



2007

财税改革纵论

财税改革论文及调研报告文集

廖晓军 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

财税改革纵论

——财税改革论文及调研报告文集

(2007)

78/2.2-53
1

廖晓军 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

财税改革纵论：财税改革论文及调研报告文集 (2007) / 廖晓军主编. —北京：经济科学出版社，2007.7

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6402 - 3

I. 财… II. 廖… III. ①财政管理体制 - 经济体制改革 - 中国 - 文集②税制改革 - 中国 - 文集 IV. F812 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 090688 号

责任编辑：柳 敏 卢元孝

责任校对：徐领弟 杨晓莹

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

财税改革纵论

——财税改革论文及调研报告文集
(2007)

廖晓军 主编

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：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京密兴印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 43.25 印张 790000 字

2007 年 7 月第一版 2007 年 7 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6402 - 3 / F · 5663 定价：78.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



加快建立资源节约和环境保护财税制度， 推动经济增长方式实现根本转变	朱志刚	(1)
充分发挥财政职能作用 促进经济增长方式转变	综合司 王保安 孙 燕 汪义达 张 清 左 伟 潘国俊	(12)
关于我国发展风电产业的政策建议	经建司 胡静林 张学文 吴海军 陈昶学 张严柱	(26)
促进我国工业节能的财税政策研究	财政科学研究所 苏 明 傅志华	(35)
发挥财政职能 提高自主创新能力	企业司 贾 谥 黄秉华 黄 健 林 山	(56)
推动产学研有机结合 促进创新型国家建设	教科文司 张少春 丁学东 赵 路 宋秋玲 郭 阳	(74)
促进和谐社会建设的财政制度安排与政策选择	综合司 王保安 汪义达 张 清	(81)
促进和谐社会建设 建立完善以人为本的公共财政支出体系	预算司 李 勇 李 萍 林桂凤 夏先德 薛 伟 李荣钦	(90)
财政治理结构研究	监督检查局课题组	(102)
近年我国对外财经交流与合作开展情况、亟待解决的问题及政策建议	国际司 李 勇 朱光耀 杨少林 邹刺勇 姚怡昕	(121)
促进边境稳定和发展的公共财政政策	财政科学研究所 王向阳	(131)
双稳健财政货币政策跟踪研究	办公厅课题组	(142)

完善稳健财政政策 促进扩大消费需求

——全球经济失衡条件下中国经济发展的有效选择

..... 综合司课题组 (190)

我国金融业全面开放的思考

..... 金融司 孙晓霞 胡学好 余青 白昱 (202)

改革完善省以下财政体制的思考和议

..... 办公厅 张通 欧文汉 方向阳
 姜冰 张峥 王志刚 (212)

地方财政经济运行的特征、问题与对策 综合司课题组 (226)

行政管理体制特征与财政支出膨胀 财政科学研究所 白景明 (239)

关于青海省藏区财政状况的调研报告

..... 预算司 李萍 许宏才 蔡强 张琛 (253)

国家赔偿费用追偿问题研究

..... 条法司 杨敏 许大华 卞荣华 张德钧 (266)

中国的财政改革与公共财政建设

..... 综合司 王保安 汪义达 张清 赵婧茹 (275)

统一企业所得税制度是完善社会主义市场经济体制的客观需要

..... 税政司 史耀斌 王建凡 张天犁 冯冰
 郭垂平 李旭鸿 程浩 (284)

完善转移支付制度 推进公共服务均等化

..... 财政科学研究所 阎坤 (289)

吉林省增值税转型试点的效应分析及推广建议

..... 吉林专员办 杨体军 王金兰 时浩庭 马辉 金刚 (304)

我国增值税转型改革成效、问题和对策分析

——基于东北试点的实证研究

..... 税政司 谭崇钧 高晟 胡锴 (326)

绩效预算的经济学分析 财政科学研究所 王桂娟 (337)

深化卫生医疗体制改革的基本思路及相关财政政策

..... 社保司 孙志筠 余功斌 宋其超 邱东辉 (348)

企业经济运行预警方法体系研究

..... 企业司 陆庆平 段毅才 区利民 陈颖涛 刘波 (378)

