

尼日利亚的补救尝试

将尼日利亚石油横财转变成上帝的恩赐

Ngozi Okonjo-Iweala



尼日利亚费尼马市渔村旁边的天然气厂。

尼日利亚挥霍了它们20世纪70年代的石油横财，这导致了这个国家30年的经济停滞和公共机构的退化，其主要原因在于不合适的财政和宏观经济政策、腐败和管理不善的共同作用。此外，没有多少国家（甚至经济学家）充分认识到管理石油横财是一件困难的事情。最近的石油价格上涨再次给了尼日利亚一个将“石油资源的诅咒”变成上帝恩赐的机会。它必须从过去的错误中吸取教训，不能再像过去那样以缺乏经验为借口。这个国家为应对近期油价的上涨采取了一些根本性的变革，这是一个良好的开端。但是，对于尼日利亚和整个非洲大陆而言，坚持这些改革至关重要。

2006年4月，尼日利亚还清了其拖欠巴黎俱乐部国家官方债权人300亿美元的最后一笔分期付款，这占其全部外债的85%以上。按照协议的一部分内容，尼日利亚立即支付60亿美元欠款，其余的240亿美元根据那不勒斯协议进行重组，并最终免除180亿美元——那不勒斯协议是巴黎俱乐部的特别优惠条款，用于重新安排穷国的外债。虽然这是一个纯粹的胜利，但是对于一个石油蕴藏丰富的国家，尼日利亚以这种方式摆脱债务负担具有讽刺意味。

尼日利亚是怎样陷入这种困境的？它和其他出口石油的发展中国家应从中得到什么教训？现在正是提出这些问题的良机。因为，过去几年石油价格的上涨给了出口石油的发展中国家，尤其是在1973—1974和1979—1980年石油价格上涨时浪费掉石油收入的国家一个难得的救赎性尝试。

债务高悬

石油输出国组织在1973—1974年和1979—

1980年所推动的两次价格上涨为尼日利亚带来了巨大的财富，1971年到2001年总计达3000亿美元。但是这种横财同时也带来了实际汇率的上升，在1974年到1980年间汇率上升了55%。结果，1982年，这个国家受到了双重打击：石油价格下降和利率的急剧上升。结果，通货膨胀率上升，国家面临着债务的重新安排，政府选择了通过进口许可证制度限制外汇交易。

这些事态进一步发展，盯住美元的尼日利亚货币在1980到1984年间贬值了36%。但是通货膨胀率越来越高，对外汇的超额需求被进口许可证严格限制，黑市上外汇价格上升。最后，1986年9月，尼日利亚对本币奈拉实行浮动。到那时为止，债务重新安排和外部融资已成为迫切的问题。汇率浮动是改革方案的核心，这一方案基于市场激励、自由价格、取消进口许可证和商品局。但是外债仍在增加，它影响的与其说是20世纪80年代以后新的借款，不如说是欠款和惩

专栏1

外债高悬

到1983年底，尼日利亚总的外债和已拨付未偿还债务为120亿美元。基于对探明的石油储量保守的估计，并允许提取费用和与私营部门适当的分享收入，即使按照1985年的低油价估计，尼日利亚政府从石油财富获得的收入可达到750亿美元。但是，到1985—1986年，尼日利亚在重新安排一笔微不足道的20亿美元的贸易信用保险时遇到了困难，其债权人坚持要求其首先进行国际货币基金组织支持的改革计划。

为何油气储备丰富的尼日利亚会在债务重新安排上如此困难？第一，尼日利亚的外部借款都是以石油作抵押，债权人在油价下跌的时候非常敏感。第二，由于20世纪80年代中期主导经济的石油已经与严重的政策和体制的失败联系在一起，债权人在没有国际货币基金组织的改革计划的情况下，不愿意重新安排尼日利亚的债务。尼日利亚已经有了一条“信用鸿沟”，即使在一些潜在的高回报的投资项目上也无法吸引来外资。这样，它就造就了一个典型的“债务高悬”。



罚性利息的累积效应。而且，面对这种宏观经济的失衡，这个国家在发展经济和减贫方面几乎无法表现出曾发过石油财。

为什么会这样呢？答案是尼日利亚当局在20世纪70年代油价上涨时采取的错误政策，这表明即使是短期的错误政策也会带来长期的消极影响。当时，尼日利亚当局重点是防止“荷兰病”和非石油

贸易部门（很显然，这指的是农业和制造业）的衰落。在很久以后，当局才意识到腐败和恶政对于经济的破坏更为严重，债务负担（见专栏1）、长期的经济停滞和公共机构的腐化是其表现形式。

一个新的机会

随着1999年的大选，奥巴桑乔的第一届任期致力于保证政治的稳定，并着手处理腐败问题。奥巴桑乔的第二届任期（2003—2007年）实施了一系列的经济和反腐败的改革，包括金融的、结构的、制度的和治理的改革方案。该方案还通过实施《采掘业透明度倡议》（EITI；见专栏2）和起诉腐败官员来寻求扩大透明度。这些决定的实施与石油价格的提高同时发生，这有助于尼日利亚打破自然资源的困境。

在宏观经济方面，核心的挑战是通过降低公共支出对石油收入的依赖来减轻波动。尼日利亚在2004年通过实施“以石油价格为基础的财政规则”成功地做到了这一点。这一规则的目的是通过将石油收入根据参考价格纳入预算，并制定一个无石油赤字的上限来控制开支。这一财政责任法案在2007年11月由总统 Umaru Yar' Adua 签署，以石油价格为基础的财政制度成为法律。

为了增加透明度和解决腐败问题，政府采取了双管齐下的办法：

- 它将反腐败的措施体现在综合性的经济改革法案中。
- 它进行调查研究以确定那些腐败高发、损害公共利益的部门行为。

例如，为了防止腐败，政府对公共采购过程进行审查，并在公共合同中制定了“法定诉讼程序机制”。

以石油价格为基础的财政规则和采掘业透明度倡议的实施，表明了尼日利亚通过反腐败和改善治理，

与过去彻底划清界限的决心。在这些革命性的变革中，尼日利亚通过公开各级部门的所有收入来源，逐步减少对石油部门的依赖。信誉的提高有利于巴黎俱乐部对尼日利亚债务的减免和提升它在投资者眼中的形象。标准普尔和惠誉国际评级机构将尼日利亚2007年的主权信用评级定为BB，证明了以前的评级结果。当时，尼日利亚的等级与印度尼西亚、土耳其、委内瑞拉和越南相同。评级的提高导致了外国直接投资的大量增加，不仅包括石油部门（每年约60亿美元），还包括非石油部门（每年约30亿美元）。

近期石油价格的上涨将提供其所需要的流动性，对于尼日利亚消除债务负担是非常必要的，但是这远远不够。如果它不吸取20世纪70年代的教训，油价上涨提供的机会将再次失去。高油价、治理改善、新的政治愿望、领导、良好的财政管理，所有这一切都与以前大不相同。现在，保持改革的势头仍面临着巨大的挑战。（挑战和政策反应见下图。）

应吸取的教训

20世纪70年代得出的最重要的教训是：对短期石油横财的管理不善不仅对当前有害，而且对未来几代都是有害的。合适的补救措施必须要考虑石油的两个主要特征：不可再生性和价格易变性。对于大多数发展中国家而言，石油首先增加了政府收入，政府开支的构成和水平自然而然就与当期的石油收入联系在一起了，这对于经济的多元化、偿付能力和长期增长非常重要。因此，核心经济政策主要取决于财政政策。2004年以来，尼日利亚利用其以石油价格为基础的财政规则应对这一挑战，打破了政府支出和当期石油收

专栏2

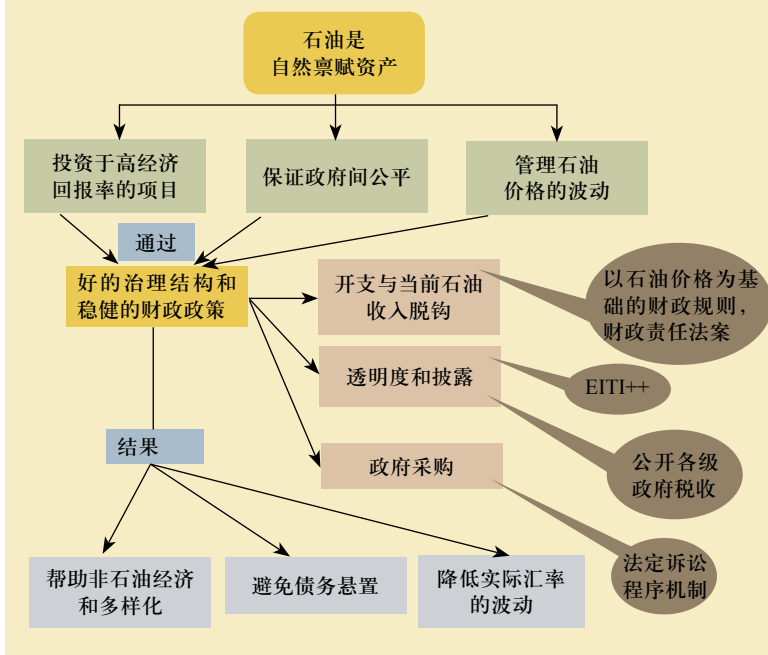
采掘业透明度倡议

2002年在约翰内斯堡可持续发展世界首脑会议公布的《采掘业透明度倡议》（EITI）是一个自愿的倡议，由一整套提高资源丰富国家收入透明度和问责机制的标准组成。倡议要求公司公布支出，要求政府披露石油、天然气和采矿业的收入。

