

拉美经济

制度弱化视域下拉美国家 “发展陷阱”的传导路径考察： “资源诅咒”与制度选择

芦思姮

内容提要：基于新制度经济学分析视角，拉美地区长期落入“发展陷阱”的根源并非来自丰裕资源要素的“诅咒”，而应归因于国家制度结构及其在变迁中引致的“路径依赖”。自然资源部门本身固有的不确定性不仅未能在域内各国政策激励下得以有效规避，反而在一系列制度弱化条件作用下被进一步放大：一方面，高度依赖资源租金的拉美财政分配结构存在明显的高贴现率与短视性偏好，这种负向激励既导致对现期及未来消费行为选择的失衡，亦造成不公平的社会资源错配与生产性资本形成的长期缺失；另一方面，该地区薄弱的跨期可信度抬高了政府与资源开发企业订立、实施契约并进行议价的交易成本，尤其是影响投资者在政策波动中对风险溢价的预期，进而致使财税扩张与投资激励之间无法产生良性互动关系。这些恶果不仅逆向地侵蚀了原本低效的制度质量，加剧了对社会经济绩效的冲击，而且阻滞了资源租金转化为国家发展资本的过程，并最终引致该地区长期被“锁定”在偏离可持续性增长的低水平均衡中。

关键词：拉丁美洲 “资源诅咒” 制度弱化 “发展陷阱”
路径依赖

作者简介：芦思姮，经济学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所区域合作研究室助理研究员。

中图分类号：F173 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2020) 03-0118-19

一 问题的提出：“资源诅咒”的表现维度

从地缘分布来看，拉美资源丰裕型国家主要集中在墨西哥及南美洲绝大部分国家。作为初级产品净出口国，联合国拉美经委会（CEPAL）从经济规模、人口总量及国家数量方面对这一类国家进行了界定。如图 1 所示，尽管属于大宗商品净出口国的 15 个国家未及域内国家总数的一半，但这些国家在人口规模占比及对地区生产总值（地区 GDP）的贡献率方面却具有压倒性的优势——囊括了地区 93% 的人口和 97% 的地区生产总值。

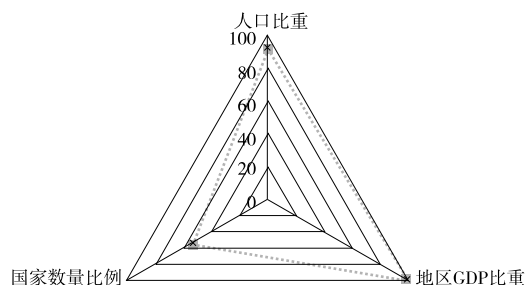


图 1 拉美资源丰裕型国家的地区重要性

资料来源：作者根据拉美经委会报告数据整理绘制。参见 Emily Sinnott, John Nash y Augusto de la Torre, *Los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe ¿Más Allá de Bonanzas y Crisis?*, Banco Mundial, agosto de 2010, pp. 5 -6.

特别值得指出的是，在占地区生产总值约 85% 的七大经济体（LAC-7）中，有 6 个国家的大宗商品收益对本国财政贡献率保持在高位，2004—2008 年期间平均占比为 10% ~ 49% 不等。这些国家包括委内瑞拉、墨西哥、智利、哥伦比亚、秘鲁和阿根廷。此外，对于另一大经济体巴西，自进入 21 世纪以来，该国石油部门的财政收益因新储量的发现显著上升。除这 7 国以外的区域范围内，一些中小经济体的采掘部门同样在国家财政收入中占据相当重要的份额，如玻利维亚、厄瓜多尔、特立尼达和多巴哥。上述 10 国被拉美经委会界定为该地区自然资源禀赋的典型代表，亦为本文重点分析的对象^①。实质上，鉴于拉美资源型国家在整个地区社会经济存量所占据的重要份额，此类国家的结构变迁在很大程度上代表拉美地区整体的发展轨迹。

^① 需要指出的是，本文所述的拉美地区自然资源丰裕型国家特指能源（石油和天然气）与矿产资源富集的国家，以农产品等初级产品为代表的资源国家暂不列入分析范畴。

得天独厚的自然资源条件曾为拉美区域经济发展提供了重要的物质支撑。然而，与此同时，该地区亦被世界银行界定为“中等收入陷阱”的重灾区^①。作为国际学术界“资源诅咒”命题的典型案列，拉美各国在发展沿革中表现出若干共性和相似的作用路径。

第一，资源经济结构的周期性波动引致域内国家发展不稳定性加剧。半个多世纪以来，全球范围内经历了两次大规模的自然资源荣衰交替周期，分别是20世纪七八十年代和21世纪头20年。从图2中可以看出，在这两次周期中，拉美资源丰富国家人均国内生产总值（GDP）的增速标准差存在明显上涨的趋势，各年数值的离散程度有所扩张。在第一个荣衰交替时期，尽管各国因20世纪80年代债务危机，人均国内生产总值增速标准差一度达到3.1，但其他各年份均保持低位。然而，自20世纪90年代新自由主义改革在拉美地区范围内铺开，各国经贸结构逐渐向初级产品出口部门倾斜，并在21世纪初迈入大宗商品“超级周期”，在这一时期，各国经济增长波动性普遍加剧，并在2005—2009年达到顶峰。

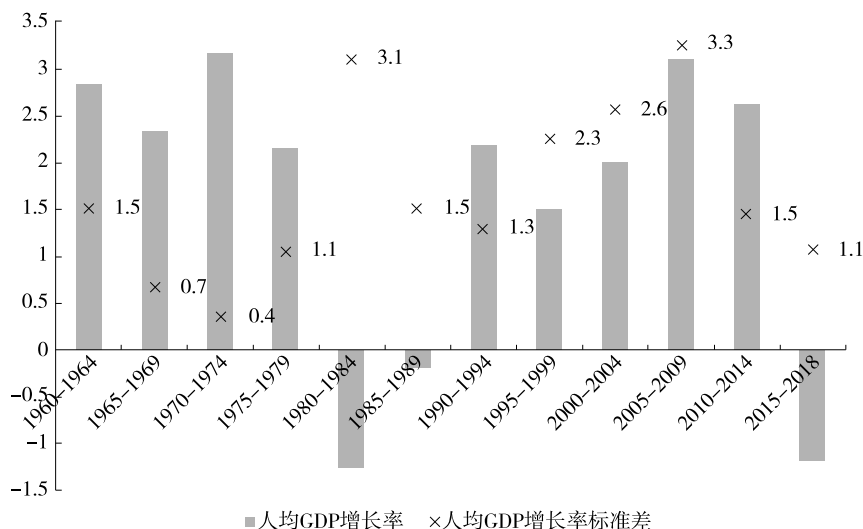


图2 拉美国家人均国内生产总值增长率及波动性

注：1. 拉美样本国家选取委内瑞拉、智利、墨西哥、巴西、阿根廷、哥伦比亚、秘鲁、厄瓜多尔、玻利维亚、特立尼达和多巴哥10国；2. 人均国内生产总值增长率取算术平均值。

