

Sri

# 开征环境税：不仅仅为环境减压

■人物志



**金三林**：经济学博士，高级经济师。现在国务院发展研究中心信息中心从事宏观经济、资源和环境领域的政策研究工作。

◎金三林

## 建立我国统一环境税制度

随着社会主义市场经济体制的建立和不断完善、环境保护事业的不断深入,我国的环境税收政策也在不断发展和完善。但就我国目前的环保措施而言,主要是以收取各项费为主,征税为辅。这些少量的税收措施零散地存在于资源税、消费税、增值税、耕地占用税等有关规定中。从严格意义上讲,我国目前还不存在真正意义上的环境税。随着科学发展观的全面实施,在我国建立统一的环境税制度已经非常必要。

广泛实施排污收费制度,为实施我国环境税制度奠定了基础。排污收费制度已经实施10多年,使得“污染者付费”这一环境税收的经济本质和精髓已深入人心,在客观上也奠定了群众舆论基础,有利于节约开征成本。同时,自排污收费制度实施以来,我国已形成了相关的法律法规体系,这为环境税制度的实施也奠定了法律基础。而且,排污费本身就具有“准税”性质,使得实施环境税制度具备了制度基础。因此,目前我国开征环境税和完善环境税收政策已具备了可行性。我们可以从以下六个方面来构筑我国环境税制度的基本构想。

第一,设计原则。应根据我国国情,我国环境税制度的设计遵循以下原则:税收中性原则;税率因时因地因量而异的原则;超额累进的原则;税收收入应专款专用、统收统支的原则;收入不应用于补贴污染的原则。

第二,纳税环节和征税对象。在理论上,环境税应对所有的资源开采征税和对所有的排污点征税,但按照简明原则,也要考虑尽量减少课税对象的数量。具体可按以下规则确定纳税环节:如果污染产生于对某一产品的消费,税收环节应选在零售环节上;如果污染产生于所投入的原料或者在流通分配链的初始阶段,就可将纳税环节定在开采阶段。

从税收的公平性考虑,环境税的征收范围应具有普遍性。凡是直接污染环境的行为和在消费过程中预期会造成资源匮乏或环境污染的产品,均应纳入课征范围。目前,我国环境税课征对象可暂定为排放各种废气、废水和固体废弃物的行为(简称排污行为)。其理由在于:首先,在各种污染源中,上述行为对我国环境的污染最为严重,有统计资料表明,仅各种工业废物排放就构成我国污染源的70%;其次,对此类行为课税,我国既有征收排污费的经验作为基础,也有大量的国外经验可资借鉴,这不仅可以降低环境税制度设计的难度,而且可利用长期形成的交纳排污费的习惯,减少征收阻力。

对于那些难以降解和无法再回收利用的材料制造,在使用中预期会对环境造成严重污染而又有相关的“绿色产品”可以替代的各类包装物品,以及对臭氧层造成破坏的氟利昂等产品(简称应税产品),可以通过附加税的形式合并到消费税中。

第三,纳税人和计税依据。根据国际通行的“污染者付费”的原则,环境税应由破坏和污染环境者负担。但为了易于控制税源和便利税收征收管理,在税收实践中,对环境税的课征环节和纳税人可做出不同的选择,通过价格机制和税负转嫁达到课征目的。与环境税的不同课征对象相适应,我国环境税的纳税人应分别确定为从事应税排污行为和产生应税产品的企事业单位和个体经营者。

环境税应以市场主体对环境造成影响的程度作为计税依据,主要包括三种:一是按排污量征税;二是以污染性企业的产量作为污染税税基;三是以生产要素或消费品所包含的污染物数量作为污染税税基。对实际排放量难以确定的,可根据纳税人的设备生产能力及实际产量等相关指标测算排放量。

第四,税率。根据税收中性原则,税率不宜过高。税率过高可能会导致追求“过度清洁”而抑制生产活动。税率的设计还要充分考虑到负担水平,应以环境税的负担能满足政府为消除纳税人所造成的污染而支付的全部费用为最低限量。

