

促进我国循环经济发展的财税政策体系探析

<http://www.criifs.org.cn> 2008年12月9日 缙长艳

[摘要]发展循环经济已成为我国“十一五”期间的重要发展战略，财税政策是保证循环经济全面和健康发展的重要支点。目前，亟须研究和建立财税政策体系，充分发挥市场的作用和国家宏观调控的作用，使经济发展同环境保护有机结合。促进循环经济发展的财税政策体系，体现了对资源开发利用、产品生产、消费和废弃物利用四个环节的支持，目的在于由强调惩罚性、强制性和事后性的法规措施，转向引导性、激励性和事前性的财税政策，最终达到资源高效开采利用、产品清洁生产、消费模式绿色化和废弃物循环利用的良性循环。

[关键词]循环经济 财税政策体系 构建

党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确指出：“发展循环经济是建设资源节约型、环境友好型社会和实现可持续发展的重要途径。”《建议》在阐述推进财政税收体制改革任务时，明确提出要实行有利于增长方式转变、科技进步和资源节约的财税制度。大力发展循环经济是实现“十一五”规划目标的必然选择，抓住当前财税体制改革的契机，研究制定促进循环经济发展的财税政策，具有极其重要的理论和现实意义。

## 一、促进循环经济发展的财税政策体系构建原则

### （一）效率和公平原则

财税政策的职能在于优化资源配置、合理分配和经济的稳定与发展，其实质则体现了资源的配置效率和社会产品在公共部门和私人部门的分配以及社会产品在各个社会成员之间的分配，经济的稳定与发展则是效率和公平的长期化的保证。循环经济的发展模式，正体现了公众在享用自然资源和自然环境的公平。促进循环经济发展的财税政策的制定，应始终以效率和公平原则为指导，使效率和公平相辅相成，互相促进。

### （二）经济调控和灵活性原则

财税政策在不同时期和不同地区应采取灵活多样的方式，以适应不同的经济形势。当前，我国经济面临着发展不平衡、产业布局不合理、资源环境约束等紧迫问题，财税政策应与国家产业政策、货币政策、投资政策、汇率政策、信贷政策等宏观政策相匹配，形成互补力量，共同推动循环经济的健康快速发展。不同区域资源环境及经济发展状况不同，因此，要在一定限度内灵活运用财税政策，在不同区域和不同产业给予区别对待。比如，在振兴东北老工业基地的财税政策方面，主张采取与当前稳健的财税政策不太一致的积极的财税政策。

### （三）奖优罚劣原则

促进循环经济发展的财税政策，主要有两方面的内容：一是采取财政支出和税收优惠等措施，鼓励和支持有利于资源节约、环境保护和废弃物循环利用的活动；二是采取征税和收费等措施对浪费资源和破坏环境的经济或社会活动进行惩罚。通过以上措施和政策，从经济利益上建立起保护环境的激励机制和生态补偿机制，达到鼓励新能源、新技术、新工艺的研发和应用，推动设备更新和产业升级，从而摆脱高能耗、高物耗、高污染、低产出的怪圈，逐步走上低消耗、低排放、高效率的循环经济轨道。

### （四）可行性原则

缺乏可行性的政策是毫无意义的，甚至带来巨大的经济和社会成本。在促进循环经济发展的财税政策体系制订过程中，应充分考虑以下几个问题：一是结合我国经济发展状况和基本国情，认真分析各项政策将会带来的直接和间接影响；二是财税政策的制定还要同当前政策执行能力相协调，充分考虑政策执行中可能遇到的困难和执行效率；三是整体考虑我国当前的财政承受能力，避免财政收入的大幅波动。

### （五）整体性原则

循环经济的最终目的是要发展为整个经济体系的大循环，因此，循环经济从开始起步时，就应树立整体意识。循环经济的各个环节都关系着循环经济的成败，应注重从循环经济的各个环节入手，分别给出相关财税政策，保证各环节的顺畅进行，即将财税政策嵌入循环经济的各个环节，并形成有机整体，达到对循环经济的鼓励和支持，进而推动资源物质在整个国民经济的大循环。

## 二、促进我国循环经济发展的财税政策体系构想

### （一）优化资源开发利用的财税政策

1. 完善资源税。我国税法规定，对矿产和盐等7种矿藏品征税，按资源自身条件和开采条件的差异设置不同税率，土地增值税、城镇土地使用税和房产税等税种体现了对土地资源的保护。但当前资源税很难起到保护资源的作用。建议扩大资源税的征收范围，将水、草原、森林和野生动植物等资源列入资源税的征收范围；提高不可再生资源税税额，拉大各档税额之间的差额，调整计税依据为开采量；将城镇土地使用税和土地增值税等有关税种合并到资源税中，统一进行管理，提高城镇土地使用税税额，取消对外资企业和外籍人员不征城镇土地使用税的优惠。

2. 开征燃油税。目前，我国已成为全球第二大石油进口国，在能源供需方面的矛盾将越来越突出。针对这种“入不敷出”的局面，建议动用价格杠杆，利用税收手段进行调节。欧、美、日等国的经验表明，燃油税对节油有明显作用。开征燃油税，同时取消公路养路费等其他收费，这一改革方向于1998年政府已经明确，并为此修订了《公路法》，但目前仍有一些相关问题有待于解决，如农业生产者使用的汽油、柴油如何免税，石油价格持续上涨等问题。

3. 支持新能源的开发和利用。新能源是对现有能源特别是不可再生能源的替代，鼓励开发干净型能源、新能源和生物能源，降低对煤炭和石油的依赖，是促进循环经济的重要着眼点。对新能源的研发给予财政贴息或低息贷款，所用设施给予加速折旧，对新能源和再生资源项目的进口设备，

免征关税和进口环节增值税。所得税方面，税前全额扣除企业的新能源研发支出，对企业研发人员的工资也给予税前全额扣除，取代按计税工资扣除的政策。

## （二）推动环境友好型产品生产的财税政策

1. 鼓励设备更新和技术改造。对企业实施清洁生产战略过程中需购置的大型节能设备，经申请可以给予财政支持。扩大税前扣除比例，企业技术改造引进的节能设备、测试仪器仪表等给予进口环节关税和增值税的减免。发挥国债贴息政策在鼓励企业技术改造中的作用，将节能项目列入技术改造内容，享受投资贷款贴息的优惠。鼓励企业投资节能项目，对能够取得明显经济效益和社会效益的节能项目投资实行加速折旧。

2. 对环境友好型产品生产企业实行所得税优惠。降低环境友好型产品生产企业所得税税率，以吸引外资和民营资本投资，鼓励环保产业的发展。扶持高新技术企业的发展，延长高新技术企业享受减免所得税的优惠期限。加快内外资企业所得税合并进程，将内资高新技术企业所得税优惠期和外资企业所得税优惠期统一，自设立年度起开始享受减免税优惠，而不是自获利年度就开始减免优惠，因为后者将损害那些当年不能马上获利企业的利益。

3. 实行生产者负责制。生产者负责制一般采取押金——退款方式，对生产者的行为进行限制和引导，在国外实施较早，并取得显著成效，而在我国却尚未被接受。以经济手段规定生产者这一重要群体在产品生产和流通过程中的责任，使产品在设计和开发阶段，就把产品的节能和环境友好性能等给予充分考虑，进而生产者在产品制造、包装、配送和改进等方面都负有一定责任。

## （三）引导资源节约消费模式的财税政策

1. 增强流转税对消费模式的调节力度。扩大消费税征税范围，采取差别税率。对环境造成较大污染和难以降解的包装物和产品征收消费税；对是否装有排污处理装置的小汽车按不同税率征收消费税，适当拉大含铅汽油和不含铅汽油的税额之差。降低环保产品在生产、消费过程中的增值税，对节能设备、环保设施等环保项目实行消费型增值税，对一些绿色服务企业实行营业税减免，从而降低服务成本，通过降低相对价格来引导消费，比如，对从事节能技术培训、开发、咨询和服务等业务实行免征营业税。

2. 充分发挥政府采购作用。政府采购是产品的重要消费渠道，通过政府采购标准的制定，可以对环境友好型产品的性能、特征等加以规定和限制，以消费带动生产，引导环境友好型产品的生产。同时，政府采购也会对公众消费心理形成一定影响，引领消费者对环保友好型产品的消费，运用政府的绿色采购带动整个社会绿色消费模式的形成。绿色消费模式是一种适度、节俭、健康、安全和无污染的消费模式，它是经济进入良性循环的重要推动力量，进而大大提高循环经济进程。

3. 支持废旧商品交易中心的建立和运营。建议抽出部分财政资金，建立废旧商品交易中心，定时发布交易物品信息，为公众提供旧货购销服务。产品在消费领域的循环利用，不仅大大减少废弃物品的产生，延长产品生命周期，避免过早报废，提高资源的利用效率和利用价值，而且为公众带来许多便利服务。

## （四）鼓励废弃物循环利用的财税政策

1. 加大废弃物综合利用的税收优惠支持。在鼓励综合利用资源的政策中，税收优惠被称为支柱性政策，其中2001年12月1日，财政部和国家税务总局发布的《关于部分资源综合利用及其他产品增值税问题的通知》，大大调动了企业开展资源综合利用的积极性，以往堆积如山的煤矸石、粉煤灰、炉渣等工业废物，现在成了很多企业争抢的“香饽饽”。自资源综合利用增值税优惠政策实施以来，各地在废弃物综合利用方面取得较大成效，环保节能效果十分明显。

2. 开征污染排放税。目前，我国对排污行为是收费而不是征税，征收面窄，也不规范，收费成本高；受地方保护主义干扰，缺乏税收的权威性和统一性，不足以遏制排污行为，收费金额远远不能满足治理环境污染的需要。污染排放税是最能体现生态税收本质的税种，它的计税依据是污染量或造成污染的产品数量，其课税对象是直接污染环境的行为和在消费过程中造成环境污染的产品。考虑到我国实际情况，开征初期课税范围不宜过宽，可首先对征收排污费的企业转征污染排放税。在税基选择上，可采取污染物的排放浓度和数量双重标准。

3. 加大污染治理力度。循环经济模式是从传统注重“末端治理”的经济发展模式转变而来的新的经济发展模式，在当前我国大力发展循环经济，进行源头控制、过程高效率 and 减量化的同时，“末端治理”仍不可掉以轻心。具体措施有以下两个方面：一是鼓励民营资金对污染治理的投入，对污染治理企业给予财政支持，包括无息或贴息贷款及税收减免等措施；二是政府出资建立垃圾和污水处理厂，开征垃圾税或对垃圾和污水的排放进行收费，所得收入加上财政补贴及各种罚款组建环保基金，用于污染治理支出。

#### [参考文献]

- [1] 周宏春，刘燕华. 循环经济学[M]. 北京：中国发展出版社，2005.
- [2] [美] D·梅多斯，等. 增长的极限[M]. 北京：商务印书馆，1984.
- [3] 陈共. 财政学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2001.
- [4] 高艳荣，朱洪革. 振兴东北的区域性财税政策选择[J]. 税务研究，2005.
- [5] 中国税务报[N]，2005-10-21.

文章来源：中国论文下载中心      （责任编辑：Hlh）