资料来源：作者依据世界银行数据库计算绘制。https://data.worldbank.org.cn/. [2019-12-20]

^① Indermit S. Gill, Homi Kharas and Deepak Bhattasali, *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, World Bank Publications, May 2007, pp. 17-18.

第二，经贸结构优化幅度滞后，对初级产品依赖度依然趋高。如图 3 所示，20 世纪 70 年代，随着进口替代工业化模式在地区范围内全面推行，该地区初级产品出口在总出口中的占比尽管高达 85%，但却是图中所列四个地区里最低的。值得指出的是，此时东亚太平洋地区居于最高位，占比接近 94%，这表明该地区出口结构为大宗商品占主导。然而，随着时间的推移，30 年后，在各国政府努力摆脱对自然资源高度依赖的政策激励下，各国贸易结构发生了变化。进入 21 世纪，总体来讲，各地区自然资源出口份额均有所下降，尤其是初始依赖大宗商品出口程度最为严重的东亚太平洋和欧洲中亚地区成效显著。相较而言，拉美地区在这方面进步缓慢，显著滞后于上述两个地区，初级产品出口占比仍然保持在 52% 的高位，仅优于全球石油储量与生产量最高的中东北非国家。

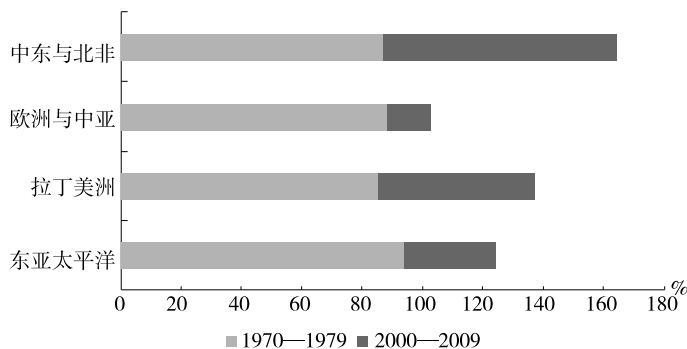


图 3 世界资源丰裕地区初级产品出口份额变化情况

资料来源：Emily Sinnott, John Nash y Augusto de la Torre, *Los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe ¿Más Allá de Bonanzas y Crisis?*, Banco Mundial, agosto de 2010, pp. 7 - 8.

第三，生产力水平停滞或退化。近 40 年来，尽管从绝对水平看，拉美地区主要经济体劳动生产率均有所改善，但相对水平几近停滞甚至倒退。如图 4 所示，与 1980 年相比，2018 年拉美 9 个资源国相对劳均产出^①均在 45 度线右下侧，这表明各国不同程度地拉大了与美国的生产率差距。值得指出的是，各国表现出异质性，退化幅度最为显著的是委内瑞拉，基本持平或略有下浮的国家包括智利、阿根廷、秘鲁、哥伦比亚等。

总体来看，尽管拉美是世界范围内开启现代化进程较早的地区，但自 20 世纪中期以来，这些资源丰裕国家的经济发展缓慢，未能实现可持续增长，

① 本文对“劳均产出”的定义为一国国内生产总值与该国内经济活动人口总量之间的比率。

甚至落入“增长陷阱”，相继被初始资源禀赋匮乏的国家反超。应当指出，进入21世纪以来，随着大宗商品进入“超级周期”，资源租金及其对区域宏观经济的贡献率越发显著。然而，尽管受到长达十年的国际环境利好条件激励，拉美地区不仅没能抓住机遇，探索出一条适合本地区的可持续发展之路，这些国家的政治经济体系脆弱性反而有所加剧，尤其体现在资源租金大量涌入导致的各国分配结构与政府治理效能的非生产性结果上。基于此，随着2012年繁荣周期逐步“退潮”后，长期根植于各国内部的结构弊端成为经济冲击加剧、社会政治矛盾激化的扰动因素，日益加大了该地区发展的不确定性。

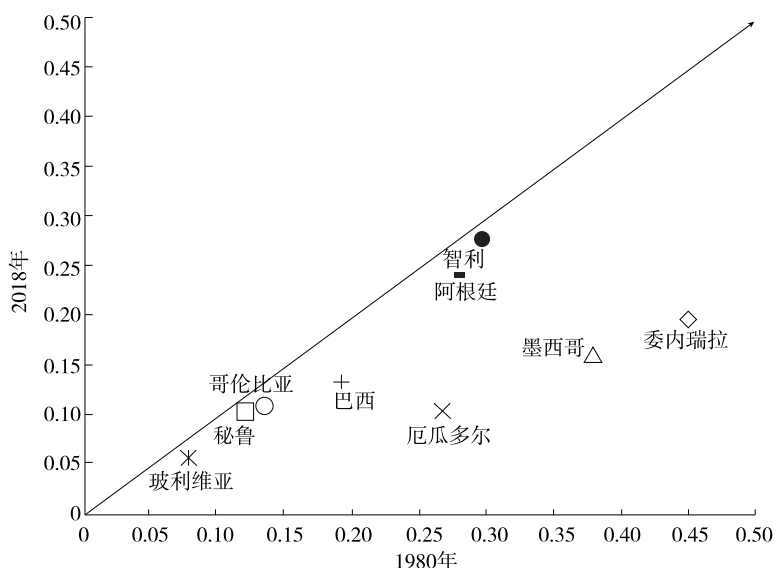


图4 1980年和2018年拉美资源丰裕国家相对生产率变化

注：1. 相对生产率以美国作为基准，将各经济体劳均产出水平作为衡量指标，产出总量按现价美元计；2. 图中直线为45度线。

资料来源：作者根据世界银行“世界发展指数”（World Development Indicators）和联合国拉美经委会数据库（CEPALSTAT）计算绘制。

二 视域的构筑：“资源诅咒”与制度弱化

近30年来，随着新制度经济学派影响力的逐步扩大，制度变量在阐释“资源诅咒”命题，尤其是发展中国家自然资源丰裕程度与经济绩效长期背离的问题时更具说服力：自然资源本身并不会阻碍经济的可持续发展，“诅咒”

