

● 经济理论与实践

环境消费政策: 国际比较与中国选择

—— 选择可持续发展的环境消费政策新探索

司 金 銮

(南京财经大学 经济与统计学院, 江苏 南京 210042)

[作者简介] 司金銮(1962-), 男, 安徽灵璧县人, 南京财经大学经济与统计学院教授, 可持续消费研究中心主任, 主要从事大消费循环理论与可持续发展战略研究。

[摘 要] 当今世界实现可持续发展的环境消费客观地需要科学的经济政策、行政手段、法律手段来建立有效的联动引导和推进机制。而我国目前尤其需要采用经济政策工具, 即环境消费税政策、环境产品价格政策、环境损害保险政策等, 来实现可持续发展的环境消费。

[关键词] 环境消费政策; 消费制度; 国际比较; 中国选择

[中图分类号] F062.2 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001)06-0662-06

人类可持续发展是一个“生态-经济-社会”三维复合系统的各要素得以协调且客观需要科学的经济政策与行政手段、法律手段联合推动的过程, 当今世界实现可持续发展客观地需要科学的经济政策与行政手段、法律手段建立有效的联动引导与推进机制。鉴于当前环境保护措施主要采用行政和法律手段、事后惩罚, 而对经济手段的运用很不充分, 因而重点探讨可持续发展条件下环境消费政策的国际比较与中国选择, 不仅对中国现实与发展有重大战略意义, 而且对国际可持续发展理论创新也有科学的参考价值。

一、学术进展与研究角度

(一) 学术进展: 从“外部性”观念到关注环境消费政策

近代从理论上论及环境消费的导源于外部性(Externality)观念的产生。早在 1740 年休谟就曾论及“公共的悲剧”问题, 指出“免费搭车者”的存在是以共同体中的其他成员不同时是“免费搭车者”为前提的, 追求自身利益——效用最大化个人会导致公共资源质量的下降。1889 年马歇尔首先讨论生产性外部经济, 1920 年皮古在《福利经济学》一书中确立了外部性理论, 皮古以森林的火车等案例说明某些经济活动可能对无辜的第三者造成损害(外部的不经济)这种概念后经诸多学者加以引申, 已成为处理有关外部性问题的基本模型。按布坎南与斯塔布尔宾的定义, 只要某一个人的效用函数(或某一厂商的生产函数)所包含的变数是在另一个人(或厂商)的控制之下, 就有外部效应存在。它分为消费的外部效应与生产的外部效应。市场失灵意味着市场价格机制无从发挥, 它构成环境污染的充分条件, 而市场主体追求赢利最大化是造成环境污染的必要条件。市场主体在决定不同水平生产、消费或投资时常常只是

从自身角度考虑面临各种选择的成本或收益,而对经济过程中所需的环境因素考虑不足,这往往导致资源浪费和环境污染,即“外部不经济性”。生产活动可产生负的消费外部效应(如城市空气和河水污染对居民消费的有害影响),生产活动也产生负的生产外部效应(如设在湖边的纺织印染厂排出的污水有害于养鱼人生产活动)。当外部效应存在时,市场机制很难达到私人利益与社会利益的一致,假定外部效应无法通过市场机制予以有效的控制,就必须通过公共部门的环境政策加以解决,计划、物资、财税和金融共同组成政府的环境消费政策系统。在公共经济理论上对环境问题进行分析的,可追溯至 1972 年诺德豪斯与托宾两位学者的研究,诺德豪斯等人认为以 GDP(或 GNP)作为衡量国民经济福利的指标并不适当,因为经济的成长虽然提高了 GNP,却同时带来污染环境和影响人类生活品质的因素,例如大气污染、水污染等,故 GNP 也被一些环境学者讥讽为垃圾、噪音和污染的同义语。环境问题按其产生的原由有原生性环境问题(由自然原因引起的)和次生性环境问题(由人类不良的生产活动引起的)之分。次生性环境问题又包括两类:一是由于不合理地开发利用自然资源引起的环境衰退;二是工农业生产过程中产生的环境污染。本文所论及的环境消费问题主要是就次生性环境问题而言的,环境消费出现问题反映人类对生态环境的消费需要没有得到应有的满足,客观上就潜藏着不可持续的发展危机,也就迫使人们进入“生态-经济-社会”三维复合系统探寻其导因,尽可能地给出科学的解决机制。

