

地主和企业家：挪威政府在国家石油和天然气政策中角色的转变

作者：OLE GUNNAR AUSTVIK*

本文讨论了挪威这个国家在发展和维护国家石油和天然气产业时从地主到企业家角色的转变。本文依据内生式增长和小国理论，讨论了挪威政府作为新兴工业开发者、成熟工业控制者以及国家公司所有者所扮演的角色。挪威在石油方面的经验显示了一个单一民族国家如何在工业部门中清晰地表达自己的愿景和目标，并且本身也承担起工业和经济发展的角色。本案例认为要使一个战略性的民族工业具有并保持竞争力，同时实现社会目标，也许需要以国家为导向，实现国家和产业之间的强劲、全面和动态的互动。

绪论

挪威政府自从20世纪70年代起便在本国的石油和天然气产业的活动中成了创新者和领导者，同时扮演者地主和企业家的角色。通过几次不相关联和渐进式的创新变革，该国从零起步在区区二十年的时间里创建了一个颇具竞争力的国家石油产业。挪威政府还从自身的活动中获取了大部分利润。该国不仅使用了监管、法律和政治措施来实现其工业和社会经济目标，自身还开始充当工业企业家。在第一个十年期间，该国的控制机制过于强势，以至于 Johan P. Olsen (1989, 104) 认为该国正趋向于接近“一个资本主义国家所能做的极限——如果它还想保持资本主义政治体制的话”。

本文的结构如下。第一，讨论了一个国家在自由主义国际经济中发展和维护民族工业时从地主到企业家角色的转变。第二，对资本主义文献的种类进行了定位。第三，分析了挪威政府作为新兴工业开发者、成熟工业控制者以及国家公司所有者所扮演的角色。第四，分析了挪威在行业和市场成熟的变化以及外生变迁方面的地主-企业家综合身份的动态变迁。第五，讨论了国家分裂对政策力度的影响。第六，这也是本文要讨论的最后一点，评论了我们在多大程度上可以参考本案例中涉及的一个国家在自由主义的国际经济体制中施加政治操纵的范围和规模。

*利勒哈默尔大学学院

《治理：国际政治、管理和制度期刊》，第25卷，第2期，2012年4月（pp. 315-334）。

© 2011 威利期刊。

doi:10.1111/j.1468-0491.2011.01549.x

国家充当地主和企业家

在自由主义的国际经济体制中，国家多被视为经济活动的调控者和协调者（Hall 和 Soskice, 2001; Porter 1990; Strange 1988）。可能的国家在行业领导方面发挥更大的作用以及国家直接参与通常被视为和盛行的新古典主义经济学的观点是背道而驰的。然而，在石油行业，1958年的日内瓦公约通过规定国家政府对于各自国家的国内和海外领土上发现的资源拥有专属的开采权，从一开始就规定了国家的积极作用。

作为专属的资源所有者，国家可以充当地主，将开采资源的权力租赁给一家私有公司，或者国家本身也可以成为工业企业家（Klapp 1982, 1987）。在作为地主起监管作用时，

国家和公司签订合同，国家通过合同向（私营）公司授予在一定时期按照一定的条件、规定和价格占据和使用资源的权力，公司成为承租人。这些合同的规模和范围的内容可能会大不相同。各种法令的综合构成了它们之间关系的全部内容。Ronald P. Dore（1959，352）从古岛敏雄对19世纪晚期日本的明治地主制进行的研究中引用了这一定义：

地主制……并不仅仅单纯地表示地主和承租人之间的关系，而是指……土地所有权的总体结构，这构成了整个社会关系根本基础的一个特殊特性。

国家作为政治企业家时，发挥了自己的政治领导地位，引领行业的发展，并且有可能直接参与到有关活动中去（Austvik 2007）。在这种情况下，国家的角色也许和 Joseph Schumpeter（1942）通过内生式增长理论发现的私人企业家的概念相似。国家将地主和行业企业家的角色综合起来后，就可以按照和私人企业家或公司类似的方式从事有关业务，但是国家也可以使用政治和法律干预以及监管措施来实现目标（Austvik 2010，106–109；Eisinger 1988）。作为政治企业家，国家可以确定经济活动的社会目标（这和私人活动相反），并采取私人企业家所无法企及的措施实现这些目标。与私有商业相比，社会目标应该包括较多的长期关注的问题和对经济活动的综合见解。社会目标也许会和个人利益最大化的公司目标存在交汇点，但是在很多方面社会目标也会和私人目标相冲突。

然而，一个行业处于初期时，比起充当地主，国家担任企业家创建新事物的过程中会面临着更多的风险，包括财务风险以及不能成功地开发出新的、成功的科技、市场、组织和政治解决方案的一般政治风险。对于在活动前与活动后都没能成功的私人企业家来说，该项目是失败的，通常也不会被视为一家企业，同时国家和参与的个人将承担有关的经济和政治成本。然而，国家冒更大的风险时，潜在的利益也应该比风险较小的项目大得多。因为国家已经考虑了（相对于利益、产业发展和政治控制的）潜在的收益比风险要高得多，因此很多国家的政府本身都积极投身石油行业。例如，趋利避害这种不平衡的平衡在20世纪70年代就曾是石油输出国组织（欧佩克）“革命”的重要背景。这些国家石油产业的国有化使欧佩克和非欧佩克国家从相对于公司主要充当监管者和收税人的角色转变为自身参与到行业的运营中去（Mommer 2002）。

国家正在从地主转变为企业家。该行业已不仅仅是一个赚取利润的石油公司和收税的政府这么简单了……【他们已经】……为国家企业制定了一个可预见公司结构模式。在发达国家，多元化民族工业结构通过被重新分配的税收来协调国内国际团体，国家石油公司的转包合同也得到了发展。（Klapp 1982，575–576）

