

环境利益分配的经济诱因規制研究

杜健勋¹, 秦鹏²

(1. 西南政法大学 经济法学院, 重庆 401120; 2. 重庆大学 法学院, 重庆 400044)

摘要:经济诱因是重要的环境经济学方法,是环境利益分配的基本环境政策与法律手段,在自由市场思潮主导国家立法与公共政策下,经济诱因是环境资源保护思想由直接管制向间接管制的范式转换。大量理论与实证研究显示,通过环境税和排放权交易的诱因手段能够促进有效率的环境资源保护。文章从经济诱因手段之于环境资源保护的概括原理开篇,探讨了环境税和排放权交易两种基本诱因的正当制度基础与制度设计的现实操作性,并且对于制度行为流程中的各利益主体角色给予基本关注。

关键词:经济诱因;环境利益分配;环境税;排放权交易

中图分类号:DF41

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2012)06-0114-08

通过经济诱因的环境利益分配能够获得接受的主要原因在于环境资源问题是一种外部性问题,基本上所有的经济行为都会造成外部性,但是完全禁止制造外部性的各种活动,却是不可能的。换言之,将外部性内化,“如果经济诱因能够改变外部性,则理论上环境资源问题这一成本外部化问题可被内部化而得到解决”^①。另外,经济诱因对于诱发集体行动、促进环境资源保育成果具备重要功能^②。通过经济诱因的环境法调节与分配,可对环境利益的分配起到平衡作用。

一、总体考虑

经济诱因是环境经济学在环境资源问题上发展最为重要的成果之一,环境经济学的重要观念就是限制生产量,以增加经济的“生态效率”,即通过减少经济对环境的影响,达成可持续发展的目标。正的经济诱因,即通过经济方式鼓励对环境有益的活动;负的经济诱因,即对环境有害的作业方式课税,来遏止其从事对环境有害的活动,若能使环境资源在市场上经由交易反应其真正的价值,则为资源使用最有效率的方式。具体来说,通过三个步骤实现经济诱因功能。

(一) 环境商品化

环境经济学的核心观点在于将环境转变为商品^[1]。因为环境商品化之后,可以

收稿日期:2010-10-07

基金项目:中央高校基本科研业务费重大项目“环境公民身份理论与中国环境法变革研究”(CDJSK100196)

作者简介:杜健勋(1979-),男,甘肃镇原人,西南政法大学经济法学院讲师,法学博士,主要从事环境社会法学研究;秦鹏(1969-),男,山东高青人,重庆大学法学院教授,法学博士,博士研究生导师,主要从事环境资源法学研究。

①Yandle B. “User Charges, Rent Seeking and Public Choice. In R. Wagner,” (ed.) *Ch arging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle*, ch. 3. New York: Routledge, 1991; Pigou, A. C., *The Economics of Welfare*. London: Macmillan, 1920.

②Raymond L. Cooperation without trust: overcoming collective action barriers to Endangered Species Protection. *The Policy Studies Journal*, 2006, 34 (1): 37-57; Zhang, D., & Flick, W. A., Sticks, carrots, and reforestation investment. *Land Economics*, 2001, 77 (3): 443-456.

进而将环境物资及服务纳入经济模型,如此一来就能以分析其他市场商品的方式,分析环境物资及服务。在商品化的过程中,要将环境分解为物资及服务,物资包括自然资源等,服务则包括保护自然环境等。依供需原则为每件商品定价,就像其他的商品及服务一般,如此,环境元素就可以纳入到市场经济中。

环境商品化就是建立明确的环境资源产权,并进行确实有效的保护和履行,以避免土地等自然资源的过度利用^[2]。确定价格是重要的方面,主张保存取向认为,环境资源高市场价格及其所代表的高度经济价值经常导致资源过度利用甚至枯竭^③。而主张可持续利用则认为,高价是有效的经济诱因,可以激励环境资源拥有者投入人力物力管理自然资源与环境,从而有助于环境资源的可持续保存及利用。

Freese 根据实证经验归纳了以下基本发现:资源价格过低或过高均不利于环境资源保护。价格过低使得环境资源拥有者无心于投入土地、人力与物力以从事保护,亦无诱因建立资源财产权,导致自然生态环境资源若非被转做人为为开发用途,或是处于开放自由利用的无人管理状态,两者皆不利于保育^[3]。另一方面,资源的高价容易导致盗猎问题,或诱使国家或私人侵犯地方小区的固有传统产权。此外,在既有财产权一般并不明确的情况下,高价通常导致资源滥用,即使在产权清晰的情况下,也经常因贴现率过高而将资源利用殆尽。整体结论是:固然实证案例中已经有许多成功运用价格机制的例子,但若主要由价格机制来决定环境资源保护的程度,则过高或过低之价格皆不利于保育。还有,即使在最佳的价格条件下,市场价格因外部性原因并未反映真正的社会成本效益,所以任何商业化利用本身均不可能达成资源的最适利用与保育。

