



印度斋蒲尔，妇女们排队进行投票。

治理详解

施卡·贾哈、庄巨忠

亚洲国家纷纷专注于消除最阻碍增长与发展的各种因素，因此它们的治理改革更有可能获得成功

要想实现善治就要实现透明、建立问责制、实行法治并建立有效而合法的机构。善治被普遍视为是经济发展的一个重要部分，而治理不善则会阻碍一个原本富有活力的系统的增长。

尽管按照标准依据来看，治理计分卡上的分数很低而且多变，但经济还是实现了快速增长，成功地帮助了发展中亚洲缩小了与发达经济体之间的差距，并帮助数百万人脱离贫困。

如何解释这一明显的矛盾？为了解治理对亚洲繁荣所发挥的作用，我们通过经验丰富的研究团队展开了研究，并发现这个问题涉及的不仅仅是善治与治理不善之分。不同的要素会在一国不同的发展阶段发挥作用，而且在具体的时间点上，并不是所有的治理维度都有着相同的权重。治理改革的重点是要通过把重心放在能够解决一国增长与发展的最大障碍的领域上，将文化与体制的实际状况纳入考量。

亚洲强国

亚洲的经济腾飞有目共睹。自从日本快速从二战的创伤中复苏并扩大了其经济在亚洲地区的影响力以来，中国香港、韩国、新加坡和中国台湾先后崛起为“新工业化国家（地区）”——他们用一代人的时间实现了从贫困向高收入的转变。紧接着，中国实行了市场改革，这为其开辟了实现快速且可持续的经济增长的道路。在过去十年间，印度、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和越南纷纷崛起，成为新的亚洲强国。

这些变化带来了全球经济格局的转型。在过去30年间，对发展中亚洲而言，以购买力平价计算的人均GDP增加了13倍——从1980年的497美元增加到2012年的6844美元，即平均每年增加8.5%。除了1997—1998年由于亚洲金融危机出现下跌之外，亚洲的经济增长在很大程度上都保持了一致，即使

前几年全球深陷金融危机之时，亚洲也依然保持增长。目前，发展中亚洲在全球以购买力平价计算的 GDP 中的占比达到了 1/3 左右。

随着经济保持更高速的增长，亚洲在脱贫方面取得了重大进展（ADB，2013 年）。1990—2010 年，约有 7 亿人摆脱了赤贫状态。在非收入贫困指标中，男孩（91%）和女孩（89%）接受小学教育已成为普遍现象；1990—2011 年，儿童死亡率降低了一半；目前，超过 85% 的家庭都能喝到安全的饮用水，而 1990 年时仅为 75%。

但是，与这些非凡成就相比，治理方面的进展却远远落后。

如何衡量治理

治理是个很广泛的概念，但一般都包括话语权与问责制、政局稳定、消除暴力、政府效能、监管质量、法治以及腐败控制。

不同的指标采用完全不同的方法来量化治理的各个方面，但是所有这些指标都显示亚洲的治理水平一直较差。

由《国际国别风险指南》（International Country Risk Guide, ICRG）于 1980 年首创的一套指标说明，与经合组织成员国相比，亚洲的整体治理质量较差，这些国家的趋同程度也比较有限（见图 1）。自 1993 年以来，相较于经合组织的平均分，有关法治和官僚机构质量的指标仅仅实现了小幅提升。1997 年亚洲金融危机之后，由于受影响国家纷纷着力采取措施应对危机，遏制腐败的机构与体系均出现大幅倒退，要让这些机构与体系重新发挥作用尚需时日。

