

生态环境与财政政策文献综述

文/胡绍雨

【摘要】对资源与环境问题运用财政政策进行研究起源于西方的公共产品理论和外部性理论，国外学者从生态财政、绿色税收和排污收费等几个方面提出了财政政策干预环境保护的理论依据。国内学者在国外学者研究的基础上，结合我国国情，对生态环境与财政政策的研究有了较大进展，但相对也存在一定缺陷。

【关键词】生态财政；绿色税收；排污收费

【作者简介】胡绍雨，中南财经政法大学武汉学院教师，博士，研究方向：公共政策、财税政策。

一、国外学者的研究成果

1.理论基础。对资源与环境问题运用财政政策进行研究主要依赖于两个基本理论依据，即公共产品理论和外部性理论。

现代西方公共财政学是以公共产品（public goods）理论为其核心理论的，西方公共财政学的这一特点，是由19世纪80年代开始的。公共产品是指具有非竞争性和非排他性特征的产品。非竞争性是指个人对该物品的消费的增加不会影响其他人对该物品的消费。非排他性是指不可能排除其他潜在的消费者对该物品的消费。对资源与环境的保护正是一种为社会提供集体利益的公共产品或服务，它被集体所消费，因此它是外部性很强的一种公共产品。在进行资源环境保护这一公益事业时，如要求每一个人自愿支付资源环境保护费用，则往往会出现“免费搭车”的现象，这就使纯粹个人主义机制不能实现对资源和环境的帕累托最优配置，使资源环境保护这种公共产品的提供严重不足。对于资源节约和环境保护这样的公共产品的提供，目前主要靠政府来承担。

至于外部性理论，是1910年由英国经济学家阿尔弗雷德·马歇尔（Alfred Marshall）提出，并由英国经济学家阿瑟·塞西尔·庇古（Arthur Cecil Pigou）于20世纪20年代加以丰富和发展。所谓外部性是指企业或个人的经济行为对其他微观经济主体造成间接的，即不通过价格机制反映的影响。也就是说，经济活动会产生超越于进行这些经济活动的主体以外的外部影响，从而产生不能全部反映到私人成本中的社会成本，造成私人成本与社会成本、私人收益与社会收益的不一致。这种非市场性的影响，有些是对社会有利的，有些是不利

的。前者称为正外部性，也称外部经济；后者称为负外部性，也称外部不经济。由于人们有追求最小的私人成本的动机，所以在现实生活中，人们总是企图在私人成本与社会成本分离的基础上，把私人成本转嫁到社会成本中去。表现在环境的外部性上，就是让其他公众、自然环境或公共资源去负担本应计入私人成本的那一部分，把应该自己负担的资源和环境的成本部分或全部地转移给社会和公众，所以资源掠夺和环境污染具有典型的负外部性。外部性成本的转嫁使纳税人丧失了保护资源环境的自我约束机制，很容易造成资源浪费和环境污染。

2.科斯手段和庇古手段的比较。从保护资源和治理污染的经济手段来看，大体上可以分为两大类型，即侧重依靠市场机制本身来解决环境污染问题的科斯手段和通过政府干预为主的庇古税手段。前者包括自愿协商的讨价还价方式或排污许可证交易等手段，后者主要包括税收、补贴、抵押金退款等手段。

第一种环境经济手段是科斯手段。科斯提出，假如交易成本为零，不存在污染者和受污染者之间的策略型谈判行为（strategic bargaining behavior），在相关的方面通过私人谈判，就能将外部效益内在化。他于1992年提出“在交易成本为零和标准经济学理论假定下，相关方面的契约产生有利于使福利最大化的安排，而这与产权的最初安排是无关的”。这就是所谓的科斯定理，最初由斯蒂格勒命名并且公式化。斯蒂格勒认为科斯定理遵循了经济理论的假定。其逻辑是完全正确的，所应讨论的，只是其应用范围问题。科斯提出的通过契约来解决外部性问题的作用范围是

