

中东国家的能源补贴及其改革

吴磊 杨泽榆

内容提要 长期以来，油气资源和能源补贴一直是中东国家经济与社会发展的主要特征，尤其是其以能源补贴为特征的能源消费政策对中东经济与社会发展具有重大影响。中东国家能源补贴政策具有特定的历史、思想和市场基础，与该地区丰富的油气资源、自然资源赋权的社会契约思想和发展缓慢的多元化经济密切相关。能源补贴政策曾对中东发展经济、社会和政治治理起到了积极作用，但是它的消极作用和不利影响也显而易见。能源补贴刺激了能源消费，鼓励了资源浪费，导致低效率的稀缺资源分配，扭曲了市场价格，阻碍了节能投资和节能行为，降低了下游产业的竞争优势，增加了政府财政负担。能源补贴未能体现稀缺资源的价值，是对稀缺资源市场供求关系的严重扭曲以及对市场配置资源的严重背离，最终不是促进而是阻碍了经济社会发展。在此意义上，中东国家能源补贴改革势在必行，但因中东国家能源补贴改革的实质是利益调整，涉及面广，改革不可能一步到位，难以一蹴而就。

关键词 油气资源开发 中东 能源补贴 能源消费 政策调整

作者简介 吴磊，云南大学国际关系研究院院长、教授、博士生导师（昆明 650091）；杨泽榆，云南大学国际关系研究院讲师（昆明 650091）。

问题的提出

石油和天然气是中东地区重要的自然资源和国家财富。半个多世纪以来，它在中东经济社会发展中具有举足轻重的地位和作用，中东产油国也因此形成了独特的产业、经济结构与社会发展模式。中东国家凭借丰富的油气资源，不仅成为国际能源市场的重要力量，而且成为国际能源权力的中心。产油国

的油气生产、供应、油价政策，甚至能源投资、贸易、金融政策，长期并深刻影响着国际能源供求和能源安全，影响世界经济发展，为此国内外学者做了很多研究，积累了大量文献资料。遗憾的是，迄今为止，国内学界有关中东国家能源消费与需求政策，特别是能源补贴政策的分析研究仍然比较少，具有进一步挖掘和深化的空间。

实际上，近20年来，随着经济的发展、人口的增加和人们生活水平的提高，中东地区的油气消费增长迅速，目前正在发展为世界上主要的能源消费地区。“可以确定的是，海湾正在从全球能源市场的主要供应中心，变成一个主要的能源需求增长市场”。^①像其他发展中经济体一样，中东能源消费的快速增长源于经济的不断发展、人们生活水平的提高和人均收入的增长，特别是人口的快速增长，与其产业结构和国家产业政策的关系更大，尤其与国家的能源消费政策密切相关。海湾国家以丰富的油气资源为基础，不断发展石油化工、化肥、钢铁、电解铝、电力、道路基础设施等产业，这些产业无一不是巨大的能源消费产业，能源强度高，导致了内部能源消费的快速增长。另一方面，中东产油国不仅拥有世界上生产成本最低的碳氢化合物资源，而且内部的能源消费价格也是世界上最便宜的。长期实行低价能源消费政策的结果是进一步刺激和鼓励了国内的能源消费，低廉的能源价格对中东国家的能源消费和社会经济产生了重大影响。

中东国家能源消费政策的另一重要特征是能源补贴。数十年来，能源补贴或能源的补贴化（the subsidization of energy）一直是中东国家经济社会政策取向的普遍特征。电力、油气价格长期低于世界平均水平，是中东国家产业政策的重要标志，也是中东社会契约的重要内容。^②尽管能源补贴政策鼓励了能源消费，刺激了内部电力、交通运输和商业的能源需求，有利于国家的工业化集中于能源密集型产业，但能源补贴扰乱了市场信号，造成了浪费和能源的过度消费，导致低效率的稀缺资源分配，阻碍了节能投资和节能行为以

^① Laura E. Katiri, “Energy Sustainability in the Gulf States: The Why and the How”, *Oxford Institute for Energy Studies*, March 2013, p. 3, https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2013/03/MEP_4.pdf, 2019-05-11.

^② Ferdinand Eibl, “The Political Economy of Energy Subsidies in Egypt and Tunisia: The Untold Story”, *Oxford Energy Review*, August 2017, p. 2, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/08/The-political-economy-of-energy-subsidies-in-Egypt-and-Tunisia-the-untold-story.pdf?v=1c2903397d88>, 2019-05-21.

及替代能源的发展，降低了国家下游生产的竞争价格优势，增加了政府财政负担。事实表明，低廉和补贴的能源消费政策越来越难以持续。2014年以来，国际能源市场石油供过于求、油价低迷，沉重打击了中东产油国对石油租金的过度依赖，经济改革和财政改革成为中东国家的当务之急。减少、降低能源补贴，提高能源价格，加速经济多元化，改善政府收入和恢复财政平衡，成为经济和财政改革的主要目标。

本文拟对中东国家的能源补贴政策、能源补贴的作用和影响，以及能源补贴改革及其相关问题，进行初步分析，希望能为中国的中东问题研究提供新的视角。

中东国家的能源补贴政策及其动因

过去数十年来，能源的补贴化——能源补贴及低价能源消费政策，在中东国家广泛存在，成为中东经济社会的普遍特征。中东国家不仅以国家垄断能源价格的形式实施能源补贴政策，而且补贴化的能源消费价格长期低于世界市场水平，致使中东国家的能源价格扭曲到极其严重的地步。

（一）中东国家能源补贴政策的实施

能源补贴作为政府干预经济活动的手段之一，被世界各国广泛运用。然而，全世界能源补贴主要集中于发展中国家和新兴经济体，并且约50%的补贴用于石油产品，电力和天然气补贴程度相对较小。2013年，全球化石燃料补贴总额达到了5500亿美元，是可再生资源的4倍。^①全球能源补贴最严重的地区在中东，中东能源补贴份额占世界能源补贴总额的比例高，数额大。从20世纪70年代始，中东国家陆续出台了能源补贴政策，并逐渐成为世界能源补贴力度最大的地区。国际能源机构（IEA）研究表明，中东地区有11个国家实施了明显的能源补贴政策，且全部属于世界能源补贴最高的前15个国家之列。^②据国际货币基金组织（IMF）数据，2011年中东税前能源补贴达到2370亿美元，占全球能源补贴的48%、地区国内生产总值（GDP）的

^① IEA, “World Energy Outlook 2014”, <https://webstore.iea.org/download/summary/412?fileName=Chinese-WEO-2014-ES.pdf>, 2018-05-21.

^② IEA, “Fossil-Fuel Subsidies Database”, <http://www.worldenergyoutlook.org/resources/energysubsidies/fossilfuelsubsidydatabase>, 2018-07-12.

8.6%、政府收入的22%。^①国际能源机构列出2010年全球能源补贴最高的10个国家,其中7个来自中东地区,科威特、伊朗、沙特阿拉伯和卡塔尔位居前列,四国2010年向各自居民收取的燃料和电力费用低于国际价格水平的1/3。^②国际油价飙升在很大程度上促进了能源补贴的增长。2009~2011年,国际油价从60美元/桶涨至100多美元/桶,全球能源补贴金额也从3000亿美元大幅增至4800亿美元,中东地区每年的能源补贴超过2100亿美元,约占国内生产总值的8%。2014年,中东的石油补贴占全球石油补贴总额的56.4%,电力补贴占全球电力补贴总额的45.4%,天然气补贴占全球天然气补贴总额的53.2%。^③平均补贴率最高的国家为伊朗(82%),最低为伊拉克(53.7%)。其中,伊朗燃料补贴总额占国内生产总值比例高达19.3%,为世界之最。^④

在巨额补贴的作用下,中东地区的能源消费呈现出明显的低价特征(见图1)。总体来看,该地区的汽油价格仅为世界平均水平的一半,而最高的时候也比世界平均水平低40%左右。2010年,伊朗、沙特阿拉伯、利比亚、卡塔尔、巴林、科威特、阿曼、阿尔及利亚、也门等国家的汽柴油零售价格每升不到0.4美元,伊朗和沙特阿拉伯甚至不到0.2美元,即便是苏丹、伊拉克、突尼斯、叙利亚、约旦、摩洛哥等国的零售价格较高,阿拉伯世界平均零售汽柴油也只有0.6美元。相比之下,经合组织(OECD)国家的平均零售价格高达1.7美元,德、英、法、丹麦等国则接近2美元。^⑤2010年,中东地区有11个国家的汽油与柴油价格低于每升0.5美元,价格最低的伊朗则低于0.1美元;而同一时期中东地区一瓶矿泉水的价格约为0.4美元。中国2010年的汽油与柴油价格分别为每升1.11美元和1.04美元,沙特阿拉伯的汽柴油价格仅为每升0.16美元和0.067美元。^⑥

^① Carlo Sdravovich et al., *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa*, IMF Middle East and Central Asia Department, 2014, p. 3.

