

促进低碳经济 发展的财税政策体系建设

■ 傅志华

发展低碳经济的实质是追求绿色GDP,其核心是按照可持续发展的要求调整产业结构、实现管理制度和节能减排技术创新以及人类生存发展观念的根本性转变,即改变传统经济增长模式,通过低碳经济模式与低碳生活方式的推广,实现经济社会可持续发展。

发展低碳经济,既有全球气候变化背景下的国际大势的影响,更是现阶段我国经济社会发展面临的资源环境压力的内在要求。大力发展低碳经济的客观必要性以及现实工作中面临的种种困难,决定了政府需要从法律、行政、经济等角度全方位、多层次综合采取措施加以引导和推进。必要的法律手段是发展低碳经济的前提和基础,行政手段和经济手段则是政府推进低碳经济发展的关键。从我国实际情况看,发展低碳经济需要从调整产业结构(包括加快高新技术产业发展,逐步淘汰能耗高、污染大、技术水平低的行业、企业及其生产能力)、提高节能减排等低碳技术、完善经济激励机制促进低碳经济发展以及加强低碳管理等方面采取必要的措施。其中,财税政策作为政府掌握的经济手段,其作用不可或缺。应依据低碳经济的规律以及财税政策发挥作用的特点,最大限度地发挥财税政策在促进低碳经济发展方面的作用。

近年来,财税政策措施在推进可持续发展方面发挥作用的宏观环境得以改善。一是新的意识和理念正在形成。在科学发展观引领下,国家对节能减排等给予了充分的重视,相关政府主管部门开始行动起来,全社会的低碳意识逐步提高。二是相关的法律基础逐步形成。如《循环经济促进法》、《节能减排综合性工作方案》、《中国应对气候变化国家方案》、《能源法(修订)》、《可再生能源法》、《节能中长期专项规划》、《能源中长期发展规划纲要(2004—2020年)》、《中国21世纪初可持续发展行动纲要》等,为低碳经济发展奠定了法律基础。三是行政手段和经济手段得以广泛运用。行政手段如严格的“环评”措施,审批、准入、监管制度建设,下决心淘汰落后产能等;经济手段如相关的价格改革、投资、财政、金融政策措施的出台等。

“十一五”以来我国财税部门陆续出台了一系列有关节能减排的财税政策措施效果良好。一是预算支持政策力度不断加大。通过调整支出科目、设立专项资金等措施,加大了政府预算的直接支持力度。例如从2007年起,中央财政安排专项资金,用于十大节能重点工程奖励、中西部城市污水处理厂配套管网建设、淘汰落后产能专项转移支付等。2007—2009年分别安排专项资金(不包括中央建设投

资中节能减排方面的投资)235亿元、270亿元和495亿元。地方政府也积极跟进,加大了支持节能减排工作的力度。二是完善税收制度,发挥其激励性与惩罚性政策作用。主要是在相关税种调整中积极体现节能减排政策导向。2006年4月调整消费税政策,强化其促进节约资源和环境保护的作用。包括扩大对石油制品的消费税征收范围;调整小汽车、摩托车税率结构,按排量大小分别适用不同的税率;对混合动力汽车等具有节能、环保特点的汽车实行一定的税收优惠。2008年8月再度调整汽车消费税政策,从2008年9月1日起,调整乘用车消费税率,进一步提高大排量车税率,降低小排量车税率。在“两法合并”中明确了节能减排优惠政策。对企业环境保护、节能节水项目所得,免、减企业所得税;综合利用资源,生产符合国家产业政策规定的产品所取得收入,可在计算应纳税所得额时减计收入;企业购置用于环境保护、节能节水、安全生产等专用设备的投资额,可按一定比例抵免税额。从2006年起,多次调整部分商品出口退税率和增补加工贸易禁止类商品目录(主要涉及钢铁、陶瓷、玻璃、水泥、有色金属材料等高耗能产品),实行取消(降低)“两高一资”产品出口退税政策等。2007年起施行新的《车船税暂行条例》,引



入节能环保因素。2009年起实施成品油税费改革,在体现其原有的“费改税”改革目标的同时,明确了节能减排的政策导向。三是支持可再生能源发展,出台能源替代财税政策体系。从2006年起,设立可再生能源发展专项资金,由中央财政预算安排,用于支持可再生能源开发利用。之后又陆续出台了鼓励建筑节能以及可再生能源利用的财税优惠政策、支持风电设备产业化政策、对节能和新能源汽车的补助政策等等。四是强化政府绿色采购政策力度。2005年财政部与国家发改委推出政府节能采购,并逐步扩大适用范围,调整、扩充节能采购清单。2007年,财政部与国家环保总局正式推出政府环保采购。从实际效果来看,财税政策的作用得到了各方肯定与好评,这也反映出政府有效运用财税政策手段调节经济生活的能力大大提高。当然,支持低碳经济发展的财税政策体系还需进一步完善,例如在政策手段上激励型优惠措施多,约束性惩罚措施少;特别是缺乏专门的税种(如能源税、碳税、环境保护税);在节能减排、发展低碳经济方面的政府

间责任划分也不清晰,部门间关系有待进一步协调。

构建和完善低碳经济发展的财税政策体系,无疑是当前以及今后一个时期我国财税部门的重要任务。从当前政府宏观调控目标看,财政政策需要处理好“保增长”与“调结构”的关系,而支持低碳经济发展恰恰成为财政在“保增长”与“调结构”方面政策措施的有力结合点。

财税政策手段包括财政收入政策(税收、收费等)和支出政策两大方面;从类型上看,既有基于“低碳”的鼓励优惠政策,也有针对“高碳”的惩罚型约束政策;在具体政策措施上,包括预算支持、以奖代补、贷款担保贴息、政府采购,以及税费优惠、加速折旧等等。目前的重要任务是在深入研究低碳经济发展规律及我国具体国情的基础上,从战略高度全面规划我国支持低碳经济发展的总体思路及具体的政策支撑体系。

在具体的财税政策体系构建中,需要正确处理好各种关系:低碳经济发展中政府与市场的边界关系;中央政府与地方政府在推进低碳经济发展

中的职责分工;临时性政策措施与长效机制建设之间的关系;支持低碳经济发展模式与低碳生活模式的政策措施的关系;支持生物能源发展与确保国家粮食安全之间的关系;支持低碳经济发展的国内政策与国际政策之间的协调关系等。

财税政策支持低碳经济发展必须选择重点。在节能领域,重点要从工业节能、建筑节能、交通节能方面制定和落实相关的财税政策措施。在可再生能源领域,应重点支持直接替代石油的生物能源及生物化工产业,包括生物燃料乙醇、生物柴油等。

从近期来看,应当着眼于“十二五”经济社会发展要求、特别是我国政府提出的二氧化碳减排承诺,全面规划财税政策目标及相应的手段和措施。需要从政策效果的角度考虑全面整合财政支持低碳经济发展的力量,包括相关资金的整合、各种政策措施目标的整合。要抓紧从全局完善适应低碳经济发展需要的税收制度,在此基础上,进一步实现现有税制的“绿化”和推出新的专门税种。目前要重点考虑完善资源税改革方案并适时实施;要尽快推出环境保护税,并积极研究碳税等。

财税政策有效发挥促进作用需要其他政策措施的配套,如价格政策、信贷政策、技术和产业政策等。在一定程度上讲,能源价格市场化改革是相关财税政策措施发挥应有作用的前提,特别是电价和油价。在支持可再生能源发展的政策措施中,要制定和完善可再生能源并网发电和全额收购制度、可再生能源分类上网电价与费用分摊制度等。要降低低碳经济财税政策的制定成本与实施成本,完善相关技术标准制定、认证、监管体系等。^④

(作者为财政部财政科学研究所研究员、博士生导师)

责任编辑 陈素娥