

双碳背景下我国碳税开征的 税收公平问题分析

王蒋姜 张 旻

内容提要:中国是全球最大的能源生产国和消费国,推动我国经济社会发展全面绿色转型是构建人类命运共同体的责任担当。低碳经济转型的关键在于通过低碳工具来引导全社会节能减排,碳税作为低碳经济治理的重要政策工具,公平性问题是碳税引入和开征时的首要核心问题。本文从国家、企业、个人三个层面出发,分析碳税环境效应、经济效应和社会效应形成的区域公平偏离、经济公平偏离和社会公平偏离问题,并结合国外碳税发展中的政策工具在税收公平中的实践,为我国碳税开征时的税收公平实现路径提供相应的参考和借鉴。

关键词:碳税 税收公平 公平偏离 碳税效应

中图分类号:F812.42 **文献标识码:**A **文章编号:**2096-1391(2023)07-0074-11

DOI:10.19477/j.cnki.10-1368/f.2023.07.005

一、引言

中国是全球最大的能源生产国和消费国。2020年中国二氧化碳排放量已经达到全球排放的32.6%^①,人均二氧化碳排放量相当于世界平均水平的1.8倍^②,已成为全球碳排放第一大国。以二氧化碳排放量与GDP的关系看,2020年我国每吨的二氧化碳排放量只能产生2218.8美元的GDP,而世界的平均水平是4012.1美元(如图1)。也就是说,我国环境质量的发展与经济发展水平不相适应。

2020年9月,中国在联合国大会上提出了2030年前实现碳达峰,2060年前实现碳中和的目标,这意味着中国作为世界上最大的发展中国家,将以全球历史上最短的时间完成全球最高的碳排放强度降幅。以经济社会发展全面绿色转型为引领,以能源绿色低碳发展为核心,以减污降碳协同增效为总抓手,推动构建人类命运共同体和绿色健康经济发展体系的全面建设,是我国国家治理体系和治理能力现代化的必要之举,这不仅是“十四五”规划的重要内容,更是未来十年乃至更长时间的经济社会系统性变革。

我国基于绿色发展理念,逐步建立起以绿色财政和绿色金融为核心的绿色发展体系,通过低碳工具来引导全社会节能减排。碳定价机制是实现双碳目标,促进企业节能减排,调节全球碳排放的重要工具,主要包含碳排放权交易和碳税两种市场性制度。全球61个实施碳定价政策的国家中,30

① 数据来源:根据世界银行数据库,由中国CO₂ emissions (kg)/全球CO₂ emissions (kg)计算所得。

② 数据来源:根据世界银行数据库,由中国CO₂ emissions (metric tons per capita)/全球CO₂ emissions (metric tons per capita)计算所得。

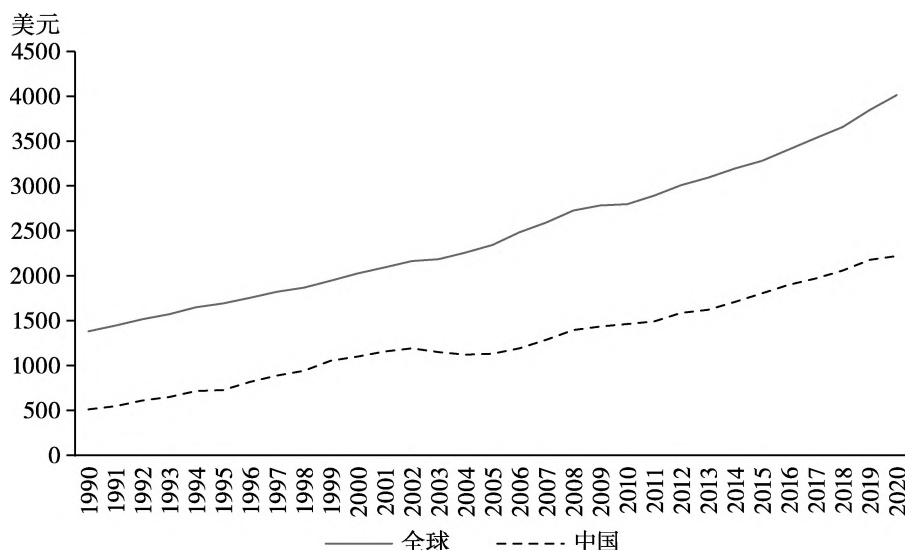


图1 1990—2020年我国与世界每吨二氧化碳排放量产生的GDP

数据来源:世界银行数据库。

注:每吨二氧化碳排放量产生的GDP = $1/\text{CO}_2 \text{ emissions (kg per PPP \$ of GDP)} \times 1000$ 。

