

关于我国碳税立法的几点思考

Thinking About Legislation For Carbon Tax In China

张梓太

(复旦大学法学院 上海 200433)

内容提要:哥本哈根全球气候大会之后,我们面临的形势更加复杂和严峻,碳税立法已是我国当前必须采取的应对策略。本文对我国碳税立法的必要性、碳税立法的基本形态以及碳税立法的功能定位等几个问题作了分析,指出碳税立法对建立我国自下而上的碳减排机制、应对碳关税、解决碳排放中的负外部性问题,以及用规则应对规则意义重大;文章还通过对绿色税收体系的系统分析,认为我国的碳税立法应当采用单项立法的形式;立法的功能之一是促进我国低碳城市建设。

关键词:我国 碳税 立法

哥本哈根全球气候大会已经落幕,大会虽然达成了《哥本哈根协议》取得了一定的成果,但离国际社会的共同期待还有相当大的差距。从此次大会的过程也能看出,国际社会由于诉求多元,要在应对气候变化问题上达成共同的行动计划将是一件相当困难的事情,需要付出长期艰苦的努力。在此背景下,我们应当把应对气候变化的中心由国际转向国内,首先把自己的事情做好,这既是对自己负责也是对国际社会负责。

从当前的情况看,要做好国内的事情,最紧迫的任务莫过于相关制度的研究和制定,碳税立法便是其中之一。本文就碳税立法中的几个问题谈一点自己的认识。

一、我国进行碳税立法的必要性

碳税又称二氧化碳税,是指针对二氧化碳的排放量而征收的税种。由于二氧化碳的排放量与煤炭、石油、天然气等化石燃料中的含碳量直接相关,故征收时通常按照含碳量进行征收。该税收是为了减少温室气体排放、减缓气候变化而设定的。

关于目前我国是否需要进行碳税立法,争议很大。赞成者认为,碳税立法是应对气候变化的需要,是推进我国节能减排工作的重要抓手;反对者认为,碳税立法会增加企业负担,降低企业的竞争力等等。

笔者认为,在我国目前大力推进节能减排,促进发展方式转变以及积极应对气候变化的大背景下,我国的碳税立法已是势在必行。

(一)碳税立法是完善我国现行节能减排机制的需

要。我国现行的节能减排机制是一种自上而下的、主要靠政府发动的机制,由中央政府给出约束性指标,再层层分解,并由各级政府监督实施。这种自上而下的机制缺乏激励性与能动性,节能减排义务主体被动地按照政府的意愿去节能减排,这样势必影响节能减排的效率与效果。

在市场经济条件下,政府应当更多地运用经济手段激励节能减排工作。采用税收方式可以更好地激励企业积极主动地去节能减排;同时,税收作为一种宏观手段,会使政府从具体的节能减排事务中超脱出来。当企业通过税收的激励积极开展节能减排工作时,就会形成一种自下而上的节能减排动力,这种动力同政府的自上而下的动力汇合,形成一股全社会的合力,才是我们希望看到的节能减排景象。

(二)碳税立法是应对可能出现的碳关税的需要。所谓碳关税是指针对高耗能产品进口征收特别的二氧化碳排放关税。近一个时期,碳关税已成为人们高度关注的一个话题。2009年6月,美国众议院通过了《美国清洁能源与安全法》。按照该法案规定,从2020年起将对来自不实施碳减排限额国家的排放密集型产品,如铝、钢铁、水泥和一些化工产品,征收特别的二氧化碳排放关税,即所谓的“边境调节税”,也就是碳关税。另外,欧盟宣布从2012年开始,全球2000多家航空公司将被纳入欧盟碳排放交易体系。届时,只要飞机经过欧盟的天空,就必须为排放的温室气体付费。我国几十家航空公司均被纳入了

