

“双碳”目标下对我国开征碳税的思考

熊晶晶

南京审计大学经济学院 江苏南京

【摘要】“双碳”目标彰显了我国在积极承担全球气候变化责任方面的大国担当，深刻体现了我国坚定走绿色发展之路的决心。在这一背景下，碳税的重要性不言而喻。本文主要探讨了应采取碳税还是碳排放权交易作为手段、采用独立税种还是融入税种这两个核心议题，并结合我国国情以及发展现状，提出了一系列切实可行的政策建议，以期为我国在推进碳减排和实现绿色可持续发展方面提供有益参考。

【关键词】“双碳”目标；碳税；碳减排

【收稿日期】2025 年 7 月 14 日

【出刊日期】2025 年 8 月 23 日 **【DOI】**10.12208/j.jmba.20250025

Reflections on China's Carbon Tax under the dual carbon goals

Jingjing Xiong

School of Economics, Nanjing Audit University, Nanjing, Jiangsu

【Abstract】 The dual carbon goals highlights our country's great power commitment to actively assume the responsibility for global climate change, and profoundly reflects our country's determination to take the road of green development. In this context, the importance of carbon tax is self-evident. This paper mainly discusses whether carbon tax or carbon emissions trading should be adopted as a means, and whether it should be adopted as an independent tax or integrated into the tax, and puts forward a series of practicable policy recommendations in light of China's national conditions and current development situation, with a view to providing useful references to promote carbon emission reduction and realize green and sustainable development in China.

【Keywords】 Dual carbon goals; Carbon Tax; Carbon emission reduction

1 研究背景及意义

为应对全球气候变化的严峻挑战，中国提出了“碳达峰”、“碳中和”的宏伟目标（简称“双碳”目标）。这不仅是中国对全球环境保护事业做出的庄重承诺，更是推动经济高质量发展、实现绿色转型的必然选择。在这一背景下，开征碳税作为一种有效的经济手段，对于促进碳排放的减少、推动绿色技术的创新以及引导社会形成低碳生活方式具有重要意义。具体地，碳税旨在通过对碳排放行为征税，增加碳排放的成本，从而引导企业和个人减少碳排放，推动低碳经济的发展。它不仅能够直接减少温室气体的排放，还能够通过市场机制优化资源配置，推动绿色技术的研发和应用，促进经济结构的转型升级。

然而，开征碳税也面临着诸多挑战和困难。为此本文深入剖析了“双碳”目标下我国开征碳税的必要性与现存问题，结合国情提出了系列政策建议，旨在为碳税落地提供理论与实践层面的支撑。同时，本文也希望未来能够有更多学者和政策制定者关注碳税，共同推动我国碳税政策的制定和实施，为实现“双碳”目标贡献一份力。

2 我国开征碳税的必要性

2.1 开征碳税是实现“双碳”目标的关键手段

当前，我国正处于工业化发展的关键阶段，经济增长模式仍在一定程度上依赖于高耗能和高排放。IEA 数据显示，2021 年中国的二氧化碳排放量在全球碳排放总量中占比高达 33%，且仍处于增长态势。在此背景下，“双碳”目标的提出极具必要性，这既

作者简介：熊晶晶（1999-）女，汉族，安徽滁州，南京审计大学经济学院，硕士在读，研究方向：应用经济学财政学方向。

是我国积极应对碳排放的体现，也是助力经济转向绿色低碳的重要举措。许多发达国家和地区的碳税实践已经充分彰显了碳税对碳减排的显著成效。例如，瑞士自 2008 年开征碳税以来，截至 2019 年，人均二氧化碳排放量明显下降约 25%（胡苑等，2023）^[4]。结合国际经验与我国当前高耗能、高排放的经济增长模式，以及面临的严峻的碳排放形势，我国可以通过开征碳税去引导企业和个人降低碳排放，推动清洁能源的发展和应用，为实现“双碳”目标筑牢根基。