相当有限的，由于有交易成本为零和不存在策略行为的假定，不少学者对这种方法提出了理论上和实际上的批评。为了回应这些批评，科斯在1992年提出：“我想把科斯定理作为分析存在交易成本条件下的经济问题的一个基础——它并不意味着当交易成本为正的时候，政府的行为如政府经营、法律和税收、补贴等所产生的结果就一定不会比通过市场中的个人进行契约更好。是否会真的如此，并不是通过考察想象中的政府，而是可以通过实际中的政府真正所做的行为来得出结论”。

第二种环境经济手段是庇古手段。福利经济学家庇古提出的“庇古税”就是通过政府的介入来解决外部性问题的一种手段，即通过税收或发放补贴，使私人的边际成本与社会的边际成本达成一致。庇古税虽然过于理想化，但体现了绿色税收的基本原理。庇古在1920年所著《福利经济学》中指出：在完全竞争的市场上，当存在外部不经济时，实现资源配置的最优条件是物品或劳务的价格必然等于边际的社会成本，即边际私人成本和边际外部成本之和。由于外部性的存在，政府此时应对污染排放进行征税，并且要征收的污染税率为最优产出时的边际外部成本。这表明，当存在外部不经济时，要实现社会净收益最大化，则要求相应的物品或服务的市场价格等于最优活动水平时的边际私人生产成本和边际外部成本之和，我们称相应的最优活动水平时的边际外部成本为庇古税。换句话说，只要对污染者征收相当于最优活动水平时的边际外部成本的庇古税，则可以实现社会资源的最优配置。

庇古税就是假定不存在价格扭曲的条件下，市场实现社会效益最优化的产物，而在现实的市场上，价格扭曲是随处可见的。戴蒙德和米尔利斯(Diamond P.A & Mirrlees J.A) 1971年在其论文“优化税制和公共产品”中提出了次优税收理论和一般均衡分析模型，可以运用该模型求得一定约束条件下实现社会福利最大化的税收结构之解。次优税收理论认为，如果一组有效条件得不到建立，要在其余的条件中再获得最优一般是不可能的。所以在市场扭曲的条件下，考虑庇古税的实现形式，或者市场扭曲对庇古税的影响是十分必要的。

两种手段各有利弊。选择的依据是如果在其他条件不变的情况下，特别是当两种能达到相同或类似的环境目标的情况下，环境经济手段的使

用则取决于每种手段的边际管理成本和边际交易费用的大小。以这两种基本理论为依据，国外学者对绿色税制问题做了大量的理论研究。

3.生态财政的政策应用。就目前国外这方面的文献来看，对生态财政进行系统性研究的文献非常之少，多数是专门针对生态税（或环境税）的研究，比如安德森的《绿色税收的管理：使污染预防付费》(Andersen,1994)。涉及环保性财政政策的研究往往零星散见于一些环境经济学教科书中的个别章节，或者关于环境经济政策研究的专题论著中，比如，皮尔斯和特纳(Pearce & Turner, 1990)的《自然环境和环境经济学》，泰坦博格(Tietenberg,1992)的《环境与自然资源经济学》，波特尼和史蒂文斯(Portney & Stavins,2004)的《环境保护的公共政策》（第2版），思德纳（Sterner, 2005）的《环境与自然资源管理的政策工具》。在这些教科书或论著中，零散涉及到的主要环境保护的财政政策主要是税收和补贴，而且只是将这些政策作为环境政策工具来加以介绍和分析。

明确提出应当通过改革财政体系来达到环境保护目的的是美国生态经济学家莱斯特·R·布朗，在他那本著作《生态经济：有利于全球的经济构想》中，提出“经济可持续发展的关键是：使价格反映生态学的客观真理”。他认为，财政政策是建设生态经济的理想政策手段，通过征税可以把环境在生产产品、提供服务方面的付出也计入价格，使价格不仅反映经济活动的直接费用，也反映间接费用，这样就可以给市场提供正确的信号，对所有与资源环境有关的经济决策和行为产生影响，进而阻止或者限制人们浪费资源或破坏生态的活动。除征税之外，补贴可以产生对生态环境有益的活动。布朗还主张实行税负转移和补贴转移，前者是指对危害环境的活动，在征税的同时应减少收入税以抵消增加流转税的影响；后者则是把危害环境的补贴转化为有利于环境的补贴。

4.绿色税收理论。20世纪70年代和80年代，国外绿色税收研究的重点主要集中在市场结构不完善下污染税的效果、不确定情况下污染税与数量控制手段的比较、信息不完备下污染税的实施等理论问题，并出现了一系列经典性理论研究成果，如环境标准定价方法等。

20世纪90年代以来，除了在上述领域中研究的发展外，国外的学术界就绿色税收的一般均衡理论和实证分析进行了大量的研究，并对发达国家绿色税收的实施状况做了两次大范围的调查，

其研究成果主要集中在以下几个方面。

第一，不完备监测下的绿色税收实施的进一步研究。这一类研究主要在两个方面展开，一是设计激励和惩罚机制，以节约绿色税收实施的社会总成本；二是采用间接绿色税收手段，如产品税或者产品税与其他手段的结合，以平衡绿色税收的政策效果与执行成本。

第二，关于绿色税收“双重红利(Double Dividend)”的争论。这一争论的实质在于次优条件中“收入中性”的绿色税收改革，特别是实施碳税的一般均衡福利成本的大小。围绕这一问题，西方的环境经济学家和财政经济学家进行了很多一般均衡理论分析和数量模型计算，特别是分析了现有扭曲劳动税收下的最优环境税率问题，为将环境税纳入整个税收系统并使之整体优化，奠定了理论与分析基础。

第三，关于全球气候变暖和全球气候变暖的潜在税制框架的研究。这是绿色税收在控制全球资源环境问题上的应用，其分析的范畴是国际而不是局限于国家之内。围绕这一问题，人们探讨了全球气候变暖的潜在损害成本和控制成本，并揭示了不同税制框架的特点、条件与前景。

第四，关于OECD国家绿色税收实施情况与实施战略的研究等。OECD有关组织在1990~1991年和1993~1994年对各成员国绿色税收的应用状况进行了系统的调查，取得了较全面的资料，为进一步地研究和国际比较提供了基础。在此基础上，他们还系统地研究了绿色税收的设计与实施、绿色税收的国家意义、绿色税收的分配效应和补偿措施、绿色税收收入的使用等政策问题，为绿色税收的实施提供了政策指导。

可见，绿色税制结构优化理论的任务就是从结构上对绿色税收和一般税收进行合理安排，在满足一定公共财政需求水平的条件下，调节经济个体的行为，实现最大限度地减少税收对市场造成的扭曲、最大限度地提高市场运行效率这一目的。

从实践上看，西方绿色税收理论的发展大致经历过以下几个阶段：第一，20世纪70年代到80年代初。这个时期绿色税收主要体现为补偿成本的收费，其产生主要基于污染者负担的原则，由于规范排污行为需要付出代价，这就要求排污者承担规制、监控排污行为的成本，其种类主要包括用户费、特定用途收费等，尚不属于典型的绿色税收，只能说是绿色税的雏形。第二，20世纪

80年代初期至90年代初期。这个时期的绿色税收种类日益繁多，如排污税、产品税、能源税、碳税和硫税等纷纷出现，其功能则综合考虑了激励和财政功能。各种排污税主要是用于引导人们的行为方式，而各种能源税则主要用于增加财政收入，同时也希望其产生积极的绿色影响。第三，20世纪90年代中期至今。这个时期是绿色税收迅速发展的时期，为了实施可持续发展战略，各国纷纷推行绿色的财政、税收政策，许多国家还进行了综合的“绿色税制改革”。现在西方国家不仅普遍建立了绿色税制，而且绿色税收在许多国家已成为绿色政策中的主要手段。