的产生更多是基于制度传导。诺斯和托马斯曾指出自然资源的丰裕度和制度的落后性往往具有内在的契合性^①。梅勒姆等人在“资源诅咒”研究最具代表性的S-W框架^②基础上,通过实证检验,得出“资源诅咒”仅作用于制度不合理的国家——该指标中存在一个门槛值,只有当其高于某一数值时,自然资源优势才会对经济发挥正向作用^③。

值得指出的是,与其他生产部门不同,采掘部门自身存在的一些独特性会对一国制度的质量产生侵蚀。其一,“飞地经济”^④属性拉低了制度变迁的边际收益,进而导致该部门长期停留在价值链底端。根据瓦尔迪构建的内生性制度发展模型^⑤,在契约有效履行的前提下,生产一个零件的最优方式在于多家企业分工协作,以期实现每一道工序都能享受专门化生产带来的比较优势。这一假设很大程度上能够为国家构建高效的制度提供一个合理的理由:鉴于制度优化(生产方式的变革)有利于产量的显著提高,那么政府将有动力去改善与专业化分工相匹配的制度条件。鉴于模型假设制度变迁的成本高昂,只有当预期收益高于成本时,这一进程才可实现,而作为典型“飞地经济”的采掘业与当地其他产业部门的前后向联系少,从而所牵涉的社会经济行为者数量有限,而且通常具有高度垄断性。从这个意义上,这些特征很大程度上限制了人们对制度改进的收益预期。因此,采掘部门往往面临严峻的制度僵化问题。其二,资源开发项目存在跨期性,从资源勘探开采到投入生产的时间跨度通常较长,油气能源项目的生命周期往往超过20年。基于这种跨期性衍生的契约合作将对一国制度绩效运行的可持续性提出更高的要求,尤其是对不同政治经济行为体之间是否具有维系长期合作的可信度构成挑战。其三,鉴于能矿资源具有不可再生性,这种耗竭属性在很大程度上形塑了政

① Douglass C. North and Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

② S-W框架是由萨克斯(Jeffrey D. Sachs)和沃勒(Andrew M. Warner)构建的研究方法,是检验“资源诅咒”假说存在性的经典经验性范式。该框架主要以人均国内生产总值增长率作为因变量,以初级产品出口在国内生产总值中的占比作为自变量资源丰裕度的代理变量,测算了作为样本的95个发展中国家长达21年的经济发展情况,最终验证了资源禀赋与经济发展之间呈现负相关性。

③ Halvor Mehlum, Karl Moene, and Ragnar Torvik, “Institutions and the Resource Curse”, in *The Economic Journal*, Vol. 116, Issue 508, 2006, pp. 1-20.

④ 这里的“飞地经济”特指传统上的资源开发型飞地,即一个区域由于具有某种丰富而特殊的资源而形成的经济增长极。这种模式往往高度依赖于投资,与当地其他产业部门联系薄弱,且产生的溢出效应有限。

⑤ Felix Vardy, “The Increasing Marginal Returns of Better Institutions”, *Background Paper for the 2010 Annual Flagship Report*, World Bank, 2010, pp. 2-11.

治精英在进行部门发展规划时的短视利益偏好——不再将该行业的决策视为一种具有累积结果且可改进的迭代博弈。其四，资源租金的存在可被视为在一国政治经济结构中引入了一种特定激励。采掘部门能够在全球大宗商品价格波动中获得超额回报率，且这种收益在短期内具有高可获性。卡尔^①与邓宁^②均指出，资源型国家对同一收入来源的依赖性引致该国制度导向与政治精英行为之间存在某种趋同性，这种关系在国家政府提取、征收、利用、分配资源租金的过程中被逐渐形塑。

进一步而言，经济结构对自然资源的依赖性在实质上能够为国家机构与决策框架的构筑提供一种可预测性依据。卡尔指出，所谓国家自身或通过其代理机构展现的能力，是其控制、提取、分配资源的物质性能力加上其创造、实施与执行集体决策的象征性或政治性能力的总和。其中，自然资源部门与这种治理水平密切相关^③。一国经济的增长需要高效、健全的制度作为支撑，完善的制度与经济增长之间是相辅相成、互相促进的。而自然资源的开发活动往往对制度质量产生下拉力，特别是若资源经济周期发生在像拉丁美洲这样初始制度条件尚处于不成熟阶段的地区时，这种负面效应尤甚，并最终致使该地区制度结构陷入低效的路径依赖。

在近半个世纪的历史沿革中，拉美地区资源周期不断侵蚀社会经济领域的运行规则，不仅扭曲了国家政治经济行为体对资源收益的分配结构，更导致该地区社会经济的转型进程陷入长期停滞与断裂。对于拉美地区“资源诅咒”的制度传导，世界银行针对该地区发布的研究报告得出结论：自然资源经济的发展与繁荣往往不仅不需要高质量的制度作为基础要素，反而恰恰是效率低下的制度会促使这种资源经济获得滋生的土壤^④。这一关系链条主要依据制度的缺失有助于自然资源采掘行为在不受限制的非法条件下进行。不可否认，在这一前提下，该部门生产活动的相关成本相对较低，进而导致边际产出比在成熟健全的制度下要高。鉴于资源部门对提高制度的质量具有向下

① Terry Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro - States*, Berkeley: University of California Press, 1997, pp. 46 - 49.

② Thad Dunning, *The Political Economy of the Resource Paradox: An Overview*, Unpublished manuscript, World Bank, Washington, DC., 2008.

③ Terry Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro - States*, Berkeley: University of California Press, 1997, p. 45.

④ Emily Sinnott, John Nash y Augusto de la Torre, *Los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe ¿Más Allá de Bonanzas y Crisis?*, Banco Mundial, agosto de 2010, pp. 23 - 24.

