

环境税的实施战略

IMPLEMENTATION
STRATEGIES
FOR ENVIRONMENTAL TAXES

0.42

中国环境科学出版社

OECD
OCDE
PARIS

环境税的实施战略

经济合作与发展组织

张世秋 王婉华 张山岭 段彦新 杨帆 译

张世秋 文希罗[法] J.L.Schott 校

中国环境科学出版社

·北京·

图书在版编目(CIP)数据

环境税的实施战略/经济合作与发展组织编;张世秋等译。-北京:中国环境科学出版社,1996.12

原书名:IMPLEMENTATION STRATEGIES FOR
ENVIRONMENTAL TAXES(英);STRATÉGIES DE
MISE EN ŒUVRE DES ÉCOTAXES(法)
(OECD 环境经济与政策丛书)

ISBN 7-80135-169-X

I. 环… II. ①经… ②张… III. 环境保护-税收管理-税收制度-研究 IV. F810.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 23442 号

©1996 年,巴黎,经济合作与发展组织

©中文版,1996 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环境管理研究所。英文版和法文版是此书的正式版本。

环境税的实施战略

经济合作与发展组织 编

张世秋 王婉华 张山岭 段彦新 杨帆 译

责任编辑 丁枚 陈亚林

中国环境科学出版社出版发行

河北省三河市宏达印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

1996 年 12 月第一版 开本 850 × 1168 1/32

1996 年 12 月第一次印刷 印张 6

印数 1—1000 字数 156 千字

ISBN 7-80135-169-X/X · 1119

定价:15.00 元

OECD 环境经济与政策丛书

高级顾问(Senior Advisor):

王扬祖

主 编(Chief Editors):

陆新元 王金南

编 委(Editorial Board):

陆新元 王金南 杨金田 段 宁

汪冬青 张世秋 张天柱 马 中

夏 光 陈亚林

Bill L. Long Michel Potier

Tom Jones Jean-Philippe Barde

Chris Chung Bernard Hugonnier

特约编辑(Special Editors):

Lisa Williams

Murielle Delugin



序 言

在过去的二十四年中,探索环境政策制定的范畴及其经济涵义已经构成了 OECD 环境工作的核心。二十多年来,OECD 一直大力提倡使用功能完善的市场手段,尤其是应用合适的价格政策和有效的管理手段及其策略,从而达到环境目标。污染外部性内部化的要求导致 OECD 于 1972 年提出并采纳了“污染者付费原则(PPP)”。“污染者付费原则”是制定环境政策的一个基本经济原理。同时,OECD 请求各成员国为环境措施合理定价,制定诸如排污收费和污染税这样一些所谓的“经济手段”。

经济与环境的关系是多方面的,而且由此引出许多问题,例如:控制污染的费用是多少?由谁来支付?各种政策方案的经济和环境的费用和效益分别是什么?确保经济发展和环境保护的最有效的机制是什么?环境政策的宏观经济及其就业内涵又是什么?如何才能确保环境问题在一些关键经济部门或政策领域(如能源、交通、农业、税收和贸易)中得到有效地结合和协调?环境政策在贸易方面又意味着什么?

OECD 环境理事会经常与该组织的其它部门合作,而且我们将继续探索这些问题以及相关的其它一些问题,出版这些问题的研究报告,同时在 OECD 成员国中加以广泛地宣传。

最近,一些非 OECD 成员国的国家在尝试协调经济与环境政策和处理经济与环境相互交叉的问题中,对工业化国家所取得的经验表示了极大的兴趣。为此,OECD 正在以各种不同的方式对此作出积极的响应。在这里,我们特别荣幸地看到,中国环境科学研究院环境管理研究所已作出决定,从 OECD 的出版物中选择 11 本环境经济著作,组织中国专家翻译,并以《OECD 环境经济与政策丛书》的形式在中国出版发行。我们希望这套丛书将有助于中国的环境研究人员和有关人士更好地了解 OECD 成员国的经验,并在利用市场力量改善中国环境的努力中吸收这些经验,最后从中取得宝贵的经验。

作为这套丛书共同的序言,有必要指出的是,读者应该认识到,即使在那些主要依靠市场力量来达到环境目标的国家中,也存在着各种根深蒂固和持久的市场失灵和不完善之处,这意味着市场需要严密的监督和指导,例如,要求政府把有关的“游戏规则”解释清楚。

比尔·朗(Bill L. Long)