5. 排污收费制度的起源和发展。英国经济学家庇古(Pigou, 1920)在《福利经济学》一书中提出，政府应根据污染所造成的危害对排污者征税，用税收来弥补私人成本和社会成本之间的差距，即“庇古税”。在环境保护实践中，由于“庇古税”的存在与实施必须同时满足若干假设条件，该方案并不具有实践性。为了增强“庇古税”的可行性，鲍莫尔(Baumol)和欧茨(Oates)以“庇古税”为基础，研究制订出旨在实现特定的排放削减水平的排污收费法，要求收费至少要等于厂商间的边际污染削减成本，进而保证了污染治理总投资所需的最低费用。相对于“庇古税”，Baumol-Oates收费法具有较强的实践性，被看作“庇古税”的次优选择方案。在鲍莫尔和欧茨之后，随着经济分析工具的不断进步，关于排污收费的实证研究也迅速发展起来，通过建立经济模型对排污收费理论进行数学化描述，逐渐使得排污收费理论日趋成熟和完善。

1972年，经济合作与发展组织(OECD)环境委员会提出了“污染者付费原则”(PPP原则，Polluter Pays Principle)，即排污者应当承担治理污染源、消除环境污染、赔偿受害人损失的费用。根据该原则的要求，世界各国先后实施了排污收费制度。实践证明，与其他相关的环境治理措施相比，在刺激企业改用污染较小的技术设备、促进环保新技术的推广方面，排污收费制度的效果具有明显优势。排污收费制度的实施，使企业具有减少污染物排放进而少支付排污费的动力，同时引导企业加大对环保技术的创新和采用先进环保设备的积极性。

综上所述，西方经济学家从不同角度提出了财政政策干预环境保护的理论依据，对指导环境保护实践工作具有重要的理论意义。OECD国家运

用环境税费手段保护环境所进行的实践，也为其他国家尤其是发展中国家提供了宝贵的经验，对中国的环境保护工作同样具有很好的借鉴意义。但是，国外经济学者的研究主要是以发达国家的情况为背景进行的，对于发展中国家的情况考虑较少，这限制了其应用范围。同时，西方学者重视了环境税收政策的研究，而对其他财政手段有所忽略。但是，从中国环境保护经济手段的现状来看，财政手段也发挥着非常重要的作用。此外，国外的环境税研究，虽然在研究深度上已达到相当高的水平，但分析方法主要运用经济学的局部均衡和一般均衡分析，对于环境税的制度分析不够充分，有待于进一步完善。

二、国内学者的研究成果

1. 环境保护的财政政策。在上个世纪 80 年代末和 90 年代初，我国就已经有一些经济学家从生态经济综合平衡和国民经济政策调节的角度，提出了资源利用的财政调节机理，并且认为这种财政调节机理的主要作用有两点：一是通过税收手段使资源利用者的经济行为更符合生态经济规律，在减少资源浪费和环境污染的同时尽可能有效地使用资源；二是国家通过财政支出等手段进行生态投资，减少对自然力的浪费和破坏，并有效地改善资源配置格局。该财政调节体系的目的是建立一个以生态经济效益为目标的负反馈调节体系。（杨斌，1987；王松需等，1992）

关于财政政策调节资源环境的理论基础，张馨教授于 1999 年出版了《公共财政论纲》一书。该书从理论上探索，解决了一些重要的财政理论问题，有着很强的现实指导意义。尤其是在阐述公共财政的基本内涵时，用大量篇幅阐述了公共财政是弥补市场失灵的财政。从理论上明确界定政府及其财政同企业和私人的各自活动范围，避免政府对市场不适当的干预。作者认为“共同消费性存在的领域”，如国防、环境资源保护、制度建设等，难以完全通过市场力量来调节，因而属于市场失灵范围，需要由着眼于全社会角度进行活动的政府来解决。作者指出，政府财政只能活动于市场失灵范围，提供着共同消费性的产品，体现着其“公共性”。从而明确地提出“市场不能干的，但市场又需要弥补的，政府和财政才应当去干”。即政府应该去弥补市场需要弥补并能够承担得起应有成本的那部分失效。这种理论思维与分析，对于研究政府运用绿色税收制度保护资源和治理环境提供了基础性的指导思想。

