

# 碳税征收公平原则的实现

□ 赵君

**【摘要】**随着对气候变化问题认识的深入,促进节能减排,发展低碳经济已经成为我国可持续发展的战略。国际社会公认碳税是削减二氧化碳排放的有效经济手段,是缓解气候恶化的有力措施。但是碳税征收中往往存在公平问题,通过对各国碳税征收的比较分析,并结合我国的实际,得出在碳税征收中实现公平原则的途径。

**【关键词】**碳税 税收 公平原则

**【中图分类号】**F810.42

**【文献标识码】**A

气候异常已经是一个不争的事实,这威胁到人类的生存和发展。随着对气候变化问题认识的深入,促进节能减排,发展低碳经济已经成为我国的可持续发展战略。我国生态环境恶化和国际碳减排的双重压力促使我们必须采取切实有效的措施减少碳排放,阻止气候的进一步恶化。在众多的减排手段中,碳税不失为一种具有可操作性的有效减排措施。由于碳税在征收的过程中可能会导致社会和经济等方面的不公平,所以碳税征收必须符合税收公平的原则。

## 税收公平的释义

按照西方税收学界的解释,税收公平通常指国家征税时应该使纳税人的经济能力与所负担的税收相一致,同时,各个纳税人之间承受的负担要大致均衡。就公平价值的实现而言,公平应包含经济公平和社会公平两个方面。税收的经济公平,主要是确定纳税人在税收征纳关系中承担税负的多少,并使各纳税人之间的税收负担保持均衡。<sup>①</sup>它包括税收的横向公平和纵向公平。所谓税收横向公平,即纳税能力相同者同等纳税;所谓税收纵向公平,即纳税能力不同者负担不同的税收。税收的社会公平,主要是通过税收在社会再分配领域中发挥作用,缩小贫富差距,使财富占有和收入分配结果在社会所有成员中达到相对均衡,以实现社会公平的目标。<sup>②</sup>

从法理的角度看,税收公平原则是法的公平价值在税法领域的具体化。乌尔比安曾从词源意义上对法作过解释:对于那些即将学习罗马法的人,应该知道法称谓来自何处,它来自于正义。<sup>③</sup>正义在法学研究中可以是一种价值判断内容,而通常法律价值的判断是依据“对一种事实行为应当是这样或不应当是这样”而作出的法律价值选择。<sup>④</sup>从一般意义上说,公平与公正、正义、公道是同一序列的概念。公平作为法的基本价值,体现在法意识的形成过程中,也指导着法体制的构建和法制度的创新。税收公平,即公平价值在税收领域里的体现。一方面,

它在法价值层面指引着税法的价值目标;另一方面,也在法律制度层面内化为税法的具体原则和规范。法律通常是以规范、原则和概念的形式表现公平的权威方式,而法律体系就是国家认可的一套公平标准,法律是实现公平的一种最常用、最可靠的途径。<sup>⑤</sup>

## 碳税征收的国别比较

碳税最早是在北欧国家实行,各国的碳税制度有较大差异,以下主要从碳税税率和税收优惠、碳税收入的使用等方面进行分析。

第一,税率水平差别较大。其中挪威和瑞典的碳税税率较高,所起的激励作用较大。由于各国的产业结构和能源结构不同,同时所采用的其他减排措施也不同,所以,各国的碳税税率相差较大。但对于汽油和柴油的税率,各国通常采用较高水平的税率,原因是各国对这些能源的需求波动小,可以为国家带来稳定的税收。它们通常采用混合方式征收,包括燃料的碳含量、不同行业的燃料成本比重和不同燃料的比价等。同时,对工业使用的燃料和家庭使用的燃料实行差别税率。各国先采用了较低的碳税税率,在实施一段时间后再逐渐提高,这是因为征收碳税的初期要考虑各方面的因素,以及带给纳税人的负担,尽量减少开征时的阻力。

