

完善绿色发展的财政支持政策

□ 谢妍

绿色发展的绩效需要综合衡量环境目标、社会目标和经济目标。因此绿色发展具有明显的政策倾斜特征,需要国家财政大力支持,发挥财政政策保障、调节和引导作用。近年来,我国相继出台了一系列促进绿色发展的财政政策举措,取得了积极效果。但从绿色发展的目标要求来看,现行政策仍然存在着一系列问题和不足,进一步探索符合中国国情的、推进绿色发展的财政政策体系十分必要。

一、我国绿色发展财政政策支持的现状与问题

目前,绿色经济发展在我国属于起步阶段,为促进其发展,自2006年以来我国在绿色发展方面设立了中央财政主要污染物减排专项资金、节能技术改造财政奖励资金、再生节能建筑材料生产利用财政补助、“节能产品惠民工程”财政补贴、节能与新能源汽车示范推广财政补助资金、风力发电设备产业化专项资金等等,给予了资金上的大力支持,同时由以罚为主的财政政策逐步向税收优惠的财政奖励政策转变,一种新型的财政税收鼓励机制正在逐步形成。但从绿色经济的整体发展上来看,还存在不少问题,具体表现在:一是财政政策不明确,资金使用效率低。一方面,国家还没有制定出促进绿色金融发展的战

略规划,比较系统的绿色经济财政政策并未形成,正在实施的财政政策不够清晰,分项较多,各自独立,无法衔接。另一方面,资金的使用效率低。在建设过程中,相关资金浪费严重,存在财政资金购置的减排设施闲置挪用浪费的现象。如政府补贴的太阳能光伏发电和风力发电设备制造能力甚至出现了产能过剩,造成了一些设备的闲置和浪费。由于资金投入不合理,大量资金用于经济结构、能源结构的转变和淘汰落后产能项目上,使得绿色技术的资金投入相对较少且分布失衡。

二是财政补贴政策力度小。从目前我国财政对节能减排的补贴情况看,还存在着补贴覆盖面窄、额度低、比例小的问题。一些发达国家给企业的财政节能减排补贴一般都在投资总额的40%以上,我国只是补贴10%。政策补贴激励性不强,导致企业节能减排的积极性不高。

三是政府采购政策示范作用不强。政府节能采购发展十分缓慢,政府采购行为亟待调整,引导节能产品推广的作用不显著。例如大排量、高耗能汽车,在实际的采购中仍占有很大的比重,对节能型汽车发展的引导作用不明显,政府部门的示范作用也没有发挥。另外,提供专业化节能服务的公司及其服务还没有纳入政府采购的范围。

四是政府转移支付制度稍显滞后。目前,制约绿色发展财政支持体制的一个重要因素就是政府财权同环保事权的

矛盾,造成了转移支付制度在完善时没有依据。中央、地方政府税收的财权分配同环保事权分配极不对应,中央直属企业及其分公司将大部分税收上缴中央财政,但却把环境维护和污染监管的事项留给地方。大大增加了欠发达地区在负责环境监管、自然复原项目的财政支出。区域之间政府财政转移支付体制尚未建立起来,其结果必然是经济发达地区地方政府公共环境职能渐趋增强,而落后地区则逐渐减弱。此外,事权划分的不明确使得环境保护投入重复和缺位,一些应由中央政府负责、具有国家公共物品性质的环境保护事务,还比较缺乏中央财政的支持。同时,一些应当由地方政府负责、具有地方公共物品性质的事务,地方财权不到位,普遍存在着地方政府向中央政府“寻租”的现象。

二、完善我国绿色发展财政政策支持的对策建议

一是制定新型财政预算。增加发展绿色经济的科目,并提出合理的财政预算,可考虑在市政预算中添加自然资源和环境质量的年度预算,把自然资源的使用情况也纳入评估范围,以监控市政运作和项目的环境影响,从而达到减少使用自然资源的目的。在建设性的预算支出中,加大财政对绿色经济发展的投资力度,平稳地提高绿色经济发展投入占预算投入的比重,保证财政对绿色经济发展的支持。加大对传统产业的绿色

