



自然资源丰富国家要推动经济增长、减少贫困，须在当前消费和未来投资之间求得平衡

过犹不及？

越南下龙湾，工人们正在卸载煤炭。

克里斯·盖雷嘉、苏珊·杨

本文基于2012年IMF理事会报告“*Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries*,”（由Dhaneshwar Ghura和Catherine Pattillo领导的IMF工作人员小组撰写）以及IMF Economic Review文章“*Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries*”（由Andrew Berg等人所著）。

在过去数年，乌干达发现了储量高达35亿桶的石油资源；而近日，莫桑比克也探寻到了储量巨大的煤炭和天然气资源，并预计在不久的将来会发掘更多此类资源。这些国家能否从新发现的自然资源宝藏中获益？抑或重蹈其他资源型发展中国家的覆辙，为本国失败政策所累？这些国家的失败揭示了一个残酷的事实：如无健全的政策框架——尤其是税收和消费政策，资源再丰富也难逃迅速枯竭的厄运。很多发展中国家富藏石油、天然气、矿产、宝石等不可再生资源，这些自然宝藏如得到妥善管理，就可以帮助这些国家减少贫困、保持经济增长。

在尼日利亚等国，石油开采在过去几代中都是当地经济产业的重要支柱、财政收入的主要来源，而在同样富藏石油和天然气的国家（如东帝汶），这类

产业才刚刚起步。然而，在新近发现自然资源的其他国家，如乌干达或刚发现铁矿的几内亚、利比里亚，当地资源开采量或在近期呈现增长势头。随着资源的逐渐枯竭，一些国家的资源开采量会在几十年内急剧下降；而其他一些国家则有望将现有开采规模延续许多代。

自然资源是很多国家出口和政府收入的重要组成部分。例如在撒哈拉以南非洲，这类资源在近一半国家的出口中均占有较大比重（IMF，2012a）。然而，尽管坐拥丰富资源，这些国家的经济增长表现却起伏不定。

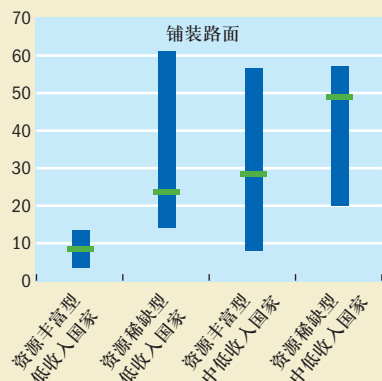
如何解释一些自然资源丰富国家糟糕的经济表现，各界一直争论不休。其中一种观点是，资源产业推动价格走高、降低了国家的整体竞争力，从而打击了其他出口部门（这被称为“荷兰病现象”；见《金融与发展》返归基础汇

图1

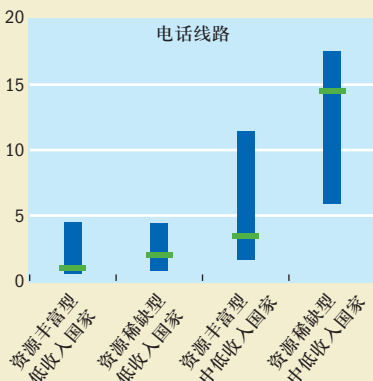
更少的支持

资源丰富型国家的基础设施往往比资源稀缺型国家更为薄弱。

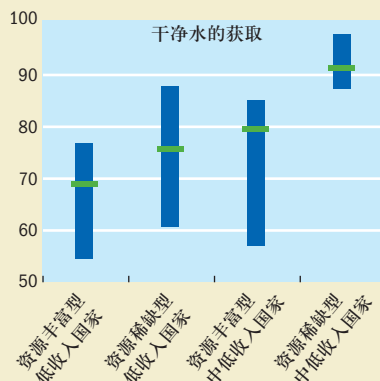
(占道路总数的百分比)



(占人口的百分比)



(占人口的百分比)



■ 四分位区间或中部50%区间

— 中值

资料来源：IMF，《世界经济展望》；IMF工作人员的估算。

注：自2000年公布的最新数据。

编专栏“‘荷兰病’：拙劣管理的财富”，www.imf.org/basics)。另一种观点则认为，不受管制且不断变化的价格因素增加了制定经济政策的难度。还有一种观点认为，资源部门的收益获得过于容易是对政府治理的挑战，会导致行政效率低下、冲突迭起、投资环境恶化。

将不可再生的自然资源转化为各种资产——不论是全人类共有资产、国家资产、私人资本或外国金融资产，从而在未来产生收益，并支持经济的可持续发展，应是资源丰富型经济体为之努力的根本出路。但各国为此交出的答卷却千差万别。由于投资不足且乏力，有些国家的公路、铁路、港口、电力等基础设施极其薄弱（见图1）。还有很多国家的自然资源收入留存较少——甚至在针对资源耗竭采取调控措施后，出现名符其实的低留存率。低留存率、低投资率、低增长率是造成很多资源丰富的发展中国家特有贫困的原因之一。的确，在依据标准贫困和其他社会指标评估其经济表现时，这些资源丰富型国家比资源稀缺型国家的经济表现更差（见图2）。

此外，自然资源出口国，尤其是石油输出国，必须应对出口价格的剧烈波动。健全的财政框架（例如智利政府制定的财政法规）、对冲性经济手段、健全的国内金融市场和充分的国际金融市场参与度，可以避免价格波动对本国经济造成冲击。而这类因素的缺失将导致一国财政随商品价格同步起伏——平均而言，资源丰富型国家政府收入的波动程度比其他国家高60%，且支出的波动性更大。

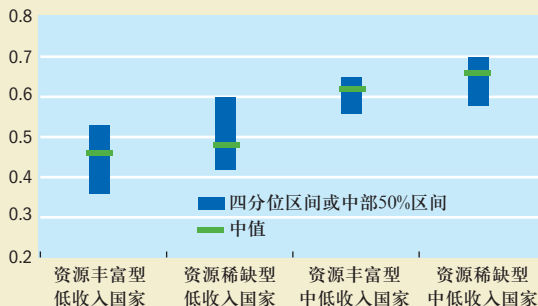
然而，近期自然资源输出国的经济增长率却赶上了资源稀缺型国家。这反映出资源产品价格走强、资

图2

资源丰富型国家的劣势

较之资源稀缺型国家，资源丰富型国家的人类发展指数更低。

(人类发展指数，0—1，中值和四分位区间)



资料来源：世界银行；联合国开发计划署；IMF工作人员的估算。

注：自2000年公布的最新数据。

源勘探取得新发现、经济政策改善等有利因素的作用（见图3）。

支出还是储蓄？

用资源收入刺激国内储蓄和投资，同时稳定消费使其免受收入波动影响，从而避免繁荣—萧条周期循环——这些新的资源管理策略有助于各国避免重复以往的决策失误。宏观经济管理的近期改进，以及考虑到发展中国家具体国情的全新分析，使自然资源收入

有望成为这些国家减少贫困、推动经济增长的积极因素。

对于资源收入用于消费和储蓄、投资的比例（以及去向），资源丰富型发展中国家将不得不做出艰难的权衡。

对于自然资源丰富的发达经济体而言，将资源收入储蓄起来或投资国外金融资产，每期消费资源财富的固定比例，等值于其全部资源财富所产生的隐性回报（持久性收益），都不啻为良策。这就是所谓的“持久性收益”策略。

经济（Collier 等人，2010 年）。

但迅速增加国内消费将导致宏观经济的不稳定，因此对上述国家而言，该策略并非明智之举。消费和投资增长将导致国内需求增加，进而造成短期供应“瓶颈”，这将反过来抬高国内商品价格，致使通胀压力降低国家的整体竞争力。

投资型消费的增加也会加重微观经济层面的“瓶颈”状态。国家在项目选择、执行和预算编制方面的软肋会降低其进行投资型消费的效率，并导致资源浪费。因此，采用更为循序渐进的方式逐步增加消费或

