

在波罗的海和独联体国家 改善政府治理和反腐败 基金组织的作用

作者： 托马斯·沃尔夫
埃米内·居尔根



在波罗的海和独联体国家 改善政府治理和反腐败

基金组织的作用

作者：托马斯·沃尔夫
埃米内·居尔根



©国际货币基金组织, 2000年

丛书编辑

J. R. Morrison

基金组织对外关系部

封面设计编辑

Sanaa Elaroussi, Jack Federici 和

基金组织制图科

ISBN 1-55775-964-2

ISSN 1020-8399

2000年7月出版

如欲订购基金组织出版物, 请联系:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.

电话: (202) 623-7430 传真: (202) 623-7201

电子邮件: publications@imf.org

互联网址: <http://www.imf.org>

前言

编写《经济问题丛书》是为了向广大的非专业读者介绍基金组织工作人员进行的一些经济类专题研究工作。丛书的素材主要选自基金组织的工作文章—由基金组织工作人员和访问学者撰写的技术性论文—和与政策有关的研究文章。这本小册子由基金组织对外关系部的 **Jeremy Clift** 编写。

本文取材于基金组织工作文章第00/1期—“在波罗的海和独联体国家改善政府治理和反腐败：基金组织的作用”以及基金组织执董会在2000年4月4日发布的公共信息通告第00/28号—“基金组织就其资金使用采取新的保障措施”。读者可以从基金组织的出版物服务处购买工作文章（定价7美元），或从基金组织的网站（www.imf.org）下载原文。

在波罗的海和独联体国家 改善政府治理和反腐败： 基金组织的作用

八十年代末和九十年代初，约有25个国家开始大举向市场经济转轨，它们放开了价格，抛弃了苏联式中央计划经济的残余管理手段，并开始进行根本性的经济结构改革。

但是，在进行同样转轨的所有经济体中，由于前苏联解散而出现的15个独立国家—亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、爱沙尼亚、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、拉脱维亚、立陶宛、摩尔多瓦、俄罗斯、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰和乌兹别克斯坦—相比之下更有必要改善政府治理和减少腐败。

其中多数国家经历了70年的共产党统治，政府没有透明度，多年来一直缺少法制。甚至在布尔什维克革命之前，俄罗斯大帝国的多数地方就存在严重的政府治理和腐败问题。在中央计划体制下，有关国家同时受到经济制度和腐败的影响。

各国在独立后所实行的经济改革以纠正体制扭曲为重点，对同样紧迫的任务—克服官方腐败和建立市场导向改革所需的制度和做法—却没有给予足够的重视。这些国家所面临许多挑战的这一重要方面直到最近才开始引起应有的注意。

苏联解体以来，基金组织与波罗的海和独联体国家为实现宏观经济稳定和实行关键的结构改革而进行了合作。在履行向成员国提供经济政策建议的职责的过程中，基金组织也在加强该地区的政府治理和打击公共部门腐败方面发挥越来越大的作用。

这本小册子简要地讨论了政府治理与腐败之间的关系以及由腐败造成的高昂经济成本，总结了基金组织到目前为止采取的相关步骤，并列出了独联体国家和基金组织在今后几年的工作日程。该小册子通过引用该地区腐败问题的最新例子，分析了政府治理与腐败之间的联系，并强调政府治理不善为腐败创造了机会和动力。腐败会加剧资源配置的扭曲，导致收入和财富的不公平分配，对经济增长和生活水平产生不利影响。

反腐败的成败最终将取决于成员国认识 and 解决问题的决心。



治理不善会滋生腐败

政府治理一词通常被用来表示政府履行职责的方式：政府是否有效，其运行是否透明，它是否有责任心，是否遵循国际公认的良好做法？因此，政府治理涉及政府的许多活动，是比腐败更广的一个概念。腐败可以被定义为为私利而滥用权力或信任，这不仅是对公共部门官员的一种诱惑，私人企业或非盈利机构也会有滥用信任和权力的现象。这本小册子

主要讨论公共部门腐败及其影响；在许多这类国家中经常见到的“黑帮”现象不在讨论之列。

不管在改善政府治理方面是否成功，从某种程度上讲，腐败现象无疑将持续存在，但治理不善会创造更大的腐败动力和机会。加强法制、加大对腐败的打击力度固然重要，但对一个国家来说，更重要的是处理那些助长腐败的潜在治理问题。事实上，在波罗的海和独联体国家所实行的改革规划中，基金组织在确定贷款条件时的一个基本假设是，通过改善政府治理——尤其是在经济政策领域——基金组织还可以推动反腐败行动。贷款条件是基金组织同意向成员国提供融资的条件。