(二) 找出最适的环境保护标准

最适环境保护标准,应该通过成本效益分析来决定,成本效益分析决定资源分配是决策者政策的基本考量。成本效益曲线可反映出供需,当环境保护的成本上升时,需求就会下降,因为民众较不愿为高层级的环境保护付费。

1. 成本效益目标

社会经济的生产能量是有限的,即使所有物品都是免费的,仍然不可能满足所有人无限的欲望,物品具有稀少性。环境法律与政策就是要平衡环境质量的维护和经济发展的需要。因此,环境法律与政策的目标就要探讨,什么样的污染程度是社会可以接受的,“成本效益分析”是较佳的分析工具。

(1) 环境保护的成本。环境保护的成本是指,“投资于污染防治设备,聘雇操作设备的人员,使用土地放置设备,或放置污染以待未来排放等使用这些资源的机会成本”。“环境保护总成本”与“环境质量”之间具有相关关系,越高的环境质量,其所付出的环境保护总成本越高,而环境质量越高,其边际成本也越高^[4]。

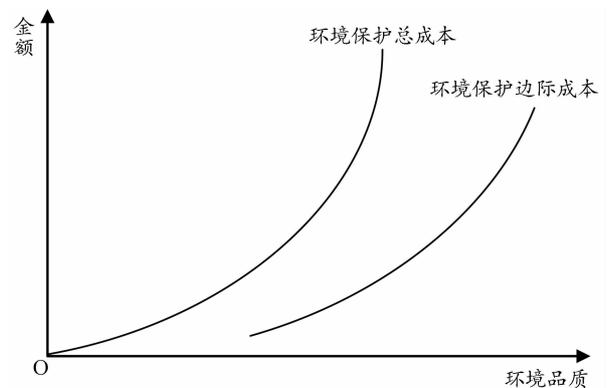


图1 环境保护总成本与边际成本曲线

(2) 环境保护的效益。环境保护的效益就是,当环境品质改善时,对于人类、动植物造成的损害会减少。“效益是我们对环境质量的需求,及其所带来的满足或效用”^[4]。

通过货币表示的环境保护效益,将所有的效益加总之后,可以得出“总效益曲线”。随着环境质量的提高,总效益曲线以递减的速度增加,当环境质量到达某种程度之后,再改善所得的效益就很小,所以总效益曲线变为相当平缓。“边际效益曲线”是总效益曲线的斜率,因为边际效益是递减的,所以边际效益的斜率为负^[4]。

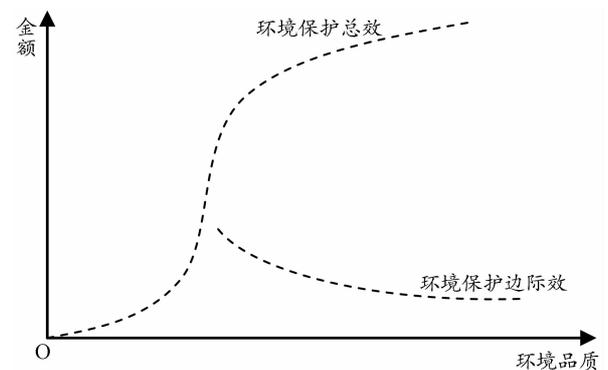


图2 环境保护总效益与边际效益曲线

2. 最适的环境保护点

改善环境的效益必须大于环境保护的成本,才值得把稀有的资源投入到环境质量的改善上。是否要防治污染,需通过成本效益分析来决定。

③GEIST V. Wildlife conservation as wealth. Nature, 1994: 368, 491 - 492; Noss, R. F., Sustainability and wilderness. Conservation Biology, 1991, 5: 120 - 122.

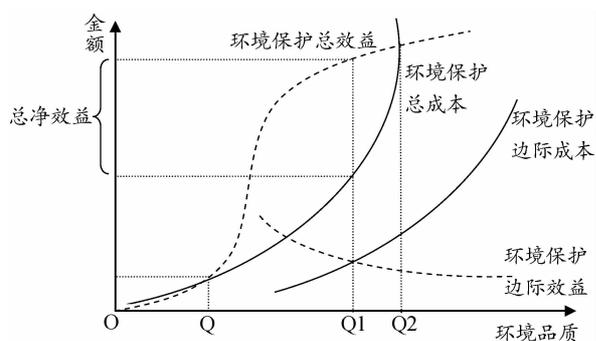


图3 有效率的环境保护成本效益曲线

当“总效益”大于“总成本”，即图3中从Q到Q2之间时，环境保护是有效率的。但是，环境保护最适标准也同时要满足“边际效益”等于“边际成本”，也就是图示中的Q1，是最有效率的环境质量点。在Q1的左边，环境质量的边际效益大于边际成本，改善环境质量可以使社会的福利增加；在Q1的右边则正好相反，减少防治污染所节省的成本要大于所增加的损害，降低环境质量反而会增加社会福利。当“边际效益”等于“边际成本”时，“总净效益”达到最大。因此，Q1的环境质量是社会所能达到的资源最佳配置状态，亦即最有效率点。

环境商品的货币价值确立了，就可以比较环境保护的效益与成本，并在边际效益与边际成本的比较状况下，寻找最适的环境保护标准。

(三) 制定法律与政策

当确定了最适的环境保护标准后，就要启动相关国家机关，制定环境法律与政策，以制度促使环境标准的达成。随着自由市场的思潮主导国家立法与公共政策，环境资源保护也经历了思想范式的转换^④。环境法律与政策也形成由管制过渡到诱因，更具弹性，更符合成本效益分析的制度机制，诱因型的环境资源保护机制是环境利益分配的基本手段，其中环境税和排放权交易是最主要的两种制度形式。

人类行为是自然生态环境资源问题的重要动因，经济诱因是现实世界中塑造人类行为的主要驱动力之一。一般而言难以单靠道德劝说便可说服人们支持环境保护与在社会正义框架内型塑环境正义，更改分配环境利益，因而运用经济性法律与政策工具诱导出对环境友善的人类行为与环境利益的合理分配，是环境资源保护的重要议题。从20世纪80年代起，国际上环境法律与政策制定开始强调地方分权、小区参与、赋权等做法。经济诱因的广泛使用，追求生态环境资源保护与社会经济发展的双赢，是环境法律与政策的主要目标^⑤。利用经济诱因达成保护、保存、可持续利用以及复原等环境资源保护

措施促使法律与政策目标的实现。通过制度“创造”市场实现自然生态与环境资源的价值，防止自然生态与环境资源继续遭到破坏，并以此增加收益提高社会各层人民的福祉，是环境法律与政策的重点。

二、环境税：环境利益分配之国家手段

环境税会改变市场中现存商品及服务的价格，以内化“环境外部性”。因为经济相关只考虑生产及消费，并没有考虑到支持这些经济活动的生态系统，以至于环境被排除于经济之外，也因此，生产商在设定商品及服务的价格时，会将资本及劳动力内化为成本的一部分，但是却会忽略环境资源的成本。如此，市场经济中的价格没有反映“实际的生产成本”，低价刺激需求，增加供给，会造成对环境的破坏与资源的浪费。

(一) 涵义说明

环境税是一个税系，而非单独的某一税种，它是把环境污染和生态破坏的社会成本，内化到生产成本和市场价格中去，再通过市场机制来分配环境资源的一种经济手段。由政府建立一套分配机制，以合理地将成本反映到因使用环境资源或污染环境而获利之人身上，“使其在考虑减少自身之成本负担之前提下，自愿地避免或减少造成环境负担”^[5]。“开征环境税可以引导市场主体改变不合理的投资方向，自动放弃一些不合理的重复建设项目和高污染、高能耗的项目，使产业结构整体上更符合生态保护的需要”^[6]。

有学者认为，“环境税是国家为了保护环境和资源而凭借其主权权力对一切开发、利用环境资源的单位和个人，按照其开发、利用环境资源的程度或污染、破坏环境资源的程度征收的一个税种”^[7]。“主要有开发利用自然资源行为税和有污染的产品税两种。纳税人分别是开发利用自然资源者或生产使用有污染的产品者，课征对象分别为开发利用自然资源的行为和有污染的产品”^[8]。因此，“对于环境税，必须将其征收与支出作为一个整体来理解。环境税的使用同样须纳入环境税法律关系的领域之中”^[9]。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。污染税或费是环境税的微观意指，“通常是以释放污染物质的数量为基础来计算的”^[10]。广义的环境税是国家“税收体系中与环境、自然资源利用和保护有关的各种税种和税目的总称”^[11]。不但包括了污染税、自然资源税，还包括与环境资源有关的税收和优惠政策、消除不利于环

^④Anderson T L, Leal D R. Free Market Environmentalism. San Francisco: Westview Press, 1991; McNeely J, Economics and Biological Diversity: Developing and Using Economic Incentives to Conserve Biological Resources. Gland, Switzerland: IUCN, 1988; Swanson, T. M., & Barbier, E. D. (Eds.), Economics for the Wilds: Wildlife, Wildlands, Diversity and Development. London, UK: Earthscan, 1992.

^⑤Berkes F. Rethinking community-based conservation. Conservation Biology, 2004, 18 (3): 621-630; Brown K. Innovations for conservation and development. The Geographical Journal, 2002, 168 (1): 6-17.

境的补贴政策 and 环境收费政策等。

(二) 价值定位

有学者认为,“环境税既可以增加政府的财政收入,能为社会公共事业(包括环境资源的保护、污染的治理及其他一些社会公共事业)提供足够的资金,满足社会公共需求;又可以真实地反映社会边际成本,将环境污染、生态破坏行为造成的外部成本内部化;同时还可以均等社会收入,为社会的健康稳定、持续发展创造条件”^[8]。

