

经济困难

时期的 气候政策

Benjamin Jones 和 Michael Keen

最近几个月以来，各国在商谈《京都议定书》的接替条约和制定国内气候政策这两方面的工作得到了加强，而现在到了困难而关键的时刻。同时，决策者正在寻求新的可持续增长点，以便从几十年来最严重的经济危机中恢复。在很多情况下，他们也在寻找应付危机恶化所带来的严重财政压力的方法。

制定气候政策与应对恶化的宏观经济形势这两个挑战之间存在怎样的相互影响？经济复苏所面临的挑战如何对气候政策产生影响？人们对气候问题的关注又应该如何在短期和长期的宏观经济与财政政策当中反映出来？

缓释政策与经济复苏

经济危机对全球经济产生了重大影响，但是与气候变化作斗争的需要，例如联合国政府间气候变化专门委员会在《2007年第四次评估报告：气候变化》所概括的，仍然十分迫切。而当前的政策回应一般被认为是不充分的。

根据国际能源机构（IEA）的报告，在最近几年的迅速增长之后，2009年由于危机造成的经济活动的萎缩能减少超过2.5%的全球温室气体的排放。但是气候变化造成的严重损失不是来自温室气体排放的流量，而是来自长期以来排放累积的存量。现有存量的庞大规模

和十分缓慢的分解速度意味着：即使在短期内大量减少排放量，也依然无法减少气候变化所带来的损害。正因如此，温室气体排放的根本趋势出现重大改变。

经济低迷并没有影响到造成气候问题的市场失灵，最主要的原因是污染者没有承担温室气体排放的全部成本。即便存在经济危机带来的缓释效应，在缺乏其他政策干预的情况下，到2030年全球的温室气体排放量将提高40%。首要任务是实施范围更广、影响更深的国际措施，以提高排放温室气体的企业和家庭的成本。

经济危机过后，恢复经济繁荣的需要也许已削弱了对减缓气候补救变化措施的政治支持。该气候补救措施的中心思想是采取强硬而广泛的碳定价来应对基本的市场失灵，其可能增加生产成本并减少家庭收入。这些影响的作用是持久的：当在经济困难时，折衷的气候政策会造成严重破坏，如破坏未来温室气体排放定价的可信度，而该排放定价是进行长期有效的能源投资的决定性指标。草率地制定投资决策以刺激经济的恢复会使未来的减排变得更加困难。

当前的宏观经济疲软并不能保证我们可以实现不那么远大的减排目标。更可能的情况是，有两种相互抵消的影响。首先，缓释的边际成本已经降低

在全球金融危机之后，经济增长的恢复无需阻碍与气候变化的斗争

（欧盟温室气体排放交易体系——EU ETS——所允许的价格大致是2008年峰值的一半）。相对于气候政策的水平，支撑这种趋势的总需求的大幅下降当然可能是短暂的，但仍然存在一些问题：更低的私人减排成本意味着在原则上排放指标应该更紧而不是更松。

其次，这一点或许更重要，更低的能源价格为引入和锁定某些碳定价要素提供了机会。虽然存在反对增加财政负担的意见，但对于一个实施燃油控制价格的国家来说这是一个好机会，具体而言，采用自动定价机制将使绿色税收要素具体化。最近的中期矿物燃料价格预测的上升凸显出上述改革的紧迫性。

加强公共财政

这次经济危机以及应对政策导致很多国家的公共财政相较过去在长期中更加贫穷。G20中的发达经济体的财政状况遭到削弱，2008—2009年期间其GDP平均减少了6%，很多发展中国家的财政状况也在恶化。未来的挑战也许更严峻：例如，IMF认为人口老龄化所涉及的公共支出成本的现值或许是金融危机的10倍。因此，需要削减公共支出并大量增加税收收入——可能在发达经济体中平均要达到GDP的3%（Cottarelli和Viñals，2009）。

仅仅靠碳定价并不能解决这些深层次的财政问题，但是它仍可以起到显著的作用。例如，美国提出的排放交易计划在2011—2019年期间能够筹集约8700亿美元的资金，大致为预计财政赤字累计额的15%和GDP累计额的0.5%。通过纠正根本的资源分配不当，上述征税会因为比其他税收（例如公司所得税和向低收入工人征收的社会保险税）更少的扭曲成本而带来额外的益处。

