

话题嘉宾



庞凤喜：中南财经政法大学二级教授，博士生导师，兼任国家税务总局特邀税收评论员；中国税务学会常务理事、学术委员等职。主要研究领域为税收理论、税收政策与税收制度研究，以及社会保障财政问题研究



崔惠玉：东北财经大学财政税务学院副院长，经济学博士，教授，中国财政科学研究院博士后。主要研究方向为：财政管理、政府预算、公共服务均等化等方面



刘晔：厦门大学财政系教授、博士生导师、系副主任，兼任厦门市人大常委会预算工作委员会委员、福建省“资本论”研究会常务理事、福建省财政学会理事等职，主要研究领域为财税理论与政策



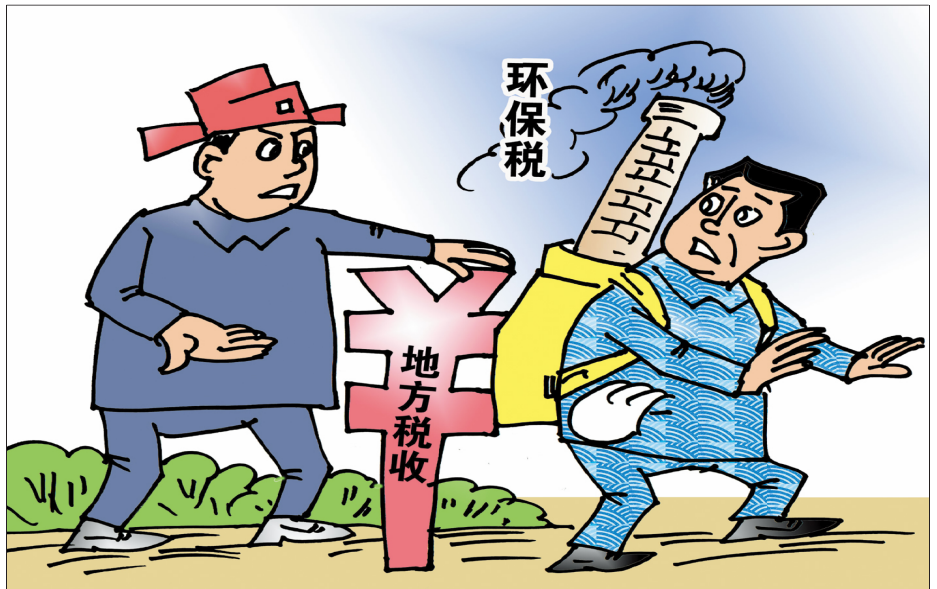
李华：山东大学财政系主任，教授，博士生导师，主要从事财政税收理论与政策研究



徐志：浙江大学经济学院副教授，硕士生导师，浙江省预算会计学会理事、杭州市税务学会常务理事，研究领域为政府预算管理、税收理论与制度

主持人

王光俊：《财政监督》杂志编辑



协作征管 共建环保“税时代”

背景材料：

1月1日起，《中华人民共和国环境保护税法》《中华人民共和国环境保护税法实施条例》同步施行。环保税的开征，意味着我国税收在生态环境方面的调控作用进一步强化，推动企业加速绿色转型。

环保税的应税污染物，包括大气污染物、水污染物、固体废物和噪声4类。环保税法规定，大气污染物税额幅度为每污染当量1.2元至12元，水污染物税额幅度为每污染当量1.4元至14元。固体废物按不同种类，税额为每吨5-1000元。噪声按超标分贝数，税额为每月350-11200元。各省（区、市）可依照税法授权，来确定环保税适用税额。目前，除西藏自治区正在走法定程序外，各省均已出台了本地区应税大气污染物和水污染物的具体适用税额。其中，黑龙江、浙江、安徽、新疆等12个省份，税额“就低不就高”，按税法给出的低限征收；内蒙古、山东、湖北、广东等12个省份，税额处于中间水平；北京、天津、河北、上海、江苏、河南6个省份，税额处于较高水平，北京更是高限征收“双顶格”。

除了实行“国家定底线，地方可上浮”的动态税额调整机制，环保税法还明确了正向减排激励机制，“多排多征、少排少征、不排不征”，比如：纳税人排放应税大气污染物或者水污染物的浓度值低于排放标准30%的，减按75%征收环境保护税；低于排放标准50%的，减按50%征收环境保护税。

