

理论前沿

welcome to li lun qian yan

返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

当前中国主要污染减排措施的绩效比较

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-9-3 阅读：59次

高 歌

【摘要】 目前我国污染减排工具主要包括排放税、排污许可证、技术政策、命令和控制措施等。建议通过改进排污收费制度、提高税率和增加研发费用等一系列举措，实现节能减排，提高社会福利水平。

【关键词】 排放税； 排污许可证； 减排； 经济效率

【中图分类号】 X506 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-1962（2008）15-0018-02

一、当前主要污染减排工具的效率分析

（一）排放税。污染排放税是指根据污染者的排放数量或者能生产有污染的产品数量所征收的一种税收，属于环境税的一种，也是最能直接体现环境税本质的一种。按照经济学中边际成本等于边际收益的最优化原则，每种要素投入应当达到这样一个水平，即边际产品价值等于要素边际价格和增加的税收之和（这里将税收视作成本）。如果不征收排放税，由于排污不增加生产成本，外部成本或社会成本没有被内部化，企业不承担排污费用就会调整投入组合，选择产量高、污染多、进而利润丰厚的投入，而节能环保的要素组合则因为排污成本增加被放弃，呈现经济学中“劣币驱逐良币”的局面。因此，征收排放税会相应地减少污染。

（二）排污许可证。排污许可证是指在满足一定污染物总量控制目标的条件下，通过明确排污者的排放权，允许排污者在市场上像交易商品一样交易其排放配额，从而实现环境资源的优化配置。具体做法可以由政府通过拍卖排放许可证将可交易的排污权出售给厂商，授权许可证持有者在既定期限内（通常为一年）一定程度和区域的排放，厂商之间可以按照一定的价格进行交易。由于交易重新分配了排放费用，厂商愿意以最小成本产生最多效益，利润将超过降低污染带来的成本。这种交易不仅有利于企业，而且降低了以污染减排为目标的整个社会成本，产生社会收益的正外部性，增加社会福利。从经济学的角度看，产生于科斯定理的排污许可证是对传统庇古税的扬弃，其优势在于能以较低的社会总成本实现污染总量控制目标，提高经济效率。

（三）技术政策。排放税和排污许可证的做法是通过鼓励减少排放间接激励企业创新发明，采用新技术，而技术政策则直接鼓励企业发明新方法，包括研发补助和发明专利。对于技术创新的效果，经济分析认为存在明显的市场失灵。研发活动会产生新知识，但这些新知识通常不会由发明者独享：部分技术会发生溢出（spill-over）效应，被泄漏给竞争对手。私人企业的研发因此显得经济效率偏低——大量研发费用带来的收益小于成本，属于外部不经济。尽管对于全社会而言，社会收益超过社会成本，福利水平上升。此时，技术推动政策——由政府提供研究经费或私人研究补助——会在一定程度上弥补企业的研究费用，减少外部不经济给企业带来的损失，提高经济效率，实现帕累托改进。

（四）命令和控制。命令和控制方式（command and control approach）包括政府限制企业可以产生的污染量，或者要求企业安装特殊的污染控制设备。在某些情况下，直接监控污染排放比较困难，而监控特定的生产设备则相对容易而且成本更低。经济学理论中，外部性同时存在于生产和消费领域。某商品如果在消费过程中对环境有破坏作用，就会产生消费领域中的外部不经济，汽车尾气就是典型的例子。对此，单纯的“命令和控

制”效果往往难以实现，需要各种减排措施多管齐下，排污效果会好得多。

二、中国污染减排措施的实践问题及解决思路

(一) 强化环境产权。环境污染问题的根源可以归结为产权问题。环境产权，是指经济人对某一环境资源具有的所有、使用、占有、处分以及收益等各种权利的集合。环境资源的产权安排会直接影响到其在经济活动中相应的成本分摊或者收益分配，也就是影响社会总福利。

我国在资源和环境领域尚未建立有效的产权制度，资源价格只反映资源开发成本，既没有全面覆盖环境恢复成本和安全生产成本，也没有反映市场供求关系和资源稀缺程度，致使资源价格偏低，资源和环境变成了一种可以为地方和企业低价索取的非稀缺性资源。企业往往不考虑在资源和环境利用中的社会成本和收益，造成自然资源的耗竭和生态环境的退化，存在严重的负外部性。这种外部不经济的纠正除了依靠市场这只“看不见的手”来配置资源完善价格形成机制，使企业主动选择损失更小、成本更低的污染处理方式外，还应加强政府这只“看得见的手”进行管制。具体来讲就是改进排污收费制度，进一步扩大排污收费范围，提高收费标准。可以考虑把目前的超标排污费制度改为达标排污收费制度和超标排放加倍收费并予以处罚的制度，将排污许可证中规定的行政性排污权转化为产权性排污权，将排污许可证中规定的排污量或部分排污量转化为可以转让或交易的排污权。在排污权中，为了明确产权，现行法律应当明确规定排放污染物的主体、种类、浓度、数量、期限、地点和方式等。同时，改变目前收费仍然按照单因子收费的状况，即在同一排污口含两种以上有害物质时，按含量最高的一种排污量收费。这种收费依据不仅起不到促进企业治理污染的刺激作用，反而让企业试图规避高收费。

