

基金组织概览

改善经济增长

基金组织认为能源补贴改革能带来重大收益

《基金组织概览》网络版

2013年3月27日



肯尼亚内罗毕。实行改革之后，肯尼亚的电力补贴从2001年占GDP的1.5%下降到2008年的零（图片：Tony Karumba/Newscom）

- 2011年的补贴成本估计为1.9万亿美元
- 保护贫穷人口的措施至关重要
- 改革能消除经济增长的障碍

基金组织的一篇新论文敦促各国政府对煤炭和汽油等产品的补贴进行改革。

补贴的目的是通过维持低价格来保护消费者。但很多人认为，补贴是低效的，可以通过更好的方式保护有这种需要的消费者。基金组织认为，如果政府实行正确的改革，这是可以实现的，并且在此过程中，这种改革还有助于缓解政府面临的预算压力。

基金组织的工作是由来自各个部门的负责地区事务和财政事务的专家开展的。在采访中，基金组织财政事务部主任 Carlo Cottarelli、中东和中亚部主任 Masood Ahmed 以及非洲部主任 Antoinette Sayeh 谈了这篇论文对于基金组织在各国的工作以及对各国自身的作用和意义。

《基金组织概览》：您所在的部门牵头开展了撰写这篇论文的工作。主要结论是什么？有关建议是否适用于所有实行补贴的国家？

Cottarelli：补贴实际上在每个国家都是一个问题。即使是在那些对能源征税的国家，能源税很少能高到足以弥补能源过度消费带来的不利影响，包括对环境的影响。根据一个新的包括176个国家的数据库，我们估计2011年的补贴总额达到1.9万亿美元，约相当于世界GDP的2.5%，或各国政府收入总额的8%。

由于能源补贴普遍存在，且政府维持这种补贴的成本很高，因此，新兴市场和发展中国家以及先进经济体都有改革空间。补贴规模最大的三个国家是：美国，5020亿美元；中国，2790亿美元；俄罗斯，1160亿美元。显然，一国在开始实施补贴改革时，需要考虑改革可能给贫穷人口带来的不利影响，必须将减轻这种不利影响、保护贫穷人口

的措施纳入改革计划中。这适用于所有国家。

《基金组织概览》：补贴实际上是降低了能源消费者支付的成本。很多人认为，这种结果是有益的，特别是对于穷人。基金组织为什么建议改革？

Cottarelli：补贴是昂贵的，最终必须有人来支付。当然，对于任何支出都是如此，但能源补贴有几个特殊的问题。首先，能源补贴是支持穷人的非常低效的方式，因为富人比穷人消费更多能源，因此获得了补贴的大部分好处。事实上，平均而言，在中低收入国家，最富的20%住户获得的燃料补贴是最穷的20%住户的六倍。因此，政府应更好地利用其稀缺的财政资源，将资金用于那些更能直接地帮助穷人的项目。

然而，补贴的影响并不限于其财政成本。补贴还是经济增长的重大障碍。例如，补贴会挤出能促进经济增长的公共支出，包括在基础设施、教育和医疗卫生方面的支出。廉价能源还可能导致能源的过度消费，这会加剧环境问题，例如污染和气候变化。

《基金组织概览》：中东是能源丰富的地区，但该地区的许多国家继续提供大量能源补贴。您认为这些国家取消或减少能源补贴有什么好处？

Ahmed：在能源丰富的国家，政府提供能源补贴是为了全民分享资源财富。尽管这是一种分配本国财富的直接方式，但它并不公平。我们看一看谁实际上从这些补贴中受益，显然大部分好处是使用能源最多的、境况较好的人得到的，即那些拥有汽车、空调住房和电器的人。另外，除了 Carlo 已经提到的不利后果之外，能源补贴还往往会鼓励资本密集型产业的发展，而不利于就业密集型活动。即使是在那些大量生产能源、不太担心能源补贴的预算影响的国家，这一问题也很重要。将补贴改革释放的部分资金用于更有成效的医疗卫生和教育支出，并解决基础设施缺口问题，这有助于在长期内促进有利于就业的经济增长，同时不导致本国债务增加。最后，补贴会鼓励更多消费，从而导致更多的能源开采，使我们的后代能够使用的资源减少。

