# 财政政策论文：探析环境税的立法策略和立法原则

来源：网络 作者：逝水流年 更新时间：2025-06-08

*【摘要】论文网为您整理了财政政策论文：探析环境税的立法策略和立法原则，希望和您一起探讨!伴随着环境问题在全球的日趋凸现，以及席卷全球的财政改革潮流，环境税制度在国际、区域、国家等多个层面受到越来越多的关注。环境税制度之所以受到人们的青睐是因...*

【摘要】论文网为您整理了财政政策论文：探析环境税的立法策略和立法原则，希望和您一起探讨!

伴随着环境问题在全球的日趋凸现，以及席卷全球的财政改革潮流，环境税制度在国际、区域、国家等多个层面受到越来越多的关注。环境税制度之所以受到人们的青睐是因为理论上它具有将社会成本内部化的功效，环境税静态上有助于激励环境保护行为，动态上有助于激励环境保护技术的研究开发。所以，环境税制度相对于传统的命令控制型环境规制措施而言，能够以最低的社会成本实现环境保护的目的，从而被人们视为最有效率的环境规制方法。

但是，与环境税制度理论上的高效率不同，环境税制度的实践却不尽人意。首先，实践中环境税制度功能一定程度上偏离了环境税理论，有些环境税制度只有“环境税”之名而无“环境税”之实;其次，实践中的环境税制度结构均受到了某种程度的修正，即环境税制度和传统的命令控制型环境规制方法混合适用于环境规制之中;第三，实践中的环境税制度均在一定程度上背离了环境税的理论类型，即实践中鲜有环境税制度以庇古税的形式出现。环境税制度之所以出现理论和实践的背离主要源于以下因素：首先，从技术角度来看，由于人们对于环境科学知识的掌握较为有限，加之现有的环境检测技术所限，所以环境政策制定者无法制定出准确的环境税税率，这就导致环境税制度遭到人们的质疑;其次，从政策角度来看，政府设立新的税目通常都会遭遇阻力，这是因为任何税收种类某种程度上看都是对私人财产的变相“剥夺”，环境税制度也不能例外，所以环境税提议由于政策因素而搁置的实例并不少见。

在各国制定环境税的过程中，分配正义问题和产业竞争力问题通常对一国环境税立法的影响最大。从分配正义角度来看，环境税制度具有累退性特征，它通常会对低收入群体和家庭带来负面影响，这样的结果无疑违背税法的量能课税原则，从而使得环境税丧失合法性基础。从产业竞争力的角度来看，征收新的环境税会对依赖能源的工业部门施加沉重的负担，从而导致这些工业部门在国际竞争中可能处于不利地位，这样的结果因有违税收中性原则之嫌而丧失合法性基础。尽管按照双重红利理论，环境税不仅能够以最低的成本改善环境品质，而且可以通过重组经济结构的方式改善社会福利，但是越来越多的学者对双重红利理论提出了质疑。从各国应对这些问题的立场来看，成功制定环境税制度的国家都采取一定的措施来缓解分配正义问题和产业竞争力问题。针对环境税导致的分配正义问题。有些国家采取财政转移制度，有些国家采取环境税税收免除制度，其中财政转移制度的效果更佳。针对产业竞争力问题。几乎所有实施环境税制度的国家都针对环境税的承担主体实施一定的税收免除制度。可见，环境税的立法并非如理论预想中的那样简单，而是充满了各种利益主体的博弈。为了有效平衡各种主体的利益，环境税的立法应该遵循一定的策略和原则，比如通过公众参与立法的方式将环境税的反对者变成环境税的支持者。

一、环境税的立法策略

任何重大的财政改革都会形成某种意义上的赢家和输家，即便改革整体上改善了国民收入和经济活力。输家的极力抵制也会成为改革的障碍。环境税改革中的潜在输家主要是高度污染或资源密集型公司和企业，潜在的赢家主要是高科技、高增税行业(比如金融、信息和生物工程等行业)和环境与能源服务行业。但是，不仅输者反对环境税的制定，潜在的赢者也不会支持环境税的制定。现有的环境税研究更多地强调潜在的输者，而潜在的赢者常常受到忽视。为了使得环境税制度在政治上获得公众的支持，除非听到潜在的赢者的支持声音，否则短期内很难抵制潜在的输者的反对。除了让潜在的赢者成为环境税的支持者之外，环境税立法也应该争取让环境税的反对者成为环境税的支持者。

在环境税制度的制定过程中，如果不考虑环境税立法给潜在的输者所带来的转型成本，那么这样的立法便是一个重大的失误。因为尽管环境税和与之相伴的财政改革可以节省经济转型的宏观成本，但是环境税制度可能会使有些潜在的输者从长远来看可能一直是输者，比如能源密集型企业会因环境税制度的引入承担更多的财政负担，那些认为转型成本问题会随着时间变化自动消失的想法难免过于简单。因此，给那些潜在的输者必要的补偿措施显然是非常重要的，否则环境税制度会受到这些主体的坚决抵制。

税收的累退性或不公平性往往成为人们反对财政改革的主要理由。虽然每种税收类型都具有一定的累退性和不公平性，但是环境税的累退性和不公平性更加明显，比如能源税的课征直接影响低收入群体和低收入家庭对能源这一生活必需品的消费。正是由于环境税所具有的累退性和不公平性，环境税立法常常存在政策上的分歧。所以除非在环境税立法时考虑这些社会因素，否则环境税难以得到公众的支持。解决环境税的累退性和不公平性，一是采取财政收入转移，二是改革整个税制。从税收管理便利角度来看，对低收入群体实施分配收入的财政转移制度并不是最有效的手段。相对于解决环境税累退性问题的财政收入转移制度，财政改革是解决环境税累退性的更有效方式。因为，财政改革不仅能够帮助低收入群体，而且可以推动国民经济的发展和劳动力需求的增加。

虽然说环境税具有前述的累退性和不公平性，但是环境税制度对低收入群体的影响并非只有负面效应，环境税制度的采用通常会给低收入群体带来更多的环境收益。从环境污染负面影响的社会布局来看，低收入群体因环境污染问题承担了更多的健康和经济损害。所以为了使得环境税能够获得低收入群体的支持，政府制定环境税时应该向低收入群体传递该制度会给低收入群体带来环境收益的信息。不仅低收入群体反对环境税的制定，高收入群体对环境税也并非持欢迎态度。比如在美国，虽然税法出现了环境保护的倾向，有学者甚至认为环境税不仅可以极大地提高环境保护水平，而且可以推动经济的快速发展，但是美国国会一直反对针对能源征收较高的环境税。…由于美国人已习惯于他们有权获得便宜的石油和成本较低的能源这种观念，所以任何打算限制这一权利的努力都会受到坚决的抵制，能源生产和消费产业通过熟练地使用各种政治手法发泄公众抵制环境税的热情。所以，从获得公众支持环境税立法的角度来看，政府不仅需要向公众证明环境税能够为环境保护带来好处，而且需要证明除此之外的方法成本更大，只有环境税是解决环境问题的最有效方法。

政府制定环境税制度时除了需要运用前述策略以应对环境税的分配争议和产业国际竞争力等问题之外，还需要保障环境税的收入流向符合社会现实。正如有学者所认为的那样，“环境税有两个设计要点，即税收征收方式的制度以及税收收入使用的制度设计。”根据调查问卷显示，“多数人希望环境税的税 收收入能够用于环境保护。所以为了获得公众对环境税立法的大力支持，一国的税收法律法规体系应该确保将环境税收人分配给那些制定环境政策的机构。”因为在普通人看来，“良好的生态环境可以视为是一种‘公共产品’，控制污染和保护环境的受益者是普遍的，因此就可以根据受益者付费原则对所有从环境保护中受益的主体进行征税。征收的收入由政府用于改善环境质量所需的基础设施和环境管理。”虽然有学者将环境税的专款专用制度视为是一种恐怖的表现，但是，“环境税专款专用可以被政府用来向相关的产业界和每一纳税人展示政府意欲改善环境而不是仅仅增加国家金库。”

