

® 环境经济研究 ®

贫困约束下对消费者征收环境税的绩效分析

马 中 蓝 虹

(中国人民大学 环境学院, 北京 100872)

[摘 要] 我们在设计环境税时,应从庇古思维中走出来。因为庇古税隐含的产权界定前提是:环境资源所有权、使用权、收益权等所有产权权能都归国家所有。但根据科斯定理,环境资源产权在国有的框架下是可以继续分割的,因而可以形成很多不同的税收方案。这些不同的税收方案在不同的现实约束条件下有不同的实施绩效,而谁污染谁付税只是这其中的一种,它的绩效也随着现实约束条件的不同而改变。因此,在不同的现实约束条件下,谁污染谁付税不一定总是最佳的选择。比如,在中国东富西贫国情约束下实行由消费者付环境税,既有利于调整东西部地区收入分配差距,解决西部地区的贫困问题,又有利于减少环境税的实施成本,提高环境保护的绩效。因此,在中国实施环境税不应单纯坚持谁污染谁付税,而应该综合考虑“污染者负担”和“受益者付费”两大原则。

[关键词] 环境税 中国现实约束条件 科斯定理 庇古思维

[中图分类号] F062.2; F810.42 [文献标识码] A [文章编号] 0257-0289(2005)02-0053-007

根据庇古理论,一般来说,环境税是谁污染谁付税,即税金以污染者支付为原则,这是许多国家制定环境税时遵循的基础性原则。但庇古税是以环境资源产权合一为产权基础的,即国家拥有对环境资源的全部产权,意味着国家在兼行四重职能,包括狭义所有者职能、占有者职能、支配者职能和使用者的职能,也独享“四权”的全部利益。在环境资源产权合一且都归国家所有的情况下,谁污染谁付税是必然的原则。然而,在环境资源国家所有的产权框架内,在坚持环境资源所有权归国家所有的基础上,环境资源的使用权和收益权等权能是可以继续分割的。比如,在保证环境资源所有权归国家所有的基础上,环境资源的收益权可以根据中国国情以及各地区的具体情况在一些地区界定其地区环境资源的收益权归地区所有。这也是国有产权的一种形式,既保证了环境资源国有的性质,又增加了环境税的选择方案。人们可以通过不同的产权界定方式所形成的不同税收方案,进行绩效比较,选择其中绩效最高的税收方案。污染者付税和消费者付税是基于环境资源国有产权框架内以环境资源收益权不同分割界定为产权基础所形成的不同的税收方案。在中国东富西贫国情及西部贫困的条件约束下,由消费者付环境税的绩效是高于由污染者付税的。因为在中国实行由消费者付环境税,既有利于调整东西部地区收入分配差距,解决西部地区的贫困问题,又有利于减少环境税的实施成本,提高环境保护的绩效。

一、环境税是政府为环境资源确定的价格

环境税是环境资源的价格体现。随着人口增加和经济发展,环境资源的稀缺性日益明显。目前,环境危机的新闻报道比比皆是:森林缩小,土壤侵蚀,沙漠扩大,二氧化碳水平上升,地下水水位

* 本文为中国环境与发展国际合作委员会“环境和自然资源定价与税收(ENRPT)”课题的阶段性成果。

[收稿日期] 2004-9

[作者简介] 马 中(1954—),男,河南武陟人,中国人民大学环境学院常务副院长,教授、博导,国家环保总局科技顾问委员会委员,北京环境与发展研究会理事长。

蓝 虹(1971—),女,江西赣州人,中国人民大学理论经济学博士后流动站博士后。

下降,全球气温升高,冰川融化,海平面升高,物种消失……。而对环境资源日益稀缺所带给人类生存和发展的危机,对稀缺的环境资源进行合理配置以节约环境资源的供给就成为世界各国关注的问题。从经济学角度看,环境问题产生的根源就在于环境资源的价格没有正确地反映环境资源的稀缺程度,而解决环境问题最有效的办法就是通过环境资源的合理定价和有偿使用,实现环境资源的有效配置。笔者认为,环境税正是环境资源的价格体现,即使用资源所耗费的边际社会成本。

