



中美应对气候变化的 财税政策与规范体系对比研究

A comparative study of fiscal and tax policies and normative systems of China and the United States in response to climate change

■文 / 王子奇

习近平总书记在2023年召开的全国生态环境保护大会上强调,要完善绿色低碳发展经济政策,强化财政支持、税收政策支持、金融支持、价格政策支持。随着“双碳”目标的提出,中国不断健全应对气候变化的财税政策与规范体系。而在大洋的另一端,美国也在快马加鞭地探索运用财税政策应对气候变化的新方法、新机制。历经一波三折,美国的《通货膨胀削减法案》终于得以在2022年颁布。他山之

石可以攻玉,本文尝试解析美国财税政策的主要特征和创新举措,并结合中国财税政策体系的特点,探究进一步完善中国方案的可能路径。

一、中美应对气候变化财税政策的主要区别

(一) 中美财税政策的制定模式不同

中国财税政策体系较为灵活,各种类型的规范性文件搭建起了一个有机整体。

立法、行政立法确立了基本制度,各类政策文件就气候问题提供指引,其他规范性文件细化实施方案,再加上各类目录、清单和标准填充政策细节。这种层进式的立法模式具有显著的优势。它为政策体系的调整预留了足够的空间,确保政府能够适时地选用有效的财税政策工具,并能够灵活地根据实际情况优化各项参数,例如政策的持续时间、支持力度和适用范围。不过,这种模式在政策实施过程中难免也会遇到一些问题。比如,部门规范性文件的效力等级较低,如果没有直接的上位法规定背书,在执行过程中可能会遇到阻力。个别情况下,有的地方政府采用了过于灵活的变通性规定,导致下位规定与上位规定相抵触。

美国的财税政策则宛如定海神针,难以撼动。但凡可能触及纳税人钱袋子的事项,事无巨细都需要通过法案予以确定。相关的政府文件至多起到解释说明的作用。具体而言,税收政策的制定严格遵从税收法定原则,不论是新增条目还是调整税率,均需要经过国会审议通过,最终落实到对税法条款的修订。同样,美国的财政支出政策通常也需要通过预算法案落地。如此严格的基本制度也使得美国的财税政策在气候变化议程中显得过于僵化。一方面,美国两党政治立场对立愈发激烈,许多有利于应对气候变化的法案因为政党冲突而受到百般阻挠,最终不了了之。另一方面,国会也不可能频繁地修改自己通过的法律以适应现实需求。然而,科技发展日新月异,国际气候行动的格局更是变幻莫测。美国当局就像掌不了舵的船长,不能够自如地调整风帆、乘风破浪。

(二) 中美偏重的财税措施不同

总的来说,中国在气候行动中更偏重于运用财政支出政策。例如,我国通过财政支出政策为新能源开发和新能源汽车产业的发展提供了极大的资金支持。相较之下,相关税收优惠政策固然也发挥了重要的作用,但是对碳排放行为的影响有限。在国家税务总局2022年发布的《支持绿色发展税费优惠政策指引》所包含的56项优惠政策中,虽然有至少32项同应对气候变化存在关联,但是多数政策只是与减少碳排放具有协同性。换言之,这些政策之所以同应对气候变化相关,更多的是因为气候问题本身就涉及众多领域,而不是因为这些政策对气候问题的考量。聚焦到题为“推动低碳产业发展”的9项税费优惠政策,其中有4项是费用优惠政策而非税收优惠政策,还有两项基于中

国清洁发展机制设计的优惠政策,因清洁发展机制项目开发早已退出历史舞台,已很难找到适用场景。

相较之下,美国虽然也没有设定碳税,但更偏重使用税收政策调节市场主体的经济活动,这一点在《通货膨胀削减法案》中表现得尤为突出。在法案对气候变化事项的总投入中,超过65%的投入以税收激励的形式呈现。不过,不同于中国常用的税收减免政策,美国的税收优惠主要采用税收抵免的形式,具有较强的补贴作用。

(三) 中美财税政策的阶段性侧重不同

在可再生能源领域,中国此前实施的财政支出政策已经卓有成效。例如,我国早在2006年至2011年就出台了一批支持可再生能源发展的财政政策。随着我国专项资金管理办法更新迭代,这些旧政策大部分在2015年前后已经确认失效。在持续不断的政策支持下,中国新能源产业已经取得了巨大的突破和良好的发展,不仅国内新能源的价格在部分情况下较传统化石能源已经显露出一定程度的优势,而且相关产品在世界市场上也表现出极强的竞争优势。相比之下,美国在过去几十年间虽然也拟定了一些支持新能源产业发展的政策,但没有能够建立起完整的新能源产业链。如今,美国新能源产业需要从中国进口大量元器件甚至是成品。在光伏产业等领域,美国产品也无法与中国产品进行竞争。最新通过的《通货膨胀削减法案》为美国新能源产业提供了极大力度的资金支持,不加掩饰地表现出希望美国清洁能源产业摆脱对中国产业链依赖的政策意图。

