



中国人民大学研究报告系列

中国能源经济展望

——绿色财税与绿色价格体系制度设计及改革路线图

2015

CHINA ENERGY ECONOMY OUTLOOK
INSTITUTIONAL DESIGN AND REFORM ROADMAP FOR
GREEN FISCAL AND PRICING SYSTEMS

编 著 郑新业 陈占明



中国人民大学研究报告系列

中国能源经济展望

——绿色财税与绿色价格体系制度设计及改革路线图

2015

CHINA ENERGY ECONOMY OUTLOOK
INSTITUTIONAL DESIGN AND REFORM ROADMAP FOR
GREEN FISCAL AND PRICING SYSTEMS

编 著 郑新业 陈占明

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国能源经济展望/郑新业等主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 7
(中国人民大学研究报告系列)
ISBN 978-7-300-21718-5

I. ①中… II. ①郑… III. ①能源经济-研究报告-中国 IV. ①F426. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 167263 号

中国人民大学研究报告系列

中国能源经济展望 2015

——绿色财税与绿色价格体系制度设计及改革路线图

编著 郑新业 陈占明

Zhongguo Nengyuan Jingji Zhanwang 2015

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2015 年 10 月第 1 版

印 张 5.25 插页 1

印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷

字 数 111 000

定 价 39.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

“中国人民大学研究报告系列”编委会

主 任 陈雨露

副主任 冯惠玲

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 中	王孝群	毛基业	冯惠玲	刘大椿
杜 鹏	李路路	杨伟国	杨瑞龙	吴晓求
陈雨露	陈 岳	郝立新	贺耀敏	袁 卫
倪 宁	郭庆旺	董克用	韩大元	温铁军

总序

陈雨露

当前中国的各类研究报告层出不穷，种类繁多，写法各异，成百舸争流、各领风骚之势。中国人民大学经过精心组织、整合设计，隆重推出由人大学者协同编撰的“研究报告系列”。这一系列主要是应用对策型研究报告，集中推出的本意在于，直面重大社会现实问题，开展动态分析和评估预测，建言献策于咨政与学术。

“学术领先、内容原创、关注时事、咨政助企”是中国人民大学“研究报告系列”的基本定位与功能。研究报告是一种科研成果载体，它承载了人大学者立足创新，致力于建设学术高地和咨询智库的学术责任和社会关怀；研究报告是一种研究模式，它以相关领域指标和统计数据为基础，评估现状，预测未来，推动人文社会科学研究成果的转化应用；研究报告还是一种学术品牌，它持续聚焦经济社会发展中的热点、焦点和重大战略问题，以扎实有力的研究成果服务于党和政府以及企业的计划、决策，服务于专门领域的研究，并以其专题性、周期性和翔实性赢得读者的识别与关注。

中国人民大学推出“研究报告系列”，有自己的学术积淀和学术思考。我校素以人文社会科学见长，注重学术研究咨政育人、服务社会的作用，曾陆续推出若干有影响力的研究报告。譬如自2002年始，我们组织跨学科课题组研究编写的《中国经济发展研究报告》、《中国社会发展研究报告》、《中国人文社会科学发展研究报告》，紧密联系和真实反映我国经济、社会和人文社会科学发展领域的重大现实问题，十年不辍，近年又推出《中国法律发展报告》等，与前三种合称为“四大报告”。此外还有一些散在不同学科的专题研究报告也连续多年，在学界和社会上形成了一定的影响。这些研究报告都是观察分析、评估预测政治经济、社会文化等领域重大问题的专题研究，其中既有客观数据和事例，又有深度分析和战略预测，兼具实证性、前瞻性和学术性。我们把这些研究报告整合起来，与人民大学出版社资源相结合，再做新的策划、征集、遴选，形成了这个“研究报告系列”，以期放大

规模效应，扩展社会服务功能。这个系列是开放的，未来会依情势有所增减，使其动态成长。

中国人民大学推出“研究报告系列”，还具有关注学科建设、强化育人功能、推进协同创新等多重意义。作为连续性出版物，研究报告可以成为本学科学者展示、交流学术成果的平台。编写一部好的研究报告，通常需要集结力量，精诚携手，合作者随报告之连续而成为稳定团队，亦可增益学科实力。研究报告立足于丰厚素材，常常动员学生参与，可使他们在系统研究中得到学术训练，增长才干。此外，面向社会实践的研究报告必然要与政府、企业保持密切联系，关注社会的状况与需要，从而带动高校与行业企业、政府、学界以及国外科研机构之间的深度合作，收“协同创新”之效。

为适应信息化、数字化、网络化的发展趋势，中国人民大学的“研究报告系列”在出版纸质版本的同时将开发相应的文献数据库，形成丰富的数字资源，借助知识管理工具实现信息关联和知识挖掘，方便网络查询和跨专题检索，为广大读者提供方便适用的增值服务。

中国人民大学的“研究报告系列”是我们在整合科研力量，促进成果转化方面的新探索，我们将紧扣时代脉搏，敏锐捕捉经济社会发展的重点、热点、焦点问题，力争使每一种研究报告和整个系列都成为精品，都适应读者需要，从而铸造高质量的学术品牌、形成核心学术价值，更好地担当学术服务社会的职责。

全书摘要

鉴于我国现行的财税体制和价格形成机制存在诸如设置不合理、政策目标冲突、市场竞争不足、环境外部性严重以及行政干预过度等问题，中国政府已经多次强调要对当前制度进行改革以实现国民经济的绿色化。本书将响应改革号召，对绿色财税和绿色价格体系进行顶层设计，明确价税财联动的机制及路线图，为我国实现经济的绿色化改革提供建议。

绿色财税和绿色价格体系的改革是牵一发而动全身的，对生产者、消费者、整体国民经济、政府财政收入以及财政支出等都会产生重要影响。过去的改革方案重总体、轻部门，重改革收益、轻改革成本，其结果就是决策者对改革方案有疑虑。另外，不对利益相关方进行改革的政治经济学分析，对改革的收益方和受损方缺少扎实的分析，因此造成了在政策形成和推进过程中，对支持者和反对者的博弈策略缺少了解。此外，价格形成机制的改革又和财税体制的改革相互关联，因此需要进行整体设计，这其中首先要处理的就是财税体制与价格形成机制的不协调问题，现有价格体系和财税体系分属不同的部门管理，这些部门分头推出政策并独立实施，各自有一套政策制定程序及实施机构，虽然有部门间的协调机制，但仍然有很多不能衔接和不能协同的地方，甚至有些政策目标是相互冲突的，各自向社会传递的信号甚至有相互冲突和混乱的地方，需要对其进行深入的分析和评估，才能为解决问题奠定良好的基础。例如，税改带来税收增加和污染减少，因此，财税部门和环保部门是支持的，但税改对物价水平（CPI 或者 PPI）稳定会造成何种冲击？如何缓解改革给发改委的物价调控任务造成的冲击？税改可能加重企业以及居民的负担，如何缓解对企业造成的冲击？如何缓解工信部对改革影响经济增长的担忧？另外，税改会影响国内生产者的国际竞争力，从而危及出口增长，如何缓解商务部的疑虑？此外，现有财税体制沿袭了过去在特定经济水平和发展阶段制定的一些规则，与当前的社会发展水平并不匹配，因此需要对其进行改革。例如针对低收入阶层的补贴是否应当落实到产品？税收的地方中央分成规则如何制定？新税种应当在什么时机提出和完善？税制改革如何实现整体调整以达到税收中性？这些都是在绿色财

税体制和绿色价格体系的整体设计过程中需要关注的问题。

通过对国外经验以及国内外研究的总结,结合我国当前财税体制及价格形成机制所存在的问题,我们提出绿色财税和绿色价格体系设计的基本准则为:权责分明、提高效率、兼顾公平。