市场和政府干预是资源配置的两大手段。但无论是市场还是政府干预,要实现资源的合理配置就必须建立起资源的稀缺性与资源价格之间的有机联系。只有当资源的现实价格等于其相对价格时,稀缺的资源才能得到有效配置。因此,解决环境问题的关键,就是怎样合理地对环境资源定价。传统经济学认为,在市场经济中凡是稀缺的资源必定具有较高的价格,但它忽视了产权明晰是市场定价制度发挥正常作用的前提。只有在产权明晰的条件下,资源的市场价格才能有效反映其稀缺程度。然而产权明晰是有成本的,特别是许多环境资源具有难以分割、难以排他的特征,另外,环境资源配置的代际公平的需求,都使环境资源产权明晰的成本高于其它资源。因此,根据各种环境资源产权明晰的程度,有政府定价、政府与市场共同定价、市场定价等定价方式,而选择何种定价方式,要根据各种环境资源的不同特征,对各种定价方式进行成本——收益比较。

环境税是政府为环境资源定价的一种方式。在马歇尔、庇古的时代,由于在传统价格理论模型中没有发现产权的作用,因此,当市场价格扭曲发生时,他们归结为外部性因素导致的市场失灵,而产权经济学则对传统价格理论模型进行了完善。产权理论认为,所谓外部性问题,其实质就是由于在市场中存在着尚未界定清楚的权利边界,从而导致资源的市场价格与相对价格严重偏离。比如,在过去环境容量充裕的情况下,企业零价格排污即消耗环境容量,不会导致外部性问题的产生。但是,随着经济增长与人口增加,环境容量日益稀缺,相对价格不断提高,此时企业仍以零价格排污就出现了外部性问题,边际外部成本(XMC)就是由于环境容量稀缺导致的使用环境容量的边际成本。而环境税,就是通过对新出现的稀缺资源环境容量的使用权利进行定价,从而纠正市场价格与相对价格的严重偏离,纠正价格扭曲,使市场价格机制继续发挥正常作用。因此,环境税就是政府为环境资源确定的价格,税额在理论上应该以环境资源的稀缺程度为依据。只有当税额能较为真实地反映环境资源的相对价格时,环境税才能达到纠正市场价格扭曲、合理配置环境资源的目的。

二、环境税由消费者付税或由污染者付税是不同产权界定的表现

根据庇古理论,环境税是谁污染谁付税,即税金以污染者支付为原则(Polluter-paying principle),这是许多国家制定环境税时遵循的基础性原则。但庇古税所隐含的一个产权界定的假设前提是:环境资源的所有权、使用权、受益权等一系列产权权能都归国家所有,即全体公民所有。因此,污染者污染了环境,就给国家和其他公民造成了外部损害,所以污染者必须对遭受外部损害的受害者给予补偿。由于环境污染问题涉及的受害人群较多,因此,受害者寻求补偿的过程具有公共产品的特征,导致了搭便车问题的产生,从而使受害方与污染方谈判实现补偿所产生的交易费用较高,甚至高于补偿所带给其的收益。此时政府介入可以消除受害方寻求补偿过程中的搭便车问题。政府代表受害方从污染方收取的补偿,就是庇古税。因此,庇古税也是一种交易,是政府代表受害方与污染方谈判交易的结果。庇古税实际在政府与污染受害方之间形成了一种委托——代理关系:受害方是委托人,政府是代理人,由政府代表受害方与污染方谈判并利用政府的优势以强制税收的方式向污染者征收补偿金,并藉此治理环境。这种由政府代表受害方与污染方谈判交易的环境税收制度,在受害方与污染方市场谈判交易费用高昂的情况下,是一种节约交易费用的制度选择。

庇古税是以环境资源产权合一为产权基础的,即国家拥有对环境资源的全部产权,意味着国家在兼行四重职能,即包括狭义所有者职能、占有者职能、支配者职能和使用者的职能,同时,国家也独享“四权”的全部利益。然而,在环境资源国家所有的产权框架内,在坚持环境资源所有权归国家所

