



中央财经大学  
绿色金融国际研究院



# 中国绿色预算 发展前景研究



# 中国绿色预算发展前景研究

2024年5月

# 目录

致谢	v
背景	vi
1. 全球绿色预算进展概览	1
(一) 绿色预算概念提出	1
(二) OECD与欧盟成员国绿色预算相关实践概览	3
(三) 绿色预算两种主要模式	6
(四) 两类模式适用性对比分析	15
(五) 绿色预算国际经验总结	17
2. 中国绿色预算相关财政政策梳理	18
(一) 一般公共支出政策财政	19
(二) 税收政策	20
(三) 绿色政府公共投资政策	21
(四) 国家债务政策	21
3. 中国实施绿色预算可行性基础	22
(一) 预算编制阶段改革	22
(二) 预算执行管理改革	24
(三) 预算监督改革	24
(四) 全过程预算绩效管理改革	25
4. 中外实践经验对比	27
(一) 贴标量化类绿色预算比较分析	28
(二) 绩效追踪类绿色预算比较分析	29
5. 政策建议	32
(一) 确立绿色预算目标	32
(二) 确定绿色预算覆盖范围、预算程序和预算工具	32
(三) 统筹收入与支出,完善全流程预算管理	32
(四) 强化财政职能,推进部门协调	33
(五) 继续推动中期财政规划改革,提高财政平衡长、短期发展目标的能力	33
(六) 持续深化改革,为绿色预算创造更为有利的制度环境	33
(七) 完善绿色预算相关法律与方法学基础	33
(八) 在实践中完善绿色预算标准	33
附录1. CEPA-CReMA分类法	34

# 致谢

本报告覆盖一项为期两年关于中国绿色预算前景研究的主要内容和结论。

报告的作者为：

- 崔莹女士 中央财经大学绿色金融国际研究院 副院长
- 周杰侯先生 中央财经大学绿色金融国际研究院 研究员
- 王亚丽女士 联合国开发计划署驻华代表处 政策研究中心，SDG金融业务主管

报告的贡献作者为：

- 王遥女士 中央财经大学绿色金融国际研究院 院长
- 王旬先生 中央财经大学绿色金融国际研究院 研究员
- 汤盈之女士 中央财经大学绿色金融国际研究院 绿色“一带一路”研究中心 副主任
- 陈翰女士 中央财经大学绿色金融国际研究院 研究员
- 石蓉女士 联合国开发计划署驻华代表处 政策研究中心，经济学家
- Violante di Canossa女士 联合国开发计划署驻华代表处 首席经济学家

我们由衷感谢以下杰出的同行评审专家对本报告提出的宝贵意见：

- 孙大海先生 中华人民共和国财政部政策研究室财经研究处处长
- 柴麒麟先生 中华人民共和国国家应对气候变化战略研究和国际合作中心战略规划部主任
- 石英华女士 中国财政科学研究院宏观经济研究中心主任

我们特别感谢以下专家为本报告提供的技术性建议：

- Nohman Ishitag先生 联合国开发计划署可持续金融中心SDG公共财政管理和预算编制高级专家
- Vivek Misra先生 联合国开发计划署亚太局公共财政管理专家
- Asad Maken先生 联合国开发计划署亚太局公共气候金融顾问

我们也对联合国开发计划署驻华代表Beate Trankmann（白雅婷）女士在整个研究和报告撰写过程中提供的指导和支持表示感谢。

## 免责声明

本报告所引材料不在任何程度和方面表达或暗示联合国对于任何国家、地域、城市或地区的法律地位或合法性，以及其版图及边界划分的立场和观点。

报告所述观点仅代表编写团队的研究成果，不代表联合国（包括联合国开发计划署）以及联合国成员国（包括中国）的相关工作的执行依据。本报告所载资料的来源被认为是可靠的。编写团队并不对使用本报告所包含的材料产生的任何直接或间接损失或与此相关的其他任何损失承担任何责任。

# 背景

气候变化已成为日益严峻的国际问题，应对气候变化是国际社会的共同任务。2015年，包括中国在内的193个联合国成员国共同通过了《2030年可持续发展议程》，确立了17个可持续发展目标 (SDGs)，旨在从经济、社会、环境三个维度以彻底、综合的方式推动变革与转型，引领全人类走向可持续发展的未来。

在过去的几年里，新冠疫情、地区冲突、粮食安全以及极端气候等多重危机警示人类实现可持续发展目标迫在眉睫。然而由于疫情后全球经济增长放缓，应对气候变化与生态环境保护等推动绿色发展的紧迫任务为各国带来了更大财政压力。有限的财政资金和日益增长的绿色发展需求对各国完善预算制度以提高资金使用效率、统筹兼顾经济、生态与环境效益提出了更高要求。在此背景下，绿色预算可成为全球各国落实政府责任与刺激绿色资金投入的有力规划工具，有利于使绿色发展目标与财政资金高效利用相统一，正越发受到各国政府重视。

中国倡导生态文明建设战略，提出了“绿水青山就是金山银山”的理念，旨在促进经济高质量发展和生态环境高水平保护。2020年9月，中国向国际社会郑重承诺，要在2030年前实现碳达峰，并努力争取在2060年前实现碳中和（简称“双碳”目标）。为实现这一目标，中国政府也对化石能源替代、新能源装机量与森林蓄积量提高等提出了相关具体目标。

据中国金融学会绿色金融专业委员会估算，从2021到2050年，中国在绿色低碳领域的投资需求总额将达487万亿元。这意味着未来30年，中国需在该领域年均投入超16万亿元，其中财政资金年均投入在万亿规模，并负有撬动社会资金用于可再生能源开发利用、能源利用效率提升、清洁能源、绿色建筑和低碳制造等领域的责任。<sup>1</sup>

公共资金的杠杆作用是撬动绿色金融发展的基本保障。全球低碳转型需要巨大的资金支持，然而绿色行业面临诸多融资壁垒。绿色预算工具的应用可以有效发挥公共资本的杠杆作用，推动公共资金精准流向能够撬动社会投资的领域，利用有限的公共资本撬动或“挤入”社会资本，降低运营中的信用、市场、声誉、环境等风险，加快推进绿色产业发展和绿色转型。透明的信息公开机制和绩效考核目标为私人资本提供了相关投资信息，能够有效降低绿色项目的融资成本。<sup>2</sup>

不同绿色项目的收益率存在较大差异。光伏等新能源项目当前已较为成熟稳定，收益率较高，大量由社会资本投资建设运营；而环保类、生态保护修复类、气候适应类等项目类型则大多尚未形成清晰的收益回报路径，仍由财政资金主导。对于两类不同的绿色产业，财政与金融在其中的角色并不相同。完善的绿色预算制度有助于划清财政和金融的边界。如果二者目的与边界划分不清晰，则市场配置资源的作用便难以发挥，容易导致私人部门挤出，也将影响政府服务功能，加剧政府财政负担。

通过绿色预算制度的完善加强绿色财政政策与绿色金融政策的协调，有助于形成政策合力，为市场的培养和发展拓展空间，将投资机会和风险让渡给市场，促进绿色产业规模化发展。

1 中国金融学会绿色金融专业委员会 (2021). 碳中和愿景下绿色金融路线图研究. [http://www.greenfinance.org.cn/upfile/file/20211204222634\\_82821\\_73556.pdf](http://www.greenfinance.org.cn/upfile/file/20211204222634_82821_73556.pdf)

2 WRI (2017). 绿色投资机构：发展绿色金融的国际经验及启示. <https://wri.org.cn/research/green-investment-institutions-international-experience>

# 1 全球绿色预算进展概览



绿色预算的实践起始于本世纪初期。意大利是绿色预算实践的先驱，早在2000年便开始尝试，后又在2009年的《会计和公共财政法案196/2009》中正式引入相关概念。2011年的意大利政府工作文件更是首次提供了预算项目“绿色”程度的计算方法以及给职能部门的实操指引，并要求信息披露，但有关实践并未在短时间内推广到其他国家。<sup>3</sup>直到2017年后，得益于多个国际倡议和行动，绿色预算才得以在全球范围内形成了“多点开花”的态势。

图 1 绿色预算相关国际倡议

	巴黎绿色预算合作	财政部长气候行动联盟	B4SDG	绿色财政政策网络
牵头国家/机构	法国、墨西哥、OECD	芬兰、智利等26个国家	UNDP	IMF, UNEP, GIZ
包含范围	预算编制+环境	财政政策+气候变化	预算编制+SDGs	财政政策+环境
目标受众	财政部、职能部门	财政部	财政部、职能部门	财政部、职能部门
原则/框架	OECD提出的8条原则和4个模块	《赫尔辛基原则》	UNDP B4SDG 5步骤流程图	绿色财政4条原则

来源：中央财经大学绿色金融国际研究院

## （一）绿色预算概念提出

在以上国际倡议中，经济合作与发展组织（OECD）于2017年主导启动了“巴黎绿色预算合作”项目，提出较为全面的绿色预算概念框架，即：绿色预算指对环境及绿色发展负责任的预算编制，通过应用预算决策工具来帮助实现环境目标，包括评价预算和财政政策对环境的影响，评估预算和财政政策与国家国际气候承诺的一致性，以及收集更多信息以促进有关可持续发展的高质量讨论。如下图所示，该概念框架提出绿色预算四部分核心内容。

3 [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Ecorendiconto/Ecorendiconto2011.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Ecorendiconto/Ecorendiconto2011.pdf)（意大利语）

图 2 OECD绿色预算框架四个关键组成部分



资料来源：OECD，2018

- 1. 战略和财政规划：**要求充分披露国家环境和气候目标相关信息，如高级别政治承诺、国家气候变化与环境战略，要求在预算过程中考虑绿色因素等相关法律法规，以及绿色发展有关的机构建设。
- 2. 信息完备兼顾政策协同性的预算编制工具：**由于财政制度不同，各国家所采取的绿色预算可存在一定差异性。然而，总的来说，常见的绿色预算工具可归纳为：
  1. 绿色预算贴标：根据环境及气候影响对预算措施进行分类。
  2. 环境影响评估：对新增预算措施进行环境影响评估。
  3. 包括碳定价在内的生态系统服务定价：通过税收和环境权益市场等对温室气体排放等环境与气候负面影响因素进行定价，以纠正环境负外部性，促进国家环境和气候目标的实现。
  4. 绿色视角的支出审查：将预算措施对国家环境和气候目标的影响纳入考虑范围，同时评估预算措施在推动环境目标实现方面的有效性。
  5. 绿色视角的绩效设定：在预算绩效体系中纳入与国家环境和气候目标相关的绩效评价指标。
- 3. 配备问责制，公开透明的披露报告：**向公众等利益相关者发布充分的披露报告，从而提高对绿色预算实施质量和影响的监管效率。例如，通过绿色预算所附的编制声明帮助利益相关者快速理解绿色预算的制定过程、目标设立与预算项目的总体情况，通过加强与利益相关方双向互动促进绿色预算政策不断改进。
- 4. 良性预算编制环境：**厘清预算与国家战略规划之间的联系，建立多年度预算制度和基于绩效的预算流程，并保证公众、立法机构等利益相关者的深度参与，为绿色预算编制提供良性运作环境。此外，政府内部权责划分与机构间协调、成熟的预算实施程序及政策制定与执行者专业知识的不断进步等，均为绿色预算有效实施的重要条件。<sup>4</sup>

鉴于OECD绿色预算框架全面覆盖了预算目标、编制、执行、监管等各环节，在指导建立绿色预算框架方面较为完备，有较高参考价值，后续本报告将主要参考这一框架作为分析基础。

4 OECD (2020). Green Budgeting in OECD Countries. <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>

## (二) OECD与欧盟成员国绿色预算相关实践概览

2020年，OECD和欧盟委员会联合开展了全球首份绿色预算问卷调查，覆盖绿色预算的现状、战略框架、工具及方法论、问责和透明度、促成因素、实施效果以及绿色复苏政策等多个方面，旨在了解成员国中逐渐兴起的绿色预算实践的发展进程以及痛点、难点。<sup>5</sup>问卷结果显示绿色预算的全球实践综合呈现出三大特点：第一，除意大利以外，其余国家的绿色预算实践多为近五年内兴起，整体尚处于探索起步阶段；第二，各国的绿色预算实践，无论是法律依据和管理体系，还是定义、覆盖范围、方法论及具体措施等均各具特色；第三，未实行绿色预算的国家面临方法论缺失、现代化预算绩效体系缺失等多项共性挑战。

在此基础上，OECD和欧盟均持续追踪、评估成员国的绿色预算措施进展，并分别于2023年发布评估报告。其中，OECD发布针对其所有38个成员国政府治理情况的两年度更新报告《Government at a Glance 2023》，将绿色预算列为重要章节，并介绍各成员国绿色预算的建设进展情况。<sup>6</sup>如下图所示，报告显示2022年OECD所有成员国中已有24个国家进行绿色预算实践，占比近三分之二。其中，奥地利等13个国家延续了此前已有的绿色预算实践，主要为欧洲及北美发达国家；11个国家自2022年起开始探索绿色预算，其中也包括韩国、以色列等亚洲发达国家；葡萄牙2021年进行了绿色预算实践，2022年未得到延续；此外，仍有美国、日本、德国等13个OECD成员国尚未进行绿色预算实践。

图 3 OECD成员国2021-2022年绿色预算实施情况



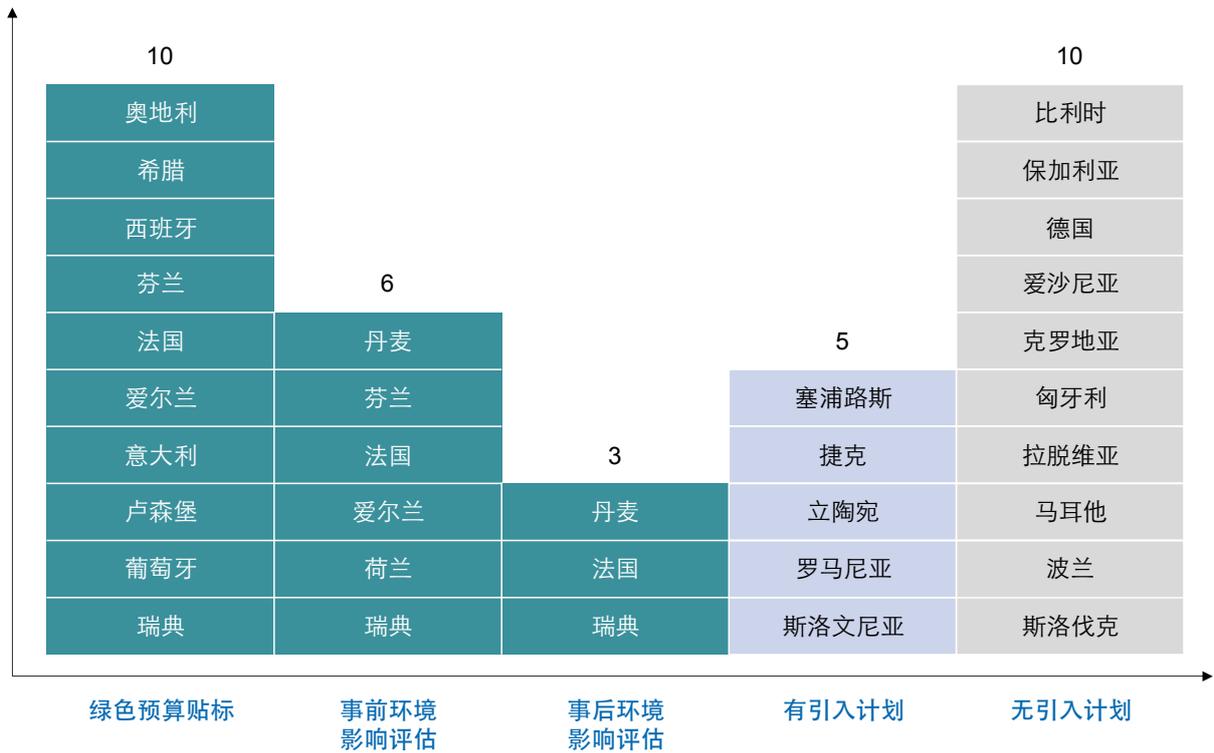
数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据Government at a Glance 2023整理

5 OECD; European Commission (2020), OECD and European Commission - 2020 Joint Survey on Emerging Green Budgeting Practices.