^② Bassam Fattouh and Laura El-Katiri, "Energy Subsidies in the Middle East and North Africa", *Energy Strategy Reviews*, Issue 2, 2013, pp. 108-115.

^③ IEA, "Fossil-Fuel Subsidies Database", <http://www.worldenergyoutlook.org/resources/energysubsidies/fossilfuelsubsidydatabase>, 2018-07-12.

^④ Ibid.

^⑤ Laura E. Katiri, "Energy Sustainability in the Gulf States: the Why and the How", *Oxford Institute for Energy Studies*, March 2013, p. 3.

^⑥ World Bank, "World Development Indicators", <http://data.worldbank.org/indicator/EP.PMP.DESL.CD>, 2018-06-30.

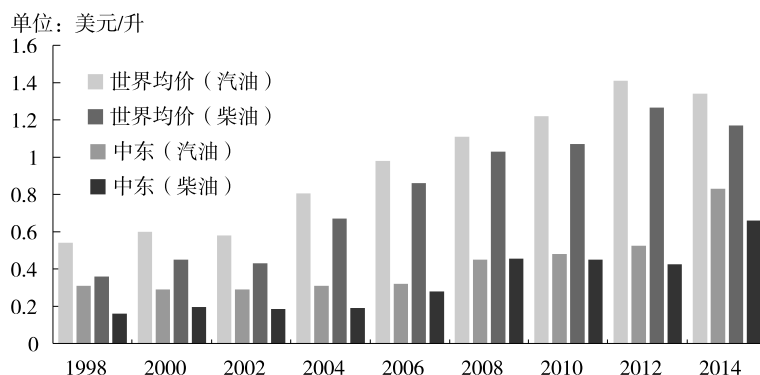


图1 中东与世界汽柴油均价比较

资料来源：IEA，“Fossil – Fuel Subsidies Database”，<http://www.worldenergyoutlook.org/resources/energysubsidies/fossilfuelsubsidydatabase>，2018-07-12。

从补贴的手段和方式上看，中东国家能源补贴主要有以下3种。第一，最常用的方式是在消费环节提供能源价格补贴，即通过减免各种能源消费费的方式，使民众以极低的价格享受各种能源带来的便利和福利，包括各种品号的汽油、柴油和家用天然气等燃料以及电力等二次能源。补贴通常用于石油产品和电力，此类能源消费价格通常含有25%~95%不等的价格补贴。政府为此降低相关能源产品的销售价格，达到增加国民福利的目的。第二，除了针对民众的消费补贴，中东国家还对企业 and 耗能部门在生产环节予以补贴，其中较为典型的是针对发电、海水淡化等高耗能产业的补贴。此种补贴方式可使企业的生产成本大为降低，有利于企业提高产品在国际市场上的竞争力和扩大利润空间。如黎巴嫩政府长期对国家电力公司（Electricite Du Liban, EDL）提供财政和补贴支持，是比较典型的案例。^①第三，采用现金补贴。中东国家能源补贴还有一种不太普遍的现金补贴方式，采取此类补贴方式的国家主要有伊朗、约旦、摩洛哥和也门，即向中低收入目标群体发放一定的现金补偿，以提高或补偿其能源购买力。此类补贴有较强的针对性和时效性，行政成本相对较低，补贴的数量和规模便于控制，不会对市场价格产生较大影响。约旦等国政府在取消了针对燃料的价格补贴后，便通过向低收入和中等收入群体发放现金补贴弥补燃料价格上涨带来的损失的方式，减

^① 《黎巴嫩电力行业简况》，参见中国商务部驻黎巴嫩使馆经商参处网站：<http://lb.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201507/20150701049818.shtml>，2017-02-14。

轻或降低能源补贴改革带来的影响。^①

从补贴程度上看,根据国际能源机构的统计数据,中东国家可划分为三大类,分别为非常高补贴国家、高补贴国家与高税收国家。其中,非常高补贴国家包括卡塔尔、科威特等 11 国,主要是海湾石油生产国和出口国(详见表 1)。这些国家的共同特点是拥有较为丰富的油气资源,政府掌握着巨大的油气出口收入,其能源补贴往往针对全体国民,数额也十分巨大。其中较为典型的是沙特阿拉伯,沙特阿拉伯早在 20 世纪 50 年代就开始对进口食品提供大量政府补贴,70 年代中期,居高不下的通货膨胀迫使沙特阿拉伯政府将财政补贴扩展到能源领域。凭借着丰厚的石油收入,沙特阿拉伯对全体国民提供高额能源补贴,提升人民福祉,增强本国工业产品在国际市场上的竞争力。伊朗在 20 世纪 80 年代开始对石油等能源产品实施补贴,初始目的是舒缓因两伊战争带来的经济和社会矛盾。随后,伊朗能源补贴力度逐渐加强,并成为世界上燃料价格最低的国家之一。2008 年伊朗的汽油售价每升仅 0.1 美元,同期世界每升平均超过 2 美元。2014 年,伊朗化石燃料补贴总额高达 780 亿美元,占国内生产总值的 19.3%,同期沙特阿拉伯的化石燃料补贴为 713 亿美元,占国内生产总值的 9.5%,伊朗超过沙特阿拉伯,位居世界第一,成为世界上燃料补贴最高的国家。^② 2013 年和 2015 年,埃及能源补贴占埃及国内生产总值的比重分别高达 16% 和 10%。^③

表 1 中东国家能源(化石能源)补贴程度

补贴程度	国家
非常高	卡塔尔、科威特、沙特阿拉伯、阿联酋、阿曼、巴林、利比亚、伊朗、阿尔及利亚、伊拉克、埃及
高	也门、约旦、叙利亚、黎巴嫩、摩洛哥、突尼斯
无	以色列

资料来源:根据经合组织和国际能源机构的统计数据分类归纳(IEA,“Fossil – Fuel Subsidies Database”, 2017, <http://www.worldenergyoutlook.org/resources/energysubsidies/fossilfuelsubsidydatabase>, 2018 – 07 – 12)。

^① 《约旦当局准备发放 2014 年度第二批燃油补贴》, 参见中国商务部驻约旦使馆经商参处网站: <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201408/20140800711276.shtml>, 2017 – 03 – 04。

^② IEA, “Fossil – Fuel Subsidies Database”, <http://www.worldenergyoutlook.org/resources/energysubsidies/fossilfuelsubsidydatabase>, 2018 – 07 – 12。

^③ Ferdinand Eibl, “The Political Economy of Energy Subsidies in Egypt and Tunisia: the Untold Story”, The Oxford Institute for Energy Studies, *Oxford Energy Review*, August 2017, p. 2.

高补贴国家包括也门、约旦、叙利亚、黎巴嫩、摩洛哥与突尼斯六国。这类国家的石油与天然气资源较为贫乏，化石燃料无法自给自足，经济发展水平相对为落后。政府只能对部分耗能领域进行重点补贴。例如，也门的能源补贴主要集中在柴油领域，主要目的是为了降低水泵的运行成本，促进名为“卡特”的农作物种植业发展。^① 2009年，在也门所有能源补贴中，柴油补贴占比69%。^② 黎巴嫩的能源补贴主要集中在电力部门，21世纪初，政府每年对黎巴嫩国家电力公司投入的补贴资金约为10亿美元，从2012年起上升至20亿美元。^③ 约旦政府主要向低收入和中等收入群体发放燃油现金补贴，其2014年度补贴额为2.1亿约旦第纳尔。^④ 在中东地区，以色列在能源补贴领域是一个特例，该国油气资源贫乏，却是本地区工业化、经济发展程度最高的国家，其产业以知识密集型为主。对于化石能源，该国不仅未给予补贴，反而收取高达60%以上的重税，致使该国的汽柴油价格为本地区最高。

（二）中东国家实施能源补贴政策的原因及其积极作用

能源补贴被视为一种合法的政策工具，在各种不同形式的经济体中得到广泛运用。^⑤ 经济学理论和历史经验表明，能源补贴可以以多种方式有利于产油国的经济社会发展，中东国家能源补贴政策的初始目的是促进国内产业发展，保护低收入人群，具有社会安全保障和社会契约的重要意义。这是中东地区广泛存在能源补贴的重要原因。

第一，能源补贴一定程度上有利于培育和壮大优势产业，促进经济增长。

① 卡特是镇静剂的重要原料之一，是也门的主要经济作物，其收入支撑着该国的农村经济，在也门的经济中占有一定地位。据统计，卡特经济占也门国内生产总值的6%、年产值的1/3、国民消费的10%，每7个工作岗位中就有1个与卡特有关。参见《再议也门人咀嚼卡特行为》，中国商务部驻也门使馆经商参处网站：<http://ye.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201404/20140400541430.shtml>，2017-04-25。

② Maria Vagliasindi, *Implementing Energy Subsidy Reforms - Evidence from Developing Countries*, Washington, D. C., World Bank, 2013, p. 257.