个国家选择实施碳税,31个国家选择实施碳交易制度。

碳税以保护环境为目的,以征税的方式抬升环境污染的成本,进而减少环境污染负外部效应。从政府层面来看,碳税以化石能源的含碳量进行征税,可以直接改变能源的相对价格,且直接作用于整个经济体系,是投入成本最小的碳减排政策工具。目前我国没有设立碳税,但1987年提出排污收费制度,2016年通过《环境保护税法》,与碳税功能相似。碳排放交易是基于碳排放权的“稀缺性”,在减排主体之间形成交易市场。相对来说,碳税更能体现“污染者付费”的原则,更具制度公平性。开征碳税是实现我国企业节能降耗、绿色转型、促进低碳减排的重要工具,也是完善我国税收体系建设的重要部分。目前我国已经引入碳交易市场体制,但节能减排目标艰巨,要实现我国“双碳”目标,加速经济低碳转型,引入碳税机制、建立价格调节的碳税与总量调节的碳排放权交易制度协调发展的节能减排体系应纳入政策视野,而碳税机制首要面对的就是税收公平问题。

二、文献综述

基于环境污染引发的经济效应,国内外进行了很多关于碳税征收的研究。从理论层面,对于碳税的研究最初源于福利经济学家庇古,即针对企业或个人持续排放污染物带来的负外部效应,应根据污染所造成的危害程度对排污者征税,用税收来弥补排污者生产的私人成本和社会成本之间的差距^①。二氧化碳排放造成的气候变化,在实质上属于福利经济学中的外部经济,而碳税能消除私人、社会之间边际成本的背离。基于此,碳税与能源税、二氧化硫税、水污染税等环境税一样,都属于一

① 庇古:《福利经济学》,商务印书馆2006年版,第238—239页。

种“庇古税”(王淑芳,2005)。对于碳税的概念和内涵,基于国外的实践以及研究,碳税是以减少二氧化碳排放为目的,对化石燃料(如煤炭、天然气、成品油等)按照其碳含量或碳排放量进行征收。碳税的征收会提高石化能源产品的定价,促进资源的节约利用,让非石化能源在价格上更具有竞争优势,从而最终促进温室气体排放的减少(刘小川、汪曾涛,2009)。但现实与理想的碳税定义普遍存在一定程度的“税收偏离”,考虑到与其他减排措施的配合,对一些行业或特定居民群体的负面效应有所减少,但同时也损害了碳税的完整性(汪曾涛,2009)。

在实践方面,碳税征收最初起始于20世纪90年代初的芬兰、瑞典、丹麦、荷兰北欧四国,后面一些国家也逐渐开征碳税,但并不以二氧化碳排放量作为计税依据,更多的是基于气候变化或者电力行业进行征税。碳排放的负外部性问题或公共品问题产生的主要原因是缺乏对二氧化碳等温室气体排放的定价机制(李伯涛,2012)。通过国外碳税的实践总结,目前发达国家进行低碳治理的碳定价政策工具主要有政府管制、碳税、碳排放交易、财政补贴、碳基金、能源合同、标签计划、自愿协议以及生态工业园规划等(宋德勇、卢忠宝,2009)。基于各项工具的作用范围和作用机制,国内很多研究都对这几种低碳发展的政策工具进行了详细的对比分析(刘小川、汪曾涛,2009;叶托等,2012),提出我国碳排放定价机制建设应主要以碳排放权交易为主,然后随着经济发展逐渐过渡到碳税政策。

基于我国的减碳需求和国外的碳排放治理经验,关于我国碳税征收的可行性和必要性已经有很多分析和研究。主要观点包括,我国要实现“双碳”目标,应当在碳达峰阶段主要运用碳交易手段进行治理,碳排放达峰后,以碳交易和碳税两种手段促进碳中和(杨长进等,2021)。我国碳排放量持续增长,且能源结构主要以原煤、天然气以及原油为主,碳减排的压力较大,应尽早开征碳税来减少碳排放量(陈奕琼,2015)。从经济学角度来看,征收碳税长期对经济的影响较小,短期内比碳交易的实施成本更低,适用范围广且具有双重红利,在低碳经济的国际大趋势之下,碳税开征是很有必要的(高萍,2011)。从立法角度来看,基于国内的碳税理论基础和国外碳税实施效果,我国已经有较强实践能力通过立法来完善碳税制度,开征碳税有一定的可行性(宣志欣,2013)。从实践基础来看,碳税可调整空间较大,且目前资源税、消费税以及燃油税等税制的绿色改革也为碳税实施提供了一定条件(曹静,2009)。从国际经验来看,通过比较发达国家不同类型的减排机制,发现碳税制度更适合中国,应尽快构建中国特色碳税制度并从法律上予以保障(沈忱,2012)。

碳税的征收会对经济、社会、环境产生差异化影响,因此学界对于我国是否征收碳税存在争议。对于碳税效应的研究主要包括三个方面:一是碳税对于环境的影响,也就是征收碳税最直接的目的——减少碳排放。多数研究认为开征碳税能够有效减少二氧化碳的排放,并促进全球的可持续发展(Shakya et al.,2012)。碳税的环境效应主要体现在两个方面:通过开征碳税提高煤炭、天然气、汽油等化石能源的价格,进而调整能源消费结构,促进能源使用效率的提高以及新能源的使用;同时,将碳税收入用于环境治理,对低碳技术研发使用等进行直接的技术补贴(Baranzin et al.,2000)。也有部分研究发现,单独征收碳税的减排效应不明显,由碳税和补贴构成的复合碳税政策的减排效应可显著提升政策效果(聂华林等,2011)。二是碳税的经济效应。大多数学者(刘建梅,2016;魏涛远、格罗姆斯洛德,2002)利用实证研究和规范研究方法已证明,碳税的开征虽然有利于二氧化碳减排,但将对我国经济发展造成较大负面影响。沈可挺、李钢(2010)认为,碳税可能引起中国工业部门的总产量下降,且这种冲击会在更长的时期内产生持续影响。也有其他研究表明,如果碳税的制