(二) 提高税率。标准环境分析显示净收益(环境收益减去排污成本)只有在税收(或边际税率)等于污染的边际损害，或者等于污染减排的边际成本时才会实现收益最大化。而边际损害和税率很难比较，因为不同污染源的边际损害是很不一样的，而且在不同的地理区域也大相径庭。目前大多数损害估计是针对美国和其他工业化国家的，应用于中国的污染损害要有不同的估价。例如我国二氧化硫的法定税率是每公斤0.7元，相当于每公斤0.16美元(购买力平价)或每公吨146美元。而美国二氧化硫的边际损害要高得多——每公吨400~3000美元，如果假设边际损害和收入成比例，由于中美人均收入的比率存在差距，美国的边际损害应当扩大好几倍才能达到中国的实际边际损害，即中国的边际损害应相当于每公吨61~470美元。因此当前我国的二氧化硫税率虽然在此范围内，但是属于低端。

按照前文的分析，如此低的税率和税额根本无法促进资源的合理利用，许多企业宁肯缴纳罚金也不愿主动投资治理污染。由此产生的问题在于低廉的排污收费无法起到保护环境的作用，无法体现资源本身的内在价值和不同资源在经济中的不同作用，不能将资源开采的社会成本内部化。2005年以来，国家先后提高了煤炭、石油和天然气资源税的税额标准。提高后的煤炭资源税为每吨在2~4元之间，石油资源税每吨在14~30元之间，天然气资源税在每千立方米7~15元之间。

(三) 加大执行力度。OECD副秘书长阿马诺认为政府机构执行力度偏软，是导致中国环境问题的原因之一。环保总局虽然制定了一系列法律法规，但政策执行效率低。由于管理松懈，实际税率远低于规定税率。征收污染税的权力在于地方环保局，而该机构高度依赖于当地政府，因为地方环保局每年的预算资金由地方政府支付。同时，地方政府受益于当地的高效益企业，所以当然有动机避免严格的强制税收。此外，对逾期拒不缴纳排污费的企业处罚力度不够，此类罚款的数额只是应缴纳排污费数额的1倍以上3倍以下。对于企业来说，污染收费标准低于污染防治费用，只要缴纳排污的费用比治污设备的投资少，厂商宁愿交纳排污费也不愿积极治理污染，形成一种“效益污染”。因此，灵活有效的强制税收需要有一定的制度改革作为配套，尤其应当加强对地方环保机构的监督管理。

(四) 增加资金投入。污染减排体系功能的顺利实施需要资金投入。2007年，全社会用于研发的经费已经增加到3664亿元，占GDP的1.49%，与2002年的1.07%相比，有了长足的进展。不过，这一比重仍然低于经济合作与发展组织(OECD)成员国平均2%的水平。与其他发达国家相比，2003年韩国R&D(研究与开发，research and Development)投入约为160亿美元，占其GDP的2.64%，其中用于能源和环境方面的研发费用约占20%。而美国与能源相关的研发年回报率均大于25%——几倍于市场利率或私人市场的投资回报率。所以，美国清洁的环境得益于大量贡献于能源研究资源，也计划给研发投入更大的GDP数额。这是我们可借鉴之处，政策应鼓励增加研发投入，以更多源于研发的社会回报推动经济社会和谐发展。

三、结论

2003年以来，中国的污染减排体系——包括排放税、排污许可证、技术政策、命令和控制——为节能减排提供了有效的激励，并通过减少政府对税收的依赖降低了经济成本。实践中的主要问题在于环境产权尚无严格界定，地方环保部门缺乏强制执行的激励机制，难以保证企业治理污染的积极性等。因此，明确产权、提高税率、赋予排污行之有效的利润动机是节能减排的题中应有之义。最后，由于市场失灵和外部性的存在，污染减排措施不

能成为清洁技术的替代品，需要加强技术推广政策，支持R&D投入，共同打造环境友好型社会，提高全社会的福利水平。

(作者单位：北京化工大学经管学院)

责任编辑 史小今

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱：wil.liam@sina.com © 2004 电话：62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen