

CHINA AND OECD

环境税的新发展：

中国与OECD比较

杨金田 葛察忠 等编

中国环境科学出版社

环境税的新发展：中国与 OECD 比较

ENVIRONMENTAL TAXES

RECENT DEVELOPMENTS IN CHINA AND OECD COUNTRIES

中国环境科学出版社 • 北京

图书在版编目(CIP)数据

环境税的新发展：中国与 OECD 比较 / 杨金田，葛察忠
主编. -北京：中国环境科学出版社，2000. 10
原书名：Environmental Taxes: Recent Developments in China
and OECD Countries

ISBN 7-80163-037-8

I. 环… II. ①杨…②葛… III. 环境经济 - 经济政
策 - 税收管理 - 研究 - 中国 IV. F812.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 75961 号

©1999 年，巴黎，经济合作与发展组织。

©中文版，2000 年；巴黎，经济合作与发展组织；北京，中国环境科学出版社，中国环境科学研究院。英文版是此书的正式版本。

中国环境科学出版社出版发行
(100036 北京海淀区普惠南里 14 号)

网 址：<http://www.cesp.com.cn>

电子信箱：cesp@public.east.cn.net

北京联华印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

2000 年 10 月第一版	开本 168 mm×240 mm
2000 年 10 月第一次印刷	印张 17
印数 1—2,000	字数 350 千字
定价：28.00 元	

经济合作与发展组织

根据 1960 年 12 月 14 日在巴黎签定,并于 1961 年 9 月 30 日生效的条约的第一条款,经济合作与发展组织(OECD)将促进既定的政策,以求:

- 实现各成员国最大限度的可持续的经济增长,就业和生活水平的提高,同时保持财政稳定,从而为世界经济的发展作出贡献;
- 在经济发展过程中,为促进成员国及非成员国的经济健康发展作出贡献;
- 根据国际契约,在多边的和无歧视的基础上,为扩大世界贸易作出贡献。

OECD 的创始国有:奥地利、比利时、加拿大、丹麦、法国、德国、希腊、爱尔兰、冰岛、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞士、瑞典、土耳其、英联邦。按时期顺序,下列国家先后加入该组织并成为成员国:日本(1964.4.28),芬兰(1969.1.28),澳大利亚(1971.6.7),新西兰(1973.5.7),墨西哥(1994.5.18),捷克(1995.12.21),匈牙利(1996.5.7),波兰(1996.11.22),南韩(1996.12.12)。欧共体委员会参与 OECD 的工作(OECD 条约第 13 条款)。

OECD 非成员国合作中心

OECD 非成员国合作中心(CCNM)成立于 1998 年 1 月。它是将 OECD 原来的联络及协调处(LCU)和转轨经济合作中心(CCET)合并而建立的。因此,CCNM 承担原来这两个单位承担的职责,成为发展的焦点,并且推动 OECD 与非成员国之间的合作。

CCNM 管理主题项目和国家项目。这些主题项目以众多国家为对象,与经合组织常规的核心工作密切相连(如贸易、投资、税收、劳动力市场和社会政策、环境等)。市场化经济论坛(EMEF)和转型经济项目(TEP)为主题项目的活动提供框架。EMEF 是一个灵活的论坛,根据讨论主题,邀请一些非成员国加入讨论。TEP 仅限于转轨经济体。地区和国家项目主要着重于对话和援助,目前参加该项目的国家有波罗地海国家、巴西、保加利亚、中国、罗马尼亚、俄罗斯和斯洛伐克(准备加入 OECD 的候选国家)和斯洛文尼亚。

主 编 杨金田 葛察忠

编 委 曹 东 高树婷 王金南

Chris Chung Murielle Delugin

Krzysztof Michalak

前 言

目前中国和 OECD 成员国对环境税的兴趣和积累的经验与日剧增，这主要是由于以下几个原因：从环境政策角度看，寻求更加有效和更加经济的方法来实现国内环境政策的要求加强了；从财政的角度看，降低个人和企业所得税税率的压力越来越大，只有通过扩大税基来弥补这种可能减少的税收。在更加广阔的“绿色税制”改革背景下，即将环境考虑综合在税制设计中，为引进新的环境税提供机会。这种改革的着重点将放在三种互补的方法上：取消或改革不利于环境的补贴和税收政策、对现行的税种进行调整、引进新的环境税。

1998 年 10 月 5-6 日在 OECD 召开的研讨会，回顾了中国和 OECD 成员国环境税的应用情况。该研讨会的重点是检查这两类国家环境税的应用趋势和影响这些环境税实施的制度和政治背景；在改革对环境有害的补贴方面，以能源和农业为例，找出主要的政策挑战和机会；评述在能源与交通方面设计和实施环境税所取得的经验。

本出版物的文章来源于这次研讨会。这个研讨会也是 OECD 与中国对话和合作项目框架内的第二次环境经济政策研讨会¹。本书的观点仅代表作者个人观点，并不完全代表 OECD 及其成员国或作者单位的观点。本书（中文版）的出版由 OECD 秘书长和中国环境科学研究院负责。

¹ 第一次环境经济政策研讨会论文集，中文版由中国环境科学出版社于 1997 年出版，书名为：《中国与 OECD 的环境经济政策》。

目 录

专家评述 I

第一部分：OECD 国家和中国环境税发展趋势

OECD 成员国的环境税的现状和发展趋势 **10**

从税收政策角度看与环境有关的税收 **35**

中国的税收与环境：实践与展望 **43**

第二部分：改革对环境不利的补贴

中国补贴政策与环境 **82**

减少煤炭扶持(support)的收益：英国经验 **125**

能源部门补贴的改革：俄罗斯经验 **147**

农业政策改革与环境：OECD 国家经验 **175**

第三部分：能源和交通行业环境税的设计与实施

中国二氧化硫的费税政策：实践与改革 **186**

丹麦的能源税 **210**

环境能源税：芬兰经验 **244**

交通运输部门的环境税 **250**

专家评述

马中（中国人民大学环境经济研究所）

Alberto Majocchi（意大利 Pavia 大学社会和区域经济系）

第一部分：OECD 国家和中国环境税发展趋势

主要问题

许多 OECD 国家都有降低个人所得税和提高消费税与社会保险收费的趋势。这为政府在绿色税制体系内实施与环境有关税收提供了一个良好的机会。1995 年 17 个 OECD 国家中，与环境有关的税收收入占总税收收入的 3.8%~11.2%，平均为 7%，而直接税占总税收收入的 35%，消费税占 32%，社会保险收费占 25%。与环境有关税收占 GDP 的 1%~4.5%。

1994 中国进行了重大的税制改革，从而使税收体制更加符合市场经济要求。自 1978 年实行对外开放政策以来，国际投资和国际贸易不断增加，税收收入也迅速增长，主要收入来源是工商所得税。中国的税收体制中有 6 个与环境有关的税种：自然资源税、消费税、城市建设维护税、车船使用税、固定资产投资方向调节税和土地使用税。

建立环境税的主要问题是它们是否与财政政策目标和原则一致。现代税收体制所遵循的原则有一致性、公正性、中立性、透明性、持续创造收入、灵活性和管理效率。这些原则都适用于环境税的设计与实施。

发言总结

在“OECD 成员国的环境税的现状和发展趋势”报告中，Jean-Philippe Barde 对环境税的最近进展进行评述，发现环境税不仅具有保护环境的潜力，而且还有提高经济效率的潜力。他指出通过费用内部化，削减具有负面环境和经济影响的补贴和税收和引进恰当的新税种，有可能实现积极的经济结构调整，从而促进更高的经

济效率。从社会的角度，降低劳动和就业的税收是极为符合民意的，尤其是在失业率较高的国家。

然而通过财政改革达到“双重效益”是要付出代价的。有效的环境政策设计需要法规手段、经济手段和自愿性手段相互配合。环境税不是万能的。在一些情况下，对社会健康有害的东西应当采取禁止的办法，而在另一些情况下，环境税的执行成本要大于其实施所获得的效益。

绿色税制改革涉及到三种互补的政策：消减税收扭曲、重组现行税制、引进新的环境税种。税制的主要目的通常是用最小的扭曲和对行为的影响来获得最大的收入，继而实现财政的中立性，绿色税制改革通常在税负不变的情况下实行，这样新的环境税将抵消由于现行税制改变而引发的税收收入降低。