世界银行的一套数据集“全球治理指标”显示的结果与 ICRG 指标相似（图 2）。1996 年和 2011 年，经合组织成员国在所有指标上的得分都超过全球任何一个地区。与此相反，除了政局稳定、消除暴力、话语权和问责制等指标以外，2011 年撒哈拉以南非洲地区的得分最低。在所有指标上，发展中亚洲的得分仅略高于撒哈拉以南非洲地区，且接近中东和北非的得分，而在增长和脱贫速度方面，中东和北非则远远低于亚洲。亚洲发展中经济体的得分普遍低于拉丁美洲和加勒比地区、未加入经合组织的欧洲国家以及经合组织成员国。从全球治理指标的六个维度来看，2011 年亚洲在话语权、问责制及腐败控制方面的得分非常之低。这一模式在 1996—2011 年间一直存在且并没有出现太大的改变。

对收入差距进行控制之后，发展中亚洲在全球的排名得到了一定程度的提升。这体现在亚洲国家的实际得分与全球基准的平均背离程度。全球基准显示了在与人均收入各个层面相对应的全球治理指标上的全球平均得分（ADB，2013 年）。在政局稳定以及消除暴力方面，发展中亚洲的得分高于全球基准，但其在其他五个指标上的得分均不及全球基准。特别值得一提的是，对收入差距进行控制之后，发展中亚洲在话语权与问责制、腐败控制以及监管质量方面得分最低（不包括中东和北非）。毫无疑问，这三大治理要素显示出了发展中亚洲的平均治理水平与经合组织发达成员国之间的最大差距。

因此，发展中亚洲是一个矛盾体。尽管治理评级较低，但在近几十年却一直保持经济的高速增长。该地区在经济方面取得的成功似乎与善治带来发展这条直观性原则相悖。根据这一观点，善治会带来更为有效的劳动力分工、更高的投资生产力以及社会经济政策的高效实施，所有这些都是实现经济可持续增长的重要推动因素。

亚洲有何不同？

实证研究表明，总体而言，治理水平的提高总是与提高增速和改善发展息息相关。为解开亚洲发展的谜题，我们从四个方面来看待这种关系。

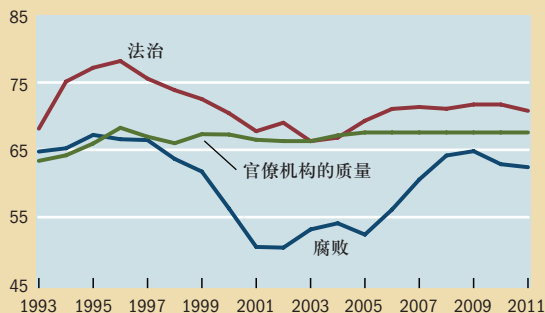
首先，总体而言，治理与经济发展存在正相关关系，亚洲也不例外。为了说明这一点，图 3 绘制了与一国人均 GDP 相关的两个全球治理指标的全球数据，这两个指标分别是政府效能及话语权和问责制。两种情况均表明，治理得分与人均 GDP 正相关。图 3 中的红点代表亚洲发展中经济体，也表明了相似的正相关关系。对其他治理指标及其与人均 GDP 的关系的分析也肯定了这一正相关关系，这些其他指标包括监管质量、腐

图1

治理质量较低

对亚洲而言，快速的增长助其缩短了与发达经济体的收入差距，但并未改善其治理水平。

（OECD 平均得分的比例）



资料来源：亚洲开发银行使用 Hulme、Savoia 和 Sen 的数据（2014 年）的估算。

注：OECD 是指经济合作与发展组织。

败控制、政局稳定以及法治，而其与人均 GDP 的关系并未在图中加以显示。

第二，治理与经济发展之间的关系会随不同的治理维度而变化。图 3 表明，相较于话语权和问责制，政府效能与人均 GDP 的关系更为密切。事实上，在六大全球治理指标中，政府效能与人均 GDP 的关联性最高，与话语权和问责制的关联性最低。亚洲开发银行的一份研究（ADB，2013 年）使用了一套全球数据集来对 GDP 增长和治理质量之间的关系进行实证估算。结果显示，1998 年在政府效能、监管质量、腐败控制方面得分高（与全球基准对比，如上所述）的亚洲国