此外，国务院决定，环境保护税全部作为地方收入。

加快生态文明体制改革，推进绿色发展，是十九大重要战略部署。而环保税作为“绿色税制”的代表性税种，对于倒逼高污染、高耗能产业转型升级，推动经济结构调整和发展方式转变具有重要意义。实际上，环保税脱胎于排污费，环保税开征之日即为排污费废止之时，环保税的征税对象和范围与排污费也基本相同。为什么要实行“费改税”？环保税的精准征收存在哪些难点？如何克服推进？如何构建有效的环保税征管协同机制？本期监督沙龙聚焦环保税征管，围绕相关话题展开探讨。

多部门发力,共启环保税时代

主持人:据统计,2003年至2015年,全国累计征收排污费2115.99亿元,缴纳排污费的企事业单位和个体工商户累计500多万户。此次“费改税”基本上是平移过渡,环保税的征税对象和范围与排污费基本相同。为什么要实行环境保护费改税?党的十九大对加快生态文明体制改革、推进绿色发展作出了重要战略部署,环保税是第一部专门体现“绿色税制”的代表性税种。您认为环保税的开征有何意义?

庞凤喜:党的十八届五中全会指出,实现“十三五”时期发展目标,破解发展难题,厚植发展优势,必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。围绕绿色发展理念,党的十九大报告进一步指出,加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向,建立健全绿色低碳循环发展的经济体系,同时,着力解决突出的环境问题,加大生态系统保护力度。而开征环保税,对牢固树立社会主义生态文明观、打好生态环保攻坚战,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局有着重要的引导作用。环境保护税法,作为第一部推进生态文明建设的单行税法,尽管征税范围与税费负担上只是一种平移过渡,但可以借助税法的强制力与税务机构的执行力,确保环境保护的政策初衷与实施结果更加一致。

崔惠玉:开征环保税的意义在于:其一,从“收费”上升到“收税”,有利于解决“排污费”时代存在的执法刚性不强的问题。之前征收排污费的时候,地方政府执法随意性大,存在减免排污费以减轻企业负担、促进招商引资等情况。而且,政府管理过程中对于企业不缴、少缴排污费的行为也常常睁一只眼,闭一只眼。开征“环保税”后,这种弹性执法的情况将大大减少,地方政府将无法对“环保税”的征收作出政策性让步,税务部门如果不依法执税,将构成渎职,从而大大提高执法刚性。

其二,开征环保税将更好地体现“税收法定”原则。在法律位阶中,暂行办法和管理条例都属于政府颁布的行政法规,其

法律效力低于全国人大通过的法律。根据税收法定原则,任何税收都必须由立法机构——全国人大及其常委会通过法律来决定征收。环保税正式开征前,我国目前征收的18个税种中,只有个人所得税、企业所得税、车船税3个税种的征收是由法律规定的,其他税种的征收依据都是国务院发布的暂行条例,更不要提名目繁多的行政收费了,更是以政府甚至地方政府的名义征收的。党的十八届三中全会决定提出要落实税收法定原则,2015年3月中央审议通过《贯彻落实税收法定原则的实施意见》,提出力争在2020年完成税收法定原则的改革任务。环保税就是此后通过的第一部单行税法,意义重大。将原本以行政法规为征收依据的排污费改为法律规定的环保税,体现了税收法定原则的要求,更有助于健全税收法律体系,进一步完善现代税收制度体系。

其三,“环保税”取代“排污费”制度,体现了我国保护和改善环境,减少污染物排放,推进生态文明建设的决心。财政部、税务总局、环保部有关负责人在接受记者采访时,均表示“开征环保税的环保意义大于财政意义”。正如环保税法总则第一条就写明的立法宗旨,是“为了保护和改善环境,减少污染物排放,推进生态文明建设”。环保税法制定了减免税的规定,如:纳税人排放应税大气污染物或者水污染物的浓度值低于国家和地方规定的污染物排放标准百分之三十的,减按百分之七十五征收环境保护税,充分体现出“谁污染谁缴税、多排污多缴税、少排污少缴

税”的基本原则,从而倒逼企业真正走上绿色发展之路。

刘晔:党的十九大报告提出“从现在到2020年,是全面建成小康社会决胜期”、“要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫和污染防治这三大攻坚战,使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验”。而环境保护费改税就是打赢污染防治攻坚战的重要利器,也是推进生态文明建设的有效制度供给。虽然从国家层面顶层设计中,是采取“税负平移”的方式来实现“费改税”。但即使是税负保持不变,费改税也并不是简单的名称变化,而是制度上的重大变化。这个制度变化的意义主要体现在以下几个方面:一是立法层次提高。排污费制度是以“管理条例”和“管理办法”为形式的行政规章,而环保税则是由全国人大立法实施的,法律权威性和征管的保障性大大增强。二是税收刚性增强。排污费执行时强制性不够,规范性也差。而环保税具有税收强制性、无偿性和固定性特征,收入更为稳定、征收也更为规范。三是原来排污费征收主体是地方环保部门,环保部门自由裁量权大,而环保税则是由税务部门依法征收,以法律的规范性取代了原来行政上的随意性。

