

中国——欧盟高等教育合作项目

EU-China Higher Education Cooperation Program

绿色税费与中国

EU Green Taxation
and China

梁本凡 著

Benfan Liang



中国财政经济出版社

China Financial & Economic Publishing House

721861

F812.42
293

中国—欧盟高等教育合作项目
EU - China Higher Education Cooperation Program

绿色税费与中国

EU Green Taxation and China

梁本凡 著

Benfan Liang

中国财政经济出版社

China Financial & Economic Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

绿色税费与中国/梁本凡著. —北京: 中国财政经济出版社,
2002.7

ISBN 7-5005-5837-6

I. 绿… II. 梁… III. 税制改革-研究-中国
IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 040789 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京京丰印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10.75 印张 248 000 字

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-5837-6/F·5131

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

Preface

In the last two decades, China has undergone significant policy reforms in all sectors of the economy. Since China's economy is now growing at about 10% a year, its impact on the environment is not any more a domestic concern; it is becoming a global concern. If these high growth rates of Gross Domestic Product (GDP) will be maintained into the future, the generation of CO₂ and other environmentally damaging emissions could offset CO₂ reduction policies in other countries, for example in EU member states.

Fortunately, there is no automatic relationship between a particular rate of growth in GDP and the emissions of greenhouse gases or other pollutants. Structural change, alternative technologies, environmental policy instruments like pollution emission taxes or permits, joint implementation or clean development mechanisms between industrialized and developing countries can all affect this relationship. Although China as a developing country has no obligation to reduce CO₂ emissions, it does not neglect own efforts of mitigating the global warming process. However, in contrast to most EU member states, China has to face not only global environmental problems, but in addition serious domestic environmental problems.

Questions to analyze are how the government's reforms will af-

fect the links between economic growth and environment degradation today and in the future. How do energy policies and emission taxes affect prices and hence the demand and supply of the various primary fuels? What is the impact of pollution charges on industry's environmental performance in different areas of the country? Can CGE models estimate the economic and social impacts from emission taxes, pollution abatement subsidies, household waste disposal taxes, government spending on pollution cleaning services, and from waste water treatment programs. In order to answer those questions, a project of EU Green Taxation and China has been conducted by the Chinese Academy of Social Sciences in cooperation with Mannheim University and supported by the EU committee. This book is one product of the project. The objective of this book is to understand the relation between environmental policies and their economic and environmental outcome by using a computable general equilibrium model. It first deals with the issue of the green tax innovation in the EU, both in theory and in practice. It then outlines how to incorporate elements of the green tax reform into a tax system for China in order to meet the need of a sustainable development for China. In evaluating and analyzing the scenarios of a green tax reform in China, this book will contribute significantly to the sustainable development of our world.

Prof. Dr.

Conrad, K.

Mannheim

2F. 2. 02

目 录

(07) 第二节 协调与下游污染减排的关系	第一章	(147)
(13) 第四节 环境政策一体化	第二章	(148)
(09) 第三部分 绿色税费创新	第三章	
(81) 第四部分 绿色税费创新	第四章	
(84) 第五部分 绿色税费创新	第五章	
(82) 第一节 欧盟环境税费的主要种类	第一章	
(28) 第二节 欧盟环境税费结构及演变	第二章	
(92) 第三节 欧盟环境税费的退还与减免	第三章	
(98) 第四节 欧盟环境税费的征收	第四章	
绪论		(1)
(98) 第一部分 绿色税费创新概要		
第一章 绿色税费创新		(13)
(04) 第一节 绿色创新		(14)
(20) 第二节 绿色税费创新		(24)
第二章 欧盟绿色税费政策创新		(27)
(13) 第一节 发展进程及背景		(27)
(16) 第二节 创新的主要内容		(31)
(50) 第三节 创新的特点		(37)
(50) 第四节 几点启示		(44)
(51) 第二部分 理论与方法		
(54) 第一节 绿色税费创新的理论	第一章	
(54) 第二节 绿色税费创新的方法	第二章	
(54) 第三节 绿色税费创新的实践	第三章	
第三章 庇古税		(51)
(81) 第一节 问题的提出		(51)
(81) 第二节 庇古税税率		(54)
(84) 第三节 庇古税税基		(61)
(87) 第四节 庇古税的特点		(62)
(89) 第五节 庇古税问题		(64)
(91) 第六节 小结		(67)
第四章 税费结构的优化		(69)

第一节	最优税收结构设计	(70)
第二节	次优税收结构设计	(73)
第三节	次优税收结构的再设计	(79)
第四节	结论与建议	(81)
第五章	税费生态化设计	(84)
第一节	生态税	(85)
第二节	税费生态化	(91)
第三节	生态税引进与操作技巧	(95)
第四节	生态税问题	(98)
第六章	费用与效率优化	(104)
第一节	费用	(104)
第二节	行政管理费用	(105)
第三节	效率及其影响因素	(109)
第四节	税费的费用效率特性	(113)
第五节	费用效率的优化设计	(116)
第七章	再循环战略	(120)
第一节	“集中力量办大事”的利与弊	(120)
第二节	双重红利	(121)
第三节	双重红利的根源	(124)
第四节	再循环策略	(127)
第八章	渐进时序战略	(131)
第一节	过程与效率	(131)
第二节	两种不同的时序策略	(134)
第三节	志愿协议的前景	(137)
第九章	联合实施策略	(139)
第一节	单边环境政策的困境	(139)
第二节	经济与技术合作	(142)

第三节 协调与不协调效果的差别····· (147)

第四节 环境政策一体化····· (148)

第三部分 欧盟经验

第十章 欧盟绿色税费现状及特征····· (157)

第一节 欧盟环境税费的主要种类····· (157)

第二节 欧盟环境税费结构及差异····· (170)

第三节 欧盟环境税费的返还与减免制度····· (178)

第十一章 欧盟国家能源税费改革····· (191)

第一节 丹麦能源税改革····· (191)

第二节 芬兰能源税改革····· (196)

第三节 瑞典能源税改革····· (200)

第四节 荷兰能源税改革····· (204)

第五节 德国能源税改革····· (205)

第六节 欧盟能源税改革与设计指引····· (207)

第七节 欧盟能源税改革的共性与特点····· (210)

第十二章 欧盟绿色税费效果评价····· (213)

第一节 评价方法概述····· (213)

第二节 经济效果评价····· (216)

第三节 社会效果评价····· (221)

第四节 环境效果评价····· (224)

第四部分 中国方案

第十三章 国际背景····· (231)

第一节 气候变暖····· (231)

第二节 新科学的崛起····· (240)

第三节 国际关系变迁····· (247)

绪 论

近年来,我国各级政府机关以及一些行政部门,依托政府权力,自行制定收费标准,发布收费指令,结果形成了目前普遍存在的种类繁多、规模巨大、非规范性预算外收费。

我国现存的税费制度,尤其是预算外收费制度,严重增加了企业和农民的负担,分散了政府的财力,削弱了政府的宏观调控能力,滋长了重复建设、集团消费、市场失控等既不公平、又不效率的消极性因素,由此而造成了社会资源的极大浪费。

“费大于税,必须整顿和改革”。按照社会主义市场经济新体制建设的要求,大力推进税费改革,尤其是环境税费改革,已成为中国经济体制改革的当务之急。

税费是政府财政收入的主要来源,是国民经济实现分配与再分配的重要手段。在市场经济条件下,税费是公共经济得以建立与实现的基石,是政府调节市场、防止市场失灵的重要工具。不同的税费政策将产生不同的社会资源与利益再分配格局。不同的税费政策对中国未来人口、资源、环境及国民经济的可持续发展将会产生不同的影响。

现代西方税费改革的一个重要发展方向,是将税费与环境保护结合起来。税费环境化、税费生态化、税费绿色化已成为当代西方税费改革的潮流。绿色税收同行政管制措施相比,具有许多

优点：它通过价格信号给生产和消费者行为提供市场刺激，从而有效地减少污染而不牺牲市场效率；它能刺激技术创新与产业结构调整，为生产和环保提供新的技术支持；它还能增加税收收入，调整税收结构，改善政府支出，削减工资成本，产生多种社会、经济、环境效益。

在全球气候变暖、臭氧层出现空洞、铅和酸雨对人类健康和自然生态具有极大破坏性的情势之下，税费绿色化改革将成为全球各国税费政策发展的必然趋势^①。但是，实施税费改革并不容易。要建立一个现代化的、具有环境与生态保护功能的环境税或生态税新体制更非一日之功。对于一个原本非市场经济体制的中国来说，要实现税费绿色化改革，则更是难上加难。

1978年改革开放以前，新中国的税费结构比较单一。特别是1973年简并税制以后，这种单一税制走到了极点。由于对国营企业仅收工商税，对集体企业仅收工商税和工商所得税，加上其他因素的影响，税收作为调控经济或实现资源再分配的功能基本丧失，更别提它具有什么环境保护功能了。

1979年以后，随着改革的逐步发展、对外开放政策的不断推进，中国税制进行了逐步适应经济发展与改革开放需要的变革。新中国税费的现代化改革是从“利改税”起步的。利改税是中国经济体制转轨过程中税费改革的必要环节。虽然它是“革命性”的，但不是“现代化”的，因为“利改税”仍然带有旧的计划体制的许多痕迹，与20世纪80年代以来世界税制改革潮流相比，明显落后且不相适应。

随着经济体制从有计划的商品经济向有特色的社会主义市场经济

^① 杰弗里·欧文斯 [赵志耘译]，1999，“21世纪的税制改革”，载于《面向二十一世纪的税制改革国际比较——中澳税制改革比较研究》论文集。

经济转变，1994年，中国又进行了一次规模较大的税制改革。这次改革以增开增值税、统一所得税、完善税收征管体制为重点，初步建立了适应我国市场经济快速发展需要的税制体系。由于在税改过程中借鉴了国际经验，考虑了与国际接轨等问题，这次税改为中国经济进一步对外开放、中国企业参与全球竞争提供了有利条件。

但是，应该注意的是，1994年的税制改革仍存在以下三个有待解决的问题：

第一，制度设计上，向税收中性原则靠拢，强化了市场配置资源的功能，为企业创造了一个更为自由的竞争环境，但削弱了税收作为经济杠杆的职能，不利于政府以市场经济手段对国民经济进行调控。

第二，在税之外，仍然保留了许多费。而且费有不断膨胀与扩大的趋势。费税同为政府收入的重要来源。一般来说，规费收入应大大小于税收收入，但在中国有的地方，政府的规费收入大于税收收入，不是出现费挤税的不良现象，就是出现政府收入无序扩大、百姓负担过度加重的现象。未将费放到税中进行统一的改革，始终不是较完善的税制改革。

第三，除了继续实施1984年开始开征的资源税以外，未考虑环境税改革问题。环境税仍以收费的方式在税收体制外运行。这不仅严重增大了环保成本，而且又未有效地利用现有税收杠杆实现其环境保护的重要功能。

为了增进市场经济制度的运行效率，也为了解决市场价格信号本身的可能失灵问题，尤其是解决市场机制对环境保护失灵的问题，我们一直希望建立一种包括费税在内的、扩大的、以可持

续发展为目的的新的三赢绿色税费体系。

所谓扩大的，就是将费考虑在内，实施费税一体化设计、一体化征管，改变费税两条线、两个系统相互分离的局面，实现税费结构及其社会经济环境功能的最优化。

所谓三赢，就是新的税费体系要在实现公平、效率的基础上，有利于环保，保障政府有适度的财政收入，居民与企业有合理的税收负担，各地区、各级政府税费收支责权利分明，同时还要能防止企业国际竞争力的丧失，有利于企业的技术进步与创新，以及区域环境保护目标的实现。