Susan Himes 和 Flip de Kam 在她们所写“从税收政策角度看与环境有关的税收”报告中指出在引进环境税时通常需要考虑三方面：

- 收入的稳定性。除了能源和交通税其他税种的主要目的不在于增加收入。而且征收这种税的必然结果是使环境有害的产品或活动减少，导致该税的税基降少。因此就产生了对税收持续性的关心。
- 负的分配效果。通过降低个人所得税来补偿低收入群体，可能会碰到负面效果。
- 竞争与经济增长。至今还没有发现环境税对竞争具有副作用，不论在局部还是在整个 OECD 经济体中。

一般来说，像中国这样的新兴的市场经济国家，应将简单性、一致性和透明性作为设计环境税的原则。在纳税对象易确定、纳税人数量有限、污染容易量化的情况下，环境税最易发挥作用。如果污染者数目较多，政府就不应根据排放量来设计环境税，而应采取次优的办法：即根据投入量或其他与污染有关的活动进行征税。由于有更多的关于污染成本的信息，所以确定适当水平的税率就逐渐变得更加容易了。

王金南等写的“中国的税收与环境：实践与展望”描述了中国环境税现状和将来发展趋势。中国目前建立的税制体系，已逐渐向 OECD 国家的税收体制靠近。在中国税收体制内，六种与环境有关税的税种，其税收收入总和占总税收的 8%。

中国在 1981 年开始在全国范围内征收排污费。排污收费在促进大气和水污染物的控制以及环境保护机构能力建设方面发挥了积极的作用，但仍须进行改革。尤其在以下几方面：

- 重新确定排污收费标准，从原先只对超过国家或地方排放标准的部分收费转向对所有排放量收费。
- 改变现行的排污资金分配体制，使所征收的资金都进入财政部门。然后从财政中划拨一部分资金用来建立环境保护投资基金。
- 对所有污染控制项目采用贷款方式并按市场利率收取利息。

中国绿色税收体系应着眼于自然资源税、消费税、城市建设维护税和车船使用税。改革范围是在相关税目下包括尽可能多的环境成本，而且将这些环境成本反应用到税率中去。对环境保护投资项目应给予税收优惠。

讨论总结

在讨论中提出了许多问题。

(1) 在实施环境税方面，理论与实践存在很大的差距。例如实施环境税的环境效果存在不确定性。这些效果取决于税收的结构和与国家经济结构有关的因素。特别是为了不影响竞争力，允许各种各样的例外，减少税率和税收返还，削弱了环境税的效果。

(2) 环境税对竞争的影响。目前许多人怀疑环境税会对公司或部门的国际竞争力产生负面影响。应当明确地区分环境税的长期和短期效果。考虑如何使用税收收入也是很重要的。如果税收收入是用来降低被扭曲的税种的税率或者用来促进能够提高公司经济效益的投资，那么从长远看，环境税和税制绿色改革将提高整个经济的竞争力。

(3) 环境税对分配影响。应当指出环境税并没有对低收入家庭产生无法接受的作用。假如这种影响一旦发生，在出台补偿政策措施之前，应逐一对这些影响进行分析。

(4) 税收收入的稳定性。在一些情况下，环境效果和税收收入稳定性之间存在负相关，应有取舍。例如，环境质量的提高会导致以污染量为税基的环境税税收收入的降低。

通常认为在出现这样一种危机时（即任何地方都在不断提高所得税），迫切需要进行绿色税制改革。这意味着税收将从对收入和储蓄的征收转向对产品和自然资源消费的征收。这不仅对环境会产生正面效益而且也会提高经济效益。

关于就业和环境的“双赢”观点，尽管在理论上存在争议，但是它在促进财政改革方面是一个重要的因素。从实践的角度讲，这表示应从一开始就考虑财政改革的环境效益。在引进环境税的同时应降低其他被扭曲税种的税率。这样一来，总福利会提高，而且还能避免对分配的负面影响。

绿色税制改革应促进环境税税收收入的有效使用，降低有关部门的劳动费用，改善经济竞争力。将税负从劳动者身上转移到自然资源的使用上，是提高环境效益和经济效率的最好办法。

不应过度强调税收收入的稳定性。从长远看，假如环境质量改善，环境税收入就会比预期的少，而环境公共支出也会减少。

环境税的管理应当简化，即易于评估，征收成本低。这一要求在中国非常重要，因为中国中央或地方的税收征收的管理能力有限。目前与环境有关的税收收入

只占 8%，所以优先加强税收征收工作。

第二部分：改革对环境不利的补贴

主要问题

总的来说，改革对环境不利的补贴有几方面潜在的好处：提高经济效率、降低政府开支、提高环境质量。然而由于国家和地区政治社会环境、经济产量、现行环境政策和税收体制、受影响地区的环境容量不同，消除补贴的环境效果也有所不同。因此有必要对补贴的目的、设计、实施和补贴的环境影响进行详细地分析。

