

温室气体排放税费的若干法律问题(上)

文/中国社会科学院法学研究所 常纪文

作者简介: 常纪文, 男, 汉族, 1971年4月生, 湖北监利县人, 法学博士, 法学博士后, 现为中国社会科学院法学研究所社会法研究室主任、研究员, 中国环境科学学会环境法分会副会长, 中国环境资源法研究会学术委员会副主任。本文是作者在全国人大环资委副主任汪纪戎主持的气候变化应对座谈会上的发言基础上整理而成的。



一、温室气体排放税费出台的必要性及必然性

2009年12月将在丹麦哥本哈根召开联合国气候变化峰会。在这次会议上, 世界各国的首脑将对后《京都议定书》阶段温室气体排放与控制的权利和义务问题进行协商, 并达成《哥本哈根议定书》。温室气体排放与控制的权利和义务涉及各国的工业和农业。其中, 工业温室气体的排放控制将直接影响经济增长的速度和规模, 为此, 包括中国在内的发展中国家非常重视。2009年8月, 全国人大常委会通过了《关于积极应对气候变化的决议》, 对我国应对气候变化需要采取的措施作出了规定, 同时反对西方发达国家利用气候变化设立贸易壁垒。

最近, 一些西方国家针对没有采取有效措施控制温室气体排放的国家, 准备实施一系列国内的制裁对策, 并在WTO规则之中寻找法律依据。如美国准备对一些发展中国家征收“边境调节税”(Border Tax Adjustment, BTA) 或者“碳关税”。对此, 李克强副总理最近指出, 无论是碳关税还是边境调节税, 对我国的经济都会产生很大的挑战, 希望中国的专家、

学者深入研究,拿出有份量的研究成果,供中央参考,维护国家的利益。只有进一步节能减排,才能逾越西方发达国家今后可能设立的贸易壁垒。基于此,我国的一些学者经过研究,提出在国内试点实行温室气体排放税费或者碳税(费)政策的建议,理由主要包括:其一,可以促进企业通过加大投资、技术改造,从而减少温室气体排放;其二,可以促进产业转向构建资源节约型、环境友好型社会的发展方向,发展绿色经济;其三,碳税政策作为经济激励措施,可以有效遏制温室气体的排放,同时通过碳税(费)政策建立起的基金,可以促进低碳经济的增长。也就是说,温室气体排放税费或者碳税(费)政策可以起到宏观调控的作用,限制温室气体排放、鼓励低碳经济的增长,跨越西方国家设立的贸易壁垒。

在国际政治和国内资源供给的双重压力下,温室气体排放税费或者碳税(费)政策在中国的实施,将是迟早的事,为此,有必要对该制度的名称、属性等法律问题进行一次初步的探讨。

二、温室气体排放税费的名称确定问题

一般来说,和环境资源有关的税(费)分为环境税(费)、资源税(费),资源税(费)包括能源税(费)。温室气体排放税费的名称,有的称为碳税(费),有的称为温室气体排放税(费)。如果称为“碳”税(费),由于“碳”是一种资源,该税(费)就应归为资源税(费)或能源税(费),如欧盟对飞机燃油征收碳税,就是以温室气体控制为目的征收的资源税。如果将碳税(费)理解为温室气体排放税(费),由于温室气体是对环境有影响的物质,该税(费)就应归为环境税(费)。由于碳和二氧化碳等温室气体的质量不同,温室气体排放税(费)和碳税(费)的征收标准肯定有所不同,但统一折算后要一致。

本文认为,温室气体排放税费的名称确定,应该考虑到中国现行环境费向环境税转变的问题。目前,财政部、国家税务总局和环保部等部门正在进行研究,准备向国务院提出排污费改为环境税的建议。今年的国务院常务会议也提出要加强开征环境税方面的研究。费改税既有利也有弊,有利之处是税由环境部门核定,税务部门征收,税收全部上缴国库,纳入预算体系。弊端是地方环保部门核定和监管的积极性会大打

折扣。这是因为在目前的排污收费制度中,地方环保部门可以获得提成,有一些利益,但是一旦进行彻底的费改税改革,就会出现环保部门的消极抵抗现象。在中国,要搞好环境保护,必须依靠基层的力量,否则改革就可能失败。目前虽然有一些费改税的试点,也取得了一些积极的效果,但是在欠发达地区,费改税总体上是行不通的。如果我们要对温室气体的排放控制采取经济激励措施,可考虑征收温室气体排放费,等环境税政策出台后,再改为温室气体排放税。

三、温室气体排放税费的属性问题

温室气体排放税(费)属于环境税(费)的哪一类呢?有学者认为属于污染排放税(费),还有学者认为属于环境影响税(费)。学者们的观点见仁见智。一般来说,污染排放税(费)包括大气污染物排放税(费)、水污染物排放税(费)、噪声污染排放税(费)、固体废物污染排放税(费)等。环境影响税(费)包括资源开发税(费)、生态补偿税(费)等等。关于“大气污染”的概念,《大气污染防治法》等立法目前没有明确的界定,正在修订的《大气污染防治法》考虑借鉴《水污染防治法》(2008年修订)关于“水污染”的定义方法,将“大气污染”定义为“大气环境因某种物质的介入,而导致其化学、物理、生物或者放射性等方面特性的改变,从而影响大气的有效利用,危害人体健康或者破坏生态环境,造成大气环境恶化的现象”,按照这种定义模式,目前在中国,二氧化碳不属于污染物质而属于环境影响物质。如果想把二氧化碳作为污染物质对待,首先得改变中国立法的污染物质定义模式。

