

# 第一章 我国现行财税体制与价格形成机制的改革需求

**摘要：**本章着重分析我国现行财税体制与价格形成机制的改革需求，我们分别从社会经济与政治背景介绍、现行财税体制和价格形成机制的症结及改革思路、已有研究综述、实现绿色财税和绿色价格体系的基本准则和制定相应政策措施的决策支持研究需求等几个方面进行阐述。

## 1.1 社会经济与政治背景

环境污染的预防和治理是新时期我国政府需要优先处理的议题，近年来我国财税部门不断对环境税、碳税以及资源税等的设立或优化进行讨论，以期能通过这些措施提高空气质量、实现节能减排并实现经济的绿色化。财政部部长楼继伟 2013 年 7 月 10 日在第五轮中美战略与经济对话中，代表中国政府阐明了未来促进能源安全、应对气候变化的财税政策，其中包括：（1）健全绿色税收政策体系，初步构建一整套有利于节能减排和可再生能源发展的税收政策体系，其中，二氧化碳（CO<sub>2</sub>）是考虑适时征收的税目之一。（2）加快资源环境制度创新，深化矿产资源有偿使用改革，完善污水处理和排污收费制度，稳步推进排污权有偿使用和交易试点，努力构建促进绿色低碳产业发展的长效机制。（3）建立健全生态补偿机制，围绕推进基本公共服务均等化，完善转移支付制度；建立森林生态效益补偿基金，探索建立跨流域、跨地区生态补偿机制。（4）强化政府绿色采购，完善节能产品和环境标志产品强制采购和优先采购制度，不断扩大新能源和节能环保产品的采购规模。（5）通过设立清洁发展机制基金，积极支持应对气候变化的政策研究和能力建设；继续支持节能减排活动，推动应对气候变化事业的产业化、市场化和社会化发展；此外，积极参与气候变化能源国际合作，为增强发展中国家对气候变化的适应能力和可持续发展作出贡献。<sup>①</sup> 这表明我国政府已经启动了对绿色财税体系的顶层设计。

中国有非常强大的政府定价传统，尤其是在资源产品的定价方面，这种定价方式的弱化甚至弱化了财税政策和价格之间的联动关系，导致很多时候财税政策的设计目标没有办法顺利达成。为了实现经济的绿色化，需要对企业 and 居民的投资、生产和消费行为进行引导，这就需要税收政策和价格能够联动起来：（1）如果税收无法传导到价格上，那么企业和居民的行为就不会受到税收政策的影响，税收仅仅成为筹集政府收入的一个工具；（2）税收作为获取公共服务及生态服务的价格也会因时因势而变，

<sup>①</sup> 参见 <http://www.ccamgroup.com/CooperationDetail.aspx?id=116&bid=19>。

这种变化只有反映在价格上才能作为一种市场信号引导企业和居民的决策；（3）财政支出与补贴，某种程度上也可以视为一种价格，也需要通过价格信号引导来改变社会行为；（4）定价机制的改变，与产业的发展阶段、改革进程紧密相关，随着产业改革进展的深化，定价机制也需要相应的调整及改革。因此，在中国实现财税体制的绿色化改革必须要与价格形成机制的综合配套改革同步进行。

中国经济的发展模式正在转变，经济逐渐由快速增长转入平稳增长的新常态，新一届政府强调包容性增长，也推进了一系列的财税体制改革和价格机制改革，但是财税体制和价格机制仍然需要进一步的衔接和协同，才能向全社会传递清晰、稳定、相互协调一致而非相互冲突的信号，改变企业和居民的投资、生产和消费行为，实现经济的绿色化。

鉴于中国政府已经多次强调要对财税体制和价格体系进行绿色化改革，本书将响应改革号召，对绿色财税体制和绿色价格体系进行顶层设计，明确价税财联动的机制及路线图，为实现我国经济的绿色化改革提供建议。

