我国生态环境财税政策历史变迁及优化建议

徐顺青，程　亮*，陈　鹏，刘双柳，高　军

（生态环境部环境规划院环境保护投资绩效管理中心，北京 100012）

【摘　要】 本文系统回顾了新中国成立70年以来生态环境财税政策的历史变迁，以时间为主线，分析其在不同阶段的措施手段，对于制定完善生态环境财税政策，全面推进美丽中国建设具有重大意义。生态环境财税政策大致经历了萌芽发展、探索发展、开拓发展和快速发展四个阶段，从无到有，逐步演化，已形成种类齐全，内容丰富的政策体系，但同时也存在着支出力度和支出效率不足、事权与支出责任相适应的制度不明确、税收政策体系尚不完善等问题。本文提出了增加财政“211节能环保”科目支出规模、健全事权与支出责任相匹配的财政制度、完善环境保护税和税收优惠政策、建立基于绩效的资金分配机制等优化新时期生态环境财税政策的建议。

【关键词】 生态环境保护；财税政策；发展阶段

【中图分类号】F812　　【文章编号】1674-6252（2020）03-0032-08

【文献标识码】A　　【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.03.032

引言

政府参与生态环境治理的理论依据是环境外部性和市场失灵，生态环境保护作为一种公共物品，具有明显的外部性，仅靠市场机制本身难以解决。财税政策是保障政府提供基本环境服务的重要物质基础，在某种程度上决定着环境保护效果和环境质量的优劣[1]。新中国成立70年来，我国政府通过加大投入、制定排污收费政策、减免税等多项直接和间接措施积极参与生态环境治理，不仅在一定程度上遏制了环境污染趋势，而且建立了较为完善的激励约束体系，促进了我国生态文明建设步伐。但有些政策实施以来仍存在一些问题，本文在全面梳理我国财税政策演变历程的基础上，探讨存在的问题，同时结合当前生态环境形势和污染防治攻坚任务，对财税政策的完善提出若干建议，供政策制定者参考。

1 生态环境财税政策演变进程

从时间轴看，我国生态环境财税政策大致经历了萌芽发展、探索发展、开拓发展和快速发展四个阶段。

1.1 萌芽发展阶段（1949—1972年）

自新中国1949年成立至1972年，是我国环境财税支持政策的第一个阶段。由于国家成立伊始以及全国开展土地运动，在这一时期，工业经济并不发达，仅仅保持着20世纪三四十年代的水平，以手工业和简单机器生产为主，在整个国民经济中的比重也不到30%，所产生的环境污染物和废弃物也是非常少的[2]。同时，作为国民经济主要拉动力的农业经济也处在生产水平比较低下的情况，整个农业生产过程保持着原始的耕种方式，为增加产量所使用的肥料也仅是人畜粪便，一方面解决粪便处理问题，另一方面也可增加土地肥力，整个生产对环境不会产生什么污染。因此，从整体上看，在这个时期的环境处于一种比较好的状况，人们没有太强的意识进行环境保护。该阶段财政对于环境保护的支持也是比较少的，主要采用的是财政资金直接投入的形式，年平均投入量在国家总投入中的比重也只有0.5%左右[2]。1972年6月5—16日，联合国在瑞典首都斯德哥尔摩召开第一次人类环境会议，通过这次会议，我国政府开始认识到中国也存在着一定的环境问题，需要认真对待。

1.2 探索发展阶段（1973—1990年）

1973年8月，国务院召开第一次全国环境保护会议，审议通过了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”的环境保护工作32字方针和我国第一个环境保护文件——《关于保护和改善环境的若干规定（试行草案）》。至此，我国环境保护事业开始起步，且随着

作者简介：徐顺青（1986—），女，硕士，助理研究员，主要研究方向为公共财政与投融资，E-mail：xusq@caep.org.cn。

* 责任作者：程亮（1981—），男，硕士，高级工程师，主要研究方向为生态环保专项资金管理制度与政策，E-mail:chengl@caep.org.cn。

1978 年实行改革开放政策，经济实现飞速增长，工业经济比重有了大幅增加，污染物排放量逐年增大，环境问题也日益凸显，政府逐步出台了一些财税政策保障环境保护工作开展，具体包括以下几个方面。

1.2.1 正式建立排污收费制度

1978 年 12 月，中共中央批转原国务院环境保护领导小组《环境保护工作汇报要点》，首次提出实行“排放污染物收费制度”的设想。1979 年颁布的《中华人民共和国环境保护法（试行）》第 18 条规定：“超过国家规定的标准排放污染物，要按照排放污染物的数量和浓度，根据规定收取排污费”。1982 年国务院正式颁布《征收排污费暂行办法》，标志着排污收费制度正式建立，《征收排污费暂行办法》详细规定了收费对象，收费程序，收费标准，停收、减收和加倍收费的条件，排污费的列支，收费的管理和使用等内容。