度设置合理,可以有效减少对经济的伤害,并基于欧盟国家碳税政策的实施经验提出,我国碳税的实施需要通过灵活的征税范围和对象、差别化税率以及相应的税收优惠政策等措施来减少经济发展的损失(刘洁、李文,2011)。三是碳税的福利效应。碳税的累退性会增加低收入阶层公众的经济负担(Smith, 1994),但从长远来看,鼓励低碳技术开发研究以及新能源使用等政策措施的实施会削弱碳税的累退效应(汪曾涛,2009);碳税累退效应的大小,取决于碳税的征收范围和环境改善对不同阶层公众产生的环境效应的大小(Speck, 1999);中性的碳税政策的设计将对社会的总福利效应产生正面影响(Jaeger, 1995)。将碳税收入直接用于环境改善以及对收入受到损失的中低收入阶层予以补贴,能最大程度降低征收碳税的非均衡分配效应(张景华,2010)。

国内外研究基于理论和实践层面,对碳税的概念、开征的可行性和必要性以及碳税效应都做了具体的分析。基于已有的文献研究,碳税征收具有环境效应、经济效应和社会效应,且对于不同主体存在差异化效应,例如,碳税征收可以有效减少碳排放,具有明显的正向环境效应,但是对于经济和个人有一定的负面影响。碳税作为财税政策一部分,同样承担着税收筹集、调节经济和收入分配等职能,但同时也具有区别于其他税收政策的特殊性,这也是碳税征收可行性争论的主要部分。

现有研究更多聚焦于碳税开征对于经济的不同影响,但是对于碳税征收的税收公平问题缺乏较为系统的分析。碳税环境效应、经济效应和社会效应均存在明显的公平问题,这涉及碳税自身的特殊性所带来的税收公平和税收中性偏离。本文可能的创新点在于从理论和实践方面对碳税征收的税收公平问题进行深度解析。理论方面,文章基于现有研究中的碳税环境效应、经济效应和福利效应,进一步从碳税涉及的国家、企业、个人三方利益主体出发,对于碳税的不同效应形成机制中的税收公平问题进行分析。实践方面,结合国外的碳税实践经验,围绕碳税公平对不同国家碳税政策工具进行具体分析,以期对碳税征收相关理论进行补充,并对我国未来绿色财税体制改革进行一些思考。

三、碳税的税收公平

碳税的税收公平性,能够保障碳税有效发挥税收作用,是实现环境、经济、社会同步健康发展的必要原则。碳排放在地域、行业、个人方面都具有无差异性,因此,环境污染中的碳排放在不同国家不同地区之间、不同行业不同企业之间、不同收入水平的居民之间都具有明显的负外部性。作为对于负外部性的成本补偿,碳税的环境效应、经济效应、社会效应分别形成地区之间的表现不均衡、企业之间的分布不均衡以及居民之间的分配不均衡。因此,碳税的税收公平包含着不同国家之间的区域公平、不同企业之间的经济公平以及不同居民之间的社会公平三个方面。

(一)地区层面碳税环境效应的公平偏离

碳税是促进企业绿色转型发展的强力手段,征收的主要目的在于解决二氧化碳排放的负外部性。二氧化碳排放并没有区域限制,广泛存在于全球的每个地方,这使得二氧化碳的负外部性并不以国家或地区进行明确区域划分,而是形成全球性气候改变的现状。基于二氧化碳的全球流动性特征,国家层面碳税的征收不仅需要保障国际公平,也要保障国内的区域公平。从国际来看,如果仅有个别国家实施碳税,那么碳排放就会进行跨境转移,碳税的实施者和受益者难以统一,难以发

挥减排的效果。因此,需要国际税收公平成为碳税的必要原则。从国内来看,国内不同地区同样面临二氧化碳跨区域流动的挑战,表现形式与国际相同,即一个地区征收碳税难以达成有效的全国减排效果。因此,国内的税收公平也是开征碳税所需的首要原则。

碳税的环境效应在不同国家不同地区的表现并不相同。地球作为一个能量持续循环的生态共同体,气候的变化影响着全球所有地区的所有人类。但不同地理位置的国家或地区受到碳排放的影响不同,碳税征收的环境效应也大不相同。在国际层面,邻海洋国家气候变化受影响最大,但就目前的国际合作表现来看,在利益成本的权衡下,不同国家在不同碳排放影响机制基础上,采取的减排政策也大不相同。碳排放的跨区域性质决定了很多国家只希望享受其他国家碳排放政策实施后的利益,而不愿承担减排措施所需承担的成本,这严重偏离了税收的国际公平原则,大大削弱了碳税在减排方面的环境效应。在国内层面,各区域跨度较大,不同地区的资源禀赋、气候条件、经济水平相差较大,碳排放对于不同地区的影响也有所差别,因此碳税对于不同地区的环境效应也大不相同,主要表现为从北向南不同的变动特征。北方地区东北农业受气候变动的影响较大,中部地区近年干旱、洪灾等气候现象频发,南方地区尤其靠近海域的华南地区受气温上升的影响最大。在实行碳税政策时,中部地区以煤炭、石化燃料等传统能源为主的高耗能产业相对集中,受到的冲击最大,实行碳税的成本最高,而以旅游业、服务业为主的地区则可以更多地从碳税政策中获益,因此收益与成本的地区分化也是国内碳税征收时必须面对的公平问题。

