

金砖五国的可持续性治理

内容提要



内容提要

在巴西、俄罗斯、印度、中国和南非等新兴经济体的快速发展正在使其与发达国家的差距拉近，在最近几年一直令人叹为观止。众所周知的金砖五国这个简称，指的就是这些正在崛起的大国，在过去十年来对全球经济和政治关系带来了重大变化。然而，不能继续认为过去20年里增长的模式将继续有增无减，应该牢记，金砖五国在各自的发展道路上面临着相当大的障碍。这些障碍包括从极端的社会不平等和猖獗的腐败产生的政治和社会不稳定的威胁，以及因基础设施不足，使得无法跟上最近几年经济的快速增长而造成的问题。进一步的障碍，包括严重的环境问题和人口压力对劳动力市场和教育及社会福利制度的重压。

即使金砖五国想努力保持其令人印象深刻的高速经济增长，但这本身并不足以迎接未来的挑战。事实上，区域和社会不平等现象明显的金砖五国可能会意识到社会不平等和环境的可持续发展问题在进一步加剧。实践表明，新兴的大经济体，如韩国和台湾在其经济发展中的适当阶段做出了正确的政策选择而没有落入中等收入阶层怪圈，因此可以成功地维持稳健增长。要想在这方面做出正确的选择，就需要发展基础设施，调整教育、医疗保健和创新体系结构，以及确保制度稳定和法律上的确定性。事实上，实行善治的领导人会将经济繁荣作为动力，推进正在进行的改革，以实现可持续的增长，从而对整个社会产生广泛影响。但是，最新的国际调查表明，在此处正是缺乏这种更有效的治理能力。

金砖五国的政治制度究竟怎样？每个国家是否都有适合的体制框架来推进其发展道路并有效地解决改革的可持续发展问题？每个政治制度可持续发展的结构性障碍是什么？在国际专家网络的支持下，贝塔斯曼基金会在每个金砖国家进行了一项基于指标的国家资源和治理水平的考察。本研究考察15个政策领域，包括经济、劳动、教育、医疗卫生、社会福利、环境研究和创新政策，使用可持续治理指标（SGI）的分析工具。这里的资源为核心政策领域改革的需要提供一个系统说明。同时，考察每个国家的治理制度表现，即核心行政机关和其他政策的参与者。这样，就可以对每个金砖国家的改革能力进行探索，也就是说，探索某个政治体制对发现问题并且可以制定战略解决问题的能力。

在金砖国家之间进行比较，就可以看出各自的大体优势和弱点。进一步可以洞察每个国家政治把向能力中带来成功和引起结构性赤字的因素。如果在进行了比较评估后将

改革需求和改革能力方面的发现联系在一起，那么在每个国家的发展前景方面，可以看到相当大的差异——

这些前景，在某些情况下，与普遍的未来成长和进步的说辞/假设不匹配。如果我们再将联系起来，在改革的必要性和改革的能力进行比较评估的结果，我们看到相当大的差异，每个国家的发展前景

展望，在某些情况下，不匹配的普遍说辞/假设未来的成长和进步。每个金砖国家的发展前景是什么，这些国家的SGI结果又是什么？

俄罗斯-金砖五国集团中表现最差

俄罗斯在金砖国家集团中的表现是最差的，其政府在把向能力上暴露出了明显的弱点。该国中央政府的战略规划能力滞后，缺乏有效的部委之间协调和执行能力。政治庇护和侍从主义盛行，缺乏独立的专家和其他利益相关者的参与，以及频繁的政策沟通方面的矛盾性，可持续的政府作出前瞻性的决策在今天的俄罗斯几乎是不可能的。即使是中期，改善的希望也不大，这是因为俄罗斯联邦“组织改革能力”一项，即考察机构自我监测和改革的能力一项是表现最差的。在比较民间社会的参与结构时，只有中国的得分更差。

印度-明显的问题，但国家一级的改革能力很强

印度的发展前景在相当程度上很有前途。该国的经济前景是积极的，这是因为其人口发展相当有利。但是，SGI专家提出了警告，乐观的增长预测结果是依赖于印度次大陆的能力来克服巨大的社会和地区差距，实现基础设施现代化，并通过在教育 and 医疗保健行业的改革与贫困作斗争，取得进一步的进展。至少在国家一级，

