

# 中国环境税和能源税： 税制改革与环境保护

马 中

中国人民大学环境学院

2009年10月14日

台北



# 目录

吉祥慶

- 中国能源税和环境税现状
- 为什么要能源税和环境税
- 税和价格、补贴、交易
- 税的误区
- 税的改进



# 资源税 (1)

- 开征时间：1994年1月1日
- 税目：原油、天然气、煤炭、其他非金属矿原矿、盐等7种
- 征税目的：保护和促进自然资源合理开发与利用；调节资源级差收入
- 税权归属：中央与地方共享税
- 税率：从量定额计征
  - 原油税额 14-30元/吨
  - 天然气税额 7-15元/千立方米
  - 煤炭税额 0.3-2.4元/吨

# 资源税 (2)



- 收入使用形式：
  - 纳入一般财政预算
  - 海洋石油企业纳税归中央政府，其他收入归地方政府
- 法律依据：
  - 《资源税暂行条例》，国务院令第139号
  - 《资源税暂行条例实施细则》，[1993]第43号
- 现状：
  - 2009年1-6月份税收为179.69亿元，占同期税收总收入的0.61%
- 改革择机进行，三个方面：
  - 扩大征收范围
  - 从价计征
  - 提高税负水平



# 燃油税 (1)



- 开征时间：2009年1月1日
- 特点：并入成品油消费税
- 征税目的：
  - 规范交通税费制度
  - 促进节能减排和结构调整
  - 依法筹措交通基础设施维护和建设资金
- 税权归属：中央税
- 计税依据及税率：
  - 从量定额计征
  - 汽油、石脑油、溶剂油、润滑油税额0.8元/升
  - 柴油、燃料油、航空煤油税额0.7元/升



# 燃油税 (2)



- 纳税环节：生产环节代收代缴
- 收入的使用形式：专款专用
- 法律依据：
  - 《公路法》，2004年
  - 《消费税暂行条例》，2008年
  - 《国务院关于实施成品油价格和税费改革的通知》2008年
- 收入：2009年1-6月，成品油消费税收入比去年同期增长了392.9%，成品油增值税同比增长了123.9%。



# 环境税



- 开征时间：未定
- 征税目的：控制环境污染
- 拟定税权归属：地方税
- 拟定计税依据及税率：从量定额计征
- 拟定税目：二氧化硫、废水、二氧化碳
- 拟定纳税环节：生产环节
- 拟定收入的使用形式：专款专用
- 法律依据：无



# 三个税种的共同点



- 课税对象涉及化石能源或产品
- 税种设计目标包括节约资源和保护环境
- 都是从量计征
- 未能成为有财政收入意义的税种
- 基本没有达到节约资源和保护环境的目的
- 改革进程漫长，部门博弈



# 为什么征收能源税和环境税

- 双重红利+N重红利：保障财政收入；保护环境；能源安全；税制改革；
- 推动改进增长模式
- 协调利益主体的社会经济关系
- 推动技术进步
- 纠正市场失灵，参与价格形成机制
- 倍增环境政策手段的效率和效果

# 环境红利+透支的经济增长模式

## ■ 中国经济增长的三个基础

➤ 改革开放的政治经济政策

➤ 供给充足的劳动力（人口红利）

➤ 继承的环境遗产（红利）和透支的环境资源

■ 掩盖的矛盾：技术进步缓慢和管理效率低下

# 中国环境与经济背景



- 世界第一的经济增长率、世界第三的经济总量
- 中国污染物排放、自然资源耗竭和生态系统退化水平已经接近或处于世界最高位
- 环境保护能力远远滞后于经济增长



# 环境污染、生态破坏严重

- 废水排放量：**537亿吨**
- **1/3**重点城市饮用水质低于**III类**
- 受污染耕地**1.8亿亩**
- 二氧化硫排放量**2589万吨**（世界第一）
- 二氧化碳排放量**57亿吨**（世界第二）
- 外来入侵物种近**300种**
- 沙化土地**174万平方公里**