的拉力，因此，制度创新往往因缺乏激励而发展滞后。

三 资源租金与分配结构：制度选择偏好引致非生产性激励

资源经济的周期性及域内国家对资源部门的高度依存使得各国政府在制订或实施公共决策时缺乏可持续性的规划，而这种特征所产生的负向激励不仅导致拉美基于自然资源收益的支出存在明显的高贴现率与短视性特征，也加剧了社会资源的浪费与不公平性，并对生产性资本产生“挤出”效应。

（一）对现期与未来消费的权衡

一般而言，一国支出结构的形成需要考虑是否进行跨期行为，即在现期消费与未来消费（储蓄/投资）之间做出选择（见图5）。前者通常涉及维持公共部门正常运转或保障人们基本生活福祉所必需的经常性支出，如政策性补贴与社会保障支出等。此类支出旨在为民众带来直接的短期收益，并覆盖政府公共物品供给所产生的成本；后者则主要指那些具有长期性的资本性支出，其典型特征反映在通过购买或生产行为，政府所获取资产或劳务收益存在时间跨度，通常覆盖多个会计年度。总体来讲，一国政府的分配决策需要在当期消费与未来消费之间做出选择。

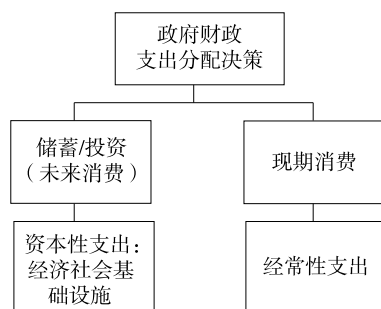


图5 财政分配制度的决策结构

资料来源：作者绘制。

普遍来讲，有效的资本性支出在一定程度上对自然资源不可再生性发挥替代作用，同时亦有助于平滑处于价格周期内的财政支出波动，进而缓解资源收益对其他产业部门的“挤出”。对于资本稀缺的发展中国家而言，与其他资源配置方案相比，通过加速对国内生产性资本形成的投入，能够创造更高

潜在性的经济与社会回报，其实现路径尤其体现在基础设施资本积累方面^①。

从政治经济学理论来看，国家作为公民社会的代理人，应制订以国家长期可持续发展利益为导向的理性公共决策，主要体现在做出面向未来的储蓄、消费和投资选择上。然而，在资源经济中，随着信息不对称性的加剧，激励结构往往被扭曲，进而导致国家资源租金分配结构具有鲜明的现期支出偏向，主要原因在于以下两个方面。

一方面，生产性资本投入的跨期性与发展中国家薄弱的制度能力不兼容。具体而言，公共资本的生产投入与收益获取之间往往存在时滞，即公共投资的回报一般在投资行为发生后的一段时间内才可实现。此外，与其他形式的公共资源分配相比，配置与维持这类资产的技术性要求更为复杂，且需要更多的交易成本。以基础设施为例，建立可行的基建体系需要从项目合同入手，对从启动到运营各个环节进行统筹管理，且在这一过程中，相关公共部门之间有必要保障政策沟通渠道的畅通有效，以期对众多基建项目组合的投入规划、工程进度、优先次序进行决策。鉴于此，这些项目的建设周期通常需要数年才能完成。

另一方面，在国家不具备长期规划性产业政策引导的前提下，资源部门的繁荣促使大量自然资源收益短时间内在国内集中分配，这将导致价格与工资高企、本币升值以及本国企业竞争力下降等一系列问题，进而对国家生产部门造成负面冲击。这种现象的理论逻辑与一国短期借入巨额美元外债所引致的结果是一致的。当美元突然大量涌入时，对生产的激励将逐渐丧失，这是因为依靠初级产品出口所获得的大量外汇，资源出口国能够轻而易举地通过进口购买任何所需商品，也就是说，能够以最低的成本支付方式实现收益的最大化。在这种激励下，如果国家层面缺乏有意识的长期制度规划与政策引导，那么，整个社会经济分配结构将日益向扩张现期消费而非促进生产方向倾斜。

从这个意义上来讲，长期面临资本稀缺瓶颈的资源丰裕型发展中国家，尽管更需要推动有效资产形成以规避“资源诅咒”，但在激励扭曲的分配结构下，如何利用从采掘业获得的巨额财政收入推动资本形成以加速国家发展资本积累，对于这些国家政府而言是一个严峻的挑战。

^① Paul Collier, et al., “Managing Resource Revenues in Developing Countries”, *OxCarre Research Paper*, University of Oxford, Oxford, UK, 2009. 转引自 Naazneen H. Barma, et al., *Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development*, World Bank, Washington D. C., 2012, p. 171.

（二）拉美国家财政支出结构的高贴现率与资源错配

由上文可知，生产性资本支出具有投入—收益跨期性，需要面向未来的制度引导。然而，这种旨在实现可持续发展的国家战略与拉美国家财政分配结构的传统运行规则是相悖的。这一论断的逻辑基点可以从以下三方面着眼。其一，拉美大多数资源依赖型国家，鉴于短期巨额租金的高可获性，尤其是处于大宗商品上行周期时，租金的存在变得异常明显，对物质诉求的社会期望亦随之提升。政府安于短暂资源经济繁荣带来的超额利润，更多地着眼于能够满足民众物质性诉求的现期支出，却往往忽视了构建对生产性资本形成有益的制度激励。

其二，除智利以外，拉美大多资源国家在政党政权更迭中，意识形态与政策取向缺乏连续性与稳健性。面对不确定因素，各国领导人一旦上台，便将谋求更大范围的选民支持视为要务，因此为了在有限的执政周期内谋求政治支持的最大化，必须将有限的资源集中投诸能够助其稳固政权的利益集团及其他政治支持力量，与此同时，国家经济可持续发展利益的重要性则被忽视。

其三，资本形成的时间跨度严重影响各国政府相关建设工程方案与行动计划的实施绩效。世界范围内，拉美地区是拉美经委会所界定的低储蓄、高消费的典型区域，消费对国内生产总值的贡献率平均高达80%^①，而这种社会经济特征导致域内各国公共财政赤字普遍高企，因此，跨期性的工程建设项目在推进过程中经常受制于资金短缺问题，面临搁置或中止的困境。如图6所示，进入21世纪，整个地区逐步迈进大宗商品“超级周期”，充分享受大宗商品带来的繁荣，各国财政支出一定程度上出现顺周期特征，主要表现在各国政府大规模实施与民生福祉密切相关的非生产性社会保障计划，如政策性补贴及各类社会福利举措。根据拉美经委会的统计，2000—2014年的15年间，政府在社保领域的支出占地区公共支出总额的比重大幅提升，平均涨幅为55%，其中委内瑞拉扩张幅度甚至高达190%。然而与此同时，对人力资本形成具有长期正向作用的教育支出水平却几乎停滞，且存在相当程度的波动性，这说明各国对额外资源收益的分配具有明显的短视性取向。

