

# 加快完善财政政策 促进环境保护和可持续发展

■ 财政部部长助理 张 通

环境保护和可持续发展是当今世界各国面临的共同任务,对发展中国家来说尤其如此。特殊的国情和特定的发展阶段决定了我国比任何一个国家都更加重视环境保护和可持续发展。首先,从环境资源禀赋看,我国虽是一个资源大国,但人均资源占有量低于世界平均水平,如人均森林覆盖率和淡水资源占有率不到世界平均水平的1/4。其次,从发展阶段看,我国目前正处在工业化、城镇化、现代化加速发展时期,资源需求增大,污染排放增加,资源节约和环境保护形势严峻。再次,从国际环境看,我国工业化起步较晚,在新的国际分工体系下,制造业向我国转移,而在国际市场廉价获取资源的时代已经一去不复返,这就加剧了我们的环境和资源压力。因此,我们必须摒弃以大量消耗资源、牺牲环境为代价的发展模式,加快调整产业结构,转变发展方式和消费方式,节约能源资源和保护生态环境,努力形成生产发展、生活改善和生态良好的多赢局面。财政政策作为重要的宏观调控工具之一,在促进环境保护和经济社会可持续发展方面大有可为。

## 一、财政政策在推进环境保护和可持续发展上取得显著成效

近年来,我国不断加大财政政策调整力度,努力建立有利于科学发展的财税制度,在推进环境保护和经济发展方式转变方面迈出了重要步伐,取得了明显成效。

加快环境资源税费改革,逐步建立环境保护和可持续发展的税费政策体系。目前,我国已经出台或调整了30余项促进能源、资源节约和环境保护的税费政策。在增值税方面,对可再生能源开发、建筑节能、资源综合利用等方面给予税收优惠;在消费税方面,对使用清洁能源、小排量汽车等给予税收优惠,将耗费资源的产品纳入消费税征收范围;在企业所得税方面,对企业从事节能环

保、资源综合利用、“绿色”技术转让等方面,分别给予不同程度的税收优惠;在资源税方面,陆续提高资源税税率,同时对低丰度油田和衰竭矿山给予资源税优惠,以提高资源综合利用效率;在出口退税方面,2004年取消了高污染、高耗能以及部分资源性产品出口退税;在收费政策方面,开征了排污费、水资源费、矿产资源补偿费等多项收费项目。这些政策对促进资源节约和环境保护、引导企业走可持续发展道路起到了积极的推动作用。

调整财政支出政策,逐步形成节能减排和可持续发展的多元化资金投入机制。为调动各方节能减排的积极性、提高财政资金使用效益,中央财政创新投资方式,有效引导了多元化节能减排资金投入机制的形成。一是加大投入力度。中央财政主要加大对市场失灵领域的投入,为市场机制发挥作用创造条件,包括建立全国统一的节能减排统计、审计、监测制度,建立污染减排的监测、指标和考核体系;对中西部地区城市污水处理设施给予补助;对经济欠发达地区淘汰落后产能给予必要的资金支持和鼓励。为此,中央财政2007年已经投入资金235亿元,2008年增加到270亿元。同时,要求企业和地方政府切实承担起节能减排的责任,加大环保投入力度。二是创新资金投入机制。实行“以奖代补”的资金投入方式,将财政奖励资金与节能减排量挂钩,多节能减排多奖励,达不到节能减排目标的要处罚。三是积极参与应对气候变化国际合作,成立“清洁发展基金”。以上这些措施给了企业动力和压力,对推进形成多元化节能减排资金投入机制起到了重要的促进作用。

深化资源环境有偿使用制度改革,健全资源节约、环境保护激励和约束机制。受传统经济体制影响,长期以来企业廉价甚至无偿占用环境资源的现象普遍存在;价格机制无法发挥有效的调节作用,造成了企业缺乏珍惜资源、保护环境的压力和动力;“高投入、高污染、低效率”的粗放型资源环境投入方式得不到彻底扭转,经济发展

