

税收与环境：互补性政策

TAXATION AND
THE ENVIRONMENT:
Complementary Policies

中国环境科学出版社

OECD
OCDE
PARIS

税收与环境：互补性政策

经济合作与发展组织

张山岭 刘亚明 译

王金南 肖熙幼[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

税收与环境:互补性政策/经济合作与发展组织编;张山岭,刘亚明译。-北京:中国环境科学出版社,1996.6

原书名:TAXATION AND THE ENVIRONMENT:Complementary Policies(英),La Fiscalité et l'Environnement; des politiques complémentaires(法)

(OECD 环境经济与政策丛书)

ISBN 7-80135-084-7

I. 税… II. ①经… ②张… ③刘… III. ①税,环境保护-税收制度②环境经济学-研究 IV. F810.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字(96)第 14503 号

©1993 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。

税收与环境:互补性政策

经济合作与发展组织 编

张山岭 刘亚明 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 9 月第一版 开本 850 × 1168 1/32

1996 年 9 月第一次印刷 印张 4

印数 1—1000 字数 102 千字

ISBN 7-80135-084-7/X · 1058

定价:8.00 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校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(Zhen hua 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)。

前 言

1991 年底,环境政策委员会及财政事务委员会一起成立了一个税收与环境特别工作组,其目的是调查环境税收和收费如何才能与成员国的财税政策和结构融为一体,并对现行税收和收费如何才能与环境目标相协调作出评价。

1993 年 1 月,该特别工作组向环境政策委员会及财政事务委员会提交了最终报告^①,并获得了批准。OECD(经济合作与发展组织)理事会在 1993 年 3 月的全会上同意全面推行此报告。

^① 最终报告的编写一直是在伦敦财政研究所副所长 Stephen Smith 博士的帮助下完成的。

目 录

第 1 部分 引论.....	1
概 要.....	3
第 1 章 引论:内容与研究范围	4
1.1 内容	4
1.2 研究范围	9
第 2 部分 环境政策手段:税收的作用	13
第 2 章 生态税与经济手段	15
2.1 环境的外部性.....	15
2.2 费用与效益间的平衡.....	15
2.3 手段选择:市场机制与管制	16
2.4 市场机制类型.....	20
2.5 税收和收费或经济补贴.....	22
2.6 税收和收费或可交易许可证.....	24
2.7 税收手段类型.....	26
第 3 章 现有税收手段的评价	30
3.1 道路交通及汽车燃料税.....	31
3.2 其它能源产品的税收.....	37
3.3 对产品和服务征收的其它环境税.....	41
3.4 直接税收中的环境条款.....	43
3.5 其它环境税收和收费.....	43

第 3 部分	概念性框架和主要问题综述	47
第 4 章	主要问题	49
4.1	关联：把税收与环境目标相联系	49
4.2	中性：生态税与财政政策目标	57
4.3	税率	59
4.4	税收收入	61
4.5	公平性和生态税收负担的分布	64
4.6	税收收入的专项使用	68
4.7	更广泛的经济影响	70
第 5 章	国际范畴	77
第 6 章	税收改革与环境	82
6.1	法国的政策辩论	82
6.2	荷兰的政策辩论	84
6.3	瑞典的政策辩论	87
6.4	美国的政策辩论	89
6.5	共同问题的总结	92
第 4 部分	结论和政策建议	95
第 7 章	结论：使环境政策和税收政策相互加强	97
7.1	概述	97
7.2	由环境税引起的税收问题	99
7.3	可供政府选择的方案	101
7.4	实施战略	107
7.5	国际问题	110

第 1 部分

引论

概 要

税收正被 OECD 成员国越来越多地用于环境目的,而且这种趋势很可能将持续下去。从税收的角度出发用于解决环境问题的方法可以采取两种形式:一种是引入新的、与环境有关的税收(例如,对污染排放或污染产品征税);另一种是调整现行的财政税收结构,使之适用于环境目的(例如,改变能源税收结构)。本书将首先探讨这两种方法,然后讨论由环境税收而引发的税收和环境政策问题(如指定环境税收用于环境项目是否合乎其原先的要求),最后讨论如何使税收和环境政策不仅相互协调而且相互加强。