国内有的学者从效率的角度比较了庇古手段与科斯手段的特点，基本结论是两者各有利弊，其最优选择取决于不同当事人边际管理成本与边际交易费用大小的比较，而这又与我国的环境管理体制、市场化程度、政治制度因素等紧密相关。因此，该观点认为，解决环境问题不能就环境论环境，还要考虑体制背景和政治制度，要努力推进市场化改革，积极促进政府工作效率的提高，从而提高环境经济手段的效率（沈满洪，1997）。

马中(2004)认为，建立环境财政是中国发展市场经济的必然选择，环境财政是一种通过政府财政干预，促使经济主体在市场行为中选择主动保护环境、减少浪费、合理利用环境资源的财政手段，是公共财政的重要组成部分。由于公共财政理论与实践在中国的不断深入，建立环境财政的需求日益显现。马中、吴健等(2006)在《环境财政和环境税收改革》和《建立环境财政体系，增加环境投入是落实国务院〈决定〉的关键》两篇论文中提出了环境财政的概念、目标模式，探讨了我国实行环境财政改革的必要性和可能性，并着重强调了环境税收和环境保护财政支出在环境财政体系中的重要作用。

汤天滋(2006)提出环境财政是公共财政体系链条中的主导环节，并从财政预算、环保融资体制、环境财政转移支付制度、环保资金监督机制四个方面构建了环境财政的政策体系。

韩文博(2005,2006)发表的《公共财政呼唤“绿色”》和《试论绿色财政》，以可持续发展的思想为基础，从宏观、中观、微观三个层次给出了绿色财政的概念，并对绿色财政的本质特征和基本原则进行了探讨。

有学者认为，环境问题的市场失灵是财政介入环境保护的依据。由于环境问题和环境资源利用存在的市场失灵，如环境污染的负外部性，影响到环境的可持续性；环境保护具有正外部性的公共产品，由于搭便车的存在，环境保护供给严重不足；环境资源在产权上的难以界定，导致无节制地争夺稀缺资源，造成环境资源的浪费和枯竭。

有学者分析了中国环境保护的财政政策在实施中存在的问题，如财政用于环境保护的投入偏少，排污收费标准过低，征收面窄，环保资金使用效益较低等问题，提出有关对策（陶勇，2001；刘秀丽，2003；林勤玉，2004）。刘溶沧、赵志耘、夏杰长(2000)在研究促进经济增长方式转变的

财政政策时,阐述了有利于环境的财政政策。宋子正(1997)、张坤民、孙荣庆(1999)探讨了我国的环境投资现状。王金南、葛察忠、杨金田等(2003)及中国环境保护投融资机制课题组(2004)系统研究了中国的环 境投融资问题。蒋洪强(2004)在界定环保投资概念及范围的基础上,借鉴环境经济投入产出基本思想,构建了环保投资对经济贡献的投入产出模型。周菁华(2003)研究了我国环境保护投资体制及企业投资优化问题。郑宇植(2000)研究了中国环境污染与投资、贸易、GDP 的关系。刘峰(2001)研究了环保投资优化的理论并对重庆市的情况进行了实证研究。吴健、马中(2004)提出了环境财政的目标,并进行了研究。胡燕京(2004)、蔡自力(2005)从可持续发展的角度系统研究了财政政策。上述研究初步构成了中国的环境财政思想。

从总体研究情况看,国内相关文献对财政政策与环境保护从财政视角进行的综合性、整体性研究偏少,而且这些文献大多是以直接针对环境问题的政策措施为研究重点,对策性研究居多,但对有关环境财政理论问题的探讨不够充分,且缺乏系统性。

2.绿色税收。从理论研究情况看,中国关于绿色税收的研究兴起于20世纪90年代初期,研究方法以国际比较并与国际组织开展合作为主,其成果主要反映为《环境税的实施战略》(陆新元、王金南,1996)、《环境税的新发展:中国与OECD比较》(杨金田、葛察忠,2000)、《环境税的实施和效果》(刘亚明译,2000)、《生态税收论》(计金标,2000)、《环境税经济理论及对中国应用分析》(武亚军、宣晓伟,2002)、《绿色税费与中国》(梁本凡,2002)、《运用税收政策促进循环经济发展》(周生军,2006)等。

东北财经大学的马冰研究了国际经合组织的税制绿色化的实践,认为我国的税制应该借鉴国际经合组织的税制绿色化模式。杨金田和葛察忠在《环境税的新发展:中国和OECD比较》一书中,经过大量的实例和调查研究,认为中国的改革要放到三种互补的方法上取消或改革不利于环境的补贴和税收政策、对现行的税种进行调整、引进新的环境税。同时,财政部为了系统了解国外的税制并对其发展变化进行系统研究,于1999年设立了《税收制度国际比较》课题组,从2000年起对世界上20多个国家的税制进行了系统研究,陆续出版了美国、加拿大、英国、法国、德国、瑞典税制等丛书,对我国深化税制改革、完善税

收政策体系、提高管理水平提供了有益的借鉴。

计金标在2000年3月出版了《生态税收论》一书,以专著的形式对生态税收的理论和政策进行了较为系统的研究。作者探讨了在可持续发展的背景下,税收在资源节约和环境保护中能起到的作用,从而使税收政策手段服务于可持续发展的战略目标。该书总结了生态税制建立的理论基础,探讨了设计生态税收制度时需要考虑的一般理论和特殊问题,对国际生态税收实践做了比较研究,在根据我国的实际情况建立我国生态税制的若干政策可行性、我国在实现可持续发展中生态税制在环境和资源两个方面的若干政策取向、贸易与环境的关系及我国在国际贸易税收政策上的取向等方面均做了有益的探索。

武亚军、宣晓伟于2002年出版了《环境税经济理论及对中国的应用分析》。作者在广泛研究国际上有关研究成果的基础上,探讨了现实世界中特别是信息不完备情况下环境税收执行机制的难点,研究了环境税和整个税收体系最优结合的方式和税率水平,以及征收环境税对各个利益相关主体之间利益分配的影响。这些理论分析的内容概括了环境税理论的核心,在环境税理论分析上有较强的现实性和独特的视角。该书还采用了比较方法,并使定性研究与定量研究相结合。对环境税实施的国际经验比较,为更好地研究中国环境税应用提供了一个参照和借鉴。利用了可计算一般均衡(CGE)模型对二氧化硫税(简称硫税)宏观经济效应的分析,为环境税政策的合理制定提供了较有说服力的理论依据。

周生军在他的论文《运用税收政策促进循环经济发展》中提出,循环经济作为环境保护、资源节约型经济发展新模式,其实质是一种生态经济、高效经济,而税收则是促进循环经济发展的重要手段之一。作者认为,在进行税收政策设计时,首先应考虑生态效率原则、税收政策调整要体现产品生命周期理论和有利于促进可持续发展等相关问题,然后才能找出符合我国国情的促进循环经济发展的税收对策。

至于目前研究状况,普遍认为虽然取得了一些成果,但与国外相比,总体上尚处于起步阶段。从应用研究情况看,一般认为,西方经济发达国家从20世纪80年代末90年代初开始,就陆续利用税收杠杆促进生态环境的改善(1991年瑞典颁布了世界上第一部环境税收调整法案)。目前中国的绿色税制体系虽然还未形成,现行税制中有关扶

持和促进绿色产业的税收制度大多散见于增值税、消费税、所得税和资源税等税种之中，但要求在税制改革过程中建立绿色税收制度的呼声较高，而且认识到，税收对于保护生态环境有着其他手段不可比拟的优越性。

我国一些研究者认为，针对我国的环境污染现实，构建绿色税制的必要性应该从可持续发展高度来理解。由于我国目前对资源与环境的价值及其在社会生产过程中的贡献缺乏正确认识，基于传统经济增长目的的粗放式的资源开发、利用、以及环境资源禀赋的差异，给同一时代的不同地区之间，以及不同时代之间的人们享有的公平的环境权，以及追求生存权和发展权造成了重大影响，由此导致的苦乐不均损害了社会发展的整体水平，影响了人类在环境资源分配上的代内公平、代际公平、经济效率和生态效率。因此，为实现可持续发展所包含的效率和公平原则，政府有必要对环境资源利用等行为征收环境税，以调节资源环境及其价值在代内和代际的分配（张世秋等，1995；李清芬，1998）。