## 1.2 当前财税体制症结及解决思路

当前财税体制的主要问题存在于两个方面：一是现有税制设置，特别是资源税和环境税制度的设置，在规范性、税率、涵盖范围、征收方式等多方面存在不合理之处；二是政府现行的不同财税政策在一定程度上具有不一致性，不能很好地提高企业的资源使用效率并激发企业创新活力。

我们可以以资源税为例来分析现行税制设置的不合理之处。一是当前资源税制度存在税费关系混淆、征收不规范的问题。资源税在设立之初是调节开发自然资源的单位因资源结构和开发条件的差异而形成的级差收入，而1994年税改把征收范围扩大到所有矿种的所有矿山，不管企业是否赢利都对其普遍征收，使资源税不再单纯地对级差收入进行调节，而是带有根据资源所有权征收补偿收入的效果。也就是说如今资源税的性质既具有原有的资源税调节级差的性质，又具有“资源补偿费”的性质。如此看来，在资源税调节级差收入的作用因其“地方税”的定位而被抵消的情况下，我国资源税和资源补偿费在性质和作用上已基本趋同。这种对具有相近性质和作用的税和费采取不同形式征收的做法，造成了资源税费关系的紊乱并增加了企业的负担。同时，在资源税费并存的局面下，税和费由不同的部门征收，尤其是在收费上，各地管理不一致，缺乏规范性，结果导致各地资源企业的税费负担高低不同，无法在资源企业之间形成一个平等竞争的市场环境。二是针对包括煤炭、石油、天然气等在内的资源征收的税费标准偏低，导致资源的实际使用成本相应过低，难以起到促进资源合理开发利用的作用，也不利于形成合理的资源要素价格。特别地，资源品价格扭曲导致了我国经济发展模式的粗放，定价过低的资源产品长期处于过度消耗的状态，生产过程浪费严重，直接导致了中国的碳排放量过大、单位GDP能耗过高等一系列问题（夏晓

华, 2014)。三是我国现行资源税除了石油、天然气和煤炭采用从价计征外(其中煤炭资源税从2014年12月1日起采用从价计征的方式),其他资源品种仍采用从量计征的方法,也就是说对这些资源征收固定的税额,税负与资源价格不挂钩,在通货膨胀、资源稀缺性增强的过程中导致税负无法同步反映真实资源成本的货币价值,这在一定程度上造成了资源浪费。四是没有将水资源、森林资源、草场资源等包括到征收范围中,实现对全部资源的保护。因此,加快我国的资源税费改革势在必行。应进一步深化现有绿色税费制度改革,就资源税而言,主要是针对现行税收制度存在的计征办法不适用、计税依据欠合理、征税范围偏窄的问题进行改革或调整,主要内容应该包括:整合资源税与相应的收费项目,避免重复征收;全面改革计征方法,将“从量征收”改为“从价征收”,以产品金额为单位乘以一定的税率来计算税额,在资源价格不断上涨的背景下,将税收与资源市场价格直接挂钩能够起到更大的调节作用;提高税负水平,即在现有税负水平基础上进一步提高税率;扩大征收范围,将水资源、森林资源、草场资源等纳入征收范围。

由于涉及将外部性成本内部化的税收政策,绿色财税体制的改革不可避免地会提高企业的税收负担,理论上这将能够促进企业生产方式的创新及改革,使其通过减少生产资料投入特别是资源投入的方式来提高生产效率。然而,通过对已有的资源税试点的分析可以发现,这种通过财税体制的改革促进企业创新和效率提升的动力机制并没有成为现实,政府在不同层面的政策不一致性是导致这一结果的重要原因。例如,资源税作为一种价内税,其税收征收顺序排在企业所得税之前,因此资源税制度的改革以及税率的提高虽然能够提高企业的资源使用成本,但是提高的资源使用成本相应地降低了企业所得税的税基,使得提升的资源税税率与企业所得税在一定程度上相互抵消了,减弱了企业进行创新和提升效率的动力。因此在未来的绿色财税体制改革过程中需要对不同政策实现统筹设计,避免政策之间的目标冲突。