在 OECD 国家，农业和能源是获得政府补贴的两大重要部门。中国目前有相当一些部门从政府获得直接或间接的补贴。中国和 OECD 国家都需要从环境角度考虑，找出最需要改革或消除补贴的部门。

目前有一些方法，可以用来改革或消除对环境有害的补贴。主要问题包括怎样解决改革/消除补贴对分配和竞争的影响，怎样获得利益相关群体对补贴改革的支持，怎样根据不同行业 and 不同经济结构设计恰当的消除战略。

发言总结

葛察忠等在“中国补贴政策与环境”报告中指出补贴政策是计划经济下价格扭曲的产物。在向市场经济的转变过程中，这些价格扭曲将被逐渐取消。水、能源和化肥等的价格逐步放开，使价格信号发挥越来越大的作用。作者指出中国正在努力削减补贴以减少政府开支。对那些由政府定价的资源应进一步进行改革。从作者的角度看，中国政策的制定者仅从经济和社会的角度考虑补贴政策，他们建议在制定补贴政策时也应将环境因素考虑进去。

在“减少煤炭扶持的收益：英国经验”报告中，Jan Pieters 以英国煤炭工业为案例，研究从对生产的经济扶持转为对其它的环境危害少的对象进行经济扶持所产生的影响。Pieters 认为虽然不能准确的量化取消扶持所带来的效果，但已获得了显著的效益。这包括环境质量的改善，提高了制度的透明度和创立了新的市场。

Alexander Golub 和 Elena Strukova 的文章是关于“能源部门补贴的改革：俄罗斯经验”。他们得出的结论是从长远看消除补贴可以对经济和环保带来正面影响和促进经济结构的转变。尤其是可以刺激能源和相关产业的可持续发展。他们也指出取消补贴可能对俄罗斯的不同部门和地区产生不同的影响。总的来说影响是有利的，但某些地区取消补贴可导致经济迅速增长并伴随着污染的增长。在种情景下，消除补贴需要有匹配的、强大的环境政策框架，包括法规手段和其它政策手段。

Wilfrid Legg 在“农业政策改革与环境：OECD 国家经验”报告中，认为长期以来许多国家高水平的扶持已经扭曲了评价农业的环境影响“本底值”。通过降低对产品、相关投入和贸易措施的补贴水平，农业政策的改革可以提高资源的利用效率，减少对环境敏感土地的不适当的耕作实践和限制化肥的使用。这一切都可以使环境直接受益。但是目前仍不清楚假如农业补贴消除了，市场将提供怎样的环境“服务”。

讨论总结

这些文章对总结中国和 OECD 国家在能源、农业和其他行业的补助政策有很大的帮助。改革补贴政策可获得多重收益。就环境效果而言，补贴改革可以降低环境污染，提高环境质量和促进广泛地使用清洁的、资源利用效率高的技术。这种改革还可以提高政策的透明度和改善制度和经济效率。

中国的经验说明了在从计划经济向市场经济过渡的早期阶段，补贴政策有助于纠正价格扭曲和平衡商品和服务的供求。需要注意的是应保证此种政策不会产生新的扭曲或使现行扭曲恶化。由于中国的经济改革正在向更深更广的范围发展，对补贴政策的全面考察和改革就势在必行了。

有关环境相关补贴的改革，中国特别关心的是怎样将这种改革与平衡国民经济发展目标、社会稳定和分配公平性联系起来。对产权的重新定义也是补贴政策改革的一个重要因子。例如，越来越多的中小型国有企业正在被私有化或企业化，并且政府正在鼓励城市居民购买福利房。这些政策应有助于降低补贴量并使现有的补贴种类更加合理。

很难对目前改革或消除补贴政策作一般性的结论。有许多不同形式和目的的补贴。而且还有许多暗补和政策措施，间接的提供经济扶持。需要逐个进行分析，要考虑补贴运作的特定的经济、环境、社会和政治背景。

在分析补贴改革或消除的影响时，以下两因素应予以考虑。

- 避免由于补贴水平减少而引起价格的突然上升，导致对分配的负面影响；
- 由于补贴水平的下降，引起价格上升，导致对竞争的影响。

在这些因素中，关于分配公平性和竞争力问题，可以通过逐步实施消除补贴政策 and 采取配套政策，改善效率来解决。

第三部分：能源和交通行业环境税的设计与实施

主要问题

简单化和高效率是设计和实施环境税所考虑的主要原则。由于被征对象（污染者）的数目不断增长，管理成本也增加，并且有效税率的计算变得越来越复杂。为保证环境税的透明度、可接受性和环境有效性，将税基直接与想要控制的外部性联系起来很重要。

降低污染和增加税收收入之间存在代价问题。主要问题在于如何建立合理税率，既能提高有效的刺激使污染者改变其行为，又能产生稳定的税收收入。环境部门与税收部门之间存在着潜在的利益冲突，环境部门更加注重环境效果而税收部门则更加注重税收收入的提高。这就提出一个问题：如何制定连贯性政策以实现长期和短期的目标。

如何使用由环境税收收入是另一个问题。环境税收收入是专款专用还是上交财政。专款专用是环保投资的一个来源，但是它会引发如下各种问题：经济效率问题、项目周期问题、对公共政策优先领域的应对问题、机构和利益群体的风险问题。鉴于此，执行专款专用办法应极为小心。专款专用可作为经济过渡时期的一种临时方法，但总的来说环境税税收收入应上交财政，列入预算。

在污染治理成本方面，税收比命令和控制政策更具透明度。但有些人认为环境税会对工业部门的国内和国际竞争力产生负面影响。为解决此问题，一些政府对相关企业采取减免或返还办法以及建立相应机制将税收收入返还给纳税者。

发言总结

在“中国二氧化硫的费税政策：实践与改革”报告中，杨金田等人指出中国已积累了丰富的经验来设计和实施二氧化硫收费政策，以解决日益严重的酸雨问题和二氧化硫排放问题。以 1993 年以来的试点结果为基础，目前正在对二氧化硫收费政策进行改革。作者建议二氧化硫费率应当逐步提高，直至四倍于现行费率（即最终达到 200 元/吨）。根据这个费率，在政府规定的两控区内每年可征收 66.7 亿元，从而为治理二氧化硫提供大量资金。长期目标是要在中国引进二氧化硫税，这一计划已引起有关部门的极大兴趣。此税种可放在现行的资源税和消费税下，税率由煤炭的含硫量来计算，可促进减少高硫煤的开采和使用。

Hans Larsen 的“丹麦的能源税；”报告描述了丹麦的能源税体系，包括三方面内容：

- 对石油、煤炭、天然气和电征收能源税，旨在根据其能量含量来确定不同能源的税率；
- 对能源征收 CO_2 税，根据不同燃料在燃烧过程中的 CO_2 排放总量来确定税率；
- 对能源征收 SO_2 税，根据燃料中硫的含量或燃烧过程中硫的净排放量制定税率。

丹麦政府大力提倡通过政府与公司之间的自愿协议来提高能源使用率。这些协议非常适合能源密集型企业。丹麦能源管理机构可以与以下几类企业达成协议：

- 能源特别密集型生产工艺的企业；
- 轻工企业，税负大于企业毛利（销售—成本）的 3%，但是税负至少应大于销售收入的 10%。

在决定引进 CO_2 税和 SO_2 税的同时，也决定将这些税收收入以对节能项目的投资补贴形式返还给纳税者。也从这些税收收入中拨出一部分资金用于支持小企业和农业部门。还有一部分收入通过降低支付劳动力市场额外的养老金费用和劳动力市场捐助费用返还给纳税者。这种减少将于 1996—2000 年期间进一步增加，而对节能项目的投资补贴将逐步取消。

Gustav Teir 在其“环境能源税：芬兰经验”报告中介绍芬兰于 1990 年开始实施环境能源税，当时以燃料的碳含量为税基进行征税，作为常规燃料税的补充。1990—1992 年，环境能源税仅对含碳的初级能源进行征税，如煤炭、天然气、燃料油和粉煤。这种税由基本税率和附加税率两部分组成。基本税率是对石油产品征收的，附加税率是一种环境税，与燃料的碳含量有部分联系。与其他燃料相比，汽油和柴油的附加税要明显高于根据其碳的含量计算出来的税额。

1993 年税率几乎上涨两倍，而且还开征了一种以能量为税基的新的电税，计税依据从排放物转向能量。同时也对交通中的液体燃料征收附加税，计税标准更宽了，不仅仅考虑碳含量。1994 年将 CO_2 税作为 CO_2 /能量混合税，其中 75% 的税是根据燃料的碳含量计征的，25% 是根据燃料的能量计征的。

1997 年以前芬兰是唯一一个没有对工业部门给予能源税减免的国家。与其它北欧国家相比，对芬兰工业所征的能源税要高得多，从而使芬兰工业界担心芬兰工业由于征收能源税对企业的经营产生的影响要比国外竞争者大。目前芬兰的能源密集型企业可以从它们缴纳的能源税中获得一部分返还。此外，芬兰税收制度中有关豁免和减让条款，无论是个数还是大小，都比其他欧洲国家小。

Stephen Perkins 的“交通运输部门的环境税”汇报了 ECMT（欧洲交通部长会议）对交通的外部成本的调查结果。对欧洲四国（法国、德国、荷兰、瑞士）现行的道路交通收费费率进行分析，结果表明柴油收费是这些国家收入的主要来源。在评价由于交通部门税率改变所产生的影响时，将交通部门收费孤立起来评价，而不同时考虑对劳动与资本征税，就是误导。如果仅考虑交通收费的话，这些国家的净

税收差异大约是两倍，而如果将劳动和资本税收考虑进去的话，这一差距将降为25%。更为显著的是，根据各种税率对这些国家进行排序，其顺序变化差异很大。因此，燃料税的增加对道路交通的边际成本的影响比我们预期的要小，而且这些国家的道路交通业的盈利性对劳动税税率的变化要比对柴油收费费率的变化敏感得多。

讨论总结

各国的经验大相径庭。由于煤炭为中国的主要能源，所以中国着重于对煤炭燃烧排放进行控制。由于 OECD 国家能源结构差异很大，所以其政策也不尽相同。

OECD 国家比中国在设计 and 实施能源和交通行业环境税方面有更多的经验。中国正在对总的税制体制进行改革，使其更加符合市场经济的要求。然而这种改革的长期和短期目标已经确定，并且也已获得相关政府部门的同意。预计中国的税制将在近期会有相当大的环境税收。尤其有可能在资源税税种和消费税税种下引进与硫含量相关的 SO_2 税目。

目前中国的 SO_2 收费仅是对工业部门或企业超过国家排放标准排放的一种罚款。收费费率太低，不足以刺激污染者采取措施控制污染，而且大部分收费资金又返还污染企业，用于其污染治理项目投资。所以 SO_2 收费应最终改为 SO_2 税，采取适当的税率以刺激污染者治理污染。税收收入应和其它资金一起，用于资助全国性的环境保护项目。

交通行业有效的内部化政策应当是管制手段和价格手段的综合运用。现行的规章制度应认真实施，逐步加强，并且辅以激励措施，以达到更严格的标准。现行的费和税应与外部成本区分开来。在交通行业征收更高的使用者收费是恰当的，而政策手段的作用，如以公里为单位的电子计价收费和养路费，就应当进一步研究。由于将外部成本全部内部化，初步估计欧洲交通成本将上涨 15%~30%。

环境的外部性与燃料的使用密切相关。这说明由于燃料税实施简单、成本较低，在短期内燃料税将是内部化的主要财政方法。行驶距离与燃料消费存在部分相关关系，是决定 NO_x 、CO、VOC、苯酚和颗粒物排放的一个因子。因此这样做是恰当的，即为了将污染物内部化，在燃料收费中增加一个因子，同时采取固定的差别收费（购置税或年度车辆或道路收费）来反映由于车辆种类不同、催化净化器是否安装等引起的排放差异。在法规管制领域，燃料质量标准和车辆排放标准继续是控制道路交通空气污染的主要政策工具。

可以用城市道路定价来将空气污染外部性内部化。城市还可以灵活制定一些高于全国标准的排放标准。另一种方法是只允许使用清洁燃料的车辆在市中心行驶。考虑取消对公共交通的补助可能具有反面作用，在管理公共交通系统时，铁路、汽车等公共服务功能应该区分开来，而且国家应在合同安排下为这些服务付费。合

