

促进循环经济发展的财政政策研究

<http://www.criifs.org.cn> 2008年5月12日 程瑜

摘要：资源的有限性和环境对经济增长支撑作用的局限性，引发出经济能否持续增长以及经济社会是否协调发展这一问题。循环经济作为一种全新的经济发展模式，是世界也是我国未来发展的必然选择。财政作为国家宏观调控的重要政策工具，应在促进循环经济与可持续发展战略中发挥应有的作用。

关键词：循环经济 可持续发展 财政政策 生态税制

引言

以“大量生产、大量消耗、大量废弃”为特征的传统经济发展模式的缺陷，导致资源浪费、破坏和供不应求，环境消纳污染物的自净能力难以支撑和环境质量的不断恶化，严重制约着经济社会的可持续发展。资源的有限性和环境对经济增长支撑作用的局限性，引发出经济能否持续增长以及经济社会是否协调发展这一问题。循环经济发展模式旨在构建“资源——产品——废物——再生资源”的闭环式经济系统，是适应于优化经济结构、合理利用资源、保护生态环境、推进可持续发展的一种新型的经济形态，是我国落实“科学发展观”、建设节约型社会的重要举措。财政作为国家宏观经济管理的重要手段，应当而且必须在实施循环经济与可持续发展战略中发挥其主动的适应性和应有的前瞻性作用。

一、财政政策促进循环经济发展的理论基础

（一）循环经济的本质与内涵

世界发展进程的规律表明，当国家和地区人均GDP处于500美元至3000美元的发展阶段时，往往对应着人口、资源、环境等瓶颈约束最为严重的时期，而我国目前正处于这一时期。我国每创造1美元，消耗的能源是美国的4.3倍，德国和法国的7.7倍，日本的11.5倍。我国正不可避免地遭遇人口、资源与能源的制约、环境的压力，这一切要求我们必须改变经济增长方式。循环经济是一种运用生态学规律指导人类社会经济活动的生态经济，是一种与环境和谐发展的经济增长模式。循环经济作为一种新型的生产方式，是在生态环境成为经济增长制约要素、良好的生态环境成为一种公共财富阶段的一种新的技术经济范式，是建立在人类生存条件和福利平等基础上的、以全体社会成员生活福利最大化为目标的一种新的经济形态，其特征是低消耗、高利用、低污染。循环经济强调最有效利用资源和保护环境，以最小成本获得最大的经济效益和环境效益，使得整个经济系统以及生产和消费的过程基本上不产生或者只产生很少的废弃物，从根本上消解长期以来环境与发展之间的尖锐冲突。

（二）生态环境问题的“市场失灵”

微观经济学证明，市场机制作为规则和所有权的制度可以有效率地分配生产出的产品于消费者之间，有效率地配置生产要素于企业与产品之间，从而实现帕累托效率。但实现帕累托效率隐含着一系列严格的假定条件，当市场机制的某些障碍造成资源配置缺乏效率，或者说价格体系在保证资源有效配置方面不完全时，就会出现“市场失灵”。生态环境问题是为数众多的环境资源使用者的独立决策，以及这些决策的影响因素所引起的，环境污染和生态恶化进而造成可持续发展的根源在于“市场失灵”。主要表现为：

（1）环境资源的公共性。环境资源由于不可分割性导致产权难以界定或界定成本很高，它往往属于公共产品的范畴，或者至少具有一定的公共性。所有权的不确定性打击了人们对环境资源投资、保存和管理的积极性，从而可能导致所有人无节制的争夺使用稀缺的环境资源。每个人追求个人利益最大化的最终结果是不可避免的导致所有人的毁灭，这种合成谬误即是经济学家哈丁所称的“公地的悲剧”。

（2）环境污染的负外部性。环境污染带来的外部效应属于一种外部不经济，因为产生污染的主体在其生产和消费过程中没有支付造成污染的成本，而这些成本的节约是以造成社会危害为代价的，社会要为此支付外部成本。即生产者是以私人边际成本而不是以社会边际成本进行经济决策，因而会导致生产成本和社会成本不一致的外部不经济问题，即私人成本小于社会成本。

