

国外发展低碳经济的政策工具选择及启示

傅学良^{1,2}, 刘淑华¹, 王晓田¹

1. 唐山学院文法系, 河北唐山 063500

2. 中国政法大学民商经济法学院, 北京 100088

低碳经济是低碳发展、低碳产业、低碳技术、低碳生活等一类经济形态的总称,其实质在于提升能效技术、节能技术、可再生能源技术、温室气体减排技术,促进产品的低碳开发、维持全球生态平衡^[1]。自2003年英国提出“低碳经济”概念以来,低碳经济理念受到国际社会的广泛关注,政策制定者和企业家已开始调整贸易、金融、生产计划等方面的决策,以期抓住未来发展的先机。

1 国外发展低碳经济的政策工具的选择

政策工具又称政府工具、治理工具、政策手段,是公共政策执行主体将其解决社会问题的实质目标转化为具体行动的手段、方法、路径和机制,是政策执行的技术,是政策目标与政策结果之间的桥梁^[2]。低碳经济的政策工具指在实施减少以CO₂为衡量标准的温室气体排放和化石能源消费中,政府行政部门在制定和运用低碳政策中所采取的各种手段、方法、路径和机制。国外发展低碳经济的政策工具选择主要有3方面:

1.1 命令与控制类型政策工具

发展低碳经济的命令与控制政策工具指政府通过对经济活动行为进行监督检查,以强力的行政管制来约束相应主体的经济行为,通过对企业生产的技术管制、企业污染物排放量的监管来实现低碳发展的管制目标。其中运用比较充分的有:

1) 制定与低碳经济发展相关的标准,强制要求相关经济主体进行遵守。针对汽车的碳排放量问题,美国加利福尼亚州于2002年出台了全美第一个对汽车尾气排放进行严格限制的法案^[3]。德国为减少交通工具的CO₂排放,2005年开始在联邦高速公路和几条重要的联邦公路上对12吨以上的卡车征收载重汽车费^[4]。

2) 经济发展低碳化研究与评价相结合。对经济行为是否合乎低碳化进行评价,将之与批准制度结合在一起,通过对“高碳经济行为”的预防和避免活动,使经济发展在行政管制的强势作用下符合低碳化要求。这种评估与批准相结合的方式,为能源和环境问题研究提供了新视角,逐渐成为各国能源环境和发展政策的重要参考,其中德国和日本是典型代表^[5]。

1.2 市场化类型政策工具

市场化政策工具指将低碳产业作为公共物品进行产业化和市场化运作,达到弥补行政化政策不足和提高低碳经济运营效率的相应制度和安排。具体可分为利用市场激励低碳发展、创建市场促进低碳发展两方面^[6]。

1) 利用的市场政策工具主要有对削减碳排放进行补贴、碳排放税费、押金-退款制度等。例如,为提高工业领域蕴藏的巨大节能潜力,德国政府计划在2013年之前规定企业享受的税收优惠与企业的节能管理挂钩。

2) 通过创建碳排放市场的方式促进低碳经济的发展。国际非盈利组织气候集团发布的报告《赢余:低碳经济的成长》指出:2006年全球碳交易项目总金额已达300亿美元^[7]。美国《加利福尼亚气候变暖解决方案》将于2012年开始执行,要求工业生产中限制温室气体排放,并对不履行者进行处罚^[8]。

1.3 自主化类型政策工具

自主化类型政策工具指强调依靠不同经济主体互相作用,形

成共识性规范,然后根据个体内部的特定协调方式来共同完成低碳经济发展的政策工具。这种制度的强化与发展往往离不开政府的支持和引导。

1) 单向减排承诺,即经济个体(包括企业和公民)为实施碳排放减低计划,自行提出碳减排的目标及遵循的条款。如日本富士、施乐宣布温室气体减排计划,到2020财年,富士、施乐将实现在整个产品生命周期阶段较2005财年减少30%的CO₂排放量。

2) 自愿碳减排协议,指由同行业企业之间、不同行业企业之间或者公民之间签订的对于碳减排共同实施的协议。例如,日本经济团体联合会自愿共同签署CO₂减排协议;德国工业联盟也向德国政府承诺,其成员自愿承诺减少CO₂排放或采用清洁生产技术,以减少政府管制。

3) 开放性碳减排体系,指参与企业赞同环境机构所提出的环境绩效、生产技术或环境管理标准,企业自愿遵循相应的标准并实现该目标。例如,意大利实施的“白色证书”制度,是一个为减少能源消耗而出台的鼓励措施。企业可以自愿加入该认证制度;对达到节能目标的企业,意大利相关部门将给予经济奖励;节能效果超过规定目标时,企业可以出售其富余的“白色证书”^[9]。

2 国外发展低碳经济的政策工具的作用

国外发展低碳经济的政策工具在理论上可归纳为行政类、市场类、自愿类3种,这也代表了在经济发展低碳化领域政府与企业关系的变革过程。但低碳政策的实施必然有其“两面性”,须进行恰当分析,着力发现各项政策工具背后的风险和潜力。

