

《财政监测报告》概要

“气候的十字路口”：全球变暖背景下的财政政策

全球变暖威胁着地球和人类的生活，而 2023 年将成为有记录以来最热的一年。认识到这一威胁后，各国纷纷制定了气候目标（例如，许多国家承诺到本世纪中叶将温室气体排放量减少到“净零”水平），并采取了一系列政策行动。然而，目前的政策和已公布的政策还不足以实现 2015 年《巴黎气候协定》的控温目标。遏制全球变暖将减少气候变化的潜在灾难性影响，从而最终造福于每一个人。不过，这需要一场彻底的经济转型，而这一转型可能会给不同群体、企业、地区和国家带来不同的成本和收益。私人部门的资金可以发挥决定性的作用，因而，低碳能源转型需要公共部门和私人主体形成有力的互补。

依赖支出措施将带来巨大的代价

许多国家目前正面临着债务高企、利率上升、增长前景暗淡等问题。2023 年至 2028 年，全球范围的债务率预计将以每年 1 个百分点的速度上升，这比新冠疫情前预测的速度更快。这些不利因素将使各方应对气候变化的工作更趋复杂。

一些经济体正在推行严重依赖支出措施的减排政策，例如，增加面向可再生能源的公共投资和补贴。减排政策是人们喜闻乐见的。但在某些情况下，它们会造成巨大的财政成本。因此，政策制定者面临着一项重大利弊权衡：一方面，如果它们主要依靠基于支出的措施来实现本世纪中叶的“净零”排放目标，则将面临越来越高的成本——就典型的排放大国而言，这可能会使公共债务规模增加其 GDP 的 45% 至 50%，从而走上不可持续之路。另一方面，如果仅采取有限的气候行动，则将使世界遭受全球变暖的不利后果。宏观经济风险将随之上升。使用碳定价可以弱化二者间的利弊权衡——碳定价在减少排放方面具有成本效益，同时还能产生收入来减轻债务负担。然而，碳定价往往不受欢迎，这就使上述利弊权衡转变成了气候目标、财政可持续性和政治可行性之间的一种“三难困境”。

鉴于新兴市场和发展中经济体在经济增长与发展方面面临的优先事项，上述挑战十分严峻。这些经济体还需要适应气候变化的后果——它们原本就需要大规模的投资来实现可持续发展目标，而这无疑使其雪上加霜。新兴市场和发展中经济体获得低碳技术的途径也十分有限，尽管现有技术可以使各国实现 2030 年控温目标所需减排量的约 90%。如果全球走上实现“净零”排放的道路，那么化石燃料生产国的大宗商品收入也将大幅下降，这将给其公共财政和经济多元化带来了重大挑战。

实施适当的政策，则清洁的未来可期

没有哪一项政策措施本身能全面实现气候目标。本章提出了一种切实可行的政策组合，其考虑到了政策的各种属性，包括其经济效率、行政管理上的可行性和政治可行性。从宏观财政角度来看，虽然政策需要根据各国国情进行调整，但政策组合应当将碳定价作为其不可或缺的一个组成部分。碳定价是必不可少的，但它本身并不足够，还应得到其他减缓气候变化工具的补充，如收费返还、绿色补贴、监管标准等，以此促进低碳技术的创新和部署，同时解决市场失灵和网络外部性问题。面向弱势劳动者、家庭和社区的财政转移支付可以帮助解决能源价格上涨引发的问题。处于不同发展阶段的国家的成功经验表明，这种做法可以帮助减少与碳定价相关的政治阻力。这些见解不仅有利于已经实施碳定价计划的近 50 个国家（这一数字还需要进一步增加），还有利于目前正在考虑引入碳定价计划的超过 23 个国家。

不同的收入和支出政策组合，对应的财政成本也有所不同。分析表明，如果现在就推出一系列基于收入和支出的气候措施，且若这些措施的组合与次序得当，则将帮助降低用来实现必要减排的财政成本。在一个示意性的情景中，到 2050 年，发达经济体公共债务将增加其 GDP 的 10%至 15%（相当于从现在到 2050 年，基本赤字与 GDP 的百分比平均每年上升 0.4 个百分点）。拥有充足财政空间的发达经济体也许能使用这一政策组合。而财政空间较小的其他国家则需要确定支出的优先次序（如取消化石燃料补贴），并提高收入以维持债务可持续性。无论属于哪种情况，延迟实施碳定价都将造成巨大的代价。据估计，其每推迟一年，公共债务每年就会进一步增加 GDP 的 0.8%至 2.0%。

新兴市场经济体的排放量在全球中的占比相当可观。如果实行一揽子气候政策，预期的债务增量估计将与发达经济体相近，到 2050 年约为 GDP 的 15%左右。债务的估计值存在很大的不确定性，这源于在投资和补贴、家庭补偿、财政空间、化石燃料依赖程度等方面的差异。债务影响的构成显然有别于发达经济体，因为新兴市场经济体减缓气候变化的投资需求更高，碳收入潜力更大，其借款成本更高且对债务十分敏感。对于债务水平高企、利息成本不断上升、同时又存在巨大的适应气变需求的新兴市场和发展中经济体来说，债务增长将带来极大的挑战。这些研究结果进一步证明：必须提高支出效率，调动财政收入，扩大私人部门融资的作用，提供外部资金支持，同时促进成熟低碳技术的转移和推广。IMF 也可以提供帮助，通过“韧性可持续性信托”（RST）提供长期融资。政策的效力和气候变化的非线性影响会带来巨大的不确定性，而这种不确定性说明，将气候行动纳入债务可持续性分析至关重要。

政府需要帮助企业实现绿色转型

企业在脱碳工作中发挥着关键作用，而政府需要鼓励企业进行必要的低碳转型。在这方面，企业层面的分析表明，要求企业设定或监测排放目标的监管法规，往往与企业加大低碳技术投资存在相关性。2022 年的能源价格飙升表明，企业能够在遭遇巨大的能源价格冲击时开展投资以提高能源效率并减少能源消耗——这意味着制定监管法规、推出激励措施和实施碳定价计划可以加速推进企业的脱碳工作。

（通过税收抵免或补贴提供的）财政激励可以推动企业投资低碳技术——当企业有信心认为政策将对其投资计划产生影响时，则尤其如此。因此，当局需要向企业清晰传达其国内政策，包括政策的期限、范围和资格标准。有针对性的财政激励可以帮助最大限度地降低这些政策的财政成本，因为即使没有政府支持，一些企业也会进行投资。这表明政策的设计与实施都很重要。绿色补贴必须符合世界贸易组织的规则，避免出现不意的贸易扭曲，以及避免国家之间爆发“补贴战”。

应对气候变化是我们的共同责任。任何国家都无法独立解决这个问题。政策制定者必须加快推进并协调开展各方面的工作，确保为子孙后代建设一个具有韧性且可持续的世界。