方式也难以实现根本转变。针对这种局面,中央财政把深化环境资源有偿使用制度改革作为转变经济发展方式的重要抓手。一是进行了矿产资源有偿使用制度改革。其核心就是要严格实行矿业权按市场方式付费取得,不再通过行政手段无偿授予矿业权。这项改革已经在8个煤炭主产省先行试点,目前已经取得良好效果。二是进行了排污权有偿取得和排污权交易制度改革。改变过去无偿授予企业排污许可证的做法,让企业通过市场方式付费获得排污指标,同时,企业减排节省的指标也可以在市场上出售获利,以调动企业珍惜环境的积极性,推进实现环境污染外部成本内部化。这项改革已经在江苏省太湖流域和天津市进行试点。三是开展了建立生态环境补偿机制的初步探索。以跨省流域为重点,研究建立生态环境补偿机制,探索实现区域生态环境有偿使用和区域环境保护协调发展的有效途径。环境资源有偿使用制度改革,既符合市场经济原则,也是可持续发展的要求,有助于更进一步发挥市场机制对资源节约和环境保护的调节作用,对扭转粗放型的要素投入方式、转变经济发展方式具有重要意义。

完善财政转移支付政策,鼓励地方政府走可持续发展道路。近年来,财政部门围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,加快完善财政政策。一是研究提高一般性转移支付的规模和比例,改进标准收入和标准支出测算办法,提高转移支付系数;二是围绕主体功能区划,加大对禁止开发与限制开发区域的支持力度,鼓励这些地区加强生态环境保护;三是对不享受一般性转移支付的经济发达地区,也明确要求参照中央的办法,加大对辖区内禁止开发与限制开发区域的财力支持;四是加大对资源型城市财力性转移支付力度,帮助资源枯竭城市逐步解决历史遗留问题;五是进一步完善省以下财政体制,加大对县乡等基层政府的支持力度,缩小省内地区间财力差异。这些措施的出台进一步理顺了政府间的财政关系,调动了地方政府加强环境保护的积极性,促使地方政府将发展思路调整到可持续发展道路上来。

深化政府采购制度改革,促进环境保护和可持续发展技术创新。我国在充分发挥政府采购作用、引导“绿色”技术研发和可持续发展消费等方面做出了积极努力。一是从2004年开始,财政部会同有关部门制定了促进节能环保产品采购的鼓励措施。据不完全统计,2006年节能环保产品政府采购金额占同类产品政府采购金额的比重达到60%。2007年为加大节能和环保力度,国务院决定对节能环保产品实行强制采购政策。二是通过完善相关政策,促

进了环保等“绿色”技术创新。三是采取了积极措施引导环保和绿色产业的发展。这些政策的实施,有效地提高了节能产品和环境标志产品在政府采购中的竞争力,对社会消费行为产生了积极影响。

## 二、促进环境保护和可持续发展财政政策的改革方向

尽管我国在推进环境保护和可持续发展方面迈出了重要步伐,也取得了显著成效,但是与世界先进水平相比,还存在不小的差距,财政政策在促进环境保护和可持续发展上可谓任重道远。下一步,将借鉴国际社会的成功经验,重点做好以下工作:

加大税费改革力度,建立健全环境保护和可持续发展税费政策体系。在进一步完善现行税制,加快研究开征环境税等新的税种的同时,健全奖税和罚税政策,强化税收政策的激励和约束作用。一是研究制定新的企业所得税法实施条例和相关政策,对企业从事符合条件的节能节水等项目的所得免征企业所得税;对企业购置用于环境保护等设备的投资,可按一定比例实行税额抵免。二是完善资源税制度,对资源税计征办法、征税范围等相关政策进行合理调整。三是研究扩大消费税征税范围,将部分高耗能、高污染产品列入征税范围。四是完善燃油税改革方案,适时出台燃油税。五是研究开征环境保护税或类似的绿色税种。

以矿产资源有偿使用制度改革为重点,积极稳妥推进能源、资源和环境产品价格改革。在认真总结煤炭资源有偿使用制度改革的基础上,研究在其他矿种逐步推进资源有偿使用制度改革的可行性和相关配套政策。同时,研究调整排污收费政策,认真做好江苏省太湖流域和天津等地排污权有偿取得和排污权交易试点,并探索其他实现资源有偿使用的具体措施。在此基础上,逐步理顺煤电、原油与成品油、化石能源与其他能源的价格,形成合理的比价关系,发挥价格杠杆对节能减排和可持续发展的引导作用。

完善政府间分配关系,进一步调整转移支付政策,促进基本公共服务均等化。明晰政府间分配关系,建立财力与事权相匹配的财政体制,是促进基本公共服务均等化的治本之策,也是引导地方政府走可持续发展道路的重要策略。一是根据有关法律,更加明晰地界定各级政府的财政支出责任,做到事权与财力相匹配、权利与责任相统一。二是完善转移支付制度。逐步提高一般性转移支

# 实施积极的财政政策 促进经济社会平稳较快发展

——财政部有关负责人解读积极财政政策

■ 本刊记者

国务院常务会议近日决定对财政政策做出重大调整，实行积极的财政政策，这是继1998年我国为应对亚洲金融危机实施积极的财政政策之后，再次转向实施积极的财政政策。

在当前经济形势下，我国重启积极财政政策将会给国民经济和社会发展带来哪些积极影响？新形势下实施积极财政政策主要有哪些着力点？针对这些问题，财政部有关负责人接受了记者专访。

## 财政政策转型凸显保经济增长调控意图

今年以来，面对极其复杂严峻的国内外环境，党中央、国务院果断采取了一系列针对性极强的措施，保持了国民经济平稳较快发展。但不容忽视的是，近期，国际金融危机愈演愈烈，世界经济受到严重冲击，对我国的影响正在不断加重加深。在这样的背景下，中央决定对宏观经济政策做出重大调整，把稳健的财政政策调整为积极的财政政策，把从紧的货币政策调整为适度宽松的货币政策，对于切实解决经济发展中存在的突出矛盾和问题，保持经济社会平稳较快发展，防止出现大的起落具有重要意义。

新一轮积极的财政政策是我国政府顺时应势，及时主动做出的政策调整，体现了相机抉择的宏观调控原则。

付比重，同时根据建设主体功能区和基本公共服务均等化的要求规范财力性转移支付，提高环境保护和生态建设的转移支付力度。三是整合专项转移支付。做到科学设置专项转移支付，体现中央的政策导向，符合宏观调控需要。在此基础上对专项转移支付使用情况进行绩效评价。四是研究建立省以下财力差异调节机制，实行基层政府最低财力保障制度。

上世纪90年代以来，根据经济形势的发展变化和宏观调控需要，相机抉择，实施相应的财政政策，灵活运用预算、税收、国债、贴息、转移支付、政府采购等多种政策工具，以及财政支出增减变化的结构性安排，调控社会供求总量与结构，为促进经济持续稳定健康发展起到了非常重要的作用。1993年到1997年间，为应对经济过热和通货膨胀，实施了适度从紧的财政政策，并与适度从紧的货币政策相配合，促使国民经济成功地实现了“软着陆”，形成“高增长、低通胀”的良好局面。1998年，由于受到亚洲金融危机的影响，我国国内出现了有效需求不足和通货紧缩趋势明显的问题，经济增长乏力。在这种情况下，我国政府果断决定实施积极的财政政策，不仅有效抵御了亚洲金融危机的冲击，而且推动了经济结构调整和持续快速增长。2004年以来，我国经济开始走出通货紧缩的阴影，呈现出加速发展的态势。但也出现了部分行业和地区投资增长过快等问题，通胀压力不断加大。在这种情况下，政府又一次相机抉择，从2005年起将积极的财政政策转向稳健的财政政策。

通过不断地探索与实践，我国财政宏观调控逐步实现了由被动调控向主动调控转变，由直接调控向间接调控转变，由单一手段调控向运用组合工具调控转变，财政宏观调控经验不断丰富。

进一步调整和优化支出结构，加大对环境保护和节能减排的资金支持力度。重视发挥市场机制调节作用。继续加大对节能减排监测、指标和考核体系建设、中西部欠发达地区城市污水处理设施等方面的资金投入，加快推进产业结构调整和优化。同时，将研究建立环境保护财政资金投入稳定增长机制，确保政府用于环境保护的投入保持合理增长。