

节 能 法 参 考 资 料

美国采取经济抑制措施节能

英国燃料动力资源的节约

苏联节能政策的基本方向

苏联部长会议关于与节能有关的七个决议

保加利亚部长会议关于与节能有关的两个决议

中 国 能 源 研 究 会

1985. 12

节 能 法 参 考 资 料

美国采取经济抑制措施节能

英国燃料动力资源的节约

苏联节能政策的基本方向

苏联部长会议关于与节能有关的七个决议

保加利亚部长会议关于与节能有关的两个决议

中 国 能 源 研 究 会

1985. 12

目 录

一、美国采取经济抑制措施节能.....	(1)
二、英国燃料动力资源的节约.....	(31)
三、苏联节能政策的基本方向.....	(49)
四、苏联部长会议关于与节能有关的决议.....	(63)
1、关于调整国民经济中燃料、电能和热能消耗定额以及促进耗能企业 和组织职工更加关心节约燃料、电能和热能的决议.....	(63)
2、关于提高国民经济中燃料—动力资源利用效率的各项措施.....	(65)
3、关于改善回收和利用废油的组织措施.....	(70)
4、关于在住宅、生产设施和热力网中减少燃料损失的措施.....	(73)
5、违反天然气使用定额和规则的有关人员的行政责任.....	(75)
6、关于黑色、有色冶金和化学工业企业利用再生燃料—动力资源的经 验.....	(76)
7、关于加强节约和合理利用原料、燃料—动力和其他物质资源的决议.....	(78)
五、保加利亚部长会议关于与节能有关的决议.....	(85)
1、保加利亚部长会议关于进一步节约动力和燃料的第28号决定.....	(85)
2、保加利亚人民共和国能源监督条例.....	(90)

美国采取经济抑制措施节能

作者 Joe w. 小鲁塞尔

第一章 能源问题和节能

一、能源形势：过去、现在和将来（略）

二、节能

联邦政府有各种策略处理错综复杂的能源问题，而州和地方政府却几乎没有什么权力可供选择。例如，州政府不能放宽对油及天然气价格的控制，借以鼓励增长国内生产。但是很显然，属于州和地方权力范围的一项策略就是节能。尽管联邦政府已经强调节能方针，然而州和地方政府还是有机会加强联邦的节能计划，或是在那些联邦政府忽视的方面开创新的节能途径。不管选择那种方向，州和地方政府都能对国家能源问题产生直接的影响。

1、什么叫节能

节能不是目的，而是改善个人、公司和整个国家经济福利的一种手段。换句话说，节能不是为了节省发热量，而是只有当节能所取得的经济效益超过其发生的费用时，节能才具有特别的经济意义。

节能可以通过技术革新以及人们态度和行为的改变来达到。节能在技术方面主要集中于去寻找减少能源消耗的产品和工艺，例如，政府目前正要求汽车和机械制造厂家重新设计他们的产品，以使其产品的能效更高。还可以通过改变工业、制造业和农业的生产工艺，以便使用较少的能源消耗生产尽可能多的产品。新的住宅及商业建筑物可以采用各种节能措施来兴建，而现有的建筑物则可以进行翻新，以减少对能源的需求。尽管国家立即开始采取此种措施，但是结果不是一夜而就的。

事实上，由节能形成的一种社会公德，引起人们态度和行为的变化，可以产生更为直接的能源节省。例如：人们可以通过每日更为精细地使用家庭器械；把驾驶汽车到各个地方改为步行或乘公共汽车；取消某些不必要的照明；在冬季把恒温器调得低些，而在夏季调得高些等。除了每日用这一类措施来减少能耗外，人们还有其它措施厉行节能。例如，人们选购各类能效更高的耗能产品，在一段期间内就可以节省相当可观的能量。一开始人们自觉地去适应在节能态度和行为上的变化，可能会有一些小小的不方便，但这只是一种很小的代价，却换取实质性的能耗节省和经济利益。

最后，节能必须与能源的削减区别开来，削减能源是更为严厉的一种策略。节能是人们使用能效更高的汽车，工厂采用能效更好的工艺来实现的，而能源的削减却是在燃

料供应缺乏的情况下,采取更严格的限制,如禁止车辆行驶时间或迫使工厂停工等。在能源供应的特殊紧急关头,强制执行削减措施时,肯定会带来某些牺牲,而且还会出现经济上的困境。与此相反,节能不是自我克制和忍受,而是防止采用能源削减策略的必要手段。

2、为什么要节能

由节能努力而得到的直接经济收益是个人和公司节能的主要动机。可是节能又提供具有附带刺激性的其它利益和优点。节能是国家减少它对进口石油依赖性的全部工作的基石。依靠外国石油对经济的影响是:失业、美元贬值及较严重的通货膨胀。节能是减少石油进口,维持或者提高国家生活水准的必要措施,是最少污染,最安全的手段,也是在目前条件下,能提供最便宜的一种能源。当今我们节约的石油和天然气要比煤的污染性小,比国家因石油和天然气储量进一步枯竭而日益依靠的核能的危害性小。在能源价格上涨不可避免的世界里,节能在各种情况下都要比生产更多的能源满足需求便宜得多。

节能可赢得时间,国家现在节能越多,就越能延缓人们赖以生存的新能源、新技术时代的到来。延长这一时间,能源过渡就越顺利。

3、国家可以节省多少能

美国占世界人口的8%,却消耗占资本主义世界40%的能源;生产占资本主义世界总产值52%的产值。在世界主要工业化国家中,只有加拿大的人均能耗比美国高,美国每天消耗的能源占世界每天总能耗的1/3,其中美国汽车就占世界日耗油量的1/9。这些能源有多少浪费掉了呢?在不改变人们主要生活方式的情况下,国家可以节省多少能源?