1.2.2 明确环境保护资金渠道

1984 年我国颁发《关于环境保护资金渠道的规定的通知》（城环字〔1984〕331 号），明确环境保护资金的八条渠道，具体包括：①一切新建、扩建、改建工程项目（含小型建设项目）执行“三同时”的规定，并把治理污染所需资金纳入固定资产投资计划。新项目的环境影响评价费，在可行性研究费用中支出。在建项目需要补做环境影响评价时，其费用应包括在该建设项目的投资—不可预见费用中列支。②各级经委、工交部门和地方有关部门及企业所投入的更新改造资金中每年应拿出 7% 用于污染治理；污染严重、治理任务重的，用于污染治理的资金比例可适当提高。企业留用的更新改造资金，应优先用于治理污染。企业的生产发展基金可以用于治理污染。③大中城市按规定提取的城市维护费，要用于结合基础设施建设进行的综合性环境污染防治工程，如能源结构改造建设，污水及有害废物处理等。④企业交纳的排污费要有 80% 用于企业或主管部门治理污染源的补助资金。其余部分主要用于补助环境保护部门监测仪器设备购置、监测业务活动经费不足的补贴、地区综合性污染防治措施和示范科研的支出，以及宣传教育、技术培训、奖励等方面。⑤工矿企业为防治污染、开展综合利用项目所产产品实现的利润，可在投产后五年内不上交，留给企业继续治理污染，开展综合利用。⑥关于防治水污染问题，应根据河流污染的程度和国家财力情况，提请列入国家长期计划，有计划有步骤地逐项进行治理。⑦环境保护部门为建设监测系统、科研院（所）、学校以及治理污染的示范工程所需要的基本建设投资，按计划管理体制，分别纳入中央和地方的环境保护投资计划。这方面的投资额要逐年有所增加。⑧环境保护部门所需科技三项费用和环境保护事业费，应由各级科委和财政部门根据需要和财力可能，给予适当增加。

1.2.3 开征资源税

为了促进资源合理开发与利用，遏制资源乱采滥挖、掠夺性开采等现象，同时调节级差收益，1984 年 9 月国务院首次颁布《中华人民共和国资源税条例（草案）》，标志着我国资源税正式建立。此次资源税的颁布主要针对原油、天然气、煤炭、金属矿产品和其他非金属矿产品，征税范围相对较窄[3]。税率方面，实行超率累进税率，但此次资源税将起征点设为销售利润率的 12%，对于销售利润率未达到 12% 的企业，可无偿开采国有矿产资源，故其调节级差收益的作用有限，但此次资源税的颁布体现出国家开始通过财税手段来对资源开发与利用的调节。

1.2.4 开征城市维护建设税

为稳定与扩大城市维护建设资金来源，加强城市维护建设，我国于 1985 年开征城市维护建设税，所征税款用于城市环境卫生、园林绿化等公共基础设施的建设与维护。虽然城市维护建设税占总税收和 GDP 比例较低，但其却是环境保护支出的一个重要资金来源。

1.2.5 设立专项基金实行有偿使用

为做好污染源治理，合理使用污染源治理资金，提高社会效益。1988 年国务院发布《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》[中华人民共和国国务院令（第 10 号）]，从重点排污单位污染源治理补助资金中提取 20%～30% 比例的资金用来设立污染源治理专项基金，实行基金有偿使用，委托银行贷款给符合条件的超标排污企业，用于重点污染源治理项目，“三废”综合利用项目，污染源治理示范工程以及实行并、转、迁的污染源治理设施等四类工程项目。建设项目正式投产或使用前须向负责审批贷款的环境保护部门提交污染源治理项目竣工验收报告，经验收合格的，环保部门可以给予企业豁免一定数额的贷款本金。

1.2.6 制定相关税收优惠政策

1986 年国务院颁布《节约能源管理暂行条例》（国发〔1986〕4 号），组织与制定了主要的节能标准和节能设计规范，并制定开展了一系列节能优惠政

策：对节能贷款实行优惠利率；对节能效益实行“税前还贷”；继续对国有企业节能措施投入节能基建和技改资金，国有企业实行节能奖，奖金计入成本；开展国际交流合作，与欧洲共同体和日本共同组织能源培训，与世界银行合作进行温室气体排放控制战略研究，开始利用亚洲开发银行节能贷款等。1989—1990 年，我国城镇土地使用税、车船使用税等地方税种也均制定了生态环境保护税收优惠措施，主要包括：水利设施及其管护用地、电力行业、企业厂区以外的绿化用地、盐场的矿井用地、未使用的矿山企业和煤炭企业造成的塌陷地与荒山占地，免征城镇土地使用税；环保部门使用的各种洒水车、垃圾车船、环境监测车，环卫部门的路面清扫车，市内公共汽车、电车等免征车船使用税。

