

完善支持绿色发展的财税政策体系 推动经济高质量发展

■ 王国平

摘要：如何推动经济社会绿色发展是当今时代的核心议题，绿色财税政策是推行绿色发展的重要政策选择。文章基于绿色财政税收政策运用现状，提出要根据发展低碳绿色经济的客观要求，提升财政税收政策支持力度，通过财税改革提升对环保的促进作用，建立以绿色发展为导向的、更加完善配套的财税政策体系，提高绿色发展质量，推动经济高质量发展。

关键词：绿色发展 财税政策体系 高质量发展

如何推动经济社会绿色发展是当今时代的核心议题之一。我国在经济发展取得巨大成就的同时，资源环境保护方面面临着巨大的挑战。随着新型工业化进程的不断加快，资源环境约束对经济社会发展的影响逐渐增强，发展绿色低碳经济面临的困难也逐渐增多。如何处理好发展经济和保护环境的关系，在保障经济持续稳定发展的前提下，构建绿色、环保的生态环境，实现经济的高质量发展，需要有更加完善配套的政策体系与之相适应。

财政是国家治理的基础和重要支柱。在市场经济条件下，财政功能的正常发挥主要取决于财政政策的适当运用。绿色财政税收政策是以实现生态保护、可持续发展为核心的政策，是推行绿色发展的重要政策选择。绿色财政税收政策于2009年在国内首次提出并逐步在各地推广实施。目前来看，绿色财政税收政策之所以在实际运用中缺乏足够的针对性，主要由于涉及到的税种不

够完善、数量较少；且绿色财政税收政策涉及的行业领域较多，导致监管难度较大，影响政策的有效执行，政策的效果未能充分发挥出来。同时对绿色产业的税费减免、优惠力度有待进一步提升。

因此，政府要根据发展绿色低碳经济的客观要求，制定适当的财政政策，加快建立现代财政制度，通过财税改革提升税制对环保的促进作用；不断完善财政支持政策，提升财政税收政策支持绿色低碳循环发展的力度，推动企业绿色转型升级和地区产业结构的转型升级，提高绿色发展的质量。

一、构建绿色财政支出政策体系

绿色财政支出是绿色财政制度的重要内容。绿色发展的根本目的是生态文明，而财政支出的绿色化是实现生态文明的重要引导、支撑和经济保障手段。

（一）充分发挥财政政策的导向功能

依据特定的目标，政府通过政策来引导人们的行为和事物的发展以解决某个政策问题，从而使政策具有导向性。具体来说，政策为社会的发展、人们的行动确定了方向。财政政策的导向功能表现之一，就是财政政策通过各种手段指导经济主体的经济活动方向，不仅规定什么该做什么不该做，而且还通过利益机制，引导人们怎样做得更好。比如为加强生态工程建设，对排放污染物的行为和对可能造成环境污染的产品等开征新的绿色税种，发挥绿色财政政策取向作用，通过征税内化生态环境利用的外部不经济性。将其收入用于生态工程建设，既增加财政收入又推动企业设备更新和产业升级。通过财政杠杆的引导，鼓励并促进企业节能降耗，使企业逐步走上低投入、低消耗、低排放、高效率的可持续发展道路，达到从源头上防治污染和改善环

境,更好发挥财政政策的引导和推动作用。因此,通过改变社会主体的成本收益结构进而改变其行为方式以实现既定的目标,是任何政策措施本质上的做法。

(二) 加大绿色财政支出力度

绿色财政支出要求在财政支出政策方面加大“绿色支出”力度,补贴和支持绿色产能投资,用绿色资金来支持绿色产业的发展。

环境保护投入占GDP的比重与环境质量有着直接的关系。按照世界银行的标准,环境污染严重的趋势可以得到控制的比重为1%-1.5%;环境质量会进一步得到改善的比重是上升到2%-3%。据统计,每年用于环境治理的费用发达国家要比我国高出很多。面对自然资源严重短缺和生态环境恶化的状况,为了改善环境质量,进一步加大环保投入势在必行。为此,需要构建支持绿色发展的财政支出和税收体系,统筹兼顾,在统筹财力的基础上加大节能环保支出力度,建立节能环保支出与财政支出联动机

制,有效实现资源的合理配置和提高资源的利用效率。为进一步改善生态环境质量,政府可以通过发行绿色债券的办法为那些发展前景好、能够产生正外部性、有利于实现环境效益和经济效益双赢的产业解决由于缺乏资金投入而限制其发展的问题,促进经济社会发展全面绿色转型。

