

《社区再投资法》：成效显著，但仍需改进

Roberto Quercia, Janneke Ratcliffe*

北卡罗来纳大学社区资本中心

Michael A. Stegman

麦克阿瑟基金会

翻译：中国人民银行西安分行金融研究处

1977年出台的《社区再投资法》是为了解决外界对金融机构的经济性歧视行为的指责。它引导存款类金融机构通过“安全、稳健运营”来“满足其所服务社区的信贷需求”。¹在这些指导原则和贯彻这些原则的监管方法的引导下，随着时间的推移，《社区再投资法》已被证明具有较好的灵活性和适应性。

关于《社区再投资法》，社会评论褒贬不一。²批评者们认为，这种政府干预会导致市场扭曲，然而《社区再投资法》的相关研究机构则指出，《社区再投资法》已经增加了少数种族和中低收入地区的贷款业务，而且没有对其盈利能力造成负面影响。³随着次贷危机的蔓延，这一争论又发展到一个新的层面：一些人指责是《社区再投资法》导致了这场危机，⁴而另一些人，包括货币监理署和美国银行的CEO却否定了这一观点。⁵正如前美联储理事Randall S. Kroszner最近声称，“没有例子支持这样的观点：即《社区再投资法》在很大程度上引发了次贷危机”。⁶

本文将提出证据，表明《社区再投资法》可以以安全、稳健和盈利的方式运作，我们还进行了深入的研究。基于与《社区再投资法》有关的按揭项目及其“服务测试”所获得的数据（以及对低收入地区的支票兑现公司（check casher）⁷和发薪日放贷人（payday lender）⁸日趋增多现象的观测），我们认为《社区再投资法》与次贷危

收稿日期：2010-1

翻译负责：孙天琦

翻译团队成员：孙天琦、杨岚、张晓东、刘社芳、周彦君、孙炎炜等

注：本文选自美国波士顿联邦储备银行和旧金山联邦储备银行合著的《“社区再投资法”：回顾与展望（1977-2007）》，人民银行西安分行研究处对该书的翻译得到了美国波士顿联邦储备银行和旧金山联邦储备银行的许可，波士顿联邦储备银行和旧金山联邦储备银行2008年版权所有。

*感谢Lei Ding, Jonathon Spader, 和Allison Freeman对本文做出的贡献。

1 美国国会，国际法95-128：住房和1977年的《社区再投资法》，95th Congress, 1st Session. College Park: Potomac Publishing Company, Inc., 1977.

2 Michael S. Barr, "Credit Where it Counts: The Community Reinvestment Act and Its Critics." New York University Law Review 75:600 (April 29, 2005): 101-233.

3 Robert B. Avery, Raphael W. Bostic and Glen B. Canner, "CRA Special Lending Programs," Federal Reserve Bulletin (November 2000):711-31, available at <http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/2000/1100lead.pdf> discusses impact on lender profitability; Joint Center for Housing Studies, Harvard University (JCHS), "The 25th Anniversary of the Community Reinvestment Act: Access to Capital in an Evolving Financial Services System" (Cambridge Massachusetts, March 20, 2002), available at <http://www.jchs.harvard.edu/research/crareport.html> documents lending patterns; Barr (2005) contains a further summary of studies.

4 参见Sian Liebowitz, "The Real Scandal - How feds invited the mortgage mess," The New York Post (February 5, 2008), available at http://www.ny-post.com/seven/02052008/postopinion/opedcolumnists/the_real_scandal_243911.htm?page=0; and Richard Cravatts, "Unintended fallout of loan crisis", Opinion/OpEd, The Boston Globe (July 26, 2008) available at http://www.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/oped/articles/2008/07/26/unintended_fallout_of_loan_crisis/.

5 Emily Flitter, "In Election's Aftermath, CRA Stays a Flash Point," American Banker 173.233 (Dec 4, 2008):1.

6 Randall S. Kroszner, "The Community Reinvestment Act and the Recent Mortgage Crisis." Speech given at the Confronting Concentrated Poverty Policy Forum, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, DC, December 3, 2008, available at www.federalreserve.gov/newsevents/speech/kroszner20081203a.htm.

7 译者注：“支票兑现公司（check casher）”：美国有的人自己没有银行户口，当他们每个月底时，雇主给他们发工资支票时，他们因为没有银行户口，所以只好到一些小的财务公司里把支票换成现金。这些财务公司通常收取很高的服务费，譬如1000块的支票，他们收取150块的费用。

8 译者注：“发薪日贷款”（payday loan）是一种高利贷，属于小额、短期贷款，用于放贷人下一次发薪之前临时急需（因此还款日期也就是下次发薪之时）。这种贷款额度往往在100美元到1500美元之间，通常还款期限是2周，通常年利率在390%到780%。也就是说，每贷100美元，按期还款时（一般是两周左右）需要缴付的利息是15到30美元。“发薪日贷款”放贷人（高利贷商人，payday lender）指出：这种贷款形式往往是那些拥有不良信用记录的消费者的唯一的贷款来源，因为拥有不良信用记录的消费者一般是无法得到银行贷款、信用卡或其他方式的低息贷款。对高利贷持批评意见的人认为：绝大多数放贷人在还款日到来时发现自己处于比贷款前更糟糕的财务状况，以至于他们不得不陷入循环贷款的圈套。）

机的关联微乎其微。最近的这场次贷危机使人们坚信，《社区再投资法》的初衷和金融服务业的现状是脱节的。本文从《社区再投资法》的激励机制角度展开研究，分析了机制中运行良好的部分，以及加强《社区再投资法》效力所应该加以调整的部分。

一、《社区再投资法》的激励机制

《社区再投资法》开创了一项“积极义务”，鼓励相关机构证明其采取了积极行动。⁹《社区再投资法》对四家监管当局在考核合规的规则制定方面给予了一定空间，^{10,11,12}每项检查后都应生成一个公开的说明报告和评级：优秀、合格、有待改进、或严重违规。社会公众通过使用《社区再投资法》检查结果、公开的放贷数据（如《住房抵押贷款披露法》（HMDA）数据），以及通过对某个机构的业绩与《社区再投资法》签订的合约内容相比较等方法来行使补充考核的职能。通过监管报告，公众还可以监督监管当局。通过这些方法，《社区再投资法》的拥护者、社区和个人都可以在《社区再投资法》的实施上发挥重要作用。¹³