### 1.3 当前价格形成机制症结及解决思路

我国现行的价格形成机制面临的主要问题有三个:首先,许多产品的价格不是以竞争性的方式形成的,导致价格不能反映生产成本,垄断等因素人为地扩大了价格和成本之间的差别,形成了无谓损失;其次,大量物品,尤其是资源型大宗商品,由于生产和消费过程中的外部性,其价格同样无法完全反映成本,导致资源浪费以及福利损失;最后,我国在资源产品定价中的过度行政干预导致财税政策目标无法有效地向最终价格传导。

对于非竞争性价格形成的问题,如果是由商品特性所导致的自然垄断(例如输电服务市场),那么可以引入透明的成本核算机制,并结合政府价格管制来制定可以反映真实经济成本的商品价格;如果排除自然垄断的情形,则应当降低市场准入门槛和放松价格管制以加强竞争,通过市场供需主体的互动形成真实的价格。无论是政府的透明管制还是加强市场竞争的改革都必然造成产品价格向下的趋势,如何减少既得利益

集团的阻力是决策者必须考虑的问题。特别地，管制垄断或以竞争方式形成价格的改革影响到的通常是数量较少且具有市场势力的行业和企业，它们会有很强的动机团结起来阻碍改革；而这一改革的受益者又是普罗大众，人们对改革的支持行为又有搭便车的倾向，因此如何从顶层设计角度解决这一问题是绿色价格体系改革的难题之一。

对于外部性问题，价格不仅要反映商品生产和消费过程中市场直接参与者的成本，而且要反映经济活动给其他的当事人带来的成本。由于绿色价格体系改革的目的是要让那些资源产品和污染性产品的价格反映其全部成本，显然，这样的改革会造成价格向上的趋势。与管制垄断或竞争性价格形成机制改革会遇到利益集团的阻碍的情况相反，外部性成本内部化的改革会引起物价水平的上升，从而引起生产者和消费者的反对，这点在价格形成机制改革过程中必须被政策制定者所考虑到。

我国当前在很多涉及国计民生的资源能源产品方面仍然实施着行政性的价格管制措施，这些措施削弱了税收政策向市场价格的传导效果，很多时候会使得特定财税政策的目标不能有效达成。以煤炭资源税为例，其目的是通过税收对煤炭生产成本的加成来达到节约煤炭资源、减少温室气体排放的效果。然而，由于我国一半左右的煤炭资源是用于火力发电的，煤炭价格的上升必然导致发电企业的成本上升，从而造成电价上升的压力。但是，由于在我国电力价格是受到政府管制的，很多时候政府为了保障居民生活水平而压制电价上涨的幅度，结果导致煤炭资源税向市场价格的传导效果被严重削弱，从而使得原来的政策目标无法有效达成。

在进行价格形成机制的绿色改革的过程中还需要解决以下的问题。首先，制定合理的税率的前提条件是明确知道商品生产和消费过程中的负外部性到底有多大，否则所谓的价格体系改革就会沦为空谈，但是学术界在这个方面能提供的政策支持严重不足。其次，若通过价格体系的改革而改变了产品的价格，那么这一变化会如何影响我国的经济增长以及节能减排效果？进而是否会对我国的长期发展战略和应对气候变化国际承诺的实现造成影响？换言之，经济活动的价格弹性有多大？再次，将污染等外部性纳入价格的改革对国内企业的生产成本以及出口竞争力的影响会有多大？最后，对民众而言，价格改革引起的国内价格总水平的变化有多大？

## 1.4 针对绿色财税体制和绿色价格体系的已有研究

国际上对绿色财税制度的探讨起源于20世纪五六十年代西方发达国家出现的一系列严重环境污染危机，这些危机引起了人们对环境保护问题的关注并掀起了绿色财税制度改革的热潮。在我国，对绿色财税制度的研究始于20世纪末，研究的重点集中在进行改革的理论和实践需求、绿色价格体系的作用以及改革的宏观经济冲击这三个方面。

