



发言稿

能源补贴改革：未来之路

国际货币基金组织第一副总裁

大卫·利普顿

2013年3月27日

感谢你们给我这个机会，今天在这里介绍基金组织关于能源补贴的一项新研究的主要结论。该研究今天将在基金组织网站发布，包括阿拉伯语和法语版本。

过去的几十年，一说起能源补贴的话题，人们脑海里的印象就是石油生产国为人民提供便宜汽油和燃料的画面。近些年，一些国家能源补贴在财政中的所占比重越来越大，以至无法承受。有些国家的预算已经难以管理并威胁到经济稳定。一些国家的政治体制造成了庞大的而且不断增长的补贴负担，其部分目的是为了安抚不满的人民，但现在它们却面临着财政停顿和能源短缺的双重局面。埃及和巴基斯坦等国的社会各界都密切关注如何解决可能损害财政可持续性和国际收支存续能力的补贴负担。而在其他一些国家，补贴仍然是加快增长的绊脚石，因为它挤出了更为需要的医疗、教育和基础设施支出。目前有 20 个国家的能源补贴超过 GDP 的 5%。

但是，正如我即将介绍的，能源补贴是一个更为广泛和普遍的问题，不仅对很多国家自身产生重大后果，而且会对全球经济和环境产生重大后果。20 国集团在 2009 年的匹斯堡首脑峰会上就认识到这一点，而且承诺在中期内将取消所有低效的矿物燃料补贴。我不清楚中期确切有多久，但可以肯定的是，现在已经到了履行这一非常重要的承诺的时候。

实际上，补贴是全球每一个国家都存在的一个问题。当能源消费者所支付的价格低于能源的供应成本，就构成了税前补贴，许多新兴市场和新兴经济体的税前补贴很高。近几年由于国际能源价格上涨，为了限制其对国内消费者的影响，税前补贴水平有所上升。尽管先进经济体的税前补贴还不至于引起财政困难，但这些国家存在税收补贴，他们对能源征税不够高，无法弥补能源过度消耗的所有负面成本（包括对环境的影响），换句话说，外部性没有得到解决。

能源补贴改革不是个新问题。事实上，几十年来基金组织和一些国家的当局一直在讨论可能进行的改革。尽管其负面后果已经被广泛承认，但能源补贴已被证实很难进行

改革。近几年国际能源价格激增使各国进一步关注这一问题，包括我提到的 20 国集团。补贴、能源消耗和气候变化之间的联系为有关能源补贴的讨论增加了一个新的视角。

今天的演讲包含三个大议题：第一、能源补贴的后果；第二、这些补贴的规模；第三、成功的补贴改革的构成要素。

现在来看看第一个议题（第 2 张幻灯片）。补贴的后果远远超过其财政成本。我想谈一下能源补贴释放负面影响的各个渠道。

首先，价格水平偏低加上补贴的存在挫伤了私人部门和国有企业投资于能源部门、扩大生产的积极性。这减少了能源的供应，而能源是增长的一个重要投入。例如，在非洲，补贴价格给电力供应商造成的损失严重地限制了他们投资新的发电设备和改进服务质量的能力。结果，除南非以外的撒哈拉以南非洲的人均装机发电能力约为南亚的三分之一，是拉丁美洲的十分之一。

第二，补贴挤出了那些可以促进经济增长的公共支出，包括基础设施、教育、医疗和社会安全网方面的投资。一些国家在能源补贴上的支出高于公共医疗和教育，从而影响了人力资本的发展。

第三，补贴导致资源过多向资本和能源密集化产业错配，造成过度使用那些存在补贴的能源技术。补贴改革可能带来更有效的资源配置，从而帮助促进长期更快速的经济增长。取消能源补贴还可以帮助延长不可再生的能源资源的可利用年限，并进一步刺激有关节能和替代技术的研发。

