

广东地税调研报告·2014

主 编 王南健
副主编 杨楚潮



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

广东地税调研报告·2014

主 编 王南健
副主编 杨楚潮



暨南大学出版社

JINAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

广东地税调研报告. 2014 / 王南健主编; 杨楚潮副主编. —广州: 暨南大学出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5668 - 1119 - 6

I. ①广… II. ①王…②杨… III. ①地方税收—税收管理—调查报告—广东省—2014 IV. ①F812. 765. 042. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 303529 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85225284 85228291 85228292 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 广州联图广告有限公司

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14

字 数: 264 千

版 次: 2015 年 1 月第 1 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次

定 价: 39.80 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

目 录

2013 年税收热点透视	刘中虎 (1)
广东推进生态文明建设制约因素分析	广东省地方税务局课题组 (8)
关于零星税源社会化管理的调研报告	广东省地方税务局征管和科技发展处 (14)
规范涉税中介机构税收筹划英国考察报告	广东省地方税务局国际税务管理处 (24)
营改增后广东省级税收收入可持续发展的思考与对策	方佳雄 (31)
落实小微企业税收优惠问题的分析	黄桂祥 (42)
粤港澳现代服务业发展研究及对横琴新区的启示	横琴新区地方税务局课题组 (48)
正面临深刻调整的中国及广东经济	欧卫东 (57)
加强涉税网络舆情管理探析	陈婉钰 (67)
从 2013 年广东纳税百强企业排行榜看经济走势	广东省地方税务局课题组 (75)
税收合同管理执法风险及其防范的国际借鉴研究	广州市国际税收研究会课题组 (82)
从地方税收视角看南沙新区开发建设	广州市南沙开发区地方税务局课题组 (89)
扩展职能目标, 盘活案例资产	柯安娜 (97)

从税收视角看珠海“三高一特”产业发展

..... 珠海市地方税务局课题组 (104)

关于推行发票“网上申领、快递配送”业务的思考

..... 阳江市江城区地方税务局课题组 (111)

激励型财政政策对我省欠发达县市财税收入影响分析

..... 广东省地方税收研究会课题组 (117)

以“量能课税”原则推进我国保有环节房地产税改革

..... 广州市国际税收研究会课题组 (125)

广州地税稽查集中选案的实践与思考

..... 刘学华 陈振华 李翔宇 吴琦 池海斌 (131)

关于东莞地税国际税收管理情况调研报告

..... 广东省地方税务局国际税务管理处 (137)

税收征管法的缺陷对稽查执法的影响和建议

..... 陈小湛 唐汉华 薛艳琳 (148)

茂名市地税系统绩效管理存在问题及对策的探讨 吴锡昌 (156)

基层税务人员工作压力及其缓解研究 广东省地方税务局课题组 (163)

广东地方税种成长性研究报告 广东省地方税务局课题组 (175)

智利中等收入阶段的宏观税负与税收政策比较研究

..... 广东省地方税务局科研所课题组 (185)

促进广东对外开放的税收政策研究 广东省国际税收研究会课题组 (195)

广州与天津地方税收增长的比较研究

..... 周艺华 张镭 蔡小佳 樊泓坤 (202)

应对金融账户涉税信息自动交换,推进国际税收治理现代化

..... 梁若莲 (210)

后 记 (217)

2013 年税收热点透视

刘中虎

内容提要：2013 年，税制改革成为年度最受关注的税收话题。坚持分税制财政体制改革，是立足国情的必然选择，而破除当前分税制困境的关键在于事权上移。随着“营改增”的全面推进，消费税等有望成为地方税主体税种。为减轻环境税出台阻力，建议在小范围内，从低税率开展环境税的征收。土地增值税税制本身的缺陷，导致各界误解误读，短期内应进一步完善土地增值税实施细则，长期来看，与房地产税合并是可行选择。可立足国情，借鉴国外成熟的遗产税制度，构建符合中国特色的遗产税体系。