③ 《黎巴嫩电力行业简况》，参见中国商务部驻黎巴嫩使馆经商参网站：<http://lb.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201507/20150701049818.shtml>，2017-02-14。

④ 约旦补贴规定，家庭成员6名及以下的个人，月收入低于800约第或年收入低于10000约第，有权每年领取70约第作为燃油价格上涨的补偿（当时汇率1约第约为1.41美元）。公共部门雇员、民事和军事退休人员、社保公司退休人员和国家援助基金的受益者，可以通过其银行账户收到现金。私营部门工人和失业人员可以从房地产银行领取补助。参见《约旦当局准备发放2014年度第二批燃油补贴》，载中国商务部驻约旦使馆经商参处网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201408/20140800711276.shtml>，2018-08-26。

⑤ Joerg Spitzky, "Energy Subsidies - an OPEC Perspective", *Oxford Energy Forum*, Issue 88, May 2012, p. 5.

实施能源补贴政策,对培育中东国家的优势产业、促进经济发展具有一定的积极作用。中东地区石油和天然气资源丰富,是世界的主要油气产地。依据要素禀赋理论,中东国家必须充分利用优势油气资源提高产能,建立强大的油气工业,扩大油气出口和增加政府收入,带动国民经济的整体发展,最终实现工业化和现代化。2015年,电力和工业部门的能耗占中东能耗总量的72%以上,发电量中90%左右依靠石油和天然气发电。该地区的工业结构比较单一,大多数集中于油气和石化领域。能源密集型产业如水泥、化肥和化工,是中东能源消费政策重点补贴的产业。政府补贴不仅能够降低企业的生产成本,而且促使企业向消费者提供能负担得起的商品和服务,对于培养和壮大优势企业、提高企业的竞争力、增加出口收入和政府收入、增加就业和促进经济增长,均具有一定的积极作用。

第二,有利于稳定商品市场价格,抑制通货膨胀。中东经济体长期高度依赖石油和天然气出口收入,国际石油市场波动频繁,化石燃料贸易的国际市场价格起伏不定,经济社会发展长期受国际大宗商品周期波动的影响。众多中东国家政府实施经济调控职能时面临的主要挑战之一,就是能源和食品等大宗商品价格上涨时引发的通货膨胀压力。此外,高燃料价格导致的产业成本增加也会引起消费成本上升,最终传导到消费者。因此,对能源消费政策进行调整,对国内能源价格实行政府垄断定价和能源补贴,降低能源价格,稳定市场物价和抑制通货膨胀,一直是中东国家的主要政策调控目标。

第三,有利于扩大能源获取,保护低收入群体。根据联合国环境规划署统计,21世纪初,全球大约还有16亿人口没有通电,20多亿人口仍然依赖木柴、木炭等传统燃料取暖和做饭。其中,阿拉伯国家大约有6500万人口没有通电,另有超过6000万的城市和农村人口的电力供应严重不足,两者占阿拉伯国家总人口的比例高达41.6%,包括占总人口29%以上的低于2美元/天的贫困人口,这些人口无法或很少获得现代能源。在也门等阿拉伯国家中,约1/5的人口依赖木材、粪便和农业废弃物等非商业燃料做饭和取暖;在阿尔及利亚、埃及、摩洛哥和叙利亚,这部分人口占总人口的比例为5%~10%。^①2003年,北非国家和西亚阿拉伯国家仍然有5%和12%的人口在使用

^① United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) / League of Arab States (2005), *Progress Achieved on Energy for Sustainable Development in the Arab Region*, p. 5. http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd14/escwaRIM_bp.pdf, 2018-07-25.

固态燃料，他们基本上与现代能源无缘。在大多数阿拉伯国家，木材的稀缺性使得木材消费平均水平低于世界 54%，事实上，发达国家的木材使用率仅为 5%，而最不发达国家的平均水平却高达 89%。中东实施能源补贴政策的一个最主要目标，就是帮助中低收入群体获得他们能够负担得起的液体燃料、液化石油气和电力等多种形式的能源消费。伴随着能源补贴政策的实施，中东地区的通电率大为改观，20 世纪 90 年代，中东地区总人口约 2.55 亿人，整个地区通电率达到 85.9%，大约还有 3 600 万人尚未通电。到 2012 年，该地区人口增至 4.01 亿，整个地区通电率升为 96.2%，大约还有 1 520 万人口尚未通电。^①

中东国家实施以补贴为主的能源消费政策，具有全民优惠、普惠和分享资源财富的特点，同时对高成本燃料实施补贴，扩大能源普及率，对中低收入家庭起到了一定的保护作用。在社会安全网络不存在或存在不充分的情况下，从高燃料价格中保护低收入家庭被认为是能源补贴背后的关键因素之一。这一目标可以通过多种途径实现：有些中东国家政府针对燃料中最典型的柴油，向低收入家庭广泛提供直接补贴，也可以进行间接补贴，因为柴油在公共交通领域被广泛运用，是低收入家庭的主要运输燃料，在农村地区也被农民大面积使用。有些国家向生产者提供经济补贴。补贴降低了能源生产成本，能源生产商向终端用户提供更低成本的能源消费商品，间接补贴中低收入群体的能源消费。此外，一些国家政府没有采取直接针对穷人的做法，而是采取国家垄断定价，使国内石油产品价格低于国际价格水平，而不管这些燃料是由穷人使用还是由富人使用。因此，“能源补贴是重要的，即使不是唯一，也是欠发达国家构建社会安全网的支柱，并且相较于卫生和教育等福利支出，能源补贴更加重要”。^②

第四，有利于履行社会契约，实现社会财富的再分配。在油气资源丰富的海湾国家，石油和天然气等自然资源属于自然财富，能源优惠、普惠和分享的思想被隐晦地认为是一种根深蒂固的社会契约，政府提供低价燃料、水和电力是一种社会契约（Social Contract），低能源价格是统治者和公民之间社会契约的核心要素，是石油租金管理和分配的一种方式，这是租赁制国家的

^① World Bank, “World Bank Data Bank, World Development Indicators 2017”, “Access to Electricity (% of Population)”, <http://data.worldbank.org/indicator/EG. ELC. ACCS. ZS>, 2019 -04 -06.

^② Ferdinand Eibl, *op. cit.*, p. 2.

共有特征。一些学者研究发现，在中东国家，尤其是海湾合作委员会（以下简称“海合会”）国家，人们普遍认为享受低价能源是与生俱来的权利，通过石油与天然气开发政府已经获得了巨额石油财富，因此政府应通过能源补贴的形式对国家财富进行再分配，使人民享受到石油财富和经济发展的实惠。

第五，一定程度上有利于维护或实现社会稳定。应该说，一些中东国家政府通过向油气生产商提供巨额补贴的方式降低国内能源价格，或直接或间接提供能源补贴，以达到减轻民众不满情绪、维护社会和政治稳定的目的。在石油租金管理问题上，中东国家实行能源补贴和低价政策，既有安抚人民的作用，又具有维护社会和政治稳定的目的。这种情形在 2012 年前后突尼斯、埃及发生社会政治动荡、社会不稳定波及一些海湾阿拉伯国家时，有关国家政府采取的政策，效果最为明显。长期以来，为了换取民众对王室政权的支持，海合会国家大都实行从“摇篮到坟墓”的高福利、高能源补贴政策。必须看到，即便中东国家对能源补贴进行了改革，但中东部分国家内部政治、社会和宗教矛盾仍然尖锐，政府不得不持续扩大福利支出，能源补贴改革缓慢进行，以继续赢得民众支持，维持社会和政权稳定。

总的来看，在中东国家特定的政治经济环境中，能源补贴一定程度上具有促进经济发展、提供社会保障和维护政治稳定的功能。从政策效用看，中东地区油气资源丰富，油气开采、生产成本低廉，中东国家利用自有资源优势实施能源补贴政策，一定程度上促进了油气产业及钢铁、水泥、建筑和采矿等能源密集型产业的发展，油气产业发展成就显著，对中东国家的经济增长、物价稳定、国际收支平衡以及履行社会契约、保护低收入群体等经济社会发展目标，具有积极的带动和促进作用。对于长期动荡、政府更迭频繁的中东国家而言，政治稳定是重要目标，通过能源补贴实现的经济目标和社会保障目标，也有助于维护政治稳定。尽管如此，中东国家能源补贴的积极作用也不能被高估。