为了抓住这些重要的收入机会，政府需要顶住通过授予免费的排放许可向生产者提供过度补偿的政治压力，这种许可也被称为“祖父条款”（或溯往原则）。庞大的租金已经被转移到欧盟的发电厂和工业生产者身上。类似的趋势也在美国出现。美国新的法律草案如果顺利通过的话，将导致由碳定价所带来的预计8700亿美元收入损失7000亿美元（损失超过了80%）（CBO，2009）。

大范围的排放许可溯往原则会给受监管的公司带来巨大的意外利润。某些评估表明，免费转让仅仅6%的排放权就足以补偿电力供应生产者扣减所有污染性资产价值的损失（其他人认为这个比例稍微更高一点，约25%—30%）。溯往原则至多只是一种减少那些处于国际竞争中的公司所面临的竞争风险的粗略方式，因为这种隐性补贴的对象是所有的生产而不仅仅

是出口。它也不会抵消国外温室气体排放定价偏低对竞争性进口价格的影响。或许最主要的是，排放权的免费分配不能保护消费者免受能源密集型产品价格上涨的影响：即使被授予免费的排放权，生产者也会有提高产出价格的激励，以保证其获得至少与销售排放许可相当的利益。更有效的应对方式是针对最贫困的消费者的福利损失进行补偿。

因此，排放权向完全拍卖进行过渡是至关重要的。由于实质性的溯往原则在政治上是不可避免的（至少在初期是这样），决策者应该致力于将其逐步淘汰。如果国际性碳定价的执行仍然不充分，那么最好是考虑所有有效的竞争性问题——并提出证据表明这些问题是相当适中的——采取有针对性的支持，而不是一般的补贴。就所有情况而论，应该对溯往原则相关权利的价值进行量化，并以税收支出的形式进行报告，以便公众获得公开讨论这个问题的机会。

贸易措施，例如边境关税调整（豁免出口的排放定价负担并相应地对进口征收费用）是一种可能的替代方案。但是其存在被误用的风险，即被用以逃避关税或骗取出口补贴，从而促使向保护贸易主义的偏斜，而这违背了世界贸易组织的法案的规则。况且，我们还远未明确上述的调整与排放许可的联系，尤其是在没有进行拍卖的时候。

反向燃料补贴是另一个重点问题。目前其每年的价值超过3000亿美元，造成显著的宏观经济和财政隐患，在低收入和中收入国家情况尤为突出。燃料补贴被广泛认为是一种援助穷人的低效办法（因为通常能源被富人不成比例地消费），并产生使用排放密集型能源的激励。IEA（2009）估计，通过取消燃料补贴，到2050年可以减少12%左右的温室气体排放。最近G20的成员承诺取消补贴，这是重要的举措，对其自身和作为其他国家的榜样而言皆是如此。

税收、管制与交易：危机带来的教训

危机强化了很多经济学家相较管制和交易体系对排放税收（碳定价的两个主要手段）的偏好。在欧盟，对ETS许可证需求量的下降有力地说明了制定政策时未能充分认识到未来的缓释成本。这种不确定性造成两者之间产生重大差异。例如，如果欧盟实施的是碳税收而非ETS，那么最近减排成本的减少将不会引起碳价格的下降，而是带来更大幅度的减排。尽管观察到的价格下降也许能产生某种自动稳定的作用，但价格波动性将对缓释投资带来负面影响，因为其意味着风险厌恶的投资者因此可能会要求比预期更高的收益。总的来说，如果产生了对稳定税收的激励，那

么实现某一缓释水平的成本可能因此会更低。

如果选择用排放交易代替碳税收，那么应该能尽可能地保证市场稳定。原则上讲，那些允许碳价格变动（例如管制和交易）与排放总量部分弹性（例如税收）共存的体系比单独的任何一种措施都要优越。这可以通过改变管制和交易体系来实现，例如设置一个价格下限（采取一个保留拍卖价格），或允许累积排放权以备将来之用，并/或设置价格上限（自发以给定价格拍卖无附加条件的权利）。然而，上述的措施本身也存在问题。最好是从源头上解决波动性，例如扩大选定措施的部门和地区覆盖范围。

