

低碳经济中的最优财税政策分析

■ 朱 军

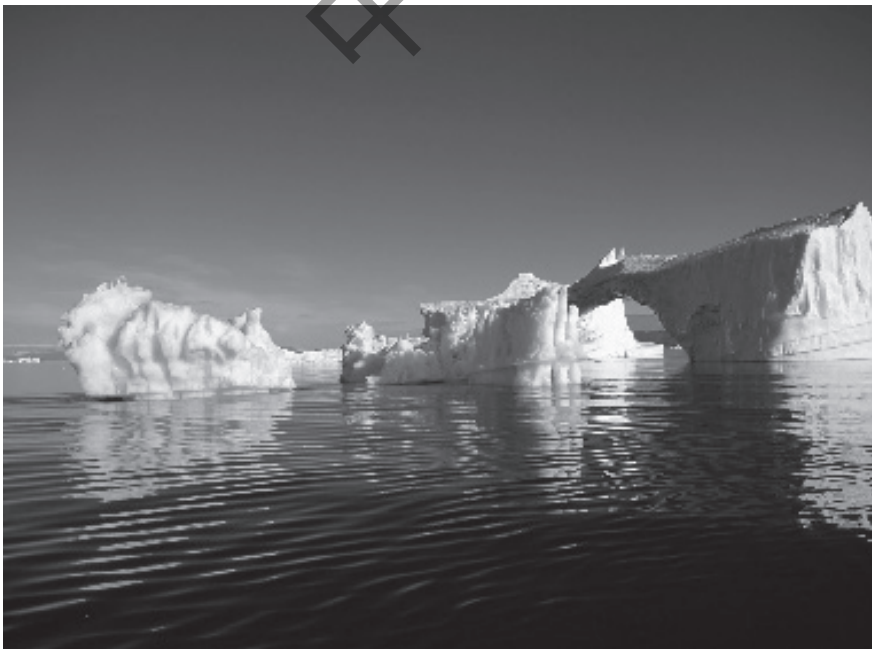
在20世纪中后期,全球经济的迅速发展带来的环境问题越来越多,这其中由于二氧化碳(CO₂)排放过量导致的“温室效应”是一个最大的问题,是关乎全人类未来生存发展的问题。对此,许多国家采取了多样、综合的治理措施,如排放管制、鼓励技术更新、许可证管理、配额交易与管理、可交易排放权设置、财税政策等。其中,财税政策是政府促进低碳经济发展的激励约束性政策,包括对非可再生能源征收的直接碳税、目标性的财政补贴、个人所得税和公司税税收抵

免、差异性增值税和消费税措施以及碳基金。

碳税根据石油、天然气、煤炭等燃烧释放的CO₂的强度征税,并转嫁给消费者,因为增加了消费者的使用成本,最终实现减少能源使用量的目的。对于直接调节的二氧化碳碳税,经济与合作发展组织(OECD)早在1972年就提出了“污染者付费”的原则,引领了世界绿色税制浪潮。因而,OECD的许多国家较早进行了政策实践。芬兰是最早征收碳税的国家,1994年芬兰将碳税与能源税合二为一,其中碳税占四分之

一。在税率上,2008年芬兰对排放的CO₂每吨征收20欧元。瑞典征收的碳税最高,目前为排放每公斤CO₂征收15美分。意大利根据燃料排放的CO₂量制定累进税率,最低每吨5.2欧元,最高为68.58欧元;丹麦碳税的标准税率约为12.10欧元/吨CO₂,但对居民和企业实行不同的税率,居民的税率要高于企业;瑞士征收的碳税从1996年的8美元/吨CO₂,增加到2010年的35美元/吨CO₂。

目标性财政补贴是对实现低碳经济的技术更新、消费者购置低碳产品给予的财政补贴。譬如,2008年美国对消费者购买减排的白色家电产品每台提供50—200美元不等的购买补贴。税收抵免是对消费者购置低碳产品给予的个人所得税抵免,或企业购置低碳生产设备给予公司所得税抵免。譬如,日本对使用列入目录的111种节能设备实行税收减免优惠,减免的税收约占设备购置成本的7%;法国对消费者购置高压锅提供个人所得税的税收抵免。差异性增值税或消费税是指对企业利用高效设备或生产低碳产品适用较低增值税或消费税税率的政策。譬如,欧盟增值税指令规定





