

经济理论与政策

# 关于我国开征生态税的基本构想<sup>\*</sup>

杨志安

(辽宁大学 经济管理学院, 辽宁 沈阳 110036)

**〔摘要〕** 本文首先论证了开征生态税的理论基础。指出生态保护与经济社会可持续发展的内在联系, 并从理论上分析了外部负效应对生态产生的不良影响, 为实行外部成本内在化提供了理论前提。其次介绍了部分发达国家征收生态税方面的具体实践, 为我国开征生态税收提供了有益的借鉴。最后为我国开征生态税收进行了具体设计, 提出了开征生态税收的税收制度若干要素选择。

**〔关键词〕** 可持续发展; 生态; 税收

**〔中图分类号〕** F 810 · 422   **〔文献标识码〕** A   **〔文章编号〕** 1002-3291(2000) 03-0001-02

所谓生态税收是指具有下列特征之一的各种税收, 即政府将外部环境的影响纳入被征税者的内在成本, 从而影响生产者的经营行为; 或者政府为实现特定的环境目标, 筹集相应的税收满足环境政策目标的需要。一般来说, 我国学者大都将此类税收称之为环境保护税。笔者认为似有不妥。环保税固然是生态税收的核心内容, 但显然生态税的范畴大于环保税的范畴。因为当税收与经济活动的性质规模之间产生内在或非内在的关系时, 只要这些经济活动与生态有关, 皆属于生态税收的范畴。

## 一、生态税提出的经济学基础

生态环境问题上存在着相当程度的市场失灵, 外部性即是市场失灵的表现之一。当企业或个人向其他人施加损害或利益, 而又不向这些人支付应有的代价或收取应有的报酬时, 就出现了外部性。根据向外施加的是损害还是利益, 把外在性分为消极的(负的)外部性和积极的(正的)外部性。通常所说的外部性指的是消极的外部性。如生产经营者为了局部利益造成空气和水的污染以及放射性物质的泄漏等。由于生产者造成的生态恶化成本并未内在化, 使环境污染不能得到有效的控制。开征生态税, 以法律的形式实现外在成本内在化, 可以真实的反映生产经营者的实际成本, 从而克服市场失灵的局限。

可持续发展经济学是开征生态税的又一经济学基础。90年代初国际生态联合会(INTECOL) 和国际生物联合会(IUBS) 联合举行可持续发展专题研讨, 将可持续发展概念定义为“保护和加强环境系统的生产和更新能力”。从生物圈角度认为“可持续发展是寻求一种最佳的生态系统, 以支持生态的完整性和人类愿望的实现”。可持续发展经济学就是将经济学的方法用于可持续发展研究, 其核心思想是: 健康的经济发展应建立在生态可持续能力、生活公正和人民积极参与自身发展决策的基础上。它所追求的目标是: 既要使人类的各种需要得到满足, 又要保护资源和生态环境, 不对后代人的生存和发展构成威胁。它特别关注各种经济活动的生态合理性, 强调对资源生态环境有利的经济活动应给予鼓励, 反之应予摒弃。在发展指标上不单纯用国民生产总值作为衡量经济发展的指标, 而是用生活、经济、文化、环境等一系列指标来衡量发展。把眼前利益与

<sup>\*</sup> 〔收稿日期〕 2000-02-01

〔作者简介〕 杨志安(1963), 男, 辽宁绥中人, 辽宁大学经济管理学院副教授, 经济学博士, 从事财政、税收、企业管理研究。

长远利益、局部利益和全局利益有机地结合起来,实现经济的良性发展。

## 二、国外生态税简介

目前,国外为保护生态环境,开征的生态税包括以下几个方面:

1 对大气污染行为的课税。主要有二氧化碳排放税、二氧化硫排放税等。美国、德国、日本、挪威、荷兰等开征二氧化硫排放税。瑞典于 1991年颁布了全世界第一个生态税收调整法案。该法案将总税收削减 16.5亿美元,占全国总税收的 1.4%,同时对每吨二氧化硫排放征税 3050美元,每吨二氧化碳排放征税 120美元并对其它环境生态破坏行为征税,以补贴对总收入的削减。该制度仅实施一年,二氧化硫的排放量即降低 16%。2 对水资源污染行为的课税。德国和荷兰按照水质水量综合核算进行征税;新加坡、纽约、莫斯科则按污水量征税。德国从 1981年起开征水污染税。水污染的征收以废水的“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。目前其税率为每“污染单位”征收 70马克左右。据统计,德国征收的水污染税每年约 20亿马克,税金用于改善区域水质。在荷兰,每个区域的水污染防治费按“人口当量”分摊,即区域内的所有人以“人口当量税”的形式缴纳。<sup>3</sup>对生活环境污染行为的课税。主要有噪音税、拥挤税等。如美国法律规定,对洛杉矶等机场的每位旅客和每吨货物征收一美元的治理噪音税,税金被指定用于支付机场周围居住区的隔音费用。日本、荷兰的机场噪音税则按飞机着陆架次征收,由航空公司缴纳。针对拥挤产生的环境污染,美国、日本已用征税的办法解决城市的拥挤问题。例如,美国洛杉矶的车辆拥挤税,是对早晨特定时间驶进或晚上特定时间驶离拥挤区域的车辆征收。<sup>4</sup>对国际贸易商品征收环境关税。随经济发展,发达国家把一些重污染高消耗的工业逐渐转移到发展中国家。据统计,日本最“肮脏”生产部门的国外投资中有  $\frac{2}{3}$  至  $\frac{3}{4}$  是在东南亚和拉丁美洲。为保护生态环境,许多国家纷纷采取了对国际贸易商品征收环境关税办法来解决污染问题。环境关税包括出口税类和进口税类两种。其征收对象并非针对所有的商品,只是针对有严重污染或预期污染环境又难以治理的原材料、产品,以及大量消耗能源和自然资源的生产设备征税。

## 三、我国开征生态税的框架设计

我国生态税的开征应遵循谁污染、谁纳税的原则,充分体现公平税负的宗旨。在借鉴国外生态税的征收经验基础上,考虑我国现有国情,构建合理的生态税框架。具体来说,其框架设计包括以下几方面的内容。

1 税种及纳税人设计。当前,我国最大的生态环境问题是各大江河的水质污染和全国各城市的空气污染,其次是每年需占地一万亩以上的工业固体废物和城市生活垃圾造成的污染。因而我国当前主要的生态环保目标应是扭转水污染、大气污染及工业固体废物污染不断加剧的趋势。对此,我国应选择对造成水污染的工业污水、造成大气污染的二氧化硫、二氧化碳及工业固体垃圾课税为主体税种。其中,对水污染课税的纳税人为:境内所有内外资企业及排放污水的其他经济组织或个人。今后还应逐步把造成污染的城市生活污水、医院污水、化学研究与实验污水等包括其中。对二氧化硫、二氧化碳排放课税其纳税人为:向大气排放其生产、经营过程中所产生的二氧化碳、二氧化硫的单位和个人。对工业垃圾课税其纳税人为:在我国境内排放各种工业固体废物和从事生产、进口及委托加工应税产品(如一次性餐具、塑料袋等)的单位和个人。

2 课税依据及税率设计。一般来说,生态税的计税依据选择主要包括三种:其一,以污染物的排放量作为计税依据。这种方法可直接刺激企业减少其废物排放,增加防治污染的设备或改进生产工艺流程。其二,以污染企业的产量为计税依据。其理由在于污染物的排放与企业产品或劳务总量之间存在固定比例的正相关关系。其三,以生产要素或消费品中所包含的污染物数量为税基。选择此种计税依据的前提是,生产要素或消费品中所含污染物成分与污染物排放量之间存在因果关系。

笔者认为,就我国当前情况看,上述三种计税依据应以第一种和第二种为主。如水污染课税以工业废水排放量为计税依据;对二氧化碳、二氧化硫排放课税以纳税人排放气体中的二氧化碳、二氧化硫的浓度数量为计税依据;对工业垃圾课税以工业固体废物的排放量为计税依据。此种操作计征简便,易于实行。

生态税的税率设计应为最适资源配置下,每单位污染物造成的边际损害或边际成本。税率不能过高或过低。税率过高会抑制生产者的积极性,过低则不能有效地发挥调控作用。应强调的是,生态税的税率不是固定不变的,应随生态整治的边际成本变化而适时调整。

【责任编辑 裴鸿池】

# ABSTRACTS OF MAJOR ARTICLES

## **Basic Thoughts on Imposing Ecological Tax in China**

**Yang Zhian, Economy Management Institute, Liaoning University**

This dissertation first of all expounds and proves the theoretical basis concerning imposing ecological tax, pointing out the inherent relationship between ecological protection and economy-social consistent development, and analysing theoretically the harmful effect upon ecology from external negative effect, with the purpose of a theoretical prerequisite of turning the external cost into internal one. Furthermore, this dissertation introduces concrete practice of imposing ecological tax in several developed countries, thus providing the possibility of using their experience for our ecological tax. Finally, the dissertation brings out essential factors of tax system for imposing ecological tax, which can be chosen.

## **Reflections on the Development Strategy for China's Enterprises Facing the New Century**

**Gu Weidong, College of Business Administration, Liaoning University**

The author brings out three main points: technical innovation, force at the core; organizational transformation, for the development strategy of the adjustment and promotion for China's enterprises from the angle of facing the new century and new conditions, and the adjustment and promotion of the development strategy for enterprises.

## **An Analysis to Social Problems in Japan**

**Zeng Xiangrui, the Faculty of Law, Liaoning University**

Many social problems still exist in Japan, one of the economic powers in the world. This dissertation intends to sum up and analyse the social problems in Japan, on the basis of the author's observation and research, with the purpose of related researchers' reference.

## **Research on Zhang Xueliang( Special Subject)**

Recalling the history of the 20th Century, Zhang Xueliang can be regarded as a national hero worthy of the name. Owing to his outstanding contribution and his miserable conditions