第四，补贴造成能源消费增加，给净能源进口国的国际收支造成压力。

Consequences of energy subsidies go well beyond fiscal costs



□ Depress growth

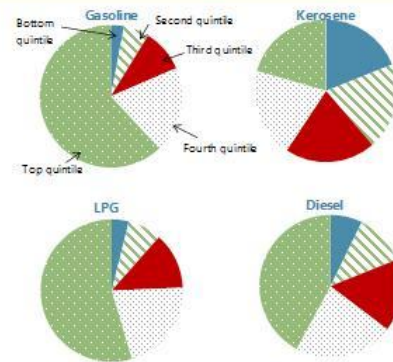
- reduce investment in the energy sector
- crowd-out critical public spending
- over-allocate resources to energy intensive sectors

□ Exert pressure on balance of payments of energy importers

□ Create negative externalities (for example, global warming)

□ Reinforce inequality

Distribution of petroleum product subsidies by income groups



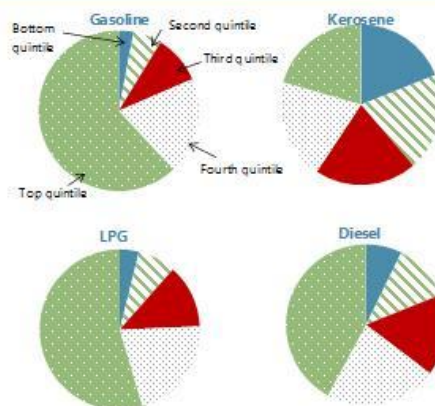
第五，同样，由于促进了能源消耗以及排放，补贴也加重了气候变化，并使本地的污染和交通拥堵情况更为严重。我们的估计显示，补贴改革能对抵消气候变化起到显著作用。仅取消税前补贴一项就会使二氧化碳排放减少约 1-2%。这里做一个比较：如果各国执行了 2009 年《哥本哈根协定》做出的关于削减排放的承诺，2020 年全球（温室气体）排放将比在宽松的目标下的排放少 7%。换句话说，只要停止通过税前补贴的形式鼓励能源的过度使用，就能完成全球排放削减目标的约 15-30%。而解决税后补贴的好处更大，因为这将使二氧化碳排放减少 45 亿吨，降低 13%。这一数量是巨大的，即使是从全球气候变化谈判目标的角度来看。这些估计表明，采用财政工具来实现气候变化目标有实质性的好处。是时候实行补贴改革和碳税收了。

最后，能源补贴加剧不平等，因为从补贴中获益最大的是高收入群体，他们是消耗能源最多的人。例如电力补贴，非洲绝大多数的贫困人群根本没有得到好处，因为他们甚至都没有接入电网。此外，由于大多数补贴的方式是管制价格，你所得到的补贴与你使用的能源多少有关。因此，毫无疑问的是，最大的受益者是拥有车和装有空调的房子的那些人。

平均来看，低收入和中等收入国家最富有的 20% 居民掌握了 43% 的燃料补贴（第 3 张幻灯片）。尽管如此，能源价格急剧上涨仍然可能对贫困人口产生重大影响，这意味着，推行补贴改革时要采取缓解措施来保护他们。

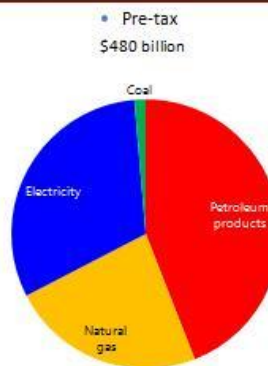
现在我要谈谈第二个议题，按地区和产品划分的能源补贴的规模。

Distribution of petroleum product subsidies by income groups



3

Petroleum and electricity dominate pre-tax subsidies, while coal subsidies are negligible



5

我们的图表是基于对 2011 年 176 个国家的燃料能源进行的全面估算，涵盖了石油产品、电力、天然气和煤炭。我们没有纳入可再生能源补贴，因为他们占能源使用量的比例很小，而且无法广泛获得按国家细分的数据。

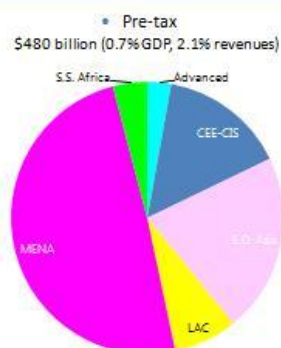
讨论图表之前，首先简要定义一下消费者补贴（第 4 张幻灯片）。我们估算了税前补贴和税后补贴。当能源消费者所支付的价格低于能源的供应成本（包括交通和物流成本），就构成税前补贴上升。如果能源税过低，就构成税收补贴。在有效的税收框架下，能源应该像任何其它消费品一样征税，并根据其负面外部影响进行调整，比如能源消耗对气候变化、本地污染和拥堵的影响。税后补贴等于税前补贴和税收补贴之和。除了消费补贴，我们的图表还试图反映生产补贴。如果能源部门的国有企业的财务损失不是由于提供给消费者的低价格而是由于效率低下，就构成生产补贴。

我们现在来看图表（第 5 张幻灯片）。税前补贴很大，占全球 GDP 的 0.7%，或者约占全球税收收入的 2%。主要包含石油产品和电力的补贴。

从地区分配来看，中东和北非（缩写为 MENA）占据了税前补贴的一半左右（第 6 张幻灯片）。

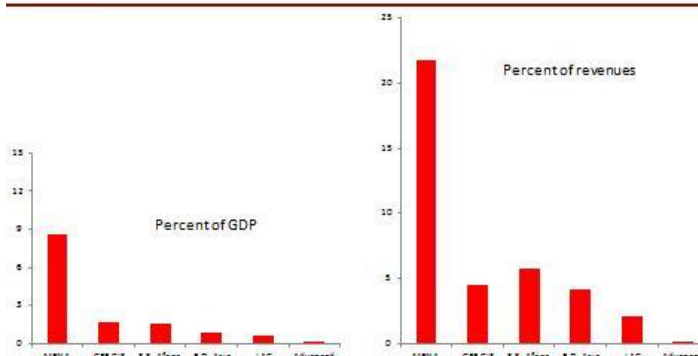
而且，从地区 GDP 和政府收入来看，中东和北非的税前补贴也是最高的，达到 GDP 的

Nearly half of pre-tax subsidies are from MENA region

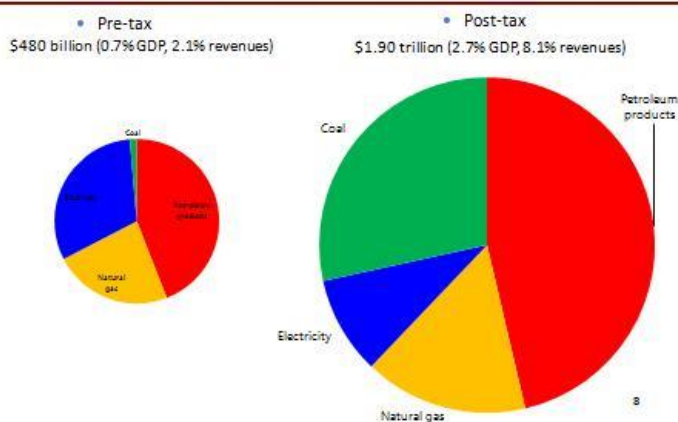


CEE-CIS = Central and Eastern Europe and Commonwealth of Independent States; E.D. Asia = Emerging and Developing Asia; LAC = Latin American countries; MENA = Middle East and North Africa; S.S. Africa = Sub-Saharan Africa

Pre-tax subsidies as a share of GDP and government revenues are highest in MENA



Post-tax subsidies are four times larger than pre-tax subsidies, with more than a quarter from coal



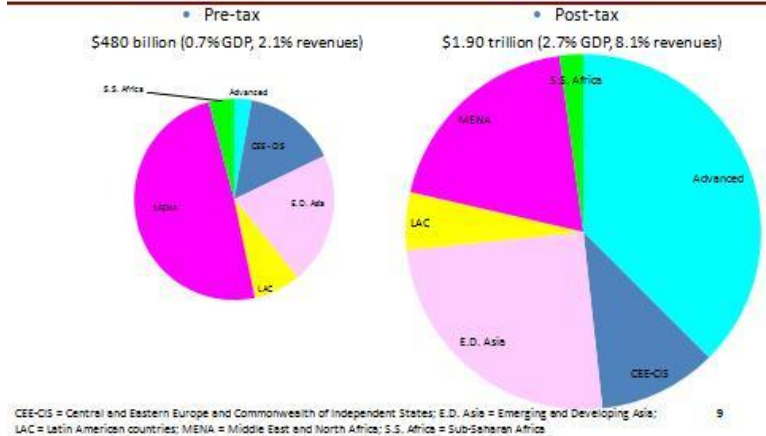
8.6%，占政府收入的 21.8%（第 7 张幻灯片）。

再看研究税后补贴，补贴的总规模十分惊人（第 8 张幻灯片）。税后补贴是税前补贴的四倍，其中超过四分之一用于煤炭。在全球范围，税后补贴估计达 1.9 万亿美元，相当于全球 GDP 的 2.7%，或者政府收入的 8%。

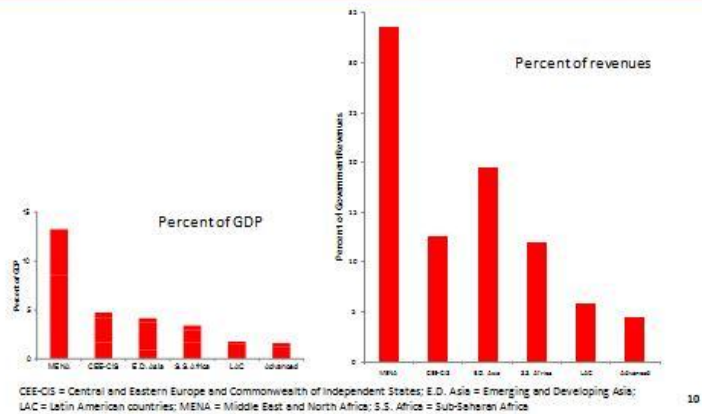
税后补贴在全球的分配不同于税前补贴。事实上，先进经济体占全球总量的 40%（第 9 张幻灯片）。所有的先进经济体都是以税后的形式提供能源补贴的。在全球范围内，约有 159 个经济体在为能源提供补贴，这说明能源补贴改革真正是一项全球性挑战。

补贴相对于地区 GDP 和财政收入规模的规模在各地区间也有很大差异（第 10 张幻灯片）。就补贴占 GDP 的比例而言，中东和北非地区最高，先进经济体最低。就补贴占财政收入的比例而言，中东和北非地区以及亚洲新兴市场和发展中经济体要大大高于其他地区。不过，从绝对值来看，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）。

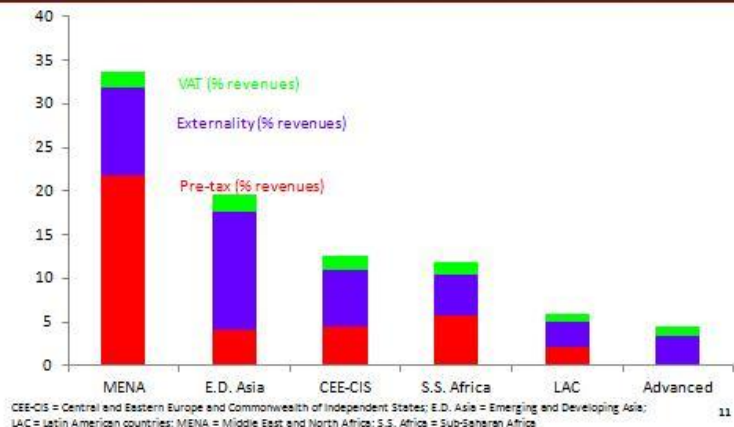
Advanced economies account for 40 percent of post-tax subsidies



Post-tax subsidies as a share of GDP and government revenues are much higher in MENA



Under-pricing for externalities accounts for a large share of post-tax subsidies across all regions



在所有地区，外部性定价过低占税后补贴的很大一部分（第 11 张幻灯片）。

总之，从全球来看，能源补贴的规模很大，这绝不仅仅是新兴和发展中国家的问题。

我现在想谈谈第三个问题：能源补贴改革的成功实施需具备哪些要素。

我们从 22 个补贴改革案例中，确定了成功改革的要素（第 12 张幻灯片）。这些案例包括石油、电力、煤炭补贴的改革，涉及不同地区的多个国家。我们分析了成功的案例，也考察了那些部分成功或不成功的案例。除此之外，我们还借鉴了基金组织能源补贴技术援助的经验总结以及其他机构的研究成果。案例分析突出显示了一些值得仿效的好例子，例如，菲律宾和土耳其对石油产品补贴实行的改革，以及肯尼亚和乌干达对电力补贴实行的改革。

我们发现，成功的补贴改革有六个关键要素（第 13 张幻灯片）。首先，可以通过阐明全面的改革计划来赢得公众的支持。这应包括清楚地说明长期目标，如实现价格完全放开和改善服务质量。例如，菲律宾和土耳其将价格完全放开和能源部门（包括燃料和电力）结构改革作为改革最终目标。这使得公众和政府能够将重点放在长期目标上并坚持不懈地努力实现这些目标。

为制定全面的补贴改革战略，还需要关于补贴的财政和宏观经济影响的信息，并需确定谁是改革的赢家和输家。在加纳，政府于 2005 年开展了独立的贫困和社会影响分析，以评估提供或取消燃料补贴分别使谁获得好处或遭受损失。这是重要的一步，能

“How to do” subsidy reform



Identify ingredients for successful subsidy reform from 22 country case studies

- 14 on fuel, 7 on electricity, and 1 on coal
- broad regional coverage (7 from SSA, 2 from E.D. Asia, 3 from MENA, 4 from LAC, and 3 from CEE-CIS)
- 28 reform episodes (12 successful, 11 partially successful, and 5 unsuccessful)
- Supplemented by lessons from FAD technical assistance (19 reports in the past 5 years) on energy subsidies and work by other institutions

12

Six key reform ingredients



(i) A comprehensive reform plan

- clear long-term objectives
- assessment of the impact of reforms
- consultation with stakeholders

(ii) A far-reaching communications strategy

- inform the public of the size of subsidies and benefits of reform
- strengthen transparency in reporting subsidies

13

够在此基础上向公众说明改革的必要性，并设计有关政策来减轻燃料价格上涨对穷人的影响。

应当与利益相关者进行磋商，并邀请他们参与补贴改革战略的制定。这种“利益相关者方法”在若干国家都被证明是成功的。例如，在肯尼亚，由于与利益相关方（特别是消费大户）开展了深入的协商，并努力向公众说明改革的目标和好处，因此，电价上调的阻力得以消除。

成功的补贴改革的第二个

要素是触及面广泛的沟通战略。这包括，向公众说明补贴的规模，以及补贴改革的潜在好处（例如，腾出资金增加社会部门的重点支出）。在几个国家，宣传活动为改革的成功实施提供了支持，包括纳米比亚和菲律宾的燃料补贴改革，以及亚美尼亚和乌干达的电力补贴改革。

在成功的沟通战略中，提高透明度也是一个重要组成部分。特别是，应当公布关于补贴规模及其资金来源的信息。对于石油出口国尤其如此，因为在这些国家，补贴是以隐性方式提供的，不列在预算中或记为税收支出。另外，应当将补贴支出与重点领域支出进行比较，与补贴改革释放的额外收入所带来的重点领域支出增加进行比较。政府还应尽可能多地披露关于定价机制以及计划的价格上调的原因等信息。加纳和南非定期在政府网站和全国性媒体上公布石油产品的这类详细信息。