OECD 环境理事会干事长



序 言

1992年6月,在里约热内卢召开的联合国环境与发展高峰会议上,通过了《里约环境与发展宣言》和《21世纪议程》。在这两个文件中,要求各国政府在制定环境政策时,要发挥价格、市场和政府财政以及经济政策的补充作用,把环境费用纳入到生产和消费者的决策过程。为了积极响应联合国通过的《21世纪议程》,中国政府提出了《环境与发展十大对策》,并制定了《中国21世纪议程》,明确要求各级政府按照资源有偿使用的原则,逐步开征资源利用补偿费,并开展对环境税以及把自然资源和环境纳入国民经济核算体系的研究和试点,使市场价格准确地反映经济活动造成的环境代价。中国政府对经济手段在保护环境和促进可持续发展中的作用给予了高度的重视,环境经济政策已成为中国环境政策中的一个重要组成部分。

众所周知,经济合作与发展组织(OECD)早在70年代就提出了“污染者付费原则”,并依此制定和实施了一系列环境经济政策,取得了许多宝贵的经验。而在中国,其大多数环境经济政策都是借鉴了发达国家的经验,并结合中国的实际情况提出来的。但当时依然处在计划经济体制下。目前,中国正在逐步建立和完善社

会主义的市场经济,市场机制在经济活动中的基础性作用也正日益明显,因此,如何加快建立市场机制下的中国环境经济政策体系,在环境管理中更多地利用经济手段,就成了一个亟待研究的新领域。作为第一步,我们首先应该充分借鉴市场经济国家,尤其是 OECD 成员国在这方面取得的经验。很显然,今天与读者见面的,由 OECD 出版社、中国环境科学出版社和中国环境科学研究院环境管理研究所联合出版发行的《OECD 环境经济与政策丛书》,就是这第一步工作的尝试。在此,对这三家单位以及丛书编委和译者付出的辛勤劳动表示感谢。

今年是中国与 OECD 在环境领域开展对话与合作项目的第一年,其主题就是中国的环境经济政策。《OECD 环境经济与政策丛书》的中文版出版标志着双方有了一个良好的合作开端。在此,希望双方在环境经济政策以及其它环境领域的合作能不断深入,为我们拥有一个美好的地球作出一份贡献。

解振华(Zhenhua Xie)

中国国家环境保护局局长

根据 1960 年 12 月 14 日在巴黎签定,并于 1961 年 9 月 30 日开始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、冰岛、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国和美国。按时间顺序,下列国家先后加入 OECD 成为该组织的成员国:日本(1964 年 4 月 28 日),芬兰(1969 年 1 月 28 日),澳大利亚(1971 年 6 月 7 日),新西兰(1973 年 5 月 29 日)。欧共体委员会参与 OECD 的工作(OECD 条约第 13 条款)。

序 言

环境政策中经济手段特别是生态税的应用,在 OECD 国家在过去的十年里有了重大的发展起来的。就生态税而言重要的是在财政政策和环境政策中间保障一种有效的结合,实际上是一种互补性。OECD 的财政事务委员会和环境政策委员会已经清楚地意识到这种互补的必要性,在其 1993 年的研究报告*中指出:“环境政策和财政政策能够而且应该互相补充”。这就是为什么决定对环境税的局限性和各种实施过程中存在的问题、以及环境税的财政和经济意义进行深入分析的原因。本工作是在政府的财务和环境专家的共同指导下完成的。秘书处对税收与环境联席会议的成员所做的努力表示感谢。并感谢咨询专家 Beatrice Fournier 女士为本报告所做的贡献。本报告获得了财政事务委员会和环境委员会的批准。OECD 委员会同意自 1996 年 1 月 1 日起取消对本报告的发行限制。

* 参见《税收与环境:互补性政策》,OECD, 1993

目 录

摘要.....	(1)
第1章 本研究的背景和范围.....	(5)
1.1 背景和目标	(5)
1.2 OECD 国家环境税的主要特征和发展趋势	(6)
1.3 环境税的基本概念	(7)
1.4 环境税收与规章制度.....	(10)
1.5 规章制度与税收政策的结合.....	(14)
1.6 本报告的范围.....	(16)
注释	(17)
表 A.1 [†] OECD 国家与环境有关的税收/收费一览表 ...	(18)
参考文献	(20)
第2章 环境税的设计与实施	(22)
2.1 背景.....	(22)
2.2 建立一套适宜的政策框架.....	(22)
2.3 环境税的设计.....	(28)
2.4 管理和达标问题.....	(40)
2.5 “一揽子税收”问题.....	(44)
2.6 结语.....	(52)
注释	(52)
参考文献	(54)

第3章 环境税的国际意义	(56)
3.1 引言.....	(56)
3.2 贸易和环境税	(57)
3.3 贸易:重要因素和假设条件	(63)
3.4 实证证据	(69)
3.5 缓解措施.....	(74)
3.6 结论.....	(80)
注释	(81)
参考文献	(82)
 第4章 环境税的分配效应和补偿措施	 (88)
4.1 引言.....	(88)
4.2 分析框架.....	(89)
4.3 实证证据和模拟结果.....	(93)
4.4 政策影响	(104)
4.5 结论	(113)
注释.....	(115)
参考文献.....	(116)
 第5章 环境税收入的使用.....	 (119)
5.1 环境税收入的不同使用方式	(119)
5.2 环境税的影响	(119)
5.3 对能源所有者的税收	(121)
5.4 环境税与补充政策	(126)
5.5 结论	(133)
注释:	(133)
参考文献.....	(134)

