

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2014.05.014

法学经济

循环经济发展与两型社会建设中 财税制度创新研究^①

李平

(湖南女子学院 思政课部, 湖南长沙 410004)

摘要: 财税政策是国家对经济进行宏观调控的重要手段。当前,由于财政支持力度不够、缺乏专门的金融信贷机构且系统性与完整性不强,难以对循环经济发展与两型社会建设发挥应有的激励和促进作用。在税收制度方面,由于保护资源与环境的主体税种缺位、整体税收政策的协调性不强、税收优惠政策不够合理且缺乏系统性和全面性,从而导致了税收制度在促进循环经济发展和两型社会建设方面的功能难以得到有效发挥。必须创新我国的财税制度,体现循环经济发展理念,以建立完善环境财政政策体系及绿色税收体系为目标。

关键词: 循环经济; 两型社会; 财税制度; 创新

中图分类号: F810.42

文献标志码: A

文章编号: 1672-7835(2014)05-0088-05

Research on Fiscal and Taxation System Innovation Circular Economy Development and Construction of a Resource-saving and Environment-friendly Society

LI Ping

(Department of Ideological and Political Course, Hunan Women's University, Changsha 410004, China)

Abstract: Fiscal and taxation policy is an important means for a country to macroscopically regulate and control its economy. Currently, due to insufficient financial support, lack of specialized credit institutions, and weak systematicness and integrity, it is difficult to fully play the role of stimulation and promotion for circular economy development and construction of a resource-saving and environment-friendly society. Regarding the taxation system, due to the absence of the main taxes of resources and environment protection, and uncoordinated taxation policies, and the unreasonably, unsystematically and incomprehensively preferential taxation policy has resulted in the fact that the taxation system is difficult to effectively promote circular economy development and construction of a resource-saving and environment-friendly society. We must innovate the fiscal and taxation system in China, and embody the concept of circular economy development, so as to build and perfect the target of an environment-finance policy system and green taxation system.

① 收稿日期: 2013-12-09

基金项目: 湖南省教育厅高校科研一般项目(11C0687)

作者简介: 李平(1973-), 男, 湖南隆回人, 讲师, 硕士, 主要从事经济法学研究。

Key words: circular economy; a resource-saving and environment-friendly society; fiscal and taxation system; innovation

财税政策是国家对经济进行宏观调控的重要手段,我国的财税政策在促进我国传统经济稳定快速增长和社会各项事业健康发展中发挥了重要作用。随着经济的飞速发展,我国的国民生产总值也取得了令世人瞩目的巨大成绩,但同时我们也清醒地认识到这些成绩的取得是以资源的大量消耗和环境的严重破坏、污染为代价的,这种“高能耗,高污染”的传统经济发展模式已严重影响到我国的持续发展。为此,我国将发展循环经济、建设“资源节约型”和“环境友好型”社会(简称两型社会)确定为国家的战略目标。因此,我们必须加快经济结构的调整和经济增长方式的重大转变,实现可循环可持续的经济增长模式。由于我国现行的财税政策没有得到及时的修订和完善,已在很大程度上妨碍了循环经济的发展及两型社会的建设。

一 发展循环经济与建设两型社会财税制度的现状

(一) 财政政策

目前我国促进循环经济发展与两型社会建设的财政政策包括财政支出政策、财政补贴政策及财政信贷政策。

1. 财政支出政策。我国促进循环经济发展与两型社会建设的财政支出分为投资性支出和消费性支出。在投资性的财政支出方面,国家把环境基础设施作为投资的重点。最近几年来,国家在大型水利工程、城市地下管道铺设及绿色园林城市建设方面加大了投资的力度,在一定程度上促进了循环经济的发展。在消费性财政支出方面,政府通过制定一系列相关的采购政策来促使市场推行“绿色生产”和“绿色消费”。2007年,财政部和环保总局联合发文,公布了我国第一份政府采购“绿色清单”,并要求国家机关、事业单位和团体组织在利用财政资金实施政府采购时自1月1日起率先实行“绿色采购”,2008年起在全国范围内实行“绿色采购”。

2. 财政补贴政策。财政补贴是国家为了协调社会经济活动,通过财政性资金的再分配,给予生产者、经营者和消费者的无偿补助,是调节国民收入与再分配的一个重要经济杠杆^{[1]122}。政府通过财政补贴,影响一定的产品价格并在一定程度上改变市场资源的配置结构,从而实现某种特定的经济目标。我国目前在促进循环经济发展与两型社会建设方面的财政补贴,主要体现在开展资源综合利用与治污的企业,如利润不上缴、税收先征后返等。