作者简介:张梓太(1964—),男,汉族,安徽天长人,复旦大学教授、博士生导师,复旦大学环境资源与能源法研究中心主任。

本文系国家社科基金项目“应对气候变化适应性战略法律问题研究”的中期研究成果。

征税范围。

针对一些国家和地区准备征收碳关税,中国政府已经明确表示反对。如在2009年7月3日中国商务部的新闻发布会上,新闻发言人姚坚指出,碳关税不仅违反了WTO的基本规则,也违背了《京都议定书》确定的发达国家和发展中国家在气候变化领域“共同而有区别的责任”原则,是以环境保护为名,行贸易保护之实^①。

但现在的问题是,人们对于碳关税是否违反WTO的基本规则争议很大。一些国家以世贸规则里面有规定“出于保护人类、动植物的生命或健康,避免对环境造成严重污染,节约可耗尽的自然资源”的目的为理由,认为征收碳关税是符合规则的。世界贸易组织总干事拉米在接受《费加罗报》采访时表示,世贸组织就征收碳关税这个问题目前既没有开绿灯也不是亮红灯^②。由此看来,希望用WTO基本规则对抗碳关税并不是一件容易的事,即使可以对抗,那也是一件旷日持久的事,往往于事无补。

尽早出台碳税法律制度,对应对碳关税至少有以下几点作用:(1)用国内税收手段,促进国内制造业高度重视碳减排,从源头上解决问题;(2)一旦征收碳税可能会使碳关税失去其合法性,因为双重征税是违反WTO规则的;(3)也是最重要的一点,可以使我们学会主动地制定规则,并用规则去应对规则。在工业经济时代,几乎所有的国际游戏规则都是由发达国家制定的,作为后发国家,我们只能被动地接受;那么,在绿色经济即将到来的时代,我们是否可以换个思路,学会掌握制定规则的主动权?谁掌握规则的制定权谁就能占据大时代的制高点^③。

(三)碳税立法能够有效解决碳排放的负外部性问题。碳排放同一般的废气、废水排放不同。一般的废气、废水排放所造成的危害后果,会在较短时间内、在有限空间范围内出现。由于排放主体、受害主体、危害后果以及排放行为与危害后果之间的因果关系相对明确,因此,立法时可以通过承担行政责任,包括征收排污费等方式,也可以通过承担民事责任,包括民事赔偿或者生态补偿等方式,以及民事、行政责任并用等方式来解决,这些法律手段能够在不同程度上有效解决排放行为的负外部性问题。

而碳排放具有较强的长期积聚效应和大跨度的空间流动性,在立法上要给排放者设定具体的行政责任特别是具体的民事责任几乎是不可能的。因此要解决碳排放的负外部性问题,最为有效的方法就是征税。

(四)碳税立法有域外的成功实践,应当借鉴。从上个世纪九十年代开始,欧洲的一些国家相继开始碳税立法。如1993年丹麦开始征收碳税;2001年英国开始对气候变化征税(虽然不是按照碳含量征收,而是按照气态燃料、燃煤、液化石油、电力的消费量征收,但目的和实际起到的作用是一样的)。欧洲以外的一些国家如加拿大等

也已开始征收碳税。从立法的实际效果看,有两点是明确的:一是征收碳税对经济增长的负面影响并不大,远低于当初的预期,虽然法律刚实施时影响大一些,但随着时间的推移,企业的逐步适应,影响越来越小;二是通过碳税立法可以有效促进清洁生产、低碳行业的发展,如脱碳、储碳技术行业,可再生能源行业,核电、节能技术行业等。

因此,从域外的实践情况看,碳税立法对企业造成的压力是可控的,对企业竞争能力的影响还可能从负面转为正面。

二、我国碳税立法的基本形态

要做好我国的碳税立法工作,首先需要对碳税立法作适当定位,处理好与环境税、生态税、资源税和能源税等几个绿色税种之间的关系。当条件成熟时,制定一揽子、体系化的绿色税收体系应当是我国税收立法的努力方向,但在目前的情况下,独立的、自成体系的立法形态,应当是碳税立法的基本进路。因此,在进行我国碳税立法时,有必要将碳税与环境税、碳税与生态税、碳税与资源税和碳税与能源税等几个税种作明确划分。