6 OECD (2023), Government at a Glance 2023, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>.



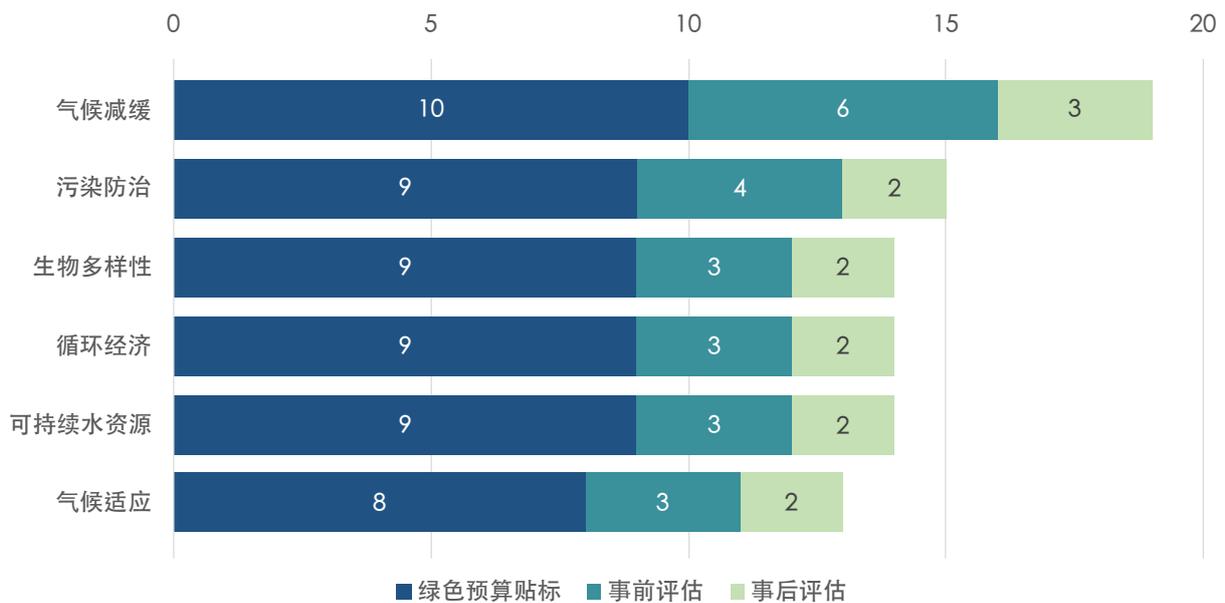
图 5 欧盟成员国绿色预算实行情况



数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据2023 European Commission Survey on Green Budgeting整理

欧盟对各成员国绿色预算覆盖目标进行了统计。如下图所示，欧盟成员国绿色预算实践中除关注气候领域外，也涵盖了污染防治、生物多样性、循环经济与可持续水资源等绿色相关领域，且各国在进行绿色预算实践时关注的目标不尽相同。气候减缓在各目标中应用程度最高，在所有实行绿色预算的国家和全部三种措施中均得到全面覆盖；与气候减缓相比，气候适应在各国绿色预算中的应用程度较低，其中仅有半数采取事前评估方法的国家将气候适应纳入评估；其余四项气候以外的目标在各国的应用程度较为接近。

图 6 欧盟成员国绿色预算措施覆盖目标



数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据2023 European Commission Survey on Green Budgeting整理

在实行绿色预算面临的困难方面，与2020年OECD与欧盟共同进行的首次调查只统计未实行绿色预算的国家不同，欧盟本次对其所有成员国面临的困难均进行统计。整体上，缺乏绿色预算方法论是欧盟国家广泛面临的最主要挑战，已实行、有计划实行、无计划实行的国家分别有约60%、40%、80%选择此项；已实行绿色预算的国家同时主要面临相关专业知识与经验的缺乏和负责研究、制定及执行政策的人员的缺乏；有计划实行绿色预算的国家面临的最主要挑战是缺乏足够的政治意愿，同时缺乏行政领导和人员也有重要影响；尚无计划实行绿色预算的国家除缺乏方法论外，主要缺乏专业知识，且需要对政府各部门进行能力建设；同时，部分国家提及了缺乏现代预算框架和信息通信技术更为基础的问题。此外，芬兰提出当前对绿色预算缺乏足够研究，法国提出需要欧盟委员会提供更多绿色预算工具方面的知识及指导，并希望能将政府的绿色预算实践经验扩展至其它公共主体。

表1 欧盟成员国实行绿色预算面临的困难

需要……	方法论	专业知识	人员	政治意愿	政府能力	时间	现代预算框架	行政领导	信息通信技术	其它
奥地利			●		●		●			
丹麦	●		●			●				
希腊			●			●			●	
西班牙		●	●							
芬兰	●					●				●
法国	●	●								●
爱尔兰	●	●	●							
意大利		●		●						
卢森堡	●		●						●	
荷兰	●		●		●					
葡萄牙				●			●	●		
瑞典	●	●			●					
塞浦路斯		●		●		●				
捷克				●			●	●		
立陶宛	●		●	●						
罗马尼亚				●						
斯洛文尼亚	●		●					●		
比利时	●	●					●			
保加利亚					●	●				
德国										
爱沙尼亚	●	●		●						
克罗地亚	●	●								
匈牙利	●	●			●					
拉脱维亚	●			●					●	
马耳他	●	●				●				
波兰	●		●		●					
斯洛伐克	●	●		●						
●总计	17	12	10	9	7	6	4	3	3	2

数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据2023 European Commission Survey on Green Budgeting整理

### (三) 绿色预算两种主要模式

为了更深入地了解各国实践的细则以及实操过程中面临的困境，本节分析对比了以部分西欧国家（意大利、法国等）为代表的贴标量化类和以部分北欧国家（瑞典、挪威等）为典型的绩效追踪类。

本节的资料来源既包括了桌面研究中搜集的相关国家财政预算公开文件，也覆盖了课题组与部分国家财政部专家的一手访谈，旨在与OECD和欧盟绿色预算问卷调查成果补充，形成更全面的分析。

#### 5. 贴标量化类——以意大利为例

衡量预算草案中各项目的“绿色”程度被一些国家认为是推动绿色预算的先决条件之一。因而，贴标量化成为了这些国家通行的绿色预算工具。虽然具体的评价方法各有差异，但整体而言，贴标量化类是指采用贴标（tagging）的方式估算出所有预算项目中绿色程度（greenness）和绿色项目占比的绿色预算方式。除意大利、法国外，爱尔兰乃至欧盟自身的预算均采用贴标计算的方法。

作为绿色预算实践历史最悠久的国家，意大利采用了典型的贴标量化方式。概言之，在2009年《会计和公共财政法案196/2009》正式引入相关概念的基础上，2011年的意大利政府工作文件<sup>8</sup>便首次提供了所有预算项目“绿色”程度的贴标计算方法以及给职能部门的实操指引。每年，意大利绿色预算的核心产出是两份相关报告——一份是作为预算草案附录的《绿色预算文档》(Eco-budget, 意大利语原文*Ecobilancio*)，另一份是作为上一年预算执行情况报告附录的《绿色支出使用细则》(Eco-report, 意大利语原文*Ecorendiconto*)。后者的信息收集和发布应基于《会计和公共财政法案196/2009》中的相关规定。

### 专栏 1 关于意大利预算的基本信息

意大利是一个单一制的地方分权型国家。其中央预算部门为经济财政部下属的会计总署。从法律框架来看，意大利的公共财政法规，包括《会计和公共财政法案196/2009》和《243/2013号法》规定了其公共财政和税务应如何满足宪法和部分欧盟条约的要求。

从中央预算与地方预算的关系来看，意大利财政去中心化程度较高。2009年出台的《财政联邦主义框架法》给予了地方更高的财政自主权。然而，从实操角度而言，因涉及财政整合，中央政府要求地方政府的预算符合预算平衡准则。

意大利的预算周期包括经济财政部5月下发预算通知——7月与职能部门商议——12月底前的议会投票——预算年度下一年5月年终执行情况报告发布——6月的审计及7月后的议会审查等重要环节和时间节点。

图 7 意大利预算背景信息一览

中央预算部门	预算范围	
经济财政部下属的会计总署 执行预算由其与意大利总理共同负责 官网：www.rgs.mef.gov.it	意大利是一个单一制的国家。其中预算包含的范围较全面。同时，意大利的财政去中心化程度也较高。2009年的《财政联邦主义框架》给予了地方更高的财政自治权。但是，实际而言，因为需要整体的财政整合，中央政府要求地方政府的预算符合预算平衡标准	
法律框架	预算周期	
意大利宪法（第81和97条）提供了关于公共财政和税务的规定。部分欧盟条约下的义务同样也涉及到公共财政。国家法律规定了应如何满足宪法规定以及欧盟条约义务。核心的公共财政法包括196/2009号法和243/2012号法。	预算前财政政策声明	9月
	预算通知	5月
	与职能部门商议	7月
	执行预算草案的筹备	10月
	议会投票	12月
	<b>财年开始</b>	<b>1月1日</b>
	月度执行情况报告	每月
	半年执行情况报告	6月
	<b>财年结束</b>	<b>12月31日</b>
	年度执行情况报告	5月
	已审计财务报告	6月
议会审查已审计的财务报告	7月往后	

数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据OECD公开资料整理

8 [https://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Ecorendiconto/Ecorendiconto2011.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Ecorendiconto/Ecorendiconto2011.pdf) (意大利语)

从动因上看，意大利中央绿色预算的诞生和推广一是为了增强中央相关预算的透明度；二是助力环境友好型的政策制定；三是更好地满足包括欧盟条约和协定在内的法律要求。<sup>9</sup>

从分工角度看，意大利的中央绿色预算由其经济财政部牵头、各职能部门紧密参与。议会作为最高立法机构讨论、投票并批准国家预算和决算。审计机关负责预算执行情况和决算的审计和监督。

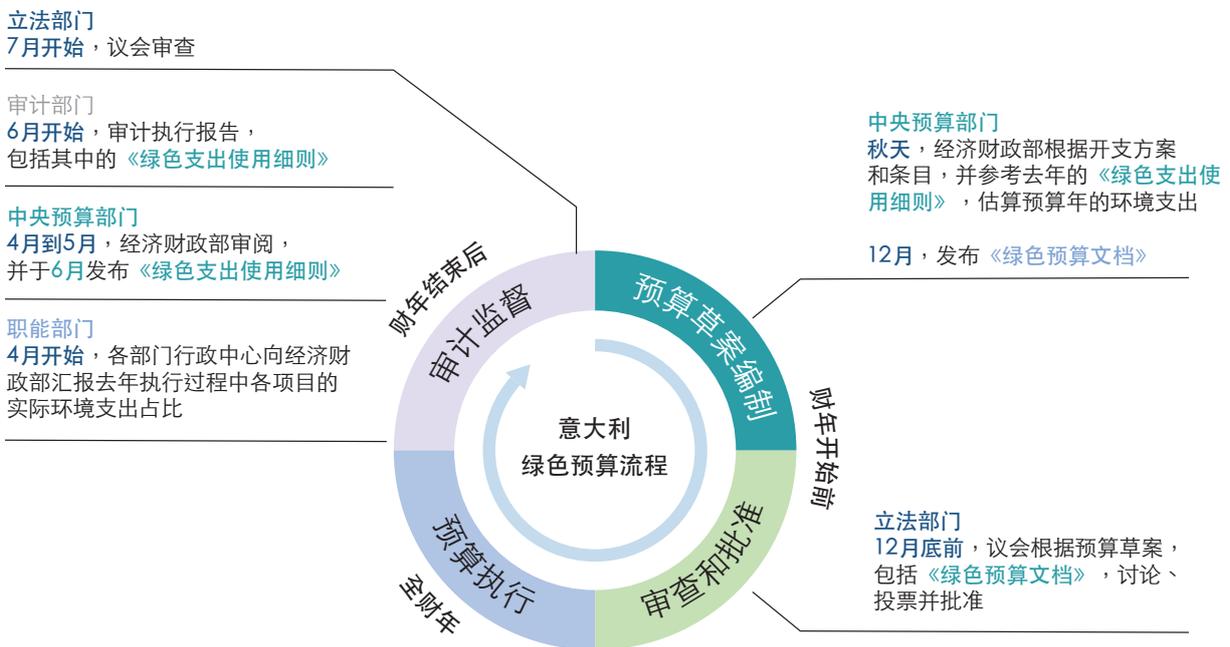
地方政府拥有财政自治权，因而地方预算在符合意大利中央政府要求的预算平衡准则下由地方政府主导。地方绿色预算亦是如此。例如，萨丁岛大区每年会发布其自治区的绿色预算。<sup>10</sup>

从流程上看，意大利每年的中央绿色预算工作围绕着《绿色预算文档》和《绿色支出使用细则》两份核心产出开展：

- i. 4月开始，各职能部门的行政中心（意大利语原文 centri di responsabilità）向经济财政部汇报去年执行过程中各项目的实际环境支出占比；
- ii. 4月至5月，意大利经济财政部审阅整理，并在职能部门帮助下完成绿色贴标量化；
- iii. 6月，意大利经济财政部发布《绿色支出使用细则》作为预算执行报告的一部分；
- iv. 6月开始，审计部门对执行报告及其附录《绿色支出使用细则》进行审计；
- v. 7月开始，议会进行审查；
- vi. 秋天，进入到来年预算草案编制时期，经济财政部根据开支方案和条目，并参考关于上一年度的《绿色支出使用细则》，估算预算年的环境支出；
- vii. 12月，经济财政部发布《绿色预算文档》作为预算草案附录；
- viii. 12月底前，议会根据预算草案，包括其中的《绿色预算文档》，讨论、投票并批准中央预算。

由此循环，以上八个环节构成了意大利中央绿色预算完整的工作链条（见下图）。

图 8 意大利绿色预算流程



数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据公开资料整理

9 OECD & European Commission (2020), *OECD and European Commission - 2020 Joint Survey on Emerging Green Budgeting Practices*. Italy responses to Q9. "What was/is the driver for introducing "green budgeting" practices in your country?"