(二)企业层面碳税经济效应的公平偏离

对碳排放者征收碳税,目的在于增加碳排放者私人成本,弥补私人成本与社会成本之间的差距,约束企业的碳排放行为。碳税征收的主要对象是高耗能产业,因此,会对以煤炭、化工、石化等产业为主的供应链上下游企业产生较大的影响。碳税的征收是基于政府的权力去干预能源配置市场发展,为满足节能减排的绿色目标而增加了能源行业的运营成本,给市场经济主体增加了额外的“税收负担”——即税收非中性。经济公平是市场机制充分发挥作用的内在要求,税收则是要通过税收制度的设计,建立起经济利益主体之间平等竞争的经济条件和环境。各企业的行业环境、技术水平、运营管理等条件各有不同,因此税收对于企业的影响也大不相同,在此基础上,要最大化发挥市场自身的调节机制,需要碳税征收必须遵循税收的起点公平和过程公平,即对所有纳税人要一视同仁,不做非理性的区别对待。

碳税的经济效应在不同企业之间也表现出不均衡性。尤其以传统能源为主的企业及其上下游企业,如交通运输企业,碳税的征收直接增加了这些企业的成本,且短时间内传统能源企业很难找到可以替代的新能源,即使是碳税倒逼传统能源企业进行技术上的绿色改造或创新,也需要投入相当的研发成本和研发时间。虽然企业可能会将碳税增加的税收成本以价格上涨的形式转嫁给最终消费者,但碳税在消费转嫁之前就已经直接增加了企业的相关成本与财务负担;同时,价格的上升导致消费者流失,进而恶化传统企业的生存环境。因此,碳税经济效应的公平偏离主要体现在碳税征收过程中可能导致传统能源企业经济成本增加,改变企业产品的比较优势,进而影响企业的市场竞争力,形成碳税的税收非中性特征。为了尽可能降低实施碳税对传统能源企业的经济影响,政府会通过大量的优惠措施来维持税收中性,但实质上又弱化了碳税的环境效应。因此,预期目标与实质选择的矛盾也是国内碳税征收时必须面对的行业公平问题。

(三)居民层面碳税社会效应的公平偏离

税收的社会公平主要表现为通过税收对居民收入进行再分配,进而缩小贫富差距。碳税作为税收的一部分,在实现减排效应和经济效应的同时,也会通过税收增加企业和居民的税收负担,进而减少企业或居民对于传统能源的使用。但居民的能源消费习惯存在差异,对传统能源的依赖度也不同。部分居民的传统能源需求弹性较大,在能源价格上涨时能够以相似效用水平的产品进行代替,受碳税征收的影响较小;还有部分居民对传统能源的需求弹性较小,在价格上涨时很难找到可替代产品,日常生活消费绿色转型的成本也就较高,因此受碳税征收的影响较大。基于不同收入群体对于碳税的税负感觉不同,碳税在促进节能减排,提升绿色效能的同时,要更加注重收入分配的社会公平原则。

碳税的社会效应在不同的收入群体之间表现出分配不均衡。碳税具有天然的累退性,碳税的征收必然增加个人的税收负担,但低收入者对于税收负担增加的感觉更为明显,可能会进一步扩大社会贫富差距。碳税对居民个人的影响主要有两个方面:一是居民承担了来自企业的税收成本转嫁;二是居民日常生活消费绿色转型所增加的生活成本。因此相对应地,在相同的税负转嫁下,低收入者对于价格上涨更加敏感。碳税社会效应的公平偏离主要表现在通过实施碳税获得环境福利过程中,低收入阶层付出的代价大于高收入阶层。因此,居民群体差异也是国内碳税征收时必须面对的分配公平问题。

四、税收公平视角下的国外碳税实践

碳税最早实行于荷兰、丹麦、芬兰、瑞典北欧四国,之后日本、澳大利亚、加拿大以及欧盟部分国家也开始实施碳税,而我国目前尚未实施碳税。不同国家的碳税制度不同,碳税制度中税率、税收优惠、碳税收入的使用等制度均涉及税收公平性原则。从国际经验来看,国外开征碳税的税收公平主要体现在差别税率、税收优惠、碳税使用及财政补贴三个方面。碳税在实施过程中通过采用不同工具来体现税收公平,或者通过不同工具的组合来缓解区域不均衡、经济不均衡以及分配不均衡问题。