一些人指出,把二氧化碳仅作为环境影响物质对待,不符合国际发展的趋势。为此,有必要对国外的相关立法做一些分析和归纳。

2007年4月,美国联邦最高法院作出将二氧化碳列为污染物质的判决,但是美国联邦行政机构对该判决一直持消极不作为的态度,并没有采取将二氧化碳作为污染物质对待的实质行动。在欧盟等欧洲国家,一些学者将二氧化碳称为污染物质,但是这仅是学理解释或者期望。这些国家的立法对于二氧化碳的法律地位采取双轨制的规范方法,即对于传统的污染物质,还是通过传统的污染防治法、条例、规

章、指令或者决定来解决,而对于二氧化碳这类新型的环境影响物质,却采取单独立法予以规范的方式。在单独立法之中,有时也采用污染等措辞,但总的来说,这类立法所确认或者体现的原则以及建立的主要制度,和传统的大气污染防治立法还是有很大差异的。目前,在欧洲,很少能够见到由一部法律对二氧化碳排放控制与传统污染物质的排放控制同时进行规制的立法。以丹麦为例,该国的立法没有将二氧化碳作为传统的污染物质对待,二氧化碳排放控制问题虽归环境部管理,但具体负责的部门不是由污染防治司而是由国际合作与发展局来管理。也就是说,丹麦是将二氧化碳问题作为发展问题而非真正的污染问题来对待的。

在我国,二氧化碳的排放控制目前被纳入节能减排这个综合性的问题,由发改委牵头管理。根据目前的安排,中国政府是将二氧化碳排放控制问题作为一个发展问题来解决的。如胡锦涛同志以及其他党和国家领导人在多个场合强调,二氧化碳的排放控制问题本身就是一个发展问题。这说明,中国对二氧化碳排放控制问题的处理方法与西方大多数国家是一致的,体现了中国温室气体排放控制外交的成熟性。

基于此,本文认为,我国如果征收温室气体排放税(费)或者碳税(费),则应作为环境税(费)中的环境影响税(费)对待,而不应作为环境污染排放税(费)对待。将温室气体排放税(费)或者碳税(费)定性为环境影响税也是出自对中国现实的考虑,因为一旦将二氧化碳作为污染物质,则必须制定其浓度标准和总量排放指标,那么,超浓度排放和超总量排放就是违法行为,就应该受到行政处罚,这在目前的中国是不现实的。如果实行这项政策,既不利于我国经济的发展,也给西方发达国家通过环境污染条约干涉中国内政提供借口。目前,世界上仅有的几个通过立法将二氧化碳作为污染物质来对待的国家,都是发达国家。相比来说,我国正处于发展阶段,不宜将二氧化碳作为污染物质,不宜将温室气体排放税(费)或者碳税(费)定性为环境污染排放税(费)。以后俟中国成为发达国家,有充足的技术和经济实力之后,再将二氧化碳等温室气体作为污染物质,把温室气体排放税(费)或者碳税(费)纳入污染排放税也不迟。

四、温室气体排放税费的标准确定问题

在发展中保护环境是发展中国家的基本方略。金融危机期间,恢复经济是第一位的。当然,为了促进可持续发展,也得兼顾环境保护。增加一个税或费种,会不会影响经济的增长?目前,在金融危机期间,很多企业特别是中小企业的经营步履维艰,一些企业反映税费负担过重,不利于经济的恢复,建议减税。在这个时期,如果再增加一个温室气体排放税(费),不管其标准如何,总体还是要加重企业的负担,可能会受到企业的消极抵抗,一些企业可能会越境转移或者外逃。从税费的转移来看,火电、取暖、液化气生产等企业的税费负担最终会转嫁到消费者头上,低收入人群的生活将更加困难。同时,由于国际压力和生态压力,我国不采取相应的经济调节手段又不行,这就涉及到税费间的总体平衡问题。为了维护社会的稳定和经济的增长,需要贯彻税(费)负中性原则,即减掉一个或者几个税种,或者减轻现有税种的税率,以平衡新增加的温室气体排放税(费)。这样才不至于明显加重企业的负担。

温室气体排放税(费)标准的核定应吸取排污费标准设定的教训。目前,我国排污费标准总体偏低,解决不了守法成本高、违法成本低的问题,不利于真正地解决环境问题。尽管如此,在现实生活中,交不起或者交不清排污费的企业仍占相当大的比例。温室气体排放税(费)标准的核定应从源头解决总量内排放成本高、超总量排放成本低这个问题。另外,碳税标准还涉及到火电、风电、核电的价格平衡问题,要使清洁能源,如风电、核电等,具有与以二氧化碳和二氧化硫排放为代价的火电同等的竞争力。

关于温室气体排放税(费)的具体标准,争议较大。有的认为可以考虑以每吨碳5~10元的标准征收,有的认为可以考虑以每吨碳20元的标准征收,有的甚至认为以每吨碳30元的标准征收。大多数观点认为,10元以下的标准太轻,30元的标准又太重。本文认为,碳税作为一个经济刺激措施出台,不应当演变成面子工程,而应该真正发挥其宏观调控作用。标准过低则作用不大,标准过高则影响经济的增长。本文建议以每吨碳20元左右的标准征收,比较适宜。当然,标准的确定要公开征求社会意见,使用要完全透明,防止部门谋取利益。