

试析资源税与环境税的关系

王 萌(博士)

(浙江商业职业技术学院 杭州 310053)

【摘要】 资源税是一种兼有庇古税与非庇古税所长的税种,是一种既能保护生态环境,又能增加财政收入的“双赢”环境税税种。本文将资源税与环境税的核心税种排污税(也就是狭义的环境税)进行对比,通过比较两者的异同,对资源税作进一步定位。

【关键词】 环境税 资源税 排污税 财政收入 循环经济

一、资源税是环境税的组成部分

1. 环境税的涵义。20世纪80年代以后,利用税收等经济手段促进自然资源的可持续利用和环境保护,引起了国际环境学界、财政学界的广泛关注。根据《国际税收辞汇》(第2版)中的定义:环境税指给予投资于防治污染或环境保护的纳税人的税收减免,或对污染行业和污染物的使用所征的税。环境税有广义和狭义之分,广义的环境税是指一切与自然资源利用及环境、生态保护相关的税收,包括资源税、污染排放税、污染产品税(或投入品税),以及基于环境考虑的税收差别等;而狭义的环境税主要是指排污税。在广义的环境税中,资源税是重要组成部分。

2. 资源税的定位。由于性质发生改变,资源税的归属也发生了相应的变化。按照传统的税法原理,资源税往往被划归为财产税的范畴,其主要功效在于调整资源级差收入,因此其主要功能在于调整社会资源财产的分配不均。资源税应该在可持续发展的前提下进行重新定位,应专注于外部性的治理,其重新定位的实质在于其作用由调节行业内自然资源禀赋的不平等转向调节行业外的外部性所带来的社会分配不公平。资源税以开采的资源为征收对象,通过征税提高资源的价格,减少资源的使用量,从而起到减小代内外部性的作用。由于代内外部性与代际外部性是同方向变化的,所以代际外部性也随之降低。但是需要注意的是对资源的征税可以减少外部性的产生,但不能消除外部性,因此资源税的税收收入可以对外部性进行补偿。

二、资源税与排污税的关系

排污税是环境税的核心税种,也是狭义环境税的概念。排污税的征税对象主要是水污染、大气污染和固体废料污染。由于资源税也是环境税的重要组成部分,因此将资源税与排污税进行对比,通过分析两者的异同对资源税作进一步的定位。

1. 资源税与排污税的相同点。

(1)理论基础相同。庇古税是二者共同的理论基础。排污税在行为激励的基础上,以减少有害气体的排放量为直接目标,尽量减少环境污染、保护环境的意图明确。资源税也是一

种基于行为激励的环境税种,以保护资源和降低外部性为设计宗旨。资源税与排污税的共同点是对外部性的治理,治理的对象都是整体的资源环境,而且治理的手段是相同的。

(2)治理效果相同。两者都有提高市场效率、维护市场公平的效果。排污税和资源税都源于对市场失灵的纠正。外部性导致市场配置资源的低效率,而两者都可以引导资源的优化配置,促进经济增长。如果企业的外部成本被充分内部化,市场竞争压力会迫使企业寻求更适当、有效的降低成本的途径,从而驱使企业走上不断加强管理和追求技术进步的道路。无论是排污税还是资源税都会起到淘汰落后、效益差的企业的作用,从而优化区域产业结构。

由于外部性的存在使市场产生了不平等的竞争环境,一些企业没有承担相应的环境成本和代际成本,从而将这部分成本转嫁给社会承担,同时又由于承担成本的不完全性,这部分企业在竞争中处于优势地位,这些企业获得了超额利润却没有承担完全成本。这种优势地位的取得是不公平的,代价是牺牲了社会公平,社会和其他企业被迫承担部分本不应该承担的成本,使社会的贫富差距加大。排污税和资源税都能起到维护市场公平的作用。

2. 资源税与排污税的不同点。

(1)治理对象不同。两者治理对象的区别主要在于是否考虑代际外部性,排污税的治理对象是代内的外部性,而资源税的治理对象包括代内和代际的外部性。排污税强调代内外部性的治理,但没有从可持续发展的角度考虑对后代人造成的外部成本。

在考虑存在代际外部性的情况下,假设后代人可以在当前市场出价,那么当前市场将面临更多的买家,需求随之增多。如图1所示,需求函数将上升至 D_1 ,这时的均衡点为 Q_2 ,均衡价格为 P_1 (大于 P_0),因此当前市场上合理的“帕累托有效”的资源价格在可持续发展的框架下被低估了。为解决这个问题,需要政府采取措施进行干预,通过对单位资源征收 $P_1 - P_0$ 的税收使供给曲线从 S_0 上升到 S_1 ,从而使需求从 Q_0 下降到 Q_3 ,减少资源在当代的使用。

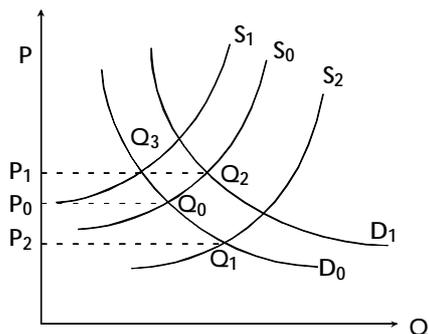


图1 考虑代际外部性情况下的资源供需均衡

(2) 财政效果不同。财政效果指增加财政收入的效果,这是税收的基本功能。如果政策改变了激励,那就会使人们改变自己的行为。排污税只具有激励效应,资源税具有收入和激励并重的效应。

