

降低廉价能源的惊人成本

伊朗伊斯兰共和国哈尔克岛石油设施。

Dominique Guillaume 和 Roman Ztek

近年来，由于石油价格上涨，各产油国政府面临着艰难的抉择：是通过提高国内补贴让本国公民能够消费得起燃料，还是削减甚至彻底取消补贴从而让市场力量发挥作用？某些产油国已经在取消国内补贴方面采取了重要的措施，伊朗伊斯兰共和国即是其中之一。

通过选择允许国内能源价格上涨到国际水平，产油国的决策者能够防止浪费，并通过利润丰厚的石油和天然气出口创造额外的收入。然后，政府可以以石油红利的方式将通过涨价获得的额外收入进行二次分配，从而获得公众对涨价的支持。

但是，这样的改革要获得成功，必须伴以有效的微观和宏观经济政策，否则，突兀的价格上涨极易引发街头骚乱（许多国家都发生过这样的情况），导致高通货膨胀，并带来更多的经济损失和社会问题。

能源价格和消费

在1940—1960年间，以及20世纪80

年代和90年代，国际能源价格处于低位。对于石油输出国来说，向国内用户无偿提供汽油、柴油和天然气仿佛是分配国家石油和天然气财富的最简单的方式。此外，大量廉价能源所产生的吸引力不仅带来了投资，而且也创造了急需的就业岗位。只要国内价格足以回收能源生产成本，那么补贴完全不成为问题。

在过去的十年中，形势发生了剧烈的变化。在供给方面，20世纪80年代和90年代的低价格和过剩产能使石油和天然气的勘探和开采投资保持在较低水平；在需求方面，低价格刺激了全球需求的增长。随着全球中产阶级的规模及其能源密集型消费意愿的增长，中国和印度等人口众多的新兴市场在高速增长下进一步推高了需求。

随着需求的增长超过了供给的增加，原油价格从1998年的每桶约17美元上涨到2008年的平均每桶97美元。高油价使石油输出国政府意识到，由于在本国市场将石油产品定价过低，自己可能损失数十亿美元的收入。这些国家的决

彻底取消国内能源补贴相当困难，但是这样做的石油输出国将获得丰厚的回报

策者开始思考：目前国内市场销售的石油几乎等于免费送出，而如果这些石油在国际市场中出售却可以带来大量的财富——是否可以改进目前的做法？

在全球范围内，随着油价从2003年的年均每桶29美元上涨到2008年7月的约每桶145美元，石油补贴总额也从2003年的540亿美元上涨到了2008年中期的年度最高值5180亿美元，其中有2/3的补贴是石油输出国发放的（见图1）。与此同时，在过去的几年中，石油输出国对石油产品的需求也出现了两位数的增长，其增长速度甚至高于印度和中国。相反，在价格反映了市场动向的美国，汽油价格在这个时期几乎增长了两倍，由2003年的平均每加仑1.64美元上涨到平均每加仑3.21美元，从而对需求形成了抑制作用（见图2）。

廉价能源的代价

关于廉价能源对使用者来说是有百利而无一害的

观念日益遭到质疑。在产油国的城市中，呼吸可能都是危险的。在开罗、加拉加斯、雅加达、吉隆坡、拉各斯或是德黑兰，驾驶在川流不息的车流中不但浪费时间、增加压力，同时还会损失生产力和收入——代价不可谓不大。

认为廉价能源能够促进经济发展的说法也同样受到了怀疑。有明确的证据显示，能源密集度（按照每单位产出的能源使用量计算）会随着能源补贴的增长而提高（见图3）。廉价能源不仅不利于能源节约，而且在那些能源生产主要供应本国市场的国家中，其还会阻碍高能效产品（如汽车）的生产，而这些产品通常会在国际市场上被采购。缺乏国际竞争力不仅阻碍专业化发展，减缓经济增长速度，而且还会影响就业岗位的创造。其结果不但导致产油国对于经济多样化的探索归于失败，甚至会使更易遭受到国际能源市场波动的影响。

最后，低能源价格是否有助社会公平也值得商榷，毕竟，获利者主要是能源消费大户，而其往往是最富有的且最有能力消费大型汽车和高耗能电器的人。

为了加快非石油部门的经济增长并创造就业机会，石油输出国的决策者开始意识到，其必须实施以增进经济效率和竞争力为目标的改革。这样的改革获得了国际社会的支持。在2009年的匹兹堡G20峰会上，与会者表示其将“在中期规范并逐步取消低效的、鼓励浪费的化石燃料补贴”，同时要求国际金融机构“为正在实施这一进程的国家提供支持”。目前已经有很多个石油输出国正在积极地考虑彻底取消能源补贴。