# 中国环境问题的社会经济特征

- 持续高速增长支持下急遽放大的经济总量
- 超大规模的经济建设项目
- 环境红利+透支的经济增长模式
- 区域城乡差距和环境经济区位反差
- 珍贵的人类自然文化遗产
- 国际贸易依赖和发展阶段分工
- 政府强大的决策能力和潜力
- 迅速发展的市场经济机制

# 持续高增长速度支撑下 急速放大的经济总量

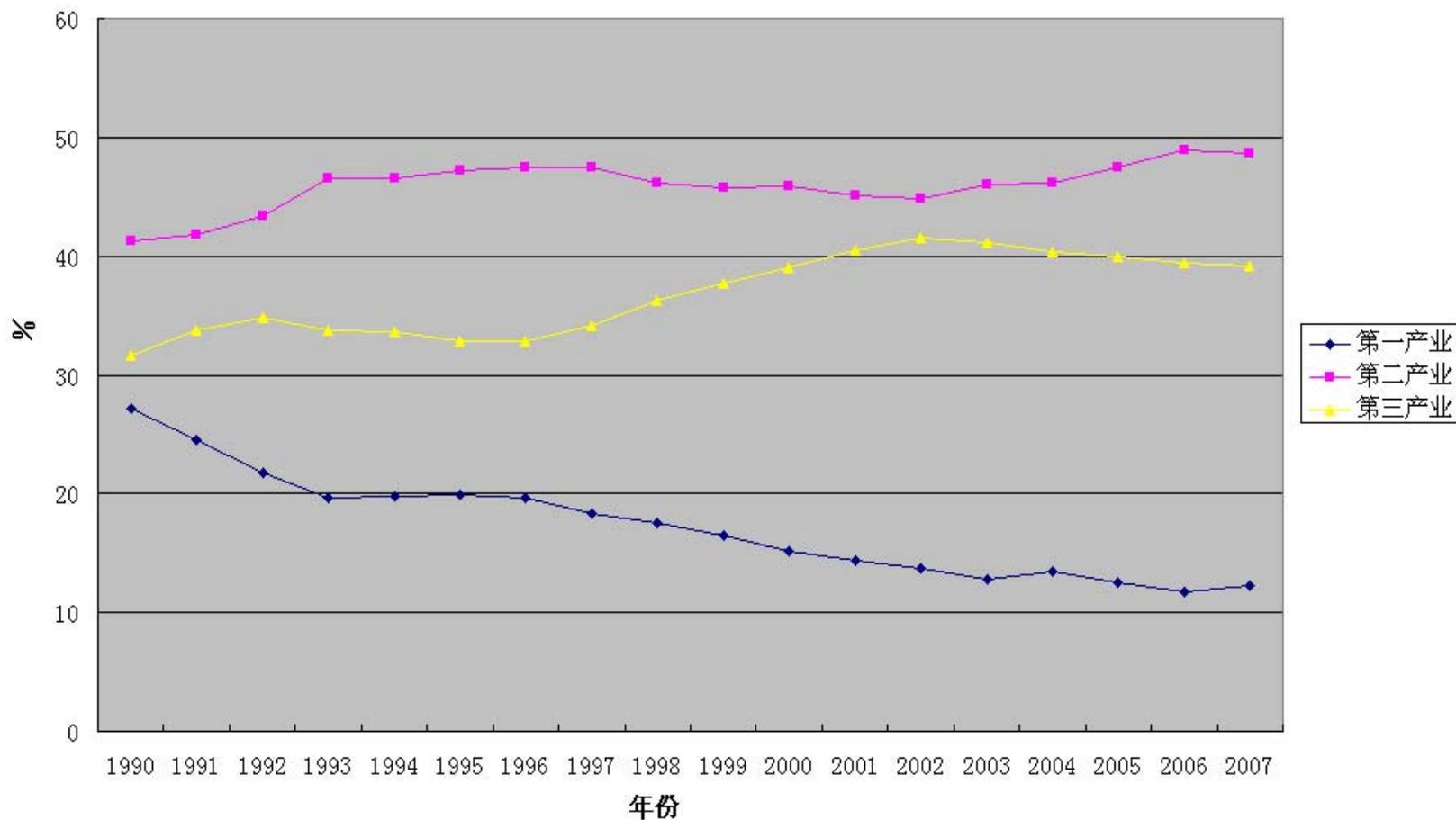


- **2007年GDP增长率：11.9%**（十一五规划：7.5%）
- **2007年末：全球第三大经济体**
- **过去10年平均GDP增长率：10%**
- **2030年前：GDP增长率不低于5-6%**
- **2030年前：第二产业一直是支柱产业**



# 中国以第二产业为主的产业结构 具有长期刚性

1990-2007年中国国内生产总值构成

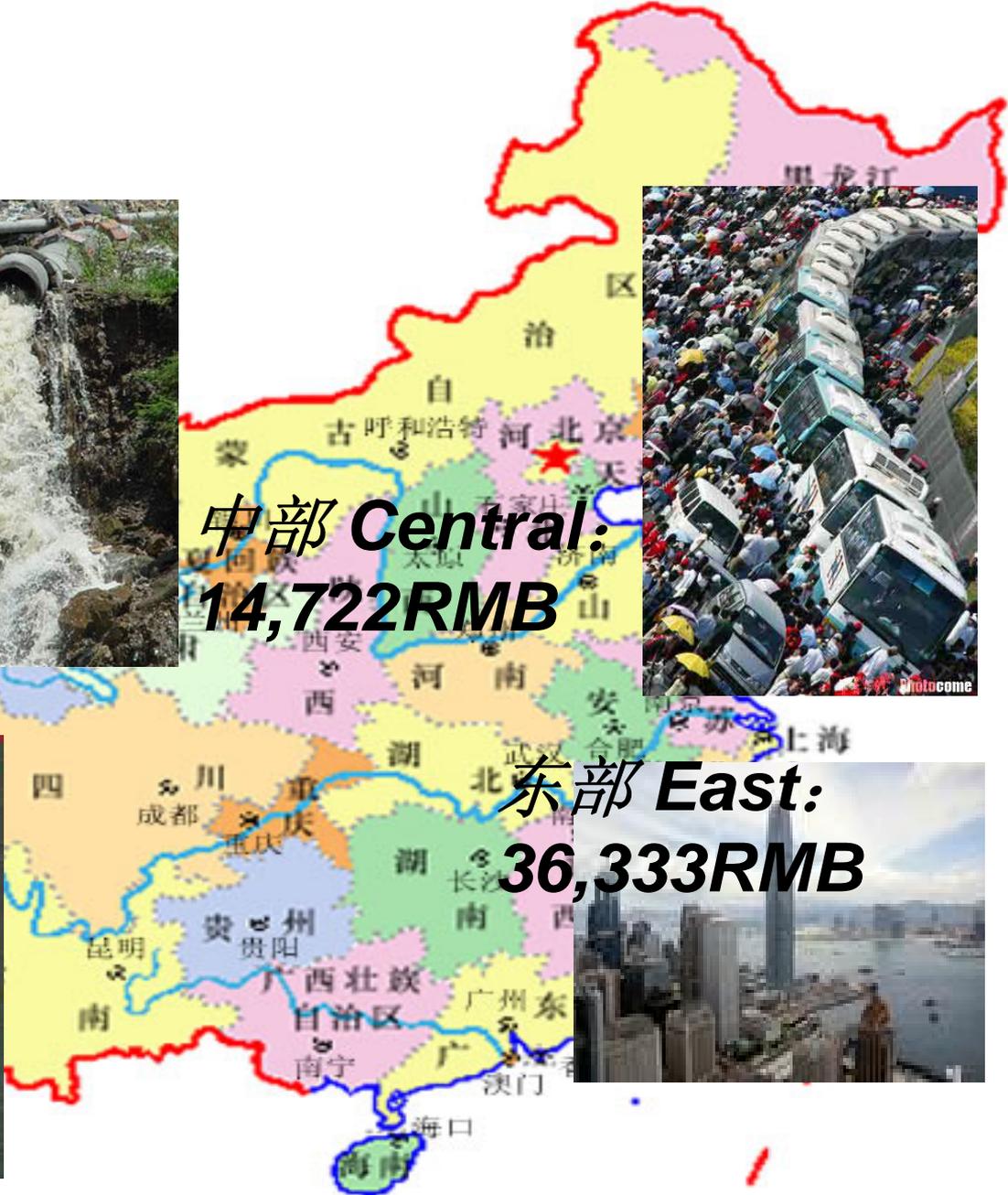


# 超大规模的经济建设项目

- 南水北调
- 三峡工程