经济领域的政府治理有三个主要方面，虽然其中也有一些重叠。

政府过度干预和管制

首先，政府治理不善表现为政府过度干预以及在经济活动中的随意性，包括过度管制私人实体，实行优惠计划，例如对外汇和贸易进行限制，实行价格控制、指定信贷和税收豁免。这为政府官员提供了诱人的机会，使他们能够利用这种随意性向那些享受优惠待遇的人索取贿赂或回扣。

虽然该地区的多数国家已经大幅度放开对经济的管制，但过度干预的做法继续存在，有些是通过国家所有权直接干预，有些则是通过对经济活动的过度控制、优惠计划及其随意的运用。

例如，独联体国家的官员滥用了赋予所谓慈善机构（例如国家体育基金）的免税待遇和优惠贸易权利。它们禁止外国公司建造旅馆，以便保护当地公司的垄断利益，在好几个独联体国家的首都，由于当地官员索取贿赂，一些外国建造的旅馆被迫推迟完工。

外贸官员在“登记”进口合同时索贿，并按页收费（较

短的合同则不予理睬)。在受到严格控制的外汇市场中经营业务的外资公司不得不缴纳费率不统一的外币附加费。

在其中一个国家，国家能源公司（由一名高官的亲戚主管）负责审批私人公司的所有石油进口。另一个国家的大型公用事业公司被出售给参加谈判的政府官员的关系户，售价低得出奇。

在其他国家，包括波罗的海国家，在政府官员的怂恿下，可疑的借款者可以获得非正式的指定信贷或政府担保，从而借到低息贷款。由此产生的还贷问题加剧了银行危机。尽管这些事例不一定都涉及真正的腐败，但它们都表明，治理不善会损害国民经济。由于该地区的多数国家在经济自由化方面已经取得很大进展，这类政府治理问题正越来越少，但所涉及的贿赂和贪污的数量可能仍然很大。

政府缺乏责任心和管理不善

经济管理的第二个方面涉及透明度、责任心和国家在其直接控制的领域进行良好的经济和金融管理。政府必须与经济（包括私人企业）保持一定的距离，避免利益冲突，确保公务员制度的有效性和公务员获得较高的薪金，确立公开的预算程序和强有力的支出控制，建立有效的税收征管制度，避免预算拖欠，并保持政府和中央银行运作的透明度。这些领域的过失会滋生腐败。

在许多独联体国家，利益冲突仍然是一个主要问题。例如，在不止一个国家，海关或其他政府机关的官员走私酒和烟草产品，从而对合法公司（和一些合资企业）在当地市场的营销努力和盈利造成了冲击。

在其中一个国家，建材行业的所有企业名义上都已经私有化，但这些公司都由高级政客的亲戚控制，结果形成了得到政府大力支持的卡特尔。另一个国家的当地建材生产商从一家商业银行借入大量资金，以便为高级官员亲戚的建设项

目供货。在交货之后，生产商从未获得货款，但却不愿意诉诸公堂。结果，公司倒闭，当地银行也坏帐累累。

人道主义援助项目也为腐败创造了有利可图的机会。最近，一个独联体国家的政府使用优惠贷款购买了小麦，并以低于进口平价的价格转卖给关系户，后者攫取了丰厚的利润。另一个管理不善的例子涉及在建造国有纺织厂时高估成本，这暴露了采购标准缺乏透明度的问题。在另一个与世界银行贷款项目有关的采购合同竞标的例子中，事后发现原先较高的那些出价是由当局伪造的。

薪金较低和人满为患的政府官僚体系会鼓励腐败行为。因此，为了减少政府官员的利益冲突和经济犯罪，应该更多地对这些国家（例如俄罗斯）的政府和金融运作以及中央银行的帐户进行外部独立审计，从而提高透明度和责任心。在私有化过程中提高透明度和责任心也至关重要。

稳定的环境可以促进市场活动

经济管理的第三个方面涉及为高效的市场创造稳定、基于规则和充满竞争的环境。健全的私人部门需要有以下要素：法制；合同的执行和财产权；强有力的法院制度和有效的破产程序；稳定、公正和透明的税收制度；有效的银行监督；得到严格执行的银行审慎规定。这种环境不但有助于减少腐败，而且可以刺激储蓄和投资—包括外国直接投资—从而为长期增长奠定基础。