中央财政加强土地出让收益监管的政策研究

..... 山西专员办 周维成 孙光奇 曹志杰 赵江平 穆晓东 (393)

现代国库管理制度：管理型公共财政的正确选择	国库司 詹静涛	(413)
建立我国政府国库现金管理体系	国库司 姜洪	(425)
中央部门国库集中收付制度改革的调查与思考		
..... 北京专员办 王光坤 王振东		(443)
专员办融入财政国库动态监控体系初探		
..... 江苏专员办 钱红一 李元成 陈建平		(452)
“十一五”时期财政支农工作的总体思路和政策建议		
..... 农业司 赵鸣骥 张岩松 秦维明 魏维		
..... 严晶 周艳伟 王瑶		(460)
关于农村税费改革与农村公共财政体系建设问题的思考		
..... 国务院农村综合改革工作小组办公室课题组		(474)
关于取消农业税对农村经济社会影响的调研报告		
..... 税政司 王建凡 朱宪堂 李汉臣 王明茹 贾鹏		(484)
处理好五大关系 防止五种现象 扎实推进社会主义新农村建设		
——关于建设社会主义新农村的调查和思考		
..... 办公厅课题组		(495)
关于青海省财政支持社会主义新农村建设有关情况的调研报告		
..... 机关团委调研组 黄维佳 王全玲 魏高明 陈阳		(511)
农村公共产品供给机制创新研究		
——对江苏省农村低保、医疗卫生和教育情况的调研		
..... 财政科学研究所 贾康 阎坤 鄢晓发		(518)
财政支农资金整合研究	农发办 王建国 黄家玉 李若云	(534)
财政支持农村教育文化基本公共服务均等化研究		
..... 教科文司 张新 李文进 宋文玉 李秉		(544)
统筹城乡 合理规划 推动农村义务教育均衡发展		
——对遂宁市三县两区农村义务教育发展情况的调研		
..... 财政科学研究所 徐玉德		(555)
建立与市场经济相适应的农村金融体系		
——关于财政支持和引导农村金融体系建设的调研报告		
..... 金融司 孙晓霞 胡学好 余青 吴文军		(570)
新农村建设呼唤新型农村融资体系		

- 对江西省新农村建设中金融支持情况的调查
 江西专员办 胡新德 刘刚 (580)
- 财政出钱 农民受益**
- 部分省(区)新型农村合作医疗改革试点跟踪调研报告
 办公厅 张通 穆树彬 欧阳宗书
 易建华 胡艳君 崔永涛 (593)
- 提升公信力 增强吸引力 保持生命力 进一步
 调动广大农民群众参合的积极性**
- 完善新型农村合作医疗制度的调查与思考
 办公厅 张通 欧文汉 刘新安 万平
 张立君 杜中山 王志刚 (605)
- 关于调整完善粮食最低收购价政策的调研报告**
- 河南、山东、江苏、安徽、湖北、广东等6省调研报告
 经建司 胡静林 张学文 陈春平 韩晓亮 (615)
- 财政监督手段信息化建设研究** 江西专员办课题组 (622)
- 安然事件回顾与启示** 中注协 白晓红 刘刚 孙健波 (638)
- 财政部门专项治理商业贿赂研究**
- 以专员办监管业务的两个领域为视角
 浙江专员办课题组 (651)
- 意大利西班牙财政企业政策考察报告** 企业司考察团 (662)
- 转轨体制:俄罗斯、捷克国库单一账户制度与政府会计改革考察报告**
 国库司 詹静涛 王东伟 梅迎春 (677)

加快建立资源节约和环境 保护财税制度，推动经济增长 方式实现根本转变

朱志刚

十届全国人大四次会议审议通过的我国《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》指出：制约发展的一些长期性深层次矛盾依然存在，要立足深化改革开放推动发展，把改革开放作为动力，促使经济增长由某些领域相当程度上依靠行政干预推动向在国家宏观调控下更大程度发挥市场配置资源基础性作用转变，由主要依靠增加资源投入带动向主要依靠提高资源利用效率带动转变。要实现这两个转变，必须尽快启动资源和环境有偿使用制度改革。

一、能源资源消耗过大，环境污染加剧， 是“十五”时期经济快速发展中 出现的突出问题

（一）我国资源禀赋不足，环境承载能力十分脆弱

我国主要矿产资源查明储量下降，七成以上的矿种查明储量徘徊不增甚至减少，半数主要矿产储量有减无增。矿产资源入不敷出的局面，导致进口大幅攀升，对外依存度逐年提高，后备资源储量严重不足，供需矛盾进一步

加大。据统计,我国石油开采年限远远低于世界平均水平,2004年10种有色金属查明资源储量除铝以外均有所下降,资源和能源进口快速增加,对外依存度显著上升。

从环境来看,由于我国国土中荒漠化和沙化比例较大,森林覆盖率较低,淡水资源短缺,环境的自然净化能力相对较弱。同时,由于我国人口基数大,人类正常生产生活在很大程度上又削减了本已脆弱的环境承载能力。

(二) “十五”期间重化工业加速发展,资源和环境压力空前加大

“十五”期间,我国经济又出现重化工业重新快速增长的一个局面。由于我国二元结构存在,居民消费升级是一个长期过程,居民对汽车、住房等的需求会持续较长时间。同时,由于处于快速城市化进程中,城市的改造和基础设施的建设,对重化工业产品产生大量需求。因此,我国重化工业发展阶段将会是一个较长的过程。

重化工业加速发展,一方面为我国经济持续增长提供了重要的基础,但另一方面,对资源的需求和环境造成的污染空前加大。根据调整后的GDP总量数据,2004年我国GDP占世界总量的4.4%,而消费的原油、原煤、铁矿石、钢材、氧化铝、水泥分别占到世界消费量的7.4%、31%、30%、27%、25%和40%。资源需求绝对数量大幅上升。同时,重化工业产生的二氧化碳、二氧化硫、废水、废渣等污染物排放量,已经严重威胁环境的可持续发展。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题,在我国近20多年来集中出现。

(三) “三高一低”的资源环境投入方式,使得我国经济增长越来越接近资源环境条件的约束边界

资源和环境需求急剧增加,是任何国家工业化进程中均会面临的共同问题,但是各国资源和环境的使用方式不同,导致使用效率相差较大,从而使得即使资源环境约束相似的国家,在工业化进程中面临的资源环境约束程度却差异巨大。我国资源环境被粗放型使用,效率十分低下,加剧了

资源环境矛盾。据专家测算，我国工业中，冶金、建材等 8 个主要耗能产业的单位产品耗能，比发达国家高 50% 以上，这 8 个行业的能源消费，占到我国工业部门能源消费总额的 73%。据统计，“十五”期间我国 GDP 平均增长 9.5%，而能源消耗平均增长率超过 10%。能源消费弹性系数从 20 世纪 90 年代的 0.4 上升到 2004 年的 1.6，不仅高出历史水平，也高出世界平均水平。

我国目前已经成为世界第二大能源消费国，正是依靠“高投入、高消耗、高污染、低效率”的资源和环境使用模式，我们赢得了经济的高速增长，但也使经济增长越来越接近资源环境的约束边界。

二、必须深化资源和环境有偿使用制度改革， 用改革的办法解决发展中出现的问题

“十五”期间我国经济发展中出现的资源和环境问题，其根源在于传统经济体制下形成的不合理的资源和环境使用制度。在传统以行政干预为主要特点的资源和环境使用制度下，资源和环境的廉价或无偿使用普遍存在，这就造成企业缺乏珍惜资源和环境的压力和动力，资源和环境的粗放型投入成为必然。

从资源方面看，同国外市场经济国家规范的做法相比，目前我国矿业企业没有全部负担以下三个方面的成本：

一是矿业权取得成本。首先，在矿业权取得环节，无偿占有矿业权仍普遍存在。过去几十年来，我国在对矿产资源的管理上，采取行政手段无偿授予矿业权，造成目前绝大多数矿山企业特别是国有企业还是无偿占有矿业权。据不完全统计，我国 15 万个矿山企业中仅有 2 万个矿山企业是通过市场机制取得矿业权。此外，我国矿产资源补偿费平均费率偏低，仅为 1.18%。而国外与我国矿产资源补偿费性质基本相似的权利金费率一般为 2%~8%。相比之下，我国石油、天然气、黄金等矿种的矿产资源补偿费费率更低（油气为 1%，黄金为 2%），远远低于国外水平（美国 12.5%，澳大利亚 10%）。就是上述过低的付费水平，也存在减免和欠缴严重的问题。