图1

天然气价格上涨

近年来，随着天然气价格的上涨，能源补贴也急速走高，石油输出国尤甚。



资料来源：IMF。

图2

价格上涨，消费量降低

在美国，天然气消费量已经下降；但是在能源补贴国家，天然气消费量仍然在快速上升。



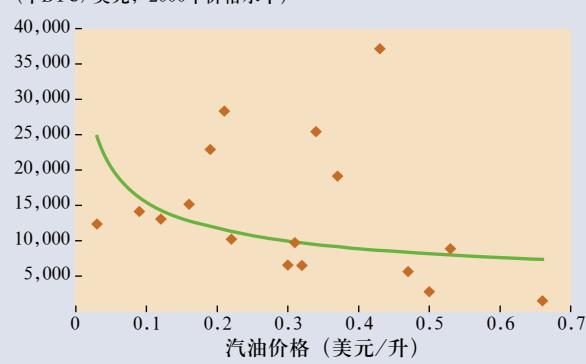
资料来源：美国能源情报署（美国能源部）。

图3

能源补贴国的能源使用情况

廉价汽油不利于推行能源节约和高能效产品的生产。

(千BTU/美元，2000年价格水平)



资料来源：美国能源情报署（美国能源部）和世界银行《世界发展指标》。

注：BTU = 英制热单位。

取消国内能源补贴是有风险的，在某些尝试这样做的国家中出现的动荡局面就是例证。大多数人即使明知廉价能源并不是从国家财富中获益的最佳方式，却仍热衷于此。因此，这样的改革也可能加深民众对政府的不信任。然而，东欧国家在20世纪90年代的经验表明，如果在能源价格改革的规划和实施过程中充分考量诸多微观和宏观经济问题，能源价格改革是可以取得成功的（Guillaume和Zytek，2010）。

验证和实施改革

改革必须为公众所广泛接受。以现金转移支付的方式为所有家庭提供涨价补偿是一种易于执行和理解的方法。这种方法能够在有效地将国家的能源财富让渡给所有公民的同时实现对能源的合理利用。另外，政府也可以尝试制定具有针对性的现金转移支付方案。但是，任何只针对于部分受益群体（穷人）而排除其他群体（中产阶级）的方案都可能会失去重要的利益相关者。

对企业部门进行调整是能源价格改革中重要却不太明显的因素。在某些国家，企业已经享受非常廉价的能源达数十年之久。要大幅提高能源价格，需对生产部门进行规模庞大的重组。从高能源密集型向低能源密集型的过渡可能旷日持久、过程曲折，因为公司不可能一下子放弃自己的机器和产品，转而采用现代化的、高能效的设备和技术。但有证据表明，在实现能源价格自由化之后以可靠的、不可逆转的方式快速推进企业重组的国家可以实现能效收益的最大化。与此相反，那些在企业改革方面犹豫不前的国家则在经济方面表现较差，而且受到了增长缓慢和高通胀的困扰。

只有允许能源供应商中断欠费用户的能源供应，企业部门才会发现能源涨价是切实的。同时，能源用户必须能够调整自己的产品线和价格，从而可以凭借营业收入负担能源消费，而不是另行申请银行贷款或政府补贴。虽然彻底取消能源补贴会推高成本和价格

（其中包括关系国计民生的产品的成本和价格），但决策者应该避免通过价格管制来限制企业转嫁较高能源价格的做法。价格管制只会将损失从能源生产商转移到能源用户身上。相反，退税或为企业重组提供有针对性的现金支持等支持性措施不仅能够确保企业保持盈利能力，而且还能够激励企业对高能效技术的采用。

此外，我们还需要加强信贷的分配和监督，确保银行不会被迫通过软贷款救助那些低能效企业。银行应该与企业保持适当的距离，并确保落实严格的借贷

关系，从而最大程度降低改革可能对银行资产负债表所产生的不利影响。

宏观经济政策

除了微观经济方面的考量外，还必须通过稳健的、协调的宏观经济政策为能源价格改革提供支持。为了限制价格的波动以及相关的市场扭曲，需要落实透明而协调的财政、货币和汇率政策。

特别是，除了面向家庭和企业对通过涨价获得的收入进行二次分配之外，政府的财政政策还应该建立准备金，用于重要的社会公益机构（如学校、卫生保健设施）或者最弱势群体（如因关闭行业中大型低能效企业而失业的工人，其再就业选择面很窄）提供临时性支持。如果没有财政准备金，决策者在面临政治压力时很有可能会下意识地通过银行体系或行政管制手段（例如为特定用户发放能源供应配额或临时减价）寻求准财政融资。但无论采取哪种方法都会导致经济扭曲，并损害改革进程。

汇率政策构成了另一项挑战，这主要是由于许多实行大规模补贴的产油国都保持固定汇率或对汇率进行严格的管制。如果名义汇率保持不变，其竞争力就会受到损害，关于提高扭曲性关税或增强非关税保护的政治压力就会加大，而那些改革前能源价格仅为国际价格水平零头的国家受到的影响尤甚。如果在没有支持性财政和货币政策的情况下降低汇率或实现浮动汇率，则人们对本国货币的信心就会降低，通货膨胀压力就会加大，美元化的趋势也会增强。

紧缩的货币政策会限制涨价对价格总水平的二次影响。但是在这样的改革中实施货币政策是一项挑战，在那些需要进行非常大的价格调整的国家中更是如此。毕竟，这种改革的目的是要改变整个经济结构。■

Dominique Guillaume是IMF中东和中亚部副处长，Roman Zytek现任该部门高级经济学家。