权责分明也就是说要通过“污染者付费”及“资源使用者付费”的原则来明确造成环境污染和资源损耗的责任主体,实现外部性的内部化。将这一原则进行推广,可以实现对于任何一种商品,其生产过程中所有的环境投入与其他要素(资本、人力、土地)投入一起能够被价格所反映,这样就将绿色要素包含在了价格之内。从财税体制的角度出发,责任主体所造成的环境成本可以通过绿色税负的形式支付,这就要求在税制设计过程中准确核算环境污染和资源耗损的外部性代价;而从价格体系的设计角度出发,通过财税政策内部化以后的外部性代价必须能够通畅地传导到价格当中,只有这样,才能使消费行为的真实代价得到反映。

从整体经济角度出发,绿色财税体制和绿色价格体系的目的是提高效率、增加社会总体福利。但是,这里所考虑的效率和福利不仅应关注传统经济核算体系中的商品和服务,而且还应当包括在过去被忽视的环境质量和资源稀缺性。从另一个角度看,现行财税体制和价格形成机制的一个重要缺陷正是由于环境和资源价值没有得到真实反映,商品市场的供给和需求没有办法形成一个合理的价格并引导环境要素的适量投入,因而无法实现经济活动的绿色效率。因此,绿色财税和绿色价格体系改革的目标是实现经济的绿色效率并获得最大的绿色福利,而为了实现这一目的,现行的一些普遍使用的、以传统经济效率为目标的政策工具必须做出调整。

财税体制和价格形成机制的改革从根本上来说是对资源分配范式的改革,其除了追求效率的提升外,还致力于实现公平。当然,与效率这一具有相对明确定义的实证概念不同,公平作为一种规范性的概念,在很多情况下定义模糊甚至会引起争议,因此常常导致不同政策制定者由于价值观差异而产生分歧。然而,即使在考虑到这些价值观差异的基础上,人们对于公平的理解仍然是存在一定程度上的一致性的,例如缩小极端贫富差距的做法在一般情况下应当受到大多数政策制定者和民众的支持(无论基于何种立场,即使对于一部分极度富裕的阶层而言这会使得其直接利益受损)。因此,合理的绿色财税体制需要通过不同形式的补贴政策来兼顾不同收入阶层或者不同行业之间的公平。

当前财税体制的主要问题存在于两个方面:一是现有税制设置,特别是资源税和环境税制度的设置,在规范性、税率、涵盖范围、征收方式等多方面存在不合理之处;二是政府现行的不同财税政策在一定程度上具有不一致性,不能很好地提高企业的资源使用效率并激发企业的创新活力。

针对税收政策,主要的改革手段包括:税费整合,规范征收;扩大绿色税收覆盖范围,对所有绿色要素投入进行计征;根据资源真实成本与环境损失真实代价核算最优税率,使外部性完全得到内部化;采取从价计征方式。除了上述具有针对性的改

革措施以外,新绿色税收的引入对经济进行了外部性的纠正,但原有税收项目的存在仍然会导致全社会的无谓损失,因此,考虑到新绿色税收带来的税收收入规模,应该相应减少传统税收(例如增值税)的征收,这样可以减少整体税收的无谓损失。