二是矿区环境治理和生态恢复成本。从矿山设计和开采来说，绝大多

数矿业企业没有将矿区环境治理和闭坑后的生态恢复等投入纳入生产成本,而是将开采后留下的矿区治理和生态环境修复等甩给政府或社会。例如,地处毛乌素沙漠边缘的陕西省神木县,近年来,煤炭资源的大规模开采虽然带来巨大经济效益,但造成的生态破坏却无人“埋单”,不少矿区“地陷、水干、树死”。

三是安全投入成本。传统体制下,企业的安全投入主体地位没有确立,安全投入甩给政府,企业投入严重不足。尤其是近年来,随着资源需求的加大,加上矿业市场入门成本过低,各种主体纷纷涌入,矿业市场秩序混乱,无序竞争造成矿业企业更加忽视安全投入,安全生产隐患严重。我国煤矿安全事故发生率和事故规模大大超过世界平均水平。

以上三个方面造成矿产品价格成本不完全,在这种廉价或低成本的资源使用体制下,矿业企业尤其是乡镇或个体企业缺乏珍惜资源的动力和压力,“挑肥弃瘦”式开采或“破坏式”开采普遍存在,资源的使用效率十分低下。

从环境方面看,我国目前的环保政策主要存在以下问题:

一是长期以来,我国污染物“总量控制”的原则执行得并不理想,这不仅导致环境质量改善缺乏有力保证,而且也增加了企业向环保部门讨价还价的空间,阻碍了市场机制在环保领域发挥应有作用。我国《环境保护法》中没有明确“总量控制”的原则。《水污染防治法》中也只是规定,对实施达标排放仍然不能达到国家标准的,可以实施重点污染物总量控制。1996年颁布的《国务院关于环境保护若干问题的决定》进一步明确,要实施污染物排放总量控制,首次将“总量控制”原则引入所有污染物排放管理上。但“总量控制”作为一种强制性规定,目前仅在1995年颁布的《淮河流域水污染防治暂行条例》中得到体现。可见,目前我国污染物“总量控制”的法律基础仍然薄弱,相应的保障措施和政策更是十分缺乏,这样,“总量控制”实际上得不到有效落实,污染物排放总量大大超过环境容量。

由于“总量控制”没有得到严格执行,环境或环境容量这种特殊资源实际上变成一种可以无限索取的“非稀缺性”资源,失去了商品的基本特性,也就不会被企业视为生产要素纳入生产成本或服务的价格。对企业来说,企业不会像珍惜其他生产要素一样去珍惜环境,而是将重点放在如何和环保部门讨价还价争取更多的排污指标;而环保部门则不得不花费巨大精力去被动

监督企业。这种错位，不仅导致市场机制原本可以发挥作用的环境资源供求市场变成了企业和环保部门“博弈”的舞台，环境的真实成本也被湮没，环境的价值得不到体现。

二是排污权无偿取得以及过低的排污费征收标准，导致环境实际上被无偿或廉价使用。向环境排污“侵占”或“消费”的是有限的环境容量，因此，排污权可以视为环境使用权或占有权的具体形式。在我国现行管理模式下，企业获取排污权主要是通过申请排污许可证的方式实现的。排污许可证对各个污染源的排放行为（如排放的浓度、速率、数量、时段、烟囱高度等）做出了具体规定，进一步将排污权变得具体化、商品化，从而变得可定价、可交易。

但是，我国 20 世纪 80 年代引入排污许可制度以来，至今仍是以行政授予的方式免费向企业发放排污许可证，至多也只是收取一定的工本费。排污许可证的免费发放，使得企业以零成本拿到了排污权，环境资源被免费占有。

从排污费的角度看，企业在使用环境或环境容量的过程中，按照排放污染物的种类和数量缴纳一定的排污费。但是，我国现行排污费征收标准过低，与环境的真实成本或环境治理所需的资金相比差距很大。据环保部门综合测算，目前这种标准仅相当于治污成本的 20% 左右。这客观上使一些企业宁愿缴纳排污费，也不愿意治理污染。有些地方在排污收费资金的使用上，还存在挤占、挪用等问题。

三是“先排污，后收费”的排污费征收方式，使政府处于被动局面，难以形成企业珍惜环境的约束机制，环保责任过多地倾向政府一边。目前我国实行的排污费政策，其初衷并不是为了体现环境有偿使用，在很大程度上是作为一种约束企业减少排污的措施或手段。但是，目前的排污费征收是一种事后行为，即企业污染在先，排污费征收在后。这样造成环保部门十分被动，无法对所有企业或企业的全部生产行为实施有效监督，排污费政策也难以形成对企业的有效约束机制，其政策效果大打折扣。

同时，这种排污费征收方式还将环保的责任过多地转嫁给了政府，一是政府为了征收排污费，需要维持一个庞大的征收队伍和监督机构。二是企业缴纳排污费后，就认为不再负担污染治理的责任，把污染治理的责任一并转移给了政府。过低的排污费标准和污染治理成本相比是“杯水车

薪”，这使得政府不得不额外增加支出来治理环境。近年来，中央财政在“三河三湖”就投入了数百亿元治理资金，而企业不仅没有进行实质性的投入，还在继续污染环境，形成了一个“企业污染、政府治理”的恶性循环。

此外，与这种无偿或廉价的环境使用制度相适应的，是环境违法处罚标准过低，“违法成本低，守法成本高”，这进一步助长了企业肆意污染环境。就超标排污处罚而言，我国仅在《大气污染防治法》中规定，超过国家和地方标准向大气排放污染物的，由所在地县级以上环保部门处最高 10 万元的处罚。而根据《行政处罚法》第二十四条：“对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚”的规定，即使企业向大气违法排污，原则上最高也就接受 10 万元的处罚了事。据环保部门测算，高污染企业每吨废水的治理成本一般在 1.2~1.8 元，偷排每日的净收益往往能达到几十万元，这使得一些企业宁愿认罚也不愿采取措施防治污染。另一方面，守法成本过高也是企业不愿治理或治理不起的重要原因。其一，治污设施建设和运行成本高。以污水处理为例，造纸行业一套日处理能力为 150 吨的碱回收工程需投资近亿元，运行费用可占其销售总收入的 10% 以上。如此巨额投资，以追求利润最大化为目的的企业是不太情愿付出的。其二，遍布全国的成千上万中小企业，由于规模和技术限制等因素，污染治理成本已远高于其可能获得的经济效益。

可见，目前这种无偿或廉价的环境使用制度，导致企业造成的环境污染成本实际上被“社会化”或“外部化”，企业缺乏珍惜环境的内在压力和动力，尽管政府环境保护的投入逐年增加，但企业造成的污染没有得到根本遏制，环境质量仍然没有得到显著改善。

从以上分析可以看出，我国日益突出的资源和环境问题已经成为落实科学发展观，构建社会主义和谐社会的主要障碍。资源和环境问题从表面上看是资源和环境的绝对供给不足问题，但深入分析不难发现，资源和环境问题的更深层原因却是资源和环境使用效率过低。造成资源环境使用效率过低的原因是不合理的资源和环境使用制度，而这种制度又是形成于传统经济体制。因此，解决资源和环境问题，全面贯彻落实科学发展观，就必须深化经济体制改革，重点是改革形成于传统经济体制，服务于赶超型低成本工业化战略的无偿或廉价资源环境使用制度，用改革的办法解决发展中出现的问题，用

改革的办法夯实科学发展观的制度保障。

三、深化资源环境有偿使用制度改革的具体设想

(一) 对资源而言，要以建立矿业权有偿取得和资源勘查开发合理成本负担机制为核心，逐步使矿业企业合理负担资源成本，矿产品真正反映其价值

首先，进一步推动矿业权有偿取得。应明确规定，凡出让新设的探矿权采矿权，除特别规定的以外，一律以招标、拍卖等市场竞争方式取得。此前企业无偿占有属于国家出资探明的探矿权和无偿取得的采矿权，均应进行清理，并严格依据国家有关规定对剩余的资源储量评估作价，缴纳探矿权采矿权价款。一次性缴纳探矿权采矿权价款有困难的，经批准，可在探矿权采矿权有效期内，分期缴纳。分期缴纳价款仍有困难的，凡属由国务院国土资源行政主管部门登记管理的，经批准，允许申请将应缴纳的探矿权采矿权价款部分或全部以折股的形式上缴，划归中央地质勘察基金（周转金）持有。此后，无论是国务院国土资源行政主管部门还是地方国土资源行政主管部门审批的新设探矿权采矿权。其价款一律不再转增国家资本金，或以持股形式上缴。

