

# 有效缓解“碳泄漏”，碳税与碳市场要协同

——专访中国人民大学应用经济学院副院长陈占明

■本报记者 张金梦

全国碳排放权交易市场(下称“全国碳市场”)已上线交易一月有余,市场交易平稳运行。在碳市场建设加快推进的同时,对碳税的讨论和呼吁再度进入公众视野。

近日,中国人民大学应用经济学院副院长陈占明教授在接受本报记者专访时认为,碳市场与碳税都是我国市场化的减碳的重要手段。在时间紧、任务重的情况下,仅依靠尚未成熟的碳市场单一手段难以保证“双碳”的实现,如果同时配合碳税,则可以起到双管齐下、协同减排的作用,有助于碳达峰、碳中和目标的达成。

“但当前,我国碳税层面仍是空白,未来,逐步建立碳税与碳交易协同减排机制,分阶段推出碳税非常有必要。”陈占明直言。

## 有效缓解“碳泄漏”

### 碳税与碳市场应双管齐下

中国城市能源周刊:碳市场与碳税的减排功能何异同?

陈占明:碳税指的是对二氧化碳排放所征的税,和碳市场一样,也是市场化的减碳手段之一。碳市场和碳税是两种较为成熟的碳定价工具,其中前者强调市场在价格发现中的作用,后者更依赖于政府对外部成本的行政管控。

除了作用机制的差别外,碳市场和碳税的主要差别还体现在以下两个方面:一、碳市场与碳税的适用对象各有特点,碳市场比较适合排放量较大的大型企业,而碳税的相对灵活性则可以很好地覆盖那些排放量较小的小微企业;二、从运作效果角度看,碳市场的减排机制能够有效控制排放总量,但是交易价格存在波动性;而碳税的特征是通过矫正税率限定了碳价,但难以对减排效果进行精准的预测,减排总量具有不确定性。

实现“双碳”目标的关键是通过合适的机制引导我国经济发展与碳排放脱钩。在大规模碳减排技术尚未成熟时,将碳排放的外部成本内部化到经济决策中,是控制碳排放的最有效途径,而这主要依靠碳市场和碳税两种手段。我国目前已经在全国范围内开展碳交易体系,但是在时间紧、任务重的情况下,仅依靠尚未成熟的碳市场单一手段难以保证双碳的实现,如果同时配合碳税,则



可以起到双管齐下、协同减排的作用,有助于对双碳目标的达成。

中国城市能源周刊:在您看来,碳税与碳市场应该如何协同促进减排?

陈占明:碳税与碳市场在减排效果方面各有优劣,二者并不是鱼与熊掌的关系,而是协同互补的关系。

一方面,碳市场比较适合排放量较大的大型企业,而相对灵活的碳税则可以很好地覆盖那些排放量较小的小微企业甚至是个人,这是对全国碳市场的有益补充;

另一方面,目前的全国碳市场仅仅是将部分重点行业和重点企业纳入在内,这可能导致某种碳泄漏现象。

也就是说,在碳交易制度实施之后,有些未参与碳交易的行业和企业的碳排放量反而增加了,这实际上削弱了碳市场的减排效果,而对于那些未被纳入碳市场的行业和企业合理征收碳税,则可以有效缓解碳泄漏现象,也就是可以通过碳税条目对碳市场难以覆盖的范围进行管控来避免碳

泄漏。

总体而言,碳税更多地是作为碳市场的补充和支持,通过合理的配合可以有效减少两者的功能冲突,实现平衡发展,共同确保碳减排效果的最大化。

## 有必要借鉴碳市场经验

### 试点起步、适时试行碳税

中国城市能源周刊:现在是我国推出碳税的合适时机吗?

陈占明:碳税的推出需要综合考虑现实背景。2018年,我国就已经开始征收环境保护税了,但当时并没有包括碳税。随着我国“双碳”目标的提出,碳税的呼声也是越来越高,但不宜操之过急,因为碳税与碳市场是互为补充的两种手段。

目前碳市场刚刚推出,体系还不够完善,效果也并不明朗,建议在碳市场进一步成熟后再考虑碳税的推出。

一方面可以降低对经济的冲击;另一方面也可以对碳税的实施力度有一个较好的把控。同时,碳税应该配合整体税收体系的改革进行设计,例如在推出碳税的同时考虑增值税的调整。

中国城市能源周刊:碳税的起步发展是否可以借鉴全国碳市场从地方试点走向全国统一的成功经验?

陈占明:为了更好地评估碳税实施对经济的冲击以及减排的实际效果,非常有必要在起步发展阶段借鉴碳市场的成功经验选取部分省市作为试点,发现问题并总结经验,成熟后再在全国范围

内推出碳税。

具体来说,在碳税的起步发展阶段,从地区角度看,可以率先选取碳排放强度较大的省市征收碳税;从行业角度看,可以率先选取排放量占比较大的行业作为试点。尤为值得注意的是,在试点实施过程中,需综合考虑地区的经济发展情况,对于税率和征收机制等尽可能进行多样化设计。

各试点省市应积极按照要求开展碳税征收工作,努力完善制度建设及基础设施建设,争取实现碳税与碳市场的互补发展,在允许的范围内合理分配碳税收入,从减排效果及经济发展两方面发现问题并总结经验;非试点省市则应结合自身实际情况,吸取试点省市的经验教训,提前为征收碳税做好全方面准备。最终在制度及体系搭建完善的基础上,选择合适时机向全国层面开展碳税。

## 渐进式推行碳税

### 合理平衡减排与发展

中国城市能源周刊:我国碳税讨论已久,迟迟未能推出。您认为现阶段实施碳税的最大难点是什么?

陈占明:碳税的推出不能一蹴而就,可借鉴国际经验,结合我国国情,建立碳税与碳交易的协同减排机制,助力“双碳”目标的实现。

目前而言,实施碳税的难点是要寻求减排效果与经济冲击的合理平衡。

如今,我国已经启动了全国范围的碳

市场,如果再叠加碳税,的确会在一定程度上优化减排效果,但同时也可能使高排放企业及低收入群体面临较高的成本负担及生活负担,从而对经济造成冲击。

中国城市能源周刊:为解决这一问题,您有何建议?

陈占明:首先前期可以渐进式推行碳税。如在开始阶段,先设定一个较低的税率,后期再逐步提高,以此降低对企业的成本冲击。在征收对象方面,也可以从企业进行征收,逐渐向个人征收扩充。

值得注意的是,碳税的推出会引导企业放弃高能耗的粗放式生产,转向依靠技术手段提高产品竞争力,同时结合市场中不断提高的节能需求,这对企业的长期发展是有好处的。

其次,在碳税推出过程中,要统筹考虑碳市场,通过税制改革,如采用相应调低增值税的方式来保持税收中性,能够使得企业的整体负担不会增加,甚至对于一些低碳企业而言可以降低生产成本,提高竞争力;针对居民方面可以考虑调整个人所得税率等,降低碳税带来的冲击,保障居民生活水平。

最后,将碳税收入通过政府补贴等形式返还给企业和民众,用于支持企业低碳技术的研发以及补贴受影响的低收入居民等,以此缓解由于碳税的实施在短期内引起的部分企业生产成本增加以及物价上升消极影响,从而在保障基本民生的同时,推动碳达峰、碳中和目标的实现。

通过上述措施,可以在实现碳减排的同时,尽可能减小碳税对经济的负面冲击,降低碳税实施阻力。

上接 25 版

## “两高”管控升级 各地该如何踩刹车

如宁夏提出对煤电、石化、化工、煤化工、钢铁、焦化、建材、有色等行业能源消费量5万吨标煤及以上的新建项目一律不予审批。目前违规在建的“两高”项目已基本停建整改,违规存量“两高”项目停产整改,拟建“两高”项目已停止办理各项审批手续;

河南亦发文提出,坚决遏制“两高”项目盲目发展,严格实施分类管控。实施落后产能清零行动,依法依规加快落后产能淘汰退出。

国家发改委近日表示,将进一步完善和强化能耗“双控”制度,制定出台三年工作方案,指导各地扎实有力有序做好工作,坚决遏制“两高”项目盲目发展,加快推动经济社会发展全面绿色转型。

在兼顾实现经济发展与能耗双控目标方面,国网能源研究院供需所节能与营销政策研究室主任霍沫

霖建议,一方面,要加强“两高”项目分类管控,合理控制高耗能项目规模,逐步推进产业转型升级;另一方面,要加快推进重点行业节能改造,以节能技术标准倒逼加快绿色节能技术改造,推动优化用能及流程结构,助力实现高质量发展。

而在一位资深节能专家看来,系统思维则是节能减碳成败的关键。“碳达峰、碳中和不是对传统生产生活方式的沿袭,而是对传统生产生活方式的变革和扬弃,这种扬弃是在新旧系统的转换中实现的,必须有全国、全省、全市一盘棋的思想。不仅要考虑节能减碳,而且要考虑能源保障系统的安全性问题;不仅要考虑‘双碳’目标达成,而且要考虑经济发展的不失速和低成本转型问题;不仅要考虑化石能源的战略替代,而且要考虑民生成本和产业不受碎片化冲击等问题。”

## 加力“双碳”,燃气企业提速向城市综合服务商转型

仅以中国燃气为例,预计未来5年,该集团将在北方农村地区再接驳400万户“气代煤”用户,每年80万户,且未来服务范围将延伸至更多周边的工商业用户。

而在中国南方与沿海地区,据初步估算,当前仍有约9000万户家庭没有使用管道气,正是微管网业务的又一个巨大潜在市场。

记者从中国燃气集团了解到,目前该集团已与国内26个县区签订了200万微管网用户,计划于未来十年内,接驳2000万-3000万户家庭。“目前我们已与北燃实业达成协议,双方将以LPG智能微管网为切入点,共同开发北京及周边京津冀的‘瓶改管’市场。”刘明辉介绍说。

### 争做中国新型能源体系建设排头兵

国家发改委价格监测中心高级经济师刘满平指出,随着“双碳”目标的推进,未来天然气市场尤其是下游市场将进入“大改革、全开放、多竞争、强监管、低收益”阶段,市场主体要想获得竞争优势,将更多地依赖企业规模和服务质量。

“我们认为中国的城市燃气行业在未来两

三年仍然可能会出现许多整合,行业集中度会进一步提升,包括中国燃气在内的五大燃气集团仍有诸多并购地方城燃和中小燃气企业的机会,并在此过程中推动自身及全行业实现高质量发展。”熊伟亦指出。

与此同时,记者了解到,在继续强化传统燃气业务基础上,当前以中国燃气、香港中华煤气、新奥股份、昆仑能源等五大全国性城燃集团为代表的城市燃气运营商,亦开始谋求利用其庞大的客户资源优势,积极响应用户需求,丰富新服务和新业务,加力向更加清洁、低碳的综合能源与智慧能源系统转型,致力于打造中国新型能源体系建设的排头兵。

如新奥股份表示,未来将因地制宜,以综合能源规划为引导、综合能源技术为支撑,为客户提供综合能源整体解决方案,降低客户能源总账单,进一步推动公司从单纯燃气业务向多品类能源升级。

香港中华煤气也已将新能源及智慧能源业务已上升至集团战略高度,大手笔计划在5年内,发展50个零碳智慧城市项目。

“多年前,我们就不再把自己视为一家燃气公司,而是一家综合能源服务商。随着公司

业务发展,目前我们再次将自己升级定位成一家城市综合服务商。一方面,我们要为4500多万居民和工商业用户提供天然气、液化石油气、蒸汽、冷、热等各种形式的能源服务;另一方面,我们将立足于这4500多万用户的庞大客户网络,抓住中国能源结构转型升级的机遇,依托最新科技和业态,深挖增值服务,为客户提供经济、便捷、清洁的能源服务。”刘明辉介绍。

相关数据显示,中国燃气集团自2015财年以来,增值业务板块毛利复合增长率高达61.3%。

“目前,我们正在探索发展各种清洁能源和可再生能源的可行性,包括联合隆基和中海油等企业,共同发展光伏、氢能等新能源业务。集团非常有信心2050年达到碳中和目标,2025年碳排放强度与2020年相比大幅下降。”刘明辉进一步表示。

值得一提的是,就在今年6月,中国燃气与联合国环境规划署签订谅解备忘录,成为全球油气甲烷伙伴关系的第一家中国成员企业。中国燃气表示将致力与联合国环境署以及全球66家大型油气公司一道,深入研究甲烷减排工艺与技术,成为低碳天然气领军企业。