谨慎的政策制定者希望对消费进行一定程度的抑制，以在资源收益相对充裕时建立应急性的流动基金。

该策略有时也可应用于发展中国家，即便此方法受制于这些国家巨大的投资需求和有限的国际资本市场融资渠道。这些国家应采用新的分析策略管理其自然资源收入。

一方面，这些迫切需要发展的国家，眼前更急需把收入花在教育 and 医疗设施、疟疾防治网络、全民疫苗接种等领域，而面临艰巨的减贫任务；另一方面，这些国家必须将相当一部分资源收入用于储蓄和投资，以确保其经济的可持续增长。贫穷国家同样有大量未被满足的投资需求，且由于资金缺乏，其国内投资或将产生巨大的潜在收益。尽管增加现时消费在一定程度上缓解减贫需求，不啻为上策，各方专家仍建议贫困国家将大部分资源收入储蓄起来，并用以投资国内

许值得考虑——这个过程重在通过资源型投资消除现存瓶颈，有时也被称为“投资于投资”。例如，扩建培训机构以培养更多的教师和护理人员，或聘用具备相应技术知识的公职人员负责较复杂的基建投资项目的筛选和管理。当这种投资还在进行时，即使收益相对较低，在外部金融资产中的资金流动也可暂时中止。

自然资源丰富的国家还须面对另一个挑战——在资金流动的波动性高的情况下管理本国经济。由于商品价格波动较大、持续时间较长，这些国家难以对商品价格做出预测，并决定是否通过稳定消费或调整消费计划来渡过价格波动期。在商品对冲等市场手段匮乏或代价高昂的国家，谨慎的政策制定者希望对消费进行一定程度的抑制，以在资源收益相对充裕时建立

应急性的流动基金，来应对日后可能出现的收入骤减。在资源储量相对较多、可开发期相对较长的国家，资源收入波动更大、持续时间更长，公众对消费波动更为抵触，这类应急基金的最适宜规模也相对更大（因为这类国家对其资源收入的消费可能相对较多）。但消费不可能彻底摆脱价格波动的影响（抑或考虑到各种发展需求，把消费与价格波动剥离至少会付出高昂代价）。在实践中，政策制定者会考虑适度的不确定性，并据此做出决策（见本期《金融与发展》，“提取资源收入”）。

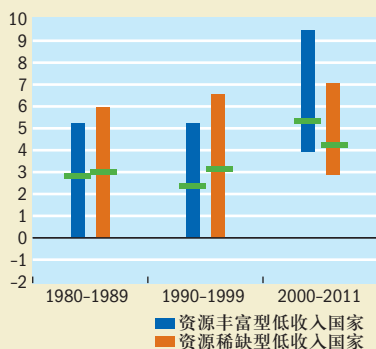
为此，IMF 开发了一套考虑资源丰富型发展中国家具体国情、可用于实际政策分析的投资工具（IMF，2012b）。对财政规则的利用是这套工

图3

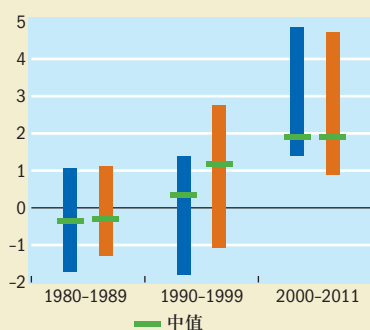
赶超之势

近期，自然资源出口国的经济增长已赶上资源稀缺型国家。

（实际GDP增长，百分比）



（人均实际增长，GDP百分比）



资料来源：IMF，《世界经济展望》；IMF工作人员的估算。
注：柱状图显示的是四分位区间或中部50%区间。

打开工具箱

在一个开展于安哥拉的试点项目中，IMF 的相关团队利用可持续投资工具设计了一个战略，旨在利用该国石油收入进行投资，以改变基础设施建设的落后状况（Richmond、Yackovlev 和 Yang，2013 年）。他们做了两次石油价格预测，以宏观经济产出为衡量指标，对安哥拉 2009 年之前实行的“即时消费”政策和一种更为循序渐进的投资政策加以比较。研究结果表明，当石油价格波动较小时，“即时消费”政策所带来的非石油 GDP 要多于在中、短期以更为渐进方式扩大投资的政策；但当石油价格大跌时，例如 2008—2009 年的那次波动，“即时消费”政策会对严重干扰公共投资和非石油 GDP 的增长。