1.3 开拓发展阶段（1991—2005 年）

进入 20 世纪 90 年代以后，全球经济一体化程度不断提高，国际社会共同面对着资源短缺和环境恶化两大难题，人与自然之间的矛盾越演越烈。能源资源消耗速度明显上升，环境质量明显下降。我国水资源较为缺乏，在推进工业化进程中忽视水资源保护与合理利用，很多水域均受到不同程度污染，水污染问题已经成为 90 年代普遍并亟须解决的重大问题。面对日益恶化的生态环境，我国陆续出台一系列环境财税政策。

1.3.1 调整与统一排污费征收标准

1991 年以前，我国污水排放超标收费标准存在低于污水治理运行费用、收费级差过于简单以及收费单价与超标倍数不协同等缺陷 [4]。为使污水与噪声排污费征收标准与法规、标准配套，从而加强环境管理，原国家环保局、物价局、财政部于 1991 年联合发布《关于调整超标污水和统一超标噪声排污费征收标准的通知》，调整超标污水排污费和统一噪声排污费征收标准。与此同时，在排污费征收过程中，一些排污企业排放污水的浓度虽低于国家标准，但其污染排放总量以及对环境的损害程度甚至超过了那些超标排污企业。为解决这一现实问题，原国家计委、财政部于 1993 年发布《关于征收污水排污费的通知》，对未超标的污水排放企业征收排污费，首次体现总量控制的政策导向。另外，受到工业企业排放 SO_2 影响，酸雨污染也日趋严重，对农业、林业及建筑物产生严重危害。为加强对 SO_2 排放的治理，同时筹集污染治理资金，1992 年我国在一些酸雨污染严重并且具有一定经济承受力的地区进行试点，对工业燃煤 SO_2 排污行为实行征收排污费。1998 年发布的《关于在酸雨控制区和二氧化硫污染控制区开展征收二氧化硫排污费扩大试点的通知》（环发〔1998〕6 号），扩大了 SO_2 排污费的征收范围，由原先的“两省九市”扩大到“两控区”。同年 5 月，财政部、原国家计委与原国家环保总局联合发布《关于在杭州等三城市实行总量排污收费试点的通知》（环发〔1998〕73 号），将杭州市、郑州市、吉林市纳入排污总量收费的试点范围。

1.3.2 完善税收政策调节资源与环境消费

1994 年我国开始实施分税制改革，此次改革主动运用税收政策调节资源与环境消费，标志着环境财税政策体系开始形成。一方面，为进一步发挥资源税调节级差收入的作用，1993 年 12 月 25 日我国颁布《中华人民共和国资源税暂行条例》，将盐税合并到资源税中，扩大资源税征收范围。与 1984 年第一代资源税不同的是，新一代资源税征税基数为矿产品销售量，对不同课税矿区实行差别税率，有效调节因资源禀赋条件差距形成的级差收入。经过改革，资源税被划分为地方税，增加了地方财政收入，但当时地方财政收入主要运用于地方政府的运转和公共服务的供给，并未过多考虑生态环境保护与修复。另一方面，增加消费税新税种，调节消费结构、引导消费方向，从而增加财政收入。其体现在资源环境保护方面的作用在于将消费环节易形成环境污染和资源浪费的产品纳入征收范围当中，主要包括：烟、汽油、柴油、汽车轮胎、小汽车、摩托车等，但资源性消费品仅包括柴油和汽油，征收范围相对较窄且税率较低。

1.3.3 制定减免税政策促进资源综合利用

1995 年以来，我国工业固体废弃物排放量逐渐增多，污染处于较高水平，但综合利用水平还处在较低水平。1995 年财政部、国家税务总局颁发《关于对部分资源综合利用产品免征增值税的通知》（财税字〔1995〕44 号），规定对企业生产的原料中掺有不少于 30% 的煤矸石、石煤、粉煤灰、烧煤锅炉的炉底渣的建材产品和利用废液（渣）生产的黄金、白银，在 1995 年底以前免征增值税。1996 年出台《关于进一步开展资源综合利用意见》（国发〔1996〕36 号）和《资源综合利用目录》，继续推进资源综合利用工作，以适应经济增长方式转变和实施可持续发展战略。