第二,税收优惠是各国经常采用的调节手段。各国对特殊行业都给予了税收减免等优惠措施,主要是为了防止碳税对个别企业或区域的国际竞争力产生的负面影响。各国的能源密集型行业,签订了自愿减排协议的企业,减排CO<sub>2</sub>达到一定标准的企业,以及居民个人使用能源排放的CO<sub>2</sub>,都会得到减免税收的优惠。虽然各个国家采用了不同的税收优惠方式,但出发点都是为了维护社会分配的公平,以及保护本国的特殊行业。

第三,碳税收入的使用因各国情况而异。有些国家将碳税收入列入为专项支出项目,如运用于环境基金和环境工程等;有



些国家运用碳税的收入去补偿那些受影响比较大的企业或群体,如能源密集型企业或低收入群体;有些国家在征收碳税的同时减少其他税收,通过财政改革,用碳税收入来矫正其他的扭曲性税收;还有一些国家将碳税收入纳入预算统一管理。

第四,实施效果良好。一些较早实施碳税的国家,如丹麦、瑞典、荷兰等国也对碳税进行了相关的评估。评估结果显示,碳税一方面可以起到减少碳排放并降低能源消耗的作用;另一方面碳税也产生了一定的经济效应,比如增加就业岗位的作用,以及促进节能减排技术研发的作用。

通过以上的比较,我们能够发现碳税在这些国家的实施中存在的一些问题。首先,碳税征管成本较高,缺乏有效的激励机制。在市场经济条件下,企业通常不会向政府如实报告其私人成本和效益。这就需要政府加强监管,对企业的碳排放量进行经常性的监测,这种巨大的工作量,会使碳税的征管成本变得很高。其次,征收碳税会影响社会公平。征收碳税必然会给不同的利益集团带来不同的影响,这种利益的失衡会相应地影响社会的公平。有的经济学家从不同的角度分析了征收碳税对不同收入群体的影响,结果显示,由于低收入家庭用于燃料的支出比重比高收入家庭大,因此可能遭受更大的经济损失。再次,征收碳税并不能完全校正“外部不经济”。这是因为,征收碳税虽可能增加排放企业的成本,但不会因此成为控制企业进入的障碍,特别是在经济处于上升期的扩张阶段。而新企业进入的结果,必然会带来所排放温室气体的增加。

当然,这些实施碳税的国家也意识到了这些问题,各国在征收碳税的时候已采取了适当的措施(如差别税率和税收优惠等)来矫正由于碳税而引起的经济和社会的不公平问题。如,对低收入群体和能源密集型行业的税收减免;对本国不同经济发展程度的区域实行差别税率等。大多数国家都坚持税收收入中性的原则,在欧盟开征碳税的初期,德国和丹麦等一些成员国通过降低社会保障税和个人所得税等其他税种的税负,以避免造成税负增加过多,同时采用了合理使用碳税收入等措施。<sup>[5]</sup>

在碳税的国际实践中也存在许多问题。各国都在努力采取各种措施减少CO<sub>2</sub>的排放,缓解气候恶化,但对于各自在国际社会中应承担多少减排义务始终争论不休,对于“共同但有区别的责任”的理解也不尽相同。在保护世界环境的过程中,所有国家都负有共同的责任和义务,但各自承担的责任大小是有区别的,发达国家由于历史排放和经济能力等原因,承担主要责任;发展中国家由于面临着生存和发展的问題,承担次要责任。在《京都议定书》的签定中发展中国家暂不承担强制性减排义务,但美国一直强调共同责任,认为中国和印度等排放大国也应承担强制性减排义务。

## 碳税征收公平原则的实现途径

各国在采用碳税政策的过程中都出现过有关公平的问题,并且都积极采取了一些缓解措施,取得了一定的效果。以下是从微观到宏观对碳税征收公平原则在个人和企业、国家、区域间、代际间的实现进行了详细论述,其中借鉴了国外对个人的税收优惠、对不同企业的税率调整等方面的经验,探索了碳税征收中实现公平原则的路径。

