

促进中国 可持续发展的 财税政策

CUJIN ZHONGGUO KECHIXU
FAZHAN DE CAISHUIZHENGCE

蔡自力 著



中国财政经济出版社

CHINA FINANCIAL & ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

促进中国 可持续发展的 财税政策

CUJIN ZHONGGUO KEXIXU
FAZHAN DE CAISHUIZHENGCE

蔡自力 著

中国财政经济出版社
CHINA FINANCIAL & ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

促进中国可持续发展的财税政策/蔡自力著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006. 6

ISBN 7 - 5005 - 9076 - 8

I. 促… II. 蔡… III. ①可持续发展 - 研究 - 中国②税收管理 - 财政政策 - 研究 - 中国③财政政策 - 研究 - 中国
IV. ①X22②F812. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 042857 号

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: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 14.125 印张 320 000 字

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月涿州第 1 次印刷

印数: 1 — 1 500 定价: 30.00 元

ISBN 7 - 5005 - 9076 - 8 / F · 7897

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

近日，收到蔡自力同志撰写的《促进中国可持续发展的财税政策》书稿，这是我国财政干部又一劳动与智慧的结晶。他邀请我为即将出版的此书作序，我欣然接受。

读过此书，首先感觉到作者强烈的忧患意识、责任意识和大局意识。中国的资源环境问题对经济社会可持续发展带来的压力，使作者深感忧虑，由此引发了他对可持续发展理论，特别是财税政策在促进可持续发展中所应发挥作用的深层次思考和研究。作者通过理论的阐述和辨析，并结合实证研究，探寻可持续发展与财税政策之间的辩证关系和作用机理，勾画了财税政策介入可持续发展的理论依据，并借鉴国外促进可持续发展的财税政策，立足现实，放眼世界，面向未来，明确提出了我国建立可持续发展财税政策体系的目标和原则，进而提出了建立有中国特色的促进可持续发展的财政税收政策体系的整体构想。

可持续发展是当今世界发展的主题。随着我国可持续发展战略的实施，国内学界、业界对如何运用财税政策等经济手段，促进我国经济社会的可持续发展，已有不少研究，有的偏重于理论探讨，有的则侧重于对策研究，但目前尚未建立一套较为完整的促进可持续发展的财税政策体系。本书作者有意在此方面做出努力。他从促进可持续发展的战略高度，审视我国现行财税政策，在充分认识我国严重的环境问题及其给经济社

会带来的严重影响的基础上,研究探讨中国运用经济手段主要是财税政策手段来保护生态环境、促进可持续发展的现实选择。难能可贵的是,作为一名财政部门的实际工作者,作者并没有将目光仅仅局限于财税政策范围内,简单地就财税论财税,而是着眼于我国可持续发展全局,将财税政策与其他经济、文化、法律、行政等手段有机结合起来,构建了一套相辅相成、相得益彰的促进可持续发展的政策保障体系,字里行间既有对历史的深刻反思,又紧扣时代发展的脉搏;既注重借鉴国外经验,又紧密结合中国实际;既有远景目标,又有具体措施;既具前瞻性,又具现实性;既有对党的大政方针的准确理解和把握,又有源自实践的经验总结和创新。

我知道自力同志作为一名地方财税领导干部,平日里工作繁忙。但他从不放松对自己的要求,勤于学习,善于思考,笔耕不辍,孜孜不倦。自2002年攻读博士学位开始,即着手可持续发展与财税政策这一课题的研究。期间,他翻阅了大量的文献资料,并将自己多年来从事财税工作的所思所想、所感所悟融入其中,将治学与实际工作紧密结合,做到学以致用。“梅花香自苦寒来”,经过4年不懈的努力,终于形成有份量的成果。

党的十六届五中全会明确指出,本世纪头20年是我们国家加快发展的重要战略机遇期,“十一五”时期尤为关键。我们必须紧紧抓住机遇,应对各种挑战,认真解决长期积累的突出矛盾和问题,突破发展的瓶颈制约和体制障碍。财政是履行国家职能的重要支撑系统,是促进我国经济社会可持续发展的物质基础和政策工具。党中央“十一五”《建议》对财政工作提出了新的要求,以科学发展观为指导,充分发挥财政职能,促进我国经济结构调整和经济增长方式转变,大力发展循环经济,建设资源节约型和环境友好型社会,实现经济社会全面、