3. 财政信贷政策。早在20世纪90年代,我国就对开展资源综合利用与自主治理污染的企业制定了一系列的财政信贷优惠政策,并由原国家科委和国家环保局负责组织和实施环保产业科技贷款。但由于支持措施不够具体且限制条件过多,贷款手续过于繁琐,许多中小企业很难真正贷到款,因而信贷优惠的效果并不明显。

(二) 税收制度

在我国现行的税制中,已经制定了一些有关环境保护的税收措施,这些措施主要是为鼓励企业有效利用自然资源和综合回收“废弃物”而制定的,客观上起到了促进我国循环经济发展的作用。

第一类措施是对“三废”企业的税收减免,如对从事废旧物资经营的增值税一般纳税人,实行先征后返70%;对利用“三废”等废弃物为主要原料进行生产的纳税人,可在5年内减征或免征企业所得税等。

第二类措施是对节能、治污等环保技术和环保投资的税收优惠,如对外商提供节约能源和防治污染方面的专有技术,如技术先进,条件优惠,其收取的特许权使用费可以免征所得税。

第三类措施是限制污染产品和污染项目的税收措施,我国现行流转税在对汽油、柴油、机动车、轮胎等污染产品统一征收增值税的基础上,又另征一道消费税。

第四类措施是支持环保事业的税收措施,如规定对国家财政拨付事业经费的环保单位自用的房产、土地、车船免税;环保部门的公共设施及其使用的各种洒水车、垃圾车船,免征车船使用税等。

此外,为加强自然资源管理,减少环境污染,保护生态平衡,我国还建立了一系列具有税收性质的收费制度,主要包括:对企业排放包括“三废”在内的污染物征收排污费,对矿产资源的开采征收资源补偿费,并局部试点开征生态环境补偿费等。这些收费制度,不仅体现了“谁污染,谁付费”的原则,通过收费分配,使环境的外部成本得以内在化,而且,为环保工作提供了专项资金。

二 发展循环经济与建设两型社会财税制度的制约因素

客观地说,现行的财税政策在减少污染、保护生态环境及提高资源利用效率等方面发挥了一定的积极作用。但是,财政政策由于财政支持力度不够、缺乏专门的金融信贷机构且系统性与完整性不强,难以对循环经济的发展与两型社会的建设发挥应有的激励和促进作用;而在税收制度方面,由于保护资源与环境的主体税种缺位、整体税收政策的协调性不强、税收优惠政策不够合理且缺乏系统性和全面性,从而导致了税收制度在促进循环经济发展和两型社会建设方面的功能难以得到有效发挥,不仅如此,从某种程度上来说还制约了循环经济的发展,具体来说主要体现在以下方面。

(一) 财政政策方面

1. 投资性的财政支出偏低,难以达到预期目标。根据国际经验,当治理环境污染的投资占 GDP 的 1.0% ~ 1.5% 时,可以控制环境污染恶化的趋势;当达到 2.0% ~ 3.0% 时,环境质量可有所改善,这是世界银行在 1997 年以前的预测。随着环境形势的越发严峻,即使在生态环境上的投资占 GDP 的 1.0% ~ 1.5% 也不一定可以控制生态环境污染恶化的趋势。如我国在“十五”期间生态环境保护上的投资占 GDP 的 1.2% 左右,“十一五”期间生态环境保护上的投资占 GDP 的 1.35% 左右^①,仍然没有控制我国环境污染恶化的趋势,北方雾霾天气越来越严重即是明证。因此,我国要想遏制生态环境质量不断恶化的趋势必须不断加大财政环保的投入力度。

2. 调节手段单一缺乏整体性,补贴不够合理。现行的财政政策一方面是手段单一缺乏整体性,政策目标也不够明确,同时受粗放式经济增长模式限制,财政政策在促进循环经济发展方面缺乏事前的调研与论证,带有明显的“临时动议”色彩,不能利用政策的组合效果来支持循环经济的发展;另一方面,财政补贴也不够合理,如长期以来我国对木材、水进行各种补贴,造成木材及水的价格偏低,导致森林资源的破坏性砍伐以及水资源的严重破坏。

3. 信贷政策没有持续性且缺乏专门负责的金融机构,政策效果不显著。尽管我国在 20 世纪 90 年代初就开始制定了一系列财政信贷优惠政策来支持资源的综合利用及污染的治理工作,但由于政策缺乏持续性,如从 1995 年开始由原国家科委和国家环保局负责组织和实施环保产业科技贷款只实施了 5 年,到 1999 年就停止了。同时,贷款额度非常有限且没有专门的金融机构负责,再加上贷款手续非常繁琐,很多企业往往都望“款”兴叹,因而很难发挥优惠贷款的政策效果。

(二) 税收制度方面

1. 现行消费税制度难以体现“绿色消费”的政策导向,不能发挥保护资源环境的作用。这有几个方面的原因:一是消费税的征税范围非常狭小,未能覆盖到所有的容易给环境造成危害的消费品或消费行为。二是消费税的调节力度不足。目前我国虽然对汽油和柴油征收消费税,但是油品的总体税负仅为

① 数据来源于《2013-2017 年中国生态环境材料行业发展前景与投资预测分析报告》前瞻产业研究。

23%左右,大大低于国际水平^①,从而导致油价远低于国际市场上的价格,这也是国人购买汽车追求大排量、使用汽车不注意节约用油的根本原因所在。三是消费税的税收优惠政策没有充分体现循环经济的“源头控制”“减量化”原则。根据现行规定,对最大设计时速不超过50 km、发动机汽缸总工作容量不超过50 ml的三轮摩托车免征消费税,对生产销售低污染排量的小轿车、越野车和小客车减征30%的消费税,而对购买小排量汽车,使用新型(或可再生)能源和天然气、乙醇、氢电池的车辆,却没有规定相应的优惠政策^[2]。另外,与汽车有关的税费制度同发展循环经济的理念也是背道而驰的。

2. 现行增值税制度抑制了企业进行科技创新和增加科技投入的热情,从而在很大程度上制约了环境科技的进步和资源综合利用能力的提高^[3]。循环经济的核心是减少资源的消耗和废弃物的排放,实现资源的高效利用和循环利用,而资源的高效利用和循环利用必须以高科技和先进的工艺流程为支撑。因此,发展循环经济,客观上要求国家大张旗鼓地支持与鼓励企业、个人进行技术创新,加速科技进步,生产者和消费者必须努力掌握并积极运用节能、节水、变“废”为“宝”的技术,购买、使用各种先进机器设备和环保产品。但是,我国现行的“生产型”增值税并不能发挥这一功效。这在很大程度上抑制了企业增加科技投入和进行科技创新的积极性,影响了企业的设备更新和技术改造,从而不利于降低资源消耗,不利于减少废弃物的排放量,不利于资源的综合利用^[4]。

3. 现行营业税法制度没有体现对环境科技发明和技术创新的激励,不适应发展循环经济的要求。现行《营业税暂行条例》将转让专利权、非专利技术等技术性成果所取得的收入同转让土地使用权这种“自然物”所取得的收入一样看待,都按5%的比例征收营业税,不利于鼓励科技发明和技术创新,其中特别是有关环境保护方面的科技发明和科技创新,从而使循环经济得不到应有的技术支持^[5]。

4. 现行企业所得税法律制度不利于鼓励企业长久地、最大限度地综合利用资源,从而在很大程度上制约了循环经济的发展^[6]。虽然现行企业所得税法对利用“三废”进行生产的企业有减免税的规定,但这些都为了保护环境而采取的税收优惠措施不仅形式过于单一,仅限于减税和免税,缺乏针对性、灵活性和可持续性,而且优惠期限过短,只有1年或5年,不符合循环利用资源的企业之运行规律。一般来说,循环利用资源的企业从正式投产到形成一定经营规模并初见成效通常需要几年的时间,而且维持正常生产的成本也比大量消耗资源进行生产的企业成本高^[7]。所以,如果优惠期限过短,对投资者来说很难有吸引力。

5. 现行资源税法律制度对资源与环境的保护力度不足,更无法促进资源的节约利用和循环利用。我国现行资源税的主要目的是调节因资源开采利用条件的差异而形成的级差收入,并没有充分考虑节约资源和降低污染的功能。资源税的这种功能定位在客观上决定了它不可能适应当前发展循环经济的要求。目前,我国开征的具有资源税性质的税收主要包括狭义上的资源税、城镇土地使用税、耕地占用税等。这些税收对于规范自然资源的开发与利用确实发挥了特殊的调节作用,但是,这些税收在鼓励节约资源、促进资源的综合利用与循环利用、防止资源浪费、保护生态环境等方面的作用十分有限,与发展循环经济的要求相比还存在很大差距。

6. 现行税制中缺少致力于环境保护、促进循环经济发展的专门税种。国外的实践经验表明,开征专门的、多样化的环境保护税种对于强化生态环境的保护、促进循环经济的发展至关重要。但是,我国一直没开征诸如大气污染税、水污染税、固体废弃物税、燃油税等真正意义上的环境保护税,“税收对资源的有效利用和环境保护的作用主要依靠分散在某些税种中的零星规定来实现,这样既限制了税收发展循环经济的调控力度,又难以形成专门用于环保的税收收入”^[8]。

① 如巩固汽油价格的综合含税率高达82.3%,法国为80.3%,德国为76%,丹麦为73.3%,日本为60.6%,美国为28.1%。数据来源于倪红日:运用税收政策促进我国节约能源的研究[J]. 税务研究,2005(9):3-6。

三 发展循环经济与建设两型社会财税制度的创新

客观地说,我国现行的财政税收政策已在一定程度上促进了循环经济的发展。但总体上说,由于我国的财政税收政策在设立的初衷上没有树立循环经济的理念,同时也缺乏整体性与协调性,因而很难最大程度地促进循环经济发展与两型社会建设。为此,我们必须从以下几方面进行努力:

财税政策创新应体现循环经济发展理念。尽管目前我国已出台了一系列促进循环经济发展与两型社会建设的财税政策措施,但是由于这些财税政策比较分散零乱没有形成一个完整的体系,尤其是现行的财税政策没有从整体上体现发展循环经济的新理念,从而导致现行财税政策促进循环经济发展与两型社会建设的强大作用难以有效发挥出来。因此,创新现有的财税政策体制必须从整体上树立“循环经济发展模式”的新理念,即财税体制在整体上应促进整个国家在生产、流通和消费等过程中进行“减量化、再利用、资源化”的经济活动。财税政策制度的改革、完善及创新应以2008年8月颁布的《中华人民共和国循环经济促进法》为坐标,形成一个完整统一的体系而不是零零散散的裁剪和修补,只有这样才能真正发挥财税政策在促进循环经济发展与两型社会建设方面的巨大作用。

创新财政政策的方向是建立完善环境财政政策体系。财政政策是国家根据一定时期政治、经济、社会发展目标而确定的财政工作的指导原则,通过一系列政策来调节社会总需求,从而促进国家战略目标的实现。当前,在大力发展循环经济建设两型社会的时代背景下,财政政策的创新就是要建立完善环境财政政策体系。环境财政政策是指国家为了合理利用资源有效保护环境、积极推进清洁生产和绿色消费而建立的一系列具体财政政策,它是政府公共财政的重要组成部分。具体来说,环境财政政策制度应包括环境保护预算收入制度(含环境与资源税收制度、排放污染物收费制度和环境服务收费制度)、环境保护预算支出制度、环境相关公共物品的定价机制、环境资本市场管理制度及各类政府环境基金管理办法等。这样就能在制度层面上充分保证循环经济和两型社会建设具有稳定的财政收入与财政支出,克服现行财政政策中投入不足、财政补贴不尽合理、财政信贷难以到位的缺陷,实现财政政策的制度化、规范化和科学化,确保财政政策在循环经济发展与两型社会建设方面巨大促进作用的发挥。

创新税收制度的目标是建立完善绿色税收体系。绿色税收也称环境税收,是以保护环境、合理开发利用自然资源,推进绿色生产和绿色消费为目的而建立的生态税收制度。如前所述,我国现行税制难以从整体上发挥促进循环经济和两型社会建设的巨大作用。为此,创新我国的税收制度必须以建立和完善绿色税收体系为导向,在构建该体系的过程中坚持环境保护和经济发展相协调、税负和污染相适应、预防和治理相结合三大原则,不断调整和“绿化”现行税制中的消费税、营业税、资源税、增值税、所得税、关税等一系列相关税种,并开设新税种如环境保护税、资源调节税等,使整个税收体系符合“绿色”的要求,促使整个社会的生产和消费往“绿色”方向发展,进而促进循环经济的发展 and 两型社会的建设。

参考文献:

- [1] 韩庆华,王晓红,陈华.促进经济循环发展的财税政策研究[M].北京:经济科学出版社,2009.
- [2] 骆祖春.促进循环经济发展的税收制度构建[J].税务研究,2005(9):15-17.
- [3] 杨友孝,利焕义.增值税转型对珠三角外向型企业影响的实证研究[J].国际经贸探索,2012(8):102-112.
- [4] 赵芳春.促进科技创新的税法思考[J].法商研究,2001(5):47-53.
- [5] 李学林.营业税改征增值税的税率评估[J].财经理论与实践,2013(5):80-84.
- [6] 魏俊.我国税权研究的实践论问题探讨[J].法学论坛,2012(5):128-134.
- [7] 曲顺兰,路春城.循环经济与税收[J].税务研究,2005(9):7-10.
- [8] 冯海波.利用税收手段促进循环经济发展[J].税务研究,2005(9):10-14.