

世纪挑战

气候变化与全球市场失灵密切相关，必须将之与政府债务以及全球经济失衡问题共同加以解决

Alex Bowen、Mattia Romani 和 Nicholas Stern

目前全球经济主要面临三大问题，即政府债台高筑、储蓄国与消费国之间鸿沟凸显、低碳经济势在必行。这三大问题彼此关联，并且必须同时解决。某些解决方案可能彼此间相互促进；另一些则可能顾此失彼。在此方面，IMF完全有能力发挥主导作用。

挑战

其一，为应对近来的全球金融危机和经济增长的衰退，世界各国政府纷纷加大了财政支出，以支撑其金融体系并提供财政刺激。与此同时，各国的税收持续下降。目前，这些国家的政府正面临不断攀升的公共债务，因而必须向债权人表明其已制定行之有效的削减财政赤字的中期战略。IMF的Carlo Cottarelli 和 José Viñals指出，此举将给公共财政带来重大挑战。如果不采取进一步的措施，预计发达经济体的债务与GDP的比率在2008—2014年间将上升50%以上，从75%达到115%（《金融与发展》，2009年12月）。这一难题在至少十年内都不太可能得到解决。

其二，全球经济仍表现为宏观经济发展的显著失衡，尤其是全球储蓄—投资和资本账户的失衡。这种失衡使得全球经济难以恢复至21世纪初的增长水平：一方面，债务国极力想控制经常账户赤字；而另一方面，债权国却无法充分推动国内需求的增长。不过，如果各国贸然采取措施来解决这种失衡问题，又可能再度对金融体系以及投资和贸易流动的稳定性造成严重破坏。此外，失业率居高不下所产生的政治压力本身也会限制贸易的发展。减少这些失衡的举措应该目标明晰而又循序渐进。

其三，全球必须迈向低碳经济的发展模式。原有的发展模式可能会导致温室气体(GHG)浓度升高，使得气温出现过去数千万年所未有的变化，从而带来极其剧烈的影响。目前全球每年的GHG排放量约为470亿吨二氧化碳当量。为了完成国际公认的避免气候恶化的长期目标——将全球气温的上升幅度控制在2摄氏

度（相对于19世纪中叶的水平），全球GHG的排放量必须在2020年前降至大约440亿吨，在2030年前降至远低于350亿吨，在2050年前降至远低于200亿吨；即便如此，实现目标的几率也只有50%。如果在今后40年间全球经济年增长率达到2%—3%（即经济总量增至3倍），则每单位产出的GHG排放量必须降低至约为原来的1/8。无论从何种标准来看，这都是一个彻底的转变过程，它要求我们在2050年前基本上完全实现电力生产的去碳化。同时，各国必须大力开展减排方面的持续投资，并且精心制定相关政策，以矫正因GHG排放的外部性所导致的市场失灵。完成这种转变将需要耗费数十年的时间，其中接下来这十年尤为重要。这十年将确定技术和基础设施（尤其是能源技术和基础设施）的发展路径，在此期间我们还将面临长期资本资产仍为碳密集型的风险。碳排放的增加将导致GHG浓度的上升，而其一旦升高将难以降低，所以如果迟迟不采取行动，后果将极其严重。

协同作用

认识到上述三大挑战之间的相互作用至关重要：如果不能有效地应对其中任何一个挑战，都将造成极其严重的后果。某些协同作用尤其重要。

从短期和中期来看，通过碳市场或税收进行碳定价可以为政府带来急需的财政收入，并缓解公共赤字问题。此外，在全球经济放缓之际投资于低碳基础设施建设，能够有效地利用此前未被充分利用的资源，降低挤出其他重要投资的风险。

从长期来看，去碳化的能源体系意味着化石燃料进口量将大幅降低，从而给那些经常账户出现赤字的化石燃料净进口国的贸易收支带来正面影响。而这也有助于增强这些经济体适应化石燃料价格剧烈变动的能力，从而降低能源补贴压力。与此同时，低碳经济增长还将带来其他众多益处，使整个世界变得更为清洁、噪音更小、更加安全，生物多样性更为丰富。

转向低碳经济发展模式将会带来巨大的投资机会。合理的激励和可靠的长期政策框架将推动私营部门投资于低碳技术，从而减小计划性储蓄和投资之间的某些失衡现象。此种失衡现象在私人储蓄率较高、经济高速增长的国家中尤为显著，这些国家非常需要能够提高生产率的国内投资。

