

# 美国应对气候变化的财税政策

■ 陈立宏

美国应对气候变化政策由国会和政府共同主导，相关利益方参与决策，联邦和州政府各自确定政策体系。联邦政府重点关注气候变化科学研究与政策制订、可再生能源及其他能源科技开发利用、建立全球气候观测体系、强化资源管理等，并通过一系列财政政策措施予以推动。

## 1. 联邦预算拨款

美国气候变化研究与技术最高管理机构是内阁级别的“气候变化科技综合委员会”，负责向总统提供

气象科学和技术建议，审议联邦各部门相关研发项目，与白宫预算局协调应对气候变化的预算安排；审查气候变化相关建议等。委员会下设两个机构：“美国气候变化研究计划”办公室，由商务部领导，旨在开展气候科学研究，减少气候科学的不可靠性，鉴别亟需投资的研究领域，为决策者提供政策支持；“美国气候变化技术计划”办公室，由能源部负责，旨在支持国家实验室和大学相关技术研究，推动研究机构与应

用部门的伙伴关系，开发并改进减排测量技术，为《联合国气候变化框架公约》设定的长期减排目标努力。

联邦政府预算安排中，与气候变化相关的支出分为四类：科学、技术、国际行动以及税赋优惠。气候变化科学研究方面，包括气象、农业、林业、生物学、环境学、交通管理等领域应对气候变化的研究活动、公众教育、相关机构运作、研究与设备经费等；气候变化技术计划方面，包括气候变化技术研发、各

型外生性增长转变为消费推动型内生性增长。2009年上半年，投资对经济增长贡献率高达88%，是过去十年平均值的两倍，但消费增长不同步。而且，政府部门投资占据主导地位，相当部分贷款投向了政府主导的城市投资公司等平台，挤压了私人部门投资空间，民间投资没有同步跟进。政府投资应该有一定限度，也应该有适当的节奏。因此，经济刺激计划重点应由“保增长”转向“调结构”，应向现代服务业倾斜、向消费倾斜、向中小企业等私人部门倾斜。

2. 把握好退出时机和力度。我国大部分资金投向基础设施、民生、节能减排、低碳经济等产业升级上，

是政府投资拉动型增长，而非自然、可持续增长，复苏基础尚不坚实，不确定因素很多，仍处于激励期，说经济刺激计划退出言之过早。但要未雨绸缪，提前设计退出的路径、机制等，确保退出政策的前瞻性和预见性。要考虑货币政策传导到实体经济的时滞性，因而货币政策应在CPI同比增速进入目标区间之前、GDP同比增速尚未见顶时就考虑转向，只要通胀趋势继续上行，就应该开始“小步走”进入加息周期，以渐进的方式退出；如果看到经济过热才开始紧缩，会被迫要求加大力度，政策效果不佳，且容易造成经济大起大落。

3. 要提前设计刺激政策退出的

先后顺序。第一步应该停止上马一般性新项目，以遏制产能过剩，避免增加新的不良贷款。同时，考虑化解商业银行的融资风险，包括通过资产证券化等方式为中长期项目融资；银行调整资产结构，出售贷款资产给其他金融机构，改善其资产与负债结构的不匹配问题，缓解商业银行可能面临的流动性风险。政府可以考虑发行长期建设债券，将短期存款转换为长期融资工具，置换银行贷款。同时降低门槛，允许民间投资参与基础设施项目，分散政府投资风险，政府投资做到不与民争利。

(作者单位：山东经济学院)

责任编辑 刘慧娟

类基金、拨款和优惠贷款、项目担保、建立标准体系等；国际行动方面，包括国际组织与项目资金支持、发展援助、国际减灾、热带雨林保护、全球环境基金事务费用以及相关外交和领事事务费用等；税收减免方面，针对新技术、清洁燃料汽车、持有清洁可再生能源债券、能效住宅建设、已建住宅能效改进、能效设备、住宅太阳能和燃料电池购买与安装、商用燃料电池电站安装提供税收优惠，以及提供商用建筑能效补助、节能补贴等。