能源补贴政策实施中面临的问题

虽然能源补贴政策在降低能源价格、稳定物价方面起到了显著成效，在促进经济发展方面有一定的积极作用，但随着时间的推移，中东国家能源补贴的经济社会成本越来越高，不利影响逐渐显现。特别是 2014 年国际能源市

场石油供过于求、油价低迷以来，中东国家出口和政府收入锐减，财政支付平衡困难，能源补贴难以为继，能源补贴改革不得不提上议事日程。

（一）能源补贴的经济成本及其不利影响

第一，能源补贴和低价能源政策鼓励和刺激了能源消费，导致了大量的能源浪费，降低了企业和社会节约能源的动力。统计资料表明，1980~2009年间，整个阿拉伯世界一次能源消费翻了4番，年均增速为4.5%，成为仅次于亚洲的世界上能源消费高增速地区，并且，多数国家的能源消费增速超过了人口和国内生产总值的增长。20世纪80年代以来，海合会国家能源需求增长迅猛，年均增速超过了6%，能源消费自1980年以来翻了5番。^①1980年至2015年，中东国家一次能源消费增长了5倍，年均增长率为5.4%，其中海合会国家增长率超过了6%，增速仅次于亚洲。能源消费的迅速上升正日益侵蚀着该地区的能源出口能力。其中，埃及、阿联酋和也门已分别成为石油、天然气和成品油的进口国。迅速增长的国内石油消费对沙特阿拉伯未来的出口潜力具有消极影响。沙特阿美石油公司总裁表示，如果沙特阿拉伯国内石油消费继续快速增长，到2028年，其石油出口可能下降多达300万桶/日。^②英国智库研究专家认为，按照目前的石油需求增速，到2030年，沙特阿拉伯将不再是石油出口国，而可能变成一个净石油进口国。^③

过去30年来，世界各国的能源强度呈普遍下降趋势，受低价和补贴能源政策的影响，中东地区的能源强度却逆向发展，不降反升。进入21世纪以来，绝大多数中东国家的能源强度继续增长，人均能源强度进入了世界最高行列。阿联酋和沙特阿拉伯1980年以来的能源强度增长了3倍，沙特阿拉伯2012年人均石油与天然气消费量分别为每天15.6升和9.4立方米，分别为中国的13倍和32倍。^④目前，世界上能源强度最高的十个经济体中有8个来自于中东国家。40年前，中东人均能源消费不到经济合作与发展组织国家水平的50%，海湾国家目前的人均能源消费却远远超过了经济合作与发展组织国家和其他工业化国家的水平。卡塔尔、科威特、阿联酋和巴林的人均能源消

^① BP Statistical Review of World Energy, June 2012, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, 2018-09-28.

^② “Saudi Oil Chief Fears Domestic Risk to Exports”, *Financial Times*, 26 April 2010.

^③ “Saudi Arabia May Become Oil Importer by 2030, Citigroup”, *Bloomberg*, 4 September 2012.

^④ 笔者根据英国石油公司发布的2013年《世界能源统计评论》（BP Statistical Review of World Energy 2013）中的石油消费数据、国际货币基金组织的世界人口统计相关数据整理、计算而成。

费居高位,巴林为近9 000公斤石油当量,卡塔尔为17 000公斤石油当量,能源强度之高乃世界之最。普遍的能源浪费现象造成的直接后果是能源利用效率的迅速降低。^①

第二,巨额能源补贴成为国家的沉重财政负担,严重影响国家收支平衡和经济发展。能源补贴最明显的消极结果是政府不断累积和不断增长的财政支出负担,特别是进口能源的阿拉伯国家。埃及官方能源补贴账单从2005年的72亿美元增加到2010年的119亿美元,年均增速21%,相当于埃及的财政赤字总额。非洲开发银行估计,埃及直接和间接的能源补贴实际成本高达230亿美元,相当于埃及国内生产总值的11.9%。也门2008年花费在能源补贴上的财政支出占政府支出的34%以上,超过了教育和卫生支出总和的1.5倍。2008年,叙利亚的能源补贴占政府支出的34%。2015年,科威特人均能源补贴为1 547美元,为世界最高的能源补贴国家之一。2014年,世界银行发布了一份关于能源补贴的报告,估计海合会国家每年用于燃料和电力补贴的金额高达1 600亿美元,相当于海合会六国国内生产总值的10%,其中沙特阿拉伯补贴额约占了一半(参见图2)。同一时期,埃及的能源补贴开支达到了政府总开支的19.5%,也门也达到了政府总开支的约1/3。^②

在众多中东国家,能源补贴的财政负担变得越来越不可持续,显然,能源价格和补贴政策的改革已经变得日趋迫切。随着2014年末国际油价的大幅下跌,油气产品出口收入的下降使得中东国家难以维持现有的能源补贴制度。2014年、2015年国际油价的大幅下跌使沙特阿拉伯的主要收入来源大幅减少,致使利雅得遭受了2007年以来最严重的政府预算赤字,政府不得不动用外汇储备和发行债券。^③沙特阿拉伯2014年出现了高达540亿里亚尔的财政赤字。2015年7月,沙特阿拉伯政府被迫在2007年后首次发行债券,从当地银行借款40亿美元,以弥补低油价导致的预算赤字。^④在油价低迷的情况下,

^① BP, "BP Statistical Review of World Energy", June 2018, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, 2018-01-04.

^② IEA, "Fossil-Fuel Subsidies Database", 2017, <http://www.worldenergyoutlook.org/resources/energysubsidies/fossilfuelsubsidydatabase>, 2018-04-25.

^③ Luay Al Khatteeb, "Saudi Arabia's Economic Time Bomb", Brookings, 2015, <https://www.brookings.edu/opinions/saudi-arabias-economic-time-bomb>, 2018-03-29.

^④ 《沙特政府发行40亿美元的债券》, 参见商务部驻吉达(沙特)总领馆经商室网站: <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201507/20150701042259.shtml>, 2018-09-28.

绝大多数中东产油国均面临着较大的平衡预算压力。^①

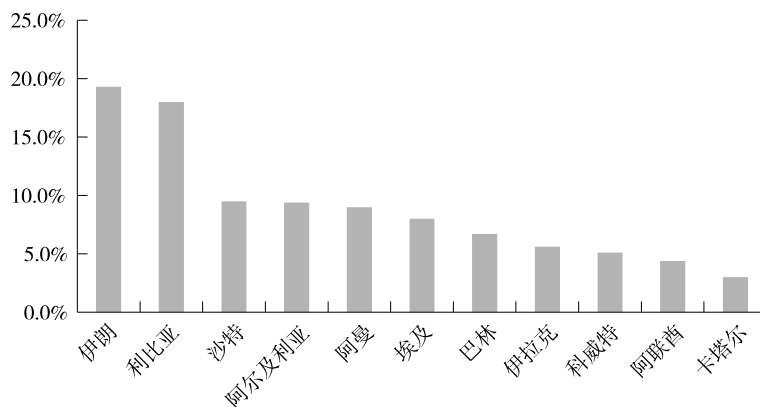


图2 中东主要国家能源补贴占国内生产比重 (2014年)

数据来源: IEA, “Fossil – Fuel Subsidies Database”, 2015, <http://www.worldenergyoutlook.org/resources/energysubsidies/fossilfuelsubsidydatabase>, 2018 – 07 – 12.

第三, 长期补贴和低廉的能源政策有利于能源密集型产业的发展, 却导致了产业结构的单一, 妨碍了其他产业的发展, 形成了“挤出效应”, 不利于扩大和增加就业, 不利于多元化经济发展。长期以来, 石油和天然气在中东国家经济社会发展中具有举足轻重的地位和作用, 油气产业一支独大的局面一直存在。中东产油国的油气收入占国家出口收入的比重, 从经济相对多元化的阿联酋的 33%, 到高度出口导向的沙特阿拉伯和卡塔尔的 88%, 再到阿尔及利亚和伊拉克的 97%, 油气收入长期居高不下。碳氢化合物工业对政府收入的贡献更加突出, 从阿尔及利亚的 66%、也门的 62% 到多数海湾国家和利比亚 80% ~ 90%, 绝大多数中东产油国的政府预算和社会经济发展计划严重依赖能源工业发展和油气收入。^② 另一方面, 在绝大多数中东国家经济中,

^① Elena Holodny, “Here are the Break – Even Oil Prices for 13 of the World’s Biggest Producers”, 2015, <http://www.businessinsider.com/break-even-oil-prices-for-all-the-major-producers-in-the-world-2015-7>, 2018 – 04 – 02.

