

以负责的态度为能源定价

克里斯蒂娜·拉加德

国际货币基金组织总裁

全球发展中心，2014年7月31日

上午好！

很高兴再次来到全球发展中心，我要特别感谢南希·伯索尔和劳伦斯·麦克唐纳的盛情欢迎。

我们都知道，全球发展中心拥有顶尖人才，同时又深切关注世界最贫困人口。它是经济发展的不可缺少的催化力量。感谢南希、劳伦斯以及你们的所有同事开展的杰出工作。

你们可能记得，我上次来到这里是在“里约+20”可持续发展会议前夕。当时我谈到，为了实现可持续的未来，我们需要克服三重危机——经济危机、社会危机、环境危机。

今天，我想继续谈谈第三个领域——环境危机，这正成为我们这一代和我们这个世纪面对的最严峻挑战之一。我们的子孙后代也将根据这个问题来评价我们。

如果我们无所作为，我们将面对一个凄惨的未来。我们的美好生活将随着冰面一起融化、像酷日下的水一样蒸发、像沙暴里的沙子一样毫无生气。地球上最贫困、最脆弱的人将首当其冲。

显然，我们不能让这种情况发生。我们必须抗击环境面临的这些重大威胁——这是一项极为紧迫的任务。为此，国际社会必须团结在一起。但是，各个国家也能够、并且必须发挥自己的作用——这就是我今天谈论的主题之一。

基金组织在其中起到什么作用？两年前，我承诺，基金组织将努力提供实践方面的指导（一种“工具箱”），帮助成员国以负责的方式对能源进行定价。

今天，我们在履行这个承诺——我们发布了一本新书：《正确设定能源价格：从原则到实践》。实际上，这就是我们承诺提供的工具箱。

所以，我今天上午想谈谈三个问题：

- 首先，为什么环境问题（特别是与能源生产和使用有关的问题）对基金组织来说这么重要。
- 其次，我们所说的“负责”的能源定价是指什么。
- 第三，在实践中如何运用这一原则。

环境问题与基金组织

我首先谈一谈基金组织为什么关注环境。原因很简单：环境恶化导致经济恶化。环境的破坏会影响宏观经济，影响财政政策的设计和效果。

所以，如果环境的破坏对宏观经济很重要，其对我们的工作就很重要。我们知道，矿物燃料对环境来说是一把双刃剑。上个世纪，全球生活水平空前提高，如果没有从这些燃料中取得的能源，这根本不可能实现。

不过，我们似乎失去了一些古老的智慧，忘记了均衡和适度的重要性。

这是因为，尽管能源带动的经济不断扩张，世界变得越来越富有，但我们直到最近才充分了解，我们宝贵的、不可替代的自然资源遭到了怎样的破坏。

想一想温室气体的大气浓度的螺旋上升。根据政府间气候变化专门委员会的最新评估，如果不采取强有力的政策回应措施，到 2100 年，温室气体将导致地球温度上升约 3-4 摄氏度。

想一想污浊的空气。这主要是燃烧矿物燃烧导致的。根据世界卫生组织的分析，仅室外空气污染就造成每年 320 万人过早死亡。同时，由于机动车交通疯狂增长，人们每天将大量时间浪费在道路拥堵中。

我们该怎么办？我们显然不能把时钟倒拨回工业革命以前——这既不可能，也不可取。唯一的办法是，政策制定者保护而不是掠夺环境，管理而不是破坏我们的宝贵资源。

正如美国诗人温德尔·贝里说的：“珍惜地球的剩余资源，促进其更新，这是我们生存的唯一真正希望。”

但有时诗人需要一些帮助——关于如何“珍惜和促进”的明确、有效、实用的建议。

我们都知道，对于这个问题，没有一个简单的解决办法。保护环境涉及很多方面，例如，开展研发工作，改进电力和交通系统的基础设施，以及建立针对采掘业的适当的税收和监管体制。

不过，在所有这些方面，财政政策必须发挥核心作用。结论很简单：要想做对事，就要定对价。我们要保证，价格不仅反映提供能源的成本，而且反映其对环境造成的影响。

这就是基金组织最主要的切入点。

我们在这方面已经开展大量工作。例如，我们在努力推动取消能源补贴。正如基金组织去年发布的一项研究所探讨的，能源补贴对地球有害，对经济有害，对预算有害，对社会公平有害。

但我们远远不止需要取消直接的现金补贴，我们要确保各国的能源税体系正确反映对环境的影响。

在这点上，我要非常明确地指出：我们需要的是更明智的税收，而不是更高的税收。这意味着，要调整税收体系，更高效地实现财政目标，其中特别是将收入用于降低其他税收负担。从能源税中取得的收入显然还可以用于偿付公共债务。

我们预计，这类税收转移对经济造成的负面效应不会很大——总的来说，就是通过纠正市场失效让经济更好运转，从而增加收入。

当然，征收能源税不是唯一的途径。我们当然可以想想其他好的办法，比如，政府出售污染权的计划。排放总量限制和排放权交易制度已经实行了若干年，若得到妥善安排，将提供一个能实现相同目标的合理替代方案。

负责的能源定价是指什么？

下面是我今天要谈的第二点——政策制定者如何设计负责的能源定价？

运用财政工具，让能源价格体现对环境的破坏，这并不是艰深的科学。这其实是基本的税收原则，或者，实际上就是常识。两个主要问题是，适当的税基和适当的税率。

仔细瞄准环境危害源十分重要。例如，要保证对不同燃料的收费与这些燃料的排放量成比例。这样，我们就能正确地设定污染性燃料、中级燃料、清洁燃料的价格，从而使环境损害正确地反映在能源价格中。