有的基础上,环境资源的使用权和收益权等权能是可以继续分割的。可以是权能的分解,也可以是利益的分割。比如,国家可以代表公民掌握环境资源的所有权,而环境资源的占有权、使用权、收益权等权能可以在不同地区、部门之间继续分割。对各项产权权能的不同分割界定,就形成了环境资源国家所有产权框架内不同的产权结构。而以不同的产权结构为产权基础所形成的不同的税收方案,又会在不同的现实约束条件下产生不同的税收绩效。

产权的可分割性不等于产权的分割,只是为产权的现实分割提供了前提或可能性。现实中产权是否分割取决于现实的社会经济条件。尽管现代社会不乏产权合一的事实,但从人类社会产权演变的总体趋势看,是由产权合一向产权分割的方向发展,而且社会经济越发展,产权分割越精细。

污染者付税和消费者付税是基于环境资源国有产权框架内以环境资源收益权的不同分割界定为产权基础所形成的不同的税收方案。科斯第一定理指出,在交易费用为零的情况下,无论产权如何界定,都不会影响资源的配置效率。即,在环境资源国家所有的产权框架内,无论其使用权、收益权等权项如何分割界定,在交易费用为零的情况下,都不会影响环境资源的配置效率。这表明,在交易费用为零的情况下,无论是污染者付税还是消费者付税,其配置环境资源的效率是一样的。但科斯第二定理指出,现实世界交易费用为正,由于不同的产权界定在现实约束条件下所产生的交易费用不同,不同的产权界定会导致不同的资源配置效率。所以,在现实世界不同的约束条件下,环境资源国有产权框架内以环境资源收益权的不同分割界定为产权基础所形成的消费者付税或污染者付税的税收方案,会因其产生的交易费用的不同,而导致对环境资源不同的配置绩效。最后,科斯第三定理指出,产权如何界定,取决于在一定现实约束条件下各种产权界定方案所产生的交易费用高低的比较。在环境资源国有的产权框架内,环境资源的收益权到底应该如何分割,环境税到底应该采取污染者付税还是消费者付税,取决于在一定现实约束条件下这两种税收方案所产生的交易费用高低的比较。如果在现实约束条件下,环境税采取污染者付税原则产生的交易费用低于消费者付税产生的交易费用,就应该采取谁污染谁付税。反之,就应该采取消费者付税的原则。

由以上分析可知,在环境资源国有的产权框架内,以环境资源使用权、收益权等权能的不同分割界定为产权基础,可以形成不同的税收方案,谁污染谁付税只是这众多可以选择的税收方案中的一种,它是以环境资源产权合一为产权基础的。在一定的现实约束条件下,在环境资源国有产权框架内,环境资源使用权、收益权等权能的不同分割界定会导致不同的资源配置绩效。同样,相同的产权结构在不同的现实约束条件下也会产生不同的资源配置绩效。因此,以环境资源产权合一为产权基础的谁污染谁付税的原则,在不同的现实约束条件下,将会产生不同的实施绩效。这表明,谁污染谁付税原则,在不同的现实约束条件下,不一定总是最佳选择。如果在一定的现实约束条件下,消费者付税的实施绩效高于污染者付税,就应该选择消费者付税。

三、在中国环境税由消费者支付与由污染者支付的绩效比较

(一) 中国的现状: 东富西贫

目前中国的现状是: 西部地区明显落后于东部地区,形成了比较严重的区域发展不平衡的现象。西部地区经济落后的原因有很多,有历史和现实的因素,也有自然条件和人为因素的作用,但是,历史和自然条件的差异并不是东西部地区发展差距长期存在且迅速拉大的主要原因。实际上,西部的落后显见于改革开放的二十年里,20世纪90年代则发展得更为迅速,主要表现为:

1. GDP占全国比重的差距在近20年里迅速拉大。我们把东部12省区为一组,中部12省区为一组,西部九省区为一组,东、中、西部人均GDP数据在表一中列出。

由表1中可发现,1990年—1997年,人均GDP东部>中部>西部。1994年以前,三地区人均GDP有一定差距,且差距有缓慢拉大的趋势,1994年之后,差距急剧拉大,且有进一步扩大的趋势。

