



为欧洲的家庭提供支持

各国政府试图抑制价格上涨,但这可能加剧能源危机。其实,它们还有更好的选择

奥亚·塞拉松和多拉·亚科娃

凛冬将至。在通胀普遍高企的情况下,欧洲各国政府试图保护消费者不受能源价格飙升的影响。他们面临着艰难的政策抉择。2022年夏季的天然气批发价格比2021年初平均高出了七倍半。此后,该价格从夏末的高位有所回落,但依然远高于2021年初的水平。且今年冬季到来之前,价格可能再次上涨。煤炭和原油的成本也急剧上升。

在我们近期开展的一项研究中,我们估计:与2021年初相比,能源价格上升使今年欧洲普通家庭的生活成本提高了约7%——这进一步加剧了食品运输和供应链扰动导致的通胀压力(见图1)。能源价格冲击以及能源进

口国因之蒙受的国民收入损失将持续存在:期货合约表明,在可预见的未来,能源价格将始终高于俄罗斯入侵乌克兰之前的水平。各国政府应将重点放在减轻价格飙升对弱势家庭的影响上(其中,的一些家庭在今年冬天可能面临取暖和果腹的艰难抉择),同时,也需要让其他经济部门学会接受更高的能源价格,包括设法提高能效。

但抑制能源价格上涨和广泛提供援助的努力,实际上可能会让事情变得更糟。不妨设想一下,假如所有欧洲国家都有充足的财政空间,从而仅让目前天然气批发价格的涨幅的一小部分传导至零售价格,那时会发生什么情况?欧洲消费者只会略微减少消费,而由于

照片: ISTOCK/SUR KOVDIRITRI

天然气的供给有限，全球天然气价格将继续上涨，财政成本将增加，各国政府保护国内消费者工作的有效性将下降。此外，非欧洲国家将不得不面临更高的价格。简而言之，欧洲压低能源价格将导致天然气价格进一步走高，给世界各国造成困难，而且国内消费者的处境也不会有明显改善。

迄今为止欧洲的应对措施

迄今为止，欧洲各国政府采取了多项政策来缓解能源价格高企造成的影响，包括以各种形式压低价格。仅在第一年，部分国家用于应对能源危机的财政成本中位数就超过了GDP的1.5%，其中一半以上都用于成本高昂的非针对性措施（见图2）。

几乎所有欧洲国家（包括奥地利、意大利、法国、德国、葡萄牙、西班牙和英国）都采取了抑制价格信号的措施，例如，规定能源零售价格上限，或是降低各种费用、收费和税收。大多数措施本来是临时性的，但许多地方都已延长了实施期限或是扩大了覆盖范围，或是二者兼有。

一些国家还采取了同时惠及低收入和高收入家庭的一揽子措施，包括发放全民燃料补贴和能源代金券。匈牙利和马耳他等历来严格监管零售价格的国家，依然不允许将涨价传导给消费者，或是仅允许小幅度的传导。由此造成能源需求超出了资源匮乏时期的正常水平，而且成本越来越高。

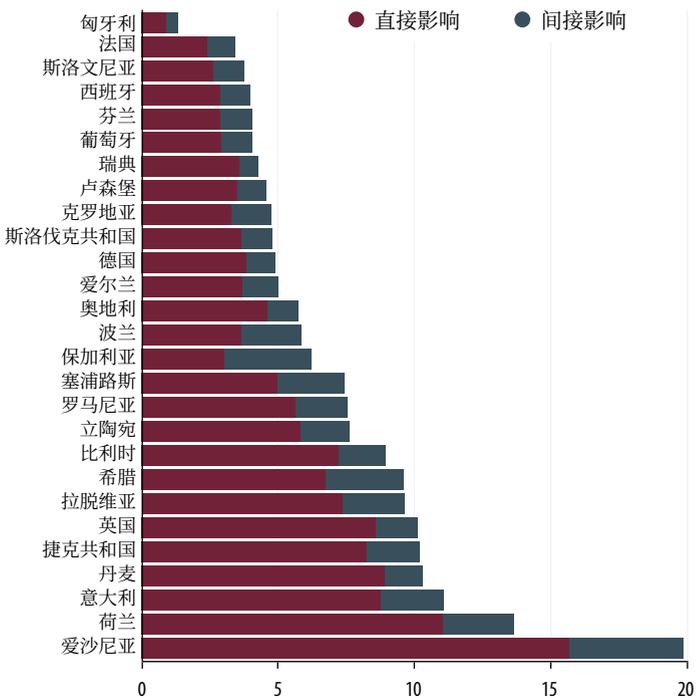
最后，但同样重要的一点是，为抵消能源价格飙升而向家庭提供的救助，增加了对商品和服务的总体需求，进一步增加了抑制通胀工作的复杂性。与针对性的措施相比，为所有家庭普遍压低价格以及其他形式的非针对性支持，往往会增加总需求。

政府不应通过设置价格上限、退税、减税等办法阻碍批发价格向零售价格的传导，而是应让价格信号发挥作用，同时向弱势家庭提供一次性转移支付。IMF工作人员估计，要充分补偿欧洲底层40%家庭自2021年初以来因能源价格飙升遭受的损失，将分别需要占用2022年和2023年GDP的0.9%和1.2%，这

