

专论与综述

# 中国持续发展的经济法律制度研究

王明远

李长城

(北京大学环境科学中心, 北京 100871)

(徐州市大众律师事务所, 徐州 221003)

**摘要** 指出经济手段在中国持续发展中有十分重要的地位, 其实质在于实现环境资源的有偿使用, 落实“污染者负担”原则; 持续发展的经济手段主要有征收环境费制度、环境税收制度、财政刺激制度、排污权交易制度、环境损害责任保险制度等; 详细探讨了环境费与环境税的概念、性质、作用、现状、完善或实施以及二者的关系; 分析了财政补贴、排污权交易等在中国持续发展中的运用问题; 最后强调应完善有关环境立法, 从而实现强化经济手段和环境管理的法治化。

**关键词** 持续发展, 经济手段, 环境费, 环境税。

持续发展是在 1987 年世界环境与发展委员会向联合国大会提交的报告——《我们共同的未来》中首次提出, 目前已被世界各国普遍接受的关于环境与发展关系的重要战略。其基本含义是既满足当代人的需要, 又不对满足后代人需要的能力构成危害<sup>[1]</sup>。中国政府在《关于出席联合国环境与发展大会的情况及有关对策的报告》中指出: “各级政府应当更好地运用经济手段来达到保护环境的目的”; 在《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书》中指出: “为适应中国社会主义市场经济体制的建立, 对已有的立法进行调整完善, 引入符合市场经济规律和市场机制要求的法律调整手段<sup>[2]</sup>; “通过调整各种经济政策, 在国家宏观调控下, 运用经济手段和市场机制促进可持续发展的经济发展”<sup>[3]</sup>。可见, 利用经济手段促进中国的持续发展已被摆到了极为重要的位置。

利用经济手段促进持续发展, 就是要按照环境资源有偿使用原则, 通过市场机制, 将环境成本纳入各级经济分析和决策过程, 促使污染、破坏环境资源者从自身利益出发选择更有利于环境的生产经营方式, 同时也可以筹集一笔资金, 由政府根据需要加以支配, 以支持清洁工艺技术的研究开发、区域环境综合整治以及重点污染源的治理等, 从而改变过去无偿使用环境资源、将环境成本转嫁给社会的作法,

最大限度地实现环境、经济与社会的持续发展。

持续发展的经济手段主要有征收环境费制度、环境税收制度、财政刺激制度、排污权交易制度以及环境损害责任保险制度等。下面拟以前两种制度为重点进行较全面的探讨。

## 1 征收环境费制度

### 1.1 环境费的概念与分类

环境费是指根据环境资源有偿使用的原则, 由国家这一所有者授权的代表机构向开发、利用环境资源的单位或个人依照其开发、利用量以及供求关系所收取的相当于其全部或部分价值的货币补偿。它总体上分为开发、利用自然资源的资源补偿费以及向环境中排放污染物、利用环境纳污能力的排污费两种。目前, 这两种形式的环境费在中国均已确立, 但仍需进一步完善。

### 1.2 资源补偿费

《矿产资源法》(1986)明确规定: “国家对矿产资源实行有偿开采。开采矿产资源, 必须按照国家有关规定缴纳资源税和资源补偿费”。《森林法》(1984)规定: “全民所有制单位营造的林木, 由营造单位经营并按照国家有关规定支配林木收益”。《土地管理法》(1986)规定: “国家依

