



## 采取本地行动，解决全球问题：5.3 万亿美元的能源补贴问题

作者：[Benedict Clements](#) 和 [Vitor Gaspar](#)

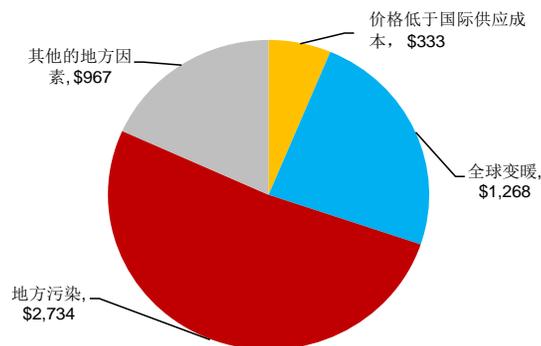
2015 年 5 月 18 日

5.3 万亿美元，占全球 GDP 的 6.5%——这是我们对 2015 年[能源补贴](#)成本的最新估计。这些估计令人震惊。这个数字可能会超过世界各地政府的卫生支出。世界卫生组织估计 2013 年的该项支出占全球 GDP 的 6%。它们相当于是有史以来所估计的最大的负外部性之一，且具有全球相关性。而这还不是全部：基金组织之前的[工作](#)也表明，这些[补贴](#)会对经济效率、经济增长和不平等产生负面影响。

### 什么是能源补贴

我们将能源补贴定义为消费者支付的能源费用与其“真实成本”之差额，再加上国家的正常附加值或营业税率。能源消费的这些“真实成本”包括其供应成本和能源消费对人和环境所造成的损害。而这些损害来自碳排放和相应的全球变暖、空气污染对健康的影响以及对交通堵塞、交通事故和路面损坏的影响。如图 1 所示，这些外部性的绝大多数由当地居民所承担，因为能源补贴的全球变暖部分仅占补贴总额的四分之一。

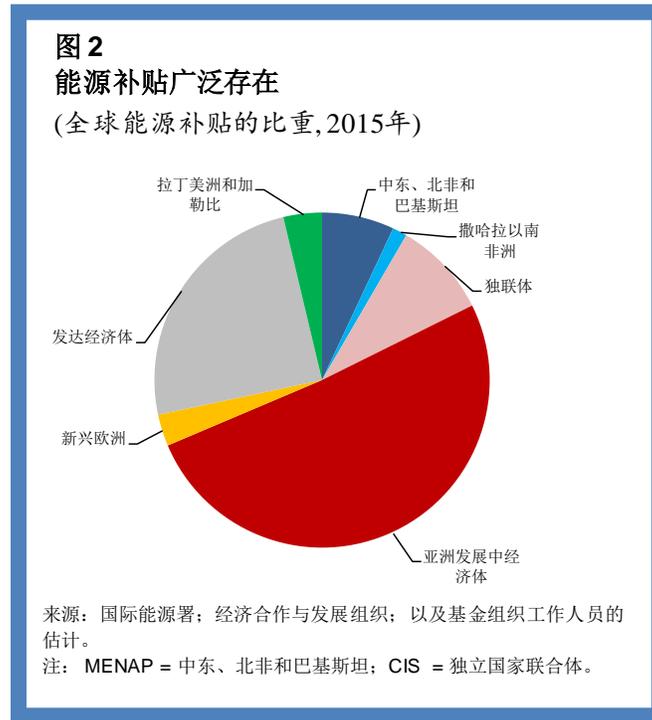
**图 1**  
地方污染是能源补贴的一个主要构成部分  
(按构成分类的能源补贴，2015年)



来源：国际能源署；经济合作与发展组织；以及基金组织工作人员的估计。

注：“其他的地方因素”包括放弃的消费税收入、交通堵塞事故和道路损坏的成本。

能源补贴数额巨大且极为普遍，在发达国家和发展中国家广泛存在。新兴亚洲约占补贴总额的一半，而发达经济体则占四分之一左右（图 2）。按绝对值计算，补贴最大的国家是中国（2.3 万亿美元）、美国（6990 亿美元）、俄罗斯（3350 亿美元）、印度（2770 亿美元）和日本（1570 亿美元）。欧洲联盟的补贴也很可观（3300 亿美元）。