- 西电东送
- 主体经济开发区

吉祥

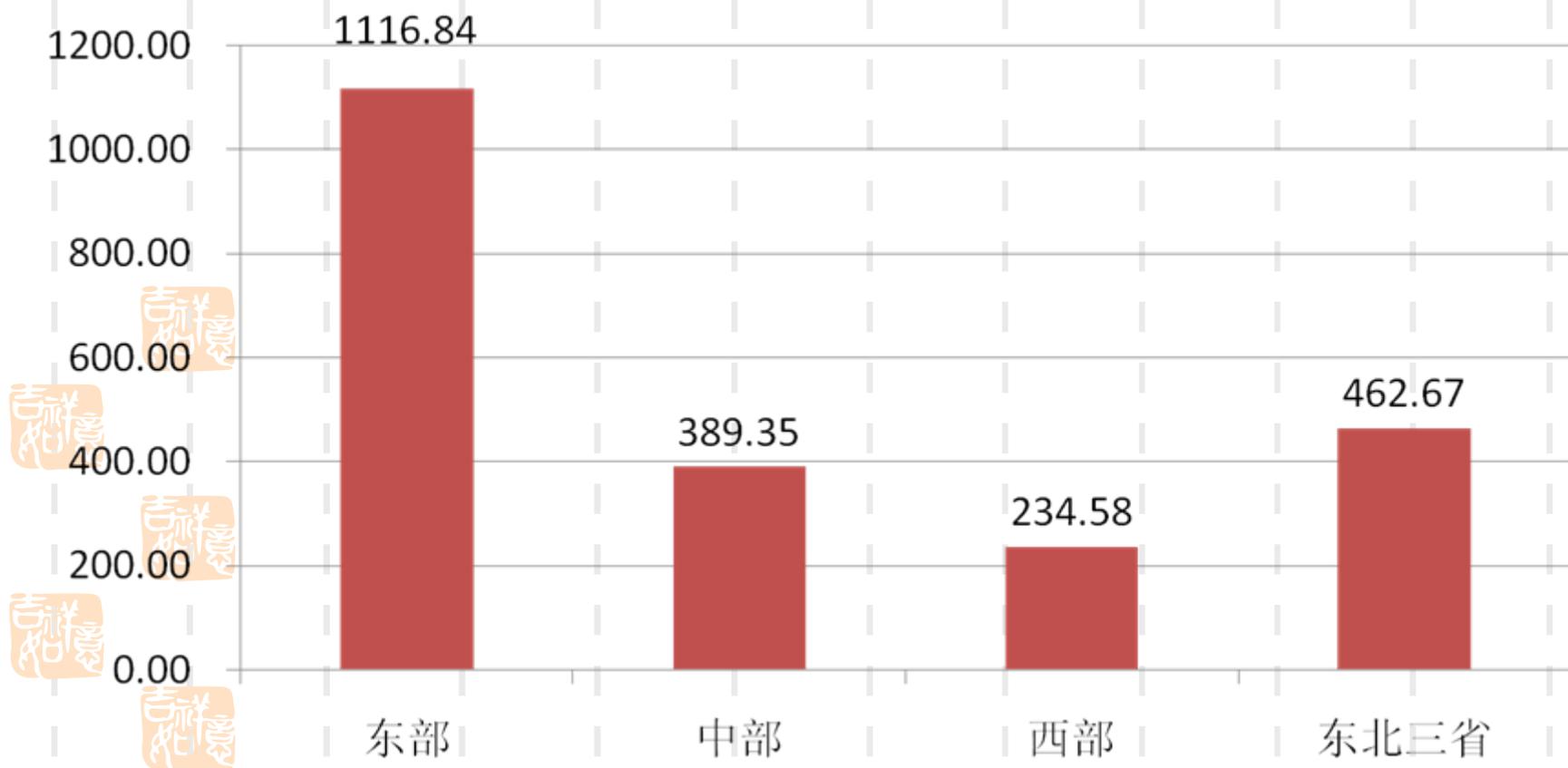




南海诸岛

# 中国省均地方财政收入（2007）

2007年东中西部省均税收收入（单位：亿元）

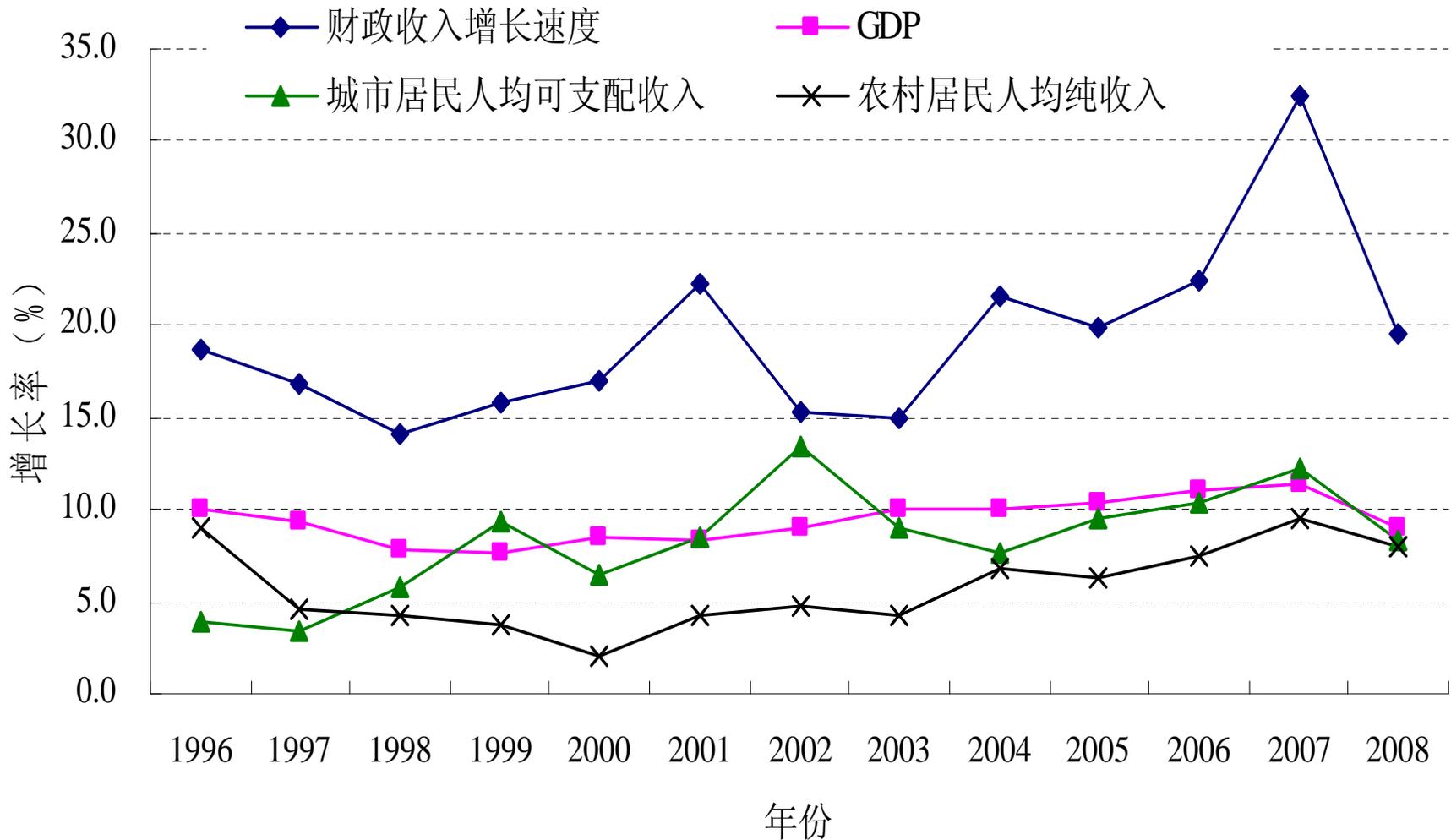




# 政府强大的决策能力和潜力

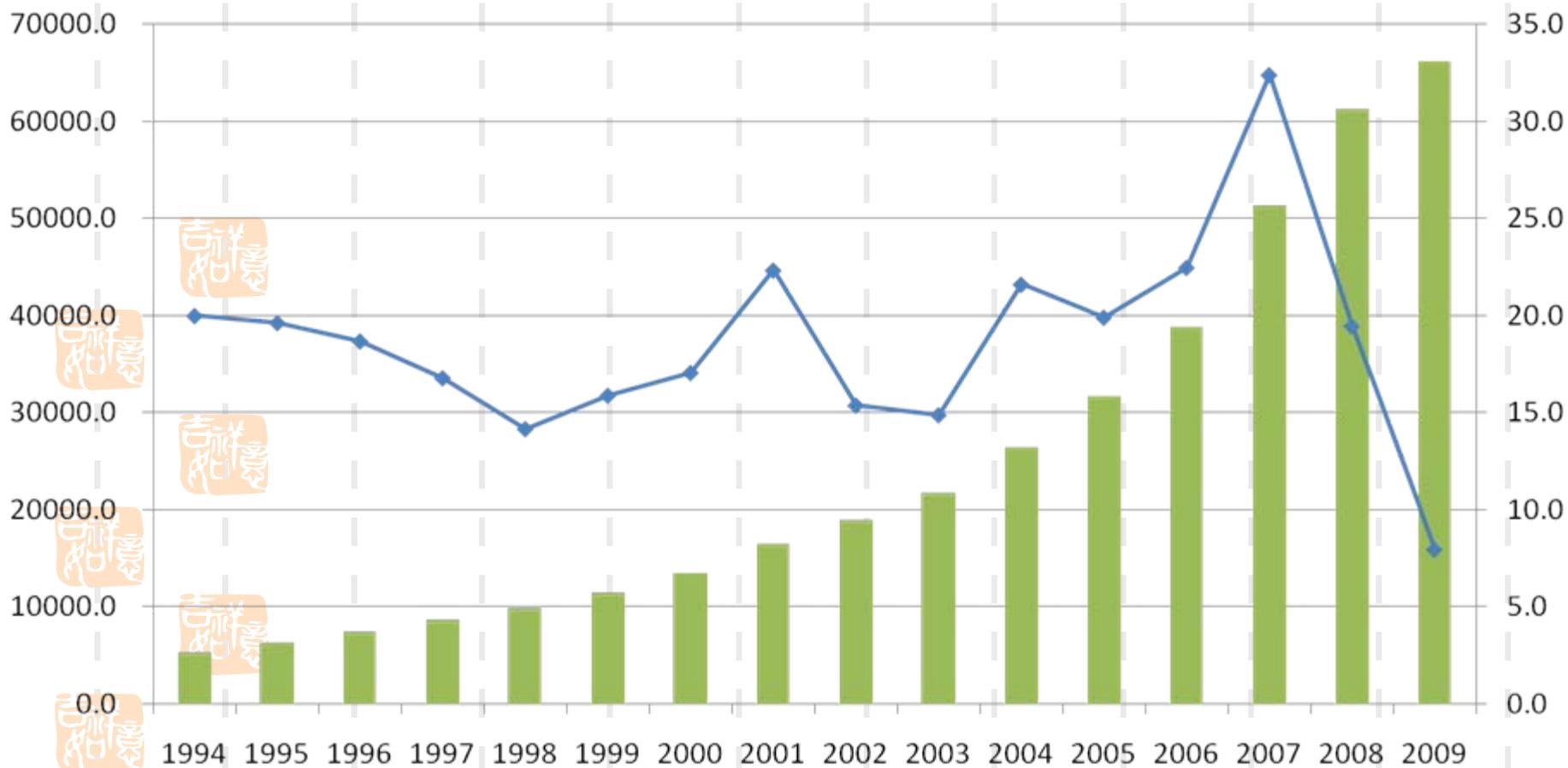
- 直接定价权：水、电、油
- 变换的区域重点：
  - 西部大开发
  - 振兴东北老工业基地
  - 中部崛起
- 变化的公共部门重点：
  - 林业
  - 公共卫生
  - 新农村建设
  - 环境保护？
- 二倍于GDP的财政收入增长率

# 1996-2008年中国财政收入、GDP、城镇居民人均可支配收入与农村居民人均纯收入增长率



# 1994-2009年国家财政收入及其增长率

国家财政收入及其增长率



— 国家财政收入 (亿元)

— 国家财政收入增长率 (%)

# 财政收入高速增长，总量巨大

- 1950年：62亿
- 2009年：6.62万亿（预算财政收入）

**60年增加1000多倍**

吃饭财政、增长财政、公共财政



# 北京市：1950-2008

- 2008年北京GDP突破10000亿元，是1952年318倍
- 地方财政收入增加9500倍
  - 1949：0.24亿元
  - 2008：2282亿元
- 老百姓收入增长100多倍

# 环境财政体系



环境财政是政府履行承诺，实施环境保护最重要的手段之一。

环境财政包括基本手段：

■ 环境支出

■ 环境税收

■ 环境定价



# 环境财政的作用



- 支持政府履行保护环境和管理自然资源的职能
- 保证向社会提供公共环境服务
- 调控利用生态环境和自然资源的行为
- 筹集用于环境保护的资金



# 税和价格



- 市场经济下价格机制是资源配置的基础条件
- 环境、能源的公共物品性质引发市场失灵
- 政府试图纠正市场失灵的行政定价冲动会引发政策失灵
- 燃油税的例证



# 税和补贴



- 在财政允许的条件下，政府的补贴偏好强于税收
- 在有限任期效益最大化目标下，补贴是幸福政策，税收是痛苦手段
- 补贴是收入依赖型支出，不具可持续性，税是稳定收入，具有弹性适应
- 补贴不进入成本，不影响价格，无法提供市场刺激，税收进入成本，影响价格，可以创建市场



# 税和交易 (1)



- 排污交易的基本条件
  - 递减的排放总量控制目标
  - 普遍存在的同质治理成本差异
  - 明晰的产权制度
  - 完备严格的监督管理

这是美国酸雨计划成功的保证



# 税和交易 (2)



- 中国的现状和情景

- CO2没有承诺, SO2已经明确
- 排放权行政所有
- 高速增长需求决定的排污权发展红利
- 监管体制有待建立

- 税的作用

- 具有普遍性
- 不涉及产权制度
- 与增长同步



# 中国碳排放的三个基本面



- 世界上碳排放量最大的国家
- 世界上最有碳减排潜力国家
- 世界上碳需求最大的国家



如果中国承诺碳减排总量，对全球碳交易市场会产生什么样影响？



# 关注环境定价形成机制

- 市场供求关系决定
- 政府定价
  - 政府直接定价
  - 政府干预定价
- 政府和市场共同作用



# 认识能源环境税的体制背景

- 中央与地方的利益关系
- 部门职能偏好
  - 国家发改委
  - 财政部
  - 税务总局
- 垄断行业的影响

# 进一步的改革



- 明确征收能源环境税目标之一是影响能源环境物品价格，保护环境和可持续利用能源
- 税目、税率调整同时考虑环境影响和定价机制
- 能源环境税要纳入税制改革战略
- 与其他财政手段协调，纳入公共财政体系
- 能源环境税成为有财政收入意义的税种





Thanks

谢谢！

# 中国有危机吗



- 除了西方金融危机的影响，还有劳动力成本、资源环境成本、能源成本的影响
- 只以对付金融危机的方法会掩盖技术进步和管理效率的问题。



# 中国三次重要机遇

吉祥慶

- 燃油税：低油价
- 水价：低通胀
- 环保投资：高财政收入



# 非均衡税收—价格决策



- 汽油价格—燃油税：控制油价
- 国际油价—燃油税：油价偏高
- 汽车价格—汽油价格：发展汽车工业
- 水价—水资源费（税）：收入的3—5%



## 基本依据



➤ 消费弹性



➤ 需求刚性



➤ 行为改变