不幸的是，在独联体地区普遍存在的是随意和不稳定的法制环境，这对公司管理产生了不良的影响。例如，其中一个国家通过了一项立法，要求所有外资金融服务公司与当地公司合资，并撤销了几家外资公司的执照。尽管当局早先通过了一项保护投资的法律（旨在保留原有的投资权益），但这种情况还是发生了。

在许多独联体国家，通过另外发行私有化公司的股份并

分给占主导地位的当地持股集团（通常低于市场公平价格）而稀释“外部”股份的做法很普遍。在大规模私有化计划中的另一个普遍做法是给予国内“投资基金”特殊的好处，在私有化过程中给予这些基金优先购买权，从而牺牲外国投资者的利益。在几个国家，由于银行监督松弛，审慎规定实施不力，银行得以主要向其股东贷款，或从事高风险贷款，银行体系被大大削弱。



腐败的高昂代价

除了会损伤人们对政府的信心及政府的道德权威外，腐败还有非常真实的经济成本。

腐败可能会加剧资源的错误配置，因为靠现行法规致富的腐败官员不可能去推进法规的变革。事实上，腐败文化的兴旺可能促使官员增加法规和审批程序，以便得到更多的贿赂。腐败还会加剧收入不平等和贫穷（一些人将得到贿赂、回扣和优惠的交易，但最贫穷的人肯定得不到）。

许多实证研究表明，腐败对经济增长造成负面影响。腐败对企业来说相当于税收，它会增加成本，削弱投资的动力。例如，基金组织驻某独联体国家的代表处进行了一项调查，结果表明，在企业营运的第一年，向各类官员“非正式支付”的款项平均占企业总支出的几乎40%。普遍的腐败现象还促使社会中一些较有才能的个人从事“寻租”（而不是生产性或创造性）活动。

对经济中最有创造力和生产力的部门—中小企业—来说，腐败所带来的负担尤其沉重，因为它们往往缺少资金，无法有效和持续地与腐败官员周旋。腐败还会使政府支出从对社会有益的投资（例如保健、教育、道路和通讯）转向没有效益的项目或低质量基础设施。

独联体的许多腐败做法以歧视外国企业为目的，或者实际上产生了对外国企业的歧视。政府官员和当地企业界有着更紧密的关系，而且多数腐败做法缺乏透明度，因此而产生了歧视。基金组织驻许多独联体国家的代表处报告，在一些情况下，腐败阻碍了外国直接投资，有时还导致投资者撤走资金。

腐败会削弱国内银行体系，从而减少国内储蓄和投资并刺激资本外逃。官员的随意性、隐秘做法和腐败造成了高度的不确定性，多数储蓄者和投资者不愿将资金放在这种地方。

简言之，腐败是阻遏投资和增长的最重要因素之一，它造成了许多转轨经济体生活水平的下降。最后，普遍的腐败破坏了流向低收入转轨国家的援助资金的有效性，从而可能影响捐助方提供更多援助的积极性，这也会对经济增长造成伤害。



在基金组织的安排下解决治理和腐败问题

基金组织以各种方式向成员国提供金融支持，贷款期限和鼓励成员国采取的政策措施各不相同。为了实现金融稳定

和持久的经济增长，基金组织通常建议成员国集中精力纠正宏观经济失衡，降低通货膨胀，促进贸易、汇兑和其他市场改革。

最近，由于越来越认识到治理不善（和由此产生的腐败）对经济效益和增长的负面影响，基金组织在所支持的改革规划中已经将注意力转向更广泛的制度改革和政府治理问题。基金组织执董会在1997年中发行了《基金组织在政府治理问题上的作用》一文（参看基金组织的网站：www.imf.org/external/np/sec/nb/1997/NB9715.HTM），其中确定了有关准则，反映了基金组织的上述转变，这种转变与成员国对政府治理问题的日益重视相一致。该准则旨在通过以下途径增强基金组织在这一领域的作用：

- 在基金组织对成员国经济的常规监督和基金组织所支持的规划中更全面地处理属于基金组织职责和专业范围内的政府治理问题；
- 更积极地倡导有效的政策，建立健全的机构和行政体系，以便消除公共资源管理中的贿赂、腐败和欺诈行为，并对所有成员国一视同仁；
- 增进与其他多边组织（尤其是世界银行）的协作，更好地利用各自的专长。

