

压力之下

对资源开发进行良好的管理需要公民和政府树立正确的认识

肯尼亚图尔卡纳地区的石油钻井。

保罗·科利尔

过去，许多贫困国家出现的资源繁荣都没能持续地改变这些国家的命运，它们基本还与发现资源之前一样贫困。

过去十年中，低收入国家又出现了新一轮的资源发现，主要以石油为主。国际组织实施了三项活动，以努力确保新的资源繁荣不会重蹈历史覆辙。

- IMF 与其他经济机构开展了培训项目，以帮助这些国家政府提高技术理解能力。

- 八国集团 (G8)、二十国集团 (G20) 以及经合组织 (OECD) 正在就跨国公司制定更加严格的规则，以防范税收外逃和行受贿。

- 非政府组织在其参与的一项由 G8 组织的活动中，正努力帮助公民提高对公共税收的监督能力。

失败的责任应由掌握自然资源所有权的政府和开采资源的企业共同承担，而上述活动反映了对政府和公司能力与动机的一种现实批判的观点。但上述活动还远远不够。

控制资源开发的经济决策链条很长，也很复杂。这也是政府为什么需要进行大量的专业能力建设。但

如果说政府需要强化自身的认识，那么民众也同样如此。民众不仅仅限于监督那些税收数字。如果没有正确认识，民众会向政府施压，以民粹主义的姿态要求政府分配新资源财富。普通民粹主义者在发现资源后的反应是，向政府施压，要求提高公共部门工资。1974年，尼日利亚是第一批经历石油繁荣的贫困国家之一。第二年，在民众的高度期待下，政府被迫将公共部门工资提高75%。2012年，肯尼亚又重演了同样的一幕。

资源民粹主义的另一种表现形式是要求为中产阶级提供廉价的汽油。2012年，尼日利亚经济改革者们欲叫停当年为照顾民众情绪而作出让步的能源补贴计划，结果引发了暴动。2013年，苏丹继续步尼日利亚的后尘。普通民众支持将资源税收作为补贴分发给所有民众，而有些评论员对普通民众作出良好决策的能力很有信心。蒙古国采取了这一方式，结果导致资源并没有按照合理的比例进行分配。选民向各政党施压，政党们为获得选票竞相为民众提供最大限度的补贴，结果导致国民收入的一半被分散出去，远高于政府获

得的资源收入。

以上事例揭示了，民众不会自发地了解如何对资源开发进行良好的管理。那些贫困的小国基本上没有专业的经济类报纸杂志，来帮助民众树立对这一问题的认识。因此，政府应弥补这一空缺。正如公民有责任监督政府如何使用资源税收，政府也有责任帮助民众树立资源税收的管理需要非凡的经济决策这一认识。

过去十年间，政府努力帮助民众树立监督政府的认识，并得到广泛关注。《采掘业透明度倡议》(Extractive Industries Transparency Initiative) 以及该行业公司有义务向政府汇报其支出是这一领域取得的两项里程碑式的成就。但在政府努力与民众沟通、树立民众的正确认识方面并未得到足够的重视，甚至许多国家政府也不具备解决该问题的能力。沟通是政治领导的一项基本工作任务。但在石油发现后，在位的政治家一般都没有可供学习借鉴的国内经验。此外，尽管国家领导层会从全球范围内广泛邀请发现石油后如何管理的经济学家提出意见（见专栏），但在国际范围内还没有关于树立公民正确认识的这类专家团队。国际金融机构（如IMF和世界银行）给出的专业的经济政策建议也主要是由技术专家提出的，并且对象也是技术专家，根本没有考虑如何被民众接受。同时，公关公司向政治家们提出的专业沟通建议一般主要关注短期政治，而非长期的自然资源管理经济学。

决策者在帮助民众从现实的角度认识发现石油对其自身和整个社会福利的影响时，有以下几个基本原则。

广泛传播正确认识

大众传媒工具中，新闻最为直接：“我们发现石油了”这一新闻报道会快速传播开来。但大众传媒工具对传播正确认识却要困难得多。许多成年民众离开课堂很长时间了，缺乏耐心来消化吸收冗长的报告。因此，编写这样的信息内容并同时确保其能广泛传播，与制定高技术含量的经济决策一样，都极富挑战性。许多贫穷国家的媒体沟通模式还仅限于提出观点。但观点

发现资源后

40年的学术研究对发现石油资源后决策者应采取何种措施已经有了成熟的意见。从石油和其他自然资源而获得的收入有其自身特点：这部分收入不稳定，也就是会随着资源的枯竭而消失。为解决这种不稳定性，应节省部分收入以备不时之需，为资源枯竭做好充分准备。同时，应积累其他资产，以便在自然资源耗尽时，国家能通过新资产获得的额外收入保持正常的支出规模。

