



## 事关重大：推进能源价格改革

作者：Ian Parry

2014年7月31日

能源在现代经济运转中发挥着关键作用。同时，它又是如今许多紧迫的环境关切的核心，从全球变暖（预测到世纪末会上升 3-4 摄氏度左右）和室外空气污染（每年导致 300 多万人过早死亡）到城市中心的交通堵塞。[基金组织的一本新书](#) 研究了政策制定者怎样才能正确地平衡能源使用产生的巨大经济效益和对环境产生的有害副作用。

环境受到的这些冲击会影响宏观经济。凭借在税收设计与管理方面的专业知识，基金组织可以就如何通过能源税收制度设计来确保能源价格充分反映环境受到的负面冲击提出合理建议。

为此，我们开发了一种合理且较简单的方法，用于量化环境受到的伤害，并将其应用于 150 多个国家，以了解这些环境伤害很可能对有效征收煤炭、天然气、石油和车用柴油税产生的启示。例如，可通过估计不同国家受发电厂和车辆排放影响的人数以及这种影响如何提高各类（例如，心脏和肺部）疾病的风险来计算空气污染对人类健康的伤害。虽然这种方法不可避免地面临一些争议（例如，全球变暖伤害的估值问题，或不同国家的人如何看待健康风险），但其方法论较为灵活，足以轻松适应其他观点，这是争辩的起点，而非结论的终点。

### 征税并非都是坏事

全球各国的财长们应认识到他们拥有一些可支配的相当有力的工具。让我们正视，征税可以是一个让消费者和企业远离某些产品的有力方法，过去 50 年里许多国家香烟的经历就是例证。环境税或类似定价工具有助于“纠正价格”，即在能源价格中反映对环境产生的副作用。我们需重点关注如何更明智地征税，而非征收更高的税。如果能适当瞄准损害环境的源头，这些工具可以成为减少能源消耗产生的有害副作用的最有效途

径。并且他们产生的收入使政府可以降低其他沉重的税收，或更有效地实现财政目标，进而在限制宏观经济受到的负面影响时，实现更好的环境和健康结果。

简言之，鉴于巨大的国内环境和财政好处，各国无需等待国际层面采取行动来推进能源价格改革。财长们在与此相关的所有工作中可发挥中心作用，包括税收管理和税收制度结构重组（旨在减少很可能给效率和增长带来最大伤害的税收，例如所得税，而更多转向认真设计的能源税）。但我们需认真关注应该对什么征税（“税基”）以及税率应该是多少。