然而，在潜在条件发生变化的情况下，风险和收益的平衡也会有所改变。第一，产品的价格与成本比（利润）越高，对于国家参与该行业就更具有吸引力，无论是从国家本身还是从社会方面来看。第二，一个行业或市场，或这两者都成熟的时候，投身该行业的风险就更小了，但是同时收益也更少了，在大部分行业中都是如此。需要创新型解决方案来针对行业、市场和社会创造新型、可持续发展和可取的解决方案；与放手让受管制的私营行业从事有关活动相比，政府本身能够做出更好的表现时，企业家型国家通常会取得大部分利润。然而，如同对于一个私营企业家一样，对于一个国家来说问题就在于它能否承担和该项目相关联的风险。这个问题和私营企业中的企业家精神和管理之间的差别如出一辙。一方面，企业家制定和组织了新的活动，这和领导一家现有的已站稳脚跟的企业是不同的事业，并且企业家要承担风险，也憧憬着获得巨额利润或其他收益；另一方面，企业会雇佣一名经理代替自己在

风险和利益都已较低的情况下来经营已经取得了成功的企业。

在建设期和取得示范性的成功之后，国家就不再具有同样的对公司进行直接控制的原因了。然而，对公司进行掌控的其他战略方面的原因在“后”产业阶段也可能很重要。这些动机可能包括以政治手段控制该行业的欲望，以保证长期利益而非向商业企业那样只着眼于短期收益，内化公司决策中的积极和消极的外部事物，并在有关担忧不能轻易得到管制的情况下实施最佳的资源管理。对于一个成熟行业，国家也可能会保留特别制定的积极政策，与公司税收制度下处于成熟阶段（如在石油行业中）的租金相比以便收取更多的经济租金（超额利润）。很明显，一个行业对于经济越重要，国家就更有理由在其发展或维护（或二者兼具）中采取强势手段。

政府是否应自行创办公司或使用法规手段达到目标，这得视情况而定。一家国有公司代表所有者——政府来采取商业活动。其法律地位可能是直属于政府的一部分或是一家股份公司，其中政府是大股东。在前一种情况下（石油行业中的国家石油公司【NOC】），可能直接通过管理层对公司施加影响，在后一种情况下（石油行业中注册为股份公司的国家石油公司【SNOC】），必须要通过股东权力对公司施加影响。从长期来看，国家在两者中都可能具有决定性的发言权，但是与在 SNOC 中相比，政府在 NOC 中在更详尽的层面和日常管理中具有更大的发言权。这两种形式的国有公司和其他形式的追求非财政目标的政府机构或国家实体不同，例如，政府会成立地主机构对其他人的经济活动进行监管。这样的管理机构确定 SNOC 的日常行为的规则，就如在私营公司中一样，但是在 NOC 的行为中这种作用就变小了。与新古典主义经济学思想的预想相比，SNOC 的使用，甚至是 NOC 的使用，扩大了政府的政治操纵空间。

与仅仅依赖监管措施相比，国家可以通过创立国有石油公司实现什么目标？NOC 也许就像一家非营利性的公司，因为其目标是由政府而非股东制定的。利润只是该公司的部分目标，但不一定是仅有的目的。国家有必要在更详尽的层面上采取行动，尤其是在公司还未发展成熟阶段或者公司在处理具有国家战略重要性的事宜时，NOC 是很有用的。公司可以将这样的事件看作商业事件并能更好地进行处理时，SNOC 则是很有益的。SNOC 的目标是投资收益最大化。为了便于政府实现其社会目标，NOC 变成 SNOC 时必须采用监管措施而不是直接指挥管理层。然而，政府作为大股东也可以直接施加影响，因此也可以更换董事会（以及与之相关的管理层），这就意味着政府在长期的战略问题上保留了其权力。如果没有必要通过公司实施战略事宜，政府就可以通过对自己进行限制，使用监管措施来对整体行为施加影响。

另外，制定更强力的国家产业政策也能使国家发挥政治企业家的作用。中央集权论的观点通常认为政府必须能够将其自身利益和他人利益区分开来：“国家必须被视为一个没有任何问题的个体”（Ashley 1984, 238）。

小国家尤其会受到国界线之外的发展决策的影响。尽管经济一体化的过程会导致主权的丧失，使小国家实现自身目标的能力及其对较大国家的依赖之间达到平衡是很重要的（Cooper 1968; Elman 1995）。尽管自身规模较小，小国家也能够实现自身的目标，因为它们通常会受益于“复合相互依存”——各个社会在众多方面都存在着千丝万缕的联系，各种事件的层级也并不存在或并不牢固（Keohane 和 Nye 1977, 24-29）。Peter Katzenstein（1985）认为，小国家更易于调整以适应变化，因为它们更容易在企业式的国内结构中实

现以共识为导向的决策，这就说明了在决策方面小国比大国更具备动态潜能，双边和多边关系中的政策结果也更加依赖绝对的正式、经济和政治的优势。另外，对于一个希望保持竞争优势、或者从更一般的意义上来说实现设定目标的国家，重要的是制定政策的相对能力。Merrie Gilbert Klapp (1987, 38–65) 认为国家不能在社会大多持反对意见的情况下创立一般的公共企业，尤其是 NOC。

政治企业家精神和资本主义的种类

Susan Strange (1988) 认为，在自由的国际经济中国家作为主权行使者其能力范围会缩小。她认为自从20世纪70年代以来，相对于以国土为界限的民族国家，以市场更加自由为特征的政府间合作的弱化或部分弱化已显著占据上风。后来的资本主种类 (VoC) 有关的文献主要都是讨论这种假定下的政策决策的变化，它将公司及其角色相对于国家比较优势的可持续性引入了国际政治经济的中心。它主要关注公司之间的监管制度和协调策略，因而引出了比较制度优势这一概念 (Hall和Soskice 2001)。

在自由主义和协调的市场经济中 (分别称为LME和CME)，根据VoC文献，国家的角色与主流的新古典主义经济学理论相容。LME专注于市场机制是如何引导公司、公司的投资家、员工、供应商和客户之间协调的解决方案的。产业关系和集体谈判发生在企业或工作场合层面，由于市场的支配作用，LME通常展示的都是经济参与者之间相对短期的对抗性的关系。CME文献则集中关注正式制度在公司和其他方面之间的互动调节和协调中所起的重要作用。CME的经济参与者之间都存在长期关系，这通常都是CME的特征，这些经济参与者之间也相对合作，这也是比较 (或者更为准确地说是竞争) 优势的一个来源。

VoC文献预测，与混合经济相比，“那些最能适应这两种中的一种或另一种的国家的社会经济表现也较好” (Campbell和Pedersen 2007, 308)。然而，国家承担起政治企业家的角色时，就会确定活动的愿景和目标，并动态地采用现实、干涉主义的方式将杂糅的政治和监管工具综合起来。它还进一步讨论了实现国家作为发展新兴产业和具有国民战略重要性的行业参与者的可能措施，¹与仅具有商业重要性的部门形成了对比。因此，一个行业的比较优势也取决于政策决策的比较优势和力度。Michael Porter (1990, 617–682) 在讨论政府在可持续的竞争优势方面政策的作用时说明了相关且积极的国家的重要性。然而，国家自身充当行业企业家直接参与经济活动时，实现目标的措施也许就超过了Porter认为的国家在自由主义经济中应恰当发挥的作用。此外，不同的国民经济模式不仅仅是由自治的市场力量和协调所塑造的，国家性质以及国家不同之处在其中也有一定的作用 (Esping-Andersen 1990)。历史通常都是依赖于路径的，当前的情形改变时也许也很难改变 (即使是希望改变) 政策 (Veggeland 2007)。

然而，由于国际一体化的非歧视需要，已经不能再仅仅通过惯常的政治手段来实现国家目标了。进行这些努力的同时，国家也要视情况充当参与者或监管者。因此，自相矛盾的是，对自由主义体制中公司间歧视行为的禁止可能会在国家利益需要捍卫时导致国家更加直接的参与 (Arnesen 1995, 539)。国家和受国家影响的组织和公司可以做出具有积极的社会影响的投资决策和活动，这和私有公司的决策所产生的效果可能会有所不同。根据Strange (1988) 的观点，国家政策的操纵空间变得更小了，但是如果国家自身愿意更直接地参与，这个空间也可以扩大。国际一体化的过程可以被视为实际上的政府间行为，即使在法律上是新功能主义的。在理解现代资本主义国家在战略行业中充当政治企业家的行为时，内生式增长理论的应用使我们可以将国家视为创新的、动态的国家，而并非只是静态地坚持VoC文献

中的一种或另一种经济类型、模式或传统。在这一方面，挪威的石油模式从一开始就可以被视为混合经济扩展的先驱。

挪威政府的石油企业家角色

国家充当新兴工业的开发者

和大多数其他行业和市场相比，本文集中关注的能源产业和市场是很特别的。除了国家对资源的专属法定所有权之外，在经济租金的持续以及商品在生产国和消费国的经济中的战略重要性方面，该行业也是很特别的。一直以来这些因素使得它们被高度政治化了（Noreng 1999；Rees和Odell 1987，190）。很多生产国也是资源诅咒悖论的受害者。²整个二十世纪期间，生产国和消费国政府都曾强力并持续地干预能源产业和市场行为，有成功也有失败（贝克研究所能源论坛，2007）。

挪威政府也是欧佩克之外的这些国家中的一员，20世纪70年代早期对于该国来说这是一个新兴的、可能在经济和政治方面占支配地位的行业，该国希望对收益、生产和管理进行控制。长期以来各大政党一致认可的国家大力参与众多经济活动的社会民主传统使得在20世纪70年代初针对独立的挪威石油管理部门和行业制定以共识为导向的愿景和政策目标成为可能。

挪威议会（国会）于1972年表达了这种愿景和目标，也就是后来所知的“石油十诫命”（挪威议会的融合，1970-1971）。在这种背景下，国家自身的石油公司——挪威国家石油公司（Statoil）在国会获得一致决定通过得以成立。该公司将在发展国家石油产业系统中充当非常重要的一环。挪威石油理事会作为监管机构也得以成立，从属于挪威工业部。与20世纪60年代以来的国际海洋法的发展一道，这一愿景将挪威主权推上了主位（Hanisch和Nerheim 1992）。有关口号就是石油和天然气活动应该“使整个国家受益。”

最主要的观点是政府应通过后来的石油和能源部（MPE）批准该行业的所有层面的所有步骤，以推动竞争和合作，使每个特许的价值都能得到最大发挥（MPE年鉴）。国家通过财政部收取所有税收（地方财产税除外），包括特别的石油活动税收，获取了大部分经济租金。1984年，挪威国家石油公司（Statoil）的诞生以及国家直接财政利益（SDFI）的安排保证了全部好处都进了国家的腰包。1986年，天然气谈判委员会（Gassforhandlingsutvalget，GFU）的创立是对活动进行控制的另一个步骤。此外，供应委员会（Forsyningsutvalget，FU）也于1993年创办，这是一个咨询机构，评估分别应由哪个部门来针对每份合同供货。

GFU/FU系统，SDFI的所有权以及Statoil代表了强势的政策套装，通过与国际石油公司为伍（IOC），使之主要在国家的控制和指导之下在较短的时间内建立和维护一个新生但却具有国际竞争力的挪威产业集群成为可能。该国比较团结，也有能力为国家和自身的发展制定强有力的愿景，并且也愿意在现实的政策中使用所有可能的工具来实现目标。这一时期，强势、差别对待的国家政策的操纵空间部分是由有利的国情，部分也是由一般的国际形势，还有部分尤其是由石油行业所确定的。

国家充当成熟工业的控制者

20世纪90年代以来越发自由的国际和国内体制，更低的价格和行业与市场的成熟影响了挪威石油产业，并导致挪威模式向新型、改良的地主-企业家混合模式转变，这发生在21世纪早期。在强制国有化期限过后，20世纪90年代，技术发展和降低成本的需要更新了收益情况，挪威石油产业也与IOC开展了更多的合作。较低的利润空间使公司相对于国家更强大了，但是这种情况也比以前更清楚地显示了国家和公司有着很多共同利益。现在，石油产业看起来更像其他行业了。需要更多的外国技术能力这一一般性认识逐步形成（Ryggvik 1997, 61-62）。20世纪7、80年代的挪威化政策使挪威公司欣欣向荣，雇佣员工、增长和竞争力齐头并进（Olsen和Reiersen 1991, 929）。然而，1985年之后，较低的利润空间削弱了政府要求公司必须满足国家（产业政策）需要的权力（Nerheim 1996）。

