

发展低碳经济的 财税政策研究

FAZHAN DITAN JINGJI DE CAISHUI
ZHENGCE YANJIU

浙江省财政学会 编



中国财政经济出版社

发展低碳经济的财税政策研究

浙江省财政学会 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发展低碳经济的财税政策研究/浙江省财政学会编. —北京:
中国财政经济出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9158 - 0

I. ①发… II. ①浙… III. ①财税 - 金融政策 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 095735 号

责任编辑: 袁中良

责任校对: 徐艳丽

封面设计: 郁佳

版式设计: 汤广才

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 9.875 印张 234 000 字

2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 26.00 元

ISBN 978 - 7 - 5005 - 9158 - 0/F · 7960

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

“发展低碳经济的财税政策研究”

课 题 组

牵头单位：

浙江省财政学会、财税政策研究室

课题参加单位：

财政部科研所税收研究室

辽宁省财政学会、科研所

湖南省财政学会、科研所

江苏省财政学会、科研所

福建省财政学会、科研所

课题指导：

刘尚希 魏跃华

课题负责人：余丽生 张学诞

课题组成员：

浙江省财政学会、财税政策研究室：

冯 健 虞 斌

辽宁省财政学会、科研所：

王振宇 连家明 陆成林

湖南省财政学会、科研所：

欧阳煌 唐建华 张向阳 迟莹莹

江苏省财政学会、科研所：

李豫平 张云天 蒋鸿雁

福建省财政学会、科研所：

唐金倍 郑 曦 王 芬

财政部科研所税收政策研究室：

孙 钢 邢 丽 李 铭 胥 玲 梁 季 许 文

施文波

前 言

随着全球气候变暖、环境恶化、资源日趋衰竭，探寻新的经济发展模式以控制全球气候加剧变暖，保证人类的可持续发展成了当前世界共同亟待解决的现实问题。低碳经济是以低能耗、低污染、低排放为基础的经济模式，是人类社会继农业文明、工业文明之后的又一次重大进步。低碳经济实质是能源高效利用、清洁能源开发、追求绿色 GDP 的问题，核心是能源技术和减排技术创新、产业结构和制度创新以及人类生存发展观念的根本性转变，其最终目的是通过更少的自然资源消耗和更少的环境污染，获得更多的经济产出，创造更高的生活标准和更好的生活质量。低碳经济的概念自 2003 年由英国提出以后，迅速得到全球的认可，发展低碳经济在全球已经基本形成共识，是符合全球环境利益和人类可持续发展要求的发展模式。

长期以来，我国走的是一条高物耗、高能耗、高污染、低技术含量的粗放式发展道路，能源、资源加速枯竭，生态环境承受能力进一步减弱，从而导致经济发展的协调性、可持续性难以为继。寻求新的经济发展模式，加快经济发展方式转变，成为当前我国迫在眉睫的问题。作为新的经济发展模式，低碳经济主要是通过积极的产业结构调整，优化能源结构，大幅度提高能源利用效率，降低经济的碳强度，大规模使用可再生能源与低碳能源，大范围研发温室气体减排技术，建设低碳社会，维护生态平衡。

发展低碳经济有利于突破我国经济发展过程中资源和环境瓶颈性约束,走新型工业化道路;有利于顺应世界经济社会变革的潮流,形成完善的促进可持续发展的政策机制和制度保障体系;有利于推动我国产业升级和企业技术创新,打造我国未来的国际核心竞争力;有利于推进世界应对气候变化的进程,树立我国对全球环境事务负责任的发展中大国的良好形象。总之,发展低碳经济为节能减排、发展循环经济、构建和谐社会提供了操作性诠释,是落实科学发展观、建立节约型社会的综合创新与实践,是一场涉及生产方式、生活方式和价值观念的全球性革命,更是我国转变经济发展方式的一个必然选择。

2007年6月,我国正式发布了《中国应对气候变化国家方案》,并明确主张发展低碳经济、研发和推广低碳能源技术、增加碳汇、促进碳吸收技术发展。这一方案的发布,表明了我国革新发展模式,推进低碳经济发展,加快经济发展方式转变的决心。财税政策作为政府的重要调控手段,可以而且应该对低碳经济的发展产生巨大的促进作用。低碳经济作为新兴事物,不少方面还在探索当中。因此,如何发挥财税政策作用,促进低碳经济的发展成了我们迫切需要研究的重大课题。

