

**摘要:** 环境税是政府通过税收手段矫正市场失灵和政府失灵,实现环境保护和资源保护的一个有效工具。面对着严峻的资源生态环境形势,借鉴发达国家的经验,完善现有的与环境保护有关的税收法律、开征环境税,加强和更多地运用税收手段保护自然环境,有效地协同人与自然的的关系,努力实现可持续发展战略,已经显得十分紧迫和必要。

**关键词:** 可持续发展; 环境税; 必要性

【中图分类号: DF468

【文献标识码: A

【文章编号: 1009-1416- (2008) 01-68-03

【收稿日期: 2007-10-27

【作者简介: 曹锦秋 (1963—), 女 (汉族), 辽宁盘锦人, 辽宁大学法学院副教授, 主要从事经济法研究。

自人类进入21世纪,人与自然和谐及经济与社会的可持续发展已经成为全球各国家普遍追求的战略目标,同时也是判断一个国家经济发展是否健康运行的通行标准。当今国际社会更加强调生态环境保护和资源的合理开发,欧美发达国家已经开始启动绿色GDP模式,来评价国家真实发展状况,并着手建立可持续发展的绿色环境税收体系。上个世纪八十

曹锦秋

(辽宁大学,辽宁 沈阳 110036)

# 刍议我国开征环境税的必要性



年代以来,中国经济快速增长,各项建设取得巨大成就,同时也付出了很大的资源和环境代价,经济发展与资源环境的矛盾日趋尖锐。2006年9月7日,国家环保总局和国家统计局联合发布了《中国绿色国民经济核算研究报告2004》。研究结果表明,2004年全国因环境污染造成的经济损失为5118亿元,占当年GDP的3.05%。虚拟治理成本为2874亿元,占当年GDP的1.80%。其中,水污染的环境成本为2862.8亿元,占总成本的55.9%,大气污染的环境成本为2198.0亿元,占总成本的42.9%;固体废物和污染事故造成的经济损失57.4亿元,占总成本的1.2%。<sup>[1]</sup>可见生态环境脆弱程度已经发展到了比较严重的地步,人与自然的矛盾已经十分突出。这一切都在不断提醒我们:寻求一种有效的措施保护生态环境,已是我们的当务之急。“中国环保要告别“脚疼医脚”的弊端,步入循环经济发展之路,只有在统一的社会规范和协调的法律体系下,建立节约型国民经济体系,形成有利于节约资源的生产模式、消费模式和城市建设模式,才能实现符合可持续发展战略的良性循环。”<sup>[2]</sup>其中,作为国家宏观调控重要手段之一的税收立法起着不可或缺的作用,而环境税就是其中之一。

建立在可持续发展理论基础上的环境税,应是一种广义的环境税。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、持续发展创造条件的各项相关制度的总称。<sup>[3]</sup>税收是国家调控的重要手段,通过税收对物质利益的再分配不仅可以引导人们对环境保护意识的增强,而且通过税收手段使知识和科技的能量最大限度的在该系统中发挥作用。因此,构建环境税收体系,建立环境税收制度是可持续发展的当务之急。其必要性表现为:

