



WTO 体制下我国环境关税制度的构建

吕凌燕 车 英

摘 要：环境关税是借助税收手段使跨国贸易商品的环境成本内部化，以实现资源与环境保护的一种税收环保措施。随着环境保护全球化的不断深入，环境与贸易的矛盾日益突出。国际贸易中的环境污染跨国转移问题逐渐受到国际社会的广泛关注。在国际贸易发展的新形势下，中国作为世界贸易大国应积极在 WTO 规则下构建完善的环境关税制度体系，发挥税制的环境资源保护功能，从而实现资源节约型与环境友好型社会的建设目标。

关键词：环境关税；国际贸易；WTO

一、环境关税的基础理论

（一）环境关税的概念

环境关税包括进口与出口两方面的环境关税。进口环境关税是针对会造成环境污染的进口产品征收的进口附加税；出口环境关税则主要是针对出口国外的高能耗、高污染产品所征收的出口附加关税。

进口环境关税，是指进口国为保护本国环境或促进本国环保产品为目的，对有严重污染或污染难以治理的入境商品或大量消耗自然资源的产品及相关设备征收的环境附加税。进口环境关税将入境存在严重污染或是预期将会对环境造成污染且治理成本较高的生产设备、原材料和大量消耗自然资源的产品等作为征税对象。具体包括两种情形：一种是在正常消费过程中会产生对环境有害的残余物，例如垃圾、产品包装物等；另一种在使用过程中会对生态环境产生污染的产品、半成品和原材料等，例如清洁剂、农药、大排量汽车等。

出口环境关税，是指出口国以保护和促进本国能源利用及环境保护为目的，对高能耗产品或生产中会造成环境污染的产品，出口环节征收的环境附加税。课征对象也包括两种情形：一种是生产地产品对输入国的环境污染很轻或者基本不会有污染，但却要消耗生产国大量的资源；另一种是生产过程或是生产过程所产生的废弃物对国内环境有害，如传统造纸业。

（二）环境关税的理论依据

英国福利经济学家庇古(1877—1959)的“环境外部性”理论可以说是环境税最初的理论来源。根据庇古的“外部性理论”，寻求利益最大化的跨国厂商只关心其边际私人净产出，由其行为所造成的环境损害则没有承担责任，这种环境损害的责任最终随着跨国贸易由消费地或生产地来承担。根据庇古理论，环境成本应当通过国家征税的方式由破坏环境的行为人来承担，并且税收的额度应同环境破坏行为所造成的损害等同，这种税收理

论被称为庇古税收理论^①。环境关税即是执行跨国环境成本合理负担的理想方式之一。

西方主要发达国家早在 20 世纪 80 年代就开始通过课征环境关税来实现本国资源与环境的保护。经济合作发展组织(英文简称 OECD)中的多数成员国不仅认识到关税制度在环境资源保护方面的重要性,而且还把制定环境关税作为新时期关税制度改革的重要内容。同时,许多发展中国家也意识到环境问题的重要性,正在积极探索可持续发展的道路,加快环境与资源保护相关制度的理论研究,积极制定环境关税制度及配套措施,以谋求经济发展速度的持续性增长。值得注意的是,环境关税的推行肯定不会是一帆风顺,可能会遇到各个方面的阻力。由于环境关税具有贸易歧视效益,其实施可能会引起通货膨胀,甚至在一定时期内对经济的增长产生影响。但这些都是暂时的,根据发达国家的实施经验:因环境关税而引起的环境保护成本对通货膨胀的影响非常小。这些环境成本一般用于企业安装环保设备,这在一定程度上又会提高劳动生产率^②。

(三) 环境关税产生的背景

随着环境保护运动在全球的兴起,许多国家开始积极尝试通过征收环境关税来保护环境。环境关税正在被越来越多的国家采用,通过关税措施将环境保护成本有效地分摊给污染者,将环境成本包含在国际贸易商品价格中,从而实现环境成本的内在化^③。