2010年,由浙江省财政学会、财税政策研究室牵头,辽宁省、湖南省、江苏省、福建省财政学会、科研院所和财政部科研所税收政策研究室参加,联合承担了中国财政学会、财政部科研所下达的“发展低碳经济的财政政策研究”协作课题。同时,为了更好地完成课题研究,牵头单位浙江省财政学会、财税政策研究室还组织了浙江省部分院校和有关单位参加了本课题研究,举办了一次“发展低碳经济与财政政策”学术沙龙,从发展低碳经济的现实意义、政策工具、国际经验以及发展低碳经济的实践与思考等方面进行了深入的交流和探讨。在课题组全体同志的共

同努力下，顺利完成了课题研究任务。整个课题由1个总报告、5个分报告和11个专题报告组成，由牵头单位负责编辑出版。浙江省财税政策研究室的余丽生、冯健、虞斌、卢名辉同志对课题报告进行了编审，余丽生同志对全书进行了总纂。本书的出版得到了中国财政经济出版社的大力支持，在此谨表谢意。

由于编者水平有限，本书如有不妥和不完善之处，敬请读者批评指正。

编 者

2011年3月

目 录

上 篇

发展低碳经济的财税政策研究

……………《发展低碳经济的财税政策研究》协作课题组（1）

浙江省发展低碳经济的财税对策研究

……………浙江省财政厅课题组（27）

辽宁发展低碳经济的财政政策研究

……………辽宁省财政科学研究所课题组（55）

湖南省发展低碳经济、促进结构转型的财税政策研究

……………湖南省财政科学研究所课题组（87）

江苏发展低碳经济的财政政策研究

……………江苏省财政科学研究所课题组（114）

福建发展低碳经济的财政政策研究

……………福建省财政科学研究所课题组（129）

下 篇

促进低碳经济三种基本政策手段的经济学分析

……………浙江财经学院课题组（154）

能源低碳化的变迁路径与财政压力

..... 浙江大学课题组 (175)

低碳革命与制碳性财政政策

..... 浙江师范大学课题组 (197)

基于低碳经济视角的我国财政政策研究

..... 浙江师范大学课题组 (210)

低碳物流发展的财税政策探讨

..... 浙江师范大学课题组 (220)

国外财政政策对浙江发展低碳经济的启示

..... 浙江大学课题组 (230)

浙江省促进低碳经济的财税政策研究

..... 杭州电子科技大学课题组 (245)

低碳发展政策比较与浙江减排政策选择

..... 浙江工商大学课题组 (265)

促进低碳经济发展的财税政策思考

..... 浙江省上虞市财政局课题组 (280)

关于西湖区发展低碳经济的思考

..... 浙江省杭州市西湖区财政局课题组 (288)

促进发展低碳经济的财政政策研究

..... 浙江省衢州市衢江区财政局课题组 (297)

上 篇

发展低碳经济的财税政策研究

《发展低碳经济的财税政策研究》协作课题组

低碳经济是解决气候变暖和经济发展之间矛盾的有效途径。近年来，欧美发达国家积极发展低碳技术，大力倡导低碳革命，并以此推进世界能源、科技、贸易等产业政策的重大调整。低碳经济日益受到世界各国的关注和重视。面对低碳经济的变革，我国作为处于工业化和城市化进程加速推进的发展中大国，机遇与挑战并存。如何立足我国国情，借鉴国际经验，制定符合我国现阶段发展要求的财税政策以促进低碳经济的发展，值得深入思考和研究。本文从阐述我国低碳经济的特定内涵入手，在实际调研的基础上分析了我国发展低碳经济的探索与挑战，就发展低碳经济的财税政策提出了相关政策建议。

一、低碳经济的内涵及意义

全球气候变暖对人类生存和发展提出了严峻的挑战，二氧化碳的全球减排是人类必须的选择。在此背景下，“低碳经济”、“低碳发展”、“碳足迹”、“低碳技术”、“低碳生活方式”、“低碳城市”、“低碳社会”、“低碳世界”等一系列新概念、新政策应运而生。由此而产生了能源与经济以至价值观的大变革，这种变革的最终结果将为人类迈向生态文明指出一条新的路径，即：摒弃 20 世纪的传统增长模式，直接应用新世纪的创新技术与创新机制，通过低碳经济模式与低碳生活方式，实现经济社会可持续发展。

（一）低碳经济的内涵

国际上将低碳经济定义为“人类通过技术手段和制度设计，降低化石能源（主要是煤、石油、天然气）的消耗，减少温室气体的排放，遏制全球气候变暖，从而减少由此带来的各类自然灾害的发生和生态环境的恶化，保护人类的生存安全。”不难看出，低碳经济既是一种经济发展理念，也是一种以低能耗、低污染、低排放为基础的经济发展模式。低碳经济的目标是控制碳排放，维持生物圈碳平衡；其实质是能源高效利用、清洁能源开发和绿色 GDP；其核心涉及能源技术、减排技术创新、产业结构和制度创新。可以说，低碳经济是人类社会继农业文明、工业文明之后的又一次重大进步。