## 比想象的要大

2015 年的数字是我们此前对 2011 年估计额（2 万亿美元）的两倍多。超过半数的增长可由国家层面的关于能源消费对空气质量和健康有害影响的更精确证据加以解释。我们的同事 Sanjeev Gupta 和 Michael Keen 所写的另一篇博客更详细地解释了估值的差异。David Coady 等人所撰写的一份基金组织 [工作文件](#) 对我们的估算进行了技术讨论。

尽管我们的新估算规模之大可能令人震惊，但重要的是该估算关注了有多少健康问题与能源消费和空气质量相关。据世界卫生组织估计，仅在中国，每年就有超过一百万人因燃烧煤炭等污染性燃料及其他因素导致的室外空气污染而过早死亡。

许多国家在解决能源补贴问题方面取得了显著进展。最近，一些国家缩小了国内能源价格和国际能源价格之间的缺口，将 2011 年至 2015 年之间的补贴支出减少了 1900 亿美元。已经实施能源补

贴改革的国家包括安哥拉、喀麦隆、科特迪瓦、埃及、印度、印度尼西亚、约旦、马来西亚、毛里塔尼亚、墨西哥、摩洛哥、苏丹、泰国、突尼斯和也门。正如我们在之前的一篇博客( [《石油价格和公共财政：一把双刃剑》](#) )中指出的，油价下跌为各国继续推进能源补贴改革提供了一个绝佳机会。

印度最近的经验具有启发性。2014年10月，柴油价格完全放开，之后实施了一段时期的渐进式补贴改革。在限制对液化石油气(LPG)补贴的成本方面也做出了努力。这包括2015年1月在全国范围内扩大直接现金补助计划，以替换获得有补贴的液化石油气。这一改革确保在减少补贴预算成本的同时保护低收入家庭。

### 对能源正确定价

尽管许多国家实施了改革，但能源价格仍然远低于能够反映其真实成本的水平。需要等全球性的解决方案来解决这个问题吗？

基金组织一直认为，对能源正确定价不仅有助于各国政府实现其环境目标，也有助于实现包容性增长和健全的公共财政。逐步且可预见地提高能源价格，反映其真实成本，这将可能创造约占GDP的3.5%的财政收益。财政所得少于补贴总额(GDP的6.5%)，原因是较高的价格会减少能源消耗。

补贴改革带来的财政收益相当大，可能推动许多国家改革其财政政策。例如，这将为政府减少某些拖累增长的税种(诸如对劳动的征税)、增加促进经济增长的公共支出(例如，对基础设施、卫生和教育的公共支出)以及为针对穷人的现金转移提供资金提供政策空间。此外，将会适当激励投资绿色技术，因为不清洁的能源将不再人为地廉价。

锦上添花的是，补贴改革带来的好处(例如减少污染带来的好处)毫无疑问将惠及当地居民。

### 现在就在国家层面启动改革进程

即使纯粹出于国家原因，能源补贴改革也将在全球范围内产生有利影响。举例来说，国家单纯从国内因素考虑提高能源价格，而不考虑纠正全球变暖。然而，这可能有助于使全球二氧化碳排放量减少17%左右。

果断进行能源税收和能源补贴改革的条件已经成熟，国际油价下跌和低通胀则进一步促进了该有利条件。国家层面的措施将有助于全球层面在今年底巴黎气候变化峰会之前取得进展。

在财政方面的影响是巨大的：5.3 万亿美元的能源补贴超过了估计的全球公共医疗支出，也超过了全世界公共投资支出总额。从补贴改革释放的资源可用来满足关键的公共支出需求，或减少抑制经济增长的税收。

通过采取最符合自身利益的本地行动，政策当局可极大地促进解决全球挑战。因此，未来的道路很明确：采取本地行动，解决全球问题。

\*\*\*\*\*



**Benedict Clements** 任基金组织财政事务部财政政策和监督处处长。他曾任财政事务部支出政策处处长和西半球部的处长，领导研究巴西和哥伦比亚问题的国家工作组。他曾发表大量关于公共财政和宏观经济问题的出版物。



**Vitor Gaspar**，葡萄牙人，任国际货币基金组织财政事务部主任。在加入基金组织之前，他曾在葡萄牙中央银行担任多个高级政策职务，包括最近担任的特别顾问。2011 年至 2013 年，他任葡萄牙财政部长；2007 年至 2010 年，任欧洲联盟委员会欧洲政策顾问局负责人；1998 年至 2004 年，任欧洲央行研究总干事。Gaspar 先生拥有里斯本新大学经济学博士学位并在该大学做博士后。他曾就读于葡萄牙天主教大学。