

工业绿色发展税收 立法研究

毛 涛 著



中国社会科学出版社

工业绿色发展税收 立法研究

毛 涛 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

工业绿色发展税收立法研究 / 毛涛著. —北京: 中国社会科学出版社,
2017. 8

ISBN 978-7-5203-0999-8

I. ①工… II. ①毛… III. ①工业发展-税法-立法-研究-中国
IV. ①D922. 220. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 223038 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 沈丁晨
责任印制 李寡寡

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2017 年 8 月第 1 版
印 次 2017 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 13.5
插 页 2
字 数 210 千字
定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

序 言

工业革命改变了人类的文明形态，田野牧歌般的农业文明的诗情画意在轰鸣的机器声悄然逝去，取而代之的是可以点燃的河流和烟雾弥漫的天空。1943年美国洛杉矶光化学烟雾事件、1952年英国伦敦烟雾事件以及21世纪以来萦绕在北京、新德里天空的雾霾，这些正是工业革命、后工业革命以来人类经历的和正在面临的挑战。为回应这一挑战，可持续发展、绿色发展、循环发展、低碳发展等理念应时而出。发展理念和消费方式的变革毫无疑问带有全局性，不过，归根到底还是取决于文明的转型，即以生态文明来替代工业文明，这是解决生态退化的不二选择。生态文明是以生态可持续为其根基，其伦理学是建立于代内公平、代际公平、种际公正三个维度之上的，与可持续发展伦理学相比，种际公正和生态正义这一维度是生态文明理念对可持续发展理念的超越。

党的十八大报告以专章的篇幅对生态文明建设进行了论述，勾勒出建设“美丽中国”的宏伟蓝图。建设生态文明和“美丽中国”要求我们必须变革传统的发展观，彻底摒弃以牺牲资源、环境甚至公众健康为代价换取短期经济增长的发展模式，选择绿色、循环、低碳发展路径。

在工业化进程中，我国取得了举世瞩目的成就。迄今我国已经建成了门类齐全、独立完整的现代工业体系。我国制造业产出约占全球的五分之一，在500余种主要工业产品中，220多种产量位居世界第一。中国制造不仅为全球提供了丰富多样、物美价廉的工业产品，也有力支撑了国民经济增长。不幸的是，在民族工业腾飞的同时，环境污染、生态退化也接踵而至并日益严峻。

为了应对生态危机，西方发达国家率先使用绿色税收策略，广泛采用排污税、能源税、资源税等经济工具，在一定程度上内化了环境污染和生态破坏的外部不经济性，激励市场主体减少资源能源消耗和污染物排放。与之相比，我国绿色税收立法起步较晚，相关制度建设较为滞后，在推动绿色发展，特别是工业绿色转型方面尚未发挥其应有的作用。工业是能源资源消耗及污染物排放的主要来源，从某种意义上讲，只有推动工业绿色发展，才能加快我国生态文明建设步伐。为此，立足我国工业绿色转型需求，从立法视角对与工业绿色转型相关的税收进行系统研究，具有重要的学术意义和应用价值。

本书作者毛涛硕士、博士研读期间均是我指导的学生。学习期间，他参与了我主持的《中国绿色税制法律问题研究》（司法部）、《环境税收法律制度研究》（中国法学会）等课题研究工作，与我共同署名发表了《国外环境税制的立法实践及其对我国的启示》《完善环境税立法应对资源环境问题》等论文。从2010年开始，我指导毛涛重点研究应对气候变化税收立法问题，经过两年多的学习、思考、积累和研究，他的博士学位论文《碳税立法研究》荣获“中国政法大学优秀博士学位论文”。进入工业和信息化部国际经济技术合作中心工作后，毛涛博士主要研究工业绿色发展法律政策，同时还继续围绕绿色税收立法问题开展相关研究，接连发表了《〈巴黎气候变化协定〉背景下中国碳税立法构思》《论碳排放权交易制度的完善与征收碳税的必要性》等学术论文。

基于前期研究基础和在工作实践中的学术积累，毛涛博士撰写完成了《工业绿色发展税收立法研究》一书。本书以“中国制造2025”实施为背景，结合我国工业发展现状及绿色转型需求，在借鉴国外成功经验的基础上，立足我国工业发展实际，对绿色税收与工业转型的关系，绿色税收立法现状、存在的问题及其原因进行了深入分析，并提出完善绿色税收立法的建议。值得一提的是，该书专门研究了应对气候变化税收立法问题，在对碳排放交易体系进行分析的基础上，提出了我国碳税立法的具体建议以及协调碳税与碳排放交易的思路。本书的研究成果，对于工业绿色发展法律政策制定具有一定的参考

价值。

借此机会寄语毛涛博士能够继续围绕工业绿色发展问题进行更为深入的思考，提出更多具有建设性的立法建议，是为序。

曹明德 于北京北清路寓所

2017年8月1日

自序

工业在为人类社会创造财富的同时，引发了一系列生态环境问题。资源能源短缺、环境污染和生态破坏已经成为制约工业可持续发展的主要瓶颈。在解决生态环境问题方面，西方发达国家率先选用绿色税收，并取得积极成效。与传统环境管制方式相比，绿色税收可以内化外部不经济性，激励企业节约能源资源和减少污染物排放，同时也可以为生态环境改善筹集到必要的资金。

改革开放以来，依托廉价的自然资源和丰富的劳动力，我国工业发展迅速，建成了门类齐全、独立完整的工业体系，已经成为全球第一工业大国。由于我国工业生产方式粗放，不仅消耗了大量的能源资源，而且也带来了较多的污染物排放，不少地方的生态环境承载能力已经接近极限。工业作为能源资源消耗和污染物排放的“主阵地”，只有推动工业绿色转型，才有助于加快我国生态文明建设步伐。为减缓源于工业的生态环境影响，我国正在不断完善环境管理体系，积极创新管理手段。2016年12月通过的《环境保护税法》确立了首个专门性的绿色税收——环境保护税，实现了排污费与环境税的平稳转移和顺利对接，在我国环境保护立法史上具有里程碑意义。

本书立足我国工业发展现状及绿色转型需求，从绿色税收视角，提出了推动工业绿色发展的相关建议。本书首先分析了我国工业发展现状及面临的挑战，在此基础上，对工业绿色发展现状、存在的问题及其原因进行了剖析，同时结合《中国制造2025》关于绿色发展的相关要求，提出了运用包括绿色税收在内的相关手段去推动工业绿色转型。西方发达国家在绿色税收理论研究及实践应用方面，走在了世界前列，积累了不少经验。为学习国外做法，本书对国外绿色税收发

展阶段、税收内容以及实施效果进行了梳理和研究。在借鉴国外经验的基础上,立足我国工业发展实际及绿色税收征管现状,分析了我国绿色税收征管现状、存在的问题及其原因,并结合绿色发展的相关要求,从绿色税收立法的价值选择、宏观构思及微观设计等方面提出完善建议。随后,针对气候变化问题,本书在对我国碳排放交易体系现状及问题进行研究的基础上,提出了完善碳排放交易制度的思路、协调碳税与碳排放交易关系的方案以及开展碳税立法的建议。

在本书的写作过程中,虽然围绕国内外绿色税收相关理论及制度实践进行了大量研究并提出了相关建议,力求研究成果可以为工业绿色发展提供有益参考,但是肯定存在不少疏漏和不足,敬请各位专家、学者和同人批评指正!

毛 涛

2017年8月

目 录

引言	(1)
第一章 工业发展与绿色税收	(3)
第一节 我国工业发展概况	(3)
一 我国工业发展取得的成绩	(3)
二 我国工业发展面临的挑战	(5)
三 我国工业发展的新思路	(6)
第二节 工业绿色发展的现实困境	(7)
一 工业发展对生态环境的影响	(7)
二 工业绿色发展面临的困境	(10)
三 工业绿色发展困境原因分析	(15)
四 推动工业绿色发展的相关建议	(22)
第三节 《中国制造 2025》与工业绿色发展	(25)
一 《中国制造 2025》背景下的工业绿色发展	(25)
二 工业绿色发展的相关目标	(27)
三 工业绿色发展的主要工作	(28)
四 工业绿色的主攻方向	(29)
第四节 工业绿色发展与绿色税收	(40)
一 推动工业绿色发展的相关措施	(40)
二 绿色税收的制度优势	(50)
三 绿色税收的价值所在	(52)
第二章 绿色税收立法域外实践	(53)
第一节 绿色税收发展过程	(53)
一 萌芽阶段	(53)

二 初步发展阶段	(54)
三 缓慢发展阶段	(55)
四 快速发展阶段	(56)
第二节 绿色税收制度要点	(59)
一 税收类型	(60)
二 税收范围	(61)
三 计税依据	(64)
四 特别政策	(65)
五 实施效果	(66)
第三节 绿色税收最新发展	(67)
一 计税依据	(67)
二 征收阶段	(68)
三 税目范畴	(69)
四 纳税义务人	(70)
五 税率	(71)
六 税收归属及用途	(72)
七 税收减免	(73)
第三章 我国绿色税收立法现状与问题	(76)
第一节 与资源利用相关的税收	(76)
一 相关规定	(76)
二 主要税种	(79)
三 与资源利用相关的费用	(85)
四 资源税存在的问题	(87)
第二节 与能源利用相关的税收	(88)
一 煤炭	(89)
二 天然气	(95)
三 石油	(106)
四 电力	(110)
第三节 与污染物排放相关的税收	(113)
一 排污费	(113)

二 排污费与环境税的制度衔接	(115)
三 排污税的主要内容	(117)
四 排污税存在的问题	(120)
第四节 支持节能环保产业发展的相关税收	(120)
一 节能环保产业发展现状及改革方向	(120)
二 相关税收	(124)
三 存在的问题	(127)
第五节 我国绿色税收立法存在的问题	(127)
一 部分税收定位不准	(128)
二 征收领域不均衡	(129)
三 专门性税收较少	(130)
四 税收特殊政策运用不足	(130)
五 缺少专款专用的制度保障	(132)
第六节 绿色税收立法相关问题原因分析	(132)
一 立法定位不当	(133)
二 立法实践不成熟	(134)
三 立法技术滞后	(134)
第四章 我国绿色税收立法完善建议	(136)
第一节 绿色税收立法的价值选择	(136)
一 正义价值	(137)
二 秩序价值	(145)
三 效率价值	(152)
第二节 绿色税收立法的宏观构思	(158)
一 立法理念	(158)
二 立法目的	(160)
三 立法原则	(161)
四 立法体系	(164)
五 立法进程	(166)
第三节 绿色税收的具体设计	(167)
一 基本类型	(167)

二 征税范围	(168)
三 税率标准	(170)
四 税收特殊政策	(172)
五 税款使用制度	(172)

第五章 绿色税收案例研究

——基于气候变化背景下的碳税立法	(174)
------------------------	-------

第一节 碳税与排放权交易的制度协调	(174)
-------------------------	-------

一 碳排放权交易制度实施效果评介	(175)
二 碳排放权交易制度的完善建议	(178)
三 征收碳税的必要性	(180)
四 碳税和排放权的制度协调	(182)

第二节 我国碳税立法的宏观构思	(183)
-----------------------	-------

一 立法理念	(184)
二 立法目的	(185)
三 立法原则	(186)
四 立法进程	(187)

第三节 我国碳税立法的微观设计	(188)
-----------------------	-------

一 计税依据	(188)
二 征收阶段	(189)
三 税目范畴	(190)
四 纳税义务人	(191)
五 税率	(193)
六 税收归属及用途	(195)
七 税收减免	(196)

参考文献	(198)
------------	-------

后记	(202)
----------	-------

引 言

经济发展往往会对生态环境产生或多或少的不利影响。工业革命以来，随着生产力水平提高，人类向自然界索取的资源能源及排放的污染物都呈指数增强，由此引发了一系列区域性甚至全球性的生态环境问题。资源环境约束已经成为人类面临的共同挑战，实现绿色发展已成为全球共识，《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》更是奠定了世界各国广泛参与绿色发展的基本格局。

