

王文婷 黄家强 / 著

财
税
法
学
研
究
文
丛



总主编 刘剑文

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

大气污染治理政府间分担机制研究
——以财税法为视野

Air Pollution Control in the View of Tax and Financial Law

大气污染治理政府间分担机制研究 ——以财税法为视野

Air Pollution Control in the View of Tax and Financial Law

税法研究文丛



总主编 刘剑文

 法律出版社
LAW PRESS·CHINA

王文婷
黄家强 / 著

中国法学会一般项目『财税法视野下大气污染治理的政府间分担机制研究』[CLS(2016)C40]

图书在版编目(CIP)数据

大气污染治理政府间分担机制研究：以财税法为视野 / 王文婷, 黄家强著. -- 北京：法律出版社, 2017
ISBN 978 - 7 - 5197 - 1454 - 3

I. ①大… II. ①王… ②黄… III. ①空气污染控制—财政法—研究—中国②空气污染控制—税法—研究—中国 IV. ①D922.683.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 241153 号

大气污染治理政府间分担机制研究

——以财税法为视野

DAQI WURAN ZHILI ZHENG FUJIAN FENDAN JIZHI YANJIU

—YI CAISHUIFA WEI SHIYE

王文婷 黄家强 著

策划编辑 陈 妮

责任编辑 陈 妮

装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任校对 马 丽

责任印制 吕亚莉

编辑统筹 财经出版社

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 14.5

字数 250 千

版本 2017 年 8 月第 1 版

印次 2017 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400 - 660 - 6393

第一法律书店/010 - 63939781/9782

西安分公司/029 - 85330678

重庆分公司/023 - 67453036

上海分公司/021 - 62071639/1636

深圳分公司/0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 1454 - 3

定价: 48.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

拿到书稿,粗略翻阅,十分欣喜。严峻与严肃的问题以及清晰与理性的结论,都出现在我的眼前:大气污染的出现是个新问题,财税法作为新兴学科有望解决这一问题,央地财权事权如何分担将决定该问题的最终解决效率。生态文明的本质追求是人、自然、社会三者关系的和谐。人类思想家们的生态哲学思想以及生态观,为当代的我们提供了应对环境问题的思想资源,为生态文明实践提供了有力的理论和方法指导。现代世界可以说是一个被高度污染的世界,对发展中的中国来说尤其严重。世界的生态环境遭到了严重破坏,大气污染遍布我们周遭,时不时出现于我们眼前。对我们来说,在各种生态问题中,也许对雾霾带来的灾难性感受最深刻,对于治理雾霾的愿望也当然地最迫切。本书正是以此为切入点,可谓深得人心。沿着著作的逻辑,一路读下来,便有了许多想法,我愿意以此同作者交流,与读者探讨。

人并不是世间的孤立存在物。从世界的归属来看,它并不仅仅属于人类。但是人类的行为常常是自作主张地张狂与不计后果。对世界资源的消耗,对环境资源的掠夺式使用,为了自己而忽略其他生命的情形,一直令那些先知先觉的圣哲忧虑,也令一切理性的人们羞愧。以人为中心,面对神,面对资本,面对权力,当然是对的;但面对世间万物,还固守人这一唯一中心

的理论,则肯定是无知与狂妄。自工业革命以来,以物质增进作为对进步与否的判断标准实质上是选择了以人类为中心而形成的价值观。随着人类理性的进步,人们逐步觉醒。在本书中不难看出作者已开始在一定程度上质疑“以人类为中心”的一元价值观,并且助推这一觉醒的潮流。

人类一直在创造历史。通过对大自然的计算性把握,人类更准确地知道了事物如何运行,还从中知道了如何将这些力量为己所用。1769年,蒸汽机被注册了专利。逐步地,工厂作业取代了手工业。尽管带来了很多困苦,但是没有这样大规模生产的新技术,就不可能养活日益增加的人口。第一次世界大战结束时,地球上的人口大约是20亿,到现在则是这个数字三倍多。然而同时,不断增长的工业化,让我们损失了很多美好,甚至使我们感到痛悔,且追悔莫及,悔之晚也。

历史并非是抽象的,任何变化都是具体的。大部分历史是由人的选择和人的力量塑造的。大气污染的出现正是人类工业文明的产物。我们必须着力解决大气污染治理问题,改善雾霾下的生存环境,这越来越成为我们必须面对的超级难题。

财税法对我而言也是一门新兴的学科。但是已有的法学常识告诉我,财税法牵涉央地之间的财权和事权分担,地方上固有的事,与当地人民更利害相关,中央所要求于人民的则范围未必一致,利益未必一律。囊中的历史知识叙述着央地集权或分权常因财税权力而起:中国是一个早熟的国家,在2000多年前就发明了中央集权体制。这套制度保障了人类在数百万平方公里的疆域内建立统一的国家,并得以长期维系,生生不息。

事实上的演进并非如此顺理成章。秦代灭亡后,一种重要的社会思潮便是,建立这样一个庞大的集权帝国注定会失败,谁也无法以合理的财政成本来维持帝国的统一。文景时期,进行了集权帝国的二次构建时期,不仅要解决经济发展问题,还要通过财政制度的建设来压制地方的离心力,维护国家统一与中央的集权。中国大一统的观念是在汉武帝时期形成的,最后帝国模式取得了胜利,在这样的帝国中,央地关系必然是重中之重的焦点。

本书花了大量篇幅研究央地政府如何分配大气污染治理中的财权和事权。首先,它设定了这样一个前提,即政府应是大气污染治理的主要责任主体。其次,通过对历史的回顾,发现央地关系的变化是基于事权与财权的匹配而展开的。得出结论认为,研究大气污染治理中的央地财权及事权配置不仅对解决该问题有所贡献,而且对促进当前央地关系的良性互动也有积极的理论与实践意

义。本书的研究本身就是极有意义的。

作序是件严肃的事。本书的基本逻辑是,大自然中出现了大气污染问题,当然需要政府主导并提供大气污染防治这一公共产品。此时,哪级政府以及怎样提供该产品成为问题之关键。央地政府在财权事权上的分担,就必须成为决定该产品效率的关键。就此,有不少本土的和外来的经验,而这些经验相对破碎。本书从财税法视角进行研究,对该具体问题施展相应的学科优势,提出了一套体系化的解决方案,是一个有益并成功的尝试。它从财税法视角和路径两个方面展开论述,为大气污染治理上的央地关系提供了一个财税法的理论模型,至为难得。

初次见到本书作者,是在2015年年初我回到中央党校政法部任职之后。两年来,她的勤勉与成绩都给我留下了深刻印象。真诚地期待她在烟火尘世中,能够抵御住大气污染,继续为大气污染的治理乃至更多领域的研究,做出更多的理论贡献,营造出自己学术与人生的新境界。



2017年8月

* 卓泽渊,中共中央党校政法部主任。

导论:财税法是规范国家治理大气污染的突破口	1
-----------------------------	---

上篇 大气污染治理的财税法视角

第一章 大气环境治理模式转型下的财政嵌入	15
第一节 迈向整体合作的大气环境治理格局	16
一、三元模式:大气环境治理的集权、分权与合作	16
二、分离困境:基于大气环境主体维度的现实分析	23
三、整体合作:大气环境治理的模式转换与理性建构	25
第二节 大气环境合作治理中的政府主导责任	28
一、政府主导大气环境治理的理论依据	28
二、政府主导大气环境治理的具体展开	29
三、政府主导大气环境治理的财政嵌入	31
第三节 公共财政嵌入大气环境治理的静态逻辑	32
一、规制到治理:理念转型下的工具选择	32
二、理财和治国:财政转型下的公共品性	33
三、给付、激励与控权:环境财政之功能	34