(二)研究角度:寻求适应可持续发展的环境消费政策

在“生态-经济-社会”三维复合系统的人类可持续发展进程中,生态(环境)需要、物质需要、精神需要的三维集合是其深层的动力源。以系统动力学的观点看,人类需要结构→消费力结构→生产力结构→总资本结构(经济或物质资本、精神文化资本、生态环境资本)→三种再生产结构(经济或物质再生产、人或社会文化再生产、生态环境再生产)→可持续发展结构是一个有同要素线性对应、函数相关的循环系统。以往的政治经济学理论仅侧重由满足物质文化需要为逻辑起点讨论经济文化运行规律且以讨论物质经济为主线,而忽略人类发展的另一极为重要方面,即由生态(环境)需要满足与否所推导出来的一系列生态经济社会问题,即由生态(环境)需要→生态(环境)消费力→生态(环境)生产力→生态(环境)资本→生态(环境)再生产→生态(环境)需要满足→生态(环境)可持续发展所推演出来的一系列深刻的理论与实践问题,而这是人类可持续发展所“必不可少的”。与人类可持续发展三维复合结构相对应,国际消费呈“三化”(社会化、文化化、生态化)的互补运行态势。大消费循环理论突出强调可持续发展系统中环境消费命题,强调环境消费政策与可持续发展政策的“局部”与“整体”同一性。根据环境消费是人类可持续发展的关键环节并需要相应的环境政策推动的逻辑判断,本文重点研究环境消费政策的国际比较与中国选择问题。

二、国际环境消费政策的比较

(一)环境消费税与管制、补贴、补偿等政策的比较

环境消费税与直接管制政策的比较。政府管制政策措施是政府利用法规、禁令以及许可证制度,达到直接避免或限制有害的活动目的。直接管制政策要求绝对遵守标准,而非寻求经济性诱因,换句话说,是根本限制或禁止污染,对违者不采取罚款而采取诉诸法律的方法。V.柯尼斯认为要解决环境污染问题必须建立管制污染的机构,并采取单一课税制度,即按边际利益(MB)与边际成本(MC)两者的交点来决定费率。J.斯塔认为污染税费率的设定,应先定一个最低的安全标准,然后计算欲达到该标准所需成本,以所有污染者的平均成本或一般的污染者成本为代表来设定费率,至于最低安全标准则由社会选择。与直接管制政策措施相比较,课征环境消费税的优点主要有:一是使环境污染者能选择经济上最有利的解决方法,或缴纳环境消费税或自行处理,因而激励厂商采用降低环境污染量的方法,或是着手发展无外部性成本的生产方法;二是使制污者负担支出,形成成本分摊,而不再由社会全体负担污染的损害成本,从而符合公平合理的原则;三是环境消费税的课征额度随厂商生产数量多寡而定,因此富有弹

性;四是课征环境消费税可使产生污染物的产品价格上升,从而引致市场转移到不会产生环境外部不经济的产品;五是课征环境消费税可以增加财政收入,为政府治理环境污染提供资金来源。直接管制措施由于缺乏弹性和效率性,无法导致经济上最合适的选择方式,这是因为适度是要求外部效果达到最适当的数量水平,例如环境废弃物的排放以不超过自然界自净能力或不危害人体健康条件为准,若完全禁止排放废弃物,对自然界的自净能力而言也是一种浪费。再者,直接管制由于对管制对象不能有所选择,对全体厂商采取一视同仁方式,这容易导致经济资源分配扭曲,同时环境污染者为了自身利益,将不会修理防治污染的设备,政府因此实行定期检查,必然增加行政管理的成本。政府为使既定环境污染物排放数量减少,采取直接管理措施所耗费的行政成本,往往高于课征环境污染税的成本支出。当然,在防治环境污染政策领域里,课征环境消费税并非在任何条件下都绝对优于直接管制措施,比如在单纯课征环境消费税的情况下,政府管理环境污染的机构,不仅很难准确地达到事先设定减少污染物数量的目标,而且达到目标所需的时间也不易确定。

