

发展的程度

新的数据表明，一个国家公务员的受教育程度越高，该国的经济发展水平越高

拉巴·阿瑞兹克、马克·昆廷

国民教育程度通常被认为是经济增长的重要因素。经济学家强调，从理论上讲，教育通过三个主要方式促进经济增长，即教育增加劳动力生产率，提高生产水平；教育通过改善投入、加强加工流程和生产更好的产品，使技术创新成为可能。教育推动了知识的传播和新技术的推广，从而也促进了经济增长。

教育促进经济增长似乎是一个显而易见的问题，但教育与经济发展关系的实证研究表明，这一问题并没有明确的结论。这主要是因为教育水平并没有得到适当地测算。教育和经济发展关系的实证研究传统上使用基于普通人群受教育年限的方法（见专栏1）。但这种研究方法由于只考虑了受教育的年限而没有考虑教育质量而饱受诟病。当通过测算认知技能

来考察学习问题时，会发现教育和经济发展之间存在更紧密的联系（Hanushek

专栏1

衡量教育水平

大部分关于教育和经济发展的研究主要集中在一个国家国民的整体受教育程度。例如，Barro 和 Lee 对 146 个国家在 1950—2010 年期间的所有成年人口按照性别和年龄分组，以 5 年为一个周期进行衡量。他们发现各国普通人群的受教育程度差异极大，富裕国家普通人群的受教育年限平均为 11 年，而贫穷国家普通人群的平均受教育年限为 7 年。

但其他关于两者之间联系的研究却没有明确的结论，这也是研究人员寻求更好的方法来衡量教育及对治理和发展贡献的原因，如使用认知技能来衡量教育水平。



和 Woessmann, 2008 年)。

几乎在所有国家，政府在影响经济增长的决策方面发挥着重要作用。正如经济学家所言，一国聪明和公正地治理国家的能力，对于经济发展至关重要。但无论从数量还是质量上分析普通人群的教育水平，对于评估教育对一个国家经济发展的作用可能都毫无用处。公务员的受教育程度可能会与普通人群的受教育程度有所不同。研究人员重点研究了领导层，研究结果表明，高层的教育程度对于经济增长确实有影响 (Jones 和 Olken, 2005 年; Besley、Montalvo 和 Reynal-Querol, 2011 年)。但是，尽管领导层制定了管理政府的各项制度和发展方针，但并不是由他们具体推动实施。

我们再重点研究下一个层次，考察公务员的受教育质量。这些公务员日复一日地影响政府政策的设计和和执行。我们发现公务员受教育程度越高，政府的治理能力越强，能够制定更好的决策并最终实现经济的更快发展。从过去 30 年超过 10 万名申请参加 IMF 经济学培训的公务员简历所建立的独特的数据库中，我们能够对公务员的受教育程度进行测算 (见专栏 2)。

通过分析不同国家公务员教育质量的差异，我们能够获得经济发展为何会出现差异的更多认识。我们还进一步探讨了为什么一些拥有高质量公务员队伍的国家最终崩溃，我们认为，在政府部门采取基于绩效的薪酬制度有助于吸引受过良好教育的人员。

受过良好教育的公务员

超过 10 万名应聘 IMF 的人员是其国家中央银行或财政金融部门的中层公务员。通过使用这些简历数据，我们能够找到教育质量和国家能力各方

面之间的关系，这些能力包括政府提供公共服务、公共物品开支和税收征收等方面。尽管普通人群的受教育程度数据能够获得，但政府机构工作人员的受教育程度数据很难获得。事实上，我们对政府部门特点了解非常少，对各国公务员数量的信息也很难连续获得，更不用说一段较长时期了。数据库旨在通过构建一个新的关于政府工作人员教育程度的数据模型来填补这一空白，虽然这些数据主要集中在经济和金融领域。

我们感觉数据范围较全面，涵盖不同年龄组、各种资历以及男性和女性。然而，中央银行和财政金融部门工作人员在多大程度上代表整个政府部门还难以确定。即便如此，我们仍相信，关注这一很难获得系统数据记录的领域，我们确实作出了重要贡献。使用这些数据，我们发现不同地区政府部门工作人员的受教育程度与普通人群有很大差异。拉丁美洲和撒哈拉以南非洲地区的普通人群受教育程度较低，但该地区很大比例的公务员拥有大学学历。