排污税具有很强的操纵效果,操纵效果指税收对被课税人的避税行为能力的影响。如果操纵效果很强,大部分或全部税源都有丧失的危险。从生态治理的角度来看,无操纵能力的税种是无生态意义的,只有具备一定操纵能力的税种才称得上是生态税。排污税一旦能起到改变污染者行为的作用,即产生了好的环境生态效果,则意味着其税源及税收收入的减少。随着驱动性目标的实现,税基会不断减小,从而它不能为政府带来财政收入。由于这种环境税的刺激作用,至少对于一个具体的排污者而言,该税种的收入应该是随着时间的推移而不断减少的,否则排污税就失去了其应有的刺激作用。因此,排污税在一定程度上不具有创造收入的可持续性,其目的不在于提供财政收入,而在于调节人的行为。

资源税具有财政增收作用,同时又有利于资源的有效配置,是一种财政和生态“双赢”的税收。矿产资源是国家经济发展的基础,我国95%以上的能源和80%以上的工业原材料取自矿业,矿业支撑了占我国70%GDP的国民经济的运转。从全球资源的紧缺、资源价格的不断上扬来看,资源税作为环境税体系的一个重要内容并不直接对污染行为征税,而是对资源本身征税,这就决定了其巨大的发展潜力。

(3) 治理环节不同。排污税是末端治理,而资源税是源头治理。生产全过程包括原料开采、生产制造、消费使用、弃置处理四个阶段。排污税是在资源的使用环节,运用税收手段促进资源的节约使用,减少对环境的污染。排污税对产品环境的影响集中到弃置处理阶段,暗含着“先污染、后治理”的假设,不能从根本上解决经济发展对环境资源造成的巨大压力,“末端治理”战略使资源短缺和生态破坏日益加剧。

资源税将纳税环节前移至资源开采阶段,从源头就开始

对资源产生影响,是对环境末端治理战略的根本性变革。对治理外部性而言,源头治理比末端治理更为重要和关键。在资源开采阶段对开采者征收资源税,目的是提高资源获取的成本继而提高资源的价格。这样既能减缓资源开采的速度,又能减少对资源的需求,从而为资源的可持续利用提供条件,使污染在源头上得以控制,符合循环经济发展的要求。

如图2所示,循环经济发展遵循“减量化、再利用、资源化”的原则。“减量化”原则是循环经济发展的第一原则,它要求在生产过程中通过管理技术的改进,减少进入生产和消费过程的物资和能量流量,因而也称之为“减物质化”原则。换言之,“减量化”原则要求在经济增长的过程中为使这种增长具有持续和与环境相容的特性,人们必须学会在生产源头的输入端就充分考虑节省资源、提高单位生产产品对资源的利用率、预防废弃物的产生,而不是把眼光放在产生废弃物后的治理上。

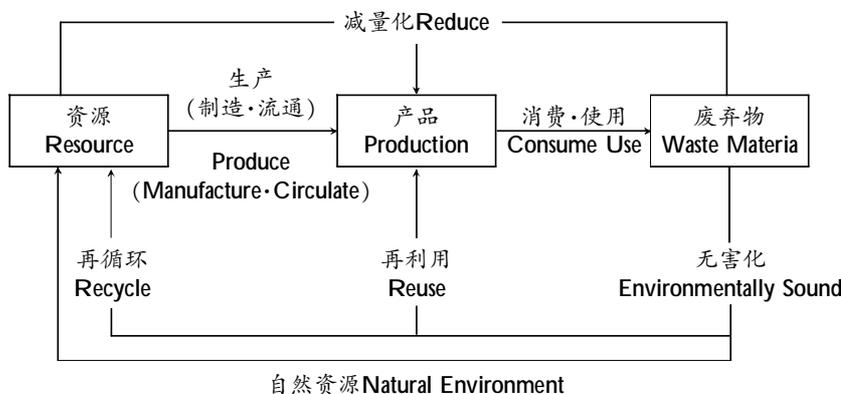


图2 循环经济模式

图2 循环经济模式

三、结语

综上所述,资源税是对资源开采所取得的收入征税,资源税开征的理论依据是降低资源产品开发过程中的负外部性,并遏制资源的过度开发,维护代际公平,使资源产品的成本和价格能反映出其稀缺性。基于庇古税设计的排污税可以有效实现环境的外部成本内部化,但是不能增加财政收入。非庇古税的主要目的是增加财政收入,但它对解决外部性问题无能为力。

正是由于庇古税与非庇古税各有所短,因此既能保护生态环境,又能增加财政收入的“双赢”环境税税种——资源税日益受到人们的重视。

主要参考文献

1. 钟法祥,张宏斌.可持续发展的资源定价、资源产权与资源税.资源开发与市场,2007;6
2. 刘宝珺.西部大开发的资源与环境.山东科技大学学报(自然科学版),2005;3
3. 杜放,于海峰.生态税·循环经济·可持续发展.北京:中国财政经济出版社,2007
4. 梁本凡.绿色税费与中国.北京:中国财政经济出版社,2002