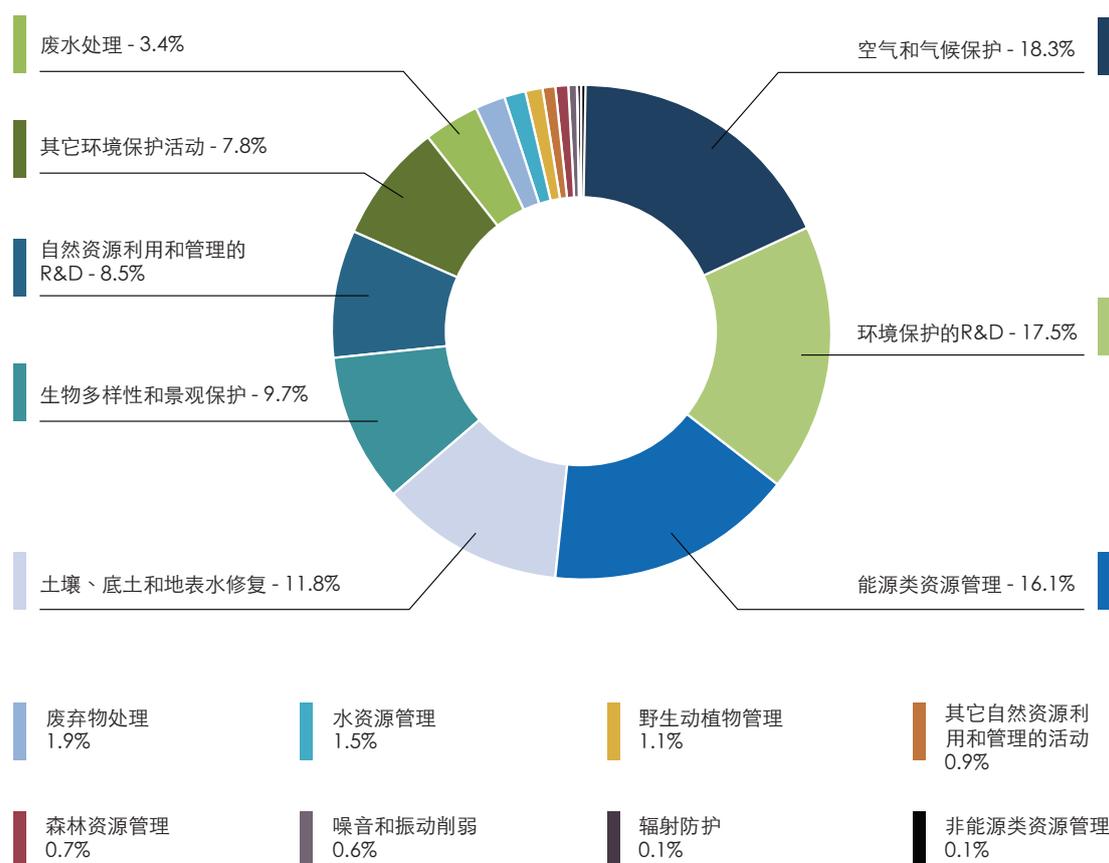
10 Assessorato della Programmazione e Bilancio (2020). *Ecobilancio della regione Sardegna*. (意大利语)

具体而言，《绿色支出使用细则》中披露的全年各类型的环境保护和自然资源利用和管理方面的实际支出，在职能部门的支持下，由经济财政部牵头贴标量化而来。具体步骤如下：

- 第一步、判断项目符合以下何种情况：a. 确定无环境支出；b. 确定为环境支出（区分纯环境支出和环境相关的科研支出）；c. 包含环境和非环境支出；d. 包含最终目的不明确的支出条目；
- 第二步、在“d. 包含最终目的不明确的支出条目”的情形下，分析这些项目的运营成本，从而分解出可以被纳入环境支出的部分。如果职能部门的行政中心无法清楚判定，那么这部分支出将被划入“a. 确定无环境支出”类；
- 第三步、对于“b. 确定为环境支出（区分纯环境支出和环境相关的科研支出）”和“c. 包含环境和非环境支出”两类，根据国际通行的CEPA-CReMA分类法（见附录）<sup>11</sup>将环境支出重新细分，并对符合多个（子）分类活动的条目作标记（见下图）；
- 第四步、最终，对于CEPA-CReMA各（子）分类活动的贡献占比（%）= 各支出项目中环境支出的部分占比（%）\* 这部分支出中对于各（子）分类活动的贡献比例（%）。例如，某污水处理公共项目的支出中约60%的费用被判断为对环境保护和资源利用有助益（即“环境支出”），其中60%符合CEPA-CReMA分类法中的“CEPA 2 废水处理”，30%符合“CEPA 4 土壤、底土和地表水修复”，10%符合“CReMA 10 水资源管理”。对应相乘后可得总体环境支出下细分类别的占比。

根据来年的预算方案和项目，并充分参考《绿色支出使用细则》中披露的上一年度的各环境活动类别的比例，经济财政部独立估算出下一个预算年各环境分类下的开支并完成《绿色预算文档》。

图 9 2022财年绿色预算中各环境活动类别拨款的占比（%）



数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据《意大利2022年预算法案》整理

11 Eurostat. (2021). Classification of Environmental Protection Activities and Expenditure (CEPA) and Classification of Resource Management Activities (CReMA) - Explanatory notes. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1798247/12177560/CEPA+and+CReMA+explanatory+notes+-+technical+note.pdf/b3517fb9-1cb3-7cd9-85bd-4e3a3807e28a?t=1609863934103>

## 专栏 2 法国绿色预算贴标计算法

法国2018年《预算法2018-1317》要求政府开发一套绿色预算方法学，用以全方位评测预算中对环境有利和有害的条目；直到2020年，法国财政部准备2021年的中央预算法案过程中，首次使用了其自主开发的绿色预算贴标法。

法国根据欧盟《可持续金融分类方案》(EU Taxonomy) 下设的六个环境目标，即减缓气候变化、适应气候变化、保护水和海洋资源、向循环经济过渡、防治污染、保护和恢复生物多样性以及生态系统，对所有的预算条目进行贴标。

按对以上六条环境目标有无助益或损害，法国将所有预算支出条目在每条环境目标上的表现分为三类：有利、中性和不利（见下图）。最终，如果一个项目对六条环境目标均有利（或存在几条中性），则该项目会被标记为“有利”；如果其对六条环境目标均有不利影响（或存在几条中性），则标记为“不利”；如果一个项目被判定为对某项环境目标有利，但对另一项有害，便会被标记为“利害参半”（见下图）。例如，铁路基建项目对“减缓气候变化”有助益，但可能对“保护和恢复生物多样性以及生态系统”造成不利影响。因而，该笔预算便会被打上“利害参半”的标签。

图 10 法国绿色预算贴标方法学

有利支出：该类别包括三种类型的支出	中性支出：	不利支出：
<ul style="list-style-type: none"> <li>以环境为目标的支出，或直接有助于生产环境产品或服务的支出(绿色活动)</li> <li>没有明确的环境目标，但具有间接积极影响的支出；</li> <li>有利但有争议的支出，具有有利的短期效果，但存在长期的潜在技术锁定风险。</li> </ul>	对环境没有重大影响的支出； 没有信息或没有充分证实的信息确定对环境造成的有利或不利影响。	对环境造成直接损害的支出，或对环境有害的行为产生激动的支持。

数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据《法国2021年预算法案》翻译

表 2 贴标后的法国2021年度拨款预算（节选）

预算拨款	2021	气候减缓	气候适应	水	废物	污染	生物多样性	分类
P203 铁路	€2.466.0m	●	●	●	●	●	●	“利害参半”
P203 航空	€41.4m	●	●	●	●	●	●	不利
P345 在法国大陆支持可再生能源	€5.684.5m	●	●	●	●	●	●	有利

数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据《法国2021年预算法案》翻译

法国与意大利贴标量化法的共性在于均考虑到了更全面的环境目标，不仅仅是局限于应对气候变化和污染防治，而是拓展到了资源充分利用、向循环经济过渡等多元的“绿色”内核。此外，法国贴标法不仅涵盖了负向贴标，而且考虑了一个项目中可能存在的不同环境目标表现上“利害参半”的复杂情形，使得绿色预算的呈现更加立体。

除法国等发达国家已应用的绿色预算贴标法，联合国开发计划署（UNDP）也在其可持续发展目标（SDGs）的基础上建立了可持续预算编制框架及相关配套指引，并将其中的重要工具“SDG贴标法”向发展中国家推广。

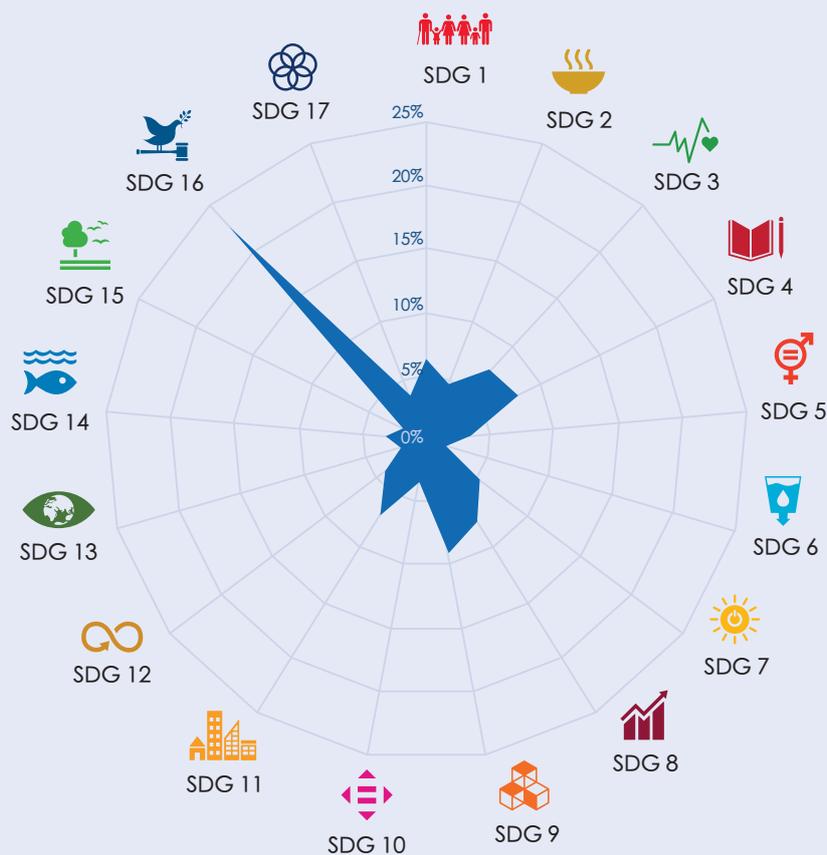
### 专栏 3 UNDP推广的SDG贴标法及其在墨西哥的应用

2020年，联合国开发计划署（UNDP）先后牵头帮助墨西哥、哥伦比亚、印尼等多国政府推广因地制宜且比绿色预算范围更广的可持续预算的相关工作。可持续预算的工具包多样——SDG贴标法便是其中较为通用的一种。此种贴标法同属于上文描述的贴标量化法的范畴，但考虑的绩效目标更广（如涵盖了社会效益层面）。

墨西哥政府是可持续预算的先行者。早在2016年，墨西哥政府在UNDP的支持下便开始着力开发一套适用于本国的公共财政工具包，旨在将17个SDGs有机地融入其预算编制、追踪和评估等阶段。运用SDG贴标法，墨西哥财政部可以汇总出预算年中与各个SDG相关的预算项目数（见下图）；反之，也可计算出特定预算项目中助推各SDG的比例。同时，墨西哥各职能部门通过比对SDG指标和自身绩效指标设计的异同，再进行相应的绩效指标补充。

值得一提的是，得益于SDG贴标后带来的公共财政的透明度，墨西哥于2020年9月成为了世界上首个发行SDG主权债的国家。这笔七年期，总规模达8.9亿美元的主权债不仅直接提高了可持续发展项目的专项支出，也成为全球绿色和可持续金融市场的典型案例。

图 11 墨西哥预算项目对于SDG的贡献比例（2017年示例，衡量单位是项目数而非支出）



数据来源：Ministry of Finance and Public Credit and UNDP (2017). Investing for Sustainable Development: How does Mexico invest in the Sustainable Development Goals?<sup>12</sup>

12 Ministry of Finance and Public Credit and UNDP (2017). Investing for Sustainable Development: How does Mexico invest in the Sustainable Development Goals?

## 6. 绩效追踪类——以瑞典为例

瑞典和挪威等国采用绩效追踪的方式，即在整个预算周期内追踪环境和气候目标落实情况，旨在通过绿色预算流程提升政府支出所达到的环境效益。<sup>13</sup>总的来说，绿色预算的“绩效追踪”可定义为“通过事前和事后环境影响评估等手段披露并评价某一阶段的预算对于该国宏观的环境和气候目标实现的推动作用”。区别于贴标量化类普遍存在的以支出本身为主体的分析，绩效追踪类将评估的重点放在预算项目落地后产生的实际环境效益。在这一过程中，绩效追踪类的国家充分调动了本国生态环境部门的职能，协同其他职能部门完成评估和汇报工作。

以瑞典为例，该国以环境效益和减排影响为导向，追踪预算条目执行过程中产生的环境影响与本国整体绿色发展目标的协同性。其绿色预算的主要工作包括预算草案编制阶段的环境和气候影响评估以及审计和监督阶段的环境和气候综合评估报告。瑞典气候政策委员会为瑞典政府推行的所有政策，包括预算法案，提供独立评估，分析各项政策对实现瑞典2045年碳中和目标及其他绿色发展目标的影响。

### 专栏 4 关于瑞典预算的基本信息

瑞典的中央预算由其财政部牵头。从法律框架上看，宪法提供了预算流程中立法部门（议会）和执行部门权力分工的法律依据；《预算法》（2011:203）规定了包括盈余目标和支出上限等财政管理指导细则。

瑞典中央预算的核心构成之一是“支出上限”。根据《预算法》（2011:203）规定，政府应在每年的预算案中附上三年后的中央政府支出上限。由议会批准后，该预算上限将指导执行预算草案的准备。

从中央预算与地方预算的关系来看，市政府的预算不包含在中央预算内，但应遵循预算平衡准则。

瑞典的预算周期包含每年春天财政部与职能部门的预算商议——6月议会批准预算总数（根据预算上限）——9月财政部完成执行预算草案——11月和12月议会投票——财年结束后来年4月的年终执行情况报告——5月审计部门的财报审计及6月15日左右的议会审查等重要环节和时间节点。

图 12 瑞典预算背景信息一览

中央预算部门	预算范围
财政部，预算司 官网： <a href="http://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/budget/avdelningen">www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/budget/avdelningen</a>	中央预算包含了中央政府与借款相关的所有财务交易。支出上限涵盖中央政府支出，包括国民养老金体系的支出，但不包括国债的利息支付。市政府的预算不包含在中央预算内，但应遵循预算平衡准则。

13 挪威在OECD和欧盟委员会2020年绿色预算问卷中勾选了“事前或事后绿色预算贴标”作为工具之一，但是挪威实际是以描述预算与“环境和气候”的整体相关性来开展相关绿色预算工作。其操作更符合定性描述，而非贴标量化。

法律框架	预算周期	
宪法包含了既定的预算流程中立法部门和执行部门的权力分工；《预算法》（2011：203）含额外的公共财政管理指导原则，包括相关财政规定（盈余目标和支出上限）	预算前财政政策声明	4月
	财政部与职能部门商议	春天
	议会批准预算总数	6月
	预算文件准备	夏天
	执行预算草案的筹备	9月
	议会投票	11月和12月
	<b>财年开始</b>	<b>1月1日</b>
	月度执行情况报告	每月
	半年执行情况报告	春天
	<b>财年结束</b>	<b>12月31日</b>
	年终执行情况报告	4月
	财务报告审计	5月
	议会审查已审计的财务报告	6月15日

数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据OECD公开资料整理

从动因上看，瑞典的绿色预算有着极强的目标导向——相关工作旨在帮助政府更好地追踪和沟通其财税政策的设定和实施与本国的气候、环境目标的协同性。瑞典的绿色预算考虑到了中央财政政策的整体性，旨在融合其他政治、经济和社会发展战略重点，而非作为一项割裂的行政任务。瑞典中央政府旨在通过绿色预算尽可能全面、透明地向议会和公众披露瑞典在实现其2045年碳中和等气候、环境长期目标方面的进展。

瑞典的《预算法》（2011:203）和《气候法》（2017:720）<sup>14</sup>为其绿色预算的主要法律依据：前者要求瑞典政府必须对照议会批准的各类绩效目标披露每年预算执行情况；后者作为推动瑞典2045年达到碳中和的气候政策框架中的重要组成，进一步提出气候目标应纳入预算编制和决算监督的框架和流程中，并特别要求政府在预算案中随附一份气候报告。<sup>15</sup>

从分工角度看，瑞典的中央绿色预算由财政部主导、环境部协调、其他职能部门紧密参与。<sup>16</sup>其中，瑞典环境部负责辅助其他职能部门完成具体预算项目的环境影响评估，并帮助协调财政部完成一份环境和气候综合评估年报，以反映预算年内财政支出在16个环境和气候目标方面的绩效情况。这份报告也为瑞典政府递交给议会的预算草案中新提案的环境相关分析提供佐证。议会作为最高立法机构讨论、投票并批准国家预算（包括预算上限）和决算。审计机关负责预算执行情况和决算的审计和监督预算执行情况。值得一提的是，瑞典政府特设的气候政策委员会<sup>17</sup>每年会为预算法案是否对实现瑞典的气候和环境目标有助益提供独立评估。其主要由社会学界专家组成。

从中央预算与地方预算的关系来看，地方政府的预算需符合预算平衡准则，但具体的预算细则不在中央政府的管控范围内。同理，地方政府拥有制定自己的绿色预算地方政策和执行方案的自主权。

14 2018年生效

15 与环境部每年协调的环境综合评估报告合并

16 注：2022年10月瑞典新设气候企业部（Ministry of Climate and Enterprise），将原环境部（Ministry of Environment）职能并入。考虑到当前瑞典新设气候企业部尚未走完一个完整的绿色预算周期，绿色预算结构与内容变动尚未明朗，且本文分析基于此前原环境部采取的各项绿色预算措施，为便于理解，本文使用“环境部”这一名称。

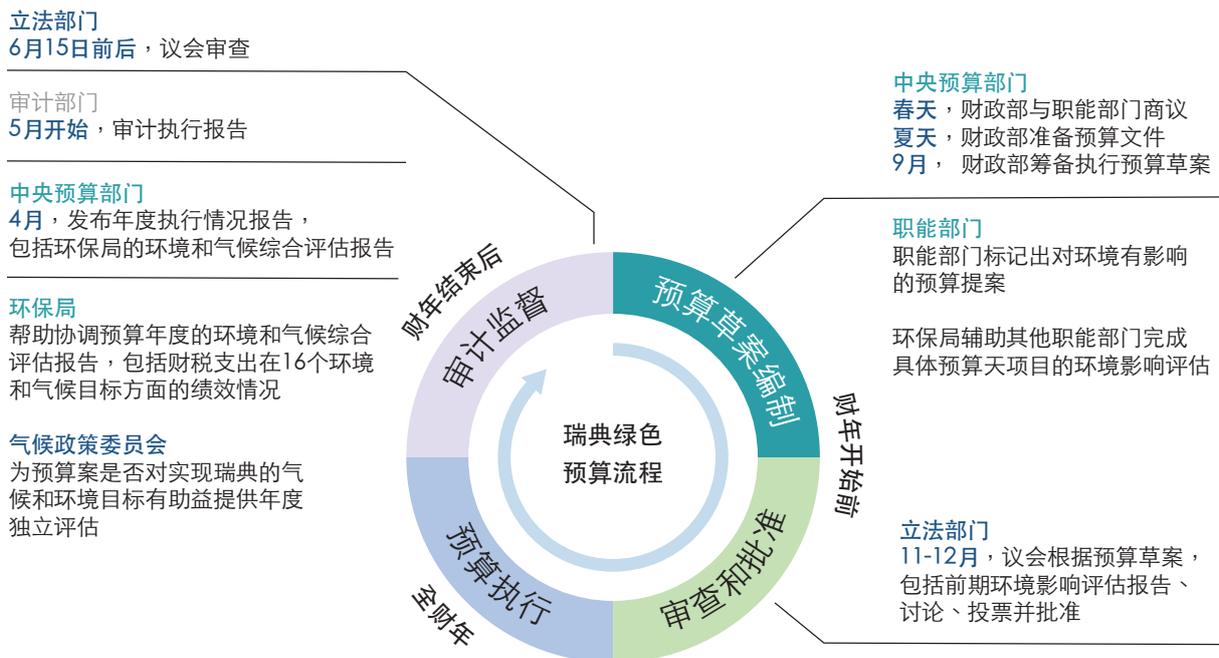
17 官网：<https://www.klimatpolitiskaradet.se/summary-in-english/>

从流程上看，如上文所述，瑞典没有单设的绿色预算步骤（如贴标量化等），而是将与环境和气候相关的绩效管理有机结合到了整体的预算流程和周期中：

- i. 每年春天，财政部与职能部门商议预算提案；
- ii. 职能部门将对环境有影响的预算提案标记出，并在环境部的协调辅助下完成具体项目的前期环境影响评估工作。其过程中涉及到公共问询；
- iii. 9月，财政部筹备执行预算草案；
- iv. 11至12月，议会根据预算草案，包括前期环境影响评估报告，讨论、投票并批准预算案；
- v. 在一个预算年结束后，来年4月，财政部发布年度执行情况报告，包括环境部帮助协调的年度环境和气候综合评估报告；
- vi. 同期，气候政策委员会为预算案是否对实现瑞典的气候和环境目标有助益提供年度独立评估；
- vii. 5月开始，审计部门审计执行报告；
- viii. 6月15日前后，议会进行审查。

瑞典的绿色预算大致由以上八个步骤组成（见下图）。瑞典环境部和特设的气候政策委员会为每年的环境和气候绩效评定提供了核心支持。

图 13 瑞典绿色预算流程



数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据公开资料整理

具体而言，瑞典的环境和气候绩效指标体系由三大部分组成（见下图）：1个当代目标（Generational goal）、16个环境质量目标（Environmental quality objectives）以及其下的阶段性目标（Milestone targets）。

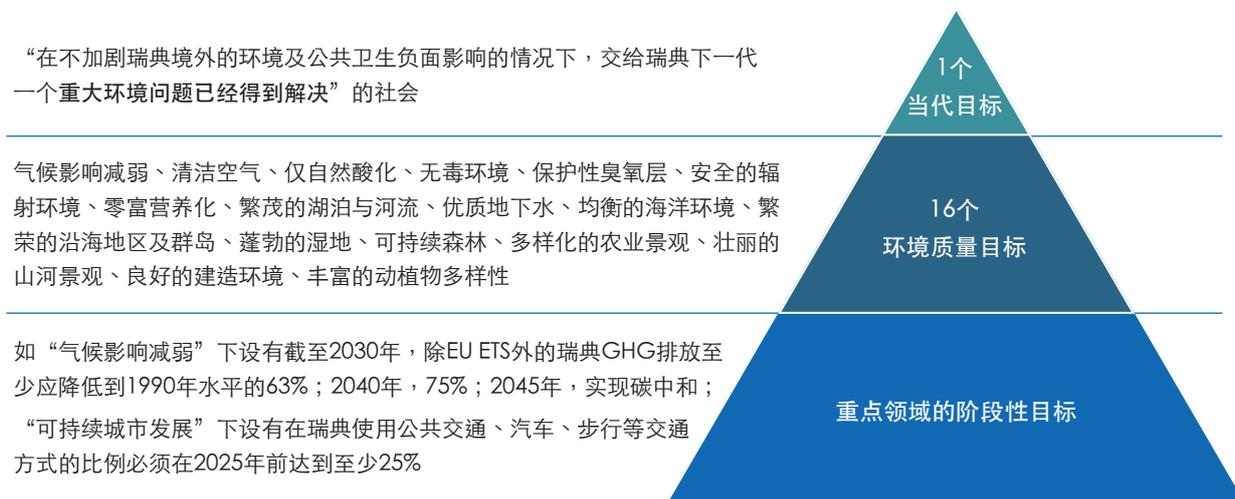
瑞典议会确定的当代目标为“在不加剧瑞典境外的环境及公共卫生负面影响的情况下，交给瑞典下一代一个重大环境问题已经得以解决的社会”。<sup>18</sup>

18 瑞典议会. Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. (瑞典语原文) <https://sverigesmiljomal.se/miljomalen/generationsmalet/>

以这一当代目标为指引，瑞典围绕着16个不同的方面对于理想中的环境（和气候）愿景作了描述<sup>19</sup>。

与此同时，瑞典政府为实现这一当代目标和16个环境质量目标设计了重点领域的阶段性目标<sup>20</sup>。当下的重点领域包括气候影响减弱、清洁空气、丰富的动植物生物多样性、可持续城市发展等多个方面。例如，“气候影响减弱”下设的阶段性目标就包括：截至2030年，除欧盟碳交易市场外的瑞典温室气体排放至少应降低到1990年水平的63%；2040年，75%；2045年，实现碳中和。

图 14 瑞典环境和气候绩效指标体系



数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据瑞典环境局公开资料整理

瑞典环境部基于以上的环境和气候绩效指标体系作年度综合评估。评估中清晰标明了不足和未来可改进之处。这一评估作为绿色预算的重要组成部分，也为瑞典政府递交给议会的下一份预算草案提供了指导思路。

#### (四) 两类模式适用性对比分析

对比贴标量化和绩效追踪可知，两个绿色预算的类别各有千秋，因而适配不同的国情。

贴标量化法的优势在于其以定量为主，估算出整体或部分预算项目的“绿色”程度。通常情况下，此类方法的颗粒度高，计算结果可用于各年份间的直观比较。相应的，贴标量化法的缺点是方法复杂；由中央预算部门统筹职能部门时，所需的沟通成本较高。一般而言，需要预算部门调动相关方开展关于贴标方法的能力培训，才能确保工作的顺利进行。因而，此种方法更加适用于职能部门与预算部门同时具备较强评估能力，各级配有相关的资源的国家。

与之相较，绩效追踪法则是定量和定性相结合。绩效追踪法更注重事后（ex-post）评价而非事前（ex-ante）估算。换言之，采用绩效追踪更能有效地了解到项目落地后对于环境目标的推动作用，而非预算过程中根据草案与环境分类的吻合度预判出的“绿色”程度。通常而言，整体绩效目标会被拆解成可量化的细分指标。随后，相关部门（建议为预算系统外的独立政府机构）评定细分指标的完成情况并披露预算政策对于国家整体的环境和气候目标实现的影响力。值得一提的是，绩效追踪法并不强调单一的绿色预算方式和流程，而是灵活地融合在整个预算周期中。相应的，该方法应建立在成熟的绩效体系之上，并同样对其中涉及到的职能部门、预算部门、绩效监控和评价部门等的协同性和执行力提出了较高要求。然而，由于造成环境和气候积极或消极的影响背后的因素复杂。从环境绩效的角度出发进行追踪，有时仍然无法及时归因。<sup>21</sup>

19 Swedish Environmental Protection Agency (n.d.). Sweden's Environmental Objectives – An Introduction. <http://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1477059/FULLTEXT01.pdf>

20 Swedish Environmental Protection Agency (n.d.). Milestone Targets. <https://www.naturvardsverket.se/en/environmental-work/swedish-environmental-objectives/milestone-targets/>

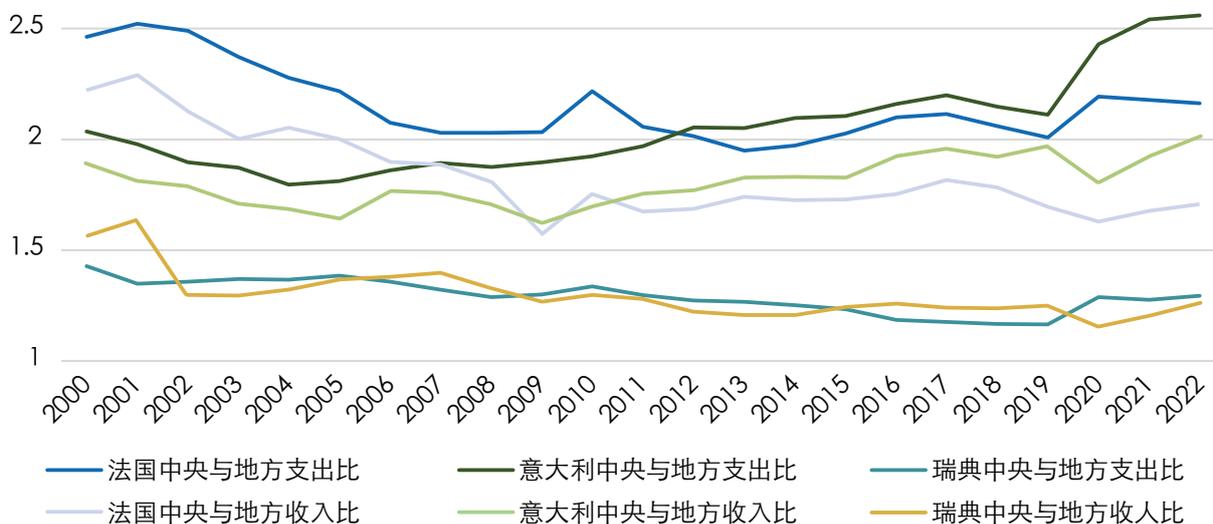
21 例如《瑞典气候政策委员会2022年度报告》中关于气候相关的预算分类，仍然体现了类似贴标的思路

表 3 贴标量化类与绩效追踪类比较一览

	优点	缺点	适用于	典型国家
贴标量化类	定量为主 <ul style="list-style-type: none"> <li>颗粒度高</li> <li>可比性强</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>方法复杂</li> <li>沟通成本高</li> <li>与国家环境目标关联不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>财政与职能部门协同性高</li> <li>贴标所需相关人力和时间充足</li> </ul>	意大利、法国、爱尔兰、墨西哥等
绩效追踪类	定量定性结合 <ul style="list-style-type: none"> <li>目标导向</li> <li>方式灵活</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>对预算绩效管理要求高</li> <li>不直观反映绿色财政规模</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国家绿色发展目标导向明确</li> <li>法律法规基础完善</li> <li>已建立现代化预算绩效管理体系</li> </ul>	瑞典、挪威等

此外，采取不同模式的国家预算制度本身也具备不同特征。意大利和法国均采取了较为典型的“贴标量化类”方式，其中央政府预算，不论支出还是收入均在全国总预算中占据主要地位。其中，法国中央政府支出近年来均达到地方政府支出2倍左右，意大利中央政府支出更在近年来超过地方政府支出的2.5倍，两国的中央与地方收入之比也稳定在1.5之上，显示中央政府预算在全国预算中占有绝对主导地位。采取“绩效追踪类”的瑞典则情况明显不同，其中央与地方政府预算收入与支出之比近年来均稳定在1.2左右浮动，显示地方预算相对而言重要性更强，地方政府在预算方面权力与自由度更大。<sup>22</sup>总体而言，意大利与法国财权集中，中央预算在全国预算中占据主要地位，有利于中央财政部门主导贴标量化绿色预算过程。相比之下，瑞典地方预算独立性更强，采用绩效追踪方式使绿色预算有关要求分别融入中央与地方的预算流程则更易实现预期效果。

图 15 历年法国、意大利与瑞典中央与地方预算收入支出之比



数据来源：OECD, 2023

22 OECD (2023), “General Government Accounts, SNA 2008 (or SNA 1993): Government expenditure by function”, OECD National Accounts Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/data-00019-en>

## (五) 绿色预算国际经验总结

综上所述，在整体预算周期中，绿色预算的国际经验可总结如下：

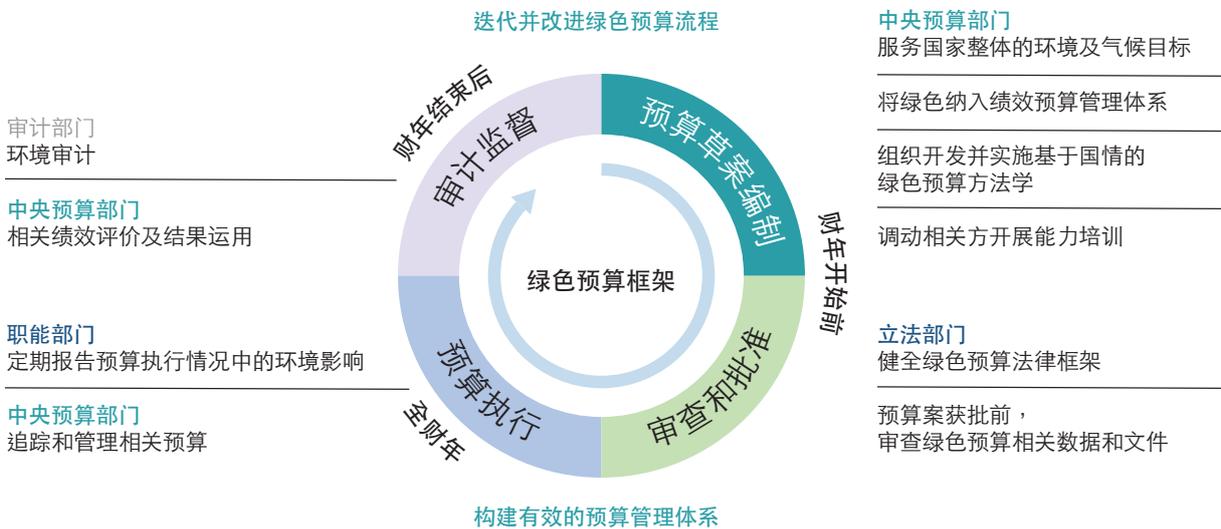
在预算草案编制阶段，中央预算部门应明确其预算政策整体上服务国家的环境及气候目标，并以此为指导，将符合国家方针的“绿色”内核纳入绩效预算指标设计和管理体系。在与职能部门的通力合作下，预算部门应扮演核心角色，包括组织开发、实施基于国情的绿色预算工具，并调动相关方开展能力培训。

在审查和批准阶段，立法部门应在继续建立健全绿色预算法律框架的基础上，加大在此时期的审批力度，确保前一阶段的绿色预算数据和文件获得充分考量。

在预算执行阶段，职能部门应定期汇报预算执行情况中的环境影响，并配合中央预算部门追踪和管理相关预算支出。

在审计监督阶段，审计部门应做好相应的环境审计工作。中央预算部门应据此完成绩效评价并将结果运用到来年的预算编制过程中去。

图 16 绿色预算国际经验理论框架总结



数据来源：中央财经大学绿色金融国际研究院绘制

整体来看，绿色预算还应构建在有效的现代预算管理体系之上，通过不断迭代，完成自身的程序优化。

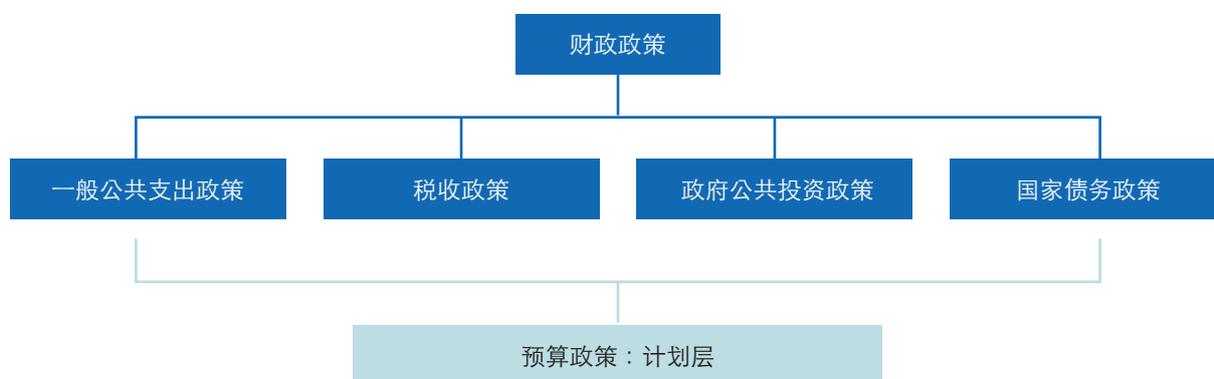
总结而言，绿色预算发展至今仍面临着重重挑战。本章根据公开预算文件和访谈资料总结出一部分当下的国际通行做法，并简要分析了各自的特点及适用性。诚然，本章无法包罗全球所有的绿色预算实践。受限于样本单一性，本章集中讨论的是中央绿色预算；关于地方绿色预算实践如何开展以及其与中央预算的关系的讨论仍需更多的数据支持。

# 2 中国绿色预算相关财政政策梳理



预算政策作为财政政策的计划层，是国家财政政策的核心，财政政策的实施应以预算制度为基本制度框架，要满足“无预算不支出”的重要原则。中国虽未系统性提出绿色预算这一概念，但在预算政策计划层下覆盖的四个支柱性财政政策中均有绿色元素的体现。

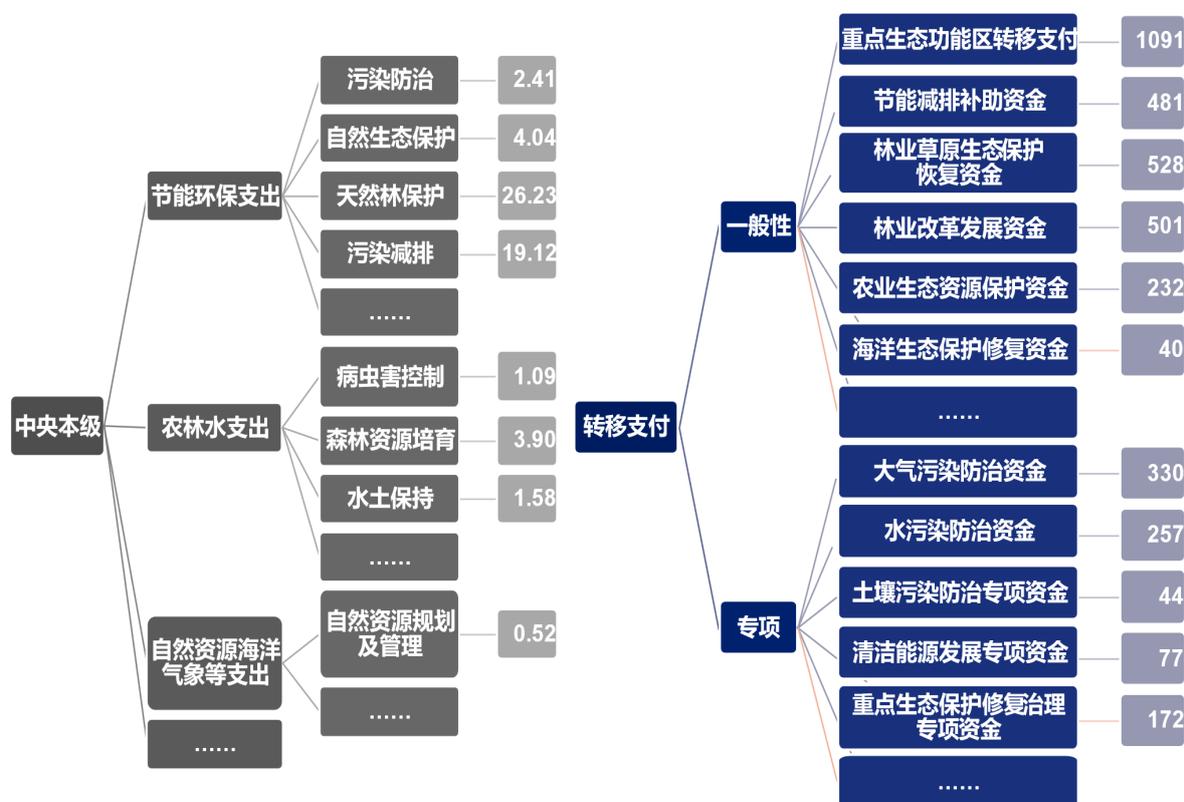
图 17 财政政策与预算政策关系



## （一）一般公共支出政策财政

中国一般公共支出分为中央本级支出与中央对地方转移支付两类，其中中央本级支出约占30%，对地方转移支付约占70%。绿色相关支出预算在中央本级支出中主要体现为节能环保支出与农林水支出等，用于节能减排、污染防治、资源规划及管理等方面，通常规模较小，每年在数亿至数十亿元规模。<sup>23</sup>据财政部统计，2021年全国生态环保投入共计8210亿元，达到一般公共预算支出的近3%。<sup>24</sup>中央对地方转移支付是中央预算支出的主体，分为以推进地区间基本公共服务均等化为主要目标的一般性转移支付，和旨在办理特定事项而分地区分项目编制的专项转移支付。<sup>25</sup>如下图所示，二者均设立了绿色相关的支出项目，对生产与消费端提供补贴与投资，每个绿色转移支付项目的规模远大于中央本级绿色支出项目，大多在每年数百亿元的规模。<sup>26</sup>特别地，生态转移支付是绿色专项转移支付的重要组成部分，从20世纪90年代初初步建立开始，陆续出台纵向的中央对国家重点生态功能区转移支付，中央对地方重点生态功能区转移支付、横向的省际与省内绿色转移支付、综合纵向与横向的长江流域等全流域生态保护补偿机制等，丰富了绿色转移支付机制，提高财政资金运行效率。<sup>27</sup>

图 18 2023年中央预算支出部分绿色相关项目展示（单位：亿元）



数据来源：财政部，2023

23 财政部 (2022). 关于2022年中央本级支出预算的说明. [http://yss.mof.gov.cn/2022zyczys/202203/t20220324\\_3797811.htm](http://yss.mof.gov.cn/2022zyczys/202203/t20220324_3797811.htm)

24 新华社 (2022). 税费怎么减? 民生如何保? 支出如何发力? ——财政部详解当前财政热点问题. [https://www.gov.cn/xinwen/2022-02/23/content\\_5675090.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-02/23/content_5675090.htm)

25 财政部 (2015). 《国务院关于改革和完善中央对地方转移支付制度的意见》政策解读. [http://www.gov.cn/xinwen/2015-02/02/content\\_2813376.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-02/02/content_2813376.htm)

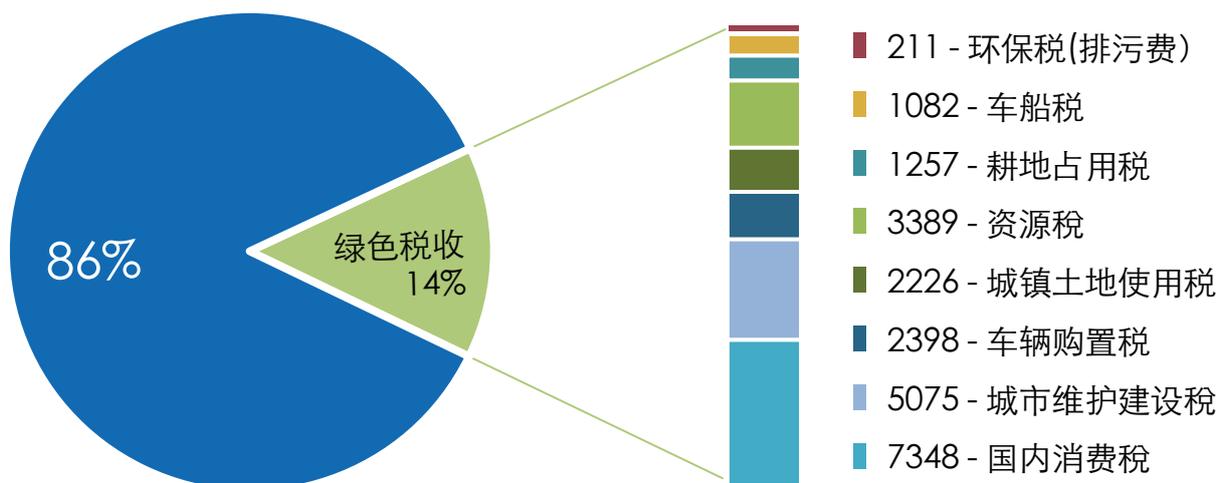
26 财政部 (2021). 2021年中央财政预算. <http://yss.mof.gov.cn/2021zyys/index.htm>

27 全国人民代表大会 (2019). 中华人民共和国预算法. [http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content\\_2070252.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-01/07/content_2070252.htm)

## (二) 税收政策

税收是中央预算收入的最主要来源。<sup>28</sup>通过税收政策调节抑制污染、减少排放，可增加企业污染排放的税收成本，抑制企业高污染高耗能行为，从税收角度提高对绿色发展的支持力度具有现实需求和重大意义。参考马海涛、王怡然(2021)的绿色税收计算方法<sup>29</sup>，2022年中国已有8项税收政策直接或间接起到促进绿色发展的作用，规模达约2.3万亿元，占全部税收约14%。经济发展需要税收政策保持相对稳定以向市场提供清晰的价格信号，同时税收的设立、调整等流程也相对复杂。虽然2018年起实施了直接作用于绿色发展的环保税，但发展时间较短，规模仍然较小，仅约占全部绿色税收的1%。绝大多数绿色税收以间接形式隐含在各项税种中，如资源税、耕地占用税、城市维护建设税等，以及对汽车、成品油等高碳排放产品消费的征税中。

图 19 2022年中国绿色税收发展情况（单位：亿元）



资料来源：财政部，2023<sup>30</sup>

税收优惠是另一项重要的财政优惠措施，中国在这一领域已有多年实践经验，在清洁能源、电动汽车、资源利用、出口退税等领域出台多项措施。例如，历年来中国持续推动新能源补贴资金落实，为能源转型提供支持；2008年与2015年财政部与国家税务总局分别联合印发《关于资源综合利用及其他产品增值税政策》与《资源综合利用产品和劳务增值税优惠目录》，建立了详细的资源综合利用税收优惠项目目录，对资源综合利用等绿色领域提供税收优惠；<sup>31</sup>对于占中国经济重要地位的出口行业，中国对新能源产品等绿色产品实施与增值税税率相符的出口退税，提高绿色产品生产的积极性，也根据经济与产业发展变化，调整对高排放高污染产品的出口退税额度，例如自2021年8月1日起，取消23个钢铁产品出口退税，遏制高排放高耗能产业的无序扩张。<sup>32</sup>此外，针对消费端，中国还推出了对新能源汽车给予免征车辆购置税和车船税等财政优惠措施，助力机动车污染减排和交通结构调整、丰富清洁能源终端应用场景。绿色相关税收优惠政策有效引导企业从被动减排向主动减排转变，激发了企业绿色发展的积极性。<sup>33</sup>

28 财政部(2021). 2021年中央一般公共预算收入预算表. [http://yss.mof.gov.cn/2021zyys/202103/t20210323\\_3674799.htm](http://yss.mof.gov.cn/2021zyys/202103/t20210323_3674799.htm)

29 马海涛,王斐然(2021). 关于“十四五”时期中国税制结构的思考. 财经问题研究

30 财政部(2023). 2022年财政收支情况. [http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202301/t20230130\\_3864368.htm](http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202301/t20230130_3864368.htm)

31 财政部 国家税务总局(2015). 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. <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810765/n1465977/201506/c1810350/content.html>

32 财政部 国家税务总局(2021). 关于取消钢铁产品出口退税的公告. [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/29/content\\_5628266.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/29/content_5628266.htm)

33 国家税务总局(2021). 关于《国家税务总局 国家发展改革委 生态环境部关于落实从事污染防治的第三方企业所得税政策有关问题的公告》的解读. <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810760/c5164229/content.html>

### (三) 绿色政府公共投资政策

#### 1. 政府采购

政府采购是财政支出的重要环节。中国政府绿色采购制度自2004年启动，至2007年，节能环保产品政府采购清单绿色采购制度框架基本建立，2018年政府采购节能产品、环境标志产品的规模已达到同类产品90%以上，全年实现减排二氧化碳368.05万吨，节能179.98亿千瓦时，大幅提高了政府采购的环境效益。<sup>34</sup>2020年财政部在南京、杭州等6座城市新建政府采购工程项目开展试点，推广绿色建筑和绿色建材应用，进一步拓宽绿色采购的范围，发挥政府支出的示范性、引导性作用。

2021年国务院发布的《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》也对政府采购的绿色化改革提出要求，如建立政府采购需求标准体系，嵌入支持绿色发展等政策要求，推广绿色建筑建材、绿色数据中心、新能源汽车、绿色低碳产品等，细化政府采购预算编制，确保与年度预算相衔接。<sup>35</sup>此后，各部门针对绿色数据中心、绿色建材等方面出台细化政策文件，进一步支持绿色政府采购落实。

#### 2. 政府基金

《预算法》要求绿色政府基金为政府设立并专项用于绿色发展。在此前提下，2020年财政部、生态环境部和上海市人民政府三方共同发起设立国家绿色发展基金。是第一支绿色领域的国家级政府投资基金，首期基金总规模885亿元，其中中央财政出资100亿元，主要投向公益性强、风险大、收益低、融资难、融资贵的生态环保项目。与财政资金直接投入和PPP等方式相比，基金可与绿色金融产生更多协同作用，更能充分发挥财政资金增信和让利作用。与多投资于绿色上市公司和使用成熟技术的绿色项目的基金相比，这一基金可有效提高绿色技术创新力度，提高财政资金运用效率。<sup>36</sup>

在中央的支持下，地方政府也已设立了具有一定地方特色的绿色政府发展基金，包括内蒙古、云南、河北、湖北等多个省份已纷纷建立起绿色发展基金或环保基金（如内蒙古自治区环保基金），地级市也在不断推动绿色基金发展的进程（如内蒙古通辽市绿色发展基金），推动地方政府投融资改革和协调绿色城镇化资金的筹措，带动民间资本绿色投融资，吸引国际资金。

### (四) 国家债务政策

绿色政府债券主要指政府专门为推动绿色发展而发行的债券，在中央层面主要为绿色国债。当前，中国尚未有绿色国债发行，地方政府与政策性银行已先行进行了一定探索。

地方层面的绿色政府债券主要有贴标与非贴标政府绿债两种形式，其中贴标政府绿债实践规模还较小，目前仅有2019年5月江西省赣江新区的绿色市政专项债、2020年9月广东水资源绿色地方政府专项债、2021年11月湖南省交通基础设施建设（碳中和）专项债等少数几单；在非贴标政府绿债方面，经初步统计，2018年至今各类支持绿色发展的地方政府绿色债券已2000余单，发行期限3年-30年不等，总规模超过8万亿元，其中超过2万亿元投向生态环保建设、流域治理、污水处理等多个绿色发展领域。

国家层面，虽然尚未有绿色国债发行，但国家开发银行等政策性银行已发行了与之具有相似性质的准主权绿债。例如，2017年，国家开发银行发行了规模为16.7亿美元的绿色债券，成为首只中国准主权国际绿色债券，获气候债券标准认证，用于支持绿色基础设施建设。2018年，农业发展银行发行5亿欧元规模的准主权绿色债券，专门用于支持绿色农业项目发展。

34 中国环境与发展国际合作委员会（2019）. 绿色消费国际研讨会暨中国环境标志25年主题活动在苏州举办. 中国环境报. [http://www.cciced.net/xwzx/ghhdt/201910/t20191025\\_100741.html](http://www.cciced.net/xwzx/ghhdt/201910/t20191025_100741.html)

35 财政部（2022）. 财政部有关负责人就《财政支持做好碳达峰碳中和工作的意见》答记者问. [http://zyhj.mof.gov.cn/zcfb/202205/t20220530\\_3814460.htm](http://zyhj.mof.gov.cn/zcfb/202205/t20220530_3814460.htm)

36 蓝虹（2022）. 发挥国家绿色发展基金作用，助力实现“双碳”目标. 中国环境报. <https://news.ruc.edu.cn/archives/373454>

# 3 中国实施绿色预算可行性基础



从国际经验来看，绿色预算需以成熟的预算制度作为基础。在过去的数十年中，中国的预算体系不断与现代预算制度接轨，从预算编制、预算执行、预算监督和全过程预算绩效管理四个方面进行改革，为实施绿色预算奠定可行性基础。

## （一）预算编制阶段改革

预算编制即确定预算总额，并将一定的预算总额在不同的公共预算部门和项目间科学分配。要实现高效的公共资源配置，须针对预算支出建立经济分类与功能分类并行的分类体系，提升预算的科学性与透明度，并从部门预算改革和中期财政规划改革两方面入手，提高预算编制过程中强化收支管理、统筹不同发展目标与兼顾长短期发展等各项能力。

### 1. 部门预算改革

中国自2000年开始实施由“自上而下”转变为“自下而上”的部门预算改革，目标是实现由政府各部门编制、财政部门审核、经政府同意后报人大审议通过的预算流程，更高效地利用了职能部门与基层单位掌握更多细节信息的优势，便于精细化管理和绩效预算建设，更关注产出与效果。

另一方面，在全面性预算原则要求下，自2001年起，中国在部门预算的基础上还进一步深化和规范了“收支两条线”改革，即国家机关、事业单位、社会团体以及政府授权的其他经济组织，按照国家有关规定依法将各项收入全额上交国库或者财政专户，支出通过编制预算由财政部门统筹安排，并通过国库或者财政专户拨付资金。通过“收支两条线”改革，使预算外等财政资金都纳入预算管理范围之内，各部门不再“自收自支”，有效提高了中央政府实施绿色预算的统筹能力。

### 2. 中期财政规划改革

绿色发展和可持续目标的实现需要长期、短期财政目标相结合，对预算规划、执行与改进提供综合、全面的指引。传统的年度财政预算难以从制度层面保障长期绿色发展规划，面临迫切的改革需求。20世纪80年代开始，发达国家陆续采取了中期财政规划或中期预算，对打破年度预算平衡的壁垒、建立多年度财政收支预算框架提供更好制度保障，有利于将财政资源置于一个更长周期的经济社会发展计划中，有助于满足长期绿色发展目标，更好契合绿色预算需要。

中国近年来大力推动中期财政规划改革。2015年1月，国务院印发《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》，对中国中期财政规划改革提出了总体建设指引，强调应建立三年滚动财政规划，推动跨年度平衡机制建设，具体包含以下四项重点内容：

第一，预测现行政策下的财政收支。根据五年规划纲要、年度经济计划，考虑基期年的经济社会发展情况与国际国内发展环境变化，预测未来三年经济社会发展状况，并以此预测财政收支状况；

第二，分析现行财政收支政策问题。财政收入方面要考虑现行税制对促进资源节约和环境保护、化解过剩产能等方面的作用；财政支出方面要考虑环境等亟需解决的问题在支出预算中的保障情况，已安排的财政资金由于各种原因形成沉淀的情况等。

第三，制定财政收支政策改革方案。在分析预测的基础上，财政部门要与相关部门共同梳理规划，明确政策目标和时间节点，建立预算绩效评价机制，并加大结转结余资金清理力度、建立政府债务风险管理机制。

第四，测算改革后财政收支情况。根据财政收支政策改革方案，对未来三年财政收支情况提前进行测算，并注意长期的综合平衡。<sup>37</sup>

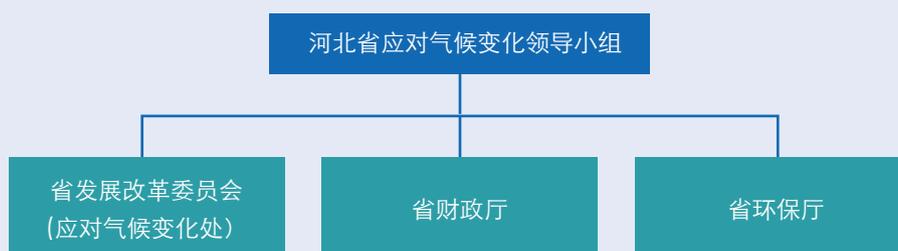
### 专栏 5：河北中期财政规划管理改革与绿色预算改革相关实践<sup>3839</sup>

河北省早在1998年就已提出三年期滚动预算试点的设想，是全国最早探索滚动预算改革的省份。2008年初，河北省政府印发《关于推进省级部门发展性支出三年滚动预算编制工作的实施意见（试行）》，对三年滚动预算编制工作进行了全面部署，要求年度预算与三年滚动预算同步编制，为探索中期财政规划打下良好基础。

此后，河北从2016年开始试编中期财政规划，根据经济运行情况、宏观调控方向，科学预测未来3年财政收入情况，全面梳理分析重大改革和支出政策，统筹编制本级3年滚动财政规划，并与本地经济社会发展规划纲要和国家宏观调控政策相衔接，同时各级各部门研究制定部门规划、行业规划及年度预算编制与中期财政规划相衔接。凡涉及财政政策和资金支持的，要与中期财政规划相衔接。加强预算项目库建设，健全项目申报审核机制，实现预算项目的滚动管理。

河北省通过省级财政政策促进应对气候变化的行动同样起步很早自2008年起成立“河北省应对气候变化领导小组”，省长任组长，省发改委、财政厅与环保厅共同构建宏观协调机制，由工信、水利、农业、住建、气象、国土、科技、统计与教育等各部门共同参与构建管理体制，制定《河北省应对气候变化实施方案》，采取了一系列与应对气候变化相关的政策和措施，为减缓和适应气候变化做出了积极努力。2021年，河北省生态环境厅公布《2020年度省级预算绩效自评报告》，对于应对气候变化、节能环保、污染治理等各绿色发展领域的各项政府收支进行了详细评估与披露，为后续进一步优化各项预算制度奠定良好的信息基础。

图 20 河北省应对气候变化宏观协调机制



河北的实践经验表明，应对气候变化与中期财政规划管理可做到有机结合，使气候相关预算安排与政府中长期政策相衔接，推动应对气候变化的政府决策由年度决策转向中期决策，更具前瞻性和连续性，确保当前政策与财政的长期可持续性相一致。

37 国务院（2015）. 国务院关于实行中期财政规划管理的意见. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content\\_2814785.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2814785.htm)

38 刘尚希，韩凤芹，张绘（2015）. 从政府治理看中中期财政规划——基于河北省的经验与教训. 学术研究. 2015(12).

39 刘尚希等（2017）. 中国气候公共支出分析与评估——基于河北省的研究. 中国财政科学研究院

## (二) 预算执行管理改革

绿色预算的实施要求在各职能部门提供专业知识技术支持并编制完毕各预算类别的前提下，由财政部门统一执行财政收支。在这一点上，中国正持续推进建设统一的国库制度和政府采购制度。

改革前的国库制度是多重账户、分散缴拨的分散收付制度，面临在现金余额、付款和监管方面的集中化改革需求。2000年，财政部设立国库司。2001年国务院发布《财政国库管理制度改革方案》，明确要求建立以国库单一账户体系为政府资金的运作基础，以国库集中收缴和集中支付为政府资金收支运行的基本方式的现代财政国库管理制度。此后，国库管理制度改革及与之配套的国库现金管理制度改革不断深化，并在2021年国务院发布的《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》要求与政府采购制度等其余预算改革事项协同。

## (三) 预算监督改革

绿色预算的有效实施需通过完善的预算监督机制对绿色预算的编制、执行与评价进行有效监督。

2015年实施的新《预算法》对人大部门作为立法机构对预算监督的权力、内容、流程等都做了详细的规定，并首次将“预算公开”从公开主体、范围、时限、内容等诸方面做了全面而详细的规定，便于公众监督。

2022年财政部印发的《财政支持做好碳达峰碳中和工作的意见》指出应加强预算资金绩效评价和日常监管，硬化预算约束，坚持资金投入与政策规划、工作任务相衔接，强化对目标任务完成情况的监督评价。财政部各地监管局要对支持碳达峰碳中和工作的相关资金开展评估评价，及时发现问题，提出改进措施，并监督地方落实整改措施。<sup>40</sup>

### 专栏 6：绿色预算监督改革实践——以北京市为例

北京市在预算编制工作中已明确将绿色纳入考量，并取得一定成效。2023年预算中，北京市在节能环保方面安排支出176.4亿元，大力实施绿色北京战略，推动绿色发展与碳达峰碳中和，进一步改善生态环境质量，包括重点支持绿色低碳循环发展、开展低碳技术攻关和低碳试点、实施市级工业园区绿色低碳循环改造、减少能源消耗和污染排放等；同时，在农林水、交通运输、灾害防治及应急管理等方面加大对绿色发展的支持力度，发挥财政对绿色发展的支持作用。<sup>41</sup>

在此基础上，北京市持续推动整体的预算监督改革，并着力将绿色相关支出纳入预算监督体系中。在预算监督改革方面，北京市认真梳理整合财政支出保障政策，强化支出政策对预算的指导约束，完善支出政策动态调整、退出机制，对支出标准过高、执行效果不佳的政策进行调整或取消，同时建立健全直达资金监控体系，加强与审计等监督部门协同联动，做好直达资金项目储备、分配下达、预算执行、监控预警等“全链条、全过程、全方位”的监督。坚持规范预算公开内容，在全国率先公开项目预算信息的基础上，进一步将资金来源的范围从财政拨款拓展到包括单位自有资金在内的所有资金，增强信息公开的全面性、透明度。此外，北京注重加强内控制度建设，提高基层单位运用现代信息技术手段加强财务管理的能力和水平，强化监督检查结果运用。

在预算监督改革过程中，北京市将绿色因素纳入预算监督，在资金分配、任务落实、成本绩效、预算执行和财务管理基础工作等方面发现了一些与绿色预算有关的不足，不仅有未达预期绿色目标的不足，如疏解腾退空间利用不足、乡村振兴部分任务落实不到位，也有资金利用效率偏低的不足，如部分项目成本控制不到位、资金分配不及时，及绿色资金使用合规性方面的不足、永定河综合治理与生态修复工程项目及资金管理使用不规范等。<sup>42</sup>

北京市通过绿色预算监督行动查找出了绿色相关预算支出的执行过程中存在的各类问题，并着手制定相关应对措施改善发现的问题，为未来改进绿色预算相关项目、更大规模应用绿色预算提供清晰指引方向。

40 财政部(2022).关于印发《财政支持做好碳达峰碳中和工作的意见》的通知. [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-05/31/content\\_5693162.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-05/31/content_5693162.htm)