就国家能够节省多少能源而言,各种估算的差异很大。巴里·康门纳博士就此进行了计算,认为:在理论上,国家至少可节省目前耗能量的85%;实际上,最多可以节省5%~60%。世界瞭望学会的丹尼斯·海斯通过论证指出,美国在不使生活水平下降的情况下,可以节省目前消耗能量的50%。卡特总统不只一次地说,美国大约浪费了所用能源的一半。节能同盟董事会的副主席卡拉·希尔宣称,减少目前能耗的1/3不会损害经济的正常发展。在对瑞典与美国能源的使用情况作了比较以后,李·斯基玻尔和艾伦·杰·里寄坦帕格得到的结论是:美国可节省能耗的30%。

可以预言,各能源公司会拒绝那种认为节省这么多能量是可能的主张,但它们没有提供它们自己的估算。例如,莫比尔公司已经发起了一个广告运动来揭露“美国是浪费能量的神话”。根据莫比尔公司的看法,减少美国耗能量的50%必定会严重地改变美国生活方式,并限制个人选择的自由。

对于美国节能潜力的看法,有着显然不同的观点。海斯的论证指出,可以节约现有能耗量的50%,而莫比尔公司则宣称节省50%的耗能量将是痛苦的。无论哪一种观点更接近正确,但绝不会有哪一个明理的人,会断然否认今天存在着很多可以大量节能的机会,而且掌握着这些机会将有利于整个国家及每一个公民。

遗憾的是,国家还没有开始利用很多合理的机会去节能。由于发生石油禁运,在一九七四年和一九七五年能源用量不得不下降,并导致经济衰退以后,美国的用能量于

一九七六年又开始增长。人们还没有充分重视节能的第一个原因是能源形势缺乏认识，对客观环境的变化不了解。直至人们发现这个问题，并认识到能源对个人的影响时，才开始采取节能措施。

人们对节能缺乏认识的第二个原因，是反对节能者发动的欺骗性宣传。节能的贬毁者们坚持认为节能将导致个人的牺牲、自由的损失及生活水准的降低。通过对各国能源消耗方式的研究比较表明，反对节能者们的论据是谬误的。瑞典的人均总产值要比美国略高些，并享有美国同样的生活水平，然而它却只消耗了美国人均能耗量的60%。致使瑞典耗能量较低的一些主要因素是使用较少的汽车，更多的依靠公共交通工具，绝热较好而结构又比较密封的建筑物，以及采用能效较高的工业工艺和采用共用和区域性的取暖。这些节能措施没有要求作出不应有的牺牲，也没有威胁着个人的自由。瑞典的经验驳斥了那种认为采取节能努力会产生较低生活标准的论调。

或许，美国节能没有取得实质性进展的主要原因是由于能源价格过低。对于在过去几年里支付过汽油，家庭取暖用油、电或天然气费用的任何人来说，都还记得自禁运以来这些费用猛涨，因此，能源价格过低的说法，毫无疑问是可笑的。然而，如果说能源价格低仅指消费者用于支付能源的价格较重置耗能设备之成本低具有一定道理的。能源价格低的结果是，当人们去支付重置成本时，发现比他们的能源费用多些。国际能源机构已经调查了各成员国的能源使用情况，并发现有几个成员国的能源成本（价格加税金）比较高，因而比美国更能反映重置成本，并编制出比美国更好的节能记录。根据这些分析，国际能源机构作出结论：能源价格和税金是节能计划的最重要的因素。

4、政府怎样鼓励节能

当然，能源的价格和税金对节能来说都是很关键的，但全面的节能计划不应该只靠这些因素而不去考虑其它的节能办法。其它的节能办法包括规劝、教育、奖励和规定。

规劝和教育工作当与其它办法相结合时，是非常有效的。过去几年已清楚地表明，除非人们认为有紧急状况的存在或感觉到有紧迫性以外，要靠呼吁去尽每个人的爱国责任（例如：鼓起像从事战争一样的士气）那将不会有多大作用的。同样，发起了一个运动去告诉人们能源问题对通货膨胀和失业的影响，也不会导致人们在态度和行为上有什么改变。

然而，教育方面的努力则是使其它方法达到最大成功所必须的。例如，在政府的行政命令下，汽车及器械制造厂商们已经在技术上做出并将继续做出改变，以便进一步提高这些产品的能源效率。欧洲石油化学协会要求在汽车和器械上要标有能源效率，以告之消费者有关能效改进的情况，并教导他们了解他们所购买的设备会在能源问题上及财务问题上有什么样的结果。

奖励的办法包括补助、津贴、减税、低息贷款及政府出资举办的研究和发展项目。联邦的节能计划，已经密切依赖奖励来鼓励人们去改进家用耗能设备的热效率或安装太阳能，这种奖励办法主要是减少所得税，给予补助和贷款。各个州也厉行鼓励的办法，特别是利用所得税、销售税及财产税的减免来促进太阳能的利用。这类奖励的基本理论是通过减少初始投资的费用或通过减轻因进行改进而造成的经济性后果（例如：财产税的增加）来清除节能工作中的严重障碍因素。然而有人反对某些奖励办法，如对家用绝

热的减税，因为他们反对政府就那些属于人们自己经济利益的事情而作出支付。

尽管有时会对某些特殊的奖励办法有反对意见，但采用奖励的办法在政治上是非常普遍的。正因为如此，州和地方都应把节能计划中包括的奖励办法看作缓和强硬节能措施之严厉性的一种手段。例如，公共交通费用的补贴，可作为部分缓和那些反对在闹市征收拥挤税和修建停车场禁令的策略。这些策略是试图动员人们放弃汽车而采用不会导致能源过份紧张的交通运输方式。

规定是政府对一个问题的传统性反应，如能源问题，它要求对私人各部门进行全国性的管理和限制。在节能这个范畴里，联邦政府的规章措施包括：在能源紧张时的能源供应、分配，颁布有关器械、汽车及建筑物的能源效率标准，以及一些禁令。如在国家能源管理中，要求一些新的工业厂房及公用事业采用油和天然气以外的燃料。

政府还利用制定规章的权力来控制能源价格。虽然规定价格使消费者免受了较高能源价格的打击，但它也使人们产生了一种错误的印象——认为能源价格仍然是比较便宜的。因此，人们花的节能投资要比能源价格不进行控制时少些。

能源价格和税金将在很大程度上决定着政府鼓励大幅度节能的成败。修改或提高价格来控制油及天然气，以便消除传输给人们那种被曲解了的信号，必然会使节能成功的可能性大大增加，但必要的调整是联邦政府的事，而不是各州的责任。在州这一级上，公用事业委员会可以通过改变公用事业的价格结构来反映边际成本，及峰值期间定价的原则，以纠正另一套错误的信号。

虽然，各州影响能源价格的机会有限，但有广泛的财政手段——税收、费率、民事罚款及保证金——从中进行选择，以制定其节能的方针。本书集中地介绍一下这些节能手段中最有希望的几种。

第二章 经济抑制措施的优缺点

本书所讨论的经济抑制措施是指由政府征收的财政收入，主要目的是为了阻止那些浪费能源的行为。这些收入包括各种财政手段，诸如税金，规章费，保证金及民事罚款。这些抑制措施中的某些手段能产生实质性的收益，而另一些手段则不能；某些手段通常是利用提高能源成本来节能，而其它手段却具有专门的目的，如说服人们去选择能效较好的机器、技术或改用不会致使能源紧张的生产方法。虽然这些手段各有不同之处，但经济抑制措施都有着一个共同的鼓励节能的目的。

不管这些手段的可能性如何，但经济抑制措施并不是国家能源问题的灵丹妙药。在某些情况下，抑制措施一点也不起作用。在另一些情况下，规章或奖励的办法可能要比抑制措施更为有效。而且，某些抑制措施可能会产生不理想的副作用，这些副作用又带来了很严重的问题，严重到有必要进行减缓的程度。

认识到经济抑制措施有它的缺点和不足，作为处理能源问题的一种手段，就不应在进一步的考虑中把它一笔勾销。没有任何措施不管它是规章的、奖励的或抑制性的，是完美无缺的。问题是一个具体措施的好处是否能超过它的不足之处。总的说来，经济抑

制措施的优点要比它的缺点多些。本章讨论经济抑制措施的主要优点和缺点，这样决策者就能够自己去进行衡量了。这一讨论的最后部分还对抑制措施要去克服的政治性障碍作了分析。

一、经济抑制措施的优点

经济抑制措施要比教育工作或设立规章制度更能极大地把人们的注意力集中到节能问题上来。经济抑制措施将使整个民族认识到有必要养成节能的自觉性，并促使个人和商业界去重新评价其用能的行为。

每天，人们都有生活活动，但是却不知道诸如购买啤酒、饮料这类表面上看来毫无损害的活动，会给民族带来能源问题。几年以前大多数饮料的盛具都是玻璃制品，瓶子都要返回商店重复使用，然而现在越来越多的饮料盛具制造商和瓶子制造商为了迎合消费者方便的愿望，而提供不再重复使用的饮料罐及瓶子。这样一来，却造成了不良的环境问题（废物处理）以及能源问题。用原材料制作铝制饮料罐要比用回收旧罐来制作多耗用78%的能源。制作一个饮料瓶并重复使用十次仅仅消耗制作同样大小的十个不回收的饮料瓶的1/3能量还不到。

饮料罐押金法（瓶子法案），已在七个州及一些地方实施了，这就提醒人们注意饮料、啤酒和能源之间的关系。此法案所要求的5美分的押金是要取缔饮料瓶、罐的不回收状况，并鼓励人们重复或循环使用所有的饮料罐。根据所作的几次调查研究表明，瓶子法案仅给消费者带来很小的一点不便，却大大地减少了废物（垃圾）和能耗。

汽车与能源问题有更明显的关系，但是很多人显然就忽视了车窗上揭示的燃油经济性及年度燃油费用的有关资料。经济抑制办法，诸如在第四章讨论的汽车效率税及回扣，必然会引起购买者的注意。即便是汽车制造公司也不能责备上述规定。在一九七四年和一九七五年经济不景气时期，汽车制造厂家采用回扣来鼓励缓慢的小汽车销售。在一九七八年十二月份，他们提高了效率较低的大型客车的销售价格，这要比对这类车辆进行预售，从而以危害公司的利益去满足联邦规定的一九七九年型车辆平均燃油经济标准的办法要好些。

如果说过去十年间，在污染控制计划方面有经验的话，那么，为了达到节能的目的，避免制定各种规章的局限性，就有必要想出各种办法防止逃避执行规章。一种类型的经济抑制措施是民事罚款（见第三章），它能有效地把人们的注意力从逃避执行规章方面转过来。例如，一个州严格执行照明有效标准，就会迫使现有的楼房建筑物重新装设照明。如果重新装设照明的费用很高，而且不重新装设省下来的钱要比因不执行规章而遭受的罚款多的话，某些房产主就可能忽视照明标准的规定。民事罚款条例规定，授权监督代理机构去向那些不遵守规定而赢得钱的房产主征收罚金，这样就消除了他们延误执行规章的那一种刺激性。对面临支付此类罚款可能性的房产主、个人和商业、企业就得重新评价他们的决定。

经济抑制措施的第二个大优点，是允许人们在最大限度满足个人要求的情况下去减少能耗。与经济抑制措施相反的是政府颁布的一些强制性法令，这些法令每个人都必须

遵守，而经济抑制措施却给个人以自由，让他们任意选择在什么时候、怎样、甚至是否有必要节能？经济抑制措施给人民提供最好的选择，他们可以从事节能，也可以节省开支，或保持某种耗能的习惯而在其它事情上少支付所得税。如果人们决定减少他们的耗能量，经济抑制措施允许他们确立一个能反映他们个人具体状况的时间表。例如，为了对大型车辆每年较高的登记费作出反映，某些耗油量大的车辆所有者就立即进行推销，而别的所有者就可能推迟其出售，以待将来适时地把它们卖出去（例如，等他们的孩子大了）。经济抑制措施也保护个人对如何削减能源使用作出选择。例如，汽油税可能使某些人放弃了愉快地驾驶车辆，而和别人一起换用公共交通工具继续进行工作，以达到节省开支的目的。

