



# 弊大于利

与世界上其他地方相比，撒哈拉以南非洲可以从减少腐败中获得更大的益处

尼尔森·索布里尼奥、维姆·塔库恩

在撒哈拉以南非洲，新一任国家领导人再次表达了他们惩治腐败的决心。这个趋势体现了大家的共识：有效的治理是促进增长和经济发展的关键。在这个拥有丰富资源的大陆上，增长与治理之间的关系尤其密切。与世界上其他地方相比，非洲通过减少腐败能获得更大的经济利益。

我们的研究表明，撒哈拉以南非洲各国的治理红利是世界其他地区（甚至是那些同样被认为治

理能力薄弱的地区）平均水平的两到三倍。如果能将撒哈拉以南非洲的治理能力提高到世界平均水平，那么该地区每年的人均 GDP 预计会提高一到两个百分点。

当然，低腐败和有效治理并不是推动经济增长的唯一动力。一些被认为治理薄弱的国家经历了由丰富的自然资源等其他因素推动的经济的强劲增长。在其他情况下，那些治理良好的国家未必会

实现经济的强劲增长。但我们发现，腐败往往会削弱经济增长，在经济引擎中更像是沙子，而不是石油。

世界各国的治理情况千差万别，其中大部分发展中国家的表现都不佳。撒哈拉以南非洲就是一个很好的例子：根据《国际国家风险指南》2017年治理指数，该地区的30个国家中，只有两个国家的得分高于世界其他国家的平均水平（见图）。

有些非洲国家已经在惩治腐败和加强治理方面表现出坚定的决心。例如，在所谓的“国家俘获”这段插曲中，南非政府机构及各个下属部门都对“精英集团”俯首帖耳。自2018年开始，政府一直在开展大胆的反腐斗争，以期通过完善采购、打击走私和重建关键机构（例如，税收部门和反腐机构）的能力，扭转腐败造成的危害。

同样，安哥拉失去了其对数十亿美元的主权财富基金的控制权。这笔巨款被一位无赖的基金经理及其几名同伙挪用了。他们通过离岸金融中心，完成了复杂的金融交易，然后将黑钱投向个人控制

的企业。2017年当选的安哥拉新政府更换了管理层，对以前的管理层展开调查。这笔基金已经收回，目前被再次投向能造福安哥拉民众的项目之中。

然而，在其他情况下，在分配缺乏竞争力的油气合同以及征用私有资产的过程中，像回扣这样的做法仍然存在，不仅侵犯了财产权，违反了依法治国基本方略，而且对投资和增长产生了破坏性的影响。在某些情况下，各国央行的独立性会受到冲击。有些政治家想通过货币宽松政策，而不是改革，来寻找解决预算不足或者增长乏力的权宜之计。

由于腐败的受益者经常会进行反扑，因此完善治理绝非易事。这是各相关方（包括政府、机构、公民社会、媒体和私营部门）之间的一场复杂而长期的斗争。因此，要想取得最终的胜利，绝对离不开坚定的政治决心。

## 传统政策

从经济角度来看，有些基本原则适用于大部分国家，能促进治理，例如强化法律的实施、提高政府效率、支持财政和反腐机构。

博茨瓦纳、智利、爱沙尼亚和格鲁吉亚等国家一直在努力减少腐败。它们在反腐斗争中取得成功的原因是多方面的，其中包括政治意愿、减少腐败机会的措施（如减少官僚作风、降低贸易壁垒），制约腐败行为的措施（如独立的司法制度或强大的反洗钱框架）以及完善财政部门（通过提高透明度和加大管控力度）。

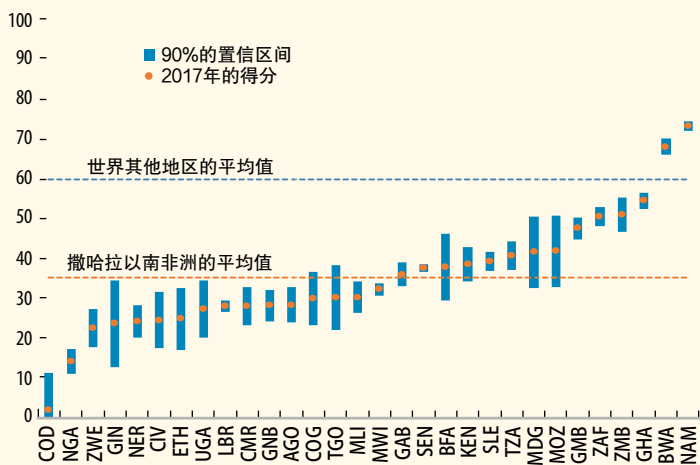
在那些肩负反腐使命的机构中，积累专业知识和赋予员工权力会增强他们的起诉能力，弥合民意与法庭之间的差距。当政府法治能力不足时，反腐案件往往会失败。加强公司治理并完善权力制衡制度，尤其是通过为国有企业建立更有效的治理结构，也是有效的方法。

