

对我国环境税收研究的几点思考^{*}

成桂芳¹ 成 功²

(1. 盐城工学院 机械工程学院, 江苏 盐城 224003 2. 盐城市环保局, 江苏 盐城 224001)

摘 要 建立环境税收体系,已越来越被一些国家重视。我国将于2010年前开征环境税,因此有必要对环境税收展开系统的研究。客观分析了目前国内外环境税的研究,并在此基础上对我国环境税研究提出了一些建议。

关键词 :可持续发展 环境税 环境管理

中图分类号 F812

文献标识码 :A

文章编号 :1008-5092(2006)01-0052-04

自1992年“里约”的联合国环境与发展大会以来,可持续发展这一理念得到了迅速普及。世界各国都不同程度地采取措施来促进社会经济的可持续发展,并且普遍地认为实现社会经济的可持续发展的关键不在技术,而是相应的制度。其中,通过建立环境税收体系调节经济运行,保护环境和生态,促进社会经济可持续发展,已越来越被一些国家重视。

环境税又称生态税、绿色税,一般是指国家为实现特定的生态环保目标而对一切开发、利用环境资源的单位和个人,按其对环境资源的开发、利用、污染及破坏程度进行征收的一种税收。

深入研究环境税收这一环境管理基本手段,进而全面组织实施该项政策,对于我国经济、社会和环境的可持续发展也将具有重大意义。本文在客观分析目前我国环境税收体系研究的基础上,对我国环境税的具体研究提出了一些建议。

一、研究环境税的重要意义

1、环境税的实施现状

从理论上讲,环境税来源于福利经济学庇古提出的“庇古税”。它通过征税来弥补私人边际成本同社会边际成本的偏离,使得外部成本内在化,消除外部效应带来的效率损失,从而能够达到社会最佳生产点,实现资源的最优配置^[1]。

自20世纪70年代起,一些发达国家将税收也作为保护环境的一项重要政策措施,把环境税引入其税收制度。纵观这些国家的环境税收,都是依据“谁污染,谁缴税”的原则设置的,涉及大气、水资源、生活环境、城市环境等诸多方面,其课征范围极为广泛。并且都把环境税收取得的收入专项用于环境保护,使税收在环保工作中发挥了巨大的作用^[2]。

从发达国家的实践上来看,采用环境税保护环境的效果是明显的。欧洲从1985年无铅汽油上市,就表现为迅速代替含铅汽油之势;美国20世纪70年代实施环境税以来,二氧化碳排放减少了20%,一氧化碳排放减少了39%,二氧化硫的排放量减少了42%,悬浮颗粒物减少了70%;瑞典在实施环境税收一年后,仅二氧化硫排放量就降低了26%;在环境税收政策实施较好的芬兰,二氧化碳的排放量已从20世纪80年代初的每年60万吨减少到现今的几万吨,纸浆、纸张生产量在20世纪70年代初的水平上翻了一番,但这种排放污染物却减少了95%^[2]。

然而,目前我国还没有严格意义上的环境税,只是在某些税种中包含有加强环境保护的内容或条款。

2、我国开征环境税的必要性

(1)开征环境税是解决我国环境问题的迫切

* 收稿日期 2005-07-08

作者简介:成桂芳(1973-)女,江苏盐城人,盐城工学院讲师,南京航空航天大学经济与管理学院博士研究生,研究方向为虚拟企业、知识管理、工业工程。

万方数据

需要

中国的空气和水的污染状况特别是在城市地区属世界最严重之列,目前由空气和水污染所造成的经济损失估计每年占国内生产总值的3%~8%。根据庇古的外部性理论,在市场经济运行中,由于自然环境提供的服务不能在市场上进行交易,因此,市场机制无法对经济运行主体在生产 and 消费过程中可能产生的副产品——环境污染和生态破坏发挥作用。这样,在税收杠杆的作用下,就可以通过经济利益的调节来矫正企业的行为,促使其减轻或停止对环境的污染和破坏。

另一方面,伴随着产业结构的调整,国际上出现了发达国家将污染行业和污染物向发展中国家转移的趋势。目前,已有大量的境外污染行业转移到我国境内,并频繁出现外国将各种固体废弃物运到我国来堆置和处理的现象。环境税收体系的征收和完善将会增加污染行业的成本并增加国民的环保意识,从而可以在一定程度上阻止境外污染物向我国的转移。

(2) 课征环境税有利我国整体竞争力的提高

环境税可以淘汰资源消耗高、效率低、污染严重落后的产业,使资源流向环境效益较好的企业部门,并得到更加有效的配置,可以促进环保技术、环保产业朝阳产业的发展,最终必将有利于我国产业结构的优化和经济整体竞争能力的提高。

(3) 建立环境税制是我国 21 世纪对税制建设的要求

我国现行税制中的效率和公平观与可持续发展观念中的效率和公平观是相矛盾的。21 世纪的税制必须是以可持续发展为核心的,在这种税制模式中环境税必将占有重要一席。因此,在新税制中,需建立和完善我国环境税收制度,增加税收调节环境保护和资源利用的经济杠杆作用,以推动可持续发展战略的落实。

(4) 课征环境税有利于我国环保事业的发展

日益恶化的生态环境要求政府加大对生态环境保护的投入力度,这就要求政府要有稳定的收入作为保障。税收具有的强制性、固定性和无偿性的特征。开征环境保护税,将课征的税款作为专项资金用于环境保护事业,对于治理污染、改善生态环境将产生积极的作用和效果。

二、我国环境税收有关的研究进展情况

目前,我国虽然还没有严格意义上的环境税, 万方数据

但是 20 世纪 90 年代初就已经开始对环境税收体系的各个方面如立法、实施和税制设计等进行研究,为全面实施环境税打下良好基础。

综观已有的研究,主要是从以下几个方面展开的。

(1) 环境税立法研究^[3]

对于开征环境税,国家有关部门已经酝酿很久,究竟是独立开征一个综合性的税种还是分类开征税种,正在热烈讨论中。为此,国家税务总局科研所与欧盟各国专家于 2000 年在北京联合举办了“关于环境税的征收及其立法模式研究”国际研讨会。北大税法研究中心主任刘隆亨教授应邀在会上介绍了我国环境税收和立法概况,综合分析了世界各国环境税的四种类型(综合型、分类型、单项型、交叉型)和立法的模式,提出了在我国开征环境税及其立法途径的设想。

(2) 环境税实施研究

中国环境科学研究院已于 1999 年 10 月份向财政部、国家税务总局和北京市财政局分别提交了有关建立环境税的政策研究报告,提出了环境税实施方案;财政部世界银行贷款研究项目(中国税制改革研究)专门对中国开征环境税进行研究;北京市财政局专门就利用环境税来筹集资金的可行性进行立项,对开征环境税进行全面系统的研究,作为国家“十五”科技攻关课题《重要环境政策及环境科技发展战略研究》的子课题《环境税收政策及其实施框架研究》专题,预计在 2005 年底编制完成,此项成果也将对实施环境税收政策提供探索。

(3) 环境税税制设计研究^[4]

中国自然科学基金合作项目《议环境税的若干问题》和北京市自然科学基金资助项目《环境税税制设计的探讨》等课题较为全面的分析环境税的税制设计,提出相应的税收范围、税种、税基与税率等,研究具有实际意义。《对环境税的一般均衡分析与应用模式探讨》则采用的一般均衡模型的运行结果说明了对不同行业根据污染的强度设置不同的税率按产值征税,在控制污染产业产量的同时,将减轻企业的所得税负担和居民的纳税负担,同时增加政府收入。

通过对我国环境税体系研究现状的分析,可以看出环境税的研究日益得到重视。但是现有的研究还存在一些欠缺,如系统性不足,大部分集中在细节上,没有全面分析和系统阐述环境税,只是

定性分析,没有进行定量分析,认识还不统一,环境税具体实施的研究还不成熟等。

三、对环境税收体系研究的几点建议

针对目前我国环境税相关研究的不足,本文认为要重点加强以下几个方面的研究。

1、运用系统工程的思想与方法

由于环境税收体系涉及到立法、税制和具体实施等方方面面,显然是一个系统工程,一个复杂的系统工程。因此,将系统工程中的思想方法,尤其是复杂系统的一些思想和方法来运用到环境税收体系的研究,能够加强环境税总体性和系统性的研究工作,从而宏观把握和有效实施环境税。

系统工程作为一种知识体系,其目的也在于认识世界和改造世界,其着眼点将世界看成一个“系统”,并且是一个复杂的系统,在此基础上利用一些概念、原理、方法和手段去描述这样的系统、设计一个新的系统、控制这样的系统、管理这样的系统。换句话说,系统工程为我们认识世界和改造世界提供了一个“范式”和“框架”,从而使我们能更有效地解决面临的复杂问题^[5]。因此系统工程在某种程度上具有方法论的重要特点^{[6]138}。

2、努力把握环境税的深刻内涵

对环境税内涵的深入研究和把握必将有利于我国环境税的实施。目前,国内学者对环境税内涵的研究,不管是狭义、中义还是广义,仍然经济还是从环境保护的角度出发,并没有深入到经济和社会层次。因而可以说国内对环境税的研究还只是初步展开,处于起步阶段,认识上处在初级层次,相对比较肤浅。

目前,国外关于环境税内涵的认识有(1)环境税是为了保护环境而向任何消费行为征收的新税种,由国家机构获取后再投入环境的改良。这并不是为了迫使公司提高商品的售价,其内在目的是为了消除无节制地追逐更低价格而造成的扭曲,并为买主揭示真正的成本。(2)关于环境税,经济学家通常只是简单建议政治家们,必须对污染征收统一的税收。如果不是这样的话,污染的减少将不会以最低的成本发生。因为社会通常是通过从高税收污染者向低税收污染者转换责任,以节约环保成本。统一形式的环境税收入将像所得税一样,被用来减少经济扭曲,提高生产。用这种方式,绿色税收能够以最低成本改善生态,并且降

低其他税收的扭曲性,以达到双赢。(3)环境税是个收入中性的税种,从中可以发现三项潜在优势:提高环境质量,降低税制成本,提高劳动就业率。

从上述分析可以看出:国外学者对环境税内涵的研究,已从单纯的环保角度,深入到经济、社会(劳动就业率),明显处于深层次,且比较全面。因此,有必要鉴戒国外学者对环境税的认识和理解,从而把握环境税的深刻内涵。

3、重点加强几个关键问题的研究

在我国具体实施环境税收制度应该注意以下几个问题。

(1)构建我国环境税收制度相应的配套措施。环境税收制度的实施不仅仅是简单的在现有的税种中设立一个单独的环境税问题,它涉及到方方面面。由于税收政策自身的局限性,税收政策并不能完全解决可持续发展的所有问题,必须与其他经济手段以及行政、法律手段结合。因此,应充分构建环境税收制度相应的配套措施,如调整我国的环境法律法规和完善我国环境管理和税收征管的体制等。

(2)税种的具体设置。环境税是旨在保护环境和资源的国家税收,应是我国整个税种体系中一个独立的税种。其内容一般可包括资源税、环境污染税、环境消费税等,而环境污染税则应重点对向环境排放各种污染物的行为进行征税,是一种真正全新的税种。应成为环境税中重点研究的对象。

(3)税率的设置的合理性。考虑到中国的经济发展需求与实际水平,税率的合理设定是一个关键,通过制定合理的税率,既要促进企业的治理积极性,使一部分落后企业进行技术提市和转化,又不能使大部分企业难以承受。

(4)我国实施环境税收的时间进度表。实施环境税不是一蹴而就的事,在国际上也并没有统一的方式。我国在实施时要充分的结合当前我国国情,分析环境税实施的条件,制定出符合我国国情的实施时间表,才能保持有关制度的稳定性和连续性。

4、拓宽环境税收的研究角度

目前,我国环境税收的研究以税务学者居多,环境学者开展研究的相对较少。一般来说,税务学者往往不了解或是不深入了解环境保护法律法规和现行的环境管理制度,因此不能有效客观分析我国的环境现状,仅从税收角度单纯分析如何

加入环境保护成分来课征环境税 ,分析研究可能不够全面 ,有时甚至还比较片面。对环境税的研究应当更多的从环境管理角度分析如何利用经济手段如实施环境税等来控制当前日趋恶化环境状况 ,提高我国的环境质量 ,减少污染物排放 ,避免走国外先污染后治理的老路。因此 ,需要拓宽环境税收的研究角度 ,鼓励环境保护学者与经济学者及税务学者三方共同合作 ,发挥各方的专业优势 ,进而研究出符合我国国情的实施环境税体系。

5、及时开展税制改革试点研究

基于我国目前环境管理问题的现状 ,作为一个发展中的国家 ,应进一步完善我国现有的法律、法规。同时 ,应根据环境保护政策的总体目标 ,借

鉴发达国家的经验 ,运用税收政策 ,在现行税制的基础上 ,进行税制改革试点 ,开展试点研究 ,及时研究试点中出现的新情况和新问题 ,以便迟早建立有利于可持续发展的绿色税制。因此 ,借鉴西方国家有关环境税的理论与实践经验 ,结合我国的具体国情 ,加强有关环境税的理论研究和改革试点 ,尽快建立和完善我国的环境税收制度已是迫在眉睫。

总之 ,应该结合我国实际情况 ,扬长避短 ,吸取精华 ,加大宣传力度 ,发挥和转化现有研究成果 ,有计划、有步骤地制定和实施环境税收制度 ,从而保证我国的经济、社会和环境的可持续发展。

参考文献：

[1] 王霞波. 中国环境税收制度实施问题的探析[J]. 东华大学学报 :社会科学版 2004 4(1) 67 - 69.
[2] 王健. OECD 国家的环境税及其对我国的启示[J]. 中国资源综合利用 2004 (5) 33 - 36.
[3] 徐孟洲 ,谭柏平 ,谢增毅. 中国环境税立法问题的几点思考[J]. 北京市政法管理干部学院学报 2001 (2) 22 - 25.
[4] 石晖 程非. 关于构建我国环境税收制度的思考[J]. 内蒙古财经学院学报 2004 (3) 107 - 110.
[5] 成思危. 复杂科学与系统工程[J]. 管理科学学报 ,1999 2(2) 1 - 7.
[6] 汪应洛. 系统工程理论、方法与应用[M]. 北京 :高等教育出版社 2002.

Some Thoughts on the Environmental Tax Research in China

CHENG Gui - fang¹ ,CHENG Gong²

- (

1. Department of Mechanic Engineering , Yancheng Institute of Technology , Jiangsu Yancheng 224001 ,China ;

2. Yancheng Environment Protection Bureau Jiangsu Yancheng 224001 ,China

)

Abstract Many countries pay more and more attention to the establishment of the environment revenue system at present. China will levy advertise for the environmental tax before 2010 , so it is necessary to make a systematic research on the environmental tax. After the objective and complete analysis of the environmental tax research at home and abroad , this article puts forward many new suggestions in this field.

Keywords the sustainable development ;environmental tax ;environmental management