

论我国生态税收制度的构建

吴丹

(重庆大学工商管理学院,重庆 400044)

摘要:生态税收作为一种维护生态环境,促进经济可持续发展的经济手段之一得到许多国家重视和运用,并取得良好效果。我国环境资源状况的日益恶化迫切需要构建适合我国国情的生态税收制度,以维护我国经济、社会的可持续发展

关键词:生态税收;环境污染;自然资源;生态税收制度;税制设计

中图分类号:F810.422 文献标识码:A 文章编号:1008-5831(2001)04-0031-04

On the Establishment of Ecological Tax System in China

WU dan

(College of Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Ecological taxation has been paid most attention and been adopted in many countries, as a economic means of mantaing ecological environment and advancing the economic sustainable development. And good effects has abstained. The condition of our environmental resources becomc more and more worse, which request the establishment of ecological tax system in China in order to maintain the sustainable development of our economy and society.

Key words: ecological taxation; environmental pollution; nature resource; ecological tax system; the design of tax system

一、生态税收产生的背景和理论依据

自进入农业文明以后,人类与自然的原始和谐就逐渐遭到了破坏。人类受征服大自然的欲望的驱使,在创造前所未有的成就,追求物质财富的丰裕和经济的巨大发展的同时,却使自然环境遭到了史无前例的浩劫。环境污染、自然资源退化等经济发展的负面影响越来越大,严重影响到人类生存环境的质量。许多工业化国家已逐步认识到环境污染和不可再生资源的耗竭问题给人类带来的灾难性影响,并对传统的增长观提出了怀疑,认为单纯的经济增长并不能给人类带来真正的福利,而应从环境和资源的可持续发展基础上,实现社会的可持续发展。尤其是80年代以来,世界范围的人口增长、资源危机和环境恶化,使可持续发展的思想得到了人们的普遍认同。许多国家政府和国际性组织逐步开始运用行政、法律和经济的手段来达到保护环境,实现经济、社会可持续发展的目的。税收作为宏观经济调控的重要手段,日益受到环境经济学家和财税学家

的重视。他们对税收和可持续发展的关系进行了理论和实践两方面的研究,并将税收应用于可持续发展之中,产生了生态税收这样一种新型的经济工具。

所谓生态税收,可以理解为:一国或国与国之间为了保护生态环境,防止自然资源枯竭,保持生态平衡,而对破坏生态环境,自然资源再生以及生态平衡的行为征收一定数量的税收,以及配合其他税收手段来达到改善环境、实现可持续发展的一种经济政策措施。生态税收将税收理论与环境经济学理论结合起来,用税收手段来解决环境问题的外部性。传统理论认为,环境问题的外部性导致了环境问题的市场失灵,从而导致资源配置出现非效率。为了减少外部性产生的负效率,可通过适当的激励机制引导行为者的选择,使其向社会最优的方向转化,亦即使外部性内在化。从理论上讲,实现这一目的的经济手段主要有两种,即庇古手段和科斯手段。科斯手段侧重的理论来源于科斯定理,即认为在交易成本和谈判成本不存在或很低的条件下,受外部性影

收稿日期:2001-06-25

作者简介:吴丹,(1972-)女,重庆人,重庆大学工商管理学院99级硕士研究生,主要从事金融经济研究。

响的各方可就资源配置达成一致意见,使得资源配置既是帕累托最优又独立于任何事先的产权安排。但科斯手段旨在解决福利最大化问题,对环境外部性来说,它本身不能达到激励人们减少污染、保护生态环境的目的。因为市场制度不能将环境的损害因素考虑进去,如当一个产生负外部效应的企业通过补偿受影响的企业而继续存活下去时,其对环境的污染将仍然存在。在这种情况下,庇古手段将更为有效。庇古手段起源于英国经济学家庇古的外部性理论。庇古认为,外部性(如污染)的产生是由于污染者面临着错误的私人成本曲线,如对污染行为征税,使污染者面对正确的价格参数,则可促使他采取符合社会福利最大化的行为,从而使外部效应内在化。庇古手段的优点是它不仅激励人们尽量减少污染,使社会获得环境效益,还可使政府获得经济效益(税收收入)。生态税收的基本思想正是来源于庇古税收。即通过征税改变纳税人的行为,将外部性纳入外部性产生者的决策中,通过对税收制度和相关征收手段有效性的改善,使税收与生态目的联系起来,引导纳税人向有利于生态环境的方向发展。