### **纠正税基和税率**

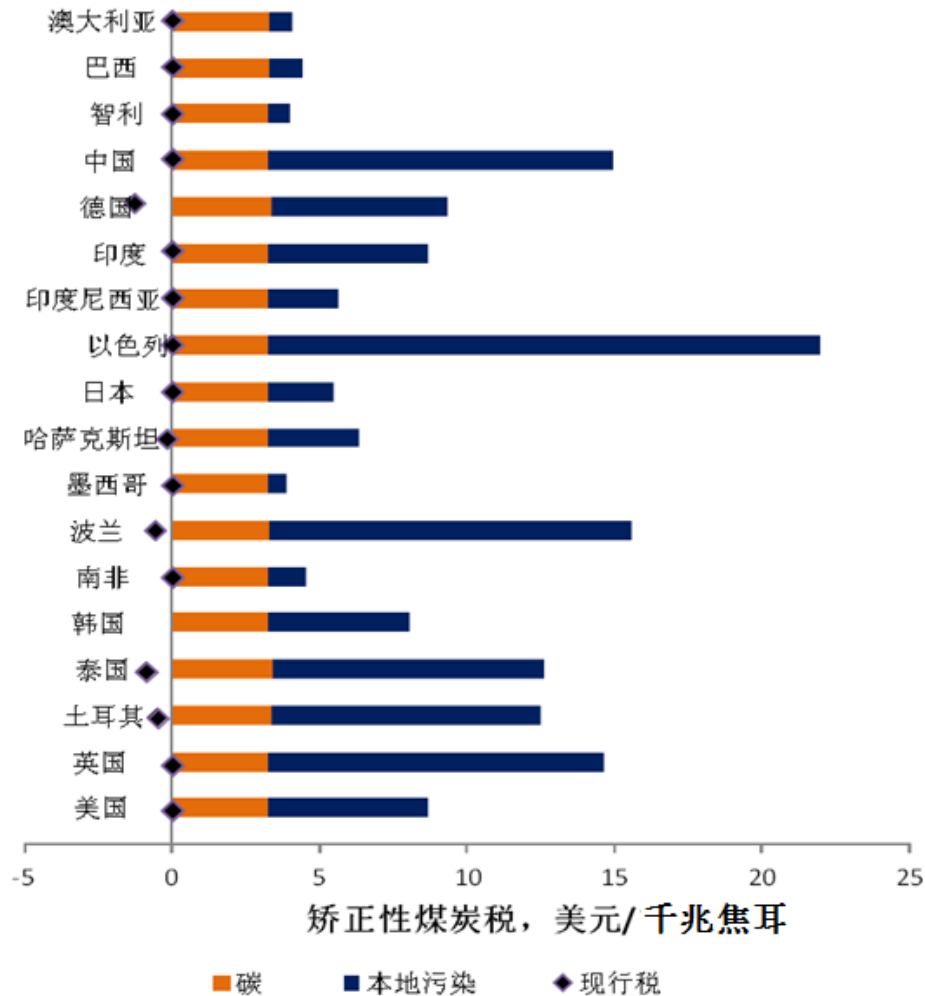
关于税基，虽然有不同的选择，但以现有车用燃料税为基础，根据燃料的碳含量成比例地对化石燃料供应方征税是给碳排放定价的最简单方法。可针对地方空气污染对燃料供应征收类似费用，但针对正如发电厂采用的二氧化硫“洗刷”技术等废弃物清洁工作，采取税费抵免或退款措施具有重要意义，因为损害环境的是释放到大气中的净排放。针对机动车辆，根据行驶的公里数收费（随着城镇的不同道路级别和一天中的时间变化）能最有效地缓解拥堵问题，且在长期应具有可行性，但一个合理的过渡性举措是在燃料税中反映所有有害的环境影响（最重要的是：碳排放、污染、拥堵以及驾驶员给其他道路使用者带来的事故风险）。

关于税率，需根据环境损害制定，从而提供一个自动的看门人，以确保仅采取那些收益大于成本的环境改善措施。

### **要纠正问题，就要纠正价格**

书中的一个发现是，燃料普遍存在征税严重不足的问题。但各国收费不足的程度存在巨大差异。以煤炭为例，目前基本未对煤炭征税，但图 1 中的碳排放收费达到每千兆焦耳能量 3.3 美元（约为世界平均价格的三分之二），空气污染损害（尽管有规章管理）在中国和波兰等国（人口受污染影响大）超过了 10 美元/千兆焦耳，但在澳大利亚和智利（情况相反）不到 1 美元/千兆焦耳。在先进、新兴和发展中国家，汽油矫正税也很高，但更多反映了拥堵和事故成本，而非空气污染和碳排放。

图 1. 2010 年部分国家为反映环境成本征收的矫正性煤炭税



这里有很多利害关系，（相对于当前情形）征收矫正性化石燃料税估计将使全球碳排放减少 23%，挽救 63% 因化石燃料污染而死亡的人，并带来财政收益，平均规模为各国国内生产总值的 2.6%。

Ian Parry



Ian Parry 是基金组织财政事务部的技术援助顾问，专门从事对气候变化和环境问题的财政分析。在加入基金组织之前，Ian 担任未来资源研究机构以 Allen V. Kneese 命名的环境经济学研究主任职位。他的研究侧重于气候和环境政策、交通政策以及能源政策。