OECD 成员国的经验表明,环境税收使用成功与否取决于下列因素:行政管理费用、征税点与污染源之间的联系、新税收与现行税收结构的协调及该税收系统的中性程度、国际背景等。根据对 OECD 成员国所采取的措施的详细研究,本书推荐了一系列简便易行的规则与准则,以便更容易地实施环境税收,并增加其有效性。本书强调指出,采纳简便易行且透明的税收是值得的,而且要求应逐步地实施环境税收并对其实施效果进行监督。采用财政补偿措施抵消环境税收所带来的不受欢迎的社会效果,或把税收的引入与其它税收的削减明确地联系起来,以产生一个税收收入均衡预算的一揽子计划,这些都有助于使环境税收的引入更易于接受。

第 1 章

引论:内容与研究范围

1.1 内容

1.1.1 环境政策和市场力量

自从 80 年代末以来,由于 OECD 成员国必须解决范围日益扩大的各类问题,环境政策已进入到事关经济及政治利益的前沿。不仅长期存在的污染问题仍然十分严重,而且新的污染和环境恶化问题也亟待解决,例如,越来越多的有毒有害物质排入环境,固体废弃物的数量也日渐增加^[1]。全球所关注的问题,如酸雨、全球变暖和生物多样性的消失等,现在已被列入国际议事日程,需要各国及国际组织采取有效措施加以制止。一般说来,现在人们已经普遍认识到必须给“可持续发展”下一个定义,并沿着“可持续发展”的道路前进。

从现在开始,一个重要的结论是,经济政策与环境政策不可分割。人们已经认识到这两者行之有效相互结合的必要性,而且也得到 OECD 成员国的大力支持^[2]。这种结合也是一种确保经济政策和环境政策能产生更大的经济效益的途径。提高这种经济效益的一个重要的方法是,通过部署所谓的“经济手段”,如税收和可交易许可证,更广泛和更一致地利用市场的力量。这一方法也得到了成员国的极力推荐。1989 年 6 月,在 OECD 部长级会议(OECD

财政部长和外交部长年会)上发表的联合公报中要求,在“决定价格和其它机制如何用于达到环境目标时”,应开辟“新领域”。1991年1月,向OECD成员国环境部长们递交了“在环境政策中使用经济手段的指南”,并通过了一项“OECD理事会关于在环境政策中使用经济手段的建议”^[3]。

在过去的10~15年中,OECD成员国在环境政策中应用经济手段的状况已经出现了可喜的变化。在70年代中期,采用经济手段(EIs)尚属罕见,成功的例子极少。或许最重要的例子是法国、荷兰于60年代末和70年代初,在水管理系统中所实施的经济手段,当时,这两个国家的水管理在很大程度上依赖于废水污染收费。一项OECD的调查显示^[4],在过去的10~15年中,这一状况已得到很大的改变。在14个OECD成员国中,共调查出150例经济手段(包括补贴),其中有80例是环境收费/税收。而且,自从这项调查公布以来,情况进一步得到改善,许多国家已经实施或正准备实施新的经济手段。北欧各国(丹麦、芬兰、挪威和瑞典)尤其如此,它们已采纳了一系列的“产品税收”(如对碳氢燃料、化肥、杀虫剂、CFC等征税)。其它国家,包括法国、荷兰、意大利和瑞士也宣布了采取同类措施的计划。一些国家则正在探讨重新调整现行税收的必要性,使其以更有利于保护环境的方式出现。最近(1991年)在瑞典财政改革的一项重要内容是,与能源有关的税收在很大程度上是为保护环境而制定的。就一般的经济手段,尤其以环境税收而言,目前的状况在不同的国家和在不同的环境政策领域(空气、水、废弃物等)中,则大不相同。OECD成员国的状况有下列四个特征。

混合型制度的存在

以往有关经济手段的利弊的争论主要集中于经济手段与管制的问题上。实际上,目前的状况是流行以“混合型制度”为特征,即经济手段作为直接管制的一种补充,经济手段与管制相互支持和