

环境政策创新:论在中国开征环境税收¹⁾

张世秋 贺翔燕 曹 静

(北京大学环境科学中心,北京,100871)

摘 要 在中国经济转型以及经济全球化的社会经济背景下,分析了在中国实施环境税收制度的必要性与可能性。从制度分析的角度剖析了环境税收制度相比于命令-控制型政策、排污收费制度和排污许可证制度的优势,从而从理论与实践两方面探讨了在中国进行环境政策创新,开征环境税收的重要意义,认为在短期内,排污权交易政策的制度条件尚不成熟,环境政策体系应该采取税费并存逐步过渡到以环境税收为主的方式。

关键词 环境政策;环境税收;命令-控制型手段;排污收费;排污权交易

中图分类号 X 196

0 引 言

随着中国市场经济的转型、经济全球化的趋势以及中国加入 WTO 的进程,中国正处于急速的制度变迁时代,市场力量已经在社会经济生活中发挥越来越重要的作用,而与此同时,同市场经济相适应的各种制度安排包括政策尚未完全建立起来。特别是,伴随经济的快速发展,中国面临日益严峻的环境问题和资源压力。环境与发展关系的有效处理,是 21 世纪中国社会能否可持续发展的重要课题。环境经济学家通过论证和分析,认为发展的不可持续性同制度失灵有关,也就是说,能否实现可持续发展,在很大程度上同经济过程中的决策机制、以及经济过程中的各种社会和政治力量的运作,特别是所制定的政策密切相关。中国目前以及未来的社会经济背景条件的变化,要求公共政策包括环境管理政策必须适应市场经济的要求,改变目前以命令-控制型(或者说,政府直控型)政策为主的政策体系,使中国的环境政策体系充分体现经济刺激手段与命令-控制型政策相互补充、相互完善的特征。因此,采用具有行为激励功能和资金配置功能的经济政策,是中国环境管理体系特别是环境政策创新的必然要求。而环境税收政策则是中国环境政策创新和建立综合决策机制的最重要的突破口。

1 环境税收的理论研究与实践是环境政策创新的要求

目前环境税收的理论研究和实际操作都主要集中在发达国家(尤其是 OECD 国家)。这些国家的市场经济非常完善,市场价格是引导生产和消费的主要经济信号,环境税收在一定程度上发挥了预期的作用。因此,这些研究和实践对发展中国家的环境税收研究和实践具有相当

1) 国家自然科学基金资助项目(79700003)

收稿日期:2000-06-29;修回日期:2000-09-14

大的借鉴意义,然而,发展中国家的环境税收研究必须针对发展中国家的具体情况。例如,发达国家对环境税收的“双重收益”的研究,主要侧重于在“收入中性”原则下,用环境税收代替直接税,焦点是代替对劳动要素的征税,以鼓励社会就业率的提高。事实上,发展中国家的税制结构中,间接税(流转税和商品税)占主要地位。大量潜在失业和非自愿失业并非高工资税所致,用环境税收代替劳动要素税的策略未必能够在发展中国家产生经济收益。同时,由于发展中国家普遍存在着严重的财政赤字现象,把环境税收作为一项新增的政府收入来源比“中性”原则更具吸引力。因此,在市场经济尚不完善的条件下进行环境税收的理论研究和实践,对于国际环境税收领域的研究可以说是一项新贡献。

过去20多年中,中国颁发了数目众多的环境保护法规和行政规章,并已经建立了较为完备的环境管理体系。然而,中国的环境质量状况仍然不断恶化。这种状况一方面反映了快速的经济和人口增长对环境资源的压力,另一方面也反映出有政策手段不能满足环境管理的要求。政策手段的低效率,除了政策设计本身的缺陷之外,还归因于近些年来政策作用环境、政策对象和政策作用范围的改变,这种变化本身也对环境政策创新提出了必然要求。

(1) 政策作用环境的变迁。目前实施的大部分环境政策出台于计划经济和政企职能不分的年代,随着中国政治、经济体制的改革,政府对经济的管理方式发生了根本变化,政府对企业具体运作的干涉越来越少。建立在原先计划经济下的环境管理政策手段,不能适应新形势的需要,其作用力度自然不尽人意。

(2) 政策作用对象的变化。经过现代企业制度的改革,国有企业成为自主经营、自负盈亏的经济主体,它们必须按照市场规律运作,这意味着环境经济手段将会具有较强的刺激作用。另一方面,地域分散、组织形式不规范、技术水平落后、污染强度大的乡镇企业的蓬勃发展,使得环境管理难度增大。这些乡镇企业完全是市场经济的产物,对价格信号十分敏感,运用环境经济手段(尤其是环境税收)规范其环境行为比行政命令手段有效得多。

(3) 政策作用范围的改变。环境问题的范围由工业污染扩大到生态建设和资源保护问题。就污染而言,面源(生活污染源和农业污染源)同点源(主要是工业污染源)一样不容忽视。消费引起的资源耗竭和污染也日益突出。这些问题的解决都需要采取有效、灵活的政策手段。而环境税收是改变个体的、分散的生产者和消费者经济行为的有效手段。

(4) 调整税收结构、促进资源有效使用的要求。目前中国的税收结构中,存在着轻征资源税的问题。由于市场价格仍然存在一定程度扭曲现象,为了对高利高税的产品和行业进行控制,税收收入以流转税为主。对资源税的忽视,导致初级产品生产部门采取粗放式经营方式和资源浪费性的使用。环境税收的引入将会扭转这一局面,促进资源配置效率的提高。

(5) 环保投资资金紧缺,强调了运用环境税收筹集资金的必要性。环境经济手段的资金配置功能主要包括资金聚敛、资金再分配和资金使用三个方面^[1]。与其他环境经济手段相比,环境税收聚敛资金的作用最为明显。在我国急需增加环境保护投资而整个财政收入短缺的情况下,环境税收的筹集资金功能必然能够在近期内发挥积极作用。

因此,在中国进行环境税收可行性的研究,并且在实践中将环境税作为一个新税种引入现行税收体系和环境管理体系,对中国而言,具有重要的实践意义。环境税收的研究和实践,不仅可以为政府调节个人的经济行为、促进资源在当代人和代际之间的有效配置提供新的经济杠杆,也可以成为保证政府实现其各种职能的一项收入来源。另外,环境税收所具有的费用有

效性特征,将会极大地节约环境资源的管理成本^[2]。

2 在中国实施环境税收的条件已经基本具备

环境税收作为一种具有较高费用有效性的环境经济政策手段,越来越受到各国政府的关注,这反映了实施环境税的制度环境已经基本具备。同时,随着中国经济制度的转型与社会经济的发展,与税收政策相关的法律基础、经济、社会条件的成熟,为环境税收政策的实施提供了必要的条件。

(1) 必要的社会经济环境。完备的市场体系是环境税能够有效发挥作用的先决条件。中国向市场经济的逐步过渡、产品价格放开和企业经营机制的改革,使得价格信号对自主经营、自负盈亏的企业具有越来越充分的刺激作用。在不断完善的市场经济体系中,环境税收手段的行为激励作用就有可能发挥作用。

(2) 必要的法律体系保障。从建国到现在,中国已经建立起了较为完备的法律体系。环境保护法体系立法和执法的机构和程序也都相当健全。在此基础上,协调相关法律条款和规定,增添有关环境税收立法的条款,是极为可能的。

(3) 公共财政功能基本健全。目前,中国政府的公共财政基本实现了资金的配置、分配和稳定的功能。税收作为主要的财政工具,宏观调控作用在不断增强。政府通过调整税率,改变公共支出和税种的组成,已经能够影响物价水平、就业水平和经济增长。在这种前提下,环境税收有可能影响并改变不同环境影响的生产活动的产出水平。

(4) 环境税的社会可接受性提高。随着生活质量的提高,人们对环境质量的要求越来越高,希望并支持政府采取强有力的政策措施改善环境。同时,税收体系的不断完善,所得税等与普通民众密切联系的税收在税收结构中比例的不断增大,使得税收逐渐深入到普通民众的生活中,并逐步被普通百姓接受。环境意识和税收意识的不断提高,为环境税收的成功实施并发挥刺激作用提供了必要的社会条件。但是,由于环境服务所具有的公共物品特征以及税收所具有的收入再分配功能,在环境税的设计和实施过程中,必须对环境税的社会公平性问题进行深入研究,以提高其社会可接受程度。

(5) 必要的机构设置。环境税收的实施需要税务部门和环境管理部门的协同努力。过去 20 多年中,环境管理部门在制定和执行现有的环境经济政策方面,已经获得了丰富的经验,可为环境税收政策的制定和实施所借鉴。同时,现有税务部门较为完善的机构设置和强大功能,将保证环境税收的征收能够顺利执行。

3 与其他环境政策手段的对比分析

与命令控制手段及其他环境经济手段(排污收费制度和排污权交易制度)相比,环境税收有其独特的比较优势,当然环境税收也存在一些自身的内在缺陷,无法单独解决所有环境问题。