(一)差别税率

大多数国家碳税税率整体偏低且差别较大,这是由于各国的减排目标、产业结构、能源结构、减排措施都存在差异。多数国家税率低于 30 美元/tCO₂e,2021 年墨西哥最低税率低于 1 美元/tCO₂e;但挪威、瑞典、芬兰、法国的碳税税率较高,均超出 50 美元/tCO₂e,瑞典高达 137 美元/tCO₂e。从效率角度来讲,碳税实现效率最大化的方式应为实行固定税率,可以最大程度地降低成本,但固定税率忽略了不同地区不同行业碳排放的差异性,可能加剧地区行业之间的税收不公平性。

基于税收公平原则,国外碳税税率多为差别税率,并根据预期目标逐渐实现税率递增,实施差别税率的意图包含维护区域公平、经济公平和社会公平。其一是对不同地区实行差别税率以实现税收的区域公平。例如,日本会根据南北气候差异和能源消耗水平制定不同的税率。相对于南方,北方地区由于天气原因消耗能源较多,税收负担较重,因此日本降低了家庭主要燃料煤油的税率,同时采用上游课税来缓解地域间的税收不公平(高炳巡、丁国民,2015)。另外,各国均推进税率稳步

提升,尽可能减少碳税实施带来的不利影响。开征碳税的起始税率都较低,之后根据经济发展以及预期目标的调整逐步提高税率。例如,芬兰由1990年的1.62美元/tCO₂e上调到2021年的62—73美元/tCO₂e;瑞典由1991年的28.5美元/tCO₂e上调到2021年的137美元/tCO₂e^①。其二是对不同种类的能源采取差别化税率来维护税收的经济公平。基于汽油和柴油的需求变动不大,通常会采用较高的税率水平来保障税收的稳定;通过对碳税税目进行拓展,区分工业使用燃料和家庭使用燃料,对不同税目实施有差别的税率以确保税收公平原则。例如,丹麦能源密集型工业税率较低,而居民消费税率较高。其三是对不同的消费群体实行差别税率以保护社会公平。例如,荷兰将商业部门、家庭部门、供暖部门和燃油部门区分开来,对不同部门的不同产品实施差别税率,同时对不同消费水平群体实施不同税率,设置碳税起征点,避免对低收入群体进行征税。

(二) 税收优惠

基于碳税带来的超额税收负担以及对市场资源配置的干预,各国多采用税收减免或税收返还等税收优惠措施来调节税收的公平性,主要通过税收优惠来调节不同行业之间的经济公平和不同收入群体之间的社会公平。

一方面,针对特殊行业实施税收减免等优惠措施。为防止碳税对于企业的国际竞争力产生负面影响,各个国家主要针对能源密集行业实施了税收减免,保证必要公共服务和出口企业的国际竞争能力。对于自愿减排的企业,当二氧化碳减排达到标准时,可以得到一定退税或税收减免等优惠。例如,丹麦针对矿物加工企业如水泥、砖、金属加工企业以及玻璃加工企业等,采取特殊税收规定,同时对能源加工和公共交通企业进行一定比例的税收返还来降低企业实际税负;挪威对外海航运所使用的矿物质燃料、国际运输用燃料进行碳税减免,同时对于航空、海运、深海捕鱼等所用的燃料实施免税政策。

另一方面,针对不同的消费水平实施差别化税收优惠来实现不同收入人群之间的社会公平。荷兰主要通过减免所得税和建立税收循环机制来实行税收减免。荷兰针对天然气和电力消费实施差别税收,将不同收入人群划分为若干个等级,对天然气碳税进行七类消费水平划分,对电力碳税进行六类消费水平划分,低于能源平均消费水平者可以获得所得税减免,确保纳税者不因碳税征收而降低原有的生活水平。税收循环机制方面,主要通过对不同部门的所得税税率进行减免,针对不同纳税部门的不同阶层实行差别化的所得税税率减免政策,并根据经济发展变化对所得税税率和免税许可额度进行调整。加拿大对于已经缴纳碳税的同一纳税人,如小规模企业,通过零税率的免税政策或退税政策来降低能源企业的税负。

(三) 碳税使用及财政补贴

碳税征收在减少碳排放的同时带来了由碳税的累退性造成的分配不公平现象,各国在开征碳税的同时,将碳税收入与其他税收收入进行统一协调,以促进碳税征收对企业的经济公平,同时通过对低收入群体进行财政补贴等方式,促进社会公平目标的实现。

碳税收入资金的使用,是改善碳税非均衡分配效应、推动税收中性、实现碳税循环“双重红利”的重要路径。国外的实践中,碳税收入的使用方向主要有三个。第一,专款专用模式,即碳税收入主要用于应对气候问题,减少碳排放等环境项目。通过设立环境治理专项支出或专项基金,用于减轻

^① World Bank, “State and Trends of Carbon Pricing”, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37455>, 2022.