^② 一些学者认为, 衡量一个国家是否是碳氢化合物等自然资源的依赖国家, 有两个指标: 非碳氢化合物财政赤字平衡和非碳氢化合物往来账户平衡。2006年, 沙特阿拉伯、科威特和伊朗两项赤字比重分别为 -51% 和 -57%、-84% 和 -28%、-27% 和 -25%, 远远高出同样是产油国挪威的 -4% 和 -9% 的水平。John V. Mitchel and Paul Stevens, “Ending Dependence: Hard Choices for the Oil – Exporting States”, *A Chatham House Report*, 2008, p. 11. 参见吴磊、杨泽榆: 《阿拉伯国家社会转型中经济发展面临的挑战》, 载《阿拉伯世界研究》2014年第5期, 第12~24页。

长期以来,制造业创造的附加值一直相对较低,其比重远不及采掘业创造的附加值,即使在也门和叙利亚这样较小的产油国也不例外。叙利亚采掘业创造的产值比制造业的产值多6倍,一些海合会国家采掘业创造的产值比制造业多10倍,只有6个阿拉伯国家制造业创造的产值占国内生产总值的10%。^①迄今为止,6个海合会国家以及利比亚和伊拉克,仍居世界上经济最不多元化的国家之列,也是最严重依赖碳氢化合物创造经济产值、出口、政府收入,甚至制定社会经济发展计划的国家。石油和天然气产业以及石油化工行业属于资本密集型产业,在海合会国家,油气产业部门贡献了国内生产总值的50%以上,但其雇佣的劳动力则不到5%。2010年,沙特阿拉伯矿业、石油和天然气产业雇佣的劳动力是74 212人,仅是私营部门全部劳动力的1%。也就是说,油气产业“可以创造好的工作,但不能提供更多的就业机会”,“这是石油国家资源诅咒和结构性问题不得不面临的风险”。^②

(二) 能源补贴的社会成本及其不利影响

中东国家的能源补贴政策的社会成本和影响也不能低估。由于低收入群体能源消费较少,能源补贴实际上更多地保护了中高收入者的利益,加剧了社会的两极分化;同时,各国补贴力度不一导致的能源价格差距也催生了能源走私犯罪;大量化石燃料的消费催生了严重的环境保护问题。

第一,能源补贴社会安全网作用并没有显现出来,其对社会的稳定意义也没有被充分证明,能源补贴的不均加剧了社会的两极分化。虽然能源补贴一直被认为是保护低收入群体的重要社会保障手段,然而,在政策的具体实施过程中,消费能源较多的大型企业与中高收入家庭往往会得到更多的能源补贴。相关研究表明,能源补贴也难以真正实现减贫和促进社会稳定,能源补贴的主要受益者是少数高收入阶层。国际能源机构的数据表明,阿拉伯世界最大的补贴获益者是世界上最高的人均收入者,大量的能源补贴流向了相

^① 一些学者认为,衡量一个国家是否是碳氢化合物等自然资源的依赖国家,有两个指标:非碳氢化合物财政赤字平衡和非碳氢化合物往来账户平衡。2006年,沙特阿拉伯、科威特和伊朗两项赤字比重分别为-51%和-57%、-84%和-28%、-27%和-25%,远远高出同样是产油国挪威的-4%和-9%的水平;John V. Mitchel and Paul Stevens, “Ending Dependence: Hard Choices for the Oil - Exporting States”, *A Chatham House Report*, 2008, p. 11;另参见吴磊、杨泽榆:前引文,第12~24页。

^② Daniel Yergin, *The Quest: Energy, Security and The Remaking of The Modern World*, Published by the Penguin Group, 2011, p. 294.

对富裕的少数人口，而非大量的贫穷居民。^① 国际货币基金组织的一项研究表明，埃及、约旦、毛里塔尼亚等国中最穷的 1/5 人口只享受到了柴油补贴总额的大约 1% ~ 7%，而最富有的 1/5 人口则获得了 42% ~ 47%。^②

第二，能源补贴催生了大量能源走私犯罪。中东各国能源补贴水平不一，力度存在明显差异，燃油产品的价格区别较大。以 2010 年燃油价格为例，阿尔及利亚的汽油和柴油价格分别是每升 0.32 美元与 0.17 美元，摩洛哥的汽油与柴油价格分别为每升 1.23 美元和 0.88 美元，突尼斯的汽油与柴油价格为 0.94 美元和 0.82 美元。^③ 各国间燃料价格的巨大差异为能源走私提供了利润空间。阿尔及利亚的燃油产品被大量走私到摩洛哥、突尼斯、马里等邻近国家。该国政府因汽油走私，每年损失将近 20 亿美元收入。2013 年 7 月，时任阿尔及利亚能源部长优素福·优斯菲（Youssef Yousfi）曾称，每年约有 15 亿升燃油从阿尔及利亚走私到邻国。^④

第三，能源补贴也对地区的环境保护造成了不利影响，环境成本居高不下。中东低廉的化石燃料价格和能源补贴刺激了能源消费的增长，鼓励了能源浪费，抑制了节能，制约了风能、太阳能等绿色能源的发展，导致了温室气体排放量的增长。20 世纪 80 年代至今，中东地区人均二氧化碳排放年均增长率为 1.36%，是世界平均水平 0.20% 的 6 倍多。^⑤ 时至今日，卡塔尔、科威特、阿联酋和巴林的人均二氧化碳排放为世界最高水平，其中，卡塔尔人均二氧化碳排放量超过 50 吨，世界平均水平仅有 4.6 吨。预计到 2020 年，中东地区二氧化碳排放量将占世界排放总量的 10%。^⑥ 大量化石燃料的消费导致了严重的环境污染问题，目前科威特、阿联酋和沙特阿拉伯已经跻身于世

① Bassam Fattouh and Laura El-Katiri, *Energy and Arab Economic Development*, Oxford Institute for Energy Studies, 2012, pp. 60 - 61, <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdrps/ENGFattouhKatiriV2.pdf>, 2019-07-21.

② C. Sdralevediched., *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead*, Washington, D. C.: International Monetary Fund, 2014, p. 14.

③ World Bank, "World Development Indicators", 2017, <http://data.worldbank.org/indicator/EP.PMP.DESL.CD>, 2018-06-27.

④ "Algeria Loses \$2bn a Year to Fuel Smuggling", *Algeria Times* 1 Sept. 2016, Location: Africa, see *GULF OIL & GAS*, <http://www.gulfoilandgas.com/webpro1/main/mainnews.asp?id=49246>, 2017-02-24.

⑤ World Bank, "World Development Indicators", 2017, <http://data.worldbank.org/indicator/EP.PMP.DESL.CD>, 2018-03-22.

⑥ Ibid.

世界上最高污染国家的行列，其中，科威特城在2011年成为了世界空气污染最严重的第十大城市。^①在绿色能源发展方面，化石能源的挤出效应也非常突出，虽然一些中东国家政府也曾出台过绿色能源发展计划，但到目前为止该地区各国能源需求的95%以上仍旧依赖石油和天然气，只有埃及、摩洛哥、伊拉克和叙利亚建设了少量水电站，而太阳能发电的比例则不足1%。^②

能源补贴改革及其影响

如前所述，中东国家的能源补贴政策在实施过程中，既产生如期的一些积极成效，也存在很多问题。由于能源补贴政策难以为继，中东国家相继进行了缓慢改革。

（一）能源补贴改革的主要内容

逐步取消、减少或降低能源补贴，逐步提高能源价格，成为中东国家能源补贴改革的主要内容。其中，油气资源较为贫乏的摩洛哥、也门、约旦、突尼斯等国为补贴改革的先行者。早在20世纪80年代，摩洛哥便迈出了燃料补贴改革的步伐。最初，摩洛哥政府决定对航空用油与部分能源密集型产业（如水泥和化肥）逐步削减其补贴力度。1995年，该国实施了第一次液体燃料价格改革。至2000年，摩洛哥成功地把补贴支出降低到了国内生产总值的约1.7%。^③2006年，摩洛哥政府再次取消煤油补贴，并减少对包括汽油、柴油在内的部分石油产品的补贴，使汽油、柴油和煤油的税率分别上涨了9%、7%和8%。2012年，严重的财政危机迫使该国政府进一步削减能源补贴，并在2013年对石油产品实行新的价格机制，将国内市场与国际市场的价格并轨。2014年后，摩洛哥政府彻底取消了对汽油、燃料油和柴油的补贴。^④至2015年1月，该国的能源补贴只剩液化石油气（LPG）一项。^⑤

^① WHO Database, “Outdoor Air Pollution in Cities”, http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities-2011/en, 2017-04-23.

^② 依据英国石油公司2016年发布的《世界能源统计评论》（BP Statistical Review of World Energy, June 2016）有关统计数据计算而成。

^③ Paolo Verme, Khalid El-Massnaoui, *An Evaluation of the 2014 Subsidy Reforms in Morocco and a Simulation of Further Reforms*, Washington, D. C.: World Bank, 2015, p. 5.

^④ Paolo Verme, Khalid El-Massnaoui, *op. cit.*, p. 3.

^⑤ 《摩汽油价格降至14年来最低点》，参见中国商务部驻摩洛哥使馆经商参处网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201501/20150100872536.shtml>, 2017-07-21.

伊朗、利比亚、埃及、伊拉克等国家的能源补贴改革起步较晚。伊朗的补贴改革较有代表性。2007年，德黑兰开始实施能源补贴改革，大幅度提高柴油和重燃料油的税率，柴油由每升58.6里亚尔（约合0.0063美元）涨至每升4477里亚尔（约合0.484美元），重燃料油由每升30.8里亚尔涨至每升2803里亚尔（约合0.303美元）。^① 伊朗政府还加强了燃料监管以缓解燃料的过度消费问题。^② 2010年，伊朗议会通过了“补贴改革法案”，减少或取消对能源产品的补贴，计划在五年内分阶段削减补贴，最终使石油产品价格水平达到不低于波斯湾离岸价格的90%，天然气价格不低于出口平均价的75%。^③ 2010年，伊朗政府启动了新一轮补贴改革计划，试图在五年内将伊朗国内能源价格提高到国际价格的95%。同年12月，伊朗宣布了液态燃料的新价格体系，随后公布了天然气、电力和水的新税率，并允许增加出租车和公共交通的最高限价。2015年5月，伊朗政府决定取消燃料补贴，正式实施“燃油单一价格制度”。^④ 汽油价格随之从7000里亚尔（约合24美分）/升提高到1万里亚尔（约合34美分）/升，柴油价格从2500里亚尔（约合8美分）/升增加到3000里亚尔（约合9美分）/升。^⑤

石油资源最丰富的沙特阿拉伯凭借巨额的石油出口收入长期维持代价高昂的能源补贴制度。然而，在2014年国际油价大幅下跌的冲击下，迫于油价下跌带来的巨大财政压力，沙特阿拉伯政府决定削减能源补贴，对能源补贴制度进行改革。利雅得研究了国内消费行为和需求，并借鉴25个国家的改革经验，推出了改革的指导原则。其中，家庭用户改革原则应在保护家庭最低能源消费需求的前提下鼓励减少消费，并将改革节约的资金用于与家庭密切相关的医疗保健、住房等领域。非家庭用户改革原则要求对能源实行逐步调价，让受影响行业能够逐步适应，同时将改革节约的资金优先用于新兴产业。

^① Maria Vagliasindi, *Implementing Energy Subsidy Reforms – Evidence from Developing Countries*, the World Bank, Washington, D. C. 2013, p. 233.

^② Dominique Guillaume, *Iran – The Chronicles of the Subsidy Reform*, Washington, D. C. : IMF, 2011, p. 4.

^③ Maria Vagliasindi, *op. cit.*, p. 234.

^④ “Iran Set to Overhaul Fuel Pricing and Set a Single Rate – official”, *Oil & Companies News*, 26 May 2015, <http://www.hellenicshippingnews.com/iran-set-to-overhaul-fuel-pricing-and-set-a-single-rate-official>, 2017-01-24.

^⑤ 《伊朗启动实施燃油单一价格制度》，参见中国商务部驻伊朗使馆经商参处网站：<http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201505/20150500985321.shtml>, 2017-04-21。

交叉原则要求有关部门根据市场情况定期更新能源价格，并提高公共事业部门服务水平，保障改革政策的公开透明。

2015年沙特阿拉伯对能源和水的补贴占国家补贴总额的80%。2016年，利雅得对家庭和非家庭用户实施了第一阶段能源和水价改革，将家庭用户的汽油价格从原来的每升0.45~0.60里亚尔提至0.75~0.90里亚尔；非家庭用户的交通用柴油从每桶10.60美元提价至19.10美元，工业用柴油从每桶9.12美元提高至14.00美元；非家庭用户的天然气价格，从原来的每百万英热单位0.75美元涨价到1.25美元。在电价改革方面，沙特政府将家庭用户电力价格由每千瓦时0.05~0.26里亚尔微调至0.05~0.30里亚尔（参见表2）。^① 通过上述补贴改革，沙特阿拉伯在能源领域的补贴开支减少了45%。^②

表2 沙特阿拉伯能源补贴改革实施前后部分能源产品价格对比

家庭用户			非家庭用户			
	旧价格 (2016年 之前)	2016年 价格		使用 部门	旧价格 (2016年 之前)	2016年 价格
汽油 (里亚尔/ 升)	0.45 ~ 0.60	0.75 ~ 0.90	天然气 (美元/ 百万英热单位)		0.75	1.25
电力 (里亚尔/ 千瓦时)	0.05 ~ 0.26	0.05 ~ 0.30	热能(美元/ 百万英热单位)		0.75	1.75
			柴油 (美元/桶)	交通	10.60	19.10
				工业	9.12	14.00
			HFO380 燃油 (美元/桶)		2.08	3.80
			电力(里亚尔/ 千瓦时)	工业	0.14	0.18
				商业	0.14 ~ 0.26	0.18 ~ 0.30
				政府	0.26	0.32

资料来源：“Fiscal Balance Program; Balanced Budget 2020”，General Authority for Statistic Kingdom of SA, 2016, <https://www.stats.gov.sa/en/node>, 2017-05-12.

^① General Authority for Statistic Kingdom of SA, “Fiscal Balance Program; Balanced Budget 2020”, 2016, <https://www.stats.gov.sa/en/node>, 2017-05-12.

^② 王俊鹏：《沙特削减能源补贴或将引发连锁反应》，载《经济日报》2016年1月11日。

此外，沙特阿拉伯还制定了下一阶段的改革路线图（如表3所示）。在第二阶段中，能源产品的价格将在2017~2020年中逐步继续提高。最终，国内能源产品的价格将以相关产品的出口价格为参考。相关部门也会根据国际市场走向对国内能源产品的售价进行定期修订。

表3 沙特阿拉伯2017~2020年能源补贴改革计划

	家庭用户	非家庭用户
2017	电力100%上调至参考价格	
2018		电力100%上调至参考价格
2019	视水力基础设施的准备情况，逐步连接水价上调至参考价格	
		除丁烷、丙烷和天然气外全部能源产品分阶段上调至参考价格
2020	所有能源产品100%上调至参考价格	

数据来源：General Authority for Statistic Kingdom of SA, “Fiscal Balance Program: Balanced Budget 2020”, 2016, <https://www.stats.gov.sa/en/node>, 2017-05-12.

（二）能源补贴改革产生的初步影响

在中东地区，海合会国家属于能源补贴最多、最高的地区。尽管提高能源价格、减少能源补贴的改革遇到了广泛反对，但海合会国家仍然把国内汽油价格逐步提高，最终目标是与国际油价接轨，电力价格也逐步提高。2015~2018年间，海合会国家的汽油价格每升平均由0.30美元提升至0.54美元，油价上涨了80%。中东能源价格改革降低了政府开支，取得了初步成效。2013年，摩洛哥的能源补贴改革成功地减少了政府财政赤字。^① 2014年，价格指数机制的全面推行和补贴改革又使摩洛哥减少了近20%的补贴支出（占国内生产总值的1%）。^② 至2015年，摩洛哥补贴支出降至140亿迪拉姆，而这一数字在2012年曾经高达550亿迪拉姆。^③ 伊朗2010年的补贴改革节约了近600亿美元（约占国内生产总值15%）的政府财政开支，同时，汽油价格上涨使伊朗国内汽油消费由6600万升下降至5400万升，提升了伊朗成品

^① Paolo Verme, Khalid El-Massnaoui, *An Evaluation of the 2014 Subsidy Reforms in Morocco and a Simulation of Further Reforms*, Policy Research Working Paper 7224, World Bank Group Poverty Global Practice Group, March 2015, p. 23.

^② Ibid., p. 22.

^③ 《摩洛哥补贴制度改革》，参见中国商务部驻摩洛哥使馆经商处网站：<http://ma.mofcom.gov.cn/article/ddfg/haiguan/201601/20160101244509.shtml>, 2017-05-20.