为了减少经济活动对生态环境的不利影响，很多国家都在积极创新环境管理手段。在此过程中，绿色税收得以出现和广泛应用。20 世纪 20 年代，福利经济学家庇古在著名的外部性理论中，指出税收可以被用来解决外部不经济性问题。该理论催生了绿色税收。但是在很长一段时间内，该理论并未受到决策者重视。直到 20 世纪 70 年代，随着“污染者付费原则”的提出，发达国家才开始广泛运用绿色税收。现阶段，在我国环境管理体系中，由于欠缺基于市场的管理措施，经济活动的外部不经济性难以内化，生态环境持续恶化的趋势并未得到彻底扭转。为补齐制度短板，我国加强了制度创新，开始运用税收调节具有生态环境影响的经济活动。

与发达国家相比，我国绿色税收理论研究及实践工作都起步较晚。关于绿色税收的概念，尚未形成一致看法，主要有“环境税”“生态税”和“绿色税”三种观点。一是环境税。代表学者有华夏新供给经济研究院首席经济学家、财政部财政科学研究所原所长贾康研究员，环境保护部环境规划院副院长王金南研究员，《中国政法大学学报》主编曹明德教授。二是生态税。代表学者有中央财经大学计金标教授、长春税务学院王金霞教授、华东交通大学韩士专教授。三

是绿色税收。代表学者有清华大学国情研究院院长胡鞍钢教授、北京大学武亚军教授、天津财经大学李颖教授。本书将推进绿色发展的税收统称为绿色税收，主要理由如下：从2016年我国出台的《环境保护税法》来看，环境税似乎成了排污税的代名词，调控范围尚未涵盖经济活动的方方面面；生态税侧重于对生态利用及养护活动的调控，与环境税一样，存在调控范围窄的问题。而绿色税收是一种广义税收，可以将排污税、资源税、能源税等具有绿色属性的专门税收及相关税收都囊括在内，与绿色发展的要求相一致，更符合时代需求。

近些年，我国高度重视生态环境保护问题，出台了一系列推动绿色发展的重要文件。党的十八大将生态文明建设提升到“五位一体”的战略高度，2016年印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》确立了生态文明建设的具体目标及任务，并首次提出将“绿色化”融入社会经济发展的全过程。党的十八届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，强调牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。由此，绿色发展成为指导我国经济发展的重要理念之一。

工业是能源资源消耗及污染物排放的重点领域。从一定程度上讲，工业绿色发展的步伐直接决定着生态文明建设进程。2015年5月出台的《中国制造2025》，是中国政府实施制造强国战略第一个十年行动纲领，明确将绿色发展作为我国制造业转型的主攻方向。为加快工业绿色转型速度，有必要完善相关保障机制，广泛运用财税激励政策。通过完善绿色税收立法，可以引导工业向着环境友好型的方向发展，加快我国绿色发展步伐。

第一章

工业发展与绿色税收

工业是立国之本、兴国之器、强国之基。^① 一个国家或地区的工业化发展水平，往往代表着其科技水平和经济实力。近些年，我国工业发展取得了举世瞩目的成就，对中国乃至世界经济的发展都做出了巨大贡献。

第一节 我国工业发展概况

一 我国工业发展取得的成绩

（一）产业规模迅速扩大

从改革开放开始，特别是进入 21 世纪以来，我国工业发展迅速，总体规模不断扩大。2010 年，我国制造业产出超越美国居世界首位，约占全球的 20%。当前，我国已经建成了门类齐全、独立完整的工业体系，成为全球第一制造大国，实现了由小变大的历史性转变。^② 在 500 余种主要工业产品中，我国有 220 多种产量位居世界第一。^③ 2016 年，我国入选“财富世界 500 强”的企业达到 110 家，仅次于美国，位居世界第二。^④ 从国内看，我国工业增加值占

① 参见《中国制造 2025》。

② 参见《中国制造 2025》。

③ 工业和信息化部：《中国制造 2025 解读材料》，电子工业出版社 2016 年版，第 39 页。

④ 财富中文网（http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2016-07/20/content_266955.htm）。

