

美国能源基金会低碳项目

Low-Carbon Development Paths

发展改革中的中国绿色财税制度 体系构建研究

中国财政科学研究院课题组

2017年8月

目 录

一、中国绿色财税制度体系构建背景	2
(一) 中国发展的“非常之局”——“胡焕庸线”的再审视	2
(二) 中国环境污染形势逼人，能源消耗浪费巨大	5
(三) 中国能源环境的价、税、财机制尚未理顺，制度红利远未充分释放	6
(四) 借新一轮财税改革之机，重构中国绿色财税制度体系.....	8
二、中国绿色财税制度体系的通盘考虑	10
(一) 改革完善的总体思路	10
(二) 改革基本原则	11
(三) 主要任务	12
三、中国绿色财税制度体系构建的难点、障碍及破解之道	21
(一) 构建难点和障碍	21
(二) 破解之道	28
四、中国绿色财税制度体系构建路线图	34
(一) 实施所需要考虑的主要因素	34
(二) 实施路线图	39
主要参考文献	40
鸣谢	41

一、中国绿色财税制度体系构建背景

近年来,中国政府高度重视环境保护和经济社会的可持续发展,将环境保护确定为一项基本国策,在坚持走新型工业化道路、推进经济增长的同时,通过一系列财税制度安排和政策措施来加强环境保护、发展绿色经济。但需要看到中国基本国情的现实制约:一方面,据“胡焕庸线”考量所得资源环境压力“三重叠加”的结论,凸显中国基本国情引出的资源环境问题挑战的严峻性,可称之为中国发展方面的“非常之局”。另一方面,中国与节能环保相关的价、税、财机制迟迟未能理顺,支持绿色发展的财税制度不够完善,迫切需要对财税制度体系进行整体性、适应性的改革完善。

(一) 中国发展的“非常之局”——“胡焕庸线”的再审视

对于中国基本国情的理解认识,亟有必要注重著名的“胡焕庸线”。此线由胡焕庸教授于1935年提出(如图1所示),该线的特征可以描述为:以黑龙江瑷珲(1956年改称爱辉,1983年改称黑河)和云南腾冲两点确定一条直线,该直线倾斜约45度,以此直线为界,线东南半壁36%的土地供养了全国96%的人口;西北半壁64%的土地仅供养4%的人口,二者平均人口密度比为42.6:1。随着以后年月里人口普查工作的继续进行,相关数据显示,1982年我国第三次人口普查结论为东南部地区面积占比为42.9%而人口占比为94.4%,1990年第四次人口普查结论为东南部地区面积占比为42.9%而人口占比为

94.2%，2000年第五次人口普查结论为东南部地区面积占比仍为42.9%，而人口占比为94.2%。60余年间东南部人口的绝对数值已由4亿多增长为12亿多，但其占比数值较1935年只减少了2%（数据口径均不包括台湾）。到目前，已历70年的发展过程中（包括多轮次的“支边”等），中国人口密度分布基本格局依然遵循“胡焕庸线”这一条说来神奇的中部主轴。伴随着人口密度分布在此线之两边的极度不均，“胡焕庸线”实际上还可揭示中国能源消耗密度和环境压力的极不均衡状态，并会引发与不考虑该线存在时所进行的分析之结论迥异的认识。此线可揭示中国绝大多数居民在生存空间内所面临的客观存在、无可回避的“半壁压强型”能源耗用压力，及其对环境、经济可持续性的特殊挑战：来自于半壁压强格局的第一层加压，叠加了来自于近几十年经济起飞阶段难以避免的粗放式增长对于环境的第二层加压，又叠加了来自于“以煤为主”资源禀赋条件对于环境的第三层加压。换言之，据此线考量引出的“三重叠加”结论，凸显中国基本国情形成的资源环境压力与挑战的严峻性，可称之为中国发展方面的“非常之局”，亟需以系统工程式理性供给管理方案的“非常之策”，来应对和破解。

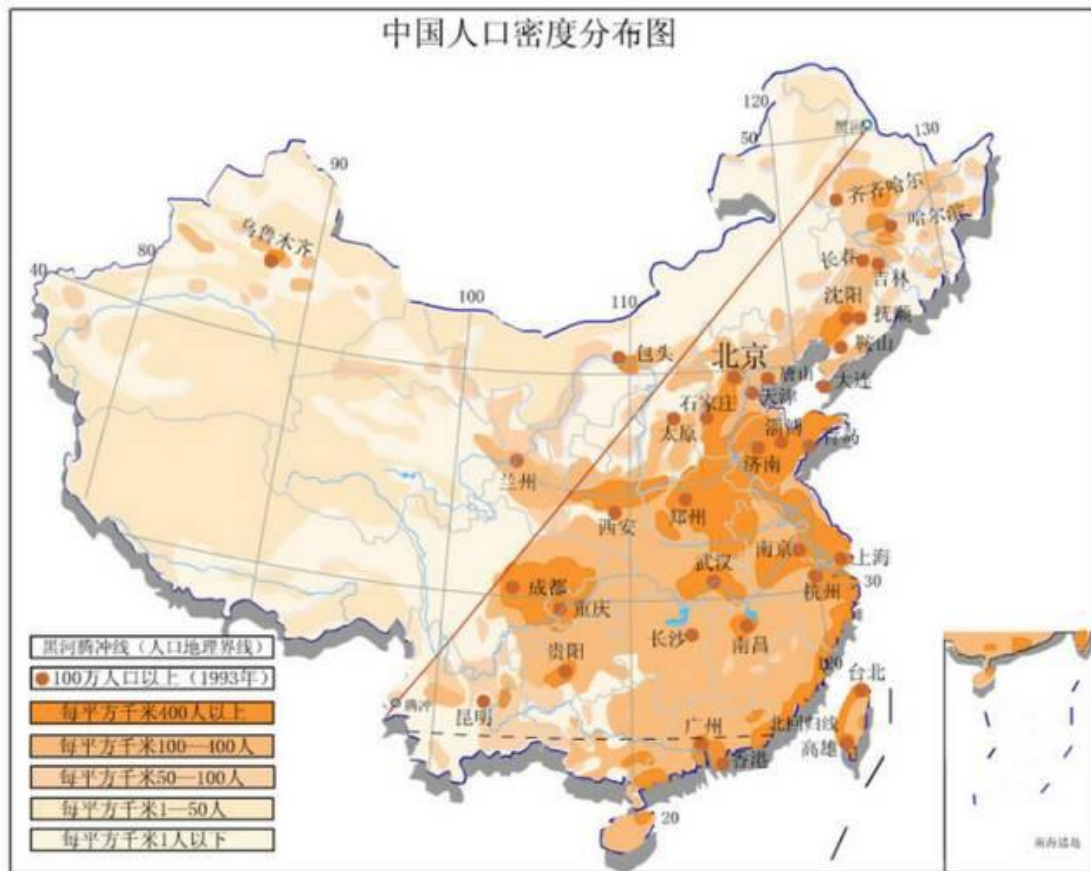


图1 “胡焕庸线”示意图

由此，“胡焕庸线”这一中部主轴不仅仅划分出极为悬殊的人口密度，同时也可作为认识我国绝大多数社会居民所面临的随能源耗费、资源使用而伴生的空气、水流质量等资源环境问题，带来重大启发。

“胡焕庸线”一直是中国地理学界研究的重要命题，这一来自于中国实践调研的结论，为发源于16世纪并发展至今、强调地理环境对社会发展有着决定作用的地理环境决定论等相关研究，提供了重要线索和例证。然而，这一地理学界的重要结论对于认识中国发展问题的启发和可能贡献，远非“地理”或“经济地理”一般概念所给出的联系与推论空间所能容纳，尤其是在改革开放带来体制转轨、经济起飞、

