

# 《中国环境税》研究项目提议

## 一、研究背景、目的及意义

全球变化及其影响已经成为 21 世纪以来全人类广泛关注的焦点。世界各国政治家、科学家和社会公众都在为减缓气候变化带来的负面影响而努力。中国政府在环境问题上态度积极，提出在 2020 年全国单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降百分之四十到百分之四十五的行动目标。在应对环境问题和碳减排问题上，有很多政策手段可以选择，其中环境税因具有保护环境、改善环境和提高经济效率的潜力，在发达国家广泛使用。

在中国开征环境税，一直被很多人认为是推动中国环境政策前进的重要步骤。在中国是否需要开征环境税，开征怎样的环境税？经过有关部门和国内相关领域学者的研究，开征环境税已经有了一些初步的设想和方案设计，取得一些成果。

但是，以往的这些研究范围过窄，在基础理论和国际经验的研究上有所缺乏，与实际征收管理部门缺乏沟通，税制的设计是否合理，是否能够实现征收管理，在税务部门还存在很多疑问。因此，本次中国环境税的研究项目将重新梳理环境税的一些基本理论问题，国际经验的中国的启示，评价中国环境税费制度的现状，勾画环境税制的框架，为推动中国税制改革提供新的思路同时对环境税的征收管理问题进行调查研究，以便确定环境税征收管理的可行性。

## 二、研究现状

随着中国工业化进程的加快，经济的发展，我国对能源需求快速增长，导致温室气体排放快速增加，环境问题日益突出。关于环境税收问题的研究逐渐成为国内税收理论界研究的热点。我国关于环境税税收理论的介绍和研究始于上个世纪 90 年代初期（王金南、钱小平，1992；朱骏武，1993），至今只有短短的十几年时间，而“绿色税制”是最近一些年开始提出的概念。近年来，在我国税收理论界，对绿色税的研究日渐深入。纵观我国国内有关环境税的相关研究，可以概括以下几个方面：

### 1. 对国外环境税基础理论的引进。

在环境税税收基础理论的研究方面，中国学者一般借鉴国外学者比较成熟的理论，认识上比较统一。经济学的外部性理论和公共物品理论是研究环境税收的理论基础。对环境税与外部性关系的研究方面，国内学者引用“庇古税”理论：导致市场配置资源失效的原因是经济当事人的私人成本与社会成本不相一致，从而私人的最优导致社会的非最优。因此，纠正外部性的方案是政府通过征税或者补贴来矫正经济当事人的私人成本。只要政府采取措施使得私人成本和私人利益与相应的社会成本和社会利益相等，则资源配置就可以达到帕累托最优状态。而环境问题产生外部性的根本原因还在于环境资源具有“公共物品”的特性，即具有消费的非排他性和非竞争性，使消费者在消费时产生“免费现象”。因此，对环境问题的‘外部不经济’效应需要依靠政府征税来解决。征税的数量应等于排污产生的边际社会成本，从而使排污者的私人成本与社会成本一致，这叫外部成本内部化。所以说，通过绿色税这一经济杠杆，可以实现环境资源价值化和外部经济内部化，实现资源的最优配置，促使环境资

源开发利用与经济、社会发展的协调（王金南等，1994；计金标，1999；中国税务学会《环保税制》课题组，2000）。

对环境税的名称和内涵的理解上，国内研究者曾经提出过环境税、绿色税和生态税等名称，内涵上也存在狭义、中义、广义三种。（王明远，1994；李玉琪、刘晓春，1995；计金标，1997a）。大多学者都比较认同广义上的环境税，认为环境税是税收体系中与环境资源利用和保护有关的各种税种和税目的总称。这种观点认为，环境税不但包括污染排放税、自然资源税等，还包括为实现特定的环境目的而筹集资金的税收，以及政府影响某些与环境相关的经济活动的性质和规模的税收手段（葛蔡忠等，2001）。

## 2. 对国外尤其是 OECD 国家环境税实施的经验介绍和借鉴性研究。

有些学者通过对翻译 OECD 组织的一些出版物和会议论文，对整个 OECD 国家的绿色税制实施的起因、实质问题以及所达到的环境绩效进行了分析比较，指出了国外的环境税的实施经验对我国绿色税制建设所具有的启示和借鉴意义（杨金田等，2000；吴燕、陈国庆，2005；国家税务总局环境保护税收课题组，2007；曾贤刚，2008）。还有的学者对实施环境税比较成功的国家如荷兰、瑞典、丹麦以及美国等分别进行了详细的介绍和评价，并且结合我国的社会、经济、环境与税制特点提出了不少可行性建议（计金标，1997b；徐志，1999）。

