

深化税收制度改革与完善地方税体系研究系列

中国京津冀一体化财政治理 雾霾问题研究

◎ 白彦锋 吴 粤/著

ZhongGuo JingJinJi YiTiHua CaiZheng ZhiLi

WuMai WenTi YanJiu

研问
究题

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

深化税收制度改革与完善地方税体系研究系列

中国京津冀一体化财政治理 雾霾问题研究

◎ 白彦锋 吴 粤/著

ZhongGuo JingJinJi YiTiHua CaiZheng
WuMai WenTi YanJin



问题
研究

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国京津冀一体化财政治理雾霾问题研究 / 白彦锋, 吴粤著. —北京: 经济科学出版社, 2016. 8

(深化税收制度改革与完善地方税体系研究系列)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7239 - 3

I. ①中… II. ①白…②吴… III. ①空气污染 - 污染防治 - 财政管理 - 研究 - 华北地区 IV. ①X51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 213921 号

责任编辑: 凌 敏 张惠敏

责任校对: 杨 海

责任印制: 李 鹏

中国京津冀一体化财政治理雾霾问题研究

白彦锋 吴 粤 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191343 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [lingmin@ esp. com. cn](mailto:lingmin@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 21.5 印张 300000 字

2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 7239 - 3 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

丛书编委会名单

主任：李俊生

委员：白彦锋 何 杨 李 升
任 强 汪 昊

丛书总序

2013年11月，中共十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中提出全面深化改革的总目标——“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。“国家治理”一词第一次写入改革的总目标中。《决定》指出，“到二〇二〇年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”，“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”。对于财税改革，《决定》指出，“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性”。

2015年10月，《国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出，到二〇二〇年全面建成小康社会，是中国共产党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，“十三五”规划必须紧紧围绕实现这个奋斗目标来制定。对于财税改革提出：“深化财税体制改革，建立健全有利于转变经济发展方式、形成全国统一市场、促进社会公平正义的现代财政制度，建立税种科学、结构优化、法律健全、规范公平、

征管高效的税收制度。建立事权和支出责任相适应的制度，适度加强中央事权和支出责任。调动各方面积极性，考虑税种属性，进一步理顺中央和地方收入划分。”

由此可见，深化税收制度改革，是提高国家治理能力和完善治理体系的重要内容，是建立现代财政制度的重要组成部分，是落实“十三五”规划、建成全面小康社会和实现第一个百年伟大奋斗目标的重要任务。

本套丛书作为国家社科基金重大项目“深化税收制度改革与完善地方税体系研究”（项目号：14ZDA028）的阶段性成果，围绕当前我国税制改革和地方税体系完善中的重点、难点问题，在如下领域进行了专题研究。

一、经济治理与房地产税改革研究

对于“经济治理”，《决定》要求：“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，加快转变经济发展方式，加快建设创新型国家，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展。”

我国当前税制在经济治理方面存在一些不足，而房地产税是其中最突出的问题之一。从税制结构来看，以房地产为主的财产税缺失，不利于对存量财产这一重要税源的课税，也不利于发挥房地产税的经济调节作用。从分税制来看，地方政府的税收收入构成也存在不利于地方经济发展的方面：如地方政府主要收入来源于共享税，导致地方政府重视企业、投资和生产，而忽视个人、消费和公共服务，导致地方政府间的税收竞争，不利于经济结构优化。又如与房地产有关的税收大部分都属于流转税，与房地产的交易直接相关。激励地方政府大力发展房地产市场，鼓励房地产投资、交易甚至投机行为，不利于

房地产市场的健康发展和经济结构的优化。再如随着营业税改征增值税的全面推进,营业税这一地方税的主体税种将消失,地方政府将更加严重依赖共享税,这将影响其在经济治理中的独立性和积极性,不利于地方经济的发展;又如随着城镇化的推进,市县一级政府需要提供更多的公共产品和服务,现有地方税收更有利于激发地方政府投资热情,而不是提供更多更好的公共产品和服务的热情。

课题从理论与实践相结合的角度,全面、系统地阐述了房地产税制改革的理论基础,国际经验、制度现状与问题、改革宏观背景、制度框架以及改革效应。课题还围绕我国房产税改革的中长期策略进行了深入研究,如我国基层财政和政府治理的现状、房产税在税制体系应有地位的理论分析、房产税在基层政府治理中发挥作用的机制和要件分析、房产税对基层财政贡献的模拟研究、房产税改革和完善基层政府治理的中长期战略等。