税率的设计应按照排放的应税污染物的污染程度来确定。对于浓度不同的应税污染物,应按照浓度的高低来规定税率。对于浓度相同的应税污染物,应以超额累进税为主,按照排放的数量差别来确定税率,充分发挥超额累进税在调节环境污染行为中自动稳定器的作用,体现税收差别并应有适当的弹性。

由于各地区的地理、气候和人口等自然状况及对环境质量的要求不同,设计税率应根据每种污染物对各地污染物的实际损害为依据(如日本仅二氧化硫排放税就将全国划分为7个区,适用不同标准)。但在我国开征环境税初期,为易于推行,税率结构也不宜太复杂。

第五,税收管辖权限的划分。可将环境税确定为中央与地方共享税,并在各级财政建立“环保基金”,税后专款专用。上缴中央部分用于全国性的荒漠治理、水土流失防治以及具有明显外溢性的跨区自然环境治理项目;地方自留部分则用于本地区的环境和生态保护工程以及城市环保公共设施等。各地税率不同,区内环保工作量和资金需求也有很大差异,地方留成部分及国家补贴应当体现这些差异。

第六,其它税收配套措施。严格实施并研究制定开展资源节约、废弃物循环利用和生产再生资源产品的税收优惠政策。鼓励对环保技术的研究、开发、引进和使用,鼓励环保产品的生产和使用,鼓励环保投资和环保行为。加快消费税和增值税的改革,对在生产和消费过程中产生污染的产品采用较高的消费税作为直接环境税的补充,探索实行消费型增值税。通过这些工作,使生产、消费各环节实现废弃物的减量化、无害化,实现环境治理模式由末端治理向源头和全过程控制的转变。

## 我国实施环境税需要六大措施保障

开征环境税是一项涉及面广、政策性强的工作,关系到广大群众的切身利益,与社会稳定、经济运行息息相关。为了保障这项制度的顺利实施,应落实好以下六大措施。

第一,循序渐进,逐步实施。可先在小范围或污染特别严重的企业开征废气、废水、固体废弃物排污税,或者在不加重企业负担的基础上将有关环保方面的收费纳入征税范围。

第二,尽快推出燃油税。燃油税的设计不仅要用于替代以前的公路收费等项目,更要从环保角度考虑不同油品的环境损害效应,使其真正成为

为一个兼有收入筹集和特定功能的环保税种。可以像大多数OECD成员国那样,对含铅汽油和无铅汽油确定不同的征税标准,并按耗油量、废气排放量和浓度确定累进税率。

第三,进一步规范排污费征收。由税务部门征收交付环保部门使用,加强对税收征收、适用的监督和管理,提高支出效果,为环境税替代排污费奠定基础。

第四,建立健全法规体系和技术标准。根据生态建设和环境目标的要求,对一些不符合实践需要的条文进行修订,使环保责任落实到人,并加大法律惩戒的力度。修改不合理的污染物排放标准,制定有关生态功能区建设和管理的质量标准,完善相关计量标准。

第五,加强政府监管。开征环境税并不意味着多交税者可以多排污,必须建立严格的总量控制和监管制度。首先要解决地方环保部门的独立性问题,可借鉴证监会、银监会、保监会、技监局的方式,建立起垂直的环境管理体制,切断地方政府对环境保护工作进行干预的渠道。其次,要加强环境管理能力建设,尤其要大力提高重点地区基层环保执法监管的水平。实行环境影响评价终身责任制,做到环评、审批、监管责任到人。

第六,积极参与环境标准的税收国际协调。发达国家在国际贸易的环境法律、法规和环境标准比较苛刻,对不符合环境标准产品采取的高税措施,形成限制和阻止外国商品进入本国市场的“绿色贸易壁垒”。我国应积极参与国际环境税收标准的制定工作,并运用国际税收协调,形成解决贸易壁垒争议的单边仲裁、双边仲裁和多边仲裁相结合的体系,保障和维护国家权益。

