

欧亚大陆的 下一道曙光

马克·霍顿、乔纳森·邓恩

20年前，随着前苏联的解体，纳戈尔诺—卡拉巴赫地区因领土争端引发大规模战争，阿塞拜疆陷入艰难的绝境之中。1993年中期，阿塞拜疆爆发了一场政治危机，国家总统突然离去。同年，该国的产出急速下降23%，此后两年（即1994年和1995年）分别下降20%和13%。1993年，阿塞拜疆通货膨胀率高达1350%，1994年和1995年分别为1800%和500%。但令人欣喜的是，1994年，石油出口贸易为阿塞拜疆创造了两亿美元的经济价值。

到2003年，阿塞拜疆的经济形势有了显著改善。国家经济逐渐复苏，1996—2003年间，GDP年均增长率达到7.5%；1997年以来，人均收入增长了5倍，且每年通货膨胀率维持在3.5%或更低的水平；2003年，阿塞拜疆的石油出口额高达22.5亿美元。

如今，阿塞拜疆主要经济指标的表现更加令人欣喜。2003—2012年间，经济增长平均达到了13.5%，人均收入从900美元飞涨至8000美元。中央银行准备金保持在140亿美元，相当于8个月进口总额；国家石油基金SOFAZ新增资产320亿美元。在黑海地区和欧洲，国家石油公司（SOCAR）在燃料零售、石油化学产品和媒体业务领域开展了大规模的收购。目前，阿塞拜疆年均石油出口额已达到300亿美元。

阿塞拜疆是中亚及高加索地区八国之一，该地区与中国、俄罗斯、土耳其、伊朗和阿富汗接壤。如果这八个国家合并成一个大国，其领土面积将高出法国和德国两国总面积的四倍以上，成为世界领土面积第七大国家；这八国的GDP累计达0.5万亿美元，会使该地区

跻身全球GDP前25名之列。

自然资源的作用

中亚及高加索地区国家自然资源极其丰富。其中，阿塞拜疆和哈萨克斯坦跻身于全球25大石油出口国之列，阿塞拜疆、哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦均为全球前25大天然气出口国。该地区其他国家——亚美尼亚、格鲁吉亚、吉尔吉斯共和国和塔吉克斯坦虽然不产油气，但也从石油天然气和其他商品出口转运业务中获得丰厚的经济利益。

阿塞拜疆油气收入的增长也显著带动了哈萨克斯坦和土库曼斯坦的经济繁荣，两国人均收入分别达到12000美元和6000美元，在15年前的基础上增长了10倍之多。与阿塞拜疆一样，哈萨克斯坦和土库曼斯坦在收入水平提升的同时，也积累了大量储蓄。2012年年底，哈萨克斯坦国家银行准备金总额达到300亿美元，相当于5个半月的进口总额；国家基金总资产规模达近600亿美元；两者累计总额占全国GDP总量的40%以上。土库曼斯坦多年来保持大量财政盈余，中央银行准备金和财政储备充裕。

对于中亚及高加索地区国家，自然资源财富是实现新兴市场地位的关键

位于哈萨克斯阿斯塔纳的拜特雷克观景塔。

中亚及高加索地区油气出口大国成功背后的原因是什么？当然，过去十年油气价格保持高位运行是不可忽视的一个因素。但除此之外，该地区油气产业飞速发展的一个重要原因还在于，西方国家、俄罗斯和中国油气企业向阿塞拜疆、哈萨克斯坦和土库曼斯坦不断输入专业技术和资金。此外，阿塞拜疆、哈萨克斯坦和土库曼斯坦还与该地区其他国家共同建设新的油气出口运输路线。

资源收入增加国家财富

除了上述原因，阿塞拜疆、哈萨克斯坦和土库曼斯坦还进行了有效的资源收入管理。这三个国家遵循已有的财政规则（即基于预算限额的一系列正式或非正式财政政策限制），分别建立了国家储蓄基金，使国内各经济部门摆脱油气收入不稳定造成的影响。储蓄基金在油气价格及出口额较高时积累了大量储蓄，以确保在油气价格下降或国家经济遭遇其他冲击时，商品收入支出能够保持平稳（见本期《金融与发展》，“获取资源收入”）。例如，这些储蓄基金在应对2008—2009年全球金融危机方面发挥了巨大作用。