第四节 财政分权嵌入大气环境治理的动态范式	37
一、联邦主义下的大气环境与政府财政	38
二、大气环境威权治理的中国实践	38
三、大气环境民主治理的分权出路	39
第二章 中外治理大气污染的环境政策	44
第一节 我国防治大气污染的公共政策演进	44
一、中国大气环境危机及风险特质	44
二、中华人民共和国成立以来防治大气污染的政策变迁	46
三、环境公共政策的演变逻辑与现状反思	52
第二节 国家治理大气污染的政治样态	53
一、横向决策层治理大气污染的威权型	53
二、纵向执行层治理大气污染的压力型	57
三、府际合作治理大气污染的协商型	64
第三节 域外治理大气污染的典型介绍	66
一、联邦制国家典范：美国	67
二、单一制国家代表：日本	71
三、启示	79
第三章 财税法治理大气污染的法治逻辑	80
第一节 财税法治理大气污染的功能塑造逻辑	80
一、“财税治污”的政策工具整合	82
二、“财税治污”的主体关系优化	84
三、“财税治污”的组织能力建设	87
第二节 财税法治理大气污染的监管实施逻辑	89
一、财政监督范畴的狭义与广义	89
二、“大监管”语境下的大气污染治理	90
第三节 财税法治理大气污染的权责配置逻辑	92
一、环境财政权责的语义内涵	92
二、环境财政权责配置的理论依据	94
三、大气环境财政权责的体系构造	97

四、大气环境府际财政权责纠葛	106
----------------------	-----

下篇 府际治理大气污染的财税法路径

第四章 政府治理大气污染的立法规制路径	113
第一节 大气环境规制力的央地分配方案	113
一、环境规制：两个焦点释疑	114
二、合作型治理下大气环境规制重塑	116
三、大气环境规制的央地关系审视	118
第二节 政府间大气环境合作治理的宪法化	120
一、府际合作治理的合宪性证成	121
二、府际权责关系的宪法规范	123
三、府际权责关系的宪法实施	125
第三节 政府间大气环境协商治理的法治化	127
一、迈向协商式的府际环境合作	127
二、大气环境协商治理的立法创制	129
第五章 政府治理大气污染的财税体制建构	131
第一节 公共预算与控权型大气环境治理	131
一、环保预算收支的立法控制	133
二、环保预算过程的刚性约束	137
三、环保预算结果的绩效评价	144
四、环保预算流程的民主参与	147
第二节 税制改革与激励型大气环境治理	148
一、环保税立法的直接规制	148
二、生态化税制的间接引导	157
三、优惠奖补的制度性回馈	161
第三节 地方财政与自主型大气环境治理	164
一、地方财政自主的权力赋予	164
二、地方财力保障的制度改进	165
第四节 财政监督与监管型大气环境治理	166

第六章 政府治理大气污染的财政分权改革	172
第一节 府际大气环境财政权责配置的原则确立	172
一、财权划分维度	172
二、事权划分维度	180
第二节 府际大气环境财政权责配置的具体展开	183
一、大气环境财政权责配置的路径选择	184
二、大气环境财政权责配置的机制构建	190
第三节 政府主导大气环境合作治理的角色塑造	196
一、党的领导	196
二、中央与地方权力关系	197
三、责任制政府下的自主地方	198
四、自治理念下的有效市场驱动	199
五、环境伦理下的道德社会进步	200
参考文献	204
过有觉知的生活	
——代后记	219

导论：财税法是规范国家治理 大气污染的突破口

自第一次科技革命以来,人类社会在享受技术进步带来的舒适生活时,同时经历着人类文明的消极附属产物——环境问题日益增添的生存压力。在相当长的历史时间内,人对自我能力的认识停留于“战胜自然”“改变自然”,流露出“改天换地、唯我独尊”的孤傲气势,陷入了一种“人类中心主义”的思维禁锢之中。直至 20 世纪 30 年代至 80 年代相继发生的著名“八大公害”事件(比利时马斯河谷事件、美国洛杉矶光化学烟雾事件、英国伦敦烟雾事件、日本水俣病事件、日本富山的痛痛病事件、日本四日市哮喘事件、日本爱知县米糠油事件、美国多诺拉事件),使人类开始重新认识环境与经济之间的关系,重新定位“自然中我的位置”。自改革开放以来,中国经济的快速发展令世界叹然,自 2010 年中国经济总量跃居世界第二位并保持至今。但与此同时,中国发展也面临着各方面的挑战,其中最为突出的就是日益恶化的环境问题。特别是进入 21 世纪以来,大气污染、水污染、土地污染加剧,森林锐减,土地荒漠化严重,二氧化碳排放导致温室效应凸显,尤其以大气污染首当其冲,特别是民众感受最直接和强烈的雾霾天气逐渐增多,一时间公众“谈霾色变”,处于“十面霾伏”中。2013 年我国绝大多数省份遭遇严重雾霾天气,全国平均雾霾天数达 29.9 天,创 52 年来之

最,“雾霾”成为年度关键词。^①之后,雾霾问题虽有所缓解,但区域性和季节性生成恶化的特点使该问题仍备受社会关注。另外,我国处于产业结构调整和经济发展全面转型期,工业、汽车排放产生的各类大气污染物总量叠加递增。此外,新的大气污染问题逐渐突出,如臭氧层破坏等,终究使我国遭遇前所未有的大气环境危机。

日趋恶化的大气环境危机给国家发展秩序带来了巨大冲击,中国每年因污染导致的经济损失规模庞大,无法预估,其中主要涉及财产性损失和居民健康损失。前者包括可量化计算的企业的污染物处理成本、农渔业的收成损失等;后者反映的间接损失涵盖广泛,难以精确衡量。同时,环境风险社会的到来更激生出许多的社会矛盾,集中表现为我国环境群体性事件呈现高发、频发态势,已成为继违法征地拆迁、劳资纠纷之后备受社会关注的第三大群体性事件。^②总之,转型时期的中国面临着经济发展趋缓和环境风险递增的双重压力,环境治理趋向成为与经济治理价值并重的国家任务。针对此,近年来大气生态环境问题已然跃升为全社会的热点话题,如何在政党领导、政府决策实施和社会共同参与下达成多主体间的环境合作关系,最终实现大气环境污染的有效治理,成为环境风险急遽攀升的国家转型时期的当务之急。

一、问题提出

我国大气环境保护政策由来已久,20世纪70年代初,中央领导就注意到大气环境保护问题,并在全社会的共同努力下取得了一定的生态保护效益,但从总体上来看,我国的大气环境质量依旧呈现出逐年下滑的趋势,特别是生活于共同环境中的民众的直接感观并不乐观。之所以出现这一局面,与改革开放以来中国经济社会快速发展的现实国情不无关系,这一时期由于摒弃了原有的计划经济思维,改以市场经济机制,尊重市场规律、确立市场规则、发展市场权利和培育市场能力,无论是企业组织数量还是居民收入水平都得到了突飞猛进的增长,在此形势下,长期以来的粗放式经济发展模式使大气污染风险激烈爆发。

当前的大气环境治理是一种“中央决策—地方执行”的环境统筹(计划)治

① 参见张彬等:《十面“霾”伏发展之痛》,载《经济参考报》2013年12月30日,第A02版。

② 参见冯洁、汪韬:《“开窗”:求解环境群体性事件》,载《南方周末》2012年11月29日,第B09版。

理模式,环境决策权集中于中央政府部门,具体的环境执行权则下放于地方政府部门,这种不分地域差异和地方利益主张的中央决断,既降低了各级地方政府治理大气环境的积极性、主动性和创造性,也难免产生央地政府间的政策依赖、改革受阻和利益纷争等问题。

各级政府部门、自由市场、环保组织和企业个人等环境主体治理责任实际上是彼此分立的,中央政府的高度统筹、地方政府的环境治理、市场机制的协力参与和公民的守法遵从未能形成一体连贯的“合作链条”,而是彼此分离甚至孤立。这一主体间权责分离的问题症状具体表现在以下方面:

一是中央政府的环境统筹治理困境重重。处于转型时期的中国,环境治理与经济发展的矛盾对立尤其突出,自改革开放实施以来从上至下达成了“以经济建设为中心”的政策共识,“经济发展优先,环境保护劣后;先污染,后治理”的 GDP 至上发展理念占据主流。为扭转这一思维惯性,中央试图通过在顶层政治话语中突出生态环境的重要性来平衡环境与经济之间的非对称关系,例如,近年来中央领导人的讲话文稿和党政机关发布的大政方针文件中大多都强调了生态环境保护的国家战略位置,同时在环境治理上既严重依赖地方执行,又借助指标考核、运动治理以及巡回督查等手段严格监管地方政府,进而实现其保证全国生态环境质量总体向好的国家意志。

二是地方政府缺乏环境治理的自主权力、能力赋予和责任约束。为创设有利于经济发展的宽松政策环境,地方会根据上级政治压力的松紧度适时调整环境政策,却缺乏治理大气污染的长远规划和经济牺牲准备。大气污染的跨区域流动性,以及地方政府责任和监督机制的单向性,使环境这一公共产品能够轻易摆脱属地责任的限制,最终累积转化为中央政府的统筹治理义务,地方政府的属地治理责任由此被隐性淡化,其所担负的治理责任不过是中央政府强制命令的产物而非辖区内全体居民的共同夙愿。在此情形下,中央集权体制下的环境威权治理当然地成为我国现阶段应对大气环境危机的有效模式,但也由此导致地方自主开展环境治理的权力和能力依然处于规范空白的状态,纵向事权划分不清晰、不合理、不规范,事权与支出责任划分积累了不少矛盾。^① 特别是单纯的“对上负责”通道催生了地方政府操纵统计数据、应付上级考核、回避民众诉求等诸多弊病,由于县级以上政府缺乏直接的选举约束,民众监督和司法救

^① 参见楼继伟:《中国政府间财政关系再思考》,中国财政经济出版社 2013 年版,第 287 ~ 289 页。

济又难以有效制约政府,从而导致政府间在大气环境治理上的合作失败和信任流失。^①

三是共同参与环境治理的市场机能仍较脆弱,自由市场发育滞缓。许多环境资源根本不能通过市场行为进行交换,或者它赖以交换的市场在某些方面是不完备的。^② 由于存在潜在的、严重的市场失灵,外加环境污染的负外部性影响,政府就有必要通过生产、资助和监管的方式进行合理干预。^③ 但这并非意味着环境治理处于政府管制的决然控制下,实际上从大气污染治理成效显著的发达国家政策演进来看,市场导向型环境政策的黄金时代已然来临,其具有更强的政治和经济上的可行性和可接受性。^④ 在治理环境污染方面,政府将市场视作有效化解环境风险的政策手段,而非与政府管制互动互补的平行治理机制。这主要体现在以下两个方面:一方面,政府过多承担了本可由市场解决的事务,设置了过高的门槛,挤压和阻碍了市场的活动空间和自主发展,使市场能够参与大气环境治理的机会大为削减;另一方面,政府出台的大量“命令控制”型环境政策以规制市场行为,避免自由市场无序竞争为主要目标,这无疑给市场发育造成了沉重打击,故促进大气环境政策体系的主导工具由“命令控制型”向“市场激励型”转化实为必要之举。

四是在社会层面上,民众普遍存在“环保靠政府”的观念,缺乏对自我行为的克制。民众对大气环境保护的道德约束力较低,环境的公益属性与个人的私利本性相对立,导致环保部门在执法过程中,企业可能顶风作案、敷衍应付,偷排、漏排、私自篡改大气环境监测数据以及违规申报和使用环保补贴资金等违法乱象屡见不鲜,在狭隘的自利本性下,企业经营者往往倾向于追求短期经济效益而不肯在提升技术和产业升级上投入更多成本。

当然,上述大气环境威权治理所暴露出的种种弊病并非意味着威权治理模式一无是处,甚至可以说我国的大气污染治理所取得的成就与这种治理体制有

① 参见冉冉:《“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理》,载《经济社会体制比较》2013年第3期。

② 参见[英]罗杰·珀曼等:《自然资源与环境经济学》,张涛等译,中国经济出版社2002年版,第146页。

③ See Paul A. Grout, Margaret Stevens, *The Assessment: Financing and Managing Public Services*, Oxford, Oxford Review of Economic Policy, 2003, p. 2.

④ 参见[美]保罗·R. 伯特尼、罗伯特·N. 史蒂文斯:《环境保护的公共政策》,穆贤清、方志伟译,上海人民出版社2004年版,第82页。

很大关系,因此,有必要在现有政治体制下通过某种路径来消除权威体制对大气环境治理过程中各主体间合作关系的破坏,从而实现体制与有效治理的最佳组合调适。

二、观点亮明:化解体制弊端的财税法路径

表面来看,财政是大气环境治理当中具有工具性价值,即作为为大气环境治理提供一切开支费用的支撑性工具和作为引导社会向环境友好型转变的调节性工具,但从深层意义上来说,财政体制的变迁牵系一国理财治国之正义实现,以财税为主要内容的经济体制改革成为实现国家治理现代化的现实路径,以财税调节激励市场发育、以财税制度引领社会向善,承载着众多期待的财税领域改革既面临前所未有的机遇,也遭遇来自诸多方面的挑战。大气环境治理是当前国家诸项治理事务中的突出部分,大气环境能否得以有效保护既关系国民感受又牵涉代际发展公平,财政改革的嵌入无疑为传统的行政主导型大气环境治理提供了另一条更优越的可选方案,并在已有的权威型大气环境治理格局下积极发挥公共财政的物质供给、制度供给和精神供给,以期最终形成中央主导、地方责任治理、市场有效驱动和社会民主参与的合作型大气环境治理局面。

1. 物质供给。正如前文所述,国家财政在大气环境治理过程中发挥的最基本功能就是财力给付,物质供给是财政嵌入大气环境治理中的基础作用,但一个有效的财力供给系统意味着如下方面:首先,立足于财力供给但又不能拘束于财力供给,在争取环保开支充足可用的同时,不能以牺牲公民的合法财产权以及违背量能课税原则、受益原则、税收法定主义、信赖利益保护等基本税法正义理念。其次,财力供给的有效性不仅在于供给结果与治理需求之间的量性适配,更在于供给过程与治理正义之间的质性对等,即不能过分强调政府对大气环境治理的支出责任而不关注政府的具体支出过程。最后,府际财权与财力结构配置的适当性是形成大气环境治理有效财力供给系统的关键所在,政府间大气环境事权与支出责任的明确界定必须有与之相一致的财权和财力相配合,从而使政府“应为之、能为之”。

2. 制度供给。相比单向的政府直接规制举措,公共财政为大气环境治理引入了更多间接引导和激励作用的具体财税制度,如环境补贴、税收优惠、税收返还、奖励、绿色税制结构等,同时也有一些与直接规制手段相融合的措施,如环境保护税、排污费、行政罚款、专项基金等,这些环境政策工具整合统一于财税与政治的融并视野当中,除了能够产生惩治环境污染和破坏违法行为的直接效

果外,也能够通过财政的“承上启下”作用激励市场作出符合经济效益的产业结构调整以及渐进引导民众绿色消费和爱护环境。

3. 精神供给。财政对于大气环境治理更重要的作用在于其为之提供了可期的先进精神,这体现在财政在环境治理过程中所供给的自治精神、法治精神和民主精神。首先,在自治精神层面上,财政适度分权的实践能够对大气环境权威治理中的中央集权起到一定缓慢稀释作用;其次,在法治精神层面上,财税法治为大气环境问题提供规范治理的法治思维,随着以税收法定、预算法定等为标志的财税法治变成现实,依法治理环境将成为主旋律,一改以往“重实体结果轻程序正义”的环境行政管理思维;最后,在民主精神层面上,公共财政为大气环境治理注入公众参与的民主因素,预算法中预算公开的全面落实,财税立法中征求公众意见的推行,环境公益诉讼制度的建立等,都预示着民主参与和公共监督是大气环境合作治理当中必不可少的一环。

作为“理财治国之法”的财税法,主要关注立法与行政、中央与地方、政府与市场、国家与纳税人等关系,并在现代民主法治国家当中发挥着多面功能,在政治层面规范政府的理财行为,包括财政收入、支出和监管行为;在社会层面以促进收入公平分配为目标;在经济层面以保障社会经济稳定健康发展为依归。^①“财税乃经济政策、政治体制和法律规则的综合载体,全面深化改革的突破口和着力点”,^②也是当前从传统行政主导管理模式向现代社会合作治理模式转换下处理国家各类治理事务的主要切入口。具体到大气环境治理这一问题,一方面,财税法是关乎财税制度集群的法律规范,是通过立法的形式确立和实施财政税收制度,从而将财税政策工具的选择和运用规则化,并最终使财税制度的治理效用在大气环境保护中得以完美体现。另一方面,财税法也是财税权力主体与财税权利主体行为互动的规制法律,通过对政府间财政权责(主要是财权、财政事权和支出责任)进行依法合理配置,使府际财政权责划分明晰化、规范化和法治化,形成一个“权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力”的现代服务型政府,进而保障各级政府和部门能够“有动力、有能力、有责任心”地去解决关系民众切身利益的大气污染问题。总体上,财税法在其中主要发挥着分配、规制、激励和监管等作用,具体体现在以下四个方面。

① 参见刘剑文等:《财税法总论》,北京大学出版社2016年版,第183~189页。

② 熊伟:《中国国家治理的进路选择:财税治理及其模式转换》,载《现代法学》2015年第3期。

1. 财税法是引导资源合理配置的优化分配之法

大气污染治理是一项耗费庞大的公共支出工程,依托政府编制并经国会审议通过的年度预算案而展开,环保预算支出计划直接或间接地导致社会资源向着有利于实现环境保护政策目标的方向进行分配和流动。预算不能排除政治,也不能完全排除理性计算,^①因而预算资金分配是兼具政治考量和理性计量的活动。各级政府每年根据大气污染的不同地区形势和全国整体形势,以及对于环境保护的重视程度,经过对大气污染治理成本的计算比对,编制本地区或全国性的政府预算中的节能环保支出项目,作为政府进行大气环境治理的财政支出依据。以法治为核心要义的现代预算法对政府节能环保支出的全过程进行规范和控制,确保各级政府部门合法开支,将财政资金用到民众所希望去向的地方,通过环保预算支出安排的计划性和法定性,可以直接或间接地实现社会资源配置的绿色化,即一方面把财政资金直接用于治理大气污染,对一些污染治理项目加大资金投入力度;另一方面将公共财政投入到节能环保产业,如高新技术产业、新能源产业等,能够吸引社会资源挤向该领域,从而促成整个国家经济结构的优化调整,实现社会资源配置的绿色导向。

2. 财税法是规制权力主体和权利主体行为之法

行为规制是财税法具有的另一重要价值,主要包含对财税权力主体,即政府部门和对财税权利主体即纳税人的行为规制,体现出控制权力和规范行为的双重语义。财税法治理大气污染实质表现为财税权力与权利相互作用、双向互动的过程,政府组织体与市场机制运行有同样的机理,都逃脱不了经济因素的中介连接,因此,财政是贯穿于大气环境治理任务的基本行为逻辑。在此意义下,治理大气污染所内含的规制政府环境治理权力和公众自主行为权利,就必然涉及财政维度上的法律规制手段运用,而这正是财税法的治理意义之所在。显性来看,财税法是实现控权目的的法律规范,其主要体现在对权力主体——政府部门的行为规制上,以期确保政府部门的财政收支行为和管理行为都能依法进行,防范政府权力滥用对公共财政体制的肆意侵扰。更具深层含义的是,财税法也是规制广大纳税人个体行为的行为规范,排污费的征收、环境保护税种的确立、税制结构的绿色化发展趋势,都夹杂着政府利用财税手段间接规制私人行动的治理目标,以赋以课税、行政收费或其他财政收入方式,附加对违背

^① 参见武玉坤:《预算资金分配的内在逻辑:政治还是经济?》,载《中山大学学报》(社会科学版)2010年第2期。