通常可以灌输一种理想目标，却不能灌输对实现这一理想目标的过程的正确理解和认识。要达到这样的效果应采用叙事的方式。观点是静态的，叙事则是在讲故事，而故事是使民众了解改变过程的精神媒介。

石油的发现常常引发民众不切实际的期待。

合理管理石油开发带来的意外之财取决于诸如为未来储蓄等贫穷国家认为极具挑战的事情。优秀的领导人能够抓住故事中重要的信息。二战中，英国需扩大粮食种植。时任首相温斯顿·丘吉尔用了一句简单的话解释道：“为胜利而种”。当博茨瓦纳发现钻石时，当地民众面临同样的挑战。其领导人塞雷茨·卡马爵士(Sir Seretse Khama) 同样找到一句绝妙有效的話。

叙述语言应得到广泛传播，而政府不可能当下就让所有民众全部知晓。故事的传播需要借助传播网络。专家们发现叙述传播的成功主要依靠一小部分有影响力的人物。究竟哪些人属于这个群体依照不同的社会及叙述语言的内容而定。要使具有批判精神的那部分民众树立石油开发的正确认识，就不应依靠媒体口号，而应通过找到适当的叙事表述，同时增加对传播网络的了解。

石油和天然气（通常随石油一起被发现）有三个特征，这使得与民众对该问题的有效沟通较其他多数经济问题而言难度大大增加：

- 油气发掘通常让人联想到无需努力就可获得财富。
- 化石燃料没有天生的所有人。
- 资源最终会耗尽。

石油的发现常常引发民众不切实际的期待。存在这个问题的不仅限于贫穷国家。1966年英国发现石油时，讽刺类杂志《笨拙》(Punch) 刊载了一副预言未来的漫画：两个流浪汉并肩而坐，其中一个对另一个说：“当时我们发现北海石油时，觉得工作毫无意义可言。”

这种不切实际的期待可能会很快为政府带来问题。2012年3月，一家石油公司宣布发现了石油，预计在肯尼亚北部。那种情况下，无法知道这次发现是否具有商业可行性——即使在最好的情形下，也至少需要四年时间才会出油。但就在第二个月，公共部门的工会已经提出了大幅加薪的要求。

这种不切实际的要求可以通过对基本事实的简短陈述来予以回绝。心理学家发现，事实的阐述方式不同，人们对此的反应也相去甚远。例如，2013年埃克森美



博茨瓦纳吉瓦能钻石矿厂。

孚公司向利比亚支付了5000万美元以取得勘探权。对于普通利比亚民众来说，5000万美元是一笔巨大的财富。但应现实地讨论一下，如果这笔钱平均分配，每个利比亚人仅能得到12美元，而这12美元能买到什么。如果这样来描述这件事，利比亚民众或许能够理解埃克森美孚公司支付的这笔钱并不能改变他们的命运。

对于肯尼亚来说，应向民众沟通的基本事实不是每人能分到多少钱，而是该国落后的状况和面临的不确定性。有些人用“不要高兴得太早”来回复之前那种不成熟的涨薪要求。

不存在所有人

沟通策略之所以重要是因为，石油的另一个特点：自然资源没有天生的所有人。没人声称因此前将石油埋藏在地下而对其拥有所有权。然而，由于石油价值很高，因此对其所有权必须达成一些基本共识。心理学根据以往经验得出明确结论：人们倾向于接受符合自己利益的观点。除非在发现前建立起明确的所有权，否则从原则上来说，任何自然资源的所有权都是可以争取的。因此，民众将选择最符合自身利益的基本原则作为所有权理论的基础。离发现石油位置最近的居民认为当地对石油拥有所有权，而其他地区民众则声

称国家拥有所有权。对有些国家而言，所有权归属的规则已达成共识，但对许多贫穷国家而言，相对较新的国家认同经常与古老而根深蒂固的地区认同发生冲突。

以坦桑尼亚为例。由于建国总统朱利叶斯·尼雷尔的努力，坦桑尼亚较多数非洲国家而言，具有较强的国家认同感。支持地区利益的思想未能占据上风，各民族之间明白如何合作。此外，坦桑尼亚政府在开放天然气勘探时，仅出售了离岸石油区域的勘探权。由于坦桑尼亚有强烈的国家认同感，且没有境内勘探，政府理所当然地认为发现的天然气属于国家财富，这一点不言自明。