(三) 大力提质增效

提质增效是指提升质量和效益。结合供给侧结构性改革的要求,积极财政政策的重点是要从量和质两个方面发力,既要注重量的增长,也要注重质的提升。通过财政支出结构的优化调整,压缩一般性支出,为减税降费和扩大投资支出腾挪空间,为积极财政政策的实施提供财源支持。通过合理配置财政资金,提高资金使用效率,确保财政资金提质增效。明确界定绿色发展专项资金的使用范围和条件,重点支持绿色产业的发展,有效提升财政资金的使用效率,使得资金使用更加精准、高效。

二、提升绿色财政补贴实效

财政补贴主要分为生产者补贴、消费者补贴及投资补贴三类。财政补贴在推动技术创新及新能源开发方面发挥着重要作用。节能环保、新能源和新能源汽车等战略性新兴产业的产能投资是我国现阶段财税政策支持的重点。对绿色制造重点领域技术创新和技术改造通过贷款贴息、补助和奖励等方式加大支持力度。我国逐渐推出以绿色化为导向的补贴政策,针对新能源、节能环保、新能源汽车等绿色产业采取了一系列财政补贴和税收优惠等政策措施,而对于其配套支撑行业的协调推进则考虑不足。因此,为了使政策红利能够让绿色企业充分享受得到,进而在绿色发展和持续提升环境绩效上激发企业的内在动力,促进企业实现可持续发展,需要同时考虑政策体系的协调性,完善相关政策,协调推进绿色生产和绿色消



费,推动形成二者的协同,进一步提高补贴政策的精准性、指向性和实效性,切实进一步增进绿色财政补贴实效。

三、进一步完善财政转移支付制度

规范转移制度体系,优化转移支付结构和模式,完善转移支付管理办法。自上而下的单一的纵向转移支付模式,转移支付资金使用低效,缺乏透明度和合理的评价措施,资金来源不稳定造成稳定性差,财政转移支付的效果没有得到充分发挥,已不能完全适应经济社会不断发展的需要。需要完善辅助性的具有现实可操作性的横向转移支付制度,探索建立符合我国国情的纵向与横向相结合的绿色转移支付制度。在生态关系紧密的区域内,通过横向绿色转移支付,由发达地区向欠发达地区横向转移一定的财政资金,实现地区间相互支持和协调发展。在经济和生态关系密切的同级政府之间,可以借鉴已有的先进实践经验建立地方绿色转移支付基金。优化生态补偿及对口支援等转移支付形式,健全纵向生态补偿机制。

增加转移支付范围,在均等支付以及特定政策专款支付方面要进一步扩大其支付的范围;要对专项转移支付进行整合清理,把转移支付的重心由税收返还和专项转移支付转向

一般性转移支付,适度提升一般性转移支付比重。

四、完善绿色税制

在创新、协调、绿色、开放、共享五大新发展理念的指导下,“十三五”期间,我国通过完善资源税、环境保护税和消费税,利用政策工具促进资源的合理配置,落实绿色发展理念,强化了税收政策工具对生态环境的保护力度。“十四五”期间,为了实现税收体制整体上的绿色转型,应持续完善政策内容,规范政策执行环节,用好环境保护税、资源税和消费税等政策工具,构建和完善绿色税制,增强税制促进高质量发展的作用,实现生态环境质量总体改善的发展目标。

(一) 资源税

资源税是国家宏观调控的重要手段之一。作为落实税收法定原则和完善地方税体系重要举措的资源税法,是绿色税制建设的重要组成部分。鉴于目前现行税制下资源税的效应没有得到有效发挥的实际,需要进一步完善资源税制,增强资源税的环保功能。将开发资源对生态环境的影响作为确定税率的重要因素;在保持现行税制框架和税负水平总体不变的基础上,要在促进资源节约集约利用、加强生态环境保护方面进一步增强资源税的功能,在遏制资源浪费,治理环境

污染,促进资源合理优化配置和经济可持续发展方面发挥资源税的重要作用。

(二) 碳税

碳税以保护环境为目的,根据化石燃料中的含碳量或二氧化碳的排放量进行征税。从减排效果看,碳税具有双重效果,碳税会提高能源产品的使用价格从而减少对能源产品的需求进而降低碳排放;碳税会促使低碳清洁能源的开发和使用。国内外学者的一系列研究结果表明,碳税能够有效减少碳排放。也有学者认为,征收碳税在有效抑制碳排放的同时,能够促进经济结构调整,进而促进经济发展。

碳税作为针对二氧化碳所征收的税,实践中有些发达国家已经开征碳税,在一定程度上起到减少二氧化碳排放和提高能源效率的作用。从长远看,适时、合理开征碳税,能够在改善环境的同时有利于促进我国经济结构的优化和发展方式转变,有利于建立健全绿色低碳发展的现代经济体系。