在财政政策方面,为了实现绿色效率,需要对现有的环境修复支出机制、环境破坏补偿机制、绿色产业补贴机制、新技术研发支出机制以及对低收入阶层的补贴机制进行调整并综合运用。过去几年大范围的雾霾让人们对于环境破坏问题的跨区域特性有了更加深刻的理解,例如一个地区的经济活动所引起的废气排放既有可能导致当地的空气污染,又有可能通过大气输运引起其他地区的空气质量下降,反过来看任何地区的污染物质也既有可能来自本地,又有可能由外地输入进来。因此,环境修复支出和环境破坏补偿政策的实施需要具有全局性,不应局限于财政收入和财政支出的当地收支平衡,而是要根据实际经济活动 and 环境影响来进行安排。对绿色产业进行补贴的原因是这些产业的发展导致了正的外部性,而生产者没有办法从这种正的外部性中获得经济补偿,因此导致绿色产业的发展滞后,所以要通过补贴的形式引导其合理发展。但是,过去由于绿色税收制度的不完善,特别是环境和资源税的税率过低,生产活动的外部性没有得到完全的内部化,导致传统产业的生产成本低于真实社会成本,在这种情况下为了使新能源产业和绿色产业能够与传统产业进行竞争,就需要过度的产业补贴,而这种过度的补贴反过来又导致新能源和绿色产业的生产成本低于真实社会成本,这同样会导致全社会的福利损失。因此,绿色税收的合理设置和严格执行与绿色补贴的实施需要同时进行,只有这样,才能够引导生产者进行合理的社会生产。新技术研发过程与绿色产业发展一样存在正的社会外部性,因此政府不进行干预的话会导致市场失灵,但是与绿色产业的发展不同,技术研发的产出具有较大的不确定性,因此需要一个专业的科技委员会来对技术研发的合理投入进行评估。最后从对低收入阶层的补贴角度看,过去很多政策都将补贴落实到产品上,但是这种补贴方式潜在的问题有两个:第一个问题是这种补贴行为的累进性导致大量补贴被浪费到非目标阶层身上,反而加剧了社会贫富分化,例如在当前工业电价对居民电价的交叉补贴方面,由于高收入家庭的人均用电量大于低收入家庭,所以更多的补贴其实是给予了富人而不是穷人;第二个问题是不同人的效用函数差别导致其对所补贴产品的需求不同,例如居住地离办公地距离较远者偏向于交通补贴,而在家办公者希望获得更多的电力补贴。鉴于上述两个问题,针对产品的补贴可能导致社会财政资源的浪费,因此我们建议在未来改革过程中将财政资源直接落实为对需要补助人群的直接财务补贴,这样能够更加有效地使用财务资源。

除了上述政策外,为了达到使经济活动绿色化的目的,税收、补贴、可交易配额制度等政策工具应该根据具体情况的不同组合使用:在能够明确发展方向且暂时成本较高的行业实施税收和补贴政策;在经济成本不易于核算但是定量目标确定的领域适合实施可交易配额制度;为了鼓励新生绿色产业的发展,可以组合使用补贴

和额外配额手段；另外，在价格弹性较小的领域为了避免过高的税赋对居民福利的影响，使用配额制度也是一种合理手段。最后，需要保持制度的一致性，应该避免相互矛盾的制度，特别是中央和地方冲突的制度（例如中央的税收制度和地方的保护主义的对立），这样才能向社会传递出一致的利于绿色可持续发展的信号；当然，由于组合政策工具的使用，在一些复杂的情形下可能会出现不同政策工具在一定程度上存在目标冲突的情况，这时应该通过官方媒体给予民众一个准确的信号，避免舆论猜测。

我国现行价格形成机制面临的主要问题有三个：首先是许多产品的价格不是以竞争性的方式形成的，这导致了价格不能反映生产成本，垄断等因素人为地扩大了价格和成本之间的差别，形成无谓损失；其次，大量物品，尤其是资源型大宗商品，由于生产和消费过程中的外部性，其价格同样无法完全反映成本，导致资源浪费以及福利损失；最后是我国在资源产品定价中的过度行政干预导致财税政策目标无法有效地向最终价格传导。

对价格形成机制的改革需要与市场政策和税收政策相互配合。针对市场竞争不足的问题，政府需要降低行业进入门槛甚至主动引入竞争主体，例如在电力市场上，政府可以通过行政命令的形式对电网企业的输电、调度、售电、配电等不同功能进行拆分，让电网企业仅仅保留在输电服务上的垄断，并对输电服务进行成本核算以确定合理价格，这样既能够减弱电网企业的垂直垄断力量，使市场更具有竞争性，又能够使自然垄断产品的生产具有效率。社会外部性存在的领域，则需要实现税制的改革，使得外部性能够被完全内部化，这样外部性不但会被反映到生产成本当中，而且能够进一步被反映到商品价格当中。而当前过度的行政干预很大程度上就是由税收制度和财政制度的不完善导致的，因此在上述财税政策改革完成后，很多行政管制也可以名正言顺地退出。

从顶层设计角度看，绿色财税体制与绿色价格形成机制是相互关联、相互影响的，因此其建立并不是各自政策的独立设计与简单拼凑，而是需要在明确政策目标后进行全局设计，统筹使用税收工具、财政工具、价格工具等不同手段。但是，为了维护经济的稳定发展以及减少改革阻力，与全部推倒、重新建设的手术式改革方案相比，我们认为对当前财税体制和价格体系进行渐进式的改革更加容易实现。因此，需要针对现有财税体制和价格体系所存在的关键问题实施相应改革性措施，并根据不同政策的迫切程度、实施难易程度、实施周期、实施成本等不同因素进行渐进式的政策安排。

根据改革需求和上述分析，我们归纳出十二项主要的潜在改革措施，分别是整合绿色税收与收费、扩大绿色税收覆盖范围、提高绿色税收税率、从价征收绿色税收、降低其他税收税率、调整环境修复支出机制、调整环境补偿支出机制、调整绿色产业补贴机制、调整研究与开发支出机制、调整低收入阶层补贴机制、提高部分产业竞争性和去除过度行政干预。表摘—1总结了上述潜在改革措施的主要支持

者、主要阻力、紧迫性、难度。

表摘—1 主要潜在改革措施的关键要素

	主要支持者	主要阻力	紧迫性	难度
整合绿色税收与收费	财政部、企业	环保部、地方政府	高	中
扩大绿色税收覆盖范围	财政部、环保部	部分企业、工信部、商务部	低	中
提高绿色税收税率	财政部、环保部	部分企业、工信部、商务部	低—中	中—难
从价征收绿色税收	环保部	不明确	低—中	易
降低其他税收税率	企业、工信部、商务部	财政部	中	难
调整环境修复支出机制	环保部、民众	财政部	中—高	易—中
调整环境补偿支出机制	环保部、民众	财政部	中—高	中—难
调整绿色产业补贴机制	科技部、发改委、部分企业	部分企业	中—高	中
调整研究与开发支出机制	科技部、部分企业	财政部	低	中
调整低收入阶层补贴机制	人社部、民众	财政部	中	难
提高部分产业竞争性	工信部、商务部、部分企业	部分企业	中—高	难
去除过度行政干预	民政部、商务部、部分企业	工信部、发改委、地方政府	低—中	中—难

根据主要改革措施的基本特征，整合绿色税收与收费和从价征收绿色税收分别因为其改革紧迫性高和改革阻力小可以作为最优先改革措施；调整环境修复支出机制和调整环境补偿支出机制由于紧迫性较高而改革难易程度适中因此可以作为优先改革政策；提高部分产业竞争性的措施虽然改革阻力较大，但是由于其改革紧迫性较高且改革周期较长，因此也应当优先实施；随后进行改革的措施应当包括扩大绿色税收覆盖范围、提高绿色税收税率、降低其他税收税率、调整环境补偿支出机制以及调整低收入阶层补贴机制，这些措施或是因为改革紧迫性较低，或是因为改革难度较大而导致改革优先程度较低；调整研究与开发支出机制由于改革紧迫性较低而被安排到较后进行，而去除过度行政干预的改革因为需要一些前期改革（例如税费整合）作为铺垫，因此可以最后进行。综合上述措施的基本特点及其政策设计和实施周期长短，我们认为可以根据表摘—2 所示的改革路线图来实现在未来的两个五年计划中完成绿色财税与绿色价格体系的改革。

表摘—2 绿色财税与绿色价格体系改革路线图

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
整合绿色税收与收费	☆	○	◎	◎	●						
扩大绿色税收覆盖范围			☆	○	◎	◎	◎	●			
提高绿色税收税率			☆	○	◎	◎	◎	●			
从价征收绿色税收	☆	○	●								
降低其他税收税率			☆	○	◎	◎	◎	●			

续前表

	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年
调整环境修复支出机制		☆	○	◎	◎	●					
调整环境补偿支出机制				☆	○	◎	●				
调整绿色产业补贴机制		☆	○	◎	◎	◎	●				
调整研究与开发支出机制					☆	○	◎	◎	◎	●	
调整低收入阶层补贴机制				☆	○	◎	◎	◎	●		
提高部分产业竞争性		☆	○	◎	◎	◎	◎	◎	●		
去除过度行政干预					☆	○	◎	◎	◎	◎	●

注：☆代表政策咨询与制定；○代表政策开始实施；◎代表政策调整与完善；●代表政策实施完成。

按照该改革路线图实施绿色财税与绿色价格体系的改革，我们于“十三五”期间先后完成从价征收绿色税收、整合绿色税收与收费和调整环境修复支出机制这三项措施；调整环境补偿支出机制和调整绿色产业补贴机制这两项措施将于“十四五”的第一年完成；扩大绿色税收覆盖范围、提高绿色税收税率和降低其他税收税率这三项涉及税收规模调整的措施将于“十四五”的第二年同时完成，这样也有利于财税部门的预算平衡；“十四五”的第三年将完成调整低收入阶层补贴机制和提高部分产业竞争性这两项改革措施；而在“十四五”的最后两年将先后完成调整研究与开发支出机制和去除过度行政干预的改革措施。

目 录

第一章 我国现行财税体制与 价格形成机制的改革需求

1.1 社会经济与政治背景	1
1.2 当前财税体制症结及解决思路	2
1.3 当前价格形成机制症结及解决思路	3
1.4 针对绿色财税体制和绿色价格体系的已有研究	4
1.5 绿色财税和绿色价格体系统筹改革的基本设计原则	5
1.6 绿色财税和绿色价格体系改革的决策支持需求	7

第二章 决策支持研究之一

——火电绿色价格的理论内涵与政策组成

2.1 中国火力发电的环境排放	9
2.2 中国火力发电的外部性成本	16
2.3 火力发电外部性成本的内部化政策	23
2.4 结论与政策建议	26

第三章 决策支持研究之二

——居民能源消费对价格变动的反应

3.1 引言	27
3.2 居民电力消费	28
3.3 数据和估计结果	30

3.4 结论与政策建议	32
-------------------	----

第四章 决策支持研究之三

——绿色财税政策的通货膨胀效应

4.1 价格传导效应	34
4.2 不同能源税税率提升程度对通货膨胀的影响	35
4.3 税收规模和税收归宿	40
4.4 结论与政策建议	41

第五章 决策支持研究之四

——绿色财税政策对企业竞争力的影响

5.1 提高能源税对不同产业产品价格水平的影响	43
5.2 结论与政策建议	47

第六章 决策支持研究之五

——绿色补贴机制改革对居民的福利影响

6.1 引言	49
6.2 文献综述	50
6.3 投入产出模型和数据说明	52
6.4 实证分析结果	55
6.5 结论和建议	59

第七章 绿色财税与绿色价格体系的 顶层政策设计与改革路线图

7.1 潜在改革政策建议	61
7.2 潜在政策的核心要素分析	63
7.3 改革措施的政治经济学分析	64
7.4 顶层政策设计及改革路线图	65

参考文献	67
------------	----

第一章 我国现行财税体制与 价格形成机制的改革需求

摘要：本章着重分析我国现行财税体制与价格形成机制的改革需求，我们分别从社会经济与政治背景介绍、现行财税体制和价格形成机制的症结及改革思路、已有研究综述、实现绿色财税和绿色价格体系的基本准则和制定相应政策措施的决策支持研究需求等几个方面进行阐述。