二、生态税收的效应

从广义的角度讲,生态税收包括环境税收和自然资源税收两个部分。环境税收主要是对造成环境污染的生产或消费行为的征税和税式支出;自然资源税收则是为了提高资源利用的有效性和保护自然资源的再生性而进行的征税和税式支出。征税主要针对破坏生态环境的生产和消费行为,使行为者付出相应的代价;税式支出则是对有利于环境和可持续发展的投资和消费行为给予补贴或税收减免和加速折旧等税收优惠措施。由于生态税收同样具有税收的调控作用和敛财功能,相较于其他行政和经济手段来说,生态税收对环境资源配置的调节更具有经济效率。生态税收的效应可以从两个方面来分析:一是生态税收的分配效应。由于税收的预期作用是通过影响纳税人收益的分配,而实现对纳税人行为的调节,生态税收的长期分配效应即是由于采用生态税收所产生的经济活动形式的长期变化特征,如税收负担的最终归宿、环境效益的分配等。其中额外税收负担是税收分配研究的中心问题。因为税负不平衡会对生态税收的有效实施产生很大影响。根据税收中性原则,实施生态税收不应当影响总的税负水平。这意味着在引入生态税收后,必然要调整以前的税种、税率,或减少某一项税种或降低

某项税种的税率,以保持总税负不变。如果生态税的征收能减少其他扭曲性税收,则会从供给方面刺激经济的增长。生态税收的第二个效应是经济效应。包括对产业竞争、产业重组、就业、物价、经济增长等方面的影响。短期经济效应与经济行为调整过程中的短期成本问题有关,它可能导致相关产业的低投资回报、就业和工资的减少等,进而会影响相关产品的国际竞争力。从长期来看,由于征收生态税而产生的原料的替代和其他附加费用的增加,将导致不同企业和产业之间竞争力的变化,从而可能促使产业格局的调整。因此,在设计生态税收时,应将税制选择与产业政策和产业政策结合起来,以市场手段推动企业向鼓励性行业发展,而尽量减少对环境资源和资源利用有不利影响的生产和消费行为,促进环保型企业及清洁技术、节能技术的发展。同时要适当调整关税,以抵消国内生态税对相关产品国际竞争力的影响。

三、我国建立生态税收制度的紧迫性及相关税制设计

(一) 我国的环境状况和排污收费制度

由于在经济发展过程中对环境保护的力度不够及对环境治理的投入有限,我国目前的生态环境形势相当严峻,生态破坏和环境污染状况远远超过一些发达国家。其中以城市为中心的区域环境中,大气和水污染较为严重,水资源日趋短缺,缺水城市达300多个;而以农村为中心的很多地方则以生态破坏问题较为突出。我国的森林覆盖率仅有13.94%,优质耕地面积逐年减少,土地退化严重,荒漠化日益加重。水土流失也相当严重,每年的流失表土总量达50亿。当前我国生态、环境问题中较为突出而严重的问题是以煤炭为主的能源结构和过低的治理水平,大气环境污染中90%的烟尘和SO₂都来自煤的燃烧。全国酸雨危害造成的损失高达几百亿元。水环境质量继续恶化,1998年全国工业废水排放量达210.6亿吨,全国江河湖库水体普遍受到不同程度的污染,辽河、淮河等水系中的水质污染状况已明显制约了这些水域的经济发展。我国环境状况的日益恶化,不仅危害了广大人民群众的身体,而且制约了社会、经济的可持续发展。因此,探寻保护环境的有效对策,构建具有我国特色的生态税收制度,具有非常重要的现实意义。

我国现行的环境政策措施主要包括行政手段和经济手段,其中经济手段主要是排污收费制度。

虽然排污收费制度实行 20 多年来为我国的环境治理作出了一定的成效,但这种计划经济时期建立起来的收费体制,越来越不适应目前的市场经济发展的需要。其不足之处在于:(1)目前的排污收费制度不适合以预防为主的环境保护的方向。我国现行的排污收费制度更侧重于先污染后治理。特别是现行政策只依据污染物排放浓度是否超标来决定是否收费,而未考虑污染物排放总量,即只对超标排污单位征收超标排污费,而对已达标或低于污染物排放标准的单位并不征收排污费。显然这对环境保护是非常不利的。同时,现行的收费标准偏低,不能有效地刺激排污者治理污染的积极性。许多排污单位宁可缴纳排污费而不愿治理污染。这种排污收费制度不能为企业的投资方向、技术手段的选择提供明确的导向,因此不具备较强的防止污染的作用。(2)排污费征收不具有强制性和高效性。我国的排污费由环保局下属的监理站负责征收,由于征收的法律依据和技术依据不充分以及征收的力量不足,使征收工作面临很大的阻力。另外,由于现行排污收费标准缺乏整体性和自适应性,且收费标准过分依赖于一定的污染物排放标准,使标准本身缺乏独立性,从而给排污收费制度的具体实施带来了很大的难度。(3)排污费资金的管理和使用不合理。现行的管理体制是由各级政府环保部门用行政方法管理排污费,其弊端是资金使用不合理和低效率,无法满足污染治理的资金需要,又容易造成资金的体外循环。一直以来,在排污费资金的使用上,都存在着排污费资金归排污单位所有的错误观点。这是由于国家曾规定排污费的 80% 可用于补助排污单位治理污染,而且在 1988 年以前,这笔资金大多以无偿补助的形式返回给排污单位。虽然 1988 年改革以后,改部分资金为有偿使用,但仍未能真正体现出污染者付费的原则。这严重影响了排污费征收工作的顺利实施和排污费资金的有效使用。

我国生态税收制度改革的近期目标应是使现行的超标排污收费转向排污收费,使单因子收费转向多因子收费。在费率方面,要有一定的刺激力度,真正发挥排污收费的经济调节作用。中期目标则是实现“费改税”,将排污收费改为污染税或排污税。除对污水排放的限制以外,还要逐步实施对 CFC、CO₂、SO₂、含铅汽油等因子的污染税。远期目标是通过税收制度的改革,将对生态环境的保护融入政府的宏观经济目标之中,完善环境税和自然资源税,并与

其他一般性税种互相配合,相辅相成,共同实现保护生态环境,促进社会、经济可持续发展的目标。

(二) 我国生态税制的设计及征税环节

生态税是一个由多个税种组成的税收体系,它包括两个方面的内容:即环境税、自然资源税。环境税也可称污染税,是对污染物的排放以及能够产生污染的投入品或消费品征税,以维护环境的净化能力。从污染的类型来讲,主要包括四大类:水污染、大气污染、固体废物污染和噪声污染。自然资源税则是对资源的开采和利用征税,以维护自然界的再生能力。生态税的设计主要是选择税种、税基及纳税环节和确定税率。

生态税的征收不仅应影响生产和消费的最终行为,更重要的是将生态税收思想贯穿于从资源的开采和利用到污染的产生和处置这一周期循环之中。在这一过程中,我们可以选择不同的环节和不同的行为或产品征税,或对外部性行为给予补贴,以鼓励企业改进工艺,采用清洁技术(图 1)。

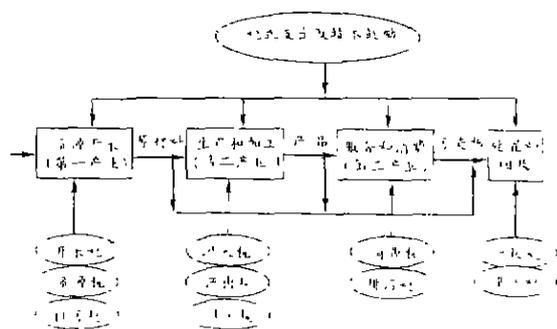


图 1 生态税种结构示意图

从图 1 可以看出,在资源开采阶段,可以对开采者征收开采税、资源税或矿区使用税(费),以提高资源的价格和开采成本,使资源利用更具效率。我国现行的资源税征收范围较窄,不利于保护资源,维护生态环境,应扩大征收范围,把具有重大生态价值的稀缺性资源(如水、森林、海洋、草原等)的开采和利用也纳入其中,在生产加工企业对原料的投入使用和燃料使用的阶段,可对会产生污染的原料或燃料征收原料投入税,也可对生产过程中由于生产工艺不同而产生的污染排放征税。另外,可对含有污染性物质的产品征收产出税或消费税。在服务 and 消费阶段,主要是对污染性产品和消费行为征收消费税,影响相应的消费价格因素,进而影响需求和供给,减少产量和消耗量。如对含铅汽油征收比不含铅汽油

更高的燃油税,或对带有尾气净化准备的小汽车征收较低的消费税等。在废物回收和处置阶段,可按使用者收费原则,对需要进行处理的垃圾或生活污水等征收垃圾税或污水税。生态税收的另一种运用形式是税式支出。它包括:(1)对企业开展环保研究、开发以及对废弃物处理和资源再利用的税式支出;(2)对防污设备与设施投资的税收优惠措施;(3)对其他不利于生态环境保护和资源利用的行为或消费尽量减少乃至取消原有的税式支出。

生态税的税基,从理想角度来说,应尽量将所有与资源使用和污染排放有关的事项包括在内。由于生态税主要是针对资源保护和环境保护的,而这两者在不同地区的状况也不一样,因此生态税的税基对不同地区和不同的生态税种应该是不同的。环境税的计税基础可以有三种选择:一是以污染企业的产量为税基。这适合于污染物的排放与企业产品或劳务总量之间存在一定比例的正相关关系的情况。但这种税基可能会导致资源配置的低效率。二是以生产要素或消费品中所包含的污染物数量为税基。这主要针对污染源众多,数量分散的情况。这时如能确定在所用投入与污染排放之间的明确联系,就可以将投入物的数量作为税基。三是以污染物的排放作为税基。这主要针对比较固定的少数大污染源。其优点,企业可在不涉及产量的情况下,只减少排污量就可减轻环保税负。这有利于企业选择适合于自己的治污方式,并鼓励企业采用新型的治污设备,进行污染防治技术的开发研究。在考虑污染控制时,要将污染浓度和污染总量两个方面结合起来。这样,税率可依据污染物浓度而定,税费为费率 and 排放总量的乘积。对同一种污染物质,其税率可随污染物浓度的增大而增加,以体现惩罚性。

从理论上讲,所征污染税应等于污染所造成的边际社会损失。因此,就要求征收当局对相关的边际成本和收益具有完全的信息,但具有实施绝非易事。因此庇古税收本身只能作为一种理想的工具,不能作为一种政策运用于实践。但它为解决环境外部性问题提供了思路和方法。保莫和欧姿在继续庇古税收思想的基础上,提出了环境价格和标准程序法。这种方法首先确定了一个环境标准,其次用“试错法”逐步调整税率,直至达到这一环境标准。而设计税率,还应考虑长期和短期的税收影响。如果政府的目的是为了在较长时期内实现一定的环境目

标,就可以将生态税率设计得较低一点,这样可在较长的时期内发挥生态税的预期调节作用。如果在短期内将生态税收作为政府的一项新的收入来源,就可以将税率设计得稍高一点。

从我国国情来说,可将环境税设为地方税,将自然资源税设为中央税。由中央统一制定税种、税率、税基,地方政府根据实际情况选择适合本地地区的生态税,并制定具体的实施办法。

(三) 意识和体制的改变

环境问题的外部性使得“免费搭车”现象难以避免。而且环保型企业 and 环保型产品由于多了一层环境保护的因素,必然使得成本和价格上升。这将导致环保和经济发展的矛盾。在承认经济生活中理性人的同时,我们不得不看到,在环境问题上,单靠人们的自觉是不够的,还要依靠强制的约束(如税收)和道德的力量。如果人人都有环保意识,拒绝一切加害于环境的行为和消费,环境保护才有希望。

目前我国的排污收费主要由环保部门负责,在实行生态税收后,相应的管理体制也应有所改变,建议环境税和自然资源税的征收由税务部门负责,使征收行为具有国家强制性和法律依据性。但对环境资源破坏程度的度量,对污染物排放浓度的测定,对固定的排放源的定期监测等工作则需要环保部门的参与。污染源的监测是实施污染税征收的基础。目前,在很多情况下,监测数据与污染源真实情况有偏差不是由于工作条件和技术方法有问题,而是由于监测和监理的配合不够密切。因此,今后必须采取有效的措施,促使环境监测密切配合污染税的征收工作。为保证公正性和公平性,建立将目前属于事业性单位的监测站列为公务员队伍序列,专门负责上述环保工作。同时环保部门还应担负起实施环境保护规划、污染总量控制规划以及污染标准制定的责任。

参考文献:

- [1] 章中. 环境问题的由来、过程机制、我国现状和环境科学发展趋势[J]. 中国环境科学, 1996, 16(6): 40-43.
- [2] 朱庆民. “环境经济”与“生态税收”的相关性分析[J]. 税务与经济, 1999, (4): 18-20.
- [3] 朱晓东. 面向市场经济的中国排污收费制度改革初探[J]. 中国环境科学, 1998, 18(6): 51-54.
- [4] 计全标. 生态税收论[M]. 北京: 中国税务出版社, 2000.