此外,尽管国家层面立法中是采取“税负平移”原则,但对应税大气污染物和水污染物只规定了一个税额幅度,其具体适用税额则由各省(市、自治区)自行确定。而从各地环保税标准看,虽然很多地方环保税率的设定是原有排污费率的平移,但也有部分地区税率与原来排污费率相比有所上浮。这样环保税改革实际上是提高了这些地区的征税税率,加重那些高污染企业的税收负担,由此有利于矫正纳税人的行为,促使其减少对环境的污染和破坏。同时,环保费改税后总体上也会相应增加环保支出,并对有利于保护环境和治理污染的生产经营

行为或产品采取税收优惠措施,由此可以激励纳税人采取有利于环保的生产技术,对于减少排放、治理污染具有重要的意义。

李华:经济发展依赖于环境和自然资源的支持,同时又会对环境质量产生不利的影响。在我国,随着经济的高速发展,环境污染目前成为一个不可忽视的问题,甚至威胁到人类的生存环境,严重制约着经济发展、社会和谐和民生改善。社会主义市场经济条件下,有效的环境保护可以依靠政府和市场两种手段。环境税是以应税污染物为课税对象征收的一个税种。虽然增加税收一般会加重纳税人的负担、生产成本和公众生活成本,但是我们看到这个税种酝酿和讨论的时间相对较短,开征阻力非常小,说明广大社会公众对这个问题的认识是一致的,呈普遍支持的态度。

大致上环境税的开征具有三个方面的意义:一是把企业污染环境、破坏生态的社会成本内部化到生产成本和市场价格中,通过市场机制来减少企业的污染行为。二是通过规范的税收法律体系运行,形成一定的财政收入,用于环境治理。如果整个税收的总规模保持不变,就可以减少其他税收、优化税制结构。三是从社会意义上讲,可以引领社会的环保理念,甚至还会促使污染者选择改进生产技术与方法,鼓励企业创新行为和环保投资。

徐志:实行环境保护费改税的原因有三:一是现行的环境保护收费制度未能有效遏制环境污染问题。这从历年公布的中国环境状况公报可知。二是当前我国财政收入结构不合理,存在非税收入比重过高的问题,“费改税”可以优化财政收入结构。三是排污费实际征管中存在着瞒报漏征、无故拖欠、地方干预等许多不规范的问题,非常有必要费改税。

从理论上说,排污费和环保税只是名称不同,但作用机理相同。其作用机理

是:多排多付费或税,少排少付费或税。开征环境保护税,一是有利于解决排污费制度存在的执法刚性不足、地方政府和部门干预等问题;二是有利于提高纳税人环保意识 and 遵从度,促使企业外部成本内部

化,提高企业的排污成本,强化企业治污减排的责任;三是有利于税收法定,构建促进经济转型的绿色税制体系;四是有利于规范政府分配形式,优化财政收入结构,提高财政收入的质量。

主持人:环保税法规定,应税大气污染物和水污染物的具体适用税额,由省、自治区、直辖市人民政府统筹考虑本地区环境承载能力、污染物排放现状和经济社会生态发展目标要求,在税法授权范围内确定和调整。根据背景材料,目前,多个省(区、市)已确定环保税适用税额,各地情况差异大,其中北京实行的是高限征收“双顶格”。此外,一些省份在省内不同区域也确定了差异化的税额,对此您怎么看?原来的排污费收入实行中央与地方 1:9 分成,而环保税全部作为地方收入,此举有何影响?

庞凤喜:上述问题,实际涉及环境保护与经济发展的关系这一环境与发展的核心问题。无疑,自然环境和自然资源是经济发展的基础和条件,而经济发展对于环境的改变也是不可避免的事实。历史上,发达国家走的道路是先污染后治理,其经济的巨大成就,以环境损害的巨大成本为代价。对于发展中国家而言,基于现实约束,经济发展长期被视为优先选项,也因为如此,我国在改革开放过程中也曾经较多关注经济发展而较为忽视环境问题,相应地,在取得较大经济成就的同时,付出了较大的环境代价。就我国地区经济发展而言,这种环境损害又大体与经济发展基本一致,即经济先发展地区与经济较发达地区,环境也较之落后地区更早受到损害。同时,在认识经济与环境关系的问题上,同样也是经济较为发达地区更早意识到环境保护与经济发展的关系及重要性。此外,由于环境保护与经济发展的关系又涉及生存与发展的问题,因此,任何对策或选择都必须基于一国一地的现实。正因为如此,本次开征的环保税法规定,应税大气污染物和水污染物的具体适用税额,由省、自治区、直辖市人民政府统筹考虑本地区环境承载能力、污染物排放现状和经济社会生态发展目标要求,在税法授权范围内确定和调整。实际执行中,多个省(区、