2012年，石油公司在姆特瓦拉地区东南沿岸以外的海域中发现了天然气。该国民众的反应诠释了即使在一个国家认同感如此强的国家，先发制人的沟通策略也至关重要。当地民众并非从政府公告中得知这一消息，而是通过推特(Twitter)从公开贸易公司了解到的。因为按照法律，公开贸易公司必须在发现石油或天然气后立刻公之于众。当消息传到姆特瓦拉，这意味着数万亿立方英尺的土地将带来数万亿美元。公众的想象彻底疯狂了：关于每户居民每月将收到200美元的谣言广泛流传。正如《笨拙》(Punch)杂志漫画中的流浪汉一样，当地青年立即声称他们不用再继续工作了。更为严重的还在于，姆特瓦拉当地居民声称他们拥有所有权，并对发现的天然气属于整个国家这一论调非常愤怒。事实也是如此，当地居民因坚信他们的权力受到侵犯而发动了暴乱：2013年5月，有四人被杀害。如果说坦桑尼亚由于海上天然气的发现引发了这些问题，那么贫穷国家就更没法幸免了。

那么，沟通策略中至关重要的一点是，预料到会出现归属问题并在一开始就将其解决。采取先发制人的战略，政府也需要引导公共情绪。因为高价值的自然资源可能蕴藏在一国的任何地方，无论发现什么都是属于这个国家的，每个公民应就这一点达成共识。

博茨瓦纳的成功

博茨瓦纳是少数在自然资源管理中取得成功的国家之一。博茨瓦纳的成功证明，这是可以实现的。该国第一任主席卡马想出了一句非常简单的话：“我们一无所有，因此我们同意我们所发现的任何财富都归大家所有。”这句话通过网络广泛传播。卡马游历全国各地，说服所有部落首领同意这一观点。只有在发现财富以前、“天真的面纱”存在的前提下，才能达成此类共识。如果民众在发现之前没有就所有权规则达成一致，当本地所有权和全国所有权发生冲突时就会引发冲突。

石油使得沟通策略显得重要的另一特点是其不可再生。由于采掘耗尽了资源，因此税收也不会持久。在非洲发现资源的案例中，所发现的资源基本上在一代人当中就会耗尽。此外，快速的人口增长降低了人均财富。例如，假设石油财富在50年内耗尽。如果人口以每年2%的速度增长，25年后人均财富就会减少70%。而石油未来的价值还要取决于其价格。由于气候问题，全球政策可能会控制碳排放，那样，几十年之内，这些储存的石油将会变成“搁浅的财富”——因税收和监管规定而变得毫无价值。

由于这只是暂时的收入来源，因此应将其一部分用于其他资产的积累，以保障采掘期间的支出规模（见“获取资源收入”，《金融与发展》2013年9月号）。拥有自然资源，节省收入的教训就更有道理了，因为石油不仅属于现在这一代人。如果现在这代人将石油收入挥霍在不可持续的消费中，那么下一代将会抱怨他们的父母不负责任。这就是“我们不必再工作了”这样的语言危害巨大，使大家不能相信它的原因所在。对于一个贫穷国家而言，无需通过努力就能获得新财富不会使工作的必要性下降。反而，石油为民众通过积累收入来改变国家贫穷的命运提供了唯一的机遇。当博茨瓦纳发现钻石以后，政府马上提出了一句流行的口号：“我们贫穷，所以必须负重前行”。在必

须负重前行的共识下，政府用于投资的收入比例较以往其他非洲国家高得多。博茨瓦纳从该地区最贫穷的国家行列迈入了最富有的国家行列。而这正是许多贫穷国家政府面临的问题。通过有效沟通，博茨瓦纳使其民众自身定位为“后代机遇的管理者”，而非一次盛宴幸运的受邀人。从本质上而言，这句话的意思就是“优秀的管理”。

为取得良好的效果，描述语言必须辅以传播网络。而有时最适当的策略取决于权力机构的架构，对于博茨瓦纳则是指那些部落首领们。但有时则取决于信息本身的内容。“优秀的管理”这样的描述语言恰好与许多宗教信条相呼应。在多数贫穷国家，宗教组织完善并在人民生活中发挥着重要作用。对发现的石油进行良好的管理这一理念也会通过教堂和清真寺进行传播。

谨慎的政府应在发现资源以前做好充分准备，有目的地通过语言和传播网络树立民众的正确认识。因此，应在勘探以前就解决好所有权的问题，并通过陈述易于理解的事实来击碎那些不切实际的幻想。■

保罗·科利尔（Paul Collier）是牛津大学布拉瓦尼克政治学院的经济与公共政策教授、非洲经济研究中心主任。



PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2014–2015 program begins in July of 2014. Applications are due by January 5, 2014.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/academics/degree_programs/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu