

财富共享

桑杰夫·古普塔、阿利克斯·塞古拉-乌维尔戈、恩里克·弗洛尔

享受资源暴利的国家应当谨慎对待全部资金的全民直接分配

安哥拉是撒哈拉以南非洲第二大石油生产国，也是非洲最富裕的国家之一。但该国五岁以下儿童的死亡率却高于全球大部分国家。

大多数资源丰富的国家缺乏有效管理自然资源财富的机构，对于享有资源暴利的国家来说，过去的表现并不能预示美好的未来。这些国家的众多公民面临着长期贫困，生活条件显著改善的希望十分渺茫。安哥拉五岁以下幼儿的死亡率就是一个活生生的例证。

近年来，较高的商品价格和新自然资源的发现提高了许多国家的资源收入，无论是在预算中所占的份额还是在 GDP 中所占的比例都有所增长，给人民生活水平的提高带来了新希望（见图 1）。但除博茨瓦那、智利、挪威和美国的阿拉斯加以外，很少有国家能在资源财富的有效管理方面表现突出。

成功案例的实践表明，自然资源财富管理需要实现三个相互关联的原则：财政透明、以规则为基础的财政政策和强大的公共财政管理机构。例如，挪威和美国阿拉斯加收取及规划自然资源收入的方式是财政透明的典范。这种透明度帮助人们了解资源财富的使用，促使政治领导人为他们的决策负责。智利的财政法规能够保护资源财富不受政治压力变化的影响，强大的机构能够管理公共投资。这有助于将自然资源财富转换成生产性资产，包括基础设施和人力资本。

有人建议政府应放弃资源收入，将其直接分配给国民，并且还提出了充分的理由支持这一观点——当然，也存在强烈的反对意见。直接分配并不是最有效的解决办法（Gupta、Segura-Ubiergo 和 Flores，2014 年）。

美国阿拉斯加，米尔恩波因特油田附近，
极光下的阿拉斯加输油管。

魔鬼的粪便

新的资源发现是福也是祸——大部分资源丰富的国家在自然资源收入使用上的不良记录都为这一观点提供了支持。为什么会这样？

资源部门的繁荣会造成货币实际汇率上升，从而降低国家出口竞争力，将资源转移到不参与对外贸易的经济部门——即众所周知的荷兰病。而且，分析人员发现资源财富常常与破坏民主问责制的政府腐败相关。这些观点通常用于说明资源财富可能会变成一种“资源诅咒”。委内瑞拉前矿业和能源部长及石油输出国组织（OPEC）共同创办人胡安·巴勃罗·佩雷斯·阿方索（Juan Pablo Pérez Alfonso）生动地呈现了这一观点，他将石油比作“魔鬼的粪便”，并就石油会造成的浪费、腐败、过度消费和债务提出了警告。

许多资源丰富的国家缺乏稳健的公共财务管理系统，以确保预算流程的透明度和效率，同时还缺乏资源财富有效使用所需的决策过程的制衡机制。由于缺乏这些条件，各国只能艰难地效仿博茨瓦纳、智利和挪威的正面示范。

建立强大、稳固的机构需要时间。与此同时，一些学者提出，国家应该将资源收入直接分配给国民，以推动经济增长，提高生活水平（见“花费还是分配”，《金融与发展》2012年12月号）。

支持这一观点的论据有很多，主要是认为分配可防止政府对资源收入的滥用和政府规模的扩大。有些资源丰富的国家按理乐于接受部分形式的直接收入分配，但是在另一些国家，资源收入的分配可能会限制公共物品的最佳供应。而且，虽然这种分配的目标是通过限制对资源收入的使用来限制政府规模，但降低税收等替代方案可能收效更大。

另一个论据重点强调税收对问责制的影响（Sandbu, 2006年）。如果将资源收入分配给国民并收取税金，来为一部分公共物品提供资金，公民将要求加强公共支出项目的问责制。但这个论据假设了一种情况——因政府问责制加强所带来的收益高于将收入转移给国民后再收回一部分税金造成的效率损失。再者，转移机制可能会遭遇如一般资源丰富国家所遭遇的同样的机构缺陷和腐败的破坏，这一点并未被考虑在内。