市)已确定环保税适用税额,各地情况差异大,其中北京实行的是高限征收“双顶格”。应该说,正是上述诸多因素权衡选择的结果。至于环保税的收入归属问题,原来的排污费收入实行中央与地方 1:9 分成,而环保税全部作为地方收入。此种安排,虽然地方财力上有所增加,但相对于环保支出这一地方政府长期且巨额支出而言,很显然,也仅仅只是适当提高了地方政府的财政自给能力而已,以使其环保支出能够更为及时有效地供给所需资金,从而调动地方政府环境保护的积极性,使地方政府财权与事权、支出责任与财力配置相匹配,提高污染治理效率。

崔惠玉:此次环保税法规定一个征税税率范围,具体税率由地方自行裁定是一种积极的尝试。目前,除西藏外,各省区市均已按法定程序出台了本地区应税大气污染物和水污染物的具体适用税额。从这些省份实行的税额标准来看,适用最低限额的是黑、吉、辽等 12 个省份,其中浙江省居于发达省份行列。适用中间水平的有山西、山东、湖北等 12 个省份,其中也不乏广东这样的发达省份。适用较高水平的当然就是京津冀地区、上海、江苏、河南 6 个省份。江苏还在省内不同区域确定了差异化的税额,内蒙古、上海、重庆、云南 4 省区市税额采取分年逐步提高到位方式。这些地方基本

上都统筹考虑了本地区环境承载能力、污染物排放现状和经济社会生态发展目标要求,有利于发挥税收在生态环境保护方面的调控作用。但可能出现的负面影响是对高污染企业的挤出效应。环保税开征是为了倒逼企业加大环境保护投入,企业必须考虑其生产产生的环境污染成本。但由于地方政府选择税率差异化,企业极有可能选择“以足投票”,高征收地区将高污染企业挤出到低征收地区。

此次环保税开征,将所有环保税作为地方收入,不再按中央与地方1:9分成,显示出中央政府下大气力整治环境问题的决心,环保税全部作为地方政府收入,充分明确地方政府承担污染治理、依法治税的主体责任。同时,环保税全部作为地方税收入,进一步拓展了地方税,进一步完善了地方税体系。接下来房地产税、消费税的一部分都应该作为地方税的构成部分。

刘晔:各地区制定差异化的税额,其原因按环保税法第六条说法,是由于各地区环境承载能力、污染物排放现状和经济社会生态发展目标不同。这些确实是需要考虑的因素。此外,按照环境税国内外已有的理论和实证研究结论来看,环境税的减排效应和经济效应在不同区域确实会有不同,对区域差异比较大的大国而言,更是如此。此外,理论上最优的环保税税率还会由于市场的不完全性和技术水平的差异等特征而不同。我国作为一个发展中大国,各地情况差异较大,除各地区环境承载力、排污现状和经济社会发展水平有较大差别以外,各地区的市场结构以及技术水平也有很大不同,因此环境保护税对污染排放的减排效应也将不同。因此可以认为,应对不同地区实行差异化的税额。但我认为,各地税额应有差别,但差别也不宜过大,否则容易产生污染企业区域迁移问题,由此并不利于全国层面的总量减排。

由于环境问题具有区域外溢性,因此按我理解将环保税作为中央地方共享税也是合理选择。此次之所以将环保税全部作为地方收入,其主要意图还是为了调动地方征收环境税和承担环境治理主体责任的积极性。其影响在于:一是地方对环保税征管和污染监测的积极性会相应提高,其对污染治理主体责任意识会进一步增强。二是增加了一个地方税税种,对健全地方税体系也有作用。虽然目前可能环保税税额还比较少,但随着未来扩大征税范围和提高税率,有望使之成为较为重要的地方税税种。三是虽然并未明确规定环保税专款专用于环保支出,但地方财政收入由此相应增加以后,对增加地方环保投入也会产生积极影响。

李华:优质的环境基本上具有一定的地域受益特点,同时不同的地域环境污染水平不同,社会的要求和目标也不一样,所以当地民众和政府有必要自行决定环境税的具体标准,这也会激励地方政府和民众在环境质量和经济发展之间做出权衡。