然而一些社区和少数种族群体仍然无法获得平等的信贷机会，这个差距似乎已经被那些高成本放贷人和掠夺性放贷人所利用了。尽管《社区再投资法》并不能完全解决这些问题，但值得注意的是，正如2005年的报告中指出的，在《社区再投资法》的发展历程中，金融机构按照《社区再投资法》提交的92,177份申请中只有8份被否决，¹⁴并且从1990年以来的60,000次监管检查中，96%被评为合格或优秀，而只有0.4%被评为严重违规。¹⁵上述数据表明，《社区再投资法》的业务范围内还有很多工作可以去做。

现在我们提供与《社区再投资法》基础行为有关的两个测试——“贷款测试”和“服务测试”的相关例子，来说明《社区再投资法》是如何按其立法意图来影响机构的行为，以及如何更好地解决目前的现状。

二、贷款测试和《社区再投资法》特别按揭项目

《社区再投资法》的执行情况可通过贷款、服务和投资这三类活动进行衡量，其中“贷款测试”最为重要¹⁶。“贷款测试”将考核金融机构在《社区再投资法》估价范围中的贷款数额和比例，以及这些贷款在不同社区与不同收入层次的借款人之间如何进行分配¹⁷。“与《社区再投资法》相关”是指《社区再投资法》规定的机构在其考核范围内向中低收入地区或者针对中低收入家庭、资产低于100万美元的小型企业所发放的贷款¹⁸。贷款测试也偏向于使用“以安全、稳健的方式解决中低收入个人或地区的信贷需要”的创新或灵活的放贷方式。¹⁹

为响应创新放贷方式的号召，大多数《社区再投资法》相关机构都开发了与住宅按揭贷款相关的“《社区再投资法》特别贷款项目”。根据项目的要求，这些项目中绝大多数（83%）都改进了贷款审批标准。最常见的

9 违反《公平放贷法》会对机构不利。Richard D. Marsico, "The 2004-2005 Amendments to the Community Reinvestment Act Regulations: For Communities One Step Forward and Three Steps Back," Clearinghouse Review 39:534 (2006); NYLS Legal Studies Research Paper No. 05/06-25, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=902430>.

10 法案要求“每个联邦金融监管当局在检查金融机构时都应该适当运用其职权。”US Congress. Public Law 95-128.

11 The FDIC conducts about 60 percent of examinations; followed by the OCC, the Federal Reserve System, and then the OTS. Source: Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC) "CRA Ratings Database," available at http://www.ffiec.gov/craratings/Rtg_spec.aspx, accessed November 18, 2008.

12 参见 Marsico, "The 2004-2005 Amendments to the Community Reinvestment Act Regulations." This summary of the 2004-2005 changes to the act illustrates the jurisdiction that the agencies have in implementing the act. For example in 2004 and 2005 these agencies issued consequential amendments—some of which differed from agency to agency, so that now "the four federal banking agencies that enforce the CRA have significantly different CRA regulations" (541).

13 Anne B. Shlay, "Influencing the Agents of Urban Structure: Evaluating the Effects of Community Reinvestment Organizing on Bank Residential Lending Practices," Urban Affairs Review 35:2 (1999): 247-78.

14 Barr, "Credit Where it Counts: The Community Reinvestment Act and Its Critics."

15 1990年代中期至2008年，有8.2%的被监管者被OTS给出“严重违规”评级，而OCC给出的最低评级只占到被监管者的2%。（FFIEC CRA Ratings Database）。

16 小型银行只接受“贷款测试”，中型银行要接受“贷款测试”和“社区开发测试”。

17 一般情况下，考核范围包括“一个或多个大城市统计区（MSA），或临近的地域”（通常指镇、市或县）。如果存款类机构没有任意排除中低收入地区或设定存在非法歧视地区的话，可指定更小的考核范围。

18 与Avery, Bostic和Canner，在“CRA Special Lending Programs.”中用到的术语一样。

19 联邦金融机构检查委员会，（FFIEC），"A Guide to CRA Data Collection and Reporting," (January 2001), available at <http://www.ffiec.gov/cra/guide.htm>.

三种变化是:(通过降低首付和/或降低现金储备要求)降低现金需求;替代措施和/或降低信用质量标准;提高考核还款能力的灵活性(通过高负债率和/或对工作经历的灵活要求)。大多数项目都对社区和借款人进行了综合考虑。与《社区再投资法》强调的安全和稳健目标相一致,93%的机构在反馈时都认为其项目盈利或盈亏平衡。²⁰

关于这一点,前联储理事 Randall Kroszner 指出,“由《社区再投资法》规定的放贷人发放的所有高价贷款中,只有 6% 发放给了《社区再投资法》考核范围内的低收入借款人或地区。”美联储研究人员还报告说,在适用《社区再投资法》的社区发放的次贷业绩与不适用《社区再投资法》的社区差不多,而大型的、国家能负担的抵押贷款项目违约情况要比次贷项目少得多,而且最近大多数的抵押品止赎情况都发生在《社区再投资法》未覆盖的中高收入社区。²¹

除了以上的整体调查结果外,研究人员发现很难更细致地分析《社区再投资法》特别项目。在普通数据库中,这些贷款很难像次级抵押贷款或联邦住房管理局(Federal Housing Administration, FHA)贷款那样能被识别出来。然而,我们在北卡罗来纳大学社区资本中心可以通过一个独特的代理项目,即社区优势项目(CAP),获得超过 4.5 万的贷给中低收入借款人的按揭情况。

三、通过社区优势项目识别《社区再投资法》规定的大量放款

1998 年,自助风险基金(Self-Help Ventures Fund)与福特基金会和房利美合作开发了社区优势项目(Community Advantage Program, CAP)。通过为可负担得起的《社区再投资法》类型贷款建立新的二级市场渠道,该项目试图帮助成千上万的低收入家庭通过住房积累财富,并证明向低收入家庭提供贷款所产生的风险是可以接受的。参与该项目的放贷人可以开发自己的特定项目,然后将贷款出售给自助风险基金²²。福特基金会提供 5000 万美元的补助,作为自助风险基金的资金支持,使自助风险基金可以为贷款提供担保,并以“可止赎”方式出售给房利美。通过这种方式,房利美才可以为贷款提供充足的资金,否则就无法达到其贷款审批要求。

保证二级市场运转对于维持按揭贷款业务至关重要,但资本市场与《社区再投资法》贷款往往很难协调。通过向不能直接出售给房利美和房地美的贷款项目提供流动资金,社区优势项目增强了参加这些项目的放贷人的贷款能力。

