

控制农业面源污染的财税政策研究

熊冬洋

(广西工学院财经系 广西柳州 545006)

【摘要】目前,农业面源污染越来越成为破坏农业生态环境和影响农业可持续发展的一个重要原因。本文认为,为引导农民采取亲环境的生产行为,努力实现农业面源污染的有效控制,既要加大财政对农民的教育培训支持力度,又要改变基于保障粮食生产安全单一目标的财政补贴政策,还要适时对化肥和农药的使用环节开征环境特别税。

【关键词】农业面源污染 财政补贴 低碳农业 财税政策

一、农业面源污染及其危害

农业面源污染是指在农业生产活动中,由于农民不合理施用化肥和使用农药、农用薄膜等,致使氮磷等营养物质、农药及其他未经合理处置的有机或无机污染物对水质、空气、土壤等生态系统造成的污染。与工业面源污染不同的是,农业面源污染具有位置、途径、数量不确定,随机性大,涉及范围广,防治难度大等特点。

当今,农民为增加产量和收入而盲目扩大生产、不合理使用化肥、农药等农业投入品而造成的农业面源污染已成为对水质、土壤、大气污染的重要来源。在农业生产过程中,不仅化肥使用强度大,而且用肥结构也不尽合理,施肥方法欠缺科学,超量施肥、偏施氮肥、化肥利用率低等问题较为突出。每年有大量的废氮流失到农田之外,不仅使地下水受到污染,而且使湖泊、池塘、河流和浅海水域生态系统营养化,导致水藻生长过盛、水质缺氧、水生生物死亡。同时,施用的氮肥中约有一半挥发,并以容易产生温室效应的一氧化二氮气体形式逸失到空气里,从而恶化气候环境。在一些地方,由于过量施用化肥造成土壤肥力持续下降,而农民为维持农田生产能力,更加依赖于施用化肥,从而形成恶性循环,并导致因使用化肥而产生的农业面源污染更加严重。

同样,水稻、蔬菜、水果生产过程中农药的过量使用和无效流失也较为突出。许多高毒、高残留农药仍在被使用,流到水中和散发至空气中,既造成了环境污染,又减少了个体物种的数量,破坏了整个生物的多样性。并且,农药的长期使用使水稻螟虫等主要害虫产生严重的抗药性,从而导致农药用量剧增,并对农产品质量安全和公众的身体健康构成严重威胁。可以说,农业面源污染越来越成为导致农业生态环境恶化和使农业可持续发展受阻的一个重要因素。

二、影响农业面源污染控制的财税政策因素

1. 对农民的教育和生产技术培训的支出较低。农业面源污染控制与农民对农业生态环境的认知程度及对降低农业面源污染技术的掌握程度密切相关。农民只有树立农业生态环境保护意识,感知到当前环境问题的严重性、紧迫性,认识到

控制农业面源污染的必要性和重要性,同时掌握必要的控制农业面源污染的知识、技术和方法,才可能选择亲环境的农业生产经营行为。而这些都与农民的受教育程度和相关的技能培训有密切关系。但到目前为止,我国财政支出中的农业支出占比总体仍然偏低,尤其是与控制农业面源污染相关的对农民的环保意识宣传教育以及低碳农业生产相关技术培训的农村教育支出更是较少,导致农民整体文化素质和农业生产经营技术水平都较低。可以说,对农民的教育支出偏低是造成农民环保意识淡薄和未能掌握正确的耕作方式和科学合理施用化肥、农药等的一个重要原因,以至于农民为追求短期产量和收入的提高,仍旧采用对农业可持续发展不利的掠夺式、粗放型的农业生产方式,从而加剧了农业面源污染。

2. 现行农业补贴政策在较大程度上与农业生态环境保护相悖。控制农业面源污染,保护农业生态环境是一种具有很强正外部性的社会公共产品,农民采取亲环境生产经营方式而使农业环境得到优化,并非仅仅给农民自身带来好处,因此,这种亲环境行为需要更多的资金和劳动投入。在得不到任何经济激励的情况下,农民一般是不会为这类公共品付费的,就会产生“搭便车”心理和行为,导致亲环境的生产行为缺乏动力。为此,财政补贴就成了世界各国政府激励和引导农民控制农业面源污染的主要措施之一。

然而,我国出台的农业补贴政策大都仅仅是为了促进农业生产的高效、增产,而对农业环境保护考虑并不充分,甚至在某些方面与保护农业生态环境相悖。例如,有一部分主要集中在流通环节的对化肥、农药的间接补贴,是把对农业补贴的财政资金投向了生产化肥和农药的生产厂商,致使化肥和农药的出厂价格偏低。这不但扭曲了市场价格,不符合WTO有关农业补贴的规则,而且导致了农民对这些廉价化肥、农药购买偏好和使用量的增加,从而加剧对农业生态环境的破坏。再比如,从2004年开始,中央和地方政府综合考虑柴油、化肥、农药、农膜等农业生产资料价格变动因素,针对种粮农民农业生产资料增支而新增的综合直补及2011年中央对购置农业生产机械的相关补贴政策,主要也是出于粮食增产和农民增收而

设计的。其对稳定农民种粮收益、促进粮食生产、确保我国粮食安全固然具有重要作用，但对于农业生态环境的保护却未必是佳音。因为这些以主要增加产量为导向的农业补贴政策，造成农民为增产而随意开垦土地和大量使用农机、柴油、化肥、农药、农膜等农业生产资料，这正是导致农业面源污染的重要原因之一。

3. 缺乏必要的与农业生态环境保护相关的税种。农业生产产生的农业面源污染具有负外部性。负外部性的存在使得产生农业面源污染的农业生产者的私人成本低于社会成本，农业生产者按照自身利益最大化确定的产量高于按照社会福利最大化原则确定的产量，导致生产者对资源的过度利用和污染环境产品的过度产出，从而使社会资源配置扭曲。而在欧美一些国家，为使农业生产者承担由其产生的农业环境污染的外部成本，政府按照外部成本内部化和“谁污染谁负责”的环境管理原则，对化肥、农药等农业投入品开征了环境特别税，对抑制农业面源污染的负外部性发挥了积极作用。

我国尽管有与环境保护相关的一些税种，像资源税、消费税、城市维护建设税、车船税、耕地占用税等，但是真正意义上的专门环境保护税基本上还处于空白，更没有像欧美一些国家基于保护农业生态环境而对使用化肥、农药等开征的环境特别税。环保税的缺失限制了税收对污染环境行为的调控力度，也难以形成稳定的专门治理生态环境的税收收入来源。目前我国主要还是以环境收费或者罚款等行政手段来调控环境污染行为，这种政府行政管理的方式虽然对企业治理环境污染和防治较集中污染地域的工业面源污染较为有效，但并不适合对农业面源污染的控制。不仅因为我国农业生产具有分散性、规模小的特点，环保部门要获取足够的信息来实现对农业面源污染的控制必然需要大量机构、人员和设备支持，成本较高，而且收费在强制性和固定性方面远不能与税收相比，这在客观上也会纵容农业面源污染行为的发生。

三、农业面源污染控制的财税政策建议

1. 加大财政对农民的宣传教育及相关技术培训的资金支持力度。提高农民对农业面源污染和低碳农业生产概念的认知程度，增强农民控制农业面源污染的实践能力是一项非常重要的工作，但这无疑需要财政给予一定的人员经费和其他相关经费的支持。因此，必须提高财政支农资金中的对农村或农民的教育支出比重。我们可仿照美国的做法，考虑在政府预算中设立农业面源污染防治的专项资金，安排有关农业环保宣传和技能培训的支出科目，并确立每年占有的比例、规模和增长速度，这样才能提高农民的生态环境保护意识，提升他们控制农业面源污染的实践能力，降低选择亲环境农业生产经营行为的成本，从而更加促使他们接受和选择亲环境生产经营方式，最终控制农业面源污染。

2. 财政补贴政策应逐步向农业生态环境保护倾斜。为适应农业可持续发展的需要，我国政府制定的农业补贴政策目标应是多重的，而不是单一的，不仅要考虑农产品供给的增加、农民收入的增长，还应考虑农业生态环境的保护和农村的可持续发展等。今后的农业补贴政策应该按照WTO的规则，

减少或者逐步取消“黄箱”补贴，选择以“绿箱”补贴为主的补贴措施，即由现行产量和收入补贴型朝环保补贴型转变。可借鉴美国、日本等国家实行绿色补贴的做法，将对农业支持的补贴和环境保护进行捆绑，逐步将主要补贴流通环节的价格补贴资金转向补贴亲环境生产经营行为。

首先，应逐步减少目前那种对化肥、农药、农业生产机械等进行的对环境不利的价格补贴，改变补贴投入的方向，使补贴投向有利于农业可持续发展的地方。比如，以转变为对节水灌溉设施、农民增施有机肥、使用生物农药和节能环保型农业生产机械及相关技术的支持，以及退耕还林(草)补贴和相关企业的环保科研支持等，这样在保护环境的同时又能有效规避WTO关于限制农产品国内支持体系中价格扭曲政策的制度规定。其次，为增加农业补贴政策效果，对不同地区的农业补贴的侧重点应有所不同。比如对于山区，应注重给予农民一定的水果价格支持和粮食供应补助，从而鼓励他们从事有利于生态环境保护的园艺业和林业。而对于易受风蚀和水蚀的地区，政府应关注对与保持水土相关的基础设施投入和技术补助。再次，在一些有条件的地方，可以实行化肥、农药限额使用政策，财政可以在“绿箱”政策范围内，对应限额使用造成农产品产量减少和收入下降的农民给予一定的经济补偿。

3. 适时对化肥和农药的使用环节征税。税收与财政补贴是解决环境外部性问题的两种常见手段。所不同的是，税收与外部成本相关，而财政补贴与外部收益相关。财政补贴往往具有明确的时限，政策的连续性不强，税收具有固定性、长期性。所以，尽管在农业面源污染控制政策中财政补贴对减轻农民负担、增加农民收入有利，但从长期和动态效率来看，税收手段更有利于对农业面源污染的控制。欧美发达国家都较注重利用税收政策来控制农业面源污染。譬如，欧盟各国普遍采用征收肥料税的方法来减少地表水和地下水中氮的排放；北欧的所有国家都已经对杀虫剂的使用进行征税；瑞典根据化肥转化氮素含量进行征税；挪威一直实行对氮素营养和磷素营养施用征税的政策；美国有的州利用对化肥和杀虫剂的征税所得用于资助可持续农业项目和公共水资源供给的监测和研究等。所以，我国应适时增设与农业生态环境保护相关的税种，对一些化肥和农药施用量较高的地区，可实行对化肥和农药的使用开征环境特别税试点，并以化肥转化氮素含量和根据农药的毒性、环境残留性、地区敏感性等来设计各自的税率，待时机成熟后再逐步向全国推广。

主要参考文献

1. 张少兵,王雅鹏.国外农业补贴的环境影响与政策启示.经济问题探索,2007;12
2. 姜双林,王宝臻.环境保护视野下的农业补贴政策探析.安徽农业科学,2008;25
3. 李曼丽.控制农业面源污染的财政政策研究.山东大学硕士学位论文,2009
4. 国家发展改革委国土开发与地区经济研究所课题组.我国限制开发和禁止开发区域利益补偿研究.宏观经济研究,2008;5