关键词：分税制 环境税 土地增值税 遗产税

从党的十八大吹响全面深化改革的号角，到 2013 年底的十八届三中全会，都把财税制度改革提高到前所未有的高度，作为释放制度红利和增添改革动力的关键着力点，财税制度改革引起了国民的空前关注，不管是官员还是平民，不管是学者还是商人，都纷纷主动站出来发出自己的声音，期冀税制改革朝着理想的方向发展。

一、分税制改革，十字路口紧迫再起航

近年来，现实运行中出现的诸如县乡财政困难、地方隐性负债、“土地财政”和“跑部钱进”等突出矛盾和问题，一次又一次地将分税制的评判问题推向风口浪尖，使其成为社会各界关注的焦点。

（一）坚持分税制改革方向，是立足国情的必然选择

1994 年开始实行的分税制财政管理体制，实现了行政性分权到经济性分权的转变，对于理顺中央与地方的事权、财权分配关系，调动中央、地方两种积极性，加强税收征管，保证财政收入和增强宏观调控能力，都发挥了积极作

用，但也积累了一些突出问题。多位地方政府官员就主张，分税制运行 20 年都毫无进展，又基本重归分钱制，这足以表明分税制在中国行不通，与中国现行政治体制严重不适应，应该寻找第三条道路。高培勇、安体富等知名学者表示了强烈反对，指出分税制财税体制是被历史反复证明，与社会主义市场经济体制相适应的唯一正确的改革方向。分税制运行困境，其根源是省以下财政体制迟迟不能真正进入分税制状态，把分税制曲解为弹性分成制，实行五花八门、复杂易变、讨价还价色彩浓厚的分成制与包干制。因此，当前紧要的是逐步推进“乡财县管”和“省直管县”两个层面的扁平化改革，把财政实体层次减少到三级，让每级既必须分事，又有税可分，实行真正意义上的分税制。

（二）后营业税时代，消费税（销售税）有望成为地方主体税种

随着营业税改征增值税改革的全面推进，本来就“缺兵少将”的地方税收体系更加窘迫，重新确立地方主体税种，已成为当前最为紧迫的任务。中国人民大学教授吕冰洋提出，借鉴美国经验，单独开征销售税作为地方主体税种，既可以降低增值税和企业所得税对经济的不良影响，还可以缩小地区间的财力差距。在企业界人士看来，此举与过去营业税如出一辙，仍然是重复征税，只会增加企业负担。还不如直接把现有企业所得税和个人所得税改为地方专享税种。由于存在税源流动性过大、容易诱导地区恶性税收竞争的致命缺点，这一方案也被否定。有专家就建议，未来地方主体税种可采取“房产税 + 资源税”模式，通过把房产税覆盖面扩大到个人住房，辅以年度税基市场化评估机制，有望给大部分地方政府提供稳定的、可预期的税收支柱；在房产税税源不太充裕的西部地区，从价计征的资源税完全可以成为地方支柱财源。但多位学者认为行不通，不管是从规模、增长潜力，还是从历史规律和中国国策上看，房产税目前都难当地方主体税种大任。目前最可行的改革思路是把消费税改造培育成地方税种，扩大消费税征收范围，优化行业适用税率结构，由生产环节征收改为销售环节征收。改革后的消费税具有税基广泛、地方易于征管、收入增长弹性适度、税源流动性小的特点，还与十八届三中全会改革基调相一致，是最为理想的选择。

（三）事权上移、税权下移，是破除当前分税制困境的关键

面对财力与事权匹配日益失衡问题，多位专家建议，当务之急是明晰事权，把部分基层做不好、做不到的事权逐级上移。将有较强“外部性”的司法、环保监管、食品和药物安全、跨区域基础设施等部分支出责任集中到中央；省级政府在医疗、义务教育、交通等方面支出上承担更大责任。财政部财科所所长贾康认为，推进行政层级扁平化改革是合理配置事权的重要基础，将

财政层级扁平化为省直管县、乡财县管，减轻信息不对称的损失与扭曲程度，进一步明晰与合理化政府事权。多位学者也坦承，合理配置税权同样十分重要，提议适当赋予省级人大地方税种调整权和地方特色税种开征权；对宏观经济影响较小或地方特色浓厚的税种，由全国人大制定基本法规，由地方人大依法定程序制定实施细则。同时赋予省级人大税目、税率和减免的调整权。专家还强调，建立科学有效的转移支付制度也必不可少。借鉴发达国家经验，以人均财力转移支付为主线，科学设定纵向转移标准化系数，大幅提高中央对地方的一般性财力转移支付比重，大幅降低专项转移支付比重。

二、推出环境税，渐成公认治污速效药

2013年，全国平均雾霾天数为52年来之最，安徽、湖南等13省市均创下历史最高雾霾天数记录，104座城市陆续重度“沦陷”。环保治理和生态修复的关注度一再飙升，加快立法、尽快开征环境税的呼声一浪高过一浪。

（一）环境税开征，或已为时不远

早在2008年初，相关部委即开始联手研究环境税开征工作，随着国内环境问题逐渐恶化，人们对国家生态文明建设的日益重视，我国开征环境保护税的迫切性和重要性已经凸显，相比2010年的征收环境，当下环境税开征的时机已经成熟。财政部财科所报告甚至强调，我国正处在开征环境税的绝佳时机，频发的极端恶劣天气倒逼环境税尽快出台，环境税与当前实施的营业税改征增值税政策搭配出台，不仅可以对冲财政减收压力，强化税收调控效果，还可以促进税制结构优化。不过，在知名学者马中看来，环境税开征还有很长一段路要走。新税种立法需要经过多个法定程序，加之环境税立法虽已历时十年，争议犹存，即使方案已经报至国务院审核，也不太可能马上推出，燃油税开征就是明证。环保部环境规划院副院长王金南也强调，税基（污染排放量）究竟由环保部门还是税务部门确定，尚无定论。环境税的出台不宜急于求成，不妨先行试点，待征管实践成熟后再确定推行时间。

（二）小范围、低税率起步，减轻环境税出台阻力

征收范围和税率水平决定了环境税的影响程度。考虑到计税依据的复杂和困难，未来环境税的征收应遵循先易后难的原则，先选择实施条件成熟，易于推行的污染物环境税征收。有专家提出，可首先选择开征二氧化碳、氮氧化物、二氧化硫等税目，待技术成熟水平与征管能力匹配后，再研究开征废水、噪音、固体废弃物等税目。在业内人士看来，不如直接参照排污费的征收规

范，以实际污染物排放量为计税依据，碳税则以化石燃料含碳量测算排放量为依据。多位专家指出，按照现有的技术水平和征管能力，仅开征碳税最为可行。至于税率水平，多数网友建议，应遵循“费改税”原则，以不增加企业税负为前提。在马中教授看来，单以排污费标准征收环境税远不够治污成本，应坚持“环境无退化”原则，将税率提升至能够有效激励企业主动治理的水平。中国政法大学施正文教授同时提出，税率水平要与经济发展、企业承受能力相适应，采取行业差异性税率，对污染严重的税目适用高税率，对污染较轻的税目适用低税率。

（三）实现政策初衷，尚需制度跟进

从顶层设计出发，构建环保治理、生态修复、资源综合利用的税收政策体系，才能有效促进政策目标实现。有专家建议，按照“谁破坏生态谁付费”的原则，调整完善消费税制，把高污染、高能耗、高档奢侈品纳入征税范围。按照“谁使用资源谁付费”的原则，推进资源税由从量征收改为从价征收，并适时将水资源纳入资源税征收范围。财政部财科所副所长苏明则强调，还要配套建立环保激励机制，一方面建立环境治理转移专项基金，与环境改善程度直接挂钩；另一方面，调动企业治理积极性，对零排放、零排污企业实行减免退税政策，对污染改进明显企业实施财政性奖励。在业内人士看来，明确建立环保税务合作工作制度甚为关键。“费改税”后环境税由税务部门负责征管，将很大程度减少环保部门的行政威慑力，进而降低环保部门的监管动力，这就需要法规制度来厘清两部门权责，确保税源信息无缝对接，行政监管不放松。

三、屡起波澜的土地增值税，改革已成各界共识

2013年11月24日，央视《每周质量调查报告》报道指出，2005年至2012年8年间，全国房地产开发企业应缴而未缴的土地增值税总额超过3.8万亿元，多家知名房企榜上有名。消息一出，立刻引起各界热议，相关房企纷纷发布公告予以否认，当事双方也由公开辩论发展到对赌，即使国家税务总局出面澄清也未能平息争议。

（一）误读误解背后，难言税收宣传到位

对于房企欠缴3.8万亿元土地增值税的报道，多数学者认为报道失之偏颇，存在误读误解，主要表现在：测算方法不科学、不严谨，至少高估行业毛利润率16个百分点；对免税政策不知晓，虚增近40%的应税销售额；对土地增值税清算时点不明，错把“应征不征”税额当“应缴不缴”税额。国家税

务总局官员也出面证实，该推算方法不正确，对税收政策和征管方式存在误解误读。白景明、杨志勇等学者也认为，其实这都是税收征管具体操作不透明、税收宣传不够普及惹的祸，如果税务机关在履行应收尽收职责的同时，把小税种放到应有的位置上，进行从基本税法到具体征管方式的全方位宣传，让内行人看到门道、外行人可以理解，这场风波或许可以避免。

（二）税制设计缺陷是导致土地增值税纠结的根本原因

房企欠缴巨额土地增值税消息传开后，上榜房企和税务部门遭到了广泛质疑。有学者强调，即使是最为保守的推算数据，都显示出存在大量土地增值税应收未收的问题。绝大多数专家学者坦承，把征管不力归罪于税务部门既不现实，也不公平，其实更多地应归罪于土地增值税本身，税制设计过于复杂，最为核心的清算时点规定弹性较大，具体操作起来比较困难，清算需要审核大量跨若干年的收入、成本和费用情况，清算难度大并容易引发执法风险，加上房企的游说和地方政府的高地价偏好影响，在困难和压力面前，土地增值税清算工作进展缓慢，也就见怪不怪了。有网友进而调侃道，在这场游戏中，地方政府和房企“你好我好”，但损害了国家利益，苦了消费者。至于税务部门，不过是代人受过——他们没有大面积漏征税的胆量。

（三）存废之间，合并或是改革方向

鉴于征管实施中出现的种种问题，激进派认为，开征以来，土地增值税收入规模一直偏小，对财政收入的贡献可有可无，在调控高企的房价时贡献的力量更是微不足道，况且土地增值税税基与企业所得税基本上如出一辙，属于不合理的重复征税，理应尽快废除。保守派则认为，土地增值税出台的最初目的是抑制当时的房地产行业暴利，税率设计偏高，加上仓促出台，制度设计确实不尽合理，但不能因此就全盘否认土地增值税的作用。虽然目前规模不大，但增长势头强劲，相信在打好税制这块补丁后，定能成为地方可以依赖的主体税种。因此，当务之急是，修改完善土地增值税实施细则，适时推进税种立法进程。中间派则认为，短期内调整立法层面的可能性较小，确立更加合理的土地增值税会计计算规则，明确各地区的土地增值税计算方法，或许可以起到改善作用。但从税制改革的高度观察，按照十八届三中全会“加快房地产税立法并适时推进改革”的决定精神，把土地增值税放在房地产税费的整合中统筹处理更为妥当，还原土地增值税的财产税特征，统一对增量和存量房地产的土地增值收益征税，实现税收中性，最终达到降低房价或者减缓房价增长等长期目标。