开征环境税只是完善我国环保政策的部分内容,它的进展还需要其它方面改革的配合,最重要的是建立能够切实维护生态环境安全的经济发展意识、发展体制和发展机制。

## 环境问题产生有五大根源

现代经济学将环境问题产生的根源,归结为以下五个方面。

第一,环境资源的公共性。大气、水等环境资源由于其不可分割性导致产权难以界定或界定成本很高,在性质上属于公共物品,具备公共物品中的一个或多个特征。即效用不可分割性、消费的非竞争性、受益的非排他性。这些特征使得人人都想成为“免费搭车者”——只想享用而不想出资提供,或只利用而不付任何成本,结果必然导致环境质量下降。

第二,环境污染的负外部性。环境污染具有很强的负外部性,即私人边际成本小于社会边际成本。比如一个厂商排放了污水,会导致临近居民饮用水质量下降、鱼类减少,其他厂商安装治污设备等外部成本的发生。但这些成本并未在价格中表现出来,因而追求利润最大化的厂商确定的产量,同时也加大了环境污染。

第三,环境主体的有限理性。首先,人们对环境的认识需要一个过程,在人们对环境保护尚未产生清醒认识之前,非理性的人类行为也势所难免;其次,即使人们认识到保护环境的重要性,由于经济发展水平的制约,人们还是不得不以牺牲环境为代

## “十一五”规划明确提出,在“十一五”期间,我国主要

污染物排放总量要减少10%,这是规划中为数不多的约束性目标之一。按此推算,“十一五”期间我国主要污染物排放总量年均要下降2%。但是,从2006年全国二氧化硫排放量2594.4万吨(比2005年增长1.8%)、化学需氧量排放量1431.3万吨(比2005年增长1.2%)等指标来看,似乎离“十一五”的规划目标还相差甚远。

这一现象表明,今后几年我国的减排任务依然较为艰巨。有鉴于此,我们认为,目前更有必要通过开征环境税等措施,来解决我国环境保护中的一些深层次问题。其实,国家发展改革委同有关部门已制定了有关“节能减排综合性工作方案”,明确提出了要“研究开征环境税”。在吸收国内外相关研究成果的基础上,我们试图提出有关我国环境税制度的若干构想。

价来换取经济增长;最后,人的短视性及机会主义倾向也会驱使人类只顾眼前利益,不顾长远利益。只顾局部利益,不顾全局利益,以牺牲环境来求得经济增长。

第四,环境信息的稀缺性和不对称性。环境信息是稀缺的,因为人类对环境的信息至今还是微乎其微的,信息一旦公开即成为公共物品。因此人们倾向于封锁信息,以保证自身优势。环境信息还是不对称的,比如污染者对于他的污染状况、污染物的危害等往往比受污染者了解得多得多,但受个人利益驱使,污染者往往会隐瞒这些信息,以继续其污染行为。

第五,环保投资的规模报酬递减性。在环境保护方面,单个企业投资防治往往是不经济的。比如,对于中小企业,如果地域集中,那么各企业单独建污水处理设备,远不如集中建一个污水处理厂更为经济有效。正因如此,中小企业正在成为重要的环境污染源。

## 解决环境问题的两个基本思路

用经济手段解决环境问题有两种基本思路:一种是“庇古税”方案,另一种是科斯方案。

首先,让我们来分析一下“庇古税”方案。新古典经济学认为,政府可以通过税收与补贴等经济干预手段使边际税率(边际补贴)等于外部边际成本(边际外部收益),使外部性“内部化”。比如,一方面由政府对造成负外部性的生产者征税,限制其生产;另一方面,给产生正外部性的生产者补贴,鼓励其扩大生产。这样,在利润最大化原则作用下,生产者从自身利益出发,会将其产量调整到价格等于社会边际成本之点。通过征税和补贴,使外部效应内部化,实现私人最优与社会最优的一致。这一理论最先由庇古提出来的,因此也被称为“庇古税”方案。

“庇古税”方案的前提条件是政府能够准确把握私人边际成本与社会边际成本,但环境外部性具有外延

扩散性的特点,其作用范围及受益程度难以进行准确界定。即使受益范围能够明确界定,也由于不同的受益者所处社会经济条件不同,而对同样的生态产品形成不同的效用评价。因此准确计量生态环境外部效应的大小是困难的。而且,在存在信息不对称、监督不力等情况下,政府自身也可能多征税,并将税负转嫁给消费者。因此,“庇古税”方案的实施必须有相关配套政策。

“庇古税”方案在实践中得到广泛应用,如我国目前征收的排污收费,国外一些国家征收的环境税、碳税等。

其次,再来看一下科斯方案。1960年,美国经济学家科斯发表了《社会费用问题》一文,他的主要思想被总结为著名的“科斯定理”:外部性可以通过明确界定和保护产权,并通过市场的自愿交易来解决,即当交易谈判涉及的当事人较少、市场交易费用小于政府干预的成本时,市场机制比政府干预效率更高。科斯定理告诉我们,在市场中可以通过初始产权的界定也是有一定假设条件的:一是谈判的费用(交易成本)要较低;二是产权必须明确的;三是外部性影响涉及的范围较小。而在实际中,完全满足这些条件是比较困难的。

由于环境资源具有无形性、流动性、受益范围广泛性等特点,在大多数情况下,其产权保护和产权界定成本很高,而且受益者往往会隐瞒自己的真实需求,市场主体与众多受益者之间进行直接磋商达成协议的可能性很小,科斯方案往往失效,税收干预是必要的。所以,尽管排污权交易等制度发展很快,但环境税收仍然是各国保护环境的主要手段。

■看点

●“十一五”规划明确提出,我国主要污染物排放总量在“十一五”期间要减少10%,这是规划中为数不多的约束性目标之一。按此推算,“十一五”期间我国主要污染物排放总量年均要下降2%。但是,从目前一些指标来看,似乎离“十一五”的规划目标还相差甚远。这表明确今后几年我国的减排任务依然较为艰巨。有鉴于此,我们认为,目前更有必要通过开征环境税等措施,来解决我国环境保护中的一些深层次问题。

●从严格意义上讲,我国目前还不存在真正意义上的环境税。随着科学发展观的全面实施,在我国建立统一的环境税制度已经非常必要。不过,目前我国开征环境税和完善环境税收政策已具备了可行性。因为,已广泛实施排污收费制度,为实施我国环境税制度奠定了基础。排污收费制度已经实施10多年,使得“污染者付费”这一环境税收的经济本质和精髓已深入人心,在客观上也奠定了群众舆论基础,有利于节约开征成本。同时,自排污收费制度实施以来,我国已形成了相关的法律法规体系,这为环境税制度的实施也奠定了法律基础。而且,排污费本身就具有“准税”性质,使得实施环境税制度具备了制度基础。

●开征环境税是一项涉及面广、政策性强的工作,关系到广大群众的切身利益,与社会稳定、经济运行息息相关。为了保障这项制度的顺利实施,应落实好六大措施:第一,循序渐进,逐步实施;第二,尽快推出燃油税;第三,进一步规范排污费征收;第四,建立健全法规体系和技术标准;第五,加强政府监管;第六,积极参与环境标准的税收国际协调。

■编余

目前,环境问题已成为我国社会各界越来越关注的一个经济发展问题。确实,尽管我国经济持续保持了较高的增长速度,但由此带来的环境污染对我国经济持续发展的负面影响也越来越显著。

如何有效地解决环境问题对社会经济发展的不利影响,金三林博士认为,可以通过开征环境税等措施,来逐步解决我国环境保护中的一些深层次问题。为此,金博士不仅分析了环境问题产生的五大根源及依据经济学理论提供的两大解决方案,而且还立足于我国的实际情况,透过六个方面的扎实分析,提出了有关我国建立统一环境税制度的一些初步构想,并详细地分析了为保障环境税制度实施应采取六大保障措施。这些分析为我们认识开征环境税过程中环境污染和保护问题提供了一个非常开阔的观察视野。

确实,开征环境税对于保护和破坏环境的经济主体具有奖惩分明的直接激励效应,这也是解决我国环境问题日益严峻的一个切实可行的解决方案。这是值得提倡的。

当然,我们仍应看到,由于经济发展的不平衡(区域经济、城乡经济发展不平衡等),地方保护主义及地方政府不作为的行为,一味追求经济增长而无视环境问题对社会经济的负面影响,在一定程度上导致了对本已制定的环境保护政策与措施执行不力或形同虚设,这是造成目前我国环境问题日益突出的直接原因之一。所以,要想真正实施我国统一的环境税制度,强化经济主体的环境保护意识及奖惩分明的政府执行力,看来仍是我们解决我国环境问题时倍加关注的一个重要问题。

——亚夫

## 发达国家主要环境税收政策

发达国家征收的环境税主要有以下几种:

- 第一,废气和大气污染税。对废气征税较常见的有对二氧化硫排放征收的二氧化硫税、对二氧化碳排放征收的碳税。以二氧化硫税为例,美国已在上世纪70年代就开征了二氧化硫税。根据其《二氧化硫税法》的规定,二氧化硫的浓度达到一级标准的地区,每排放一磅征收税15美分;达到二级标准地区按每磅收10美分;二级以上地区则免征。德国、日本、挪威、荷兰、瑞典、法国等国也征收了二氧化硫税。
- 第二,废水和水污染税。废水包括工业废水、农业废水和生活废水。许多国家都对废水排放征收水污染税。如德国从1981年开征此税,以废水的“污染单位”(相当于一个居民一年的污染负荷)为基准,实行全国统一税率。又如荷兰按“人口当量”(相当于每人每年排入水体的污染物数量)征收的水污染排放费也属水污染性质。
- 第三,固定废物税。固定废物按来源可分为工业废弃物、商业废弃物、农业废弃物、生活废弃物。各国开征的固定废物税包括一次性餐具税、饮料容器税、旧轮胎税、润滑油税等。意大利1984年开征废物垃圾处置税,对所有的人都征收,作为地方政府处置废物垃圾的资金来源。
- 第四,噪音污染和噪音税。噪音污染是指排放的音量超过人和动物的承受能力,从而妨碍人或动物的正常生活的一种现象。噪音

税有两种:一是固定征收,如美国规定,对使用洛杉矶机场的每位旅客和每吨货物征收1美元的治理噪音税,税款用于支付机场周围居民区的隔离费用;二是根据噪音排放量对排放单位征收,如日本、荷兰的机场噪音税就是按飞机着陆次数对航空公司征收。

第五,生态(破坏)税。主要包括森林砍伐税等,法国在1969年开征此税,规定为城市规划或工业建设目的而砍伐森林的,每公顷缴6000法郎的税;其他情况每公顷交3000法郎的税。

除了直接征收环境税以外,发达国家还通过实施一些其他税收政策来促进环境保护,主要包括以下方面:

- 一是鼓励对环保技术的研究、开发、引进和使用。这主要通过研究开发费用的税前列支、技术转让费的税收减免、对引进高新环保技术的税收优惠等措施来调节实施。
- 二是鼓励对环保的投资。主要通过对环境投资退税、允许环保设施加速折旧等税收措施来调节实施。
- 三是鼓励环保产品的生产、使用,促进环保产业的发展。许多国家都在征税时通过适用低税率对环保产品予以照顾,对废物回收利用也往往予以免税优待。
- 四是鼓励环保行为。如美国为鼓励私人造林,规定在税收方面予以优惠:私人造林只征收土地税,而不征收青山林木税,私人造林的耗资可以抵缴所得税。
- 五是对污染产品和不利于环境保护的行为征收重税,这包括消费税、能源税中有利于环保条款等。

(金三林)