工业化与城镇化高速发展的现阶段，以“胡焕庸线”为重要线索来进一步认识中国基本国情对经济发展的特殊制约和挑战，具有非同寻常的现实意义。

（二）中国环境污染形势逼人，能源消耗浪费巨大

长期以来，环境保护是我国的一项基本国策，历届政府在破解经济发展与环境保护之间的矛盾进行了长期不懈的努力，特别是，党的十八大以来，中国政府将生态文明建设纳入到“五位一体”的总体布局中，国家的污染治理进程明显加速。尽管如此，中国环境污染物排放量仍然处于较高的水平，已经接近或者说超过环境容量，环境保护形势仍然十分严峻，这主要表现在三个方面：一是环境质量差，雾霾、水体富营养化、地下水污染、城市黑臭水体等环境问题凸显。二是生态损失比较严重，水体的生态损失尤为严重。三是由于产业布局不合理，大量重化工企业沿河、沿湖、沿江的布局带来较高的环境风险。环境保护越发成为制约经济发展质量提升、实现可持续发展的瓶颈主因之一。

中国是一个能源生产大国，但更是一个能源消费大国。伴随着我国经济的快速增长，能源储量供给与未来几十年的发展需求之间的缺口将越来越大，尤其是近年来能源消费急剧增长，供需矛盾更是日益突出，相应引发的能源紧缺和环境恶化等一系列的经济社会问题，直接威胁国家经济社会安全。

与能源短缺形成强烈反差的是，敞口式的能源消费造成的浪费惊

人。比如，我国单位能耗所创造的财富远远低于发达国家，单位 GDP 的能耗约为世界平均水平的 2 倍，单位 GDP 能耗不仅高于发达国家，也高于巴西、墨西哥等发展中国家。目前中国能源消费结构仍以化石能源为主，环境污染严重，减排治污、保护生态刻不容缓，尤其温室气体减排任务艰巨。2015 年中国一次能源消费量¹为 30.14 亿吨油当量，约占世界总量的 22.92%，同比增长 1.5%，连续 7 年占世界消费总量第一。一次能源消费中，原煤占主导地位（2015 年该比重为 63.7%）。二次能源中，煤电更是占有绝对主导地位（近年已高达 80%），煤电带来的环境污染已严重影响国民正常工作生活。巨大的能源消耗、较低的能效水平，既与我国所处的发展阶段和国际产业分工格局有关，也反映了我国发展方式仍相对粗放、能耗和排放缺乏约束，能源（如电力）价格未能真实反映电力作为商品的稀缺性和生产成本，不但不鼓励节电节能，实际上是在鼓励能源的粗放使用和挥霍浪费。

（三）中国能源环境的价、税、财机制尚未理顺，制度红利远未充分释放

30 多年来，我国经济持续高速增长，人民生活水平显著提高，政府提供公共服务能力明显增强，这一切与我国经济体制“改革红利”的释放关系密切。上世纪 80 年代，我国以“分灶吃饭”财政体制为宏观层面的突破口，启动经济体制改革；1986 年又曾正面设计“价税财”联动配套改革，但其后由于种种主、客观

¹一次能源消费量是指原油、原煤、天然气、核能、水力发电和再生能源等能源商品的消费量。

原因而搁浅；1994年的财税配套改革具有里程碑意义，使1980年代已反复讨论的价税财联动改革，在价格调放基本完成于“治理整顿”低通胀期之后，又乘邓小平南方谈话的东风，推进到打造与市场经济相匹配的以分税制为基础的分级财政体制和多税种复合税制。1994年配套改革改变了以往各级政府按照行政隶属关系组织财政收入的模式，从源头和机制上理顺了政府与企业、中央与地方的分配关系，为全国统一大市场的形成、生产要素在国内外两个市场自由流动、企业公平竞争和宏观间接调控体系的形成，奠定了基本的制度基础，促成了此后延续至今的国民经济活力的释放和又好又快的发展。

但也必须看到，分税制改革的任务至今尚未完成，社会主义市场经济体制远未完善，目前尽管我国大多数一般性商品价格已由市场供需关系决定，市场在资源配置方面发挥了重要的基础性作用。但是，基础能源领域的资源配置方式却仍以政府行政命令和审批权为主导，且2008年金融危机以来有扩大、强化和常态化趋势。处于产业链上游的基础支撑性产业、资源产品和能源产品（尤其电力为代表），对中下游产业和国民经济产生重要广泛深远的影响，“审批”经济导致价格形成机制扭曲、产品价格无法真实正确地反映产品的稀缺程度、供求关系以及生产环境成本，自上游开始误导中下游微观企业资源配置行为，致使自“九五”便提出的经济发展方式转变举步维艰，节能降耗在关键、重点领域近乎流于空谈，资源环境瓶颈制约日趋收紧，经济结构调整屡

屡受挫。

资源产品和能源价格形成机制不合理带来的价格失真，伴随着资源能源税费制度不完善，一方面导致资源能源使用成本、环境污染成本无法内化为企业生产成本，导致资源能源浪费和环境污染；另一方面也使得政府无法从资源开发收益中获取公共收入，导致我国中西部资源富集地区“捧着金饭碗讨饭吃”，出现“资源最丰富地区，政府财力最弱”的“富饶的贫困”现象，政府自给财源建设严重不到位。近年来出现的省以下分税制无法落实、基层政府财力困难、“土地财政”、政府隐性债务问题均与此有关。

（四）借新一轮财税改革之机，重构中国绿色财税制度体系

绿色发展离不开财税制度的引导和推动。近年来，我国政府积极实施绿色财税政策，通过一系列财税制度安排来加强环境保护、发展绿色经济。例如，逐步加大环境保护和环境治理的财政投入力度；建立可再生能源费用分摊机制，对再生资源回收及资源综合利用，对生产环保产业设备的企业和利用废水、废气、废渣等废弃物为主要原料进行生产的企业，给予减免税收的优惠政策；分批调低和取消钢铁、电解铝、铁合金等产品的出口退税政策；制定有利于汽车产业升级、减轻汽车污染的税收政策；全面推开资源税改革，将从价计征和清费立税改革措施推广至绝大部分资源品目，促进资源的合理开发利用等等。

但是，随着经济社会发展和生态环境形势变化，现行绿色财

税制度存在的问题日益显现：一是绿色财税政策体系缺乏明确的战略规划和整体设计。现行各项政策交叉重复、各自为政的现象突出，政策之间相互冲突的现象也不鲜见，极大地影响了政策效果。二是财政投入力度不足，投入机制仍需完善，存在交叉补贴、普遍补贴的情况。在经济高速增长过程中，我国目前针对环境保护和治理的财政投入不足仍是显而易见的。另外，现有财政投入的手段、方式相对单一，对市场化机制的激励和引导不够，影响了财政政策效果的发挥。三是绿色税收体系不健全、不完善。环境保护税刚刚立法，且仅为环保费的平移，税负偏低。四是中央和地方环境资源事权与支出责任划分不清晰、不合理，不利于建立健全财力与事权相匹配的财政体制。这不仅影响财政自身的稳定性和可持续性，而且影响国家绿色发展战略、生态文明建设政策效果，迫切需要进行整体性、适应性的改革。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）站在新的历史起点上，以新的理念对深化财税体制改革作了系统部署，开启了新一轮财税体制改革的序幕。深化财税体制改革就的目标任务就是要坚持稳中求进、改革创新，充分发挥中央和地方两个积极性，以改进预算管理、完善税收制度、明确事权和支出责任为重点，建立统一完整、法制规范、公开透明、运行高效，有利于优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的可持续的现代财政制度，为实现“两个一百年”奋斗目标提供财税制度保障。

