

燃油风险

低收入和中等收入国家的能源补贴会令其财务状况面临很大风险

大卫·考迪、瓦伦蒂娜·弗拉米尼、马蒂亚斯·安东尼奥

自2008年年底起的国际石油价格迅速反弹再一次暴露了很多补贴燃油价格的低收入和中等收入国家的财务风险。两年前一篇文章《金融与发展》的文章预测，如果国家继续限制国际原油价格上涨对本国消费者的转移，燃油价格补贴将进一步抬高（见“石油补贴：代价高昂且持续上涨”，《金融与发展》2010年6月号）。

这些风险如今变成了现实。

自2008年年中的价格达到峰值后，国际原油价格在接下来的6个月里持续暴跌。但暴跌价格大部分如今已反弹。过去3年间原油价格持续的上涨已使2011年年底原油价格回升到2008年年中价格峰值的80%。自2012年第二季度以来，国际原油价格持续波动。

在国际原油价格猛涨到2008年年中峰值期间，很多低收入和中等收入国家一直努力减少本国消费者受国际原油价格上涨的影响，在过去3年，大多数上述国家的价格传递率都低于70%（见图1）。原油出口国价格的传递率较低，约一半的国家——主要是中东和

中亚国家——其价格传递率低于55%。与此相反，发达国家和欧洲新兴国家的价格传递率要高得多。

高额财政损失

对许多国家来说，不完整的价格传递是一项巨大的财务风险（见图2）。例如，对中东和中亚半数国家而言，其成本在2011年年底超过了GDP的2.3%，而对半数撒哈拉以南非洲国家而言，其成本超过GDP的1.3%。

近期国际原油价格上涨期间，造成低价格传递率的部分原因是由于2008年年底很多国家的燃油税相对较高。由于2008年下半年原油价格开始下滑，为了弥补税收损失，很多国家几乎没有把原油价格的下跌转移到本国消费者身上，在此期间，大多数低收入和中等收入国家的价格传递率均低于30%。价格反弹后，那些税收标准高于历史限额的国家纷纷降低税收标准以防止国内价格迅速上涨。

过去3年里，很多低价格传递率国家的税收水平仍然较高，只要未来国际价格变化能够完全转移给本国消费者那么这些国家就仍将保持其高税收水平。尤其是撒哈拉以南非洲地区的许多国家，正面临着目前税收水平显著高于其他低收入和中等收入国家的状况。但是，很多减低传递率的国家已达到低税收水平，需要降低税收来进一步抑制价格的上涨。而其他国家正在对燃油消费者进行补助。

下降的税收水平和上涨的价格补助正困扰着撒哈拉以南非洲地区的部分国家，这些国家的燃油税是公共支出的重要财政来源，并对减低贫困、经济增长至关重要（如教育、健康和基础建设）。约有半数的中东和中亚的国家一直有补助消费者的传统并仍在进行。其他区域的大部分国家也在对其消费者进行补助。

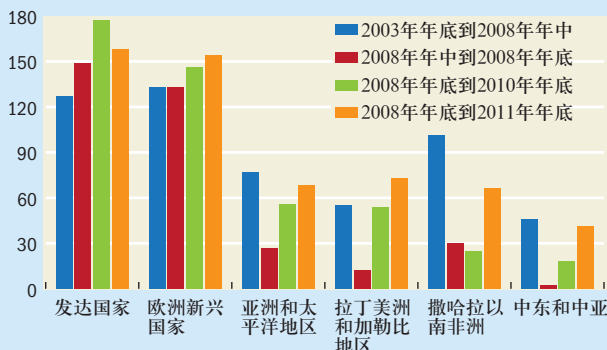
20国集团的某些成员国，不管是先进经济体的还是新兴经济体，也在对其消费者进行补助，而这与2009年9月匹兹堡公告的承诺是相悖的，公告中呼吁

图1

吸收增长

很多低收入国家和中等收入国家并未完全将近期燃油价格上涨转移给本国消费者。

（传递率，百分比）



资料来源：IMF员工的计算。

注：价格传递率是由国内价格上涨除以国际价格上涨得出的值所表示（均采用当地货币进行计价）。



中国重庆加油站的工作人员在调整汽油价格。

淘汰“低效率的化石燃料补贴”。重新致力于消除这些国家的补贴有助于在别的地区推动类似的改革。

政治敏感性

消除补助可产生显著的经济和社会效益。价格补助会刺激更高的燃油消费和更多的浪费——例如，很多石油生产国的原油零售价是全球最低的，这就导致燃油消费（以及与其相关的拥堵和污染）水平远高于其他高收入国家。同时，这也不利于能源效率的提高，补助可能导致边境走私和国内短缺。这些国家的高财政损失限制了高优先级公共支出和私人投资，而且大部分补贴由高收入群体获益。