关于环境税的内涵。可分为狭义、中义、广义三种。狭义的环境税，认为环境税就是环境污染税，即国家为了限制环境污染的范围、程度，而向导致环境污染的经济主体征收的特别税种（从选功，1995）。中义的环境税，认为环境税是对一切开发、利用环境资源包括自然资源、环境容量资源的单位和个人，按其对环境资源的开发、利用强度和对环境污染的破坏程度征收或减免的一种税收（张世秋，1995；王惠忠，1995；刘晓春，1995）。广义的环境税认为，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，还包括为实现特定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。因此，可以将其称为生态税（王金南，1994；计金标，2000）。

关于征收环境税的依据。一是环境资源价值化和外部不经济性内部化。环境资源是有价值的，但由于外部性导致的市场失灵，使环境资源的价格并不能反映其生产和消费过程中所发生的真实的经济、社会和环境成本，这导致社会经济生活对环境资源过度开发和利用，从而导致社会经济发展的低效率。因此，通过环境税这一经济杠杆，可以实现环境资源价值化和外部不经济性内部化，

实现资源的最优配置（金冬梅，1996；中国税务学会，2000）。二是环境资金筹集论。大部分研究者认为，环境税的征收可以为资源保护、污染治理、生态保护与建设，以及环境科学技术研究提供必要的资金支持（徐华清，1996；计金标，1997）。这是其他环境手段难以具备的，因此极大地增加了环境税征收的吸引力。三是可持续宏观调控论。该观点认为，征收环境税的必要性要从可持续发展高度来理解（李清芬，1998）。

关于环境税率的确定。大部分研究者认为，环境税税率设计应体现公平和效率原则，从而充分发挥其经济杠杆的调节功能。环境税的征收一般应在市场价格已能充分反映边际生产成本的前提下，对边际环境成本部分进行计量征收，从而使环境税体现国家对环境资源的价格扭曲现象的干预和纠正（张世秋，1995）。也有学者认为，环境税在理论上应该以环境资源的稀缺程度为依据，才能达到纠正市场价格扭曲、合理培植环境资源的目的（马中、蓝虹，2005）。

关于环境税收入的使用。环境税的税收收入原则上应与征收环境税的目的相一致，即全部用于环境资源的持续利用和保护、污染预防和削减，以及补偿有关环境损害活动带来的社会损失。同时，为提高资金利用效率，应从该资金中提取一定比例建立或融入有关的环保基金或环保投资公司，实行有偿使用管理，以提高其利用效率（王金南，1994）。也有学者认为，环境税作为国家财政收入的一部分，是为了满足全社会的共同需要，因此除了上述用途，也不排除其他用途（张世秋，1995）。

关于环境税“双重红利”在中国的适用性。有学者认为，开征新的环境税一方面可以取得收入，可以在一定程度上弥补增值税转型和企业所得税改革在收入方面的损失，另一方面又通过实现增值税转型和企业所得税改革完善中国税制体系，从而达到环境质量和完善税制的“双盈”（付伯颖，2004）。

由上可见，目前国内绿色税收研究已经取得了一些成果，但与国外研究相比，差距还比较明显，并且存在以下问题：一是缺乏统一的理论前提和分析方法，大多数研究仅限于一般论述，缺乏从经济学角度对绿色税收进行的系统研究与理论分析；二是对国外环境税实施的情况缺乏系统的分析与比较，因此难以得出全面的认识与看法；三是对我国转型发展情况下实施绿色税收的特征、

