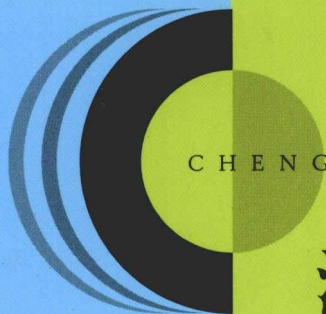


城市环境管理丛书



CHENGSHI HUANJIN GUANLI CONGSHU

消费领域环境税费

张真等著

 复旦大学出版社

城市环境管理丛书

消费领域环境税费

张 真 等著

復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

消费领域环境税费 / 张真等著. —上海: 复旦大学出版社, 2010. 12

(城市环境管理丛书)

ISBN 978- 7- 309- 07598- 4

I. 消… II. 张… III. 环境—税收管理—研究 IV. F810. 424

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 183354 号

消费领域环境税费

张 真 等著

出品人/贺圣遂 责任编辑/徐惠平

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress. com http://www. fudanpress. com

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 787×960 1/16 印张 17.5 字数 247 千

2010 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978- 7- 309- 07598- 4/F · 1638

定价: 32.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

城市环境管理丛书

丛书编委会主任：戴星翼 马云安

丛书编委会成员：刘 磊 崔丽萍 夏颖彪
蔡友铭 黄兴华 鲁建平
恽奇伟 李子韦 陶 渊
冯肃伟 朱 锦 徐志虎
邱大昌 张梓太 王新军
任 远 张 真 黄文芳
雷一东

本书主要编著人员：

- 第一章(张 真)
- 第二章(陈依岚)
- 第三章(丁 燕)
- 第四章(张 真)
- 第五章(陈依岚、张 真)
- 第六章(邵萱婷)
- 第七章(邵萱婷)
- 第八章(宋海生、张 真)
- 第九章(丁 燕)
- 第十章(张 真)

前 言

改革开放以来,我国的城市化经历了一个逐步加速的过程。自 20 世纪 90 年代开始,各地展开了以大规模城市改造、新城建设和基础设施建设为特征的造城运动,城市外延性扩张迅速。但应该承认,由于土地和社会保障制度维系着城乡二元结构,城市化的潜力并未获得充分释放。直至世界性金融危机发生,我国积极寻求内需的增长动力,城市化才渐入高潮。可以预见,今后的 20 年将是我国城市化高峰期。以我国峰值人口 16 亿计,将有 6 亿—8 亿人进入城市。

这是一场人类历史上规模空前的城市化运动。它将为我国未来的经济发展提供强大的动力,为数亿人民群众提供体面的工作和有尊严的生活,极大地提高我国人力资本的积累水平和社会福利水平,但也会带来各种严峻挑战。城市环境管理就是相关矛盾最为集中的领域之一。

城市不是人口和各类设施在空间上的简单堆积。城市是有生命的,本质上是社会分工不断细化的产物。经济越发达,分工越细化,越需要公共物品和制度规则体系。现代化的城市最基本的特征就是严格细致并基于法律的管理,以及各类供全体公民共享的公共设施的建设与维护。一个与现代化城市相宜的居民,最基本的要求在于两点。一是尊重和恪守规则,维系城市秩序;二是合理利用和爱护公共物品。

所谓城市环境,很大程度上就是秩序和公共物品。道路、绿化和给排水系统等都是最基本的城市公共物品,是城市良好的环境必不可少的硬件。但是,更重要的还是城市管理和人的行为的环境效应。一切混乱和无序,都会导致城市环境的退化;一切脏乱差,都是城市环境的负资产;一切不文明现象,都会抵消硬件进步产生的环境改善。所以,

有效的城市管理能够给人民带来优美的环境和宜人的生态。尤其随着我国城市建设存量越来越大,环境质量的保障将越来越依赖管理。

我们正处在一个伟大的时代。规模空前浩大的城市化、经济发展方式的转型、社会的转型,这些艰难复杂的过程同时而快速地展开。在我们的城市,既有很高的发展定位,又有诸多民生问题,数量庞大的流动人口为城市经济带来活力的同时,也因其千年小农社会传承的行为方式造成了诸多管理难点。破解这些难题,使城市环境能够不断改善,有赖于理论上的不断探索,实践中的不断尝试,制度上的不断创新。

复旦大学城市环境管理研究中心是复旦大学与上海市绿化市容管理局联合创建的研究机构。多年来局校双方紧密合作,就城市环境管理,包括林业、绿化、市容、环境卫生、循环经济和城市管理执法等领域的政策、法规和管理难点进行了一系列的研究。这套丛书就是在相关研究的基础上形成的。一般是就某个领域进行了多年的研究之后,在综合国内外相关的理论和实践成果的基础上形成的专著。这就意味着,丛书本身也是与时俱进的,是我国城市环境不断改善、管理水平不断提高的产物,也期望相关成果能够促进我国的城市环境管理的不断进步。

戴星翼

2010年8月

目 录

第一章 绪论	1
1 消费领域环境税费的研究背景	1
2 消费领域环境税费研究应对的问题	7
3 本书的结构安排.....	10
第二章 消费领域环境税费研究的理论依据	12
1 环境税的概念及内涵.....	12
2 环境税理论的发展历程.....	15
3 环境税的理论基础.....	22
第三章 解读消费领域的环境税费	35
1 消费领域环境税费的含义.....	35
2 消费领域环境税费的分类.....	37
3 消费领域环境税费的功能.....	51
4 消费领域环境税费发挥作用的影响因素.....	58
第四章 消费领域环境税费的经济影响分析	61
1 需求弹性与消费领域环境税费的作用.....	61
2 从需求角度观察的消费领域环境税费的影响.....	71
3 从供给角度观察的消费领域环境税费的影响.....	77
第五章 消费领域环境税费的设计	84
1 设计原则.....	84
2 设计路径.....	89
3 成本—收益分析:实施效果评价	93
4 消费领域环境税费的社会经济影响分析.....	97

第六章 消费领域环境税费的实施保障	107
1 实施保障的目标	107
2 分配效应	112
3 区域竞争	118
4 法律制度	127
5 征收管理	138
第七章 消费领域环境税费的国际经验	145
1 环境税费的发展过程	145
2 税收优惠对经济竞争力的保护	147
3 消费领域环境税费的现状	150
4 消费领域环境税费的效应	180
第八章 我国消费领域的环境税费	187
1 新中国税收制度改革历程概述	187
2 我国消费领域环境相关税的现状	190
3 我国消费领域环境相关费的现状	201
第九章 我国消费领域环境税费的基本构想	215
1 征税对象的认定	215
2 税(费)率的确定	221
3 征税环节的选择	223
4 环境税费的分配效果	225
5 案例分析	232
第十章 我国消费领域环境税费展望	263
1 从实施可持续发展战略角度认识消费领域环境税费	263
2 消费领域环境税费的未来发展	266

第一章 绪 论

随着我国经济的快速发展,包括环境在内的各类自然资源以前所未有的速度被快速消耗着。面对频频告急的自然资源与触目惊心的污染事件,人们对资源与环境问题的关注已不再局限于个别环境事件如何善后,或者是对个别违规者如何处置层面上。随着政府职能部门、学界和公众对发展模式的反思不断深入,社会已就通过协调经济发展与环境保护,落实科学发展观,进而实现可持续发展达成共识。其中,如何通过不断完善制度建设,使各类经济活动的主体从环境保护中获得经济收益而不是相反,并因此而追加对环境保护的投入就成为摆在人们面前的现实问题。

1 消费领域环境税费的研究背景

以往我国有关环境税费的研究多关注于对生产行为的调节,鲜有针对消费行为的研究。但从国外经验看,对消费者行为的调整是同样重要的。如果环境税费使得消费者的行为向环境友好的方向发展,那么这一信息将沿着需求—供给之链传递给生产者,使其行为也趋于环境友好。当然,考虑到资源与环境问题的复杂性,我们不可能指望仅凭消费领域环境税费政策的调整就能解决当前我们所面临的资源与环境保护问题,但是,在中国经济快速发展的背景之下,结合经济发展与环境保护之间的矛盾,以及人们对这一问题的求解过程,有助于我们更好地理解问题的症结之所在、明确作为国家制度建设组成部分的消费领域的环境税费所能发挥的作用。

1.1 经济发展与资源环境的矛盾

自 20 世纪 60 年代以来,资源与环境问题在发达国家和地区所受到的关注度逐渐提高。随着公众环境意识的觉醒,今天,资源与环境问题已不再被认为仅仅是一个国别问题或区域问题,而成为一个全球性的问题。资源与环境问题早已跃出了自然科学的范畴,成为关乎经济、社会发展的重大议题。

