

投资于亚洲的治理基础设施： 后疫情时代的愿景

Dilip Mookherjee

波士顿大学

亚行治理论坛主旨演讲
2021年10月25日

The views expressed in this presentation are the views of the author/s and do not necessarily reflect the views or policies of the Asian Development Bank, or its Board of Governors, or the governments they represent. ADB does not guarantee the accuracy of the data included in this presentation and accepts no responsibility for any consequence of their use. The countries listed in this presentation do not imply any view on ADB's part as to sovereignty or independent status or necessarily conform to ADB's terminology.

简介

- 随着新冠疫情（有可能）得到控制，发展中国家除了面临着诸多先前存在的问题外，还面临着新挑战。
- 现在是重新评估发展政策优先事项的好时机。
- 对于亚行来说，问题是未来十年对亚洲国家的外部发展援助应该关注哪些领域。
- 外部援助能够在哪些重要领域产生最大收益 – 我希望分享自己的想法，为这方面的工作提供协助。

简介（续）

- 投资基础设施需要合适的基础设施概念，以及对有效的基础设施投资过程的理解

- **基础设施的概念:**
 - 比物质基础设施更宽泛？包括人力资本投资？和社会保护机制？（见美国对立政党之间的辩论）

- **基础设施投资的过程:**
 - 投资最终由东道国政府实施
 - 治理的信息和问责机制决定了实际的投资程度及其有效性

投资于治理

- 对亚行这样的外部援助机构来说，合理的做法是投资于基本的治理基础设施，加强信息支持系统和对地方决策者的问责

- 这些决定了对物质和社会基础设施的实际投资，以及投资的效果。

- 我将针对四个领域提出具体建议
 - 农业
 - 社会保护
 - 城市治理
 - 可持续发展

限定条件

- 以下是一份基于近期学术研究的“愿望清单”
- 在座几乎所有人的实践经验和实地经验都比我丰富
- 我的研究和观点主要基于印度、中国和南亚地区其他国家

1A. 农业土地记录

- 许多国家缺乏完善的土地记录，如孟加拉（Raihan et al 2020）和印度（Deininger 2008, Bardhan-Mookherjee 2010）
- 土地记录办公室保存着基于过时地籍测量的地块档案，而不是按地块和家庭组织的计算机化数据和最新的土地质量详细资料
- 计算机化的记录应准确、防篡改、可被多个用户即时访问。

1A. 农业土地，续

- 信息的易获取性和可信度促进了市场效率：减少腐败、冲突、加强产权、激活土地市场和提供土地抵押贷款。
- 对提高国家能力同样重要：税收管理、社会保护和扶贫计划的目标定位，都需要对拥有的资产进行评估和估值
- **需要：**推广最佳做法；协助实现土地记录的现代化

1B. 农业研发与推广服务：

- 中国的水稻产量至少是印度的两倍，主要得益于中国早在1960年代中期就成功开展了杂交水稻的研发项目 (Khush 2013, Singh et al 2015)
- 水稻种植区农业生产力和农民富裕程度差异的唯一最重要源头 (Yu 2012)
- 除了研究之外，由于种子和肥料的相对价格和可及性，杂交水稻品种的推广在印度（占水稻种植面积4%）和中国（占50%）各不相同。(Singh et al 2015)
- **需要：** 在整个亚洲协调农业研究和推广工作

2. 反贫困和社会保护机制

- 经济学理论明确支持将人力资本发展机制作为宽泛的基础设施概念的一部分：与物质基础设施一样重要
- 增长和公平需要易受贫困和风险影响的家庭对人力资本进行适当的投资（越来越多的证据表明对幼儿时期的母婴保健、儿童营养、学习方面投资的重要性）。
- 新冠疫情和关键的传染病问题突出了使社会各阶层平等获得公共卫生信息和服务的必要性
- 然而，扶贫和社会保护机制的关键是目标定位

