



应对 COVID-19 财政政策特别系列

本文是财政事务部为帮助成员国应对冠状病毒紧急事件而撰写的系列说明之一。本文内容仅代表国际货币基金组织（“基金组织”）工作人员的观点，不一定代表基金组织及其执行董事会或管理层的观点。

实现绿色的经济复苏

目前，全球财政政策正确地把重点放在应对 COVID-19 引发的经济危机上。但气候变化危机仍然存在，有必要采取果断的政策行动来进行应对。事实上，目前应对 COVID-19 危机的决定可能影响未来数十年的气候和人类健康状况。这要求财政政策制定者采取“绿色”措施来应对危机，防止这场危机引发另一场危机。对此类措施的公共支持可能在 COVID-19 危机之后有所增强。

关于本说明的任何问题和评论请发送至 cdsupport-macrofisc@imf.org。

一、背景：冠状病毒危机不会改变气候，但应对措施会改变气候

COVID-19 引发的经济危机不会改变基本的气候挑战或合理的应对措施。即使长期的全球衰退对大气温室气体排放存量也只能产生适度影响。因此，提高排放成本至关重要，这是解决气候变化核心的外部性问题的关键。同时，这仍需要采取进取的政策行动，例如，将全球升温控制在 2 摄氏度或以下需要快速逐步采取措施，相当于到 2030 年至少征收每吨 75 美元的全球碳税，而当前全球平均碳价为每吨 2 美元。¹

当前的决定将影响未来几十年的气候状况。卫生和经济危机的共同影响对各经济体和人类生命造成了严重威胁，这促使世界各国采取恰当、迅速和非常规的政策行动。危机的深度和应对措施的规模意味着，目前采取的政策措施可能对全球经济产生长远影响，并将在未来几十年中塑造各国社会。这进而将影响碳排放和气候问题。例如，除非制定正确的能源价格，否则刺激措施带来的额外投资将在清洁和污染行业之间出现错配。

因此，财政政策制定者应该构建“绿色”的经济复苏。在当前危机防控阶段，“绿色”复苏的空间可能比较有限，因为我们的首要优先事项是为家庭和公司提供紧急救助，不应因气候考虑而推迟或破坏这一优先事项。但随着经济企稳、停工措施放松，广泛财政刺激的范围和需求将会增加，尤其是对提高总需求和就业的绿色措施的需求。而且，即使在危机防控阶段，支持气候目标且不破坏危机防控政策有效性的政策行动依然存在。

¹ 基于基金组织 2019 年 10 月《财政监测报告》总结的研究。

对绿色政策的公共支持可能在 COVID-19 危机后有所增强。政策制定者将提出如下理由，与疫情相比：（1）气候危机可能看似遥远，但会快速侵袭；（2）准备工作非常关键且需要数年时间；以及（3）不做准备的代价远高于准备的成本。事实上，限制排放可能将缓解呼吸疾病（例如，来自空气污染）的风险。²

财政部门应该计划使这些政策和项目“准备就绪”。当局已经在设计一揽子刺激措施，这些关注气候问题的政策和项目需要快速做好准备，以便纳入一揽子方案中。这个准备阶段可能也包括在财政部门内部构建相关能力，以帮助管理刺激计划环保部分的实施阶段。

二、行动：实施绿色经济复苏的政策措施

每个国家的情况将存在差异，例如，宏观经济条件、财政空间、已经推出的广泛的一揽子刺激措施的程度、纳入气候考虑的能力、气候承诺的雄心以及对其他政策目标的重视。然而，一些原则仍有助于财政政策制定者采取“绿色”措施应对 COVID-9 危机。

选择支持绿色（而非褐色）的经济活动

- 公共投资项目可以重点关注：
 - 加强气候智能型基础设施（例如可再生能源，实现电网和公共交通现代化，改进数字基础设施以利用全球远程办公的经验）
 - 开发并采纳气候智能型技术（例如电池/氢能/碳捕获）
 - 支持气候适应工作（例如防洪，坚固的道路和建筑）
 - 避免碳密集型投资（例如化石燃料动力和大排量汽车）
- 为受危机影响的穷人提供收入支持的公共工程计划可以着眼于支持气候适应工作的项目（如灌溉）。
- 优先为绿色行业/活动（而非褐色行业/活动）提供债务担保和其他支持。

支持褐色经济活动以取得气候进展为前提

- 碳密集型行业/公司在危机中获得支持的要求是，其致力于实现减排目标和/或确保公平地向低碳经济转型（例如出资关闭煤矿并为工人提供提前退休和再培训的一揽子计划，零排放车辆销售比重，以及为国际运输开发清洁能源）。
- 获得更长期公共支持的大型公司可能需要披露其碳相关工作。

正确为碳定价

- 在低油价和需要重建财政状况的背景下，提高碳税（或密切相关的工具，如燃料税）和取消化石燃料补贴恰逢其时。在很多国家，实行每吨 75 美元的碳税后，零售价格的上涨幅度低于近期全球油价的暴跌。
- 当局可使用推广零排放车辆的节能补助、提高能效等措施有效加强碳税机制，并应该以帮助低收入家庭和受到过于严重影响的工人和社区的措施作为支撑。

² 例如，见基金组织 2017 年 10 月《世界经济展望》第三章，以及 2018 年 6 月《金融与发展》。

- 对运输和受到最直接影响的其他部门的支持不应采取破坏碳定价目标的形式，例如通过减少燃料或与出行相关的费用。

评估支持措施对气候的影响

- 刺激措施应根据对气候的影响（积极影响和消极影响）进行筛选。环境标准不应放松。
- 当局可能需要评估刺激措施对气候的影响并在预算中进行报告，前提是这不会造成重大延迟。（更广泛来看，各国应避免中止“制定绿色预算”的努力——在预算过程中整合环境和气候要素）。

构建绿色融资

- 考虑以绿色债券为额外的气候支出融资。
- 当局可调动私人资金开展绿色投资（例如通过定向和透明的担保）。
- 要求获得公共支持的银行披露其投资组合的气候准备情况。

制定全新、进取的中期气候计划

- 财政部门应该与其他部门合作，在被推迟但重要的联合国气候变化大会之前提交反映各国新排放前景和政策的修订版排放计划（“国家自主贡献”）。

协调并支持其他国家

- 为扩大减缓工作并避免一个国家的努力被其他国家破坏，秉承相同观念的国家可围绕碳价下限达成一致，并对发达国家适用更高的碳价下限。当局还可以考虑为碳价下限提供补充，针对从减缓措施不够充分国家进口的碳含量适用“碳税边境调整”。
- 较高收入国家可增加对低收入和脆弱国家的资金支持，帮助后者减少排放，适应气候变化的后果，同时最紧迫的是，补充可能因应对 COVID-19 危机而枯竭的灾难应急基金。