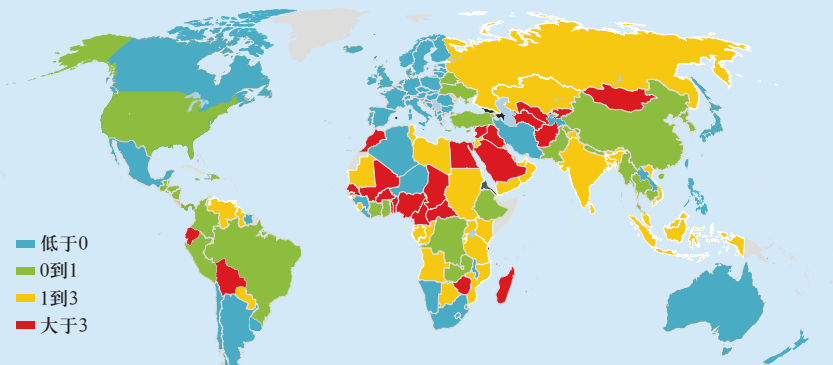
但是补助仍在持续，主要有两方面的原因：缺乏改革信用度，以及价格上涨对弱势群体的负面影响。民众通常不相信政府会动用预算存款来造福广大民众。

图2

高预算的碰撞

财政损失对于那些缓和燃油价格上涨国家可能相当高。通常政府会通过降低燃油税来减少价格上涨的影响。

(财政损失，占GDP的百分比，2008年年底到2011年年底)



资料来源：IMF员工的计算。

注：将按2008年年底的税率与按2011年年底的税率所得的年度净税收收入相比较，计算得到财政损失的值。

石油出口国中，公众通常视廉价能源为石油财富分配的主要途径。同样的，尽管高收入群体能从低原油价格中获取大部份利益，补助改革仍可导致低收入家庭生活成本的大幅度上升以及产生更多的贫困人口。

过去的燃油补贴改革提供了宝贵的经验。一项强调燃料补贴弊端并将补助改革与优先公共支出（如教育、医疗和基础设施建设）相联系的公共宣传活动将有助于增加改革所需的公众支持。

公正地纪录补助幅度是这一进程的关键组成部份。这个改革策略已在一些国家得以实施并成功地减少了燃油补贴，这其中包括加纳、印度尼西亚和约旦。最近，价格一直处于世界最低油价之列的伊朗已开始逐步提高其国内的燃油价格，并引入近乎全民性的拨款项目以减少对民众的负面影响。除此之外，伊朗也启动了对能源密集型领域的扶持从而为节能技术提供资金。

在一个有效的社会安全保障体制下，可以在控制财政成本的情况下，扩大这些项目的预算，解决贫困问题。对于那些社会安全保障体系不那么健全的国家来说，以财政情况允许为前提，最好采取一个渐进的改革手段，以待社会安全保障体系逐步加强。

防止复发

为了避免补贴的再次发生，因此应充分放开燃油价格。但是在此期间，国家可采用成品油自动定价机制，确保将国际燃油价格变化完全转移给本国消费者。这种机制在博茨瓦纳、智利、利比亚、南非、土耳其和津巴布韦等国家运转良好。

但是，采用自动机制也并非万全之策。很多国家采取了上述机制，但在国际原油价格迅速上涨时又放弃实行。自动机制的脆弱性局部反映出了政府不情愿将大幅上涨的燃油价格完全转移到本国，由于政府认为原油价格上涨是暂时性的，并会导致社会和政治动荡。这些担忧可通过将价格平稳原则（如设定国内燃油价格变化幅度上限）引入自动机制来消除，以此确保中期内将国家原油价格变化完全转移，而又避免了国内价格的大幅上涨。■

大卫·考迪 (David Coady) 为IMF 财政事务部副处长，瓦伦蒂娜·弗拉米尼 (Valentina Flamini) 为该部门经济学家，马蒂亚斯·安东尼奥 (Matias Antonio) 为该部门研究助理。