



概要

全球变暖正在威胁我们的星球以及全世界人民的生活水平，将气候变化限制在可控水平的机会窗口正在快速关闭。二氧化碳排放是这一令人担忧趋势的关键驱动因素。财政政策可发挥重要作用。本期《财政监测》报告指出，政策制定者需要采取紧迫行动来缓解气候变化，从而减少其破坏性和致命的影响，包括海平面上升和沿海洪灾、更频繁的极端天气事件和食品供应中断——这些是影响全球所有人的关键问题。

截至目前的行动还不够。2015 年巴黎协定的方向是正确的，但各国做出的承诺远不足以将全球变暖控制在科学家认定的安全水平——相比工业化之前的温度不超过 2 摄氏度。此外，各国是否按协议执行减排仍具有不确定性。政策行动推迟时间越长，大气层中积累的排放越多，稳定全球温度的成本就越高昂——更不要说采取政策行动。更美好的未来可能变成现实。可用的科技和政策手段能够实现从煤炭和其他污染性的化石燃料向更清洁的能源转型，同时维持强劲的经济增长并创造就业岗位。要实现必要的转型，一个关键的挑战在于成本和效益的分配方式能召集足够的国内和国际政治支持。

缓解气候变化的财政政策

《财政监测》报告指出，在各种减少化石燃料二氧化碳排放的减缓策略中，碳税——按照化石燃料供应（如来自炼油厂、煤矿、加工厂）的碳含量比重进行征税——是最有力且最有效的，因为它们能使企业和家庭找到成本最低的方式来减少能源使用，并转而使用更清洁的替代能源。在一些国家，收入较低家庭的税收负担占家庭消费的比重略高于收入较高的家庭（例如，中国和美国），但在其他国家（加拿大、印度）则基本持平或略小。

本章分析了各国实施减缓战略必须制定的碳价以及与其他减缓工具之间的权衡取舍。将全球变暖控制在 2 摄氏度以内需要大规模的政策措施，如立即在全球范围内实施碳税并迅速上调，2030 年达到每吨二氧化碳征税 75 美元。在这种情景下，未来十年中家庭平均电价与基线情景相比（不采取政策行动）将累计上涨 45%，平均油价将累计上涨 15%。该税种的收入（二十国集团国家 2030 年占 GDP 的平均比重为 1.5%）可以重新分配，例如帮助低收入家庭、支持受到严重影响的工人和群体（如采煤地区）、削减其他税收、为清洁能源基础设施投资或联合国可持续发展目标提供资金、降低财政赤字或向所有群体等额分红。本期《财政监测》报告从经济效率和对收入分配影响的角度对收入的使用进行了比较。例如，碳定价与向所有群体等额分红（而非降低所得税）相结合，将使收入重新分配给受优待的低收入群体，但经济效率却没有提高。中间方法是，比如为 40% 最贫穷的家庭以及脆弱工人和群体提供补偿，其余四分之三的收入用于其他目标，如生产性投资或所得税减少。

弃用化石能源的转变将不仅会改变一个经济体，还将深刻地改变家庭、企业和各群体的生活。重要的是，这种转变将带来额外且显而易见的国内环境效益，如降低空气污染致死率（2030年，仅二十国集团国家实施每吨75美元的碳税即可使过早死亡人数减少725,000人）。采用新技术的企业将赚取利润并创造就业；2017年，全球可再生能源部门创造的就业岗位已达到1100万个。

若碳税不可行，排放交易系统（拍卖或交易分配的排放许可）可能同样有效，前提是它适用于大范围的经济活动。若这些减缓策略都未达到必要规模而无法使用，“收费返还”（对高于或低于平均排放强度的产品或经济活动进行收费或返还费用的系统）或制定规章（如排放率和能效标准）可能创造三分之二的二氧化碳减排机会。收费返还和规章制度促使人们和公司转向更加环保的能源，但不阻碍使用能源的经济活动。为了全面实现必要的减排目标，需要大力推动收费返还或规章的使用，更大程度上扰乱现有的生产流程。通过次优的工具缓解气候变化的经济成本仍低于全球变暖的破坏性影响。

通过国际合作构建共享的未来

部分发达和新兴市场经济体已开始使用碳税和排放交易系统，但这还不够。实际上，当前全球排放的平均价格为每吨二氧化碳2美元，仅为实现2摄氏度目标所需价格的很小部分。通过在最大排放国之间达成碳价下限协议，来尽早加强实施巴黎进程。这将提供一个基于统一指标的透明目标，保证不会因能源成本增加而削弱国际竞争力。若前三大排放国（中国、美国和印度）参与，该协议就能覆盖全球一半以上的排放。低收入和新兴市场经济体可享受更低的碳价下限或国际转移。该安排通过就核实程序达成一致来协调不同的政策路径（例如，国家层面的排放交易系统、收费返还或监管手段）。

实现稳定气温的目标不意味着全球整体能源投资必须进一步大幅增加，而是意味着迫切需要将能源供应投资转向低碳来源。这是因为如今建设的基础设施将决定未来几十年的排放水平。此外，还需要其他政策，如研发激励措施，（在充分实现规模经济效益之前）提振对低排放技术需求的临时性财政激励，以及为加快获得私人资本构建绿色债券市场。正在考虑更长期投资（如发电）的企业需要确定的未来税收和监管政策，因此政策制定者应在尽可能长的时期内锁定减缓政策，包括向全球各界做出承诺。

不同的政策工具各有利弊，但气候危机迫切存在，这呼吁各关键利益相关方采取所有妥善的政策措施。财政部长可通过实施碳税或类似政策来应对这一危机，借助补充性税收或支出措施提高各界对气候变化减缓的接受度，制定充足的清洁技术投资预算，并在国际层面上进行战略协调。