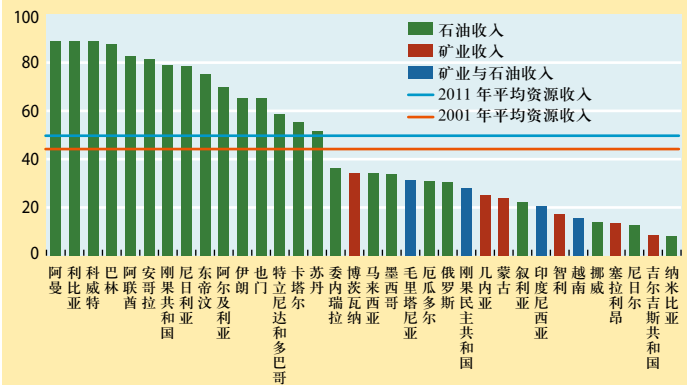
分配额度和对象

直接分配是将部分或全部资源收入转移给公民以削弱政府对于此类资源的自由裁量权并加强政府问责制的一种方法。自由裁量权与问责制是相互联系的，

图1
日益增长的资源收入

多个国家资源收入不菲且稳步上升。

（自然资源收入，占总收入的百分比，2011年）



资料来源：IMF工作人员的估算。

其原因在于如政府官员能够选择资源收入的接受对象，公民往往较少要求问责。

在分配额度方面，各方意见也各不相同。其中一种极端的观点是，要求将所有自然资源收益全部转移给公民，同时也有相对适中的建议——Birdsall和Subramanian（2004年）建议伊拉克至少将五成资源收入分配给公民——即仅仅返回资源收入的一部分或甚至自然资源基金投资收入的一部分。分配额度的争论中心在于分配的经济后果，包括分配对工作动机、家庭储蓄和整体宏观经济稳定性的影响。

在哪些人应获得资源收入的问题上，政府有耐处权，而将资源分配给全体公民的做法会消除政府自行决定哪些群体应当受益的耐处权。但这种全民分配会带来意想不到的后果——比如，部分家庭会因此生育更多子女，这种情况可通过限定成年人的转移额度进行控制。有些人主张通过锁定最贫困人口或强制条件（如儿童入学率）实现社会发展目标。这些积极的目标有助于增加公民对此类机制的支持。但是，这种分配通常会导致分配范围缩小和问责制增强之间的冲突加剧，锁定特定部分人口，特别是政治发言权较弱的贫困人口，会缩小分配的范围。再者，贫困人口并不具备应对收入波动的能力，此时将需要这些机制做出应对。

有些人主张进行预算外直接分配，这种做法容易受到政府腐败的影响。将资源收入从预算账户中划出，或许由独立机构而非议会对其进行监督。收取和分配甚至都可以由独立机构而非国家税务机关负责。这一想法的支持者们认为，在公众的眼中，使用独立机制分配资源收入可信度更高。但无论以何种方法实现分

配，直接分配并不是消除腐败的良方。认为腐败政府会同意通过直接分配收入处理问题的想法是幼稚的。而且也无法保证分配机制不会遭遇类似的腐败问题。

让经验说话

阿拉斯加实施了最著名的、或许可以称之为最成功的直接分配机制。但只是一个保守模式，分配金额较小，仅占阿拉斯加人均收入的3%—6%。阿拉斯加仅拿出石油收入的一部分作为分配基金，而且仅限对此项基金的投资收入进行分配——不超出该基金市场总值的5%。此项基金由阿拉斯加税务局管理，预算范围内强大的制衡机制使其在很多方面都成为高透明度的典范。阿拉斯加的收入分配被普遍视为成功案例，而不是一个应对制度性问题的解决方案，只是很明显它是通过有力的、高透明度的机构实力来实现的。

大规模的直接分配在全球任何地方均未有过试验。

鉴于全球范围内直接分配机制的数量有限，对相关政策的研究带使人们深刻认识到什么是有效机制和什么是无效机制。通过相关政策得出的推断结论总是带有风险，但下列实例能够为我们提供一些经验：