家在 1998—2011 年间的增速快于得分低的亚洲国家，每年快约 1.5 个百分点。然而，在政局稳定以及法治方面得分高与得分低的国家在增速方面并没有显著差异，而在话语权方面得分高的亚洲国家反而增速较慢。

就 GDP 增速与治理质量开展的一份跨国分析的报告也获得了同样的结果。结果显示，在全球样本国家中，所有的治理指标都与增长绩效有着正相关的重要关系，这种关系在亚洲国家也存在。然而，政府效能和监管质量与亚洲的增长之间的关联性却比其与全球样本国家的关联性强得多。这说明，改善这两方面的治理水平将让亚洲经济体受益更多。

第三，治理与经济发展之间的关系还有赖于一国所处的发展阶段。针对全球治理指标的全部六个指标之间的关系开展的研究显示，总体来看，低收入经济体中的治理与发展之间的关系弱于两者在高收入经济体中的关系，这一点在话语权和问责制指标上尤其明显。比如，在图 3 中，低收入和中等收入国家的数据点广泛分布于基准周围，而高收入国家的这些数据点比较集中。这一关系也存在于亚洲国家。或许这是因为不

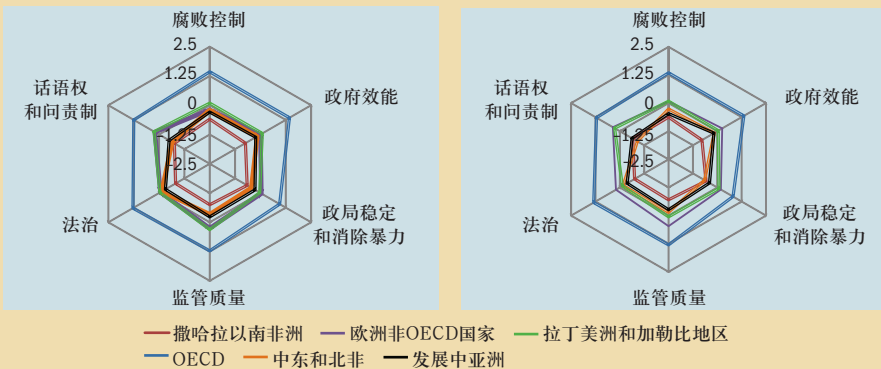
图2

全球治理计分卡

2011年，亚洲在话语权和问责制以及腐败控制方面的得分非常低。

全球治理指标，1996年

全球治理指标，2011年



资料来源：亚洲开发银行使用世界银行《世界发展指标》在线数据库的数据所做的估算。
注：OECD是指经济合作与发展组织。指标范围从-2.5到2.5，数值越大表明治理质量越高。地区得分为国家得分的简单平均。

图3

政府效能规则

政府效能更高的亚洲经济体的人均GDP更高；话语权和问责制与经济发达的关联性不强。

(按照PPP及现值美元计算的人均GDP)

(按照PPP及现值美元计算的人均GDP)



资料来源：IMF，《世界经济展望》数据库；世界银行，《世界发展指标》数据库及《全球治理指标》数据库。
注：PPP是指购买力平价。红点代表发展中亚洲。指标的范围从-2.5到2.5，数值越大表明治理质量越高。



治理水平低对亚洲基础设施发展的抑制作用远大于其他地区。

同国家在不同的发展阶段面临着不同的限制条件，如果能消除这些约束，治理改革更可能对增长和发展提供支持（Rodrik，2008年）。因此，除了要增强政府效能和提高监管质量之外，低收入和中等收入国家首先要加强法治并进一步深化腐败控制。相应的治理改革对增长和发展的推动力度或会远远高于其他治理维度。尽管话语权和问责制等其他治理维度的改善有其内在价值，但是当个国家处于低收入阶段时，这些维度在支持发展结果方面的作用似乎较为微弱。

