


中税出版

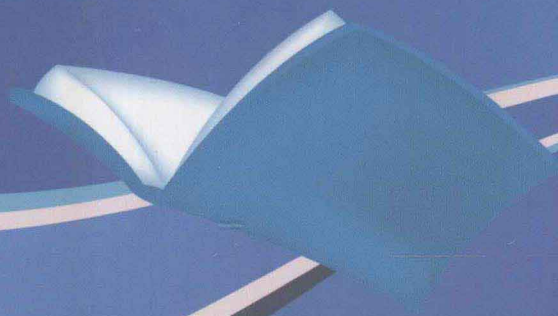
中央财经大学税务学院学者文库

高萍 著

中央财经大学“211工程”三期资助

中国环境税制研究

ZHONGGUO HUANJING SHUIZHI YANJIU



 中国税务出版社

中央财经大学税务学院学者文库

高萍 著

中国环境税制研究

ZHONGGUO HUANJING SHUIZHI YANJIU



中国税务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国环境税制研究/高萍著. —北京: 中国税务出版社,
2010. 3

ISBN 978-7-80235-483-8

I. 中… II. 高… III. 环境保护—税收制度—研究—中
国 IV. F812.422

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 017487 号

版权所有·侵权必究

书 名: 中国环境税制研究

作 者: 高 萍 著

责任编辑: 刘美英

责任校对: 于 玲

技术设计: 刘冬珂

出版发行: **中国税务出版社**

北京市西城区木樨地北里甲 11 号 (国宏大厦 B 座)

邮编: 100038

http: //www. taxation. cn

E-mail: taxph@tom.com

发行部电话: (010) 63908889/90/91

邮购直销电话: (010) 63908837 传真: (010) 63908835

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京天宇星印刷厂

规 格: 787 × 1092 毫米 1/16

印 张: 14.75

字 数: 229000 字

版 次: 2010 年 3 月北京第 1 版 2010 年 3 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80235-483-8/F·1403

定 价: 27.00 元

如发现有印装错误 本社发行部负责调换

序

《中国环境税制研究》是高萍同志的博士论文。在该书即将付梓之时，作者邀我写序，我既高兴又有些不安和感慨。

高萍同志本科就在中央财政金融学院（现为中央财经大学）税务系税务专业学习，毕业后从事税务教学和研究至今。就税务研究而言，应该说她是地地道道的科班出身。她对我国税制改革中的一些重要问题一直很关注并有一些深入思考，在《税务研究》等杂志上发表了不少论文。后来出国去丹麦作访问学者，有感于该国和欧洲的环境保护及相应的税收制度方面的一些做法，开始对环境税问题做细致的资料收集和研究工作。2007年她开始跟随我攻读博士学位，从一开始她就确立要以环境税问题作为博士论文。我既希望她能写出一篇好的博士论文，但也担心她能否找到好的切入点，能在现有环境税研究的基础上更进一步。但当拿到论文初稿时我的疑虑就彻底打消了，到答辩时更由于其出色的表现赢得了答辩委员们的高度承认。现在当这篇浸透着作者汗水和心血的论著要公开出版时，作为其博士指导教师，我确实是很高兴的。不安的是，在作者写作博士论文过程中我由于工作忙碌等原因未能真正给予实质性指导，有时给了一些原则性的指导也大都是框架性的，需要作者细细体味和把握。这不是因为作为其导师我个人在学术上造诣有多高，恰恰相反，年相若，道也相似，所以在指导论文过程中，即使有一些帮助，也都是在平等基础上进行的探讨和交流，因

而该论文应该说是完完全全由作者独立完成的原创性成果。当我写这个序的时候很自然地想起我敬爱的博士生导师侯梦蟾教授，也有些感慨。十多年以前当我以“生态税收论”这个题目作为我的博士论文时他就一直给我鼓励。2001年我出版《生态税收论》时他为我作了序，并对该书作了高度评价。如今先生已离开我们几年了，而我指导的博士又以环境税为研究对象，并取得了很好的成果，我深感到学术的传承和发展，需要我们年青一代在老一辈开创的学术基业上勇于奋斗，敢于攀登学术高峰，当然更重要的是耐得住寂寞。