碳税征收公平原则在个人和企业、国家中的实现。第一,碳税征收公平原则在个人和企业中的实现。碳税征收对低收入人群和能源密集型企业的影响较大,应采取一定的缓解和补偿措施。环境恶化和资源枯竭带来的环境成本主要转移给了生活在环境中的民众,低收入人群承担了最多的环境成本。由于低收入人群的经济条件限制,往往无法选择自己的居住环境。在资源枯竭的情况下,能源价格上升,低收入人群相对高收入人群将更高比例的收入用于能源消耗,因此他们受到能源价格上升的影响更大。Bureau分析了征收碳税对法国不同地区、不同收入阶层的影响,认为如果对车辆排放的温室气体以31欧元/吨计算,那么富裕阶层将失去总收入的1.9%,而低收入阶层将比富裕阶层多失去总收入的4.4%,可见,征收碳税对穷人的影响要远大于对富人的影响。<sup>[6]</sup>国外通常会对这些低收入者实行税收优惠,通过借鉴国外的相关经验,在征收碳税的时候要给我国低收入阶层一定的优惠及补贴,对于个人生活使用的煤炭和天然气排放的二氧化碳应暂不征税,尤其在我国的北方。

征收碳税不仅会产生社会公平问题,而且也会给能源密集型企业造成较大的影响。我国应建立和完善相应的机制,给予一定的税收减免,保护我国能源密集型产业的国际竞争力。同时,还要照顾到社会中收入较低的群体的生活,以及西部地区发展经济的需要。相应的补偿措施可以采取税收返还或设定免征额的方式。

第二,碳税征收公平原则在国家间的实现。首先,碳税的征收对发达国家和发展中国家的影响有很大差别,我们要坚持共同但有区别的责任原则。《联合国气候变化框架公约》的序言中明确提出了共同但有区别的责任原则。由于发达国家的碳足迹最深,对全球温室气体的存量贡献最大,而发展中国家历史排放较少,为了满足现在的经济增长,所排放的温室气体总量有所增加,但人均排放量仍比发达国家低许多。序言的最后部分提出,消除贫困和实现经济的持续增长是发展中国家正当的、首要的事项。各国应当在公平的基础上,决心为当代和后代保护气候系统。

美国强调没有中国、印度等发展中大国的参与,减排目标将难以实现。并且美国已于2009年通过《清洁能源与安全法

案》，将于2020年起对碳排放密集型产品征收CO<sub>2</sub>排放税，为了避免对外贸易的损失，发展中国家也积极地筹划在本国征收碳税以应对绿色贸易壁垒。

其次，国际贸易中的隐含碳排放没有体现在国家温室气体清单的编制中。依据“生产者污染负担”原则对各国CO<sub>2</sub>排放进行核算易引起碳排放强度大的生产从发达国家向发展中国家转移，从而引发碳泄漏问题，这将严重影响《京都议定书》预期所要达到的减排效果。如果采用“生产者与消费者共同负担”原则，不但可以减少碳泄漏，而且能促使生产者和消费者都改变自身行为，减少对环境的破坏。

碳税征收公平原则在我国不同区域间的实现。征收碳税对不同地区的能源消耗和经济发展的影响是不同的，因为各地区存在着能源资源禀赋、经济发展水平、产业结构等方面的差异。我国东部地区的经济比较发达，经济增长是建立在高效率、低消耗的基础上的，所以对东部沿海地区征收碳税实际上能够减少能源消耗、优化产业结构、促进经济增长。而中、西部地区的经济相对落后，经济增长是建立在高消耗、低效率的基础上的，所以对中、西部地区征收碳税会抑制经济的增长，使它们处于更不利的地位。这就需要在征收碳税之前，首先优化中、西部地区的产业结构并提高能源的使用效率。<sup>⑤</sup>

