

主要内容

治理与法律

政府常常未能采取亲增长政策或亲贫政策。而且更为常见的是，即使采取了亲增长政策或亲贫政策，却未能实现预期的目标。在制定和实施政策的过程中，谁参与谈判，谁不参与谈判，能够决定决策者是否能提出有效的解决方案。这一过程本报告称之为治理，是国家如何发展以及国家制度如何发挥作用的基础。行动者影响政策决策并使政策决策体系更多地照顾自身需要的能力差异，可能导致决策陷入这样一个循环往复的周期，即政府未能采取或未能成功实施有效的政策。尽管这一周期常常表现出不可改变性，但是历史上，社会通过改善规则、制度和流程来推进实现自身发展目标案例俯拾即是。因而，将治理作为最重要的发展议题是促进经济持续增长，推动实现更加公平和谐的社会的的基本要求。

低效政策长期存在，而有效的政策却往往不被采纳

为什么政策不能取得期望的结果

《2017年世界发展报告：治理与法律》主要研究为什么有些政策行之有效而有些政策却徒劳无功。那些未能产生发展成果的政策往往在许多国家长期存在。例如，事实证明，低效倒退的补贴被证明难以取缔。相反，其他可能有效的政策却常常不被采纳或实施。众所周知，教师缺勤导致学生学习成绩降低，而力图改变这一现象的政策却在实施的过程中屡屡受挫。

要理解个中原因，我们应当谨记，政策决策不是发生在真空的环境之中。恰恰相反，政策决策发生在复杂的政治社会环境之中。在这种环境中，拥有不平等权力的个体和群体在追求相互冲突的利益的过程中，在不断变化的规则框架中互动（治理）。本报告将这

些互动发生的空间称为政策场域。政策场域表现为从正规场域（国会、法庭、政府间机构、政府机构）到传统场域（长老理事会），再到非正规场域（私下交易、老同学关系网）等众多形式。很多情况下，这些场域互相重叠。政策场域的行动者既包括国家行动者（比如决策者和官僚），也包括非国家行动者（比如私营部门和民间社团或个体公民）。在这个场域中，准入壁垒和行动者之间的权力分配决定了谁有权参与谈判，谁被排除在外。谁参与决策过程，对政策的选择和实施至关重要，进而对发展的成果产生影响。

政策成功与否取决于治理

为确保效果，政策必须重点突出承诺、协作与合作

古今中外的经验显示，发展可以在多种不同的制度轨迹中实现。许多非正统的制度安排推动了发展，相比之下，许多所谓的最佳实践却并不成功。当政策和技术方案未能取得预期的结果时，人们习惯性地将其归咎于能力欠缺。人们通常会提出“完善”制度的方案，即将在别处成功实施的制度形式照搬过来。例如，遏制腐败的政策建议往往倾向于复制经合组织高收入国家成功实施的策略，比如建立反腐败机构或者通过立法实施更加严苛的惩罚措施。然而，在发展水平和政治安排尚不具备条件有效执行正规规则的国家，这些策略常常收效不佳。直接因素（比如制度的具体形式）当然重要。尽管如此，本报告认为，对政策效果产生根本影响的因素是，这些制度形式能否在特定的环境中履行制度的预期职能。

确切地说，本报告关注承诺、协调和合作，将其视为旨在支撑政策效果的制度的三大核心职能。

- **承诺。**高效的政策具有保证承诺长期保持可信度的机制。世界上承诺的问题数不胜数。尽管决策者做出了财政可持续性的承诺，但他们仍会挥霍掉意外收入，而不是储存起来以备未来之需。在谈判达成和平协议后，在缺少具有约束力的执行机制的情况下，领导者仍会违背协议。解决承诺问题是一个要让政策长期坚持不变，即使环境和动机发生变化，政策也坚持不变。
- **协调。**有效的政策（常常表现为规则、标准和规章制度）有助于协调行动者基于共同期望的行动。协调的问题发生在从金融到工业集群再到城市规划的许多领域之中。以金融业为例，金融稳定性有赖于对可信性的信心。只要想一想在可信性动摇时发生的银行挤兑现象。尽管在困难时期把钱存在银行是基本的道理，但是如果人们认为别人会去银行挤兑，他们也会跑到银行去提款，最终导致银行丧失流动性而出现崩盘。解决协调的问题是一个引导人们采取符合社会要求的行动的问题。
- **合作。**有效的政策常常通过可靠的奖惩机制限制机会主义行为，从而促进合作。个体可能具有采取机会主义行为的动机，比如逃避纳税却享受由其他纳税人的税金支付的公共服务。当行动者不能从政策中受益，或者发现自己被欺骗的时候（比如以低质量公共服务的形式），合规性就可能被进一步削弱。随着时间的推移，这样的变化会导致社会内部的分裂，会削弱社会契约。解决合作的问题是一个关于确保包括公共服务提供者在内的所有行动者各尽其责的问题。