环境税的课题现在看来已经不是财政领域的新热点了。在十几年以前我以此作为博士论文时还尚未成为热点，但很快就成了财税研究中的一个新领域。这几年以此相关的课题作博士、硕士论文的已经不计其数，相应的研究报告也不少。说明用环境税等经济手段来实现政府对污染排放、提高能源使用效率等的目标已经得到学术界和政府相关部门的高度重视。这几年我国学术界对环境税收的研究主要集中在以下三个方面：一是对西方国家实施环境税制度的介绍。这一步是十分必要的，也是很艰巨的工作。正确完整地理解西方某些国家以及部分发展中国家利用税收政策来为环境和资源保护服务的措施及其背后的理论，对研究适合我国特点的环境税制是很需要的。从20世纪90年代初包括我本人在内开始就有人做这方面的工作。到现在应该说“是什么”的问题已经基本弄清。二是有关环境税研究的学术问题。我们已经研究了环境税的经济学原理及其效应分析的一般理论、环境税的作用机理、环境税设计的一般性问题等。我们也借助于现代发达的网络数据库，研究了最近几年西方学者在这方面研究的新进展。但对我国引入环境税的相应理论问题尤其是环境税对我国税收理论创新产生的影响方面研究得很不够。三是试图探讨环境税引入我国的可能性及相应的政策措施。这是最需要的但也是最薄弱的部分。大量的研究仅仅是从很一般的角度研究我国可能的环境税制的框架或税制要素

设计，尚未看到具有一定操作意义的论文或报告。其主要原因可能是因为环境税的研究需要对环境问题及税务问题都有较深入的研究才有可能。而大部分学者并不具备这个条件。更由于具有可操作性的研究需要大量的数据作支撑，而这方面对个体研究者来说几乎是不可能完成的任务。

可喜的是，高萍同志的著作在上述所述的难点和不足之处取得了一定的突破。该著作以可持续发展理论为基础，紧紧抓住我国经济生活中的一个重大问题：即如何设计环境税制以促进节能减排，推动经济结构转型和环境保护问题为着力点，以构建我国环境税制的相关理论和实践问题为对象，从全新的角度提出了环境税制的出现对传统税收基本理论带来的创新，在梳理环境税有关理论的基础上，从环境经济学及环境政策工具选择角度深入论证了构建我国环境税制的必要性，对不同环境政策工具的运用状况进行了评析，对环境税与其他经济手段的功能定位进行了分析。在此基础上，借鉴国际经验，提出了构建我国环境税制的总体思路以及具体的环境税制设计方案。其中对环境税推动传统税收理论创新的分析、对我国环境税制设计指导思想及要素设计等的研究具有较强的创新性，也是我国目前同类论文及著作中最具针对性和实践意义的。这一方面得益于高萍博士的钻研精神和较强的理论创新能力，也得益于她作为一个重要成员参加了有关部门组成的针对环境税设计的研究项目。这既体现了其在本领域已有的研究成就，也给她深入研究环境税设计问题提供了一定的素材。当然著作本身致力于提供纯粹的学术性研究，仅为制度设计提供个人见解，与政府部门最终采用的制度设计无必然关联。

当然由于环境税问题涉及的学科较多，其本身的设计具有相当的复杂性，即使是一些理论问题也需要进行更深入的研究。著作中对我国建立环境税制模式的选择及其理论认证有待深入，对引入环境税后其可能产生的经济和社会效应的研究也需要进一步的数量化分析。但无论如何，我认为本著作作为近几年来我

国在环境税研究领域的代表性著作是完全合格的。因此，在祝贺本书出版的同时，我也希望学界同仁对高萍博士的著作不吝赐教，我也祝愿高萍同志在学术的道路上走得更远一些。

计金标

2009 年 12 月

目 录

1 导论	1
1.1 选题背景	1
1.2 研究意义	4
1.3 文献综述	5
1.4 本书的结构体系与创新点	9
2 环境税理论基础与作用原理	13
2.1 环境税概念的界定	13
2.2 外部性理论与环境税	17
2.3 公共物品理论与环境税	23
2.4 环境税的作用机制	27
3 环境税与税收基本理论的发展	32
3.1 环境税与税收公平原则	32
3.2 环境税与税收经济效率原则	36
3.3 环境税与税收作用	39
3.4 环境税与税收的分类	48
3.5 环境税与优化税制理论	51
4 环境政策工具的一般分析与国外环境手段的运用状况	62
4.1 环境政策工具分类	62

4.2	环境政策工具的基本特点	65
4.3	国外环境手段的运用状况	71
5	我国环境保护手段的运用状况与构建环境税制的 必要性	85
5.1	环境行政手段运用状况与评析	85
5.2	环境经济手段运用状况与评析	89
5.3	社会化工具的运用状况与评析	116
5.4	构建我国环境税制的必要性	118
6	环境税制设计的基本构想	127
6.1	环境税制与经济运行模式	127
6.2	设立独立环境税是构建我国环境税制的核心内容	129
6.3	设立独立环境税的原则、政策目标和功能定位	131
6.4	环境税征税范围的选择	137
6.5	环境税征收模式的选择	138
7	独立环境税具体征税范围选择与国际相关 经验借鉴	141
7.1	对污染物构成的一般分析	141
7.2	环境税具体征税范围选择	148
7.3	国际相关经验借鉴	165
8	环境税各征税项目主要制度设计	173
8.1	税基、税率设计的基本原则与方法	173
8.2	二氧化硫税目主要制度设计	176
8.3	废水税目主要制度设计	182
8.4	氮氧化物税目主要制度设计	186
8.5	二氧化碳税目主要制度设计	187
9	其他与环境相关的税种和税收政策的完善	189
9.1	消费税的改革	189

9.2 资源税的改革	196
9.3 与环境保护有关的税收措施的完善	205
参考文献	217
后记	221

1 导 论

1.1 选题背景

作为人类增长观发生改变里程碑的可持续发展概念的提出,推动了与节能减排、保护环境和资源相关的各个领域的理论研究与实践。税收领域也不例外。很多 OECD 国家对运用经济手段保护环境,尤其是税收手段保护环境进行了理论上的论证,并且已运用于实践。我国在经济高速增长的同时,面临环境状况不断恶化的局面,节能减排已成为我国当前加强宏观调控的重点,成为调整经济结构、转变增长方式的突破口。在这种背景下,对构建环境税制从理论到实践进行研究,具有重要的现实意义。

1.1.1 中国环境形势背景

改革开放以来,中国国力明显提升,创造了不少奇迹。中国的经济增长速度全世界第一,外汇储备全世界第一,引进外资全世界第一。与此同时,也为之付出极大的生态资源环境的代价。中国的煤炭、石油、钢等能源消耗全世界第一,建材消耗全世界第一,原材料进口全世界第一。中国是工业用的木材纸浆纸产品全世界第二大市场,石油进口全世界第二,单位 GDP 能耗是发达国家的 8~10 倍,污染是发达国家的 30 倍,劳动生产率是发达国家的 1/30。我国的化学需氧量排放是全世界第一,二氧化硫排放量是全世界第一,碳排放量是全世界第二。江河水系 70% 受到污染,其中 40% 严重污染,流经城市的河段普遍受到污染,城市垃圾无害化处理率不足 20%,工业危险废物化学物

质处理率不足 30%。^① 农业面源污染也极为严重。

据中国绿色国民经济核算研究报告估计,中国 2007 年因环境污染造成的损失,相当于当年国内生产总值的 6%。该报告同时指出:“如果在现有的治理技术水平下全部处理 2007 年点源排放到环境中的污染物,需要一次性直接投资约为 14500 亿元,占当年 GDP 的 6.3% 左右”。

世界银行在中国有关部门的合作下,对中国的污染情况进行调查,并撰写了一份题为《中国污染的代价》的报告。报告指出,中国污染每年造成 70 多万人非正常死亡,其中空气污染每年导致大约 39.4 万人死亡,中国农村地区的水污染每年致使大约 6.6 万人死于严重腹泻、胃癌、肝癌和膀胱癌。另外,燃煤和食用油造成的室内空气污染每年使大约 30 万中国人非正常死亡。专家还指出,中国的污染问题是全方位的。除了空气污染和水污染外,中国的土壤、食品污染也引发慢性病或癌变。

1.1.2 运用税收手段保护环境的政策背景

1. 胡锦涛总书记在十七大报告中的论述

“建设生态文明,基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模,可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制,生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立”。

“完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制”。

2. 温家宝总理的主要论述

(1) 2005 年 6 月关于“加快建设节约型社会”讲话

“深化改革,建立节约资源的体制机制和政策体系。要充分发挥市场机制和经济杠杆的作用,注重运用价格、财税、金融手段促进资源的节约和有效利用”。

(2) 2007 年 5 月在节能减排电视电话会议中的讲话

“要把节能减排作为当前加强宏观调控的重点,作为调整经济结构、转变增长方式的突破口和重要抓手。要有效控制高耗能高污染行业过快增长。电力、钢铁、有色、建材、石油加工、化工等行业,占了全社会能源消耗和污染排放的大头。遏制这些高耗能高污染行业过快增长,是

^① 中国环境问题的思考,潘岳副局长在第一次全国环境政策法制工作会议上的讲话,2006 年 12 月 12 日。

推进节能减排工作的当务之急，也是当前宏观调控的紧迫任务”。

“完善体制和政策体系。要深化改革，消除制约节能减排工作的体制性机制性障碍，建立有效的激励约束机制”。

3. 中共中央关于制订国民经济和社会发展“十一五”规划的建议

积极开发和推广资源节约、替代和循环利用技术，加快企业节能降耗的技术改造，对消耗高、污染重、技术落后的工艺和产品实施强制性淘汰制度，实行有利于资源节约的价格和财税政策。

坚持预防为主、综合治理，强化从源头防治污染和保护生态，坚决改变先污染后治理、边治理边污染的状况。

综合治理大中城市环境，加强工业污染防治，加快燃煤电厂二氧化硫治理，重视控制温室气体排放，妥善处理生活垃圾和危险废物。

4. “十一五”规划纲要

“十一五”规划在节能环保方面提出了3个约束性指标，即到2010年，相比2005年，单位GDP能耗降低20%，二氧化硫排放量降低10%，化学需氧量总量降低10%。

5. 国务院印发的国家环境保护“十一五”规划

要紧紧围绕实现“十一五”规划确定的主要污染物排放总量控制目标，把防治污染作为重中之重，加快结构调整，加大污染治理力度，确保到2010年二氧化硫、化学需氧量比2005年削减10%。同时，要加快淮河、海河、辽河、太湖、巢湖、滇池、松花江等重点流域污染治理，加快城市污水和垃圾处理，保障群众饮用水水源安全。

从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题，自觉遵循经济规律和自然规律，提高环境保护工作水平。

到2010年，二氧化硫和化学需氧量排放得到控制，重点地区和城市的环境质量有所改善，生态环境恶化趋势基本遏制，确保核与辐射环境安全。

为实现“十一五”环境保护目标，全国环保投资约需占同期国内生产总值的1.35%。

在资源税、消费税、进出口税改革中充分考虑环境保护要求，探索建立环境税收制度，运用税收杠杆促进资源节约型、环境友好型社会的建设。

6. 国务院2007年6月发布的节能减排综合性工作方案

到2010年，万元国内生产总值能耗由2005年的1.22吨标准煤下降到1吨标准煤以下，降低20%左右；单位工业增加值用水量降低30%。

“十一五”期间，主要污染物排放总量减少10%，到2010年，二氧化硫排放量由2005年的2549万吨减少到2295万吨，化学需氧量（COD）由1414万吨减少到1273万吨；全国城市污水处理率不低于70%，工业固体废物综合利用率达到60%以上。

制定和完善鼓励节能减排的税收政策。抓紧制定节能、节水、资源综合利用和环保产品（设备、技术）目录及相应税收优惠政策。实行节能环保项目减免企业所得税及节能环保专用设备投资抵免企业所得税政策。对节能减排设备投资给予增值税进项税抵扣。完善对废旧物资、资源综合利用产品增值税优惠政策；对企业综合利用资源，生产符合国家产业政策规定的产品取得的收入，在计征企业所得税时实行减计收入的政策。实施鼓励节能环保型车船、节能省地环保型建筑和既有建筑节能改造的税收优惠政策。抓紧出台资源税改革方案，改进计征方式，提高税负水平。适时出台燃油税。研究开征环境税。研究促进新能源发展的税收政策。实行鼓励先进节能环保技术设备进口的税收优惠政策。

1.2 研究意义

面临环境污染日趋严重的局面，在上述政策背景下，研究中国环境税制的构建具有很强的理论意义和现实意义。具体体现在以下四个方面：

1.2.1 有助于丰富税收理论研究的内容，完善税收理论体系

尽管目前有关环境税收理论研究已成为税收理论研究的热点问题之一，但从国内外的研究情况来看，重点研究了实施环境税的经济学理论基础，可能产生的效应，对某些具体国家运用环境税的情况进行一般性描述，即这些国家已经实施了哪些环境税，其基本规定是什么，可能的影响是什么。实证研究多，规范分析少，缺乏对绿色税制改革所引致的一些税收基本理论问题的重新思考和总结。本书的研究有助于拓宽税收理论的研究视野，在建立环境税制的背景下考察一些基本税收理论问题，同时也能充实对环境税收的专题研究成果。

1.2.2 有利于为税制改革提供理论依据和进一步的政策参考

国务院关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知明确提出，“在资源税、消费税、进出口税改革中充分考虑环境保护要求，探索建立环境税收制度，运用税收杠杆促进资源节约型、环境友好型社会的建设”。如何根据环境税的基本原理，借鉴一些较为成熟的国际经验，设计出符合中

国国情的环境税制度，是当前税制改革研究的重点内容之一。本书的研究有助于为绿色税制改革提供进一步的理论依据，并通过提供有关环境税税制要素设计的不同的可选办法，为税制改革提供进一步的参考方案。

1.2.3 有利于完善我国的环境政策，实现环境治理模式的转化

近年来西方的环境保护政策工具已经出现了明显的由传统的命令—控制型工具向基于市场的经济工具的转变。在经济工具的使用中，税收工具已经得到了很多国家政府的重视。部分 OECD 国家开征了环境税。尤其是欧盟一些国家已经将税收作为优先使用的环境政策工具。我国目前环境治理还过度依赖行政手段，经济手段中税收手段使用范围较窄，税制体系中还没有一个专门用于环境保护的税种。本书通过比较行政手段与经济手段的特点、税收手段与其他经济手段的特点，提出我国独立环境税设计方案三个层次的论述，有助于强化税收在环境保护中的作用，而税收在环境保护政策中运用范围的扩大和调节力度的加强直接有助于完善我国的环境政策，实现命令控制型政策为主向市场经济激励型政策为主的转化，实现主要由行政手段治理环境的模式向综合运用法律、经济、行政手段解决环境问题的模式转化。

1.2.4 有助于顺应 21 世纪税制改革趋势，提升中国国际形象

环境污染在破坏生态、危害健康的同时，也极大地影响了中国的国际形象。伴随中国经济的高速增长，国际上也出现“中国威胁论”的论调。西方的中国威胁论源于对中国崛起所带来的经济、环境和意识形态方面的担忧。西方的现代化已经发展到较高阶段，环保主义、回归自然成为一种潮流，对于中国出现的环境问题，西方极为关注。有的善意提醒，有的则刻意渲染，盲目夸大，跟风炒作，借机损害中国形象。大国的崛起伴随更多的外部压力，我国在改革开放、融入世界的过程中，在应对气候变暖、环境污染等全球共同的挑战和危机时，应彰显负责任的大国形象。税收是政府宏观调控的主要手段之一，构建环境税制符合 21 世纪税制改革趋势，作为最大的发展中国家，研究和开征二氧化碳税、二氧化硫税等有利于体现我国负责任的国际形象。

1.3 文献综述

1.3.1 国外的研究情况

建立环境税制的一般理论分析首先始于税收手段在减少污染、保护

环境方面的作用机理进行分析。如英国经济学家庇古发展其老师马歇尔的外部性理论,最早提出了政府可将税收用于调节污染行为的思想。庇古认为,一个污染者有可能承担与其排放污染量所产生的社会损害相当的税收。OECD 在可持续发展理论提出新的发展观的背景下,提出 PPP (即污染者付费)原则。1972 年 OECD 建议采用污染者付费原则以使环境达到一个“可接受状态”,认为环境税设计应基于政府确定的环境保护目标,政府应事先确定环境保护水平,将该水平的成本通过征税分配给污染者。在上述理论基础上,学者们对实施环境税的理论基础进行了进一步的分析阐述。如 Jane E. Milne 在“Environmental Taxation: Why Theory Matters”一文中对庇古理论、污染者付费原则、最小成本控制理论、双重红利理论^①从不同理论的主要关注点、所要实现的环境目标、税率的确立原则和收入的使用方向等方面进行了比较分析。

建立环境税制的一般理论分析也对相关基本概念进行了探讨。由于不同的主体在不同的时期采用各种不同的提法,如环境税、生态税、与环境相关的税、绿色税收等,而这些提法都将环境保护与税收联系在一起,所以通常混淆使用。1996 年,意识到明确环境税收的概念和分类的必要性,欧盟及 OECD 首次试图阐述绿色税收的概念,以期在定义、分类、实施程序、跨境处理等方面达成共识,同时,也有利于建立一个可以进行数据对比的统计框架。OECD 将环境税定义为:“向一般政府无偿和义务缴纳的、针对特别的环境相关税基的任何税收”。

当环境税的思想逐渐被认可、重视,大量学者对经济手段相对于行政手段的优越性,环境税相对于其他经济手段的优越性及适用范围进行了研究。Wenders, Magat, Miliman 和 Prince 分别在 1975 年、1978 年和 1989 年对环境税为技术革新提供动态刺激方面进行了实证分析。其研究结果认为,环境税与命令控制手段相比,会产生较强的刺激。Michael Faure, Stefan Ubachs 在“Comparative benefits and optimal use of environmental taxes”一文中对税收手段与行政手段、税收手段与污染权交易手段从理论到实践进行了对比分析。

环境税研究的另一条线索是有关环境税的实施效应分析。Stephen Smith 在“Taxation and Environment”一文中较系统地对环境税实施效应

^① 尽管双重红利理论源自对环境税实施效果的分析,其结论常常被后来的学者作为实施环境税的理论基础引用。

的实证分析结果进行了总结和评述。Burrell, Blundellden 等学者利用相关数据对某一行业、个别企业运用经济模型加以描述, Proost, Regemorter 等学者还对环境税对市场长期动态影响使用了一般均衡分析。环境税的实施效应研究的一个重点方向是关于双重红利的研究。Pearce 在对碳税的分析中正式提出了“双重红利”概念。Pearce 认为, 用环境税来替换哪些扭曲性税收, 不仅约束了对环境损害的经济活动, 也使得税制的效率损失进一步降低, 因而会间接导致社会福利的增加, 这样一种收入中性的改革可能在改善环境质量的同时获得第二份红利, 即环境税的实施会产生“双重红利”。学者们将双重红利区分为“强双重红利”与“弱双重红利”。强双重红利着眼于环境税的实施对整体税制效率的影响。如果环境税的实施降低了税制的超额负担就相应产生了第二份红利。“弱双重红利”假说主张征收环境税的收入是用来缩减其他造成扭曲效应的税收如劳动税和资本税等, 从而有利于激励劳动和资本的投入, 产生第二份红利。20 世纪 90 年代中期后, 环境税理论研究取得了突破性进展, 出现了一系列基于财政视角的双重红利研究。这些研究将外部性矫正的经济分析拓展到一般均衡分析的框架中, 随着研究的深入, 部分学者对“双重红利”的论断产生了怀疑。Bovenberg, Mooi, Bovenberg, Goulder 等人的研究指出, “双重红利”假设可能存在, 但绝对不是必然产生的。比如税制的效率改善与否跟扭曲性税收是否得到削减密切相关, 如果现行税制抑制了劳动供给, 环境税的引入并没有配套削减对劳动供给的税负, 相反, 削减的税收恰恰是与闲暇成互补品的商品税, 这样的税制改革将加大劳动和闲暇间的替代效应, 导致整个税制的效率损失进一步扩大。即使扭曲效应的税种如劳动税等得到了削减, 对于环境税带来的经济福利效应是否提高也同样存在不确定性。

1.3.2 国内的研究情况

国内有关环境税收的研究大量介绍了西方的理论与实践, 并通过对我国现行税制在环境保护方面发挥作用的不足进行分析, 提出我国税制改革的具体措施建议。研究内容主要包括以下几个方面:

1. 对有关概念的探讨

国内对环境税的概念主要有狭义和广义之分。广义的环境税是指为实现特定的环境保护目标、筹集环境保护资金而征收的与环境污染、资源利用行为相关的各种税及相关税收特别措施的总称, 其外延相当广泛。狭义的环境税则是与污染密切相关的税收, 是政府为了限制环境污染的