对于自 20 世纪中叶起凸显的资源与环境问题,可简单概括为以诸多公害事件为代表的环境污染和以粮食危机、石油危机为代表的自然资源短缺。抚今追昔,值得深思的是,如果说前人还能以认知能力有限为借口解释环境公害的发生和对自然资源的不珍惜,那么,时至今日,作为一个具有后发优势的国家,我们当如何看待愈演愈烈的环境污染事件和挥霍浪费自然资源的行为呢?我们应当怎样做才能避免重走发达国家先污染后治理的老路呢?经济快速成长的时期必定也是资源与环境问题的高发期吗?

回顾我国的情况,尤其是改革开放 30 年以来的经济发展与环境保护的历史,所取得的成就自不待言。对于其间所显现出的以资源粗放利用为特点的低端发展模式,我们应始终保持足够的警惕。

改革开放之初,为了快速积累经济发展所需要的资金,我国实行的是低端经济高速扩张策略。然而具体表现为以低人力资本(低工资)、低自然资本(低环境标准和低廉的自然资源价格)吸进外资。虽然我们收获了被冠之以“奇迹”的高速经济增长,也收获了一些先进的技术和管理经验,但这种低端经济发展战略的效率低下是显而易见的。此外,不合理的资源投向使得社会发展过于依赖经济增长速度,而经济增长又对自然资源的投入表现出较强的依赖性。因此,基于我国“地大物不博”的资源禀赋特征,低端经济扩张之路只能是权宜之计。从现在开始,我们应积极创造条件,力求尽早摆脱其对我国未来发展的束缚,并且,今天的中国已经具备走出低端经济的物质基础。

从资源与环境的角度出发概括我国当前经济发展中存在的问题,首先是资源消耗量巨大。近些年来,尽管在我国一些经济发达的地区已呈

现出在经济快速增长的同时污染排放却明显下降的态势,但是,值得注意的是,即使是在全国较为先进的上海,促使其领先的多是先进的“舶来品”——从国外引进的低能耗生产设备与技术,而少有“中国制造”现身于这一领域。这在一定程度上导致了我国单位 GDP 的能耗水平依然明显高于发达国家(如图 1.1 所示)。如果说因受汇率影响而使得单位 GDP 的能耗水平尚不足以说明问题的话,那么,工业制成品的能耗则更准确地反映了我国在这一领域有巨大的改善空间。据统计,与国际先进水平相比,我国高能耗产业的单位产品能耗要高出 25% 左右(10%—40%)。例如,2005 年我国全行业吨钢能耗平均约 762 千克,同期国际先进钢厂则比我国低 14%。^① 由此可见,如果无法通过产业转移降低能耗的话,则推动企业持续地进行技术改进以淘汰落后生产力就成为唯一的选择。

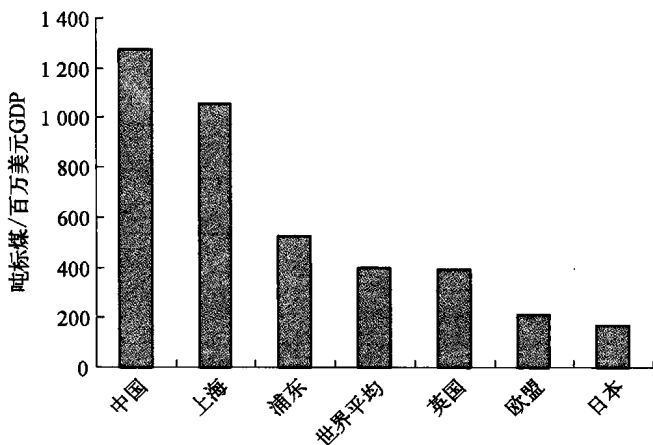


图 1.1 2000 年世界各国单位 GDP 能耗^②

其次是第三产业不发达。通常,第三产业被认为是衡量一个国家或城市现代化程度的重要指标。从发达国家的经验来看,那些经济发达、人民生活水平高的国家无一不是第三产业发达的国家。反之,那些服务业弱小而企图实现工业化的国家,废物流的增加速度特别快^③。

① http://xmlu.home.news.cn/blog/public/articles/00/00/8F/7F/content_html.txt.

② 刘文强:《中国环境保护和资源节约的主要策略》,中国国家发展和改革委员会环境资源综合利用司,2002 年 2 月。

③ 戴星翼:《环境与发展经济学》,立信会计出版社,1995 年。

4 消费领域环境税费

考虑到制造业单位增加值消耗的资源大致是服务业的 3—4 倍,第三产业的发展有助于大幅度降低单位 GDP 能耗。然而,由表 1.1 所列出的世界主要城市和个别国家的数据可见,我国的第三产业依然不够发达,由第三产业推动整个社会提高资源利用效率的时期尚未到来。

表 1.1 世界主要城市和个别国家的第三产业比重^①

地 区	第三产业比重(%)
香港(2005)	90
纽约(1997)	85
东京(1997)	82.6
伦敦(1990)	86.8
汉城(1998)	82.3
巴黎(1990)	82
华盛顿(1997)	79.8
新加坡(1998)	68.9
北京(2005)	67.7
世界平均水平(1999)	63
马来西亚(2005)	57.8
上海(2005)	50.2

回望我国 30 年来的快速工业化历程可以看到:

(1) 我们既有跻身世界 500 强的现代化企业,也有着数量惊人的“散、小、低”企业。其中不少是“高污染、高能耗、低附加值”企业。从中所折射出的是我们在依靠制度力量淘汰落后生产力方面仍有大量工作要做。

(2) 今天的中国已不乏国际先进的企业,但即使是这些企业,与发

^① 数据来源:“滨海新区之于北京的意义”,《投资北京》,2006 年 7 月 24 日, <http://www.bjinvest.gov.cn/bjinvest/tzbjzz/2006/2006n7q/200607/t125070.htm>.

达国家的企业相比,研发投入严重不足,尤其是对节约资源和促使企业朝环境友好型方向发展的研发投入不足较为普遍。从中所反映的是现行制度所形成的激励机制还有巨大的调整空间。

(3) 虽然我们在经济增长速度上取得了骄人的成绩,但如果扣除其中来自自然资源本身的贡献,可能就所剩无几了。由此可见,促使经济系统尽早摆脱以资源换增长的外延式发展轨迹是对政府制度能力的重大考验。

1.2 环境保护与经济发展相结合的对策思路

面对日趋匮乏的自然资源和日渐严重的环境污染,以牺牲资源与环境为代价发展经济的道路无疑是越走越窄。经济发展与环境保护之间渐趋尖锐的矛盾促使人们重新审视这两者的关系,意识到资源与环境问题对经济发展的制约作用。于是,经济优先的发展原则被质疑,经济发展与环境保护并重,甚至是环保优先的原则被提了出来。

问题看似得到了解决,但细究之下,实践中充斥着经济发展与环境保护“两张皮”的现象却使我们对这一问题的解决难度有了更为深入的认识。具体而言,在严峻的现实下,虽然理智告诉我们应当重视环境保护,如果对经济活动再不加以约束,非但环境问题会旧账添新账,积累到不可收拾的地步,即使是经济增长也会因物质基础的匮乏而最终陷入僵局,但在行动上,真增长假环保的现象并不鲜见。例如,各地的 GDP 攀比,下级政府部门提出的 GDP 增长目标至少不低于上级政府部门设定的目标;中央政府提出的环保指标硬约束、经济指标软约束在层层落实中却颠倒了过来;各地因招商引资而大打资源低价、环境无价牌等,凡此种种,不胜枚举。

分析造成这些看似矛盾而混乱的现象的原因,针对各级官员的政绩考核体系倍受诟病。也就是说,在 GDP 至上的游戏规则下,各级官员行为与被高考指挥棒牵引的学生对分数的追求如出一辙。

真的仅仅如此吗?笔者以为,这些看似非理性的行为其实是相当理性的抉择。由此所反映的是我们依然缺少一种强有力的制度力量促使各种社会经济活动的主体从环境保护中获得 GDP 的增长,而不是相

反。换言之,虽然在宏观的发展战略上,我们已经意识到资源与环境问题的深远影响、走可持续发展之路的重要性,但在约束和引导全体社会成员的制度层面,实际上依然是鼓励人们从破坏环境、滥用资源中获利。例如,被人为扭曲的、过低的资源价格,未受到应有处罚的破坏环境的行为,从无偿占有公共物品中获得巨大的私利,等等。可以预见,如果诸如此类的反向激励不发生根本改变的话,那么,保护环境、节约资源等行为必定显得动力不足,尤其是缺乏经济上的动力,而只能依赖于个体高尚的道德自觉和牺牲精神。其结果也就可以想见。

于是,问题的关键在于我们需要一股强大的制度力量将经济增长从“速度偏好”的轨道上拉回来,转而讲求“环境偏好”。其实质是注重质量的高效经济发展之路。唯如此,才能真正做到经济发展与环境保护相结合,而不是后者被一而再、再而三地“潜规则”了。唯如此,才能真正做到以经济发展的成就反哺环境——维持自然资源存量稳定、修复受损的环境。唯如此,才能真正做到使环境保护的理念渗入社会经济活动的各个领域,并成为产业升级、社会进步和发展模式不断优化的推动力量。

1.3 经济手段在解决环境问题上的作为

由以上分析可知,注重经济发展与环境保护相协调的好处是毋庸置疑的,阻碍两者间协调性的症结也较为明确,现在的问题是如何通过制度建设促成两者的协调。

政府完善制度架构的手段是多种多样的,主要包括行政的、法律的和经济的手段。在此,我们更关注的是经济手段。这并不意味着前两者不重要,而是考虑到任何研究均应当有所侧重而非面面俱到,并且,后者在降低监管成本、渐进但持久而深远地改变各类社会经济活动主体的行为等方面更具优势。

在有关环境问题的处置方面,可供政府部门选择的经济手段主要包括税费制度、责任制和许可证制度。其中,责任制得以实施的关键在于通过立法规定致害方应对受害方所蒙受的环境损害承担赔偿责任。而许可证制度属市场性经济激励措施。其突出的特点是政府规定污染

者的污染权(污染物排放量)并允许其就污染权进行交易。这一制度所衍生出的是针对各种污染物或自然资源的排污权交易系统。在理论上,运用该手段能获得与税费制度相同的环境管制效果。

在这三类经济手段中,税费制度是应用最广、最典型的非市场性经济激励类措施。其理论依据来自庇古所提出的应依据污染者因污染排放造成的损害由政府征收相应税费的观点。因此,环境类税费又被统称为庇古类税费,其作用机理是促使污染者(或自然资源的利用者)为降低相关税费支出而采取行动以减少污染排放或资源利用水平。在具体形态上,税费制度还包括产品收费、使用者收费、管理收费、押金制,以及对环境友好型行为的税收减免、补助金等。今天,随着环境税费立税思想对整个税收体系中其他部分的影响日渐深入,所谓环境类税费不再局限于被冠之以资源税、环境税、生态税或污染税等名目的内容,环保与否已经影响到社会经济活动主体在其他税种上的支付额度,如发达国家据此而设定的不同的所得税税率或消费税税率等。

由于大量的污染与资源滥用问题多发生在生产领域,因此在相当长的时间里,环境税费对生产者产生了切实的影响,甚至包括企业研发的方向,即促使企业加大了在节约资源和减少污染排放方面的研发。随着非点污染源逐渐取代点污染源成为污染物排放的主体以及量大面广的消费者聚沙成塔般的资源消耗,如何利用环境税费约束广大消费者的行为就成为一个新的、值得研究的问题。在部分发达国家,有些环境类税费是不区分生产者与消费者的,如燃油税。但是,由于政府为保护本国企业的竞争力而给予的税收优惠或补偿,普通消费者成为相关税费的真正纳税人。由此,消费者出于减少相关税费支出的动机而变化的消费偏好又进一步影响到生产者的生产行为。

2 消费领域环境税费研究应对的问题

虽然消费者的购买、消费及消费后的废弃行为对环境污染与资源耗费的影响逐渐显现,但迄今为止,相关问题并未引起人们足够的重视。例如,在我国许多城市,水体的富营养化被认为是生活污水,尤其是其中混杂的含磷洗涤剂造成的恶果。但是,观察消费者的购买行为:

如果含磷洗涤剂的洗涤效果更好,如果含磷洗涤剂的价格更便宜,那么,一个普通消费者将做何种选择几乎是不言自明的事。同理,如果含磷洗涤剂的价格高于非含磷洗涤剂,因为其中包含了以环境税费形式出现的水环境损害费用,那么消费者又会做出怎样的选择呢?又如,在节日礼品市场上,虽然公众对“三斤鸭子两斤嘴”式的豪华包装多有批评之声,但豪华包装仍我行我素,甚至呈现愈演愈烈之势。然而,如果从量征收居民生活垃圾处置费,这会对追求豪华包装的礼品消费心理有怎样的影响呢?