SGI专家肯定了印度的中央政府转向能力。该国的国家战略能力一项排名最高大部分是因为其内阁所起到的作用，总理办公室的技术专长和强大的协调能力，学者和政府之间的积极交流对话，以及在重要政策建议方面对社会团体进行咨询在一定程度上的制度化。虽然像中国这样，有显著的区域差异需要更多的注意，但是次大陆的政府在如何有效地实施政策方面表现出明显进展。在治理方面尤其重要的是，政府做出了更多的努力加强监督机制，与该国猖獗的腐败作斗争。

中国-继续增长与深远的改革相挂钩

与其他金砖国家相比，中国的分类是有点矛盾的。SGI专家指出，一方面中国具有相当大的开发潜力，并已作出战略决策的经济政策。然而，中国的经济持续增长的前提是在关键政策领域以及治理机构和制度内的深远改革。事实上，由于极度的社会不平等、人口的发展、日益严重的环境问题、新兴的房地产泡沫、腐败和缺乏法律上的确定性，中国的政治和社会稳定面临着相当大的风险。专家们还表示，国家控制的金融体系改革是很有必要的。并不清楚中国是否会随着时间的推移实施稳定的长期解决方案来解决以上问题，这是因为该国与其他金砖国相比，在治理结构这一领域的表现显示出极大的差异。该国的长期战略政策规划较为突出，其分级系统对于部委之间的协调作用也比较有效。然而，政府并不咨询独立的学术资源。和印度一样，中国多层次的政治制度在治理质量方面显示出很大的地区差异，这反过来又对周边地区公共服务的质量产生了负面影响。在反腐败斗争中，中国没有自由的媒体系统和独立于国家的公民社会部门。未来的问题包括是否中国的领导层能够保持其在最近这些年中的适应性，以及能否兑现承诺进行与迅速关闭的人口机会窗口相关的改革。迄今为止，反对派和中国共产党（CPC）内有影响力的利益集团权力斗争已阻止了这些负面趋势的逆转。

南非- 显著的适应性，但老问题依旧

南非的治理能力在金砖五国组中排名中等。然而，正确看待这个位置需要仔细推敲，中等成绩掩盖了单个研究项之间的紧张。一方面，一些最近的发展在于改革能力的改善，但重大的弱点依然存在。首先是积极的一面，政府最近作出了体制构成的重大变化，加强其战略规划能力。政府会调动学术专长、民间社会行动者和利益集团参与政策制定过程，通常都能获得成功。然而，南非政府的部委间协调方面、政策的实施和政策沟通方面仍然有较大的改善空间。在教育 and 劳动力市场政策的重点领域，南非还是表现出了明显的弱点。非国大（ANC）政治派别的增长以及突出的庇护、腐败和裙带关系问题带来了进一步的负面影响。此外，在国家和地方各级的资金也得不到有效利用。

巴西- 实现长期的社会解决方案方面，在金砖五国中排名最佳

SGI专家认为，巴西是金砖五国中最有未来前景的国家，评估显示在关键政策领域适用于目前的趋势以及治理能力。长达数十年的军事独裁的遗留问题仍然是显而易见的，南美洲最大的国家仍然面临着紧迫的问题，特别是基础设施不足和高度社会不平等的状况，在教育领域表现得特别尖锐。然而，该国很快就认识到时代的主题，并在最近几年实施了通过目前政府经过选择

保留下来的重要改革措施。社会部门的建设性发展关系到新的社会措施和上届政府制定、现政府仍使用的最低工资政策是否成功。尽管趋势乐观，但SGI专家们表示政府应特别注意进一步加强其把向能力。即使政策的定向是长期的，但采用时间跨度还显过短。因此，虽然体制结构针对于战略规划能力在最近几年持续巩固，但是巴西在这方面还是相对有些落后于其他金砖国家。除了这些方面，部委之间的协调和政策把向能力比较好。在实施质量方面，与其他金砖国家相比，巴西政府的表现相当不错。但是，这些表现要看具体的政策领域。虽然政府一直在该领域的社会政策十分成功，但是在基础设施项目和产业政策方面却有些滞后。

像南非和印度一样，巴西已经进入了积极和建设性的文明社会，这对于可持续治理是重要资源。卢拉政府在积极参与民间社会与贫困和社会不平等现象作斗争的过程中树立了一个令人印象深刻的榜样——

这是一个在过渡时期具有挑战性的任务。因此，专家们评估了巴西的发展趋势，整体相当乐观。