这进而会促动人们在各个方面做出环保的选择——例如，发电机采用轻污染燃料或安装排放控制技术；住户减少开车，或升级到更节能的车辆或家电。

运用针对具体环境损害源的单一财政工具既是有效的，在管理上也是简便易行的。它好于零散的、未经协调的政策——例如，让一些制造商安装某些控制技术，要求其他制造商使用某些燃料，或奖励住户购买某些车辆。

总的说来，我们可以使用简单得多的手段——单一财政工具，来促进同样的良性行为。一旦我们对坏的事物定对了价，就无需过于担心如何为好的事物（如可再生能源）提供补贴。

一旦我们知道对什么征税，下一个问题自然就是征多少税。同样，这在原则上简单明确。根据环境破坏程度确定税率，这构成自动的制约与平衡关系。

如果税太低，能源的生产和使用就不会产生从社会上讲有益的许多变化，环境就会受到损害。如果税太高，能源生产成本就会过高，经济就会受到损害。

所以，这是一种微妙的、但极其重要的平衡关系，我们必须保持这种平衡。为此，政策制定者需要在一定程度上了解环境破坏程度，以及这对于适当的能源税收制度意味着什么。

将原则付诸实践

这把我带到第三个问题——将原则付诸实践。这正是基金组织新书的重点所在——为政策制定者提供关于“定对价”的可行指导。

这本书（或“工具箱”）的独特贡献是，它给出了一种实用方法，用来量化发达和发展中国家的环境破坏。它显示了这种破坏对于适当的能源税意味着什么，以及政策改革的好处。

我首先提醒大家注意一个显而易见、但至关重要的方面。在衡量环境破坏方面，有很多争议和不确定性——例如，对于未来的全球变暖程度，或更清洁空气能够挽救多少生命，我们该用怎样的价格来体现。有可能对这些事物赋予很多看来合理的数值，但基金组织并不负责告诉各国政府应该做出什么样的数值假设。

这本书提供的是一个理解这个问题的框架——决定环境破坏的主要因素。它针对 150 多个国家，估计了煤、天然气、汽油和柴油价格能体现各自的环境成本所需的税收水

平。它还提供了附带的电子表格工具（可在线使用），用来分析这些因素在其他假设下的政策启示。

所以我们认为，我们的贡献是，协助为关于这一问题的讨论提供信息，表明其他假设的政策含义，并提供一个基准，据以评价其他不那么高效的政策，从而使政策制定者能够更好地了解其中的权衡取舍关系。

我们这里不是展开技术讨论的场合——即，如何衡量空气污染导致的死亡或交通拥堵成本。想了解这些，去读那本书吧！

我只想谈谈另一个重要的方面——根据我们的评估，能源定价不当的情况非常普遍。

拿煤作个例子。煤是所有燃料中污染最严重的，但几乎没有哪个国家对煤的使用征收有意义的税。我们的工作显示，即使只体现碳排放对环境造成的破坏，对煤炭的合理征税水平平均而言应达到当前世界煤炭价格的三分之二左右。在大量人口暴露于空气污染的国家，煤炭税还应更高，在有些国家应达到几倍之高。

机动车燃料呢？这方面应考虑很多成本——显而易见的成本是碳排放和空气污染方面的破坏，另外还包括道路拥堵和交通事故风险增大带来的成本。如果所有这些成本都体现在汽油和柴油税中，发达和发展中国家都要征收相当高的税。

在这方面，一些国家已经走在前面。例如，许多欧洲国家已经对燃料征收了与其破坏程度基本相称的税。对这些国家来说，今后更为重要的是，传统燃料税与更新型方法之间的适当搭配（这些新方法如，在交通繁忙的道路上，对高峰期驾车按行驶里程收费）。

我们还需确保最贫穷和最脆弱住户得到保护。但需要明确的一点是：将能源价格人为地维持在低水平并不利于保护穷人。相反，政策制定者应将重点放在税收体系的总体公平性上——并确保所有人都能获得充分的医疗、教育和社会福利。

推进能源价格改革可能并不容易，但显然是非常有意义的。能源价格改革能带来三个好处——挽救生命，挽救地球，挽救预算。例如，我们估计，这些政策能将矿物燃料导致的死亡减少 63%，使碳排放下降 23%，使收入增加 GDP 的 2.6%。

以上分析说明了行动的紧迫性。是的，我们需要通过全球合作，应对气候变化这样的全球挑战。为此，我们大力支持目前国际上在推进减轻对气候影响的政策方面所做的努力。不过，事实证明这项工作很困难，因为采取这种行动的成本是显而易见的，并且是由当地社会承担的，而行动的好处在更长时间才体现出来，并且在更大程度上分散于全球范围。

但各国不应以此为借口不采取行动，正如我们已经指出的，各国能从本国利益出发，独立采取很多措施保护环境。如果每个国家都能有效治理自己的环境，我们整个地球就会变得更好。

结语

我来就此做个总结。我们不能期望能源价格改革一蹴而就。需要让人们了解，为了应对日趋严峻的环境挑战，显著提高能源价格是必要的，实际上也是不可避免的。

但正如纳尔逊·曼德拉曾经说过的：“在事情未成功之前，总看似不可能。”所以，让我们行动起来——在国家和全球层面采取行动。我们知道该往哪儿走，也知道怎么走，所以，让我们踏上征程吧。

我向你们承诺，基金组织将帮助各国向前迈进——我们将提供政策建议，在各国需要时还将提供技术援助。我们将同舟共济。

十分感谢。