通过计算官员平均受教育年限的加权平均数，我们构建了一个教育程度的质量调整测算方法。我们使用 Universitas——一家全球大学网 (见专栏 3) 的学术

专栏 2

数据库：申请人员简历

本数据是根据 1981—2011 年期间来自 178 个国家申请参加 IMF 培训的 131,877 份公务员简历表格信息编制而成。IMF 能力建设学院的参与培训人员与申请人员的跟踪系统保存这些简历，简历信息包括居住国家、机构、年龄、性别、职位和详细教育背景 (如学位、毕业机构和海外学习经历等)。IMF 能力建设活动包括宏观经济政策的所有方面、国家统计和更专业的课程 (如金融)。课程或者在某个地区讲授，或者在 IMF 总部华盛顿特区讲授。申请人由其本国提名或本人自己申请。

专栏 3

评定学术等级

Universitas——一个全球大学网，依据各经济体大学的整体学术记录以及大学教授和较高教育学位的市场价值 (反映在具有较高教育水平人员的失业率上) 出版物等措施，对各经济体进行评级。对所有 48 个经济体的评级结果表明，美国排名第一，英国第二，加拿大第三，印度尼西亚排名第 48。在 Universitas 排名之外的经济体一律被评定为印度尼西亚得分的 25%。除发达经济体外，东亚和中东欧经济体公务员在顶尖的 48 个经济体其中之一学习过的比例最高。更概括地说，发展中经济体中很大比例的公务员曾在国外发达经济体学习过。



评级作为权值。根据其对所有 48 个经济体的评级结果表明，美国排名第一，英国第二，加拿大第三，印度尼西亚排名第 48。当我们考察公务员在何地获得学位时，我们发现，除发达经济体外，东亚和中东欧地区经济体公务员在 48 个顶尖经济体其中之一学习过的比例最高。采用我们的教育质量评定方法，我们发现在公务员质量越高的经济体，经济越能够获得较大增长（见表 1）。当我们抑制初始人均 GDP 影响，凸显处于追赶地位的经济体更容易获得增长这一事实时，这一正向联系依然成立。

教育和政府有效性

政府治理有效性对经济发展至关重要。毕竟，如果国家一个无法遏制腐败，不能保障法律实施并培育有益于私营部门发展的环境，那么实现经济发展的前

以及基于《国际国别风险指南》(International Country Risk Guide) (2012 年) 数据获得的腐败指标之间的相关性。政府部门更高的受教育程度与腐败较少发生有相关性。这些发现表明，一个受教育程度更高的政府工作人员能够通过避免滥用公共资金和保护私营企业，最终获得更高的经济增长。

而且，我们发现，一个国家公务员受教育程度较高，该国就能够征收更多的税收。税收征收是发展中经济体面临的最大挑战之一，能够征收更多的税收应被视为发展中国家治理和建设能力的标志 (Besley 和 Persson, 2009 年)。教育程度指标和税收收入占 GDP 的比例存在正相关，而且对于所考察的大部分国家，正相关性还非常强。这些发现表明，受教育程度更高的公务员在税收管理以及确保服从、理解和促进私营部门发展方面更为有效。

政府管理有效性的另一个方面反映在国家支持、规范和监管私营市场（如国内金融部门）发展的能力，

一支受过更好教育的政府公务员队伍有助于提高国内金融部门标准。

景仍很遥远。数据表明，公务员质量调整教育与政府治理有效性的各方面存在正相关关系。也就是说，当公务员受教育程度越高，腐败和高税收越少，政府金融管理越好，私营市场也会得到更多支持。

政府部门人员更高的教育水平与那些部门腐败较少发生有相关性。图 2 说明了我们的测算的受教育程度

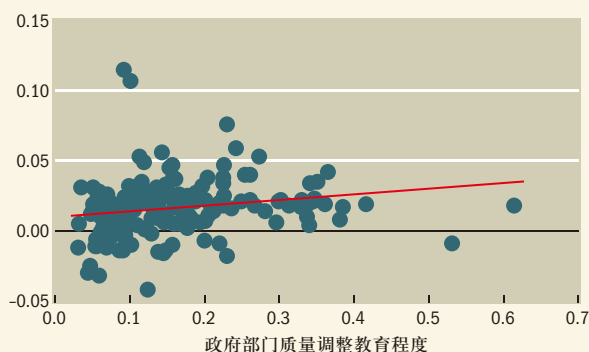
私营市场发展在促进增长方面将发挥重要作用。我们发现，在我们的政府部门教育质量调整测算指标和涵盖国内金融部门标准（包括管理、监督和竞争）复合指数之间，存在正向、统计学和经济学方面的重要联系 (Ostry, Prati 和 Spilimbergo, 2009 年)。这表明，受教育程度更高的政府公务员队伍有助于提高国内金融部门标准，随之促进私营部门发展和经济增长。

图1

教育增长

公务员良好的受教育水平与经济增长较快密切相关。

(人均GDP增长, 1970—2009年, 百分比)