环境消费税与补贴政策的比较。有学者主张政府应补贴厂商为进行防治环境污染所支出的费用,其理由是整个社会将因环境品质的改善而获益,对于这种有益于社会的整体行为,政府应针对其废弃物排放数量的减少直接予以货币补贴(注:此处所谓政府直接补贴与本文提出的“治污税收抵免”有所不同)。补贴政策与课征环境消费税的性质相似,都是从价格层面去影响厂商的生产行为,但在对污染物排放的厂商课税情况下,会促使该厂商生产的产品价格上涨,进而使得厂商生产量下降和整个产业环境污染物排放数量的减少;反观在补贴政策之下,由于政府给予补贴,使得原本已无利可图的污染性厂商获得机会,继续以低效率的方式使用有限的经济资源,还可能诱使新的污染性厂商进入该产业以期获得补贴,结果可能是虽然个别厂商会减少产出及排放污染物的数量,但是整个产业的总污染物排放数量却可能反而增加,与防治污染的初衷相背离。课征环境消费税与补贴政策的主要差异在于:一是国家利益与企业利益之间的差别。对于国家利益或社会整体利益而言,课征环境消费税可以增加政府的财政收入,而补贴政策则增加一国政府的支出。对企业或市场主体利益而言,课征环境消费税减少了企业利润,而补贴政策则增加了企业利润。二是减少环境污染的效果不同。课征环境消费税后,产生环境污染的产品价格上涨,导致市场上的需求量下降,从而抑制了污染性生产活动,所以在强化治污技术与抑制污染性产品产出量的双重效果之下,污染性生产活动的排污量将减少。而实行补贴政策时,虽然可使个别厂商的生产数量为之下降,由于从业者的利润比未采取补贴措施前为高,将会吸引新的生产者进入该行业,造成整个产业的污染物排放量反而可能增加。三是实际操作的难度不同。采取单位补贴政策的情况下,政府必须建立衡量各污染者减少其排放环境污染物的基准点,这是一项十分困难的工作,因为各污染厂商为增加补贴收入,可能会故意提高本身污染物的排放量,借以提高自己适用的基准点,若采用征收环境消费税的方法则避免这一难题。

环境消费税与补偿政策的比较。消除外部不经济的另一项方法是制造污染者设法补偿受害者的损失。假定污染者与受害者双方能够自愿谈判补偿,达成资源适度调配,污染者所获利益抵消受害者损失及政府课税后其净利益极大化,但是补偿或协商谈判方式本身尚有一定的条件和困难:一是污染者与受害者双方必须能接触才能谈判,同时双方力量必须相当,否则很可能无法达成协商一致的意见;二是如果一方拒绝谈判还须设置行政机构规定谈判的程序,这会增加行政管理支出;三是谈判费用的多少也影响补偿方法成功与否,若谈判成本过高,也不可能达成协议。至于补偿制度是否真正公平也影响到所得分配是否合理,而课征环境消费税显然没有上述各种缺点。

(二) 环境消费核算与传统消费计算的比较

传统消费计算隐含在国内生产总值(Gross Domestic Product,简称 GDP)核算之中,而 GDP核算因不涉及环境成本的投入与产出问题,所以也不存在环境消费核算。传统的 GDP指标体系并不能正确反映一个国家在经济、社会、生态等方面的进步程度及可持续发展能力,因为它没有核算砍伐森林、污染环境、水土流失、资源枯竭和破坏臭氧层等而对可持续发展带来许多负面影响,而这正是环境消费核算

的缺失。环境消费核算应该包含在绿色 GDP 核算框架之中。绿色 GDP 略同于 EDP (Environmentally adjusted net Domestic Product, 经济环境调整的国内产出), 以调整 GDR 反映自然资源存量变化为目标的价值核算, 通过环境因素的引入, 使国民经济核算的内容发生变化的是, 改变了现有的生产核算, 把经济过程对环境的利用作为生产中的投入处理, 由此实现了对 GDP 的调整, 形成了经环境因素调整的国内产出绿色 GDP 的新的总量指标。设定的环境经济核算框架, 极大地体现了与国民经济核算的衔接, 绿色 GDP 核算框架的流量部分把经济活动对环境的利用作为取得经济产出的必要条件加以概述。绿色 GDP 或 EDP 是将环境因素纳入经济产出核算的所得结果, 实施 EDP 核算是从宏观上对可持续消费的实现程度进行定量调控的重要手段。SEEA 的中心内容之一是从流量发生的角度把经济过程对非生产自然资源的使用纳入原生产总量核算之中, 如把附加的 SEEA 元素用货币量计入, 则将非生产自然资源的使用作为附加的费用并入生产列中即得出环境调整的 EDP。从公共经济学的观点来看, 环境是一种特殊资产, 从真正意义上讲, 它才是为全人类所有, 能为全人类提供一种特殊的公共服务, 因此它是构成人类消费对象的关键要素之一。环境的破坏意味着环境这一特殊资产的流失, 进而意味着实际 GDP 在流失, 即: 实际 GDP = 名义 GDP - 环境资产流失, 或实际 GDP = 名义 GDP + 环境资产增值, 而实际 GDP 的流失最终导致的是人们福利的流失和消费质量受到损害。因此, 推进全球可持续发展进程必须加强对环境消费核算政策的研究。

三、中国环境消费政策的战略选择

环境经济政策是指按照价值规律的要求, 运用价格、税收、信贷、收费、保险、核算等经济手段, 调节或影响市场主体的行为, 以实现经济建设与环境保护的协调发展。以下根据 UNEP 环境政策的设计思想并结合中国的客观实际, 讨论中国选择环境消费政策的客观必然性与战略重点问题。

(一) 中国选择环境消费政策的客观必然性

市场经济体制通过运用价值规律使市场在资源配置中起基础性作用, 但市场也有其自发性、盲目性和滞后性等不可克服的缺陷。环境能为人们的生产和生活消费提供种种有价值的服务, 但在环境的使用未被约束的情况下, 环境所提供的服务却无价格可言, 对于这种有价值的服务却无法由市场机制决定其销售价格的现象, 西方学者称之为市场失灵。在市场失灵的条件下, 政府必须加强干预, 限制外部不经济性, 并鼓励公共产品生产, 使外部不经济性内部化, 使生产者和开发者达到社会所期望的环境目标。中国近年已开征有环保作用的税种仅是资源税, 它是对资源因生成开发条件不同而形成的级差收入征收的一种税。消费税的个别税目, 如对烟花爆竹征收的一些税费也有环保意义, 但范围过窄。对可持续消费环境的立体保护, 政府主要是通过环境立法与经济政策相结合的方法对资源浪费和环境污染加以控制。这方面, 当前中国环保法律、标准、制度已基本形成体系, 但对经济政策的运用却不充分。在市场经济条件下, 需要采取某种经济政策工具, 即以某种措施来改变生产者或消费者的行为, 以达到减轻环境污染的目的。中国目前针对环境污染问题所采取的经济政策除了资源税与消费税部分税目外, 主要是征收排污费。作为一种普遍性质的收费, 征收排污费缺乏应有的法律效力, 且因其征收有很大随意性, 收入又不稳定, 使得原本就很紧张的环保资金更得不到保障。另有近 20 个城市开征了性质与排污费相似的生态环境补偿费, 它的征收范围有限, 不利于生产要素合理流动和产业结构调整。可见, 利用征收排污费的方法保护消费环境不易达到理想效果。国外的很多财税学者主张设置环境污染税制, 以使环境污染者自行负担控制污染的成本。事实上, 正因为环境消费税具有税收的无偿性、强制性和固定性的特点, 治污税收抵免能调动企业治污积极性, 对中国环境消费的保护具有更大的积极作用。