转变全球经济发展模式所需技术变革已经开始，如果潜在创新者相信政府将长期致力于制定应对气候变化的合理政策，我们就可能迎来一个伟大的创新时代。因此必须尽快消除那些阻碍创新的市场失灵。低碳技术为全球经济带来的变革将可以与蒸汽机、电力或者信息技术相媲美，甚至有过之而无不及。如同以往那样，技术进步所带来的显著溢出效应将促进经济发展，从而带来应对上述几大挑战的解决方案。

矛盾

不过上述三大挑战与相关政策之间也存在矛盾。

低碳经济可能导致碳密集型产品及其替代品的价格相对较高，造成部分资源配置不合理的混乱现象，以及实际收入增长的暂时性微幅放缓。同时，部分低碳技术可能会阻碍生产力的发展，至少在初期会存在这种情况。鉴于全球经济衰退对实际收入和消费者信心的不利影响，以上所提到的状况可能会影响公众对气候变化政策的支持。利用绿色税收收入来降低其他税负可能将起到某种程度的弥补作用，但该方法本身也存在局限性，因为政府还需要减少公共债务、刺激研发支出，而富裕国家还要为贫困国家提供更多的资金，以帮助它们适应气候变化并实施减排。但是如果政府政策能够有效地利用提高能效的机会，那么即便能源价格上涨，整个经济体的能源支出也将很快下降。

化石燃料净出口国对该转变所持的态度将至关重要。如果其降低化石燃料价格，就会对经济模式的转变造成破坏，使可替代燃料技术相对更为昂贵。而如果它们通过提高价格来最大限度地提高短期收益，则会给那些能源进口国的企业和政府带来更大的预算压力，使得后者处于更加弱势的地位，被迫提高计划性储蓄净值，从而导致全球经济发展放缓。在这种情况下，制定强有力的碳定价政策将有助于解决该问题。

刺激私人投资可能有助于矫正部分失衡现象，但若转向低碳经济时需要更多的公共物品（如与能源和交通有关的基础设施，以及初期的研发投入），则有可能进一步增加对公共部门预算的压力，从而挤出其他投资。因此，在投资耗费巨资的大型基础设施项目时，由于是在目前全球银行体系的金融中介能力已被削弱的情况下，我们可能需要运用创新的融资和风险

共担方式。与此同时，发展中国家也需要采用类似创新方式来实现经济模式的转变。

国际货币基金组织的作用

利用协同作用并处理此类矛盾是IMF职能的核心部分。管理短期风险和机会与促进长期可持续增长和金融稳定性两者之间密不可分。IMF完全能在此方面发挥重大作用，尤其是通过以下措施来实现这一点：

- 帮助各国政府分析和制定相应的政策，以应对那些阻碍其向低碳经济转型的市场失灵。

- 支持相应政策，这些政策旨在利用低碳投资之间的协同作用，并调节全球储蓄—投资失衡。

- 监控和管理上述矛盾所导致的风险，确保未来十年内的政策目标围绕这三大挑战，即控制金融危机后的公共财政支出、调节全球的失衡现象，以及向低碳经济转型。

- 帮助创建其他融资渠道，以应对气候变化，从而在对各国的低碳发展战略提供支持的同时，无损于其管理本国公共财政的能力。

- 与其他国际金融机构和联合国合作，通过使各方对协同作用及矛盾达成共识，帮助开展相关的国际合作，为税收、金融和风险共担方面的国际性创新方案提供支持。

在此背景下，IMF拟定的“绿色基金”应运而生，受到各国政府的青睐。其将为适应气候变化以及转向低碳技术提供支持，该基金采用创新金融工具，对于那些亟需缓解赤字压力的政府尤其具有吸引力。同时，其将向发展中国家保证：新的融资渠道是对常规发展援助的补充，而不会影响到原有的援助。

气候变化与全球市场失灵密切相关。我们所面临的挑战是如何进行谨慎有效的管理，使世界经济的发展模式完成重大的转变，重新步入一个富裕稳定的发展时期。如果不能实现这一目标，将从根本上削弱我们应对全球贫困状况的能力。这是全球公共政策和公共财政所面临的世纪挑战。■

Alex Bowen是伦敦经济学院葛量洪气候变化与环境研究所首席研究员，Mattia Romani是该研究所高级访问学者，Nicholas Stern是伦敦经济学院经济学与政府管理IG Patel教授兼葛量洪气候变化与环境研究所所长。

参考文献：

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