1. 环境保护的发展

经济发展与环境保护的关系,始终困扰着 21 世纪经济发展的敏感神经。随着人们环保和健康意识的逐步提高,绿色消费理念不仅为国际社会所认可,也被越来越多的消费者所接受。绿色环保理念深入人心在国际贸易领域即表现为:以健康、安全和卫生为主要内容的新型绿色贸易壁垒日益增多。各国政府围绕环境资源的可持续发展不断制定新政,要求国际贸易中的产品及其生产加工过程不得以牺牲、破坏环境为代价,并要求生产这些产品时也不能以牺牲劳动者的健康为代价。在此背景下,环境关税作为新型贸易壁垒的主要形式应运而生。

2. 全球贸易制度的更新

环境关税制度的建立与传统贸易壁垒不断凸显的局限性有着密切的关系。传统贸易壁垒如普通关税、配额和许可证等措施不仅容易受到一系列国际公约的限制和国际舆论的谴责,而且也很容易遭到对等报复。WTO 在许多协定中就环境问题明确不提倡各种非关税保护措施,却肯定了关税保护的地位和作用。随着近 10 年来世界关税总体水平的不断下调,世界关税总水平已经从 2000 年的 15% 降到 2010 年的 8% 左右^④,其中发展中国家平均为 10% 左右,发达国家平均为 3.2% 左右。数据表明,以普通关税为主要表现形式的传统贸易壁垒的影响力在全球范围内被逐渐削弱,发达国家开始积极寻求形式合法、内容合理的新型的贸易壁垒措施,以实现保护国内的相关产业及环境的双重目标。发展空间不断拓展的环境关税理所当然的成为其既合理又合法应用的新型贸易壁垒手段。

3. 科学技术发展的支撑

随着科学技术的进步,检测设备、手段和方法的更新,与环境相关的技术标准不断提高,为环境关税制度的发展提供了更强的支撑和空间。随着经济全球化的发展,渗透着“环境要素”的贸易货物标准,在提高企业、行业乃至国家竞争力等方面的作用日益凸显,导致技术性手段、检疫检验措施不断强化,技术标准、规则及相关认证制度的要求日趋增多。目前,发达国家在这方面的技术水平和制度内容居于领先地位,对各国实施环境关税产生着重要的影响。

二、WTO 框架下的环境关税制度

环境关税充分体现保护环境的功能,这完全符合 WTO 所倡导的原则。环境关税的征收既符合污

① 戴祖彬:《生态税收设计和征管上应注意的几个问题》,载《福建税务》2000 年第 5 期,第 12 页。

② Reuven S. Avi-Yonah, *International Tax as International Law*, 法律出版社 2008 年。

③ 李健:《经济全球化背景下的新贸易壁垒》,东北财经大学出版社 2007 年。

④ 《第 14 届 NBER-CCER“中国与世界经济”年会简报》2012 年第 031 期(总第 993 期)