2.1 命令与控制类型政策的高效性与工具失灵效应并存

命令与控制政策的存在具有其合理性。命令与控制政策通过行政机构采用强制性手段来实施碳减排目标,可以达到直接和高效的目的,尤其是在处理行业减排控制和单一企业淘汰上具有其他制度无法比拟的优势。

命令与控制政策也存在不足之处,主要有信息不对称问题、环境管理成本过高问题^[10]。另外,由于命令与控制型的低碳控制政策往往针对的是具体行业及可用指标量化的企业碳排放量,但对诸如开发和采用更为清洁的生产技术等,则可能产生政府行为无效率等“工具失灵”问题。

2.2 市场化类型政策的优化资源配置与成本转嫁作用兼具

目前,市场化类型的低碳经济政策已成为经济与合作组织(OECD)成员国进行碳减排的主要手段。和命令与控制的工具相比,市场化类型政策的优点主要在于,为经济主体或组织参与碳的减排提供了机会,通过低碳政策手段优化资源配置,提高了企业投资低碳产业和低碳技术的积极性,促进了低碳产业的兴起和发展。

市场化政策工具的不足之处在于,企业在碳减排的投入上依然遵循成本-收益原则。例如,有些企业碳排放超过标准,虽受到经济制裁,但企业又把经济上的损失摊入成本,转嫁给消费者。同时,即使符合减排标准的碳排放对环境依然存在着潜在的影响,但它难以在短时期内纳入污染成本的计算,导致市场化政策难以发挥正确的调节作用。

2.3 自主化类型政策的灵活性与强制力不足共生

自主化类型低碳经济政策得以建立和正常运行的前提是,利用环境容量的经济主体之间存在着足够的社会资本,这些社会资本将引导各行为主体产生合作管理行为。合作管理则主要用来解决单个机构、部门、政府所无法解决的复杂问题^[11]。但是,自主化低碳经济政策有其局限性,主要表现为强制力不足,例如部分企业不愿参与这种自我约束的行为,却能从其他企业的自主化治理中得到利益;许多自愿性碳减排承诺由于欠缺法律强制力,导致责任规定不足,协议效力形同虚设。

3 国外发展低碳经济的政策工具的启示

中国作为发展中国家,面临着向低碳经济转型的迫切要求,而中国低碳发展面临市场机制较弱、传统产业政策有一定局限性等问题^[12]。因此,中国须根据自身的国情及实践,借鉴国外发展低碳经济的政策工具的成功经验,构建符合中国低碳发展的政策体系。

3.1 以强制政策改造传统高碳产业,并加强低碳技术创新

传统经济学以外部性和公共品性质来解释能源环境领域的市场失灵,其必要的解决之道是通过政府管制政策手段,矫正因市场缺陷而产生的外部性问题。具体政策包括:

1) 碳评估政策,即对涉及到碳排放的经济活动在实施之初进行相应的调查、预测和评估,然后提出预防或减少碳排放的对策。碳评估政策是风险预防原则的贯彻,将该制度贯彻到经济活动中,可预防和减少经济决策失误对气候变化造成的负面影响。

2) 高碳企业退出政策,即通过制定政策标准逐年淘汰落后技术产能。淘汰落后技术,以大规模生产替代小规模生产是产业结构调整的一项重要举措^[13]。建立具有连续性和强制力政策标准,形成高碳企业的挤出机制,可以保证高碳企业数量逐年减少,同时推动低碳企业的发展。

3) 低碳技术创新与运用政策。低碳技术的创新能力,在很大程度上决定了中国是否能顺利实现低碳经济发展。国家要通过强制性政策,组织力量开展有关低碳经济关键技术的科技攻关,并制定长远的发展规划,优先开发新型、高效的低碳技术。

3.2 以促进政策为主体,引导市场资源优化配置

市场化政策能够依靠“看不见的手”实现优化资源配置,但是企业同样可以将外部性内化为成本转嫁给消费者。因此,中国的低碳经济政策应重视依靠市场的政策工具,并在借鉴发达国家经验的过程中注重“本土化”,通过制定促进政策让“低碳者”受益,达到“软性治理”的效果。这样可缓和国家强制性法律对环境主体的限制力度,使环境法得以在地遵守^[14]。具体而言,以促进政策为主体的市场化政策主要包括:

1) 碳交易市场促进政策,是为了实现低碳经济的发展,通过政策设计建立全国范围的以碳为主要内容的碳交易制度。碳交易制度应以“损害环境者付费”为原则,按照比例付出或获取相应的碳指标,用于平时的生产交易之需。即碳排放量高的主体在享受生态效益的同时,拿出一部分经济效益,对生态保护区(削除碳的经济主体)进行补偿。