^① 参见联合国拉美经委会各年度《拉美与加勒比年鉴》报告（Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe）。

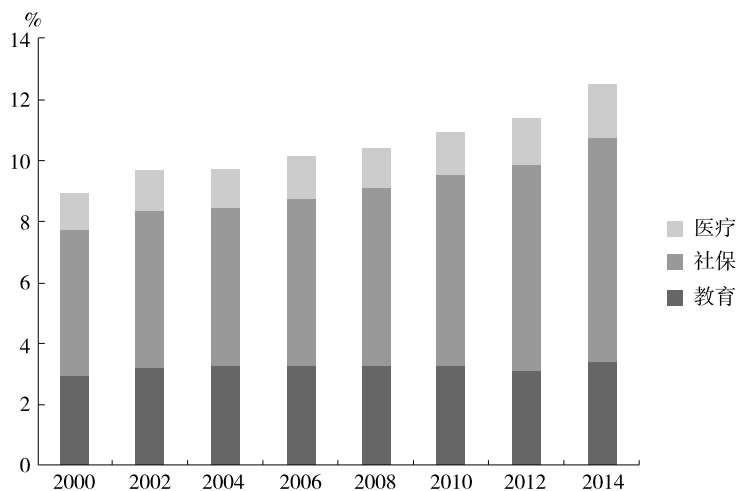


图6 拉美社会支出构成与变化

注：受数据可获性所限，拉美样本国家选取6个典型的资源丰裕型国家，分别为巴西、阿根廷、墨西哥、哥伦比亚、委内瑞拉和玻利维亚。

资料来源：作者根据拉美经委会拉美各国社会支出数据库计算绘制。<https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es>. [2019-12-20]

鉴于此，建立在资源租金层面上的拉美财政支出结构具有高度贴现的制度倾向（见图7），这相当于对经济发展绩效引入了负向激励。一般而言，拉美国家政府在选举周期与预算编制过程中往往存在短视性，这不仅反映在消费行为的现期支出倾向方面，更体现在投资行为更多谋求将资源集中投向短期能够产生丰厚利润的领域，或者能够帮助其达成政治目的的社会计划中，导致对可长期产生规模报酬递增效应的生产活动的激励不足。

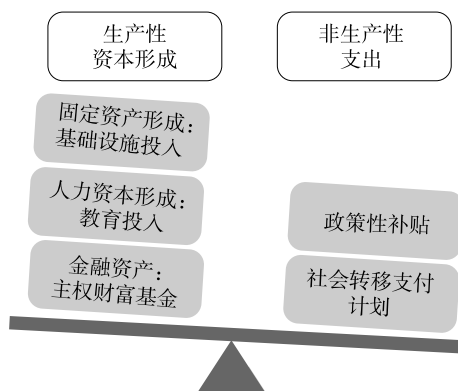


图7 拉美资源租金分配制度的偏向性

资料来源：作者绘制。

如果一国形成了可持续性的政府财政体系，尤其是能够审慎地应对大宗商品繁荣带来的额外收入暴利，那么通常来讲，这些国家就具备了抵御公共支出顺周期性倾向的能力。为了实现这一目的，需要政府管理者及其治理能力（无关意识形态）拥有高度可信性，即能够促成一种有益于资源租金可持续管理的社会契约的达成，进而为其得以严格按照规章制度履行承诺提供制度条件保障。

地区范围内，智利是资源租金分配管理制度表现最佳的国家。从政策传统上来看，该国政府形成了严谨、理性使用矿产租金的偏好，这在很大程度上能够以该国制度特征来解释。国家铜矿部门收益管理体系具有透明度，且政府制订了技术性规则，以期对资源暴利的支出水平进行系统性界定。该国无论是由中左翼联盟还是中右翼联盟执政，政策偏好均具有较强的连续性，尤其是在经济管理方面，全社会在逆周期财政政策运用及构建铜矿收入储备基金的必要性方面达成了广泛共识。这种制度特征对资源经济结构下，各政党及其所庇护的利益群体的寻租意图形成了强烈的遏制效应。世界银行认为，智利成熟的民主制度及以共识为导向的议会机构是促成这一积极结果的关键因素^①。应当指出，智利所展现的这些优质的制度条件恰恰是其他拉美资源国家不具备且长期缺失的。

举例来讲，地区范围内，巨额资源租金的涌入催生了一种非生产性政策补贴大规模且无差别的推行——能源价格补贴。图8显示了2011—2013年期间，拉美主要资源国家对燃料消费价格以及电力价格基本补贴的平均占比情况。总体而言，化石燃料补贴力度高于电力，平均约占国内生产总值的3.31%。其中，石油出口国委内瑞拉、玻利维亚与厄瓜多尔的能源价格补贴占比最高，处于6%~9%的区间内。

这一支出形式在除智利以外的拉美资源国家广泛存在，表面上，它是一种有利于人民福祉的社会支出，但实质上却产生了低效的结果，尤其是加剧了社会不公，这是因为这一类普惠性的支出高度倾斜于那些能耗绝对水平高的群体，而这通常是较为富裕的阶层。以厄瓜多尔为例，该国85%的汽油补贴为全社会最富有阶层的1/5人口所享有^②。据世界银行统计，2007年收入五

^① Emily Sinnott, John Nash y Augusto de la Torre, *Los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe ¿Más Allá de Bonanzas y Crisis?*, Banco Mundial, agosto de 2010, p. 27.

^② SIISE - STFS, Rob Vos, Juan Ponce, Mauricio León, José Cuestas y Wladimir Brovorich, “El Subsidio de la Torre, *Los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe ¿Más Allá de Bonanzas y Crisis?*, Banco Mundial, agosto de 2010, pp. 27 - 28.