“低碳经济”作为一个与气候变化相联系的范畴，最早可追溯到 20 世纪 60 年代。作为一个正式概念的提出，则源于 2003

年英国的能源白皮书《我们能源的未来：创建低碳经济》。此后，在巴厘路线图中被进一步肯定。但是，十多年来，国际社会对其并没有给予充分重视。而 2008 年，美国次贷危机引发的全球金融危机才最终把低碳经济发展模式推向世界。不难看出，低碳经济的产生与发展是一个渐进的过程，并且与世界政治经济形势变化密切相关。因此，由于经济发展阶段和国情的差异，各国发展低碳经济既有需求的共同性，也有步伐、举措的差异性。

1. 发达国家发展低碳经济的内涵。虽然低碳经济是近年来提出的一个新概念，但从“低能耗、低排放和低污染”的概念来看，很多发达国家自 20 世纪 70 年代以来就已经开始走低碳路线了。这主要是因为工业革命之后，全球经济开始快速增长，能源消耗持续上升。大量化石能源的使用使得环境污染越来越严重，尤其是温室气体二氧化碳的排放量急剧上升，全球气候变暖，冰川积雪减少，海平面上升。进入 20 世纪后期，随着人类活动范围不断拓展和程度不断加深，环境问题日益突出，人们愈加认识到气候变化问题的严重性，低碳经济正是在这样的背景下产生。

2003 年，英国发布了政府白皮书《我们能源的未来：创建低碳经济》，首次提出“低碳经济”的概念，并将实现低碳经济作为英国能源战略的首要目标。自英国提出低碳经济之后，德国、意大利、欧盟、日本、澳大利亚、美国等纷纷提出了低碳发展政策，低碳经济成为减缓气候变暖与实现可持续发展的主要途径和必由之路。

从《联合国气候变化框架公约》到《京都议定书》，再到 2009 年底的《哥本哈根协议》，国际气候合作框架正在形成，为开展节能减排、发展低碳经济打下了坚实的基础。截至目前，所有发达国家都提出了中期减排目标，主要发展中大国也提出了自

已减缓行动的目标。如,欧盟承诺到2020年将温室气体排放量在1990年的基础上减少20%。日本提出减排长期目标是到2050年温室气体排放量比目前减少60%~80%。以欧美为主的发达国家开始采取一系列实际行动向低碳经济转型。英国先后引入了气候变化税、气候变化协议、排放贸易机制、碳信托基金等多项经济政策,推动低碳经济发展;丹麦、芬兰、荷兰、挪威、意大利和瑞典等国,对燃烧产生二氧化碳的化石燃料已开征碳税;德国、日本和奥地利等国也相应引入了能源税和碳税制度;美国正在投入巨资研发低碳技术,最近发布实施的《能源政策法》,为发展低碳经济提供了法律保障。

对于已经完成工业化进程的发达国家来说,发展低碳经济不仅是转变经济发展方式的要求,也是发达国家在其世界主导地位遭受新兴国家挑战后,试图利用科技话语和法律话语来继续管控世界的新方式,进而成为约束新兴国家经济和社会发展的一种手段。

2. 发展中国家的低碳经济内涵。与发达国家所处的发展阶段不同,发展中国家正处于工业化、城市化、现代化加速推进的能源需求快速增长阶段,发展问题仍然是发展中国家当前面临的主要问题,这决定了发展中国家与发达国家在对低碳经济模式理解上必然存在着一定差异。《联合国气候框架公约》所提出的发达国家和发展中国家在应对气候变化问题中应遵循“共同但有区别”的原则实质上也为这种差异提供了理论支撑。

中国作为世界上最大的发展中国家之一,对低碳经济内涵的理解应该更深刻、更丰富、更符合中国经济发展特定阶段的实际需要。中国国情决定着应该走具有中国特色低碳经济的道路,从而为低碳经济赋予了崭新的内涵。

中国低碳经济的内涵应包括以下几个方面:一是清醒认识我

国仍处于工业化加速推进中，发展仍是第一要务；二是强调整节能优先，逐步转变以化石能源为主的能源结构，积极发展包括太阳能、风能、地热能、生物质能、水电与核电等绿色能源、新能源；三是坚持“共同但有区别”的原则参与低碳经济的国际合作。

