

浅议“后哥本哈根时代”中国碳税之路

——以国际碳税税制比较为视角

夏璐

(厦门大学法学院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 2009年12月哥本哈根世界气候大会召开,与会各国对“碳减排”态度各异,利益冲突激烈,中国主动提出承担“到2020年碳排放下降40-45%”的减排目标,充分彰显了中国“负责任大国”的姿态,而少数发达国家鼓吹的征收“碳税”以促进减排的主张则引发了诸多争议。文中通过对几个代表性国家的碳税税制加以比较研究,针对中国面临的“碳税”挑战提出应对建议,以期对“后哥本哈根时代”中国“碳税之路”有所启示。

[关键词] 后哥本哈根时代;碳税;国际比较

[中图分类号] DF963 [文章标识码] A [文章编号] 1671-5136(2010)01-0057-03

一、碳税税制的国际比较分析

(一)各国碳税法律规定及其实践

对于碳税(carbon tax)现在尚无统一的定义,比较普遍的理解是主要针对化石燃料排放的CO₂所征的税,对不会产生CO₂的风能、太阳能等清洁能源不征税,从而达到减少温室气体排放的目的。北欧等国率先在国内实施了碳税,对这些国家的碳税税制进行横向比较,对我国具有一定的借鉴意义。

1. 芬兰

芬兰1990年开始征收碳税,是最早实行碳税的国家,征税范围包括所有的矿物燃料。早先以碳含量为基础征税,税率仅为1.62美元/吨碳,1993年增加到2.96美元/吨,1995年则调整为碳-能源混合税,而2008年则增加到了每吨征收20欧元。芬兰的减免项目较少,主要对部分电力行业免税,对工厂或热力公司使用的生物燃料进行豁免,对工业生产中作为原材料的产品或航空、航海中所用燃料减免税^[1]。

2. 挪威

挪威从1991年开始对汽油、矿物油和天然气征收碳税,每吨CO₂征收10-51美元的碳税,平均税率为21美元,目的是到2000年将CO₂排放量稳定在1988年的水平上。1992年对煤和焦炭征收碳税,目前征税范围涵盖68%的碳排放“足迹”,其中对汽油征税最多。

为了保持相关产业的竞争性,挪威碳税的减免项目较多,包括减免农业、加工业以及地方政府部门的排放税;对矿物油、造纸行业和鱼粉产业税率减半;航空、海运、深海捕鱼免税;水泥和轻质多孔黏土集料生产中作为还原剂和原料的煤炭和焦炭不征税。然而,碳税的征收对挪威的经济造成了一定的冲击,1999年GDP和国民消费下降了0.1%,工人的薪金下降了0.2%,由于汽油和燃油价格上涨,居民的消费量也分别下降了4.2%和6.2%,而这也促使人们更多地选择公共交通工具出行,有助于实现CO₂的减排。尽管如此,碳税的积极作用更为显著,碳税促进了重工业、油气领域的革新与高能效、清洁技术的推广使用。

3. 丹麦

丹麦从1992年开始征收碳税,对电力、汽油、天然气和生物燃料免税,碳税只占能源税中很小的一部分,对不同能源征税税率不同,居民的税率大大高于企业,工业部门的实际税率约为私人家庭税率的35%左右^[2]。

丹麦实行碳税税收返还和循环机制,将税收全部返还给纳税的产业部门,以减轻企业的社会保障负担,并作为对企业节省能源的投资补贴,对家庭消费者征收的碳税则部分用于补助其使用电力供热系统。丹麦还实行“自愿减排协议”制度,对已经签订了自愿协议的高耗能企业实行减免。这些灵活的处理机制有助于减少征税对经济的负面效应,从而有利于保持本国能

[收稿日期] 2010-02-26

[作者简介] 夏璐(1985-),女,河南信阳人,厦门大学法学院国际法专业硕士研究生。研究方向:国际经济法。

源密集型产业的竞争力。

4. 瑞典

瑞典的碳税是 1991年在硫税和氮税基础上征收的,目的在于保证到 2000年 CO₂的排放水平与 1990年相持平。碳税适用于所有种类的燃料油,并根据燃料的含碳量不同税率有所区别,电力部门、船、飞机和火车机车所用燃料免税,工业只纳 50%的税,对非工业用户用电单独计税。瑞典的核能、水电等可再生能源占能源供应的 27%,因此征收碳税对瑞典能源供应影响并不大。