经济抑制措施的第三个主要优点是在某种情况下，作为州政府用来有效地处理能源问题的一种特殊方法，而又在宪法允许的范围之内。例如，处理耗能量大的汽车制造问题的策略就包括禁止这些车辆的制造，并禁止它们向州内进口及销售，或施以苛刻的燃油经济标准。但任何把这些措施立法的州，肯定会被法庭判为无效，其理由是立法给州与州之间的商业关系施加了不适当的负担，或者是此种立法属于联邦立法的范畴。另一方面，州所制定的汽车效率税和回扣仍有可能在遭到类似的反对之后，才能有效地执行。

经济抑制措施的第四个优点是可用来纠正市场的不景气或畸形发展。第1章及第3章讨论了一个实际情况，即能源价格过低，使能源价格不反映真正的置换成本。很多专家认为，能源价格过低，就越对鼓励节能的工作形成严重的障碍。经济抑制措施给予各州一种手段，利用这种手段就可以弥补当时能源价格对节能的影响。

在排除能源价格过低给节能带来障碍之后，很多经济抑制措施就将产生实质性的收益。经济抑制措施收益增长的潜力是它们最终在政治上最受欢迎的优点的发挥。与提高能源价格不同的另一种纠正能源价格过低的办法是采取经济抑制措施，这将给州带来收益，而不是给能源公司取得较高的利润。各州可把这些收益来调和经济抑制措施带来的一般性缺点。例如，很多人担心经济抑制措施会给经济带来不良的影响。各州通过从经济抑制措施中获得的收益再投入经济发展中去的循环，就可减少这种不良影响。特别是经济抑制措施的一个主要缺点是可能给穷苦及老年人增加不成比例的负担。经济抑制措施的收益，为减轻这种负担提供了办法。各州也可以利用经济抑制措施的收益，为现实生活提供能源不紧张的一些办法。例如，拥有车辆的人们对汽车经济抑制措施所产生的不满，如果把从这些措施中获得的收益资助代替小汽车的其它运输方式上，那么他们的反对意见就能被平息下来。强调经济抑制措施的收益是使经济抑制措施得以实施的任何活动中最主要的策略之一。

二、经济性抑制的缺点

上述有关经济抑制措施优点的叙述，其意图并不是要人们产生一种误解，认为经济抑制措施是解决国家伤脑筋的能源问题的灵丹妙药。正象一种新型的、效果很高的药物一样，经济抑制措施有它的局限性，并具有不理想的副作用。这正如给孩子们吃鱼肝油

的父母亲的体会一样，抑制措施的倡导者们将会发现，管理抑制措施的工作将遇到强烈的阻力。

抑制措施的反对派们将围绕抑制措施的策略性缺点，集中火力来攻击抑制措施的建议者。抑制措施的拥护者也可能借用反对者的炮弹来消除不良影响。但抑制措施的某些缺点涉及很难克服的政治障碍。

为了反驳经济抑制措施将鼓励人们去减少能源消耗的观点，反对者将引用最近历史上的实例。即从一九七六年以来，尽管汽油价格不断上涨，但每年的消耗量都上升到最高记录。这种趋势使人们想到，在有了抑制措施所允许的自由选择以后，大家是否将选择执行抑制措施而不去搞那些能够节能（而又省钱）的手段。

用不着对所有抑制措施的不良效果作更多的说明，仅就汽油的耗量来看就可清楚地表明抑制措施有一定的局限性。昂贵的汽油价格没有能控制住汽油的供应量，其部分原因是汽油的短期需求，并不具有什么适应性（即对价格上涨不敏感）。当对某种能源需求不具备适应性的情况下，经济抑制措施在鼓励人们减少能耗量方面效果就特别差。

然而，即使是在需求量不具有适应性的情况下，可能采用抑制措施还是正当的。因为促成汽油需求不适应性的因素很多，如果人们要维持其活动的的能力，除了继续驾驶车辆外，就没有其它可供选择的余地。较高的汽油税不可能在短期内削减汽油的需求量，即使税收稍增加一点就能大大增加国家的收入。这笔款如用来提供或改进汽车的运输方式，一旦人们有了这一选择，抑制措施在减少耗能方面，可能就更为有效。

经济抑制措施的第二个主要缺点是，这些措施可能会对经济产生不良的影响。经济抑制措施的反对者会争辩说，节能方针将损害国家经济，减少私人购买能力，加剧通货膨胀，并使经济增长速度减慢。

第一章概括说明了国家无力控制进口石油的问题。在一九七七年进口了石油耗量达47%，价值424亿美元。一九七八年由于阿拉斯加减产，又进口了总需求量的47%，总价值略有减小达395亿美元。进口石油造成贸易赤字逐年增加，一九七七年为266亿美元，一九七八年为285亿美元。贸易赤字的上升已经动摇了美元在世界金融市场上的稳定性和信誉，而且美元在国外出现贬值，在国内出现通货膨胀。一九七七年中期至一九七八年末因美元下跌已经使国内通货膨胀率增加了1%。与此相反，卡特总统的国家能源计划（这个能源计划主要是靠一些经济抑制措施来减少石油进口），也仅仅使国内通货膨胀率减到0.4%。

石油输出国组织一九七八年十二月份作出决议，要使一九七九年的石油价格增长14.5%，这又使美国的经济受到另一次严重打击。此一加价使进口石油总值增加了40亿美元，并使贸易赤字增加20亿美元。汽油及家用取暖油的价格每加仑增加3美分。油价上涨使经济增长减慢0.1%，并使经济学家预计一九七九年的通货膨胀率为8%，再增加0.2%至0.4%。