尽管环境质量也具有地区之间空间上的相关性,比如流经河流对于上下游的影响、空气流通对相邻地区的影响等等,但是这些问题相对较小,且环境税开征对地方经济具有直接影响,地方政府在环境治理以及监督企业减少污染排放方面承担着更多的职责。同时环境税规模会因为地区经济结构、产业结构不同存在地区间的不平衡,从以上观点出发,环境税更适合作为地方税。另一方面,环境税的主要目标是保护环境,环保意义大于财政意义,这也就意味着筹资不是首要目标,与排污费相比,短期内不会有收入规模上的大变化,也不应期待这一税种税收收入的大量增长,否则会陷入逻辑上的悖论,因此把环境税全部作为地方税收收入不会对央地财政收入产生很大的影响。最后,完全的税收归属也有

利于减少地方政府因为税收分享而形成税收减免和弱化监管,防止出现政策洼地。

徐志:我国地域辽阔,社会经济发展与生态环境极不平衡。各省市区充分考虑本地区环境承载能力、污染物排放现状和经济社会生态发展差异,在环保税法授权范围内确定并实行地区差别税率。这既是对环保税法的尊重,也是因地制宜的务实做法。但必须指出的是,随着经济的发展,生态文明建设的推进,各地区应建立和完善环保税税率的动态调整机制,分阶段、分区域、分行业逐步提高环保税税率的幅度,以充分发挥环保税“绿色税制”在环境治理和生态建设中的

调节作用。

将环保税收入全部划归地方,主要有两点考虑:一是由地方税特征决定的。所谓地方税是指地方征、地方管、收入归地方的税种。而环保税的地域特征非常明显,企业日常排放指标的监测和监管均需依托地方环保部门来完成,地方污染治理责任也主要由地方政府承担。将环保税确定为地方税,不仅有利于环保税的征管,同时也有利于调动地方的积极性。二是健全地方税体系的需要。营改增后地方主体税种的缺失,急需需要构建地方税体系。而将环保税确定为地方税,将环保税收入全部划归地方,正是健全地方税体系的重要一环。

主持人:据报道,目前,各地环保部门已完成全部历史涉税数据向地税部门移交工作。各级地税机关已据此初步识别和确认环保税纳税人 33 万户,并初步建立了环保税税源数据库。您对此作何评价?为保障环保税的顺利开征,相关部门作出了哪些努力?

刘晔:2018年4月1日,环保税将迎来首个征期。实际上,在此之前的一年多时间内,环保、税务、财政等部门,已经就环保税的开征工作做了充足的准备。据悉,近期各地环保部门已完成全部历史涉税数据向地税部门的移交工作,各级地税机关据此初步识别和确认环保税纳税人,并初步建立了环保税税源数据库,这标志着环保税开征工作已经进入实质阶段,处于随时可以启动首个征期的工作状态。这些准备工作至少具有三个层面的意义:第一,环保向税务移交排污费征收相关历史数据,标志着“环保—税务”协作的机制已经建立起来,并且运作比较顺畅。第二,税务机关初步识别和确认环保税纳税人,标志着环保税征税范围、征税对象和纳税人的确认,这是环保税实现精准征收的基础,为环保费改税平稳过渡奠定了良好的基础。第三,税务部门初步建立环保税税源数据库,为环保税开征后实施信息化、动态化管理打下了坚实的基础,也为生

态文明建设提供了有效的数据治理基础。

为了保障环保税的顺利开征,财政、环保、税务等多个部门作了大量的努力。财政部门为环保税的开征工作做了总体的协调和部署,牵头与环保、税务部门下发了多个文件,推动环保税开征准备工作。包括在财政部的积极推动下,2017年12月27日国务院发布了《关于环境保护税收入归属问题的通知》,决定环境保护税全部作为地方收入,为“营改增”后健全地方税体系作出了积极的努力。环保部与税务总局于2017年7月正式签署《环境保护税征管协作机制备忘录》,进一步强化部门合作,明确职责分工,为环境保护税的顺利开征迈出了坚实的一步。随后,税务总局召开了一系列相关工作会议,并下发多个文件,要求各地做好环保税开征相关工作;同时,设计了基本信息采集表和申报表,基本信息一次性采集,不需要纳税人重复填报。各地财

政、税务、环保部门,积极配合协调,搭建了环保税开征工作协作机制,提出了本地环保税具体税额适用标准,并经地方政府批准已经陆续公布,完善了环保税开征的相关配套制度。同时,各地税务部门对税务干部和纳税企业开展了一系列培训工作。

崔惠玉:应该说,环保税规模并不大,但从“排污费”转成“环保税”制度转换难度较大。因此,环保部门向税务部门移交历史涉税数据也比较困难。税务部门在建立环保税税源数据库时,充分考虑了如何减轻纳税人负担。如在设计申报表时,较原征收排污费减少了2/3的申报表及数据项,大幅减轻了纳税人申报负担。为保障环保税顺利开征,人大制定环保税法及实施条例,应明确纳税人的自行申报义务,有利于增强企业的环境保护意识。税务部门会同环保部门开展联合辅导和重点辅导,确保纳税人“懂政策、能计算、会申报”。监测机构同时要确保税务部门、环保部门、监测机构、企业四方的协调统一。税务机关应鼓励第三方监测机构积极介入,从而提供及时、全面的数据,成为征税工作的重要参照。有关政府部门和民间力量应该积极合作,共同使用污染物排放的监督监测网络,保障环保税得以准确征收。

庞凤喜:税务机关是相关税种的法定征收机关,但在税收征管活动中,尽管纳税人的每项收入、支出或行为都是涉税信息,但由于税务机关处于商业交易行为之外,其所需信息只能从纳税人及其他与交易行为相关的企业、组织、个人或管理部门获得,也就是会出现税务机关与纳税人之间信息不对称的问题。因此,在环境保护费改税后,各地环保部门将全部历史涉税数据向税务部门移交,各级地税机关据此初步识别和确认环保税纳税人,初步建立环保税税

源数据库,是必须而正确的选择。未来仍然必须严格执行“企业申报、税务征收、环保监测、信息共享”的税收征管模式,并在政策制度的完善、征管系统的开发、舆论引导宣传等方面作出努力。

李华:由于是一个费改税的税种,所以环境税虽然是个新税种,但是具有先行的管理基础,也就是环保部门拥有丰富的管理经验,所以从税费制度的平移到征管的交接,是很有必要的,能够减少税务部门的行政成本。

环境税与其他税种的不同之处在于环境税的课征对象不像商品税和所得税以营业收入或者经营收益等财务指标为主,而是以排放应税污染物为征税对象,专业性强,征收管理较复杂,所以部门合作具有技术上的必要性。税收征管中税务部门在税款入库、税银企业合作方面有很好的基础,合作的主要内容应该是信息共享。而目前大多数地方的准备工作,包括交接排污企业信息、税源摸底和信息平台的共享与系统开发等,主要原因也就在此。

徐志:按照税法规定,环保税按季申报。今年4月1日是首个征期。为保障环保税的顺利开征,税务部门做了大量的工作:一是完善配套政策。如1月27日正式公告了《环境保护税纳税申报表》。二是数据移交与信息采集。目前各地税务机关已根据环保部门移交的污染源基本信息和排污费历史数据,识别认定环保税纳税人26万多户。三是信息系统建设。如环保税金税三期工程核心征管系统由税务总局开发完成,并在各省部署上线;网络报税系统由各省开发,目前已基本完成与核心征管系统的联调测试;税务和环保部门的信息共享平台由各省地税机关会同省级环保部门建设部署。四是开展培训辅导。截至目前,全国累计辅导环保税纳税人19余万户,占已识别认定户数的72.9%。

我认为相关部门的工作是大量的并且是卓有成效的,相信环保税定能平稳顺利开征。但是也应该看到,作为一个承载了太多期待或责任的新税种,环保税在实际征管中定会遇到各种各样的新情况与

新问题,相关部门不仅要密切追踪、及时完善配套政策与制度;而且要加强监管,确保环保税制顺利转换;同时要紧密配合、共同推进税务与环保部门的协同机制。

协作征管 精准施策 护航绿色税收

主持人:与其他税种“查账征收”方式不同,环保税由于按照应税污染物排放量等确定计税依据,必须依靠专业技术力量,且计算过程较为复杂。您认为环保税精准征收的重点和难点是什么?需要各级政府出台哪些配套政策措施?