权力不对称可能降低政策的有效性

权力分配不均会滋生排他性、俘获和庇护主义

任何社会的权力分配都是不均衡的，但是权力不对称并不总是造成危害。权力不对称可以成为实现效果的一种途径，比如通过授权。但是，如果有权势的行动者担心某些改善福利的政策可能会削弱他们（现在或未来）的相对权力，他们就有可能试图阻挠政策的采纳或削弱政策的实施。这一趋势对最贫穷群体和最边缘化群体具有重大的影响，这是因为他们的谈判能力有限。权力不对称可能通过排他性、俘获和庇护的形式带来有害的后果，削弱制度的核心职能。

- **排他性。**个体或群体可能发现自己被系统地排斥在影响其切身利益的政策决策之外。正如和大公

司相比，各自为战的消费者群体在表达自己的政策偏好时面临着重重困难，弱势群体的个体在同决策者谈判时往往遭遇壁全。这样的排他性对实现包容性经济增长具有重大影响。更糟糕的是，如果有权势的行动者被排斥在政策场域之外，暴力就有可能成为人们追逐自身利益的首选方式，从而对安全造成严重影响。其结果就是政策的不连贯性，反映的是特定时段拥有较大权力的群体的意志，削弱了承诺的核心功能。最终，排他性会导致合法性观念的崩溃。

- **俘获。**有影响力的群体常常具有俘获政策并使政策为其狭隘利益服务的能力。例如，在生产效率最低的经济部门运营的实力强且关系硬的公司可能主张有利于保护他们的经济权力、取得优惠待遇并阻碍竞争的政策，从而危害资源的合理分配、创新和生产率的提高。俘获造成的影响可以有助于解释为什么许多政策没有产生促进增长的效果，政策制定者应当从上游就考虑俘获的这些影响。例如，次佳政策可能涉及到牺牲一些效率，但是受到俘获的影响也较小，因而从长期来看对于促进经济增长可能更有效。
- **庇护主义（也译为“侍从主义”）。**在某些环境中会发生以利益换取政治支持的行为。一类庇护主义行为是公共官员从公民手中“买”选票，（通常）以转移支付或补贴等短期利益作为回报。这类交易的短期性质将贫穷和弱势群体置于特别脆弱的境地。另一类庇护主义发生在当政治家对具有更大影响力的群体的利益诉求做出响应时，比如将教师工会的利益置于学生的利益之上，比如将电信运营商的利益置于消费者的利益之上，对社会造成的代价也不容小觑。为换取政治支持，服务提供者可能通过挪用公共资源、通过旷工减少工作量或从事其他腐败行为攫取租金收入。这类行为阻碍了基本服务提供，损害了公平和发展。

法律是政策场域的重要工具

不仅关系到法治，也关系到法律的作用

行动者互动不仅仅是为了选择和实行政策，而且是为了设计和修改互动所要遵守的规则。事实上，规则可以从三个不同的层面来解读：作为政策的规则（比如预算分配），作为组织规范的规则（比如中央银行的独立性），以及作为改变规则本身机制的规则（比如

选举规范)。在这方面,法律作为一种工具的力量尤其强大。就其性质而言,法律是一种工具,为规范社会事务提供了特定的语言、结构和形式。然而,和决策一样,国家法律并不是在真空中运作的。法律与从习惯法到社会规范再到经济交易体系等在内的许多正式和非正式的规范框架和法律框架交互作用。

尽管每个社会都渴望“法治”,因为法治意味着规则客观公正的适用和统治者对规则的服从,然而,法治本身是一种规范:当法律的原则成为社会中人们共享的价值观,法治就实现了。这种共享是长期历史进程的结果,并不能通过简单的灌输一夜到位。正如英国前首相戈登·布朗所言,“就建立法治而言,最开始的五个世纪常常是最艰难的阶段。”因为要建立法治,人们必须首先理解法律的作用。

本报告讨论了法律的三大作用,即规范行为、约束权力和提供质询的工具。想一想用于选择社会项目受益人的准家计调查。调查以家庭信息为依据得出一个分数来确定资格。规则通过建立选择受益人的客观指标体系来规范项目操作者的行为。规则通过确保公正客观地确定受益人资格来约束权力,限制有权势的行动者操纵项目的能力。最后,规则提供了质询的工具,潜在受益人可以根据自己的得分对自己被排斥在项目之外提出质疑。随着时间的推移,政策场域的行动者可以通过切实的方式修改规则,强化法律的不同作用,推动国家提高法治水平。