(二) 中国环境消费政策的选择重点

其一, 税收政策。税收政策对国民经济各部门和产品结构均有持久影响, 可广泛作用于总供给和总需求。政府对那些希望利用环境的人出售所有权, 即要求污染者按社会对环境的评价付出附加成本, 从

而迫使他们调整生产决策,减少污染程度,体现“谁污染谁治理”的原则。这里提出开征环境消费税的构想是:以排污量征税,基于征税技术上的便利原则,环境消费税依据排污物数量进行课征,将污染成本予以内部化纳入价格体系中,其纳税主体是污染物的制造者和因使用该商品而导致环境污染的商品生产者。国家各级环保部门从拍卖含氯、氟、碳商品的生产权确定征税范围,税率根据对环境危害程度的变化而变化,对环境危害程度较大的施以较高税率,反之则施以较低税率;间接课税,环境消费税由于其自身特点和目标特定性,考虑到整个社会经济的发展,宜采用间接课税形式,对不同工业生产部门和课税对象应区别对待(对由于消费者的使用而对环境造成污染的商品,宜根据污染程度采取改变生产和需求结构的征管方法,对其它商品应根据生产过程中污染物排放量多少,对其所用原材料和能源施以不同的税率);实施治污税收抵免,西方国家率先实施“税收转移”,近 10 年增加对环境有害活动的税收额度并将这些税收收入冲抵普通税收削减的额度,值得中国借鉴。根据瓦格纳定律,财政支出增长随经济增长不断扩大,基础设施建设、环境污染的治理等公共支出本身就是营造经济发展环境、制约或促进经济增长的一个要素。建立治污税收抵免机制以加速解决环境的“瓶颈”制约,即允许排污企业将其所得(利润)中用于环境保护和污染治理的部分(包括治污的科研开发、试验设计、基础设施等费用)从所得税的应纳税额中一次性或分次按比例予以扣除,或允许其作为日常生产性经费列支,通过国家间接引导投入的调控办法,以达到降低其实际所得税税负、提高其治污积极性的目的。一般而言,这种再转化治污期越长,抵免率相应越高,反之则抵免率越低。此外,要将环境消费税的税收纳入环保专项基金帐户,用于环保科研、治理环境污染和环保设施建设。

其二,价格政策。与传统价格不同,适应可持续发展的价格政策在于国家通过有效的经济手段在产品价格中反映“环境(生态)价值”,主要包括自然资源和为生产要素被利用的价值、维护生态平衡和治理环境污染等而付出的人类劳动,其构成要素包括生态生产成本、流通费用、税金和利润等要素,其中,环境生产成本既不是个别企业的生态生产成本,也不是一些企业在生产过程中的支出环境成本,而是在原有成本的基础上加上环境成本以后之和。从理论上讲,体现“环境(生态)价值”的消费品即国外所谓的“可持续产品”(Sustainable Product)价格构成中的环境成本是生态社会成本,是一定时期内在生产经营活动中考虑自然资源有偿使用、环境保护和环境损害治理费用补偿使用等条件下社会同类企业生产同种产品的平均成本。生态社会成本构成中,除了生产普通产品时的成本因素之外,还应包括环境成本即自然生态环境资源有偿使用费,如维护生态平衡的费用、环境损害费用补偿及损害治理费用,因此消费品价格构成中的环境成本既包括企业的环境成本支出,也包括国家统一支出的环境成本支出。中国推行体现“环境(生态)价值”消费品价格政策的措施是:从可持续发展的战略高度,尽快提高企业广大消费者的环保意识,逐步树立起可持续消费观念;推行生态化生产与生态化消费的标志制度,制定此消费品与普通消费品之间的合理差价体系。考虑在推进该政策的进程中企业需要支出额外的环境成本且环境成本投入大、见效慢,政府在现阶段应加大各项政策的扶持力度。