41 北京市财政局(2023).关于北京市2022年预算执行情况和2023年预算的报告. <https://www.beijing.gov.cn/gongkai/caizheng/czbg/ysbg/202302/W020230201766712335385.pdf>

42 北京市审计局(2021).关于北京市2020年度市级预算执行和其他财政收支的审计工作报告. [http://sjj.beijing.gov.cn/zwxx/sjgg/202108/t20210804\\_2456359.html](http://sjj.beijing.gov.cn/zwxx/sjgg/202108/t20210804_2456359.html)

## (四) 全过程预算绩效管理改革

绿色预算的实施要求建立完备的预算绩效管理机制，以便科学总结当年预算实施产生的社会与环境的影响，为来年预算编制提供参考，提升来年预算实施绩效，保障预算规划与执行长期高效为绿色发展目标服务。

中国自2000年开始推行预算绩效评价试点，此后不断拓展深化，自2016年实现绩效目标全覆盖、全面实行绩效自评，由财政部门进行绩效自评结果抽查，实现了绩效评价的常态化。2018年发布的《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》要求构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，引导和规范第三方机构参与预算绩效管理。中央及地方政府均以此为标准，出台相关政策措施推进该文件的实施。

2022年，财政部印发《财政支持做好碳达峰碳中和工作的意见》，提出严格预算管理，不断提升财政资源配置效率和财政支持碳达峰碳中和资金使用效益，推动预算资金绩效管理在支持做好碳达峰碳中和工作领域全覆盖，健全支持碳达峰碳中和工作的相关资金预算安排与绩效结果挂钩的激励约束机制。<sup>43</sup>相关规定为中国提高财政支持双碳目标实现的绩效管理提供政策依据。

预算绩效改革对评价指标体系建设提出了较高要求，需要全面、有效地收集经济、环境等领域的各项数据，并以先进的信息技术作为支撑。虽然中国预算绩效一体化建设正稳步推进，但仍存在着信息化建设与预算管理结合不紧密的问题。一方面，当前地方政府的信息化建设水平不统一，基础设施与人员配置差异较大，数字化转型程度不尽相同，中央和地方预算系统的贯通与衔接需要更高的信息化水平支撑；另一方面，部门间尚未建立起统一的预算管理规范，部门间业务规范和技术标准存在差异，使用的数据格式也往往不同。因此各部门的预算信息分散存储，信息管理与交易规则仍待完备。

### 专栏 7：绿色相关预算绩效评价指标细化实践——以青岛为例

实行全过程预算绩效管理，需要提高绩效信息质量，实现绩效管理与评价结果与预算安排相结合。在预算编制时编报绩效目标，应建立规范的绩效指标体系，量化的绩效指标不仅包括产出的数量、质量、时效、成本指标，还应包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响等效益指标，并编制气候公共支出政策绩效报告。

2021年8月，财政部发布《中央部门项目支出核心绩效目标和指标设置及取值指引（试行）》，其中与绿色相关的绩效评价指标包括生态环境成本指标和生态效益指标。前者反映实施相关项目对自然生态环境可能造成的负面影响；后者反映相关产出对自然生态环境带来的影响和效果，即对生产、生活条件和环境条件产生的有益影响和有利效果。包括相关产出在当年及以后若干年持续形成的生态效益。

青岛西海岸新区在推动细化绿色预算绩效评价指标体系的实践过程中，参考了大量法律法规、国家发展规划、地方中长期发展规划与年度工作计划及各项经济数据指标等，要求自2022年度起，预算编制全面实行项目库管理一体化系统。在《指引》基础上结合地方实际情况对生态效益指标进行三级目录的细化，以对总体目标进行全面、充分地表述，做到高度关联、突出重点、量化可比、合理可行和便于评价。

43 财政部（2022）. 关于印发《财政支持做好碳达峰碳中和工作的意见》的通知. [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-05/31/content\\_5693162.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-05/31/content_5693162.htm)

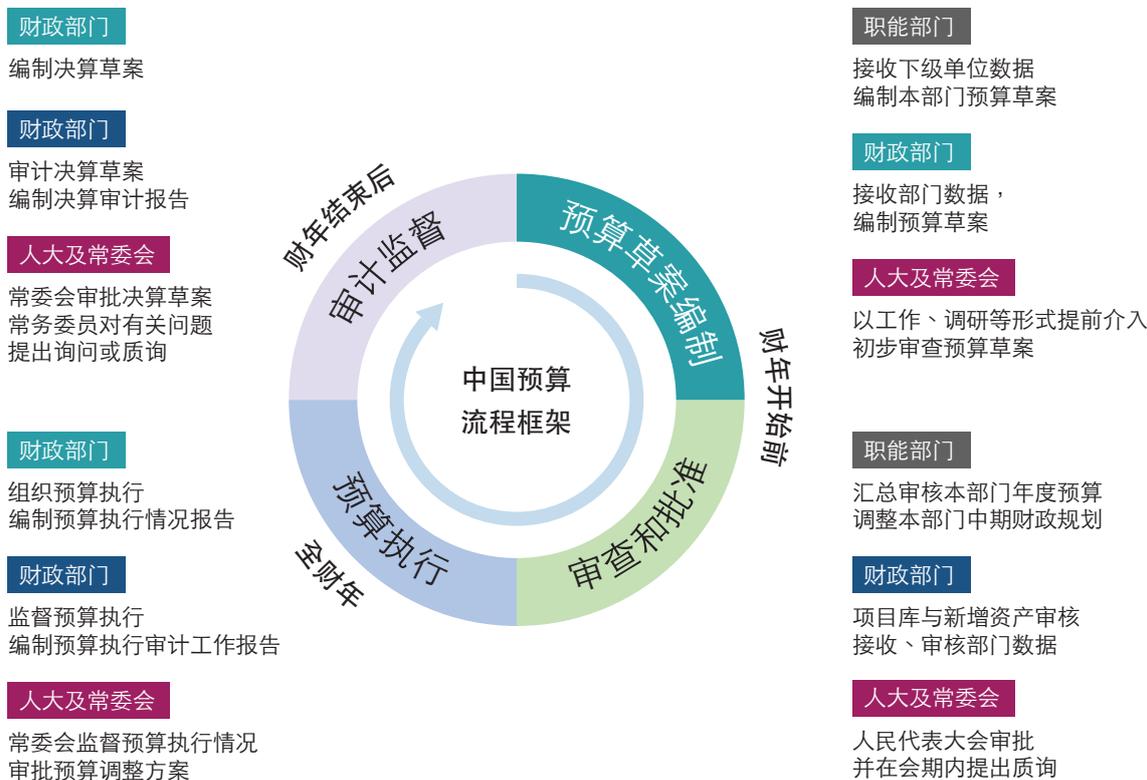
青岛西海岸新区细化后的生态效益指标包括指标本身和量化的指标值，主要反映相关产出对自然生态环境带来的影响和效果，即对生产、生活条件和环境条件产生的有益影响和有利效果，为绿色预算提供评价参考和未来发展方向指引。其详细内容如下图所示：

三级绩效指标	指标值
饮用水源重金属含量下降幅度	≥70%
地表水质量劣V类水体比例	≤5%
城市集中式饮用水水源水质达标率	≥94%
PM2.5年均浓度同比下降	≥0.2%
城市空气质量优良的天数占全年比例	≥75%
重点行业主要污染物排放强度比201X年下降幅度	≥20%
工业固体废物综合利用率	≥65%
重点治理水土流失面积	≥2万平方公里
重大污染事故发生起数	= 0起
项目建成后的节能	≥2000度电/年
万元GDP能耗下降幅度	≥5%



中国当前的政府预算流程主要由财政部门、政府职能部门、审计部门和人民代表大会参与，政府各部门提交部门预算后由财政部门审定编制总预算，并报人民代表大会批复；执行过程由财政部门组织，需要进行预算调整时编制预算调整方案并由人民代表大会审批；审计部门除负责监督预算执行外，也负责审计决算草案、编制决算审计报告，并由人民代表大会审批通过。

图 21 中国预算流程框架



来源：中央财经大学绿色金融国际研究院根据《中华人民共和国预算法》（2019）《中华人民共和国预算法实施条例》（2020）整理

通过税收、转移支付、政府采购等方面的预算管理，中国已进行了一系列具有绿色预算效果的实践，同时过去不断推进的各项预算制度改革也可成为实施绿色预算的必要前置步骤。本节旨在与国际先进经验的比较中分析研究当前中国进一步推进绿色预算建设过程中所欠缺、需加强的内容。

## （一）贴标量化类绿色预算比较分析

以意大利等国为代表的绿色预算贴标量化模式的特征是根据一定筛选标准采用贴标方式估算预算项目中绿色的数额与比例，从而为国家预算整体绿色程度提供较为直观清晰的量化参考。贴标量化模式的绿色预算过程附加于原有预算流程基础之上，是在预算草案编制、审批、审计相对独立的一项预算程序。

若以贴标量化模式为参照，中国当前缺少贴标量化所需的绿色预算方法学和相应流程所需法律政策依据。在原本的预算流程之外，意大利的绿色预算实践过程中主要围绕《绿色支出使用细则》《绿色预算文档》两份核心产出制定了一整套从目标、判定标准至方法学、执行步骤的完整流程设计。

表 4 意大利与中国绿色预算关键内容对比

	意大利	中国
目标指引	《欧洲绿色协定》等协定与目标	生态文明建设战略，双碳目标等
法律依据	《会计和公共财政法案196/2009》	《预算法》《环保法》等
方法学	意大利政府提供所有预算项目“绿色”程度的贴标计算方法以及给职能部门的实操指引	尚未有政府提供的贴标方法学，有关实践主要为学术研究
判定标准	CEPA-CReMA分类法	《绿色产业目录》等
执行流程	意大利经济财政部审阅整理，并在职能部门帮助下完成绿色贴标量化 根据计算公式相乘加总，得到绿色预算总支出与各细分类别支出 经济财政部根据开支方案和条目，并参考关于上一年度的《绿色支出使用细则》，估算预算年的环境支出 立法与审计部门等持续监督	分散于各预算环节中
绿色预算核心产出	作为预算执行报告一部分的《绿色支出使用细则》 作为预算草案附录的《绿色预算文档》	无单独整合披露

在顶层设计层面，中国已将与发展绿色高度相关的“生态文明”战略写入宪法，并在多个国际国内重要场合声明“3060目标”等绿色发展有关目标，为中国发展绿色预算奠定良好基础，与以意大利为代表的贴标量化模式相比，中国主要在法律依据、方法学、判定标准、执行流程及产出内容方面有进一步改进空间。

法律依据方面，中国已通过《预算法》规定了“环境保护支出”是一般公共预算支出功能分类中的重要类别，通过《环保法》规定了“各级人民政府应当加大保护和改善环境、防治污染和其他公害的财政投入，提高财政资金的使用效益”，并通过其它一系列法律、条例等为绿色预算提供了基本法律依据，但当前尚未有清晰、细化的法律条款公布。相较而言，意大利通过法律《会计和公共财政法案196/2009》要求职能部委和机构应根据财政部规定的会计和报告规则向财政部提交信息，并将绿色预算报告（eco-report）作为预算执行报表的附件进行公布，从而为绿色预算提供更为具体、明确的法律支撑。

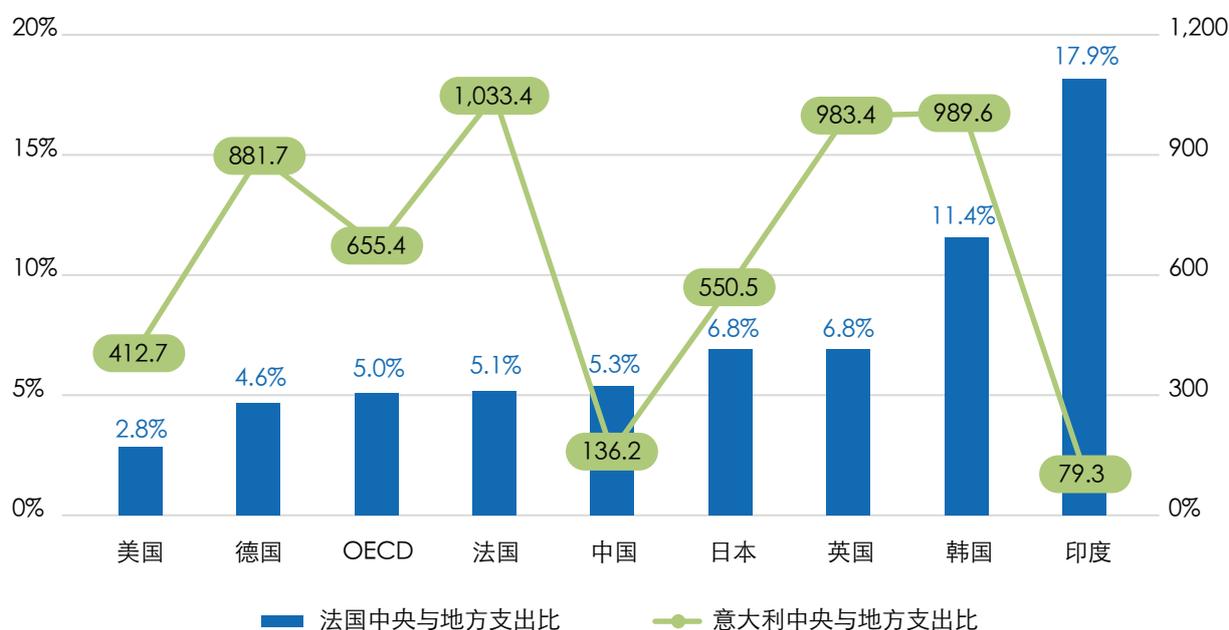
在判定标准方面，意大利采用二重判定标准体系，第一为根据基于联合国提出的CEPA-CReMA分类法并进行一定调整的判定标准判断是否包含环境相关支出，并进行细分，第二为区分纯环境支出和相关科研支出。中国当前应用较为广泛的《绿色产业指导目录》《绿色债券支持项目目录》等判定标准主要面向绿色金融等商业领域，为便利企业与投资者而应用，作为经济分类目录的参考性与权威性有所不足，且与通行的国民经济行业分类目录差异较大，未来仍需要财政部门主导制定与绿色预算实际情况相符合的判定与报告标准。

在执行方面，意大利已经建立了较为完善的执行流程，覆盖预算草案编制、审查与批准、预算执行和审计监督全流程，在对当年的预算的绿色部分进行贴标量化计算以外，还作为下一年绿色预算的参考，并由立法部门对其单独审批。与之相比，中国虽然在对一些专项转移支付等绿色财政支出方面采取了类似的管理措施，但缺乏通过贴标方式量化计算的实践经验。

在产出方面，意大利通过《绿色支出使用细则》和《绿色预算文档》对预算中的所有绿色相关数据进行全面且清晰的披露，补充预算草案与预算执行报告中有关绿色方面的信息缺失。与之相比，中国当前尚未有成体系的单独整合绿色预算披露，各地先行探索的绿色预算相关实践在信息披露方面差异较大，没有标准化、可比的信息披露，加大了绿色预算推广、扩大应用范围的难度。

从当前实践结果来看，各国所应用的贴标量化方法学及统计口径均存在较大差异，仅税收这一各国共通点较多的领域有部分研究可供参考。从OECD的可比统计口径而言，中国绿色税收在税收总额中的占比与发达国家接近，而人均绿色税负显著偏低。<sup>44</sup>值得注意的是，中国绿色税收中尚未包括对碳排放、生物多样性资源、海洋资源等方面的征税，且多间接包含在各常规税种中，难以统筹规划对绿色发展的影响，有一定改进空间。

图 22 国际绿色税收比较（以2019年为例）



数据来源：OECD，2023

## （二）绩效追踪类绿色预算比较分析

以瑞典等国为代表的绿色预算绩效追踪模式的特征是在贯穿整个预算周期的流程中纳入绿色考量，以法律及政策中的有关条款为依据，持续追踪环境和气候目标进展及其与预算项目的协同性。绩效追踪模式的绿色预算过程融入了原有预算流程之中，是对原有预算制度在绿色领域的完善，而非与原本的预算制度相分离。

44 OECD (n.d.). Environmental taxation. <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/environmentaltaxation.htm>

表 5 瑞典与中国绿色预算关键内容对比

	瑞典	中国
目标指引	“环境当代目标”与2045碳中和目标等	生态文明建设战略等
法律依据	《预算法》《气候法》等	《预算法》《环保法》等
方法学	根据法律要求将环境因素纳入预算全流程，而不另设贴标量化等步骤，财政部主导、环境部协调、其他职能部门紧密参与	全过程预算绩效管理改革正逐步推进，绩效评价指标体系及其操作方法学初步建立，但尚未针对绿色预算明确、细化、落地
判定标准	以16个环境质量目标为主的环境和气候绩效指标体系	《绿色产业目录》等
执行流程	财政部与职能部门商议预算提案 职能部门标记对环境有影响的预算提案 环境部协调辅助各部门完成具体项目的前期环境影响评估工作 议会根据预算草案，包括前期环境影响评估报告，讨论、投票并批准预算案 瑞典政府特设的气候政策委员会每年为预算法案是否对实现瑞典的气候和环境目标有助益提供独立评估 立法与审计部门等持续监督	在部门预算改革、中期财政规划改革、预算执行管理改革、预算绩效管理改革及监督改革等过程中均涉及一部分绿色相关内容，财政部门、生态环境部门、审计部门、人大部门等均参与其中，但绿色预算相关措施分散于各预算环节中，尚未统一、明确
绿色预算核心产出	财政部发布年度执行情况报告，包括环境部帮助协调的年度环境和气候综合评估报告，披露财税支出在16个环境和气候目标方面的绩效情况	无单独整合披露

瑞典的绩效追踪模式绿色预算最主要的特点是重视法律的作用，通过国家层面立法规定了绿色预算中的关键步骤、参与主体及核心产出。瑞典《预算法》要求瑞典政府披露绿色目标导向的预算执行绩效情况，《气候法》则要求将气候目标纳入预算编制和决算监督的框架和流程中，并在预算案中随附一份气候报告。二者从不同角度保障了瑞典绿色预算的法律基础。中国《预算法》与《环保法》虽然明确政府应当通过预算实现环境保护功能，支持环境保护工作，但尚未如瑞典一般明确对预算编制、审批、执行、监督、报告与信息披露等各项环节中纳入绿色目标与评价体系做出明确规定。

与意大利应用CEPA-CReMA分类法进行精确量化计算的贴标量化模式不同，瑞典绿色预算并非一项独立程序，也并非偏重量化的精确程度，而主要在法律规定的基础上，在预算全流程中持续衡量财政各支出项目是否与以16个环境质量目标为主的环境和气候指标体系一致，不仅重视环保部门在其中的专业作用，也明确了财政部门的主导地位，并要求议会在批准预算案的过程中须将环境影响纳入考量，并在后续流程中与审计部门共同持续监督。此外，瑞典政府特设气候政策委员会每年独立评估预算法案的气候和环境影响，对绿色预算实施效果提高保障力度。

与瑞典相比，中国当前的类似实践一方面虽然在预算绩效管理与监督改革中体现在部分绩效目标设置的指引中，但中央层面尚未明确步骤与方法学，同时其细化更有赖于地方政府行动，各地指标设置、评估流程、信息披露均未实现标准化；另一方面，具体、明确的专项措施主要集中在专项转移支付等与环境保护密切相关的支出领域，如2015年财政部出台了《中央对地方专项转移支付绩效管理暂行办法》（财预〔2015〕163号），要求专项转移支付有明确的绩效目标、资金需求、资金用途、主管部门和职责分工，批准设立后，财政部应当制定或者会同中央主管部门制定资金管理办法，做到每一个专项转移支付对应一个资金管理办法。在后续过程中，财政部每年编制年度预算前应会同中央主管部

门对专项转移支付项目进行评估，并建立相应调整与退出机制。<sup>45</sup>2020年国务院办公厅发布《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》（国办发〔2020〕13号），提出各级政府要始终坚持把生态环境作为财政支出的重点领域，根据改革方案确定的中央与地方财政事权和支出责任划分，按规定做好预算安排，切实履行支出责任，要调整优化资金使用方向，提高资金使用绩效。<sup>46</sup>这一系列举措有效加强了对投向环境保护等绿色领域的专项转移支付的管理能力，已形成较为科学完善的机制，但尚未在全部预算支出项目中施行。

总体而言，中国当前绿色预算实践还处在早期发展阶段，主要由中央各部门在组织预算绩效自评时为推动加强和改进绩效自评工作提供生态效益指标评价指引，供各单位在预算绩效管理工作中参考试行，同时在设立时即明确生态环保目的的专项转移支付资金中建立了较为完善的预算管理机制，但尚未在全预算范围内形成明确、统一的绿色评价指标体系和系统的绿色预算管理机制，且中央各部门单位之间、中央与地方之间的职能分配与责任划分尚不清晰，未来存在发展、改进空间。

---

45 财政部（2015）.中央对地方专项转移支付管理办法. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content\\_5061693.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5061693.htm)

46 国务院办公厅（2020）. 国务院办公厅关于印发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的通知. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-06/12/content\\_5519063.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-06/12/content_5519063.htm)



# 5 政策建议

综上，针对绿色发展、应对气候变化等目标，国际上已出现两种较为典型的绿色预算模式。这两种模式各具特色，各有利弊。鉴于中国在现代预算制度改革方面取得的成果以及现存财政政策中已有的绿色元素，本文认为，绿色预算的实施在中国具备可行性，可通过以下措施进一步探索符合中国国情的绿色预算制度。

## （一）确立绿色预算目标

从国际实践经验来看，虽然绿色预算总体上目的是为绿色发展服务，但由于各国的发展目标并不相同，绿色预算的定位及试图通过绿色预算解决的问题也存在差异。中国在绿色预算各项工作开展之前，应首先结合国家经济发展目标、财政整体目标及生态文明建设、“双碳”目标等，确定绿色预算在财政体系中的定位，及通过绿色预算影响的财政政策布局等。

## （二）确定绿色预算覆盖范围、预算程序和预算工具

覆盖范围的确定是开展绿色预算的基础。各国实践中，对绿色预算覆盖范围并不相同，部分国家的绿色预算仅覆盖对绿色发展有益的部分，如意大利、瑞典，同时各国绿色预算所覆盖的具体项目根据其选用的标准也不尽相同；部分国家的绿色预算还覆盖对绿色发展有害的部分，同时建立正面与负面清单，如法国。中国在实践中，应在充分评估自身整体经济发展阶段、绿色发展实践基础及平衡不同财政任务后确定合理的绿色预算覆盖范围。

## （三）统筹收入与支出，完善全流程预算管理

整体上，中国应将预算收入与预算支出两方面都纳入考虑，并适用于年度财政预算和多年期财政预算框架等不同时间范围。

在流程上，应完整覆盖事前、事中与事后三个阶段，融入现有预算立项、审议、通过、评估、改进等一系列预算程序中，与现行预算制度及其它绿色财政政策协调一致。其中，事前分析包括在整体绿色发展目标框架下制定绿色预算总体目标，政策影响、环境影响、实施效率、实施风险等，对绿色预算实施的效果做出预判，并发布绿色预算编制说明；事中执行涉及主导预算编制的财政部、参与预算编制的各职能部门、提供绿色专业知识的环境部门以及立法与审计等监管机构等，对绿色预算实施情况进行跟踪以充分收集信息；事后评估包括对绿色预算实际实施情况的评估，作为绿色预算不断完善的基础，同时做好定期绿色预算报告等信息披露工作，促进绿色预算制度不断完善。

## （四）强化财政职能，推进部门协调

中国在财政制度改革过程中，通过分税制改革统一了中国纵向财政关系，但横向财政关系相对受忽视，导致部门间协调程度不足，资源统筹有待增强，如中国除财政部门通过政府预算调控经济运行以外，发展改革部门通过经济、社会与产业发展规划及重点项目审批等指导经济整体发展方向，并调控关键要素和产品的价格，而生态环保与气候领域还包括生态环境部、自然资源部、国家能源局等职能各异的部门。整体上，中国财政职能仍受限，不利于绿色预算这一需要发挥各部门专业性的特殊政策实施。中国应持续强化财政职能，建立更完善的部门协调机制，打好绿色预算在设计、执行、评估、监管等过程中的制度基础。

## （五）继续推动中期财政规划改革，提高财政平衡长、短期发展目标的能力

绿色预算的实施需要财政系统具备污染治理等短期应对能力，也需要考虑应对气候变化等长期发展目标，而中国在中期财政规划改革领域取得了一定成就，但仍然缺乏制度化的财政长期可持续管理框架与跨期规划等，需要继续推动中期财政规划改革，建立多年期财政预算框架，将财政资源置于一个更长周期的经济社会发展计划中，为绿色预算提供良好实施基础。

## （六）持续深化改革，为绿色预算创造更为有利的制度环境

在绿色预算实施时，一方面应充分调动现有资源，在已有政策基础中选择合适的政策组合，如中国2015年实施新修订的《预算法》后，法律要求各级政府和各部门在预算支出编制过程中要功能分类与经济分类<sup>47</sup>并重。在解决具体绿色发展问题时，也可适当在预算编制过程中向功能分类倾斜。另一方面应着力改进预算执行、信息披露、监管等各项环节中仍存在的问题，提高预算整体执行效率、促进信息更及时披露并提高披露质量，并完善监管机制，搭建有助于绿色预算实施的财政制度框架，促使绿色预算在规划、编制与实施过程中更顺畅、面临的阻力更小。

## （七）完善绿色预算相关法律与方法学基础

明确的法律依据是绿色预算良好运行并取得预期成果的基本保障。当前中国《预算法》《环保法》中虽然已有相关规定，但尚不足以成为绿色预算所需的明确法律依据。建议中国在绿色预算设计与实施过程当中借鉴瑞典的实践经验，以法律形式确定与绿色预算相适应的目标，并规定绿色预算相关的绩效目标执行情况披露、将绿色目标纳入预算编制与监督的流程中、在预算案基础上新增绿色预算报告等各项事宜，从而不仅在预算案中充分体现绿色预算内容，也为追踪、评估预算在实现绿色发展目标方面的作用建立法律约束。有关高级别的、原则性的规定可由《预算法》《环保法》等法律确定，针对绿色预算有关细则可考虑通过条例与部门规章等形式予以规范。

在绿色预算方法学方面，中国绿色预算实践还处在早期发展阶段，尚未有系统性、成文的绿色预算方法学出现，而主要由中央各部门在组织预算绩效自评时提供生态效益指标评价指引，在专项转移支付资金等少数项目外应用程度不足。建议中国未来在绿色预算设计过程中着重弥补绿色预算方法学的不足，对绿色预算编制、执行与监督等全过程中的责任主体，及参与的财政部门与其它职能部门的工作内容等作出全面规定，推动在全预算范围内形成明确、系统的绿色预算管理机制，促进绿色预算工作推进时中央各部门之间、中央与地方之间得到充分协调。

## （八）在实践中完善绿色预算标准

目前，中国尚未有绿色预算标准出台，国内发展较为成熟的绿色标准主要是《绿色产业指导目录（2019年版）》和《绿色债券支持项目目录（2021年版）》，分别适用于绿色产业项目和绿色债券金融市场的有关识别与判定工作，对绿色预算也有重要借鉴意义，有助于解决绿色预算在具体实践操作过程中所遇到的困难。中国可考虑以试点推进的方式，参考已有的两份目录，由财政部门主导建立绿色预算标准，可考虑从应对气候变化等绿色领域的一部分开始逐步拓展，并在可能的情况下借鉴《产业目录》《绿债目录》保持一级目录一致的衔接方式，提高绿色预算与绿色金融的可比性，扩大绿色预算信息披露结果的应用范围。在试点过程中，建议财政部门与职能部门加强协调，不断收集数据并促进数据共享，从而对绿色预算标准的内容、判定流程及绿色预算考核等方面做出改进，得到有推广价值的实践经验后进一步向全国推广。

47 支出功能分类反映政府各项职能活动，即政府将钱用于社保、教育、环保等不同支出目的；支出经济分类反映财政支出的方式，即用于人员工资、办公设备、房屋建筑物购建、经济补偿等用途。

## 附录1. CEPA-CReMA分类法

环境保护活动和支出分类 (CEPA)	
CEPA1. 保护环境空气和气候	CEPA1.1. 通过过程改造防止污染 CEPA1.2. 废气和通风空气的处理 CEPA1.3. 监视和测量及类似 CEPA1.4. 其他活动
CEPA2. 废水管理	CEPA 2.1. 通过工艺改进防止污染 CEPA 2.2. 污水管网 CEPA 2.3. 废水处理 CEPA 2.4. 冷却水处理 CEPA 2.5. 监视和测量及类似 CEPA 2.6. 其他活动
CEPA3. 废物管理	CEPA 3.1. 通过工艺改进防止污染 CEPA 3.2. 收集和运输 CEPA 3.3. 危险废物的处理和处置 CEPA 3.4. 无害废物的处理和处置 CEPA 3.5. 监视和测量及类似 CEPA 3.6. 其他活动
CEPA4. 土壤和水的保护和修复	CEPA 4.1. 防止污染物渗透 CEPA 4.2. 清理土壤和水体 CEPA 4.3. 防止水土流失和其他退化 CEPA 4.4. 土壤和地下水盐分的预防和修复 CEPA 4.5. 监视和测量及类似 CEPA 4.6. 其他活动
CEPA5. 噪音和振动消除	CEPA 5.1. 从源头进行预防性过程中的修改 CEPA 5.2. 防噪声/防振设施施工 CEPA 5.3. 监视和测量及类似 CEPA 5.4. 其他活动
CEPA6. 保护生物多样性和景观	CEPA 6.1. 物种及其栖息地的保护和恢复 CEPA 6.2. 保护自然和半自然景观 CEPA 6.3. 监视和测量及类似 CEPA 6.4. 其他活动
CEPA7. 粒子辐射防护 (外部安全除外)	CEPA 7.1. 环境介质保护 CEPA 7.2. 高放废物的运输和处理 CEPA 7.3. 监视和测量及类似 CEPA 7.4. 其他活动
CEPA8. 研究与开发	
CEPA9. 其他环境保护活动	CEPA 9.1. 一般环境行政、管理和法规 CEPA 9.2. 教育、培训和信息 CEPA 9.3. 其他未分类的活动

资源管理活动分类 (CReMA)	
CReMA 10. 水资源管理	
CReMA 11. 森林资源管理	CReMA 11A. 林区的可持续管理 CReMA 11B. 最大限度地减少木材资源的摄入量
CReMA 12. 野生动植物种群管理	
CReMA 13. 能源管理	CReMA 13A. 可再生能源生产 CReMA 13B. 热/节能与管理 CReMA 13C. 尽量减少对化石能源资源作为原料的摄入
CReMA 14. 矿产管理	
CReMA 15. 资源管理研究和开发活动	
CReMA 16. 其他资源管理活动	