从这个意义上讲，新一轮财税改革是完善社会主义市场经济体制、加快转变政府职能的迫切需要，是转变经济发展方式、促进经济社会持续稳定健康发展的必然要求，是建设资源节约型、环境友好型社会的重要保障，为重构绿色财税制度体系提供了重要机遇。

鉴于中国当前严峻的环境治理形势、不尽完善的绿色财税制度政策体系，应充分利用新一轮财税改革的新机遇，通过实施价税财一揽子综合配套改革，对中国绿色财税制度政策体系进行系统性和适应性改革，促进中国经济社会的可持续发展。

二、中国绿色财税制度体系的通盘考虑

在经济规模庞大、利益主体多元、经济关系错综复杂的今天，单项改革难以推进，效果也不明显，必须进行整体协调改革，进行企业、市场、宏观调控体系配套改革，尽快理顺资源能源等基础产品价格比价关系和形成机制，发挥好市场配置资源的决定性作用，在此基础上构建全方位、多层次、多环节的复合绿色财税制度体系，为中国科学发展、可持续发展、绿色发展创造制度机制环境。

（一）改革完善的总体思路

构建绿色财税制度体系，需要实施价、税、财、政策性金融等综合配套联动的一揽子改革，即以能源体制改革支持、推进能源价格体制改革，还原能源商品价格属性，促进能源市场的多元

竞争，充分发挥市场配置能源资源的决定性作用，并为改革完善基于市场基础体系下的绿色财税制度、宏观调控体系奠定基础。绿色财税制度体系包括理顺租、税和非税关系，构建以资源税、环境税和碳税为主、消费税和企业所得税为辅的全方位税收体系；构建以纵向转移支付为主、横向转移支付为辅的完善的生态补偿、特殊群体能源消费补贴政策，构建鼓励引导第三方治污发展的财政支出政策；构建风险共担和支持对象规范化遴选机制保障下的绿色政策性金融体系。此外，还需要进行环保机构管理体制、经费保障制度改革等其它配套改革。

（二）改革基本原则

——**坚持市场决定价格的原则。**价格是市场经济的关键与核心，也是构建绿色财税制度体系的基础，绿色财税制度体系发挥引导调控中国经济绿色发展的作用必须以能源价格充分反映其稀缺程度和供需关系为基础。因此，推进资源、能源（水、天然气、电力、成品油）价格改革，放开竞争性环节价格，充分发挥市场决定价格的作用，为绿色财税制度体系发挥作用奠定基础。

——**综合配套改革的原则。**单项改革难以推进，效果也无法充分显现，因此需要进行整体改革，统筹兼顾各方利益，统筹兼顾企业发展、民生保障、经济效率和社会公平、经济发展和环境保护的关系，把握好时机、节奏和力度，切实防范各类风险，确保平稳有序。比如在进行能源价格体制改革逐步取消交叉补贴过

程中，必然需要辅助以对特殊群体（如低收入者）的能源消费补贴，以保证在提高能源使用效率时，又不影响民生，为改革创造良好的环境。

——充分体现财税制度“四两拨千斤”的作用。建立绿色财税制度的目的是为了经济的科学、可持续、绿色发展。这种经济发展模式仅靠政府一方的力量无法实现，因此需要调动各方（市场和社会）参与，而绿色财税制度要充分体现其约束、引导和杠杆作用。通过能源管理体制改革，吸引更多社会资本参与到能源产业的竞争性环节，促进能源价格改革。通过税收制度，约束和引导生产者绿色生产、消费者绿色消费；通过财政支出政策（政府采购制度）引导社会第三方参与污染治理；通过政策性金融，调动全社会资源投入绿色经济领域。

（三）主要任务

近期与未来一段时期内，绿色财税制度体系构建与完善的主要任务包括：以能源管理体制改革促进能源价格改革、完善绿色税收制度体系、完善财政支出政策、构建风险共担和支持对象规范化遴选机制保障下的绿色政策性金融体系。

1. 以能源管理体制改革促进能源价格改革

中国商品价格改革始于改革开放之初，目前大多数一般性商品价格已由市场供需关系决定，市场在资源配置方面发挥了重要的基础性作用，但能源价格改革远未到位，政府定价仍在能源领

域起主导作用。鉴于绿色财税制度体系构建以及作用发挥对能源价格的依赖，首先应进行能源价格改革。

中国能源价格改革与能源管理体制改革相互依赖，相互支撑。现阶段，中国能源管理体制呈现“国有垄断”和“产业一体化垄断”特点，相应在此体制下，能源价格确定是由政府的政策目标和相关利益方博弈的结果，既有政府行政色彩，又有垄断色彩。所以，打破产业链一体化垄断、打破国有垄断，让更多民营资本进入能源产业是能源价格市场化改革的关键。为此，2015年10月15日，国务院发布《中共中央国务院关于推进价格机制改革的若干意见》（以下简称《意见》）中明确提出“放开两头、管住中间”的能源体制改革思路，即仅针对能源的自然垄断环节实行政府定价，而对技术和资本门槛要求较低的环节引入竞争，实行市场定价机制。

在理顺能源管理体制基础上，能源价格改革任务主要包括：

——**电力价格改革**。按照电力能源的稀缺性、供需关系以及生产成本，强化市场导向下的竞争，构建合理价格形成机制。电力价格形式上仍可按目前三大类别（工业、商业和民用）有所区分，但工、商可趋向合并。同时民用电价可实施阶梯电价和鼓励居民错峰用电。具体改革任务包括：**1.**在电力产业链的前端（发电）和后端（零售）引入竞争机制，将“厂网分开”改革推进至“竞价入网”，形成新的以市场为基础导向的电价形成机制，火电之外的太阳能电、风电等可再生能源，透明地在竞价环节规定财政

补贴，同样实行竞价上网。**2.**在电力产业链中端（输电网和配电）按自然垄断属性，实施国家特许权管理和业绩考评制度，取消电网对前后端的交叉补贴和经济“大锅饭”；合理安排非火电（水电、核电、风电、太阳能）等可再生能源的财政补贴政策。**3.**在电力产业链后端实行输配分离，引入电力零售的服务外包等方式的竞争。**4.**对电价的行政管制措施最大限度地去掉；**5.**逐步取消电力的交叉补贴，同时提高低收入群体的能源消费补贴，保证社会稳定，避免弱势群体成为改革的受害者。

——**天然气价格改革。**2016年4月，国家发展与改革委员会发布《关于深化天然气价格市场化改革的意见》讨论稿，明确改革目标是天然气价格完全市场化，至2017年底竞争性价格完全放开。天然气价格改革的主要任务包括：**1.**理顺非居民用户天然气门站价格与终端价格传导机制的市场化联动改革，逐步放开非居民用气价格；**2.**非居民用户天然气门站价格与居民用户天然气门站价格的“并轨”，消除两门站价格的价差和暴利；**3.**取消居民用天然气价格的交叉补贴；**4.**对居民用天然气实施阶梯价格；**5.**推出峰谷气价政策，鼓励储气设施建设，鼓励用户错峰用气。

——**成品油价格改革。**中国现行成品油价格机制已将国内成品油价格与国际原油价格挂钩联动，现在需要改革的是将政府宣布油价调整改为第三方宣布油价调整，以提高油价调整的透明度，同时将政府的身份从政府定价变为政府监督。

2. 理顺租、税费关系，构建以权利金、资源税、环境税、碳

税为主、消费税和企业所得税为辅、收费为必要补充的绿色租税费体系

矿产资源的不可再生性和可耗竭性以及中国资源的国有属性决定了政府有权依靠其对矿产资源的财产权获得权利金，这也是世界诸多国家的普遍作法。中国目前权利金的具体形式为矿产资源补偿费，但因与资源税计征方式相同，功能定位有交叉，2016年7月1日后，矿产资源费费率降为零。实际上，这是考虑当前企业经营较为困难和为顺利推进资源税改革的权宜之计，从长远来看，矿产资源补偿费应恢复征收，且与资源税区别定位。矿产资源补偿费是权利金性质，体现政府对矿产资源的财产权利，资源税是税收性质，体现政府管理者行权，并且资源开采往往会造成生态破坏等问题，相应资源税有弥补生态恢复支出的定位功能。与矿产资源勘探、开采有关的收费还包括探矿权、采矿权使用费和价款收入，其体现政府将探矿、采矿权让渡给市场主体而收取的费用。此外，与生态恢复相关的治理保证金也为与资源环境相关的收费体系中的重要内容。

中国完备的绿色租税费体系是以权利金、资源税、环境税、碳税为主、消费税和企业所得税为辅、收费为必要补充的绿色租税费体系。为此，未来改革任务主要包括：

——**资源税改革**。中国资源税始征于1984年，于1994年形成现行的资源税框架，实行从量计征。2010年以后推进资源税从价计征改革，经过2010年石油、天然气和2015年煤炭从价计

征改革后,2016年7月1日开始实施多数矿产品从价计征改革,并开启水资源税试点改革。资源税未来改革任务主要包括两个方面:(1)择机将水资源税试点改革推广至全国;(2)逐步将资源税征税范围扩大至森林、草场、滩涂等自然资源。

——**环境税和碳税改革**。环境税立法已经完成,并于2018年1月1日开始实施。未来应择机逐渐提高环境税负担。碳税是对CO₂排放进行征收的税种,相应其征税范围和对象为,在生产、经营和生活等活动过程中因消耗化石燃料直接向自然环境排放的CO₂。碳税的税率可采用从量计征方式,税率水平的确定需要考虑减排CO₂的边际成本、宏观经济环境和产业竞争力、以及其它相关税种税率水平等因素。征收环节选择在消费环节为宜。

——**消费税改革**。十八届三中全会已经明确提出要“扩大征税范围,将高污染、高能耗、高档消费品、奢侈品纳入消费税征收范围”。目前已体现绿色发展理念的消费税税目包括油、汽车、一次性筷子、电池等。基于环境保护、绿色发展的角度考虑,未来消费税改革任务主要包括:(1)扩大消费税征税范围,将一次性塑料包装袋、一次性饭盒、高档纸、含磷洗涤用品以及铅蓄电池等高污染产品纳入消费税征税范围;(2)提高已有税目的税率水平,继续提高如木地板、电池等税目的税率;(3)将征收环节后移至零售环节,但可考虑在生产环节代征,同时将消费税由价内税改为价外税。

——**企业所得税改革**。企业所得税在绿色财税制度体系中发

挥政策层面的作用，即根据特定时期绿色经济发展的需要，给予有利于绿色经济发展的产业、生产投资行为给予一定税收优惠。目前体现绿色发展的企业所得税税收优惠政策包括：资源综合利用减计收入的政策，环境保护、节能节水、安全生产等专用设备的投资抵税政策，合同能源管理企业的“三免三减半”优惠政策。未来企业所得税在支持绿色发展方面还应进行如下改革：（1）给予合同环境服务企业的“三免三减半”优惠；（2）鼓励企业实施“第三方治污”的企业所得税优惠政策，如对于购买“第三方治污”服务的支出给予加计扣除的政策；（3）探索建立矿业企业耗竭准备金制度，即允许矿产开采企业按销售收入的一定比例计提耗竭准备金，该准备金专项用于矿产勘察投入，逾期未使用则补缴企业所得税。

——**收费制度改革**。规费和使用费是各国政府治理环境、实现绿色发展的必要手段。中国与绿色发展的收费种类繁多，政出多门，因此中国绿色规费体系的未来改革包括：（1）清费立税，能采用税收手段的规费，尽量以“税”的形式征收；（2）统筹、科学设计收费项目，保证各收费项目有据可循、定位清晰。

3.完善财政支出政策

与绿色发展相关联的财政支出政策改革主要包括：

——**完善生态补偿支出政策**。主要改革任务包括：（1）增加对企业 and 个人的政府补贴。对于收益率较低的生态保护项目，需要适用政府补贴方法，使企业和个人积极投入到该项目中，具体

补贴方法如直接发放补贴、财政贴息以及奖补方式；（2）在完善中央转移支付制度的同时，建立完善生态补偿的横向转移支付制度，考虑在经济和生态环境利益关系相关的同级政府间设立区际生态转移支付基金，其转移额度依额外成本而确定。

——**改革能源消费补贴制度**。当前中国能源消费补贴金额巨大，但效果不尽理想，即能源消费实行交叉补贴，能源补贴的大头集中在生产供给侧，表现出普惠制特点，因而有失公平。能源价格的市场化改革则意味着能源价格将会上涨，那么能源消费补贴则需要从普遍补贴向针对特殊群体的补贴，如农业等弱势产业、公共交通等公共领域以及低收入群体等。

——**改革环保创新的财政投入政策**。主要任务包括：（1）加大对环保创新的财政投入力度；（2）利用多元化手段支持环保创新。

——**引导、促进“第三方治污”的财政支出政策**。第三方治理是推进环保设施建设和运营专业化、产业化的重要途径，是促进环境服务业发展的有效措施。财政支出政策应有意引导社会资本参与第三方治污，如通过建立专项基金、财政贴息、奖补、政府采购等支出政策，促进中国“第三方”治污的产业化发展。

4. 构建风险共担和支持对象规范化遴选机制保障下的绿色政策性金融体系

由于绿色经济具有外部性，相呼应的绿色金融的定性和定位是要有别于一般商业性金融。绿色金融带有强烈政策导向，属于

政策性金融，当然也要和商业性金融互补进行运作对接，要和以财政为后盾的政府公共资源可用财力的运用以及其他的公共政策相配套。

既然绿色金融带有政策金融的特点，就必然涉及以公共资源作为支撑，相应极容易形成道德风险，使得绿色金融不可持续。为此，在设计绿色金融工具时，必须防范道德风险，比较好的方式是以财政为后盾的产业基金，通过贴息、信用担保给予特定项目的定向支持。同时要特别强调支持对象的风险度。绿色金融的可持续还取决于支持对象的遴选机制，即如何确定支持谁不支持谁、以及先支持谁再支持谁的问题，为此需要建立一个公正、有公信力的遴选机制，即使失败，也经得起公众的监督和质疑。

在构建绿色金融政策体系时，应关注以下因素：（1）在绿色金融发展中凡是和市场机制可以对接的应该尽量充分优先考虑。如排放权交易、合同能源管理、合同环境服务管理以及清洁发展基金等。在对其进行支持时，首先不应该强调的是能有多大的政策力度，而是怎么样充分地跟市场对接；（2）无论是采取贴息、信用担保还是设立产业基金，风险共担是设计方案的底线；（3）支持对象的遴选机制要最大限度阳光化、规范化、集体决策；（4）环保产业需要涉及大量专业化的研究，要特别注意动员民间、非政府的各个主体共同参与，成果应该结合到绿色金融支持方案可行性研究中去；（5）从简单起步，逐步细化。

5.构建完善碳排放交易制度。碳排放交易制度与碳税制度相

互补充，各有利弊。中国于 2011 年启动碳排放交易市场试点工作，目前已在 7 个地区开展试点，将于 2017 年底在全国交易产品主要包括碳排放配额和核证自愿减排量。截至 2017 年 6 月 30 日，全国配额累计城郊 4.46 亿吨，成交总额 100.71 亿元。未来碳排放交易制度的完善有大量工作要做，如实施碳排放交易制度的立法，提高政府的监管能力，提高交易平台的日常监管能力等。

6. 其它配套制度改革

为了使得绿色财税制度体系的作用充分显现，还需要进行以下配套改革：

——**环保机构垂直管理和经费保障制度改革。**为减少地方政府对环保监测和执法的干预，需要对环保监测执法机构的垂直管理改革，要通过此次改革改变县级环保部门履职问题，着力强化监督职能。同时，建立环保机构经费保障制度，实行“收支两条线”改革，即其经费支出与其环保收费脱离关系，并且由省级预算安排各级环保机构的运行经费。

——**建立完善的环境信息公开披露制度。**环境信息公开制度既要公开环境质量信息，也要公开政府和企业的环境行为，为公众了解和监督环保工作提供必要条件，这对于加强政府、企业、公众的沟通和协商，形成政府、企业和公众的良性互动关系有重要的促进作用，有利于社会各方共同参与环境保护。首先，建立政府环境信息定期发布制度；其次，建立企业污染物排放强制性登记和公开制度。

三、中国绿色财税制度体系构建的难点、障碍及破解之道

（一）构建难点和障碍

从中国绿色财税制度体系的顶层设计出发，中国绿色财税制度体系构建的重点在于价、税、财联动机制以及配套体系的建立健全，具体任务如本报告所述包括了以能源管理体制改革促进能源价格改革、完善绿色税收制度体系、完善财政支出政策、构建风险共担和支持对象规范还遴选机制保障下的绿色政策性金融体系等方面。鉴于此，我们可从中国市场经济实践出发来进一步分析相关难点和障碍所在。

1. 理顺能源价格的难点和障碍剖析

中国构建绿色财税制度体系的首要任务是理顺能源价格，而这其中面临诸多难点和障碍。

第一，要素市场尚未真正建立。自中国 1992 年确立了建立社会主义特色的市场经济体制开始，中国经济实践中市场机制不断完善，其作用也从原来的“基础性”逐步走向了“决定性”，但特别值得注意的是，尽管如此，中国目前市场经济仍然是以产品市场为主，而要素市场迟迟未得以真正建立。能源资源作为经济发展和经济增长的基本要素，其市场机制在中国远未建立健全。在相关市场机制尚未建立的前提下，供给方和需求方的定位非常困难，供求机制很难发挥应有作用，在很大程度上影响了能源价

格的形成。与此同时，管制性垄断直接决定价格。个别种类的能源虽已经象征性地建立了相应的要素市场，但是市场机制中管制丛生。

第二，电力能源市场竞争不足。以资源税等为重要组成部分的绿色财税改革是牵一发而动全身的，首先触动的是煤电的比价关系和电价形成机制以及电力部门和相关的行政管理审批部门。电力体制改革多年来也是雷声大雨点小，来自电力部门的政协委员感慨说，叫做“年年提起，半步未动”。在原来的电力部门拆分为两个网加五大公司之后，逻辑上和这个拆分应该紧密衔接的竞价入网机制和电力市场建设却始终不见踪影。

第三，天然气能源价格放开配套机制尚未健全。2016年4月，国家发展与改革委员会发布《关于深化天然气价格市场化改革的意见》讨论稿，明确改革目标是天然气价格完全市场化，至2017年底竞争性价格完全放开。2017年7月，国家发改委等13部委联合发布《加快推进天然气利用的意见》（下称《意见》）明确提出，要逐步将天然气培育成为我国现代清洁能源体系的主体能源之一，力争到2020年使天然气在一次能源消费结构中的占比达到10%左右，到2030年使天然气在一次能源消费结构中的占比提高到15%左右。天然气价格市场化改革的障碍主要在于三个方面，一是气源成本差异大。不同时期、不同地区获得的气源价格差异较大，成本差距高达2-3倍，这为“准确核定成本”带来了困难；二是基础设施较弱，覆盖面小，无法为气源输送提供

渠道；三是燃气企业的社会性负担较重，尚未成为独立的竞争主体。

第四，成品油能源市场机制尚未完全发挥作用。与电力能源价格、天然气能源价格相比，中国成品油能源价格相对市场化程度更高，但市场机制尚未完全发挥作用，主要障碍有两个：一是中国石油进口数量逐年上升，且从趋势上来看还会进一步增加，石油进口对外依存度已经高于 60%，是世界上最大的石油净进口国，如果完全依靠市场机制调节成品油能源，那么势必造成成品油消费更快增长，甚至是过高消费；二是中国为了提供国内供应能力，早已开始对属于非常规的高成本油气资源进行开发，国内石油的平均生产成本已经明显高于 40 美元一桶，进入亏损状态，如果完全依靠市场机制调节，国内原油生产的亏损幅度将会更高，供应能力持续下降，甚至关系到国内能源保障安全问题。

2. 完善绿色税收制度体系的难点和障碍剖析

在完善要素市场、打破管制性垄断的基础上，进一步理顺电力、天然气、成品油等能源的价格形成机制，再下一步，即应当着手完善绿色税收制度体系，合理运用税收经济学原理打好能源价格调控的“楔子”。

第一，税费主辅易位，功能存在交叉且政出多门。矿产资源的不可再生性和可耗竭性以及中国资源的国有属性决定了政府依靠其对矿产资源的财产权获得权利金。中国目前权利金的具体形式为矿产资源补偿费，但因与资源税计征方式相同，功能定位

有交叉的原因。在资源税改革过程中，逐渐将矿产资源补偿费的费率降至为零，国家于国有资源所有者身份无从体现。

第二，资源税尚需进一步完善。从税费的征收范围视角，自然资源根据再生程度分为可再生资源、不可再生资源和恒定资源。我国资源税目前以不可再生的矿产资源为主（包括原油、煤炭、天然气、其他非金属矿原矿、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿、盐等），仍有许多自然资源未被纳入到征收范围，征税范围扩大还有很大空间：一方面，从学理上讲，资源税应当是对所有可能产生外部性的资源进行征税；另一方面，从世界各国资源税实践来看，征收范围都广泛包括不可再生的矿产资源，以及水、森林、土地、草场、海洋、地热、动植物等可再生资源。

第三，绿色税制肩负多重功能，多部门协调面临挑战。绿色财税作为一种新的发展理念，目前正逐步被社会所接受，但是其实质内涵尚无一个权威的界定，不同的部门和地方政府对此有不同的认识和理解。尽管从中央到地方出台了相关政策，但是这些政策之间缺乏一个统一的规划，这就导致了财政部门无法统一安排所有的绿色发展资金。由于各个部门对绿色发展的认识程度不同，加上部门利益作怪，部门都希望在绿色发展这个新的发展模式中占据一席之地，就设计了不同的专项资金，这些专项资金肢解了财政部门的综合预算分配能力，导致资金分配碎片化，而且这些专项资金之间的协调和配合程度不高，资金无法整合，极大地损害了政策效果。

3. 完善财税政策的难点和障碍剖析

在理顺财政收入税费体制的基础上，还有必要进一步分析财税支出政策方面的难点和障碍。

第一，生态补偿支出难点重重。从国际经验来看，生态补偿支出机制的设计都根据地域不同而加入不同的权变因素，中国地缘广袤、地形复杂，各省情况各异，生态补偿的标准制定十分困难。虽然现在科技手段已广泛应用，各项生态标准数量的获取并不存在硬壁垒，但在标准制定的过程中，却时时需要环保部门与财政部门的多方协调。此外，从目前中国各省的生态补偿支出来看，补贴方式可说五花八门，有些采用国标，有些采用省标，且补贴水平普遍不高，补贴资金也未见集中使用。从支出主体来看，目前仍多以中央对地方的专项转移支付为主，而均衡性转移支付中尚未考虑生态因素。