第四，治理与经济发展的关系也会随着个别发展指标出现变化。亚洲开发银行（2013年）对治理质量的排名是否与发展结果正相关以及这种关系是否也适用于发展中亚洲这两个问题进行了研究。在研究中，亚洲开发银行对能将善治的好处传导至发展结果的三大机制进行了考量，这三大考量分别是更高的人均收入，特别是贫困人口的人均收入；改善税收征管以便加大支持社会发展的公共支出；更为有效的社会发展支出以及公共服务的提供。这一分析得出了两大结论。

首先，从全球范围来看，根据全球治理指标衡量的治理水平越高，通常会带来更好的发展结果：赤贫率降低、人类发展指数提高、性别不平等减少、产妇及5岁以下儿童的死亡率降低、卫生条件改善、受教育程度提高、基础设施改善、电力供应更可靠。

其次，就治理与设施质量和可靠性之间的关系而言，亚洲远强于世界上其他地区。换言之，治理水平低对亚洲基础设施发展的抑制作用远大于其他地区——这是抑制未来发展的一个重要制约因素。就治理与诸如赤贫状态、5岁以下儿童死亡率以及受教育时间等人类发展的一些测量标准之间的关系而言，亚洲与其他地区十分相似。然而，就治理（尤其是话语权和问责制以及政府效能）与诸如性别不平等、产妇死亡率以及改善的卫生条件等人类发展的其他测量标准之间的联系而言，亚洲弱于其他地区。这可能要归因于根深蒂固的文化价值观和社会规范。因此，导致总体发展特别显著而治理水平提高甚微这个谜题的原因或许可以从个别发展指标中找到。

政策制定者必须考虑三大问题

首先，治理水平的高低对增长和发展至关重要。

全球数据显示，增速加快、发展绩效改善与治理水平的提高有关，尤其是在政府效能、监管质量、法治和腐败控制方面。就增长与两大指标（政府效能和监管质量）之间的联系而言，亚洲强于其他地区。这似乎可以归因于治理质量提高与发展绩效改善之间的双向因果关系，即互相促进的关系。因此，双管齐下会带来好处。

其次，各国的发展阶段不同，不同治理要素之间的相关性也会不同。低收入国家应尽力提高政府效能和监管质量并实施法治，同时加强腐败控制（如预防冲突、支持人权、提供重要的公共服务）。要向较高收入转型需要提高公民参与和政府问责制方面的治理质量。中高收入国家或许能够从更强的公民话语权、政局稳定和世界一流的机构（如有效的法律制度、高质量的卫生与教育服务以及完善的金融体系）中大受裨益。

再次，治理改革的好处随个别发展指标而变化。腐败会妨碍贫困人口享受公共服务，而与其他地区相比，治理机制不完善、政府效能低对企业增长和基础设施投资的影响在亚洲更为明显。此外，在亚洲，社会规范影响着性别结果和卫生实践。在那些深陷市场挫折的国家，政府应将重点放在消除或改革限制作用最强的制约因素上。由于初始条件不同的国家有着不同的制约因素，它们会要求政府出台具有针对性的治理改革政策。

由于治理本身也是发展目标，因此治理的各种维度都应得到重视。政策制定者们应将重点放在可快速简便实施的维度上，更应专注于对发展最有明显影响的举措上。高质量机构要帮助快速发展的经济体躲避中等收入陷阱，并帮助发展较慢的经济体创造经济持续增长所需的必要条件。■

施卡·贾哈（Shikha Jha）是亚洲开发银行经济与研究部的资深经济学家，庄巨忠是亚洲开发银行经济与研究部的副首席经济学家。本文的大部分内容基于亚洲开发银行报告的第二部分（2013年）。

参考文献：

Asian Development Bank (ADB), 2013, Asian Development Outlook 2013 Update: Governance and Public Service Delivery (Manila).

Hulme, David, Antonio Savoia, and Kunal Sen, 2014, Governance as a Global Development Goal? Setting, Measuring and Monitoring the Post-2015 Development Agenda, Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper No. 32 (Manchester, United Kingdom: University of Manchester).

Rodrik, Dani, 2008, "Thinking about Governance," in Governance, Growth, and Development Decision-Making (Washington: World Bank).