渐进式的投资扩大政策为各经济体创造了有限时间，来增强自身的投资吸收能力。同时，各国可通过建立稳定基金，防止油价下跌导致规模投资需求减少。虽然投资增加较快时，经济增长所带来的收益会更明显，商品价格的历史周期性波动却揭示了财政缓冲手段的重要作用，即避免常见于资源丰富型发展中国家的繁荣/萧条周期循环，并帮助非资源出口国实现稳定、持续的增长。

具的一大特色——其有助于稳定收入，并就财政的长期可持续性、自然资源流动对一国国际收支的影响、储蓄—投资扩大计划的宏观经济影响作出相应评估。这些影响包括公共投资促进增长和增加收入、实际汇率波动——尤其是与资源收入国内支出或投资相关的实际升值（或“荷兰病”），以及对私人消费、投资、贸易部门产出等其他宏观经济变量的影响。

可持续投资工具

由博格等人（Berg 等人，2013 年）设计的“可持续投资工具”可帮助政策制定者决定公共投资扩大的幅度和速度。这类工具在设计时还考虑了投资与增长的内在联系，并设想公共资本回报率等因素。

通过对资源收入提前做出积极和消极预测，政策制定者可对计划性公共投资的相关政策方案予以分析，从而就资源收入在外部储蓄和国内投资之间的分配做出更为有据可循的决策。鉴于持久的发展收益是资源收入投资政策的一个核心目标，上述工具也可用于评估计划性公共投资是否具有长期可持续性，或其是否需要过量开支来维持由资源收入转化而成的资本。

通过权衡若干因素——这些因素会减少公共投资的增长性收益，上述工具锁定了资源丰富型发展中国家所面临的一些关键的宏观经济问题。第一，上述工具假定，若投资操作过程的效率低，每 1 美元投资所转化的建成资本将远低于 1 美元；第二，如果投资型消费增长过快，供应瓶颈、管理能力有限、行政无为

导致的各种“吸收能力限制”将进一步降低投资操作效率；第三，资源收入流动的波动性可导致投资型消费断断续续，进而造成过量的维护和操作要求，最终致使建成公共资本加速贬值和寿命下降。

该可持续型投资工具已被应用于安哥拉、阿塞拜疆、哈萨克斯坦、莫桑比克、土库曼斯坦等国。虽然这类工具在设计时充分考虑了各国的具体国情，其使用效果可在各国将不断变化的资源收入用于投资时，为一般性政策讨论提供关于宏观经济稳定性的启示（见专栏的安哥拉案例）。这类工具旨在帮助自然资源丰富的发展中国家避免走入资源收入投资的误区，并最终摆脱曾困扰众多此类国家的“自然资源诅咒”。

对正在开发新资源的乌干达、莫桑比克等国而言，其他国家开展资源收入管理的反面经验值得借鉴。政策制定者只要对本国经济吸收投资的能力有清醒的认识，就可通过扩大投资支出达到促进经济增长、减少贫困的目的。适当支出与储蓄部分资源收入并举，将有助于杜绝未来的支出锐减和经济不稳定的局面。■

克里斯·盖雷嘉（Chris Geiregat）是 IMF 财务部副处长；苏珊·杨（Susan Yang）是 IMF 研究部的高级经济学家。

参考文献：

Berg, Andrew, Rafael Portillo, Shu-Chun Yang, and Luis-Felipe Zanna, 2013, “Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries,” IMF Economic Review, Vol. 61, No. 1, pp. 92–129.

Collier, Paul, Frederick (Rick) van der Ploeg, A. Michael Spence, and Anthony J. Venables, 2010, “Managing Resource Revenues in Developing Economies,” IMF Staff Papers, Vol. 57, No. 1, pp. 84–118.

International Monetary Fund (IMF), 2012a, *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa, Sustaining Growth amid Global Uncertainty* (Washington).

———, 2012b, *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries* (Washington).

Richmond, Christine, Irene Yackovlev, and Shu-Chun Yang, 2013, “Investing Volatile Oil Revenues in Capital-Scarce Economies: An Application to Angola,” IMF Working Paper 13/147 (Washington: International Monetary Fund).