确定某一经济抑制措施的经济收益是否超过其经济费用不是此书所要论述的范畴。各州及地方政府在执行任何经济抑制措施之前，应当彻底分析建议采用的经济抑制措施，会对当前的经济状况产生什么影响。为了使经济抑制措施能够经受得住这些经济影响，经济抑制措施的倡导者们应想出一些措施来减少经济抑制措施对经济产生的不良影响。

响。首先，那些强硬的经济抑制措施必须对抑制的产品或做法提供合理的解决办法（和较少的能耗下）才能实施。只要有了现实的办法，人们就能够保护自己的购买力而采用这些办法，以避免应支付经济抑制所征费用之增加。第二，在那些还没有足够解决办法的地方，经济抑制措施应逐步地分阶段进行，以待提出有效的解决办法。逐步实施某种经济抑制措施可缓冲因税收和费用而造成的经济冲击，但正如第三章告诫的那样，经济抑制措施分阶段实施也会削弱它的有效性。最后一点是，把经济抑制措施产生的收益再用于经济发展上去，形成循环就能减少经济抑制措施的不良影响。

立法人员不仅对经济抑制的经济影响感到忧虑，而且非常关切这些措施对社会产生的影响，例如这些措施缺点产生的社会影响。可能给穷苦及老年人增加沉重负担是经济抑制措施的第三个主要缺点。很多人在支付能耗费用时已遇到问题，如果不慎重考虑，那就会加剧这个问题的严重性。从穷苦人的前景上看，经济抑制措施所允许的自由选择，对他们来说很可能只不过是一种可怕的幻景。不管他们在选择上有什么改变，他们很可能最终导致更加贫困，至少目前是这样。

此种结果产生的艰难状况，可由人们本身及政府来缓解。贫苦的人们可以利用经济抑制措施中所附带的奖励刺激来帮助他们的生活。例如通过购买燃油效率好的小汽车，一个低收入的家庭就可享有即刻就能得到的回扣而且还能享有因汽油消费保持较低水平而获得的长期节余。而且政府还会在各种情况下提供资助以免除这些经济抑制措施所带来的影响。这些措施各个州现在就可用来减轻日益增长的住房费用的负担或结合经济抑制措施在未来对缓解贫苦人的影响。

设想出一些经济抑制措施以避免其在经济方面及社会方面的不良副作用，不可能显著地削弱那种政治性的反对风暴。很多有势力的商业集团将坚决地不遗余力地设法去击败经济抑制措施的立法。例如，汽车工人将反对国家能源计划中有关对耗油量大的汽车征税及实行效率回扣的建议。可以设想他们将发动一些运动去反对州的汽车效率税收——回扣的立法。只要在那些厉行瓶子法案的地方，饮料和啤酒瓶子及罐子的制造商们就反对饮料罐的押金措施。虽然他们的某些反对没有成功，但他们多次反对都是很成功的。

很可能对经济抑制措施反对呼声最大的是来自那些因实施抑制措施而需支付税金的那些人。付税者总是对较高的税金怀着可以理解的怨恨的，因而政治家们因增加选举人的税收负担而招致反对票的问题越来越警惕。在加利福尼亚因13号提议引起抗议重税的事件发生以后，厉行经济抑制措施的机会看来似乎是非常少了。但对13号建议教训所做的严密考察，在某些程度上却又重新激起采取经济抑制措施的希望。

13号提议及其后果带来了大众对高税收的不满。主动要求减税，标记着民众对用他们交的税收与给他们提供的服务质量比，表示不满，这一税务方面的抗议主要是消费者的声明，他们感到没有享受到他们所交之税的全部价值。

经济抑制措施的倡导者们应该从这些可能受挫折的方面上得到启发，努力说明采取经济抑制措施的收益，并提供或改进所需的服务（例如公共交通）。如果大众了解了经济抑制措施将会产生确实的福利，他们可能就愿意去执行这些措施。例如，在休斯敦一九七八年八月进行了一次公民投票，投票结果产生了一个运输局，并给销售税增加了一

美分，以便资助研制适当的公共汽车系统。这个实例说明代替小汽车的其它运输方式的必要性（特别是在上下班时行车时间越来越长的情况下更为明显），已克服了德克萨斯州人对高税收特别强烈的不满情绪。

不巧的是，向美国人民推广这种经济抑制措施、将比休斯敦公民投票时所面临的任务艰难得多。至少在休斯敦，每个人都了解存在一个很严重的问题，因为他们每天都要在途中遇到两次行车受阻的情况。为推广经济抑制措施，倡导者们首先要说服群众和州及地方的立法人员及官员，让其明确认识到确实存在着能源问题，而且州和地方可通过鼓励节能来处理。然而，为此他们就要公布节能对个人及社会的全部福利，以便驳斥那种认为节能将会导致痛苦或剥夺自由的虚假看法。最后，倡导者们还要说明采用经济抑制措施去鼓励节能的优点要比其缺点多。即便是倡导者们作了令人信服的推销宣传，但很可能很多人只有在国家的能源问题非常明显地暴露出来时，才会接受经济抑制措施。

第三章 经济抑制措施在法律和谋划方面的考虑

正如前两章已经指出的那样，在人们接受或由他们的代表厉行的经济抑制措施的道路上有严重的障碍。一些政治事件（例如，伊朗因政治骚乱引起世界石油市场的混乱）或由政府官员执行大胆的领导都能冲破这些障碍。在期望有一个有利于经济抑制措施的政治气候中，经济抑制措施的倡导者们应当准备一些建议，这些建议要不涉及法律和方针问题。因而，本章对起草经济抑制措施中应当考虑的某些法律及谋划方面的考虑进行了审核。

一、法律方面

鼓励节能的经济抑制措施对于任何法律系统的传统分类都是不太贴切的，也与大多数税收不同，经济抑制措施在很大程度上带有规章的性质。而且它又与大多数规章不一样，很多经济抑制措施具有产生收益的作用。在某些方面，经济抑制措施与各种基于经济手段去改进环境的策略相类似。且不说这些策略比较新颖，根据目前的经验来看，精心谋划出来的经济抑制措施在经受法律上的反对之后，仍能继续存在下去。