显然，要构造这样一个全新的税费体系，必须考虑中国未来发展所面临的各种问题与挑战，必须考虑中国经济国际化进程以及全球经济一体化的影响，必须考虑国际税费变化与发展趋势的影响，必须以新的思路、新的方法对该问题的研究进行创新。一句话，改革决不能仅限于政府财政税收收入本身，决不能受传统的税收理论与税费目标的制约。《绿色税费与中国》就是这样一种研究的尝试。它力图通过研究方法、研究视角和视野的创新，在借鉴欧盟经验的基础上，为中国环境税制改革和 21 世纪中国新的环境政策的建立，提供一套以市场经济机制为基础的绿色税费理论指导体系。

此项努力，不仅有利于解决中国经济增长与环境恶化和失业回升之间的矛盾，而且可以削减中国温室气体的排放，从而延缓全球气候变暖。从某种程度上讲，该研究是 21 世纪的中国实现可持续发展战略的关键。

鉴于该研究项目的重大意义，它一经提出，便迅速得到了中国社会科学院、国家教委以及欧盟的大力支持，同时还得到了德意志学术交流中心、德国曼海姆大学的大力支持。在上述单位的大力支持之下，本研究项目终于于 2000 年取得了中国—欧盟

高等教育国际合作项目的资格与荣誉，并因此而获得人力、资金、技术等方面的支持，得以最终完成项目的研究工作。

三

本项目的研究内容包括三个方面：欧盟环境税费理论与创新，欧盟环境税费改革经验，中国三赢与绿色税费设计。

（一）欧盟环境税费理论与创新

这部分的目标是了解和掌握欧盟环境税费设计与创新的基本理论和理念，以及理论提出的背景和应用的条件。具体内容有：CGE模型、三重红利、环境质量、庇古税、适度税制、污染税、边际税、税负的变更，污染外部效应、国际化，总福利影响，市场扭曲，税收循环。

理论背景包括以下几个内容：全球化；劳动力、资本与财富的流动性的增长；失业结构的持续；独立市场的产生；政治和行政分权；持续发展；地域差异；欧盟；欧盟条约；欧盟环境政策一体化、欧盟碳能源税的稳定和二氧化碳的排放等。

（二）欧盟环境税费改革经验

1904年以后，欧盟各国先后建立了自己的环境税费政策。20世纪80年代开始实现欧盟环境税费政策一体化改革。其中丹麦、瑞典、芬兰、德国等欧盟成员国的能源税改革、环境税费结构特征，以及税减税返机制等内容，是这部分关注的焦点。

和环境政策一样，欧盟的环境税费以市场经济作为运作的前提与基础，其税率费率与环境资源的价值相联系，其一体化理论既体现欧盟统一市场建设的需要，又体现欧盟环境保护与欧盟产品竞争力维护的需要。欧盟环境税费政策、理论及其一体化经验对中国环境税费制度的改革具有十分重要的借鉴意义。

