

中国的污染税：对污染进行定价

长江商学院 V. Brian Viard*

为了改善环境,中国政府正在考虑征收环境污染税。但是政府应该如何准确地确定税额呢?

企业经常需要根据产品成本和面临的市场条件来努力解决其产品定价问题。中国的中央政府可能很快也面临同样的定价难题,但在这里要定价的产品是没人想要的污染。这正是中国国务院目前正在考虑的问题,国务院最近公布了一项计划向各种类型的污染征税的法律草案。实际上我们可以假设存在一个污染市场,政府制定的污染税就是污染的价格。我们首先考虑为什么存在污染市场和污染价格,然后来看征税是不是一种好方法。

这项法律草案提出对每单位空气污染征收 1.2 元的税率。^② 我们以此为例来看污染税如何像价格一样起作用。企业减少空气污染的方法很多,比如,使用更清洁的能源、在污染排放到大气之前进行净化、采用更清洁的生产技术或者降低产量,但这些方法都会增加企业成本。假设企业意识不到减少空气污染带来的其他好处(比如利他或公关动机),如果企业减少污染所增加的成本小于 1.2 元,企业将会消除污染,因为这将比缴纳污染税更好。另一方面,如果减少污染的成本高于 1.2 元,企业将会继续排污同时缴纳污染税,因为缴税相对于花费更多成本来消除污染更划算。税率之所以像价格一样是因为它决定了市场中的污染产量:那些不能以 1.2 元或更少的成本减少污染的企业将会继续排污同时缴纳污染税,而其他企业将不再排污。正如正常市场中的价格一样,污染税具有以最低成本减少污染的优点:只有那些具有最低减排成本的企业会消除污染以避税。

这意味着政府可以通过调节税率来控制污染量。如果污染过多,政府就提高税率从而排污企业数量会减少。相反,如果污染过少,政府就可降低税率从而会有更多企业排污。但污染怎么可能过少? 因为减少污染需要成本——不仅包括清除污染的成本,也包括产量下降的成本。例如,征收空气污染税会增加炼钢成本,而增加的成本又将会提高钢铁价格,因此建筑业会受到抑制。如果这些减污成本超过了污染减少带来的收益,这时污染将会过少。

那么,在什么情况下对污染进行定价是个好方法? 必须能检测所有污染源,并且能强制执行税法,否则将有逃税的可能。这点是显而易见的,因为对任何税收都是如此。但在两种并非显而易见的情况下,污染税并不是一个好方法。第一,某些类型的污染非常有害以至于不能允

* V. Brian Viard 获美国芝加哥大学商学院商业经济学博士学位,现为长江商学院战略与经济学副教授,他的电子信箱是 brianviard@ckgsb.edu.cn。他为本刊开设的专栏“解读无形之手”将定期发表他对中国社会日常生活以及商业运行的经济学解读。本文原文来自 <http://knowledge.ckgsb.edu.cn/2015/09/15/policy-and-law/chinas-pollution-tax-putting-a-price-on-pollution/>。本文由厦门大学王亚南经济研究院研究生楚园凯翻译,本刊编辑部傅十和校译。

② 一“单位”取决于污染的类型。例如,对于二氧化硫来说是 0.95 千克。

许任何企业排放。例如,任何浓度的铅接触都是不安全的,因此最好将任何铅污染都定为非法,对企业违法排放铅污染的行为处以重罚。^① 第二,对某些类型污染而言,征税会导致这类污染集中于少数地区。例如,水污染的影响是局部的——它仅影响使用当地水源来饮用或灌溉的居民。如果某些地区的工厂设备过于老旧落后,减少污染的成本将会非常高,对水污染征税将会导致这些地区的污染高度集中。而这些地区可能是更贫穷的地区,对其征税很不公平。在这种情况下,政府应该对所有地区的污染量实行统一的限制标准。

尽管对水污染征税存在问题,但空气污染非常适合征税。空气污染虽然有害但最优污染量并不是零。清除所有空气污染意味着不能有任何工厂和汽车。由于空气污染容易在大气层中扩散,所以空气污染也不太可能集中于少数地区。只要空气污染可以测量并且强制实施税法,征税将是净化中国空气的一种有效途径。国务院的法律草案中提到了对空气、噪音、水和固体废物污染征税,因此政府应该根据以上标准认真考虑具体如何对每种污染征税。

假定征税是一个好办法,那么政府应该设定多高的税率? 税率的设定应该基于减少污染的收益。税率直接说明了减少污染将花费的成本。如果减少一单位空气污染对于改善健康、舒适和长寿的价值等值为 2 元,那么税率应该设定为 2 元。这可使得减排成本与减排所得的收益一致。

像我这样的经济学家通常努力推动中国向更加市场导向的经济体制转变,让竞争来决定市场价格。但是对于像污染这样的“市场”,我更欢迎政府作为中央计划者来设定价格。

^① 换言之,税率应设定得足够高以致没有企业可以负担得起,因为这种污染非常有害,值得不惜成本来防止污染。