染者付费原则,也和WTO的目标相一致。当前,多数西方国家都构建并实施了环境关税制度,并通过实施环境关税在国际贸易中构筑了有效的绿色壁垒。

(一) 环境关税制度的法律基础

1. 环境关税的合法性

GATT为WTO重要的组成部分,规定了国际贸易的行为规则和基本原则。“非歧视待遇原则”是GATT的制度出发点,也是构成其他贸易制度的基础。GATT1994第2条第2款规定,缔约国可对任何输入本国的产品随时征收税费,条款的(a)项规定,一国可以征收“与相同产品或这一输入产品赖以全部或部分制造或生产的物品按本协定第3条第2款征收的国内税相当的费用”^①。GATT1994第2条规定具体可做如下解释:成员国可在国民待遇原则的基础上,根据本国自身的环境要求,对进口相同类别产品征收以保护环境为目的特别的环境关税;并允许成员国对此类进口产品征收不超过对本国相同类别产品征收的过境调节税;成员国还可以对消耗本国大量自然资源但对输入国环境污染极轻或者无污染的原材料、初级产品或半成品征收资源出口税或出口环境附加税,以用于消耗资源的补偿。其前提是这种征税与其国内现行的环境管理体制及环境制度标准相一致^②。此外,GATT1994第20条“一般例外”条款(b)项和(g)项亦有相关规定:“本协定的规定不得解释为禁止缔约国采用或加强以下措施,但对情况相同的各国实施的措施不得构成武断的或不合理的差别待遇,或构成对国际贸易的变相限制:(b)为保护人类、动植物的生命或健康所必需的措施;(g)与保护可耗竭的自然资源有关的措施,如此类措施与限制国内生产或消费一同实施。”虽然该条款没有直接使用“环境保护”一词,但其规定却是目前GATT中唯一处理有关环境贸易措施的条款,也是多边贸易体制下环境与贸易争端中被引用最多的例外条款。^③在实践中,各成员国均将此条款作为采取环境保护措施的依据,被称为“环境例外”条款。^④由此可知,GATT肯定了环境关税的合法性。同时,WTO在许多协定中就环境问题做出的相关规定,不提倡各种非关税保护措施,而肯定了关税保护的地位和作用。

2. 制度应用的针对性

环境关税作为新型的绿色壁垒,其涉及的内容和保护的范围明确,针对性较强。技术性贸易壁垒和社会贸易壁垒不仅可以涉及产品领域,而且涉及服务领域和技术领域,并且还呈现扩大的趋势。而相对于技术性贸易壁垒和社会贸易壁垒,环境关税的征税对象是针对存在有严重污染或污染难以治理的原材料、产品及大量消耗自然资源和能源的产品和工艺、生产设备。从调整领域上看,其适用范围针对性较强。另外,相对于普通的进出口关税而言,环境关税课税对象的特殊性也显而易见。

(二) 环境关税制度实施状况分析

1. 发达国家实施的环境关税措施

自20世纪90年代以来,东南亚、欧美等国已开始直接或间接的在国际贸易领域实施环境关税措施。值得注意的是部分国家环境关税的税收收入占全国税收总收入的比例逐年均呈稳步上升的趋势。这些国家成功的运用环境关税在国际贸易中构筑了有效的绿色屏障。如:美国向对西欧、墨西哥等国家进口的石化产品及原料征收环境关税,并利用征收的税收收入进行有毒废料垃圾场的重建;1998年丹麦开始对进口的一次性餐具征收环境关税,连续征收四年后,丹麦的一次性餐具垃圾总量减少了16%左右,垃圾循环利用比例大大提高;同时,丹麦还对电池、化肥、农药等产品广泛地征收环境关税。自世界各国逐渐意识到破坏臭氧层会造成严重的环境后果后,发达国家均开始纷纷实施以税收为主要形式的控制措施来遏制损害臭氧层物质的使用和排放。如:2009年美国国会通过了《美国清洁能源与安全法案》,规定从2020年起开始实施边境税收调节措施,对来自未对二氧化碳排放进行收费或者限制的国家的进口产品征收特别的二氧化碳排放税。美国对容积量在184—382L的家用进口冰箱征收每台

① 侯鲜明:《试论国际贸易中的环境关税问题》,载《商业时代》2007年第一期,第23~24页。

② 曲如晓:《论国际贸易中的环境关税》,载《国际经贸探索》2007年第4期,第4~7页。

③ 蔡高强、胡斌:《论WTO体制下的碳关税贸易措施及其应对》,载《湘潭大学学报》2010年第5期,第34~39页。

④ 宗泊:《碳关税分析》,载《河北法学》2012年第1期,第139~143页。

9.2—16.87欧元的进口环境附加税;澳大利亚则对进口的甲基溴和HCFC(二氯一氟乙烷)分别征收0.052欧元/kg和1.154欧元/kg的进口环境附加税;2001年,韩国更是直接通过颁布《临时进口附加税法》来对会造成臭氧层污染的产品征收环境附加税。^①2011年欧盟决定自2012年起对所有使用欧盟机场的民航飞机全部纳入欧洲碳排放交易体系(ETS)。实践表明这些国家通过征收环境关税来保护本国的环境显现了积极的效果。与此同时,由此引发的贸易争端也呈现不断上升的趋势。