又如,在新能源汽车领域,我国新能源汽车推广应用补贴政策至2022年已经步入尾声,并于2022年底落下帷幕。即便是更新后的政策措施也只是将新能源汽车减免车辆购置税这一项优惠政策的期限扩展了四年,使其延续到2027年。而美国刚刚出台的《通货膨胀削减法案》则是直接更新了长达十年的高额新能源汽车税收抵免政策,同时新推出了为期将近十年的国内制造业转型补助金政策。这迟来的“大手笔”,与中国有条不紊地实现预期目标的情况形成鲜明对比。

二、美国应对气候变化财税机制的创新探索

(一) 税收抵免分档机制

事实上,《通货膨胀削减法案》所涵盖的许多税收优惠政策并非全新规定,而是对既有税收优惠政策



的扩大、延长或改进。《通货膨胀削减法案》中最具有创新性的设计，当属税收抵免分档机制。它被广泛应用于法案中的多数税收优惠政策，让一些司空见惯的措施也能够焕发新生。具体而言，这一机制将单项税收抵免优惠分解、重组为两至三档，分别是基础抵免，增加抵免，以及适用于部分优惠政策的奖励抵免。经法案调整后，一项税收优惠的基础抵免水平相当于原本抵免力度的五分之一，而提高抵免水平则与原本的抵免力度相当。如果企业能够另外满足特定的条件，还可以获得额外的奖励抵免，从而享受到高于原本抵免力度的抵免额度。

在一项税收优惠政策中加入税收抵免分档机制巧妙地实现了三个目标：第一，延续过往税收优惠政策，但同时提高了企业继续享受同等优惠水平的门槛；第二，在原有优惠政策基础上变相添加了税收惩罚机制，刺激企业尽可能满足适用增加抵免的附加条件；第三，额外的奖励抵免可以进一步激励企业满足其他政策目标。

那么，立法者使用这个“小戏法”究竟是为了实现什么样的政策目标呢？要回答这个问题，就必须详细考察摆在企业面前的新门槛与新要求。若想享受增加抵免，企业必须满足“现行工资要求”和“学徒制要求”。前者要求受惠项目设施建设的用工薪酬不得低

于劳工部门确定的设施所在地现行工资水平。后者要求在设施建设方面，由学徒完成的总劳动时间不少于规定的百分比。

若想获得奖励抵免，企业开展的项目则需要根据各项优惠政策的具体规定，进一步满足四项特殊要求中的一项或多项。其一，针对设施建设，法案设置了“国内含量要求”：凡用于适格项目的钢铁和制成品，必须全部在美国国内制造或依法被视为在美国国内制造。其二，针对项目选址，法案设置了“能源社区要求”，只有建设在指定的受污染严重地区、倚重石化产业的地区或煤炭产业关停地区的项目才符合条件。其三，针对新能源汽车生产，法案设置了“关键矿物要求”和“电池部件要求”。前者是指电池中所含关键矿物有一定比例在美国或与美国签有自贸协定的国家提取、加工或在北美回收；后者是指电池组件有一定比例在北美制造或组装。

可见，税收抵免分档机制所涉及的多项标准与减缓气候变化其实没有直接的关联。但是，仔细考察后可发现，采取这些标准将有助于推动法案的落实和扩大法案实施的效果，从而间接地放大税收优惠政策对于减缓气候变化所能够发挥的作用。现行工资要求与学徒制要求有助于保障劳动者的基本权益、促进就业和培养高质量劳动力；国内含量要求、关键矿物要求与电池部件要求有助于刺激上下游产业链建设、推动美国制造业发展，这不仅会创造新的就业岗位，还可以提升美国新能源产业的国际竞争力；能源社区要求则体现出《通货膨胀削减法案》对气候正义与公正转型的关注。鼓励企业满足该要求有助于带动弱势地区发展转型，将应对气候变化行动转化成经济发展驱动力。这一系列做法将应对气候变化问题与国民经济发展问题相调和，使弱势地区、弱势群体有可能从清洁转型中获益，从而有利于缓和利益相关方对应气候变化行动的抵触情绪，避免引发地方反弹。考虑到在美国不同群体利益冲突激烈，两党在气候问题上分歧严重，这种机制的独特作用更显得弥足珍贵。

（二）联邦政府低碳采购机制

诚然，在三权分立的格局下，财税法案是美国采取气候行动的根本。然而，我们也不应当忽视美国行政分支的有益探索。在政府采购政策方面，美国过去推行了包括采购循环产品计划、环境友好产品采购计划和“能源之星”计划在内的一系列绿色采购计划。在

