

基金组织概览

环境政策

应对能源产生的环境影响的财政政策

2014年7月31日



德国 Cottbus 的煤电厂。从现行能源定价向有效能源定价的转变有助于减少污染致死事件。（图片：Michaela Rehle/Reuters/Newscom）

- 各国应在能源价格中反映燃料使用的健康和环境成本
- 对能源使用制定合适的收费可削减其他税收
- 各国财政部可以启动改革，无需等待全球行动

基金组织发布的一份新报告指出，财政政策应在让能源价格反映与能源使用相关的健康和环境的有害副作用方面发挥中心作用。

许多国家的能源价格不当，原因在于他们未能反映环境损害，尤其是气候变化、空气污染和诸如交通事故与拥堵等由机动车辆的使用产生的各类副作用。无论是能源还是其他任何产品，价格应该能让消费者准确评估与产品相关的实际成本。

根据基金组织的报告，许多国家过于依赖一般的所得税、工资税和消费税来实现财政目标，很少依赖对能源使用征收的税收。

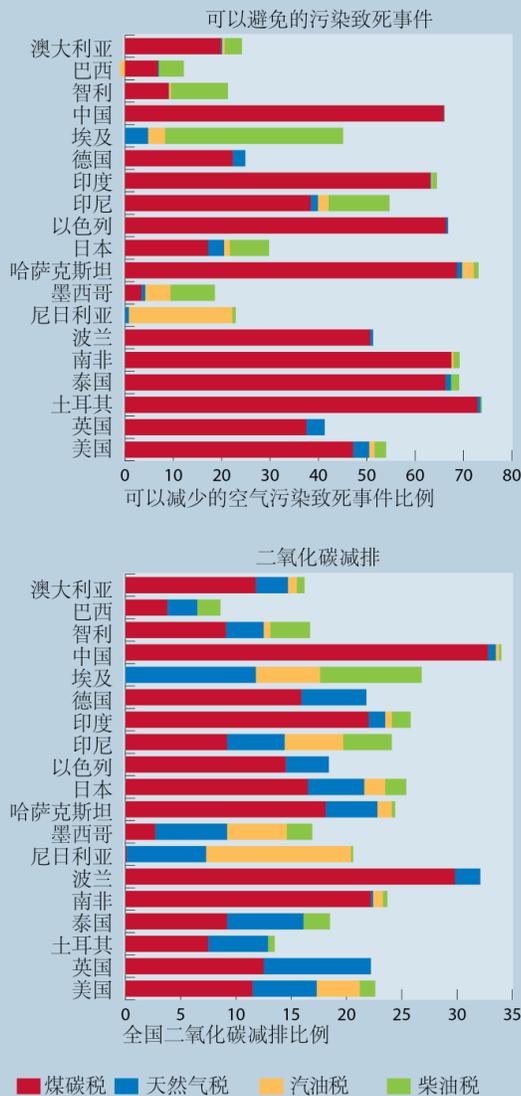
税负转嫁

报告强调，能源税改革不一定要征收新税收，而是可以重点关注改变税收体系的结构，减少那些很可能给效率和增长带来最大伤害的税收，例如所得税，更多地倚重经过仔细设计的能源税——即更明智地征税，而不是提高税收。根据报告，纠正能源价格涉及将许多国家已广为接受且管理简便的汽车燃料税扩大至其他化石燃料产品，例如煤炭和天然气，或对这些燃料的排放征税，并使这些税收的税率与环境损害相对应。

“燃料税改革可以给健康、环境和财政带来巨大好处，”基金组织财政事务部主任 Vitor Gaspar 称。“据我们估计，在全球层面，从当前情况转为实施有效的燃料价格将使与化石燃料燃烧污染相关的死亡数下降 63%（主要是减少燃烧煤炭导致的死亡数），可将与能源有关的碳排放削减 23%，并使收入增加，增幅相当于 GDP 的 2.6%。”（见图 1）。

矫正性税收可以获得健康和环境收益

上图显示的是矫正性税收能减少的污染致死事件，主要是来自对煤炭的税收。下图显示，除五个国家外，图中所有国家的二氧化碳减排空间中，一半以上可以由课征煤炭税来实现。



诸如对燃料使用征收的环境费等财政工具会对经济行为产生巨大激励作用。这些工具：

- 是在探索如何能降低能源使用产生的对健康和环境的有害副作用方面（转而使用更清洁的能源、使用燃料效率更高的车辆，以及节约使用空调等等）的最有效方法，只要确实将这些工具直接针对正确的收费基础（例如，应针对排放而非电力消费）；
- 可以在给经济造成的总体成本最小的情况下实现环境保护目标，只要能有效地使用环境税收入（例如，降低财政体系中更大税种的负担，或给具有社会价值的支出提供资金）；
- 可以正确平衡环境成本与收益，只要能将税率与环境损害对应起来。

量化损害

财政工具在理论上较为成熟，但之前一直未能将原则付诸实践，因为大多数国家几乎没有与能源相关的环境损害规模的信息。“我们的研究为各国量化能源使用产生的有害副作用提供了实际指导，并为 150 多个国家展示了正确征收煤炭、天然气、石油和车用柴油税的政策意义，”基金组织环境财政政策首席专家、报告的主要作者 Ian Parry 说。

“例如，通过评估不同国家有多少人受煤炭发电厂、车辆等产生的污染影响，并结合健康专家就环境影响如何提高各类心脏和肺部疾病风险提供的证据，可以衡量空气污染对健康的影响，”Parry 说。

报告得出，对化石燃料产品征收的合适费用等于燃烧燃料的排放率乘以每单位排放产生的环境损害。至少在过渡期内，需在汽车燃料税基础上征收额外费用，以反映交通拥堵、事故和道路损害的成本，但在长期内，针对具体的拥堵问题（例如，繁忙公路上的高峰期费用），各国可部分转向采取基于距离的征税法。

应用研究结果

鉴于各国财政部在管理能源税中的作用，他们可以积极参与纠正能源价格，也许这也可作为更广泛的税负转嫁工作的一部分。鉴于潜在的巨大国内环境和财政好处，改革无需等待全球在气候政策上的合作。报告指出，可通过具有针对性的措施缓解对脆弱家庭产生的影响，例如，加强社会安全网。由于低能源价格产生的大多数好处均为高收入群体享有，因此，与抑制能源价格相比，在改革的同时采取措施缓解改革冲击可以更有效地帮助弱势群体。

虽然在衡量环境损害中存在一些不可避免的争议（例如，如何给全球变暖成本定价或给污染造成的死亡人数变化进行定价），但报告中所提的方法和随附电子表格工具可以适应不同的观点，且可以充当政策对话的有益起点。

相关链接：

[基金组织与环境](#)

[定价数据库](#)

[博客：推进能源价格改革](#)

[新书发布会网上直播](#)

[拉加德的演讲](#)