四、开征遗产税是大势所趋，但应审慎推进

从2013年初的“深圳将试点开征遗产税”网络传言，到2月国务院适时研究开征遗产税的表态，再到业内专家透露“征收遗产税被写入十八届三中全会文件草稿”，每一次消息传出，都成为舆情空前热点。据人民网舆情监测室观察，“遗产税或将开征”话题，单2013年9月24日媒体报道就有2300篇，截至9月29日相关微博甚至高达10万多条。

（一）开征遗产税，利大于弊

征收遗产税，以国家力量合法地“劫富济贫”，不但有利于缩小贫富差距，避免社会阶层固化，完善税收制度体系，还可以刺激消费，激发“富二代”们的创新创业激情，提高整个社会经济运行效率。有专家进一步指出，合理征收遗产税，将推动大量房产入市抛售以换取现金纳税，可以达到控制囤房行为、刺激实业发展、促进底层年轻人奋斗的三重目的。有网友甚至认为，遗产税会极大地降低官员贪腐收益，间接遏制贪腐行为。此外，还有众多网民和部分学者持明确反对意见，认为征收遗产税不但与我国家庭养老模式不适应，还在法理上与居民主要财产——房产70年使用权相冲突，并直接导致富人财产外移，影响经济发展，加上财产登记制度不完善，富人避税成本较低，征税成本将居高不下，征收遗产税只会极大地增加家庭负担，很可能制造新的不公，抑制甚至扼杀公民的创造精神和企业家精神，最终必然得不偿失。支持派则认为，遗产税是社会再分配的重要环节，既是我国税制完善的必然发展方向，也是国际通行做法，富人移民国外很可能面临缴纳更多遗产税的风险，担心遗产税引发移民潮纯属多余，美国的成功实践已经表明，遗产税并没有导致富人外移，反而出现了众多巴菲特式富豪，以多缴税造福下一代为乐，社会创新活力不但没有被抑制反而得到激发。

（二）遗产税推出之路，说近还远

有学者认为，我国开征遗产税，不但具备了一定的税源基础，还具有现实的政策支撑。改善收入分配格局失衡和实现直接税为主的税制改革目标都迫切需要遗产税出力，随着年底不动产统一登记、住房信息全国联网等基础制度的加快落实，遗产税开征时机已经成熟，条件已经基本具备。北京师范大学研究报告还指出，按国际通行的2%税率计算，遗产税将增收2000亿元。在多数学者看来，现阶段开征遗产税不合时宜，也不靠谱，既与经济发展阶段和市场化进程不相适应，又存在房产使用权等方面的法律障碍，还缺乏有效的居民财

产收入登记制度作支撑，如果仓促推出，很容易沦为“穷人嫌弃、富人逃避”的空头税收，最终陷入无法落实的死循环。近年包括美国在内的多个国家停征和调整遗产税政策，香港宣布 2014 年取消遗产税的消息表明，遗产税对吸引外资具有明显的抑制作用。研究是必要的，但遗产税落地需先夯实制度基础环境，这无疑是一个漫长的过程。

（三）起征点设置，适度就好

起征点高低事关民众切身利益，对于修订草案，遗产税起征点为 80 万元的传言，网友纷纷大呼“伤不起”，在房价高涨的当下，随便一套房都有可能超过 80 万元，这就意味着北上广等大城市，遗产中有房就要交税，遗产税又变成了“房产税”，最终沦为“工薪税”，这无异于与百姓争利。对于学者建议的 500 万元起征点版本，网友们同样觉得不靠谱，考虑到房产价值，500 万元还是偏低。独立经济学家何志成则提出，不妨把征税对象确定为资产超千万人群，千分之一的总人口比例，可以达到调节分配和组织收入的双重目的。多数专家学者则认为，其实起征点的高低并不重要，关键是明确遗产税是个案税，不是普遍税，不能扼杀公民的创造精神和企业家精神。不妨学习借鉴美国近年来大幅提高遗产税起征点的经验，从长远入手，结合我国房产价值、纳税主体收入来源方式、征管成本等实际因素，构建中国特色的地区差异化遗产税动态调整机制。

（作者单位：江门市地方税务局）

广东推进生态文明建设制约因素分析

广东省地方税务局课题组

内容提要：推进生态文明建设是广东作为排头兵的应有使命，也是广东实现可持续发展的必由之路。目前，制约广东生态文明建设的主要因素有观念薄弱、体制不完善、生态低碳产业体系尚未建立、环保法制建设滞后等因素。建设生态宜居环境、建立绿色环保产业体系、改善环保法制环境、创新生态文明建设机制是推进生态文明建设的关键。

关键词：生态文明建设 可持续发展 生态宜居

改革开放以来，广东实现了经济社会发展的历史性跨越，经济发展已进入工业化中后阶段，并正朝“三个定位、两个率先”迈进。然而，经济增长带来的环境问题日益突出，防治污染、保护环境、建设优美宜居生态家园成为建设幸福广东的关键要素。为此，广东地税科学研究所与广东南方软实力研究院组织成立联合课题组，以“坚持生态文明建设与绿色发展”为专题，对我省生态文明与绿色发展建设情况进行了调研，并就地方税收软环境服务生态文明与绿色发展展开了研究。收回有效问卷 610 份，现情况公布如下：

一、广东省生态文明建设的现状、挑战与成因分析

（一）广东省生态文明建设成效显著

一是生态环境质量总体趋稳，空气质量稳步改善，地级以上市全部建成国家或省级园林城市。二是节能环保产业成为我省经济新的增长点。至 2012 年，节能环保产业总产值达到 3 456 亿元，约占全国 15%，位居全国前列。三是生态示范建设取得显著进展。珠三角建成了全国首个环境保护模范城市群，中山市成为首个荣获国家生态市称号的地级市。四是森林生态效益不断扩大。截至 2012 年底，林业产业总产值达 1.11 万亿元，首次超过万亿元。五是环境基础

设施建设领先全国。目前,我省污水日处理能力达到2 172.6万吨,城镇生活污水处理率达80.14%,建设配套管网超2万公里,连续多年居全国第一。六是环境监管走在全国前列。在全国率先实施区域污染联防联控新模式,建成了具有国际先进水平的粤港澳珠三角区域立体空气监控网络,率先启动了PM2.5等特征污染物的监测和研究工作。

(二) 广东省生态文明建设面临的挑战

在推进生态文明建设与绿色发展中,我省仍面临一些不可忽视的问题和挑战。

一方面是环境污染的历史旧账包袱仍然沉重。多年的粗放型经济快速增长给我省造成了大量的环境污染,环境欠账日益累积,一些地方环境问题十分严峻。2012年珠三角各城市空气质量达标率有所下降,出现严重空气污染的概率增加。部分地区水体环境恶劣。2012年,仍有8.1%的省控江河断面水质劣于Ⅴ类,部分地方水体环境恶劣。汕头贵屿、清远龙塘、韶关大宝山等少数地区土壤污染较为严重。农村环境污染、饮用水安全和化学品污染等问题突出,全省89%的耕地土壤受到不同程度的污染。

另一方面是新一轮经济加快发展带来新的生态保护压力。“十二五”后三年,我省将大力推进重要基础设施建设,涉及项目460个。同时产业转移中仍存在着污染随之转移、环境保护滞后经济发展、园区环保设施不足、部分周边水体受到污染等问题。因此,在促进经济增长的同时,将使我省特别是珠三角不容乐观的大气环境质量“雪上加霜”。

(三) 制约广东省生态文明建设的原因

生态文明建设是我省经济社会发展的一块短板,这已是不争的事实,造成短板的原因主要有:

