

CS
中税出版

促进循环经济发展的 税收政策研究

关小虎 ■ 著

*A study on tax policies promoting the development
of Circulareconomy*

中国税务出版社

促进循环经济发展的 税收政策研究

关小虎 著

*A study on tax policies promoting the development
of Circulareconomy*

中国税务出版社

图书在版编目(CIP)数据

促进循环经济发展的税收政策研究/关小虎,林颖著. - 北京:
中国税务出版社,2008.12
ISBN 978-7-80235-297-1

I. 促… II. ①关…②林… III. 自然资源-资源经济学-税收管理-
财政政策-研究 IV. F810.422 F062.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 179084 号

版权所有·侵权必究

书 名: 促进循环经济发展的税收政策研究

作 者: 关小虎 著

责任编辑: 庞 博

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号(国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@tom.com

发行部电话: (010)63908889/90/91

邮购直销电话: (010)63908837 传真: (010)63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 14.25

字 数: 224000 字

版 次: 2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80235-297-1/F·1217

定 价: 28.00 元

如发现印有装错误 本社发行部负责调换

内 容 提 要

循环经济是指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称。^①党的十七大报告在提到“实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求”时指出：“循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。”十一届全国人大常委会第四次会议表决通过《循环经济促进法》，该法将于2009年1月1日起施行。循环经济是按照自然生态物质循环方式运行的经济模式，是按照经济学原理和生态学规律组织起来的一种新型经济形态，它要求用生态学规律来指导人类社会的经济活动。^②循环经济以资源节约和循环利用为特征，也可称为资源循环型经济。循环经济思想的萌芽可以追溯到环境保护兴起的20世纪60年代，当时美国经济学家鲍尔丁（Kenneth E. Boulding）提出了“宇宙飞船理论”。20世纪80年代国际社会逐步形成了可持续发展和清洁生产战略思想。20世纪90年代以后，随着环境革命和可持续发展战略成为世界潮流，开始形成将清洁生产、资源综合利用、生态设计和可持续消费等融为一体的循环经济战略思想，并正在成为环境与发展领域的一个主流思潮。从可持续发展到循环经济，反映了人类社会正在不断寻求与自然相和谐的发展道路。

循环经济遵循减量化原则、再利用原则和资源化原则，这些原则

① 参见《中华人民共和国循环经济促进法》，2008年8月29日第十一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过，中国人大网，<http://www.npc.gov.cn>

② 参见《循环经济发展中的政府行为作用分析》，李云燕，《经济与管理》，2008年第8期。

构成了循环经济的基本思路。循环经济的提出,是人类对难以为继的传统发展模式反思后的创新,是对于人与自然关系在认识上不断升华的结果。循环经济把整个经济系统作为生态系统的一个特殊形式和部分来看待,基于这一出发点,改进经济系统使之能与生物圈兼容,以能最终持久生存下去,就成为研究与发展循环经济的根本目的。循环经济就是要借助于对生态系统和生物圈的认识,特别是产业代谢研究,找到能使经济体系与生物生态系统“正常”运行相匹配的可能的革新途径,最终就是要建立理想的经济生态系统。循环经济已经在一些发达国家取得了一些成功的经验,包括企业层次污染最小化、企业间废弃物的交换和传递,还有产品生产过程中和消费过程中物质和能量的循环。循环经济就是立足于循环型企业、生态工业园区、循环型城市和循环型区域,通过立法、教育、文化建设以及宏观调控,在全社会范围内树立天人调谐观念,实现可持续发展。

在现阶段,许多国家和地区的经济发展模式仍然以生产过程末端治理为主,其理论依据,前期主要是庇古的“外部效应内部化”理论,提出通过征收“庇古税”来达到减少污染排放的目的;后期主要是“科斯定理”,指出只要产权明晰,就可以通过谈判的方式解决环境污染问题,并且可以达到帕累托最优。这些理论为早期的环境经济学研究提供了理论分析的基础,即“污染者付费原则”的确定。这一模式曾经对于遏止环境污染的迅速扩展发挥了历史性作用。但是,环境恶化、资源枯竭难以从根本上得到遏止。所以,面对我们赖以生存的各种可用资源逐渐从稀缺走向枯竭的现状,可持续发展和循环经济已经成为一种发展导向,同时也已经成为政府制定政策的一个重要决策因素。

在这种发展观的大背景下,近几年来在可持续发展和循环经济领域出现了一些经济学家,尤其是公共财政学家、材料学家、环境学家等共同感兴趣的问题。对经济手段在可持续发展中如何起作用的讨论已经引起了重视,其中税收手段已成为实现可持续发展和循环经济的一个有吸引力的工具。并且,2008年8月29日,十一届全国人大常委会第四次会议表决通过的《循环经济促进法》明确规定,国家对促进循环经济发展的产业活动给予税收优惠。该法专门设立了“激励措施”一章,其中对相关税收扶持政策进行了原则性规定。《循环经济促进法》的制定和出台实施,将会增强现有税收激励政策的刚性,同

时也为我国下一步继续制订有利于循环经济发展的税收政策及法律法规提供依据。因此,本书的选题“促进循环经济发展的税收政策研究”力图探索利用生态税收这一经济手段促进循环经济发展的可能性和有效性。本书试图在可持续发展理论指导下,在对西方生态税收理论研究作出总结,并对我国传统的税收理论研究进行重新认识的基础上,系统地研究循环经济发展中的税收政策问题,重点则放在用循环经济的理念完善我国税收制度、对清洁生产和生态工业园发展有重大影响的生态税收政策上。即以生态税收为着力点论述税收在循环经济发展中的作用,并对我国的循环经济税制建设提出一些建议。

本书共分为七章。

第一章导论主要对本书的选题背景、选题理论和现实意义作出说明,并对本书研究的主题和内容先作概括的描述,在此基础上最后对本书的主要研究方法进行说明。

第二章着重研究循环经济思想的来源和发展及循环经济建立的现实背景,重点论证循环经济的经济学解释、循环经济的原则和特征,其作用机理是什么。这一章也是为以后几章具体论述循环经济的实践问题和税收政策的设计作理论上的铺垫。

第三章在分析我国发展循环经济的必要性和可行性的基础上,提出了循环经济的结构和清洁生产、生态工业园区、城市层次的废弃物再生利用和可持续消费这四个层次,并对国外对循环经济的探索及国际组织发展循环经济的实践做了探讨,由此归纳出对我国有用的借鉴与启迪。此外,还从对我国循环经济发展面临的形势、我国主要废弃资源循环利用的产业化状况的分析出发,论述了政府职能在发展循环经济中的转变与创新以及我国循环经济立法的现状及评价建议,试图总结出对我国循环经济政策建设有参考意义的结论。

第四章从环境税收的经济原理出发,对有关循环经济政策的理论进行了探讨。作为环境经济手段的两个重要方面,“庇古税”和科斯手段是环境税收研究的基础。因此,在马歇尔外部经济思想的基础上,重点阐述了“庇古税”及其税率、税基和特点,并分析了“庇古税”实现的困难和庇古税收思想的进一步发展。还对科斯定理的内容、含义以及对科斯定理的批评进行了论述,从而为以后章节循环经济税收政策的探讨打下了基础。

第五章首先分析了国外促进循环经济发展的税收政策目标、原则、

难点及解决措施,以此为指导,介绍了国外在促进循环经济发展税制建设处于前列的主要国家的实践探索,包括美国有关循环经济的税收政策实践和欧盟绿色税费的现状与特征,力图总结出对我国促进循环经济发展的税收政策有借鉴价值的经验。

第六章首先分析了我国现存税制的生态功能,还对我国现行直接促进循环经济发展的税收政策进行了归纳总结,指出了存在的问题,并在此基础上对我国与环境相关的税收政策的改革潜力进行评估,对我国现行的税制结构进行重新认识,进而分析在我国引入循环经济税收政策的可能性和必要性。这为探讨我国循环经济税收政策的设计提供了一个更广阔的理论和现实背景。此外,针对我国长期以来税费并存的特点,分析了我国的排污收费体制发展历史、现状与问题,并对进一步改革的思路作出评述,这是我们研究循环经济税收政策必须面对的一个现实问题。

第七章应该是本书的重点。在前几章对循环经济税收政策进行理论分析、实证描述的基础上,着重研究在我国建立循环经济税收政策体系的问题。本章既阐述了建立循环经济税收政策体系的指导思想,又提出了建立循环经济税收制度的总体思路,从按照循环经济的理念适当调整我国税收制度、制定鼓励节约能源、清洁生产、生态工业园区、环境研究与开发(R&D)和技术创新的税收激励政策、重构环境贸易的税收激励政策和完善现行保护环境的税收优惠体系等七个方面,探讨完善我国现行税制、建立促进循环经济发展的一些具体税收政策问题。尽管是一些实际的问题,但由于研究对象的限制和研究目标的限制,主要还是从理论与实际操作相结合的角度来探讨我国循环经济税收政策的设计。

本书的前二、三章主要研究循环经济的一般理论问题,并对国际上的循环经济实践和我国的状况进行分析探讨。后四章结合我国实际,对循环经济税收政策进行了系统的理论探讨,其基本逻辑是在可持续发展理论和科学发展观思想的指导下,在对外部经济思想、“庇古税”理论和科斯定理进行分析比较的基础上,研究税收政策在鼓励节约能源和资源、促进清洁生产、生态工业园区发展中的作用,从而为我国循环经济发展中的税收政策设计提供理论框架和政策建议。

Abstract

Circulareconomy is an economic model operating in the way of material recycling in natural ecological system and it aims to guide the economic activities in human society with ecological laws. Circulareconomy is characterized by resource conservation, recycling and reuse and is also termed resource recycling economy. The idea of Circulareconomy germinated in 1960's when Kenneth E. Boulding, an American economist, created "Spaceship Theory". In 1980's the strategic thought of sustainable development and cleaner production gradually took shape in the international society. After 1990's, as environmental revolution and sustainable development strategy developed into a trend in the world, the strategic thought of recycling economy began to evolve into an integration of cleaner production, comprehensive resource utilization, eco-design and sustainable consumption and is becoming the main trend of thought in the field of environment and development. The evolvement from sustainable development to Circulareconomy reflects that human society persistently pursue the harmony between its development and the nature.

In Circulareconomy three principles are observed, i. e. reduce, reuse and recycle, which constitutes the fundamental thought of Circulareconomy. The emergency of Circulareconomy is an innovation made when human beings thought over the traditional development model that was hard to carry on and is the result of continuous sublimation of human beings' understanding about the relationship between human and the nature. In Circulareconomy the entire economic system is considered to be a special form and part of the

ecosystem. From this point of view, it has become the fundamental target of the research and development of Circulareconomy to improve the economy system to make it compatible with the ecosphere and ultimately enable the longstanding survival of human beings. Circulareconomy aims at finding a potential innovative way to match the economy system with the "normal" operation of the ecosphere and ecosystem based on the knowledge of ecosystem and ecosphere, especially on the research of industry metabolism, and ultimately building an ideal economic-ecosystem.

At present, the economic development pattern adopted in many nations and regions still mainly relies on end-of-pipe control. The theoretical basis of the pattern was, in the earlier stage, mainly Pigou's theory of internalizing external effects, which suggested the achievement of pollution discharge reduction by imposing Pigou Tax, and in the later stage, mainly the Coase Theorem, which stated that environmental pollution problems could be solved through negotiation as long as the property right was clear and Pareto optimization could be achieved. These theories laid a foundation for the earlier environmental economists to conduct theoretical analysis, that is, to bring forward the polluters pay principle. This principle has once played a historical role in preventing from the rapid spreading of environmental pollution. However, it is very difficult to fundamentally stop environment deterioration and resource exhaustion. Driven by the current situations that the various usable resources we rely on for living tend to become exhausted from being scarce, sustainable development and Circulareconomy have become an orientation towards development and an important decision making factor to be considered by the government in formulating policies.

In the background of this development concept, in recent years some issues in aspects of sustainable development and Circulareconomy have attracted the common attention of some economists, in particular, public financialists, materialists and environmentalists. Importance has been attached to the way for economic instrument to play a role in sustainable development. Among the economic instrument taxation has become an attractive one in the achievement of sustainable development and Circulareconomy. Therefore, this paper is titled a study on Tax Policies Promoting the Development of Cir-

culareconomy and aims at studying the possibility of promoting the development of Circulareconomy by relying on the economic instrument so called ecological tax. This paper tries to present a systematic study on the taxation policies in the development of Circulareconomy, on the basis of summarization of the ecological taxation theories developed in the west and reevaluation of the traditional taxation theories of China and under the guidance of sustainable development theory. Focus is put on improvement of the taxation system of China with the concept of Circulareconomy and on the ecological taxation policies with significant impact on the development of cleaner production and ecological industrial parks, i. e. stressing ecological taxation in illustration of the role of taxation in the development of Circulareconomy and bringing forward some recommendations on the establishment of the taxation system in Circulareconomy of China.

The paper consists of seven chapters. The first three chapters of this paper mainly center on the general theoretic issues concerning Circulareconomy and international practices in Circulareconomy and on the analysis and discussion about the situation in China. In the last four chapters, a systematic theory study on Circulareconomy promotion taxation policies are presented, taking the reality of China into consideration. The basic logic of the discussion is to study the role played by taxation policies in encouraging energy and resource conservation, facilitating cleaner production and developing ecological industrial parks, under the guidance of sustainable development theory and scientific development concept and on the basis of analysis and comparison of the thought of external economy, the theory of Pigou Tax and Coase Theorem, in an effort to provide a theoretic framework and policy recommendations for the design of the tax polices concerning Circulareconomy development of China.

目 录

第一章 导 论	1
一、问题的提出与本文的选题	1
二、本书的研究意义	8
三、研究主题和框架安排	13
四、主要研究方法	15
第二章 循环经济的基本理论	18
第一节 循环经济理念的提出	18
一、循环经济理念产生的现实背景	20
二、循环经济的演进过程	24
第二节 循环经济的主要内容	28
一、循环经济的内涵	28
二、循环经济的三原则	33
三、循环经济的主要特征	36
第三节 循环经济的经济学解释	37
一、工业化经济发展观利弊分析	38
二、经济的“外部性”与生态系统有限自净能力的矛盾	40
三、自然资源的有限性与人类需求无限膨胀的矛盾	42
四、循环经济与市场经济存在一致性	43
第三章 循环经济的探索及实践发展	46
第一节 我国发展循环经济的必要性和可行性	46
一、发展循环经济的重要性和紧迫性	47

二、在我国大力推进循环经济的可行性	55
第二节 循环经济的结构和层次	57
一、企业层次的清洁生产	57
二、生态工业园区	59
三、城市层次的废弃物再生利用	66
四、可持续消费	69
第三节 国外循环经济发展的经验	70
一、各国循环经济发展状况	70
二、国际组织发展循环经济的实践	79
三、国外循环经济实践对我国的借鉴与启迪	82
第四节 我国循环经济发展面临的形势	84
一、我国环境产业的发展现状	84
二、我国环境产业面临的主要问题及发展趋势	87
 第四章 有关循环经济政策的理论探讨	 89
第一节 环境税收的经济原理	92
一、庇古对马歇尔外部经济思想的发展	93
二、庇古税及其税率	97
三、庇古税的税基	103
四、庇古税的特点	103
五、庇古税在实行上的困难	105
六、庇古税收思想的发展	108
第二节 科斯定理及其反论	111
一、科斯定理的内容	113
二、科斯定理的含义	116
三、对科斯定理的批评	120
 第五章 国外促进循环经济发展税收政策的实践探索	 123
第一节 促进循环经济发展的税收政策目标	123
一、循环经济税收政策的目标	123
二、循环经济税收政策制定的原则	128
三、循环经济税收政策的问题和难点	130
第二节 美国有关循环经济的税收政策实践	132