我国为缩小东、中、西部的区域经济发展差距，曾实施了中部崛起、西部大开发等战略。如果碳税的征收是在全国范围内进行，就必须设计一个公平合理的碳税征收体系，要充分考虑地区之间能源的差异，以及各地区产业结构和经济发展水平的不同，避免碳税的实施阻碍中、西部经济的发展。首先，就税率而言，中、西部地区的碳税税率要设计的偏低一些，而东部地区的税率要高一些，因为较高的税率对中、西部地区的经济发展的影响程度要明显高于对东部地区的经济影响，合适的碳税税率对中、西部地区企业的发展显得尤为重要。其次，就碳税收入而言，要通过征收碳税实现东部地区向中、西部的转移支付和经济扶持，发展碳金融，建立碳税基金。同时，鼓励中、西部地区的企业提高能源的利用效率，促进中、西部的产业结构升级。<sup>⑥</sup>

碳税征收公平原则在不同代际间的实现。代际公平是指每一代人都同等地享有良好气候环境的权利，当代人和后代人之间具有平等的地位。由于世代人共同享有同一个地球，所以在对生态环境开发利用的同时要尽保护的义务，这样才能留给后代人一个良好的气候环境。有些人可能强调我们对大气资源的消耗和对环境的影响是为了给后代人积累更多的财富，如果当代人类不减排、不控制气候变化，那么我们的子孙可能面对恶劣的气候和不可预知的灾难。碳税不仅仅需要考虑成本和效益的平衡，还需要在不同世代的人类之间分配能源、土地和大气资源。

根据阿马蒂亚·森的基于能力的平等和可持续人文发展理论，发展的根本目的是为了扩大人的选择范围，实现人的全面发展。但事实说明，人类现有的发展模式是不可持续的。为了保持可持续发展，必须减少人类活动对生态环境的破坏和对自然资源的消耗。<sup>⑦</sup>

## 结语

碳税作为一项应对全球气候变化的有效措施已逐渐为世界上许多国家所采用，并取得了良好的效果。但在碳税征收的过程中也出现了公平与否的问题，以及如何实现公平的问题。例如，对低收入人群生活的影响、对能源密集型企业的影、对发展中国家的影响，以及横向的区域之间的经济差距拉大，中、西部经济发展受限；纵向的代际之间的公平失衡，后代人将面对先辈留下的恶劣生存环境。通过对这些问题从税收公平的角度进行了阐述，以期实现经济公平与社会公平。**人民论坛**  
(作者单位：辽宁大学法学院经济法专业、武警沈阳指挥学院)

## 【注释】

①王相坤：“税收公平的法价值分析”，《河北学刊》，2007年第5期，第172~174页。

②周全林：《税收公平研究》，南昌：江西人民出版社，2007年，第73页。

③[意]桑德罗·斯奇巴尼：《正义和法》，黄风译，北京：中国政法大学出版社，1992年，第35页。

④任际：“财政法的正义价值判断与选择”，《法学》，2011年第4期，第66~72页。

⑤刘剑文：《WTO体制下中国税收政策合法化问题研究》，北京：法律出版社，2007年，第202页。

⑥苏明，傅志华等：“碳税的国际经验与借鉴”，《经济研究参考》，2009年第72期，第43页。

⑦See Benjamin Bureau, *Distributional Effects of a Carbon Tax on Car Fuels in France*, Energy Economics, Volume 33, Issue 1, January 2011, p129.

⑧张明文，张金良等：“碳税对经济增长、能源消费与收入分配的影响分析”，《技术经济》，2009年第6期，第48~51页。

⑨彭红枫，吴阳：“碳税对我国区域经济发展的影响”，《技术经济》，2011年第2期，第88~92页。

⑩郭冬梅：《应对气候变化法律制度研究》，北京：法律出版社，2010年，第51页。

责编 / 丰家卫(实习)