资料来源: Arezki 等 (2013年); Heston 等 (2009年)。
注: 质量调整教育依赖Universitas评级, 评分从0 (所有政府公务员只拥有高中学历) 到1 (所有公务员均拥有美国大学博士学位)。

教育与制度

一个关键问题是良好的治理是否是由于公务员受教育程度较高，或者是否教育是有力制度（如检查、独立司法部门支持平衡）的结果。如果是制度促进了教育，那么公共政策应重点加强某些特定制度，确保有才能的公务人员选择加入政府部门工作，并确保一个国家的教育系统能够增强认知技能。

最近的研究强调制度在影响经济发展结果方面的作用。例如, Acemoglu, Johnson 和 Robinson (2001 年) 验证了制度设置质量（如旨在限制投资者被没收风险的制度），与国家大部分人口人均收入方面的因果关系。Arezki 和 Dupuy (2013 年) 通过该方法建立的理论模型表明，政府部门受教育程度更高的公务员和社会整体福利之间存在联系。这些发现表明，由有才能公务员制定的决策提高了所提供公共服务的质量，随之带来经济增长。

这一模型产生了两个重要的理论预测，并得到数

据支持。

• 当制度足够健全时，在国有部门工作的热心公益的人会比在私营部门更多。原因在于更有力的制度使腐败远离政府部门，限制了由于公务员腐败对公共财富的攫取。受教育程度较高的人员一般热心公益，而且更善于提供公共服务。这不仅因为他们拥有优越的技能，而且是因为他们更善于判断何时更适于让私营部门自由发展。预测与图2所示更高的教育水平与较少腐败之间的正向联系直接相关相一致。当优秀人才倾向于在政府部门受教育程度更高的机构工作时，就能够提供更多的公共物品和更高的经济增长。

给予热心公益人员的奖励提升了社会整体的福利水平，尤其是当制度羸弱时。这样的奖励项目使政府部门对热心公益的人员具有更大的吸引力，因此提升了提供公共物品能力，促进经济增长。这与我们的经验发现相一致，即基于绩效的薪酬通常与受过较好教育的政府部门工作人员有关。

• 从政策观点看，我们的发现表明，提高政府效能能够实现，如通过增强司法系统。一个能够推进法律公平实施的有效的司法系统，将可能劝诫公职人员不要试图通过操纵规章制度将公共开支用于自肥，也可能阻止某些有腐败倾向的人员加入公务员队伍。

实施基于绩效的薪酬制度有助于吸引受过良好教育的个人。关于薪酬问题的政策争论目前只集中在私营部门CEO这一很小范围。世界各国，尤其是发展中国家，应当关注吸引教育程度较高的人员到政府部门工作，以增强提升公共物品的能力，从而促进经济发展。

新加坡是公务员实施基于绩效薪酬制度的国家之一，通过该制度，新加坡能够吸引并维持较高素质的公务员队伍，在增强政府有效性方面确实发挥了关键作用，最终使国家拥有良好的经济表现。■

拉巴·阿瑞兹克 (Rabah Arezki) 是IMF研究部高级经济学家，马克·昆廷 (Marc Quintyn) 是IMF能力发展研究所处长。

本文基于作者IMF工作论文12/231，“世界各国政府部门的受教育程度：来自新数据库的证据” (Education Attainment in Public Administration around the World: Evidence from a New Dataset)。

参考文献：

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson, 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review*, Vol. 91, No. 5, pp. 1369-1401.
- Arezki, Rabah, and Arnaud Dupuy, 2013, "Public Spirit, Selection, and Weberian Bureaucracies" (unpublished).
- Barro, Robert J., and Jong-Wha Lee, 2010, "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010," NBER Working Paper 15902 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Besley, Timothy, and Torsten Persson, 2009, "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics," *American Economic Review*, Vol. 99, No. 4, pp. 1218-44.
- Besley, Timothy, Jose G. Montalvo, and Marta Reynal-Querol, 2011, "Do Educated Leaders Matter?" *The Economic Journal*, Vol. 121, No. 554, pp. F205-07.
- Hanushek, Eric A., and Ludger Woessmann, 2008, "The Role of Cognitive Skills in Economic Development," *Journal of Economic Literature*, Vol. 46, No. 3, pp. 607-68.
- Heston, Alan, Robert Summers, and Bettina Aten, 2009, *Penn World Table Version 6.3*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania (Philadelphia, August).
- International Country Risk Guide, 2012, *Political Risk Services* (East Syracuse, New York).
- Jones, Benjamin, and Benjamin Olken, 2005, "Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 3, pp. 835-64.
- Ostry, Jonathan D., Alessandro Prati, and Antonio Spilimbergo, 2009, *Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries*, IMF Occasional Paper 268 (Washington: International Monetary Fund).