第二，能源补贴中存在诸多不合理。中国现阶段能源补贴的不合理之处主要表现在三个方面：一是中国能源补贴以化石能源补贴为主。根据国际能源署估算，2013年各国政府对于化石能源的补贴额度总计已经达到5480亿美元，约占全球GDP的0.72%。中国作为能源消费大国，能源补贴中化石能源补贴也与国际比例趋同，占据最为主要的位置。二是化石能源补贴金额巨大但效果不佳。中国化石能源补贴金额巨大，结构上却集中在已经具有超额利润且效率有待提升的大型垄断国企，从上市公司年报来看，中石化在2008年获得了高达503.42亿元政府补贴，中石油则在

2013 年获得了 103.47 亿元政府补贴。三是能源补贴具有累进特点，有失公平。除化石能源补贴以外，电力等能源补贴基本都具有累进特点，即对能源消费得越高，所享受的相应补贴也越多，除了不利于节约能源实现绿色发展以外，在实际导向上也有违公平原则。

第三，促进环保创新的财税政策力度显然不足。从财政投入力度来看，中国绿色环保技术创新投入不足，根据国家知识产权局规划发展司 2010 年的《专利统计公报》统计，2004 年以来，全球绿色环保技术专利申请量激增。太阳能、先进交通工具、建筑和工业节能相关技术领域是申请量最多的三个领域。各技术领域中，我国与美国、日本等发达国家之间还有很大的差距。主要原因有三：一是企业还未真正成为环保技术创新主体。中国的创新过度依赖高校和科研院所，导致产学研的脱节或断链，产品与市场无法顺利对接使得一些技术无法有效地转化为商品并实现产业化。二是缺少核心环保技术的知识产权。缺少核心技术的知识产权压缩了中国环保产业发展空间，这需要不断完善知识产权保护制度。三是环保技术研发人才缺乏。尤其是国际型、高层次研发人才缺乏。无论是数量还是质量，中国环保研发人才资源都需要大的提升。四是环保技术创新政策支持不够。绿色环保技术多数为新兴技术，具有较大的风险和不确定性，如果在研发初期缺乏政府有力推动就会造成企业因规避风险而难以创新。此外，新的环保技术研发出来需要推向市场，如果没有完备的政策制度

保障，再好的技术也难以顺利走向市场并获取回报。

4. 完善其他配套体系的难点和障碍剖析

第一，政府、社会与市场在环境保护中的利益关系不清晰。

一个国家的绿色发展需要政府的干预和引导，但是政府干预一定要适度，要谨守有所为有所不为的方针，更多地通过培育市场机制来逐步推动社会绿色发展，而目前财政资金是我国绿色发展的主要资金来源，对财政资金的过度依赖不利于绿色发展的可持续性。财政部门要更多地采用“花钱买机制”、“花钱买服务”等方式提高财政资金在绿色发展中的作用效果。我国政府的财政投入方式未能体现多元化区别对待。

第二，绿色金融体制尚未建立。绿色发展将环境保护作为经济增长的重要前提与依托，不仅要求经济增长摆脱对资源使用、碳排放和环境破坏的过渡依赖，还要通过创造新的绿色产品市场、绿色技术、绿色投资，以改变消费和环保行为来促进经济增长。作为经济活动的血脉和资源配置的中枢，金融可有效引导社会资源分布，对推动绿色发展具有重要的导向、支撑与促进作用，然而我国绿色金融体制尚未建立。自 2007 年以来，国家环保总局（现为国家环境保护部）同银监会、保监会、证监会，相继出台以“绿色信贷”、“绿色证券”、“绿色保险”为主要内容的“绿色金融”政策框架。就发展现状看，绿色保险与绿色证券在我国目前仍处于探索和起步阶段，绿色金融仍是以信贷为主，直接融资比重小。

第三，绿色采购制度尚未完善。目前我国的政府绿色采购制度还有待完善，主要表现在三个方面：一是绿色采购法律缺失。尽管我国已经颁布了一些政策和法律文件，为推行政府绿色采购制度提供了一定的政策和法律保障，但尚未形成完整的框架体系和政策计划，政策法律之间的协调性差，操作性不强，不够明确。这使得采购人员在采购时无依据可循或者钻漏洞，在操作上有所不便，使得政府采购不能充分的发挥其作用，导致政府采购力度不够。二是绿色采购清单不科学。首先是采购清单覆盖范围不够。目前主要体现在节能环保产品强制采购和优先采购政策上，尚未涵盖工程和服务类项目的采购；产品能否列入节能环保产品清单主要依据对末端产品功能的界定，对其本身生产过程是否节能或环保的评估效果相对不足。其次，采购清单管理存在问题。绿色采购清单的制定、公布和调整机制不科学，存在制度不完备、范围不明确、操作不规范、程序不公开等问题。尤其是绿色清单调整的及时性不够，没有充分及时反映绿色产品的最新成果。一些列入采购清单的产品技术已经落后甚至已经被淘汰，这些都有违绿色采购的本意。三是监管不力导致采购效果不佳。在预算监督方面，因为采购预算的编制比较粗糙，无法细分为具体的节能、环保产品，导致预算安排无法体现绿色采购的政策取向。

（二）破解之道

仍然紧紧围绕中国绿色财税制度体系的顶层设计，在把握中

国绿色财税制度体系构建中理顺能源价格、完善绿色税收制度体系、完善财税政策及完善其他配套体系的难点和障碍的基础上，我们可进一步分析具有针对性的破解之道。

1. 理顺能源价格的针对性路径

针对上述难点和障碍，本报告认为，现阶段中国理顺能源价格应当加快建立健全要素市场，在电力能源方面企业价格和民用价格应分治，在天然气能源方面应切实推进成本调降从而为价格放开做足准备，并在成品油能源方面注重提升相关企业的活力和竞争力，从而寻求在保障能源安全的前提下推动价格与国际接轨。

第一，加快建立健全要素市场。秉承十八届三中全会精神，使市场在资源配置中发挥“决定性”作用，就要加快建立健全要素市场，尤其是能源资源要素市场：一是应当进一步理顺政府与市场的关系，真正做到“有效市场+有为有限政府”，准确定位能源资源要素市场的需求侧和供给侧，推动供求机制的形成；二是应当进一步理顺政府与企业的关系，真正做到“政企分开、管理科学”，使企业成为能源资源要素市场的供求主体，通过供求机制的变动形成市场价格；三是应当注重建立健全市场传导机制，在价格机制的基础上，进一步理顺市场传导机制，真正发挥市场在资源配置中的“决定性”作用，达到能源资源优化配置的效果。

第二，电力能源企业价格和民用价格分治。要使电力能源合乎逻辑的显得更金贵，让大家知道在这种经济压力之下要把金贵的东西尽量节省的使用，就要在电力能源价格真正理顺的基础上

通过绿色税收制度体系更加促进节电。一是掌握好改革的力度，在渐进的过程中使多数企业经过努力可以继续发展，少数企业不得不接受兼并重组安排，或者破产出局。二是在民用电价有所上升的时候要适时适度提高低保标准，使低收入阶层居民的实际生活水平不下降，中等收入阶层以上的人应该在这个电价上升的过程中调整自己的消费习惯，趋向于更加节电的低碳化生活方式。

第三，切实推进天然气成本调降，为价格放开做足准备。如上所述，阻碍中国天然气价格全面放开的因素，除了行政管制以外，主要原因就是对天然气价格全面放开之后能源价格上涨影响消费的担心。鉴于此，应当在现阶段实践的基础上，考虑各省的不同情况，因地制宜地逐步降低管网管输费及城市燃气企业配气费等价格，与此同时，还应进一步考虑国有企业职工家属区“三供一业”分离移交等，即全面放开由于垄断和行政管制因素等造成的不必要的高额成本，从而为天然气价格全面市场化做足准备。