2. 反贫困和社会保护机制，续

- 许多亚洲国家的现有机制都存在3C问题（腐败、俘获和庇护主义）（菲律宾（Khemani 2015），泰国（Vera Cossio 2020），印度（Bardhan et al 2020））
- 关键的困难在于：
 - 缺乏可靠的信息，无法了解各地和各家庭实际需求的分布情况（Mookherjee-Nath 2020）
 - 绕过中介机构的弱势群体的金融排斥现象

2A. “需求” 信息系统和金融发展

- 这意味着公式约束的转移支付方案是不可行的，需要政府将分配权交给官僚和地方政府官员，并进行有限的监督，从而产生了3C问题
- 最近，印度尼西亚（Olken et al 2020）和巴基斯坦（Haseeb and Vyborny 2021）在加强国家信息系统的基础上，采取了公式约束的援助计划，显示出目标定位方面的明显改善。
- **需要：** (a) 家庭和地方资产和需求的可靠信息系统； (b) 金融知识的普及和能够使用手机或银行直接转账

2B. 外出务工人员：全国范围内的识别和权利机制

- 新冠疫情危机凸显了大量被困在城市的农名工的困境，他们急于返回家乡
- 由于城市中的外来人员无法获得医疗和社会保障
- 反映了基于家庭主要住所的身份识别和权利机制的巨大缺口
- 对政府来说，提供临时住所和返乡交通是一个重大的后勤问题。
- 也导致疾病向农村地区的传播

2B. 外出务工规划：结构转型

- 通过结构转型实现更快增长，需要将大量的劳动力从农村重新分配到生产力更高的城市地区(Gollin et al 2014)
- 最近的研究表明，非金钱的抑制因素 (Bangladesh experiment: Lagakos et al 2020) 和信息壁垒(Kenya: Baseler 2021) 对迁徙的重要影响
- **需要：** (a) 全国范围内的识别和社会保护计划 (b) 就业市场信息和与潜在雇主的匹配 (c) 补贴分散城市就业和培训计划 (**Dreze 2020**)

3. 城市治理

- 中国的城市化和工业化比印度速度更快，相关的原因是城市基础设施的支出和对应的城市政府性质的巨大差距（中国占GDP的4%以上，而印度不到1%）：
 - *财政能力和自主权：高度且日益依赖地方税收和预算外融资机制（而不是来自上级政府的拨款）(Song 2013)*
 - *组织效率：印度似乎较低，因为涉及的政府机构众多（地方-州-国家-国营），管辖权重叠。(Banerji et al 2013)*
 - *领导人的选拔和问责：中国市长的绩效驱动选拔和晋升机制 (Yao and Zhang 2015, Chen, Li and Yu 2018)*
- 然而需要进行更系统的研究

3. 城市治理，续

- **需要：** 研究、建议、传播城市治理的最佳做法：
- *加强财政能力：* 加强财产税评估和征收机制，设计和实施基于基础设施利益的收费（如面向开发商的土地拍卖）
土地征用和补偿： 设计向被征用土地的所有者提供适当补偿的机制（这将得益于改善土地记录的工作）(Ghatak et al 2014)
- *提高组织效率：* 减少主管机构的重叠，重新设计责任分配
加强领导人的问责制： 监督和问责机制（例如，公用事业监管机构、公民理事会、公民评价卡）

4. 可持续发展

- 污染、环境退化和气候变化的问题日益严重
- **需要:**
 - *加强控制机制:* 对于空气和水污染, 需要污染测量和执行机制 (如第三方审计 (Greenstone et al 2013))
 - *清洁能源替代:* 研发、推广太阳能和风能的新技术、低碳燃料
 - *造林和流域开发:* 在森林砍伐和缺水严重的地区, 以当地社区的积极参与为基础
 - *限制海岸破坏和加强适应机制:* 采取措施恢复沿海屏障和脆弱的海洋生态系统, 使其免受海水水位上升的影响, 生计适应和重新安置脆弱的沿海社区

结论

- 这是一份基于学术研究和个人观点的长长的愿望清单
- 亚行在这些领域可能已经有许多正在进行的项目，这些项目应该继续
- 而目前未涵盖领域，希望能考虑加入
- 非常感谢您的关注!