这一节简要地阐述了州和地方能够履行经济抑制措施的权力范围，以及在执行这些权力时联邦宪法对它们的主要限制。

二、谋划方面

经济抑制措施的倡导者们决定州或地方有权厉行经济抑制措施以后，并在他们起草立法程序之前，必须回答一系列有关谋划方面的问题。本节提供了谋划者们在解决这些问题中所面临的选择之一般观点，有关这些问题更为详尽的分析将在第四章中讨论。经济抑制措施的主要谋划问题是：

经济抑制措施应当向哪些人施加？

用什么作基础来计算措施的金額？

经济抑制措施应逐渐推行，还是立即全面推行？

经济抑制措施的有效期多长？

为产生经济抑制措施的效益应当作些什么？

谋划任何一项经济抑制措施的起点是决定向谁施加这些抑制。是把一项抑制措施加给商会的每一个人还是只对某个专门组织的人员加以限制，这就需要这一抑制的谋划者考虑这一抑制的目的，即这种抑制措施打算提高能源价格去鼓励普遍实行节能，或者是一种明确的打算，诸如去限制某种专门的耗能行为。在前一种情况中，是把耗能抑制施加给所有的消费者，这似乎是最公平的，最符合鼓励每一个能源消费者节能的目的。

而后一种情况可以看到，把抑制施加给每一个人也并不太公平，而且把税施加给每一人不可能就比限制一个专门的组织取得更显著的节能效果。例如停车场税，其目的是为了鼓励人们使用公共交通或大家共用一辆车以取代每个人驾驶车辆。公共交通工具是最好的，而且在上下班时间车辆拥挤的情况下，共用一辆车的机会是大大存在的。在其它时间，人们没有更适宜的办法，只好驾驶自己的汽车。如果只是把税施加给那些上下班时间驾驶车辆的人就要比施加给每一个人公平得多（这些人也包括除了驾驶自己的车辆别无选择的人）。

应当向哪些人施加专门抑制措施的问题，就产生了哪些人应例外这样一个课题。例外太广泛就会冲淡抑制性节能的影响作用，经过合理性分析，以及管理方便等方面的考虑后，制定出仅仅只有小部分例外，这很可能是公正的。例如此种公正可能促使那些有困难的人需要备用专门的车辆作为他们的交通工具，从而避免交纳停车费。公正并不要求给那些抑制对他们只产生经济上损失的人予以例外的免除。也可谋划出其它一些措施来减轻支付税、费的负担而不干扰抑制措施的节能作用。例如，对贫苦人免除支付拥挤费，可以向公共交通工具提供资助，这样包括贫穷者在内的任何人就不会再驾驶车辆行驶到拥挤区域内。管理上的方便也会产生例外，例如，汽车效率税、回扣的抑制法对那些采用旧车或新车的人可能都很有效。但去确定那些没有定燃油效率的各种类型的车辆的税及回扣所发生的困难，从而产生了旧车例外的建议。因例外有产生很大漏洞的可能性，所以应谨慎对待，要尽量少采用，而且施用的面要小。

在确定了哪些人要支付这些抑制性税金以后，谋划者们就必须决定抑制性税金多少这个最重要的问题。在选择计算这些抑制措施的金額基础时，最关键的因素仍然是考虑抑制的目的性。

如果，抑制是想通过提高能源价格去鼓励节能的话，那么就有好多基础可用于计算这些抑制金額。有一个基础在第一章里已简要地讨论过，它就是能源置换成本。很多专家赞同用能源置换成本作为消除因能源价格低而造成的各种节能障碍。认为能源价格过低是因为消费者支付的价格低于消耗的能源置换成本。例如在联邦政府的价格控制下，内销的原油价格每桶为5.51美元至12.21美元，平均每桶为9.05美元。置换成别国的油，外国原油每桶1978年的价格是12.70美元。由于实行价格控制的结果，市场就给消费者带来一个信号——每桶原油的价格大致为10.50美元（这是外国原油价与国内市场价格的综合价格）。当然在这种情况下，当人们认为每桶原油价格为10.50美元时，他

们所做的节能努力和投资就会比他们收到反映原油置换成本的信号所要作出的节能努力及投资少些。

联邦政府在纠正这个问题上的机会要比各个州多些，因为联邦政府对国内销售的原油及天然气的价格控制对能源价格过低反映非常敏感。国家能源计划建议的几项税收，诸如原油平均税，就能部分地解决价格过低的问题。与能源计划一起的还有其它一些有效的措施，但此项原油平均税没有被国会批准作为能源法的一部分。

虽然各个州不能改变联邦政府对价格的控制，但它们确实是有机会有去矫正能源价格过低的问题。例如，电的公用价格可以进行修改以反映出供电的近期或长期增长，而不是平均价格。本书所讨论的经济抑制措施中，汽油税是一项根据置换成本为基础进行计算和予以施加的抑制措施。

能源费用（以及计算出的抑制费）也可以根据能源生产和使用的外界客观因素为基础予以提高。那些外在的客观因素是那些主要由社会担负的活动的费用（而不是由那些从这些活动中取利的人承担的活动费用）。与能源生产有关的外界客观因素是对健康的损害（例如矽肺病）及对环境的污染（例如油的泄漏）。能源使用产生了汽车拥挤现象和环境污染（空气及噪音），因公用事业及工业发电所导致的空气污染以及与污染有关的对健康和财产的损伤。能源生产及使用所产生的这些不良后果使社会承担着大量的费用，而能源价格只包含这些费用的一部分。对于州和地方来说，因上述原因很难确定某些经济抑制措施的金额等这类问题，这也就限制了采用这种办法计算抑制费的实际性。而且本书讨论的经济抑制措施主要目的是鼓励节能。如果根据污染的外界客观因素去计算抑制费，就可能产生很有效的污染控制而节能作用不大。