法实行国有土地有偿使用制度”；“国有土地和集体所有的土地使用权可以依法转让”。《水法》(1988)规定：“对城市中直接从地下取水的单位，征收水资源费；其他直接从地下或江河、湖泊取水的，可以由省、自治区、直辖市人民政府决定征收水资源费”。可见，资源补偿费在有计划商品经济条件下就已确立，对提高自然资源的利用效率、促进自然资源的保护与改善起到了积极的作用。随着市场经济体制的确立，其功能逐步加强，但缺陷也日趋明显：一方面，收取资源补偿费的范围狭小，许多国有自然资源基本处于任意、无偿使用状态；收取的费用远远低于资源本身的价值，无法通过供求关系反映出其稀缺性。这就使得自然资源利用效率低下，浪费严重，促使生态破坏与退化，进而加剧了环境污染；另一方面，现实中苦乐不均的现象十分严重。由于管理上的缺陷，能收到资源补偿费的多是开发自然资源的国有大中型企业，如矿山、冶金企业等，而浪费最严重的小型企业(主要是乡镇、村办和私人企业)，由于量多面广，往往鞭长莫及。这不仅违背了保护自然资源的初衷，而且造成了市场条件下的不平等竞争。

针对上述情况，一方面，应当扩大资源补偿费的征收范围(包括自然资源的范围和开发、利用者的范围)，提高收费标准，使其能够反映出资源稀缺程度和实际价值；另一方面，必须加强对资源补偿费征收工作的管理，特别是严格审批手段、强化征收环节，保证把应收的资金收上来。同时，结合国家产业政策，对国家鼓励的行业以及保护、利用自然资源成绩突出的企业，实行减、免收费和奖励，既不损害本来就相对薄弱的原材料产业的发展，又能从总体上提高自然资源的利用效率。

### 1.3 排污费

排污收费是目前世界各国在环境保护中较为通用的一种经济手段，是“污染者负担”原则的具体体现，也是环境问题外部不经济性内部化的一种方法。

中国现行的征收排污费制度是在 70 年代

末、80 年代初制定的，除《水污染防治法》规定的排污收费、超标准排污征收超标准排污费外，总的说来实行的是超标排污收费制度，即只是对超过规定标准排放污染物者收费。这一制度对控制污染物的产生与排放，促进排污单位加强经营管理，节约和综合利用资源，治理污染和改善环境等发挥了一定的作用，但它仍是计划经济条件下以资源分配、无偿使用为主要特点的产品经济在环境保护中的具体体现，排污者只要不超标排污，就可无偿使用环境纳污能力资源，很大程度上造成了资源浪费和环境污染。在市场经济条件下，经济利益、发展竞争成为社会关系的联系纽带，提高环境资源利用效率以及保持社会公正要求摒弃“环境资源无价值”的传统观念而遵循有价、有偿使用原则。否则，经营者仍会逃避防止、减少和治理污染的责任，既造成环境资源的浪费，又使治理投入多、排污少的经营者与治理投入少、排污多的经营者处于不平等的竞争状态。此外，随着经济的迅速发展，环境污染压力越来越大，仅排污单位排放的未超标部分的污染物就侵占了大部分的区域环境容量甚至已经超过了该区域的环境容量。在这种情况下，如果仍然只对超标排污者收费显然已无法保证和改善环境质量，远远不能满足环境与经济协调发展的要求了。综上所述，变现有的超标排污收费制度为达标排污收费、超标排污加倍收费并予以处罚制度是十分必要的。即凡向环境中排放污染物的企事业单位、国家机关、个体经营者均须按照国家或地方规定的收费标准，根据其所排放污染物的种类、数量、浓度、危害性等缴纳排污费。超标排污属违法行为，除加倍收费外，应当给予警告、罚款、吊销排污许可证、责令停产或部分停产，责令限期治理等行政处罚。加倍收费的倍数根据超标情况以及污染物危害大小等因素，在收费标准中作出规定；行政处罚决定则由环保机关依法作出。