1 碳税立法与环境税立法。环境税有广义、中义和狭义之分。狭义上的环境税,一般可以称为专门性环境税,也有人称之为环境保护税、污染税,主要是指为了筹集环境与生态保护资金以及预防和控制环境污染而征收的税收。中义上的环境税除了包含狭义上的环境税之外还包括自然资源与能源税;而广义上的环境税则涵盖范围更为广泛,是指一切基于环境保护目的而征收的税收或采取的有关税收措施。具体而言,狭义上的环境税主要有基于环保资金筹集的一般环境税和生态保护税、污染行为税和污染产品税等;中义上的环境税则是在上述税收之外,再加上自然资源税和某些能源税;广义上的环境税除了包括前面所有税收外,还包括增值税、消费税和所得税等其他相关税种中基于环境保护的目的而采取的各种税收措施,比如税收减免、差别税率、加速折旧等优惠措施。

可见碳税是包含在中义和广义环境税中的一个税种,但它与狭义上的环境税又是独立平行的。我国当前立法时,只能在狭义层面展开,对两个税种的基本功能定位应当有明确的分工,环境税立法目的主要是预防和控制环境污染的,而碳税立法目的则是控制碳排放以应对气候变化的。

2 碳税立法与生态税立法。生态税是指一切有利于生态环境保护的税收及有关税收优惠政策。基本上与环境税同义,许多情况下两者可以互换使用,有点类似于环境法与生态法的关系,尽管角度和理念可能有所不同,但在内容上往往互相重合。比如有人认为广义生态税是指国家为实现特定的生态环境政策目标,筹集生态环境保

① 《商务部新闻发言人就“碳关税”问题发表谈话》, <http://www.mofcom.gov.cn> 访问日期:2009年12月27日。

② 《拉米表示世贸组织尚未向碳关税开绿灯》载《中国气象报》2009年9月15日。

③ 张梓太:《碳关税背后的游戏规则嬗变》载《解放日报》2009年12月19日。

护资金,调节纳税人相应行为而征收的有关税收的总称,它是由多个税种所组成的一个税收体系。狭义生态税专指环境污染税,即对污染环境的单位和个人,根据其污染行为所造成的危害程度而征收的税。须要注意的是,现在有人提出设立专门的生态保护税,包括生态补偿税、碳税等,视之为与污染税和资源税并列的税收。

由于生态税的外延过于宽泛,其内涵很难有明确的界定,因此对生态税进行立法还为时尚早。我国现阶段进行碳税立法基本无需考虑与生态税的关系,但有一点必须在立法中强调,即碳排放对生态环境的破坏性是持久的,征收碳税应当成为保护生态环境的一种有效手段。

3. 碳税立法与资源税立法。资源税是指对自然资源的开发利用行为征收的税收。其征收主要是在开采、砍伐、捕捞等环节,可以简单地理解为是在生产环节,而不是消费环节。在中国,资源税的目的更多是在于调节级差收入,比如好矿的资源税高,差矿的资源税低。

毫无疑问,碳税与资源税是两个完全独立的税种,立法时不会有很多交叉,但有两个问题应引起我们重视:一是作为资源的两端,资源开发(生产)与资源利用(消费)具有一定的内在联系,分别在这两端征收的资源税和碳税应当存在着一种互动关系,立法时要把握并有效利用这种关系;二是碳排放额度和排放空间本身就是一种宝贵的资源,将来若对这一资源征税,可能会同碳税发生重叠,立法中要避免重复征税现象出现。

4. 碳税立法与能源税立法。能源税也称能源燃料税,其概念最为混杂。宽泛地说,是一切与能源有关的税收,包括燃油税、等同于资源税的石油等能源税、能源消费税、碳税、硫税甚至能源增值税(如瑞典)等等。中义上,有学者认为包括两方面,一是能源消费税或燃油税,二是碳税和硫税等。狭义上的能源税则就是能源消费税或燃油税。在中国,燃油税最新改革后,实质上就是消费税中的成品油税目。