截至 2007 年底,有 36 位放贷人参加了社区优势项目,范围涵盖了小型机构、地方机构到国民银行。该项目为 49,800 笔购房贷款提供了 45 亿美元资金。除两家机构外,其他所有参与该项目的放贷人都是《社区再投资法》覆盖的存款类金融机构²³。

因为社区优势项目提供了一个独特的机会,以考核可负担得起的抵押贷款的效益和成本,所以福特基金会委托北卡罗来纳大学社区资本研究中心对该项目的成果和影响进行常年研究。在下面的段落中,我们将介绍一些从社区优势项目研究中得到的结果,以说明市场对《社区再投资法》的反应如何。

如上所述,在社区优势项目下,放贷人指定了各自符合《社区再投资法》特别贷款项目的指导方针,所有的方针都包含了至少一项与典型贷款审批规则相比的例外情况:减少现金需求、增加信贷灵活性和考核支付能力的灵活性²⁴。近 90% 的项目至少有两种例外情况,而超过半数的项目三种例外情况都有。与其他《社区再投资法》特别贷款项目一样,社区优势项目定位结合了社区和借款人,虽然社区优势项目的要求略有不同于《社区再投资法》²⁵,但 94% 的社区优势项目贷款都具有《社区再投资法》资格²⁶。

20 Avery, Bostic and Canner, "CRA Special Lending Programs."

21 Glenn Canner and Neil Bhutta, Memo to Sandra Braunstein "Staff Analysis of the Relationship between the CRA and the Subprime Crisis" (November 21, 2008), available at http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/20081203_analysis.pdf.

22 房利美公司在“我的社区抵押贷款”产品套餐中增加了一套标准化“自助”产品,可以通过“桌面贷款审批员”程序进行审批,这一系统在 2004 年底开始广泛应用。

23 一家是信用社,另一家是非 CRA 金融服务公司的抵押贷款子银行。类似机构只占贷款总数的一小部分。

24 这些方针的典型例子来自于许多不同的程序:要求借款人承担税款是 500 美元或无保留房价的百分之中较低的一个, LTV(抵押贷款与房屋价值之比)比率达到 103%,信用评级得分为 580;如果没有得分,使用替代方法证明支付的 12 个月历史,允许 43% 的债务收入比,或者在 25% 的支付调整幅度内达到 45% (即:新的支付不超过当前租金或月供的 125%)。

25 符合 CAP 项目要求的借款人,收入不能低于地区中等收入(AMI)的 80%,如果是少数民族,应达到地区中等收入的 115%。

26 “符合 CRA 要求的贷款”是指不论是否在考核范围内,向中低收入借款人或在中低收入地区发放的贷款。

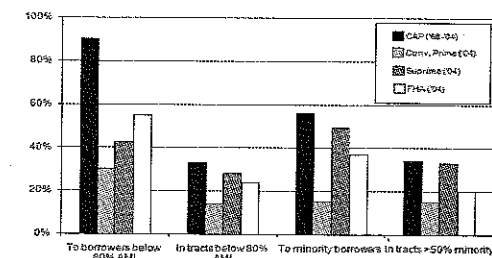
因此,可以用社区优势项目贷款项目来反映指定范围更广的“特别《社区再投资法》项目”,即“银行机构专门建立以加强《社区再投资法》性能的项目”。²⁷ 社区优势项目贷款也能反映出参与机构对《社区再投资法》的直接反应。因此,社区优势项目的经验提供了一个独特的视角,可以分析特别《社区再投资法》贷款项目的业务范围和业绩,以及参与机构对《社区再投资法》的反应。

四、社区优势项目贷款如何服务于市场

这些贷款如何适应广泛的抵押贷款市场? 社区优势项目贷款与《社区再投资法》特别贷款项目的情况一样,只占《社区再投资法》相关贷款的很小一部分。²⁸ 尽管如此,它们还是为缺乏金融服务的市场提供融资服务。从项目开始到 2004 年,每户平均贷款总量为 88,290 美元,这些家庭的平均收入为 33,924 美元;社区优势项目借款人的平均收入占这个地区收入中等水平(area's median income, AMI)的 62%。40% 的借款人是少数种族。有超过 1/3 的借款人初始信用得分低于 660,并且超过半数的贷款的原始贷款-价值比(loan to value ratio, 译者注)为 97%,甚至更高。

与其他产品线,如传统优级贷款、高成本次贷、联邦住房管理局相比,社区优势项目更加注重中低收入借款人,以及中低收入地区的借款人、少数民族和少数民族地区的借款人。次贷的放贷要求和社区优势项目很接近,但很少直接贷款给中低收入借款人(42% 的次贷是贷给了中低收入借款人,而社区优势项目贷给中低收入借款人的比例为 90%),造成这种现象的部分原因是由于次贷对借款人没有收入限制。(见图 1)²⁹

图 1 收入和少数种族贷款



综合考虑借款人和贷款种类的各种特征,我们认为 88% 的社区优势项目贷款至少由于某个主要特征,使社区优势项目无法成为优级、常规资产。通过社区优势项目,放贷人仍然可以获得具有优级贷款特征的住房融资:平均利率为 7.3% 的 30 年期固定利率贷款;禁止提前还款罚金;大多数为零售贷款。普遍存在于社区优势项目贷款中的低信用、高贷款价值比例、高负债收入比例说明,如果没有社区优势项目这种项目,这些借款人将没有资格获得抵押

贷款,或者不得不进入高成本的次贷市场。³⁰

五、社区优势项目的角色转变:创造机会、替代次贷

最近的 CPA 实证研究³¹表明,这种社区再投资贷款在过去十年中正在进行角色的转变。将 HMDA 和社区优势项目的数据进行对比,其中社区优势项目的数据是从它出现的那一年开始收集的。我们发现在该项目出现的早期,大部分社区优势项目贷款(75%)反映了在优级贷款条件下可获得的新型融资。剩余的部分则直接表现为在同一范围内对联邦住房管理局贷款的替代。

随着 2003 至 2006 年次贷市场的强劲增长,社区再投资贷款的这种形象发生了颠覆。对这段时期的研究表明,社区再投资贷款逐步取代了高成本贷款。事实上从 2004 到 2006 年,将近 2/3 的社区优势项目贷款取代了高成本贷款,有大约 1/3 的社区优势项目贷款创造了新的信贷机会。这种转变反映了这个时期相关政策争论的变化,即关注焦点从公平地获得信贷转变为获得公平的信贷。如果社区优势项目贷款设立之初就是为了给缺乏信贷的地区放贷,那么在后期它可能有助于使一些借款人远离次贷市场。