2. 东西部地区工业生产总产值差距拉大。1990年,东部地区工业生产总产值最高的江苏省与西部

表一 东中西部人均 GDP 比较

	东 部	中 部	西 部
1990	1992	1279	1090
1991	2259	1358	1203
1992	2819	1602	1386
1993	3854	2046	1751
1994	5332	2878	2320
1995	7340	3634	2870
1996	8594	4341	2842
1997	9562	4867	3595

* 资料来源：根据《中国统计年鉴》相关年份的数据整理而得。

地区最低的青海省的工业生产总值分别 2764.1 亿元和 55.25 亿元,比例为 50:1,到 1998 年,东部地区最高的广东省与西部最低的青海省的工业生产总值分别为 9222 亿元和 110 亿元,比例扩大到 84:1。

造成近二十年来中国东西部地区经济发展差距日趋加剧的一个很重要的原因是,优先发展东部沿海地区的区域倾斜发展政策在促进东部地区经济发展和增强我国整体经济实力的同时,牺牲了西部的发展利益,主要表现为:1. 向东部倾斜的投资政策。“七五”和“八五”计划期间,我国的发展资金相对稀缺,国家的投资政策向哪个地方倾斜,就意味着该地区可获得较多的发展利益。在中央政府发展资源有限的情况下,投资政策向东部倾斜的同时必然减少西部的发展资金,实际上牺牲了西部的发展利益。2. 工业布局的差异和不等价交换使西部绝对利益受损。在我国的工业布局中,客观上形成了东部沿海地区以加工制造业和新兴产业为主、西部以能源和原材料工业为主的分工格局,由于价格改革时间上的差异性,使东西部地区产品在较长时间内存在着不平等交换。3. 服务于东部发展的西部发展重点使西部地区污染严重,生态环境日益恶化。国家“七五”计划明确规定,中西部地区重点发展能源、原材料工业,有重点地开发矿产资源。在国家区域发展战略和发展政策的指引下,西部地区的工业发展实际上走上了以资源开发为主的发展道路。大规模的资源开发一方面为东部沿海地区的快速发展提供了廉价的能源、原材料支撑,另一方面也导致了西部地区的污染严重,生态环境日益恶化,使有些地区已经成为生态极度贫困区域。

(二)中国东富西贫的国情及其成因决定了由消费者负担环境税的绩效高于由污染者付税所产生的绩效。

1. 中国东富西贫国情及工业布局的特殊性,决定了中国环境产品的生产者即污染者主要是西部地区,而环境产品的消费者主要是东部地区。国家“七五”计划明确规定,中西部地区重点发展能源、原材料工业,有重点地开发矿产资源,从而使我国的工业布局形成了东部沿海地区以加工制造业和新兴产业为主,西部以能源和原材料为主的分工格局。西部地区大规模的资源开发为东部沿海地区的快速发展提供了廉价的能源、原材料支撑,但是却以耗费大量的西部地区的环境资源为代价。因此,中国目前东西部工业分工格局决定了西部地区是环境产品的主要生产者,即污染者。因为西部地区大规模的能源、原材料生产包含了很大比例的环境资源生产要素的投入。而东部地区则是环境产品的主要消费者。因此,在中国国情下,研究环境税是由消费者支付还是由污染者支付,在某种程度上就是研究环境税是应由东部支付还是由西部支付。

2. 中国国情下环境税由消费者支付体现了公平原则。东部沿海地区经济的快速发展是建立在西部地区大规模的廉价能源、原材料支撑的基础上,西部地区耗费了大量的环境资源所生产的产

品大部分都以极低的价格输送到了东部。因此,西部地区耗费大量环境资源所带来的收益并没有归西部享有,而是通过价格剪刀差的方式转化为东部的高额利润。例如:陕北向北京地区输送的天然气价格十分低廉,基本上是无偿提供。西部人为东部经济的发展耗费了大量的环境资源,使其生存境况恶化,西部人正承受着耗费环境资源的巨大成本,而消耗环境资源所获取的收益却奉献给了东部,这本来就已经是不公平。如果再向西部征收环境税,无疑是增加了这种不公平的程度。维护公平的做法应该是:向东部人征收环境税,并通过政府转移支付的方式用于西部的生态环境治理。

3. 在中国国情下环境税由消费者支付符合经济学的“补偿原理”。在一国经济发展中是否存在着区域之间的经济补偿问题,取决于经济发展政策实施所引起的效率改进和利益分配。我们假定某国经济由 AB 两省组成,如果一项发展政策的实施使 A 省受益而使 B 省的利益不受损失,那么就存在着帕累托效率改进。显然帕累托效率改进在提高经济效率的同时也改变了原有的地区利益分配格局,但是,由于此项发展政策并没有使 B 省的利益受损,因此理论和实践上都不存在区域间的利益补偿问题。另一种情况是,如果一项发展政策的实施,使 A 省受益的同时使 B 省的利益受损,但只要 A 省的利益所得大于 B 省的利益损失,那么就存在卡尔多-希克斯效率改进。卡尔多-希克斯效率改进有三层含义:卡尔多-希克斯效率改进是以全社会的利益最大化为目标的。某一地区的利益所得是以另一地区的利益损失为代价的。由于前两点原因,政策受益地区应该向利益受损地区进行经济补偿。经济学中把这种情况称为“补偿原理”。众所周知,自“七五”计划以来,我国在地区经济发展问题上,中央政府采取了优先并加速发展东部沿海地区的区域倾斜发展政策,这一政策在促进东部地区经济发展和增强我国整体经济实力的同时牺牲了西部的发展利益,因此,东部沿海地区应该向西部地区进行利益补偿。环境税由东部支付,并通过中央财政转移支付给西部地区用于环境治理,符合经济学的“补偿原理”。

4. 东西部地区环境资源价格差异导致环境税由消费者支付可以实现更高效的环境资源优化配置。从理论上说,当交易费用为零且消费者和污染者对环境资源的价格评价是一致的情况下,无论是由污染者付税还是由消费者付税,其配置环境资源的效率是一样的。但这一结论的假设前提,除了交易费用为零外,还有消费者和污染者对环境资源的价格评价是一样的。价格是消费者对消费环境资源所获取的效用的货币评价,受消费者收入水平等因素的影响很大,中国东富西贫的国情,使东部人对环境资源的价格评价高,即他们愿意支付较高的价格以享受环境资源,而西部人由于较为贫穷,干净、优美的环境对许多尚未解决温饱的西部人来说还是奢侈品,因此,他们愿意为享受干净、优美的环境所支付的价格较低。如前所述,环境税由消费者支付或由污染者支付体现了两种不同的产权界定方式,如果将西部环境资源收益权界定给西部人,则西部人通过治理环境而使东部人也享受到西部治理环境的好处,东部人就成为外部受益者,因此应该向西部提供补偿以支付其享受西部治理环境所带来的正外部效益。如果不将环境资源收益权界定给西部,则在环境资源产权合一的情况下西部环境资源的收益权应归全民所有,西部在生产能源及原材料的过程中污染的环境就应遵循谁污染谁付税的原则,西部人应支付其污染导致的所有社会成本。比较这两种方案,第一种税收方案是由西部人负担环境税,由于西部人的贫穷使其对环境资源的价格评价较低,而环境税是环境资源价格体现,因此,可征收的环境税较少,从而使环境治理的程度较低。由于东部人较富裕,对环境资源价格评价较高,为了享受干净、优美的环境愿意支付较高的价格。如果将西部环境资源收益权界定给西部地方所有,则东部人就应该为西部的环境治理缴纳环境税以作为补偿。因此,第二种税收方案,即由东部人付税可征收的环境税较多,从而使环境治理的程度较高。所以,在中国国情下环境税由消费者负担可以实现更高的资源配置效率。

5. 西部地方政府与企业的共谋行为将导致环境税由污染者负担的制度实施成本较高。东西部地区经济发展的差异,使西部地区对环境保护的重视程度低于东部地区。在尚处于贫困的西部地区,由于贫困、疾病、就业等生存问题的困扰,使西部地区的地方政府更为关注经济发展以解决西

部人的生存问题,而忽视环境保护。对西部的企业而言,关注的是企业的经济效益。如果环境税由污染者负担,由于环境产品的生产企业主要分布在西部,环境税的征收将会使西部企业的效益受到损失,这将会危及西部的经济发展,导致贫困、就业等问题更为严重。因此,西部的企业和地方政府易于联合起来进行共谋,以对抗中央政府的征税行为,从而使环境税的实施成本增加。

6. 环境税由污染者支付的非对称信息总体高于由消费者支付,从而使征税效率较低。由消费者付税,存在着征税机构与消费者之间的信息不对称。由生产者付税,存在着征税机构与生产者之间的信息不对称。但由于消费者付税原则的实施,意味着消费者消费环境产品的数量和价格已经经过了市场的评价,市场已经在一定程度上显示了消费者的消费信息,从而降低了消费者的信息优势程度。而生产者付税的实施,意味着征税机构必须清楚生产企业的生产运行过程,以及耗费环境资源的具体数量,并以此作为征税依据。与消费者付税原则相比,征税机构对生产者征税缺乏信息获得机制。因为在此过程中市场没有进入,从而使生产者的信息优势程度相比消费者对征税机构的信息优势程度高,它将导致在征税成本一定的情况下,征税机构对污染者征税的效率低于对消费者征税。

四、在中国实施消费者付环境税的运行机制

1. 为了使东部经济发展不对西部地区造成损害,保持区域间的可持续发展,并提高环境保护的绩效,建议在西部实行西部环境资源收益权归西部地方所有的制度。西部地区环境资源的所有权依然归国家所有,但将西部地区环境资源的收益权分割界定给西部地方政府,以此产权界定为环境税的产权基础。在国际上也已有这样的产权先例,如澳大利亚是一个联邦国家,其矿权的所有权和使用权就在国家与州之间分割,国家保有矿产资源所有权,而使用权归州所有,因此矿权使用费归州所有,对此我们可以借鉴。

2. 当西部地区环境资源收益权界定给西部地区后,就为我们在东部地区收取环境税以补偿西部地区提供了产权依据。笔者认为,应该扩大征收环境税的范围,特别是应将资源税纳入环境税的范畴。如荷兰的燃料税是其最主要的环境税种,主要目的是为其环境政策的实施筹集资金,其征收率每年根据环境部确定的环境保护目标所需的资金数量来确定。现行资源税征收范围窄,税率偏低,不利于西部经济发展和生态环境的保护。现行资源税征收范围仅限于6种矿产品和盐,对大部分自然资源没有征税。随着经济的飞速发展,资源类产品的价格在不断上升,而拥有丰富资源的西部地区为了支持东部沿海地区经济的发展,长期以来以极低的价格将开发、生产出来的资源产品运到东部地区进行加工、出口,而作为资源产地的西部地区却得不到资源的高额附加值,输出资源的价值被大量地转移到东部,西部自然资源开发并没有使西部资源产地受益。必须扩大资源税范围,对关系到西部地区生态安危的各种资源征税,以扭转西部“无偿或微偿开发资源,严重破坏生态环境”的局面。

3. 为了使各种环境税的征收不影响西部企业的生产力,应坚持各种环境税的征收必须从零售环节开始,在生产环节不征收环境税,实施消费者付税原则。

4. 环境税的征收应实行价外税。对税收有知情权是纳税人对政府的要求之一,价外税是公共财政框架下消费税改革的必然趋势。环境税的征收是为了满足社会公众对环境保护的公共需求,因此环境消费必须实行价外税。这一方面是为了保护纳税人的知情权,另一方面可以使环境税的使用置于公众的监督之下。因为环境税实行价外税,实际上是环境税收信息公开的手段,通过信息公开和公众的监督,可以提高环境税征收和使用的绩效。