目前在一些国家和地区,碳税是作为能源税的一部分征收的。由于我国的能源概念还不清晰,碳税能否作为能源税的一部分暂时无法确定。正在制定的《能源法》应当会对能源概念有一个明确界定,但《能源法》何时出台目前尚不得而知。

基于以上分析,当前我国碳税立法形式宜采用专门的单项立法形式,即制定一部《中华人民共和国碳税法》或《中华人民共和国碳税条例》。

三、我国碳税立法的基本功能定位

我国的碳税立法基本功能,除了前面所提到的节能减排、应对气候变化等外,还有一项重要功能应当重视,即促进和引导我国的低碳城市建设。

我国未来20—30年的发展,城市化将构成内需的主要动力,将会有5亿—7亿人口进入城市。随着人口向城市的聚集,城市建设、城市交通、居住、商业服务业和公共服务的耗能及其碳排放的绝对量及其比重都会不断增加,因而,我国的碳减排将越来越以城市为主战场。

在我国的城市化进程中,如何运用税收这个手段促

进低碳城市建设,应是我国碳税立法不可忽视的问题。

目前我们在碳税立法研究上,重心都集中在工业和工业产品上,这可能是个误区,从短期效应和静态效应看,效果会很明显。但要从根本上解决我国的碳排放问题,应当有更大的视野,并采取综合性的、动态的措施。以城市为碳减排的主体,能够使我国的推进机制变得更为多元化,更具有弹性和灵活性,更能够因地制宜和因势利导,更有利于全社会的介入。即便是工业减排,也需要得到城市的支持,只有在城市综合功能的支撑下才能更好地实现减排目标。

以碳税立法促进我国低碳城市建设应着重从以下三个方面进行:

第一,用碳税立法促进我国城市规划的低碳化。当前中国城市建设过程中存在着诸多高碳排放的问题,如重复建设、盲目建设、过度超前、贪大求洋、规划不连续等,这些问题可以考虑用税收手段加以遏制,包括征收碳税。在城市空间配置问题上,可以运用税收手段,促进城市功能中心和空间组团的科学配置,避免大量无谓的人员和物质流动;在城市交通问题上,运用税收杠杆,调控不同规模城市交通体系的合理设置,鼓励步行出行、公共交通出行。特别是通过征收碳税这个环节,尝试将低碳要素嵌入城市规划之中,使决策更科学、规划更合理,为城市源头减碳创造条件。

第二,用碳税立法促进我国城市生活方式的低碳化。城市生活方式的低碳化旨在通过城市居民、城市社区的努力,通过生活方式的优化,为低碳城市建设奠定最广泛的群众基础。城市生活的低碳化包括城市居住的低碳化、城市出行(交通)的低碳化、城市公共设施的低碳化以及城市低碳社区建设诸方面。可以通过构建我国科学合理的碳税制度,加大城市高碳生活成本,优惠和鼓励低碳生活方式,引导城市生活低碳化、绿色化。

第三,用碳税立法促进我国城市碳交易市场建设。以碳交易市场为核心的市场机制对我国低碳城市建设意义重大。可以通过活跃的碳排放交易使相关信息更加透明、催生新的节能减排技术并使其得以更快地传播和运用。随着碳交易及其市场体系的逐步完善,它能够发挥引领以专业化服务为特点的新兴产业发展的作用。因此,充分地利用市场机制在提高资源配置效率方面的优势,发掘专业化中介服务的潜力,能够有效促进我国低碳城市建设。

碳税作为一种政府管制碳排放的经济手段,和市场机制中的碳交易手段是相辅相成的,都是运用经济激励的方式推进碳减排。如果没有来自政府征收碳税的压力,碳交易市场的发育和完善就缺乏外在动力。完善的碳税立法对我国碳交易市场的建立和发展作用是非常显著的。

(责任编辑:李 辉)