27 Avery, Bostic and Canner, "CRA Special Lending Programs," 713.

28 1999 年,在 CRA 特别贷款项目中,Avery, Bostic 和 Canner 调查了 500 家大型金融机构。在 143 份反馈结果中,73% 家机构至少参与了一项特别 CRA 项目,通过特别项目发放的贷款中,89% 是通过抵押贷款项目发放的。在提供特别项目的机构中,中型机构发放的 CRA 相关抵押贷款占 18%。在所有金融机构中,中型机构占到 4%。

29 该分析比较了 1998-2004 年间所有的社区优势项目贷款与 2004 年全部的第一置置权、置产抵押、1 至 4 口自居房产 HMDA 贷款的人口统计情况。

30 以下几项研究关注了次级抵押贷款的典型风险特征: Anthony Pennington-Cross and Souphala Chomsisengphet, "The Evolution of the Subprime Mortgage Market," Federal Reserve Bank of St. Louis Review (Jan/Feb 2006): 31-56; Pennington-Cross, Anthony and Giang Ho. (2006). "The Termination of Subprime Hybrid and Fixed Rate Mortgages." Working Paper 2006-042A (Federal Reserve Bank of St. Louis, July 2006), available at http://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=918098; Michelle Danis and Anthony Pennington-Cross "The Delinquency of Subprime Mortgages." Journal of Economics and Business, Vol. 60 No. 1-2 (2008): pp 67-90.

31 Jonathan Spader and Roberto G. Quercia, "Community Reinvestment Lending in a Changing Context: Evidence of Interaction with FHA and Subprime Originations," Working Paper (Chapel Hill, NC: UNC Center for Community Capital, Forthcoming), available at www.ccc.unc.edu.

尽管社区优势项目和次贷都是服务于类似的借款人,我们关注的下一个问题是社区优势项目和次贷是否存在本质的差别,如果存在,这种差别会对借贷双方的金融健康状况产生什么影响。一些人将少数种族和中低收入市场中的次贷激增称为信贷的民主化产物,然而也有一些人把它看作是分散的、不公平的信贷形式,会影响家庭和社区的金融安全。如今,我们认识到高风险、非优质资产抵押贷款不仅对借款人及其所在街区有害,而且会影响到金融机构的安全与稳健。

六、危险的借款人还是危险的产品? 借款人和机构的安全

2008年二季度,30%的次贷出现拖欠。次贷的严重违约率(拖欠或止赎抵押权90天或更长)是社区优势项目的5倍。³²但是这些一般化的比较并没有将借款人的不同情况考虑在内。在此,社区优势项目的数据库能让我们对风险调整后的业绩进行分析,让我们深入辨析,次贷违约率较高,是不是给过多缺乏金融服务的借款人提供次贷的必然结果,还是这种贷款模式所造成的。

Ding, Quercia, Li 和 Ratcliffe³³对次贷及社区优势项目中的相关风险进行了实证研究,通过倾向分数匹配方法建立了可比借款人样本,这些借款人特征相似,但购买不同的产品。他们找到一致的例子表明,对于特征相似的借款人,社区优势项目(优质)贷款的违约率要远远低于次贷违约率。2004年,次贷的累计违约率是社区优势项目贷款的4倍,风险特征保持不变;对于可比借款人,2006年该数值是3.5倍。

这个结果表明,次贷的高违约率与产品的特征和发行渠道高度相关(见表1)。尤其是次贷中常见的经纪人渠道、可调整利率以及提前还款罚金等要求,都大大提高了次级债的违约率。社区优势项目贷款则没有这些特点。如表1所示,对于相似的借款人,2004年零售发行、可调剂利率的、不含预付罚金的次优贷款的违约率是当年社区优势项目贷款的1.6倍。但是如果加上由经纪人发行和预付罚金这两个特点,次贷违约率就上升到社区优势项目贷款的5.3倍。

表1 预期累计违约率(次贷与社区优势项目贷款比较)³⁴

Supreme Loan Feature			Default Rate of Subprime Loans vs CAP	
ARM	Prepay Penalty	Broker	2004 Origination	2006 Origination
●	○	○	1.6 times	1.26 times
●	●	○	3.3 times	3.3 times
○	○	●	5.9 times	3.04 times
○	●	●	5.7 times	3.6 times
●	○	●	4.2 times	3.8 times
●	●	●	5.3 times	4.0 times

社区优势项目的实践验证了实证研究的结果——受到《社区再投资法》激励的放贷人,和参与社区优势项目的放贷人一样,给缺乏金融服务的(低收入及少数种族)市场提供贷款项目,以符合法案要求的安全稳健原则的方式直接对CAR做出反应。社区优势项目的实践也凸现了《社区再投资法》抵押贷款和那些不受监管的次贷部门向类似市场提供的贷款之间的差别。最近美联储的工作论文也发现了相似的问题:在加利福尼亚州,受《社区再投资法》监管的机构发放的贷款比不受《社区再投资法》监管的机构发放

贷款违约可能性更小,即使后者对借款人和贷款的特征都进行限制也是如此。³⁵虽然《社区再投资法》最初是作为次贷的一种替代,但是对借贷双方的安全性和稳定性而言,《社区再投资法》的表现已经完全超过了次贷。

七、《社区再投资法》不够吗

2005年,49%(约一半)的黑人借款人和41%的西班牙裔借款人获得了成本较高的次贷,相比之下,白人借款人仅占21%(约1/5)。在少数民族人口超过50%的社区,2005年发放的抵押贷款中40%是成本较高的次贷,而在其他社区这个比例是23%。中收入者占80%或更低的中等收入地区与高收入的地区相比,也存在这样的差异(39%对24%)。经过不断的研究发现,在《社区再投资法》目标地区,高成本贷款和次贷更为普遍。

32 次级抵押贷款违约数据来自于美国抵押贷款银行协会2008年第二季度违约情况调查。

33 Lei Ding, Roberto Quercia, Wei Li, and Janneke Ratcliffe, "Risky Borrowers or Risky Mortgages: Disaggregating Effects Using Propensity Score Models," Working Paper (Chapel Hill, NC: UNC Center for Community Capital, 2008), available at <http://www.ccc.unc.edu>.

34 预期累积违约率是指对于信用评级得分在580-620之间、持有2004年或2006年发放的抵押贷款、具有其它回归平均值的借款人,贷款发放后24个月内逾期90天情况。预测是基于在现成工作文件中将被发现的回归结构。次级抵押贷款违约率比较社区优势项目贷款的违约情况,后者是逐笔发放、固定利率、不含提前还款罚金。

35 Elizabeth Laderman and Carolina Reid, "Lending in Low- and Moderate-Income Neighborhoods in California: The Performance of CRA Lending During the Subprime Meltdown," Working Paper (San Francisco, CA: Federal Reserve Bank of San Francisco, November 2008), available at <http://www.frbsf.org/publications/community/wpapers/2008/wp08-05.pdf>.

³⁶这就产生了一个问题:既然《社区再投资法》这么成功,为什么高成本的次贷会集中出现在《社区再投资法》想要服务的市场?

许多迹象表明,受《社区再投资法》监管的放贷人并没有充分满足当地社区的信贷需求,哈佛大学联合住房研究中心提供的实例表明,受《社区再投资法》监管的放贷人在其考核范围的低收入、和/或高度少数民族集中地区所占的市场份额过低。³⁷Mian 和 Sufi 记录了1996年以后“潜在的高需求地区”(那些有着高按揭贷款拒绝率的地区)是如何经历了按揭贷款发放的急剧增长和随后的抵押贷款违约,这些违约的抵押贷款大都是发放给第三方的,而不是政府支持企业(GSEs)。不足为奇的是,一个地区被定义为有较高的“潜在需求”是与社会经济条件较低和少数民族人口较多密切相关的。³⁸这些事例都表明向低收入和少数民族地区提供的持续生产性资本一直不足;并且这也表明次贷的猛增很大程度是这种资本供应不足的反应。

通过以上这些例子,我们认识到,《社区再投资法》放贷试点确实为目标市场增加了更多的优质贷款,但仅仅是数量上的增加,而当初制定这个法案的初始条件并没有发生改变。正如前美联储主席格林斯潘最近所言,次贷市场“已经结束了”,³⁹但是其暴露出的市场失灵还没有结束,并且随着次贷盛行地区的财产价值、房屋产权和信用历史的恶化,这种失灵还有愈加严重的态势。不管市场失灵会使次贷增加到什么程度,现在纠正这种不一致的重要性也是不言自明的。

八、《社区再投资法》“服务测试”:结论是改进《社区再投资法》

下面我们从“服务测试”的角度讨论零售业服务。该测试是用来考核“银行系统在投放零售银行业务方面的可行性和有效性”。⁴⁰该测试考核网点分布和经营状态、提供银行服务的非网点系统(诸如ATM和在线银行)、提供服务的类型,以及各类服务是否满足消费者的需求,以上所有的方面都依赖于银行所服务地区的收入水平。该测试提倡低成本账户、信贷咨询、储蓄倡议等创新活动。⁴¹联邦存款保险公司最近提供了一个例子,显示了《社区再投资法》在刺激零售金融服务以满足社区信贷需求方面的潜力,那些参与替代发薪日贷款的可负担贷款试点项目的放贷人会得到《社区再投资法》方面的优先考虑。

但与此同时,大量的例子表明,在很多社区里,虽然支票和存款账户出现增长,主流银行却很难满足人们的基本金融服务需求。⁴²很多文献显示,在低收入和少数民族地区,银行网点数目出现下降或者不足。⁴³在对亚特兰大市一个主要的非洲裔社区的调查中,一位美联储理事注意到“几乎看不到一家金融机构”,这种

36 See Lei Ding, Janneke Ratcliffe, Roberto Quercia and Michael A. Stegman, "Neighborhood Patterns of High Cost Lending: The Case of Atlanta," Journal of Affordable Housing & Community Development Law 17: 3 (Spring 2008): 193-217 for a case study and review of the literature; see maps of all congressional districts comparing the location of high minority tracts, low-income tracts, and market share of subprime loans, available at <http://www.ccc.unc.edu/?id=subprime&t=Subprime%20Lending%20and%20Low-Income%20Communities>.

37 See page 85 of Joint Center for Housing Studies, Harvard University, "The 25th Anniversary of the Community Reinvestment Act: Access to Capital in an Evolving Financial Services System."

38 Atif R. Mian and Amir Sui, "The Consequences of Mortgage Credit Expansion: Evidence from the 2007 Mortgage Default Crisis," Working Paper (Social Science Research Network, October 30, 2008), available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1072304.

39 Steve Bills, "Greenspan Comments on Crunch," American Banker 172:222 (November 16, 2007):17.

40 FFIEC, "A Guide to CRA Data Collection and Reporting."

41 Michael Stegman, Kelly Cochran and Robert Faris, "Creating a Scorecard for the CRA Service Test," Policy Brief No. 96 (Washington, DC: The Brookings Institution, March 2002).

42 United States Government Accountability Office(GAO) "BANK FEES: Federal Banking Regulators Could Ensure That Consumers Have Required Disclosure Documents Prior to Opening Checking or Savings Accounts," GAO-08-281 (January 2008), available at <http://maloney.house.gov/documents/inancial/consumer/20080303GAOBankFees.pdf>.

43 See, e.g., Michael A. Stegman, Savings for the Poor: The Hidden Benefits of Electronic Banking, Brookings Institution Press (Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999); Michael A. Stegman, Marta Rocha and Walter Davis, "The Role of Technology in Serving the Unbanked," Working Paper (Chapel Hill, NC: UNC Center for Community Capital, 2005), available at <http://www.ccc.unc.edu/documents/ccRoleTechnologyServingUnbanked.pdf> (pages 9 - 11); Stephen M. Graves, "Landscapes of Predation, Landscapes of Neglect: A Location Analysis of Payday Lenders and Banks," The Professional Geographer 55:3 (2003):303-17, California State University, Northridge, available at <http://www3.interscience.wiley.com/journal/118872858/abstract>;

Anthony Kolb, "Spatial Analysis of Banks and Check-Cashing Locations in Charlotte, NC," Working Paper (Chapel Hill, NC: UNC Center for Community Capital, 1999), available at <http://www.ccc.unc.edu/documents/KolbSpatialAnal-BankCheckCashNC.pdf>; J.S. Pollard, "Banking at the margins: a geography of financial exclusion in Los Angeles," Environment and Planning A 28 (1996):1209-32 accessed November 18, 2008, at <http://www.envplan.com/epa/fulltext/a28/a281209.pdf>; and John P. Caskey, Fringe Banking, Check-Cashing Outlets, Pawnshops and the Poor (New York, NY, Russell Sage Foundation, 1994).