排污收费、超标罚款并加重收费，是世界许多国家如美国、日本、德国、挪威、荷兰等通行的做法，它们的成功经验值得借鉴。此外，

《水污染防治法》中排污收费、超标排污征收超标排污费制度的成功运作,也表明变目前的超标排污收费制度为排污收费制度的可行性。

以上从环境资源有偿利用及污染控制的紧迫性等方面分析了实行排污收费、超标违法制度的必要性和可行性。下面进一步从法律体系的角度加以阐述。

中国现行的污染物排放标准是规范企业等排污行为的强制性规范。根据《标准化法》的规定,强制性标准必须执行,对违反者要处以罚款甚至追究刑事责任。而现行环境法只要求超标排污者缴纳超标准排污费,即不认为超标排污系违法行为。这不仅直接违反了《标准化法》的规定,造成法律体系内部的不协调,而且导致许多排污者宁愿缴纳超标准排污费(从而买到合法的排污权)也不积极治理污染。此外,现行环境法规定,对投入生产或使用时尚未达到建设项目环境保护管理要求(包括达到污染物排放标准)的新建、改建、扩建项目,可以依法处罚。这就出现了建设项目投入生产或使用时尚超标排污视为违法并予以处罚,而投产后超标排污则只征收超标准排污费,不算违法也不受处罚的自相矛盾的境况。

现行的《标准化法》、《药品管理法》、《产品质量法》、《食品卫生法》(试行)等法律中,分别规定对违反“强制性标准”、“药品标准”、“保障人体健康与人身财产安全标准”、“卫生标准”的单位和个人予以处罚,即都实行超标违法原则。同样地,在环境法中实行超标违法并予以处罚后,也不会超过一般企业的承受能力,不会出现处罚面过大、执法困难的局面。原因是国家污染物排放标准系根据国家环境质量标准及国家经济技术条件制定的,其中针对重点污染源或产品设备的专项标准是根据国家一般治理水平(即最佳实用技术)而定的,在充分收集环保部门、行业主管部门以及生产企业的污染物排放监测数据的基础上,确定技术可行、经济合理的标准值。通常保证老污染源达标率为70%—80%,甚至高达90%;而新污染源治理的环保投资比例适应行业承受能力,只要严格执法,

则大多数企业应能达标。对于个别过严的标准,可以通过修订予以调整。综合上述分析,同样可以看出实行排污收费,超标违法原则的必要性与可行性。

在目前由计划经济向市场经济转轨的过程中,环保领域也正经历着由“浓度控制”向“总量控制”的过渡,即“浓度控制”与有条件的“总量控制”并存。结合企业的实际承受能力和区域环境的具体特点,引入排污收费、超标违法并加重收费制度应遵循灵活处理、区别对待、逐步到位的原则。一般地,凡实行“总量控制”的区域、污染物,新建、改建、扩建的污染源应立即实行该制度,而现有污染源则要根据国家产业政策、企业自身的经济技术条件等,规定一定的宽限期。凡实行“浓度控制”的区域、污染物,侧重于实行超标排污加重收费制度,并可责令限期治理;新建、改建、扩建的污染源应立即实行超标排污加重收费,而现有污染源则应逐步提高收费标准。应合理调整污染物排放标准与各污染源的排污总量指标,最大限度地保证公平。应规定将一定比例的排污费用于补助重点污染源治理和为治理污染者提供其他经济刺激,加重收费的幅度不应过大等。

## 2 环境税收制度

### 2.1 环境税的概念、作用与现状

环境税是国家为了保护环境与资源而凭借其主权权力对一切开发、利用环境资源的单位和个人,按照其开发、利用自然资源的程度或污染、破坏环境资源的程度征收的一个税种。它主要有开发、利用自然资源行为税和有污染的产品税两种。前者如开发、利用森林资源税,开发、利用水资源税;后者如含铅汽油税、含CFCs产品税。纳税人分别是开发、利用自然资源者或生产、使用有污染的产品者;课征对象分别为开发、利用自然资源的行为和有污染的产品;而计征依据分别为开发、利用、破坏自然资源的程度以及有污染的产品对环境的污染、危害程度。开发、利用或破坏自然资源程度大的行为和对环境的污染、危害程度严重的产品的

税率高、税负重；反之，则税率低、税负轻。对于有利于环境资源的行为、产品，则按照减轻损害的程度进行税收减免。可见，环境税的主要功能在于调节人们开发、利用、破坏或污染环境资源的程度，而不是为国家聚敛财富。

