

Disclaimer:

The views expressed in this document are those of the author, and do not necessarily reflect the views and policies of the Asian Development Bank (ADB), its Board of Directors, or the governments they represent. ADB does not guarantee the accuracy of the data included in this document, and accept no responsibility for any consequence of their use. By making any designation or reference to a particular territory or geographical area, or by using the term "country" in this document, ADB does not intend to make any judgments as to the legal or other status of any territory or area.

在财税政策改革国际研讨会上的发言要点

陈欢

中国清洁发展机制基金管理中心主任

2013年5月21日

一、清洁发展机制基金的理念与业务

(一) 应对气候变化创新资金机制，配合财政主渠道

1. **来源。** CDM 项目国家收入。是气候变化国际合作成果。
2. **定位。** 国家层面专门应对气候变化的政策性基金。
3. **运作模式。** 开展服务市场发展的基金运营，通过基金业务探索推动公共-私营部门合作伙伴模式。
4. **业务。** 有偿使用；赠款（国家发改委归口管理）

(二) 有偿使用业务进展

1. **清洁发展委托贷款。** 借助商业银行、地方财政外经系统的专业优势，兼顾基金资金的安全性和收益性，支持企业节能减排项目。目前，委托贷款共计 46 亿元（约 7.4 亿美元），支持 21 个省市的 79 个项目，撬动社会资金 290 亿元（46.7 亿美元），其中，中小民营企业的项目数量最多。

2. **股权投资于上海环境能源交易所。** 上海环境能源交易所是上海市碳交易试点的交易平台。作为清洁基金支持和参与国家碳交易试点工作的战略性行动，清洁基金出资 5000 万元（约 800 万美元）入股，是并列第一大股东。

3. **风险分担。** 与财政部国际司、IFC、江苏省财政厅合作，

借鉴 IFC 的 CHUEE 模式,为江苏银行节能减排贷款提供风险分担,将撬动江苏银行 9.24 亿元(1.5 亿美元)节能减排贷款。首次将 CHUEE 模式推广到地方,清洁基金投入的资金,一部分与财政资金一起发挥公共资金承担较高风险度的撬动作用,另一部分与 IFC 资金一起承担较低风险度的撬动作用。

二、国内碳交易机制试点进展

1. **目的。**运用市场机制促进实现我国碳排放强度控制目标,加快经济发展方式转变和产业结构升级。

2. **历程。**2009 年 11 月,中国政府承诺 2020 年单位 GDP 二氧化碳排放比 2005 年降低 40-45%。2011 年 3 月,国家“十二五”规划发布,提出“十二五”期间碳排放强度下降 17%等约束性指标,并要求“逐步建立国内碳排放交易市场”。2011 年 10 月,国家发改委批准五市两省开展碳交易试点。2011 年 12 月,国务院发布《“十二五”控制温室气体排放工作方案》,将“十二五”碳排放强度下降指标分解到各地方。2013 年 4 月,中央首次对各地方的碳强度下降情况开展试考核。

3. **进展。**五市两省分别开展碳交易立法、编制碳排放清单、确定总量控制目标、建设交易平台、分配排放权、交易及监管等工作。均已发布碳交易试点工作方案,采用“限额-交易”模式,各地的进度、纳入交易的行业和企业、相关具体政策设计等都有不同,但均表示 2013 年底前启动交易。

4. **未来发展。**国家发改委拟于 2015 年启动全国碳交易市场

建设工作。从各地试点总结出经验和发现问题，到国家层面统一相关政策，全国碳交易市场的建立任重道远。

另一方面，国际经验表明碳交易机制适合较大的排放源。有研究认为，我国应引入碳税，与碳交易共同发挥作用，全面地引导碳减排行动。

三、碳税与碳交易的关系

（一）背景

税制税收改革将是下步财税改革工作的一项重点。

至少在三年前，财政科学研所以及国内的其他一些研究机构，就已开始系统地研究碳税问题。

在未来我国碳税设计特别是定价设计的影响因素中，可能还要关注更多的问题，例如，碳定价与能源价格的关系问题，在国际贸易中可能面临的边境税收调节问题，以及促进实现的预期碳减排成效对气候变化国际合作可能发挥的作用等。

（二）碳税的国际经验

目前，各国相关税收可以归入碳税的，主要包括荷兰和北欧国家已实施逾二十年的碳税/能源税、加拿大不列颠哥伦比亚省已实施五年的碳税、英国已实施逾十年的气候变化税、澳大利亚2012年7月启动的碳税、南非今年初启动的碳税等。近年来对北欧和加拿大碳税的评价表明，其对GDP增长的影响是中性或略微正面的。

针对化石能源，有的国家明确设置碳税、能源税两个税种，

有的则合二为一或只取其一。识别能源税是否能够发挥碳税作用的关键，是换算成以“单位货币/吨二氧化碳”为单位的碳税后，在理论上与碳减排边际成本相当。

（三）碳税与碳交易发挥作用的共同点

两者都是减排温室气体的经济手段，通过“碳定价”，将碳排放对社会的“负外部性”内部化到企业成本中。两者互补而非对立，各有利弊，可以组合使用，共同发挥作用。

（四）碳税与碳交易发挥作用的区别

1. 碳税有明确的税率，使减排成本确定；“限额-交易”机制有明确的减排目标（限额），使减排效果确定。

2. 碳税传递给市场的“污染者付费”信号比碳交易更强烈。

3. 碳税收入明确、稳定，但会即时快速增加企业负担。碳交易机制下政府收入不确定，但给予企业一定的消化负担增量的时间。

4. 两者各自可以采取简明易行和执行成本低的设计，但碳税的此项优势相对明显。

5. 碳交易的价格波动体现市场自组织，可以发挥自动稳定器作用，优化市场的资源配置和提高效率。碳税的固定价格使之比碳交易更可能扭曲市场。

（五）组合使用

两者各有利弊，在全球各有实践，学术讨论也从未停息。

两者是单独采用还是组合使用，取决于对利益相关方博弈、

政策成本、基础能力、方案可行性、时机等多方面因素的综合考虑。由于碳交易适合较大的排放源，而碳税不受排放源规模限制，让两者组合使用，并且应注意不对同一排放源既施以碳税又施以碳交易。这样能使经济体内绝大部分排放源都受到“碳定价”的管制，并有利于公平竞争和减少效率损失。

四、关于税收政策改革和优化

（一）方向

简化税制，构建地方税体系，完善结构性减税政策，促进形成有利于结构优化、社会公平的税收制度。理顺中央和地方财力与事权关系。

这将为促进环境问题治理和低碳发展创造有利条件。例如，近期工作包括扩大“营改增”试点和改革资源税。

（二）关注未来环境税收入的使用

环境税问题也一直在讨论中。非常可能的是，环境税的今后实践可以为碳税的设计和 implementation 提供借鉴。

应该特别关注，征收环境税体现了一个方面的作用，使用好环境税的税收收入则体现了另一个方面的作用。

1. 指导原则中要引导优化结构和强调社会公平。
2. 考虑减免传统税收、奖励环保业绩、促进使用清洁能源。
3. 特别应注意控制和转变可能导致环境恶化的新推动力，例如，应支持快速发展的农村地区使用清洁能源，否则将面临更大的污染防治和碳排放问题。