1.1 社会经济与政治背景

环境污染的预防和治理是新时期我国政府需要优先处理的议题，近年来我国财税部门不断对环境税、碳税以及资源税等的设立或优化进行讨论，以期能通过这些措施提高空气质量、实现节能减排并实现经济的绿色化。财政部部长楼继伟 2013 年 7 月 10 日在第五轮中美战略与经济对话中，代表中国政府阐明了未来促进能源安全、应对气候变化的财税政策，其中包括：（1）健全绿色税收政策体系，初步构建一整套有利于节能减排和可再生能源发展的税收政策体系，其中，二氧化碳（CO₂）是考虑适时征收的税目之一。（2）加快资源环境制度创新，深化矿产资源有偿使用改革，完善污水处理和排污收费制度，稳步推进排污权有偿使用和交易试点，努力构建促进绿色低碳产业发展的长效机制。（3）建立健全生态补偿机制，围绕推进基本公共服务均等化，完善转移支付制度；建立森林生态效益补偿基金，探索建立跨流域、跨地区生态补偿机制。（4）强化政府绿色采购，完善节能产品和环境标志产品强制采购和优先采购制度，不断扩大新能源和节能环保产品的采购规模。（5）通过设立清洁发展机制基金，积极支持应对气候变化的政策研究和能力建设；继续支持节能减排活动，推动应对气候变化事业的产业化、市场化和社会化发展；此外，积极参与气候变化能源国际合作，为增强发展中国家对气候变化的适应能力和可持续发展作出贡献。^① 这表明我国政府已经启动了对绿色财税体系的顶层设计。

中国有非常强大的政府定价传统，尤其是在资源产品的定价方面，这种定价方式的弱化甚至弱化了财税政策和价格之间的联动关系，导致很多时候财税政策的设计目标没有办法顺利达成。为了实现经济的绿色化，需要对企业 and 居民的投资、生产和消费行为进行引导，这就需要税收政策和价格能够联动起来：（1）如果税收无法传导到价格上，那么企业和居民的行为就不会受到税收政策的影响，税收仅仅成为筹集政府收入的一个工具；（2）税收作为获取公共服务及生态服务的价格也会因时因势而变，

^① 参见 <http://www.ccamgroup.com/CooperationDetail.aspx?id=116&bid=19>。

这种变化只有反映在价格上才能作为一种市场信号引导企业和居民的决策；(3) 财政支出与补贴，某种程度上也可以视为一种价格，也需要通过价格信号引导来改变社会行为；(4) 定价机制的改变，与产业的发展阶段、改革进程紧密相关，随着产业改革进展的深化，定价机制也需要相应的调整及改革。因此，在中国实现财税体制的绿色化改革必须要与价格形成机制的综合配套改革同步进行。

中国经济的发展模式正在转变，经济逐渐由快速增长转入平稳增长的新常态，新一届政府强调包容性增长，也推进了一系列的财税体制改革和价格机制改革，但是财税体制和价格机制仍然需要进一步的衔接和协同，才能向全社会传递清晰、稳定、相互协调一致而非相互冲突的信号，改变企业和居民的投资、生产和消费行为，实现经济的绿色化。

鉴于中国政府已经多次强调要对财税体制和价格体系进行绿色化改革，本书将响应改革号召，对绿色财税体制和绿色价格体系进行顶层设计，明确价税财联动的机制及路线图，为实现我国经济的绿色化改革提供建议。

1.2 当前财税体制症结及解决思路

当前财税体制的主要问题存在于两个方面：一是现有税制设置，特别是资源税和环境税制度的设置，在规范性、税率、涵盖范围、征收方式等多方面存在不合理之处；二是政府现行的不同财税政策在一定程度上具有不一致性，不能很好地提高企业的资源使用效率并激发企业创新活力。

我们可以以资源税为例来分析现行税制设置的不合理之处。一是当前资源税制度存在税费关系混淆、征收不规范的问题。资源税在设立之初是调节开发自然资源的单位因资源结构和开发条件的差异而形成的级差收入，而 1994 年税改把征收范围扩大到所有矿种的所有矿山，不管企业是否赢利都对其普遍征收，使资源税不再单纯地对级差收入进行调节，而是带有根据资源所有权征收补偿收入的效果。也就是说如今资源税的性质既具有原有的资源税调节级差的性质，又具有“资源补偿费”的性质。如此看来，在资源税调节级差收入的作用因其“地方税”的定位而被抵消的情况下，我国资源税和资源补偿费在性质和作用上已基本趋同。这种对具有相近性质和作用的税和费采取不同形式征收的做法，造成了资源税费关系的紊乱并增加了企业的负担。同时，在资源税费并存的局面下，税和费由不同的部门征收，尤其是在收费上，各地管理不一致，缺乏规范性，结果导致各地资源企业的税费负担高低不同，无法在资源企业之间形成一个平等竞争的市场环境。二是针对包括煤炭、石油、天然气等在内的资源征收的税费标准偏低，导致资源的实际使用成本相应过低，难以起到促进资源合理开发利用的作用，也不利于形成合理的资源要素价格。特别地，资源品价格扭曲导致了我国经济发展模式的粗放，定价过低的资源产品长期处于过度消耗的状态，生产过程浪费严重，直接导致了中国的碳排放量过大、单位 GDP 能耗过高等一系列问题（夏晓

