

政府租稅改革的新契機——綠色租稅

由於地球承載力(carrying capacity)有限，人類過去對經濟發展過度追求的結果，不僅對環境帶來沈重的負擔，更對自然資源和環境生態造成難以彌補的傷害。有鑑於此，聯合國於1992年在巴西里約舉行地球高峰會議，重申永續發展的重要性。「永續發展」就是經濟發展須在不危害未來世代福祉之原則下，滿足當前的需要。這個概念的提出主要是強調全世界生產和消費的方式與規模，必須限制在地球有限的承載力之內。自從地球高峰會議之後，國際間簽署了不少環境和生態相關的公約與協定，例如，氣候變化綱要公約、生物多樣性公約等，在各種公約的約束以及國內民眾環保的訴求下，各國政府莫不以環境保護為首要的施政目標。

傳統上，一般國家多以行政管制為環境保護工具，行政管制乃直接限制污染源的排放，通常污染者在達到污染排放標準後，即無誘因再做進一步的污染減量。基於此，各國漸以具有經濟誘因的「經濟工具」來取代傳統的「行政管制」，常用的經濟工具包括環境稅（費）、可交易排放權、補貼等。由於經濟工具可提高污染防治效率，又可提供減量的誘因和市場機制，各國有增加使用這種工具的趨勢。其中環境稅（費）一方面可將環境成本內生化，藉由提高污染排放成本，以達減少排放量的目的，另一方面又可增加政府的財政收入，因此，環境稅（費）的徵收漸為各國所採行。我國84年7月開始徵收的空氣污染防制費便是以「費」的形式課徵的一種環境稅，而為了推動二氧化碳排放減量，目前正討論中的碳稅也是一種環境稅。

在環境稅成為重要的環境保護工具的同時，經濟學者也發現環境稅（費）具有雙重紅利(double dividends)的效果，主張環境稅（費）的徵收和運用不應獨立於整體租稅之外。雙重紅利就是政府在課徵環境稅（費）以達環境保護目的的同時，利用新課徵的環境稅收抵減具有扭曲性的稅收（例如薪資所得稅），進而提高整體經濟和資源配置效率。若以勞動市場來說，降低所得稅稅率則可提高勞動的就業率。

因為上述雙重紅利的原因，部份OECD國家（特別是北歐國家）自1990年代即成立綠色租稅委員會，著手於綠色租稅改革，研擬在課徵環境稅和生態稅之餘，以稅收中立的賦稅轉移改進整體的租稅制度的可能性和具體作法，部份國家並採取具體的措施，例如，在1991年的一項稅制改革中，瑞典增課數種不同的環境稅，在保持固定稅收的情況下，減少了所得稅之徵收。其結果顯示每年減少硫的污染排放量達6,000噸，至於是否產生雙重紅利效果，則有待進一步印證。無論如何，在環境保護和提高就業的雙重訴求下，綠色租稅改革將繼續進行。

目前我國所徵收的綠色租稅包括空氣污染防制費（空污費）、資源回收處理費、垃圾費等。空污費於民國84年開始徵收，所徵收的項目包括固定污染源、移動污染源和營建工程三種；資源回收處理費乃基於污染者付費的原則，對容器和特定產品的製造廠商所徵收的費用；垃圾費則是垃圾清除費用，由垃圾製造者繳交，以往是隨水費徵收，但自今(89)年7月起台北市的垃圾費將改採隨袋的方式徵收。另外，一再延宕迄今尚未開徵的水污染防治費

（水污費），環保署長林俊義終於在日前表示，將於91年開徵，預計每年約可徵收79億元。除此之外，在二氧化碳減量的壓力之下，未來可能採行的碳稅或能源稅，也可能成為重要的環境稅收。以「綠色租稅」的概念，我們認為相關的生態稅、資源稅都應納入綠色租稅的範疇，如此一來，水利法中規定徵收的水權費也將構成綠色租稅的一部份。

迄今我國所徵收的環境稅金額雖不少，但相較於政府總稅收的比例仍屬有限，綠色消費者基金會秘書長方儉估計空污費、水污費、垃圾費和資源回收處理費等的歲入將在1,000億元以上。其估計雖然偏高，但如果加上討論中的碳稅或能源稅以及水權費等資源稅，可預期環境稅徵收的項目將有增無減，其徵收的金額也應該相當可觀。

我國的各種環境稅，多以「費」的形式徵收，在我國現行的稅制下，這些環境費皆須專款專用。在專款專用的原則下，環境費徵收的目的和使用相當明確，但卻容易形成稅收使用的無效率和浪費等情況。舉例來說，空污基金的使用便經常遭到各種詬病，其中推動都市綠化和關建環保公園一項佔空污基金支出的比例很高，85年度佔30.41%，86年度佔17.92%，87年度佔17.04%，但其成效一直受到質疑。因此，有些學者建議應將「環境費」改為「環境稅」，使其成為政府預算的一部份與整體租稅的一環。

在新政府全力設法兌現陳總統競選時所開出的「三三三專案」支票之際，益發凸顯我國財政上所面臨的困境。新政府強調今年支付專案的財源可從節流、動用第二準備金等方面著

手，不須加稅，也不會排擠其他社會福利支出。在經過一些排除條款的「瘦身行動」後，估計支付這項專案的金額仍在250億至300億元之譜。如果無法加稅，新政府計畫大幅刪減下年度的差旅費、加班費、委辦費及一般業務費，約300億元。但是新政府是否能透過節流的方式支應「三三三專案」，而不排擠其他社會福利支出，且真正照顧到65歲以上的老人、3歲以下的幼兒以及首次購屋者，這將是未來財政上的一大挑戰。

事實上，新政府所面臨的財政問題不僅是「三三三專案」。新經濟現象的浮現，擴大財富分配不均的情況，尤其是在現有稅制之下，政府對新經濟下的新貴課稅的比例和其收入不成比例。此外，拯救傳統產業所需的租稅獎勵，中央和地方財政之劃分，在在需要一套健全的財稅制度配合。因此，財政部正在研擬擴大稅基方案，其中包括對未上市股復徵證券交易所所得稅，課稅原則和軍教免稅等問題。

對目前所面臨的財政問題，我們認為無法單由擴大稅基加以解決，政府應對財政制度和運作做一通盤的檢討和改進。檢討時除秉持著公正與效率的原則外，並應將綠色租稅的觀念納入考量。因為環境生態保護是必然的趨勢，而在「污染者付費」和「使用者付費」的社會公平原則下，環境稅和生態稅的徵收將成為一項重要的經濟工具，也將是政府主要的財源之一。政府在規劃稅收與支出時應以永續經營為最高指導原則，如此才能真正落實「綠色矽島」和「健全財稅」兩大理念和目標。■