图1

能源账单飙升

能源价格上涨给欧洲各国家庭造成的负担各不相同。（2022年因能源导致的生活成本增加占家庭平均消费的百分比）



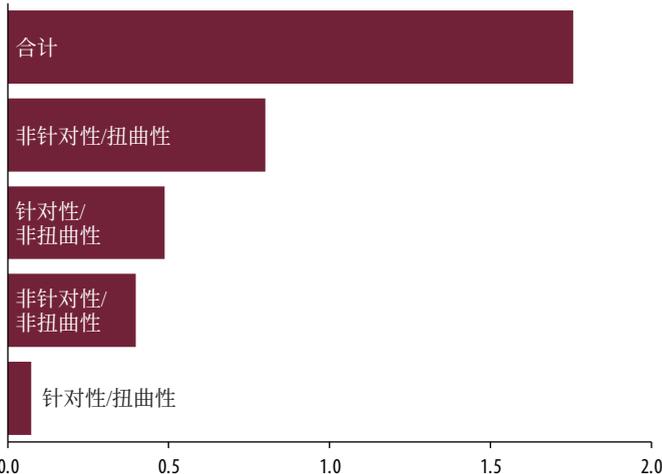
来源：彭博社、欧洲输电系统运营商联盟（ENTSOE）、欧盟统计局和IMF工作人员的计算。
 注释：本图展现了家庭生活成本的上升，其由观察到的能源价格上涨造成，包括直接（能源价格上涨的直接影响）和间接（能源价格上涨通过其他非能源商品价格上涨产生的间接影响）影响。

图2

昂贵的干预

保护欧洲家庭免受能源价格高涨之苦的财政措施成本巨大，特别是由于半数以上的干预措施都是成本高昂的非针对性措施。

（2022/2023年家庭援助措施的财政成本，占GDP的百分比，欧洲国家中位数）



来源：IMF根据官方公布的数据计算。

大约相当于欧洲现行政策平均成本的一半。理想状态是，提供给家庭的支持应随着家庭收入水平的提高而逐步减少。

退而求其次的选择

在实践中，这种最佳对策可能难以迅速实施。在许多国家，能够很快拿到收入转移支付的家庭，仅限于那些已经在领取社会福利的家庭。但由于近期价格大幅飙升，处于社保体系之外的部分低收入和中低收入家庭可能也需要得到支持。

为了对后者提供支持，各国政府可以根据所得税信息，对其进行银行汇款或发放支票，或是鼓励有关家庭提出援助申请，并提供必要的收入信息。由于数据隐私法和政府能力的限制，这种方法在许多国家行不通。另一种方法（所需案头工作最少）是为所有家庭的能源账单给予一次性返还（由于这种做法可能被视为消费补贴，因此也可考虑为其提供与能源账单无关的一次性支票）。这些额外的转移支付将通过福利系统流向最贫困的群体，给予高收入家庭的援助可以通过税收制度收回。

另一种选择是“阶梯定价”，这可以保留部分价格信号：确定维持民生所需的基本能源消费量，低于这一水平的部分向消费者收取折扣价，高于这一水平则按市场价格收费。可以为所有家庭规定统一的基本消费量，也可以为不同家庭设定不同标准，选取每个家庭近期平均消费量的一定比例作为基准（以体现家庭人数）。这种方法不会按家庭收入水平分别给予差异化的支持。因此，在采用这种方法的同时，应以累进方式增加额外的税收，以收回为高收入家庭提供的支持。

部分国家实施的具体措施（包括各项救助计划）没有干扰价格信号。例子包括：累进的或全民统一的一次性转移支付（分别是塞浦路斯和德国）；向既不享受“最低基本收入”福利、也没有领取养老金的低收入家庭提供一次性转移支付（西班牙）；为能源账单提供一次性折扣，并通过税收系统追回高收入者的收益（比利时和德国）；向更多

家庭开放现有的一次性社会援助计划（比利时、德国、卢森堡）。一些国家已经实施或公布了阶梯定价方案。

各国政府还可以向用户支付费用，鼓励其减少能源消费，或是将消费时间改在一天中可再生能源供电较多、对天然气依赖较少的时段。这可以通过电力拍卖来完成，以减少高峰时段的总消耗量或消费行为。假如可以在欧洲层面举行大规模的电力拍卖（欧洲电力市场或许不够完善，但确实相互连通），则可减少总需求、降低全球能源价格，从而带来巨大的好处。例如，德国正在考虑用拍卖的办法鼓励企业节能。

能源价格预计将在一段时间内始终高于乌克兰战争前的水平，因此欧洲必须迅速调整政策重点，停止平抑价格的措施，为弱势群体提供定向收入支持。相关措施必须提供强有力的激励，以鼓励节能和淘汰化石燃料，同时还要控制财政成本。鉴于冲击的规模之大，目前没有领取福利的部分家庭可能也需要得到支持。

最佳的政策是让价格信号继续发挥作用，同时为弱势家庭提供针对性转移支付，不过部分国家可能难以实施这项政策。但也存在一些合理且务实的做法，让这些国家可以退而求其次。其中之一是通过实施阶梯定价，为基本民生消费提供统一的一次性转移支付或补贴，并通过税收机制追回富人的收益。考虑到当前通胀高企，应在非扩张性的财政政策下提供支持，避免增加总需求。从长远来看，增加非化石能源供应是降低能源价格、保障能源安全的最可靠途径。保持清晰明确的价格信号将有助于能源转型。FD

奥亚·塞拉松（OYA CELASUN）是IMF欧洲部副主任，**多拉·亚科娃**（DORA IAKOVA）是助理主任。

本文借鉴了IMF第2022/152号工作文件（《战后欧洲能源价格飙升：如何支持弱势群体和加速淘汰化石燃料》）的最新内容。