2. 围绕环境关税的贸易争端

自环境关税措施产生以来就与国际贸易纠纷联系在一起。进入21世纪以来,由环境关税引发的国际贸易纠纷案件明显增多。在关贸总协定GATT时期,争端解决机制一共受理六起与环境有关的贸易争端。它们分别是1982年加拿大诉美国金枪鱼案、1988年美国诉加拿大鲑鱼和鲱鱼案、1990年美国诉泰国进口香烟案、1991年墨西哥诉加拿大金枪鱼案、1992年欧共体诉美国金枪鱼案和1994年欧共体诉美国汽车税案。其中,1994年墨西哥和美国关于石油销售附加税的纠纷直接关联环境关税措施^②,且处理结果产生的影响尤其值得关注。1994年美国开始以保护本国自然环境为由对车船征收燃料费、对销售石油加征附加税。其中对销售石油加征附加税这一措施规定:对进口石油每桶收11.7美分的附加税,而对国内石油每桶只收8.2美分的附加税。这一规定的出台在当时立即引发了加拿大、欧共体及墨西哥等较大石油输出国的明确反对,并将其付诸诉讼。然而经专家组的裁定最终以美国政策失败而告终,因为环保措施的采用不得构成对非歧视原则、国民待遇原则的违反。GATT时期解决贸易与环境争端的主要特点是:专家组对缔约方为保护环境而采取的贸易措施基本持否定态度(并非反对环保措施,而是反对假借环保之名的歧视政策),这在当时也引起了国际社会,特别是环境保护主义者的强烈不满。

WTO成立之后,该组织在处理有关环境问题的贸易争端过程中,在对贸易与环境关系的认识上发生了较大的转变,其中以1995年委内瑞拉诉美国精炼石油案、1998年印度诉美国海龟案等最具代表性。WTO通过对这两个案件的处理宣布了其对环境问题的关注,并确认主权国家有采取本国认为适当的环境措施的权利。WTO时期对环境相关贸易争端的处理,对今后协调贸易与环境的关系产生了深远的影响。

三、我国环境关税法律制度的构建

(一) 我国建立环境关税制度的必要性分析

1. 我国国际贸易总体发展的需要

我国从2001年加入WTO之后,对外贸易以平均每年20%~30%的速度增长,成为全球对外贸易增长最快的国家。2003年至2011年间,中国货物进出口贸易年均增长21.7%,2011年中国货物贸易进出口总额跃居世界第二位,连续三年成为世界最大出口国和第二大进口国,出口额和进口额占全球比重分别提高10.4%和9.5%。^③

我国作为当前世界上最大的出口国,出口货物越来越多面临着环境关税制度构筑的绿色壁垒的限制和制约。同时,我国作为世界上第二大贸易进口国,随着进口货物种类和数量的不断提高,迫切需要建立起独立完善的环境关税制度体系。

2. 资源环境保护的迫切要求

Pua & Esty1997年提出的“污染天堂学说”指出,贸易自由化的结果之一就是各国为了维持或增强本国竞争力,纷纷降低各自的环境标准,出现“向底线赛跑”的情形。如果各国发展水平不同从而在环境保护政策和法规上也存在差异,随着国际贸易和资本流动的不断扩大,污染产业会从发达国家向发展中