碳税带来的税收超额负担,促进不同企业之间的经济公平,进而维护税收的经济公平。例如,丹麦将碳税收入用于社会保障和增加能效,将居民缴纳的碳税收入全部用于公共天然气和电力供热系统的补贴,将企业缴纳的碳税全部用于削减雇主向劳动力市场的缴款,并对节能投资进行补贴;英国的气候变化税通过成立碳信托基金用于改善能源使用效率和开发可再生能源等活动。

第二,对低收入群体进行补贴缓解居民之间的贫富差距,将碳税收入用于最终税负承担方即消费者的收入补贴,以促进不同收入群体之间的社会公平。例如,加拿大将碳税收入归属权交给原地区,根据税收收入和财政补贴实施“应对气候行动红利”和“应对气候行动补贴”等方案,主要目的在于对居民尤其是低收入群体进行帮助,以及鼓励企业创新发展。澳大利亚基于企业的碳税税负转嫁,在2011年通过《清洁能源法案》,规定碳税征收的全部所得只能用于援助家庭、促进就业和保护市场竞争,以及符合清洁能源政策和利于应对气候变化的投资。英国的部分气候变化税会进入养老金账户,用于企业和个人养老缴费补贴、拉动就业以及改善社会福祉。

第三,将碳税收入纳入预算统一管理,即将碳税收入和其他税收收入进行统一管理,与其他税收进行加减调节。实施碳税的多数国家如荷兰、丹麦、芬兰、瑞典、挪威、法国、加拿大等,均已将碳税收入纳入一般财政预算收入,可以用于抵扣个人所得税、社会保障税等其他税负。荷兰根据碳税的实际负担,通过税式支出来增加碳减排、新能源等绿色技术的创新研发投入,减轻企业的整体税收负担和扭曲效应,实现碳税的税收公平。

从各国实践可以看出,环境问题不是某一个国家或地区的职责,而是需要所有主体的协同合作,将污染的负外部性内部化解决,进而推动全球以及整体社会生存环境的改善。碳税作为一种政府治理工具,其环境治理有效性离不开对税收公平原则的坚持。

五、碳税税收公平的实现路径

从碳税自身的特殊性以及国外碳税开征的实践来看,税收公平原则是实现碳税“双重红利”的重要机制。各个国家在碳税公平原则实践方面都采取了积极有效的措施,可为我国未来碳税的实施提供一定借鉴。

(一)碳税税收公平在不同区域间的实现

碳税税收公平在不同区域间的实现,包括国际层面的税收公平以及国内各地区的税收公平。在国际层面,实现碳税的税负公平需要坚持“共同但有区别的责任”原则。减碳是全球所有国家和地区的共同义务和责任,无论发达国家还是发展中国家,抑或是欠发达国家,都面临全球升温后气候灾难的威胁。需要所有国家建立共同的应对机制,加强国家之间的协调合作。同时,根据不同国家的经济发展水平和能源结构,减碳责任的分配应各不相同。发达国家应当承担主要责任,并大力实施碳税政策来减少碳排放,推动节能减排技术的全球化推广,实现区域公平。发展中国家应当根据自身的发展水平,在促进经济增长、消除贫困的过程中积极转变发展方式,在适当时机开征碳税。在我国,实现不同地区的碳税税收公平需要差别化税率。由于不同地区气候条件、能源结构、经济发展水平各不相同,不同地区碳税的环境效应、经济效应和社会效应也各不相同。对于经济比较发达、能源利用效率较高的东部地区,征收碳税实际上能够有效推动产业转型,因此可以设置相对较

高的碳税税率;而对于经济发展水平较低,能源产业聚集的中西部地区,可以在碳税征收的初始阶段设置较低的税率,之后再根据经济的发展状况逐渐提高,在保障税收公平的基础上合理推动产业的绿色转型,促进经济水平增长。

(二)碳税税收公平在不同行业间的实现

碳税税收公平在企业中的实现主要是对于能源密集型企业进行税收补偿,根据税收中性原则来确定合理的碳税分摊机制。第一,对能源密集型企业实施税收优惠激励措施。一方面,可以通过对碳税的税收返还方式来激励企业缴纳碳税的积极性,将碳税返还给企业用于环境保护、低碳技术投资等方面。另一方面,可以配合其他税种,在征收碳税的同时,对其他税收进行一定程度的减免,提高企业的能源利用效率和国际竞争力。第二,对不同行业实施差别化税率以及建立不同标准的财政补贴机制,对不同需求弹性和碳排放规模制定不同的税率或补贴标准。第三,建立动态的碳税再循环机制,将碳税收入通过再循环的方式应用于碳排放环境治理领域,推动开发更多的节能减排技术以及发现更多的可再生资源,以实现绿色和可持续发展。同时,对不同行业、不同区域、不同性质企业的碳税实施分类动态研究,并根据社会经济及碳税实施效果来实现碳税的动态调整机制。

(三)碳税税收公平在不同收入群体间的实现

碳税税收公平在居民层面的实现,需要对不同收入水平的群体采取碳税收入再分配措施。环境污染的成本最终承担者为居民个人,而低收入群体受自身财富水平限制,受到的影响也远大于高收入群体。因此,需要从两方面对碳税税收政策进行补充配合。一是碳税征收过程中,对低收入阶层给予一定的税收优惠及补贴;提高个人碳消费税的起征点;对于居民自身的碳排放活动不征税或者低税率征税;对不发达地区尤其低收入群体给予特殊的税收优惠;在征收碳税的同时降低个人所得税等其他税负,以实现税收中性,减轻纳税人负担。二是碳税税收收入的使用须向弱势群体和利益受损人群倾斜。将征缴的碳税收入用于环境保护、研发能源节约技术,或投入养老基金、贫困家庭补助等,同时将碳税收入用于与环境相关的教育工程、未来能源技术开发等项目,实现不同代际的资源分配和环境共享。