这些原则为基金组织在波罗的海和独联体国家开展的工作提供了指导。除了经济政策监督和技术援助外，基金组织批准了针对每个国家（土库曼斯坦除外）的金融安排。多数金融安排以体制转轨贷款—先前向转轨经济体提供的贷款，目的是平稳地向艰巨的改革日程过渡—为起点，紧接着是备用安排，最近则提供三年期的中期安排或提供针对低收入国家的贷款。基金组织主要通过在这些成员国推动经济自由化措施、改善公共资源管理和支持透明与稳定的经济和法规环

境来促进良好的政府治理。

在波罗的海和独联体国家，由基金组织支持开展的经济稳定和改革规划包含了上面讨论的经济管理三个方面的措施——即政府对经济活动和优惠计划的管理；政府的透明度、责任心和良好的经济管理；为市场活动创造稳定和基于规则的竞争性环境。

为了减少成员国滥用基金组织资金的风险，基金组织的执董会在2000年3月加强了基金组织现有的融资保障措施，明确要求每个借款国的中央银行出版由外部专家按国际标准审计的年度财务报表。基金组织将可以派遣自己的工作人员、其他中央银行和会计公司的专家进行现场检查。

新的借款国将必须提供关于内部控制的详细信息以及中央银行前三年经审计的报表（见专栏）。

再仔细地看一下波罗的海和独联体国家的一些经济改革规划就可以更加了解基金组织的参与与政府治理和反腐败的关系。为此，我们选取了五个具有代表性的国家，并检查了每个国家最近所接受的基金组织安排的条件。

所有规划都包括以下措施：

- 经济自由化。这方面的措施主要涉及解除对商品和服务价格的控制；通过逐渐取消关税/税收和对外贸的登记要求开放贸易体制；取消对经常性交易的汇兑控制，包括修改外汇上缴规定。
- 加强预算过程和财政体制。这方面的措施包括加强收入征管（包括取消税收豁免）、理顺政府支出（包括取消补贴）以及将预算外政府基金纳入预算控制。
- 停止拖欠工资、养老金和社会福利。上述所有规划都为政府确定了国内支出拖欠的数量指标（例如季度限额），目的是以有序的方式逐渐解决拖欠。

申请基金组织新融资的国家必须提供的文件
基金组织执董会于**2000年3月**制定

副本

- 前三年经审计的财务报表（在未进行审计的情况下，提供未经审计的报表）以及相关的审计报告。
- 过去三年中由外部审计师签发的与财务报表审计有关的所有管理信函。
- 过去三年中由外部审计师签发的所有审计报告（包括约定的程序和承诺）。
- 管辖中央银行的现行立法。

描述

- 中央银行的管理结构，包括组织报告结构。
- 内部审计部门的组织结构和报告途径，包括该部门高级管理人员的详情和工作人员概况（经验和资格）。

清单

- 过去三年中由内部审计部门签发的所有报告以及检查结果概述。可能要求提供同一时期涉及经营和财务控制的报告副本。
- 中央银行任何附属机构的法律全称、业务描述和它们与中央银行关系的性质。
- 所有的代理银行。
- 政府机构在中央银行开立的所有帐户。

总结

- 中央银行银行部门、会计部门和外汇部门的高层内部控制。

-
- 改革银行体系。重点在于确立中央银行的独立性，采用新的会计科目，实行有效的审慎规定，加强银行监督。
 - 对公共企业实行私有化、重组或清理。为了稳步推进这方面的工作，基金组织鼓励这些国家实现特定的规划中间目标，并促进破产法的有效实施。
 - 改进法律、会计和统计框架。这方面的措施涉及推动制定银行法、税法、海关法、自然垄断法等；同时推动建立符合国际标准的会计框架和宏观经济数据编制做法。



基金组织今后的反腐败重点领域

到目前为止，尽管独联体国家取得了进步，但今后的改革任务还很艰巨。在多数国家，公务员制度改革刚刚起步。而且，所采取的一些措施（包括提高透明度）可能需要较长的时间才会完全奏效。

尽管到目前为止，基金组织所支持的规划并没有将矛头直接指向波罗的海和独联体国家的腐败问题，但通过旨在改善经济管理的经济和结构性改革，这些规划在帮助解决这些问题的过程中发挥了间接作用。具体而言，实行放松管制、自由化和私有化的政策旨在创造不利于腐败的环境。