① 梁永:《WTO框架下碳关税可能引致的贸易争端与解决》,载《法学》2010年第7期,第76~85页。

② 李仁真、秦天宝:《WTO与环境保护》,湖南科学技术出版社2006年,第74页。

③ 国家统计局“2011年报告”。

国家转移,发展中国家成为“污染避难所”^①。近十年来,伴随着我国对外经济高速发展的“三高一低”^②问题始终困扰着我国经济的健康可持续发展。

随着我国政府主导的国际贸易逐步向进口型经济模式转变、关税总体水平的不断下调,以及国内市场的开放程度不断扩大。对环境关税制度的构建需求日趋明显。20世纪90年代以来,我国进口商品主要集中在电子产品、计算机、化学类产品及汽车等领域,这些产品不仅在生产阶段存在污染,使用中同样存在污染严重、能耗高、资源消耗量大等问题。建立并实施环境关税制度体系,不仅在进口环节能有效防止环境污染的扩散与转移,同时通过征收税款还可解决环保资金不足的问题。

3. 符合新型贸易制度发展的需要

环境关税作为与环境有关的新型贸易壁垒被越来越多国家采用。我国作为世界上出口贸易额增长最快的国家,正在面对并将越来越多直面来自贸易进口国更多技术化和复杂化的环境关税制度壁垒。与此同时,我国也正在成为世界上越来越重要的贸易进口国,环境关税制度的建立和实施,将是我国环境保护和国际贸易合作中不可或缺的保护措施和谈判条件。

(二) 我国环境关税制度的构建现状

当前,我国已颁布的环境保护法律有16部,环境保护法规共34项,国家环保部门共发布了90多项的环境保护规章、1020个地方性的环保法规。我国已经制定各类环境保护标准共计438项,已经初步形成了适应市场经济要求的环保法律规范体系。然而,在这些已实施的环境法律制度中,涉及对外贸易环境资源保护的措施则鲜有体现。

根据WTO国民待遇原则,在实现所有世贸组织成员平等待遇基础上,世贸组织成员的商品或服务进入另一成员领土后,也应该享受与该国的商品或服务相同的待遇。也就是说,在国内尚未开征环境税之前,不能对外国进口商品征收环境税,否则违背国民待遇原则。

全国人大2011年通过的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》以及国务院发布的《关于印发“十二五”节能减排综合性工作方案的通知》中明确表示,将积极推进环境税费的改革,将会选择防治任务重、技术标准成熟的税目尝试开征环境保护税;同时《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》也明确指出,将积极推进环境税费改革,研究开征环境保护税,逐步扩大征收范围。目前,国家税务总局和财政部、环保部正在积极实施“环境保护税法草案”的起草工作。由此,随着我国环境税制度体系的逐步建立,我国环境关税也将具备合法可行的实现基础。

(三) 构建我国环境关税法律制度的建议

1. 基础措施:加快推进环境税基础制度的建立

根据GATT第3条第2款“国民待遇原则”的基础要求,只能在遵循国民待遇的基础上,成员国才可基于本国环境要求对进口相同类别产品征收以环境保护为目的的特别环境关税。我国“十二五”规划建议:“继续推进费改税,全面改革资源税,开征环境保护税。”我国已在探索从税收角度来调整环境问题,但目前还没有构建和实施系统的环境税制度。因此,在还未对国内产品征收环境税时,如果单独开征环境关税将违反国民待遇,从而引发贸易争端。

环境保护应该以国内保护制度为基础,环境关税的建立与实施也必须建立在国内统一的环境税制度的基础之上^③。在环境税制度的构建过程中,我们不仅要立足国内环境保护的需要,也要结合国际环保法规(包括外国有关环保法规)及WTO的环境政策框架,注重国内与国际标准的协调和统一,为下一步环境关税制度的构建提供完善的基础制度;并避免违反WTO的相关规则,避免环境关税建立及实施中引发国际贸易争端的制度障碍;并能够在争端发生时提供充分的国内法依据。

2. 外部措施:政府应当积极关注并参与环境关税相关国际条约的制定

发展中国家还处于工业化的进程中,需要扩大对外贸易主要是出口贸易从而推动本国经济的快速

① 陈红蕾、陈秋峰:《我国贸易自由化环境效应的实证分析》,载《国际贸易问题》2007年第7期,第66~70页。

② “三高一低”是指“高投入、高消耗、高污染、低效益”的经济增长方式。

③ 曹明德、毛涛:《国外环境税制的立法实践及其对我国的启示》,载《中国政法大学学报》2011年第3期,第73~83页。

发展;大多数发展中国家的环境法律制度都不健全,相关的环境标准也相对滞后,并且无力承担环境改善的高昂支出。然而,发达国家已经完成工业化,随着经济的发展水平和公众环境意识的提高,这些国家在逐步完善其环境法规,制定了相对于发展中国家而言较高的环境标准。由于发展中国家与发达国家属于不同经济发展阶段、不同的利益需求和环境意识,所以二者的环境标准截然不同,难以协调,从而导致双方的矛盾日益尖锐。环境关税作为新的绿色壁垒措施理所当然地受到各主要发达国家的追捧。在此背景下,环境关税对国际贸易的发展影响不断扩大,其在某种程度上正在影响着国际贸易结构的调整,并改变着各国在国际贸易中的利益分配。从根本上讲,国际上同贸易相关的诸多环境问题导致的争端,其根源就在于国家之间贸易利益分配上的冲突。在现实的国际经济关系中,贸易与环境之间的冲突,准确地说是围绕自由贸易基础的国际贸易体制同国际环境条约、国内环境政策的矛盾,突出地表现为发展中国家的贸易需求与发达国家环境政策之间的冲突。

因此,对环境关税的认识和研究,我们不能将其只停留在贸易政策创新的层面上,更多地要从国家利益的战略高度来研究把握。作为世界上最大的发展中国家,我国应在对环境关税有了深入的研究与清醒认识的基础上,抓住金融危机的机遇,增强国际话语权,更积极参与到磋商和制定 WTO 关于环境关税的国际规范中去,遏制借用环境保护为由新形式的贸易保护主义抬头,积极创造利于我国经济贸易发展的国际贸易环境,从而维护我国的经济利益和环境权益。一方面,我国应当积极加强同广大发展中国家在环境关税制度建设上的密切合作,维护共同的经济利益。另一方面,积极联合广大发展中国家共同以积极的姿态抵制部分发达国家对发展中国家的“生态侵略”,阻止国际贸易过程中产生的环境污染向发展中国家不正当的转移问题,实现发展中国家的共同环境利益。

3. 内部措施:尝试制定可行的环境关税制度

在完善的环境税制度实施的基础上,积极尝试构建环境关税制度体系。环境关税制度的建立包括:(1)开征环境进口关税。环境进口关税要根据我国当前的环境标准,对那些对环境有一定的污染或可能造成环境污染的产品在进口环节加征关税。(2)开征环境出口关税。其征税对象主要是国内资源或者产品(包括原材料、初级产品、半成品和成品)^①。国外的做法是将污染企业作为重点征税对象。目前在进口关税方面我国未按照进口产品环保能力的强弱、对环境的影响不同等加以区分。根据国际惯例,我国应逐步改变原来只根据“制成品—中间产品—原材料”顺序降低关税税率的思路,而根据产品对环境的污染程度来确定其进口关税,即实现进口关税的绿色化^②。在出口关税方面,我国可以参照国外的做法,根据环境因素设置相应的出口关税并制定有差别的税率,实现出口关税的绿色化。

■作者简介:吕凌燕,中国地质大学讲师,博士;湖北 武汉 430074。

车 英,武汉大学新闻与传播学院教授,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》常务副主编。

■基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金科研项目(CUGW110216)

■责任编辑:杜 剑



① 倪庆东:《环境经济一体化的税收政策选择》,载《湖南税务高等专科学校学报》2002年第5期,第26~28页。

② 徐 芳:《我国绿色壁垒相关法律制度的缺陷分析》,载《对外经济贸易大学学报》2005年第3期,第88~91页。