新的情况将国家的政治企业家精神变为了更具有监管意味的角色。这一时期，企业家角色的内容是通过协调行动，根据国家、石油和天然气公司、供应产业以及工会的利益公布和调解行业解决方案（NORSOK合作）。随着供应产业在项目中越来越多地雇佣下级企业，供应产业和石油公司之间的关系也发生了变化，这和早期石油公司控制着大部分细节形成了鲜明对比。

在政治方面，欧洲自由贸易联盟和欧盟（EU）之间有关欧洲经济区的协定对挪威产业已经形成的特惠安排形成了挑战（Stern 1998）。另外，Statoil在20世纪90年代晚期主动发起的民营化进程（从NOC变为SNOC）最终导致了关于国家应如何关注利益的决策的转变——在正式被纳入公司的决策程序之前，这些都成了确定且明确的声明。这些过程鼓励政府逐步缩小权力范围，在石油活动中仅仅充当一个监管者，一个不再像以前那样强大的行业参与者。

20世纪90年代，根据新公共管理（NPM）原则接踵而至的经济自由化、市场改革以及重组主要明确了国家理想化的角色——在大多数国家中担任经济活动的监管者。例如，20世纪70年代的一段强势国有化时期之后，加拿大和英国完全将石油产业私有化。俄罗斯和马来西亚之类的国家也发生了市场改革。其他完全或部分国有的NOC对战略进行了重新评估，使得成本、效益和技术创新比国家政治控制时的相对重要性提高了。在需求方面，诸如美国和欧盟的这些发达国家以及发展中的中国、巴西和印度都非常类似地将本国的能源政策定位为自由主义和NPM的解决方案。

然而，与英国和加拿大之类的国家截然不同，挪威政府保持了自身的领导地位，并继续从有关活动中获取大部分利润，国内的政治反对力量也很小。Statoil的私营化以及欧盟的规则促使两个新的完全国有的机构得以成立，其中一个用于接管SDFI的Petoro公司；另一个是Gassco公司，其职责是为天然气的运输做好工作。新的Gassled关税制度得以引进，为每个使用Gassco系统（MPE 2002）的人提供等额关税。早先，SDFI和大部分交通运输系统都属于Statoil的工作范畴。该公司的新羽翼形成了。

欧盟的需求和Statoil的私营化，加上技术的变革和产业的成熟，使得必须按照新的现实对产业进行重新安排，这也是很敏感的（Claes 2002）。然而，挪威政府设法针对这种新的结构制定了一种模式，使国家得以维持其控制权。由于国家依然是SDFI全权所有者和Statoil的大股东（拥有其67%的股份），所以在决策中仍然强势地掌握着实际上的直接发言权。对储备和产量的集中所有权这种结构表示即使GFU结构已经被废除，国家依旧是挪威天然气的支配性卖方。如果没有被废除，这种安排就会需要变动以建立一种更动态的能够在

更加成熟的欧洲市场出售的结构。1984年，随着Statoil的展翅翱翔，调整的结果并未降低但是却改变和部分增加了国家的参与度。两个新的国家机构得以成立，MPE现在可以直接监管以前由Statoil处理的活动了。

因此，产业和市场成熟、国际机制也变得更自由化之后，石油十诫命涉及的愿景和目标大部分都随着发展得到了维持和调整。要通过股东权利才能正式对Statoil施加直接影响。初级阶段的凯恩斯理论和工业不干预主义的原则渐渐被更自由化的意识形态所代替，人们也不再那么接受国家积极经营工业活动了。同时，他们也不再那么需要企业家型国家了。从国家的视角来看，产业的成熟导致了建立在商业决策中较低的直接干预基础上的主要逻辑的出现。这样，国家继续控制着国家认为必须要控制的产业，公司则主要处理商业决定，国家在该行业中仍然是最大的资本家。

作为政治工具的国家公司

在挪威，1972年的石油十诫命从一开始就宣告了要创建一家国有石油公司的目标。这些诫命和国家对石油行业的控制以及建立国家石油产业有关。和Statoil有关的最特别的诫命是第8条：

成立一家国有石油公司，处理国家的商业利益，并和国有和国际石油利益集团维持恰当的协作。

公司将支持国家实现其他九条诫命。Statoil的成立是国家使用的最重要的工具，保证了石油活动“使整个国家受益。”随着Statoil的成立和发展，很多基本的竞争原则被弃之不顾。1972年，在对该行业一无所知的情况下，Statoil被授予运输公司Norpipe 50%的合伙股份，后者是被成立负责从埃科菲斯克（Ekofisk）将石油运输至英国蒂赛德（Teesside），并从Ekofisk将天然气传输至德国埃姆登（Emden）。Statoil还获得了最具吸引力的油田的大量份额，例如1973年它得到了Statfjord油田50%的股份。公司在几个方面都得到了优待。“附带权益”的原则表示Statoil并未支付探索性阶段累计的费用；这些成本由其他被许可方承担了。1974年“滑动的天平”的原则表示投产之后，Statoil在许可中所占的份额可能增至60-80%。

Statoil的私营化和欧盟提出对该行业进行调整的需求同时发生，并且该过程也根据这些新的压力进行了调整（Austvik 2010, 118-124）。公司希望能在决策方面获得更大的自由，也希望能进军海外市场。国际经济的欧洲化和全球化、自由主义的经济趋势以及来自欧盟的压力也是其他的重要因素。由于已经私营化，公司不能再像以前一样为政府发挥同样的作用了。私营化要求国家的角色及其利益、新的提高效率和分配的方式、石油活动的政治和社会方面的调整有更清晰的定义，以便符合欧盟的规则和惯例。从NOC变为SNOC意味着国家在商业决策中作用的下降，但是国家在战略问题上仍有可能具有最终发言权。