参考文献

- [1] 白洋. 促进低碳经济发展的财税政策研究[D]. 中国社会科学院研究生院, 2014.
- [2] 财政部财政科学研究所碳税课题组, 苏明. 我国开征碳税的可行性分析[J]. 中国财政, 2009(19): 52-53.
- [3] 曹静, 陈粹粹. “碳关税”: 当前热点争论与研究综述[J]. 经济学动态, 2010(1): 79-83.
- [4] 曹静. 走低碳发展之路: 中国碳税政策的设计及 CGE 模型分析[J]. 金融研究, 2009(12): 19-29.
- [5] 陈向阳. 碳排放权交易和碳税的作用机制、比较与制度选择[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2022(1): 75-86.
- [6] 陈奕琼. 我国碳税开征的必要性及制度设计[J]. 特区经济, 2015(10): 104-106.
- [7] 邓力平, 陈斌. “碳达峰、碳中和”目标与绿色税收体系构建[J]. 税收经济研究, 2022, 27(1): 1-7.
- [8] 高炳巡, 丁国民. 碳税征收公平原则探讨[J]. 华北电力大学学报(社会科学版), 2015(5): 19-23.
- [9] 高萍. 开征碳税的必要性、路径选择与要素设计[J]. 税务研究, 2011(1): 50-54.
- [10] 贾晓薇, 王志强. 以开征碳税为契机构建我国碳减排复合机制[J]. 税务研究, 2021(8): 18-21.
- [11] 康槌桐, 毛晓杰, 刘文静. 国际碳税实践及启示[J]. 中国金融, 2022(6): 82-83.
- [12] 李伯涛. 碳定价的政策工具选择争论: 一个文献综述[J]. 经济评论, 2012(2): 153-160.
- [13] 李红梅. 论碳税制度的生态正义性[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2017, 31(3): 47-53.

- [14] 李桃. 我国碳税政策设计与实施的国际经验借鉴[J]. 税务研究, 2022(5): 86-90.
- [15] 林星阳. “碳中和”目标下中国开征碳关税研究[J]. 国际贸易, 2022(5): 40-48.
- [16] 刘建梅. 经济新常态下碳税与碳排放权交易协调应用政策研究[D]. 中央财经大学, 2016.
- [17] 刘磊, 张永强, 周千惠. 政策协同视角下对我国征收碳税的政策建议[J]. 税务研究, 2022(3): 121-126.
- [18] 刘洁, 李文. 征收碳税对中国经济影响的实证[J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(9): 99-104.
- [19] 刘琦. “双碳”目标下碳税开征的理论基础与制度构建[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2022, 36(2): 108-116.
- [20] 刘小川, 汪曾涛. 二氧化碳减排政策比较以及我国的优化选择[J]. 上海财经大学学报, 2009, 11(4): 73-80+88.
- [21] 刘宇, 肖宏伟, 吕郢康. 多种税收返还模式下碳税对中国的经济影响——基于动态 CGE 模型[J]. 财经研究, 2015, 41(1): 35-48.
- [22] 刘元春, 郝大鹏, 霍晓霖. 碳中和和经济学研究新进展[J]. 经济学家, 2022(6): 5-15.
- [23] 鲁旭. 国际碳关税理论机制与中国低碳经济发展[D]. 中共中央党校, 2014.
- [24] 马君君. 浅析新时期我国环境保护税收制度[J]. 今日财富(中国知识产权), 2021(6): 151-152.
- [25] 毛晓杰, 徐扬, 关国恒. 国际碳中和背景下我国开征碳税的策略选择[J]. 银行家, 2022(1): 40-43.
- [26] 聂华林, 周建鹏, 张华. 基于减排效应的能源类企业碳税政策的优化选择研究[J]. 资源科学, 2011, 33(10): 1906-1913.
- [27] 彭素怡. “双碳”背景下我国开征碳税问题研究[D]. 中国财政科学研究院, 2022.
- [28] 庇古. 福利经济学[M]. 北京: 商务印书馆, 2006.
- [29] 任高飞, 陈瑶瑶. 国际比较视角下我国绿色税制的完善与构建[J]. 当代经济, 2021(2): 96-98.
- [30] 任超, 王洪宇. 从税收中性原则探究碳税再循环机制的构建[J]. 财会月刊, 2021(4): 155-160.
- [31] 邵帅, 徐乐. 构建碳税与碳交易协同互补机制[N]. 中国社会科学报, 2022-05-18(003).
- [32] 沈忱. 构建中国特色碳税制度——碳税制度与碳排放权交易制度比较[J]. 长沙大学学报, 2012, 26(1): 67-69.
- [33] 沈可挺, 李钢. 碳关税对中国工业品出口的影响——基于可计算一般均衡模型的评估[J]. 财贸经济, 2010(1): 75-82+136-137.
- [34] 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, 23(3): 85-91.
- [35] 苏小宁, 李建华. 碳税开征与收入分配: 累进还是累退?——基于山西省 CGE 模型的模拟分析[J]. 财经理论研究, 2022(2): 61-73.
- [36] 王淑芳. 碳税对我国的影响及其政策响应[J]. 生态经济, 2005(10): 66-69.
- [37] 王相坤. 税收公平的法价值分析[J]. 河北学刊, 2007(3): 172-174.
- [38] 汪曾涛. 碳税征收的国际比较与经验借鉴[J]. 理论探索, 2009(4): 68-71.
- [39] 魏涛远, 格罗姆斯洛德. 征收碳税对中国经济与温室气体排放的影响[J]. 世界经济与政治, 2002(8): 47-49.
- [40] 魏云捷. 碳税的国际经验及启示[J]. 中国证券期货, 2011(5): 87-88.
- [41] 夏西强, 武晓晴. 政府碳税政策对三种再制造模式影响对比分析研究[J]. 运筹与管理: 1-10.
- [42] 邢丽. 碳税的国际协调[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2010.
- [43] 宣志欣. 碳税立法的必要性与可行性思考[J]. 长春工业大学学报(社会科学版), 2013, 25(3): 40-42.
- [44] 杨长进, 田永, 许鲜. 实现碳达峰、碳中和的价税机制进路[J]. 价格理论与实践, 2021(1): 20-26+65.
- [45] 杨颖. 我国开征碳税的理论基础与碳税制度设计研究[J]. 宏观经济研究, 2017(10): 54-61.
- [46] 杨赟. 我国碳税及碳税制度设计问题分析[J]. 内蒙古农业大学学报(社会科学版), 2011, 13(3): 92-94.
- [47] 叶托, 李金珊, 吴乐珍. 面向低碳经济发展的政策工具研究[J]. 中共宁波市委党校学报, 2012, 34(3): 76-82.
- [48] 赵君. 碳税征收公平原则研究[D]. 辽宁大学, 2014.
- [49] 赵君. 碳税征收公平原则的实现[J]. 人民论坛, 2014(17): 87-89.
- [50] 张景华. 碳税的收入分配效应研究[J]. 经济论坛, 2010(9): 9-11.
- [51] 张荣静. “双碳”背景下碳税制度设计的国际经验借鉴[J]. 中国注册会计师, 2022(3): 122-126.
- [52] 张缘. 从实现碳中和目标探究碳税构建的可行性[J]. 海南金融, 2022(2): 51-58.
- [53] 中国人民银行牡丹江市中心支行课题组, 刘文静. “双碳”背景下我国碳税征收的路径选择[J]. 黑龙江金融, 2021(11): 23-25.

