华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

环境税的理论优势与现实障碍

王 慧

(上海海事大学 法学院, 上海 200135)

摘 要: 在庇古等福利经济学家看来,环境税是解决环境外部性最为有效的手段。在以科斯为代表的制度经济学家看来,纠正环境外部性的有效手段是私人之间的协商而非政府制定环境税。理论上,环境税具有降低环保成本的"静态效率"和推动环境技术创新的"动态效率"。但是不管从环境行政管理的角度来看,还是环境规制措施的绩效来看,环境税均存在诸多现实障碍。

关键词: 环境税; 排污权; 命令控制

中图分类号: D922.229 **文献标识码**: A **文章编号**:1672-0202(2010)03-0143-06

随着市场机制在环境保护领域中的推广和应用,环境税日益成为我国环境法研究中的热点问题[1]。财政部、发改委和环境部等部委近年来一直将研究环境税的开征作为其主要工作要点[2]。从我国环境税的研究现状来看,我国现有的环境税研究文献存在一定的局限。环境税称谓的多样化以及环境税类型的多样化反映出人们对环境税的本质缺乏基本的认识,比如有人把环境税视为不同税种集合的"生态税"[3],有人把环境税视为整体上利于经济发展的同时也符合环保要求的"绿色税收"[4]38;有人认为环境税既包括那些为了实现一定环境目标的税收,这种税收往往成为"环境税",也包括那些本不是为了环境目标而设定的税收,但是这种税制对环境目标具有一定的影响[5]。如果对环境税的本质缺乏正确的学理认知,那么便难以理性地进行环境税立法。本文将从环境税的学理溯源、理论优势和现实障碍三个方面探讨环境税的本质,以期进一步推动环境税的学理研究和立法实践。

一、环境税的学理溯源

有关环境税的学理最早可以追溯到哈丁的公地悲剧理论。按照公地悲剧理论,环境问题的解决需要借助私有化或者政府规制,环境税通常属于政府规制环境问题的主要手段。但是,对环境税理论作出系统论述的当属福利经济学流派,其中福利经济学家庇古对环境税理论的发展贡献最大,后人常用"庇古税"这一概念来指称环境税。按照福利经济学原理,解释和应对环境问题可以借助两个重要的理论:一是市场失灵理论,即商品的价格普遍较低,因为其未能包含诸如环境损害之类的成本,市场失灵导致商品生产和消费高于正常水平;二是政府可以针对污染者征税,这样的税收可以鼓励污染者花钱消减排污,而无需交纳税收,这即通常所谓的"庇古税"。

根据市场失灵理论,我们可以将社会主体分为生产者和消费者,不管是生产者还是消费者都是理性人,都以自身利润最大化为目标。生产者在进行生产的过程之中要使用诸如清洁空气和清洁水之类的公共资源,但是这些资源在生产者的最终产品中往往未能体现。一般来说,生产者的最佳生产规模处于边际成本等于市场价格之时。对于生产者而言,消费曲线和供应曲线交织点是最佳生产规模点。但是,以利润最大化为目标的生产者一般都不愿为诸如清洁空气和清洁水等公

收稿日期:2010-04-19

基金项目:上海海事大学科研基金项目(20100099);上海市人文社会科学重点研究基地基金

作者简介:王 慧(1981—),男,甘肃靖远人,上海海事大学法学院讲师,主要研究方向为环境法学、税法学.

共资源支付费用,从而造成对于公共资源的破坏,这就是通常所谓的“负外部性”。由于生产者可以免费使用公共资源,所以污染导致的社会成本并未包含在产品的成本中,即产品的市场价格中。其结果就是产品的生产和消费超越最优水平,这就是典型的市场失灵[6]44。同样,作为自身利益最大化的理性人,消费者也具有和生产者一样的倾向,从而导致消费行为的“负外部性”,进而造成公共资源的浪费。

作为控制和纠正负外部性效应的方法,经济学家提出了以下治理思路:一是针对产生负外部性的行为征收税收,二是针对产生负外部性的行为进行补贴。庇古在1920年曾提到社会补贴与作为内在化政策工具的税收具有同等的效果。对于控制和纠正污染负外部性的税收人们通常将其称之为“庇古税”。“庇古税”主要来源于英国经济学家庇古对于外部性所作出的划时代研究。庇古1918年的一项研究比较了工业化城市曼彻斯特的居民一年所花费的清洁费用和与其临近但较为干净的哈罗盖特的居民一年所花费的清洁费用,结果显示污染造成的外部性成本非常大。“庇古税”一词正是诞生在这一背景之下,该税意欲使得行为主体承担相应的社会成本。

但是,福利经济学家对环境外部性问题的解释遭到以科斯为代表的制度经济学家的批判,科斯认为外部效应根源于商品和劳务的产权不明晰,或者叫做产权主体的缺失。比如海洋生态的产权归属一天不确立,那么人们肆意污染海洋的行为就不会停止。科斯认为只要存在明晰的产权,即商品和劳务的归属明确,那么就可以用它们来交易。换句话说,商品和劳务进入贸易流通与市场机制的前提是产品的私人占有。在科斯看来,明晰的产权机制可以为交易双方构建一个谈判的框架,这一框架下的任何谈判结果必定是有效率的。科斯的论断在实践中得到了强有力的支持,比如《美国水文杂志》根据实证研究发现:流域保护的最佳方式是明晰产权和经济激励。有人甚至宣称产权清晰的垄断者是自然资源保护主义者最好的朋友[7]133。

庇古和科斯之间的分歧不仅引发了持久的学术争鸣,而且由此塑造了两种截然不同的环境政策。庇古的观点引导了欧洲许多国家的财政政策接纳矫正性环境税和环境补贴。而科斯的理论激发了美国实行排污权交易和配额制度,用它来控制二氧化硫、铅化物和污水的排放。在排污权交易制度下,任何主体向大气排放污染物之前,必须先拥有排污的权利,这一权利可以通过购买排污配额来获得,配额某种程度上就是明晰了大气的产权。由于存在配额制度,企业进行污染物排放的私人成本增加了,增加的成本通常就是配额的价格,私人生产成本和配额价格之和接近总的社会成本。而想要使得配额的价格等于社会成本与私人成本的差额就必须控制配额的数量。当市场上配额的数量减少时,配额的价格才能上涨;而当配额供大于求时,其价格就会下降。

从环境保护的角度来看,环境税与排污权交易制度之间存在一定的区别,前者可以确保预知改善环境的成本却无法预知环境改善的水平,后者则可以确保预知环境改善的水平却无法预知改善环境的成本。是选择环境税还是选择排污权交易制度?这主要取决于人们对于污染所导致的损害与排污消减成本之间的权衡。如果损害的增加程度低于排污增加的速度,但是污染消减的成本在某一排污控制标准之上增加的较快,那么选择环境税较佳,因为这时环境税即便出现细小的差错也不会导致污染的大量增加或对污染者施加足够大的不确定成本。但是如果污染的损害程度与污染的增加不成比例地大幅度增加,并且污染的消减成本增速较为平缓时,那么选择配额污染交易制度更为合理,因为排污权交易制度确保环境保护达到一定水平。在这种情况下,即便人们对于污染的消减成本作出了不当估算也不是非常重要[6]51。当我们试图把某种污染物的排放总量控制在一定水平时,我们可以使用排污权交易制度;当我们希望污染越少越好时,我们通常采用环境税的方式,它能够大大地降低人们进行生产活动的积极性[7]138。

此外,从环境税与排污权交易制度对于市场机制的依赖来看,环境税与排污权交易制度也存在一定的差异。环境税制度看似并非纯粹的市场机制,因为它是政府通过制定税率的方式来干预

社会生活的体现。相反，排污权交易制度更像纯粹的市场机制，它规定了排污总量并将其分成若干份额，如此一来排污权的价格便是市场力量的体现而并非人为设定。从这一点来看，排污权交易制度比环境税制度更优。但是，在创设排污权交易制度时，人们需要人为地确定排污总量，确定排污总量的过程主要基于人们对于相关环境媒介吸收能力不确定认识基础之上[8]74。

二、环境税的理论优势

首先，从激励生产主体自发进行环境保护的角度来看，环境税具有“静态效率”和“动态效率”。前者是指如果将环境税设定为一个适宜的水平，就会达到实现既定环境目标的社会成本最小化，从而实现“静态效率”。此外，由于污染者不得不对排污行为支付税款，环境税会为降低污染和技术创新提供长久的激励作用，这就是所谓的“动态效率”。我国有学者认为：“环境税的开征也将有力地推动企业生产函数的调整，促使企业加大对劳动要素的投入，加快技术进步。可见，环境税一方面有利于环境保护，另一方面也有利于创造就业岗位，推动经济从‘以产出增长为中心’向‘以就业增长为中心’的转变，解决我国经济中存在的‘奥肯悖论’现象①。环境税的开征，则有可能通过创造就业和技术进步创造出更多的社会财富。”[4]82

其次，从环境税的行政管理成本来看，由于执行税收的行政成本低于直接规制某一产业的成本，所以环境税在改变人们的行为时比命令控制型规制方法更加节约行政开支。环境税之所以能够节约行政开支，是因为环境税制度的实施无需昂贵的政府监督，污染者通常决定所有的管理策略，由污染者来判断是否继续污染并支付相应税收的方式比研发一个更加环境友好的生产方法更加廉价。在这种情形下，那些面临高昂污染削减成本的污染者可能会选择支付环境税，而那些污染削减成本较低的污染者可能会选择削减污染排放量。显然，相对于命令控制型环境规制方法，环境税导致政府承担的监督成本更低[9]。

第三，环境税除了具有减少政府监督成本和有效改善环境的功效之外，环境税还可以获得在采用命令控制型环境规制方法时无法获得的财政收入。这些财政收入可以用来消减财政赤字、增加环境投资或其他政府支出、降低其他税收，在税收中性的情况下，还有可能带动就业或经济增长等利益。正如有的学者所认为的那样：“政策制定者之所以对环境税制度具有如此浓厚的兴趣的一个很大原因则是环境税能够满足政府的财政需求。环境税不仅能够比传统的命令控制型环境规制方法提供更有效的环境保护，而且其能够为政府带来财政收入。这些收入可以用以资助现行的或者新的政府项目，或者用以消减其他具有扭曲性质的税负。正是由于环境税在保护环境的同时具有获得财政收入的可能性，所以环境税对于政治家具有不可抵抗的诱惑。虽然多年来经济学家一直强力支持环境税，但是极力主张实施环境税的政府并不多见，除了那些当前处于财政赤字困境中的政府。”[10]219

第四，环境税的实施也有助于落实环境法中的预防原则。在环境污染导致的风险领域，某些物质被证明具有危害之前需要很长的时间，比如 DDT 在其被证明具有环境危害之前曾被人们广泛适用。由于环境税具有激励人们主动削减污染物的功效，所以一定程度上可以使得人们避免忽然面对大量的危险物质。换言之，环境税具有将危险物质扼杀在摇篮中的功效，这显然符合预防原则。

第五，相比于传统的命令控制型环境规制方法，环境税制度可以减少环境管理机构被污染者所俘虏。在传统的命令控制型环境规制方法下，环境管理机构为了获得污染者的污染信息需要跟

① “奥肯悖论”主要是指经济增长不能同时带来就业的增长。这一现象因美国凯恩斯经济学家阿瑟·奥肯的系统论述而被称之为“奥肯悖论”。

污染者经常接触,这为出现政府被俘虏的现象提供了温床。但是环境税制度由于将污染的决策权交给了污染者自己,所以减少了政府被俘虏的可能性。

总之,人们通常认为环境税除了可以改善环境品质之外,还可以改善一个国家的经济状况:首先,它们通过对有害的而非生产性的社会行为施加边际成本而提升税收效率,从而实现所谓的"双重红利";其次,这种基于市场机制的规制方法可以替代命令控制型的环境规制方法,从而节约社会资源;最后,环境税的税收收入可以用来弥补环境保护基金和社会保障基金中的资金短缺,从而实现社会经济的健康发展。正是基于上述各种因素的考虑,诸多国家已将生态税改革和环境规制改革提上政府议事日程。

三、环境税的现实障碍

自20世纪80年代以来,基于经济激励机制的环境规制方法通常被认为优于传统的命令控制型环境规制方法,有学者甚至认为"基于经济激励机制的环境规制可以在人类社会的方方面面起作用。因为相对于强制性的规章制度,经济激励少了不和谐的政治音符,用'胡萝卜'取代了'大棒'政策;而与环境保护观念的教化相比,经济激励将'做好事'与'做得好'联系了起来"[7]121。虽然学界反复标榜作为经济激励机制的环境税在理论上具备诸多优势,但是现实生活中环境税的适用却极其有限。环境税之所以很少被各国的政策制定者所采纳,这与环境税面临的现实障碍密切相关。

第一,虽然理论上环境税具有比较优势,但在现实生活中多数环境政策并非按照理论上的分析而设计。通常,环境管理者针对一定的环境问题进行风险管理时往往追求多种目标,然后借助一系列的经济规制方法和非经济规制方法来解决这些问题,经济规制方法和非经济规制方法在削减污染时所达到的程度并不相同。因此,如果基于经济激励机制的环境规制措施与命令控制型的环境规制措施的严格程度不同,那么基于经济激励机制的环境规制措施所施加的成本未必低于命令控制型规制措施所施加的成本。例如,一个较弱的命令控制型环境规制措施施加的成本可能低于一个较为严格的基于经济激励机制的环境规制措施所施加的成本。面对环境规制问题时,由于政策制定者考虑的问题并非仅仅是规制措施的经济效率最大化,所以传统的命令控制型环境规制措施所设定的环境标准比起理论上的最优环境标准要宽松的现象极为普遍。可见,认为环境税一定比命令控制型环境规制措施节省社会成本很不现实。

第二,认为环境税容易设计、容易管理和容易执行的想法也存在可疑之处。人们通常认为在设计诸如环境税之类的经济激励机制的环境规制措施时,"你唯一需要做的就是设定税率,或者确定污染排放总量并分配排污权,然后市场机理就会处理其他一切事情。"[10]229但是,设计环境税时,问题远比想象中的复杂,政策制定者需要准确地确定环境税的税率并需要确定环境税的征税对象,显然这正是困扰环境税得以实施的主要技术问题。此外,从环境规制措施的管理角度来看,环境税理论上具有一些优势,但是,使用环境税仍然需要政策制定者作出艰难的政策选择,首先需要确定经济主体的生产行为和污染之间所存在的复杂因果关系,然后准确估算私人成本和社会成本并征收等于两者差额的税收。

第三,如同传统的命令控制型规制措施,环境税制度同样需要确定意欲调整的环境问题的范围,并需要确定相关法规的严格程度。可见,环境税制度即便理论上可以改善环境规制的效率,但是,它与命令控制型环境规制措施一样需要面对诸多现实问题,而且它们不得凭借想象简化现实世界中的环境问题。所以说,环境税制度并未完全消除现实世界中风险管理者面临的挑战,其仅仅增加了风险管理者应对这些问题时可选择的管理方法。可见,"基于激励机制之上的环境税无非是干预性环境政策的继续,只不过这是一种新的手段而已。"[8]66

第四，环境税会使得环境管理者无法知道每个污染者的准确污染情况，有时甚至无法得知整个行业的污染总量。对环境税制度而言，如果完全遵从环境经济学理论，环境管理者显然无法获得有关污染总量和污染的区域分布的信息。理论上，要想让政策制定者对环境税充满信心，那么他们必须坚信市场力量所决定的污染量是合适的。但是，很显然环境管理者无法接受市场力量所决定的污染总量，因为命令控制型环境规制措施和现有的环境法规对环境结果都制定了严格的要求。由于环境管理者的职责是保护环境，那么为了所谓的经济效率使用环境税而不顾采取环境税所导致的任何环境后果看似与环境管理者承担的基本责任相违背。而且，有些环境风险的规制往往要求零风险，这时更无法适用诸如环境税之类的基于经济激励机制的环境规制措施。

第五，环境税之所以不常用是因为环境政策制定者通常使用多种标准来比较基于环境税与命令控制型环境规制措施之间的优劣，而现实生活中的环境问题要比理论假设中的环境问题复杂的多。比如某一污染物所导致的环境损害程度往往与污染物排放的数量和污染物的区域布局、与污染物排放的媒介、与污染物排放所影响的行为本质和价值，甚至与污染源的具体位置有关。而且，现在对于环境管理者构成挑战的不仅仅是传统的点源污染，非点源污染更是导致污染的一个重要因素，从国内外有关非点源污染规制的实效来看，要想有效规制非点源污染非常困难。可见，环境污染问题并非理论假设所设想的那样简单，正是由于其具有复杂的特性，人们才对规制方法的选择争论不休。

第六，长期以来，环境税被认为具有推动技术不断革新的功效，比如人们常常认为环境税有推动技术革新的“动态效率”，即环境税可以激励生产者去开发有助于环境保护的生产方式。比如 20 世纪 90 年代，美国二氧化硫排放许可证交易市场的行情是每吨 1000 美元，当时不少人预言价格还将上涨，但实际上目前的价格已经跌至 100 美元每吨，而且还有进一步下降的趋势。尽管影响价格变化的因素较多，但是价格变化背后的根本原因是企业清洁生产机制的改进，正是技术的进步导致了污染治理成本的下降。相比之下，命令控制型环境规制措施通常被认为没有这样的“动态效率”。比如，有学者认为“在机动车尾气排放问题上，监管者不仅规定了排污上限，甚至还将如何达到这一标准的方法规定得巨细无遗，这实在是一种扼杀人们创新思维的愚蠢做法”[7]139。但事实上，由于生产部门的不同，各个生产部门的技术革新能力会有所区别，所以实施环境税会导致分配问题，从而影响各个经济主体为了满足环境友好的需要进行产业结构调整的能力。长远来看，这样的制度选择显然不利于环境保护。

第七，当环境管理者评价环境税等经济激励机制时，在他们心目中这些制度的首要目标便成了提高经济效率。一旦证明这些制度在实践中并没有达到预期的效果，即无法提高经济效率时，这些制度便无法获得人们的支持。所以，对于命令控制型环境规制措施而言，这样的制度即便并非完美无瑕，也是解决真实世界中环境问题的必然伴随的问题。而对于环境税等经济激励机制而言，虽然环境税理论上具有经济效率这一优势，但是现实生活中这一优势却无从考证，所以无法获得人们的支持。

第八，环境税由于其本身固有的监督和执行特性，不适合规制那些特定时间、特定地点产生的污染排放，也不适宜规制那些因使用某种特定的产品（例如杀虫剂）而产生的污染。相反，使用命令控制型环境规制措施更适宜解决这些环境问题。此外，环境税只能对公司和家庭现在和将来的行为造成一定的影响，但是却无法清除以前产生的环境问题。相反，命令控制型环境规制措施可以要求相关的责任者承担之前的环境污染责任。

总之，我们在肯定环境税的优势之时，不能过分夸大环境税的作用。正如有学者所认为的那样，“假如市场机制真的完美无缺，那么冲突和矛盾就不存在了，而事实上市场总有些缺陷，因而我们不能迷信市场机制。”[7]166命令控制型环境规制措施并非像其反对者所认为的那样差，环境税并

非像其倡导者所认为的那样好,所以不能简单地认为从命令控制型环境规制措施向环境税转变一定会带来很大收益。此外,期待所有的人都支持环境税也不现实,因为环境税制度虽然能以较低的成本实现预期的环境目标,但是环境税制度无疑会使得污染者需要支付一定的税负。相比之下,传统的命令控制型环境规制措施并不会使得污染者承担额外的负担。所以,污染者或许更喜欢命令控制型环境规制措施,而极力反对环境税①。在有些情况下,当污染物的排放需要经常且准确的监测时,或者当污染物的排放需要详细的信息时,命令控制型环境规制措施或许是更为恰当的制度选择。

参考文献:

[1] 王 慧. 我国环境税研究的缺陷[J]. 内蒙古社会科学,2007,(4):97-100.
[2] 田 松. 燃油税、塑料袋与网议嚣嚣[J]. 读书,2009,(7):81-87.
[3] 杜 放,于海峰. 生态税循环经济可持续发展[M]. 北京:中国财政经济出版社,2007:8-9.
[4] 葛察忠,王金南,高树婷. 环境税收与公共财政[G]. 北京:中国环境科学出版社,2006.
[5] OLE KRISTIAN FAUCHALD. Envrionmental Taxes and Trade Discrimination[M]. London-The Hague-Boston:Kluwer Law International,1998:30.
[6] RICHARD WESTIN. Environmental Tax Initiatives and Multilateral Trade Agreements:Dangerous Collisions[M]. Boston:Kluwer Law International,1997.
[7] 杰弗里·希尔. 自然与市场:捕获生态服务链的价值[M]. 北京:中信出版社,2006.
[8] ECKARD REHBINDER. Environmental Regulation Through Fiscal and Economic Incentives in a Federalist System [J]. Ecology Law Quarterly,1993,20.
[9] CHARLES D PATTERSON. Environmental Taxes and Subsidies:What is the Appropriater Fiscal Policy for Dealing with Modern Environmental Problems? [J]. William and Mary Environmental Law and Policy Review,2000,124:121.
[10] FRANK S ARNOLD. Economic Analysis of Environmental Policy and Regulation[M]. New York: John Wiley & Sons,1999.

Advantages and Disadvantages of Environmental Tax

WANG Hui
(*School of Law*, *Shanghai Maritime University*, *Shanghai* 200135, *China*)

Abstract: The name and application of environmental tax have been confusing, to some extent it has adverse impacts on the research of environmental tax. According to Pigou and other welfare economists, environmental tax is the best tool for resolving environmental problem. However, in the view of Coase and other institutional economists, the best way of resolving environmental problem is bargaining between privates.

Key Words: environmental tax; dumping rights; command control

① 有人从公共寻租经济学的角度分析了有关污染者之所以偏好命令控制型环境规制措施,而极力反对诸如环境税等基于经济激励机制的环境规制措施的原因。参见 James M. Buchanan& Gordon Tullock:Polluters' Profits and Political Response:Direct Control Versus Taxes,American Economic Review,1975,65:139。