1. 建立环境税收法律制度,是保护生态环境,合理利用资源,确保经济社会可持续发展的重要经济调节手段“可持续发展”的思想是在1987年

由布兰特伦夫人领导的世界环境与发展委员会在其代表作《我们共同的未来》中提出的,其核心思想是:既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害。其出发点是:为了确保人类的持续生存和发展,必须把环境保护与社会经济、生活活动全面、有机地结合起来,并按照生态持续性、经济持续性和社会持续性的基本原则来组织和规范人类的一切活动。可持续发展思想提出后迅速得到国际社会的认同,经济——资源——人口——环境协调发展的可持续发展观已经成为制约或引导各国政府制定经济和社会计划的有力约束。为此,我国政府将可持续发展作为中国经济和社会发展的一个指导思想,并提出了经济增长方式的转变问题,指出“从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,经济增长方式从粗放型向集约型转变,这是实现今后十五年奋斗目标的关键所在。”“必须通过深化改革,形成有利于节约资源、降低消耗、提高质量、增加效益的企业经营机制”,“各行各业都要通过加强科学管理,注重资源节约和综合利用,减少资源的占用和消耗。”<sup>[4]</sup>在其纲领性文件《中国二十一世纪议程》中全面阐述了我国政府采用可持续发展战略的具体目标和行动方案,明确指出“对环境污染处理、开发利用清洁能源、废物综合利用和自然保护等社会公益性项目,在税收、信贷和价格等方面给以必要的优惠”。为了防治污染,保护环境,我国从国情出发,制定了“经济建设、城市建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展”,“实现经济、社会和环境效益相统一”的战略方针,实行“预防为主”“谁污染,谁治理”“强化环境管理”三大环境政策,以此为环境保护立法、执法和守法的基本准则,初步形成环境资源保护的法律体系框架。但事实上在税收法律制度设计中还没有真正贯彻可持续发展思想,故重新认识现行税制结构,调整税收法律制度设计思想,将环境税收提到可持续发展的高度去认识,设计出合理的环境税种是新时期税收法律制度设计的一个重要内容之一。这也是开征环境税种、建立环境税收法律制度必要性的一个有力说明。

2. 环境税可促使污染者承担环境

与资源保护费用,有效消除市场在生态环境问题上存在的外部不经济现象

长期以来,我国对生态资源采取粗放式、掠夺式经营,廉价甚至无偿使用,忽视生态资源的核算和资产管理,造成生态资源价值补偿的严重不足,致使国民生产总值不断增长的同时生态环境与资源基础都在持续削弱,形成了经济发展中实质性的空洞现象。在这方面,市场机制既不能解决公共资源条件下的生态环境保护问题,也不可能解决公共资源条件下的可再生资源的持续利用以及跨代的可持续利用问题,而开征环境税可以解决上述问题。从某种意义上说,环境税可以被认为是污染支付的价格,污染者必须对所使用的环境“服务”进行支付,这种给付至少会部分地进入到私人的费用——效益计算中。税收具有刺激作用和筹集资金的作用,税收的刺激作用取决于税收而带来的成本和价格的变化。已有的研究表明,同基于环境规章制度的“命令—控制”手段相比,环境税会改变相对价格,而且有助于促使生产者和消费者考虑其活动对环境造成的影响,环境税可以为污染者提供更大的灵活性,使污染者能够自由地以费用的有效方式回应市场信号的变化。如果把环境税确定在适当的水平上,环境税可以达到给定污染控制目标的总成本最小。环境税还会对减少污染产生持续不断的刺激作用,进而鼓励技术革新,把污染减少到低于目标水平,从而减少税收支出。以公共物品和外部不经济内部化理论为依据建立的环境税制,可以矫正市场调节机制对公共物品有效配置的失灵,防止“搭便车”而产生的“公有地悲剧”现象的发生,同时,可以把企业利用环境资源过程中造成的社会性、整体性环境损害,通过征税的方式转化为企业的成本,从而实现法律公平。<sup>[5]</sup>

3. 环境税能增加政府环保资金投入,更好解决生态环境问题

环境税对政府也有一定的吸引力,因为环境税能够提供规章制度所不能产生的收入。一般来讲,无论是在发达国家还是在发展中国家,政府投入都是国家生态环境投入的重要组成部分。政府的环境投入主要用于生态环境和生态多样性的维护,公共环境问题的

治理,公共环境设施的建设、运行和管理等。我国政府已决定从1998年开始加大环境投入并将环境列为国家基础设施建设投资的六大领域之一,随着环境污染程度的加剧和污染范围的扩大,治理和改善环境状况的任务日益艰巨,要求政府提供的资金也不断增加。现在突出的问题在于生态环境资金如何有效筹措与使用。目前我国的环境税收严重滞后于环境和资源保护,国家治理环境污染主要是采取对超过国家标准排放污染物的生产单位征收超标排污费和生态环境恢复费,这种方式缺乏税收的强制性和稳定性,而且目前排污费的漏交率很大,致使环保资金无法保证,环境保护行为时断时续,环保成果难以巩固和扩大。现行消费税虽然对某些污染产品、高能耗消费品及不能再生和替代的资源性消费品征收,但他的主要政策目标仍是控制和调节奢侈消费行为,强调财政作用,其环保意义不大。征收环境税无疑是一个较为现实的选择。税收作为法律制度,具有较强的刚性,在征收过程中较易于贯彻执行,同时用税收方式征集的生态保护资金,更有利于专款专用,所以征收环境税是筹集生态保护资金的最有效方法。环境税收的开征必能为生态保护事业筹集稳定可靠而充裕的资金,用于弥补国家环境资源管理费用及无法确认环境资源损害人而又需要对环境资源恢复治理的公共投入部分。同时,环境税金也是环境污染事故应急基金和生态补偿基金的资金来源途径。

4. 环境税将促进人们形成环境意识,有利于生态环境的良性发展

所谓环境意识,是人与自然环境关系所反映的社会思想、理论、情感、意志、知觉等观念形态的总和,是反映人与自然环境和谐发展的一种新的价值观念。<sup>[6]</sup> 环境意识的内涵指人们对环境和环境保护的一个认识水平和认识程度,还包括人们为保护环境而不断调整自身的经济活动和社会行为,协调人与环境、人与自然相互关系的实践活动的自觉性。环境意识反映的是人们的一种心理,是对环境的认同感。人们具有环境意识是实现可持续发展的基础。<sup>[7]</sup> 尽管一定的环境意识是一定的自然环境和社会环境交互作

用的结果,但它主要受生产力发展水平的制约,因而它对经济关系和政治制度具有依存性的一面。这就需要通过一定的经济手段去增加人们的环境意识,尤其对处于经济发展过程中的我国来说,这点尤其重要。其中通过对资源开采、环境污染等征税,将直接影响纳税人的切身利益,也最容易使其意识到改变行为方式之必要。因此征收环境税,是从经济角度树立生态意识的一个重要手段。<sup>[8]</sup>

课征环境税,从根本上说,是为了克服市场失灵和政策失误,通过征税的办法将环境污染的社会成本内化到企业成本和市场价格为中,利用税收杠杆的调节作用有效遏止生态恶化和控制环境污染。面对着如此严峻的资源生态环境形势,借鉴发达国家的经验,建立起一整套比较完整的生态税收体系,加强和更多地运用税收手段保护自然环境,有效地协同人与自然的的关系,努力实现可持续发展战略,已经显得十分紧迫,开征环境税也势在必行。同时也应注意,环境税的实施应当采取先易后难、先旧后新、先融后立的策略,首先消除不利于节约资源、环境保护的补贴和税收优惠政策,其次综合考虑环境税费结合,再次对现行税制进行生态化改造,最后引入相对独立的环境保护税,形成完整的环境税收法律体系。

参考文献:

- [1] 中国新闻网. 中国首次发布绿色GDP报告 污染损失占GDP3.05% [EB/OL]. <http://business.sohu.com/>, 2006-09-07.
- [2] 苏显龙. 循环经济,立法以外的期待 [N]. 人民日报,2007,08(27).
- [3] 吕志梅. 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.
- [4] 参见《关于国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要的报告》
- [5] 张炳淳. 生态税收法律制度简论 [J]. 河北法学,2006,(11).
- [6] 余谋昌. 环境意识与可持续发展 [J]. 世界环境,1995,(4).
- [7] 吕君,刘丽梅. 环境意识的内涵及其作用 [J]. 生态经济,2006,

(8).

[8] 张德贤,王琪,姜宝. 生态税初探 [J]. 东岳论丛,2001,(4).

责任编辑:赵冰

## On China's necessity of collecting environmental taxes

Cao Jinqiu

(Liaoning University, Shenyang, Liaoning 110036, China)

**Abstract:** Environmental tax is an effective tool to correct market failure and government failure through the means of tax, to achieve environmental protection and resource conservation. Faced with the grim situation of resource and environment, it has become a very urgent and necessary to learn from the experience of developed countries, improve the existing environment-related tax laws, collect environmental taxes, strengthen and use more tax measures to protect the natural environment, effectively cooperate the relation between man and nature, and strive to realize the sustainable development strategy.

**Key words:** sustainable development; environmental tax; necessity