《基金组织概览》：这篇论文的研究结果将如何影响基金组织在中东地区的工作？中东地区实施补贴改革有没有重大障碍？

Ahmed：能源补贴成本很高，在中东地区一些进口能源的国家，包括埃及和约旦，这种补贴使已经面临压力的政府预算承受更大负担。与此同时，用于医疗卫生、教育和投资的资金十分有限。我们的建议是，取消普遍补贴，代之以更具成本效益的、更有针对性的社会保护形式。无论从技术角度还是政治角度来看，这都是一个复杂的过程。在一些国家，逐步取消补贴的努力在遭遇既得利益者的抵制或油价大幅波动后，出现了倒退。这种抵制也反映了一部分国民对于政府能否明智地使用补贴改革节省下来的

资金缺乏信心。

为了维持改革势头，有力的沟通和整体的透明度是关键。此外，对于因取消补贴而遭受最严重打击的人群，必须通过更有针对性的社会保护措施进行直接补偿。例如，毛里塔尼亚政府在 2012 年 5 月采用新的柴油定价方法时，将这种有针对性的措施作为改革计划的明确内容。尽管价格在五个月的时间里上升了 20% 以上，但改革遭到的反对相对较少。类似的，在伊朗，补贴改革之前，政府与利益相关方进行了大量的磋商，并且开展了有效的公关宣传行动。

《基金组织概览》：尽管能源补贴确实使富裕和贫穷的能源消费者都受益，但减少或取消补贴会使穷人受到更大打击。在这种情况下，如何保护穷人？

Sayeh: 正如 Carlo 和 Masood 已经提到的，在取消能源补贴的同时，需要采取有针对性的措施，消除取消补贴导致的价格上涨对最需要这种支持的人的影响。原则上，最好的方式是针对那些最需要支持的收入群体的、有条件的现金转移，正如莫桑比克和加蓬已经采取的措施。然而，除非当下已经具备这样一种安排，否则这种做法在短期内可能不可行，因为存在着管理上的约束条件。在这种情况下，可以谨慎选择若干现有计划，扩大其使用，并可能在一定程度上提高其针对性。这可以包括：增加公交大巴，如加纳的情况；实行食品分配计划，向最脆弱群体提供食物，如纳米比亚采取的措施；或建立青年和妇女就业计划，如尼日利亚的做法。

另一种方式是，保留对贫穷人口大量使用的项目（如煤油）的补贴，或对低于一定量的电消费继续提供补贴。例如，尼日利亚在降低汽油补贴时，维持了煤油补贴。另外，还可以对低收入与高收入消费者区别对待，例如，在对用电征税时可以采取这种办法，或者也可以帮助低收入客户支付安装成本，如肯尼亚的做法，这些措施也有助于减轻低收入住户因价格上涨而受到的影响。

《基金组织概览》：非洲政府是否倾向于针对某些特定部门提供能源补贴？这篇论文的研究结果将如何改变基金组织在该地区的工作？

Sayeh: 燃料补贴在石油出口国的使用要普遍得多，而大规模电力补贴在撒哈拉以南非洲非常普遍。从后一方面看，补贴抑制了私人投资，并严重限制了国有公用事业公司投资于新发电能力。结果是，1980 年代中期以来，撒哈拉以南非洲的人均能源产量没有增加，对竞争力产生了不利影响。如果不大幅提高发电能力，撒哈拉以南非洲就无法维持其现有经济增长率。不过，国有公用事业公司通常面对很高的发电成本，这是补贴的主要驱动因素。因此，减少电力补贴不只是提高用电者支付的价格，还需要通过制定执行综合的战略来克服低效现象，提高电费征收率，并扩大规模效益，包括促

进地区电力贸易。

一些国家相对较低的公共债务水平提供了一个机遇，使它们能够大量投资于更为廉价的能源生产。基金组织需要继续协助各国当局评估补贴的真实成本，包括财政成本以及与竞争力和经济增长有关的成本，并评估是谁真正从能源补贴中获益，使能源补贴充分透明。这将有助于人们做出关于支出重点的决定，并使当局了解需要在多大程度上推进改革。

《基金组织概览》：实施能源补贴改革有没有“最佳做法”？

Cottarelli: 补贴改革的成功之路并不是唯一的。不过，通过分析19个国家的改革经历，我们发现，改革的成功有六个关键要素。首先是实施全面的改革计划，应包括制定明确的长期目标，例如，实现价格完全放开，改善服务质量。第二是制定触及面广泛的沟通战略，与利益相关方磋商。第三是适当确定提价的阶段和顺序，使住户和政府有时间调整其能源消费。第四是采取措施保护贫穷人群。第五是提高国有企业的效率，帮助减轻其财务负担。最后是消除能源定价中的政治因素，这是实施持久改革所必需的。