

环境保护的财政对策

林致远

(厦门大学财政金融系, 福建 厦门 361005)

摘要: 市场机制在环境污染与环境保护领域的失灵, 为政府及其财政介入环境问题提供了理论依据。我国近年来在环境保护中所实施的财税措施取得了一定成效, 但仍存在许多不足。增加对环境保护的财政资金投入、改革现行环境收费制度、开征环境税、扶植环保事业和环保产业等措施, 是我国加强环境保护的财政政策选择。

关键词: 环境保护; 政府干预; 财政对策

中图分类号: F810.451

文献标识码: A

文章编号: 1005-2674(2002)08-50-04

改革开放以来, 我国经济一直保持持续快速增长的态势, 但与此同时, 环境问题却变得日益严峻。诸多迹象表明, 环境污染和生态破坏问题已经成为制约我国经济持续发展和改革开放进程的重要因素。近年来, 环境问题的重要性已经受到我国政府和公众的极大关注, 环境保护也已经被列为我国的基本国策之一。环境保护问题涉及面很广, 需要加以综合治理, 但从许多国家的实践来看, 财政政策是其中必不可少、而且也是最重要的政策措施之一。本文拟分析运用财政手段治理与保护生态环境的理论依据, 并寻求我国环境保护的财政对策。

一、财政介入环境保护的理论依据: 环境问题的市场失灵

现代经济理论认为, 在完全竞争条件下, 市场经济能够在自发运行的过程中, 仅仅依靠自身力量的调节, 使资源配置达到最优状态。但是, 自由放任基础之上的市场机制, 并非在任何领域、任何状态下都能够充分展开, 市场经济中还存在一些市场机制无法充分发挥或者无法正确发挥其作用的领域, 从而产生所谓的市场失灵问题。市场失灵问题的存在, 为政府及其财政对市场经济的主动介入和干预, 提供了机会和

理由。一般认为, 在环境问题和环境资源的利用方面, 存在着相当程度的市场失灵, 具体表现在:

1. 环境污染的负外部性。所谓负外部性, 是指个体的行为对其他个体产生了负面影响, 却没有因此而承担相应成本的情形。比如, 一家化工厂向外排放污水, 这种行为的成本是不易确定的, 而且也不由化工厂自身来承担, 这就导致了私人成本与社会成本、私人收益与社会收益的不一致, 从而使私人最优与社会最优之间发生偏离, 资源配置将出现低效率。因此, 如果仅仅依靠市场机制的自我调节, 那么负外部性的存在很可能造成严重的环境污染或公共资源的破坏, 而污染者或破坏者却不承担相应的责任或付出相应的代价, 这将影响到环境的可持续性。

2. 环境保护的正外部性。与环境污染问题相反, 环境保护具有很强的正外部性。我们知道, 环境治理与环境服务等环境保护行为能够给置身于其间的企业和居民带来清新的空气、优雅的环境等, 但是, 清新的空气、优雅的环境等是一些具有集体消费或公共消费性质的产品, 即在技术上它们是很难排除其他人在不付费的情况下参与消费的, 这就产生所谓的“搭便车”问题。搭便车问题的存在, 将使环境保护者无法

收稿日期: 2002-06-20

作者简介: 林致远(1971-), 男, 现任教于厦门大学财政金融系, 经济学博士、讲师。

因其给他人提供了好处而获得相应的报酬。其结果是,在市场机制中,环境保护作为具有正外部性的公共产品,其供给量经常严重不足,有时甚至出现供给量为零的情况。

3. 环境资源的公共性。清晰的产权是市场机制正常运转的基本条件。然而,臭氧层、干净的水、清洁的空气等环境资源具有不可分割性,其产权难以界定或者界定的成本很高。环境资源在产权上的难以界定,将导致所有人都可以在无需付费的情况下自由享用和无节制地争夺稀缺的环境资源,其结果是造成环境资源的过度浪费,甚至枯竭。

4. 经济主体行为的非理性。市场有效配置资源的基本假设之一是经济主体的行为是理性的。然而,在环境保护领域,经济主体的非理性行为是存在的,其主要表现在两个方面:第一,发展是眼前的,污染是未来的。比如,对自然资源的过度开采,为我们带来了财富,而对环境的影响则是缓慢的。当人们尚未对环境问题有足够的科学认识之前,许多人往往有着短视计划,只顾当前利益,不顾长远利益。正因如此,乱砍乱伐、人为破坏环境的现象屡禁不止。第二,即便人们已经认识到了环境问题的重要性,但由于受到社会经济发展条件的约束,人们还是采取了某些追求发展而牺牲环境的非理性行为。

二、财政政策是政府解决环境问题的重要手段之一

由于市场机制在解决环境问题方面存在严重的缺陷,因此需要寻求其他途径加以克服。在某些场合,环境问题可以通过道德约束和市场协商等途径加以解决。比如,“己所不欲,勿施于人”等社会道德信条就提醒人们为他人着想,留意自己所产生的外部性;而通过市场协商,实行企业合并,使外部性“内部化”则是矫正环境问题的市场缺位的另一途径。例如,假设只有一家污染公司和一家受害公司,那么两家公司可以协调行动,实现公司联合;也可以由第三方把两家公司都买下。这样,外部性就被内化了,产生外部性的公司在决策时就要考虑污染问题。

“科斯定理”的提出为解决外部性问题开辟了一条市场解决的新途径。由于外部性产生的根本原因在于产权的缺乏上,因此只要产权确立,就可以通过市场交易而无须政府干预来处理外部性问题。而产权界定是政府为市场交易创造条件的体现,并不意味着政府干预经济。这样,只要政府能够把产生外部性的资源的产权分配给私人,外部性问题的解决就与谁

获得产权有关,而不需要政府的干预。但是,由于存在交易费用和产权界定等方面的困难,科斯定理的有效性遭到削弱:第一,定理要求谈判成本不会阻碍双方协商以找出有效率的解决方法。但像空气污染这样的外部性牵涉人数极多,很难想象以足够低的成本让他们聚在一起谈判。第二,定理假定资源的所有者能够鉴别对自己财产造成破坏的来源及破坏程度。但是像空气污染的情形,即使空气的产权是明确的,也难以辨清到底有哪些人应该对空气污染负责,以及每个污染者到底应当负多大的责任。因此,科斯定理仅适用于外部性问题的牵涉人数不多、外部性来源清楚的情形。

可见,尽管依靠市场力量和道德法则能够对外部性问题起到一定的矫正作用,但在许多场合下,个人的自主行动难以达成一个有效的解决方案,这时往往需要政府采取一些干预措施。这主要有三类:一是政府管制;二是拍卖污染许可证;三是使用税收或补贴。

政府管制是指政府直接规定所允许的负外部性的活动水平,对超过规定者予以重罚,用这一办法来实现社会的最优解。管制措施有可能使私人缺乏进一步消除负外部性的动力,并且当造成负外部性的厂商数目超过一个时,容易出现管制的低效率。因此,多数经济学家对管制措施并不欣赏。

拍卖污染许可证是政府解决污染问题的另一种手段。在这一制度下,政府在确定了所允许的负外部性问题的活动水平之后,向出价最高的厂商发售许可证,只允许拥有许可证的厂商在所购买的有限数量范围内从事具有负外部性的活动,否则将受到严厉的处罚,以此确保社会最优解的实现。该制度的一个可能的问题是,现有企业可能购买超出成本最小化需要的污染许可证,设置壁垒来阻止其他企业进入市场。一旦出现这种情形,那就等于在矫正了一种市场失灵的同时又造成了另一种市场失灵。

在所有的干预措施中,影响最大的莫过于庇古(Pigou)所主张的税收或补贴方法。庇古的基本思路是通过恰当的税收(补贴),影响相对价格比率,使私人生产的边际成本(收益)上升,从而使私人最优与社会最优相一致。当然,这两种方法各自也存在着一些问题。就庇古税而言,最主要的问题是应该不该补偿负外部性的受害人。如果实际给受害者以补偿,那么这种补偿有可能成为一种反向激励,反而使受害人夸大损失或者使受害者人数不减反增。对庇古补贴来说,主要的问题是补贴的钱归根到底来自于税收,而税收

同样会带来经济扭曲,我们无法知晓这些扭曲的负面影响是不是要比外部性本身要少一些。

以上分析表明,解决环境问题可以有多种选择,但各有优劣之处。究竟选择哪一种方法,需要由政府视具体情况相机而定,但财政政策无疑是政府实施政策措施的重要手段之一。

三、我国环境保护的财政政策现状

近年来,在国家财力相对有限的情况下,我国政府通过对财政经济手段的灵活运用,在防止环境恶化、改善环境质量方面,取得了一定的成绩,但也存在着一些不足之处。这主要表现在以下几个方面:

首先,财政用于环境保护投入的总量不足,占GDP的比例较低。根据国际经验,当治理环境污染的投资占GDP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(世界银行,1997)。可见,为了控制环境污染和生态破坏,改善环境质量就必须有充足的资金投入。而资金投入在我国又是十分欠缺的。数据表明,尽管从1980年到1997年,我国环境保护的投资已经从最初的几十亿元增长到1997年的5024亿元,但在国内生产总值(GDP)中所占比重仍不足1%。环境保护资金投入的不足,制约着我国环境质量的改善。

其次,我国环保资金使用效益较低。国家环保局的调查数据显示,我国工业废水处理设施投资中有2/3以上的投资没有发挥效益。1991—1995年,我国污水处理能力年增长率仅为1%。这意味着我国环保投资效益低下,有限的环保投资并没有产生直接的效益。导致这一结果的原因主要有:一是我国环保技术开发的资金投入有限,国内的环保设备技术含量低、品种单调,我国环保产业的发展远远落后于世界发达国家的水平。比如,1998年,美、德、日等国的环保产业的产值在GDP中所占的比重已经达到5%—7%,而我国当年环保产业的产值不到GDP的1%。二是环保资金使用过于分散。我国污染治理投资的大部分都用于各点、源的污染治理方面,用于区域性综合防治的投资很少。

第三,现有的环境收费制度有着明显的缺陷。20世纪80年代建立起来的资源补偿费制度,不仅收费范围狭小,而且收费标准偏低;这一方面使许多国有自然资源基本处于任意、无偿使用的状态;另一方面则因收费远远低于资源本身的价值而无法通过供求

关系反映其稀缺性。这就使自然资源利用效率低下,浪费严重。

现行的排污收费制度是一种对排放污染物超过排放标准的企事业单位进行收费制度。所收费用的大部分返还给被征收单位,用于治理污染。从总体上看,我国目前排污收费最大的问题是收费标准过低,表现在收费数额大幅度低于治理成本,这使得许多企业宁愿交费也不愿投资于污染防治工作。同时,只对超标排放污染物的企业征收,难以刺激企业最大限度地降低污染的排放。此外,现行的排污费仅仅体现在对企业征收排污费上,而对消费者个人所产生的排污行为或对自然资源的消耗,却没有要求其承担一定的经济补偿。随着环境压力的加大,继续实行这种超标排污收费制度,将难以保证并改善环境质量。

第四,缺乏一套完善的环境税制。改革开放后,环境保护始终是作为税制建设的一项内容加以体现的。我国现行税制中环境保护措施主要包括:(1)消费税。对环境造成污染的鞭炮、焰火、汽油、柴油及摩托车、小汽车等消费品列入征收范围,并对小汽车按排气量大小确定高低不同的税率。(2)增值税。对原材料中掺有不少于30%的煤矸石等废渣的建材产品和利用废液、废渣生产的黄金、白银在一定时期内给予免税优惠。(3)内资企业所得税。规定利用废液、废气、废渣等废弃物为主要原料进行生产的企业,可在5年内减征或免征企业所得税。(4)外商投资企业和外国企业所得税。规定外国企业提供节约能源和防治环境污染方面的专有技术所取得的转让费收入,可减按10%的税率征收预提所得税,其中技术先进、条件优惠的,可给予免税。

应当说,上述税收措施在减轻环境污染、加强环境保护方面发挥了积极的作用。但同时也应看到,我国目前尚未真正建立起完善的环境税收体系:一方面,与国外相对完善的环境保护税相比,我国缺少针对污染、破坏环境的行为或产品课征的专门性税收;另一方面,在现行税制中为贯彻环境保护政策而采取的税收优惠措施的形式比较单一,主要限于减税和免税,收益面比较窄,缺乏针对性和灵活性。

四、加强环境保护的财政政策选择

1. 拓宽环保资金筹措渠道,切实增加环保资金的财政投入。环境保护和污染治理需要巨额的资金投入,需要政府加以鼓励和支持。为了改变我国目前用于环保的财政资金投入不足的状况,有必要逐步提高

财政资金的投入力度。为此,要建立政府环保投资增长机制,通过立法形式确定一定时期内政府环保投资占GDP的比例或占财政支出的比例,并且明确规定环保投资增长速度要略高于国民经济增长率。当然,在我国财力有限、财政支出刚性较强的情况下,要大幅提高环保的财政投入尚面临许多现实的困难,因此,有必要寻求其他的资金筹措渠道。借鉴一些经济转型国家的做法,我们可以考虑建立环保专项基金,有偿使用,滚动发展。基金主要来源是排污费、罚没收入等。

2. 改革现有的环境收费制度。在环境保护中,要将环境治理与污染控制放在同等重要的位置,改变目前重治理轻控制的局面。为此,一要将资源补偿费并入资源税,同时要将资源税的征收范围扩大到所有自然资源的开发、利用,并且提高税率,使其能够反映出资源的稀缺程度和实际价值。二要改革排污费制度,改变目前的超标排污费制度为达标排污收费制度、超标排放加倍收费并予以处罚的制度,也即,凡是向环境中排放污染物的单位和个人均按政府规定的收费标准,根据其所排放污染物的种类、数量、浓度和危害性等缴纳排污费;超标排污视为违法行为,除加倍收费外,给予相应的行政处罚。同时,各级财政应加强对排污收费制度的管理,改变环保收费机构自收自支的状况,实行收支两条线,列入各级财政预算综合管理,并保证财政资金的有效使用,避免所收取的环保资金使用浪费和挪为他用。

3. 适时开征环境税。课征环境税是西方发达国家解决环境问题的普遍做法。课征环境税一方面可以加重污染者的税收负担,使其外部成本内部化,促其减轻或停止对环境的污染和破坏;另一方面又可以为环境保护事业筹资。另外,对我国来说,将现行的排污收费制度改为征收环境税,不仅可以使污染者真正意识到他要为污染承担法律责任,而不是在承担政府的某种“摊派”;而且在征收环境税后,税务部门就成为唯一的征收管理部门,既有利于解决政出多门、政令不一的现象,又有利于降低征收成本,可谓一举多得。开征环境税的基本思路是:(1)环境税的课征对象是直接污染环境的行为和在消费过程中造成环境污染的产品,征收范围应该具有普遍性。(2)依据“谁污染谁治理”、“谁污染谁付费”的原则,环境税的纳税人应是污染环境的各经济主体。(3)环境税的税负不能过低。在宏观上,环保税的税负应以满足政府

为消除纳税人所造成的污染而支付的全部费用,即补偿其外部成本为最低限度;在微观上,环境税税负的确定,应高于企业为治理污染采取技术措施的预期边际成本。(4)根据目前我国各级政府之间的事权划分,环境税宜作为中央与地方共享税,由地方政府负责管理征收。(5)环境保护税是一种专门税,必须专款专用,全部用于环境保护方面。

4. 通过各种财政激励手段,扶植环境保护事业的发展。这主要包括:第一,对于企业在生产经营活动过程中使用无污染或者能减少污染的机器设备(即“合格资产”)实行加速折旧制度;第二,允许企业把污染治理费用计入成本,允许企业迁离污染限制地区,易地建设,并给予减税、免税优惠,维护积极防治污染的部门的利益;第三,对于生产绿色产品、采用清洁生产的企业,对于封山造林、退耕还林(草)的农场和个人,对于大型环保基础设施和生态工程的建设等等有助于保护环境、治理污染的个体和行为,政府可以通过财政补贴和税收支出等手段,予以政策上的扶持。

5. 财政应大力扶持环保产业的发展。所谓环保产业,指的是国民经济中以防治环境污染、改善生态环境、保护自然资源为目的所进行的技术开发、产品生产、商业流通、资源利用、信息服务、工程承包、自然保护开发等活动的总称。近年来,随着环境保护问题受到世界各国的普遍关注,环保产业已经逐步发展成为“朝阳”产业。有关专家预测,在未来的若干年内,我国环保产业的产值年均增长率将达到15%以上。因此,环保产业是一个有着巨大发展潜力的产业,将逐步发展成为新的经济增长点。政府部门应将环保产业视为兼有公益事业性质的高科技产业看待,通过财政贴息、财政补助、税收支出等手段,促进环保产业的发展。

参考文献:

- [1] [美] 哈维·S·罗森(Rosen, Harvey, S.). 财政学[M]. 中译本, 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [2] 世界银行. 1997年世界发展报告: 环境与发展[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1997.
- [3] 张帆. 环境与自然资源经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 1998.
- [4] 张晓. 中国环境政策的总体评价[J]. 中国社会科学, 1999. (3).

责任编辑: 潘永强