如果用提高能源费用去鼓励节能，而又要使经济抑制措施达到它的专门目的（例如，迫使人们去买能效好的小汽车），那么抑制的谋划者就面临着决定用多少金额或费用可得到理想结果的任务。遗憾的是，对于经济抑制措施缺乏实际经验，将会使决定适当金额的工作成为一种猜测的游戏。但在大多数情况下，谋划者将会据某一些资料减少猜测的程度。对某些抑制措施，政府部门或私人研究组织所做的研究都估算过因采用不同的金额，抑制措施将会产生不同的影响。除了此类研究外，诸如民意测验、消费者购买的习惯和选择，以及有关经验都能就公众对某一抑制措施将作出何种反映提供帮助和指导。当然没有任何资料能够确切地答复要施加多少金额的抑制在某一个州或地方就会产生理想结果这样的难题。所以，选择能够有效地达到目的的抑制金额将要涉及到某种程度的试验或发生某种程度的错误。

计算抑制金额的最后一种办法是企业和个人不实行迫使其厉行节能活动，而所能节余下来的金额。例如，一个州可以颁布现有建筑物的热效应标准。为鼓励房产主们立即翻修他们的楼房，州可以厉行一种经济抑制措施，即凡是那些迟迟不执行这些标准的房产主都要施加此种抑制。这种抑制的金额可以根据不执行这些标准的房产主所实现的节余来定。当他们了解到如果不执行，就将失掉因不执行而获得的所有节余时，那些缺乏对于这些标准作出反映的房产主就可能会在指定的时间内去执行这些标准。这种办法与康涅狄克州污染控制法的民事经济罚款规定相同的措施。

在确定抑制的金额以后，谋划者们需要考虑采用这些抑制的时间问题。这一选择涉

及到是否要把抑制的全部金额一次予以施加，或分阶段地逐步施加。如果抑制的金额比较少（例如，瓶子法案仅征收 5 美分）那么一次进行施加不会使人们产生多大的困难，如果抑制金额比较多（例如，每加仑汽油税 1 美元，每日停车场税 2 美元）那么谋划者们就要考虑逐步施加，以便使人们有时间去作抑制所鼓励的那种调整（例如少开车而多乘公共汽车）。把抑制分阶段施加的危险性是正像人们对通货膨胀所作出的反映一样，要发一些牢骚而无法采取对抗行动。很多人对抑制分段实施的反映是去支付这些抑制费而不去改变他们旧有的行为，这样的结果就使抑制措施对节能的作用极小。正因为如此，经济抑制措施在大多数情况下是在给予人们足够的时间去改变他们耗能的习惯以后，金额就要全部予以施加。

谋划者不仅要考虑如何把一种抑制措施付诸实施而且还要决定抑制的有效期多长。一项抑制措施可以无限期地执行下去，也可以只执行到达到某种目的所需的时间为止，或截止到所限定的期限。在决定一项抑制措施的施加期限时，谋划者应清醒地记住经济抑制措施要达到和保持的目的（即能源要按它的置换成本来定价，或按 X% 减少汽车的使用量或鼓励循环使用），以及抑制措施所依赖的收益。

无限期地执行某些抑制措施将出现这样的危险，即这些抑制措施已失去其存在的必要性，但它们仍然继续有效（虽然其收益的必要性永远存在）。抑制措施伴随着某些目的的执行会在抑制措施有效期之后，抑制的目的就失去继续保持下去的危险性；武断地去限定抑制措施的期限，就会忽视在这一期限截止后，可能还很需要它继续存在的可能性。为此，很可能需要有一段时间去审核、决定抑制措施的已有成效以及继续存在的必要性，最好的办法是去证实抑制措施在其失效之前继续存在的意义。

最后一个主要谋划问题是：每项抑制措施所能产生的收益之处理。第二章建议，为了增加抑制措施的可行性，抑制措施的倡导者应把钱用在平息抑制措施的副作用方面。这样，就可用收益去解救那些受抑制措施影响而最难支付抑制费的贫苦人，并去资助那些使能源供应缓和而为施加抑制措施活动找出路的办法和措施。第四章讨论了这些建议的具体的实例。

第四章 经济抑制措施和汽车

引言

自第二次世界大战至 1973 年秋是能源价格低廉时代，在此期间美国进入了汽车狂热之中。廉价的汽油促成了这种局面，而汽车的魅力使两者紧密地结合在一起。因而汽车也就成了表示人们身份地位的普遍表征物。多年来，为了保持与其身份的一致性，人们经常需要购买较新、较大的车辆。汽车又提供灵活性和方便性。驾驶车辆可在任何时候从自己的家或办公室很快地通向目的地。除了它的灵活性外，汽车还给人们的上下班提供了一个除家庭之外的小隔音室。没有任何东西能够阻止美国人对汽车的热爱，除非汽油发生禁运。

为了应付禁运，政府曾试图通过各种各样的措施来减少石油消耗量。客运及货运的油耗要占全国石油总消耗量的1/2，因而成为节能的主要对象。在1973年，仅汽车就消耗了美国用油量的1/3，因此，自然也成了节能的一个靶子。

政府为了立即使汽油耗量节省下来，已就汽车的耗油问题想出了很多办法。例如，公路的行驶速度已从过去的65~70英里/小时降至55英里/小时。除了设法使人们降低驾驶速度外，政府还设法使人们少开车。公共服务广告鼓励那些有车的人共用一辆车或采用公共交通工具，开车的人只能在奇数日或偶数日才能买到汽车，而且加油站在星期日不供油，并采用很高的汽油价格。这些措施为大幅度节省汽油，已经取得了很大的成效。

在禁运结束后，加油站排队的现象消失了，汽油很快又多了起来，尽管价格几乎是禁运前油价的两倍，但美国人又逐渐恢复正常使用汽车的习惯。一些美国官员认识到，尽管商业恢复到了以往的状况，但严重的能源问题仍然存在，因此，他们开始编制一项长期的能源计划。