关于国家的控制权（石油十诫命第1条），很长时间以内人们都担心Statoil在该行业和国家权力过大。Steward Wood（2001）在对英国和德国的公共政策和产业进行对比时，讨论了一个国家的“企业”是否是“政府的资浅合伙人”或者情况正好相反。在挪威石油产业成立阶段，企业是“政府的资浅合伙人”，这一点很清楚。1984年，随着Statoil作为政府工具作用的削弱直至2001年的私营化，它已经成了一家在众多国家都有业务的挪威跨国石油公司。现在，挪威政府支持Statoil在阿塞拜疆、安哥拉、阿尔及利亚、利比亚、俄罗斯和

委内瑞拉这样的国家开展国际业务。另外，Statoil在国内也可以更加自由地促进自身利益的提高。

由于Statoil已经变得“纯商业化”了，有人提出了政府是否已经变成了“企业的资浅合伙人”这样的问题（这是一个委托代理问题），就象20世纪80年代该公司刚成立时人们所表现的担忧那样。过去十年中，国际意识形态也随着高油价和天然气价有所改变，该行业的成熟也将决定国家石油政策的一些权力转移给了该行业自身——Statoil在挪威政治巢穴中充当着成年杜鹃的角色。私人和社会利益发生冲突时，如果政府不使用其在公司中的多数股权来进行决策，就会存在公司领导政府制定石油政策的风险。在这样的情况下，政府相对于公司的企业家角色就不存在了，在一定程度上是承租人在照顾地主。然而，从一个处于新生阶段的NOC转变为一个成熟阶段的SNOC在Statoil的案例中看起来是符合逻辑的。国家仍旧是大股东，这也讲得通，因为石油行业对于国家具有战略意义，Statoil则继续充当主要参与者。

地主-企业家综合身份的动态变迁

挪威的石油经验表明国家在新兴产业以及具有国民战略重要性的行业的发展中起着重要作用。与成熟之后相比，创建阶段更清晰地需要强有力的国家措施（新兴产业保护）。然而，石油产业的规模如此之大，在较多方面都有其影响力，因此一直都需要国家采取积极的措施从政治方面对该行业进行控制。

作为政治企业家，挪威政府在其石油产业的创建和发展阶段将几种工具和角色综合了起来。凭借石油行业在国家机器和从政人员中相对较高的行业和政治权限，国家改变了政策对其进行发展，以便适应新的行业和市场现实以及新的国际国内政治情况，以期取得行业利益，也使国家自身受益。挪威政府顶着国际经济衰退的压力，根据行业盈利能力和（许多其他国家的）政治趋势的变化加大了国家的参与度，但是在认为这样的变革是很及时的时候使从属机构自由化了。国家还在几个时刻提高了对该行业的直接控制。主要的政策包括：

- 1、为石油活动的行业和社会目标提供一个国家意识形态和想象的平台（石油十诫命）；
- 2、调节和保护国内市场的功能和结构，在挪威供应产业和石油公司的创建阶段给予支持；
- 3、提供强有力的国家控制的产业和资源管理系统，包括MPE和石油理事会以及FU这样的工具；
- 4、创建自己的石油公司Statoil，提供充分的优待并施加政府控制；
- 5、吸引IOOC参与，以获取资本和竞争力；
- 6、通过Statoil和GFU直接参与下游天然气的销售，截至2000年，直接处理和购买国以及跨国公司的关系；
- 7、制定一条努力在主要的国际政治力量之间取得平衡的外交政策，如国际能源署的政治联盟以及欧佩克的经济利益联盟，以及后来与俄罗斯的联盟；

8、推出一套重税制度（净利润的78%）以及SDFI的安排，保证大部分经济租金都由国家所得；

9、设立石油基金，将支出从国家石油和天然气的收益中去除，并使国家免受荷兰病的侵害；

10、提高国家的参与度，1984年成立Statoil时，通过于2001年创办Petoro和Gassco以及新的关税制度Gassled创立了GFU/FU系统。

作为一位企业家型*风险承担者*，挪威政府承担了经济和政治成本，使事前不存在的挪威石油集群具有了竞争力。在特定的时期内，这需要大量的直接财政投入（SDFI）。这些事后政策一般都是成功的——用熊彼特（Schumpeter）的话来说，这可以被称为一个激进式创新的过程。在相对较短的时间内，颇具竞争力的挪威石油集群出现了，并渐渐地给挪威政府带来了巨额利润，现在我们可以通过其石油基金（现在称为“挪威政府全球养老基金”）的增长看出这一点，然而，如果遵循VoC文献中讨论的整体LME/CME方式，应该不能发展起一个颇具竞争力的挪威石油产业。在意识形态方面，这个国家采取了现实主义的方式，既充当干预主义的地主又担任行业企业家。

成功地创建了石油行业之后，挪威政府越来越关注国家的宏观经济和长期的社会方面以及如何处理1991年创办的石油基金中积累的巨额资金。创建该基金的想法在于将海底的资源转移到国际金融市场上，随着时间的推移，这会带来更高、更稳定的收益。这一战略和“霍特林定律”如出一辙（Hotelling, 1931），也就是说它希望通过经济大繁荣与大萧条交替的周期来对经济进行保护，并采取更平稳、长期（几代人）的方式使用这些收益。因此，在保护本国经济免遭荷兰病和石油诅咒方面，挪威做得非常好。石油基金被视为主权财富基金（SWF），它将金融资产用于国际股票、债券和财产的投资。作为一个SWF的所有者，挪威这个石油国家作为屈指可数的国际范围内的国家资本家和债权人进入了国际金融界。

一直以来，相对于对于石油行业的愿景和偏爱，挪威政府的角色都比较稳定。国家针对石油行业保留了强大的干预主义政策、控制和监管。该国大部分（虽然不是全部）的政治控制和产生收益的机制都得以维持下来。政策的某些方面已经朝着私营化和自由化的方向发生了改变，然而在其他方面，国家则施加了更有力、更直接的控制。到目前为止，挪威政府的石油企业已经实现了石油十诫中确立的大部分目标。与一如往常经营的情况形成尖锐对比的是，石油资源刚被发现时挪威政府经历的显著外生冲击促使其从各方面大力采取行动。面临着石油发现，有人认为这个时候需要引人注目（即各方面）的决策才能制定出负责任的政策。

