

公共财政与环境友好型社会

何 川

摘 要:当前我国社会经济可持续发展面临前所未有的环境压力,由公共财政市场失灵论得出环境问题单纯由市场无法解决,应加强财税政策的实施。本文分析了我国现行财税政策在建设环境友好型社会方面的不足,并分别从优化财政支出结构、规范财政补贴政策、完善税收制度设计等方面提出建设环境友好型社会的建议。

关键词:环境友好型;公共财政;环境保护税

中图分类号:F026.1 **文献标识码:**A

文章编号:CN43-1027/F(2008)8-003-02

作 者:厦门大学财政系;福建,厦门,361005

一、从公共财政市场失灵论看环境问题产生的原因

(一) 环境资源的公共产品属性。

环境资源是一种典型的公共产品,决定了追求利润最大化的市场主体只愿意消费环境产品,而不愿为此付出代价,即“免费搭车”。最终导致因所有人无节制地争夺环境资源而使生态环境恶化。

(二) 环境资源的外部效应不能内生于成本或收益之中。

环境保护则具有正外部效应,其公共产品的特征使环境保护带来的外部效应得不到应有的外部补偿,对于追求个人利益最大化的微观经济主体而言必将尽可能少地或完全不从事这样的活动。而环境污染具有负外部效应,例如上游造纸厂将废弃物排进河流,便把一定的成本强加给居住在下游的人。造纸厂仍按 $MR=MC$ 原则进行生产,即产品的真实价格不包括因环境污染而带来的社会成本,不考虑加给他人的成本。既然他们不承担其造成的负外部效应的全部成本,必将过度从事这类活动。

(三) 环境资源的产权虚置。

从法律上看,环境资源属于国家所有,但在我国的经济管理体制中却没有明确指出“谁”代表国家统一行使所有权,产权虚置导致所有权的权责利无人监督落实,所有权事实上被使用权所替代,不可避免地造成自然资源的过度开发和严重浪费,环境污染也因此得不到有效控制,环境资源产权不明确,还使环境资源难以进行有效管理,因为当各方面利益发生冲突时,所有权往往从属于经济管理权和行政权力,产权所有者利益不能实现,难以调动积极性,造成资源的浪费与破坏。

二、公共财政财税政策在建设环境友好型社会中的不足

(一) 财政投资性支出结构不合理。

由于政府财力有限或者由于投资项目过于分散,那些可以促进环境友好、外部效应明显、私人部门不愿意投资或不适宜私人部门投资的周期长、收效慢的基础设施投资不足,如,大江、河、湖的治理。另外,用于促进土地资源的合理利用,保护生态环境,农业科研和新技术推广方面的支出也不够。

(二) 财政补贴不尽合理。

我国对治污的企业仅限于几项间接补贴,如利润不上缴、减免税收、先征后返等。另外,我国长期以来对一些能源、资源实行政策性补贴,以缓解基础部门的经营困境,但是环境成本是隐性成本,财政补贴使资源和商品的价格没有真正反映其包括环境成本在内的全部社会成本,从而造成商品高价、原材料低价、资源无价的状况。环境资源在生产与消费中的低价加重了环境的污染与破坏,背离了可持续发展的目标。如对特定化肥农药的补贴有助于鼓励农民选择高产作物品种,却对土壤和水资源有长期不良影响。

(三) 各级政府事权财权的划分不清晰。

环境保护这一公共产品有全国性和地方性之分。根据国际惯例,中央财政承担全国性的大气环境整治、大江大河治理以及草原森林等植被保护方面的财政支出,地方政府承担社区环境建设,如城市水源、市政绿化、地区空气污染防治等方面的支出。而我国由于在环保方面政府间事权财权不明,不仅中央环保支出占全国财政支出的比重从未超过1%,而且地方政府环保支出比重也明显偏低。根据国际经验,当治理环境污染的投资占国内生产总值的比例达到1%~1.5%时,可以控制环境污染恶化的趋势;当该比例达到2%~3%时,环境质量可有所改善。

(四) 税收制度设计缺乏构建环境友好型社会的系统税收政策。

首先,现行税制中缺少以保护资源环境为目的、针对污染行为或产品课征的专门税种,只存在与环保有关的税种,即资源税、消费税、城建税、耕地占用税、车船使用税和土地使用税。尽管这些税种的设置为保护环境和削减污染提供了一定的激励和资金,但其本身并不以保护生态环境为目的,难以形成稳定的专门治理生态环境的税收收入来源,从而弱化了税收对保护生态环境的调控作用。并且,现行税制中与环保有关的税种之间配合还不太协调,还没有形成一定的体系。比如:对土地资源征税的土地使用税、耕地占用税、土地增值税彼此相互独立,对土地资源环境保护和合理开发的作用十分有限。

其次,税率设计或调整时考虑污染程度不够,更没有把保护资源环境作为设计税种和税制改革的原则之一。比如对大气污染较重的汽油、柴油消费税只设一档税率,未按油质的高低和对大气的污染程度制定税率;汽车气缸容量越大排污量越多,而我国对小轿车、越野车、小客车的消费税率不是按气缸容量大小来设计的。这些税收政策都不同程度降低了税收政策的调控作用。

第三,税收优惠政策单调。现行税制为保护环境而采取的税收措施主要限于税收减免等优惠措施。在仅有的优惠政策的制定上还缺乏系统性、科学性、针对性和有效性,并且现行环保优惠政策之间还存在摩擦和不协调,需要相互衔接和进一步配套。另外就单纯的税收优惠措施来说,其形式过于单一,仅限于减税和免税,影响了税收优惠的实际效果。

(五) 单个税种中某些要素不利于建设环境友好型社会。

①消费税。消费税最主要的功能是调节消费量,明确体现了政府的意志,鼓励什么、限制什么。征收消费税可以在统一征收增值税的基础上,对一些产品征收一道消费税即可起到限制污染的作用。目前的消费税还没有把一些容易给环境带来污染的消费品列入税目中,如电池、一次性垃圾袋、塑料、煤炭等。另外,列入征税范围的对环境污染很大消费品的适用税率太低,如汽油、柴油、鞭炮、焰火等。

②资源税。该税种的要素设计存在诸多问题。首先,现行资源税的计税依据不合理。现行资源税以销售量或自用量为计税依据,即是对已开采销售或移送使用的征税,对那些开采后暂未销售或未移送使用的不征税,致使相当部分企业在开采资源的过程中挑肥拣瘦,采富弃贫,直接鼓励了企业和个人对资源的无序开采;其次,现行资源税的征收范围过窄,调节力度太小。仅限于矿产品和盐,极不利于保护所有的资源,也造成资源后续产品比价的不合理;最后,单位税额过低,对保护生态环境的作用空间很小。

③城建税。该税种作为名副其实的绿色税收,其作用尚没有得以完全发挥。该税种具有专款专用的特点,已经成为城市环境基础设施投资的一项重要资金来源,对改善城市大气和水的环境质量具有特别重要的意义,但它在促进环境保护方面的潜力还有待进一步挖掘。

三、完善财税政策,促进环境友好型社会建设

(一) 优化财政支出结构。

加大财政对环境保护的投资力度,确保污染治理和环境改善有稳定的资金来源。财政的环保支出将集中于那些“外部效应”较强的“市场失灵”的领域,诸如公益性很强的环保基础设施的建设,跨区域污染的综合治理,跨流域的大江、大河、大湖的治理,环境保护的基础科学研究等。安排专项资金,落实税收优惠政策,大力扶持循环经济发展,不断完善生态补偿机制,促进建设环境友好型社会。

(二) 规范财政补贴机制。

一方面,采取物价补贴、企业亏损补贴、财政贴息、税前还贷等措施鼓励那些有益于促进环境友好的企业。同时,对企业生产经营过程中使用的环保设备实行加速折旧制度。另一方面,取消不合理的财政补贴,建立以市场为基础的资源价格机制,使资源环境的价格真实反映全部社会成本。环境的成本内在化能够有效地调整能源产业结构,刺激企业改进技术,达标排放污染物,有助于消除不利于环境保护的因素。

(三) 政府优先采购环境友好型产品。

政府机关、事业单位、人民团体组织使用财政性资金采购的,在公平竞争的前提下,优先采购环保节能产品。合理设置供应商资质条件,提升节能环保产品在政府采购市场的竞争力。制定合理有效的评标方法,在分值设定上充分考虑节能环保因素,对节能环保产品给予一定幅度的加分。此外,政府机关、事业单位、人民团体等财政拨款单位应严格遵守国家环境保护的各项强制性标准,鼓励和支持节约型政府和单位建设,对节约的经费给予奖励,对污染严重的单位扣减财政拨款。

(四) 规范转移支付制度。

应该在中央和地方之间建立规范的转移支付制度,解决地区生态环境建设资金不足的问题。另外,中央政府和各地方政

府应扶持环保基金和节能基金的建立与发展。通过发挥环保基金利用效率高的优势,资助企业用于削减污染的投资和兴修环保基础设施。同时,利用节能基金有效地调动生产商生产节能设备的积极性以及市场主体购买、使用节能设备的积极性。

(五) 完善税收制度设计,为建设环境友好型社会创造良好氛围。

1. 改革增值税。首先,对关键性的、节约和环保效益显著但因价格等因素制约其推广的重大设备和产品,国家在一定期限内实行一定的增值税减免优惠政策。对个别节能和环保效果非常明显的产品,在一定期限内,可以实行增值税即征即退措施。退还增值税可以全退,也可以按一定比例,力求达到增强企业发展后劲的效果。其次,对境外捐赠人无偿捐赠的、直接用于节能和环保产品生产的仪器、设备和图书资料,免征进口环节增值税。在合理数量范围内,进口国内不能生产的,直接用于生产节能和环保产品的设备,免征进口环节增值税。

2. 调整消费税。首先,将目前尚未纳入消费税征收范围、不符合节能技术标准和循环经济要求的高能耗消费品,如电池、饮料容器、一次性纸尿裤等纳入消费税征税范围。其次,适当调整现行一些应税消费品税率水平。将导致环境污染严重的消费品,如大排量的小汽车、越野车、摩托车、摩托艇征收较高的消费税。为了体现环保价值趋取向,对不同污染程度的消费品采取差别税率,比如在不同排气量的机动车的征税上,对环境污染情况严重的采取高税率。再次,适当调整消费税优惠政策。对符合一定节能标准的节能产品,允许按照一定比例享受消费税减征的优惠。

3. 扩大资源税。首先,在现行资源税的基础上,将那些必须加以保护开发和利用的资源也列入征收范围。增加水资源税,解决日益突出的缺水问题,开征森林资源税和草场资源税,以防止生态破坏行为,待条件成熟后,再对滩涂、地热等资源课征资源税。由现行的以销售量和自用数量为计税依据调整为以产量为计税依据,并适当提高单位计税税额。同时,制定必要的鼓励资源回收利用和开发利用替代资源的税收优惠政策,提高资源的利用率。其次,将现行其它资源性的税种如土地使用税、耕地占用税、土地增值税等并入资源税,并将各类资源性收费如矿产资源管理费、林业补偿费等也并入资源税,使其在建设环境友好型社会过程中真正担当重要角色。

4. 完善环境保护税。将现行的排污、水污染、大气污染、工业废气物、城市生活废气物、噪音等收费制度改为征收环境保护税,建立独立的环境保护税种。

5. 建立“绿色”关税。关税的改革主要体现在征税范围的设计上,改革目标是建立“绿色”关税。“绿色”关税包括出口税和进口税。出口税主要的对象是国内资源(原材料、初级产品及半成品)。进口税是对一些影响生态环境的进口产品课以进口附加税或者限制、禁止其进口,甚至对其进行贸易制裁。

参考文献:

- [1] 马莹. 我国开征环境税的难点及对策分析. 吉林省经济管理干部学院学报, 2005, (2)
- [2] 夏普, 雷吉斯特, 格里米斯. 社会问题经济学. 北京: 中国人民大学出版社, 2000

(责任编辑: 谢 嵩)