协调、可持续发展，是摆在我们面前重大的新课题。新的形势和新的任务要求我们立足财政，放眼全局，在做好本职工作的同时，进一步加强学习，不断提高自身理论素养和综合素质，更好地适应开创财政工作新局面的需要。我们也期待今后能有更多的像《促进中国可持续发展的财税政策》这样的佳作问世。

财政部财政科学研究所所长、博士生导师

贾康

2006年4月

目 录

引 论	(1)
第一章 可持续发展理论的形成与发展	(21)
第一节 可持续发展理论产生的历史回顾	(22)
第二节 可持续发展理论的内涵及其意义	(34)
第三节 可持续发展：中国的现实必然选择	(41)
第二章 促进可持续发展的财税政策	
理论框架	(58)
第一节 环境污染的经济动因探讨	(59)
第二节 环境经济政策的分类与优化选择	(67)
第三节 财税政策在促进可持续发展中的 功能作用	(74)
第三章 国外促进可持续发展财政税收	
政策比较与借鉴	(84)
第一节 国外促进可持续发展财税政策比较	(85)
第二节 对国外促进可持续发展财税 政策的借鉴	(102)

第四章 可持续发展财税政策体系的	
目标与原则	(153)
第一节 政策目标	(153)
第二节 基本原则	(162)
第五章 构建促进可持续发展的	
财政政策体系	(168)
第一节 我国财政政策在可持续发展	
方面存在的问题	(169)
第二节 构建促进可持续发展财政政策	
体系的设想	(175)
第三节 促进可持续发展的财政政策体系设计 ..	(183)
第四节 环保项目资金绩效预算与绩效评价	(238)
第六章 构建促进可持续发展的	
税收政策体系	(262)
第一节 我国税收制度的演变及其在环保方面的	
功能缺陷	(263)
第二节 构建促进可持续发展税收政策	
体系的设想	(273)
第三节 促进可持续发展的税收政策体系设计 ..	(284)
第四节 构建环境税制的障碍削减策略	(313)

第七章 构建与可持续发展财税政策配套的	
环境会计体系	(317)
第一节 建立环境会计体系的必要性	(318)
第二节 我国环境会计体系的层次结构	(322)
第三节 宏观环境会计核算体系	(324)
第四节 微观环境会计核算体系	(332)
第五节 可持续发展主题下我国环境会计	
体系的发展	(354)
第八章 构建促进可持续发展的	
政策保障体系	(360)
第一节 倡导绿色文明	
——可持续发展的价值观	(361)
第二节 加强环保法制建设	
——可持续发展的法制保障	(373)
第三节 实行环境与发展综合决策	
——可持续发展的科学决策机制	(381)
第四节 发展循环经济	
——可持续发展的经济增长方式	(391)
第五节 推行绿色消费	
——可持续发展的消费方式	(402)
第六节 建立反映资源稀缺程度的价格体系	
——可持续发展的资源调节机制	(412)
第七节 实施绿色政绩考核	
——建立可持续发展综合评价体系	(419)
后 记	(435)

Table of contents

Introduction	(1)
Chapter 1. The form and development of the theory of sustainable development	(21)
1. 1 The review of sustainable development theory's history	(22)
1. 2 The connotation and sense of sustainable development theory	(34)
1. 3 Sustainable development: the only choice for China	(41)
Chapter 2. The frame of financial and tax policy theory which can promote sustainable development	(58)
2. 1 The economic research of environment pollution	(59)
2. 2 Sort and choice of the environmental economic policy	(67)
2. 3 The function orientation of financial and tax policy in the sustainable development	(74)

Chapter 3. The compare and reference of financial and tax policy used to improve sustainable development overseas (84)

- 3. 1 The compare of financial and tax policy
to improve sustainable development
overseas (85)
- 3. 2 The reference of financial and tax policy
to improve sustainable development
overseas (102)

Chapter 4. The object and principal of financial and tax policy to improve sustainable development system (153)

- 4. 1 The object of policy (153)
- 4. 2 The basic principle (162)

Chapter 5. Construction of the system of financial policy to improve sustainable development (168)

- 5. 1 The present problem existing in China's
financial policy concerning
the sustainable development (169)
- 5. 2 Thought of a sustainable financial policy
system (175)
- 5. 3 Design of a sustainable financial

policy system	(183)
5. 4 Budget and evaluation of environment protecting performance	(238)
Chapter 6. The establishing of the sustainable tax policy system	(262)
6. 1 The present situation and limitation of China's environment protecting tax policy	(263)
6. 2 The project of establishing the sustainable tax policy system	(273)
6. 3 Design of the sustainable tax policy system	(284)
6. 4 Policy of solving the obstacle of the environmental tax system	(313)
Chapter 7. Establishing the environment accounting system	(317)
7. 1 The necessity of establishing the environment accounting system	(318)
7. 2 The structure of the environment accounting system	(322)
7. 3 Macro environment accounting system	(324)
7. 4 Microcosmic environment accounting system	(332)
7. 5 The development of the environment accounting system in China under sustainable theme	(354)

Chapter 8. Establishing the policy guarantee system which can promoting the sustainable development	(360)
8.1 Sparkplug the green civilization —The merit view of the sustainable development	(361)
8.2 Enhance the environment protecting legal system —the legal guarantee of the sustainable development	(373)
8.3 Integration decision —making mechanism which can promote sustainable development	(381)
8.4 Develop the circulation economy —The economic growing manner of the sustainable development	(391)
8.5 Generalize green consumption	(402)
8.6 Establishing the price system which can reflect the scarce of the resource —the resource adjusting system of the sustainable developmint	(412)
8.7 Green evaluation of the government performance —the sustainable integration evaluation system	(419)
Postscript	(435)

引 论

一、问题的提出

环境与发展，是当今国际社会普遍关注的全球性问题。人类社会发展到今天，创造了前所未有的文明，但同时也带来了一系列环境问题。从 20 世纪 60 年代起，人们开始认真反思传统经济增长方式导致的严重环境问题，并积极探求以人与自然关系的协调以及经济社会持续发展为内容的新的发展思路 and 模式。于是，可持续发展理论作为一种全新的发展理念和发展战略应运而生。

改革开放以来，我国经济、社会发展取得了举世瞩目的成就，国民经济持续高速增长，综合国力大幅度攀升，人们的生活水平有了很大的提高。但同时我们又不得不承认，经济增长付出了沉痛的环境代价，环境问题已成为制约我国经济发展的重要因素。因此，治理污染、保护资源、改善环境，是谋求我国经济社会持续发展所必须重视和解决的问题，其根本出路就是走可持续发展之路。严格来说，影响和制约我国经济社会可持续发展的因素很多，如人口的过快增长、资源的严重稀缺、生态与环境的破坏、东西部发展的不平衡、城乡差距的扩大等等，而可持续发展的内涵也很丰富，并不仅仅局限于环境和资源问题。本书不可能对可持续发展诸多方面进行全面的论述，只能选择其核心问题——从环境污染的控制与资源保护和合理

利用的角度，重点加以阐述。

今后 5~10 年将是中国全面建设小康社会，向第三步战略目标迈进的重要时期，是减轻环境污染和遏制生态恶化的关键时期，也是能否实现经济可持续发展的战略机遇期。当前，我国单靠行政和法制的直接管制已不能有效地解决环境问题，亟待更多地运用和发挥以市场机制为基础的财税政策的激励和约束作用。回顾我国现有环境保护财税政策，显见其大部分都是在计划经济体制下或有计划的市场经济体制期间制定的，可以说，我国目前的财税政策已滞后于可持续发展形势的要求，因此，以促进可持续发展为目标，来推进我国财税政策体系的创新势在必行。

本书意在从促进可持续发展的战略高度，审视我国现行财税政策，研究目的在于：通过对可持续发展理论和财税政策关系的剖析，揭示以财税政策促进可持续发展的必要性和可能性；通过对国外相关财税政策的比较研究，为我国建立可持续发展的财税政策体系提供借鉴；通过对我国建立可持续发展财税政策体系的原则、内涵、基本途径、保障体系等问题的研究，提出建立有中国特色的可持续发展财税政策体系的构想，以此进一步丰富和完善国内关于促进可持续发展的财税政策研究，推进政策创新，为我国实施可持续发展战略提供一套全新的、系统的政策体系。

二、可持续发展与财税政策研究的回顾

（一）国外的相关研究

1. 国外理论界关于可持续发展的主要观点。

（1）关于资源与发展关系的早期研究。西方的一些经济学家，如马尔萨斯、李嘉图和穆勒等，较早地认识到了人类资源消费的物质限制，即人类的经济活动范围存在着生态边界。

亚当·斯密曾构筑了一个经济增长的基本模式： $\Delta G = f(L, K)$ ，其中 ΔG 为经济增长速度， L 为劳动， K 表示资本。此模式隐含的一个重要假设前提，即影响经济增长的不是自然资源和环境因素，而是劳动和资本。这种设定自斯密开始流传甚广，被称为“斯密设定”。

马尔萨斯最早对“斯密设定”表示异议。在其《人口原理》和《政治经济学原理》中，他对资源稀缺的问题进行了系统论述。按照马尔萨斯在其著作《人口原理》中的观点，人口增长速度若高于自然资源的增长速度，或迟或早人口数量将超过自然资源所能够承受的水平。在《政治经济学原理》一文中，马尔萨斯对资源的稀缺性进行了分析，在他看来，无论是资源物理数量的有限还是经济上的稀缺，都是必然存在的，而且是绝对的，它不会因技术进步和社会发展而有所改变。马尔萨斯的这一思想在以后的资源与环境经济分析中，被视为资源的绝对稀缺模式。

李嘉图对自然资源利用的分析，在方法与结论上均不同于马尔萨斯。李嘉图实际上否认自然资源经济利用的绝对极限，他的理论模式更具乐观色彩。李嘉图强调技术进步的作用。一方面，我们可以改良土壤，提高土地生产力；另一方面，我们可以使用机器，节省劳动，提高单位劳动的产出量。因此，在李嘉图看来，这种相对稀缺并不构成对经济发展的不可逾越的限制。

约翰·穆勒在其《政治经济学原理》一书中，对马尔萨斯和李嘉图模式作了进一步阐述，并将稀缺的概念延伸到更为广义的环境。他对马尔萨斯模式持否定态度，而将李嘉图的相对稀缺论全部继承过来，在此基础上，穆勒从哲学的高度，提出了静态经济的概念。

(2) 可持续发展思想的形成。上世纪中叶，随着环境和

资源破坏的加剧以及能源危机的冲击,越来越多的人意识到经济、环境、资源协调发展的重要性,可持续发展思想逐渐形成。

在1949年,美国学者福格特发表了《生存之路》,系统阐述了人口、资源、环境、经济间的相互关系,特别提出在经济发展过程中要注意维护和恢复生态平衡等可持续发展思想。此后有关这方面的论著不断增加,环境经济学及稍后的生态经济学的产生及其发展,更是加强了这方面内容的研究。

资源和环境问题的加剧,也激发了人们的紧迫感和危机感。20世纪60年代博尔丁提出“宇宙飞船经济”,西雷斯特等人提出“动态平衡经济”。福伊斯特等在《科学》杂志上发表了题为《世界末日:公元2026年11月23日,星期五》的论文。1972年,由米都斯主持的罗马俱乐部第一个报告《增长的极限》的发表,对传统的不顾生态环境代价而沉醉于经济增长的西方社会敲响了警钟,同时也促使理论界加强了这方面的研究,这些研究为可持续发展思想的产生提供了理论和舆论准备。该俱乐部发表的第二个报告《人类处在转折点上》及其提出的有机增长思想,在某种程度上可以被看成是可持续发展理论研究的正式起点。因为从理论渊源上讲,正是这两个报告的提出,才促使人们开始重视增长方式的问题,注意人口、资源、环境、经济间的协调,开始产生系统的持续发展思想和理论,所以可将它们看作是可持续发展理论研究的正式起点。

其他还有诸如戈德斯密等发表的《生态的蓝图》、舒马赫提出的“小型化经济”、戴利提出的“稳定态经济”等,形成了20世纪60年代末70年代初的各种环境经济学派。

在20世纪80年代一些发达国家的文献中,就开始出现“可持续发展”的提法。1981年美国世界观察研究所所长布朗