拜登政府时期,美国更加强调政府采购要服务于全国减排目标。拜登总统签署的《关于通过联邦可持续发展促进清洁能源产业和就业的行政指令》提出了联邦采购净零排放的目标,说明美国联邦政府已经将降低碳排放量设置为评价政府采购行为的一项独立的衡量标准,而不仅仅视为原本绿色采购政策的一个附带效果。拜登政府颁布的一系列行政指令覆盖了政府采购的多个方面与环节,包括联邦食品采购减排、试点采购低碳建筑材料、2035年前全面采购清洁和零排放车辆、供应商碳排放信息追踪,以及在采购中预防气候变化所带来的风险。尽管拜登政府已经提出以上述目标和要求作为导向,但是美国的政府低碳采购机制也还只是一幅美好的愿景。要想真正实现它,民主党还需要在立法层面付出持之以恒的努力。

三、中国应对气候变化财税政策与规范体系的完善建议

(一) 加强应对气候变化财税政策的系统性设计

我国灵活多样的气候政策还有进一步实现系统性整合的空间。首先,应当进一步突出“应对气候变化”理念的统摄、引导作用。除了把应对气候变化问题置于生态文明建设、绿色发展、保护环境等主题项下进行规制,也需要强调其本身的独立性。建议以“应对气候变化”为主题,对相关政策进行系统性的梳理、整合、汇编和修订,以查漏补缺、加强各项政策间的融贯性。虽然中国没有必要通过单一的法案统合全部相关财税政策,但是可以适时发布、更新汇总性的“应对气候变化财税政策指引”。这既可以为企业与个人参与应对气候变化行动提供更加明晰的指示,也可以更好地向国际社会彰显中国采取气候行动的积极努力。

其次,在政策梳理的过程中,对于与应对气候变化存在关联性的现行财税政策,建议以是否有利于应对气候变化为标准重新加以评估,并综合考量能否通过适当的调整使之更好地兼顾应对气候变化的目标。目前,我国许多相关政策在制定之初的主要目的不是应对气候变化。如何在延续这些政策的基础上进一步发挥协同治理的作用,是亟须进一步研究的问题。

最后,应当不断健全法律法规体系,为财税政策的落实提供更全面的法律保障。有关立法机关及发布规范性文件的机关应当确保下位法的规定有上位法依据提供支撑,并在上位法的授权范围内做出规定,

避免具体规定与上位法相抵触。同时,要避免仅依靠效力位阶较低的部门规范性文件制定财税政策。

(二) 借鉴税收优惠分档机制,助力公正转型与其他政策目标的实现

为了更好地实现经济绿色转型,我国也高度关注产业升级对各地区就业、经济发展等方面的短期与长期影响。不过,当前我国应对气候变化有关措施的主要资金来源仍然是政府拨款。未来,如果仅靠国家财政支持公正转型,例如由政府出资进行就业培训,或者为受气候变化影响的地区、行业和家庭提供补助,我国财政将会承受较大的负担。税收抵免分档机制提供了一种颇具参考价值的解决方案。这种机制不会影响常规企业享受基本税收优惠,同时又可以激励企业在绿色转型的重点地区发展绿色产业、创造优质就业机会。受政策影响,企业会自发地考量项目选址的利弊得失,平衡转型成本与企业经济效益。在实际政策制定的过程中,中国可以考虑通过设置附条件的额外减优惠,来鼓励企业主动践行公正转型。不同于美国用税收抵免分档机制来推行贸易保护政策,中国可以考虑设置不同的附加条件,将应对气候变化与共同富裕等其他国家重大政策目标相结合。

(三) 以政府采购低碳产品机制带动低碳消费

中国可以考虑率先建立“政府优先采购低碳产品制度”。2020年10月,多部委联合发布的《关于促进应对气候变化投融资的指导意见》已经提出,要“研究制定符合低碳发展要求的产品和服务需求标准指引,推动低碳采购和消费,不断培育市场和扩大需求”。现有的“环境标志产品政府采购清单”和“节能产品政府采购清单”采用了并行的模式,规定同时列入两个清单的产品,应当优先于只获得单项节能认证的产品。考虑到节能产品、环境友好产品和低碳产品的范围并不总是能够重合,建议制定独立的“低碳产品政府采购清单”并建立独立的低碳产品政府采购制度,使之与此前的政府采购制度并行不悖。以此为契机,还可以进一步推动低碳产品认证标准、供应链碳足迹跟踪机制和低碳标志认证体系的建立与完善。^[6]

【本文为自然资源保护协会(美国)北京代表处支持的“新形势下的应对气候变化法制保障研究(第三期)”部分成果】

作者单位:国家应对气候变化战略研究和国际合作中心