1.3.4 发行国债用于城市环境基础设施建设

1996 年，改革开放已近 20 年，城镇化相继在全

国各地启动，城镇人口数量以每年 0.2 亿人（增速约 5%）的速度快速增加，城镇环境基础设施成为城镇化发展的突出短板，也成为环境保护财政投入的重点领域。1996 年 8 月，国务院发布《关于环境保护若干问题的决定》（国发〔1996〕31 号）指出完善环境经济政策，切实增加环境保护投入，在基本建设、技术改造、综合利用、财政税收、金融信贷及引进外资等方面，抓紧制订、完善促进环境保护、防止环境污染和生态破坏的经济政策和措施。银行、财政等金融部门积极介入环境保护投融资体制，国外贷款、项目融资方式和证券市场等新的融资渠道不断挖掘。1998 年开始实施以发行国债投资基础设施建设为重点的积极财税政策，把城市环境基础设施建设列为中央财政支持的重点，促进了城市污水和垃圾等环保基础设施的建设，当年首次增发 100 亿元长期国债，将环保基础设施建设作为投资重点，次年增发国债 600 亿元，在城市环境基础设施建设、“三河三湖”污染治理、北京环境综合整治等重点项目上共投入国债资金 138 亿元，占全部国债资金总额的 23%。据统计，1998—2000 年，中央财政共发行国债 460 亿元用于城市环境基础设施建设。2001 年使用国债资金 28 亿元在具有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物的天然分布区、生态脆弱区以及湿地启动野生动植物保护和自然保护区建设工程。

1.3.5 设立中央环境保护专项资金

2003 年我国相继颁布《排污费征收使用管理条例》《排污费征收标准管理办法》《排污费资金收缴使用管理办法》，修改了原有排污费管理条例。与原先排污费管理制度相比，新排污费法规的变化是取消原先的“20% 排污费用于环保部门自身建设”，规定所征收排污费只能作为环境保护专项资金，实行专款专用，应用领域包括重点污染源防治、区域性污染防治、污染防治新技术工艺的开发示范和应用以及国务院规定的其他污染防治项目。

1.4 快速发展阶段（2006—2019 年）

2005 年后，面对日益严峻的资源环境形势，在建设资源节约型和环境友好型“双型”社会、大力发展循环经济、大力推进生态文明建设等重大战略决策引导下，环境财政体系建设取得突破性进展。环境财政支出、环境税制等逐步向规范性制度建设发展，具体表现在以下方面。

1.4.1 生态保护补偿机制逐步完善

自 2005 年 12 月国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出“要完善生态补偿政策，尽快建立生态补偿机制，中央和地方财政转移支付应考虑生态补偿因素，国家和地方可分别开展生态补偿试点”以来，多份推动生态保护补偿机制落地的政策相继发布。2007 年原国家环境保护总局颁布《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》，提出建立自然保护区、重要生态功能区、矿产资源开发和流域水环境保护等重点领域生态补偿试点。2008 年 2 月修订的《中华人民共和国水污染防治法》首次提出水环境生态保护补偿的内容：国家通过财政转移支付等方式，建立健全对位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区的水环境生态保护补偿机制。2011 年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》第 25 章提出探索市场化的生态补偿机制，研究设置国家生态补偿专项资金。2015 年中共中央、国务院颁布推行的《关于加快推进生态文明建设的意见》第 24 条提出健全生态保护补偿机制。2016 年 4 月国务院办公厅《关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发〔2016〕31 号）提出应尽可能地探索构建多元化的生态保护补偿机制，并扩大补偿涉及的范畴，科学合理地逐步提高补偿标准，并提出相应的目标。2018 年 12 月，国家发展改革委、财政部等 9 部门发布的《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》（发改西部〔2018〕1960 号）进一步提出，到 2020 年，市场化、多元化生态保护补偿机制初步建立。国家政策文件发布的同时，各地生态补偿试点实践也在同步开展，如安徽浙江新安江、广西广东九洲江、福建广东汀江—韩江、江西广东东江、河北天津引滦入津、云贵川赤水河，以及河北北京密云水库及上游等 7 个流域已经建立跨省（区、市）流域生态补偿试点 [5]。

1.4.2 “211 环境保护”科目正式纳入预算机制

2006 年之前环境保护还未成为单独的财政预算项目，只是在城市维护建设支出科目下设一个“环境保护和水资源”分支科目，而且这部分支出都是由地方政府承担。2006 年 2 月，财政部预算司编写《政府收支分类改革问题解答》（以下简称《解答》），标志着政府收支分类改革落在了实处。《解答》明确在 2007 年政府收支分类科目中按支出功能分类共设置 17 类，其中包括“211 类环境保护”。由此，借着政府收支分类改革，我国政府在 2007 年设立了对于环境保护事

业的专项财政支出类级科目。2007 年设立的“211 环境保护”类级科目下设 10 款，即环境保护管理事务（含 8 项）、环境监测与监察（含 5 项）、污染防治（含 8 项）、自然生态保护（含 3 项）、天然林保护（含 7 项）、退耕还林（含 6 项）、风沙荒漠治理（含 5 项）、退牧还草（含 4 项）、已垦草原退耕还草（含 1 项）和其他环境保护支出（含 1 项）。2007 年后环境保护在政府预算支出科目中有了户头，为政府环保投入提供重要保障，也有利于将散落在不同科目的环境财政支出资金统一纳入“211 环境保护”科目当中，对其进行预算内管理。2007—2018 年，全国财政累计投入生态环境保护支出约 5.3 万亿元，年支出额由 2007 年的 995.8 亿元增长至 2018 年的 8538.1 亿元，增长近 8 倍，年均支出约 4379.1 亿元，占财政总支出的比重从 2007 年的 2.0% 增长至 2018 年的 3.9%。同时，生态环境保护财政支出占 GDP 的比重也由 2007 年的 0.4% 增长至 2018 年的 0.9%。

1.4.3 设立各类中央环保专项资金

2007 年设立主要污染物减排专项资金，同年 12 月设立重点流域水污染治理专项资金；2008 年设立农村环境综合整治专项资金，通过“以奖代补、以奖促治”对农村污水垃圾处理等环境保护项目予以支持；2009 年设立重金属污染防治专项资金，重点支持污染源综合整治、重金属历史遗留问题的解决、污染修复示范和重金属监管能力建设四类项目；2013 年设立大气污染防治专项资金，通过“以奖代补”方式支持重点领域防治大气污染，同年设立江河湖泊生态环境保护专项资金，重点支持江河湖泊生态安全调查与评估、饮用水水源地保护等江河湖泊综合治理项目；2015 年整合“三河三湖”及松花江流域专项、湖泊生态环境保护专项、江河湖泊治理与保护专项设立水污染防治专项资金，重点支持重点流域水污染防治、水质较好江河湖泊生态环境保护等项目；2016 年重金属污染防治专项调整为“土壤污染防治专项”；2017 年设立重点生态保护修复专项资金，支持山水林田湖草保护修复试点项目。截至 2019 年，基本形成了包括大气、水、土壤、农村等要素的环境保护专项资金的局面。

1.4.4 建立政府绿色采购制度

2006 年财政部、原国家环境保护总局联合发布《关于环境标志产品政府采购实施的意见》（财库〔2006〕90 号）和第一批《环境标志产品政府采购清单》，明确规定政府绿色采购的范围、工作程序和具体管理方式，正式建立和启动政府绿色采购制度。2007 年国务院办公厅印发《关于建立政府强制采购节能产品制度的通知》（国办发〔2007〕51 号），在积极推进政府机构优先采购节能（包括节水）产品的基础上，选择部分节能效果显著、性能比较成熟的产品，予以强制采购。截至 2018 年 12 月，环境标志产品政府采购清单调整公布了 22 期，通过政府采购，鼓励节能产品和环境标志产品的推广使用。

1.4.5 实施重点生态功能区转移支付

2007 年 8 月，原国家环境保护总局发布的《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》（环发〔2007〕130 号），提出探索建立重要生态功能区生态补偿机制，随后发布的《国家重点生态功能保护区规划纲要》进一步提出，“在近期建设的重点生态功能保护区内开展生态环境补偿试点，逐步建立和完善生态环境补偿机制”。为落实这一安排部署，中央财政自 2008 年起在均衡性转移支付项下增设国家重点生态功能区转移支付，对生态功能区所在县级政府给予生态资金补偿。当年将天然林保护、三江源和南水北调等重大生态功能区所辖 230 个县纳入转移支付范围。自实施以来，重点生态功能区转移支付资金规模呈现逐年递增的趋势，资金额由 2008 年的 60 亿元增长至 2019 年的 811 亿元，平均每年增长 26.7%，累计总支出 5241.2 亿元，对支撑重点生态功区县市生态环境保护提供了重要保障。

1.4.6 大力推进资源税费改革

2010 年将新疆作为试点进行资源税改革，随后将试点扩大到西部其他省份，改革重点是将天然气、原油资源税计征方式改为从价计征，统一调整为按照资源产品销售额的 5% 征收资源税。2011 年出台的《中华人民共和国资源税暂行条例实施细则》，明确了从价计征方式，标志着以从量计征改为从价计征为重点的改革向全国展开。2016 年 5 月，财政部、国家税务总局联合发布《关于资源税改革具体政策问题的通知》，进一步明确资源税计税依据、适用税率、优惠政策及管理等政策。2019 年 8 月，《中华人民共和国资源税法》颁布，以法律的形式正式明确资源税的税目、税率、计征方式、免征情形，自 2020 年 9 月 1 日起实施。

1.4.7 实行成品油税费改革

2009 年 1 月 1 日起，我国对成品油消费税政策进行调整，主要涉及以下几个方面：首先调高成品油消

费税单位税额，调整后继续实行从量定额计征，价内征收；其次对特殊用途的成品油消费税也进行了相应调整，恢复对进口石脑油征收消费税，其中对用作乙烯、芳烃类原料的进口石脑油已纳消费税予以返还，而对用作乙烯、芳烃类原料的国产石脑油则免征消费税；暂缓对航空煤油征收消费税。成品油税费改革通过提高消费税费单位税额，有效发挥税收杠杆作用来促进资源环境保护。

1.4.8 实施所得税和增值税等优惠政策

为促进经济发展与资源、环境相协调，2008 年出台了多项所得税优惠法律条款和政策，包括《中华人民共和国企业所得税法》及其实施条例在内的一系列规定提出了相关优惠政策，对符合条件的环境保护、节能节水、资源综合利用、公共污水处理、公共垃圾处理等企业的应纳所得税允许不同比例的税前扣除、减免和减半征收。2016 年实施全面“营改增”后，增值税在节能环保方面的作用也渐渐凸显出来，主要体现在免税和退税等优惠政策中，根据《财政部 国家税务总局关于印发〈资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录〉的通知》（财税〔2015〕78 号），分别设置 100%、70%、50%、30% 四档退税比例对资源综合利用产品和劳务实行即征即退政策。另外，对于车辆购置税和城镇土地使用税等，此阶段也制定了一些优惠政策。

1.4.9 推进排污费改税改革

2012 年我国在多个省份相继开展排污费提标工作，其中，新疆将二氧化硫和化学需氧量排污费分别提升至 1.2 元 / 污染当量与 1.4 元 / 污染当量；黑龙江对二氧化硫征收标准做出调整。2013 年北京、广东等地也积极推进排污费改革。2014 年国家发展改革委发布《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》（发改价格〔2014〕2008 号），规定 2015 年 6 月前将全国废气中二氧化硫和氮氧化物的征收标准提高至不低于 1.2 元 / 污染当量，废水中化学需氧量以及 5 项重金属排污费征收标准提高至不低于 1.4 元 / 污染当量。调整后，我国废水与废气污染物的排污费征收标准增长一倍左右，至此排污费改革取得了阶段性的突破和进展。另外，“费改税”改革逐步推进，2016 年 12 月 25 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第 25 次会议通过《中华人民共和国环境保护税法》，明确自 2018 年 1 月 1 日起正式开征环境保护税。

1.4.10 发挥财政引导作用，推进 PPP 模式

2014 年以来，从中央到地方，各级政府出台了一系列政府与社会资本合作（PPP）的相关政策文件，推进环境投融资市场化工作。2014 年，财政部印发《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76 号）大力推广 PPP 模式。2015 年，财政部、原环境保护部印发《关于推进水污染防治领域政府和社会资本合作的实施意见》（财建〔2015〕90 号），系统、全面地呈现水污染防治领域 PPP 实施路线图。2016 年 10 月，财政部印发《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》（财金〔2016〕90 号），明确提出在垃圾处理和污水处理两个领域开展 PPP“强制”试点。同月，住建部、国家发展改革委、财政部等五部门联合印发《关于进一步鼓励和引导民间资本进入城市供水、燃气、供热、污水和垃圾处理行业的意见》（建城〔2016〕208 号），从民间资本进入渠道到相关金融、土地、价费、税收等方面提出了多项扶持政策。2017 年，财政部、住房和城乡建设部、原农业部和原环境保护部联合印发《关于政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式的通知》（财建〔2017〕455 号），要求对政府参与的新建污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式。

2 生态环境财税政策存在的不足

70 多年来，环境财税政策从无到有，逐步发展演化，截至目前已形成种类齐全、内容丰富的政策体系，但当前我国生态环境问题依旧很严峻、污染防治攻坚任务艰巨，制定实施的一些财税政策措施还有一定的不足，具体体现在以下几个方面。

2.1 生态环境财政支出力度和支出效率有待进一步加强

近年来财政生态环境支出绝对值不断增加，但这也是我国总体经济水平不断提高的一个结果[6]，从相对水平看，并未实现大幅度增长。以中央财政为例，2010—2018 年中央生态环境转移支付占转移支付总额的比例为 4.6%～6.4%，但整体呈下降趋势，从 2010 年的 6.4% 下降至 2018 年的 4.8%，未随着中央转移支付力度的加大同步增大支出规模。我国环境保护本来就历史欠账多，加上新的环境问题的不断涌现，目前财政投入总量与环境治理资金需求之间仍有很大差距。另外，长期以来，财政生态环境资金重投资、轻效益的项目实施与管理方式，导致许多项目虽然有固定资产形成，但后期运行维护资金缺乏，不能有效发