二、社会治理与社会组织税收研究

对于“社会治理”,《决定》要求:“激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理,引导它们依法开展活动。”

社会组织,又称非营利组织或第三部门,是与政府、企业并列的一种社会组织形式。非营利组织在现代国家社会治理中不可缺少。它可以弥补政府在公共产品和服务提供领域

中的失灵，改善公共产品和服务的供给数量和质量。当前，我国的众多改革，如政府职能改革、社会治理改革、事业单位改革、政府购买公共服务改革等一系列改革，都呼唤加快非营利组织改革。我国非营利组织的改革和发展开始进入新的历史时期。政府职能改革的方向是分离不必要的职能，其中一些职能将由非营利组织承接。社会治理的改革，要求社会组织参与并发挥作用，同样离不开非营利组织。事业单位本身即属于非营利组织范畴，但当前我国事业单位仍处于依附于政府和垄断的状态，与相对独立与竞争的非营利组织还有相当距离。政府购买公共服务也有利于缩小政府规模和提高公共服务供给水平，政府购买公共服务离不开公共服务的供给，非营利组织是公共服务供给的重要主体。

非营利组织的发展需要国家相应的政策支持。纵观各国非营利组织相关政策，税收政策是非营利组织发展中的重要政策。非营利组织的发展与税收政策的关系尤为密切。由于我国非营利组织发展较晚，我国相关的税收制度仍处于发展完善时期，目前存在的问题较多。课题对于我国非营利组织在社会治理中的作用、与税收的关系、非营利组织税收政策中存在的问题，以及美国、日本、德国等国的非营利组织税收政策及管理经验等进行了研究，并对完善我国非营利组织税收政策提出相应的政策建议。

三、生态治理与环境税研究

关于“生态治理”，《决定》要求：“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。”

税收在生态治理中的作用，集中体现在绿色税制的建设

上。绿色税制是以保护环境,推进绿色生产和消费为目的,建立开征以保护环境为目的的税收制度。中国在经济迅速增长的同时,伴随着环境的高消耗、高污染问题,为实现可持续发展,建立生态文明社会,必须充分利用税收等手段加以调节。因此,在中国进行绿色税制改革具有重要意义。

近年来,全国频现的、大范围、持续的雾霾天气给人们的出行和健康造成极大困扰,而雾霾天气的根本原因是污染物排放量大。与此同时,交通拥堵问题日益成为困扰北京、上海、广州乃至全国城市和社会发展的主要问题之一,并在一定程度上加剧了城市大气污染。在深化税制体系改革的背景下,如何全面发挥环境税的调节功能,在兼顾区域资源禀赋差异的基础上因地制宜,以及在完善地方税体系下环保税的角色分配等问题是值得探讨的重要问题。此外,环境税征管问题是推动环境税开征中的重点、难点问题。环境税征管是一项系统且复杂的工作,不仅需要专业技术人员利用各种监测设备花费较长时间对污染排放浓度进行测量、对环境资源的破坏程度及固定的大排放源进行定期监测和追踪监测,还要考虑测度和税款征收之间的衔接和过渡。环境税如何征收、如何管理、该向哪些主体征税,学术界还存在诸多争议。因此,为了弥补环境税研究中的薄弱环节,确保环境税顺利开征以解决其后顾之忧,对我国开征环境税征管问题进行研究十分重要。课题对上述环境税相关问题进行了研究。

四、全球治理与国际税收规则研究

关于“全球治理”,《决定》要求:“适应经济全球化新形势,必须推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合,促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合,加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势,以开放促改革。”

参与国际税收规则的制定是中国参与全球治理的重要内容。2013年G20会议通过“税基侵蚀与利润转移”(Base erosion and profit shifting, BEPS)行动方案,意味国际税收规则将重新改写,从防止征税转移到防止双重不征税。同时,国际税收协调也从国际税收协定在征税权的协调逐步深入到国内具体税制的协调。2013年8月,中国正式签署《多边税收征管互助公约》,正式加入全球反避税联合行动,也使得中国在税收情报交换、税收透明度上面临空前巨大的国际压力。

截至2013年4月,我国累计实际吸收外资金额1.3万亿美元,在全球排名中居第二位。大量的外资引入为我国经济的腾飞注入了强劲动力,然而在从中国市场获取巨额利润的同时,跨国公司通过转移在华利润而给我国也造成了巨大的税收损失,使得吸引外资导致的投资增加、技术进步和效率改善等多方面的利益,不是以更适用产品和较低价格的形式转移给我国的生产者和消费者,而是以较高利润的形式被跨国公司吸收。同时,随着对外投资的迅速增长,中国将培育出自己的跨国公司,出于经营和管理的需要也具有利润转移的动机。因此,深入研究跨国公司利润转移行为及其影响因素,对于有效制定吸引外国投资、促进对外投资战略和加强反避税管理具有重要意义。课题利用跨境资本流动的数据对国际税收规则变化的原因和影响进行研究,同时还从经济学角度分析中国应对新变化提出的市场溢价、成本节约等地域特定优势,为我国国际税收制度的完善提供更多的理论支持。

尽管课题组成员竭尽全力,但因水平有限,我们的研究成果仍有一些不尽如人意之处,敬请读者给予批评指正。

李俊生

2016年1月

前言

一、雾霾——公共财政必须关注的问题

雾霾，很多时候是看得见，却摸不着。记忆之中，中国的雾霾问题源自大约 2011 年美国驻北京大使馆的“搅局”。^①对于北京的雾霾问题，我们首先是觉得其在“扇阴风，点鬼火”，但是很快，雾霾就发展到了我们用肉眼可以感知的程度。

雾霾，首先应该是一个“公共产品”问题。

如何治理雾霾呢？这是一个异常复杂的问题。要治理雾霾，首先要弄清楚其来源和成因。环保部表示，^② 2014 年，全国重污染天气尚未得到遏制，一些非重点省份 PM10 浓度不降反升。京津冀区域 13 个地级以上城市有 11 个排在污染最重的前 20 位，京津冀仍然是污染最重的区域。目前对大气影响比较大的烟尘、粉尘、挥发性有机物尚未纳入总量控制，在“十三五”规划中，将会进一步完善和改进。

诚然，雾霾问题可能会与气候和地理因素有关。如长三角、珠三角，地处南方，空气湿润，雨水充沛，雾霾问题因此改善不足为奇；而京津冀地区地处北方，天干物燥，雾霾

① 杨晨：“雾霾”之争或源于美国大使馆 [DB/OL]. 中国经济网, 2013-02-02.

② 2014 全国 74 城市仅 8 个空气质量达标 [N]. 解放日报, 2015-02-22.

问题居全国之首，似乎情有可原。但是，雾霾问题在现阶段的突出表现，有天灾，更应该归咎于人祸。2014年以来，我国社会经济发展已经进入“新常态”，经济由高速发展转为中高速发展；国家统计局发布《2013年国民经济和社会发展统计公报》显示2013年全国GDP为56.88万亿元人民币，同比增长7.07%，其中第一产业、第二产业和第三产业分别占比为10%、43.9%和46.1%。第三产业GDP占比首次超越第二产业。经济发展对雾霾滋生的压力在减弱。然而，“病来如山倒，病去如抽丝”，雾霾问题的根本缓解应该不是一蹴而就的。

二、本书的主要内容

第一，直击“雾霾问题”，分析其成因及治理之策。

第二，既然京津冀是我国雾霾最为突出的地区，那么本书试图将我国的雾霾治理问题与京津冀地区之间的协同发展问题结合起来研究。

第三，雾霾问题的产生与中国经济发展模式密切相关。经济发展当中最相关的因素又与能源消耗问题密不可分。工业、建筑、交通作为我国三大能耗领域，本书立足于马海涛教授主持的北京市哲学社会科学课题《北京市交通可持续发展研究——基于财税政策角度的分析》（11JGB088），对北京市的交通可持续发展问题加以重点论述。

三、本书的主要特点

第一，对“雾霾”问题的财税视角研究。雾霾问题，成因复杂，我们的分析很难将其“一网打尽”。在当今技术进步日新月异的背景之下，与智能交通、智慧城市、能源互联网等都紧密相关。本书的分析从社会公众关注的“雾霾问题”入手，将落脚点放在“财税政策治理体系”的研究上。

党的十八届三中全会提出，财政是国家治理的基础和重要支柱，要建立科学的财政体制、构建现代财政制度。本书试图深入探究我国雾霾问题深层次的财政体制、税收政策等方面的原因。

第二，当前，我国正处于经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期这样“三期叠加”的新常态之下，“雾霾”问题其实是我国社会经济发展诸多问题的综合反映、深层次问题的表观呈现。“雾霾”实际上是在承前启后。承前，是因为雾霾问题是我国过去粗放式经济发展模式的发展后果和综合体现；启后，是因为我国经济发展逐渐步入“小康”、2020年全面建成小康社会。过去人们“宁愿撑死，不愿饿死”，而现在追求更加优美的发展环境已经成为人们的共识。如果在本书的研究当中，我们能够将“雾霾”问题看做是我国社会经济发展综合病症观察的“切入点”，以此打开完善我国财税国家治理体系“大门”，将是本书追求的最高目标。

对于“雾霾”问题的财税关注，尽管我们是有感而发，尽管我们试图构建起一个完整的研究体系，但是，雾霾问题涉及环境、经济等多方面、多层次的问题，从京津冀协调发展到交通可持续发展，林林总总、枝枝蔓蔓，跨越很大。我们在写作的过程中，深感驾驭的难度。将其写得“散漫”，可能成为本书最大的隐患所在。

四、致谢

本书受到国家社科基金重点项目《我国雾霾成因及财政综合治理问题研究（15AZZ010）》、北京市哲学社会科学规划重点项目“推进北京市生态文明建设的依法治理研究”（15FXA002）、中央财经大学青年创新团队“中国生态文明

建设中的能源财政问题研究”和“中财—鹏元地方财政投融资研究所”的资助；本书为国家社科基金重大项目《深化税收制度改革与完善地方税体系研究（14ZDA028）》阶段性成果。

本书由我和我的博士生吴粤共同撰写完成。在本书的撰写过程中，得到了张静、邱璇璇、张维霞、乔路、孟雨桐、朱梦柯、王建保、李思畅等同学的大力支持，在此一并表示感谢。

白彦锋

2016年5月

目 录

第一章 导论	1
一、问题的提出	1
二、文献综述	4
三、本书的研究思路	19
第二章 雾霾问题研究	20
一、中国雾霾现状	21
二、雾霾成因分析	24
三、北京地区大气污染现状	35
四、雾霾治理的意义	38
五、雾霾治理的国际案例	41
六、雾霾治理难点分析	50
七、结语	55
第三章 基于财税视角的京津冀协同发展研究	56
一、京津冀三地发展历史回顾	59
二、京津冀区域经济社会发展现状	75
三、京津冀协同发展存在的问题以及国内外区域经济发展典型 案例示范	86

四、京津冀协同发展的财税政策建议	101
五、结语	109
第四章 京津冀联合治理雾霾研究	111
一、京津冀区域大气霾污染现状和成因	114
二、京津冀协同发展和联合治理雾霾关系研究	119
三、首都地区雾霾治理的成果与不足	122
四、京津冀联合治理雾霾难点分析	125
五、京津冀联合治理雾霾财税政策建议	130
六、结语	145
第五章 交通拥堵治理的理论基础	146
一、“公共悲剧”和“公地悲剧”	146
二、外部性的解决路径	149
三、地方公共产品供给：蒂布特模型	154
四、当斯定律和道路交通的博弈分析	156
五、新型公共产品理论	158
第六章 交通拥挤与雾霾的关系	161
一、交通拥挤造成的大气污染	161
二、VAR 模型介绍与分析	162
第七章 交通拥挤收费：福利分析的视角	169
一、拥挤收费理论	169
二、交通拥挤的福利分析	173
三、拥挤收费的国际实践	178

四、国内公众反对拥挤收费的原因及化解途径	179
五、拥挤费开征前后的福利变化模型	183
六、开征交通拥堵费的必要性和可行性	183
 第八章 车船税费体系改革	188
一、我国目前的车船税费体系	188
二、车船税的改革	189
三、车船税费体系存在的问题	192
四、国外车船税费体系	201
五、车船税费体系的改革建议	202
 第九章 财政支出政策——交通补贴政策的可持续性分析	208
一、公共交通的理论界定	209
二、北京市公共交通补贴的现状存在的主要问题	222
三、北京市公共交通财政补贴的增长态势和不可持续性的实证分析	226
四、对缩减北京市公共交通财政补贴的建议	234
 第十章 限购政策的财政外溢效应分析	240
一、我国汽车税费概况	241
二、北京市的机动车拥有量现状	243
三、一手车市场因“限堵政策”带来的财政外溢效应分析	244
四、二手车市场因限车令带来的财政外溢分析	247
五、汽车相关产业市场因限车令带来的财政溢出效应分析	248
六、从政府间税收竞争角度看北京市限车令带来的财政地区溢出现象	249