总之，要想使得环境税具有合法性基础并取得成功，环境税的制定者应该采取上述立法策略以抵消来自各种利益主体对环境税立法的反对;也许通过这样的立法策略，环境税的制定者可以将环境税的反对者变成环境税的支持者。

二、环境税的立法原则

(一)关联原则

从环境税实现保护环境目的的角度来看，环境税的立法必须符合关联原则，即环境税必须与作为征税对象的污染源之间存在密切的关系。根据关联原则，环境税税基的选择便非常重要，当环境税的税基与环境污染的关联关系不够紧密时，那么环境税制度可能无法有效地控制环境污染，反而可能会对生产决策和消费决策产生不必要且成本高昂的扭曲。比如从污染有效控制的角度来看，污染税应该直接针对污染物的排放征收，而不应该针对产品的原材料征收。按照国际通行做法，环境税的课征对象应该是直接污染环境的行为和在消费过程中会造成环境污染的产品。但是，鉴于环境问题的复杂性，要想准确确定环境税和环境污染之间的关联关系并非易事，因为当前技术的发展尚未达到能够完全确定环境损害具体数额的程度。当环境污染和环境税之间的关联度不够高时，应该综合使用命令控制型规制措施和环境税制度，只有这种综合性政策设计才能有效地实现环境保护的目的。

从关联原则来看，环境税的税基选择以直接针对污染物的排放征收环境税为最佳选择，但是由于环境检测技术的现实制约，环境税的税基有时可以针对产品生产原料征收环境税来替代。

(二)缓解原则

为了防止环境税制度对一国产业的国际竞争力造成负面影响，环境税政策制定者应该采取一定的措施予以缓解。为了缓解环境税的负面影响，政策制定者可采取以下措施：一是制定实施环境税的时间表，这等于政策制定者提前告知企业政府将要实施环境税制度，企业为了保持其产品的竞争力必然会采取一定的应对措施，比如企业可能会采用新的污染排放控制技术、改变原有的生产原料或生产方法，这样的措施能够在不损害产业竞争力的情况下保证环境税的有效性。二是环境税的政策制定者可以采取逐步实施的方法，以避免产业主体面对忽然出台的环境税制度，这样可以保证产业部门有机会制定符合自己生产条件的投资策略。三是环境税政策的制定者可以针对产业主体实施具体的缓解措施，比如政府可以对能源依赖性较强的企业实施税收减免制度。或者对所有企业实施出口退还环境税的制度。四是实施边境税调整制度，这样可以使本国产品和进口产品处于同等的竞技平台。五是针对不同的产业实施不同的环境税税率，对那些面临国际竞争挑战更多的产业实施较低的环境税税率。六是实施统一的环境税税率，但是对受环境税影响较大的产业部门实施环境税返还制度。

(三)补偿原则

由于环境税制度对低收入群体和低收入家庭具有明显的累退性特征，所以环境税政策的制定者应该考虑如何削减环境税制度对这一群体和家庭所带来的分配不公。为了纠正环境税导致的分配不公，环境税的政策制定者应该对低收入群体和家庭实施财政补偿措施。政府对此可实施以下补偿措施：一是针对低收入群体和家庭规定较低的环境税税率，或者针对低收入群体和家庭实施环境税免除制度;二是针对低收入群体和家庭可以实施一般性的财政补贴，比如政府可以根据低收入群体和家庭的平均税负予以一定额度的财政补贴制度，从而保证低收入群体和家庭对生活必须品的需要;三是政府进行综合性的税制改革，通过削减扭曲性税种来保证低收入群体和家庭的社会福利不会降低。虽然这些补偿制度不仅从行政管理角度来看较为复杂，而且由于减少了激励因素从而违背了环境税制度引入的初衷，但是从政治角度来看，也许政府制定环境税制度之时只有采取这些补偿制度，环境税制度才有可能被公众所接受。