瑞典碳税的环境效益较为明显,对于经济发展的影响也很小。碳税促使消费者改变消费观念,也使得耗能产业采用更为有效的环保技术。碳税使环境成本内化,提高了石化能源的价格,清洁能源更具竞争力,鼓励了对新清洁能源的投资和使用,有利于 CO₂排放总量的下降。截止 2004年,通过征收更高的环境不友好产品的消费税(主要针对能源和 CO₂方面)和降低所得税的办法,瑞典已经成功转换了 8亿欧元。其中,碳税和电力税在绿化税制改革中起到了十分重要的作用。

(二) 现行国际碳税税制特征

从以上各国碳税税制的比较来看,碳税在北欧国家较早实行,各国碳税税制各不相同,主要在碳税税率、征税对象、纳税人、税收优惠等方面存在差异。

首先,碳税税率方面的特征:第一,各国税率差别较大,其中瑞典和挪威的碳税税率较高,这主要是由于各国能源结构、其他减排措施不同;但是各国一般对汽油、柴油的税率较高,因为这种能源需求波动小,能获得稳定的税收。第二,多采用复合税率,有的依含碳量有的依发热量;不少国家同时按能源含量为计税依据征收能源税,比如芬兰 1994年以碳和能量各 50%为计税依据,同时,对家庭、出口及工业等不同部门实行差别税率。第三,税率逐步提高,大多数国家的趋势都是起初税率较低,以后逐渐提高,给予能源等易受影响的产业以缓冲期,以免对这些产业造成剧烈的冲击,也有利于人们更积极地转变消费观念,促进减排。

其次,征税对象范围较为广泛,一般对石油、天然气、煤炭等矿物燃料征税,同时出于对本国国际竞争力的考虑对一些部门给予豁免。北欧国家的碳税在征税对象上包含了一次能源,例如煤(丹麦、芬兰、荷兰)、天然气(丹麦、挪威、瑞典),挪威还对大陆架石油开采中所燃烧的石油征碳税,实质上拓宽了税基,促进了 CO₂减排。

再次,纳税人方面。一般来说,碳税主要对生产者和消费者征收,也就是“上游征税和“下游征税”^[3]。在美国,据专家计算,只需对 2000个左右的经济体征收碳税就可以覆盖全国所有的化石燃料消费,覆盖美国温室气体排放的 82%^[4]。虽然说从“污染者付费”原则角度出发,对温室气体的所有排放源征收碳税是合理的。但是,大多数国家都在消费环节征税,即下游征税。例如,虽然北欧国家在上下游都征碳税,但结合其具体税率以及免税条款综合分析,碳税的实际税负还是以下游消费环节为主。例如,瑞典对私人用户征碳税,而对工业用户减征,主要是出于经济竞争力和人们的可接受程度的考虑。

最后,虽然各国碳税税制有很大的区别,一般都会坚持税收中性原则,采取一定的税收减免措施或将税收返还以减轻纳税人的税负。比如,芬兰主要对电力行业免税,而丹麦对电力、汽油、天然气和生物燃料都免税。还有一些国家在征收碳税的同时,减少其他税收。还有一些国家通过专项支出,将碳税的收入用于环境方面的投资。例如,丹麦将征收的碳税用于补贴公共天然气和电力供热系统。虽然不同国家的税收优惠差别很大,但基本上都是出于对本国能源密集型产业国际竞争力以及维护社会分配公平的考虑。

二、中国面临的碳税挑战和应对建议

在中国的对外贸易中,能源密集型产品所占比重较高,有学者指出从 1997年到 2003年中国大约有 7% - 14%的能源消耗在对美国的出口中,中国对美出口几乎都是高碳产品,美国因此避免了大约 3% - 6%的排放量。美国作为中国最大的出口国,如果对中国进口钢材、水泥等高耗能产品征收碳税无疑会对中国对外贸易产生重创,我们必须防范某些国家利用碳税这一“环保牌”限制中国产品的出口,影响中国产品在国际市场的竞争力。

面对愈演愈烈的碳税争议,中国首先必须明确自己作为发展中国家,只承担“共同但有区别的责任”。同时,正视对中国贸易面临的挑战,在国内积极发展低碳产品,吸收借鉴他国经验,适时开征碳税,走出一条中国特色的“碳税之路”。日前,我国财政部财政科学研究所碳税课题组完成了《中国开征碳税问题研究报告》(以下简称《研究报告》),初步设计了碳税的基本制度内容,对我国开征碳税提出了科学的框架建议。笔者认为,目前中国开征碳税的时机尚未成熟,但实行碳税是国际趋势,也是中国树立“负责任大国”形象、

走可持续发展之路的必然选择。

第一,征收方式。各国碳税的征收方式较灵活,可以保持现有税制,以化石燃料的含碳量作为计税依据加征;也可以作为单独的税目征收。笔者认为,中国如果在现行税制之外单独开征碳税,虽然有利于调控目标的明确,但新设税种的改革阻力较大,并需要与其他税制相协调,会引起较大的征收和改革成本。目前在燃油税、资源税的基础上,以化石燃料的含碳量作为计税依据进行加征比较合理,同时对燃油税、能源税、资源税等进行相应改革与优化,逐步实现碳税的独立征收。

第二,征税时间和税率。当前,全球金融危机的阴霾尚未消散,中国虽然一直保持增长态势,但是进出口贸易也受到了前所未有的冲击,现在开征碳税,对中国能源密集型产业来说无疑是雪上加霜。此外,燃油税改革刚刚开始,现有环境税制不完善,开征碳税的时机并未成熟,因而,应考虑在燃油税改革比较成熟之后再开征碳税,并坚持低税率、逐步征收的原则。首先在开征前广泛宣传,制定长期的碳税计划,给企业和居民留出足够的时间调整产业结构,更新技术、工艺和设备,调整消费行为。其次,起征税率相对较低,不至于对经济产生过度冲击,同时也要考虑到不同地区的接受程度,针对不同的经济发展状况、能源利用情况,制定差别税率。《研究报告》建议的 10 元/吨的税率较为合理,之后,可以根据我国经济的发展情况逐步提高税率,增强其对碳减排的激励作用。

第三,征税对象和纳税人。国际上一般针对碳排放较多的矿物燃料和发电行业等能源密集型产业征收碳税,中国的煤炭、天然气、发电等行业多为国有企业,如果开征碳税,只需要对这些少数经济实体征税就能涵盖全国几乎所有的化石燃料生产和消费环节,在税收征管上较为便捷和直接。《研究报告》提出的纳税人是向自然环境中直接排放 CO₂ 的单位和个人。其中,单位包括国有企业、集体企业、私有企业、外商投资企业、外国企业、股份制企业、其他企业和行政单位、事业单位、军事单位、社会团体及其他单位。这个范围虽然较为全面地覆盖了“碳排放源”,但如何操作和监管也是需要慎重考虑的问题。

第四,税收优惠。借鉴国际碳税经验,实行税收优惠和税收返还等措施,从而保持宏观税负水平不变十分重要。《研究报告》提出对个人生活使用的煤炭和

天然气排放的 CO₂ 暂不征税。对能源密集型行业实行低税率或税收返还制度,以减轻对企业国际竞争力影响。笔者认为对低收入人群进行补贴也是必要的,据研究表明低收入者较高收入者用于燃料的费用所占收入的比重更高,征税对其影响更为明显。此外,丹麦的“自愿减排”制度对我国也具有启示意义,实行自愿减排协议,可以促使企业主动减少碳排放,又可以减轻这些产业的税收压力,从而保持国际竞争力。

最后,中国碳税的实施还需要完善其他配套机制,如“限额与交易”(Cap - and - Trade)机制,发挥碳交易市场的作用,激励企业减排;“碳汇”机制,通过植树造林、减少毁林、保护森林植被等活动,吸收和固定大气中的 CO₂,按照相关规则与碳汇交易相结合以抵消国内减排指标。总之,中国可以借鉴其他国家的碳税经验,启动以“绿化”为导向的税制优化调整,加快能源产业的结构调整,发展清洁能源技术,走出一条符合中国国情的后哥本哈根时代“绿色碳税之路”。

[注释]

- What 's a carbon tax? [EB/OL]. <http://www.carbontax.org/introduction/#what>, 2009 - 11 - 17.
- Statistics Norway, Research Department Greenhouse gas emissions in Norway Do carbon taxes work? Discussion Papers No. 337 [EB/OL]. <http://www.ssb.no>, 2009 - 12 - 01.
- Energy Taxes and Subsidies in Denmark [EB/OL]. http://www.akf.dk/udgivelse_en/97/afgifter/, 2009 - 12 - 14.
- Economic Instruments in Practice 1: Carbon Tax in Sweden [EB/OL]. <http://www.oecd.org/dataoecd/2510/2108273.pdf>, 2009 - 12 - 14.
- The Carbon Tax Has Proven Its Effectiveness in Sweden [EB/OL]. <http://www.truthout.org/070309F?n>, 2009 - 12 - 14.

[参考文献]

- [1] 唐玉华. OECD 国家环境税制的国际比较 [D]. 保定: 河北大学, 2004.
- [2] OECD. Environmental Taxes: Recent Development in China and OECD Countries [R]. Paris: OECD, 1999.
- [3] 周剑, 何建坤. 北欧国家碳税政策的研究及启示 [J]. 国际瞭望, 2008, (11): 71.
- [4] 李伟, 张希良, 周剑, 何建坤. 关于碳税问题的研究 [J]. 税务研究, 2008, (3): 21.