2) 碳减排财税促进政策。在激励性财税政策方面,许多国家制定了鼓励低碳发展的税收、补贴、价格和贷款等政策。例如,欧盟、美国制定了鼓励使用低排放汽车的税收优惠政策,美国、奥地利制定了鼓励建筑节能的税收减免政策,欧洲、美国等制定了鼓励发展清洁能源的补贴和贷款优惠政策,意大利出台了一系列推动节能和可再生能源发展的财税措施,部分国家实施了碳税政策等^[15]。

3) 低碳基金推动政策。中央财政应设立专项低碳基金,对节能减排和可再生能源开发利用加大支持力度。政府要支持市场经济体通过专门创设低碳基金,研究开发环境和金融互动下的金融工具创新,推动适合中国国情的环境金融产品逐步兴起和蓬勃发展。

3.3 通过合理的制度设计,使自主化类型政策具有执行力

自主化类型政策是目前国际上广泛应用的一种非强制性发

展低碳经济的措施,虽然中国已经初步运用,例如自愿协议、合同能源管理等,但迄今没能充分调动工业企业节能积极性,实施效果不大明显^[16]。中国正处在向市场经济过渡阶段,亟待探索推进低碳的新政策、新模式。

1) 公平、合理地制定低碳发展自愿协议,加强企业低碳经济实施的持续监督。环保机关在与企业达成低碳经济发展协议时,应当保证自主化协议的公平、合理及法律上的约束力,并提供可信的履约鼓励机制,确保协议的透明度和可信度。

2) 规定合理的责权利机制。应把综合运用多种手段发展低碳经济的自愿协议看作一种特殊合同,并把自主化类型政策作为具有一定强制力的基础,协议一经当事方在公平自愿的基础上签署就具有法律效力。对于双方当事人因自愿协议而产生的纠纷,双方可以先协商解决,企业也可以通过行政复议寻求行政救济。双方也可以通过司法途径解决纠纷,这也是最终途径^[17]。

3) 重视公众和环境保护民间组织在企业低碳自愿协议实施中的重要作用。目前许多企业作出碳减排的自我承诺往往是为了迎合企业形象的宣传,在实际操作中却违反自己签订的碳减排承诺,有的不但不进行减排,甚至还进行偷排的违法行为,其主要原因在于缺少低碳发展的监督、监察,没有相应的主体形成制约力量。因此,有必要应用法律明确公众和环境保护民间组织的地位和权利,通过法律赋予其在企业自愿活动中的权利和义务,在企业未遵守自愿协议的情况下,充分发挥其对工业企业减排行为的舆论和监督作用,甚至赋予其作为适格主体提出诉讼的法律地位。

注:本文系河北省社会科学基金项目“河北省发展低碳经济的法制保障(HB10HFX085)”的阶段性研究成果。

参考文献

- [1] 冯之浚,金涌,牛文元,等.关于推行低碳经济促进科学发展的若干思考[J].光明日报,2009-04-21.
- [2] 张秉福.论社会性管制政策工具的选用与创新[J].华南农业大学学报:社会科学版,2010(2):74-76.
- [3] 黄海.发达国家发展低碳经济政策的导向及启示[J].环境经济,2009(11):18-19.
- [4] 郭印,王敏洁.国际低碳经济发展经验及对中国的启示[J].改革与战略,2009(10):177-178.
- [5] 宋德勇,卢忠宝.我国发展低碳经济的政策工具创新[J].华中科技大学学报:社会科学版,2009(3):85-86.
- [6] 郭印,王敏洁.国际低碳经济发展现状及趋势[J].生态经济,2009(11):59-60.
- [7] 苏瑾,赢余.低碳经济的成长[J].世界环境,2007(4):30-32.
- [8] 胡荣,徐岭.浅析美国碳排放权制度及其交易体系[J].内蒙古大学学报:哲学社会科学版,2010(3):17-21.
- [9] 姚良军,孙成永.意大利的低碳经济发展政策[J].中国科技产业,2007(11):59-60.
- [10] 李挚萍.环境法的新发展——管制与民主之互动[M].北京:人民法院出版社,2006:65-69.
- [11] 朱德米.从行政主导到合作管理:我国环境治理体系的转型[J].上海管理科学,2008(2):63-64.
- [12] 金乐琴.中国低碳发展:市场失灵与产业政策创新[J].北京行政学院学报,2010(1):56-57.
- [13] 李旸.我国低碳经济发展路径选择和政策建议节能减排[J].城市发展研究,2010(2):61-63.
- [14] 王晓田,傅学良,王轶坚.中国环境法中的软法现象探析[J].政治与法律,2009(2):88-89.
- [15] 徐晓静.支持低碳经济发展的财税政策研究[J].现代商业,2010(12):77-78.
- [16] 周英男,王晓杰,刘环环.中国工业企业节能政策工具研究[J].企业经济,2010(4):97-98.
- [17] 龙凤,葛察忠,高树婷,等.中国环境管理引进自愿手段的法律基础分析[J].环境科学与管理,2007(1):31-32.

(责任编辑 陈广仁)