

能源补贴改革



概要

补贴的目的是以保持低价的方式为消费者提供保护。但是，补贴也造成高昂成本。

补贴给政府及纳税人造成高昂的资金成本，会阻碍政府削减预算赤字和直接支持穷人的努力。补贴还挤占了其他重要公共支出，如道路、学校和医疗保健领域的公共支出。

所有消费者——无论是富人还是穷人都受益于补贴，得以支付较低的价格。通过消除或减少补贴，将节约的资金直接用于专门帮助穷人的计划，可以提高资金的使用效率。

补贴鼓励了过度能源消耗，加速了自然资源的枯竭。它们还影响了对其他形式的更清洁能源进行投资的积极性。

测算补贴

生产者经常获得补贴，因为能源生产者——通常是中国国有企业（SOEs）效率低下，它们的生产成本高，而收取的价格又被人为压低。补贴可能来自政府预算，也可能由企业自身融资，反映为经营亏损或低利润。电力部门也会出现生产者补贴，用户不付账单和配电损失导致企业收入减少，妨碍了扩大能源生产的能力。

消费者补贴可以包括两项内容：税前补贴和税收补贴：

何为能源补贴？

能源补贴由生产者和消费者补贴组成。

当供应者收到的价格高于基准价格，或当生产商按基准价格生产产生亏损，即会出现生产者补贴。

当消费者支付的价格低于基准价格，就会出现消费者补贴。

如何计算基准价格？

就在国际上交易的能源产品，如天然气和石油产品而言，用于计算补贴的基准价格是经分配和运输成本调整后的国际价格。

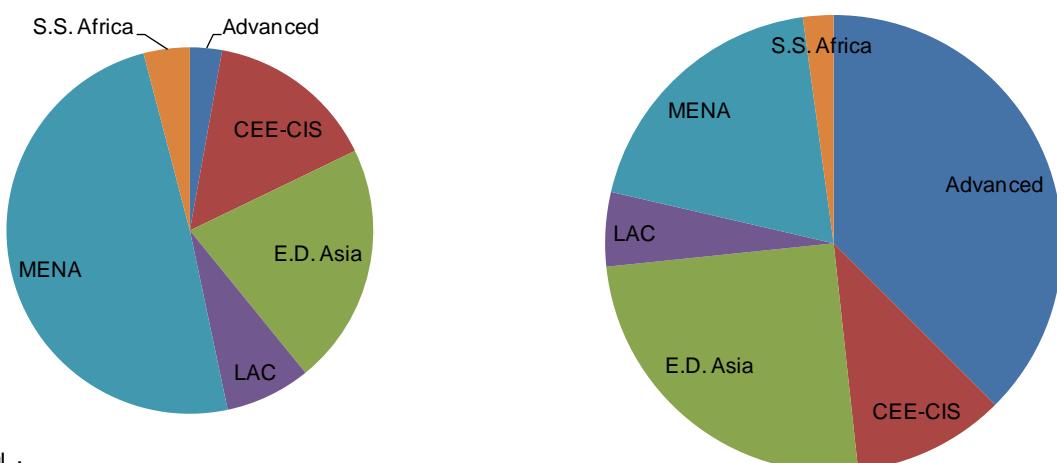
对于那些基本不参与国际交易的能源产品，如电力，基准价格是国内生产者能收回成本（包括正常资本回报）的价格。

当能源消费者支付的价格低于供应这种能源的成本时，就发生了税前补贴。以汽油为例，注意此产品是国际贸易产品，税前补贴可以简单计算为汽油的国际价格减去消费者加油时支付的最终价格。

如果能源征税低于有效水平，就存在税收补贴。这包括两个部分。首先，应以与其他消费产品同样的方式对能源进行征税。如果能源税相比较低，就存在税收补贴。其次，一些能源产品造成污染和全球变暖——有效的税收要求这类能源价格应能反映这些不良的社会影响。在大多数国家，对能源的征税离此要求相去甚远，这意味着价格未能反映能源消费的全部成本。如果能正确定价，就不会有此问题。

税后补贴是税前补贴和税收补贴之和。税后补贴是税前补贴的四倍，而先进经济体占税后补贴总额的40%。但是，以占国内生产总值（GDP）的比例衡量，中东和北非地区的税后补贴约为发达经济体的9倍。

税前补贴总额	税后补贴总额
4800 亿美元	1.90 万亿美元
(占 GDP 的 0.7%，占收入的 2.1%)	(占 GDP 的 2.7%，占收入的 8.1%)



图例：

E.D. Asia = 新兴与发展中亚洲

S.S. Africa = 撒哈拉以南非洲

MENA = 中东与北非

CEE-CIS = 中东欧与独联体国家

LAC = 墨西哥与加勒比

改革努力

2009年，先进经济体和新兴市场经济体的20国集团要求所有国家逐步取消低效化石燃料补贴，并于2012年再次重申了此观点。

尽管有潜在的好处，许多国家在改革补贴方面遇到困难。改革之后，价格会上涨，这往往引起公众的普遍不满。

补贴改革不能得到公众支持，部分原因是人们对政府将改革产生的预算节余用于弥补穷人和中产阶级因能源价格上涨而遭受损失的能力缺乏信心。

此问题在石油出口国特别具有挑战性，在这些国家，补贴是被视为一种将自然资源禀赋分配给全体人口的机制，而且这些国家在管理针对具体群体的定向社会项目方面的能力一般不高。

政府还经常担心能源价格上涨会严重影响它们的竞争力。当补贴改革包括消除低效和降低生产成本（电力部门往往如此）时，补贴改革的难度也会增加。

改革计划

补贴改革不存在什么固定的成功模式。各国的经验表明，以下内容是必要的：

- 制定全面的能源改革计划，需包括明确的长期目标，以及对改革影响的分析；
- 采取措施，以定向的现金或准现金转移方式对穷人提供保护，如果此方案不可行，应将重点放在迅速扩大现行的定向项目上；
- 与利益相关者进行透明和广泛的沟通和协商，就补贴规模及其对政府预算影响公布有关信息；
- 应该分步骤地逐渐提高价格；
- 提高国有企业的效率，降低生产者补贴；和
- 推行机构改革去除能源定价中的政治因素，如引入自动定价机制。

基金组织文件《能源补贴改革——教训和启示》见 www.imf.org/subsidies