要求和政策方案研究不够,无法为实践提供指导性的政策改革建议;四是政策研究往往局限于定性分析,缺乏系统的深入的数量分析与模型。

3.排污收费和其他的环保实践。在中国,关于环境污染和资源保护的正式研究始于上世纪70年代,最早实行对环境污染有保护的措施是排污收费制度,1978年12月31日中共中央批转国务院环境保护领导小组的《环境工作变化工作汇报要点》,这是中国政府首次颁发的排污收费的正式文件。1979年9月颁布的《环境保护法试行》,对排污收费制度进行了明确规定。1982年2月5日,国务院批准并发布了《排污收费暂行办法》,并于当年7月1日开始在全国实行,意味着排污收费制度在中国正式建立运行。为了适应新的社会经济发展形势,更加有效地保护环境,有效治理污染,2002年1月30日,国务院通过《排污费征收使用管理条例》,并于2003年7月1日起实施。

由于经济发展和历史的原因,我国的环境保护工作起步较晚。1973年8月召开第一次全国环境保护会议,确立环境保护方针,同时成立环境保护领导小组及其办公室,负责全国环保的组织管理工作。1979年9月,五届人大常委会批准颁布了我国第一部环境保护法律——《中华人民共和国环境保护法(试行)》。1983年召开第二次全国环境保护会议,确定把环境保护纳入国家和地方发展计划,进一步强化环境保护机构,将国务院环境保护领导小组改为国务院环境委员会。1989年召开第三次全国环境保护会议,正式颁布《中华人民共和国环境保护法》。1992年8月中共中央、国务院批准并转发《中国环境与发展十大对策》,随后制定《中国环境保护21世纪议程》等行动计划。至2000年,我国全部省、市、自治区,绝大部分县、区及有关部、委、局都成立了环境保护机构。

同时,在国际上,我国政府也积极加入到环保行列,最早实行的国际合作是在1992年的巴西会议上签署了《联合国气候变化框架公约》;1995年这一公约生效年;1997年12月,我国又在日本京都召开的第三次缔约方会议签署了《联合国气候变化框架公约京都议定书》,协议书规定加入国在2008年至2012年,将人为温室气体排放水平在1990年的基础上平均减少5.2%。作为发展中国家大国的中国,在签署了《联合国气候框架公约》不久,就公开发表了《中国环境与发展十大对策》,宣布中国将实行可持续发展战略。其中,围绕“控制二氧化碳,减轻大气污染”等问题提出

了多项政策和措施。

从上述综述来看,目前国内学者对环境保护的财政政策研究已经有很大进展,但很多研究文献侧重于环境税收的研究,没有把财政和税收政策全面系统地运用到环境保护的研究中,对财政转移支付尤其是横向财政转移支付和财政的环境科技支出对环境保护的作用研究不够。同时,很多研究缺乏从社会经济发展的大环境出发,只是停留在对环境税收“绿化”方面以及对开征新的环境税的探讨,对财政手段作用于环境保护的研究视野较窄,难以从根源上有效解决环境问题。

参考文献

- [1]张馨.公共财政论纲[M].北京:经济科学出版社,1999.
 - [2] Coase,R.H., The Institutional Structure of Production ,The American Economic Review,Sep,1992,P.717.
 - [3] Lipsey,R.G and Lancaster.K. (1956- 1957) The General theory of second best. Review of Economic Studies. 24:11- 32.
 - [4]莱斯特·R·布朗. 生态经济:有利于全球的经济构想[M]. 北京:东方出版社,2002:265- 277.
 - [5]武亚军. 环境税经济理论及对中国的应用分析[M]. 经济科学出版社,2002:6- 8.
 - [6]马中.建立环境财政是中国发展市场经济的必然选择[J].环境保护,2004,(11).
 - [7]陶勇.论环境保护的财政政策选择[J].经济问题探索,2001,(6).
 - [8]周生军.运用税收政策促进循环经济发展[J].税务研究,2006,(10):7- 10.
 - [9]武亚军. 环境税经济理论及对中国的应用分析[M].经济科学出版社,2002:14.
 - [10]胡孝伦. 建立我国的绿色税制体系[J]. 税务研究,2004,(12):26.
 - [11]徐晓燕. 构建我国绿色税收体系[J]. 税务研究,2005,(9):23.
 - [12]岳树民.保护生态环境的税收手段[J]. 税收研究,2003,(11).
- (责任编辑:刘明)