2.2 开征碳税有助于完善绿色税制

税收作为一种兼具命令控制和市场调节功能的政策工具，在国家绿色经济转型发展的过程中，其重要性日益凸显。但是目前我国现行的税制中缺少直接针对碳排放而设立的税种，存在的一些如资源税、消费税等绿色税制体系辅助性税种在调控碳排放的效果上有待进一步加强（国家税务总局江西省税务局课题组，2024）^[3]。为了更有效地推动碳减排，我们需要对税制进行更有针对性的调整，引入或完善与碳排放直接相关的税种，如碳税。碳税制度除了能够促进碳减排以及经济绿色转型之外，还有助于完善国家的税收体系。2021 年，中共中央国务院就提出要研究与碳减排相关的税收政策，这为碳税的开征提供了政策依据。

2.3 开征碳税有助于能源结构优化与产业升级

碳税的引入可以促使能源消费者和生产者转向低碳和清洁能源，推动能源结构向可持续发展方向转型。这对于我国能源消费结构中高度依赖煤炭的情况尤为重要，有利于降低对化石燃料的依存度，提升能源利用效率。除此之外，碳税政策还会对高耗能、高排放的传统产业形成压力，迫使其进行技术改造和产业升级以提高能效、降低排放，推动我国产业结构的优化升级。

3 碳税开征面临的主要问题

3.1 碳税还是碳排放权交易

当前我国已推行碳排放权市场交易制度，且全国碳排放权交易市场已初步建成。在此情形下，碳税是否有存在的必要成为亟待探讨和解决的关键问题。

在减排效果上，碳排放权交易相对确定。碳排放权交易是一种基于“总量控制与交易”的减排方

案，由于碳排放总量被明确设定，并且可以根据实际需求进行适时调整缩减，因此这种方式能够更确定地推动碳减排。而碳税是一种基于价格的减排方案，它可以通过提高碳排放的成本来促进减排。但是由于排放者可以根据减排成本和市场环境来灵活调整自身的排放量，这种减排效果在一定时期内会呈现出相对的不确定性。更为关键的是，在没有实施严格的碳排放总量控制措施的情况下，随着更多排放者进入市场，整体碳排放总量可能会因缺乏有效约束而呈现上升趋势。在实施成本上，碳税相对较低。碳排放权交易不仅要建立一系列基础设施，还需要构建交易结算、二氧化碳排放检测等制度体系，这些都需要先进的技术支持。因此，碳排放权交易的实施成本相对较高。相比之下，碳税在实施上所需要的客观条件更少，它无需设立新的机构或建立额外的配套设施，这使得碳税的实施成本相较更低。此外，碳税的透明度高且更高效，因此在控制温室气体排放方面，碳税被视为一种非常有效的选择（Mann，2009）^[1]。在适用范围上，碳税相对较广。我国碳排放权交易市场起初仅仅是电力相关企业，即便后来将化工、钢铁等高耗能行业纳入其中，碳排放权交易占全国碳排放量的比例也仅仅过半，覆盖范围仍然是有限的（许文，2021）^[11]。相比之下，碳税可实现对各类排放主体的广泛覆盖，即便排放量较小的企业及公民个人也需承担相应责任，这种模式更有效地体现了公平原则（武晓婷等，2023）^[10]。同时，碳税的实施还能防止因区域间“碳泄漏”而导致的减排效果被削弱，从而保障了整体减排目标的达成。

碳税与碳排放权交易各有利弊，对此学术界形成了以下三种主要观点：“碳税说”主张，碳税覆盖面更广、实施成本更低，同时还具备环境和经济的“双重红利”效应，能够实现双赢（高萍等，2023）^[2]。当前我国正朝着 2030 年碳达峰目标推进，全国减碳总量目标尚未明确界定，相关法律法规及实施机制也有待完善，这在一定程度上制约了碳排放权交易市场的作用发挥。碳税作为一种更为直接、有效的政策工具，更适合在碳减排工作中占据主导地位（宋国君等，2021）^[9]。“碳排放权交易说”认为，碳税的税目与税率设定复杂，难以找到适应我国国情的碳税制度。此外碳税的征收、减免等都需要严

格遵循法律程序,这在一定程度上限制了其灵活性。而且碳税通常只在特定的税法管辖区域内适用,难以在国际间展开合作。相较而言,碳排放权交易机制能够为市场主体提供更长期的经济激励,鼓励他们积极参与到减排活动中来(郑鹏程等,2022)^[12]。