其次，中央财政建立地勘基金，建立地勘投入和资源收益的良性滚动机制。中央地勘基金除了包括中央财政预算内的地勘经费、中央分成的矿产资源补偿费和矿业权价款外，主要包括矿业权有偿取得的各项收入。中央地勘基金将用于资源的预查、普查和必要的详查，同时再以此引导社会资金投入，形成“取之于矿、用之于矿，共担风险，共享收益，滚动发展”的良性投入机制，从根本上解决我国地勘投入和地勘发展需求之间的矛盾。

第三，建立矿区环境和生态恢复新机制，督促矿业企业承担资源开采的环境成本。对新建和已投产生产的矿山，应由地方国土资源行政主管部门、环境保护行政主管部门组织对矿山进行环境评估后，按照基本恢复矿山环境和生态功能的原则，提出矿区环境治理和生态恢复要求，并督促矿山企业根据要求制定矿山环境治理规划和具体措施。在此基础上，地方有关部门要依

据新矿山设计年限或已服役矿山的剩余寿命,以及环境治理和生态恢复所需的费用等因素,确定按矿产品销售收入的一定比例,分年预提矿山环境治理恢复保证金,并列入成本。该保证金要按“企业所有、政府监管、专款专用”的原则进行管理。对此前老的矿山环境治理问题,各级政府要制定矿区环境治理规划,并结合采矿沉陷区治理和棚户区改造等,按企业和政府共同负担的原则加大投入力度。同时本着“谁投资、谁受益”的原则引入市场机制,多渠道融资;对不属于企业职责或企业无力负担的矿山环境问题,由各级政府根据财力区分重点逐步解决。

第四,合理调整资源税费政策,促进企业提高资源回采率和承担资源开采的安全成本。要进一步调整矿产资源税税额。同时,在充分考虑资源有效利用率的基础上,研究改革资源税计征办法;研究调整矿产资源补偿费费率,探索建立补偿费浮动费率制度,进一步完善矿产资源有偿使用制度,并充分体现国家资源所有权益;适当调整探矿权采矿权使用费收费标准,完善探矿权采矿权使用费动态调整机制;督促各类矿业企业按有关规定足额提取资源开采安全费用和维简费,确保资源安全技术改造等安全投入资金来源。

第五,不断完善矿业权一级市场,加强资源开发和管理的宏观调控。通过有效措施,不断完善矿业权一级市场管理,研究通过提高资源开发准入门槛,促进资源企业改组、改制,走规模化、集约化经营道路。探索国家建立矿产地质储备制度的可行性。同时进一步规范探矿权采矿权交易市场,促进矿业权有序流动和公开、公平、公正交易。

(二) 环境方面,要推进排污权有偿取得和排污权交易制度改革,引入市场机制督促企业将环境成本纳入企业生产成本或服务的价格,实现环境外部成本内部化,社会成本企业化

第一,要进一步通过立法明确污染物“总量控制”的原则,使之成为我国所有污染物排放管理的基本原则。污染物“总量控制”不仅是遏制环境质量进一步下降的有力手段,也是排污权有偿取得和排污权交易的重要前提,

是市场机制在环境保护中发挥作用的制度保障。“总量控制”的污染物排放原则应当写进《环境保护法》，当前要以《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》为政策依据，以工业污水和二氧化硫排放管理为重点，认真总结淮河等重点流域和电力等行业“总量控制”的实施情况，对其存在的问题、产生的影响要深入分析，力争尽快出台适用于全国的污染物“总量控制”实施办法及配套政策，使污染物“总量控制”成为我国污染物排放管理的基本原则。