崔惠玉:环保税精准征收的难点,在于如何保证企业申报的准确性。企业申报的污染物排放量,将成为缴纳环保税的重要依据。但从之前排污费征收的实际状况来看,企业作为纳税人的自我申报可信度并不高。这就需要监测部门能够提供快速有效检测的成熟技术,同时需要税务部门对相关少报或不报的行为进行快速严厉的行政处罚。

实现环保税的精准征收的重点,关键还是在于大幅提升有关部门的污染物监测能力。目前环保部门的监督性监测、执法性监测的覆盖面和监测频次,可能都无法满足环保税征收工作的要求,环保部门必须加大投入,以适应环保税征收要求。同时,税务机关应鼓励第三方监测机构积极介入,提供及时、全面的数据,作为征税工作的重要参照。有关政府部门和民间力量应该积极合作,建立污染物排放的监督监测网络,保障环保税得以准确征收。

各级政府可以考虑提供下列配套政策措施:一是环保部门吸纳专业人才,加强计税依据的科学性和准确性,实现税额的精准征收。二是提供相关扶持资金,加快相关企业环境保护设备和软件的开发升级。三是建立地方污染企业信用评价体系,对信用良好的企业实行绿色信贷政策等政策性优惠。

刘晔:环保税精准征收的重点是实

现排污费向环保税的平稳过渡和顺畅衔接。此次环保税的立法也是本着“税负平移”的原则进行税制设计的,重点任务实际上分为两个阶段。第一个阶段,就是税务部门将原有的排污费征收任务承接下来,确保原来缴纳排污费的企业都按照新的环保税法缴纳环保税,重点解决“接得住”的问题。第二个阶段,就是税务部门将原来漏征的污染企业和新增的污染企业都纳入管理范围,并着力加强环保税征管,保障环保税负公平,提升环保税征收质量。

环保税精准征收的难点有两个:一是环保和税务部门有效协作。环保税征管相对复杂,对污染物排放监测专业技术要求高,需借助环保部门的污染物监测管理能力,税务机关与环保部门的工作协作配合是否顺畅,关系到环保税法的实施效果。二是税务部门和排污企业有效配合。环保税是一个不基于企业财务报表等相关信息征收的税种,对企业排污相关的技术指标和监测结果要求较高,这要求税务部门首先要熟悉环保税法基本原理和政策,还要对一些基础性环保技术知识有所了解,并在环保税申报的具体操作流程上十分熟悉,以便对纳税人提供专业的纳税辅导。此外,环保税的征管实际上是由企业申报、税务征收、环保监测,主要的责任还在于纳税人。因此,企业纳税人也面临两大难点:

第一, 正确理解环保税法相关政策; 第二, 熟练掌握环保税申报相关操作。纳税人面临的两大难点, 也是环保税实现精准征收必须突破的难点, 其中, 纳税人熟练掌握环保税申报表填报及相关流程至关重要。

环保税的精准征收, 还需要各级地方政府出台相关的配套政策。第一, 建立政府牵头、税务和环保部门协作配合的环保税共治机制, 实现环保税“善法善治”。必须避免两个方面的问题: 一是要避免环保和税务各自为政, 征收的不问排污, 监管的不管税收; 二是要避免环保与税务跨界越位, 管了不该管的事, 执了

不该执的法。第二, 尽快推动建立环保税务信息共享平台。由于环保部门的信息平台建设权限高度集中于环保部, 各省市环保部门在这方面的自主权相对较小, 在一定程度上造成了信息共享平台建设的滞后。这也需要地方政府积极推动环保部制定统一的信息平台建设框架和技术

标准, 加快建立省级信息共享平台。第三, 充分发挥环保税在加强生态文明治理中的作用。对地方政府的政绩考核而言, 环保税是一把“双刃剑”。一方面, 环保税可以筹集财政收入, 为地方生态文明建设提供财力支撑; 另一方面, 环保税收得过多, 可能反映出生态文明建设存在问题。地方政府应当站在生态文明建设的高度, 支持环保和地税部门的工作, 严格依法征税、依法监管, 更好地发挥环保税助力生态文明建设的作用。

庞凤喜: 环保税作为一种行为目的税, 对直接向环境排放应税物的行为征税, 而非普遍性征税, 因此, 其计税依据必须按照应税污染物排放量等确定, 遵循多排放多征税, 少排放少征税, 不排放不征税的原则。也正因为如此, 必须准确

核定排放量。简言之, 环保税精准征收的重点和难点就是计税依据核定的准确性、真实性, 及其动态变化的情况。

李华: 从现行环保税的税制规定看, 环保税最为关键的是确定纳税人和计税依据, 这也是管理的重点和难点所在, 而这项信息并不是税务部门的专业优势, 所以各级政府出台的配套措施主要包括: 一是环保部门的技术配合, 确定计税依据; 二是更广泛意义的社会合作, 摸清税源, 明确纳税人。

