

政府补贴：喜忧参半

一些政府补贴是合理的，但往往也存在缺陷

本尼迪克特·克莱门茨、伊恩·派瑞

在挪威，电动汽车车主可以免付高速公路过路费。在澳大利亚，对于雇用青年、原住民或年长人士的企业，政府将承担部分工资。在新加坡，将全球或地区总部设在该国的企业可以享受税收优惠。所有这些都是政府补贴的范例——补贴是政府的财政工具，以鼓励经济发展、帮助弱势群体或推进国家的其他目标的实现。

补贴的形式多种多样。政府有时会人为抬高物价，此举相当于为农民提供了补贴，以提高他们的收入。政府可能会提供服务，比如将高等教育的学费或地铁票的价格降低至成本以下。政府也会为修路或建造电厂的贷款支付部分利息。或者，政府会为某些产品或技术提供税收减免。

何时提供政府补贴是合理的呢？在纠正所谓的市场缺陷时，补贴可以是一项好的政策；换言之，在面对激烈的竞争，私人市场无法带来令社会满意的结果时，补贴是合理的。比如，政府补贴可以鼓励企业增加研发投入，这不仅会让企业受益，还会惠及整个行业或社会。政府补贴可以帮助初创企业度过最初的亏损阶段，直至它们做大做强，能够营利为止（尽管政府需要充分的信息来确定这些企业做大时能否获得成功）。

对不平等的影响

但是，提供补贴也有缺陷。能源补贴就是一个例子，能源补贴的初衷是为了帮助低收入家庭。如果人人都能获得补贴，比如相对富裕的人士，那么就会造成政府资源的浪费。面向贫困家庭的定向现金转移支付的成本则低得多。如果政府补贴不能合理地让产量最多者或消耗最多者受



益，也会加剧不平等现象。比如，在非洲、亚洲、拉丁美洲和中东，前 20% 的家庭从能源补贴中获得的益处平均是后 20% 的家庭的 7 倍（Coady, Flamini, and Sears, 2015）。

另一大缺陷是：无法解决市场缺陷的补贴可能会导致价格扭曲，造成稀缺劳动力和资本的错误配置，从而破坏增长。比如，推高石油价格或人为地帮助能源密集型行业的企业保持稳定发展，并抑制对替代能源的投资。对农业种植者提供补贴，使农民获得的价格高于进口食品的价格，也会抑制提高效率的动力。经合组织 2017 年发布的一份报告显示，在欧盟，这些补贴平均占 2014 年至 2016 年农业总收入的 20%。

有些补贴是不利的，比如针对矿物燃料的补贴。这些补贴不仅昂贵，而且有悖于环保目标，比如降低因大气污染造成的死亡率，或完成在 2015 年《巴黎气候变化协定》中所承诺的减少二

氧化碳及其他温室气体排放的目标。从广义上来讲，当能源价格无法全面反映生产成本，也不能全面反映我们所要付出的环境代价时，就可以认为是政府提供了能源补贴。以这个范围更广的标准来衡量，2015年全球的政府补贴估计高达5.3万亿美元，相当于全球GDP的6.5% (Coady and others, 2017) ——高于各国政府的医疗支出。这些补贴在发达国家和发展中国家都很普遍。中国的补贴最高，达到2.3万亿美元，其次是美国（7000亿美元），接着是俄罗斯和印度，分别为约3000亿美元。

改革战略

补贴改革并不轻松，因为这往往会带来物价的上涨，比如汽油或食品价格上涨，从而会对消费者的钱袋子产生即刻影响。迫于利益集团和公众的压力，许多减少不利补贴的尝试最终都以失败告终。

无法解决市场缺陷的补贴可能会导致价格扭曲。

因此，政府需要制定全面而详细的改革战略，明确未来物价走势和收入用途的长期目标 (Clements and others, 2013)。同时，还需要具有深远影响的沟通战略，以显示补贴如何替代更为高效、更为平等的公共支出。循序渐进的方法或许会有帮助，因为它让消费者和企业有时间适应变化。旨在保护弱势家庭的现金转移，以及下岗工人再培训等措施对平息反对意见往往至关重要。

尽管补贴改革并非易事，但许多国家（多为能源生产国）在近年来都先后提高了国内物价，这些国家包括安哥拉、埃及、印度、墨西哥和沙特阿拉伯。但是，仍需大力推进改革，尤其是要

在燃料价格中反映环境代价，这应该成为各国战略的一大主要内容，以实现2015年他们在《巴黎气候变化协定》中做出的减少碳排放的承诺。FD

本尼迪克特·克莱门茨 (Benedict Clements) 是IMF非洲部的处长，伊恩·派瑞 (Ian Parry) 是IMF财政事务部的首席环境财政政策专家。

参考文献：

Clements, Benedict J., David Coady, Stefania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, and Carlo A. Sdravovich. 2013. *Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications*, Washington: International Monetary Fund.

Coady, David, Valentina Flamini, and Louis Sears. 2015. "The Unequal Benefits of Fuel Subsidies Revisited: Evidence for Developing Countries." In *Inequality and Fiscal Policy*, edited by Benedict Clements, Ruud de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen. Washington, DC: International Monetary Fund.