(四)专款专用原则

虽然说将环境税专款专用存在一定的缺陷，因为当环境税收入仅仅用来改善环境时其收入的使用处于低效状态。因为，当环境税制度实施专款专用制度时，环境税的税率是基于环境保护开支的需要而不是基于实际的和预期的环境损害来设定，这不仅会导致财政收入的分配无效，而且会导致政府的财政开支低于最优状态。同时，一旦政府管理人员和公众习惯于环境税的专款专用制度，那么政府要想取消专款专用制度便存在诸多障碍。因此，环境税收人最好不要采用专款专用的方式，政府完全可以按照自己的综合决策需要将环境税收入用于环境保护事业之外的各种公共财政开支。一些没有环境税的专款专用制度，立法者在决定如何使用环境税收人时会更加灵活。但是，从政治视角来看，只有对环境税制度实施专款专用制度，环境税制度或许才更具有可行性。

OECD根据其从事的一项跨国研究发现环境税制度带来的财政收入可以由政府进行以下方面的财政开支：一是政府可以将环境税收入用于弥补公共部门的亏损，从而减少财政赤字给下一代人带来的税收负担;二是政府可以将环境税收入用于增加公共部门的财政开支预算，增加公共部门的财政预算可以通过激励有助于环境保护的投资从而间接地保护环境;三是政府可以将环境税收入用来削减其他扭曲性税收种类，比如政府可以将环境税带来的财政收入用来消减资本税、劳动力税和储蓄税等扭曲性税种;四是政府可以将环境税收入进行专款专用，即政府将环境税收入用于环境保护的部门或者投资与环境保护直接相关的项目，比如将环境税收入用于专门的环保基金①。环境税前三种方式显然会遭遇政治上的困难，因为当环境税用于环境保护之外的部门和项目时，承担环境税的公众一般会认为环境税是政治家基于政治需要而非环境保护需要向公众获取资金的一种隐蔽方式，这会招致公众对于环境税制度的极力反对。

(五)公众参与原则

由于产业主体和社会主体基于环境税对于产业竞争力和个人社会福利构成负面影响的担忧，通常会反对政府实施环境税制度。为了缓解来自这些社会主体对环境税制度的敌意，政府在实施环境税制度时应该强调公众参与原则。比如很多国外政府为了将环境税的反对者变成环境税的支持者，设立了诸如“绿色税收改革委员会”之类的机构，借此政府公共机构和私人主体之间可以进行经常性的对话和磋商，政府环境部门、税务部门、各种产业主体的利益代表、环境NGOs和技术专家可以通过对话的方式增加互信。当环境税制度制定之后，这样的机构可以监督和评估环境税的实施情况，从而保证向环境税改革提供公共支持和技术支持。

(六)协调原则

除了私人主体可能对环境税不存好感之外，政府公共机构也会对环境税持有一定的怀疑态度。首先，公共机构对于环境税相对于命令控制型措施在其保护环境的能力方面存在疑虑;其次，税务机构和环境保护机构由于承担的公共职责不同对环境税的态度也会不同，税务机构以财政收入的预算安全为追求目标，而环境管理机构以环境的有效保护为目的，显然两者的目的存在潜在的冲突。此外，成功的经验有助于环境税的顺利制定，相反，缺乏一定的环境税经验可能会遭遇公共管理者自身的抵制。因为成功的环境税适用经验可以让政策制定者和公众认识其可行性，没有人会愿意在没有一定成功把握的基础上踏出第一步。所以，我们需要同时加强公共财政部门、税收立法机构、环保机构和税收征管机构等部门之间的合作。

总之，环境税立法者必须面对来自技术层面、政治层面和社会层面等因素的制约。理想的环境税立法不是忽视技术、政治和社会层面的社会因素，而是需要采取恰当的措施来化解来自这些层面的挑战。只有如此，环境税立法才会因具有合法性基础而获得政府管理机构和公众的理解，环境税的执行才能受到来自政府管理机构和公众的支持。为了将环境税的反对者转变为环境税的支持者，环境税的立法者需要采取一定的立法策略并遵循一定的立法原则。只有对那些影响环境税立法的社会政策加以考虑，环境税立法才会因拥有合法性基础而具有可行性。

上文就是论文网给您带来的财政政策论文：探析环境税的立法策略和立法原则，希望可以更好的帮助到您!!

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn