

健全和完善我国环保税收体系的构想

□ 李玉梅



从我国现行的环境治理方法来看,主要采取的是征收环境费的方法。环境费从总体上分为开发、利用自然资源的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。目前开征的资源补偿费主要有:矿产资源补偿费、水资源补偿费等。开征的排污费,主要包括:超标排污费(主要包括超标废水、废气、二氧化硫收费、废渣、噪声、放射性废物)、废水排放收费和环保部门的“四小块”收费(新建项目一年后未达标的收费标准增加一倍,排污缴费不及时滞纳金,对有关超标的罚款,以及缴费3年后仍未达标的提高收费5%)三部分组成。

一、现行环境费存在的问题分析

1. 收费所指向的对象不合理

资源补偿费征费范围过窄,仅包括矿产资源、水资源,而其他如:生物资源、大气等没有纳入征费范围。对浪费最严重的小型企业(主要是乡镇、村和私人企业),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。

2. 收费标准不合理

我国现行的资源补偿费是按销售收入的百分比或者按矿产资源销售数量实行从量征收的办法。这不仅难于反映资源的稀缺程度,也达不到节约资源的目的。从理论上讲,收费标准不应低于污染防治费用(环境成本),否则厂商宁愿交纳排污费而不会积极治理污染。我国现行的排污收费标准是1988年环保部门和物价局共同制定的,远远低于治理污染成本。

3. 征收管理和资金使用存在的问题

一是排污费征收成本高,征收效率低。相当一部分环保费被环保部门用来维持其机构的经常性开支。二是排污费和资源补偿费的收入主要归地方财政,中央财政不参与排污费和资源补偿费的分配,因而也削弱了国家对排污费的调控能力。三是排污费的征收阻力大。排污收费不具有完全的强制性,立法基础薄弱,权威性差。

从资金使用上看,一是资金用于环保部门自身建设的比例过大。二是资金最终使用方向不确切。在资金返还给企业后,多数被用作生产发展资金,只有少数真正用于治理污染。

二、费改税的可行性和适用范围分析

1. 税收介入环境保护的经济学分析

在本世纪20年代初,英国著名经济学家庇古首先提出了“矫正税”,即“庇古税”。在价格不能传递为获取效率所必须的正确信息的情况下,政府就应对此实施干预政策,制定一个人工的价格,即对造成的污染征税,以消除社会成本和私人成本之间的差距。

通过污染税产生以下效果:①污染税使污染者的边际私人成本等于边际社会成本,使其面临了真实的社会成本和社会收益。②政府征收等于污染的外部性成本的税,迫使污染者抑制其过度产量,实现资源的有效配置。

2. 税收具有比较优势

税与费的强制程度不同,与税收相比之下,收费更易引起厂商或个人与政府之间的讨价还价和寻租的出现。而且收费一般依据的是部门或者单位的规章、条例

等,其法律地位和经过人大通过的税收是难以相比的。费的征收具有明显的滞后性的特点原因主要在于我国现行的排污收费制度并不能对企业的投资方向、技术手段的选择提供明显的激励,因而不具有较强的防止污染的目的。

3. 实行环境费改税的现实考虑

利用环境税收,可以实现国家对开发、利用、破坏、污染环境资源的行为进行调节的需要,而支付环境费则体现一种交易关系,即对从国家那里获得环境资源(包括环境自净能力资源)的所有权,特别是使用权所付出的代价。因此,从实现环境保护的目的和意图上说,实行环境税收,更有利于国家利用经济手段来实现自身的政策目标。

当然,同清费立税的精神实质一样,费改税并非是将所有的环境收费都改革成环境税收。究竟是选择环境税还是环境费,还应结合当前市场、技术、管理机制等诸多客观因素进行成本—效益分析,选择最具效率的收入筹集方式。从实践上看,对那些费基比较小而且又不稳定、征收技术要求比较高的污染因子,更适合于采用较为便捷灵活的收费方式。

随着我国市场经济的进一步发展和我国经济交往的深入,我国严峻的环境形势对我国税制建设提出了新的要求。建立和完善我国现行的环境税收制度,应该成为我国下一步税制改革的方向和要求。