一、支持可再生能源发展的税收	133
二、对固体废物处理的税收	134
三、开采税（资源税）	135
四、对损害臭氧的化学品征收的消费税	136
五、对燃料的征税	137
六、与汽车使用相关的其他税收和费用	138
七、促进循环经济发展和环境保护的税收优惠	138
八、另外一些与环境有关的州税和费	140
九、销售税	140
第三节 欧盟循环经济税收的状况	142
一、欧盟环境税费的主要种类	143
二、欧盟环境税费结构及差异	153
三、欧盟环境税费的返还与减免制度	158
第六章 我国当前循环经济税收现状	164
第一节 我国现行与环境保护有关的税制规定	164
第二节 我国现行直接促进循环经济发展的税收政策	173
一、主要优惠政策	174
二、我国现行发展循环经济的税收政策存在的问题	178
第三节 与环境相关的税收政策改革潜力的评估	183
第四节 我国的排污收费体制及其改革	186
一、我国排污收费体制发展历程	186
二、我国排污收费制度的状况	187
三、进一步改革排污收费体制的思路	189
第七章 建立我国循环经济税收政策体系的思考	192
第一节 建立循环经济税收政策体系的指导思想	193
一、考虑税收负担和环境成本	193
二、税收政策制定的原则	194
三、建立循环经济税收政策体系的方法与步骤	196
第二节 建立循环经济税收制度的总体思路	196
一、按照循环经济的理念适当调整我国税收制度	197
二、制定鼓励节约资源能源和清洁生产的税收激励政策	199

三、制定环境研究与开发 (R&D) 和技术创新的税收激励政策	201
四、重构绿色贸易的税收激励政策	202
五、对生态工业园区实施更加倾斜的税收优惠政策	203
六、完善现行促进循环经济发展的税收优惠政策体系	204
参考文献	205

后 记	213
-----	-----

第一章

导 论

一、问题的提出与本文的选题

生存与发展是一个跨世纪的主题，它贯穿于 20 世纪人类发展的全过程，也继续成为 21 世纪的全球性主题。国际社会在 20 世纪 90 年代确立了可持续发展战略，一些发达国家继之把发展循环经济、建立循环社会作为实施可持续发展战略的重要途径。从可持续发展到循环经济，反映了人类社会正在不断寻求与自然相和谐的发展道路。

循环经济思想的萌芽可以追溯到环境保护兴起的 20 世纪 60 年代。当时美国经济学家鲍尔丁（Kenneth E. Boulding）提出了“宇宙飞船”理论。他认为，地球就像太空中飞行的宇宙飞船，靠消耗自身有限的资源生存，如果人们像过去那样不合理地开发资源和破坏环境超过了地球的承载力，就会像宇宙飞船那样走向毁灭。因此，“宇宙飞船”理论要求人类社会的经济活动从效法以线性为特征的机械论规律，转向效法以反馈为特征的生态学规律，要求以新的“循环式经济”代替旧的“线性”经济。鲍尔丁的“宇宙飞船”理论在当时具有相当的超前性。20 世纪 80 年代国际社会逐步形成可持续发展和清洁生产战略思想，并在这一时间段人类进入以环境保护为目标、对生产末端和消费过程产生的废弃物进行回收再利用的循环经济起步阶段。^① 20 世

^① 参见《循环经济发展中的政府行为作用分析》，李云燕，《经济与管理》，2008 年第 8 期。

纪90年代以后,随着环境革命和可持续发展战略成为世界潮流,开始形成将清洁生产、资源综合利用、生态设计和可持续消费等融为一体的循环经济战略思想,并正在成为环境与发展领域的一个主流思潮。

循环经济是现代工业社会发展到一定时期出现的新的经济增长方式,但是,循其根源,它也与中华文化中的天人调谐思想有着深刻的联系^①。中国传统文化十分重视人与自然关系的研究,汉代著名思想家司马迁曾说过:“究天人之际,通古今之变,成一家之言。”这里所说的“际”,就是关系。中国自古以来,就有研究人与自然的优良传统,也称为天人之学,与义理之学、会通之学并称为三大学问。中国古代思想文化流派纷呈,观点杂陈,但不论儒家还是道家,不论主张天人合一还是天人相分,其主导精神都是“天人调谐”。天人调谐,是我国自古以来,特别是周代以来,天人之学的一条主线,通常被人们视为对立的“天人合一”与“天人相分”则是其缺一不可的两大有机组成部分。

从现代的角度看,我国古代包含了天人合一与天人相分两方面含义的天人调谐思想有以下一些基本含义。一是天人一体的世界观。与西方近代哲学的人与自然(主体与客体)的对立基本观念不同,中国古代大多数思想家在人与自然的关系问题上采取了一种整体主义的立场,把人与自然看做一个不可分割的整体。这种观念源远流长,影响深远^②。在最早成书的《易经》和《洪范》两书中,就提出了朴素的整体思想。此后,《老子》、《荀子·天论》、宋代周敦颐等,都有整体论思想的体现。二是天人合德的价值观。中国古代哲学在提出“天地与我并生,万物与我为一”的朴素整体观的同时,也明确承认人在世界中具有重要的地位。老子很早就指出人在世界中具有卓越的地位。周秦之际儒家则从宇宙论的角度论说人的卓越。尽管明确体会到人在自然中的优势地位,但中国文化从来不主张征服自然,在对待人与自然的实践关系问题上,中国古代绝大多数哲学家都主张应以人与自然的和谐为目标,并将其作为人生最高理想。三是天人相参的生态观。中国古代的主流生态观是在天人相分基础上追求天人合一的天人相参。

^① 《循环经济导论》,冯之浚,人民出版社,2004年,第31页。

^② 《循环经济干部读本》,冯之浚、郭强、张伟编著,中央党史出版社,2005年,第95页。

天人相参最早是荀子提出的。所谓天人相参，就是天地人三者相互并存，构成了一个天地人三者相互联系的生态系统。这个天地人生态系统，通过“天行有常”的“诚”（天德）和“人有其治”的“诚”（君子至德）统一起来，各自既有不同的分工又彼此之间相互作用。天人相参，互生共养，不仅是中国古代的哲学概念，更是中国古代的生态伦理规范。中国古代的天人调谐思想是中国传统文化的精华，它强调人与自然的协调统一，既改造自然，又顺应自然；既不屈从自然，又不破坏自然。人既不是大自然的主宰，也不是大自然的奴隶，而是大自然的朋友，要参与大自然造化养育万物的活动。这一思想对中国乃至世界反思价值观念、重建生态伦理、建立循环经济、发展循环社会均有重要启迪。

所谓循环经济，指在生产、流通和消费等过程中进行的减量化、再利用、资源化活动的总称^①，是按照自然生态物质循环方式运行的经济模式，它要求用生态学规律来指导人类社会的经济活动。循环经济以资源节约和循环利用为特征，也可称为资源循环型经济。在现实操作中，循环经济需遵循减量化原则、再利用原则和资源化原则。

减量化原则，是指在生产、流通和消费等过程中减少资源消耗和废物产生。^②要采用替代性的可再生资源，以资源投入最小化为目标，以提高资源利用率为核心。生产者应通过减少产品原料投入和优化制造工艺来节约资源和减少排放；消费群体应优先选购包装简易、结实耐用的产品。减量化原则要求用较少的原料和能源投入来达到既定的生产目的或消费目的，在经济活动的源头就注意节约资源和减少污染。在生产中，减量化原则常常表现为要求产品体积小型化和产品质量轻型化。此外，也要求产品的包装简化以及产品功能的增大化，以达到减少废弃物排放量的目的。

再利用原则，是指将废物直接作为产品或者经修复、翻新、再制造后继续作为产品使用，或者将废物的全部或者部分作为其他产品的

^① 参见《中华人民共和国循环经济促进法》，2008年8月29日第十一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过，中国人大网，<http://www.npc.gov.cn>

^② 参见《中华人民共和国循环经济促进法》，2008年8月29日第十一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过，中国人大网，<http://www.npc.gov.cn>