如果成员国有效利用能源提供产品或服务,则可以申请低增值税税率。以2004年为例,欧盟所有成员国享受低增值税税率的税收支出相当于给企业补贴73亿欧元。碳基金一般来自于碳税收入,用于减排技术研发和风险投资、低碳设备补贴、能效项目贷款等。以英国为例,政府利用碳税收入设立碳基金,用于低碳技术初期的风险投资和能效项目贷款。

各国的实践表明,碳税、税收减免政策是各项政策措施中比较受重视、受欢迎的。首先,财政补贴政策等直接支出政策难以保证政策的“技术中性”,可能会对能源的“消费选择”产生影响,而统一性的税收政策却不存在这个问题。第二,税收是解决负外部效应的较好选择。理论研究表明:对于生产过程中的负外部效应,庇古税是解决这一问题的有效途径。第三,政策补贴降低了能源的消费成本,消费者由于受到补贴反而会增加对能源产品的消费,增加CO₂的排放,没有能够起到降低能源消费的作用。最后,税收的征收比财政补贴、基金资助政策的实施信息成本和管理

成本低。因此,全球各国开征碳税是实现全球减排目标、共担责任、防止“碳漏”的重要措施。

就我国而言,征收碳税是国家长远发展的必然选择,但这一政策的实现需要中央政府在全国范围内统一规划、统一行动,以确保碳税政策的有效实施。

1. 确保碳税的税收中性。增加碳税的同时应该适当降低其他税收,以实现税收中性,并且减轻纳税

人负担。实际上,相关研究表明,征收直接的碳税不会对经济有较大的影响,如果辅之以其他税种的税收减免能够更加有利于经济发展和经济结构的调整。譬如,加拿大就将碳税模式作为“绿色转换”的杠杆,在逐渐增加碳税的同时降低其他税种。就我国而言,资源税、增值税和所得税可以考虑作为相应调整的税种税负。此外,还可以将碳税返还给业主,或用于环境保护、低碳技术补贴、低碳投资补贴。譬如,丹麦将征收的碳税用于各类公共天然气的补贴和热电联产系统的补贴。

2. 碳税与其他财税政策积极配合。促进低碳经济发展的最优财政政策体系不仅需要以碳税为主体,还需要发挥其他财税政策的政策效应。这是因为由于排放信息的不对称,即使是最优的税收政策在现实生活中也是很难实施的,多种政策组合将有利于发挥其他单一政策的正外部性。譬如将燃油税、基于汽车引擎大小的消费税和对含污染控制装置的汽车补贴政策结合起来,能够更加有效地达到减排的效果。另一方面,OECD的实践经验和基于理论模型的数值模拟研究都表

明:消费者缴纳碳税减少了社会保障资金的投入,挤占了生活必要消费,如果政府将碳税收入用于弥补社会保障资金投入的不足或者以补贴的形式返还给困难群体,那么鼓励低碳经济发展的税收政策不但能够改善环境,提高环境质量,还能够保障人民生活水平。

3. 优化碳税政策。(1) 由于能源供应具有产业集聚性、垄断性、地域性,碳税可考虑在生产环节征收。(2) 综合多方因素,合理确定碳税的税负。首先,根据黑煤、褐煤、天然气、液化石油气等所包含的碳含量强度差别制定税率;其次,可以利用一般均衡分析研究不同税负的均衡价格效应和对市场经济运行的影响;通过基尼系数方法、阿特金森方法进行公平分析和福利分析,研究碳税及其相关政策措施对社会公平和社会福利的影响。(3) 企业生产的产品属于低碳产品目录的,可以给予增值税征收率13%或更低的优惠;同时,适当提高大排量汽车的消费税税率。(4) 对于企业购买低碳设备采取直接的投资抵免、加速折旧等措施;对于个人而言,在个人所得税改革实现分类与综合相结合或综合所得税之后,对其购置低碳产品给予个人所得税税收抵免。(5) 适当采取财政补贴措施。对低收入群体等特殊人群和涉及节能投资、清洁能源使用、低碳技术产品研发等特定经济活动给予一定的财政补贴或基金资助。(6) 在碳税的基础上研究能源税、二氧化碳税、产品污染税、填埋税(芬兰、英国称为“垃圾税”)、可再生能源促进税等财税政策,逐步构建起完整的环境税体系。^[1]

(作者单位:南京财经大学)

责任编辑 张蕊