支持节能和新能源开发是政策重点。能源部下属的能效和可再生能源局负责节能和新能源开发事宜，提高能效和生产率，向市场转让清洁、可靠的能源技术，其预算通过各类节能计划和项目实施。2009财年，能效和可再生能源局的预算为12.55亿美元，主要用于可再生能源技术的研发与推广，大力生产清洁能源；推动能效技术的使用；提供信息服务，促进能源系统大规模快速转型。该局还与联邦及州政府配合，通过推出政策法规、开展技术研发与推广、提供贷款贴息和担保、低收入家庭节能补贴、企业能源审计、制订实施能效标准标识、开展宣传教育与信息服务、加强政府机构节能工作等方式，大力推动节能和新能源领域各项活动。

## 2. 税收减免及津补贴政策

税收减免措施是财政政策应对气候变化最为广泛和重要的措施。广义上，税收减免包括税收优惠、免税、补贴、债券税收优惠等多种形式。对节能产品减免部分税收是美国联邦政府和州政府提高能源利用效率、强化居民节能意识的重要措施之一，“节能设备减免税收”促进了节能型产品和设备的规模化推广使

用。在建筑领域，对于新建住宅，凡在2004年国际节能标准基础上能效提高50%以上的新建筑，每幢减免税2000美元，符合“能源之星”（美国能源部和环保局于1992年共同启动的商品节能标识体系）标准的住宅每幢可获得减免税1000美元；对于现有住宅，所有者可获得为达到国际节能标准而支出相关费用10%的优惠额度，上限为500美元。

## 3. 优惠贷款、抵押贷款及贷款担保

2008财年预算中，安排用于支持农村企业可再生能源体系和能效项目建设的贷款达到2100万美元，视项目情况不同，贷款规模从1500美元到50万美元不等，同时提供最大额度为1000万美元的贷款担保；2007财年预算中，“创新性技术贷款担保项目”安排预算700万美元，主要向有助于可持续增长、具有环境效益、形成更加稳定和安全能源供应体系的新技术或技术改进项目的商业化项目提供贷款担保。“联邦保险抵押贷款计划”、常规二级抵押市场均提供“能源之星”抵押贷款服务——能效抵押贷款。居民在购买经“能源之星”认证的建筑时可向上述机构申请抵押贷款。以联邦住房管理局抵押贷款为例，贷款人可以在已批准贷款之外获得与改进能效费用相当的贷款额度，上限为4000美元或住宅价值的5%。抵押贷款项目的实施，可以有效促进节能建筑的开发和开发，降低建筑物的能耗和维护运行管理费用，同时可带动墙体、屋面保温隔热技术的进步，刺激建材市场发展，增加就业机会等，具有环境、经济、社会的多重效应。

## 4. 节能公益基金

美国政府应对气候变化资金可分为财政拨款和公益基金两类。节能公益基金来源于电价上调带来的

额外收入，通常由各州的公用事业委员会负责管理，相关部门都可以申请利用该基金开展节能活动。通常，节能基金很少用于支持某个具体的节能改造项目，而是作为激励手段，构建、维护节能市场机制，调动参与方自发从事节能活动，着眼于从根源上逐步推动和解决节能问题。

## 5. 政府采购

美国各级政府和公共机构率先使用节能设备和办公用品，颁布了多个总统行政令和总统备忘录，对政府机构的节能目标、职责、管理、采购等内容做出全面而具体的规定。以联邦法令、总统行政命令为推动政府绿色采购的法律基础，美国环保局以“环境优先性采购”为参考依据，“全面性采购指导纲要”为核心，出合并更新政府采购绿色产品清单、采购循环产品计划、“能源之星”计划、生态农产品法案、环境友好产品采购计划等一系列绿色采购计划，要求采购部门必须优先采购绿色产品、使用再生物品。政府采购法和总统令都规定，政府必须采购“能源之星”认证产品，对参与“能源之星”项目的设备制造商给予大力支持。政府办公楼要符合建筑节能标准，采用建筑节能技术。如加州萨克拉门托市政府的办公建筑中，采用了节能型建筑外墙、节能型窗户、高效节能灯、高效节能中央空调系统等，在设计过程中注意了自然通风、遮阳及自然采光等节能措施，取得了良好的经济、社会效益。政府机构厉行节能，一方面节省了政府的能源支出，另一方面可以起到示范效应，在公众中树立并强化节能意识，使“节能”概念逐步深入人心。

（作者单位：财政部亚太财经与发展中心）

责任编辑 刘慧娟