



公民自由、民主和政府项目的业绩

LANT PRITCHETT 和 DANIEL KAUFMANN

一个国家的公民自由及民主程度如何影响政府投资项目的业绩，更广义地说，如何影响政府的效率？

实验分析表明，一个国家的公民的自由程度对政府投资项目有影响。这一发现进一步证实了下述情况，即越来越多的迹象表明，公众领域市民的“呼声”受压抑或被“听取”的程度，对于是否能创造出政府的责任感有重要的影响。这种责任感是提高政府效率所必需的。在一个也许是令人吃惊的对比中，选举政治或“民主”与政府投资的业绩

之间没有明显的关系。

做什么、如何做和会怎样？

政府与经济发展和减少贫困之间的相互关系极其复杂。有三个问题与政治家、决策者及其顾问有关系，即，政府该做什么，政府决策该如何做，以及政府履行其选择的能力将会怎样？在多数情况下，“会怎样”的问题比“做什么”的问题更为重要，因为政府对其资源运用的情况比对花费了多少资金或资金被用于何处看得更为重要。

本文报告了关于政府如何做决定与执行得怎么样之间的关系的新迹象。显然，这是个范围很广的问题，我们把它归纳为对国家政治特性的综合评级与世行资助的政府投资项目执行情况之间的

关系；国家政治特性的综合评级特指公民自由和民主程度。我们所使用的项目成功的指标有两个：项目完工后所确定的项目经济回报率和项目是否实现其发展目标这样一个简单的评级。

也许人们会认为本行研究人员应对本行项目的成败进行调查，以检查本行的经营情况。尽管世界银行方面的评价人员为此的确使用了这些指标，但是世行融资的项目成功的数据也成了债务国经营情况的晴雨表，理由有以下三个。

第一，世行融资的项目由对项目实施负责的债务国政府承担。由于是政府选择承担这些项目（尽管所有项目必须满足世行融资的内部标准），所以，对随后成功的比较表明的是政府执行其所选项目的优劣程度，而并不对他们选择的是什么项目加以判断。

Lant Pritchett

美国人，世界银行发展研究组高级经济学家。

Daniel Kaufmann

智利人，世界银行发展研究组首席经济学家。

第二，在一个可比较的基础上，这一数据为大多数国家提供了一个独特的项目成功评级结果。大多数国家极少系统地评价自己的投资项目，而用自己的评价结果与别国评价的结果作比较来评价自己的投资项目这种方式，更是疏于使用。项目评估艺术中存在着很多的不确定因素，但是由此得到的等级评定是成败的很可靠的指标。

第三，既然世行是一个多边机构，它具有适用于所有成员债务国的成文的指南、程序及统一的做法，因此世行支持的项目取得成功的国家之间的差异不太可能主要由世行做法不一致造成的。

结果

本文所引用的研究（见参考文献）并不构成公民自由的一个新尺度，对公民自由的衡量依赖于四个不同的跨国评级方法。一个是由“自由之屋”根据有14条标准的一份核对清单对各国作的年度评级。这14个标准包括不受检查的媒体、公开讨论、集会及游行自由和个人社会权利（如旅行的权利和财产所有权）。另外一个是由 Charles Humana 在1985年做的评级，他以各国对联合国大会1966年采纳的公民和政治权利国际盟约中所列举的人权的遵守程度来对各国进行评级。这些权利中包含有和平集会权、言论及表达自由权以及参加公共事务的权利和机会。另外，他还使用了两个较狭义的衡量标准，即“媒体多元化”和“组织自由”，得到的结果与更普遍的指标类似。

近期研究的最重要的发现是，一个

国家公民自由程度的衡量与世行支持的项目的执行情况有着紧密和一致的联系。表1列出了公民自由权与经济回报率和项目成功之间的大致关系。样本中的平均经济回报率为16%。所获预计数字表明，如果一个国家要以观察到的最差公民自由向最佳公民自由迈进，其项目的经济回报率将提高8—20个百分点。这就意味着至少将使项目的回报率增加50%，也许使平均回报率增加一倍还多，在项目成功总指数中也发现了类似的结果，即，使一个国家的公民自由程度从近期研究所考虑的样本中的最差公民自由提高到最佳状态，将使项目的失败率几乎减半。