一是生态文明建设的观念薄弱。本次调研问卷统计显示,25%的市级领导干部选择先发展经济后治理环境,44.3%的领导干部认为经济发展的压力是本地环境保护工作面临的难点。企业生态主体责任意识淡漠,缺乏生产模式生态化意识,生态科技观念不明确。公众对生态文明建设认识模糊,将生态文明建设看成是发改、环保、林业等政府部门的事,自身参与积极性低。

二是生态型、低碳型产业体系尚未建立。目前广东第二产业仍是主导产业,第三产业尤其是现代服务业的规模比重较小,产品多处于中低技术水平,对资源环境的消耗巨大。一些五金、水泥、钢铁、印染等高能耗、高污染的落后产能淘汰步伐缓慢,一定程度上造成了对生态环境的严重破坏。

三是环保法制建设滞后。现行的环境保护法律法规存在诸多的空白、缺陷和盲区,部分领域缺乏可操作性。环境法律、法规中一些条款内容与当前加大

执法力度、强化环境监督管理的实际需要脱节或矛盾，存在着明显的缺陷，这导致部分环境法律责任难以得到追究。

四是支撑生态文明建设的体制机制有待完善。反映资源稀缺程度的价格形成机制不合理，造成水资源、矿产资源等环境成本被低估。生态补偿立法远远落后于生态问题的出现和生态管理的发展速度，许多新的管理和补偿模式没有相应的法律法规给予肯定和支持。环保考核在干部政绩考核体系中权重不够，甚至出现“绿色干部难升官”现象。

二、建议制定出台《关于全面推进生态文明建设的决定》

为深入贯彻落实党的十八大精神和习近平总书记对广东发展的新要求，全面提速我省生态文明建设，全面提升我省生态文明水平，在学习借鉴国内经济发达省市经验做法的基础上，建议我省加快制定出台《关于全面推进生态文明建设的决定》及配套政策，全面编制我省生态文明建设规划。重点突出以下几个方面：

（一）加快建设生态宜居环境

1. 加大对环境污染的治理和生态修复力度

一是加强水污染、大气污染、土壤污染防治力度。二是大力开展土壤修复，实施土壤环境保护和综合治理。三是加强沿海滩涂、重要海域生态修复力度。

2. 积极推进美好城乡建设

一是实施“南粤水更清”行动计划，大力推进饮水甘甜、源头活水、碧水交接、减负修复等八大重点工程。二是加强城市宜居环境建设，对城中村、城郊接合部等管理薄弱地区实施集中整治行动。三是积极开展城市生活垃圾分类收集，加快生活垃圾无害化处理设施市县全覆盖进程。四是大力实施村庄环境整治，强化农村基础设施和生态服务功能。

3. 构建生态安全体系

一是贯彻实施主体功能区规划，完善财政、投资、产业等配套政策，优化国土空间格局。二是推进新一轮绿化广东大行动和全省绿道网建设，加快重点生态工程建设，着力构筑以珠江水系、沿海重要绿化带和北部连绵山体为主要框架的区域生态安全体系。三是加强自然保护区、风景名胜区、森林公园和湿地公园建设，强化林地和野生动植物资源管理。

（二）加快建立绿色环保的生态产业体系

1. 加快低碳、绿色产业培育

一是大力发展低碳产业。大力发展金融、物流、旅游、会展、信息、咨

询、文化创意等现代服务业，着力培育生物医药、可再生能源和新能源等新兴产业。二是大力发展环保产业。重点发展绿色低碳、污染防治技术与装备、环境监测与环保材料以及环境服务业领域的环保产业。三是发展生态农业。加强农业产业化发展，推进农业规模化集约化经营，创新农业社会化服务体系。四是抓好生态产业的品牌建设。加快打造我省生态工业、生态农业和生态旅游业等三大产业的区域性品牌。

2. 运用绿色环保技术对传统产业进行改造

将生态化、信息化与工业化相融合，用清洁生产、高新技术和适用技术对传统产业进行改造，加快推进重点领域、重点行业、重点企业减排，推动产业链向高端延伸，扩大物质的有效循环利用范围。加快工业产业集聚区生态化建设和重污染行业绿色升级示范园区创建。

3. 大力发展循环经济

一是发展工业循环经济。逐步在化工、石化、造纸等行业全面推进循环经济发展，形成循环经济产业链。二是加强资源的综合和再生利用。挖掘“城市金矿”，有序推进工业“三废”综合利用项目建设。三是发展生态循环农业。加快推广种养结合的生态农业循环模式，建设一批示范区和项目。

4. 严格执行环评、环保制度，淘汰落后产能

一是通过制定高污染行业、高环境风险产品环境导向标准，提高污染物排放标准，加快淘汰钢铁、水泥等落后产能。二是开展规划环评、准入门槛从严从紧、污染物排放总量控制工作，构建环保“倒逼”机制。

（三）加快改善生态环保法制环境

1. 完善法规标准体系

向国家呼吁加快制定环境保护基本法，完善土壤污染防治法、环境损害赔偿法、生物多样性保护法、生态补偿条例等法律法规。支持有立法权的较大的市制定推进生态文明建设的地方法规和规章制度。

2. 严格环保执法监管

加大生态文明建设司法保护力度，加强环保行政执法与刑事司法的有效衔接，组建省、地市环保执法专业队。在司法部门探索建立专业化机构和队伍，加强环保法制宣传和法律服务工作，增强全社会的生态环保法治意识。进一步加强环境执法与应急能力建设，增强我省环境监察、监测预警和突发环境事件应对能力。

3. 完善现行保护环境的税收政策

按照党的十八大和十八届三中全会要求，加快推进资源税改革，扩大消费税征税范围，适当加大环保优惠力度，简化税收优惠申请程序，扩大税收优惠

幅度，积极稳妥开征环境税。开征环境税应充分考虑各地经济社会发展的不平衡性，因地制宜地采用定额税率，并纳入地税机关的征收范围，严格征管，专款专用。

（四）创新生态文明建设体制机制

1. 健全生态补偿机制

在区域上，实行分区指导政策和激励生态建设的财政政策，发挥税收在农村生态补偿方面的积极作用。在流域上，建立水权交易体系、实行流域环境协议和开展流域异地开发政策。在资源和环境要素保护上，进一步完善生态公益林补偿制度，发挥税收在统筹协调经济发展方式与生态环境保护两方面的调节作用。

2. 健全评价考核体系

一是按照主体功能区划要求，建立分类指导的、以地区或地域为考核单位的生态文明考核评估体系。二是逐步增加生态指标的权重，加强生态文明考核对官员政绩考核的刚性约束。三是在考核上要注意采取梯度考核、差别竞争方式。

3. 强化经济政策导向

加快制定和完善促进产业升级、鼓励资源节约、加大环保投入、减少污染排放、反映环境资源稀缺性等方面的相关政策，激励企业和公众节约资源、保护环境。通过绿色信贷、绿色采购、环保信用评级等经济政策引导企业绿色发展。积极推进碳排放权交易试点工作。

4. 创新工业飞地模式

探索在工业发达地区划出一块飞地，用地指标由生态保护区所属各县（市区）提供，双方共同招商引资、开发建设，由此产生的 GDP、财税收入等按照双方协商的比例分成。

5. 强化主体功能区战略

严格按照《广东省主体功能区规划》确定的原则、要求以及地区主体功能定位，对本地区国土空间进行功能分区，明确各功能分区的定位和边界、发展目标 and 方向、开发和管制原则等，认真组织实施。

（五）加强保障体系建设

1. 加大组织领导力度

成立省生态文明建设领导小组，统筹推进；各地要结合自身实际，组织编制实施相关规划方案，落实责任；建立政府主导、企业主体、市场驱动、全民参与的生态文明建设协调机制和工作机制。