## 3. 对中国引进环境税必要性的研究和阐述。

我国的环境形势相当严峻，自然资源并不丰富，但是生态破坏严重，而现行排污收费制度则存在计征费率单一、计征依据不明确、企业排污费负担较小和排污费的使用方式不科学等问题。（中国税务学会《环保税制》课题组，2000）。王克强、樊喜斌、郑策（2005）指出，虽然我国目前颁布了许多的环境法律、法规，但是传统的环境保护手段和方法并没有满足现实需要和可持续发展的要求，我国应该尽快采取税收的等手段使我国的经济走上可持续发展的循环经济上来。对此，一些学者（樊丽明、李文，2006）认为中国目前的税收体系中存在着绿色税收所占比重偏低、调节范围过窄、计税依据不当和税式支出政策欠妥等问题，以及存在着涉及环境保护的税种过少、对环境保护的调节力度不够、考虑环境保护因素的税收优惠单一等问题（朱顺贤，2007）。

为了实现人类在环境资源分配上的代内公平、代际公平和效率，政府有必要对环境资源利用等行为征收环境税，以实现经济的可持续发展。（李清芬，1998）。

## 4. 对环境税效益的评价。

随着西方经济学界对环境税效益探讨的深入，国内出现了介绍和应用西方环境税“双重红利”假说的文章，我国对于“双重红利”假说的理论研究，基本上局限于国外的理论框架，没有自己的理论创新之处。在“双重红利”概念的理解上基本上如下：（付伯颖 2004）

(1)弱式“双赢”效应(weak doubled dividend)，即用从环境税中取得的收入，弥补原有的扭曲性税收减少，以减少税收的额外负担。

(2)强式“双赢”效应(strong doubled dividend)，即通过环境税改革可以达到提高环境质量以及改进现行税制效率的目的，从而提高社会福利水平。环境税改革既可以改善环境质量，同时还可以通过减少扭曲性税收的方式完善现行税制，提高税收效率，从而提高人们的福利水平。

(3)就业“双赢”效应(employment doubled dividend)，即与环境税改革之前相比，环境税既改善了环境质量又增加了就业。这种观点认为，从绿色税中取得的收入可以降低与劳动力相关的税收，提高雇员的税后所得，并降低雇主的劳动力成本。这样，既可以增加劳动力的供给，也可以增加对劳动力的需求，从而增加就业。

同时，国内学者也尝试运用可计算一般均衡模型（CGE 模型）来研究环境税效益问题。如李洪心、付伯颖（2004）利用 CEG 模型模拟税收改革对生产、消费和政府收入所产生的一系列影响。仿真结果通过水量关系证明环境税的“双重红利”假说是可行的。黄英娜等（2005）应用 CGE 模型对中国若干工业行业按照谁别税率对所投入的煤炭和油气产品征收从价能源环境税的情况进行了量化模拟，预测该项政策在中国实施的可行性。

在 CGE 模型的基础上，司言武（2009）运用最有税收原理，建立一个有代表性家庭效益最大化得理论研究模型。分析结论表明，最有投入品和消费品的污染税税负均小于庇古税税负水平。

姜克隽等（2009）通过 IPAC-SGM 模型和 IPAC-emission 全球情景分析模型定量分析表明，征收碳税对中国未来二氧化碳排放的抑制作用明显。这主要是由于能量价格的上升导致了对有关经济部门的抑制作用和能源产业产值下降。

## 5. 对我国环境税具体实施的机制、方式和政策的研究。

在环境税以及碳税和能源税具体实施的机制、方式和政策方面，国内学者提出了很多意见和建议。中国税务学会《环保税制》课题组（2000）认为建立我国得环保税制首要任务是开征专门的环保税，其次调整税率、税目，完善现行税制中有关环保的规定，同时也要注重和加大对环保产业和环保科研成果的鼓励力度。马中、蓝虹（2005）强调，我国目前绿色税具体的实施原则应该兼顾国情，不能单一的借鉴发达国家的原则。他们的研究表明，在中国东富西贫国情及西部贫困的条件约束下，由消费者付绿色税的绩效高于由污染者付税。因此，在中国实施绿色税不应单一去坚持谁污染谁付税，而应综合考虑“污染者负担”和“受益者付费”两大原则。王金南在 2009 年提出建立独立型环境税，即环境税收政策采取先易后难、先旧后新、先融后立的实施战略，首先消除不利于环境保护的补贴和税收优惠政策；其次，综合考虑环境税和环境收费；再次，实施融入型环境税方案对现有税制进行绿色化；最后引进独立型环境税。（王金南，2009）

### 存在的问题

从国内的研究现状来看，目前关于环境税问题的相关研究主要存在以下两方面不足。一、在理论研究方面，国内研究基本上是对西方的环境税经济理论的介绍，原创性研究不多。二、实证分析方面，对西方环境税实践研究仅停留在介绍的层面，而对中国的实际分析中则缺乏基础性研究，存在照搬别国模式的问题。

## 三、研究目标和研究内容

此次环境税相关问题的梳理和研究，旨在为环境税实施和改革提供新思路。通过实地调研等确定实施环境税的可行性方案，为政府促进中国环境税改革以及中国整体税制改革提供参考，使环境税制的设计尽可能符合和协调各方面的利益。

具体的研究内容包含如下板块：

1. 环境税的基本理论与国际经验
2. 中国现行环境税费制度的评价
3. 中国环境税新税制设计
4. 中国环境税改革的影响分析
5. 环境税征收管理研究

研究任务安排如下：

1. 专题 1 由财科所和北大林肯中心共同负责研究环境税政策的基本理论，其中北大林肯中

心偏重从经济学角度分析环境税的基本原理；由北大-林肯中心负责研究环境税实施的国际经验和国际比较；

2. 专题 2 由财科所负责研究；（详见附件 1）
3. 专题 3 由财科所负责研究；（详见附件 1）
4. 由北大-林肯中心组织专家（石敏俊、曹静）研究环境税实施的影响分析（环境效益、经济效益和社会效益）；
5. 专题 5 由国务院发展研究中心负责调研（详见附件 2）；第 5 个专题报告及总报告所涉及的实地调研等由中国国际税收研究会项目组负责统筹、协调和安排。中国国际税收研究会将分别在东部、中部和西部选择一个省作为实地调研地点，发动基层税务工作人员参与调研并撰写调研报告；将针对专题 5 提交三个分省调研报告，最后结合三个省的详细情况汇总一份总报告。
6. 北大-林肯中心和国务院发展研究中心将整合所有研究内容，汇总成为《中国环境税研究总报告》。在具体撰写过程中将详细划分各自的工作内容。

注：专题 3 需要先期进行研究，专题 4 和 5 都将在此基础上展开下一步的调研或研究活动。

## 四、预期成果

预计形成如下几个报告和工作论文：

1. 《中国环境税研究》总报告
2. 五个专题报告
  - 环境税的基本理论与国际经验 专题报告
  - 中国现行环境税费制度的评价 专题报告
  - 中国环境税新税制设计 专题报告
  - 中国环境税改革的影响分析 专题报告
  - 环境税征收管理研究 专题报告
3. 工作论文若干篇，并择优在《税务研究》、《涉外税务》上发表
4. 政策报告建议书若干

## 五、进度安排

- 2010 年 1-3 月：北大-林肯中心完成立项准备工作，签订合作协议；
- 2010 年 4 月：启动资金到位，正式启动课题；
- 2010 年 4 月 17 日：课题组内部会议，财科所课题组初步完成环境税理论研究和我国现行环境税费制度的评价及影响分析，北大林肯中心得出环境税实施的国际经验和国际比较的初步结果。
- 2010 年 4-6 月：开展项目研究，联系调研、撰写项目报告；重点是财科所对我国现行环境税费制度的评价以及税制设计。北大林肯中心则立足于 4 月会议的结果对环境税国际经验进行更深入的研究。
- 2010 年 6 月 25、26 日，课题组中期会议。财科所将在会议上展示所设计的中国环境税税制，参与各方进行讨论，并据此完成调研方案的设计书。
- 2010 年 7-11 月，重点是北大林肯中心基于财科所的中国环境税税制设计结果进行影响分析，国务院发展研究中心和中国国际税收研究会共同推进环境税征收管理研究的调

研。其他项目开始撰写项目分报告；

- 2010年11月26、27日，课题组研讨会，各研究课题组汇报项目最终成果。
- 2011年1月： 结题会议，汇报总课题成果，邀请媒体参加。
- 2011年3月：完成尾款拨付，课题结项。

## 六、研究团队及项目管理

参与《中国环境税研究》课题共有4家单位，具体包括：

1. 北大-林肯中心，负责人为满燕云教授；
2. 财政部财政科学研究所，负责人为苏明研究员；
3. 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所专家组，负责人为林家彬和倪红日研究员；
4. 中国国际税收研究会，负责人为高世星秘书长；

北大-林肯中心将《中国环境税研究》项目分解为四个子课题，通过签订项目合作协议的形式将子课题分包给各研究单位具体执行。北大-林肯中心将负责整个项目的组织和协调，同时依据事前达成的项目合作协议进行项目跟踪、会议组织和成果管理。

1. 北大-林肯中心的课题组成员

负责人：满燕云教授

成员：石敏俊

曹静

郑颖尔

2. 财政部财政科学研究所课题组成员

负责人：苏明研究员

成员：

3. 国务院发展研究中心课题组成员

负责人：倪红日 研究员、林家彬研究员

成员：王如骐：国家发改委财金司原财政处副司级调研员

陈健鹏：国务院发展研究中心 资源与环境研究所 博士

武旭：国务院发展研究中心 资源与环境研究所 研究人员

马珺：中国社会科学院 财贸经济研究所 博士 副研究员

其他研究助手：

谭敦阳：财政部科学研究所 财政税收专业 在读硕士研究生

张兴隆：财政部科学研究所 财政税收专业 在读硕士研究生

李世新：财政部科学研究所 财政税收专业 在读硕士研究生

4. 中国国际税收研究会课题组成员

负责人：高世星 国家税务总局中国国际税收研究会副秘书长

成员：郝昭成 国家税务总局中国国际税收研究会会长

权兆运 国家税务总局中国国际税收研究会副会长兼秘书长

薛路生 国家税务总局中国国际税收研究会副秘书长

郭平壮 国家税务总局中国国际税收研究会理论部主任

选定考察地区的税务系统领导负责人

## 参考文献

1. 陈建国. (1998). 环境税理论及其对我国的启示. *涉外税务*.
2. 樊丽明、李文. (2006). 中国工业化进程中的税制绿化. *税务研究*.
3. 付伯颖. (2004). 论环境税“双盈”效应与中国环境税制建设的政策取向. *现代财经-天津财经学院学报*.
4. 葛察忠、王金南、杨金田. (2001). 中国环境税的研究与实践. *上海环境科学*.
5. 国家税务总局环境保护税收课题组. (2007). 环境保护税收问题研究. 中国税收研究报告 P324-363. *中国财政经济出版社*
6. 黄英娜、王学军、郭振仁、张天柱. (2005). 应用 CGE 模型量化分析中国实施能源环境税政策的可行性. *城市环境与城市生态*.
7. 姜克隽等(2009). 实施碳税效果和相关因素分析. 2050 中国能源和碳排放报告. P413-447 *科学出版社*
8. 计金标. (1997a). 生态税收及其产生. *中国税务*.
9. 计金标. (1997b). 荷兰、美国、瑞典的生态税收. *中国税务*.
10. 李洪心、付伯颖. (2004). 对环境税的一般均衡分析与应用模式探讨. *中国人口、资源与环境*.
11. 李玉琪、刘晓春. (1995). 开征环境税的可行性探讨. *环境科学动态*.
12. 马中、蓝虹(2005). 贫困约束下对消费者征收环境税的绩效分析. *复旦学报(社会科学版)*.
13. 司言武. (2009). 环境税环境效应研究. P1-130 *光明日报出版社*
14. 王金南、钱小平. (1992). 环境保护经济手段在经济合作与发展组织国家中的应用.
15. 王金南、杨金田、汪冬青、陆新元. (1994). 市场经济转型期中国环境税收政策的探讨. *环境科学进展*.
16. 王金南、葛察忠、高树婷、严刚、董战峰. (2009). 中国独立型环境税方案设计研究. *中国人口、资源与环境*.
17. 王克强、樊喜斌、郑策. (2005). 论中国的环境税——税收手段治理环境. *绿色中国*.
18. 王明远. (1994). 环境费与环境税研究. *环境导报*.
19. 吴燕、陈国庆.(2005). 国外的环境税及其借鉴——兼论我国环境保护税的构建. *涉外税务*.
20. 徐志. (1999). 荷兰的环境税及其借鉴. *涉外税务*.
21. 杨金田、葛察忠等编. (2000). 环境税的新发展：中国和 OECD 的比较. P1-265. *中国环境科学出版社*.
22. 曾贤刚. (2008). 从 OECD 国家经验看我国环境税的建立和完善. *经济理论与经济管理*.
23. 中国税务学会《环保税制》课题组. (2000). 关于我国建立环保税制的研究. *税务研究*
24. 朱骏武. (1993). 环境税初探. *中国环境管理*.
25. 朱顺贤. (2007). 促进循环经济发展的税收政策浅析. *税务与经济*.