油的出口能力,并产生了810亿里亚尔的额外收入。2016年,沙特阿拉伯的能源补贴改革节约了270亿~290亿里亚尔的财政支出,同时将能源消费增长率从2015年上半年的3.5%降低至2016年上半年的1.7%。^①约旦通过改革也成功使补贴费用从2005年占国内生产总值的5.6%降至2010年的0.4%。^②

中东国家的能源补贴改革虽然取得了一定的成效,但引起了普遍反对,不利影响也随之显现。从目前情况来看,削减能源补贴和提高能源价格,对几乎所有经济部门的发展和国民生活造成了影响,涉及国家的宏观经济。改革降低了民众的生活质量,并可能引起社会动荡。

第一,能源补贴的减少、降低和能源价格提高对中东国家的宏观经济造成了冲击。能源补贴改革增加了社会的整体生产成本,对国家的国内生产总值、消费、进出口贸易和投资等关键宏观经济指标均造成潜在影响。^③能源补贴改革导致的能源价格上涨,直接影响到严重依赖油气或电力产品的经济部门,如石化工业、运输业、钢铁工业等,对其他经济部门的间接影响也不容忽视。能源补贴的减少导致几乎所有经济部门的生产成本增加,减少了产业的利润,削弱了产业的竞争力。与此同时,能源成本上升还可能导致企业融资困难,影响到企业的长远发展。中东地区的乙烯产能占世界产能比例的20%以上,该地区的乙烯、聚烯烃新建装置规模均为世界级水平。沙特阿拉伯、伊拉克、卡塔尔、阿联酋等国以天然气、液化天然气、石油为主要原料,建成了许多现代化的大型石油化工企业,大力发展乙烯、甲醇和塑料等化工产业,制造化工原料、燃料和汽车燃料,以及石化企业原料或冶金工业燃料。此外,中东国家一些能耗巨大的能源密集型产业如钢铁、水泥、建筑和采矿等部门也需消耗大量能源进行作业,伴随城市基础设施大力建设而发展的钢铁工业,其能耗需求还将不断上涨。沙特阿拉伯在2016年将非家庭用户的天然气价格,从原来的0.75美元/百万英热单位提高到1.25美元/百万英热单位;将非家庭用户的交通用柴油价格,从原来的10.60美元/桶提高到19.10美元/桶,工业用柴油从9.12美元/桶提高至14.00美元/桶;将非家庭用户的

^① General Authority for Statistic Kingdom of SA, "Fiscal Balance Program; Balanced Budget 2020", 2016, <https://www.stats.gov.sa/en/node>, 2017-05-12.

^② Maria Vagliasindi, *Implementing Energy Subsidy Reforms - Evidence from Developing Countries*, The World Bank, Washington, D. C., 2013, p. 74.

^③ SoheirAbouleinein, *The Impact of Phasing Out Subsidies of Petroleum Energy Products in Egypt*, ECES Working Paper, No. 145, 2009, p. 17.

“HFO380”燃油价格，从原来的 2.08 美元/桶涨到 3.80 美元/桶。阿曼于 2013 年初，将国内工业用天然气价格提高了一倍（为 3 美元/百万英热单位），到 2015 年将天然气价格翻了一番。各国纷纷针对工业用天然气和工业用油进行提价，这部分成本直接增加到石化、钢铁等产业的生产成本中。^① 面对刚性能源需求，提高能源价格无疑会大幅增加企业的生产成本。沙特阿拉伯综合农业公司阿尔马莱（Almarai）声称，能源补贴改革导致的燃料和电力价格上涨使其在 2016 年增加了 3 亿里亚尔（约 8 000 万美元）成本。为了减少灌溉导致的能源和水利成本，沙特阿拉伯政府还计划在 2019 年淘汰掉目前种植的高耗水型绿色饲料作物（主要是紫花苜蓿），仅此一项，沙特阿拉伯农业部门 2021 年将多支付 5 300 万美元的饲料进口费用。

第二，能源补贴的降低和能源价格上涨也对中东国家的物价和通胀造成不利影响。对于消费者来说，补贴的降低与能源价格的上涨相当于间接税的增加，难免会导致通货膨胀的上升，造成实际收入与支付能力的下降。在这种情况下，为了回应生活成本的增加，民众很有可能会要求增加工资以弥补损失，造成通货膨胀的恶性循环。中东国家对柴油、汽油、煤油等石油产品进行提价，民众或企业需支付更高价格获取所需能源。伊朗政府 2015 年 5 月启动实施“燃油单一价格制度”，将汽油价格从 7 000 里亚尔（约合 24 美分）/升提高到 1 万里亚尔（约合 34 美分）/升，柴油价格从 2 500 里亚尔（约合 8 美分）/升增加到 3 000 里亚尔（约合 9 美分）/升。^② 也门在 2005 年 7 月将柴油、汽油和煤油的价格提高 144%，2010 年汽油提价 25%、柴油提价 11%，2014 年推出“价格回调”政策，大幅提高汽油、柴油价格。^③ 约旦从 2005 年开始逐步取消燃油补贴，到 2008 年 2 月取消了主要燃料产品补贴，普通汽油价格增长了 33%，柴油和煤油增长了 76%；从 2014 年开始按每年 15% 的增长率梯式增加银行和酒店等工商企业的电力价格。^④ 埃及逐步取消电

^① 参见沙特统计局（General Authority for Satatistic Kingdom of S A）官网：<https://www.stats.gov.sa/en/node>, 2017-04-25.

^② 《伊朗启动实施燃油单一价格制度》，参见中国商务部驻伊朗使馆经商参处网站：<http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201505/20150500985321.shtml>, 2017-04-02.

^③ Maria Vagliasindi, *Implementing Energy Subsidy Reforms – Evidence from Developing Countries*, The World Bank, Washington, D. C., 2013, p. 258, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11965>, 2019-08-04.

^④ RCREEE, “Arab Future Energy Index TM (AFEX) Renewable Energy 2016”, pp. 55-58, http://rwww.creee.org/sites/default/files/final_afex_re_2016.pdf, 2019-08-01.

力部门补贴,截至2016年7月,埃及工业部门的税率增加幅度为25%~40%。^①沙特对家庭用户的汽油和非家庭用户的交通用柴油、工业用柴油价格进行了调整。阿曼从2016年1月15日起,将优质汽油和普通汽油价格分别提高了33%、23%^②。此外,中东国家使用水、电与高能耗的海水淡化产业和发电产业密切相关,因此水电价格配套调整作为其能源补贴改革的重要部分。摩洛哥从2014年8月1日起提高水、电价格,水费提高6%、居民用电提高6%、工业用电提高4%。^③沙特在2016年推动能源价格改革之后,微调了电力价格和水价。卡塔尔政府2015年10月开始实施阶梯水价和阶梯电价,加大对浪费水电行为的处罚力度。^④巴林政府从2016年2月开始逐步淘汰对非巴林人的住宅部门电力补贴。^⑤高燃料价格导致的产业成本增加将最终传导到消费者身上,使消费成本上升,引起消费者的损失。因此,能源价格大幅波动将造成通胀上行,削弱经济获益。

第三,能源补贴的减少降低了民众生活质量,引起民众的普遍不满,影响社会稳定。单纯从社会福利的角度看,中东地区的居民长时间将能源补贴视为政府向民众分享国家财富的一种福利待遇,是一种社会契约,如今取消或降低补贴已经引起国民的不满。能源补贴改革不可能不对民众的实际收入和家庭福利造成影响。一方面,随着能源产品价格的上涨,民众将被迫在燃料与电力方面支付更高的价格;另一方面,随着社会生产成本的整体性上升与通货膨胀,诸如食品、日用品等消费品的价格也将提高。在此过程中,低收入群体将受到更大的影响。这可能引起社会的普遍不满,为社会动荡埋下伏笔。也门政府削减燃料补贴的改革就遭遇过民众的激烈反对。2005年7月,也门政府宣布削减燃油补贴后,该国出现了大规模的反政府示威,冲突导致20多人丧生,300多人受伤。2014年7月,也门政府再次宣布燃油提价后,该国首都萨那爆发了大规模的民众示威游行,抗议政府在没有征询民众意见

① RCREEE, op. cit.

② 《油价创12年来新低,海湾国家相继削减能源补贴》,参见中国商务部驻吉达总领馆经商室网站: <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201601/20160101234176.shtml>, 2018-09-24。

③ 《摩政府计划提高水、电价格》,参见中国商务部驻摩洛哥使馆经商参处网站: <http://ma.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201406/20140600636354.shtml>, 2019-01-22。

④ 《卡塔尔加大对水电浪费行为处罚力度》,参见中国商务部驻卡塔尔使馆经商处网站: <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201510/20151001134794.shtml>, 2019-01-22。

⑤ RCREEE, op. cit.