第二，要改变排污许可证的行政授予方式，采取有效措施实现排污权有偿取得，并以一级市场实施对环境使用的宏观调控。实施排污权有偿出让已经具备一定的制度基础，我国目前实行的排污许可制度实际上对污染物的排放权做出了比较具体的规定。要在完善排污许可制度的基础上，逐步实现排污权有偿出让。首先要扩大污染物许可证管理的范围，不仅对污水、二氧化硫等重点污染物，而且对所有污染物的排污行为，均要实行许可证管理；在此基础上，要改变许可证的行政授予方式，采取招标、拍卖或政府定价等方式有偿出让。政府定价的方式一般适用于特种污染物排放权。当前，要抓住“十一五”开局的大好时机，争取在污水和二氧化硫排放权上首先实现有偿出让。

第三，政府有偿出让排污权给企业，形成了排污权的一级市场。但政府必须根据每一个时期（比如一个五年规划期）经济发展和环境容量现状，合理出售排污权，利用环境容量资源通过一级市场实施对环境的宏观调控。

第四，认真总结排污权交易试点经验，扩大试点范围。企业有偿取得排污权后，必然产生珍惜环境，减少排污权使用即减少排污的内在动力和压力，也势必造成排污权的剩余。在排污权无偿取得的情况下，大多数企业没有出售排污权的压力，除了担心企业发展中会买不到排污权外，还有一个重要原因是，企业认为反正排污权是无偿取得的，握在手里也没有损失。这也就是我国排污权交易制度试点多年仍然没有形成大市场的主要原因。而排污权有偿取得和国家环境宏观调控手段建立后，理性的企业不会将付费取得的排污权白白持有在自己手上，必然要通过市场出售以获得利益，这就为排污权交易进一步夯实了基础。为进一步扩大试点，除了尽快实施排污权有偿取得，建立排污权交易一级市场外，还要重点做好以下工

作：一是，要加快制定有关配套办法和政策，建立排污权交易的法律体系。二是，要加快交易市场的建立和完善。要通过立法等手段，有效制止滥用和非法转让排污权，杜绝蓄意囤积居奇等扰乱市场的买卖行为，要对超标排污进行严厉处罚，通过这些措施确保排污权在二级市场上能够正常交易。三是，政府要提供必要的市场交易信息。可以通过组建专业的排污权中介机构，建立相关的信息网络系统等措施，为交易各方提供供求信息，提高交易的透明度，降低排污权交易费用；此外，政府部门应建立相应的激励机制，对积极减少排放、积极出售排污权的企业从资金、税收、技术等方面予以扶持。排污企业破产或被兼并，政府应该鼓励排污权作为企业资产进入破产或兼并程序。

第四，按照公共财政原则，加强环境标准、环境监测、环境执法能力建设。对政府而言，要积极创造排污权有偿使用的保障措施和制度环境。一是要建立健全环境法规和标准体系。当前，要尽快开展《环境保护法》的修订工作，通过认真评估环境立法和各地执行情况，完善环境法律法规。要建立和完善环境技术标准体系，科学确定环境基准，努力使环境标准和环保目标相衔接。二是要加强环境监测能力建设。要结合环境保护工作发展的需要，分清中央和地方政府事权的原则，加强监测设备，监测网点的建设。三是要加强监管和执法能力建设。要强化环保部门对建设项目的审批权，对超过污染物总量控制标准、生态破坏严重或尚未完成生态恢复任务的地区，环保部门有权暂停项目的审批。要完善强制淘汰制，强化限期治理制度。环境监察人员要行使现场执法检查监督职权。

环境使用制度改革，涉及的主要是政府和企业之间利益的调整，所以财政收入政策，支出政策，税费政策等财政政策的调整和改革是该项改革的重要内容。为尽快推进改革，必须加大财政政策改革力度，推行有利于环境保护的财政政策，进一步推进环境保护新机制的建立和完善。

总之，资源和环境使用制度改革，目的是要建立我国资源环境使用的合理成本负担机制，使资源和环境的投入或使用在市场机制的作用下，自动走上“低投入、低消耗、低污染、高效率”的集约化道路，从而促进经济增长方式实现根本性转变，加快完善社会主义市场经济体制，全面贯彻落实科学发展观。