针对进行改革的必要性问题，刘萌芽和张长元（2002）与梁劲等（2003）强调绿色财税体系是推动经济可持续发展的必要手段；林升（2007）认为发挥绿色财税体系的和谐效应是当前治理资源无序开发的根本措施；谢峰（2006）提出绿色财税政策以

社会公共利益为出发点，具有提供公共产品与服务、弥补市场失灵、维持有效竞争、促进环境保护、推动社会节约等其他经济手段所不可替代的作用，是国家进行宏观经济调控的重要手段。基于“污染者付费”和“资源有偿使用”的原则，无论是研究者还是公众都逐渐意识到资源环境外部性对社会经济活动的重要影响，因此对绿色价格的讨论也日益受到重视：王爱民等（2001）强调政府可以通过绿色价格体系对企业行为进行引导，并从理论上分析了绿色价格对社会福利改进的潜力；赵云君和于文祥（2004）认为构建绿色价格机制除了能够使资源得到合理配置外，还是推动企业“绿色转变”的动力源泉和物质基础。在分析绿色财税制度对宏观经济的冲击方面，刘强等（2006）通过电力部门综合资源规划评价模型分析了征收碳税和能源税后中国电力清洁技术的市场选择，提出了未来规划中应当给予优先考虑的技术选择；姜克隽（2009）分析了征收碳税对我国 GDP 的影响，认为在投资和经济结构适当调整的条件下，征收碳税对我国经济总量的影响并不明显；王金南等（2009）通过可计算一般均衡模型模拟认为较低的碳税水平能够在适当的经济影响条件下得到较好的节能减排效果，并依此设计出了中国碳税征收的实施方案。

过去的研究为我国绿色财税制度改革提供了很好的借鉴，但仍然有很多问题亟待回答。例如过去对绿色财税制度的分析突出对整体经济的冲击，而忽略了对不同产业部门会产生差异性影响这一现实，因此缺乏对产业竞争力影响的分析。此外，前述研究多以单一财税政策（例如资源税或碳税）为研究对象考察政策影响，但现实的绿色财税政策改革应当是多项政策组合的综合方案，因此有必要综合分析不同政策组合使用的效应。另外，过去的研究偏重理论分析而忽略了对基础数据的测算和整理，例如在现实的政策应用中环境外部性成本的真实价值和商品需求价格弹性的大小对政策效果具有重要的影响，这方面定量数据的缺失会对研究的有用性造成很大的限制。最后，过去的研究并没有对利益相关方进行改革的政治经济学分析，对改革的收益方和受损方缺少扎实的分析，因此造成了在政策形成和推进过程中对支持者和反对者的博弈策略缺少了解，限制了政策的实际应用。因此，在进行绿色财税体制和绿色价格体系的顶层设计过程中，必须要对上述问题进行研究，只有这样，才能使得改革顺利进行。

## 1.5 绿色财税和绿色价格体系统筹改革的基本设计原则

从上述的分析可以看出，绿色财税和绿色价格体系的改革是牵一发而动全身的，对生产者、消费者、国际国内经济、税收以及政府支出等都有重要的影响。过去的改革方案重总体、轻部门，重改革收益、轻改革成本，结果造成了决策者对改革方案存有疑虑。另外，过去的改革方案不对利益相关方进行改革的政治经济学分析，对改革的收益方和受损方缺少扎实的分析，因此造成了在政策形成和推进过程中，对支持者和反对者的博弈策略缺少了解。此外，价格形成机制的改革又和财税体制的改革相互关联，因此需要进行整体设计，这其中首先要处理的就是财税体制与价格形成机制的不协调问题，现有价格体系和财税体系分属不同的部门管理，这些部门分头推出政策，

各自有一套政策制定程序及实施机构，虽然有部门间的协调机制，但仍然有很多不能衔接和不能协同的地方，甚至有些政策目标是相互冲突的，各自向社会传递的信号甚至有相互冲突和混乱的地方，需要对其进行深入的分析 and 评估，才能为解决问题奠定良好的基础。例如，税改带来税收增加和污染减少，因此，财税部门和环保部门是支持的，但税改对物价水平（CPI 或者 PPI）稳定会造成何种冲击？如何缓解改革给发改委的物价调控任务造成的冲击？税改可能加重企业以及居民的负担，如何缓解对企业造成的冲击？如何缓解工信部对改革影响经济增长的担忧？另外，税改会影响国内生产者的国际竞争力，从而危及出口增长，如何缓解商务部的疑虑？此外，现有财税体制沿袭了过去在特定经济水平和发展阶段制定的一些规则，与当前的社会发展水平并不匹配，因此需要对其进行改革。例如针对低收入阶层的补贴是否应当落实到产品？税收的地方中央分成规则如何制定？新税种应当在什么时机提出和完善？税制改革如何实现整体调整以达到税收中性？这些都是绿色财税体制和绿色价格体系的整体设计过程中需要关注的问题。

通过对国外经验以及国内外研究的总结，结合我国当前财税体制及价格形成机制所存在的问题，我们提出绿色财税和绿色价格体系设计的基本准则是：权责分明、提高效率、兼顾公平。

权责分明也就是说要通过“污染者付费”及“资源使用者付费”的原则来明确造成环境污染和资源损耗的责任主体，实现外部性的内部化。将这一原则进行推广，可以实现对于任何一种商品，其生产过程中所有的环境投入与其他要素（资本、人力、土地）投入一起能够被价格所反映，这样就将绿色要素包含在了价格之内。从财税体制的角度出发，责任主体所造成的环境成本可以通过绿色税负的形式支付，这就要求在税制设计过程中准确核算环境污染和资源耗损的外部性代价；而从价格体系的设计角度出发，通过财税政策内部化以后的外部性代价必须能够通畅地传导到价格当中，只有这样，才能使消费行为的真实代价得到反映。

从整体经济角度出发，绿色财税体制和绿色价格体系的目的是提高效率、增加社会总体福利。但是，这里所考虑的效率 and 福利不仅应关注传统经济核算体系中的商品和服务，而且还应当关注在过去被忽视的环境质量和资源稀缺性。从另一个角度看，现行财税体制和价格形成机制的一个重要缺陷正是由于环境和资源价值没有得到真实反映，商品市场的供给和需求没有办法形成一个合理的价格并引导环境要素的适量投入，因而无法实现经济活动的绿色效率。因此，绿色财税和绿色价格体系改革的目标是实现经济的绿色效率并获得最大的绿色福利，而为了实现这一目的，现行的一些普遍使用的、以传统经济效率为目标的政策工具必须做出调整。

财税体制和价格形成机制的改革从根本上来说是资源分配范式的改革，其除了追求效率的提升外，还致力于实现公平。当然，与效率这一具有相对明确定义的实证概念不同，公平作为一种规范性的概念，在很多情况下定义模糊甚至会引起争议，因此常常导致不同政策制定者由于价值观差异而产生分歧。然而，即使在考虑到这些价值观差异的基础上，人们对于公平的理解一定程度上仍然是存在一致性的，例如缩小极

端贫富差距的做法在一般情况下应当受到大多数政策制定者和民众的支持（无论基于何种立场，即使对于一部分极度富裕的阶层而言这会使得其直接利益受损）。因此，合理的绿色财税体制需要通过一定的补贴政策来兼顾不同收入阶层或者不同行业之间的公平。

