

安徽低碳经济发展的财政政策选择^{*1}

杨彤

(安徽财经大学财政与公共管理学院, 安徽蚌埠 233030)

【摘要】: 发展低碳经济是解决当前安徽经济、资源、环境之间矛盾的有效路径和民生所向。由于市场行为的外部性, 政府财政支持的必要性凸显。从财政支出角度看, 安徽省支持低碳发展的预算支出规模的绝对值和相对值都需要增大, 而支出的结构也要相应优化, 财政补贴需要有的放矢, 政府采购支出的绿色化也要推行; 从财政收入的手段看, 各种税种的搭配, 环境税的界定及征收, 合理规范收费项目等都是抓手。在对低碳经济的转移支付、公共宣传领域, 财政的支持不容小觑。

【关键词】: 低碳经济; 财政补贴; 环境税

【中图分类号】: F812 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1674-344X(2014)11-0058-03

一、安徽低碳经济发展概况

发展低碳经济是解决安徽经济、资源、环境之间矛盾的必然选择。效能高、排放少、污染轻的安徽低碳经济发展不仅符合国家整体发展的战略要求, 也是其在中部崛起和承接东部产业转移过程中的有效路径。安徽省十二五规划中明确提出创造优美生态环境, 支持低碳园区试点以及积极应对气候变化的低碳经济发展。

安徽省是全国第 14 个 GDP 总量达到万亿元的省份, 近年来, 经济发展迅速。首先, 从产业结构来看。安徽经济增长和能源消费正相关且第一二产业的增加会使能源的使用量增加, 第三产业的增加则会降低能源使用量^[1]。2012 年安徽第一产业生产总值占比 12.66%, 第二产业生产总值占比 54.64%, 第三产业生产总值占比 32.70%(安徽省统计年鉴—2013), 统计数据显示, 第二产业占比较大, 能耗相对也多, 继续推进该产业中高科技、低能耗的发展并逐步提高第三产业的比重, 以此来促进低碳经济的发展。同时, 安徽近年 GDP 的增长幅度相对于能源消费总量的增长幅度要高, 单位 GDP 能耗(能源消费量与 GDP 的比值)有逐年下降的趋势^[2]。其次, 从能源消耗的角度分析。安徽省煤炭能源储量相对大, 探明储量为全国第七, 且工业发展的动力来源以煤炭的消耗为主, 较为清洁的能源匮乏且技术水平低, 进一步开发新能源和提高科技水平是当务之急。再者, 我国低碳发展的法律环境不完善, 安徽也没有自己相对独立的政策体系与配套措施, 管理相对混乱。最后, 从长远发展来看。虽然在了解污染的实例、经历极端天气后, 安徽民众对低碳经济发展有了感性的认识, 但距离行动的落实还有很长的路。安徽走低碳经济发展之路, 既符合自身可持续发展的要求, 也符合应对全球气候变暖的总体要求。

二、财政政策支持必要性

市场行为的外部性是财政介入低碳发展的理论基石。以马歇尔的《经济学原理》(1890 年)的外部经济理论为依托, 财政政策主要关注低碳经济中生产性公共资本的提供; 以罗默《收益递增与长期增长》(1986 年)和卢卡斯《论经济发展的机制》(1988

¹ 收稿日期: 2014-08-21

基金项目: 安徽财经大学科学研究资助项目 (ACKY1453); 2014 安徽社科规划项目 (AHSKY2014D42)

作者简介: 杨彤 (1981—), 女, 山西长治人, 讲师, 研究方向为财税理论与政策。

年)为代表的内生增长理论为依托,财政政策更加关注低碳经济形成过程中教育、科技、研发及相应的财政补贴和税收支出;庇古的《福利经济学》(1920年)是外部性理论的新发展,其中的“庇古税”是研究环境外部性的基础。同时,由于市场中的个体对低碳经济的认识不够深入,行动尚未主动,产业结构的分布需要从国家以及安徽省的全局考虑,宏观操控性强,城镇化进程中的低碳发展形成的公共外部性、代际外部性、生产和消费的外部性更需要政府相关领域的合理介入,特别是财政领域。

财政部国际司司长郑晓松曾指出:“财政政策是推动低碳经济发展的重要举措。为了加快低碳经济的发展,中国政府已经相继实施了财政转移支付、减免税等相关扶持政策,并将继续加大对低碳经济的支持力度”^②。安徽处于城市化工业化进程中,相关的社会经济因素使得资源 and 环境无法得到战略性的保护。既保证适度的经济增长,又能够保持能源资源的可持续利用和减少环境污染,体现低碳发展的理念,安徽省在低碳经济发展的过程中,出现了发展目标定位不准,相关财政资金投放不到位,多样化组合财政政策工具没有形成等弱点。财政四两拨千斤的导向作用、宏观调控的功效发挥有限,更需要充分发挥其积极作用。

三、助推安徽低碳经济发展的财政政策选择

助推安徽省发展低碳经济的财政政策将主要体现在直接投资支出、政府的“绿色”采购、财政补贴支出以及税收政策等方面。

(一)支出方面

1. 增加发展低碳经济的相关预算支出首先,安徽财政支出要加大对有利于经济结构转型、产业结构合理的各项支出。在安徽省产业结构中,钢铁、冶金、有色、建材、电力等高耗能、高污染、高排放的产业比重大,且产能过剩、落后产能淘汰形势严峻。财政更易于政策的宏观考量,整体把握。在安徽能源消费总量中,工业位居第一,其次是交通运输和邮电通信业。发展好新型工业化道路,推动工业发展模式向绿色低碳转型,财政加大支持低碳工业园区的建设和发展将进一步深化经济结构转型。第二,财政助推新能源产业的发展。要强化对核电、生物、风电、新能源汽车的投资。目前,安徽已启动四大核电项目,芜湖、安庆、宣城和池州的核电项目均已进入实质性阶段;安徽风能资源条件复杂,且属于低风速区,所处的华东地区林地覆盖率高,开发晚、征地难,需要政府在规范风电项目的前期、核准、建设和运营过程中投入更多精力和财力;安徽太阳能的利用起步晚,农村沼气的普及度也不高;光伏产业集成性不强,尚未形成产业链,仅有蚌埠市的0.2兆瓦项目核准;交通运输行业的安徽省新能源汽车产业技术创新总体水平领先全国,财政加大支持新能源汽车核心部件的研发、产业化以及相关配套设施的建设,继续增强对芜湖、合肥新能源汽车产业基地的财政支持,重点支持新能源企业如江淮汽车股份公司、安凯股份公司、奇瑞汽车股份有限公司,形成产业链。第三,政府采购低碳化,导向明确。向绿色节能环保产品倾斜、节约财政资金、提高使用效益、降低政府能耗水平支持社会企业发展低碳产品,一举多得。

2. 优化支出结构,调节传统能源补贴和清洁能源补贴

安徽财政低碳投资主要倾向重工业领域,而基础设施建设、中小企业发展、农业等方面的投资不多。尤其是现阶段农业对化肥、农药等化学物资的使用剧增,高碳产业向农村渐进转移,很多村庄大量生活垃圾仍然是露天堆积,农村的生态环境和人居环境正在遭受前所未有的破坏,低碳经济发展刻不容缓,财政支出的结构性导向也不容小觑。

当前,能源补贴的研究主要在两方面,一方面是对补贴量的估计,另一方面是对取消能源补贴影响的分析。Saunders and Schneider(2000)利用GTEM模型研究表明:对能源生产国而言(包括中国),取消能源补贴,能源价格立刻上升,导致能源消费减少,能源出口增加。由于国际能源市场的供给增大,国际市场能源价格下降,其他进口国家的能源消费可能会增加(如欧盟)。