哈萨克斯坦储蓄基金的90%来自于所得税、特许使用权费以及根据石油行业签署的产量分成合同获得的利润分成。储蓄基金的国外事项由哈萨克斯坦国家银行代为管理，年度拨款最高限额为80亿美元（约占GDP的4%），所有款项必须编入政府预算。此外，哈萨克斯坦法律还规定了有关该基金的其他财政指标，包括基金最低余额（当年GDP的20%）、扣除转移支付后的预算赤字以及国债利息上限以国家储蓄基金利息收入为准等规定。

阿塞拜疆有一个特殊规定，即境外石油收入的一半必须上缴国家石油基金。2005年，阿塞拜疆及其储蓄基金成为世界首个公布“采掘业透明度行动计划（EITI）”报告的国家或组织，EITI计划是一项旨在强化采掘业收入透明度和问责制的国际标准。阿塞拜疆储蓄基金的运作与国家预算保持高度一致，以确保财政政策的全面协调作用（在部分国家，由于石油收入支出与预算支出不一致，导致财政部长丧失对财政政策的有效控制）。国际知名审计机构会对储蓄基金的运行情况进行定期审核，并公布审核结果。

20年的转型阶段

除了改善资源管理效率，中亚及高加索地区八国自独立以来还取得了一系列其他成就。今年是这些国家推出本国货币的20周年，也标志着前苏联计划经济体制转型经历了20余年之久。在经过初期的社会秩序紊乱

和动荡之后，1996年以来，该地区的年均GDP增长率达到了7%，几乎高于世界任何其他地区。油气出口国年平均增长率接近8%，而该地区其他四个国家为6.5%。

在中亚及高加索地区所有八个国家中，通胀率大幅下降至一位数或较低的两位数。在2008—2009年全球金融危机爆发前的十年期间，财政赤字和债务水平显著下降，这是自然资源收入增长和财政体制（尤其是政府支出管控体系）改善的结果。不仅如此，在此期间，国民收入水平迅速提高，贫困率下降。

尽管如此，这些国家在其他经济指标方面与别的国家仍有差距，且面临较大挑战。

过去十年间，随着油气行业的不断发展，中亚及高加索地区国家对油气出口的依赖程度日益加强。油气产品占阿塞拜疆当前GDP的45%，占出口总量的90%以上，而这一比例在15年前为60%。油气出口产值在土库曼斯坦的GDP中所占比例也在90%以上。哈萨克斯坦的经济结构较为多元化，因此油气产品占GDP的比重较小，为10%，占出口总量的60%。这种对油气产品的高度依赖使得国家经济更容易受国际油气价格波动影响，因此，该地区成为了世界上经济增长率和通胀率最不稳定的地区之一。虽然国家储蓄基金能够缓解这种不稳定性，但并无法彻底解决这一问题。

过去15年的经济快速增长虽然提高了国民总体收入水平，但它既未创造大量的就业机会，也未能缩小贫富差距。这一现象反映了，油气行业虽然是经济高速增长的主要推手，但属于资本高度密集型产业，不需要大量劳力投入。总的来说，恶劣的商业环境增加了非石油类投资项目和创造就业的难度。而且，石油收入的上涨并未转化为医疗保健和教育指标的提升。由于政府在这两个领域的开支较低，导致相应指标落后于人均收入水平相当的其他国家。此外，基础设施建设（如道路、供水和通信）方面的巨大缺口还未彻底填满。

收入管理问题

尽管中亚及高加索地区油气出口大国采取了较为有效的自然资源收入管理措施，但仍然存在不少缺陷。

阿塞拜疆的非石油类财政赤字（即扣除石油收入）巨大，占非石油类GDP的40%以上。这是该国的一大隐患，因为国内大型油气田的预测服务年限较短，不久就会进入减产期。这也就意味着，政府要么设法找到与油气资源无关的其他收入来源，要么减少开支，或者二者兼顾。土库曼斯坦也有巨额非石油类财政赤字，但其国家储备高出阿塞拜疆许多，因此面临的压力较小。

阿塞拜疆和土库曼斯坦一方面还未显著提升社会

指标或解决基础设施建设差距，另一方面国内开支水平的持续上升使得实际汇率不断走高，增加了其他出口产业的压力。工资上涨速度也高于产能提高速度。

IMF 在近期与阿塞拜疆和土库曼斯坦的交流中强调，降低投资支出水平和强化投资支出规划、评估和管理的必要性。在哈萨克斯坦，大部分投资支出是由公私合作机构和预算外机构负责，最具代表性的就是大型国家投资控股公司——哈萨克斯坦国民福利基金。这种做法滋生了财政政策与政府预算的协调、开支透明化及潜在的或有负债等问题。另外，土库曼斯坦油