其三,保险政策。环境损害责任保险作为一种保护可持续消费环境的政策工具在经济学上是有其理论基础的,即它可以作为冒险赌注委托体制的保险业而被估定。从理论上讲,责任保险属于广义的财产保险范畴,是一种无形的、非实体的财产保险,也即《保险法》所谓的第三者责任保险,是指在被保险人依法对第三者负民事损害赔偿赔偿责任时由保险人承担其赔偿责任的一种保险。环境损害责任保险的保险标的既不是财产也不是人身,而是被保险人(致害人)应向第三者(受害人)承担的经济赔偿责任,其赔偿的金额具有无限性,该标的的认定必须有法律规定、有直接关系、系过失行为以及属于民事性质等四个基本条件。中国建立环境损害责任保险政策至少要涵盖四个方面:一是企业,企业参加此保险既可规避其意外的经营风险,又约束企业采取对环境更加负责的态度;二是民众与消费者,既可以使其增添一份安全感,又可以极大地限制其有损环境的消费行为(从《中国环境状况公报》对比 1995 与 2000 年的废水及 COD 排放量看,经过五年的努力,工业的排放量均减少 30% 以上,而生活的排放量则分别增加 63% 和 21% 以上,这说明“九五”时期国家对居民消费者有损环境的责任行为缺少约束机制与处治政策),促进

环保民众化;三是国家体制,与国家法律法规、价值取向、消费体制、组织体系等相协调;四是国际关系,与国际环保公约、保险市场、经济生态化进程以及类如 WTO 等组织颁布的一些准则相衔接。中国确立环境损害责任保险政策,应通过由产业群体和消费团体逐步估定而建立与潜在环境危机相对应的共同保险基金。从国外已有的经验来看,环境损害责任保险作为一种保险项目虽有风险,但易为消费者和生产者所接受,其影响广泛的“超级税收”将有益于未来危险废物工业的消除,同时也作为一种保险费发挥作用。

此外,中国还要研究、制订环境消费核算政策及与之有关的投资政策、信贷政策等,限于篇幅,将另文继续深入探讨。

[参 考 文 献]

- [1] UNEP. Elements for policies for sustainable consumption [R]. Nairobi, 1994.
- [2] 司金鑫. “第三种需要”及增长方式变革 [N]. 光明日报, 2001-03-04(理论版).
- [3] 高敏雪. 环境统计与环境经济核算 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2000.
- [4] 平新乔. 财政原理与比较财政制度 [M]. 上海: 三联书店与上海人民出版社, 1995.
- [5] 司金鑫. 中国“九五”时期消费结构发展趋势研究 [M]. 长沙: 湖南人民出版社, 1998.
- [6] 司金鑫. 消费经济学大辞典(生态环境与消费理论部分) [Z]. 北京: 经济科学出版社, 2000.
- [7] 中国科学院可持续发展研究组. 2000年中国可持续发展战略报告 [R]. 北京: 经济科学出版社, 2000.

(责任编辑 邹惠卿)

The Policy of Saving Environment Consumption International Comparison and Chinese Selection

SI Jin-luan

(Economic & Statistic College, Nanjing Financial & Economic University, Nanjing 210042, Jiangsu, China)

Biography SI Jin-luan (1962-), male, Professor, Economic & Statistic College, Nanjing Financial & Economic University, majoring in environment consumption.

Abstract This report, as starts from the Environment consumption saving a development and its Cross research, also applying an differentiation of the international Policy of Environment consumption, Finally, the author puts forward his own points of view on Chinese policy by selection of the saving consumption Environment in the process of Sustainable Consumption and others development.

Key words the policy of environment consumption; the system of environment consumption; international comparison and chinese selection