



发达国家生态保护的财税政策借鉴

□财政部财政科学研究所 赵云旗

国外经济发达国家生态保护的财税政策是多样的，经验是丰富的，对我国生态保护的启示是有益的。

一、发达国家生态保护的财税政策

(一) 实行生态财政改革。所谓“生态财政改革”，主要是财政向生态化方向转型，在某种意义上也可称之为“绿色财政”。这方面首推加拿大的生态财政改革。加拿大联邦政府自1990年制定综合性的《加拿大的绿色规划》，对生态保护区建立完整的规划系统，解决生态环境问题；将12%的国土作为生态环境保护空间；建立国家生态保护区和省级生态保护管理区等。为实现这一目标，加拿大联邦政府一是通过生态财政改革，即重新定义政府的收入与支

出项目的战略，意在创造一整套激励机制来促进经济与环境的协调发展；二是实行“生态税收改革”，意在建立“生态税收”体系，实现经济与环境的可持续发展。

(二) 建立生态环境税体系。税收不仅具有强制性，而且具有调节功能，是促进生态环境保护的有效手段，国外经济发达国家都充分利用和发挥了税收的作用。美国在这方面是非常成功的，其生态税分为四大类：第一类是对损害臭氧层的化学品征收的消费税，包括对破坏臭氧层化学品征收的生产税、对破坏臭氧层化学品征收的储存税、对进口和使用破坏臭氧层化学品进行生产征收的生产税、对危险化学品征收的生产税、进口化学品税。第二类是与汽车使用相关的税收，包括汽油税、汽车使用税、轮胎税、汽车销售税、进口原油及其制品税。第三类是开采税，即对自

然资源开采征收的消费税，税率相对较高。第四类是环境收入税，规定凡收益超过200万美元以上的企业法人均应按超过部分纳税。德国的生态税也比较健全，分为三大类：第一类是对矿物能源加征生态税，包括三个方面：一是先后5次对汽油、柴油每年加征3欧分/升的生态税，累计加征15欧分/升；二是对采暖用油加征2欧分/升的生态税；三是对超过含硫量标准的汽油、柴油每升加征的生态税，累计达16.88欧分。第二类是对天然气加征生态税，两次对燃用液化气加征1.25欧分/升的生态税，累计加征3.50欧分/升。第三类是对电加征生态税，先后4次对每度电每年加征0.25欧分生态税，累计每度电加征2.00欧分。

(三) 实行税收优惠政策。税收优惠政策与征税相比，具有激励的优势，能够起到“四两拨千斤”的效应。如

加拿大对采用保护环境新技术和利用再生资源的企业给予税收优惠,截至2012年,已有7400多家企业生产经营环境保护的产品,提供有关环境保护的技术和服务,政府全部给予税收信任和税收减免等优惠。如果企业主动采用减少和控制污染、保护环境的新设备、新工艺,政府允许企业缩短设备的折旧期限,并以采购的进项税抵扣部分当年应缴税款。德国的税收鼓励政策也比较有特色,对农林、采矿、建筑、供水、电力等行业的企业用电和取暖材料,给予高达40%的生态税税率优惠;对地方公共交通系统中使用天然气和生态燃料的交通工具,实行生态税税率优惠45%;对农业生产使用的燃油则免征生态税。同时,针对不同能源产品和行业实行差别税率。为扶持清洁能源的开发和利用,对清洁能源免征生态税;为调整能源结构,对无铅或低硫汽油、柴油执行较低的生态税税率,污染较小的天然气的生态税税率也大大低于成品油,对一些低赢利的环保行业给予税收优惠等。

(四)政府加大财政投入。生态环境保护和治理属于公共产品,发达国家政府都积极发挥了主导作用。如韩国的财政投入力度非常大,中央政府的环境保护预算占总预算的份额在2000年达到最高值,其中用来改善饮用水质量和提高水资源保护的预算占到全部环境保护预算的66.8%,2007年超过6000亿韩元,主要通过征收水使用费作保障。韩国政府的环境保护预算最初分配给对口部委,从上世纪90年代初开始逐步转移给环境部,达到了内部财政预算整合。

(五)关闭污染产业,实行生态修复。从20世纪70年代开始,德国政府相继关闭污染严重的煤炭和化工企业,并投入巨资对废弃厂区进行生态修复,经过30余年的不懈努力,生态环境发生了

很大的变化。

(六)实行碳排放交易。加拿大对发电厂二氧化碳以及硫的排放实行总量管制与交易制度。这是近年来低碳经济下采取的新政策,主要控制碳排放。

事实证明,国外经济发达国家生态环境保护财税政策的实施是成功的,有必要总结其中的先进经验,以资借鉴。

二、发达国家促进生态保护的启示

(一)实行生态财政改革是促进生态保护的根本。财政是各国政府促进经济社会可持续发展的重要工具,也是生态环境保护的重要手段,促进生态环境保护的根本在于财政和税收的生态化改革,如果没有生态型的财政,那么生态税收、生态措施、生态支出等等就都没有保障。发达国家生态环境之所以保护得好,与生态财政改革有直接的关系。

(二)健全生态税体系是促进生态保护的关键。税收具有法制性、强制性和调节性,在实现国家战略目标经济发展目标中是最有效的,建立健全生态税体系是促进生态环境保护的关键。这一经验是发达国家普遍的经验,其中美国的经验最具代表性。一是覆盖范围广,遍及个人、家庭、企业,征税对象涵盖物品和行为,生态税收涉及到资源开采利用、生产、消费以及废弃物排放、循环利用等多个环节。二是生态税种类齐全。基于能源消耗的生态税有二氧化碳税、二氧化硫税、燃料税、资源税;基于非能源消耗的生态税有水污染税、土壤保护税;基于一般生活环境保障的生态税有垃圾税、噪音税;基于国内环境保护的生态税有环境关税。

(三)优惠多元化是生态保护激励机制的核心。对生态环境保护的优惠政策多元化是发达国家的显著共性。国外税式支出方式有税收减免、加速折旧、

税收返还和延期纳税等。税式支出多元化政策具有灵活性和针对性,容易取得较好的效果。

(四)注意税负平衡是生态财税政策的通行证。开征税就必然要增加企业和民众的负担,税越多民众的税负越重,往往引起反对与抵制。生态税收直接影响到企业税负,间接影响人们可支配收入和就业等,因此,既要充分考虑到宏观税负的变化,也要达到对经济 and 人们行为的调节作用。国外生态税收在实施过程中主要从分阶段实行、差别税率和增加福利支出方面克服开征生态税收的不良影响。如一些国家通过降低工资税负(比如社会保险税、个人所得税等)来寻求公众对生态税的支持。这是一个值得特别关注的经验。

(五)充分发挥政府在生态环境保护中的主导作用。生态建设和环境保护具有明显的外部性和很强的公益性,不可能完全通过市场来调节,必须依赖政府的主动干预。在生态建设中要注重发挥政府的职能作用,加大政府在生态建设方面的财政投入,并制定一系列投融资政策和税收优惠政策,为生态建设提供资金支持和政策保障。在这方面要向韩国学习,提高生态环境保护支出在总预算中的比重,特别是加大税式支出力度,使财政真正成为生态财政。同时,也要积极建立多元化投入渠道,鼓励社会资金参与生态建设。

(六)注重政策间的相互协调与配合。国外生态税之所以成功实施和成效显著,重要的原因在于协调的政策环境提供了有力保障。主要是制定配套经济政策、加快环保立法进程和协调利用相关行政手段。没有其他手段配合,单靠生态税收“孤军奋战”是不可能实现保护生态环境目标的,应充分协调各项政策,以发挥税收政策的全方位整合作用。

责任编辑 张小莉