3.1 环境税收与命令-控制型手段

与命令控制手段相比,环境税收手段在以下几个方面体现出它的优越性:

(1) 能够以费用-有效的方式实现特定的环境目标。如图 1 所示,假设有两个边际削减成本不同的企业 M 和 N,排放等量的污染物。如果政府的环境目标是削减目前排放量的 50%,

在命令-控制型政策下,政府会要求每一个企业分别削减 50% (C 点),企业削减污染的总费用为三角形 OAC 和三角形 OHC 面积之和。但如果政府课征税率为 T 的污染税,也能够实现削减 50% 总排放量的目标,而企业 M 和 N 根据其边际削减成本和税率水平,将分别削减 OE , OD 的污染,两个企业污染削减的总费用为三角形 OGE 和三角形 OBD 面积之和。图 1 表明实施税收方式比“一刀切”的命令控制方式可节约的成本为三角形 AGH 的面积。

(2) 减少管理者需要的信息量。同命令-控制型手段相比,环境税收手段要求的信息量相对少得多,政府设定环境目标之后,只要能够得到社会边际成本曲线,或者社会平均削减成本,就可以制定税率。

(3) 政策对象具有更大的选择灵活性。命令-控制型手段做出的具体规定,限制了企业自主选择适合于自身条件的生产技术和生产方式的可能性,也限制了企业采取最为费用有效的方式实现环境目标的可能性。而环境税收则不然,企业将根据自身的污染削减成本以及税率水平自行决定削减污染还是交税、以及采取何种方式削减污染。

(4) 环境税收的动态刺激作用,可以促进工艺流程的改进和技术革新。在实行统一的环境标准等命令-控制型政策时,只要排污不超标,厂商就可以不用缴纳罚款,因而缺乏不断寻求低成本的污染治理技术的积极性。而实施环境税政策时,每一次的技术创新都意味着更少地缴纳环境税,因此环境税的动态持续刺激是企业技术创新的内在动力。

(5) 环境税收可以降低管理成本。当存在众多政策对象的情况下,命令-控制型手段要求环境管理部门对各污染源进行经常性监测和监督检查,执行成本非常高昂。而环境税收的征收主要依托于现有的税务部门,而且还可以根据企业的其他生产特征数据进行估算,降低了监测成本。

(6) 环境税收具有资金配置功能,是政府扩大财政收入、聚敛资金的渠道。而命令控制手段完全不具备此项功能。

(7) 环境税收可以通过提供价格信号,提高公众意识,引导消费选择,并最终影响生产者的环境行为。命令-控制手段主要集中在对生产者和生产过程的控制管理,对消费者的影响几乎是微乎其微。

与命令控制手段比较,环境税收也有其内在缺陷。首先,在市场体系不健全时,环境税收无法有效地发挥作用。其次,环境税收方式的行为激励作用依赖于税收对象的反应,在边际削减成本与税率较接近的区域内,纳税主体的反应的不确定性,决定了实现定量环境目标的不确定性。第三,经济活动主体对税收的反应和反馈需要一个过程,税收手段的行为激励作用往往要通过一段时期才能显露出来。最后,在政治方面,税收问题在任何一个国家都是政治敏感的问题。因此,环境税收只有和命令-控制型手段结合起来,才能取得最好的管理效果。

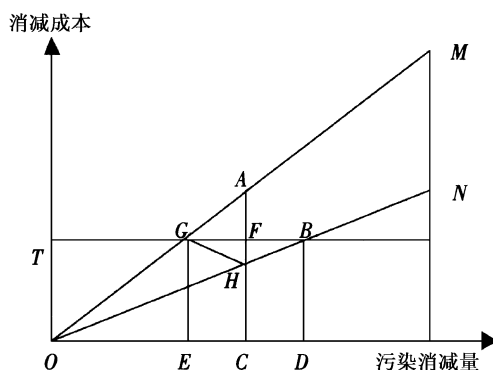


图1 税收方式和等比例消减方式的费用分析

Fig. 1 Cost comparison for taxation and uniform reduction

3.2 环境税收和与排污收费制度

20 多年来,排污收费制度作为中国环境管理中最具有经济特色的手段,取得了一定的环境效益、经济效益和社会效益。对促进老污染源治理,控制新污染排污,为防止污染提供专项基金以及促进环境保护事业的发展等方面起到了积极作用^[3],但由于排污收费制度政策设计本身存在的一些问题,以及制度安排上的一些弊端,导致政策执行过程和执行结果与设计初衷错位。

税收和收费作为一种分配形式,具有一定的共性:收税和收费的主体都是政府及其授权单位、都以行政权力为依托参与国民收入分配^[4]。然而,在中国的具体财政制度环境中,税收和收费在性质上存在相当大的差别,决定了税收比收费具有更强的规范性和普遍性。

环境税收和排污收费的区别,主要体现在以下几个方面:

(1) 本质属性不同。环境税属于国家利用政治权力对社会剩余产品或价值进行分配的一种形式。而排污费的本质属性是国家规定污染者承担环境影响的经济责任以补偿部分环境损失。

(2) 强制性不同。环境税收以法律的形式确定,具有很强的法律强制性。排污费尽管也需要有法律依据,但收费主要凭借行政力量,强制性不如税收。

(3) 无偿/有偿性。纳税人缴税是一种价值的单方面支付,不会因此获得任何直接补偿。而交费则与从政府获得服务之间建立了一种直接联系,付费者是服务的直接受益者^[4]。我国排污收费制度中规定,通过拨、贷款的形式,企业可以获得不高于 80% 排污费的资金,相当于一种变相的直接受益与付费关系^[5]。而环境税收对纳税人无直接返还性,税金的国家所有性质上不容置疑。

(4) 征管部门、征管方式和使用方式不同。环境税的征收由国家税收专门机构——税务部门和委托海关执行,税金进入政府一般财政预算,在全国范围内统一使用,中央财政参与资金分配。而排污费由地方环保局征收,在规定时间内解缴到同级财政,不参与体制分成,直接转为专项基金管理^[6]。

(5) 资金配置的整体有效性不同。环境税作为预算内资金进入一般财政预算,中央财政有权参与资金分配,有利于资金在部门、地区之间进行协调,特别是有利于提高政府调控具有“外溢性”特征的公共物品的供给能力。排污费属预算外资金,具有自主性、专用性和分散性的特点,只能用于末端污染治理,造成资金分散使用和对企业的“硬性”预算约束。排污费征收对象属地与环境影响地域的不统一,还可能导致环境管理的一些“真空”地带的出现。

(6) 价格转化形式、收入分配结果不同。按照排污费使用规定,排污费可以计入企业的生产成本,然后转嫁给消费者;而税收则从企业利润部分征收,对企业收入产生更直接的影响。不计入生产成本的环境税,会增大企业应纳所得税的收入部分,能够更有效地调节国家和企业最终收入分配。

(7) 涵盖范围的不同。环境税所涉及的范围要比排污费广泛。环境税不仅涉及污染行为,而且包括自然资源的开发、利用行为,不仅是环境损害行为的制约,也是对环境友好行为的鼓励。而与排污收费相对应的只是其中的排污税。就纳税主体而言,环境税收的纳税主体不仅包括企业、机关、团体,也包括污染环境或利用资源的居民的日常生活,排污费目前主要针对企事业单位。

(8) 环境税比排污费形式更多样。根据税收目标不同,税收方式可以采取多种形式:征加

税收、税收减免、税收返还、差别税收,甚至可以是在其他税收中纳入环境保护的因素。征税环节也较为灵活,既可以对生产的投入、中间生产过程、产出环节征税,也可以对消费环节征税;而排污费一般仅针对于生产过程的末端污染物排放环节课征。

3.3 环境税收与排污权交易制度

产权交易制度是指通过创建资源利用的产权交易市场来实现资源的优化配置,这种产权交易制度在污染控制方面的具体政策手段就是排污权交易,即可交易的排污许可证。

在理论上,对价格征收的环境税收和对排污量进行产权交易都能以最小费用实现预定目标,但在不同的制度环境中,两种手段在执行所受阻力和执行效果上,具有非常大的差别。同税收手段相比,产权交易的最显著优势是:实现特定环境目标的确定性。排污许可证政策在设计过程中,首先要确定可利用的环境资源数量,然后依照此数量颁发许可证。只要经济活动遵照许可证制度的要求进行,就能够保证环境目标的实现。而在税率制定过程中,必要信息的不完备和纳税主体对税收反应的不确定,导致环境税收结果的不确定。而且实际操作中使用的“试错法”,又会导致不必要的调整成本^[7]。

但与“溯及既往法”(即按照各污染源历史上特定时点对环境容量资源的利用量进行初始产权分配的方法)分配初始产权的产权交易制度相比,环境税收具有其独特的吸引力:

(1) 税收的资金筹集作用和可能的“双重收益”^[8]。环境税收的资金筹集作用可以扩大政府收入;以“中性税收”为指导原则的“一揽子”绿色税收实践,在提高环境质量的同时可以提高经济系统的效率。而在“溯及既往”方式下,许可证持有者可以免费获得许可证,政府不可能获得任何新增收入。

(2) 从环境所有权来看,“溯及既往”的方式否认了民众的资源所有权,而将环境资源的使用权无偿地分配给排污者或资源开发商。环境税收则不同,它表现了民众对环境资源的所有权,资源使用者开发、利用资源都必须付出经济代价,国家代表民众获取资源租金,并利用税金提供清洁环境等公共物品。

(3) 环境税收可以节约交易费用^[9]。实现许可证市场的均衡需要较长的时间并产生大量的交易费用。而在环境税收手段下,所有的资源利用者都面临统一的税收价格,各企业按照自己的情况做出调整,避免了产权市场上的交易费用。

(4) 垄断和公平性问题。由于许可证数量的有限,持有者很可能会产生囤积居奇的行为。许可证还可能成为行业或地区生产垄断的一种方式。既定的产权分配格局,对该市场的潜在进入者形成歧视,会限制经济效率的提高和市场的自由发展。而环境税收方式的竞争条件是公平的,更符合自由市场经济情形。

4 讨论与小结

中国目前的快速制度变迁过程,对环境政策创新提出了客观要求,而环境税收则是重要的突破口。在中国不仅有必要征收环境税收,也具备了实施环境税收的基本条件。

环境税收相对于其他环境政策手段有其特殊优势,但这并不否定其他手段的有效性。环境税收政策的单独应用,不足以解决错综复杂的环境问题,它必将与其他手段互相取长补短,共同发挥作用。命令控制手段是一切环境政策的基础,环境税收也必须由相应的法律规章、行政权威来保证实施。

就环境税收和排污收费的关系看,在近期内,用环境税收全盘代替排污收费制度既不可能,也不现实。在不同的发展阶段,面对不同的环境问题,税收和收费各有其存在的合理性。根据中国的具体情况,作者认为中国应该采用从短期内的税与费并存逐步过渡到以税为主。排污收费在过渡时期仍是一种非常好的经济手段,通过收费可以调节污染者的行为,补偿污染对环境所造成的部分损失,同时积累部分资金用于污染源治理。但环境税是比排污收费的更高级、更严格、更规范的形式,是排污收费的未来发展方向。实施环境税是一项复杂的工程,要与我国的经济改革和税制改革结合起来,针对我国的主要环境问题,分期、分批、逐步推行。

而排污权交易只有在十分明确的有效财产权制度下,才能解决环境外部性问题。实际环境问题的弥散性和复杂性,以及中国社会、经济、文化状况,严重影响了环境资源产权制度在中国近期建立和有效转让的可能性,从而失去了创建市场方法的巨大潜在作用。因此,在近期看来,环境政策的创新应该主要集中在环境税收方面。

参 考 文 献

- 1 马中,张世秋,李慧明.环境与资源经济学概论.北京:高等教育出版社,1999.166
- 2 张世秋,李彬.关于环境税收的思考.环境保护,1995(9):21~24
- 3 Hilary Sunman, Mohan Munasinghe, Zhang Shiqiu. Economics, Environment, and Industry in China. A Publication of the China Council (CCICED). Maryland: Aileen International Press, 1999. 134~143
- 4 陶勇.理顺地方政府收费与地方税关系的思考.财经研究,1998(5):45~48
- 5 杨金田,王金南.中国排污收费制度改革与设计.北京:中国环境科学出版社,1998.26~28,51,63~66
- 6 王金南.排污收费理论学.北京:中国环境出版社,1997.106~176
- 7 William Baumoul, Wallace Oates. The Theory of Environmental Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. 190~194
- 8 经济合作与发展组织.环境税收的实施战略.北京:中国环境科学出版社,1996.6~7
- 9 经济合作与发展组织.税收与环境:互补性政策.北京:中国环境科学出版社,1996.13~26

Environmental Policy Innovation: Discussion on Implementing Environmental Tax in China

ZHANG Shiqiu HE Hongyan CAO Jing

(Center for Environmental Sciences, Peking University, Beijing, 100871)

Abstract The Authors analyze feasibility to introduce environmental tax system in China in the context of economic transition and globalization of economy, and further discuss the advantages of environmental tax compared with command-control policy, pollution charges system, and emission trading. The Authors conclude that the institutional arrangements and social economic conditions in China can not support the implementation of emission trading, the environmental policy should consider transform gradually from co-existence of charges and tax to mainly depends on environmental tax.

Key words environmental policy; environmental tax; command-control policy; pollution charges; emission trading