据国内外学者对碳税与碳交易两种减排政策的研究,在一定条件下将碳税与碳交易政策配合使用,能够以适中的减排成本完成碳减排目标。实践上,目前将碳税与碳交易这两种减排政策混合使用以减少温室气体排放的国家已有丹麦、挪威、法国、瑞典等国,这为我国在选择碳减排政策上提供了值得借鉴的经验,可

将碳税与碳交易制度科学搭配，以充分发挥二者协同减排的作用。

（三）环境保护税

增开环境税，从税目细化的角度加强税收对环境保护的调节作用。进一步完善消费税，现行已对电池、涂料等污染产品征收消费税，在此基础上将其他高耗能、高污染产品纳入消费税征收范围。通过税率的差别化及税目细化，引导绿色消费，促进我国绿色消费和绿色经济转型升级。

（四）完善绿色税收优惠政策

作为政府常用的一种减轻企业负担的补贴方式，当前税收优惠在我国针对环保产业和新能源产业扶持的侧重点是在生产和销售环节，税收优惠名目比较多而且扶持力度比较大，而针对这些产业在研发和测试阶段的优惠不足。需要对绿色低碳企业的税收优惠政策进一步完善，提高研发费用税前加计扣除比例，激发企业科技创新动力，促进企业技术创新。采取加速折旧政策，增加企业对设备投资，加速固定资产的更新改造。对新能源企业、循环经济企业、环保企业实行低税政策，促进这些行业发展。这种导向作用也影响其他企业的投资选择，进而影响消费者的消费选择。

需要指出的是绿色产业政策要求经济、环境及社会发展能够协调推进。在对新能源产业、节能环保产业、新能源汽车产业等绿色产业实施税收优惠等政策支

持的同时，还需考虑对其配套支撑行业的政策支持，考虑政策体系的协调性，实现协调推进发展。

五、健全政府绿色采购机制

作为财政制度的重要组成部分的政府采购是预算执行的重要环节，我国近年来增长较快。2019年，在政府采购总体规模有所下降的同时，节能环保、支持中小企业发展等方面政府采购的政策功能持续显现。节能环保产品采购方面：全国强制和优先采购节能、节水产品633.7亿元，占同类产品采购规模的90%；全国优先采购环保产品718.7亿元，占同类产品采购规模的88%。政府采购作为国家宏观调控的重要手段，要积极拓展其政策功能目标，进一步持续完善政策手段。完善绿色产品政府采购等支持政策，推进绿色低碳政府采购。在提高政府采购质量和效率的同时，需要以社会公共环境利益为出发点，综合考虑政府采购带来的环境效益，通过采取一系列政策措施比如优先采购与禁止采购等，倒逼企业走绿色低碳发展的路子，把绿色低碳作为生产、投资和销售活动的目标。将政府采购的政策功能和绩效理念融入政府采购全过程，规范采购程序、方式、价格，完善绿色采购标准，制定绿色采购清单，推动政府采购改革和发展。■

参考文献：

- [1] 内蒙古自治区发展研究中心 内蒙古自治区经济信息中心. 内蒙古绿色低碳发展研究 [M]. 内蒙古人民出版社, 2018.
- [2] 陈庆云. 公共政策分析 [M]. 中国经济出版社, 1996.
- [3] 徐冬梅. 绿色财政税收政策的运用分析 [J]. 中国产经, 2020(10).
- [4] 吴丽丽. 构建绿色财政体系的几点思考 [J]. 山西能源学院学报, 2017,30(04).
- [5] 李晓萍, 张亿军, 江飞涛. 绿色产业政策：理论演进与中国实践 [J]. 财经研究, 2019(08).
- [6] 贾康, 吴园林. “十四五”时期我国财税体制改革问题及对策 [J]. 全球化, 2020(05).
- [7] 赵资源. 财政转移支付制度存在的问题与对策 [J]. 科技经济导刊, 2020,28(27).
- [8] 曾纪发. 构建我国绿色财政体系的战略思考 [J]. 地方财政研究, 2011(02).
- [9] 刘磊, 张永强. 基于碳排放权交易市场的碳税制度研究 [J]. 税务研究, 2019(02).
- [10] 曾金华. 把每一分钱都花在“刀刃”上 [N]. 经济日报, 2020-08-28.
- [11] 武小惠. 建立支撑国家治理体系和治理能力现代化的财政制度 [N]. 山西日报, 2019-12-09.
- [12] 王超. 我国后农业税时代农村基础设施投入的财政法保障研究 [J]. 安徽大学法律评论, 2009,(8).

（作者单位：内蒙古自治区绿色发展中心）

责任编辑：康伟