“并行说”主张将碳税与碳排放权交易两种机制并行实施,以充分利用各自的优势,形成互补效应。具体地,对于已经实现碳达峰的省份实施总量控制制度,其中碳排放权交易因其减排效果明确、实施阻力较小而显得尤为适用。对于接近碳达峰的省份采取排放强度和总量“双控”策略,既关注单位产出的碳排放量,又限制总体排放规模。对于短期内难以达到碳达峰目标的省份应以强度控制为主,在这种情况下,碳税更有助于推动这些地区减少碳排放。

鉴于我国多数省份尚未实现碳达峰,且碳排放权交易覆盖范围存在局限性,因此推行碳税十分必要。作为补充手段,碳税可与碳排放权交易并行,共同助力全国碳减排目标的达成。

3.2 独立税种还是融入税种

碳税的税种设置主要有两种模式:独立税种和融入税种。独立税种无需依附其他税种,仅依靠自己的课税标准独立征税。融入税种则是将碳排放因素融入现有税种中,形成隐形碳税。我国应综合考虑各项因素,制定出一套既符合国情又高效的碳税制度。

目前,将碳税作为融入税种的观点较为普遍。然而,关于碳税具体应融入何种税种的问题,却存在不同的观点和讨论。有观点提出将碳税融入资源税或消费税,在煤资源税或成品油消费税的基础上,按二氧化碳排放量设定税率进行附加征收,但此方法重点关注的并不是实际二氧化碳排放量,这意味着若开发使用量不变,即便企业通过技术创新升级降低了碳排放量,其应缴碳税也不会减少。这种税收设计在一定程度上削弱了企业升级技术以降低碳排放的激励效应。主张将碳税融入环境保护税的观点认为,碳税本质上属于环境保护的范畴,将其融入环境保护税具有合理性。目前较为普遍的观点是将碳税置于大气污染税目之下(李建军等,2021)^[5],但这种做法存在争议:温室气体是否应被归类为大气污染物?尽管美国和加拿大将温室气体视为大气污染物,但这种做法并未得到共识。我国《大气污染

防治法》提出要对“大气污染物和温室气体实施协同控制”表明我国并未将温室气体纳入大气污染物,因此将碳税作为大气污染物税目下的子税目还有待进一步思考。

主张将碳税作为独立税种的观点认为,这既能避免融入税种产生的复杂性,又能彰显国家碳减排的决心。但是构建一个新税种是非常复杂和困难的,当前的环境保护税是建立在健全的环境监测体系之上的,然而针对碳排放的法规标准、监测技术以及统计体系等是不健全的,这就导致在碳税的设置、实施、征管过程中面临诸多技术挑战和实际操作难题。

综上所述,从理论上讲,将碳税作为独立税种更合适,但从可操作性上来看,将碳税融入环境保护税的大气污染税目下是更优的选择。

4 我国碳税制度的相关政策建议

4.1 将二氧化碳纳入环境保护税的征收范围

一方面,二氧化碳作为主要的温室气体之一,其排放无疑加剧了气候变化,对全球气候环境产生了显著的负面影响。另一方面,二氧化碳在《大气污染防治法》中已被明确列为协同控制目标。因此将二氧化碳纳入环境保护税的征收范围从大方向上来看是一个合理的决策。同时我们也必须清醒地认识到,这条道路是漫长且充满挑战的,例如技术层面的监测和核算问题、法律层面的修订和完善问题以及政策层面的执行和监管问题等。我们要克服困难、探索前进,为实现绿色低碳发展和应对气候变化贡献我们的力量。

4.2 立足“税收三原则”进行碳税制度设计

遵循税收法定原则,全国人大常委会应通过正规法律流程对《环境保护税法》予以修订,将二氧化碳明确纳入环境保护税的征收范畴,以实现税收的法定性和公正性(刘剑文,2016)^[6]。税收公平原则强调,要确保每位纳税人的税负与其经济负担能力相匹配,同时确保不同纳税人之间的税负合理平衡(刘隆亨,2003)^[7]。既要关注纳税人在形式上的公平,即所有纳税人都应按照法律规定承担相应的税负,也要重视实质上的公平,即根据纳税人所承担的碳减排责任来合理确定其税负。税收效率原则要求碳税的设计在税收中性原则下,尽量减少企业运营的不必要的额外财务开支,以鼓励企业积极参与

碳减排行动。同时碳税制度应追求简洁高效,减少繁琐的税务流程,进而提高纳税义务人的税收遵从度。这样的制度设计有助于从经济和行政两个方面提升税收效率,更好地服务于经济社会的可持续发展(史保正,2008)[8]。

4.3 碳税与碳排放权交易协同发展

前文的分析表明,基于我国现行国情,碳税与碳排放交易发挥各自优势,互补劣势,采取“并行”是相较而言更好的选择。尤其是在二十大提出要逐步转向碳排放总量和强度“双控”制度的背景下,碳税在某种程度上能够弥补碳排放权交易在某些控制模式下的不足。以强度控制为主的区域为例,由于我国目前多数省份尚未达到碳达峰的目标,且碳排放权交易的覆盖范畴相对有限,在这种情况下实施碳税则是一种必要的手段。这种协同模式不仅能够弥补单一政策工具在碳减排过程中的不足,还能通过多元化的手段更有效地推动碳排放的减少。

4.4 配套实施税收优惠政策

结合我国国情和实际需求,税收优惠政策可以从以下几个方面展开:一是关注并给予特殊行业一定的税收减免优惠。特别是对于能源密集型行业,例如对焦炭、钢铁等行业生产用煤炭等给予一定的税收优惠政策,以减轻其运营成本,从而提高其在市场上的竞争力。二是对与国计民生密切相关的行业给与税收减免。例如,对农业和渔业中广泛使用的柴油等能源实施减免税政策,以支持这些行业的稳定发展,保障国家粮食安全和食品安全。三是给予参与自愿减排协议的企业一定的税收优惠,这能够进一步激发企业参与减排的积极性。

5 结论与启示

在实现“双碳”目标的背景下,开征碳税成为推动绿色可持续发展的重要手段。此举不仅能有效地减少温室气体排放、完善绿色税制,还能促进能源结构优化与产业升级等等。未来我国在碳税方面的研究应聚焦于以下两个方面:一方面,要克服前文提到的两个核心问题,寻找到一种符合中国国情的碳税开征方式;另一方面,碳税的实施要考虑其对社会经济的影响,确保政策的公平合理有效率,必

要时还可以采取一系列税收优惠政策来助力碳减排。

参考文献

- [1] Roberta F. Mann. The Case for the Carbon Tax: How to Overcome Politics and Find Our Green Destiny[J], SSRN Electronic Journal, 2009:118-126.
- [2] 高萍,高羽清.基于碳定价视角对我国开征碳税的思考[J]. 税务研究,2023,(07):39-44.
- [3] 国家税务总局江西省税务局课题组,范扎根,赖竹华,等.“双碳”目标下我国绿色税制体系的构建和实现路径研究[J].国际税收,2024,(12):3-12.
- [4] 胡苑,杨岳涛.我国开征碳税的正当性、必要性及制度选择[J].税务研究,2023,(01):33-37.
- [5] 李建军,刘紫桐.中国碳税制度设计:征收依据、国外借鉴与总体构想[J].地方财政研究,2021,(07):29-34.
- [6] 刘剑文,耿颖.税收法定原则的核心价值与定位探究[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2016,49(01):31-37.
- [7] 刘隆亨.税法[M].北京:中国人民公安大学出版社,2003:53.
- [8] 史正保.税法理论与实务[M].北京:经济科学出版社,2008:42.
- [9] 宋国君,王语苓,姜艺婧.基于“双碳”目标的碳排放控制政策设计[J].中国人口·资源与环境,2021,31(09):55-63.
- [10] 武晓婷,邓湘清,张恪渝.“双碳”目标下基于国际经验的我国碳税制度研究[J].税务研究,2023,(07):50-53.
- [11] 许文.碳达峰、碳中和目标下征收碳税的研究[J].税务研究,2021,(08):22-27.
- [12] 郑鹏程,张妍钰.“双碳”目标实现的市场化路径及其制度完善[J].湖南大学学报(社会科学版),2022,36(04):107-112.

版权声明:©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS