

环境保护政策研究

● 夏大慰

人类在自然环境中生存、发展,环境提供了人类社会发展的物质基础,是人类社会物质生产与生活的最基本的条件。然而,在社会经济发展过程中,尤其是产业革命以来人类生产活动的急剧扩大和城市人口高度集中化趋势的发展,产生了大量超越环境容量和自然净化能力的废弃物,破坏和污染了作为人类赖以生存基础的自然环境。在环境破坏与污染日益严重的条件下,如何采取科学有效的环境保护政策,来控制 and 治理污染以保护环境,已成为全球关注的重大课题。

一、市场机制的缺陷与环境资源的最优配置

从现象来看,环境污染是产业活动的急剧扩大所导致的大量废弃物的排泄,超越了自然环境所具有的自净能力所造成的,是人类经济活动与自然生态系统不均衡的直接后果。但是,在传统的商品经济社会中,市场机制未能起到遏制污染形成的作用,反而在相当程度上成为促使污染向环境排放的制度上的重要诱因。由于环境资源对大众来说是一种无排斥性的“公共财货”,因此尽管环境资源为生产和再生产过程所必需,但它并不直接进入生产者的生产成本。这样一来,生产者从各自利益出发,在经济决策和技术选择过程中,为了节约须支付费用的生产要素就会尽可能多地耗用不须支付费用的环境资源。这种现象因竞争机制的强制作用而愈演愈烈,从而破坏了属于社会全体共有的环境的质量,促成并加剧了环境污染的形成。

环境污染必然导致自然的、社会的及人体本身的损害,而消除和遏制这种损害需要花费相应的代价。这种经济主体的经济行为不通过市场机制而给第三者带来的损害,称为外部不经济性,由于这种外部不经济性所产生的由第三者负担的费用就是社会成本。由此可见,现代社会的环境污染实质上是由于市场机制的缺陷而造成的社会成本,它损害了属于社会全体共有的环境的质量,是一种外部的不经济性。如果经济主体对污染行为无须承担责任,或者说只要外部的不经济性未能内在化的话,排污者就不会对污染排放进行控制和治理。

需要指出的是,人类在经济活动过程中,不可避免地会产生和排泄各种各样的废弃物,在一定限度内的排污也是应该接受的,这正如肆意的排污行为会导致大量社会成本的发生一样,在经济发展的一定水平上过度地控制污染排放也会造成社会收益的巨大损失。显然,从环境资源的最优配置这一角度出发,有一个排放水平的最佳控制问题。这可用图1来说明。

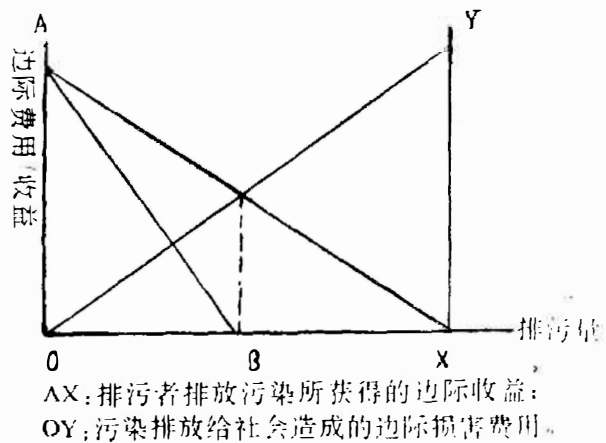
图中AX表示排污者因不控制污染排放所获得的边际收益,它等于遏制污染所需的边际治理费用。通常伴随对排污的控制与治理,边际治理费用将不断增加,因此AX是一条向左上升的曲线。OY表示因污染排放对社会造成的边际损害费用,且这种边际损害随排污量的

增加而扩大，是一条向右上升的曲线。

OY 通常也被称作为损害函数。

从社会角度看，排污量控制在 B 点时获得经济上最优。或者说社会收益，在排污者的边际收益与排污对社会造成的边际损害相等的 B 点，成为最大。因为社会收益的增量在 B 点左端为正，在 B 点右端为负。因此，任何偏离 B 点的排污量，都会使环境资源利用的社会收益小于 B 点。B 点代表了从环境资源最优利用角度出发社会所允许的最佳排放水平，而这种最优排放水平取决于排污对环境污染的损害程度和为了减少排污所使用的稀缺资源的机会成本。

图 1 环境利用的费用与收益



二、政府干预的必要性与环境政策的基本内容

按经济学家的观点，外部的经济性与不经济性的存在，乃是对某些资源的利用和某些产品的生产进行干预的理论依据。当一种经济行为的某些费用被转嫁到第三者身上时，政府的干预是必要的。这种干预可以使经济主体如同承担了一切费用那样来采取行动。环境污染问题的主要根源是外部不经济性的存在，造成了市场机制的缺陷，使经济主体的行为准则，偏离了环境资源利用的社会最佳点。既然市场交易过程自身不能使环境资源运用于最大的社会利益上，那么政府的环境政策在环境保护中就具有特殊重要的意义。

一般来说，政府的环境政策主要有如下一些基本内容：

(一) 环境指标体系的确立与环境基准的制定。

(二) 政府环保支出的扩大与充实。

(三) 环境保护的结构性政策。环境保护的结构性政策主要由以下两方面内容组成：(1) 环境保护型产业优先发展的产业结构政策。(2) 环境保护指向的产业布局政策。其中包括：一是抑止人口与制造业在大城市的过度集中；二是过疏地区的产业布局。

(四) 环境保护的支持性政策。其主要包括以下三方面的内容：(1) 环境污染成因的研究与公布；(2) 污染防治技术的综合开发与传播；(3) 建设项目、工艺过程实施与产品投产前的技术性环保审查制度。

(五) 环境保护的制度性政策手段。其主要由以下四方面组成：(1) 环境保护税收制度；(2) 环境污染收费制度；(3) 污染防止奖励制度；(4) 政府的直接规制。

为了有效防治污染以保护环境，政府需要系统、配套地实施上述环境政策的各项基本内容。关于这一点并不存在意见分歧。但是，人们对在各项环境政策中，尤其是在政府对企业排污行为进行直接干预的诸多制度性环境政策手段中，哪一种政策手段更具有合理性和可操作性并因而具有主导地位，存在着不同看法。

在各种制度性环境政策手段中，对排污者按排污浓度和数量征收环境保护税，是一种最基本的方式。由于排污者的排污行为损害了社会利益，政府有责任从维护公共利益角度对排

污者按其污染排放水平进行征税，这体现了世界经济合作与发展组织提出的“污染者负担”原则。如果设定的税收标准相当于污染对社会造成的损害费用的话，那末排污者将在经济上承担其污染的全部费用。这将促使他们从自身的最大利益出发重新调整其经济行为。每个排污者在边际治理费用等于所付税金之前都会对污染进行治理，因为不这样做的话就意味着将付出比治理污染费用更多的税金。因此征税的意义是明显的。在税收的作用下，排污者的新的边际收益曲线将是图1中的A B，而为此他们将力求改善其产品和生产过程以减少单位生产的污染，从而将污染排放控制在最佳水平，同时污染程度大的产品将变的更昂贵，导致其需求下降和替代产品的开发，而税收收入又可以为改善环境的设施建设提供经费。

排污收费制度是政府环境政策手段的另一种基本方式。与排污征税一样，在理论上排污收费也是以污染排放对社会造成的损害费用作为确定收费标准的依据，通过收费将外部不经济性内在化，促使排污者控制和治理排污使其处于最佳排放水平。收费制度与征税制度的差别是，征税属硬性的规范化制度，而收费则属软性的非规范化管理方式。征税以法律为准绳，包含一整套适合于各种地区所有企业的固定的税率标准，具有很高的透明度和很大的强制性；而收费则由于征收项目与费额的确定易受地方政府政策和环保部门意志影响，因而具有一定程度的主观随意性。收费的非规范化特征有时会使缴纳排污费的多少，不是取决于企业自身在污染防治方面的努力，而是取决于企业与环保部门之间的个别协商的能力。这一方面导致企业与环保部门之间不断地讨价还价，另一方面也为收费过程中的不正之风创造了机会。

除了向排污者征税和收费外，主要的环境政策手段还应包括污染防止奖励和政府直接规制(指政府对污染排放制定各种规定和限制)等。对于每减少单位污染排放给予相应奖励金，也可诱使排污者重新调整其经济行为。由于奖励是作为一种相对于增加排污的机会成本起作用的，因此只要奖励标准相当于图1 B点处的边际治理费用，就能导致所希望的最佳排放水平。在这方面，奖励与征税具有相同的效果。但另一方面，奖励与征税又有着重大差异。征税制度使得每个排污者不得不为其行为付出代价，即排污者不仅要承担治理污染的费用，而且要为剩下的排污支付费用。而奖励却是给予排污者以额外的补助。在奖励制度下排污者的防治污染费用实际上是由社会负担的，这不仅不能体现“污染者负担”原则，而且还意味着把环境所有权看作是排污者所有。同时，征税使财政收入增加，并作为防治污染项目的重要资金来源，而奖励却使财政支出增加。另外，每个污染源奖励发放起点的合理确定也给这一制度带来操作上的困难。因为排污者会想方设法提高奖励前的污染水平，从而能大幅度地降低排污量，以便他们轻而易举地获取更多的奖励金额。

对治理污染设施实施免税、低息贷款制度和对旨在防治污染的技术开发给予资助的补助金制度，应看作是污染防止奖励制度中的特例。前者尽管从资源配置角度看并不具有合理性，也不体现“污染者负担”原则，但在实际污染治理中往往具有事半功倍的效果，特别是对那些排污者是中小企业的场合。后者的理由则在于开发防治污染的技术对整个社会有利，因此这种具有外部经济性的开发费用不应仅由排污者独自承担。这些制度在实践中常常被广泛加以应用。

政府的直接规制也是一种重要的制度性环境政策手段。当政府将允许排放污染量限制在图1 O B 以下时，由于在 B 点以前排污者的边际收益为正，排污者将把排污量调整在允许的最大排放水平 B 点上。因而在理论上，政府的直接规制也同样可导致所期望的最佳排放水平。除了规定各种污染物的排放限额以外，政府的直接规制还包括对污染严重的产品生产过

程的限制,对生产设备的有关指标的限定,对于具体产品的质量规定,以及禁止某些产品生产等内容。在这些方面,尤其在禁止那些给社会造成重大损害的污染物的排放或者禁止造成其排放的产品生产和工艺过程方面,采用直接规制方式比征税制度更为可取。但是在一般情况下,征税比直接规制在经济上更合理更有效。征税使排污者在经济上承担其污染的全部费用,而直接规制只需排污者负担用于消除污染的那部分费用。征税可以给排污者以一定自由度,并刺激他们去寻找降低其污染的更新更经济的途径,而直接规制却缺乏这种灵活性和变通性。特别是对于欠发达国家而言,政府的直接规制往往会成为某些幼小产业成长的障碍。

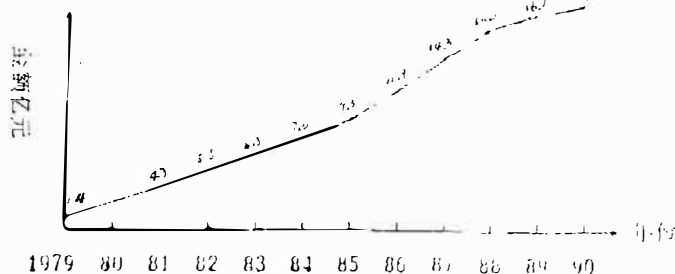
三、我国排污收费制度的现状与政策取向

理论研究与实践表明,政府对于环境政策手段可以有多种多样的选择与组合。究竟以哪种环境政策手段为主并辅之以哪些环境政策手段作为补充,这不仅取决于这些政策手段本身的特点与差异,更取决于一国的现行政治制度、法律以及所处的经济发展阶段。

我国在过去10年中,是以排污收费制度作为环境保护的主要制度性政策手段。根据国家《环境保护法》的规定,从1979年9月开始在全国各地逐步开展了对超过国家规定标准排放污染物的企业、事业单位征收排污费的试点工作。1982年在总结试点经验的基础上国务院颁发了《征收排污费暂行办法》。从此,排污收费制度开始由试点转向全面开征阶段。目前除台湾省、西藏自治区以外,全国29个省、自治区和直辖市已全部开展了排污费征收工作。征收排污费的项目有污水、废气、固体废物、噪声和放射性等5大类73项。1990年我国征收排污费总额为17.4亿元,比实行排污收费制度初期的1.4亿元增长10多倍(见图2),征收户数已达到18.6万户。截止到1990年底,全国累计征收排污费110.6亿元。排污费的征收,在一定程度上使排污者的排污行为所造成的外部不经济性得以内在化,较好地控制了污染的排放与形成。实践表明,过去10多年中排污收费制度在我国的实施总的来说是成功的,它对促进我国企业、事业单位加强经营管理,节约和综合利用资源,防治污染,改善环境和强化环境管理发挥了十分积极的作用,并已取得了显著的社会效益。

但是,正如我们前面所分析的那样,由于排污收费这一制度本身的特点和局限性,使其在具体实施过程中不可避免地暴露出许多缺陷。主要表现在:(1)各地区排污费征收工作发展不平衡,影响了地区间资源的合理配置,使企业难以对产品及其生产过程和排污水平作出科学的决策。从征收情况来看,许多省、自治区的市、县开征面已达90%以上,但也有部分污染较严重的地区至今仍未开展排污费征收工作。征收对象也主要以中央、省和地市属大、中型企业为主,而区、县属企业的开征面和收费额都很小,对绝大多数乡镇企业尚未征收排污费。从征收项目来看,许多地区未能按规定要

图2 我国历年排污费征收情况



求对各项项目进行征收，不少地区只开征了废水和烟尘两项收费项目。（2）排污费征收缺乏强有力的法律约束，出现了人情收费（即按感情办事，关系好的不收或少收）和片面收费（即只收用于补助环保部门的20%部分）现象。（3）上缴的排污费常被地方和环保部门挤占和挪用，有的甚至被用作办公、发奖金，影响了收费制度的预期效果。因此，随着经济发展的需要，有必要对收费制度进行改革，以促进我国环境保护工作的发展和完善。

理论比较与国际经验证明，建立和实施环境保护税收制度可以避免排污收费制度某些固有的缺陷，有利于克服收费制度非规范性所带来的弊端。相对于收费制度来说，环保税收制度更适合我国的实际情况，具有较大的优越性和可操作性。

第一，环保税收制度将企业、事业单位由于其排污行为而应承担的经济责任以法令形式确定下来，因而带有很大的强制性。这样就可以保证税收的全面开征和有效征集，促使企业科学地确定排污水平和加强污染治理。

第二，依照税法征税的透明度和公平性，可以部分避免实行排污收费制度中出现的不公平竞争和讨价还价、协商收费的扯皮现象，同时也有助于环保部门减少管理费用、提高管理效率和加强廉政建设。

第三，国家可以充分运用税收这一调节手段，通过合理设置税种和税率，来调整和改善生产力布局和地区经济结构，以推动我国经济与自然环境保护的均衡协调发展。

第四，环保税收制度的建立将为重点污染源的治理和区域性污染综合防治以及环保部门自身建设提供稳定的资金来源，并有利于促进全国范围内环境保护基金体系的形成。

环保税收制度的适用性与有效性，表明了这一制度应成为我国排污收费制度改革的方向。作为一种在公平和效率方面明显有利的环境政策手段，它的建立和实施将促使我国环保工作跨上一个新台阶。诚然，作为一个幅员辽阔、各地经济发展很不均衡、环境管理手段和水平又有很大差别的大国，环保税收制度的建立和实施是不可能一蹴而就的，而必须采取“积极稳妥”的方针。从全国大多数省、市、自治区情况来看，宜先从“费税并存”开始，通过试点不断积累经验，逐步向全面“费改税”扩展。

同时，为了取得预期的政策效果，我国制度性环境政策手段的实施不仅要与包括结构性环保政策和支持性环保政策在内的各项环境保护政策相配合，而且各种环境政策手段之间也要采取多种组合方式。由于各地条件差异、情况错综复杂，使得不同场合下污染的遏制和防治存在着不同的可能性，实施税收制度也不可能将这些可能性包罗无遗。因此，以税收制度为主，包括收费、奖励金、免税、低息贷款和开发补助金以及政府直接规制等在内的多种政策手段的配套实施不仅是可取的，而且也是必要的。决不能因为强调税收制度的合理而放弃其它行之有效的方式，使税收制度失去其它政策手段的补充和支持。

最后需要指出的是，由于信息成本以及损害费用计算上的问题，使人们难以精确确定达到最优排放水平预期目标所需要的税率标准，因而给排污税收制度的有效实施带来很大困难。但这并不等于说税收制度的理论分析和实施设想是毫无价值的。实际上，合理的税率标准可通过试错法来实现。即在目前收费标准的基础上，通过各种预算和修正，确定一组初步的税率标准。如果实施结果表明总排污量下降不够，可增加税率；如降低过多，则降低税率。通过适当调整逐次逼近，最后就可得到一组满意的税率标准。国外经验表明，随着经济发展和国民收入增加，逐步使用于防治污染的资金达到国民生产总值的1.5%左右，就能较有效地控制污染，并使环境质量达到一般可接受的发达国家现有的水平。