表1详细阐述了发达国家与发展中国家发展低碳经济内涵的差异，这种差异也是低碳经济的特征之一。

表1 发达国家与发展中国家低碳经济内涵的差异

项 目	发达国家	发展中国家
发展阶段	完成工业化	工业化进程中
增长速度	强调经济增长质量	在保证经济增长的基础上，注重增长质量
碳减排量	强制减排	自主减排
主要能源	可再生资源，太阳能	逐步转变以化石能源为主，发展新能源
消费模式	低碳消费模式	向低碳消费模式过渡
实现路径	国际合作	需要发达国家的资金和技术援助
实现目标	转变经济发展方式，同时 争夺世界政治经济话语权	转变经济发展方式

（二）低碳经济的特征

作为一种前沿的经济发展模式和一场关系国家权益的全球性革命，与以往的经济形态（如高碳经济、工业经济、循环经济等）相比，低碳经济具有先进性、创新性、区别性和阶段性四个主要特征。

1. 先进性。传统经济具有高排放、高能耗、高污染的特征，低碳经济则强调更高的碳生产率，即每单位碳排放所产生的GDP或附加值更高。同时，发展低碳经济要遵循市场经济原则，

不能为了减排而明显降低人们的生活质量和福利水平。这与可持续发展的内在要求相一致，具有明显的先进性。

2. 创新性。传统经济特别是工业化时代以来，主要以 GDP 的多少来衡量经济发展程度，对经济发展的质量考虑的较少。虽然近年来也有一些新的提法出现，如循环经济、绿色经济等，但与传统经济没有本质上的差异。低碳经济则强调对碳的排放进行计量，引入了碳排放的指标来衡量经济发展质量，通过技术创新来实现低碳化的目标，势必会带动并形成社会各个行业的新技术研发应用的创新潮流。

3. 区别性。低碳经济是相对于高碳经济而言的，强调的是碳排放量的降低。作为最主要的温室气体二氧化碳排放到大气后，少则 50 年长则 200 年不会消失，是与人类的工业化进程密不可分的。联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）已经证明，发达国家在其 200 多年工业化进程中排放大量温室气体是气候变化的主要原因。因此《联合国气候变化框架公约》明确规定，发达国家对二氧化碳等温室气体的排放负有不可推卸的历史责任，发达国家与发展中国家应该坚持“共同但有区别的责任”原则进行碳减排。一方面要求每个国家都要承担起应对气候变化的义务，另一方面强调“区别”，即发达国家要对其历史排放和当前的高人均排放负责。由于发展中国家仍处在以“经济和社会发展及消除贫困为首要和压倒一切的优先事项”的阶段，发达国家应该率先减排，并给发展中国家提供资金和技术支持；发展中国家在得到发达国家技术和资金支持下，采取措施减缓或适应气候变化。

据此，可以认为，发达国家和发展中国家的“低碳经济”应有所差异，所承担的应对气候变化的责任也不同。

4. 阶段性。与传统经济一样，低碳经济归根结底是一种经

济形态。在当今的气候环境和能源条件下，低碳所代表的提高能源利用率、开发新能源、调整经济发展结构，贴合了人类的发展要求。如果低碳经济发展的顺利，新能源能够满足社会发展的需求，气候环境问题也得到了较好的解决，随着经济的发展，低碳经济的核心目标必然会发生转移和改变。在渡过了当前的发展阶段之后，将会产生出更高的经济发展目标和追求。

（三）我国发展低碳经济的意义

我国发展低碳经济既有助于实现经济的可持续发展和经济发展方式的转变，更有助于顺应世界经济发展潮流，推进世界应对气候变化的进程，争夺未来低碳经济话语权。

1. 发展低碳经济有助于实现可持续发展。可持续发展是“既要满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”，是人类发展的最终目标。低碳经济强调“低能耗、低排放和低污染”的经济发展模式，也是为了统筹人与自然的和谐发展，促进经济、社会、生态三位一体协调发展。可以说，可持续发展和低碳经济发展的内涵是高度统一的。发展低碳经济有利于突破我国经济发展过程中资源、环境的瓶颈性约束，走新型工业化道路；有利于推动我国产业升级和企业技术创新，打造未来的国际核心竞争力；更有利于促进我国可持续发展政策机制和制度保障体系的形成；是应对全球气候变化的根本途径，也是我国经济可持续发展的内在需求。

2. 发展低碳经济有助于转变经济发展方式。就经济发展方式而言，低碳经济以低能耗、低污染、低排放为基础，通过能源技术、减排技术创新、产业结构和制度创新，低碳经济控制碳排放，创造绿色 GDP。这与我国转变经济发展方式的要求是一致的，发展低碳经济为我国实现经济发展方式的根本转变提供了良