



改革的时间已到——非洲国家能源支出亟需变革

作者：[Antoinette M. Sayeh](#)

2013年3月28日

多年以来，撒哈拉以南非洲国家为补贴燃料和电力支出了大量资金。这两种能源的补贴数额加在一起约占到了国内生产总值的3%至4%。对于许多国家而言，这相当于在医疗卫生领域的公共支出。现在我们需要提出一些重要问题。这是对稀缺资源的有效利用吗？这笔钱到哪里去了？被用于改善非洲最贫穷人口的生计了吗？被用于提高国家的竞争力了吗？对这些问题的答案基本上都是否定的。我相信这笔钱可以，而且必须用于改善撒哈拉以南非洲国家的实物基础设施和社会基础设施，这些对于维持该地区的经济增长至关重要。基金组织最近发表的[文件](#)支持了此观点。

跟踪谁是受益者

消耗燃料产品的大部分人口是高收入群体。电力尤其如此，因为大多数穷人甚至尚未连接到电网。对于有些国家而言，补贴的好处甚至无法全部留在国内，因为燃料产品补贴会刺激这些产品被走私到价格较高的邻国。石油出口国的补贴通常较高，因为在石油价格较高的情况下，这些国家很少遇到石油进口国会面临的融资限制。此外，这些出口国的补贴成本透明度较低，因为这种成本体现在国有石油企业利润偏低上，而不是体现在明确的预算成本上。有些时候，它们会落入这样一个陷阱，即只看到生产的低成本，而没看到由于不按世界市场价格出售燃料而白白流失的资源。尽管如此，我们需要透明地、谨慎有序推进改革。取消补贴会影响所有的收入群体，因为在此前的补贴政策下，穷人也能获得一些好处，如低运输价格降低了食品成本。

重视增长

从中长期发展角度看，补贴将产生巨大成本。

首先，补贴扭曲了公共和私营部门的投资决策。电力公司不能收回成本，造成发电投资不足的恶性循环；基础设施落后且被忽视，导致经常停电，因此造成竞争力下降和增长潜力受到压抑。投资者积极性受挫，不愿从事扩大供给所必需的投资。

这的确是撒哈拉以南非洲自 20 世纪 80 年代中期以来的情况，其人均能源生产和消费几乎没有增长，今天，整个地区（不包括南非）的发电装机容量仅为西班牙的三分之一。如不能显著提高发电能力，撒哈拉以南非洲国家将无法在未来二十年维持目前的经济增长率。世界银行进行的模拟研究表明，如果所有撒哈拉以南非洲国家能改善电力基础设施，达到接近表现较好国家（如毛里求斯）的水平，该地区的长期人均增长率将提高 2 个百分点。在许多国家，小规模电厂以及对昂贵的火力发电系统或应急发电设施的依赖导致成本提高。具备充裕的低成本水力发电和天然气资源的国家需增加生产，并进行基础设施建设，建设电力库，推动区域电力贸易。

另外，能源补贴直接挤出了其他重要开支，包括急需的基础设施和社会服务支出。例如，即使有最近的削减，尼日利亚政府在能源方面的补贴支出仍高于在教育 and 卫生领域的支出。

成本不断上升

补贴还带来了其他成本，如相比其他类型能源，燃油产品过度消费造成环境成本。在这个拥有得天独厚大量可再生资源（如水电和太阳能）的大陆，持续提供补贴鼓励了对化石燃料的依赖，并削弱了这些可再生能源的竞争力。

既然补贴的机会成本巨大，而且穷人并未得到多少好处，这些国家为什么还要继续补贴呢？应如何去改革呢？

补贴持久存在的原因之一是，它是政府转移资源的一个相对简单的方法，特别是鉴于社会安全网不健全，补贴是一个较为方便的途径。第二个原因是存在拥有较大政治话语权的既得利益集团，他们是主要受益者，他们不愿意放弃这些重大利益，会竭尽全力去破坏改革努力。第三，广大人民往往也不愿意放弃这些补贴，因为他们不信任政府会把因此节省的资金用于改善社会保障或对经济增长进行投资。

改革之路

因此，改革任务艰巨。但是，基金组织通过全面分析世界各国的经验，得出了一些有益的经验教训，可以提高成功的机会。在此重点介绍三条对撒哈拉以南非洲地区具有重要意义的经验。首先，需精心准备和合理排序。你需要让公众了解现状，了解补贴支出有多少？谁是受益者？就降低能源补贴在所有利益相关者中建立共识需要时日。纳米比亚和肯尼亚做了多年的准备工作，才成功进行了能源改革。准备工作需包括强大的公共宣传活动：要告诉那些受到最严重影响的人，政府将怎样提供补偿；并介绍将如何使用节约的补贴。

其次，持续的改革需要强有力的机构支持。坦桑尼亚的燃料补贴改革包括建立一个专门的监管机构，该机构不只是发放许可证和制定技术法规，而且还不断地向大众通报价格，并检查市场的运作是否正常。

第三，持久减少用电补贴的任务不只限于提高电费。由于成本较高，撒哈拉以南非洲地区的电费已经大大高于其他地区。可以通过改善管理、降低分销和商业损失，以及提高收入征收率，来提高公共事业的效率。许多撒哈拉以南非洲国家较低的公共债务水平为投资于廉价的能源生产提供了极好机会。

能源补贴改革是撒哈拉以南非洲地区一项重要的政策挑战，它是该地区未来发展议程的核心内容。鉴于此改革有难度，循序渐进的方式可能是恰当的；此改革的成功可以带来巨大的好处。因此，时不我待，我们现在需向补贴改革投注全新的热情。