GDP 的比重由 1952 年的 17.6% 提高至 2016 年的 33.3%，达到 24.8 万亿元。^①

（二）企业创新能力增强

科技创新是企业的生命力。我国一直注重科技创新问题，鼓励企业通过创新提升竞争力。首先，科研投入逐步增多。“十二五”期间，规模以上工业企业研发费用支出占主营业务收入比重超过 0.85%，新一代信息技术、高档数控机床等十大重点领域发明专利年均增长率超过 23%。^② 其次，科技人才队伍壮大。《“十三五”国家科技人才发展规划》显示，我国科技人力资源总量超过 7100 万，研究与发展人员总量为 535 万，均跃居世界第一位；企业科研人员占全部科研人员全时当量的 78.1%，已成为我国科研活动的主体；“十二五”期间，回国人才超过 110 万，是前 30 年回国人数的 3 倍。最后，发明专利越来越多。近些年，我国科技创新能力不断增强，国内及国际专利申请量均位居世界前列。2016 年，国内全年发明专利受理量达到 133.9 万件，位列全球第一；国际专利申请数量达 4.3 万件，位列全球第三。^③ 其中，不乏大量与制造业相关的技术。

（三）产业发展迈向高端

随着我国制造业规模的扩大，工业体系逐步完善，企业创新能力不断增强，我国工业由以满足国内需求为主的自给自足模式逐步转变为同时服务于国内外两个市场的开放型模式。在这个过程中，我国与国外的交往越来越多，国际贸易和投资量都显著增长，中国制造业参与国际分工的广度和深度都在不断扩展。凭借着丰富的资源、廉价的劳动力等优势，中国制造占据了越来越大的市场，并逐步由产业链中低端向中高端迈进。当前，我国载人航天、探月工程、载人深潜、新

① 参见《2016 年国民经济和社会发展统计公报》。

② 参见《2016 年全国工业和信息化工作会议》，工业和信息化部网站（<http://www.miit.gov.cn/n973401/n4555732/index.html>）。

③ 参见《2016 年中国发明专利申请受理量达 133.9 万件》，2017 年 4 月，国务院新闻办公室（<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/35861/36536/zy36540/Document/1549498/1549498.htm>）。

支线飞机、大型液化天然气船、高速轨道交通、特高压输变电设备、百万吨乙烯成套装备、风力发电设备、千万亿次超级计算机等制造能力已经跃居世界前列。^①

二 我国工业发展面临的挑战

（一）制造业国际竞争形势加剧

随着我国制造业的迅速发展，发达国家开始重新定位本国制造业发展战略，制造业再度成为全球经济竞争的主战场，掀起了高端制造回归与低端制造转移的浪潮。近期，各国纷纷出台制造业发展战略，如美国《先进制造业伙伴计划》、德国《工业 4.0》、日本《制造业白皮书》和法国《34 项振兴工业行动计划》。与此同时，东南亚一些国家依靠廉价的劳动力及自然资源的优势，正在吸引劳动密集型产业向这些国家转移。这种变化对于全球工业格局产生着重要的影响，使我国在高端装备制造方面面临着发达国家的挑战，而在以劳动密集型为主的低端制造方面又面临着发展中国家的竞争。^②

（二）制造业下行压力增大

除了国际影响外，国内工业经济也面临着下行压力，不少企业经营困难。与 2009 年相比，2010 年全年规模以上工业增加值增长 15.7%，增速提高 4.7 个百分点。^③ 随后工业经济下行趋势明显，2016 年增速仅为 6% 左右。^④ 不少因素制约着工业经济增长。比如，近些年我国制造业投资增速持续下滑。2010 年，工业投资 98716 亿元，与 2009 年相比，增长 22.8%。^⑤ 2016 年，工业投资 227892 亿

① 参见《中国制造 2025》。

② 工业和信息化部：《中国制造 2025 解读材料》，电子工业出版社 2016 年版，第 47—49 页。

③ 参见《中国 2010 年规模以上工业增加值比上年增长 15.7%》，2011 年 1 月，中国新闻网（<http://www.chinanews.com/cj/2011/01-20/2799899.shtml>）。

④ 参见《2017 年全国工业和信息化工作会议》，2016 年 12 月，工业和信息化部网站（<http://www.mii.gov.cn/n973401/n5430758/n5430778/c5440665/content.html>）。

⑤ 参见《2010 年固定资产、工业投资情况》，2011 年 1 月，中国政府网（http://www.gov.cn/gzdt/2011-01/28/content_1794576.htm）。