2. 完善绿色税收制度体系的针对性路径

第一，明晰税费定位，正税清费。2016年7月1日后，矿产资源费费率降为零。实际上，这是考虑当前企业经营较为困难和为顺利推进资源税改革的权宜之计，从长远来看，矿产资源补偿费应恢复征收，且与资源税区别定位。矿产资源补偿费是权利金性质，体现政府对矿产资源的财产权利，资源税是税收性质，体现政府管理者行权，并且资源开采往往会造成生态破坏等问题，相应资源税有弥补生态恢复支出的定位功能。与矿产资源勘探、

开采有关的收费还包括探矿权、采矿权使用费和价款收入，其体现政府将探矿、采矿权让渡给市场主体而收取的费用。此外，与生态恢复相关的治理保证金也为与资源环境相关的收费体系中的重要内容。中国完备的绿色租税费体系是以权利金、资源税、环境税、碳税为主、消费税和企业所得税为辅、收费为必要补充的绿色租税费体系。

第二，择机提高成品油消费税率。中国人口众多，目前城市人口规模已经普遍超过欧美国家水平，汽车消费还在继续发展并且已经出现购买车型偏大偏豪华的倾向，加上中国存在特别明显的胡焕庸线，大多数人口和汽车都集中在东南半壁，城市地区汽车拥堵非常普遍，也是导致城市空气污染出现雾霾的主要原因。若成品油价格过低，那么势必会推高油耗汽车消费，中国已经开征并且调整过成品油消费税，但是税率总体来看还较低，有必要择机提高消费税率。在成品油价格管理政策中，还应当设定低限，维持成品油价格不过低，有利于推动节能，促进汽车技术进步，推动新能源汽车等的发展，引导合理绿色低碳交通消费。

3. 完善财税政策的针对性路径

第一，建立健全生态补偿支出政策。增加对企业 and 个人的政府补贴，尽快根据地域特点，制定出具有普适性的生态补偿支出机制，特别注重省以下转移支付机制设计的科学性，减少交叉补贴等，加快建立与环保部门的部门间协调机制，并探索在均衡性转移支付中纳入生态因素。

第二，改革能源消费补贴方式。适当调整能源资源补贴中不同能源的补贴比重，通过在一定程度上打破垄断、引入竞争等方式推动相关垄断国有企业改革，提升国有企业的活力和竞争力，提高利润率，从而提升能源价格的竞争力，而不是更多依赖能源补贴来实现价格的竞争力。与此同时，在电力等能源补贴方面，应当转变现行的具有累退特点的补贴机制，建立更为科学的多消费、多缴费的机制，推动能源使用的绿色化。

第三，完善促进生态治理的财税政策。市场在资源配置中发挥“决定性”作用的背景下，不能过度依赖高校和科研院所等基础性研究机构，应当特别注重企业作为市场主体的重要作用，通过财政政策的引导调动企业绿色环保创新的积极性，加强产学研一体化。与此同时，加强绿色环保创新技术的知识产权保护，建立健全知识产权保护制度，加快转变原有知识产权财政补贴以计件方式进行“撒盐”式补贴的方法，应当着力补贴那些已经进行了产业转化或者具备向产业转化条件的知识产权。在这期间，政府应当在绿色环保创新技术的研发初期承担更重要的作用，避免企业因为规避风险而畏首畏尾。

4. 完善其他配套体系的针对性路径

第一，转变财政资金投入方式。对一些外溢性强的项目，例如生态保护、绿色环保技术研发可以主要采取财政拨款方式，对一些具有商业价值的绿色发展领域采取间接性投入方式，例如低息贷款、政策性无息贷款、信用担保、贷款贴息、参股投资等，

政府要转变投入方式，更多地体现财政资金“四两拨千斤”的作用。

第二，加快建立健全绿色金融体系。近年来，在监管部门的积极呼吁和倡导下，我国银行业大力推进了绿色信贷业务，相继制定实施了“环保一票否决制”、“节能减排专项贷款”、“清洁发展机制顾问业务”、“小企业贷款绿色通道”、“排污权抵押贷款”等金融产品和服务，绿色信贷已经得到快速发展，作为我国绿色金融组成的重中之重，应当继续鼓励商业银行机构深入参与。与此同时，应当特别注重绿色证券和绿色保险市场的开发，并加快推动碳市场和碳金融的发展，更多发挥碳排放权交易试点的作用，并且加快建立以创新型期货交易所等为主体依托的碳金融市场。特别值得注意的是，由于绿色金融所涉及的行业具有较强外部性，所以绿色金融体系不能仅依靠民间资本发挥力量，更多应借鉴科技金融等做法，注重发挥政策性金融的引导力量。

第三，完善绿色采购制度。秉承十八届四中全会全面依法治国方针，在现有政策和法律文件的基础上加快建立绿色采购相关法律，尤其注重法律法规和政策规章之间的协调性、可操作性。出台配套措施，使相关领域的绿色采购目标具体化、标准统一化、目录明确化、程序规范化、过程公开化，推动现有规定操作及落实。推动绿色采购清单的科学化，着力扩大绿色采购清单的覆盖范围，在节能环保产品等基本绿色采购的基础上纳入覆盖工程和服务类的项目采购，并保证绿色采购清单的动态调整，以充分及

时地反映绿色技术产品的最新成果等。

四、中国绿色财税制度体系构建路线图

（一）实施所需要考虑的主要因素

从中国绿色财税制度体系的顶层设计出发，结合中国绿色财税制度体系构建的重点任务，并切实将中国绿色财税制度体系构建的难点、障碍及破解之道纳入通盘考虑，本报告认为，中国绿色财税制度体系构建的主要措施应当包括以下五个方面。从前绪改革是否已经完成、宏观经济条件是否许可、是否需要考虑立法的时间周期、此项改革是否为其他改革的前置性改革角度出发，本报告试对中国绿色财税制度体系构建的主要措施所需考虑的相关因素进行分析，从而得出在时间表的次序排列。

1. 以能源管理体制改革促进能源价格改革

——**电力价格改革**。电力改革“厂网分开”已经全面落实，“竞价入网”工作近年来一直在探索，从2014年以来相关呼声越来越高，且太阳能发电、风电等也已经不存在入网的技术壁垒，加之电力价格改革是后续改革的基础之基础，应当加快推动完成。

——**天然气价格改革**。2016年4月，国家发展与改革委员会发布《关于深化天然气价格市场化改革的意见》讨论稿，明确改革目标是天然气价格完全市场化，至2017年底竞争性价格完全放开。

——**成品油价格改革**。中国现行成品油价格机制已将国内成品油价格与国际原油价格挂钩联动，现在需要改革的是将政府宣布油价调整改为第三方宣布油价调整，然而鉴于本报告分析过的成品油能源安全等问题，成品油第三方宣布油价调整可能需要伴随相关国有企业改革等逐步完成，涉及政府部门、企业部门等协调，需要较长一段时间。

2. 理顺绿色租税费体系

——**资源税改革**。2010年以后推进资源税从价计征改革，经过2010年石油、天然气和2015年煤炭从价计征改革后，2016年7月1日开始实施多数矿产品从价计征改革，并开启水资源税试点改革，而逐步将资源税征税范围扩大至森林、草场、滩涂等自然资源，则需要在前续改革的基础上逐步推行。

——**消费税改革**。2013年11月，十八届三中全会决定明确要求，“调整消费税征收范围、环节、税率，把高耗能、高污染产品及部分高档消费品纳入征收范围。”2015年2月1日，由财政部、国家税务总局对外发布的《关于对电池、涂料征收消费税的通知》（以下简称《通知》）中明确规定将电池、涂料列入征收范围，在生产、委托加工和进口环节征收，2015年12月31日前对铅蓄电池缓征消费税，自2016年1月1日起，对铅蓄电池按4%税率征收消费税。在2016年营改增全面完成后，本报告认为消费税改革有望继续深化。