刺激绿色复苏

在环境规划（绿色刺激措施）方面的开支有助于维持短期内的总需求量和就业。研究表明，这些措施可以带来比常规措施（如一般的消费或收入支持）更为强劲的增长效应。一项对20个国家的复苏计划进行的评估（HSBC，2009）确定，有超过4300亿美元（附加总支出的15%左右）被用以实现绿色目标。

然而，刺激支出也包括了“污染性”投资，例如有2700亿美元被投入到G20的公路建设工程。这种投资可能带来巨大的非环保效益，使得公路运输更具有吸引力，但是其大量增加了未来的排放量，除非通过适当的（甚至是更激进的）未来碳定价对其进行约束。

为了在促进经济从危机中复苏的同时避免浪费或低效的支出，我们需要仔细评估复苏计划（环境或其他方面的，包括税收减免）对需求的贡献。支出措施不能代替更有效的排放定价，尤其是在很多国家面临严峻财政挑战的情况下。风险源于政策配合的低效：公共支出为未缴费污染者所导致的未修正的外部性买单。

在再生能源项目方面的支出是一个有吸引力的刺激性措施，因为这些活动在某种程度上倾向于相对的劳动密集型（特别是在发展阶段）。然而，在危机之前，很多发达经济体对这种项目的公共财政支持就已经很高了——或许是太高了。例如，在美国、加拿大和欧盟等国家，对生物燃料的支持在2006年达到了约110亿美元，而其减排的成本远远高于欧盟的ETS。尽管我们预期在新技术的早期阶段会出现这种情况，但是这里没有任何迹象表明公共支出并非是低效的。即便通常在可再生能源发展的过程中前期成本很高，且回报期很长，可靠的排放定价对这个关键部分的有效发展可能比特定项目上的临时支出更为有效。

不过，即使在财政刺激逐步取消之后，大部分地区仍然需要气候公共支出。对于基础能源研究和开发

的公共支持有助于补救导致私人支出减少的知识产权缺失和收益的过度溢出。关键是为减少砍伐森林而启动新市场，森林砍伐导致了全球近1/5的排放。例如，可以通过促进发展健全的监控和核查安排，并对受影响的个人和社区提供补偿来实现这个目标。在低碳能源基本设施上追加公共投资有助于缓解未来能源需求的环境负担（大约有16亿人口不能获得电力供应，而对排放而言可能更为重要的是：很多发达经济体的资本置换需求不断上升）。调适投资（与基本的发展需求有密切关系，例如获得卫生、教育、用水和保健服务）也有可能成为一个财政挑战。

气候与复苏

在实现应对气候变化的同时维持从全球金融危机中复苏的过程中，挑战与机遇并存。潜在的双赢支出措施是存在的，但是更基本的关联和协同作用存在于应对这两个方面的更大范围的策略之中。更高的气候恢复能力可以促进宏观经济的稳定性，并减少贫困，而对缓释不可或缺的碳定价还可以有助于加强财政状况，这是很多国家都需要的。当前宏观经济疲软所导致的能源价格暂时下降提供了部分先机。但是，很多国家疲软的经济前景提醒我们需要对向排放定价的激进转移保持谨慎，在激进的排放定价中，相关的生产成本增加和家庭收入减少显著妨碍了复苏的步伐。然而，最关键的是要认识到，有效应对气候问题所需要的政策，包括由溯往原则下的排放许可转变为广泛的基础碳定价，在根本上是不变的，而且这依旧十分紧迫。必须对排放定价、支出和监管措施进行部署，时刻关注它们之间的平衡。■

Benjamin Jones是IMF财政事务部的经济学家，Michael Keen是该部门副主任。

参考文献：

Congressional Budget Office (CBO), 2009, *Cost Estimate for H.R. 2998, the American Clean Energy and Security Act, as amended and reported by the House Committee on Rules on June 26* (Washington).

Cottarelli, Carlo, and José Viñals, 2009, "A Strategy for Renormalizing Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies," *IMF Staff Position Note 09/22* (Washington: International Monetary Fund).

HSBC Global Research, 2009, *A Climate for Recovery: The Colour of the Stimulus Goes Green* (London).

International Energy Agency (IEA), 2009, *World Energy Outlook 2009* (Paris).

Jones, Benjamin, and Michael Keen, 2009, "Climate Policy and the Recovery," *IMF Staff Position Note 09/28* (Washington: International Monetary Fund).