对这些看似琐碎的问题的思索可以发现,环境税费对于消费领域的非环境友好型行为同样具有矫正作用。以这样的思路重新审视消费领域,首先是有助于我们发现并及时纠正那些因价格人为扭曲而助长的环境破坏与资源浪费行为,即不真实的低价向消费者发出了错误的价格信号,误导其增加需求从而造成了资源与环境的过度消耗。在此值得一提的是,对于那些进一步扭曲商品价格的,甚至造成越是高物耗的商品其价格越是便宜的不恰当的税收制度安排,考虑其对资源浪费、环境污染具有实质性的鼓励作用,尤其应当引起人们更多的关注,并尽早加以纠正。

其次,如果消费领域的价格体系因恰当的环境税费设置而回归本真面目的话,即消费者将为其消费行为及后续的废弃物处置所耗费的资源与环境埋单的话,这不仅有助于促使消费者理性思考其有效需求,发挥引导消费者的作用,随着价格信号向上游的传递,消费者偏好的变化将对生产者的生产决策产生重大影响。由此可见,消费领域环境税费还发挥着引导上游生产者行为的作用。

在国外,尤其是在发达国家和地区,自20世纪90年代中期以来,相关的研究不断涌现。研究者不仅从一般经济理论、可持续发展理论和税收理论等方面对相关问题进行了理论探讨,还充分利用了计量经济学和统计学的知识进行了众多的案例分析,对环境税费政策的可行性、实施效果进行了评估,指出了值得注意的问题,并提出了进一步改进的方向。

在我国,相关的研究还处于起步阶段,主要是介绍国外的基本理论和前沿研究,并尝试对其进行本土化。由于我国目前税费政策的调整

鲜有出于环境保护的目的,因此,相关的案例分析并不多见。综合学界的研究和职能部门的实践,问题多而研究少是对该领域现状的简要概括。具体表现为:

首先,对于环境税费的理解多限于污染者付费层面。具体表现为,认为税费手段有助于归集污染处置费用,在加大征收力度的前提下能够很好地弥补政府部门在相关领域的投入不足。相比之下,对于税费手段所具有的校正市场失灵的功能普遍认识不足。尤其是对于消费领域的环境税费所具有的引导消费行为,并进而对生产领域产生影响的作用认识不足。对于消费领域环境税费在教化公民、提高其环境意识方面所发挥的巨大力量往往只是轻描淡写地顺便提及。

其次,对于包括消费领域在内的环境税费政策的设计缺乏足够的研究。长期以来,在对社会经济活动的管理中,我们较为熟悉的做法是利用行政性手段的、以政府的直接参与来矫正市场失灵,对于具有经济激励性质的手段使用得相对较少,这使得相关的研究也显得较为缺乏。这进一步导致了政府部门对于政策的实施效果无法做到心中有数,并在一定程度上又促成其谨慎保守、不敢贸然尝试的处事态度。

现在,当我们逐步尝试更多地利用经济手段,通过完善制度矫正市场失灵时,所显现出来的主要问题:一是政策仿真阶段的研究往往显得不够充分,如定性研究较多而定量研究显得不足;又如假设的场景与现实状况有较大的差距等。例如,对于实施已满一年的“限塑令”在菜市场和小商小贩处所遇到的抵制,应当讲完全是可预期的。如果在政策未推出前能够对可能出现的因消费活动分散而导致的监管成本高的问题有更为周密的应对,则“限塑令”将会取得更为显著的环境效果。更为重要的是,国家政策的权威性也将因此而得到更好的维护。二是政策间的协调性不够。仿佛未被冠之以“环境”两字的规章制度、政策等均与环境无关。殊不知,这些政策、制度等往往与环境类政策、制度有着千丝万缕的联系,对环境类政策的顺利实施发挥着重要的保障作用。换言之,环境政策的顺利实施有赖于其他宏观政策、其他部门的协作与配合。如果政策“打架”的现象成为一种常态,则环境类政策的执行效果可想而知。