——**企业所得税改革**。在目前已有的优惠政策基础上，（1）

给予合同环境服务企业的“三免三减半”优惠；（2）鼓励企业实施“第三方治污”的企业所得税优惠政策，如对于购买“第三方治污”服务的支出给予加计扣除的政策；（3）探索建立矿业企业耗竭准备金制度，即允许矿产开采企业按销售收入的一定比例计提耗竭准备金，该准备金专项用于矿产勘察投入，逾期未使用则补缴企业所得税。

——**收费制度改革**。规费和使用费是各国政府治理环境、实现绿色发展的必要手段，应当清费立税，能采用税收手段的规费，尽量以“税”的形式征收，并统筹、科学设计收费项目，保证各收费项目有据可循、定位清晰。这是中国绿色租税费体系建立健全的基础，应当尽快完成落实。

3. 完善财政支出政策

——**完善生态补偿支出政策**。生态补偿支出已经作为财政部门 2016 年的改革事项进行推进，2017 年底或明年初有望出台相关的政策措施。

——**改革能源消费补贴制度**。能源价格的市场化改革则意味着能源价格将会上涨，那么能源消费补贴则需要从普遍补贴向针对特殊群体的补贴，如农业等弱势产业、公共交通等公共领域以及低收入群体等，这一措施关系到能源价格改革，应当尽快完成落实。

——**引导、促进“第三方治污”的财政支出政策**。财政支出政策应有意引导社会资本参与第三方治污，如通过建立专项基金、

财政贴息、奖补、政府采购等支出政策，促进中国“第三方”治污的产业化发展。现阶段，PPP正在如火如荼地推进，本报告认为十分有必要抓住当前时机共同推进引导社会资本参与第三方治污。

4. 构建绿色金融体系

——绿色证券和绿色保险。2008年2月，原国家环保总局联合证监会等部门发布《关于加强上市公司环境保护监督管理工作的指导意见》，即“绿色证券指导意见”。截至2014年8月，A股市场共有147家绿色产业上市公司，其中在沪市主板上市的绿色产业公司共有40家，其余107家公司在中小板和创业板上市。2014年5月8日，中广核风电有限公司附加碳收益中期票据发行，这是国内第一单绿色债券。2008年2月，原国家环保总局和保监会联合发布《关于环境污染责任保险的指导意见》，正式确立了建立环境污染责任保险制度的基本框架。2013年1月，环保部和中国保监会联合发文，指导15个试点省份在涉及重金属企业、石油化工等高环境风险行业推行环境污染强制责任保险。2014年，全国有22个省（自治区、直辖市）近5000家企业投保环境污染责任保险。由此可见，绿色证券和绿色保险已经起步，未来将迎来发展期。

——碳排放权交易市场。中国于2011年启动碳排放交易市场试点工作，目前已在7个地区开展试点。2017年5月，碳排放配额试算工作在四川、江苏的电力、水泥、电解铝三个行业开

展，并向公众披露了相关配额分配方案草案，其中包含三行业配额基准值及配额计算方法，但 2017 年建立全国碳排放交易市场的工作仍然艰巨。

——**碳金融市场（创新型期货交易所）**。2015 年 4 月，国务院发布的《关于印发中国（广东）自由贸易试验区总体方案的通知》中称，“将研究设立以碳排放为首个品种的创新型期货交易所。”广东自贸区有望设立国内第一家碳期货交易所。碳金融也已破冰。

5. 其他配套制度改革

——**环保机构垂直管理和经费保障制度改革**。为减少地方政府对环保监测和执法的干预，需要对环保监测执法机构的垂直管理改革，要通过此次改革改变县级环保部门履职问题，着力强化监督职能。同时，建立环保机构经费保障制度，实行“收支脱钩”改革，即其经费支出与其环保收费脱离关系，并且由省级预算安排各级环保机构的运行经费。由于相关改革涉及财政体制改革，所以需要时间更长一些，可等待省以下财政体制改革的契机同步推进。

——**建立完善环境信息公开披露制度**。首先要建立政府环境信息定期发布制度，其次要建立企业污染物排放强制性登记和公开制度，形成政府、企业和公众的良性互动关系，相关配套工作应尽快完成落实。

(二) 实施路线图

鉴于以上分析，本报告试提出如下表所示的中国绿色财税制度体系构建路线图。

中国绿色财税制度体系构建路线图

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
以能源管理体制改革促进能源价格改革	○	○	○			○	○	◎		
电力价格改革	○	○	◎							
天然气价格改革	○	◎								
成品油价格改革						○	○	◎		
理顺绿色租税费体系	○	○	○	○	○	○	○	○	○	◎
资源税改革	○	○	○	○	◎					
环境税改革	○	○	◎							
消费税改革	○	○	○	○	◎					
企业所得税改革	○	○	○	○	○	○	○	○	○	◎
收费制度改革	○	◎								
完善财政支出政策	○	○	○	○	◎					
完善生态补偿支出政策	○	◎								
改革能源消费补贴制度	○	◎								
引导、促进“第三方治污”的财政支出政策	○	○	○	○	◎					
构建绿色金融体系	○	○	○	○	○	○	○	○	○	◎
绿色证券和绿色保险	○	○	○	○	○	○	○	○	○	◎
碳排放权交易市场	○	○	◎							
碳金融市场（创新型期货交易所）	○	○	○	○	◎					
其他配套制度改革	○	○				○	○	◎		
环保机构垂直管理和经费保障制度改革						○	○	◎		
建立完善环境信息公开披露制度	○	◎								

注：○ 代表“正在进行”；◎ 代表“完成”。

主要参考文献

- [1] 贾康主编. 新供给: 经济学理论的中国创新 [M]. 北京: 中国经济出版社. 2013 年.
- [2] 贾康, 苏京春. 供给侧改革: 新供给简明读本 [M]. 北京: 中信出版集团. 2016 年.
- [3] 贾康, 刘薇. 财税体制转型 [M]. 浙江: 浙江大学出版社, 2015 年.
- [4] 贾康主编. 中国税改路线图: 大趋势、国际经验与制度设计 [M]. 上海: 立信会计出版社. 2015 年.
- [5] 贾康等. 建设创新型国家的财税政策与体制变革 [M]. 北京: 中国社会科学出版社. 2011 年.
- [6] 贾康, 程瑜. 新一轮税制改革的取向、重点与实现路径 [J]. 中国税务. 2014(01): 20-23.
- [7] 贾康, 苏京春. 胡焕庸线: 从我国基本国情看“半壁压强型”环境压力与针对性能源、环境战略策略 [J]. 财政研究. 2015(04): 20-39.
- [8] 刘克崧, 贾康, 梁季. 新一轮价税财配套改革的基本思路主要任务和实施构想 [J]. 财政研究. 2014(01): 7-12.
- [9] 贾康, 刘薇. 生态补偿财税制度改革与政策建议 [J]. 环境保护. 2014(09): 10-13.

鸣谢

诚挚感谢美国能源基金会低碳项目负责人和项目组成
员的支持与协助!

发展改革中的中国绿色财税制度体系构建研究课题组

组 长：

贾康 财政部财政科学研究所原所长

中国财政科学研究院研究员、博士生导师

成 员：

梁 季 中国财政科学研究院公共收入研究中心研究员、硕士生导师

刘 薇 中国财政科学研究院金融研究中心副研究员、硕士生导师

苏京春 中国财政科学研究院宏观经济研究中心副研究员

李 婕 中国财政科学研究院教科文研究中心副研究员

于雯杰 中国财政科学研究院外国财政研究中心助理研究员

沈燕鸿 中国财政科学研究院硕士研究生