同应明确规定所购买的服务和所支付的资金。

在中国交通行业制定环境有效的税收体制的第一步，是通过收费来尽量保证收回基础设施成本。有效的定价建议应向（完全使用的或拥挤的）基础设施的使用者按长期边际社会成本收费。当容量没有充分利用和容量为零时只能按短期边际成本来收费。由于一半的基础设施成本可以被看成是固定不变的，不取决于公路的使用，因此使用收费和固定收费综合起来使用可以保证经济效益和费用分摊的公平性。

结论

目前正是中国和 OECD 国家进一步研究环境税和绿色税制改革的作用的时候。环境问题已成为中国议程上的一个优先问题，对环境投资需求很大。中国也正在进行总的税收体制改革，这为从一开始就将环境因素综合在税制设计中提供机会。

如果中国引进环境税，那么中国政府已经表示应十分关注环境税对经济发展（尤其是生产和消费、竞争方面）的潜在影响。保持社会稳定是一个最优先问题，在这个背景下，环境税的分配影响也是一个需要考虑的重要方面。OECD 国家的经验和教训对中国政府很有帮助，这些经验和教训能帮助中国政府了解广泛实施环境税后哪些是实际收益和成本以及实施环境税对可持续发展的影响。这也强调双方需要进一步理解影响环境税设计和实施的特定的政策和制度背景。

为加深对环境税的作用的分析和对话，进行一些深度的案例研究是很有用的。案例研究的重点可以是现行的研究项目（如中国污染收费项目；一个 OECD 国家环境税的实施），或将重点放在目前急待解决的政策问题（如在能源行业中控制 SO₂ 排放）。

这种合作可使双方收益。一方面，这种分析可以使中国的政策制定者制定更有效的环境政策，而且也支持将环境问题纳入行业政策。另一方面，OECD 国家也可以更好地了解中国目前所面临的环境问题的规模和特点，以及中国政府为了致力于解决全球气候变化和酸雨等全球和区域环境问题所制定的国家行动计划。

（翻译：仇昕昕）

OECD 成员国的环境税的现状和发展趋势

Jean - Philippe Barde¹ (OECD 环境司)

尽管利用经济手段(如税收、收费和排污贸易许可)来保护环境的做法在 OECD 成员国中已经得到广泛地应用,但是一些国家将重点放在环境税,特别是将环境税作为新的“绿色”税制改革中的一部分,反映了经济手段的最新发展趋势。导致这种趋势有许多原因(Barde, 1992、1997; OECD, 1994),主要有为了提高那些以僵硬而笨重的法规为基础的政策的有效性,因为这些法规不仅对政府机构而且对被管制行业都是十分昂贵的,而且很难实施甚至不可能实施。将环境政策与其它部门政策(如能源、运输和农业部门)有效的结合起来是发挥这些政策作用的最佳途径(OECD, 1996a)。在这种情况下,财政手段是一个理想的方法,它们可以向市场提供适当信号,消除或降低结构扭曲(如不合理的能源与交通税),将外部性内部化,同时提高现行措施的效率。最终结果是真正的经济结构调整。

导致这种趋势的其它因素包括需要更多的资金来为政府公共预算、环境专项基金或项目融资和作为“管制改革”或取消管制的一部分,寻求替代或补充传统法规。在许多工业化国家,管制改革很流行。

1 环境税与财政改革

大多数国家尤其是 OECD 成员国,迫切需要在其经济结构中引入灵活性和有效性。这意味着要对税收制度进行调整以减少扭曲,增加市场灵活性,而且使环境政策充分发挥作用。自 1980 年代末以来,许多 OECD 成员国已经进行了税制的重大改革。这些改革主要从两方面进行:首先是降低高收入纳税对象的税率(1986—1995 期间税率平均降低了 10 个百分点)同时降低企业所得税的税率(同期税率下降 8.5 个百分点);其次是增加税基,尤其是间接税的税基(如增值税和消费税)²。税收制度的全面改革为在税收中考虑环境因素提供了一个极好的机会。这种在税收中考虑环境因素的思路就是现在所指的“绿色税制改革”和“绿色税收制度”。

¹ 本文所反映的观点是作者的个人观点,并不一定代表 OECD 或其成员国的观点。

² 但是由于这些税的税基扩大了,所以所得税在总税收收入中的比例只减少一点点。