体制改革需要一定的时间，加大现有法规的执行力度是朝着正确方向迈出的一步。

### 低于平均水平

几乎所有非洲国家的治理得分都低于世界其他国家和地区，除了表现一直很好的博茨瓦纳和纳米比亚。

（百分比）



资料来源：《国际国家风险指南》。

注：图中的数据标签使用的是国际标准化组织（ISO）的国家代码。



通过为政府提供全新的平台，吸引公民和企业家参与其中，数字化开辟了全新的反腐之路。此外，数字化降低了信息获取的门槛，从而提高了透明度和问责力度。很多非洲国家正借此机会，以各种方式来提高服务交付和治理能力。

例如，在税收领域，电子纳税申报、退税和报关可节省时间并降低成本，也减少了腐败的机会。数据分析使基于风险的审计成为可能，从而缩短了报税的时间。

数字化还能提高支出效率。生物识别技术和电子支付系统有利于减少官僚作风引起的低效工作、更好地满足目标群体的需要、增加财政资金，并且可获得更多的好处。例如，人们通过数字支付来交学费，为的是绕过官员，减少欺诈和腐败。

数字化还有助于提高采购的透明度、包容性和效率。集中采购可减少国有企业以及省和地方政府中的利益冲突和滥用职权的现象。

## 实际效益

对于撒哈拉以南非洲的民众来说，这种治理红利到底意味着什么呢？加强治理和减少腐败将给政府带来更多的收入，提高收入的利用效率，加大私营投资和提供更多的就业机会，以及有更多的资金可投向那些对长期发展至关重要的服务，例如健康和教育。我们预期它会在多个不同方面产生积极的效果：

- 完善税收合规，加强税收征管。在税收官员严格执行治理原则的情况下，海关和税收部门能更有效地打击走私和非法资金流等犯罪。如果民众相信政府支出的有效性，那么他们可能就更愿意依法纳税。

- 更有效的预算流程，更高效的政府支出。有效的治理可帮助政府降低投向可能造成贪污的项目的风险（例如，华而不实的东西）。

- 巩固发展成果，促进社会融合。随着收入

## 衡量治理效果的方法

治理是一个涉及政治、经济和制度的多层面的问题。那些会产生重大经济影响的指标包括腐败（以权谋私）、政府效能（公共政策和服务的质量）、监管质量（政府制定和实施营商政策和法规的能力）和依法治国（尊重合同履行、财产权和执法）。

要将各种不同的治理要素整合到一个指标中，这是一个不小的挑战。由于文化差异——一个国家的腐败在另一个国家可能是惯例，或者治理的不同特征会聚合在一个指标内，那些综合性的主观测量方法可能无法充分地体现现实情况。虽然对腐败的认识往往是人们关注的重点，可大多数测量方法不够具体，无法有效地说明政治机构、政府法规和政策的质量。

的增加，政府可在民生方面投入更多资金。加强治理有可能使穷人成为最大的受益者，毕竟他们更依赖于社会服务。随着政府加大对教育和医疗领域的投资，这将推动经济和社会包容性，降低脆弱性。

非洲大陆受到多种因素的影响，正处于转折点。通过数字化和开放式数据，年轻一代可获取实时信息。目前，他们要求那些当选的官员能确保透明度和问责制。而且，为了吸引外国投资并融入全球经济，非洲各国需要坚持有效的治理原则。尽管各国选择加强治理的途径不同，但最终获得的红利将非常丰厚，完全值得争取。有效的治理从未像现在这样重要。<sup>FD</sup>

尼尔森·索布里尼奥（NELSON SOBRINHO）和维姆·塔库恩（VIMAL THAKOOR）都是IMF非洲部的经济学家。本文基于IMF工作报告（19/1），作者包括：阿米尼·哈马迪（Amine Hammadi）、马歇尔·米尔斯（Marshall Mills）和理查多·维罗斯（Ricardo Velloso）。