情况“在少数种族聚集的社区更为普遍”。⁴⁴1999年,当《为穷人储蓄:隐藏在电子银行背后的利益》一文发表时,看起来技术的发展似乎可以使穷人能得到更多的银行服务。比如,ATM机可以降低银行75%的交易成本。但是对ATM机分布的一项分析发现,少数种族聚集地区和低收入地区人均ATM机的比例,远低于少数种族比例低的或者高收入的地区,在城市的中心区域尤其如此。⁴⁵

与此同时,就像次级抵押贷款在服务不发达地区的蓬勃发展一样,高费用市场在小额金融服务中开始显现。过去几年间,我们见证了非银行或准金融服务产业(fringe financial services industry)的迅猛发展:发薪日贷款,支票兑现,租赁家具店等等。现在支票兑现和发薪日贷款店铺比麦当劳、汉堡王、标靶连锁百货、彭尼百货、西尔斯以及沃尔玛的总和还多。⁴⁶

据估计,大约49%的人口是典型的无银行化或弱银行化(un- or underbanked)的。这些人都是少数种族,低收入者和租房者。⁴⁷地区特征也起到了作用,研究人员发现在少数种族或者低收入人群比例高的地区,银行网点的服务较少而支票兑换和发薪日贷款的服务较多。⁴⁸在这个替代市场中,消费者的成本高昂。Brookings研究所的一个研究估计,低收入家庭每年要在基本金融服务方面多投入几千美元。⁴⁹

一个广泛共识是,《社区再投资法》“服务测试”在扭转这样的趋势方面只提供了微弱的促进,即使它声称充分利用了《社区再投资法》原本的空间。⁵⁰一方面,这个“服务测试”依赖高度的主观判断和解释,所以可以很容易得到过关分数。1996年到2002年间,一项对大约2000个《社区再投资法》调查的分析表明,1500家银行中只有11家收到了“有待改进”的评级,没有一家得到“严重违规”评级。这项调查还发现了监管当局之间的矛盾。“服务测试”通常被当成了提升机构《社区再投资法》评级的“等级充气机”,那些表现不佳的一处于“有待改进”和“合格”评级边缘的银行,通常获得比其他机构更高的“服务测试”分数,以使它们可以获得足够的分数(11分)达到“合格”级别。⁵¹而且,随着2005年对于金融机构免于“服务测试”的资本限制的低增长,88%的受美国储贷机构管理局监管的和96%的受联邦存款保险公司监管的机构可以免于“服务测试”。⁵²

九、改进《社区再投资法》

尽管有《社区再投资法》的存在,但是同时考虑抵押信贷和小额金融服务的情况下,我们发现双市场问题很难解决。只能在某种程度上消除歧视,但是歧视仍然存在。当然,《社区再投资法》本身不能阻止次贷危机,也不能只靠一己之力消除提供资金上的歧视。因此,它是与很多其他法规共同发挥作用的(像公平信贷机会法,公平住房法和《住房抵押贷款披露法》)。但是我们的例子表明《社区再投资法》是一个杰出的(尽管不完善)工具。当然,这个法案不是当前危机的导火索;事实上,还有可能通过使很多家庭和银行机构摆脱困境而缓和危机。而且,通过调整,面对遭受严重冲击的市场引起的即将来临的长期的信贷萎缩,《社区再投资法》可以成为关键的补救办法。以下是对法案几个有效方面的总结:

法案的基本着重点是保持“安全和稳健”。

法案的内置适应性。结合私人参与者来定义社区需求,从下而上的监管,并且保持监管责任。

44 Randall Kroszner, "Fed Aids Minority-Owned Banks (Conference Notes)," National Mortgage News 32.46 (August 25, 2008): 4.

45 Stegman, Rocha and Davis, "The Role of Technology in Serving the Unbanked."

46 Howard Karger, Shortchanged: Life and Debt in the Fringe Economy, (San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, Inc., 2005).

47 Center for Financial Services Innovation (CFSI), "The CFSI Underbanked Consumer Study, Underbanked Consumer Overview & Market Segments Fact Sheet" (June 8, 2008) available at http://www.cfsinnovation.com/research-paper-detail.php?article_id=330366.

48 See, e.g., Michael A. Stegman and Robert Faris, "Payday Lending: A Business Model that Encourages Chronic Borrowing," Economic Development Quarterly 17:1 (February 2003): 8-32; Mark L. Burkey and Scott P. Simkins, "Factors Affecting the Location of Payday Lending and Traditional Banking Services in North Carolina" Review of Regional Studies 43.2 (2004): 191-205; Graves, "Landscapes of Predation, Landscapes of Neglect: A Location Analysis of Payday Lenders and Banks"; Kolb, "Spatial Analysis of Banks and Check-Cashing Locations in Charlotte, NC."

49 Matt Fellowes, "From Poverty, Opportunity: Putting the Market to Work for Lower Income Families" (Washington, DC: The Brookings Institution Metropolitan Policy Program, 2006).

50 Joint Center for Housing Studies, Harvard University, "The 25th Anniversary of the Community Reinvestment Act: Access to Capital in an Evolving Financial Services System."

51 Stegman, Cochran and Faris, "Creating a Scorecard for the CRA Service Test," 5.

52 Stegman, Rocha and Davis, "The Role of Technology in Serving the Unbanked."

确保公众可以查询动态数据,这种公开不仅可以获得公众拥护,而且可以确保持续的研究调查和考核以对法案作出调整。

具体的应用目标和有效的报告工具是重要的手段,特别在改善提供可持续的和可支付的抵押贷款方面。

十、《社区再投资法》的挑战

现在我们来看看关于《社区再投资法》的具体的挑战,这些挑战很大程度上要归咎于《社区再投资法》不能跟上金融服务市场的发展。在《社区再投资法》中,制裁手段是有限的,而且部分的激励机制,尤其是“服务测试”环节,是非常薄弱的;它忽视了有害的做法,而且它并不能适用于大量的金融服务活动。在下面的段落里,我们将会演示上述观点中的几个点,并将在结束时讨论可以使得《社区再投资法》得到加强的途径。

弱化的执法能力和有限的制裁——尽管存在不断出现的需求和一些可喜的成就,但是有迹象表明《社区再投资法》的影响力在减弱。在2008年向众议院金融服务委员会作证时,ACS公司(Access Capital Strategies LLC)的Ron Homer哀叹道:“在过去的五年里,我注意到对部分银行在寻求《社区再投资法》贷款和投资机会方面出现了兴趣下降的趋势。”⁵³

随着获得优秀评级的比重上升,检查次数显著减少了。⁵⁴而且,除了公共关系之外,很难衡量出得到优秀评级而不是合格评级的边际价值。随着金融服务业变得越来越综合化,对于最大的反对强化其服务功能的工具——兼并的挑战——而言,机会正在变得渺茫。事实上,在当前,由危机驱动下的一系列合并,表明了《社区再投资法》几乎没有发挥什么作用,而且如何使幸存的机构达到《社区再投资法》规定的标准也是个问题。我们注意到“服务测试”是相当无效和非常主观的,而且只适用于最大的机构。它无法说明许多金融服务有潜力服务“社会需要”,如小额美元信贷、教育贷款以及银行在格雷姆-里奇-比利雷法,即金融现代化法案(Gramm-Leach-Bliley Act, GLBA)支持下提供的更多服务。

有害的做法——虽然《社区再投资法》涉及的机构在创造双重市场方面发挥作用并且有时候从中获益,但《社区再投资法》并非通过这些机构阻碍反生产性行为。“免检”账户可以得到有利的《社区再投资法》审议,经常可以获得成本高昂的透支保护。事实上,2006年,存款类金融机构以储蓄和支票账户费用的形式向消费者收取了360亿美元,并且政府的调查也记录了收费方面存在的困难,这些问题是在银行分支机构和网页上披露。⁵⁵高额的银行收费也是那些发薪日贷款业在短期贷款上收取年利率近400%费用的主要理由。而且,许多银行提供资本去支持那些高成本服务,充当筹资的批发供应商、资金管理服务者等角色。正如Howard Karger所言:“今天的边缘经济(fringe economy)严重依赖于主流的金融机构。”⁵⁶

哪些机构未被涵盖——在1977年,《社区再投资法》涵盖的机构提供了绝大部分的抵押贷款,并且持有美国大部分的家庭储蓄。随着时间的推移,独立抵押贷款公司在抵押贷款市场的份额不断增长,而由《社区再投资法》涉及机构持有的美国长期存款的份额却大幅度地减少,并且为了迎合不太富裕的家庭的需要,存款企业构建了一个大市场来提供基本的金融服务。探索扩展《社区再投资法》类型的规则到其他机构的问题已经超出了本文的范围,但是我们要指出将监管环境合理化,可以推动完成《社区再投资法》的使命。而且,监管者可以考虑这样一种变化,如新型机构寻求联邦财政支持。

在任何情况下,缺乏监管不一致不仅是不同类型机构间的问题,而且也是行业中个别机构的问题。子公司活动只包括在《社区再投资法》关于被监管当局的选择的考试里,这导致了一个像Dan Immergluck所提到的漏洞:“如果一个子公司排斥低收入社区,那么一家银行在检查中当然会选择不让这家公司的活动参与。如果这家银行碰巧是低收入社区里一个活跃的放贷人,那么事后,这家银行只需通过简单地把这家子公司的活动囊括起来,就会获得一种“额外的信贷”……他们会通过自己的抵押贷款公司使其抵押贷款流向高收入者,而

53 Ronald A. Homer, "The Community Reinvestment Act: Thirty Years of Accomplishments but Challenges Remain." Statement for the House Committee on Financial Services, February 13, 2008, available at http://www.house.gov/apps/list/hearing/inancialsvcs_dem/homer021308.pdf.

54 根据联邦金融机构检查委员会CRA等级数据库信息,目前检查的年度数量只有20世纪90年代中期和早期水平的三分之一,各个监管当局考核结果为“有待改进”和“严重不合规”比例都在减少,这些考核结果在20世纪90年代平均占到4.1%,现在仅有1.6%。

55 GAO, "BANK FEES: Federal Banking Regulators Could Ensure That Consumers Have Required Disclosure Documents Prior to Opening Checking or Savings Accounts."

56 Karger, Shortchanged: Life and Debt in the Fringe Economy, 13.

把面向中低收入者的程序留给银行自己。”⁵⁷此外,在某种意义上,银行将优质贷款配给特定的市场,他们为子公司创造了推销高成本的替代产品从而获利的机会。事实上,《社区再投资法》监管下的机构的子公司高成本抵押贷款中占有12%到13%的份额。⁵⁸另一个漏洞涉及部分银行的分支机构的非法行为:只有当银行在检查中把子公司的信贷行为包括进来,且也只有当非法行为发生在被监管当局的《社区再投资法》考核范围之内时,这些行为才会不利于这家机构。⁵⁹尽管抵押贷款市场的垂直分工更助于避免重复激励,但是我们应该认识到仍需创造许多不同的功能,筹资和抵押贷款服务在《社区再投资法》涵盖的机构范围内的某些地方被实行。例如,没有机制检查抵押贷款服务功能是如何有助于满足目标社区的信贷需求的。同理,随着金融现代化法案消除了不同金融服务供应者之间的壁垒,更多的《社区再投资法》相关的活动可以被考核。而且,如果保险公司吸收存款,进而获得联邦援助,⁶⁰那么对于这些机构的保险活动的影响是什么?然后是考核范围的问题。合并、监管的变化、扩张和技术已经松开了传统银行业曾面临的地区限制。正如联储主席伯南克指出的:“对于某些机构而言,社区概念已经不再像当初《社区再投资法》颁布时那么清晰了。”⁶¹这是在说在其考核范围之外扩展的贷款,更有可能比在《社区再投资法》考核范围内发放的贷款定价要高些。⁶²尽管《社区再投资法》是建立在灵活性的基础上的,但我们肯定不是标新立异地提出它没有完全跟上行业发展的变化。认识到《社区再投资法》过去的成就和它不能与时俱进的缺点,是成功实现《社区再投资法》现代化的关键。

十一、建议

为保证《社区再投资法》的核心,我们的建议更多是在原则方面,而非具体细节,其中大部分可被监管层采纳。从根本上保持《社区再投资法》不变,并寻求建立自己的优势。为了保持监管范围的公平,可以考虑扩大监管活动范围,包括对附属公司和其他一些行为进行监管。

调整尺度,保持步调与市场一致。逐渐破坏金融安全的信贷扩张应该给予负面(当然不是积极的)的考虑。加强各种可能的奖惩措施,可以为监管当局的执法带来更大的灵活性。比如说,监管当局可以变更银行贷款的条款和条件,并且提供利益,这中利益在一定程度上抵消扩大服务带来的潜在的和实际的成本。

通过考核渠道有效性的衡量来加强“服务测试”;提高宣传和信息披露的考核质量;纳入更多数量手段和基准措施;恢复对更多机构“服务测试”的范围。重振公众作用。在推动《社区再投资法》实施方面,公众能够发挥重要作用且具有成本效益优势。重振公众作用需要机构和监管者提供更深入更广泛的活动数据。最后,我们回到社区优势项目的例子,长远来看,巩固满足社区银行和信贷需求,保持安全性和稳健。目前的次贷危机表明,不能成功的满足社区需求,其代价会非常大。正如 Thomas Friedman 指出的:“我们偏离了基本——拿到钱的人能否真的把钱归还,这才是放贷人与借款人之间的责任和关注的……我们需要回到协作的老路上。也就是说,人们做出决策,基于的是商业判断、经验、谨慎、充分的沟通和思考,而不仅仅是多少。”

面对金融危机,Robert Shiller 敦促加强社会契约义务(social contract)。对于成功的和营利的社区投资,可以把《社区再投资法》看作一个鼓励追求长期的、基础广泛的策略的途径;相对而言,短期利润可能会牺牲更多社区利益。如果《社区再投资法》可以根据当前市场环境作出改进和调整,来强调前者而弱化后者,那么《社区再投资法》可以更好的实现其对社区和机构潜在的积极影响。

责任编辑、校对:王瑞玲

57 Dan Immergluck, Credit to the Community: Community Reinvestment and Fair Lending Policy in the United States (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2004), 155.

58 Canner and Bhutta, "Staff Analysis of the Relationship between the CRA and the Subprime Crisis."

59 See Marsico, "The 2004-2005 Amendments to the Community Reinvestment Act Regulations."

60 See Ronald D. Orol, "Insurers find path to bailout billions; Acquisition of troubled thrifts offers access to TARP funds," (MarketWatch, Nov 18, 2008), available at <http://www.marketwatch.com/m/story/ef7d2a9b-3040-48fc-8da8-f71fd8436e81/0>.

61 Bernanke, "The Community Reinvestment Act: Its Evolution and New Challenges."

62 Sandra L. Thompson, "The Community Reinvestment Act: Thirty Years of Accomplishments, But Challenges Remain." Comments made before the Fipancia Services Committee, U.S. House of Representatives, Washington, DC, February 13, 2008, available at http://www.house.gov/apps/list/hearing/financiaisvcs_dem/thompson081308.pdf. See also Kevin Park, "Subprime Lending and the Community Reinvestment Act," Working Paper (Joint Center for Housing Studies, Harvard University, November 2008), available at http://www.jchs.harvard.edu/publications/governmentprograms/n08-2_park.pdf.

发展低碳经济:中国的机遇与挑战

王 军

(山东省委党校经济学部,山东济南 250021)

摘要:发展低碳经济作为全球应对气候变化的根本途径,已经越来越成为全球的共识。但是由于各国的经济社会背景、发展目标和经济技术基础不同,发展低碳经济的起点、路径和重点也不同。中国作为世界上最大的发展中国家,市场化、现代化和城镇化的任务都很重,且能源结构以煤为主,在发展低碳经济方面机遇和挑战并存。

关键词:低碳经济;机遇;对策

中图分类号:F830.3

文献标识码:B

文章编号:1674-0017-2010(2)-0027-02

一、发展低碳经济是我国顺应国际潮流,实现科学发展和可持续发展的重大机遇

(一)发展低碳经济符合全球应对气候变化的共识,顺应国际社会低碳发展的潮流。作为最大的发展中国家,中国探索低碳发展之路符合世界能源、经济“低碳化”的发展趋势。一方面,在与气候变化相关的科学研究、经济社会及政治外交领域,一系列重大事件正推动着应对气候变化的国际行动不断深入,低碳经济与低碳发展道路在国际上越来越受到关注。另一方面,减排温室气体和应对气候变化需要世界各国尤其是主要国家和经济体的共同努力,其中发达国家因其历史责任和当前能力应当率先承担更多的责任。在这种情况下,中国发展低碳经济既有助于承担必须的国际责任,又能够顺应世界大势、融入国际潮流,充分展现负责任的发展中大国形象。

(二)发展低碳经济是我国转方式、调结构的重要内容和实现途径。转变经济发展方式、调整优化经济结构是贯彻落实科学发展观的需要,也是国内实现经济社会可持续发展的内在要求。从这个意义上讲,我国大力发展低碳经济是实现国民经济科学发展和可持续发展的重大机遇。因为发展低碳经济有利于突破我国经济发展过程中资源和环境瓶颈性约束,有利于顺应世界技术变革的潮流,推动我国产业升级和企业技术创新,并形成完善的促进可持续发展的政策机制和制度保障体系,当然也有利于打造我国未来的国际核心竞争力。尤其是在当前世界各国正在应对国际金融危机的情况下,以低碳能源发展为代表的低碳产业,不仅可以为传统产业的振兴提供支撑,且其自身也可以在这一过程中找到发展机遇,形成新的经济增长点并影响世界发展格局和竞争格局。

(三)发展低碳经济有利于改善我国能源供给结构,保障国家能源安全。能源是经济发展的基础动力,我国正处于工业化和城镇化快速发展的阶段,对能源的需求将刚性增长。世界能源发展的长期方向是“低碳富氢”和新能源,逐步从“碳基能源”向“氢基能源”或无碳能源转向。中国目前的能源结构是以煤为主,在能源的供需品种结构、地区结构和结构性污染方面都与环境保护的要求极不相称。一方面,今后相当长时期内能源消费将会持续增长,另一方面能源结构的转变又异常艰难。发展低碳经济根本上要求以提高能源利用效率和创建清洁能源、可再生能源为抓手,大力发展风能、核能、太阳能、地热能、潮汐能和生物质能等,这有利于改善我国能源供给结构,保障国家能源安全。

(四)发展低碳经济有利于充分利用国际低碳技术资源,助力提升我国的自主创新能力。发展低碳经济的核心和关键是低碳技术。先进的低碳技术大多掌握在发达国家手中,《公约》和《约定书》就发达国家向发展中国家进行技术支持进行了专门规定,并在某种程度上将之视为发达国家的一种责任和义务。中国总体技术水平落后,实现低碳发展要求在技术上必须有所突破,否则发展低碳经济、应对气候变化便是一句空话。比如,如果没有及时的技术转让以帮助中国对燃煤机组进行技术升级,中国到2030年可能多排放近60亿吨CO₂,并产生巨大的“锁定效应”。国际约定对发达国家的要求、应对气候变化的共同愿望和适度的利益机制,都有利于我国充分利用国际低碳技术资源,突破发达国家对我们的技术封锁和限制,展开充分的技术合作,使得

收稿日期:2010-1

作者简介:王 军(1974-),山东莱阳人,经济学博士,副教授,现供职于中共山东省委党校。