



能源消费补贴：为什么是错误的做法，我们能怎样做

作者：[Carlo Cottarelli](#)

2013年3月27日

让我们来面对现实。人人都喜欢廉价能源。几乎所有的人类活动都需要消耗能源。如果能源如此基本，那么显然每个人都应当能够得到它，政府应当向住户和企业提供尽可能便宜的能源，包括采取补贴的方式。这可以帮助住户避免在月底支付大额能源账单，穷人对此可能难以负担，即使是取暖和做饭等基本需求。企业可能也需要能源补贴，以保持竞争力。在能源供给充裕的国家，比如产油国，能源补贴似乎是更适当、甚至是显然应当采取的做法。毕竟，这种能源形式的自然财富是属于人民的：为什么不应是廉价的呢？

有更好的方式

然而，能源补贴（消费者应支付的能弥补供给成本和适当消费税的能源价格与他们实际支付的价格之差）不是一种非常聪明的做法。基金组织最近的一项研究 <<[能源补贴改革：教训与启示](#)>> 指出了这一点。

- 首先，能源补贴其实不是实现政府所希望实现的目标的一种好的方式。对于住户的能源消费，补贴并不是针对性强的支持穷人的方式。的确，我们的研究表明，由于富人消费的能源比穷人多得多，新兴和低收入国家 20% 的最富裕人口得到了 43% 的能源补贴（税前）。对于企业，能源消费补贴使低效企业得以生存，长期来看这显然不利于经济增长。
- 其次，能源补贴成本很高，从而排挤了更有效的公共支出（如教育或基础设施支出）。甚至对于能源生产国也是如此。例如一国在国际市场上出售石油，所获得的收入本可用于更有生产性的用途，而不是用来补贴能源消费。

- 第三，由于有补贴，各国最终消费了过多的能源。这有损于环境，例如，二氧化碳过度排放加剧了气候变化。我们的估计显示，取消能源补贴将使二氧化碳排放量减少 45 亿吨，减少幅度达 13%。

补贴无处不在

能源补贴有多普遍？十分普遍。我们首先看一看“税前”补贴，也就是消费者支付的价格低于能源供给成本时产生的补贴。尽管相对较少的国家实行税前补贴，但其规模并非微乎其微：2011 年，税前补贴约达 4800 亿美元，占世界 GDP 的 0.7%，公共收入的 2%。某些地区的税前补贴规模尤其大：例如，中东和北非地区的税前补贴相当于 GDP 的 8.6%，财政收入的 21.8%。

但更多的国家没有对能源充分征税。“对能源充分征税”是指什么呢？与其他任何产品一样，能源也应被征税，为的是创造财政收入。此外，对能源征的税要稍微高一些，因为能源消费造成对其他人的损害，例如环境污染，这就是经济学家所称的“外部性”。考虑到这些成本，并使用相对保守的估计，我们的研究显示，2011 年，税后补贴为 1.9 万亿美元，相当于世界 GDP 的 2.7%，政府总收入的 8%。实行能源税后补贴的主要是先进经济体，它们都没有对能源充分征税——在全部税后补贴中，美国约占四分之一。

实行改革

取消能源补贴不是不可能的。我们的研究特别考察了 19 个国家的补贴改革，其中一些政府试图减少税前补贴。我们发现，改革之成功取决于六个关键要素：

- 制定综合的改革计划，这优于临时性决定：需要制定清晰的长期目标，例如，实现价格完全放开，改善服务质量。
- 制定触及面广泛的沟通战略，与利益相关方磋商：人们必须了解，补贴给经济和整个社会带来成本，而非好处。
- 保护穷人：这不一定是困难的，至少从资源角度来看：由于大部分补贴使富人受益，补贴的取消不仅能充分补偿穷人，还能使资源用于有利于经济增长、有利于平等的公共支出。

- 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。如果不存在严重、紧迫的财政压力，就没有必要进行前倾式调整，采用渐进的方式更有可能被接受，前提是要有明确的综合战略。
- 提高国有企业的效率，帮助减轻其财务负担。
- 消除能源定价中的政治因素，这是实施持久改革所必需的。

我们还应看一看补贴的税收成分。在一些具有高额公共债务的先进经济体，补贴的税收成分很大。最近，一些国家的公共债务急剧上升到几乎是前所未有的水平，因此非常需要实施财政整顿计划，而提高能源税可以是这一计划的重要组成部分。

总之，改革能源补贴非常有必要，各国的丰富经历能为改革提供路线图。因此，各国应再度推进补贴改革。