第 6 章 总结和结论	(137)
6.1 环境政策的一种新趋势	(137)
6.2 环境税的设计与实施	(138)
6.3 环境税的国际影响	(145)
6.4 环境税和补偿措施的分配影响	(150)
6.5 环境税收入的使用	(153)
附录.....	(157)
附录 1: 对能源课征的环境税	(159)
附录 2: 能源部门的环境税	(165)

摘 要

环境税以及其它的经济手段自 80 年代初期已经为决策者所熟知,并认识到其提高经济效率并实现环境目标的潜力。OECD 成员国虽然采纳了不少环境税,综合性的“生态”税改革方面则例子很少。本报告分析了在环境税被采纳前后所引发的问题并总结了成员国在实施环境税过程中的经验。本报告的分析是建立在 OECD 在该领域的早期工作的基础上*。

在简要回顾了 OECD 的最新动态后,第 1 章阐述了环境税的基本概念和界定。其后探讨了对于决策者来说,环境税所具有的吸引力,特别是同命令-控制手段相比,环境税的优势。人们预期市场机制的更多采用将会获得更好的环境效果和更高的经济效率。环境税收手段应该是一体化政策的一部分,在政策一体化中,环境税和规章制度相互补充、共同发挥作用。

第 2 章阐述了一系列的政策设计问题(例如如何确定适宜的税基和税率)以及一些管理和有关的政策执行问题。理想的环境税应该是尽可能地对排放点进行征收。由于权威机构似乎不可能获得所有的用来确定适宜的税基和税率的必要信息,上述的要求可能要根据经验进行修正。但这种修改的需要还应与商业计划能在稳定而可预测税制下进行的益处一起权衡考虑。提前通知和逐步实施有助于更好地评价适宜的税率水平并有助于避免由于打乱投资计划而导致的不必要的经济成本。通过首先考察如何减少非

* 参见“Taxation and the Environment: Complementary Policies”, OECD, Paris, 1993; “Environmental Taxes in OECD Countries”, OECD, Paris, 1995

价格障碍,比如缺少信息和技术转让;然后考察如何使用税收收入,本章提出了“一揽子税收”的方法。由于同支出相关的风险可能会影响到正常的项目评估过程并造成支出的配置刚性,人们已经接受这样的观点,即在大多数情况下,应该避免把税收收入专款专用于一个特定的项目。

第3章全面评述了生态税对贸易的影响机制。它同时对微观经济水平和宏观经济水平进行了考察。就微观经济水平来说,某些部门和企业可能会受到比其它部门和企业的影响更大的副作用;就宏观经济水平来说,贸易平衡和贸易方式将会发生改变。讨论了决定生态税对竞争性和贸易流动影响的可能因素。本章还探讨了“泄漏”问题和政策效果问题:是否存在把生产重新布局到没有环境政策或环境政策不那么严格的国家的可能性。还考察了采取缓解和补偿措施以减轻环境税对国内工业影响的可能性,以及通过鼓励技术革新提高环境税对贸易的正面影响的可能性。可以把生态税收入用于帮助降低环境税对竞争力和贸易造成的影响,对某些企业和部门而言,至少在中短期还需要采取一些抵消影响的措施。缓解措施不仅要保护环境税的刺激作用,同时还要保持在国际贸易协定下的透明度。边境税调整可能有助于减少对竞争力的影响,但对于产生于生产过程和生产方式的污染一般不能实施边境税调整,原因在于对其环境效果或者是否符合国际贸易原则方面的考虑,或者在于其不可操作性。通过提前宣布和逐步实施等,可以在许多方面避免环境税对贸易和竞争力的副作用。

第4章主要集中在环境税的分配影响上。它并没有试图全面评述所有的实证研究结果,但探讨了补偿机制是如何在保持税收手段的成本节约的同时,减少最受税收影响的群体的负担。因应税活动的必要性程度以及应税产品及其替代品的可得性不同,分配影响也有差异。

第5章探讨了如何把环境税收入用于鼓励增长和就业。某些收入可以用于减轻环境税对贸易和竞争力的影响,以及用以对最

受影响的群体进行补偿。本章考察了如何把生态税收入用于减少对劳动力或其它生产要素的总体税收负担,并对由于生态税导致的就业损失进行补偿。环境税收入的最佳使用方式取决于每个国家的经济和财政状况。

最后一章根据前面的讨论得出了一些结论。它总结了在环境税的实施方面,政府所面临的一系列政策选择,并评述了各种选择的国际影响以及分配和就业影响。