（三）中国三赢与绿色税费设计

1. 中国环境税制改革的背景、目标、原则、内容、范围、过程、阶段、特征及存在问题。

2. 中国新税收结构及新环境政策的构架，环境税制改革及环境政策调整方法。

四

本项目采用 CGE—TE3 模型来达到研究目标。此模型是一个基于国民经济各部门投入与产出（表）总体关系的、均衡的、动态的模型，使用计算机进行运算和操作。它具有如下特征：（1）此模型能描述与模拟经济、能源、环境与税费政策间的相互作用；（2）涉及多种因素及多个领域。从要素上讲包括投入要素、产出要素、国民经济分配与再分配要素，以及政策要素等。从领域上讲，包括国际国内两大市场，进口与出口、国民经济各部门、劳动就业、投资与消费、税费收支、公共财政政策等；（3）在分清商品市场及其主要因素（如劳动力、资金等）的同时，对能源构成及环境政策进行描述；（4）通过对市场均衡价格的确切计算，为不同方案条件下的税制及可选择的政策分析提供支持；（5）其公式构造及计算规则对行为过程的覆盖可长可短；（6）资本在年内是固定的，但年间是依投入驱动而累积的；（7）模型可提供多种政策分析方法。此模型运用包括两种不同方式：相对静态方式及动态方式。在静态方式中，资本积累过程中的影响将被忽略，但强调来自不同部门及不同义务承担主体的贡献。CGE—TE3 模型对“环境税制设计”的潜在贡献已被德国 Mannheim 大学的 K. Conrad 教授和 T. Schmidt 教授的研究所证明。此模型应用于中国环境税制社会经济生态效果仿真研究必将有益于我国现行的环境税制改革及新环境政策的建立。

为了保证模型运行能产生一个好的结果，本研究还采用问

题——目标——对策等运筹学的思想、整体——局部——整体等系统论思想，对中国未来绿色税费系统提出了定性的设计。与其他各类研究的最大不同之处是：“三赢”理论是本研究的方法论的核心。

为了完成本研究项目，研究计划分为六个阶段：

第一阶段：1999年7月—2000年7月，研究准备。

课题研究小组在完成中德环境税费政策比较研究的基础上，对本课题所需的理论、模型及背景材料进行准备。

第二阶段：2000年7月—2000年8月，研究小组接受培训。

邀请一名德国专家来北京对课题研究小组进行为期15天的培训，主要内容是“三重红利理论”及CGE—TE3模型。

第三阶段：2000年9月—2000年10月，资料收集。

收集欧盟国家及其他西方国家有关环境税改革的历史资料及相关文献，并对其分类、翻译、编辑和整理。收集中国环境税费改革的有关资料及数据，用于项目研究及CGE—TE3模型的构建。召开一个小型会议，讨论如何对信息、材料及模型进行数字化管理。

第四阶段：2000年11月—2001年4月，赴德国研究。

派一名中国青年研究员赴德国研究，继续收集材料，理解“三重红利理论”及学习构建CEM—TE3模型。

第五阶段：2001年5月—2001年6月，模型上机与操作。

A. 构建CGE—TE3模型及数据处理程序；
B. 从理论和经验上评价CGE—TE3模型在中国的应用；
C. 在德国专家指导下，进行模型上机、操作与修正工作；
D. 在北京举办一个为期3天的研讨会，对模型及本课题的研究成果提出修正意见。

第六阶段，2001年7月—2002年7月，总结与收尾。

- A. 修正模型及其他研究成果；
- B. 提出一系列有关中国环境税制改革及环境政策调整的建议；
- C. 对研究工作进行检查、评估；
- D. 研究成果的出版与发行。

五

呈献在读者面前的，是经过作者十易其稿、三年始成的重要成果之一。全书分为三大部分：绿色税费设计理论与方法、欧盟实践经验、中国方案及建议。

第一部分主要介绍绿色税费设计与创新的理论与方法，具有以下几个重要研究特点：

1. 强调一切三赢性环境发展策略都必须在市场与政府两种力量协调下进行。
2. 协调原则是当今世界环境税费创新的主要原则之一。在市场机制有效的环节或领域，尽可能让市场去配置资源。在市场失灵的环节或领域，政府必须进行干预，但干预的方法不是行政管制，而是仍然要充分利用市场机制，如利用税收修改市场的价格信号等。
3. 税改的优化目标决不能是政府财政收入最大化。相反，本文认为，随着国民经济的增长和税源的扩张，政府财政收入水平应受到限制，或者更科学地讲，政府的财政收入必须受到限制，增加的财政收入必须通过减税机制、转移机制及返还机制返还给老百姓。税收优化的最高目标是国民福利最大化。这个国民福利包括物质福利和非物质福利（如闲暇），包括私人物品的消费和公用物品的消费（如环境）。国民福利最大化不可只强调物质的，私人的这种片面的福利观念。