三、对策建议

1. 开征专门的环保税

①水污染税。水污染税以我国境内的企事业单位、经营者排放的含有污染物质的废水为课税对象。以排放废水的单位为纳税人。对排放的废水,应以实际排放量为计税依据,实行从量定额课征。对于实际排放量难以确定的,可根据纳税人的生产设备或实际相关指标测算其排放量。同时应根据废水中各种污染物质的含量高低来实行具有累进性的定额税率,使税负与废水污染物质的含量呈正相关变化。

②空气污染税。空气污染税以我国境内的企事业单位及个体经营者的锅炉、工业窑炉及其他各种设备、设施在生产活动

中排放的烟尘和有害气体为课税对象。以排放烟尘、扬尘和有害气体的单位和个人为纳税人。在计税方法上,以烟尘和有害气体的排放量为计税依据,根据排放烟尘及有害气体的浓度设计累进税率,从量征收。

③垃圾税。垃圾税以我国境内的企事业单位和个体经营者排放的各种固体废物为课税对象。以排放固体废物的单位为纳税人。对企业排放的含有有毒物质的废渣与不含有毒物质的废渣及其他工业垃圾应视其对环境的不同影响,分别设置税目、规定有差别的定额税率。以垃圾排放量为计税依据,实行从量课征。在税率设计上,对同一种类的垃圾,还应区别不同堆存地点、不同处理方式加以区别对待。

④噪音税。对民航、汽车、火车等交通设备及建筑工地等,都应征收噪音税。其纳税人为航空公司、汽车或火车的使用者及建筑队等。它的税基是噪音的生产量。对其课税应区别不同的噪音产量,实行不同的税率。

2. 对现有税制的调整

①对消费税进行调整。对不同的产品根据其对环境友好程度,设计差别税率,将那些用难以降解和无法回收利用的材料制造、在使用中预期会对环境造成严重污染而又有相关的“绿色产品”可以替代的产品列入到消费税的课征范围。同时,可以适当提高汽油、柴油、鞭炮、焰火等应税消费品的适用税率,从而使其消费或生产的外部性成本内部化。

②在增值税转型之前,率先对环保产业实行“消费型”增值税。并对一般企业购置的用于消烟、除尘、污水处理等方面的环境保护设备给予允许抵扣增值税进项税额的优惠规定;对进口的环保设备、仪器及用于生产环保设备的材料、零部件等在进口环节给予一定的增值税减、免优惠。对农用化肥和农药等有害于环境产品生产和进口给予的低税率的税收优惠待遇,应尽量予以减少或消除。

③在内、外资企业所得税和个人所得税中规定对企业和个体工商户为防治污染而调整产品结构、改进工艺、改造设备发生的投资给予比普通投资项目更为优

惠的税收抵免;企业和个体经营者对我国境内环保事业的捐赠允许在一定限额内在所得税前扣除;对污水处理厂、垃圾处理厂(场)等环保企业实行加速折旧制度。

④对因环保原因调整工业布局而迁址的企事业单位发生的不动产交易免征土地增值税和营业税。

⑤为鼓励环保科研成果的转让,应规定对因有偿转让环保科研成果及提供相关的技术咨询、技术培训所获得的收入减征或免征营业税和所得税。

⑥为促进环保科研成果转化为现实生产力,应对环保科研成果的“中试产品”免征增值税和所得税;对正式投产的“清洁产品”和“绿色产品”给予比一般新产品更为优惠的税收和待遇。

⑦为鼓励环保科技开发和转让,应对环保技术开发、转让、咨询、服务转让、咨询、服务合同减、免印花税。

3. 建立专门环保税的政策配套措施

①“费改税”必然涉及到部门和地方利益的调整。如得不到妥善解决,将直接影响环保税的实行。对于环保部门因费改税而减少的、同时又是必不可少的经费,应由财政拨款予以弥补。对仍然采用环保收费形式的,继续由环保部门来征收。

现行排污费虽然属于地方政府收入,但由于污染的防治存在一定的地域性,同时,对某些环境问题又往往包括若干行政区域,中央政府在环保方面起着担负全局的重任。因此,专门环保税宜作为中央与地方共享的税种,并按属地原则进行征收。

②对专门环保税收入实行专款专用,用于建立环境保护基金,支持环保事业的发展。其中应有相当比例的税款用于对纳税人为减轻、消除污染而采取相应措施的补助。

③专门环保税的设计及征收管理存在许多环保科技问题,单靠税务部门一家是难以顺利进行的。在该税的立法和征管过程中,税务部门应加强与环保部门的联系与协作。 □

作者系厦门大学财政系博士