的情况下突然提高燃油价格。此次游行示威活动一直持续到8月底，引发了政坛动荡。^① 2011年1月，约旦政府公布将电价平均提价约9%的能源补贴改革方案后，国内民众和工商界立即表达了不满，并组织了多次抗议活动。同年3月，约旦政府被迫中止实施提升电价计划，将电价恢复到调价前水平。^② 此外，伊拉克、巴林、沙特阿拉伯、科威特等国的民众也均因能源价格上涨以及由此引发的商品价格升高，多次进行抗议活动。^③ 2019年11月15日，伊朗政府宣布上调汽油价格并实施新的配给制度，引发部分民众不满，该国多座城市爆发抗议示威活动。

（三）政府的应对举措

为了抵消能源补贴改革对经济与社会发展带来的不利影响，中东国家出台了一系列应对措施。

第一，一些国家尝试在改革中建立了燃料价格自动调整机制。这一机制替代了原有的价格管制体系，为削减能源补贴与保障国内市场燃料价格的稳定具有积极意义。1995年，摩洛哥政府对液化石油产品的补贴机制进行改革时，建立了一个随鹿特丹市场价格变化而变化的国内价格指数机制（Priceindexation System）。该机制规定，如果国际市场原油价格在最近两个月上下波动超过2.5%，则相关部门将会重新评估国内主要液体石油产品的价格。^④ 2015年8月，阿联酋也建立了国内汽油与柴油价格与国际油价的联动机制。^⑤ 阿曼与约旦也将国际油价、地区国家燃料售价作为参考依据，每月调整国内燃料的售价。^⑥

第二，中东国家还在能源补贴改革中积极制定配套缓冲措施。为了减小

① 《也门政府大幅提高燃油价格引民众不满》，参见新华网：http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/30/c_1111871917.htm，2014-07-30。

② 《约旦政府中止提高电价计划》，参见中国商务部驻约旦使馆经商参处网站：<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyj/k/201203/20120308029241.html>。

③ GladaLahn, Fuel, Food and Utilities Price Reforms in the GCC – A Wake – up Call for Business, *Chatham House Research Paper/Energy*, Environment and Resources Department, June 2016, p. 14.

④ Paolo Verme & Khalid El – Massnaoui, *An Evaluation of the 2014 Subsidy Reforms in Morocco and a Simulation of Further Reforms*, Washington, D. C. : World Bank, 2015, p. 4.

⑤ IEA, *World Energy Outlook 2015*, Paris: OECD/IEA, 2015, p. 101.

⑥ 《阿曼上调汽、柴油价格》，参见中国商务部驻阿曼使馆经商参处网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/k/201601/20160101232062.shtml>，2016-01-21；关于约旦油价调整机制内容，The World Bank, *Implementing Energy Subsidy Reforms – Evidence from Developing Countries*, Washington, D. C. , 2013, p. 77.

改革对经济社会发展造成的冲击，尤其是为了避免低收入群体的利益受损，中东国家出台了一系列配套缓冲措施。其中，针对性的现金补贴是主要的缓冲措施之一，政府向特定人群发放一定量的现金或优惠券，以弥补生活成本上升带来的损失。^①此外，一些国家政府积极探索利用已有的社会保障体系，缓解能源补贴改革对民众生活带来的影响。2005 年能源补贴改革开始时，约旦政府加大了对社会福利系统的拨款，采取了一系列临时性措施，向主要劳动力是非政府雇员或退休人员的家庭发放现金补贴，给低收入政府雇员和退休人员发一次性的奖金，增加公务员工资，对于每月消耗电力不到 160 千瓦的家庭维持电价，免除了 13 种基本商品、节能产品和农产品的关税，减免部分餐厅的销售税，临时减免年营业额低于 140 万美元的出租车和公交公司的消费税。^②

结 语

丰富的油气资源、石油财富以及广泛和普遍存在的能源补贴和廉价能源消费政策，一直是中东经济社会发展的两个主要特征。过去 50 年来，油气资源在中东社会经济发展中扮演了决定性的作用，使中东国家形成了独特的经济社会结构和发展道路。就能源与经济发展之间的关系而言，能源补贴和廉价能源消费政策具有特定的历史、思想和市场基础，与中东地区丰富的油气资源、自然资源赋权的社会契约思想，以及发展缓慢的多元化经济密切相关。能源补贴政策也具有一定的历史地位和作用，有利于能源密集型产业的发展，有利于稳定商品价格，有利于低收入人群受益，有利于社会稳定，在一定程度上和历史条件下促进了中东国家的经济社会发展。

然而，能源补贴和廉价能源消费鼓励了资源浪费，刺激了能源消费需求的急剧增长，导致低效率的稀缺资源分配，阻碍了节能投资和节能行为以及替代能源的发展，降低了国家下游生产的竞争优势，特别是增加了政府财政支出负担。总之，能源补贴和廉价能源消费政策未能体现稀缺资源的价值，

^① Bassam Fattouh and Laura El - Katiri E, *Energy and Arab Economic Development*, Arab Human Development Report, Research Paper Series, 2012, pp. 44 - 45.

^② Maria Vagliasindi, *Implementing Energy Subsidy Reforms - Evidence from Developing Countries*, The World Bank, Washington, D. C., 2013, pp. 75 - 76.

是对稀缺资源市场供求关系的严重扭曲，是对市场配置资源的严重背离，最终不是促进而是阻碍了经济发展。就此意义而言，能源补贴改革势在必行，且意义深远。

中东国家的发展经验表明，石油财富不会自动转换为高水平的经济社会繁荣、社会稳定和人类发展目标。只有调整经济结构，加快其他产业的发展，摆脱对化石燃料的依赖，努力实现经济的多元化发展，进行经济社会转型，才可能从根本上解决中东国家的“资源诅咒”问题，也才可能根本杜绝能源补贴问题，从而实现资源价格的完全市场价值。目前，部分中东国家的能源补贴改革迈出了重要的步伐，取得了部分成功，打破了资源的恶性循环，说明能源补贴改革是可行的。一方面，这些能源补贴改革可使政府减少财政开支，为经济多元化发展节省出宝贵资金。另一方面，随着能源补贴的削减与能源价格的上升，原有的能源密集型产业将会受到较大冲击，可促使经济结构朝着更加多元化的方向发展。

尽管改革红利预期巨大，中东国家能源补贴改革却遭到了国内民众的普遍抵制和反对，进展缓慢，难以一蹴而就。改革也不可能一步到位。不论是从经济社会层面还是从政治层面看，中东国家的能源补贴改革都是一项微妙和具有挑战性的任务。一方面，随着能源价格的上涨，粮食和其他基本商品价格也将随之上涨，已经或可能再次触发大规模的社会抗议，影响政治稳定，阿拉伯剧变的教训仍然在影响着中东国家的能源补贴改革进程和方向。另一方面，中东国家能源补贴改革的步伐深受国家财政能力和财政可持续性发展的影响，未来仍将如此。^① 因此，至今为止，中东产油国没有一个国家的国内油价完全与国际市场接轨，能源补贴仍然普遍存在。能源补贴改革实质上是利益调整，牵涉面众多，不可能一蹴而就，必须分步、分阶段性调整和进行，前期的缓冲措施和社会保障体系的完善非常必要，补贴的效率和公平问题也必须兼顾。更加重要的是，维持经济发展和政治稳定，是确保能源补贴改革的重要前提。展望未来，中东国家能源补贴和能源消费政策的调整和改革，还有一段长路要走。

^① Laura E. Katiri and Bassam Fattouh, “A Brief Political Economy of Energy Subsidies in the Middle East and North Africa”, *Oxford Institute for Energy Studies*, OIES Paper: MEP 11, February 2015, p. 14, <https://www.oxfordenergy.org/publications/a-brief-political-economy-of-energy-subsidies-in-the-middle-east-and-north-africa/?v=1c2903397d88>, 2019-08-07.

Energy Subsidies and Reforms in the Middle Eastern Countries

Wu Lei & Yang Zeyu

Abstract: For a long time, oil and gas resources and energy subsidies have been the main characteristics of economic and social development in the Middle Eastern countries, especially its energy consumption policy characterized by energy subsidies, which has a significant impact on the economic and social development of the Middle Eastern countries. The energy subsidy policy in the Middle Eastern countries has a specific historical, ideological and market basis, which is closely related to the rich oil and gas resources, the social contract ideology of natural resource empowerment and the slow development of economic diversification of the region. Energy subsidy policy has a certain historical status and positive role, but its negative and adverse effects are also obvious. It stimulates energy consumption, encourages waste of resources, leads to inefficient allocation of scarce resources, distorts market prices, hinders energy - saving investment and energy - saving behavior, reduces the competitive advantage of downstream industries, and increases the financial burden of the government. Energy subsidies fail to reflect the value of scarce resources, which is a serious distortion of the supply - demand relationship in the scarce resources market and a serious deviation from the market allocation of resources. In the end, energy subsidies do not promote, but hinder economic and social development. In this sense, the reform of energy subsidies in the Middle Eastern countries is imperative and of far - reaching significance. Nevertheless, the essence of energy subsidy reform in the Middle Eastern countries is interest adjustment, which covers a wide range of fields and is difficult to achieve overnight. Although reform cannot be achieved in one step and the road is still long, the Middle East countries should persist in it.

Key Words: Oil and Gas Resources Development; Middle East; Energy Subsidy; Energy Consumption; Policy Adjustment

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)