基金组织的技术援助和培训计划—重点主要在于设计和实施财政和货币政策；机构建设（例如组建中央银行、财政部、税收和关税管理当局）；收集和处理统计数据；起草和检查金融立法—有效地补充了它在成员国开展的监督和融资活动。但是，许多正在发生的腐败事件表明，要解决这一严重的问题还需不断努力。

展望未来，基金组织将继续通过支持经济政策和制度方面的改革帮助成员国杜绝腐败的机会，同时加紧努力提高透明度和责任心。在不断加强国际货币和金融体系架构的过程中，许多一般性的动议已经付诸实施。

基金组织已经起草了财政和货币管理方面的良好做法守则，并积极鼓励成员国予以采纳。基金组织正与几个国家的当局合作，就标准和守则的遵守情况作出报告，帮助找出还能进一步提高透明度的领域。这些报告将披露成员国遵守国际公认标准的情况，从而也将有利于人们作出有根据的贷款和投资决策。基金组织鼓励成员国进行自我评估，并为此而提供技术援助。它还发起并在最近扩大了成员国向公众提供经济和金融数据的健全做法标准。

为了提高透明度和责任心，改善经济管理，为市场活动建立基于规则的环境，我们还应更加关注几个领域，其中包括：加快公共部门改革，缩小政府的规模（包括更明确地规定什么是政府活动）；改善对公共资金的管理和资金使用的监督；将所有预算外政府活动都纳入政府预算；在对外贸易中逐渐消除易货贸易安排；将中央银行业务与财政运作分开；在执行货币和财政政策的过程中采用良好的做法，制定税收和关税法则。

基金组织还建议更多地注意私有化和公共企业重组；法规改革（尤其是减少对商业的管制）；法律体制改革，包括加强破产法及程序，加强合同的执行；在公务员制度改革方面取得更大的进步；对中央银行、国有银行、政府和公共企业的运作实行独立的审计。

在这些和其他方面取得进步并严格执行针对腐败做法的现有法令将会产生效果。但该地区的腐败问题由来已久，并且通常渗透到政府的最高层。根除腐败并非易事，特别是因为这些国家仍然不同程度地缺乏新闻自由、独立的司法和有效的政治反对派。另外还应该让公众了解腐败的真实成本，让他们奋起而反之，否则改革很难真正奏效。

基金组织无法控制后面这些因素，我们不能夸大基金组织关于改善经济管理的贷款条件在抑制腐败方面的作用。必须在政府最高层减少腐败，因为这种腐败不但抑制经济增长，而且会腐蚀整个社会，因为最高当局起着为社会树立道德基准的根本性作用。必须让公众更加了解腐败的害处，人们往往知之甚少。另外，必须说服决策者、议会和公务员队伍：反腐败措施可以产生效果。

这些都是超出基金组织所支持的经济规划范围的社会和政治问题，解决这些问题需要更长的时间。但是，国际社会可以通过切实地参与帮助实现所需的变革。基金组织将继续努力在该地区改善政府治理和反腐败，并与其他国际组织（主要是世界银行）密切协作，确保提供有效、一致和及时的建议。最后，腐败是一种“动态”的现象，会随着形势的变化而迅速改变。基金组织应该与非政府组织和私人部门保持密切联系，及时了解反腐败措施的效应，不断调整政策解决这一严重的问题。

工作文章的原文以及辅助图表可以在基金组织的网站找到：

<http://www.imf.org/EXTERNAL/PUBS/CAT/shortres.cfm>

经济问题丛书

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.

-
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.
 17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues.* Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
 18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade.* Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
 19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.
 20. *Job Creation: Why Some Countries Do Better.* Pietro Garibaldi and Paolo Mauro. 2000.
 21. *Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF.* (在波罗的海和独联体国家改善政府治理和反腐败：基金组织的作用) Thomas Wolf and Emine Gürgen. 2000.

托马斯·沃尔夫是基金组织欧洲二部办公室的助理主任。他从阿默斯特学院、哥伦比亚大学和纽约大学获得学位。在加入基金组织之前，他是俄亥俄州立大学的经济学副教授，在此之前是（西）柏林国际管理学院的研究员。



埃米内·居尔根在合著这篇文章（本小册子根据这篇文章编写）时是欧洲二部主任的助理。她从伊利诺斯大学获得经济学硕士学位。