面对着石油企业带来的石油基金的急速增长（挪威并未在其中投入大量的人力或资本（因为该基金是石油和天然气产生的经济租金以及国际金融投资的积累基金）），挪威政府可能会再次考虑分步骤的企业家行动。然而，挪威宏观经济的政策看起来还处于LME类型，在这种情况下，也许需要不同的步骤来对新的独特情形（如规模大得多的国内基础设施建设）做出负责的反应。然而，该行业的成熟、该国政治上的分裂和经济福利标志着国家的重要角色也许已经遭到削弱了。石油行业给私人和国家参与者带来的利润以及政治上的分裂将民众的注意力从利润已明显降低的经济活动和没有石油资源的地区转移开去。该行业本身（及其较短期的利润范围）的影响力以及石油基金的使用在接下来几年内都会对石油诫命的社会愿

景构成挑战。

国家的分裂和政策的力量

20世纪70年代，民众对于创建强大的NOC和从零开始制定有关政策的接受，这对于挪威政府强大的政治石油企业家精神的成功起着至关重要的作用。挪威的石油经验，包括20世纪早期朝着更自由模型的调整，表明如果在很大程度上能够维护国内的愿景、目标和团结，在自由和自由程度较低的国际环境中保留重要的政治目标是可能的。然而，和很多其他国家一样，20世纪时挪威本国的政治图景比20世纪7、80年代更多样化了。

与理想的通过代表和执行机关的民主治理的图景相比，挪威政府是分裂的。与其他国家可能采取的治理系统相比，也更加分裂。（Trangøy和Østerud，2001，7，作者译）

意识形态的影响，国内参与者的重新归类以及政治的分裂说明挪威关于国家扮演重要角色这一点上的石油-政治共识即将遭到削弱。政策制定的传统是在石油行业在制度、政治党派和官僚机构（MPE）中寻求更广泛的和解；只有对外和安全政策领域才会明确地寻求以共识为基础的规程。政治和商业范畴通常都是互相关联的（Barth，1962）。该国内部的讨论不在于国家是否应参与石油行业，而是如何参与。然而，20世纪的初步变革是在发生了剧烈变革的自由国际意识形态环境中从公司利益（Statoil）以及欧盟的角度出发起的。2001年至2002年，挪威针对私营化和欧盟的竞争法和指令采取积极行动的同时，Statoil和Hydro同意于2007年合并它们的石油和天然气活动后，尽管该兼并引发了批评，该国并没有提出自身的很多论据。

和初创阶段相比，挪威国内的政治分裂导致了关于挪威的石油利益应如何规定的现实主义或经济民族主义观点的削弱。总体说来，挪威的石油利益是由所有政治党派正当地分配的——只要他们不会引发挪威国内的利益冲突。然而，石油活动的目的以及国家利益是什么的定义已经受到了修正，石油行业所受的待遇已经和其他行业更加——但绝不是完全——类似了。随着如今的国内政治图景和自由的国际经济体制相结合，像20世纪7、80年代那样的强有力的国家政策，其制定和实施只会越发困难。在这些情况下，当时最具有竞争力和资本最雄厚的公司，如IOC就很有可能会在该行业中占据主导地位。

结论

我们多大程度上可以从挪威石油的经验中推断出其他国家和行业所扮演的角色？通常，和一个单独的案例具有的相似特性最多的案例也许可以被视为最相关的前例。类似的特性可以和该案例的*重要事实*以及*适当性*、*原因*和决定的*普遍性*（以及）观察到的（政策）联系起来（Kennedy，1979，673）。3

例如，和挪威案例相对的另一国家政府的*物质相关性*可能会是一个产油国或发达的工业国，或双重身份兼具。然而，没有哪个国家所面临的物质相关性和其他国家高度吻合。例如，Klapp（1982，1987）认为，在发达国家和发展中国家如何才能扩展本国的石油政策、扩大国家石油公司方面存在着巨大的差异。由于贫穷的国家资金有限，IOC和银行就具有能够限制这些国家NOC运营的举足轻重的力量。尽管发达国家能够更轻易地应对来自IOC的国际压力，这些国家也仍面临着一些挑战，因为它们在国内通常都面临着更大的反对，这就决定了它们的NOC和干预主义决策的操纵空间。

因而,发达国家也许更易于组建更多元化、对国内和国际团体进行协调的国家产业结构。发达国家更有机会从国家机器和从政人员中获得必须的产业和组织竞争力,从而在石油行业以及普遍的经济中发现和支持最佳的地主-企业家综合体。和市场以及私营企业有着动态互动的积极政府多见于发达国家(如日本和瑞典)和新兴经济体,如中国和巴西,而不是贫穷的产油国。20世纪90年代,沿袭了挪威在20世纪7、80年代的部分示例的发达产油国(如加拿大、英国)几乎完全转变成了自由主义体制。通过沿用挪威经验,我们也许可以通过指出国内政策上的变革(也许是由国际变化引起的)而非国际变化本身来针对这些变动给出更令人满意的解释。

政策的*适当性*和另一个国家是否也具有自由主义干涉主义的政治态度以及挪威决策者的意识形态有关。为了制定一项政策,必须要对意识形态以及在不同的文化、历史和路径相关行为中国家如何受政策的限制进行研究。挪威政府选择的政策措施包括强有力的干预和直接参与的综合体,另外还为企业的从属机构制定了更加自由、不干涉的机制。问题在于相对于战略性行业的整体发展,国家是否想采取积极或被动的行为(即国家是否想占据领导地位),以及国家是否能够将各种措施动态地结合起来实现选择的目标(即国家制定该政策的原因)。为此,在特定的政治环境中,一套完整的国有化方案也许就是可行的解决方案,尽管接下来会有众所周知的资本、专有技术和技术缺乏等方面的困难。另一方面,私营企业确定行业和政治路径时,一套完整的自由化方案则会防止国家在发展中占主导地位。例如,伊朗和委内瑞拉政府认为成立NOC是很恰当的,但是这看起来并不适合美国。