² ①资料来源:2010年11月26日郑晓松在上海举办的“亚太财经与发展中心2010双年度论坛”上的讲话。

但世界的总能源消费量将减少，二氧化碳排放也将减少。但对 OECD 国家取消煤炭补贴的研究表明：排放不一定会减少。所以，能源补贴是发展中国家能源政策的一个重要方面，特别是安徽这样的发展中省份，能源补贴必不可少，但补贴的改革方案以及分配标准都值得深入研究。如在节能减排、资源循环利用等领域：为研发企业或机构提高低息或贴息贷款，或延长贷款时长；对拆除高碳排放设施、发展清洁能源、使用节能减排设备的企业进行财政补贴；对农村建造使用沼气系统、省柴灶、小水电、小风电和小型光伏发电系统的农户给予直接的费用和材料补贴等。对于竞争性较强、市场能够发挥作用的领域，财政不宜直接投入。也可以考虑运用财政补贴政策工具进行相关支持。

（二）收入方面

西方国家绿色税收的绩效评估显示，税费政策对降低能耗并没有突出的贡献，但对促进天然气和可再生能源的使用，调整能源结构有着积极的促进作用。^[3] 因此，发达国家更倾向于依靠税收优惠、财政补贴等正向激励手段来鼓励企业和公众产生自愿节能行为。安徽省的经济发展阶段决定了不能一味的模仿欧美发达国家，而是要走自己的低碳税费并举模式。

调节税收结构，在稳定整体税负的基础上，有增有减地调节环境税类，促进低碳经济，在税收没有触及的领域，注重排污收费的调节。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提到加快资源税改革，推动环境保护费改税。目前我国涉及低碳领域的税收零散分布在增值税、消费税、所得税、资源税等税种中，尚未针对低碳经济开征独立的环境税，而环境税在西欧国家早已实行，无论是理论角度还是实践方面，它在促进环境保护和筹集资金上都具有优势。与直接的财政支出比，环境税具有“双赢”的优势，既可以提高经济效益，又可以取得环境效益。从财政角度看，环境税可为税制现代化提供一个机会；从经济角度看，通过成本内部化，减少对环境和经济有害的补贴，对经济结构的调整 and 资源的合理配置起作用。

2014 年的《政府工作报告》表示，做好环境税立法相关工作。环境税应该被视为一个税收体系，既包括整个税收体系中相关税种的“绿化”，也包括考虑开征碳税。但目前即将立法的环境税是一个窄口径的，独立的税种，主要是把向污染物排放企业（包括个体工商户）征收的排污费改成税。改革将会坚持税收中性原则，不会过多增加企业负担。但税率标准的设定，税收征收管理以及税收的具体使用以及地方税构架体系的不完善等，都亟待解决。

（三）其他

转移支付是指政府间的财政关系，包括上、下级政府及同级政府间的财政资金的单方面转移。在一国范围内，基于各地不同的自然环境、资源分布及经济发展状况，需要中央政府向欠发达的地方政府以及发达地区向欠发达地区进行资金的转移支持要有更详尽的制度规范。本着“共同但有区别”的原则，安徽应该积极参与低碳经济的省际合作。

2014 年 8 月 31 日，十二届全国人大常委会第十次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》，并重新颁布修订后的预算法。预算体现财政调节经济的具体方式，是约束政府行为的一种规范，预算的系统化、法制化、规范化、制度化是进一步推进安徽省财政政策支持低碳发展的关键环节。

此外，应该建立低碳经济财政激励机制的退出机制，对在财政政策扶持下趋于稳定的技术和新能源，建立政策的适时退出机制。同时，安徽建立促进低碳经济的财政政策是一个统筹兼顾的系统工程，各部门协同发展，财政政策的制定需要与产业、土地、环保、就业、社会保障等措施协调配合，避免政府政策的重复，造成公共资源的浪费。

参考文献：

[1] 朱一红，邹娜． 低碳经济下关于我国经济发展与能源消费的研究 [J]． 知识经济，2010，（11）．

[2] 刘洁. 安徽省低碳经济发展的研究 [J] . 2012, (6) .

[3] Ernst Worrell, Wina Graus. Tax and fiscal policies for promotion of industrial energy efficiency: a survey of international experience [R] . 2005.

[4] 李齐云, 商凯. 二氧化碳排放的影响因素分析与碳税减排政策设计 [J] . 财政研究, 2009, (10) .

[5] 汪增涛. 碳税征收的国际比较与经验借鉴 [J] . 理论探索, 2009, (4) .