在许多发达国家，环境税早已广为运用，而在我国，它仍是一个新概念。

西方国家应用最广的是燃料环境税，如对含铅/无铅汽油实行差别税，对含硫、含碳燃料征收硫税、碳税等。法国对  $\text{SO}_2$ 、 $\text{H}_2\text{S}$ 、 $\text{NO}_x$ 、 $\text{HC}_1$  等征收“大气污染附加税”，芬兰对含碳燃料征收碳税，瑞典则征收  $\text{SO}_2$  税和  $\text{CO}_2$  税，奥地利为抑制  $\text{CO}_2$  排放对购买汽车者征收相当于其车价 12% 的环境税，德国、比利时、日本分别准备开征  $\text{CO}_2$  税、生态税、垃圾税等。正在走向市场经济的东欧国家也已实行或准备实行环境税收政策，如波兰对  $\text{SO}_2$  征税，匈牙利对汽车用油征收“石油环境税”等。除了上面介绍的国家外，加拿大、澳大利亚、意大利、挪威以及新加坡、印度、韩国等都不同程度地采取了环境税收政策。

受传统产品经济的影响，中国的环境税收政策基本上是空白。目前对煤、石油、天然气、盐等征收的资源税以及城镇土地使用税等，主要目的是调整企业间的级差收入，促进公平竞争，而不是促进环境资源的合理利用与保护，因而并非真正意义上的环境税。

## 2.2 环境费与环境税的关系

环境费与环境税之间的关系，类似于购买商品时支付的商品自身价值的对价（因取得商品所有权而支付的价款）和缴纳的消费税（国家调节消费行为，促进社会公平的手段）之间的关系：支付环境费是因为从国家获得了环境资源（包括环境自净能力资源）的所有权，特别是使用权；而缴纳环境税则是国家对开发、利用、破坏、污染环境资源的行为进行调节的需要。可见，环境费与环境税是具有本质区别的概念，但二者可以并行不悖，且实践中多是将二者结合起来，由国家授权的代表机构征收，而不是象理论中那样将其区分开来。

## 2.3 环境税的实施建议

实施环境税是一项复杂的系统工程，应针对国家的主要环境问题，分期分批地施行。目前，应首先对含硫燃料征收硫税，对严重危害环境的产品征收“污染产品税”。这不仅有利于资源与能源的合理、持续利用与环境的改善，有利于履行国际公约，也可作为环境基金的一个来源（环境税具有专项税收性质，同环境费一样，只能用于环境保护），同时也是强化环境管理、实现宏观调控的重要手段。

环境税作为国家专项税收，原则上应由税务机关征收，但考虑到其科学技术性等特点，由税务机关委托环保机关代为征收是必要的、可行的。

## 3 财政刺激制度

财政补贴对环境资源的影响很大。不适当的政策性补贴如因能源价格偏低而提供的补贴会导致浪费严重、利用效率低下，不利于技术进步，加重了环境资源的污染与破坏，背离了持续发展目标，因此应逐步调整；而帮助修建污水处理厂等基础设施，向采取污染防治措施以及推广环境无害工艺、技术的企业提供赠款、贴息贷款等财政、信贷刺激则是鼓励企业防治污染，使面临困难的企业达到环境标准的重要途径。为了加强中央对地方、环保机关对企业在环境保护方面的宏观调控能力，有必要建立分级管理的环境基金。该基金由中央或地方环保投资、环境费、环境税、环境贷款、外国或国际组织的环保赠款等组成，由环保部门会同国家有关部门统筹安排使用。中央基金主要用于帮助环境无害工艺、技术及设备的研究、开发与推广，帮助地方修建环境基础设施等，从而提高地方执行国家环境政策的积极性；地方基金除修建环境基础设施、进行环境综合整治外，还可用于环境无害工艺、技术、设备的研究、开发与推广以及帮助治理重点污染源等。

## 4 排污权交易制度及其他经济手段

市场条件下，环境纳污能力作为一种十分

稀缺的特殊自然资源和商品,是国家所有的财富。在实行总量控制的前提下,政府通过发放可交易的排污许可证,将一定量的排污指标卖给污染者,实质上出卖的是环境纳污能力<sup>[4]</sup>。环境资源的商品化,可促使污染者加强生产管理并积极利用先进的清洁工艺技术,以降低能源、原材料的消耗量,减少排污量,从而达到降低成本的目的。同时,节余的排污指标可以用于扩大生产规模或有偿转让。这就提高了环境资源的利用效率,促进环境质量的改善。可见,政府严格控制下的排污权交易市场,应是市场体系的一个特殊组成部分,是促进持续发展的一种有效方法。在排污权交易市场中,同一集团下属的不同企业,不同集团、不同行业的企业,甚至包括环保组织,均可作为市场的主体。

促进持续发展的经济手段,除了前文叙及的环境费、环境税、财政刺激、排污权交易外,还有押金制、执行鼓励金、环境损害责任保险等。押金制是指对可能造成污染的产品如啤酒瓶、饮料瓶等加收一份押金,当把这些潜在的污染物送回收集系统而避免了污染时,即退还这份押金。执行鼓励金主要有两种类型,一是违章费,即污染者不遵守环境法规时依其因违法行为获利大小收取一定的金额;二是执行债

券,即政府为了使污染者遵守环境法规而预先收取一定的金额,一旦遵守了法规即退款。而环境损害责任保险只能在环保水平较高、市场功能较完善的条件下才能得以运用。

### 5 结语

经济手段对促进中国持续发展起着十分重要的作用。目前,随着现代企业制度的逐步建立,产权关系日趋明晰,经济成分已趋向多元化,实行经济手段的微观基础已基本具备,但相应的政策法规仍有待完善或制定,这在一定意义上阻却了经济手段的运用。随着经济体制改革的深入和有关政策法规的完善,强化持续发展中的经济手段,实现环境管理中的法治化已势在必行。

### 参考文献

- 1 世界环境与发展委员会编著. 我们共同的未来. 北京: 世界知识出版社, 1989: 19
- 2 中国 21 世纪议程编制组编写. 中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书. 北京: 中国环境科学出版社, 1994: 13
- 3 中国 21 世纪议程编制组编写. 中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、环境与发展白皮书. 北京: 中国环境科学出版社, 1994: 23
- 4 王明远. 中国环境管理. 1994, (2): 4

(上接第 55 页)

铜器的存放环境为: 缺氧、无氯离子存在的稍偏碱性介质。这是青铜器保存完好的主要原因。

### 3 控制环境是保护文物的关键

为了最大限度地延长文物的寿命, 保护好这批国宝, 必须从改善环境入手, 这是保护文物的根本措施, 建议:

(1) 正确选择博物馆馆址, 尽量减少或避免外界大气污染对馆内环境造成的不良影响。

(2) 严格控制馆藏环境, 杜绝一切污染源, 诸如库房管理措施不力、工作人员的活动所造成的污染。

(3) 对个别特别珍贵文物, 要单独保存, 设置密封柜, 创造一种适宜的存放环境。

(4) 对已发现锈蚀, 特别是出现了有害的粉状锈的青铜器, 要采取隔离存放, 置于相对湿度低于 30% 的干燥环境中, 或者缺氧保存, 或者采取其它的技术措施进行处理, 以防锈蚀不断蔓延。

### 参考文献

- 1 吴来明. 文物. 1986, (11): 76
- 2 程德润等. 西北大学学报(自然科学版). 1989, 19(1): 30
- 3 陈旭俊等编. 金属腐蚀与保护基本教程. 北京: 机械工业出版社, 1988: 9
- 4 孟庆珍等编著. 无机化学(下册). 北京: 北京师范大学出版社, 1988: 1034
- 5 徐毓明编著. 艺术品和图书、档案保养法. 北京: 科学普及出版社, 1985: 75—77
- 6 曾中懋. 考古与文物. 1978, (3): 109

toxic organics in suspended solid and sediment. More attention should be paid to the fact.

**Key words:** organic pollutants, sediment, suspended solid.

**HPLC Determination of Trace Phenols in Surface Water by Using a Concentration Technique Based on a Macromolecular Porous Resin GDX-502.**

Bao Nan et al. (Center of Experiment, Shandong Univ., Jinan 250100); *Chin. J. Environ. Sci.*, **16**(2), 1995, pp. 73–77

A simple method was described for the quantitative determination of phenols in surface water. The resin concentration technique was used instead of solvent extraction, by taking a macromolecular porous resin GDX-502 as an excellent adsorbent and dioxane as an excellent eluant. The eluate was analysed by a reversed-phase HPLC equipped with a UV detector. Recoveries of nine phenols were higher than 90%, except for 2, 4-dinitrophenol, and the average relative standard deviation ( $n=5$ ) was 2.4%. The detection limits of nine phenols were 2.0–8.6 ng. Trace concentration at  $\mu\text{g/L}$  level of these phenols pollutants can be determined. The developed method has been applied to determining phenols of urban lake water and river water with satisfactory results.

**Key words:** phenols, GDX resin, concentration, analysis by HPLC.

**Study on the Economic Legal System for China's Sustainable Development.**

Wang Mingyuan et al. (Center of Environmental Science, Peking University, Beijing 1000871); *Chin. J. Environ. Sci.*, **16**(2), 1995, pp. 78–82

Economic instruments were pointed out to have a very important role to play in the process towards sustainable development in China, and in essence, to allow the environmental resources to be used on a charged basis and the principle of polluter pays to be actually performed. The economic instruments for use in the sustainable development should mainly include an environmental fees imposing system, an environmental taxation system, financial incentives systems, emission permits trade systems, assurance systems on obligation to environmental damage, and the like. A detailed discussion was made on the concepts, natures, roles, current statuses, perfections and implementations of both environmental fees imposition and taxation systems, and the relationship between both. The issues of the application of financial subsidization and emission permits trade systems to the sustainable development

in China were also analyzed. Finally, it was stressed that the related environmental legislations should be further perfected so as to make strengthened economic instruments and compulsory environmental management.

**Key words:** sustainable development, economic instrument, environmental fees, environmental taxation.

**Study on the Ecological and Environmental Effects of Constructing a Long Oil Pipe Work.**

Mu Congru and Yang linsheng (Institute of Geography, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100101); *Chin. J. Environ. Sci.*, **16**(2), 1995, pp. 83–87

The effects of constructing a long oil pipe work on the ecological and environmental elements, such as natural vegetation, forest, grasslands, farmlands, oasis, soils and wild animal habitats, were analyzed. The models for calculating the losses of 7 ecotypes caused by such a pipe work construction were developed. In studying the response strategies for environmental protection, 3 indicators representing the ability of ecological restorage were suggested to describe the extent to which a damaged surface ecosystem can be rehabilitated after the completion of such a work. Based on this, the measures were suggested to minimize the losses by such a pipe work and to speed up the rehabilitation of a damaged ecosystem.

**Key words:** long oil pipe work, environmental impact, damaged ecosystem, ecological rehabilitation.

**Theoretical Analysis of an Internal Circulating Bio-Fluidised Bed Reactor.**

Zhou Ping, Qian Yi (Dept. of Environ. Eng., Tsinghua Univ., Beijing 100084); *Chin. J. Environ. Sci.*, **16**(2), 1995, pp. 88–90

An analysis on the flow pattern, the organic matter degradation by biofilm, and the biofilm forming in an internal circulating three-phase biofluidised bed was conducted, based on the reactor theory, biofilm kinetics and hydrodynamics. It was found that  $D/ud$  was constant in the reactor and the efficiency factor was calculated for a general municipal wastewater treatment system and the relationship between circulating velocity and reactor size was established. Some possible optimization ways to increase the reactor efficiency was also suggested.

**Key words:** internal circulating three-phase biofluidized bed, reactor, kinetics, hydrodynamics.