

谨慎者的诅咒

如若没有适当的公共机构，强权政治的诱惑会危及长期发展目标实现

维托尔·加斯帕尔

1596年，西班牙国王腓力二世第四次宣布无力偿还债务。作为执政者，腓力二世经多识广、步步为营，任何微小的细节都逃不过他的眼睛，他要求自己亲信的顾问为他出谋划策，反复深思熟虑，从多个不同的角度对困难的政治决策进行探究。他将政府工作的行政记录整理完备。甚至命令建筑师胡安·德·埃雷拉(Juan de Herrera)重新设计了一座城堡作为首座政府档案馆，执行严格的档案法规，此档案馆一直作为官方文件档案库，直至19世纪。他在处理政治事务时机智而审慎的态度以及他在公共管理方面的多项创新举措为他赢得了“谨慎者腓力二世”的名号。

腓力二世虽然具备卓越的执政才能，但在他当政初期，就分别于1557年和1560年两次被迫宣布破产，原因有二。其一，腓力二世继承了属于他父亲查尔斯五世的私人债务——在当时，私人债务和国家债务之间的区别尚无明确界定——可以偿付债务的财力有限。其二，这也许是更重要的一点，经过与法国亨利二世的战争后，西班牙国库已经枯竭。

1574年，腓力二世第三次宣布破产，他曾将这一决策推迟了一年。这一次破产会影响他本人与热那亚银行家签署的债务合约，损害他的个人声誉。1575年，他最终同意签署一项法令，暂停对短期贷款(asientos)进行债务清偿，这种短期贷款是一种在通常情况下使用美洲白银偿付债务的短期高成本官方债务工具。

这项政令解释了国王的失望，因为愿意贷款给政府的债权人太少，利率的水平之高也让他感到震惊，并且一般说来使用信贷在道德和法律层面都是不可靠的活动。因此，在对所有条款、条件和过往偿还记录进行彻底审查之前，西班牙不会支付任何还款。这些都是当时暂停债务偿付的理由。

对于1596年宣布的第四次国家破产，没有任何记载显示腓力二世曾表现出犹疑不定，1596年政令的签署也非常迅速。



维托尔·加斯帕尔(Vitor Gaspar)是IMF财政事务部主任。

为何谨慎者腓力二世要采用昂贵的短期贷款进行借贷，让国家无力偿还而宣布破产呢？其原因具有政治性。这种做法能够维持国王对其资源的独裁控制。他不必向立法机构作出让步，因为签署由经常性财政收入支持的长期债务需要得到立法机构的批准。他有不妥协的筹码，因为正如他父亲查尔斯五世在位时一样，美洲白银的及时到位时反而会拯救财政的廉洁。这些事实的确延误了16世纪西班牙在政策、制度和金融领域的发展。

腓力二世的例子并不罕见。它呈现了政治、制度制定和公共政策的本质——治理三者之间复杂的相互作用。这种相互作用体现在税收、支出和融资方面的全部政策决策中。

腓力二世的故事与当代许多自然资源(如石油、天然气和矿产)丰富却陷入“资源诅咒”的国家的经历相同，“资源诅咒”通常导致经济增长不稳定、财政发展薄弱和政治瓦解。

直观地说，自然资源似乎是上帝对一个国家的恩赐。资源财富应该使为可持续增长投资的融资变得更加容易，同时也让政府有能力提供教育、卫生和个人

意外集体保险等基本社会服务产品。然而，仍有众多资源富裕国家未能实现经济的持续高速增长。相反，在最近几十年中许多高速增长的发展中经济体都不具备丰富的自然资源。

主要问题在于丰富的自然资源财富会扭曲政治和经济的刺激机制。如果放任不管，自然资源财富会将政治工作从政府的核心职能转向自然财富的占有。换句话说，自利行为的诱因有可能会主导政治活动。由于政府会偏向为个人提供高回报的活动，支持长期可持续经济增长的物理和实际结构便被忽略。在极端情况下，自然资源财富的竞争甚至会导致内乱。此外，个人通过政治游说获得财富和地位的机会可能会导致创业型人才偏离生产性活动。

总之，自然资源收入的管理对政府的治理能力提出了考验。制度薄弱会导致自然资源错配和管理不善，给社会和平、效率和可持续经济增长带来危害。繁荣—萧条周期是指自然资源收入高的“繁荣时期”的低效公共支出的增加，以及紧随其后的资源收入萎缩的“萧条时期”支出的急剧下降，这种周期是普遍存在的。政府过分依赖商品和出口创汇收入，并且容易受到不可预知的商品价格波动的影响。

过去的几年里，我们目睹了商品价格的显著下降。例如，金属价格已从2011年的峰值急剧下降。2014年下半年石油价格突然下跌，这种下跌趋势一直持续到2015年年初。截至2015年1月，大多数石油出口国的石油价格远远低于其名义上的财政收支水平，即国家平衡预算所需要的平均油价。商品价格最近大幅变化的这种不可预测性，突出了公共财政管理对于自然资源大国的重要性。

另一项挑战来自所谓的“荷兰病”。实际汇率的增长以及用于支付非可交易商品和服务的自然资源收入将资源从竞争性可交易商品部门转移出去，削弱了开放性，降低了经济增长。

对于自然资源丰富的国家来说，政府机遇的增加也带来了许多责任。这些国家短期内的任务是将政府支出与不稳定的资源收入分离开来，打破繁荣—萧条周期的限制。

事实证明，财政制度是有助于实现这种分离的强大工具。

智利一直奉行审慎的财政管理政策，该国采用了一项旨在实现结构性预算平衡的财政规范对其铜矿收入进行管理。长期铜价与潜在GDP的数值由独立的专家小组设定，增强了这项规范的透明度。

在挪威，公共支出的融资渠道只有一种，即过往资源开采积累的资产所产生的收入。此外，挪威已授权独立的中央银行而非财政部负责其石油财富的管理，这种做法的目的很明确——拉开石油基金的管理和政

治程序间的距离。

博茨瓦纳因其妥善的政府治理、审慎的宏观经济政策和稳健矿产资源管理系统赢得了良好声誉。博茨瓦纳对矿产资源实行规范化管理，确保当前支出仅使用非资源收入资金。资源收入可能用于支持投资或存入普拉基金（主权财富基金），以便将财富移交给子孙后代。

即便是以谨慎著称的腓力二世也会受到强权政治的诱惑，而忽视财政制度的建设。

澳大利亚和加拿大为我们提供了更多妥善管理自然资源财富的范例。

各国政府还面临着建立公共制度的重任，用以防范有利于个人长期发展收益的行为。财政透明度和妥善的治理发挥着至关重要的作用，这是IMF积极推动的一个主题。

为了确保更加有效的权力制衡和更大的透明度，自然资源收入管理应遵循以下四个原则：

- 全面的法律框架和财政制度，提供公开、透明的自然资源开采权授权程序，对资源收入产生与税收的治理作出明确规定；

- 政府和资源公司提供的关于掌握自然资源使用权、开采和贸易活动以及资源收入支付和税收的全面、及时和可靠的报告；

- 预算文件，此文件应明确阐述政府的资源管理目标并报告资源收入在公共支出和储蓄中的分配；

- 与自然资源开发相关的社会、环境和经营风险的披露、分析和管理的。

在理想情况下，更大的透明度和问责制将与更具包容性的政治制度共同发挥作用。可持续的经济增长与繁荣建立在人力资本和知识积累的基础之上。稳定和包容性的政治制度为建设鼓励物质与人力资本积累的环境提供了重要保障。但是，仅拥有丰富的自然资源显然不够。没有适当的激励结构作保障，政治利益可能会凌驾于长期发展目标之上。

请记住，即便是以谨慎著称的腓力二世也会受到强权政治的诱惑，而忽视财政制度的建设。妥善的治理和强有力的制度是可持续发展的必要条件。我们可以适度期待与石油和其他商品价格的波动相关的难题会引导各国施行稳健的公共财政管理实践，促进长期繁荣与稳定。■