挥投资效益。不少地方为争取财政资金只重项目立项建设，轻项目投产运行，造成环保设施建好后的实际使用率很低，造成资金浪费，拉低资金使用效益。

2.2 生态环境事权与支出责任相适应的制度尚不明确

由于我国目前实行的是分税制财政管理体制，各级财政的支出范围按照中央与地方政府的事权划分，因而生态环境财政投入也是由中央财政和地方财政分别给予支持。为了引导地方加大地方环境保护，中央层面设立大气污染防治、水污染防治专项、土壤污染防治等覆盖各环境要素的治理资金，通过转移支付方式给予地方支持，但中央财政支持事项多以补助地方为主，承担的环境事权相对较少。另外，根据《中华人民共和国环境保护法》，当前环境管理体系奉行的是属地管理原则，即各级地方政府应对自己所管辖区内的环境质量负责，受地方保护主义干预，中央财政在面对跨区域、跨流域的治污需求时的调控能力较弱，在应承担环境事权的范畴内未有明确的政策措施。

2.3 生态环境税收政策体系仍需健全

《中华人民共和国环境保护税法》是在排污费的基础上通过“税负平移”所得到的，与排污费相比，其突出了税法的强制性和无偿性，具有更强的法律效力，执法更具规范性，但在征收主体、纳税主体、征收范围、征收管理等方面还存在着一些问题，有待进一步细化完善。一是环境税的征收主体为税务机关，而生态环境部门负责对污染物进行监测管理，主体责任不明确，导致税务部门在面对具体的污染行为时，缺乏有效的技术支持。二是环境税的纳税人是直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者，由此不难推出，不直接向环境排放污染物的以及自然人排放污染物的，都无须承担缴纳环境保护税的义务。三是即便在工业源污染物方面，应税污染物仅包括大气、水、固体废物和噪声四种污染物，只是平移了排污费的污染物范围，其他诸如二氧化碳等污染物并未计入征收范围。且环境税的税率较低，导致缴纳环境保护税比控制生产、节能减排的成本更低，未能真正约束企业合法合规排污 [7]。四是一些涉及环境保护的税收优惠政策尽管种类多，但内容复杂、不易掌握。仅企业所得税优惠就包括税前扣除、减免和减半征收等形式，每项优惠措施的对象和适用情形都不同，容易导致企业所得税抵扣链条断裂、征管漏洞增多和成本增加等问题。一些需要长期执行的优惠政策没有在税法中明确列出，只是以部门规章或者临时性的政策规定方式出台，并且缺乏实施力强的详细细则，更增加了企业缴纳和税收部门征收的难度。

3 新时期生态环境财税政策优化建议

3.1 增加财政“211 节能环保”科目支出规模

从中央和地方两个层面同时增加财政“211 节能环保科目”预算支出规模，建立生态环境保护财政投入的动态增长机制。中央层面加大对水、大气、土壤、生态功能区生态环境质量改善显著以及生态系统修复保护成效显著地区的财政转移支付激励 [8]，加大对当前重点区域、重点流域、城市群以及水、大气、土壤、固体废物、生态修复等环境短板领域的支撑，加强对跨区域、跨流域等重大规划实施、重大项目建设、重大政策实施、环境保护薄弱环节和领域等方面的引导，确保资金投向与未来阶段环境短板攻坚重点任务的一致性。建立常态化稳定的资金来源渠道，加大政府生态环境投入规模和引导力度，将成品油消费税增量的 10% 和一定比例的彩票公益金、土地出让收益等用于生态环境保护，形成稳定的资金来源渠道，增强重大环保项目资金保障力度。加大中央环保督察和环保专项督察力度，倒逼地方加大投入，推进地方落实环保责任。

3.2 健全事权与支出责任相匹配的财政支付体系

环境基本公共服务属于政府事权，在合理划分中央和地方政府事权的基础上，建立事权和支出责任相适应的制度，通过转移支付或其他财政手段支持政府事权范围内的项目。明确中央和地方财政支出责任，制定实施生态环境领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案，除全国性、重点区域流域、跨区域、国际合作等环境治理重大事务外，主要由地方财政承担环境治理支出责任。按照财力与事权相匹配的原则，在进一步理顺中央与地方收入划分和完善转移支付制度改革中统筹考虑地方环境治理的财政需求。完善转移支付制度，中央财政在加大转移支付力度，规范一般性转移支付的同时，在地方支出能力不足的领域和区域，加大补助力度，尤其向中西部经济薄弱地区倾斜 [9]，实现环境保护投入覆盖均等化。

3.3 完善环境保护税和税收优惠政策

根据经济合作与发展组织（OECD）各国的经验，我国应适当细化环境保护税目、提高征收税率。现行的四类征税污染物并未全面覆盖环境中存在的主要污

染物，未来可根据具体情况，对污染防治任务较重、技术达到标准成熟的税目开征环境保护税，扩大征税范围[10]。设定合理税率，给予地方政府一定自主权，根据当地污染物排放量和承受力设定适应本地区的环境税率，使企业缴纳的税费能够弥补企业的排污行为给环境造成的损失。完善协同征管机制的相关法律，明确税务部门与生态环境部门的权力和义务，明确两者在税收征管过程中的责任划分，建立跨部门考核制度，促进两部门的协同合作。在涉及生态环境保护的税收优惠政策方面，进一步完善优惠体系，整合相似优惠政策，构建可充分发挥作用的税收优惠体系，形成覆盖技术产品研发、环保服务提供和环境产品生产、环保产品消费等环节的完整优惠链条[11]，使优惠形式和内容易掌握、易操作，对于一些需要长期执行的税收优惠政策在税法中明确列出。

3.4 建立基于环境绩效的财政资金分配机制

按照中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》，全面建立大气污染防治、土壤污染防治、农村环境整治、重点生态保护修复治理等专项资金绩效评价制度，对财政专项资金支持的项目开展常态化的绩效评价，提高资金使用效益。建立基于绩效的专项资金分配机制与奖惩机制，在环境保护专项资金分配中建立竞争立项与因素分配相结合的资金分配方式，将项目实施成效与地方资金安排、项目投资补助额度、竞争立项等挂钩，建立联动机制，对超额完成治理目标的给予奖励，未完成目标的扣回财政资金或削减以后年度预算。

参考文献

[1] 赵美丽 , 吴强 . 促进环境保护的财政支出政策 [J]. 环境与发展 , 2014, 26(S1): 115-118.

[2] 刘晓佳 . 完善我国环境保护财政政策体系研究 [D]. 北京 : 财政部财政科学研究所 , 2010.

[3] 周志波 , 张卫国 . 我国资源税制度演化历史与改革路径研究 [J]. 宏观经济研究 , 2015(9): 3-13, 49-49.

[4] 吴广有 , 唐东雄 . 试论污水超标排污费标准的调整 [J]. 上海环境科学 , 1990, 9(3): 2-4.

[5] 巨文慧 , 孙宏亮 , 赵越 , 等 . 我国流域生态补偿发展实践与政策建议 [J]. 环境与发展 , 2019, 31(11): 1-2, 8-8.

[6] 盖中伟 . 促进环境保护的财政政策研究 [J]. 财政监督 , 2018(1): 83-87.

[7] 安娟 . 浅析我国现行环境保护税法存在的问题与完善建议 [J]. 河北农机 , 2019(7): 76-77.

[8] 董战峰 , 陈金晓 , 葛察忠 , 等 . 国家“十四五”环境经济政策改革路线图 [J]. 中国环境管理 , 2020, 12(1): 5-13.

[9] 蔡丽丽 . 加强环境保护的财政政策研究 [D]. 北京 : 首都经济贸易大学 , 2012.

[10] 刘倩 , 孟沁怿 , 肖锦兰 , 等 . 我国环境保护税法的不足及完善研究文献综述 [J]. 现代经济信息 , 2018(23): 271-272.

[11] 朱跃序 , 陈祎 . 促进我国环保产业发展的税收优惠政策建议 [J]. 经济研究参考 , 2016(54): 13-14.

Changes and Optimization Suggestions on the Fiscal and Tax Policies of Ecological Environment in the 70 Years

XU Shunqing, CHENG Liang*, CHEN Peng, LIU Shuangliu, GAO Jun

(Environmental Protection Investment Performance Management Center, Chinese Academy of Environmental Planning, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100012, China)

Abstract: Taking the time as the main line, the paper systematically reviews the changes in the fiscal and tax policies of ecological environment since the founding of the People's Republic of China for 70 years, analyzes the means in different stages, which is of great significance to improve the fiscal and tax policies of ecological environment and comprehensively promote the construction of a beautiful China. The eco-environment fiscal and taxation policies have roughly gone through the following four stages: budding development, exploratory development, pioneering development, and rapid development. The policy has evolved from scratch and has gradually evolved. A comprehensive and rich system has been formed. However, there are also some problems with fiscal and taxation policies of ecological environment, such as insufficient expenditure intensity and expenditure efficiency, unclear systems for matching powers and expenditure responsibilities, and incomplete tax policy system. In order to ensure the completion of the key task of pollution prevention and control, it is recommended to optimize the ecological environment fiscal and taxation policies in terms of increasing the scale of 211 energy conservation and environmental protection expenditures, improving the fiscal system matching the power of affairs and expenditure responsibilities, improving environmental protection taxes and preferential tax policies.

Keywords: ecological environment protection; fiscal and tax policy; development stage