气基金（实际上是国家财政）的透明度极低。

中亚及高加索地区自然资源产业飞速发展的因素对于其他产业来说作用并不显著。大型跨国企业在非资源产业（电信行业除外）的外国直接投资非常有限。海外投资有利于推动经济多元化发展，并为非资源产业引入专业技术、管理方法和非债务资金。但该地区各国政府应注重改善商业环境，吸引外商投资，同时刺激国内投资。

另外，虽然油气出口贸易主要依赖于跨境运输管道投资，但其他产业方面的区域合作越来越少。在过去十年，参考占总贸易量的比重，中亚及高加索地区大多数国与该地区其他国家的贸易往来逐渐减少，也很少有区域内跨境投资的迹象。

区域合作减少的部分原因在于，虽然中亚及高加索地区正着手运输干道的升级和维护，但领土争议地区附近的过境通道和便道交通条件仍然很不理想。不仅如此，区域性电力贸易基础设施条件下降，污水处理系统运行效率低下。这些问题告诉我们，政府应进一步改善公共支出管理，提高支出效率，严厉打击腐败现象。

未来发展方向

尽管中亚及高加索地区在过去 20 年的经济表现较为乐观，但该地区各国政府应加快前进步伐，维持强劲增长势头，同时推动经济发展的多元化和包容性，以应对未来可能出现的各种经济冲击。就现状而言，各国可以利用本国自然资源优势，在未来十年内发展成为充满活力的新兴市场经济体。

世界各国的发展经验证明，经济多元化发展必然会促进人们生活水平持续提升。因此，该地区能源丰富国家应利用资源财富创造多元化经济结构。当然，经济多元化发展是该地区，甚至全世界所有油气出口国面临的重大难题，而且目前几乎没有可依循的成功案例。对于能源丰富国家，解决这一难题的首要任务是弄清楚其面临的主要挑战以及应避免哪些错误。

能源丰富国家政府应至少设法提高资源和公共支出利用效率，增强支出决策的透明性。虽然该地区部分国家遵循了有关政府开支的国际标准，如“采掘业透明度行动计划”，但政府支出利用效率和支出决策透明度还未达到国际标准。该地区国家尽管花费大量投资支出，但在解决基础设施建设差距方面收效甚微就足以证明这一点。另外，必须加强政府支出评估机制建设，确保有效评估支出利用效率，加大执行力度，打击腐败。

为使国家经济保持强劲增长势头，实现经济多元化、包容性和弹性增长，其他政策领域需配合采取相应措施。例如，必须为非资源类产业（包括中小企业）提供更多资金支持，这点非常重要。财政部门应限制那些效益低下的做法（如提供能源补贴），确保公共财政和收入管理逐步与国际最佳惯例接轨。金融货币领域应设法减少政府干预控制，加强中央银行的独立性和协调沟通，增强汇率弹性。总之，政府应尽量减少行政壁垒，打击腐败，否则会造成不公平竞争和公共资源浪费。

过去十年的发展经验表明，列出行动计划“任务清单”要比付诸实践容易得多。要想在未来十年发展成为多元化的新兴市场经济体，政府必须克服一系列挑战和风险。

这些风险包括：易受商品价格波动影响、区域整合进程缓慢及种种地缘政治挑战，如该地区内国家间局势紧张，西方国家军队将于 2014 年撤离其周边国家阿富汗。此外，还有严重的国内问题，如既得利益团体盛行、体制薄弱、政治言论参与渠道有限、问责制缺失、政策意见不统一等。

中亚及高加索地区国家政府巨大的潜在投资收益将有助于政府为非资源产业创造更多经济利益，并推动多元化经济发展。只有到那时，政府才能够充分利用其可观的人力资本及其位于欧洲、亚洲和中东交界处的战略地位优势。■

马克·霍顿（Mark Horton）是IMF中东和中亚部副主任；乔纳森·邓恩（Jonathan Dunn）是该部副处长。

本文基于 2013 年 5 月在吉尔吉斯共和国召开的一次主题为“前苏联解体后的转型之路与未来面临的挑战”的会议（www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/cca/）。