（3）环境保护的正外部性。环境保护是正外部性很强的公共产品，而带有正外部性色彩的公共产品往往容易产生“搭便车”问题，即经济主体不愿主动为公共产品付费，总想让别人提供公共产品，而自己免费享用。由于“搭便车”问题的存在，使得纯粹个人主义机制不能实现社会资源的帕累托最优配置，造成环境保护这种公共产品的生产严重不足，有时甚至会出现供给为零的局面。

另外需要指出的是，以上有关环境污染和环境保护的外部性问题仅限于当代人之间的讨论，实际上这种外部性是可以向后代延伸的。我们正品尝着由前人遗留下来的环境恶化的苦果。同时如果我们不注意在发展经济的同时加强对自然资源和生态环境的保护，也会将类似的后果传给我们的后代，从长远来讲也是一种外部不经济，亦即所谓的“隔代效应”。

生态环境问题的市场失灵为政府干预提供了理论依据。从理论上讲，政府干预的目的在于通过财政、税收、管制、建立激励机制和进行制度改革来纠正市场失灵。财政政策作为政府宏观调控的重要手段，体现政府意志，在生态环境恶化影响经济健康发展而市场又无能为力的情况下，财政的适当介入是必要的。

二、财政政策促进循环经济发展的现实考察

我国的环境污染、资源枯竭、生态破坏等问题已经引起政府的高度重视，迄今为止，已颁布实施了与生态环境保护有关的法律如《环境保护法》、《土地管理法》、《森林法》、《矿产资源法》等，2003年在总结以往成就和经验的基础上，根据新的形势和可持续发展的新要求，制定了《中国21世纪初可持续发展行动纲要》，作为指导我国国民经济与社会发展的纲领性文件。这标志着我国可持续发展已经逐步走上了法制化的轨道。我国政府自20世纪90年代中后期开始，实施积极财政政策，投巨资在全国范围内大规模进行生态建设和环境保护事业，从而使生态环境得到一定程度的治理和改善。这些政策措施的实施，在一定程度上对可持续发展起到了促进作用，在实际上也

收到了一定的效果，然而由于历史欠账太多，以及城市化速度加快和乡镇企业迅速涌现所带来的新的污染问题，财政政策在促进循环经济和可持续发展方面尚存在许多不足之处。

（一）现行促进循环经济发展的财政支出政策的局限性分析

1. 保护和治理生态环境的财政投入偏弱，相对于需求仍严重不足

国际经验表明，当治理生态环境污染的投资占GDP的比例达到1%—1.5%时，生态环境污染恶化的趋势有可能得到控制，环境状况大体能够保持在人们可以接受的水平上；当比例达到2%—3%时，环境质量可有所改善（世界银行，1997）。目前，世界上一些发达国家污染治理投入占GDP的比例已经达到2%以上。而我国“九五”以前在生态环境保护上投资比例仅占GDP的0.8%左右；“九五”期间，比例也尚不足1%。污染治理投资总量不足是造成我国经济发展高环境成本的主要原因之一，财政对环保投入的不足，很难遏制生态环境质量不断恶化的趋势。

导致污染治理投资不足，除了与经济发展水平直接相关外，更重要的原因在于：一是重视不够。这从政府预算科目设置体系中可略见一斑。在当前反映政府活动范围的财政预算的科目设置上，环境保护投资并非像基本建设支出、文教科卫支出等那样作为一个独立的支出科目，而是被寄托在基本建设支出、科技三项费用专用支出等科目之下。这种预算设置机制的结果是各级人大很难对政府在环保方面的投资情况进行监督，财政的环境保护投资数量的不到保证。二是民间环保投资的积极性没有得以很好的调动。环境保护的正外部性的特点使得私人资本不愿积极主动的介入该领域。这时政府的作用就是采取政策培育、引导、利用市场力量。然而我国现行的环境政策却存在某种程度的失效，政府尽管对于进行污染防治的企业给予一定的优惠政策，但这些优惠措施方式单一且多属于事后鼓励，不能从根本上激发企业进行环保投资的积极性。此外，我国目前尚未发行环境债券和社会环境彩票，因而也无法像某些发达国家那样，通过给予购买者一定的利息减免来吸引社会闲散资金介入环保事业。

2. 环保投资使用效率低下

我国目前不仅环保投资不足，且使用效率低下。这一问题的产生，除了环境设备技术含量较低外，主要由以下两个方面的原因：一是环保资金使用过于分散且缺乏监督。目前我国环保资金的大部分都用于各个点源的污染治理方面，用于区域性综合防治的投资很少，这种“撒胡椒粉”式的环保投资无法形成规模经济，大大削弱了环保投资效益；二是现行环保投资的行为方式和经营管理方式严重滞后于社会整体的市场化进程。由于规模经济、技术特征和政治等因素的影响，我国的环保投资具有很强的社会福利色彩，属于国家垄断性行业，既不允许国内社会资金的有效介入，又缺乏一套严格规范的、可操作性的管理模式以保障投资主体的合理权益。这种机制在使政府背上了沉重的财政负担的同时，也使环境部门普遍出现了低效率的现象。

（二）现行促进循环经济发展的财政收入政策的局限性分析

1. 保护生态环境方面

（1）现行税收措施对环境保护的作用力度有限

其一，现行消费税主要是通过对应税消费品征税，间接的起到抑制能源产品消费增长的作用，

因此，对此类产品的抑制作用有效程度较低。其二，目前我国城市维护建设税每年征收的税额偏低，大约不到年税收总额的4%。从总体上说我国现行税收措施并不能对能源消费及环境保护产生实质性的调节作用。

（2）现行排污收费制度存在问题

一是收费标准偏低。从理论上讲，收费标准不应低于污染防治费用，否则厂商宁愿交纳排污费也不愿积极治理污染。而目前的收费标准仅为污染治理设施运转成本的50%左右，有些项目甚至不到污染治理成本的10%。企业排污费负担较小，既不利于为环境保护筹集资金，也不利于企业真正重视对污染治理的投资。

二是征收依据存在问题。我国现行的排污收费制度是“超标排污费”，即主要对超过地方排放标准的排污单位征收，而对已经达到或低于排放标准的，不征收排污费；另外，主要是按单因子收费，即排污单位所排放的污染物，在同一排污口含两种以上有害物质时，按最高一种计算排污量，并按该排污量及其收费标准计算排污费。这种收费方式易造成企业间的不公平竞争，抑制企业治理污染的积极性。

三是征收效率低，征收成本高。相当一部分环保费被环保部门用来维持其机构的经常性开支，资金用于环保部门自身建设的比例过大；且最终使用方向不确切，在资金返还给企业后，多数被用作生产发展资金，只有少数真正用于治理污染。

（3）缺乏专门性税种，即环境保护税

环境保护税在环境税收制度中应处于主体地位，它的缺位既限制了税收对污染、破坏环境行为的调控力度，也难以形成专门用于环境保护的税收收入来源，弱化了税收对环境保护的作用。

2. 保护自然资源方面

（1）性质定位不合适。我国现行资源税是对因资源条件差异形成的级差收入征收的一种税，这种单纯的级差性质极大地局限了资源税制应有的作用，不利于将资源开采的社会成本内部化，因而达不到遏制资源浪费所需的力度。

（2）征收范围过窄。资源税征收范围仅囿于矿藏品和盐，对大部分非矿藏品资源都没有征税。范围过窄的资源税难以遏制对自然资源的过度开采，且易造成资源后续产品比价的不合理，刺激对非税资源的掠夺性开采。

（3）计税依据不合理。我国现行资源税的计税依据是销售量或自用量，对企业已经开采而未销售或使用的不征税，这直接鼓励了企业和个人对资源的无序开采，造成大量资源的积压和浪费。

（4）单位税额过低。我国现行资源税单位税额只反映劣质资源和优质资源之间的单位级差收入，从整体水平看，单位税额偏低。过低的资源税单位税额使得资源税制即便是在能发挥作用的有限空间也难有“用武之地”。

通过以上分析可以看出，现行财税政策在促进循环经济和可持续发展方面的内容较少，且缺乏系统性，没有形成一套完整的、以生态环境保护和资源永续利用为目标的、各要素相互配合、相互

制约的财税政策体系。

三、财政政策促进循环经济发展的路径选择

发挥财政对循环经济的影响作用，需要制定并执行促进循环经济发展的财政政策体系，不断调整和完善我国的财政制度，构建一种使外部成本内部化的有效制约机制，实现在现行财政收入格局下的微观结构调整，并顺应国际社会税收生态学化的趋势，借鉴国际先进经验，逐步构建起适合我国国情的、符合循环经济与可持续发展要求的财政政策体系。当前应重点抑制那些现阶段最突出的片面追求眼前增长而以牺牲长期可持续发展为代价的短期行为。此外，财政政策的设计应与财税体制改革的总体方向和进展过程相协调。

（一）促进循环经济发展的财政支出政策选择

促进循环经济发展的财政支出政策的总体思路应是：国家财政除了应承担起市场不能或不愿介入的投资责任外，更重要的是要采取各种财政手段，推动环保投资的市场化改革，这是增加环境保护投入、提高环保投资效益的治本之道。具体举措如下：

1. 增加投入，实现环保事业的跨越式发展

生态环境建设是一项社会公益事业，环境保护是一项以政府为主导的公益性活动，因此需要政府的大力支持和引导，并借助社会的力量，实行国家、地方、集体和公民，多渠道、全方位筹集资金的办法。各级政府要按照事权、财权的划分，对生态环境建设工程要纳入中央财政预算，地方财政按比例配套资金，或采用银行间接贴息的方式，支持国家重点生态环境建设工程。地方项目由地方安排资金，群众投工投劳。按照“谁投资、谁经营、谁受益”的原则，鼓励社会上各类投资主体积极投资于生态环境建设，以促进我国的环保事业实现跨越式、高速发展。

2. 增列环保支出预算科目，建立财政环保投资增长机制

经济发达国家无一例外地将环保基础设施建设放在优先发展的位置，且环保投资占其总支出的比重不断增加。我国财政环保投入由于在国家预算中不被单列，因而既不利于计算也不利于监督，更不用说保证其占预算总支出的比例了。为此，笔者建议在国家财政预算科目中单列环境保护支出项目，在此之下具体分列新建项目防治污染的投资、老工业企业污染治理投资、环境基础设施建设投资、生态环境保护投资、环境管理能力建设投资等项目，并立法规定其支出额度和增长幅度，以确保国家在环保问题上的宏观调控力度。

财政直接参与环保投资，如下二点至关重要：一是财政应是在划分各投资主体环境事权的基础上，承担起一些公益性很强的环保基础设施建设、跨地区污染综合治理以及履行国际环境公约等方面的投资任务，切忌“眉毛胡子一把抓”，囊括应由企业和个人按照“谁污染谁负责”原则承担的环保投资，积极引入民间资本投资环保设施。二是财政的投资行为也必须符合市场经济规律，贯彻“自负盈亏”的原则。

3. 优化支出结构，正确确定投资重点，保证对生态品的有效投资

生态产品，从狭义来讲是指不包括任何化学添加剂的纯天然品或天然植物制成的产品；从广义

上讲，是指生产、使用及处理过程符合环境要求，对环境无害或危害极小，有利于资源再生或回收利用的产品。财政积极投资于生态品供给，应侧重于追求生态效益和长期效益，手段上应以直接投资为主，辅之以财政补贴的形式。在投资取向上，主要有“三个方面”、“一项重点”。

“三个方面”是指：一是对生态品的修复性投资。主要对已遭破坏，但可以修复的生态系统，投入适量的资金帮助其恢复。二是对生态品的改善性投资。所谓改善性就是一个变不利为有利的过程，财政的改善性生态投资实质上是强调财政对初始生态状况的优化。三是对生态品的保护性投资。这项投资支出主要用于环保产业部门的事业费和基本建设投资，以形成一个有效的生态保护的机构和队伍。“一项重点”是指大力发展生态农业，促进农业的可持续发展。财政对生态农业的扶持应以财政补贴的形式为主，体现国家对农业生产结构的调整，充分调动农民的积极性。

4. 规范财政转移支付制度

实行规范的转移支付制度是实施可持续发展战略的重要政策工具之一，必须加强转移支付方案的可行性研究，正确选择转移支付的对象和项目，合理确定转移支付的投向和构成，建立健全转移支付责任制和信息反馈制度。中央财政应逐步提高对省级财政的转移支付规模，要把生态环境工程和综合能力建设作为转移支付的重点，优先予以保证。

（二）促进循环经济发展的财政收入政策选择

1. 促进生态环境保护的税收政策——适合我国国情的生态税制的构建

（1）改革和完善现行环境保护的税收政策措施。首先，完善现行环境保护的税支政策。主要包括有利于污染控制的税支、加大鼓励企业开展环境领域的科技研究与开发的税支、刺激企业投资与治污设备与设施的税支。其次，扩大消费税的课征范围。将那些用难以降解和无法再回收利用的材料制造、在使用中预期会对环境造成严重污染而又有相关的“绿色产品”可以替代的各类包装物品、一次性使用的电池、塑料袋以及会对臭氧层造成破坏的氟利昂等产品列入消费税的课征范围。再者，燃烧煤炭是我国主要的大气污染源，可考虑增设煤炭资源消费税税目，在开征初期可坚持低征收额、大征收面的原则，对清洁型煤炭则免征消费税。此外，可适当提高香烟、汽油、柴油、鞭炮、焰火等污染环境的产品的税率。

（2）按照“谁污染、谁缴税”的原则，改革排污收费制度。鉴于我国目前排污收费制度存在的征收范围小、资金收入少、征收不能及时入库、截留挪用现象普遍、征收成本过高等问题，有必要将“排污费”改为“排污税”，使企业外部不经济行为成本内部化，促使企业通过加强管理和技术创新减少污物的排放，从而达到保护环境、减少资源浪费的目的。目前西方工业国家均对污染水质的行为予以课税，我国应借鉴这一做法，将废水排放收费改为水污染税，依据不同污染源和污水的排放量计征税金；根据污染源的大小分类计征的原则，将二氧化硫排放费改为二氧化硫税；按照超过规定的安全分贝值的噪音计征税金的原则，将噪音费改为噪音税。

（3）开征环境保护新税种。建立环境保护税制是一项复杂的系统工程，必须有计划、按步骤的进行，由易到难逐步开征。借鉴国际经验，考虑我国实际情况，应逐步开征以下环保新税种，主要包括：开征污染性产品税，即对在制造、消费或处理过程中产生污染、造成生态环境破坏以及稀缺资源使用的产品课税，从而提高这类产品的相对价格，减少不利于环境保护的生产和消费；开征二氧化碳税，可考虑根据各种原料的平均含碳量和发热量来计征税金；开征城镇垃圾税，使垃圾的产

生主体承担经济责任，并对倾倒的垃圾数量按边际处理费用为税率来进行征收，使垃圾生产主体产生的负外部性内部化。

2. 促进资源永续利用的税收政策——资源课税体系的调整与完善

(1) 扩大征收范围。逐步将资源税的征收范围扩大到土地资源、水资源、植物资源、动物资源、海洋资源等等。可考虑将诸如各类矿产资源的的管理费、补偿费、增值保护费、林业补偿费、电力基金、水资源费、渔业资源费、林业保护费等资源性收费并入资源税，单列税目，并按其外部成本、稀缺度及经济效用等因素确定调节资源税的单位税额。

(2) 完善计税依据。应将现行资源税计税依据由按应税资源产品销售数量或自用数量计征改为按实际生产数量计征，对开发、利用资源的企业和个人按其生产产品的实际数量从量课征，尽可能减少产品的积压和损失，使国家有限的资源得到充分利用，杜绝浪费。

(3) 提高征收标准。在理顺资源价格体系的同时，应适当提高资源税的征收标准。对污染程度不同的资源可实行差别税率，对非再生性、非替代性、特别稀缺的资源应课以重税。

3. 健全促进循环经济发展的税收政策协调机制

(1) 与价格政策相配合，建立符合循环经济与可持续发展要求的价税调节机制

我国长期以来价格体系一直存在着环境资源无价、资源性产品价格偏低的问题，从而诱使企业无节制的开发利用环境资源。因此必须改变这种扭曲的价格体系，将环境资源开发、保护和补偿费用纳入国民经济核算体系。与价格改革相适应，税收政策也应做出必要的调整，促进合理的价格体系形成，调节环境、资源性产品供求关系，逐步建立起符合循环经济与可持续发展要求的价税调节机制。一是重新设计资源税和流转税的税负结构，使税负水平与价格水平保持作用方向上的一致性，促进环境资源的有效配置和供求关系的改善。二是将环境和资源税收因素纳入企业财务成本核算和国民经济核算体系，建立起节约资源、保护环境的价税调节体系。三是在价格不能充分发挥作用的领域，如垄断性行业，税收应积极介入，合理调节其税负水平，以弥补价格政策的不足。

(2) 与产业政策相配合，为循环经济与可持续发展奠定稳固的经济技术基础

为了支持产业结构的调整，税收政策应采取更加积极的应对措施。一是要按照产业发展序列，重新调整税负水平。对需要优先发展的产业、行业和产品，适当降低税负水平以支持企业加快发展。对需要限制发展的产业、行业和产品，适当提高税负水平，以制约其发展；二是要确保税收优惠的方向与产业发展重点协调一致，对需要鼓励发展的企业、产品和项目给予必要的税收优惠，反之则严格控制减免税。

(3) 与货币政策相配合，引导信贷资金的合理流动

长期以来，由于投资主体的多元化和信贷风险机制的增强，信贷资金对于环境、资源效益方面的投向关注甚少。有鉴于此，政府应适时相机调整货币政策的运作方向，按照循环经济与可持续发展的要求，正确确定信贷资金的投向，合理确定信贷项目的先后序列。税收政策应积极与货币政策相配合，通过确定优惠对象和实行优惠措施，正确引导社会投资和消费取向。例如对国家政策性银

行向农业、环保产业和基础设施建设提供的低息贷款所取得的利息收入可实行免征营业税和所得税的优惠政策；对企业利用银行贷款进行的“三废”治理及资源综合利用项目研制所发生的利息支出，可允许在税前列支。

（4）与外贸政策相配合，灵活运用关税手段，研究制定税收国际协调策略

国际贸易和资本输出把经济发展中产生的环境污染、生态破坏、资源枯竭等恶果从一国转嫁到另一国。西方发达国家为保证本国经济的增长，利用其自身的优势（即规则制定者的地位），以资本输出的形式，将污染性生产纷纷转移到发展中国家，形成所谓的“污染输出”，而发展中国家由于自身经济实力的薄弱和发展的需要，无奈的成为“污染接受国”。发达国家通过“生态殖民主义”加剧了发展中国家工业化进程中生态环境问题的严重性。发达国家在国际贸易的法律法规和环境标准比较苛刻，形成了限制和阻止外国产品进入本国市场的“绿色贸易壁垒”。为此税收政策应与外贸政策相配合，正确灵活的运用关税手段（如降低税率、特别关税、反倾销税等），既要积极参与国际竞争，又要保护国内环境和资源。一方面，降低木材及木制品、石油、天然气的进口关税税率，提高其进口量。另一方面，制定利用全球节能和环保技术的税收政策，促进对这些技术的吸收、消化和应用，鼓励采用清洁技术进行生产。

（作者单位：财政部财政科学研究所）

文章来源：节选《中国人口·资源与环境》2006年第6期

（责任编辑： Hlh）