成功的补贴改革的第三个要素是，确定价格上调的适当阶段和顺序（第 14 张幻灯片）。某个国家上调价格的分阶段安排取决于若干因素，包括取消补贴所需的价格上调幅度、该国的财政状况，以及改革所处的政治和社会背景。分阶段上调价格使住户和政府有时间调整其能源消费，也使政府有时间扩大和加强社会安全网。而较慢的改革步伐在短期内会使预算结余减少。因此，实现预算结余与缓解改革对住户影响这两个目标之间存在取舍关系。

不同产品可以以不同的步骤上调价格。例如，高收入住户大量消费的产品（如汽油）最初的价格上调幅度可以大一些。随着安全网加强，在随后的改革中，可以上调对穷人预算更为重要的燃料产品的价格。

Six key reform ingredients



(iii) Appropriately phased and sequenced price increases

- permit households and enterprises time to adjust and governments to build social safety nets
- sequence increases differently across products

(iv) Improvements in the efficiency of state-owned enterprises (SOEs) to reduce their fiscal burden

- improve information on their costs, set performance targets and incentives, and introduce competition where appropriate
- improve collection of energy bills

成功的补贴改革战略的第四个要素是提高国有企业的效率，降低其财务负担。可采取的措施包括，改善关于企业成本的信息，并根据这些信息建立业绩目标和激励机制。通过引入竞争来改善业绩也是有益的。

另外，还有必要改善能源费用、特别是电费的征收。

成功的补贴改革的第五个要素，从某种角度讲也是最关

键的要素，是采取措施保护穷人（第 15 张幻灯片）。有针对性的现金或近似于现金的转移（如代金券）是可取的办法。现金转移使受益人能够灵活地购买最适合其需要的数量和类型的能源或购买其他产品和服务，也使政府不再需要直接参与向住户分配补贴能源（这样做往往成本很高，且容易发生滥用现象）。如果现金转移不可行，可以扩大其他项目，同时增强行政管理能力。在这方面，应当侧重于可迅速扩大的现有项目，也许可在一定程度上改善其针对性。一些例子包括改善学校伙食、公共建设工程，以及城市交通补贴。在加纳，这些措施还包括免除公立中小学学费。

国有企业的重组可能需要针对具体行业的支持措施。如果政策能缓解改革对工人的影响并促进重组，则能赢得对改革的支持。例如，在波兰的煤矿业改革中，失业矿工能够获得社会救济和工作培训。

最后，成功的补贴改革战略的第六个要素是消除能源定价中的政治因素。这是持续实施改革所必需的。为此，可以采用自动定价机制，同时实行价格平稳规则，避免国内价格急剧上涨。执行自动定价机制的责任可以由一个独立的机构来承担。

总之，不管怎样，能源补贴的确是一个重大问题，也是一个可以解决的问题。补贴对公共财政、经济增长、平等性和环境都有不利影响。减少补贴并不容易，但很多国家现在都看到了这样做的好处，并有尝试的意愿。如果周密地规划，仔细地设计有关措施来缓解不利影响，并制定有效的沟通战略，就能解决这个问题。事实上，一些国家已取得成功。基金组织将促使各国关注这一问题，并向希望推进这一改革的国家提供帮助。我们的口号是：补贴改革固然必要，但与其仓促开始，不如先选好正确的道路。

非常感谢。

Six key reform ingredients



(v) Targeted mitigating measures to protect the poor

- targeted cash transfers are preferred
- when cash transfers are not feasible, other programs can be expanded as administrative capacity is developed
- SOE restructuring may also require targeted measures (e.g., job training)

(vi) Depoliticize price setting

- implement automatic price mechanism (with price smoothing)
- establish an autonomous body to oversee price setting