分位法中最富裕的家庭从这一制度中获得的福利约为户均 1053 美元，而最贫穷的 1/5 家庭获益仅为前者的 1/6^①。鉴于此，这种补贴模式对富裕家庭的过度消费与社会资源浪费行为提供了激励。此外，公共部门将额外资源收入更多地消耗在了低经济绩效的无差别能源补贴上，这不可避免地挤压了能够对可持续发展产生正外部性的公共支出空间，如教育与人才培养等。正如有学者指出的那样^②，在很多拉美国家，用于能源价格补贴的耗费要远高于分配给教育的财政资源。

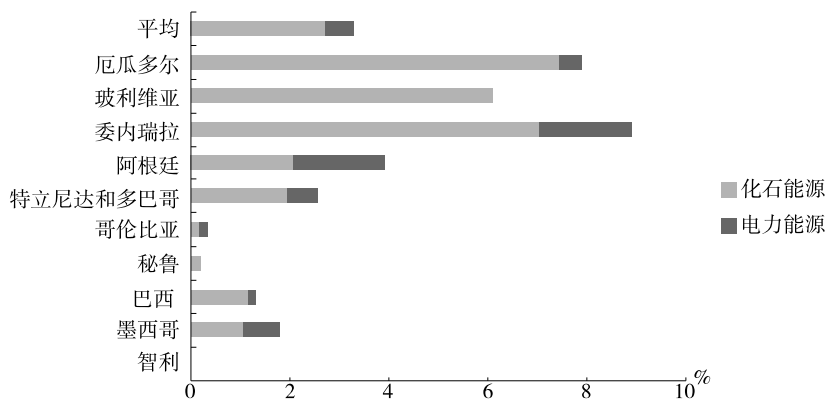


图8 拉美国能源补贴占比

资料来源：笔者根据以下资料绘制：Gabriel Di Bella, et al., “Energy Subsidies in Latin America and the Caribbean: Stocktaking and Policy Challenges”, *IMF Working Paper*, WP/15/30, 2015, pp. 9–10.

拉美国家资源租金分配决策的高贴现特质往往是由各种政治集团博弈所引致的。从政治经济视角来看，合理的国家发展规划应该将资源租金分配给回报率最高的公共投资项目，但公共投资作为一种政治货币，其预算编制本身往往以针对一系列重要选区或恩庇关系网络进行利益分配为首选路径，因此其中充斥着不同利益集团之间的“议价”。一旦这些群体之间难以达成一致，加之在资源周期影响下，公职人员因跨期性问题对未来严重低估，将会大幅提升政府选择现期消费、放弃储蓄或投资的可能性，而由此衍生的公共机构政策规划效率与能力水平将更加遭受质疑，这又进一步提高了人们对现

^① World Bank – IADB, *Ecuador: Creating Fiscal Space for Poverty Reduction. A Fiscal Management and Public Expenditure Review*, Washington, DC: World Bank, 2004, pp. 37–46.

^② Emily Sinnott, John Nash y Augusto de la Torre, *Los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe ¿Más Allá de Bonanzas y Crisis?*, Banco Mundial, agosto de 2010, p. 28.

期支出方式选择的概率，恶性循环就此形成。

拉美经委会曾系统考察了地区主要矿产和油气生产国家在 2003—2012 年大宗商品“超级周期”期间，国家财政体系对巨额资源收入的利用情况。结果显示，域内各国普遍缺乏对相关收入专项用途分配使用的绩效评估，且缺乏有效的、以平滑周期性波动的金融资产形成机制或长期投资规划。此外，那些额外的资源收入一般用于对政府经常性支出进行补充，而并未能作为新的投资资金用于增进国家财富积累，或用于对税收收入进行周期性调节，以确保公共财政体系长期收支平衡^①。基于此，该机构做出了这样的诊断：“资源价格的繁荣在短期极大地促进了该地区消费的扩张，但致力于推动经济与环境可持续发展的公共投资的战略性地位却并未得以彰显。”^②

四 资源租金与交易成本：基于跨期性条件的信息不对称性

本部分致力于阐释拉美各国薄弱的制度条件及其引致的信息不对称性如何造成政府与资源开发企业订立、实施契约并进行议价的交易成本高企，并将进一步解读这一传导链条如何对财税扩张与投资激励之间的良性互动产生负向的冲击。

（一）拉美国家政府的跨期可信度预期

如上文所述，作为资本密集型部门，采掘业沉没成本高，生产周期长，大部分投资发生在初始阶段即一切生产行为开始之前，而利润的获取存在时滞。伴随着资本的大量注入，企业往往面临潜在资源是否存在及其储量规模界定等一系列不确定性风险。

从这个意义上来讲，政府对投资者的跨期承诺可信度可被视为是一个贯穿资源开发项目各个阶段的内在固有属性。一旦企业发生大量投资行为，不论出现任何不可预测性事件，如政府单方面行使自由裁量权，突然提出就资源开发合同条款进行修订，尤其在收益分成、税制构成等关键内容上，那么投资者面临的替代选择将相当受限。更确切而言，即使政府所要求的新规则使企业利益受损，但只要仍可覆盖其可变生产成本，则该企业仍会选择接受

^① Hugo Altomonte y Ricardo J. Sánchez, *Hacia una Nueva Gobernanza de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, mayo de 2016, p. 27.

^② CEPAL, *Los Pueblos Indígenas en América Latina; Avances en el Último Decenio y Retos Pendientes para la Garantía de Sus Derechos*, Santiago, 2014, p. 302.