华, 2014)。三是我国现行资源税除了石油、天然气和煤炭采用从价计征外(其中煤炭资源税从2014年12月1日起采用从价计征的方式), 其他资源品种仍采用从量计征的方法, 也就是说对这些资源征收固定的税额, 税负与资源价格不挂钩, 在通货膨胀、资源稀缺性增强的过程中导致税负无法同步反映真实资源成本的货币价值, 这在一定程度上造成了资源浪费。四是没有将水资源、森林资源、草场资源等包括到征收范围中, 实现对全部资源的保护。因此, 加快我国的资源税费改革势在必行。应进一步深化现有绿色税费制度改革, 就资源税而言, 主要是针对现行税收制度存在的计征办法不适用、计税依据欠合理、征税范围偏窄的问题进行改革或调整, 主要内容应该包括: 整合资源税与相应的收费项目, 避免重复征收; 全面改革计征方法, 将“从量征收”改为“从价征收”, 以产品金额为单位乘以一定的税率来计算税额, 在资源价格不断上涨的背景下, 将税收与资源市场价格直接挂钩能够起到更大的调节作用; 提高税负水平, 即在现有税负水平基础上进一步提高税率; 扩大征收范围, 将水资源、森林资源、草场资源等纳入征收范围。

由于涉及将外部性成本内部化的税收政策, 绿色财税体制的改革不可避免地会提高企业的税收负担, 理论上这将能够促进企业生产方式的创新及改革, 使其通过减少生产资料投入特别是资源投入的方式来提高生产效率。然而, 通过对已有的资源税试点的分析可以发现, 这种通过财税体制的改革促进企业创新和效率提升的动力机制并没有成为现实, 政府在不同层面的政策不一致性是导致这一结果的重要原因。例如, 资源税作为一种价内税, 其税收征收顺序排在企业所得税之前, 因此资源税制度的改革以及税率的提高虽然能够提高企业的资源使用成本, 但是提高的资源使用成本相应地降低了企业所得税的税基, 使得提升的资源税税率与企业所得税在一定程度上相互抵消了, 减弱了企业进行创新和提升效率的动力。因此在未来的绿色财税体制改革过程中需要对不同政策实现统筹设计, 避免政策之间的目标冲突。

1.3 当前价格形成机制症结及解决思路

我国现行的价格形成机制面临的主要问题有三个: 首先, 许多产品的价格不是以竞争性的方式形成的, 导致价格不能反映生产成本, 垄断等因素人为地扩大了价格和成本之间的差别, 形成了无谓损失; 其次, 大量物品, 尤其是资源型大宗商品, 由于生产和消费过程中的外部性, 其价格同样无法完全反映成本, 导致资源浪费以及福利损失; 最后, 我国在资源产品定价中的过度行政干预导致财税政策目标无法有效地向最终价格传导。

对于非竞争性价格形成的问题, 如果是由商品特性所导致的自然垄断(例如输电服务市场), 那么可以引入透明的成本核算机制, 并结合政府价格管制来制定可以反映真实经济成本的商品价格; 如果排除自然垄断的情形, 则应当降低市场准入门槛和放松价格管制以加强竞争, 通过市场供需主体的互动形成真实的价格。无论是政府的透明管制还是加强市场竞争的改革都必然造成产品价格向下的趋势, 如何减少既得利益