在制定一项减少汽车耗油量的计划中，政府可从两种基本方针中选择：①减少汽车行驶里数；②提高汽车效率。1975年末国会通过的“能源政策和节能法案”中采用了这两种方针。“能源政策和节能法案”对减少行驶里程作了某些规定，诸如政府在能源供应中断的紧急情况下，采取定量配油和对家庭与工作距离较远人员的停车限制等一类措施。它为各州提供汽车使用限制的法律依据（例如把运输控制作为州节能计划的一部分）。这与需要慎重对待、直接影响个人的抑制措施相反，国会非常果断地制订了提高汽车效率的计划，强迫汽车制造商改进燃油效率，这已成为不可否认的政治呼声。对比较有效的汽车不需要用户作出什么牺牲（即行驶的里程减少），可用很少几加仑的汽油即可行驶同样或更多的里数。

“能源政策和节能法”修改了“机动车辆资料和节省费用的法令”，并增加了强制执行汽车燃油经济标准的规定。对1978年型号的车辆，其每加仑标准行驶里程是18英里，1979年是19英里，1980年是20英里，1985年是27.5英里。根据“能源政策和节能法”的规定，运输部已制定1981年22英里，1982年24英里，1983年26英里和1984年27英里的标准。据联邦能源管理委员会的研究报告估算，如果没有汽车燃油标准，工业界销售新车的平均燃油经济性只能从1975年型车辆的16英里/加仑提高到1985年型车辆的24.2英里/加仑。有了燃油标准则从16增加到28.9英里/加仑。该研究报告还估算出在1985年由于有了强制性的燃油标准每日可节油40万桶。

根据美国环境保护局的资料，13个国内外的汽车制造商中有11个在1977年达到1978年的燃油标准，而在这11个中又有7个达到了1980年的标准。从1978年型车辆开始，任何一个汽车制造商如果它生产的车辆平均燃油标准达不到当年规定的车型，就要受到民事罚款。民事罚款是根据制造商在当年生产的总车辆中，凡是实际平均值低于“能源政策和节能法”标准十分之一英里的车辆，都乘以5美元来计算的。国家能源法规定，运输部长颁布了一项规定，在1980年以后，每一型车的罚款增至10美元。不幸的是，“能源政策和节能法”没有把对汽车制造商规定的严格标准和违令罚款与对新车购买者提出类似的要求结合起来。“能源政策和节能法”不是直接鼓励消费者去购买耗能低的小汽

车，而是通过要求制造商标明汽车有关燃油标准的方法，试图以此保证为购买者提供有关燃油经济性的选择资料。但这些资料在他们作选购决定时，又往往被忽略掉。这种标示要求在1976年以后生产的车型中都要在张贴布告中表示出：

- 1、汽车的燃油经济性；
- 2、预算出驾驶该车的年燃油消耗费用；
- 3、同类车辆（由同一家或其它厂家制造的）燃油经济性范围。

至1976年底的汽车销售量表明，燃油效率较高的进口和国产的中、大型车在市场上的销售份额增加了，以及夏季创记录的汽油销售量说服了很多入，使他们了解到只靠标明资料的方法还不足以鼓励人们去购买燃油效率较高的车辆或能够节省许多汽油的车辆。在这些被说服的人中，卡特总统就是其中的一个，他建议（作为国家能源计划的一部分）要对燃油效率低的车征税，对效率高的给予回扣，并支持设立汽油税。回扣和汽油税的想法在国会上从未予以认真的考虑，而对耗油量大的车辆实行征税只是作为一种象征性的措施存在下来。国会未能通过强有力的联邦节能计划去减少汽车能量的消耗，却给州和地方发挥主动性保留了重大的机会。

各个州可有多种选择来补充联邦政府在燃油标准以及向高油耗车辆征税方面的不足，以便改进全国汽车的燃油效率。首先，各州可以厉行它们自己的汽车效率税和回扣。其次，不管州的效率税和回扣是否被优先占有，但州可以每年修改它们的汽车登记费，对那些效率较高的车子收费低些，对那些效率低的车子收费高些。诸如此类的措施，将会在一定程度上减少汽车的耗油量。一旦把这些措施与减少汽车行驶的里程数结合起来，汽车节能就会收到更显著的成效。

减少行驶里程的措施包括一系列广泛的策略，它从鼓励人们共用一辆小汽车，共用一辆面包车或共用其它交通工具到燃油限量，以及提供停车场的限制以至对燃油和汽车实行征税。除了对汽油和柴油进行限量供应外，国会已把上述各类控制的权力交给了各州。本章分析三种经济抑制措施用以减少行驶里程：较高的汽油税，拥挤税及停车税。这些措施不仅可以促进各州实现“能源政策和节能法”，还可以帮助州和地方处理城市因机动车辆拥挤造成的有害影响，及因缺乏资金去发展和支持交通运输和辅助交通运输的服务性工作。

汽车的燃油效率税和回扣

石油禁运以后的几年中，国会及很多州的立法机构考虑实施能源税以抑制能耗高的汽车的制造和购买。自1978年国会通过了对高油耗汽车征税作为“国家能源法”的一部分以后，各州才开始实行汽车效率税。

联邦的高油耗汽车税一开始是对1980年型车施用的，凡汽车的燃油经济性每加仑大于15英里的都免税。对1980年型汽车凡每加仑小于15英里的，税金为200美元至500美元。每年度的“免税水平”都逐渐提高。到1986年，对燃油效率为21.5里/加仑至22.5里/加仑的车辆，税额为500美元；对于那些燃油效率低于12.5里/加仑的车辆，税额为3850美元。

在每年的新车型中需要纳税的只是一小部分。例如在1980年中，按“能源政策和节能法”的规定，对所有汽车制造商的燃油指标是每加仑20英里，各汽车制造商为了避免