公民自由的效果在社会及经济部门得以体现。只为那些有可能进行财务回报率计算的部门（如工业、基础设施和农业）进行了经济回报率的计算，这是一些“硬件”部门，与诸如教育及医疗卫生这样的社会性的或“软件”部门相比较，人们可能会认为管理的因素关系不太大，研究中得到的结果显示出与原先的经验性工作的一个有趣的对称关系，即宏观经济政策不力不单对“经济”部门的回报产生影响，也对象教育及医疗卫生（Kaufmann 和 Wang, 1995年）这样的“软件”部门的项目业绩产生影响。此项研究表明，就算是在经济和“硬件”部门，项目执行情况不佳也与管理不善有关。

项目成功与公民自由之间的关系不仅反映在两个变量的交互作用之中，当宏观经济政策、外来冲击及国家经济特性被包含在一个计量经济模型中时，以及当按回报率为部门及地区差异提供津

贴时，它也反映了项目成功与公民自由之间的关系。最近的其它调查也发现世行项目成功和其它更广泛的“管理”质量指标之间存在着正向的关系，这些指标有世界银行《1997年世界发展报告》中所用的“可信度指标”，以及世行业务评议局所用的“机构质量”指标。因为我们发现与其它指标相比，公民自由度等级更能解释政府项目的执行情况，还因为公民自由有可能通过影响诸如可信度和腐败这些衡量政府业绩的中介尺度而具有确切的效果，所以，我们更喜欢使用公民自由这个尺度。

除调查公民自由对成功的世行支持的项目的影响之外，我们还对这些数据进行了更详细的研究，以便发现政治自由（或存在民主）的程度有什么效果。另外，为防止在任何特殊尺度中出现例外或异常，我们使用了各种各样的民主指标。“自由之屋”提出了对政治自由的等级划分，这个评级以主要权威机构或法律机构是否通过有实际意义的程序选举产生，是否有多个政治党派，以及是否有不受军事管制的自由等等标准为基础。另外一个叫 Alberto Alesina 的研究者创造了一个主观的民主指标，他按1（最民主）到3来对国家评级。马里兰大学的机构改革及非正式部门（IRIS）中心也创造了一个民主指标。有趣的是，这些民主或政治自由指标没有一个对项目业绩有任何影响。

再者，公民自由或民主对项目业绩是否具有更为重要的影响，我们对这一问题也进行了调查，尽管二者有十分密切的相互关系，但是，有数据表明公民自由对项目成功的预测影响不仅仅是这

表1
一个国家公民自由与其投资项目业绩的关系

项目成功指数	公民自由改进后经济回报率增加的百分点		公民自由改进后项目失败减少的百分点	
	以一个标准偏差数计	从最糟到最好	以一个标准偏差数计	从最糟到最好
HUMANA	4.5	20	2.1	9.4
自由之屋	1.9	8	3.2	13.2

资料来源：Jonathan Isham、Daniel Kaufmann 和 Lant Pritchett, 1977年，“公民自由、民主和政府项目业绩”《世界银行经济回顾》第11卷（5月）第219—242页。

注：所报道的结果根据大量的项目事例做出预测，假定其它国家的特定结构和政策特性以及单个部门的变量保持不变。

表 2
经济回报率不同的国家公民表达不满的指数

经济回报率分类 ¹	平均经济回报率	地区分布	每项活动与经人口调整的平均数的高差 (每一指数的平均值为零)		
			骚乱	示威	罢工
高	22.2	南亚: 3 东亚: 3	2.48	0.30	3.19
中	17.0	拉丁美洲和加勒比地区: 5 撒哈拉以南非洲: 2 中东及北非: 3 南亚: 1	0.00	0.16	-0.02
低	11.7	撒哈拉以南非洲: 9 拉丁美洲和加勒比地区: 2 南亚: 1	-0.19	-0.04	-0.23

资料来源: 作者计算。
1. 根据 1974—1987 年间至少拥有 10 个项目的国家按国家分类的平均回报率确定。

样一个事实的结果, 即民主有广泛的公民自由。既使在不完全民主的环境中, 公民自由似乎也是提高项目业绩的巨大力量, 同时, 如果在公民自由不增加的情况下民主状况改善了 (人们会认为这将是异常的), 也不会对项目业绩产生影响。

含 义

我们感到弄清公民自由与政府业绩之间关系的新迹象的最佳途径是, 在关于政府功效的微观机制争论的范围内来观察这一迹象。当然没有一个政府的工作是完美无缺的。政府行为不当的例子不胜枚举, 从严厉的政治压迫和大量的营私舞弊到庸俗的腐败、违法乱纪和漠不关心的现象都有。对于以抽象和朴实为特征的政府来说, 对“政府失灵”加以关注是一个有用的补救方法, 但是, 把注意力放在“政府失灵”上并没有积极意义, 因为完全没有政府既不可能, 也不理想, 而要得到快速的经济, 政府必须行使某些重要的功能, 迫在眉睫的问题不是政府的大小, 而是能激励政府做得好起来的社会、政治和体制条件。显然, 这个问题还没有一个答案, 但是关于公民自由的近期研究结果与相

互关联的研究的结果是一致的。这种研究把“公民呼声”作为一个重要的机制来强调。管理中那种集中、自上而下和精英政治式的做法常常得不到所希望的结果。

对公民呼声的影响的研究源于各种各样的背景。不断积累的实验性工作已经表明公民参与灌溉和农村供水项目的设计、施工和经营的程度将极大地影响其成功率。在一份对 121 项捐助者融资的水利项目的研究中, 有高度参与性的项目的成功率为 68%, 而项目受益者很少或不参与的项目, 很成功的仅有 10% (Isham, Narayan 和 Pritchett, 1995 年)。Robert Wade 对亚洲两个国家的灌溉系统相应业绩的研究也把当地对灌溉官员的控制程度作为衡量灌溉系统表现如何的一个关键因素加以强调。Robert Putnam 对意大利地区政府相对效率的调查就把公民之间的社会关系当做政府业绩的重要决定因素——这一发现与近期关于坦桑尼亚学校和关于美国公共支出的研究工作的结论相吻合, 在《热带的良好管理》一书中, Judith Tendler 近期对巴西的西阿拉州医疗卫生成就上的巨大收益的调查表明, 有了有活力的领导、动机明确的劳动者和当地参与的协同配合, 政府就可以很快从

不成功转变为成功。

更广义地讲, 也有证据表明, 具有更广泛的公民自由的国家, 在女童就业及降低婴儿死亡率 (正如世界银行的《1991 年世界发展报告》中所写的) 方面做得更好。正在进行的研究也表明, 一个国家改进其公民自由权也可减少腐败事件的发生。

公民自由与表达公民呼声之间的关系解释了一个令人深为疑惑的调查结果。只要研究一下各种社会政治指标多样性和项目回报率之间的联系的数据, 我们就可吃惊地发现, 经济回报率高的国家, 其骚乱、罢工和示威的事件比回报率低的国家多得多 (表 2)。假设这类社会动荡常被认为对投资和项目执行情况有完全消极的影响, 那么这就叫人疑惑不解。但是最近的研究发现, 公民自由有限的国家, 极少表达出对社会的不满, 而公民自由更广泛的国家表达不满的就更多。的确, 一旦对公民自由的研究进行控制, 骚乱和罢工的明显的积极影响就会完全消失。但也有情况显示, 对以各种形式表达的不满都加以压抑的国家比容忍公开表达社会紧张状态的国家, 其投资项目的业绩就会更差些。

同时, 狭义的政治民主对于容许公民充分表达呼声既不必要也不够。世界上一些最糟、效率最低和腐败的政府都在实行民主政策 (当然许多其他国家并没有实行), 而无可争议的是, 一些运作良好的国家并非具有充分的民主。在一个国家政府的日常运作中, 由谁来行使权力是一个非常复杂的问题, 不能仅仅通过找出是否进行了选举来完全解决。

虽然近期研究方案设计的主要意图, 是要用世行融资项目的数据, 运用可比的尺度来检验政府的相对功效, 但是, 这些项目为捐助者融资的项目, 这一事实的确提出了有关捐助者含义的问题。第一个明确的含义是, 世界银行一直未能从全面的本国环境中“包揽”自己的项目。有关世界银行支持的项目的回报与宏观经济环境之间关系的早期研究在改变这样一个盛行一时的观点中发挥了作用。这一观点是, 项目与政策可

以清晰地分开，项目的业绩应通过国家政策得到缓冲。一个国家的宏观经济政策与旨在提高其经济增长率的援助的成功之间的相互关系已再次得到确认。（参见1997年12月《金融与发展》所刊载的Craig Burnside与David Dollar的文章“援助促进稳健政策环境下的增长”）在近期研究的内容中，类似的逻辑也适用于项目的成功和政府功效。

但是，发展机构有了很好的论据来得到一些政策，使自己能摆脱本国政策的影响。现在的结果也没有表现出相反的情况。在这个意义上，应该记住近期研究的两个方面：一方面，也是争论最为激烈的是，我们并没有找到决定项目执行情况的民主的狭义政治尺度。另一方面，关于主权、条件和选择何种类型的捐助者较为合适的大多数难题，都以与政府该做什么有关的问题为中心。另一选择是，捐助者可以进一步强调会怎样这一衡量政府业绩的尺度。显然，开发机构出资并鼓励提高政府活动的功

效，是该机构使命的中心所在，因此也自然是人们关注的焦点。把是否鼓励公民表达自己的呼声并参与管理——是否广泛地把公开和自由的讨论（和批评）及允许出版自由的存在，或狭义地说把参与单个项目的设计和和实施作为衡量项目业绩的尺度——这成为了一个在将要为其融资的项目的设计中开展对话的合理方面。

结论

作为对敏感的和困难的论述的最后警告是，不该得出这样的论据，即仅仅因为公民自由有助于提高政府功效就认为它是重要的，这是因为此中还有更深刻的原因。不过，公民自由与其它表达方式及公民呼声一起，看来的确有助于改善国家的经济业绩，有助于设计出提供从道路到学校的所有类型的政府服务的机制。有必要更好地理解这些联系，并将它们纳入各种发展活动之中，其方

式部门与部门之间会有所不同，甚至是大不相同。

本文引自 Janathan Isham, Daniel Kaufmann 和 Lant Pritchett 1997 年，“公民自由、民主和政府项目业绩”，《世界银行经济回顾》第 11 卷（5 月），219—242 页。

参考文献：

Janathan Isham, Deepa Narayan 和 Lant H. Pritchett, 1995 年，“参与提高效率吗？用主观数据建立因果关系”《世界银行经济回顾》，第 9 卷（5 月），第 175—200 页。

Janathan Isham 和 Daniel Kaufmann, “政治改革中被忘却的基本原理”，《经济学季刊》，即将出版。

Daniel Kaufmann 和 Yan Wang, 《发展中国家社会部门的宏观经济政策》，第 23 卷，第 751—765 页。

世界银行《1991 年世界发展报告：发展的挑战》（纽约：牛津大学出版社为世界银行出版）。

世界银行《1997 年发展报告：变革世界中的政府》（纽约：牛津大学出版社为世界银行出版）。

国际货币基金组织新书！

金融业稳健性与全球政策：

全球经济中的问题与经验教训

Charles Enoch 和 John H. Green 编

金融部门的问题已使国际货币基金组织的许多成员国受到影响，中央银行的行长们和政策制订者深切关注的是对这些问题进行补救并防止它们复发的措施。本书所收论文及评论，是由国际货币基金组织发起的第七届中央银行研讨会上所提交的文章。其主题有：金融业稳健性与宏观经济、审慎标准、金融业危机中中央银行的作用以及银行业的重组与监管。

29.50 美元 已出英文版(平装) ISBN 1-55775-645-7 xii + 542 页

1997 年出版 订购存书号：# BSMWEA

欲订购，请来信或打电话至：