1. 保护环境与自然资源

税收是影响财政职能,发挥财政服务于公共事业的重要财政工具,在市场失灵的环境资源保护领域,环境税的征收会促使从事征税行为对象的人们转而从事那些征税较轻的行为。“开征环境税,应该说首要的目的不是增加财政收入,而是着眼于对环境生态的改善与节能减排,这是国家考虑环境税的基本初衷或者最主要的目的”^⑥。环境税主要是针对环境污染与资源利用行为的单位收取一定的费用,而费用的大小可能是根据其排放(如土壤流失的价值损失),或者是其投入的使用(如肥料、农药等)。而税的负担是取决于民众的行为,偏离所欲达成的目标越远,则将负担越高的税赋,若民众符合这些环境目标,则不必负担任何税。因此,环境税能引导资源合理配置、刺激积极削减污染,同时也刺激自然资源利用者和环境污染者研究和开发节约利用资源与减少环境污染的方法与技术,促进技术创新。资源税的征收能鼓励生产者减少或避免此类资源的使用,使自然、生态资源的使用者可以自由选择低廉而且适合自己的生产和消费方式;排污税的征收增加排污企业的费用与成本,从而提高了无污染企业的竞争优势,刺激污染者采取更清洁的排放方式。同时,税收作为一种财政工具,税收的国家分配也至关重要,环境税的分配使用也应专门用于环境与自然资源的可持续发展,增强环境保护与资源可持续利用的财政能力。由此可见,征收环境税可以改变成本和分配方式,并在很大程度上改善资源的配置,促进自然生态资源的合理有效利用。

2. 外部性内部化

实行环境税政策符合污染者付费原则,其主要的是将外部成本内部化,并遏止破坏环境的行为继续发生,同时也有对环境资源有益的做法,如污染防治设备的投资、自然资源的维持与减少利用等,将会得到税赋的减免、加速折旧、营业税及所得税的抵减等,以鼓励民众对环境资源的保护。环境税的根本目的为矫正外部性问题,在经济学中固然有正当理

论基础,然其制度的设计与实施,将如同所有税制一般会遭遇许多问题,例如是否造成所得分配恶化、税率的设计、税金的分配与用途等。西欧和北欧国家的实证经验已经显示,环境税制可以达成环境与社会双赢的结果^[12]。通过环境税的实施,对造成外部不经济性的行为征税,引起税收相对人成本和效益的变化,改善社会范围内的资源配置,使私人成本接近于社会成本,让价格真实地传递获取效率必需的正确信息,促进自然生态资源的合理有效利用。将环境资源因素反映到传统的税收体系中,使税收体系生态化,将税收的征收和税负重心由对劳动力的征收和利润的征收转移到会对自然资源无偿使用,对环境造成污染与对生态造成破坏的行为和产品中,减少税收对社会经济的扭曲效应,使市场价格真实反映产品的成本。

3. 环境利益与社会财富的公平分配

环境资源领域的市场失灵与政府失灵造成环境利益的分配不公,并在社会结构的挟裹下,累积成严重的社会问题。国家机能的实现要求社会应当有一种有助于实现公平目标的协调分配机制。环境税能够较为合理地分配环境利益,如对自然资源利用者,环境污染排放者、污染产品使用者和环境保护的受益者实行税收调节,调整相应的负担方式,使其实现较为公平合理的负担分配模式;通过环境税的支出,对生态系统和自然资源造成的破坏进行补偿,对因环境保护而丧失发展机会的区域给予补偿与优惠^[13]。通过环境税的调节,不同地区、不同群体的环境利益分配才有可能实现公平。除了环境利益的分配之外,环境税还具有重新分配社会财富的功能,为确保环境责任实现,环境税应当实行“专款专用”,获得其征税的正当性。环境税是以财政的手段,平衡及诱导环境利益的分配,应符合“群体用益性”。

(三) 制度设计

20世纪70年代,西方世界开征具有环境性质的税种作为改善环境的经济诱因措施^⑦。其主要目的在于引导人们利用自然资源与对待环境的行为方式,是环境利益调控与分配的主要财政手段。自20世纪90年代以来,各国推行税制绿色化,环境税发展迅速,在许多国家已出现了广泛的运用并呈现强化的趋势,作为中国税制改革与环境利益分配的重要组成,环境税应当形成制度建构。引人注目的是,中国的环境税有望在湖北、湖南、江西、甘肃进入试点,在十二五期间出台的可能性较大,或将拟于2013年开征环境税^⑧。

⑥参见冯雅:《环境税‘十二五’出台可能性较大》,载《人民日报海外版》,http://env.people.com.cn/GB/12381863.html.

⑦OECD, Taxation and Environment, Complementary policies, Paris, 1998.

⑧http://env.people.com.cn/GB/12381863.html; http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-08/09/c_12425089.htm; http://auto.ifeng.com/topic/huanjingshui/; http://news.hexun.com/2010-08-05/124488432.html; http://content.caixun.com/NE/02/5c/NE025cq8.shtm; http://www.eeo.com.cn/Politics/beijing_news/2010/08/06/177434.shtml.

1. 费改税进程

税收制度以规范性取收费制度的随意性,对于税种、税率、税基、免税、税收优惠措施等都有法律具体明确的规定,行政自由裁量空间小。启动中国的“费改税”进程,“将目前执行的排污费、污水处理费、二氧化硫排污费、大气污染费、环境噪声费、生态环境补偿费等统一规划改制为环境税”^[14]。按照“谁利用,谁污染,谁缴税”的原则,设置征税对象,根据污染物排放量、有害成分、治理成本和自然资源不同类别实行差别税率,引导征税对象积极投入资金研发技术与治理污染,提高自然资源利用率与降低环境污染度。将资源收费和生态补偿性收费等纳入环境税制。实行“费改税”,一方面可以“排污收费”的经验为基础作为建立中国环境税收制度的起步;另一方面环境税收的征收与监管统一于税务部门可以节约社会管理成本,并且能减少地方利益的侵扰。

2. 资源税

1984年中国开征资源税,以调节资源开发者之间的级差收益为目的,同时促使开发者合理开发和节约使用资源。1994年的税制改革扩大了资源税的征收范围,2005年调高了石油、天然气的资源税税额标准,2006年开征了石油特别收益税^[15]。在现行税制架构中,资源税是一种级差税,开征的税额主要取决于资源的开采条件,而不论资源开采的环境影响,这并不能有效地引导开发者合理开发和利用自然资源,对于生态环境保护的诱因也有限。因而,应当扩大资源税的征税范围,除可计量的矿产资源都应当纳税外,土地资源、水资源、森林资源、草场资源、动植物资源、滩涂资源、海洋资源、地热资源等应列入税收范围。税率应当采用从价征收的方式,根据对资源的合理利用程度,设计幅度定额税率区别对待,“并使不可再生资源的税额高于可再生资源的税额,稀缺资源的税额高于普通资源的税额”^[16]。同时,纳税人由生产主体扩大到消费主体,“国家有必要通过税收手段对公民所涉及的消费活动进行调整,以鼓励或限制对某些物品的消费,从而改变或引导公民的消费行为朝着有利于生态环境保护的方向发展”^[17]。最后,应当调整资源税的计税依据,以从价征收而不是消费数量或自用数量为计税依据,以环境利益的角度扩大资源保护范围。

3. 污染税

污染税包括排污税、污染性产品税两个部分。排污税是以对大气、水体排污和排放固体废弃物者征收的税种。应开征统一的排污税,经过费改税的进程,统一排污税应当涵盖排污费的范围,而对各种环境要素污染采用不同的税率。征收范围包括企业或其他单位排放的废气、废水、废渣、超标噪声等,包括垃圾税等。排污税的税率应采用差别定额税率或者幅度定额税率来分别确定。

污染性产品税主要是对在制造、消费或处理过程中产生污染、造成生态环境破坏,利用大量资源能源生产制造的产品,以及稀缺资源使用的产品课税,通过税收提高污染性产品的价格,从而减少对大量消耗资源能源与不利于环境保护的产品的生产和消费。如果污染性产品有替代产品,产品的需求价格弹性较大,因此,“可以替代产品和污染性产品的边际生产成本差为税率课征,利用价格机制来抑制或取消污染性产品的生产和消费”^[8]。通过价格杠杆的调节作用鼓励和引导有利于资源节约与环境保护的生产方式和健康的消费方式。

三、排放权交易:环境利益分配之市场手段

排放权交易制度创造一个市场,此市场让污染者可以进行排放权的交易。市场的目的在于,“允许污染者自行选择最适当的污染控制方法,进而降低整体的污染减量成本”^⑨。由供需市场来决定污染权限的价格,权限交易市场必须建立在将环境资源视为财产权,并允许出售给出价最高的竞价者的原则下,首先管理机关先决定环境质量标准,此标准为单位时间内可忍受的污染程度,再将每年可忍受的污染量假想为污染权,即以人为方式创设一个市场。排放权交易制度赋予排放源最大弹性,使其得以最低成本达到主管机关之管制要求,通过交易行为使权限流通于企业间,而企业于生产时,若排放污染物,则必须做污染防治工作或向政府及其他企业购买排放权限,管理机关更可藉由发行限额的许可量来管制污染排放,以达到改善环境品质之目标。理论上,实行排放权交易并形成完全竞争市场时,边际削减成本得均一化且社会整体的削减成本亦为最小化^[18]。排放权交易有两种模式,信用交易模式和许可交易模式。

(一)排放量确定

环境主管机关确定适当的排放量是建立排放权市场的第一步。排放总量的确实是环境主管机关对于未来环境质量的政策决定,其决策的对象可区分为两个层次,首先为空气污染防治区,其次则为受管制的污染物及其可容许的总排放数量。空气污染防治区的设定关系到每个地区的空气质量,以及受规范者的范围,于此决定时,环境主管机关必须考虑地理位置、建筑密集度、气候概况,也应考虑该地区的经济现状及未来的发展等因素,是一个综合性政策决定。考虑空气污染防治区的同时,也必须一并考虑受管制的空气污染物的种类。确定受管制污染物后,则是进一步依据空气污染防治区的范围,设定该区域内“可容许的空气污染物排放总量”。其目的除了环境质量的确保外,更重要的是将“排放权”,或“环境资源”,界定为“稀有物”,而非“取之不尽,用之不竭”的公有财产,而必须拥有排放权始可排放空气污染物。

⑨Brennan Van Dyke, Emissions Trading to Reduce Acid Deposition, 100 Yale L. J. 2707 (1991).

于此前提下,始可通过市场机制,对于排放权设定价格。为了确保交易制度的运作,此排放总量必须是“逐年递减”,对所有受管制的对象产生“减量压力”^{[5]338}。空气污染防治区与污染物的确定,也并不是“先后”的问题,而应该是一并整体的考虑,交互参照,考虑相关因素之后,才作出的决策。

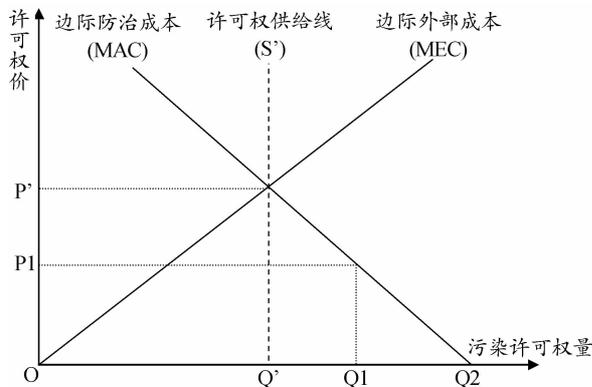


图4 排放权交易市场基础分析图

图4中MAC表示企业边际防治成本,向右下方倾斜,因为企业排污量越多控制成本就越低,MEC表示边际外部成本,随着排污量的增加边际外部成本升高。横轴显示污染量与权限量两种向量意义,且假设每排放一单位污染量则必须购买一单位权限, Q' 为最适权限数量, P' 为最适许可价格,若管理机关欲寻求帕累托最优,则应当发放 Q' 单位排污权。 S' 是排污许可权的供给曲线,由于发放排污权是由政府决定的,它是一条垂直线。从图中也可得知MAC也是许可权限的需求线,当许可价格为 P_1 时,企业会购买 Q_1 的许可权数量,因为当排污量小于 Q_1 时,购买排污权比控制污染便宜。从 Q_2 至 Q_1 的边际污染防治成本小于许可证单位价格,因此,企业会选择污染防治。

环境主管机关创造一定数量的“污染权利”,每单位权利可以让拥有者排放相对等数量的污染物。每一位污染者都拥有污染权利,才可以排放相对量的污染物。这些污染权利保留一部分由主管机关弹性运用,其余权利则全部放到市场上交易^[19]。

(二) 排放权分配

在确定了排放总量的前提下,排放权交易制度的第二步就是进行排放权的分配。排放权分配为最基本也最为重要的课题,因为不同分配原则将产生显著差异的利益分配及公司的市场价值。在信用交易模式下,设定既存污染源的排放基线,在许可交易模式下,分配权限给既存污染源。排放权涵涉排放量的限制和可交易权利两个面向。对于排放量的限制而言,受排放权分配的污染源的总排放量不得超出排放权的数量,因此,排放权则属对于污染源的限,且属于直接管制的模式。在“管制增量”上,要求污染源不得增加既有的排放量;在“指定减量”上,要

求既有污染源必须明确“降低”其既有排放量,形成一种“污染减量”的压力。对于“可交易权利”而言,“是排放污染物的权利和可在开放的市场进行交易的权利”^⑩。总量管制结构下,要求所有的受规范对象,必须拥有排放权,才能合法地排放空气污染物,因此,“排放权”又具有“许可”的性质,许可受规范对象于特定范围内享有污染物排放的权利。换言之,在受分配的排放权范围内,法律许可污染源享有排放特定数量污染物的权利。在排放权交易制度的设计下,“排放权”又具有一定程度的“财产权”性质,成为开放市场上进行交易的客体。

(三) 排放权交易

排放权作为一种可交易的权利,是指拥有者享有该权利使用、收益、处分的权限,进而可以在市场进行交易,取得一定程度的对价,具有“财产权”的性质。就卖方而言,其出售所拥有的“排放权”,降低了拥有的排放权数量,进而其可排放的权利范围受到“更严格”的排放量限制。而相对于买方而言,因为交易可增加可排放的数量。因此,买方于排放量的原始限制上,因交易而“放宽”其限制,可以进行“合法的超量排放”。在信用交易制度下,投入污染防治设施,获得低于基线的排放部分,经认证之后,取得差额排放权,而在许可交易制度下,受分配的权限,从零到全部均可自由交易。

当市场可以完全运作时,企业就会依照其需要,到市场上去购买或出售排放权。生产量下降的企业,或者改变污染排放方式的企业,就可以出售所拥有的排放权利。新进企业,或者实际生产量超过预期时,就会成为市场上的买方。所有的买方与卖方,透过竞标与出价,就可以确立污染权利的价值。虽然污染权利的价格会上下起伏不定,“但总体而言,是会呈现上升的趋势,主要原因为经济成长的需要”^{[19]94}。

环境主管机关在整个交易过程中,仅扮演调整的角色。但是,环境主管机关所能采取的行动,仍然必须明确规定,以确保市场机制的进行,并且维持公平性。此外,污染权利的发行也可以有不同的期效,亦即其时间的长短不一,有些为1年期,有些则为3年、5年期,让企业可以有所选择,因为有些企业需要确保其排放的权利,而对于长期效的污染权利有所需求。

排放权交易制度的运作动力在于,不同污染源之间的防污边际成本,或称防污能力的差异,通过不同防污能力污染源之间的抵换,而创造交易市场上的买卖双方。就参与市场的人员而言,所有人都可以购买、出售污染权利。环保团体也可以购买权利许可,增加市场需求。买卖双方通过各种协商、信息收集,进而完成交易。通过制度设计,“让市场参与者可以

⑩JAMES T B T, Daniel DUDEK J. Institutional Guidelines for Designing Successful Transferable Rights, 6 Yale J. on Reg, 369 (1989).

更低的成本而找到交易的对象,同样的,交易双方也可以更低的成本对于交易的客体达成合意,完成交易”^⑩。科斯认为,过高的交易成本会阻碍交易的进行,甚至导致交易的失败,降低资源使用的效率。在辅助交易的机制上,则可以建立公开、透明的交易平台,让买卖双方以低廉的成本,找到交易的对象。有效率的交易平台可以降低“交易成本”,通过各种充分信息的提供,交易的对象、交易的数量、金额等,都可

以在交易平台上获得,自然可以促进交易的进行。

为落实排放权交易制度的运行绩效,必须通过严谨的监督体系。其内容包含排放的监测、交易申报与追踪和排放的查核^[20]。排放权交易制度执行机制目的在于,确保受管制的污染源遵行排放权交易制度,要求其确实进行排放减量的工作。一旦未达成排放减量的目标,即属违法,应加以制裁。此外,违规者亦将在未来失去与违规量相等的排放权分配。

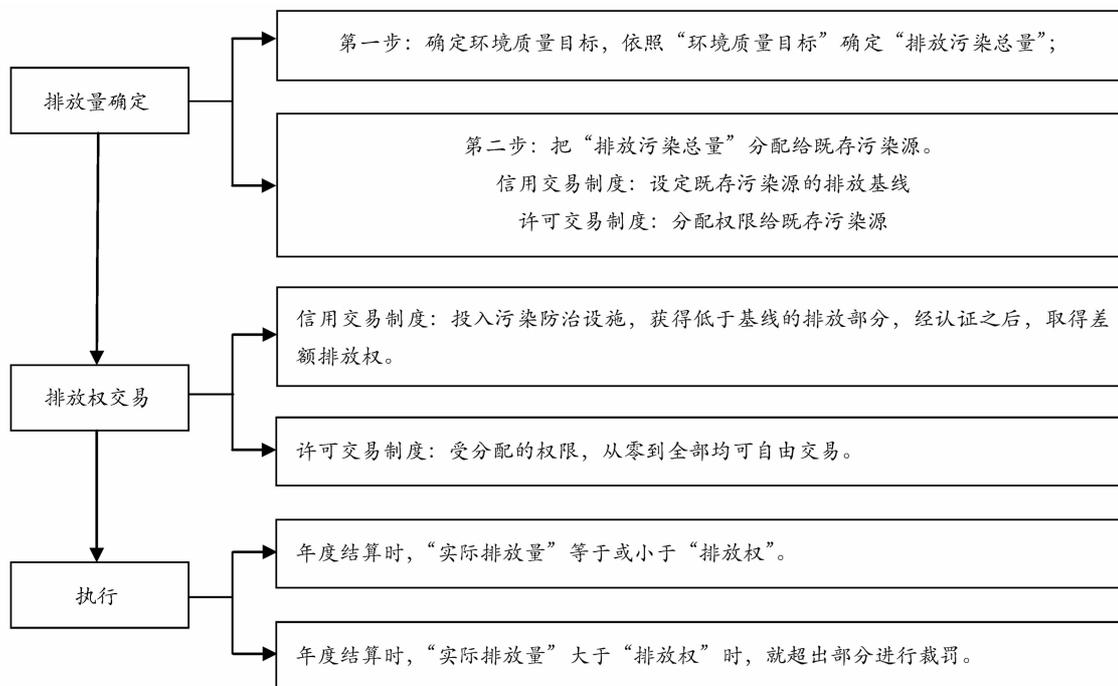


图5 排放权交易制度结构图

从“公有地的悲剧”开始,是完全没有管制的阶段,任由每个人极其可能地使用环境资源。到了侵权行为侵扰阶段,由法院处理相关当事人之间的纷争,此时则开始以“财产权”的概念来处理污染问题^⑪。之后,经由政府主管部门的介入,以直接管制的手段,要求人民必须具备特定要件后,始可从事可能产生污染的行为。因为直接管制的效率不彰,在环境经济学的催生助长下,开启了“经济诱因”的管制手段,即演变出环境税(费)、补贴与排放权交易等手段。经济诱因手段与直接管制的差异,在于政府干预的程度,前者相对的属政府低度干预。排放权交易制度可以引导比较有弹性的方式来保护环境资源的质量,污染源可以自由地进入一个区域,却不会使空气质量变得更糟。经济成长在此机制下是被允许的,只要该成长并不会抵触空气质量的保护。由于既存污染源可以贩卖排放权,他们污染控制的意

愿自然会增加。所有的个体都可以在这个弹性的机制里,获取相当的利益。污染控制当局可以免除掉控制成长的需求,也不需要决定对既存污染源所增加的限制。既存污染源可以从权限系统中,获得增加污染减量的补偿。对于新增的污染源,他们有机会可以进入这个区域里,而这在命令控制手段中却难以达成^[21]。

参考文献:

- [1] JACOBS M. The green economy: environment, sustainable development and the politics of the future [M]. London: Pluto Press, 1997: 86 - 116.
- [2] GORDON H. S. The economic theory of a common property resource: The fishery [J]. Journal of Political Economy, 1954, 62: 124 - 142.
- [3] FREESE C. H. Wild species as commodities: managing mar-

^⑩交易方式约有下列几种:(1)相对交易:由欲进行交易之买卖双方直接进行接洽磋商,或由居间人居间中介,而个别成立契约之交易模式;(2)店头交易:在经纪商营业处所专设之柜台,以议价方式进行交易之方法,基本上亦属相对交易的类型;(3)交易所交易:买卖双方委托依法设立之交易所会员,于交易所所经营为排放权集中交易市场,以竞价方式买进卖出排放权。可设置专供排放权交易的交易所,抑或是利用既有之证券交易所;(4)混合方式:系搭配上述各种方式的交易模式,视情况不同,而同时进行或分别进行交易。参见吴明陵《温室气体排放权交易制度之研究》,载《黄宗乐教授六秩祝贺——公法学篇(二)》,台北学林文化事业有限公司2002年版,第317页及以下。

^⑪Ronald H. Coase, The Problem of Social Cost, in: The Firm, the Market, and the Law, 1988: 119.

- kets and ecosystems for sustainability[M]. Washington D C: Island Press, 1998.
- [4] PAUL B D. 环境经济学与政策[M]. 黄宗煌,译. 台北: 联经出版事业公司, 2002: 26-30.
- [5] 陈慈阳. 环境法总论[M]. 台北: 元照出版有限公司, 2003: 352.
- [6] 曹明德, 王京星. 我国环境税收制度的价值定位及改革方向[J]. 法学评论, 2006(1): 92-96.
- [7] 王明远, 李长城. 中国可持续发展的经济法律制度研究[C]//中国环境年鉴. 北京: 中国环境出版社, 1996: 453.
- [8] 王伯安, 吴海燕. 建立我国环境税制体系的研究[J]. 税务研究, 2001(7): 26-30.
- [9] 吕忠梅. 超越与保守——可持续发展视野下的环境法创新[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 307.
- [10] SANFORD E G, WESTIN A R. Taxation for Environmental Protection [M]. New York: Greenwood publishing group, 1991: 9.
- [11] 王克强, 樊喜斌. 论中国的环境税——税收手段治理环境[J]. 绿色中国, 2005(4): 21-24.
- [12] 黄耀辉. 一举两得的环境财政改革: 改善财政和提升绿色所得[J]. 农业与经济, 2003(30): 89-119.
- [13] 姜涛. 论环境税收制度[C]//吕忠梅, 徐祥民. 环境资源法论丛(第3卷). 北京: 法律出版社, 2003: 366.
- [14] 丛中笑. 环境税略[J]. 当代法学, 2006(6): 101-104.
- [15] 王克群. 我国资源税发展演进及未来改革取向[J]. 地方财政研究, 2010(1): 56-59.
- [16] 张炳淳, 卢磊. 环境税制的功效及其现实性分析[J]. 环境科学与技术, 2006(3): 54-57.
- [17] 秦鹏. 生态消费法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2007: 273.
- [18] 张清溪. 经济学理论与实际(上册)[M]. 台北: 翰芦图书出版有限公司, 2000: 189-191.
- [19] DALES J H. Pollution, property & prices: an essay in policy-making and economics[M]. Toronto: University of Toronto Press, 1968: 93.
- [20] 吴明陵. 温室气体排放权交易制度之研究[M]//黄宗乐. 六秩祝贺——公法学篇(二). 台北: 学林文化事业有限公司, 2002: 320.
- [21] TIETENBERG T. Environmental and natural resource economics[M]. 5th ed. New York: Harper Collins Publisher, 2000: 34.

Study on Economic Incentives of Environmental Interests Distribution

DU Jianxun¹, QIN Peng²

(1. School of Economic Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China;
2. School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: Economic incentives is an important method of environmental economics, the basic means of environmental policy and law, and the ideological paradigm shifts from direct control to indirect control under dominant trend in the free market. A large number of theoretical and empirical studies show, through environmental taxes and emissions trading incentives to promote efficient means of environmental resource protection. This paper discusses the basis of a reasonable system and operational reality of system design of environmental taxes and emissions trading, and gives basic concern to the role of various stakeholders.

Key words: economic incentives; environmental interests distribution; environmental taxes; emissions trading

(责任编辑 胡志平)