

根据表 7—2，每一项改革措施对全社会而言都能够带来整体福利的上升，同时，对我们关注的每一个主要利益相关方而言，整体改革都能够提升其福利。但是，我们同时也可以看到部分改革措施的同时推进有助于中和单个措施带来的对个别利益相关方造成的损失。例如，提高绿色税收税率提高了民众和企业的生活和生产成本，同时该措施造成的经济下行压力对商务部和工信部达到其相应政策目标也带来了不利的影响，然而，我们可以通过同时配套推行降低其他税收税率的方式来降低民众和企业的成本并缓解经济下行压力。

## 7.4 顶层政策设计及改革路线图

从顶层设计角度看，绿色财税体制与绿色价格形成机制是相互关联、相互影响的，因此其建立并不是各自政策的独立设计与简单拼凑，而是需要明确政策目标后进行全局设计，统筹使用税收工具、财政工具、价格工具等不同手段。但是，为了维护经济的稳定发展以及减少改革阻力，与全部推倒、重新建设的手术式改革方案相比，我们认为对当前财税体制和价格体系进行渐进式的改革更加容易实现。因此，需要针对现有财税体制和价格体系所存在的关键问题实施相应的改革性措施，并根据不同政策的迫切程度、实施难易程度、实施周期、实施成本等不同因素进行渐进式的政策安排。结合上述分析，我们可以将十二项政策措施的紧迫性、难度和优先程度归纳在表 7—3 中。

表 7—3 主要潜在改革措施的紧迫性、难度及优先程度

	紧迫性	难度	优先程度
整合绿色税收与收费	高	中	最优先
扩大绿色税收覆盖范围	低	中	一般
提高绿色税收税率	低—中	中—难	一般
从价征收绿色税收	低—中	易	最优先
降低其他税收税率	中	难	一般
调整环境修复支出机制	中—高	易—中	优先
调整环境补偿支出机制	中—高	中—难	一般
调整绿色产业补贴机制	中—高	中	优先
调整研究与开发支出机制	低	中	最后
调整低收入阶层补贴机制	中	难	一般
提高部分产业竞争性	中—高	难	优先
去除过度行政干预	低—中	中—难	最后

从表 7—3 可以看出，整合绿色税收与收费和从价征收绿色税收分别因为其改革紧迫性高和改革阻力小而被列为最优先改革措施；调整环境修复支出机制和调整环境补偿支出机制由于紧迫性较高而改革难易程度适中因此被列为优先改革政策；提高部分

产业竞争性的措施虽然改革阻力较大，但是由于其改革紧迫性较高且改革周期较长，因此也应该被优先实施；随后进行改革的措施包括扩大绿色税收覆盖范围、提高绿色税收税率、降低其他税收税率、调整环境补偿支出机制以及调整低收入阶层补贴机制，这些措施或是因为改革紧迫性较低，或是因为改革难度较大而导致改革优先程度较低；调整研究与开发支出机制由于改革优先级较低而被安排到较后进行，而去除过度行政干预的改革被安排在最后实施既考虑到改革紧迫性和难易程度问题，同时也因为很多行政干预的推出需要前期改革（例如税费整合）作为铺垫。综合该改革优先级别和政策设计及实施周期长短，我们认为可以根据如表7—4所示的改革路线图来实现在未来的两个五年计划中完成绿色财税与绿色价格体系的改革。

表 7—4 绿色财税与绿色价格体系改革路线图

	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
整合绿色税收与收费	☆	○	◎	◎	●						
扩大绿色税收覆盖范围			☆	○	◎	◎	◎	●			
提高绿色税收税率			☆	○	◎	◎	◎	●			
从价征收绿色税收	☆	○	●								
降低其他税收税率			☆	○	◎	◎	◎	●			
调整环境修复支出机制		☆	○	◎	◎	●					
调整环境补偿支出机制				☆	○	◎	●				
调整绿色产业补贴机制		☆	○	◎	◎	◎	●				
调整研究与开发支出机制					☆	○	◎	◎	◎	●	
调整低收入阶层补贴机制				☆	○	◎	◎	◎	●		
提高部分产业竞争性		☆	○	◎	◎	◎	◎	◎	●		
去除过度行政干预					☆	○	◎	◎	◎	◎	●

注：☆代表政策咨询与制定；○代表政策开始实施；◎代表政策调整与完善；●代表政策实施完成。

按照该改革路线图实施绿色财税与绿色价格体系的改革，我们将于“十三五”期间先后实现从价征收绿色税收、整合绿色税收与收费和调整环境修复支出机制这三项措施；调整环境补偿支出机制和调整绿色产业补贴机制这两项措施将于“十四五”的第一年完成；扩大绿色税收覆盖范围、提高绿色税收税率和降低其他税收税率这三项措施涉及税收规模调整的措施将于“十四五”的第二年同时完成，这样也有利于财税部门的预算平衡；“十四五”期间第三年将完成调整低收入阶层补贴机制和提高部分产业竞争性这两项改革措施；而在“十四五”的最后两年将先后完成调整研究与开发支出机制和去除过度行政干预的改革措施。