- 委内瑞拉已经建立了一系列社会项目，称为米西奥内斯项目。有的致力于成人扫盲，为辍学学生补习高中课程；有的主要提供全民初级卫生保健服务；其他各项目包括为贫困人口新房建设、贫困人口的退休福利、折扣价食品和研究生奖学金问题。正如Rodríguez、Morales和Monaldi（2012年）所强调的，这些项目由国有石油公司直接投资，因此在政府预算范围之外运行。所以，它们给了政府更大的自由裁量权。有些研究显示，这些项目会遭受与预算拨款本身同等程度的腐败和平民主义压力——这就提出了预算外直接机制是否能够避免腐败的问题。

- 发达经济体的收入补助项目实践突出了直接分配转移对劳动力供应的合理的负面影响。这些项目旨在为低收入或无收入家庭提供基本补助。这部分收入补助随后会因缴纳税金而所剩无几。这一类项目因无法为低收入劳动者提供足够的劳动动力而受到了批评；它的替代方案是仅为劳动者提供的劳动收入信贷计划。

- 目前，许多发展中经济体流行的有条件现金转移项目也会削弱劳动者的工作积极性。这些项目设法以现金转移的方式提供资助以实现减贫目标，但有一定的限制条件，如招收儿童入学或接受疫苗接种。其目标是通过帮助这一代人，同时推动对下一代的投资

来打破贫困的循环。大部分研究发现，如果这种转移额度较小并且以最贫困的家庭为受益对象，那么其对劳动力供应的影响是可以忽略不计的。额度较大、范围较广——将富裕人口包括在内——的转移项目会进一步降低劳动力的参与度。

- 大额能源补贴在石油大国很受欢迎，因为人们希望从丰富的石油资源中获得好处。税前补贴能让企业和家庭享受到低于国际通行价的价格，在中东和北美地区，税前补贴使企业和家庭所支付的价格要低于国际流行价格，约占GDP的8.5%。这种全面的补贴导致了资源的低效配置——破坏了增长——以及富裕人口从中得到过多好处，因而只会加剧收入不平等现象。尽管存在着缺点，公众仍然支持补贴，因为他们找不到从富足的自然资源中获利的其他方式。

- 劳工汇款——在国外工作的人寄回家的钱——给家庭部门带来了额外的资源，相当于直接分配机制。实践表明，大部分劳工汇款都用于日常消费，对于长期增长的影响尚无定论。有人认为直接分配不会加剧荷兰病，因为私人部门会采取政府的做法——接受资源暴利后进行储蓄，劳工汇款使人们对这一观点产生了怀疑。

经验教训

以下是从阿拉斯加的实践与相关政策中吸取的经验教训。

首先，财政政策的整体设计可纳入直接分配机制，从小规模开始控制其对劳动力供应的影响。限制直接分配资源的比例可确保政府享有足够的资金来提供关键的公共服务，同时改善荷兰病的影响——Hjort（2006年）如此强调。

其次，直接分配与公共项目一样易受到腐败的破坏，因此不应将其排除在预算范围之外。

最后，务必要记住资源收入的直接分配不能保障子孙后代的需求。

在着手进行资源收入的直接分配前，国家必须通过以下方式制定财政框架：

- 确定保证国内宏观经济稳定性和可持续外部平衡所必需的公共收入和开支的水平；

- 实施的政策应能够减轻商品价格波动对收入的影响；

- 将自然资源生产水平的不确定性和经济体能够吸收的收入水平考虑在内；以及

- 为子孙后代节约资源。

直接分配不会消除应直面这些问题的必要性。虽然有人认为将管理这种波动性的重担转移到私人部门会提升效果，但几乎没有证据支持这一观点。正如上

文所述，汇款接收国的证据显示，其所接收的大部分现金用于消费，而非储蓄。虽然资源丰富国家的公共部门对于波动性的管理还称不上优秀，但IMF2012年开展的一项研究显示，随着这些国家从1970—1999年间采用的强化商品价格变动的政策转移到过去十年间基本中立的政策，公共部门对于价格波动的管理似乎有所改善。

直接分配能够对收入分配产生深远的影响。以加纳为例，其资源收入占GDP的5%左右。10%的最贫困人口的收入仅占GDP的2%，因此全民直接分配会将这一群体的收入提高约25%。但是，资源收入的分配会减少用于提供公共服务的预算资金，反过来给收入的分配带来不良后果。

直接分配的另一个结果无疑是缩小政府规模。将资金转移至私人部门会减少一些资源丰富国家的浪费支出，但在其他国家，这种做法可能会将公共支出削减到影响必要基础设施和公共物品供应的程度。资源丰富国家的总支出平均约占GDP的28%左右，大体上与非资源丰富经济体保持一致。但是，各资源丰富国家的政府规模和机构能力存在很大差异（见图2）。直接分配对收入分配和提供公共服务的潜在影响只会强化从小规模做起的需要。

值得试一试吗？

虽然直接分配会导致问责制得到加强的观点很有吸引力，但大规模的直接分配在全球任何地方均未有过试验。很少有证据表明，将所有资源收入分配给国民的极端做法是有效的，但是像阿拉斯加模式的这种

适当直接分配的办法是可以考虑的。

即便是经过审慎判断的分配也必须在适当的财政框架下小规模实行，以降低直接分配的合理风险——对提供重要的公共服务的抑制，导致劳动力参与率下降或政府的行政能力不堪重负。■

桑杰夫·古普塔（Sanjeev Gupta）是IMF财政事务部副主任，恩里克·弗洛尔（Enrique Flores）是该部的高级经济学家，阿利克斯·塞古拉-乌维尔戈（Alex Segura-Ubiergo）是IMF驻莫桑比克常驻代表。

参考文献：

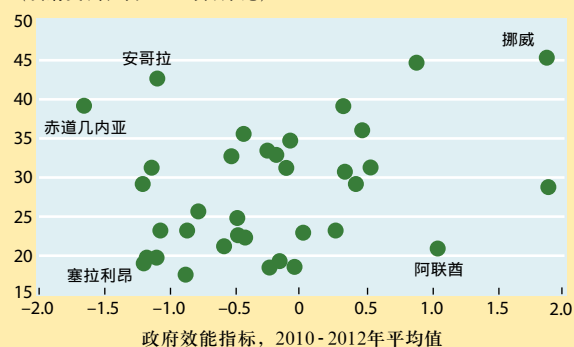
- Birdsall, Nancy, and Arvind Subramanian, 2004, "Saving Iraq from Its Oil," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4, pp. 77-89.
- Gupta, Sanjev, Alex Segura-Ubiergo, and Enrique Flores, 2014, "Direct Distribution of Resource Revenues: Worth Considering?" IMF Staff Discussion Note 12/08 (Washington: International Monetary Fund).
- Hjort, Jonas, 2006, "Citizen Funds and Dutch Disease in Developing Countries," *Resources Policy*, Vol. 31, No. 3, pp. 183-91.
- International Monetary Fund (IMF), 2012, "Macroeconomic Policy Frameworks for Resource-Rich Developing Countries" (Washington).
- Rodríguez, Pedro L., José R. Morales, and Francisco J. Monaldi, 2012, "Direct Distribution of Oil Revenues in Venezuela: A Viable Alternative?" Center for Global Development Working Paper 306 (Washington).
- Sandbu, Martin E., 2006, "Natural Wealth Accounts: A Proposal for Alleviating the Natural Resource Curse," *World Development*, Vol. 34, No. 7, pp. 1153-170.

图2

撑得慌还是饿得慌？

资源丰富国家的政府规模各有不同，但并不始终与其效能挂钩。

（政府支出，占GDP的百分比）



资料来源：世界银行，政府效能指数；IMF工作人员的估算。

注：政府支出是指1980—2013年间每个国家有效日期的平均支出。该指标代表了人们对于公共服务质量、行政部门质量、独立于政治压力的程度、政策制定和执行的质量以及政府对这些政策的承诺可信度的看法。