新的制度安排，继续进行生产活动，以期不致让前期投入“沉没”。在这种背景下，开发商在进行投资决策时，对资源国政府管理体制的可持续性、可预测性持更为审慎的态度，特别重视东道国政策的稳定性与可信度。

根据世界银行对政府可信度的界定^①，可以选取政府效能与政治稳定性作为测度政府跨期可信度的变量，其中，前者反映民众对公共服务与公共部门运行质量、政策制定与执行的有效性，以及对政府兑现承诺可信性的看法；后者则表示民众对一国政权稳定性与爆发政治动荡或社会暴乱可能性的看法。二者共同形塑了政府的跨期信誉。

如图9所示，除了智利、特立尼达和多巴哥与阿根廷以外，其他7个资源国在上述两个变量上的表现均为负值。从国别来看，在委内瑞拉、玻利维亚、厄瓜多尔与巴西，人们对政府履行承诺的信任度普遍偏低；在委内瑞拉、哥伦比亚、墨西哥，政权不稳定或社会治安隐患严重拉低了民众对跨期性的预期。就拉美平均水平而言，政治稳定性与政府效能均为负值，前者的程度更甚。

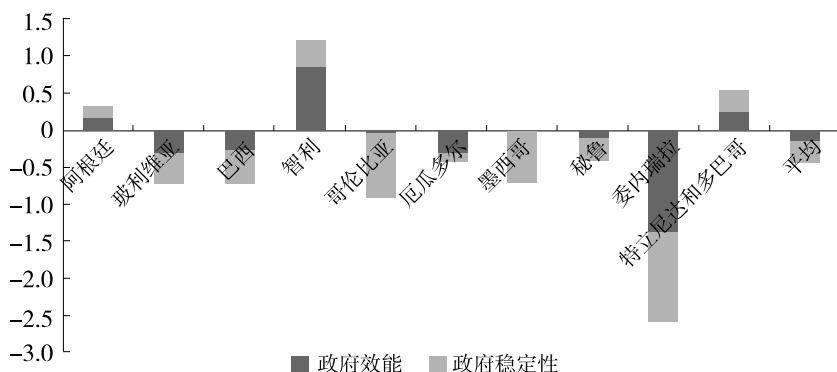


图9 拉美资源型国家政府跨期信用评估：政府效能与政治稳定性

资料来源：作者根据世界银行全球治理指数（Worldwide Governance Indicators）2017年数据库整理绘制。<https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>. [2020-01-15]

鉴于薄弱的跨期承诺条件在契约执行中产生的负面影响，在拉美地区，资源国与投资者之间就资源开发合同条款的相关权益，尤其是关于财政规则所展开的谈判往往受制于资源项目生命周期中跨期合作行为牵涉的诸多制度弱化因素，尤其是资源开发合同模式变动，这些不确定性导致拉美成为资源

^① Naazneen H. Barma, et al., *Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource-Led Development*, World Bank, Washington D. C., 2012, pp. 81-83.

投资争端的频发地区，严重影响了采掘部门对外资的吸引力。拉美国家普遍面临严峻的政府跨期承诺可信度问题，这导致政府与投资者进行资源开发的契约谈判时，信息的不对称性被加剧，进而抬高了交易成本。

（二）跨期可信度对财税扩张与投资激励关系的影响

毋庸置疑，政府可信度能够影响其所达成的契约执行质量。如果承诺可信度高，投资者会对所达成的交易形成更为正向的预期，从而使合作框架沿着高效的轨迹延伸；反之，则会产生一个较低的均衡水平，尤其是对资本造成“挤出”。应当指出，跨期可信度对投资的影响尤其反映在资源国家的财税制度设计与实施层面。

一国采掘部门的重要性在很大程度上取决于该部门对国家财政收入的贡献能力。在自然资源丰裕型经济体中，财政制度的制定常常面临一个悖论：政府如何在通过资源租金提取实现财政收益最大化与扩大私人资本对采掘部门参与度之间寻求平衡。理论上讲，考虑到风险性与成本支出，在资源周期内，政府应攫取超过正常回报的资源收益额，但从实践上来看，这种政策行为在一定条件下将对投资和生产活动造成负面影响，即政府过高的资源租金提取率会影响私人部门进入该领域的决策选择。

从利益博弈角度来看，造成财政结构低效的一个解释视角在于政府与资源部门投资者所谋取的最大化收益对象相互背离。政府的主要目标在于吸引跨国公司对本国资源部门投入的同时，实现财政所得最大化；而开发商则从企业利益出发，确保资本回报率与项目风险及公司战略目标相一致。鉴于此，从政府利益偏好来讲，存在对财政扩张与投资激励行为的权衡取舍。如图 10 所示，为了最大限度获得资源租金，资源国政府需要采取措施激励私人或公共部门开发商以吸引更多的投资额，与此同时，制订合理税率以便在不对投资产生“挤出”的前提下，谋求财政收入的最大化。具体而言，资源国针对投资者行为进行决策时，所寻求的最优政策目标是引导图 10 中的 45 度线向外移动，以期投资者不会对政府提高税收行为产生过度的负面反应，甚至促成二者之间形成相互激励的良性循环。

然而，这种政策预期的达成需要企业对资源国政府制度能力的高度信任，尤其是在其跨期承诺履行方面。如果投资者对一国政局的稳健性与连续性，特别是对其政策绩效与制度效率持有负向预期，那么将对政府增加资源税费收入的行为呈现高度敏感性，从而导致图 10 中 45 度线向左上方移动，即一旦出现相关政策信号，将对投资流产生显著的阻滞效应。如上文所述，在拉

美地区，大部分资源国家未能形成财政政策与投资行为之间的良性互动关系。资源开发企业普遍缺乏对地区各国政府管理制度质量的信任，因此面对财税政策的波动，投资者所预期的风险溢价上升。

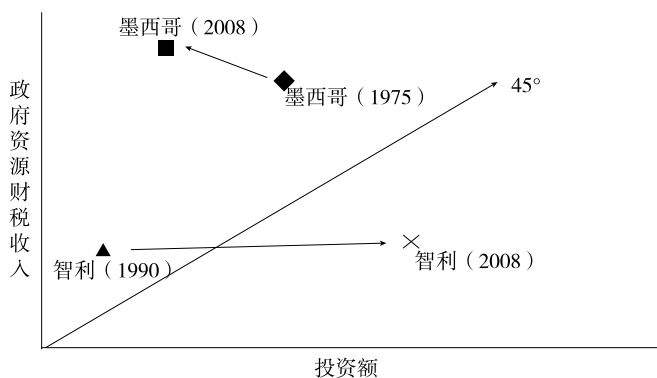


图 10 资源财税收入与投资的互动关系

资料来源：Naazneen H. Barma, et al., *Rents to Riches? The Political Economy of Natural Resource - Led Development*, World Bank, Washington D. C., 2012, p. 81.

