

三、近期中國大陸環境保護立法與經濟發展影響評估

淡江大學中國大陸研究所副教授兼所長李志強

- 近年中國大陸陸續制定各類環保法規，扭轉過去以犧牲環境為代價的經濟發展模式，2017 年中共中央經濟工作會議更將污染防治視為未來 3 年三大攻堅戰之一。
- 2018 年 1 月 1 日正式施行「環境保護稅法」，將排污費由行政收費納入稅法體制，避免地方減免徵收排污費等執行漏洞，預估涉及大氣和水污染物排放企業所受影響較重。
- 中國大陸環保立法短期內會降低 GDP，造成工廠關閉及失業，但將帶動環保產業及經濟成長，企業汰換設備、創新技術，有利長期經濟結構調整、轉型。

（一）經濟發展以犧牲環境為代價

如同其他發展中國家在經濟發展初期忽視環保一樣，中國大陸經濟在過去高速成長的階段，競爭力主要建立在低成本的基礎上，低成本的其中一個原因是把環境污染的成本轉嫁給社會，而非由企業自行承擔，成本的外部化導致企業過度生產，對河流、土壤、空氣等自然資源的品質造成嚴重破壞。2015 年中國大陸環保部發布「新常態下環境保護對經濟的影響分析報告」，指出在「十一五」規劃期間（2006 至 2010 年），每年環境被破壞所導致的損失高達 GDP 的 6%；世界銀行在 2007 年的估計更高達 GDP 的 10%，即中國大陸的經濟產值幾乎是以破壞環境來換取。

（二）課徵環保稅為今年重大環保措施

中國大陸「環境保護法」的第一個版本於 1979 年頒布，其後僅於 1991 年修改過一次，直到 2011 年因快速開發而產生大量的環境問題後，才開始多次修訂條文，並且新增多項司法解釋，以便行政機關應付大量企業的訴訟案件。新的「環境保護法」於 2015 年 1 月頒布後，同年 4 月 16 日發布「水污染防治行動計畫」（簡稱「水十條」），2016

年 5 月又推出「土壤污染防治行動計畫」（簡稱「土十條」）。目前中國大陸的狀況是環境污染已經威脅到人民的生存，環境保護已經到非推動不可的地步；因此，中共「十九大」特別提出「新發展理念」（創新、協調、綠色、開放、共享），經濟成長不以犧牲環境為代價是其重要內涵之一。2017 年 12 月的中央經濟工作會議更強調高品質發展，污染防治是未來 3 年三大攻堅戰之一，尤其是 2018 年 1 月 1 日正式施行的「環境保護稅法」對於污染防治更具有積極的意義。

「環境保護稅法」是中國大陸第一部對於環境生態的單行稅法，取代施行近 40 年的排污收費制度，之前雖然各地方政府都在徵收排污費，但會對不同企業收取不同額度，甚至有個別地方以不收排污費作為招商引資的優惠條件，使環境保護措施無法落實執行。環保稅與之前的環保費相比，雖然只是一字之差，但稅法的層級高於行政收費，進一步促進「費改稅」，規範徵稅體制，明確界定企業的繳稅責任，可以避免地方減免徵收排污費等執行漏洞，讓污染排放真正成為企業的經濟成本。

環保稅的徵收主要是建立在兩個機制上：一是誘因機制，設置不同污染物排放量對應的稅率標準，實行差別課稅，有利於鼓勵企業降低排污量（例如排放應稅大氣污染物或者水污染物的濃度值低於規定標準 30% 的，減少到按照 75% 徵收環保稅。大氣污染物中，排放等量但具有較高危害性的甲醛，所要繳納的環保稅是普通煙塵的 24 倍）；二是動態稅額調整機制，由中央訂定適用稅額底線，各地方可考慮本身地區的環境承載能力、污染物排放現狀和經濟社會生態發展目標，根據實際情況適當往上調（例如北京市就實行最嚴格的生態環境保護制度，大氣、水污染物稅額都按最高上限訂定）。

（三）環境保護立法對經濟發展是短空長多

環境保護和經濟發展的關係一直是備受關注的議題，如果片面的追求經濟成長而犧牲環境，經濟發展將失去提高生活品質的意義。近年中國大陸環境保護立法對其經濟發展將產生正反兩面的影響：一方面，環境保護在短期內會降低中國大陸的 GDP。因為不管是加強取締污染治理或課徵環保稅，企業就需要承擔防污費用，把外部成本內生化將增加企業生產成本，短期內使產出減少。據估計，環保稅開徵

後年徵收可達到 500 億元（人民幣，下同），其規模將遠超過現行排污費收入 200 億元的水準，其中大氣污染物和水污染物排放企業所受的影響最大。此外，環境治理也可能造成部分工廠關閉和工人失業。在「十一五」規劃期間，中國大陸因節能減排而累計減少的 GDP 達 1,869 億元，占同期 GDP 的 0.12%。2013 年「大氣污染防治行動計劃」實施以來，因淘汰落後產能而減少的 GDP 約為 1,148 億元，占同期 GDP 的 0.03%。

另一方面，環境治理可以避免環境污染給民眾健康帶來傷害，促進生態資源的適當利用。而且，環保產業本身就是新的項目，其發展會帶來經濟成長，「十二五」規劃前期（2011-2013 年），中國大陸在環保項目的投入共計達 2.33 兆元，帶動 GDP 增加 2.56 兆元，占這 3 年 GDP 的 1.64%。「十二五」規劃期間，節能環保產業每年以平均 15% 至 20% 的高速度成長，其中可再生能源領域的投資已達 677 億美元，居全球各國之首。再者，實施嚴格的環保治理，可以迫使企業淘汰落後的生產設備，購買先進的節能機器，或提升技術與創新，市場的優勝劣敗淘汰結果，可以提高整體產業競爭力，從長遠來看也有利中國大陸經濟結構的調整和轉型。