化升级改造力度,增加绿色技术研发的财政投入力度。

二是整合财政补助专项资金。整合目前用于节能的各项财政资金投入,如节能领域中央预算内投资资金、节能技改财政奖励资金、淘汰落后产能专项资金、国家机关办公建筑和大型公共建筑节能专项资金、高效照明产品推广财政补贴资金等,建立国家节能专项基金,形成稳定、规范的节能投入渠道,充分发挥政府投入在推动全社会节能方面的引导作用。

三是创新财政支出方式,加大补贴力度。灵活运用贷款贴息、财政补助、补贴及奖励等多种方式鼓励节能,加大绿色经济发展的财政支出力度。如增强对关键环保工程和新能源项目等绿色项目的财政补贴,促进金融体系变革和商品创新。针对节能环保科技技术的研发投资进行补贴,倡导企业自主促进节能科技进步。对具有节能环保设施的企业,参考企业排污治污的能力予以补助。降低绿色产品市场价格或给予价格财政补贴,刺激消费者购买绿色产品。此外,政府要根据绿色经济发展的需要,细分绿色项目补贴。

四是构筑政府节能采购方案。制定节能认证指标,同时逐渐提高满足节能认证指标的商品的采购量和区域,不断完善环境标志认证产品的认证方法。设定具体、实用、可行性强的节能采购标准,将节能产品列入政府采购清单,并及时调整和加强管理,对绿色环保产品可以实施指示性的采购,将高耗、强污的产品逐年淘汰出采购清单。另外,要把节能产品的采购工作纳入政府绩效考核,作为年终绩效考量的项目,政府在节能减排工作中要起模范带头作用。

五是完善转移支付制度。首先,完善中央财政纵向转移支付制度,促进地区间绿色财政能力均等化。抓紧建立地区间的转移支付制度,保证地方政府在

环保财权和事权的对称,均衡各地区之间的环保能力,完善构筑财政转移支付的制度体系,实行财政转移支付差异系数制度,着重考虑各地方环境、地理及经济发展因素,提高欠发达地区的转移支付比重,中央财政对该地区应有所倾斜,并通过纵向转移支付的形式体现横向转移支付的目标;灵活运用增量返还、专项补助和对口补助等方式,加大对落后地区的转移支付力度,切实起到均衡区域财力和公共服务能力的作用。其次,积极探索建立地方政府间绿色财政横向转移支付制度。

六是完善绿色发展的税收制度。在税收制度制定方面应参照发达国家的方法征收碳税,包括对我国总体碳排放量的测算,不同行业和区域间碳排放量的差异,碳税征收比例的确定,碳税试行的地点和时间安排、全面试行的时间安排等等。同时要参照国外的经验,对于进口的高碳排放商品征收碳排放税。除碳税、能源税本身外,与之相关的减免奖励等政策也可以促进企业参与绿色金融市场的积极性。达到减排要求的企业

可通过减税、免税、政府补贴等多种形式弥补因减排而产生的成本,也可以通过交易多余的碳减排额度来获得利润。在政策实施的过程中,首先,需要通过严密的研究和计算,通过全面的市场调研以掌握我国目前的碳排放现状并制定相应的碳减排额度。其次,要通过对宏观经济形势和国际经济形势的分析制定合理的税率。第三,要加强对政府职能部门的监督,确保认证、统计、核算、征收、补贴等行政行为公正的展开,杜绝在任何过程中的腐败现象,提高服务效率。最后,要通过对政策实施的评估及时对政策做出调整以适应不断变化的经济环境,最大限度地促进绿色金融产品交易市场的发展。□

【本文系海南大学服务地方经济课题《海南省绿色金融体系的构建和发展战略研究》(批准号:qnjj1306)阶段性研究成果,海南省哲学社会科学规划课题(项目号:HNSK(Z)12—13)阶段性研究成果,本文受“中西部高校综合能力提升计划项目”资助】

(作者单位:海南大学经济与管理学院)

责任编辑 雷艳