5. 环境税由政府征收后,可用转移支付的方式划拨给西部地方政府,或国家直接在西部进行环保投资。资金利用可采用两种方式:第一种,对西部治理污染绩效高的企业进行奖励,当奖励金额高于污染治理金额时,其高出部分就成为企业治污的动力,而且企业治污并没有导致企业成本的上升,反面因奖励金的获得而增加了收益。因此,西部企业有动力治污。政府在颁发奖金的同时还

可进行表彰,由于政府的表彰可以提高企业知名度,也是一种企业资源。因此,在政府的奖金加表彰的共同作用下,企业有动力将治污水平甚至控制在其付出的成本低于政府奖金的程度,因为政府的表彰也为企业带来了收益。第二种,政府直接投资进行环境保护。因为治污是有规模收益的,边际治理成本随着规模的扩大而减少,随着规模的缩小而增大。因此,许多小型企业无论政府怎样提高奖励金,都无法达到他们低效率的边际治理成本。在这种情况下,政府就应将环境税税金直接用于环保投资,通过政府投资以获取环境保护的规模收益。

五、小 结

在中国实行由消费者付环境税,既有利于调整东西部地区收入分配差距,解决西部地区的贫困问题,又有利于减少环境税的实施成本,提高环境保护的绩效。在中国东富西贫国情及西部贫困的条件约束下,由消费者付环境税的绩效高于由污染者付税。因此,在中国实施环境税不应单纯坚持谁污染谁付税,而应综合考虑“污染者负担”和“受益者付费”两大原则。

然而,确定受益者本身就是建立在特定的产权界定的基础上,只有产权界定清楚了,才能确定谁是受益者,谁是利益受损者。所以,对环境资源进行产权界定是设计环境税的最重要一步。在环境资源产权合一且都归国家所有的情况下,谁污染谁付税是必然的原则。但产权是可以分割的,在保证环境资源所有权归国家所有的基础上,环境资源的收益权可以根据中国国情以及各地区的具体情况在一些地区界定其地区环境资源的收益权归地区所有。这也是国有产权的一种形式,既保证了环境资源国有的性质,又增加了环境税的选择方案。人们可以通过不同的产权界定方式所形成的不同税收方案,进行绩效比较,选择其中绩效最高的税收方案。税收方案作为一种制度,其制度绩效总是与现实约束条件紧密相联的,离开现实的特定的约束条件,我们无法比较是“谁污染谁付税”还是“谁消费谁付税”更为合理,只有将各种税收方案(即不同的产权界定方式)放在特定的现实约束条件之下,我们才能比较各自不同的绩效。我们认为,在中国东富西贫以及西部贫困的现实国情约束条件下,在中国实行消费者付环境税的绩效高于污染者付环境税的绩效。

我们试图建立环境税研究的新的理论框架。在设计环境税时,应从庇古思维中走出来。因为庇古思维的一个隐含的产权界定前提是:环境资源所有权、使用权、收益权等所有产权权能都归国家所有。但实际上,环境资源产权在国有的框架下是可以继续分割的,因而可以形成很多不同的税收设计方案,这些不同的税收方案在不同的现实约束条件下有不同的实施绩效,而谁污染谁付税只是其中的一种,它的绩效也随着现实约束条件的不同而改变。因此,在不同的现实约束条件下,谁污染谁付税不一定总是最佳的选择。当我们从庇古思维中走出来,我们就会发现我们在设计环境税时拥有了更多的选择,从而使我们可以更加灵活地通过对不同税收方案的选择来达到不同的政策目标,使税收手段可以更好地运用于环境保护之中。

The Performance of Imposing Environmental Tax on the Consumer in Straitened Circumstances

MA Zhong LAN Hong

(School of Environmental and Natural Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract : According to Coase theorem, the property right of environmental resources can be further partitioned within the state-owned framework and gives forth to various tax projects, which leads to different performances in correspondent circumstances. Therefore, the polluter-paying principle is not always the best choice. As the eastern China is more prosperous than the western, the consumer-paying principle is supposed to achieve better performance.

Key words : environmental tax; national conditions; Coase theorem

[责任编辑 吕晓刚]