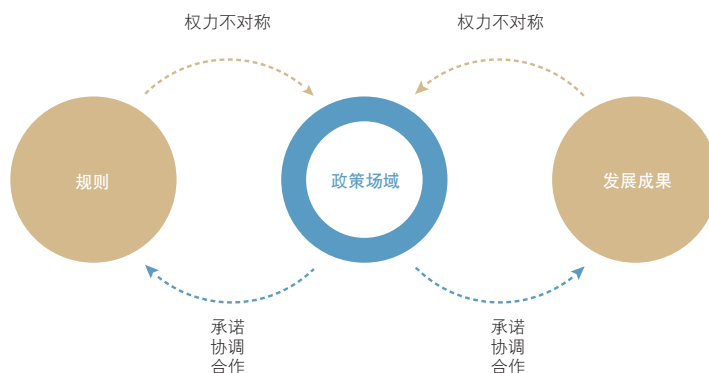
图1阐释了治理与发展之间的相互作用。关于这组规则,框架右侧阐释了行动者之间的承诺、协调和合作如何带来具体的发展成果。但是,正如框架左侧所示,行动者也可以协议改变规则。无论是发展成果的变化还是规则的变化都会重塑政策场域显示出的权力不对称。

变革可以发生

激励、偏好和信念以及可竞争性是变革的杠杆

社会中的权力分配在一定程度上是由历史决定的。但是社会中存在积极变革的空间。本报告认为,治理可以削弱甚至克服权力不对称问题,提出更有效的政策干预措施来促进安全、增长与公平。通过转变掌权者的激励因素,朝着有利于实现积极成果的方向重塑他们的偏好和信念,并且考虑曾经被排斥在外的参与者的利益,从而提高竞争性,实现变革。这样的变革可以通过精英阶层的谈判和提高公民的参与度实现,也可以通过国际行动者的努力实现,因为国际行动者的努力可以对国内联盟推进改革的相对能力产生影响。

图1 2017年世界发展报告框架:治理、法律与发展



资料来源:2017年《世界发展报告》研究团队。

注释:规则指正规和不正规的规则(规范)。发展成果在本报告中系指安全、增长与公平。政策场域中的行动者可以划分为精英群体、普通公民和国际行动者。

- **激励。**激励是在政策场域兑现承诺的根本因素。有时候,改变激励机制是为了促使有权势的行动者自我约束。这类政治保险背后的理念是,任何规则不仅要约束这些行动者,而且要约束他们的继任者,从而确保未来行动者不会滥用权力。权势群体之间的竞争越激烈,在任者出台信息披露法或透明法等限制权力的规则的积极性就越大。有证据显示,当反对党力量较强且执行人员流动率较高时,信息自由法通过的可能性就会大大增加。
- **偏好和信念。**决策者的偏好和信念对于谈判结果是否能提高福利、制度是否关注弱势群体的利益至关重要。偏好的改变可以有助启动人们之间的协作,同心协力建设一个对所有人都更好的环境。以要求妇女承担大部分家务劳动的性别规范为例。规范的改变可能使对人力资本的社会投资(对女性教育和健康的投资)产生回报,通过使女性更积极地参与劳动力市场,造福全社会。
- **竞争性。**谁参与政策场域,或者谁被排斥在政策场域之外,这是由相互竞争的行动者之间的相对权力和准入壁垒决定的。当选择和实施政策的程序更具竞争性,这些政策就被视为公平的,能更有效地促成合作,也就是说,这些政策更具有合法性。正如来自发展中国家的确凿的实验证据所显示的,规则制定过程中的参与和自主权可以促进人们自愿地遵守规则。如果生产者知晓规则是(与政府和其他主要行动者)共同制定的,他们更有可能对政策和其他人对规则的遵守持积极的态度。

重新思考以治理促发展

三大指导原则

本报告开篇即指出，由于社会中某些从现状中受益的群体可能具有足够的权力抵制为打破政治均衡所需要的改革，“良好”的政策常常难以得到采纳和实施。因此，成功的改革不仅仅是采用“最佳实践”。成功

的改革要求制度形式的采纳和调整应当解决阻碍发展进程的具体承诺和集体行动问题。自布雷顿森林会议创建世界银行和国际货币基金组织70多年后，国际社会仍然认为，推进持续发展要求认真对待有关治理的基本决定因素。未来进步需要新的框架和新的分析工具来利用越来越多的成功和失败的证据。表1所列的指导原则对本报告关于改革思考的讨论进行了总结。

表1 重新思考以治理促发展的三大原则

传统方法	重新思考以治理促发展的原则
投资设计正确的制度形式	不仅考虑制度的形式，也要考虑其功能。
建立实施政策的制度能力	不仅考虑能力建设，也要考虑权力不对称问题。
重点加强法治，以确保政策和规则得到客观公正的贯彻实施	不仅考虑法治，也要考虑法律的作用。

资料来源：2017年《世界发展报告》研究团队。