和政策的*原因*有关的问题在于国家的战略产业是否确定了清晰的愿景和目标。这在一定程度上是一个意识形态方面的问题。对于产业政策应具有什么样的目标,传统的和干预主义的自由派也许持有显著不同的观点。在挪威,为了“整个国家”的利益,民族国家持有促进经济和社会发展的政治愿景这是很重要的。更传统的经济方法会让市场更加清晰地确定社会目标(极端的自由放任主义)。混合经济(凯恩斯理论)的方法强调国家应该从比新古典主义经济学更高的层面上确定社会目标。这主要不在于国家不应和其他国家拥有同样的目标,而在于应通过政策而不是市场来确定清晰的目标。

政策的*普遍性*和有关方法是否能在自由的国际经济体制中得到更广泛的应用有关,或者说至少可以在一个国家中一个以上的行业中应用。根据新熊彼特派对贸易和国际竞争力的理解,国家应该在整体层面上采取主动(Hanusch和Pyka, 2007)。重要的是国家(相对于形势)制定政策、确定愿景以及倾向的相对能力。国家在和有关产业进行互动时的目标总是在谈判、适应和实施国际协定以及市场和技术的变革方面领先一步,无论是直接或间接的。因此,在这种情况下,LME和CME这两种类型都是根据情境的实用性建立在次级行业政策基础上的政策模型。无论哪一种都不是每个事物的目标或恰当措施。对于一个战略行业,国家直接参与的可能应辅予以该行业本身和外部效应(其中包括环境和劳动力标准、国内权力的平衡、国内的工业发展、外国政策的含义等等)为目标的审慎公共政策。国家参与也许也是受到了为国家本身争取经济租金这一目标的促动(如石油行业)。这和国家面对仅具有商业重要性行业的情况不同,在该情况下,很明显国家的作用更加,或者说仅仅是在自由体制中充当监管的角色。

普遍化的问题也可以反过来问:特定的国家、行业和情况下,从挪威案例中我们知道不应进行干预的原因是什么?要注意该案例说明了产业-政治的“工具箱”在自由的经济体制

下并不是空的，这一点很重要。首先，国家采取不干涉的途径按照类似于Porter（1990，617–682）提出的政府角色类似的方式促进企业家精神，这存在相当大的空间。第二，除了监管作用，自由体制下的国家本身可能就是通过完全国有的公司参与行业的参与者。第三，在很多情况下，国际监管都流于形式，或者说“‘模糊自由化’”（Andersen和Sitter，2009）。人们渐渐认识到监管创新是越来越网络化的国家使用的一个重要工具（Black，Lodge和Thatcher，2006）。在“正常的”商业产业中，如果国家对自己进行限制，遵循行业和创新政策，这在经济经历外生冲击（如发现了巨大的石油储藏或是维持具有战略重要性的国家产业）的情况下也许并不合适。新兴产业也许不能发展成国家产业，因为国内公司可能会在一开始就败于实力较强的外国公司之手。对战略性行业的控制权也许会在成熟阶段由于外国公司的兼并而丧失或遭到削弱，因为相对于东道国的福利，外国公司还有其他的考虑。挪威石油的案例证明了对于一个具有竞争力、得到了维护并且实现了社会目标的战略性国家产业，由国家领导，国家和行业的综合动态互动也许是必要的。

致谢

感谢Øyvind Kalnes、Tor Helge Pedersen、Stein Ringen、Kirsti Stuvøy，两名匿名裁判员和《治理》杂志编辑提出的有价值的评论以及Steven Connoley的语言润色。

注释

1、战略行业通常认为是对一个国家的经济和政治稳定以及增长必不可少的行业（Spencer 1986；Faustino和Silva，2001）。然而，一个国家实际认为的必不可少的行业可能会有所不同。

2、资源诅咒悖论是指具有丰富自然资源的国家其经济增长常常比没有自然资源的国家低这样的经验事实。原因可能由于实际汇率的增值或高通胀（荷兰病问题），或两者：资源的巨大价格；政府的错误管理或腐败所导致的其他经济部门竞争力的降低。Auty首先使用了该术语（1993）。

3、Charles Kindleberger（1973，305）认为大萧条给我们上的一堂课是一段时间内，国际经济需要一个使其发挥作用的稳定器（霸权国）。和当时占主导地位的古典学派相比，萧条作为一个具体的单个案例帮助了新的概念、类型和假设的发展。战后，它主要在发展凯恩斯主义类型的国家宏观经济和调节国际贸易和金融体制方面发挥了作用（Odell 2001，165）。

参考文献

Andersen, Svein S.和Nick Sitter. 2009。“欧洲天然气市场：差异化集成与模糊自由化。”《欧洲能源的政治经济》，G. Ferman编辑。柏林：Berliner Wissenschafts Verlag。

Arnesen, Finn. 1995。《Statlig Styring Og EØS-Rettslige Skranker》【国家控制和欧洲经济区的法律障碍】。奥斯陆：Universitetsforlaget。

Ashley, Richard K. 1984。“新现实主义的贫困。”《国际组织》，38（2）：225–286。

Austvik, Ole Gunnar. 2007。“Staten Som Petroleumsentreprenør”【国家充当石油企业家】。《Tidsskrift for samfunnsforskning 2》：197–226。

———. 2010。“欧盟的监管和国家创新：挪威的石油政策。”《应对斯堪的纳维亚和欧盟政策的创新监管方法》，Norvalv Veggeland编辑。纽约：Nova科学出版社。

- Auty, Richard M. 1993. 《在矿物经济中维持发展：资源诅咒论文》。伦敦：Routledge出版社。
- 贝克研究能源论坛。2007。《国家石油公司在国际能源市场上角色的转变》系列报道。得克萨斯州休斯顿：莱斯大学。
- Barth, Fredrik. 1962. 《北挪威的企业家精神在社会变革中的作用》。卑尔根市：Universitetsforlaget出版社。
- Black, Julia, Martin Lodge和Mark Thatcher. 2006. 《监管创新：比较分析》。切尔腾内姆：爱德华·艾尔加出版社。
- Campbell, John L.和Ove K. Pedersen. 2007. “资本主义的种类和混合型成功。丹麦在全球经济中。”《比较政治研究》，40 (3): 307-332。
- Claes, Dag Harald. 2002. “欧洲化的过程——挪威和内能市场。”《公共政策期刊》，22 (3) : 299-323。
- Cooper, Richard N. 1968. 《相互依存的经济学：大西洋共同体的经济政策》。伦敦：McGraw-Hill出版社。
- Dore, Ronald P. 1959. “明治地主制。好还是坏？”《亚洲研究期刊》，18 (3) : 343-355。
- Eisinger, Peter K. 1988. 《企业家型国家的崛起：美国的国家和地方经济的发展政策》。威斯康辛州麦迪逊：威斯康辛大学出版社。
- Elman, Miriam Fendius. 1995. “小国的对外政策：在自家后院向新现实主义发出挑战”。《英国政治科学期刊》，25: 171-217。
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. 《福利资本主义的三个世界》。新泽西州普林斯顿：普林斯顿大学出版社。
- Faustino, Horácio Crespo和Joaquim Ramos Silva. 2001. “战略贸易政策和新的世贸谈判”。第4届国际欧洲和国际经济研讨会发言稿，CEDIN/ISEG/UTL 里斯本：5月25-26日。pp. 7-12。
- Hall, Peter A.和David Soskice编辑。2001. 《资本主义的种类：比较优势的制度基础》。牛津：牛津大学出版社。
- Hanisch, Tore Jørgen和Gunnar Nerheim. 1992. 《Norsk Oljehistorie. Bind I. Fra Vantro Til Overmot?》
【挪威石油史。第一卷。从对狂妄自大的怀疑说开去？】。奥斯陆：Leseselskapet。
- Hanusch, Horst和Andreas Pyka编辑。2007. 《爱德华的新熊彼特经济学比较》。切尔腾内姆：爱德华·艾尔加出版社。
- Hotelling, Harold. 1931. “可耗尽资源的经济学”。《政治经济学期刊》39: 137-175。

Katzenstein, Peter. 1985. 《世界市场上的小国：欧洲的产业政策》。纽约州伊萨卡：康奈尔大学出版社。

Kennedy, Mary M. 1979. “根据单个案例研究进行的概括”。《评估回顾》3（4）：661–678。

Keohane, Robert和Joseph Nye. 1977. 《权力和相互依存：过渡时期的世界政治》。马萨诸塞州波士顿和多伦多：Little and Brown出版社。

Kindleberger, Charles. 1973. 《1929–1939年大萧条中的世界》。加利福尼亚州伯克利：加利福尼亚大学出版社。

Klapp, Merrie Gilbert. 1982. “国家——地主还是企业家？”《国际组织》，36（3）：575–607。

———. 1987. 《主权企业家。发达和欠发达资本主义国家的石油政策》。纽约州伊萨卡：康奈尔大学出版社。

石油和能源部（MPE）。年鉴。《情况说明书》。奥斯陆。

———. 2002. 《与1997年6月27日的653号石油活动有关的法规修正案有关的皇家法令草案》以及《确定关税的新法规草案》，2002年9月。奥斯陆。

Mommer, Bernard. 2002. 《全球石油和民族国家》。牛津：牛津大学出版社。

Nerheim, Gunnar. 1996. 《Norsk Oljehistorie. Bind II. En Gassnasjon Blir Til》【挪威石油史。第二卷。一个天然气国度诞生了】。奥斯陆：Leseselskapet。

Noreng, Øystein. 1999. “石油产业调整的私人 and 公共利益的新平衡——从欧洲视角说开去。”《能源和发展期刊》，25（1–2）：187–202。

Odell, James S. 2001. “国际政治经济中的案例研究方法。”《国际研究的视角》。2：161–176。

Olsen, Johan P. 1989. 《Petroleum Og Politikk—Det Representative Demokratiets Møte Med Oljealderen》【石油和政治——代议民主与石油时代】。奥斯陆：TANO。

Olsen, Odd Einar和Jan Einar Reiersen. 1991. 《Svart Gull På Alles Fat? Oljevirkens Regionale Fordeling》【每个人盘子里的黑色黄金。石油活动的地区分布】。奥斯陆：Kommuneforlaget。

Porter, Michael. 1990. 《国家的比较优势》。伦敦：麦克米伦出版社有限公司。

Rees, Judith和Peter Odell. 1987. 《国际石油产业：从跨学科的视角来看》。伦敦：麦克米伦出版社有限公司。

Ryggvik, Helge. 1997. “Norsk Oljepolitikk Mellom Det Internasjonale Og Det Nasjonale”【处于国家和国际之间的挪威石油政策】。《Oljevirkens Som Teknologitvillingsprosjekt》

- 【作为技术发展项目的石油活动】，Odd E. Olsen和F. Sejersted编辑。奥斯陆：Ad Notam。
- Schumpeter, Joseph A. 1942. 《资本主义、社会主义和民主》。纽约：Harper & Row。
- Spencer, Barbara. 1986. “贸易政策应以什么为目标？”《战略贸易政策和国际经济学》，Paul Krugman编辑。马萨诸塞州坎布里奇：MIT出版社。
- Stern, Jonathan. 1998. 《欧洲天然气市场上的竞争和自由化》。伦敦：皇家国际事务协会。
- Stortingsmelding. 1970–1971. 《Undersøkelse etter og utvinning av undersjøiske naturforekomster på den norske kontinentalsokkel m.m.》【挪威大陆架等地自然资源的探测和开采】。奥斯陆：Industridepartementet提交给国会的第76号报告。
- Strange, Susan. 1988. 《国家和市场》。伦敦：出版社。
- Tranøy, Bent Sofus和Øyvind Østerud. 2001. “En Fragmentert Stat?”【分裂的国家？】。《Den Fragmenterte Staten. Reform, Makt Og Styring》【分裂的国家。改革、权力和控制】，Bent S. Tranøy和Øyvind Østerud编辑。奥斯陆：Gyldendal akademisk。
- Veggeland, Noralv. 2007. 《全球化时代的公共创新途径》。切尔腾内姆：爱德华·艾尔加出版社。
- Wood, Stewart. 2001. “英国和联邦德国的商业、政府和劳动力市场政策的模式。”《资本主义的种类》，Peter A. Hall和David Soskice编辑。牛津：牛津大学出版社。