在绿色财税体制和绿色价格体系的改革过程中，以往的改革通常坚持“不影响居民基本生活条件”的原则，从而对特定的民生商品进行补贴而将直接税收负担转嫁给其他商品，但我们认为这一原则和相应的政策与实现财税体制和价格体系绿色化的基本准则相矛盾。一方面，无论是居民生活还是生产活动，其造成的资源投入和环境排放只具有量的差别，而不具有质的差别。因此，从责权分明的角度看，只要资源消耗和环境排放影响相同，居民就应该与生产企业承担相同的责任，也就是为产品支付相同的绿色价格。另一方面，过去的政策仅仅通过对“普通居民类”产品的价格管制来避免价格改革对居民生活条件产生影响是不切实际的，因为其他非“普通居民类”产品的绿色价格改革必然影响居民的真实收入水平，因而仍然会通过间接的绿色价格对居民的生活条件造成影响。以工业电价和居民电价的交叉补贴为例，被补贴的过低的居民电价导致居民，特别是较富裕的居民，过多地消耗电力；而提供补贴的过高的工业电价又会使得普通商品的生产成本上升，最终这些额外生产成本大多还是由普通居民来承担。因此，电价交叉补贴政策的存在与实现财税体制和价格形成机制绿色化的基本准则是相互冲突的。

过去的财税体制改革通常强调税收的中性原则，包括总税负不变、竞争力影响中性和收入分配中性，然而，我们认为在绿色财税体制的设计过程中必须在一定程度上放松对税收中性原则的坚持，其主要理由有以下几个：从总税收负担的角度看，过去的税收系统没有充分考虑资源开采和使用过程中环境影响的外部性（事实上我国在一定程度上征收了资源税和环境税，但是其覆盖范围和税收规模过小，例如过去我国对煤炭开采征收每吨0.3~5元的资源税，从煤炭的市场价格来看，税率仅相当于2%或者更低，因此绿色财税制度的改革必然导致资源环境税税率的上升趋势），正是对这些因素的忽略导致了生产资料的过度投入和生产效率的低下，因此，也只有将这些被忽略的因素通过增加税赋的方式纳入市场，才能真正实现环境资源在市场机制下的合理配置；从竞争力影响中性的角度看，绿色税赋的一个重要目的就是引导产业结构变化，也就是说削弱资源密集和环境排放严重的产业的竞争力，从而提高整体经济的绿色化程度，因此竞争力影响中性原则与绿色财税体制改革的目标相冲突；最后，在收入分配方面，必须注意到的一点是，税收对资源节约和环境保护的作用取决于应纳税主体对税收的反应程度，一般来说，不同收入阶层对征税引起的价格变化的反应程度并不相同，因此如果实施统一的资源或者环境税税率的话，那么必然引起收入分配方面的调整。

## 1.6 绿色财税和绿色价格体系改革的决策支持需求

考虑到现行财税体制和价格形成机制所存在的问题，未来进行改革的主要任务包

括合理化税制设置、统一政策目标、促进市场竞争、实现外部性内部化、非垄断部门的去管制以及垄断部门的加强管制等。为了使所设计的绿色财税和绿色价格体系能够完成上述任务，在现有基础上我们还需要多方面的研究来对改革进行决策支持，其中最主要的研究包括：（1）绿色价格体系的理论内涵和政策组成是什么？如何核算绿色财税政策的税率标准和补贴额度？（2）绿色财税体制和绿色价格体系实施后产品价格的变动对居民消费需求会造成多大影响？这对我国经济增长和节能减排目标的达成有何影响？对我国的中长期规划以及国际气候谈判立场的影响如何？（3）对民众而言，绿色财税和绿色价格体系的建立对通货膨胀以及居民真实收入水平有何影响？（4）绿色财税和绿色价格体系实施后的生产成本上升对我国各行业部门的竞争力会造成怎样的影响？哪些行业受到的影响较大而哪些行业受到的影响较小？（5）进行绿色财税和绿色价格体系改革的主要政策措施是什么？其政治改革动机和所需要的财政支持有多大？改革周期有多长？改革的主要受益者和主要阻力分别来自何方？如何制定不同政策实施的日程表或路线图？为了对绿色财税体制和绿色价格体系的切实改革提供决策支持，我们将在下面的章节中通过决策支持研究对上述问题进行解答，并根据分析结果提出绿色财税和绿色价格体系的顶层政策设计和实施路线图。