2007年5月，尼日利亚批准了《尼日利亚采掘业透明度倡议目录》，是第一批实施《采掘业透明度倡议》的国家之一。尼日利亚已经对石油部门1999—2004年的财政、物资和工序进行了审计，远远超出了倡议书的要求。这使得尼日利亚的努力等级被认定为EITI++。现在，在世界银行和其他参与国的支持下，倡议已经被推广到其他国家。

管理石油收入

好的财政政策和治理结构已经成为管理尼日利亚近来石油横财的中心问题。



入的联系，并通过限制升值和实际汇率的波动，减弱石油价格的波动对其他经济的影响。

尽管以石油价格为基础的财政规则有助于节省一部分石油收入，但仍然不够，因为石油收入的增加来自于财产（石油储备）的消耗。因此，政府还需要保证政府支出的回报率至少应当与他们投资于金融资产的投资组合的回报一样高。这意味着应仔细甄别公共投资项目，警惕支出结构。

尼日利亚通过责任程序机制保证部分政府支出的高回报率，用对政府合同的竞争性出价促进公开招标程序，但这仍需要有一套有效的公共投资的成本收益分析。有一个非常好的高回报率投资的例子是尼日利亚在2005—2006年对巴黎俱乐部债务的回购。回购不仅节约了未来的债务服务费用，而且通过消除外债负担、提高尼日利亚的信誉，改善了投资和增长环境。

石油是一种自然禀赋和会枯竭的资产，它的收益应该世代共享。为保证如此，方法之一是以较低的负债遗赠给下一代一个健康的和多元化的经济。尼日利亚已经开始了这一过程的第一步。储蓄一部分收入、投资于基础设施和医疗、教育等长期项目是另一重要方面。但是，尽管计划在过去几年就已经制定，但尼日利亚仍对石油保持较高的依赖性。在石油价格大幅上涨的背景下，2007年石油和天然气占出口的比例超过95%，而且，石油和天然气仍占政府财政收入的85%，占GDP的52%。尽管油价上涨，尼日利亚的资

源也比较丰富，将近54%的人口每天的生活费不足1美元。很清楚，尼日利亚在经济多元化、推进发展议程、削减贫困方面还有很长的路要走。

但是，油价上涨毕竟已经提供了减少债务负担、建立储备缓冲的途径，政策制定者需防止油价持续上涨所带来的过度繁荣。这种担心正被与日益扩散的全球金融危机和世界范围的经济萧条预期相联系的近期石油价格下跌所证实。我们期待命运能像20世纪80年代那样迅速显著地改变。来自于过去经历的最深刻的教训非常清楚：石油资源丰富的发展中国家必须沿用保守的参考价格，并预计波动和下跌的风险。

来自于尼日利亚经历的第二个主要的教训是：纠正措施必须超出经济政策的限制并涉及治理和透明度。好的财政政策至关重要，但是保证尼日利亚政府获得其合理的石油收入份额、保证石油

开采中尽可能小的浪费和尽可能大的透明度也同样重要。在这方面，尼日利亚已经通过获得EITI++的评价和公开各级政府的收入，成为先行者。

尼日利亚已经开始雄心勃勃的努力以推动经济增长，使国民的福利最大化。最近的油价上涨为消除在20世纪70年代的油价上涨中挥霍浪费所造成的损失提供了必要的资金。一定不能让这一机会溜走。

Ngozi Okonjo-Iweala，世界银行执行董事。她在2003—2006年担任尼日利亚的财政大臣。这篇文章来自于她2008年1月30日在印度尼西亚雅加达的一次公开讲演。世界银行的Brian Pinto和Mona Prasad协助完成了这篇文章。

参考文献：

- Aghion, Philippe, Philippe Bacchetta, Romain Ranciere, and Kenneth Rogoff, 2006, "Exchange Rate Volatility and Productivity Growth: The Role of Financial Development," NBER Working Paper No. 12117 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Budina, Nina, Gaobo Pang, and Sweder van Wijnbergen, 2007, "Nigeria's Growth Record—Dutch Disease or Debt Overhang?" World Bank Policy Research Working Paper No. 4256 (Washington: World Bank).
- Okonjo-Iweala, Ngozi, and Philip Osafo-Kwaako, 2007, "Nigeria's Economic Reforms: Progress and Challenges," Brookings Global Economy and Development Working Paper No. 6 (Washington: Brookings Institution).
- Pinto, Brian, 1987, "Nigeria During and After the Oil Boom: A Policy Comparison with Indonesia," The World Bank Economic Review, Vol. 1, No. 3, pp. 419–45.
- World Bank, 2007, Country Brief on Nigeria (November).