世界银行对墨西哥和智利两国政府的资源租金提取（政府税收和非税收入）和投资部门的动态进行了考察。如图 10 所示，在 1975—2008 年期间，尽管墨西哥来自油气部门的财政收入有所扩张，但投资规模却显著收缩，即向图中左上方移动。该国政府资源财政收益高度依赖于本国国有油气公司——墨西哥国家石油公司（PEMEX），而税率的提高使其失去了对外资的吸引力。在这一背景下，自 2006 年起，坎佩切湾（Bay of Campeche）作为墨西哥国家石油公司负责开发的最重要的油田，由于缺少充足的外资注入，尽管正处于资源繁荣周期，但产量却大幅下跌。这种困境是 2014 年时任总统涅托决心推动国家能源改革的直接原因之一。

根据世界银行的观察，拉美地区不少国家与墨西哥情况相似，长期深陷财政收入扩张与投资促进的两难抉择中。究其根源，制度的跨期可信度是一个重要的解释路径。智利的成功案例亦可以充分印证这一点。该国在 1990 年还政于民后的 20 年间，实现了吸引铜矿采掘投资与提高资源租金的“双赢”，即向图 10 中右上方移动。实质上，20 世纪 90 年代初期，由于该国刚刚从军政府独裁迈入民主化进程，政治制度与营商环境充满不确定性。在这一背景下，智利政府出台了一系列税收优惠措施，以期提振铜矿部门投资者的信心，主要包括两方面，一是智利国家铜业公司（CODELCO）作为公共财政的主要

来源，充分发挥其租金提取功能，并在资源勘探开采活动上尽可能缩减投入；二是私人部门在一段时间内充分享受政府的税收激励，提高了对资源投资的积极性，从而进一步提升了本国的资源开发能力。事实证明，经过数十年的民主过渡，这种财政“折扣”是必要的：随着该国宏观政治经济生态日趋稳健，资源管理调控制度越发完善，国家政策实施的有效性与稳健性在国际投资者中获得了正向的反馈。基于此，即使智利政府在资源开采合同谈判中谋求更大的获利份额或税收分成，也不会引起外资的强烈反弹。足由此可见，在跨期合作中对制度质量及其稳定性的信任度与积极预期是获得正向绩效的关键因素，而这恰恰是拉美其他国家普遍缺失的。

五 结语与启思

在拉美地区，资源采掘部门本身所固有的诸多不确定性未能在各国政府的政策激励下得到规避，反而在制度弱化条件下加剧了对国家社会经济发展的负面冲击。可以认为，这一传导路径不仅抬高了制度沿正向轨迹变迁的成本，而且阻碍了各国资源租金转化为发展资本的进程，进而导致整个地区长期无力跨越“增长陷阱”。应当指出，由拉美资源经济结构初始制度条件引致的发展悖论问题，应再诉诸于制度层面的革新与再建构来解决。从这个意义上讲，“资源诅咒”并非不可避免，但要防止其发生，需要设计一个能够沿着正向溢出轨迹变迁的制度架构。

当前，拉美地区面临的主要挑战在于构建一个与旨在公平发展的结构变革相匹配的自然资源管理体系^①。对此，正如科利尔（Paul Collier）所言，“资源诅咒”仅作用于治理性薄弱的国家^②，一国的治理能力及其政府可信度的制度化建设是破解这一困局的核心要素。实质上，通过考察发现，拉美地区有关资源管理的相关规制体系较为完备，并未在某一方面存在明显的法律文本缺失^③。然而，资源租金在分配结构中却出现低效结果，如在资源周期影

^① CEPAL, *Pactos para la Igualdad Hacia un Futuro Sostenible*, Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, 5 a 9 de mayo de 2014, p. 333.

^② Paul Collier, *The Plundered Planet: Why We Must—and How We Can—Manage Nature for Global Prosperity*, Nueva York: Oxford University Press, 2010. 转引自 CEPAL, *Pactos para la Igualdad Hacia un Futuro Sostenible*, Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, 5 a 9 de mayo de 2014, p. 278.

^③ Cepal, *Pactos para la Igualdad Hacia un Futuro Sostenible*, Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, 5 a 9 de mayo de 2014, pp. 294–297.

响下，政府财政支出具有高贴现率和短视性，严重偏向于现期支出。这表明影响区域资源经济发展成效的根源在很大程度上并非在于没有建立必要的约束，而是国家长期薄弱的治理能力——既无力将这些规制予以落实，也无法构建有效的绩效评估机制以获得适时的政策反馈。

此外，地区范围内，私人部门对各国政府跨期信誉普遍持负向预期，这实质上也是由于私人部门对政府的治理能力缺乏足够的信任度，特别是对其就跨期契约与承诺的履行能力，以及政策连续性与稳健性的维系能力。鉴于此，一旦国家治理能力得以提升，那么政府可信度及其政策可预测性便随之增强，进而显著降低政府—企业在资源开发项目中开展跨期合作的交易成本。

值得强调的是，加强国家治理能力的—一个重要方面在于国家—企业—社会三者之间制度化关系的构建，然而，这恰恰是拉美地区各国所缺失的。拉丁美洲开发银行（CAF）指出，政治层面上，国家能力包括胜选者是否履行对选民的承诺，民众是否能够诉诸于问责机制，公民对政府命令认可并遵守的程度；经济层面上，涵盖政府实现政策目标的能力、提供公共产品的效率与公平性；行政层面上，则涉及透明性与廉洁度。这些要素之间相互作用、相辅相成。

针对拉美资源经济型国家的治理能力，特别应该注重加强问责制与透明度两个方面，二者是维系国家—企业—公民制度化互动模式与提高政府信誉度的关键变量。应当指出，公民参与主要通过问责制实现。如果面向公民权利的问责体系健全，切实履行监督与反馈职能，那么公共部门作为公民的代理人，在征收、管理、分配资源租金时，其行为将受到有效制衡，因为如果背离对公民的承诺会付出高昂的成本。问责制的完善可被视为在公民与政府之间开辟一条更为直接而高效的制度化通道。

此外，地区范围内，各国资源租金管理体系充斥着透明度缺失问题。如上文所述，在分配结构中，拉美各国公共部门将资源租金更多地消耗在无差别的能源补贴上，而这类具有隐蔽性特征的支出却占据了地区大量的预算资源，尤其挤占了对更具生产用途的教育与人才培养的投入空间。基于此，政府应有意识地加强相关信息与数据披露渠道的有效性，这不仅使利益攸关者，特别是投资企业与社会在充分掌握资源租金支出情况的基础上，提高对政府的信任度，而且有利于从根源上阻隔资源经济结构对公共部门的“侵蚀”。

（责任编辑 王 帅）