- [54] 周迪, 罗东权. 绿色税收视角下产业结构变迁对中国碳排放的影响[J]. 资源科学, 2021, 43(4): 693-709.
- [55] BARANZINI A, GLODEMBERG J, SPECK S. A Future for Carbon Taxes[J]. Ecological Economics, 2000, 32(3): 395-412.
- [56] OLIVIER J G J, PETERS J A H W. Trends in Global CO₂ and Total Greenhouse Gas Emissions: 2020 Report[R]. The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, 2020.
- [57] SHAKYA S R, KUMAR S, SHRESTHA R M. Co-benefits of a Carbon Tax in Nepal[J]. Mitig Adapt Strateg Glob Change, 2012 (17): 77-101.
- [58] SPECK S. Energy and Carbon Taxes and Their Distributional Implications[J]. Energy Policy, 1999, 27(11): 659-667.
- [59] SMITH S. Carbon Taxer, Consumer Demand and Carbon Dioxide Emissions: A Simulation Analysis for the UK[J]. Fiscal Studies, 1994(2): 19-43.
- [60] JAEGER W K. The Welfare Cost of a Global Carbon Tax When Tax Revenues Are recycled[J]. Resource and Energy Economics, 1995(17): 47-67.
- [61] WORLD BANK. State and Trends of Carbon Pricing 2022[EB/OL]. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37455>, 2022.

Analysis on Tax Fairness of Chinese Carbon Tax

Wang Jiangjiang Zhang Yang

Abstract: As the world's largest energy producer and consumer, China has a responsibility to promote comprehensive green transformation of its economic and social development and build a community with a shared future for mankind. The key to the transformation of low-carbon economy is to guide the society to save energy and reduce emissions through low-carbon policy tools, which mainly include emission trading and carbon tax. Carbon tax is an important policy tool for low-carbon economic governance. The fairness of tax is the primary issue when carbon tax is led-in. Based on the environmental effect, economic and social effect of carbon tax, this paper analyzes the regional fairness deviation, economic fairness deviation and social fairness deviation caused by environmental effect, economic and social effect of carbon tax from the three levels of country, enterprise and individual, and combines the practice of foreign policy tools in the development of carbon tax in tax fairness. The corresponding reference should be provided for the tax fair realization path of Chinese carbon tax.

Key words: Carbon Tax; Tax Fairness; Fair Deviation; Carbon Tax Effect

作者单位: 王蒋姜 中国财政科学研究院
张 旻 国家金融与发展实验室

(责任编辑: 李利华)