徐志: 环保税精准征收的难点有三: 一是企业申报的准确性。企业申报的应税污染物排放量及浓度指标, 是环保税



征收的重要依据。在现行纳税遵从环境下, 如何保证企业申报的污染物排放量及浓度指标的准确性, 是现行精准征收环保税的难点。二是环保部门监测的能力。要实现环保税精准征收, 必须充分发挥环保部门专业监测的功能和作用。而现行环保部门的监督性监测、执法性监测的覆盖面和频次, 能否满足环保税征收的要求, 是现行精准征收环保税的另一难点。三是税务与环保的协同程度。环保税有别于其他税种, 专业性强、征管复杂, 只有实现税务与环保部门之间的高度协同, 才能保证环保税依法征税依率计征。而实现税务与环保部门之间的高度协同, 是环保税精准征收的又一难点。

要实现环保税的精准征收, 各级政府须出台相应的配套政策措施。一是从严监管, 提高企业纳税申报的准确性。二

是加强环保监测能力建设,扩大环保监测的覆盖面和频次,提高环保监管水平。三是引入第三方监测机构,共同织密污

染物排放的监督监测网络。四是落实并细化《环境保护税征管协作机制备忘录》,提高税务与环保部门协同程度。

主持人:环保税法确定了“税务征管、企业申报、环保监测、信息共享、协作共治”的征管新机制。您对此作何解读?您对构建征收管理协同机制有何想法和建议?

庞凤喜:无论是做税收学理上的分析,还是从税收征收实践来看,其基本认识都应该是:要使纳税人诚实申报,并心悦诚服地纳税;要使税务机关有税尽收,无税禁收,其最基本的途径就是依据真实可靠的涉税资料公平课税。因此,健全涉税资料管理实际上是健全税务行政的先决条件。环保税法确定“税务征管、企业申报、环保监测、信息共享、协作共治”的征管新机制,就是健全环保税税务行政的基本举措。未来实践中,不仅应继续为环保税顺利征收构建征收管理协同机制,而且应广泛整合全社会的涉税信息,为所有税种的有效征收与税负的合理调整提供必要的基础性条件。同时,在现代信息社会里,由于社会治理对信息的要求越来越高,而涉税资料往往也是社会治理中其他单位或部门经常需要用到的必备信息资料,因此,除各类信息应从不同部门、单位、企业、平台汇集到税务机关,由税务机关共享外,还应允许非税务机关或企业、个人在某些条件下可以使用税务机关收集汇聚的涉税信息,以大大增强涉税信息在全社会的有效利用程度。

崔惠玉:环保税法确定了“税务征管、企业申报、环保监测、信息共享、协作共治”的征管新机制,由企业自行根据国家有关规定进行应交税费的核算,申报纳税。由税务机关负责征收,并且定期进行税务稽查,引入第三方检测机构进行检测。相关部门,如水利部、环保部、农业部等部委把掌握的相关环保信息在信息平台上进行资源共享,以保证税款的足额合法征收。这个协调机制的确立为部门间合作提供了良好范例。

在构建税收征管协同机制方面,我认为信息共享是环保税实现有效征管的重要保障,环境保护主管部门和税务机关应当建立涉税信息共享平台和工作配合机制。这个配合机制的建立说起来容易,做起来可能相对困难。今后要考虑在制度上进一步完善相关规定,有必要从法律法规层面对征管机制作出明确规定。同时,还要进一步完善相关配套措施。如环保税的使用问题,如果地方政府环保税不足以弥补地方政府环保支出,一般公共预算要予以弥补;如果涉及一些跨区域的环境治理问题,如何确定支出责任等。当然这是环保税征收之外的问题,却是和环保税实施密切相关的问题,如果支出责任不明确,会直接影响环保税政策的实施效果。

刘晔:环保税法确定了“税务征管、企业申报、环保监测、信息共享、协作共治”的征管新机制,这种机制的确立对于我国的税收治理具有重要的意义。第一,实现了环保核定排污费向自主申报环保税的转变,有利于促进纳税遵从,提升税收治理水平。以往排污费制度运行过程中,对于未安装排污监控设备的企业,环保部门通常根据政府或财政部门下达的预算任务,将相应的排污费任务“分派”给辖区企业,由企业根据环保部门核定的数额缴纳,实现排污费的整体稳定增收。这带来两个层面的问题:一方面,排污费制度并未严格实行,更多的情况下是排污费收入任务的分派和入库,可能带来“征收不足”和“征收过多”的问题,造成排污费负担不公平,排污费制度的刚性不足。另一方面,排污费实行环保核

定征收,不利于培养企业的依法纳税(缴费)意识,不利于提升纳税(缴费)遵从;同时,由环保核定排污费,环保部门承担了很多本应由企业承担的责任,存在一定的执法风险。第二,实现了“单兵作战”向“协作管理”的转变,有利于促进税收共治,提升税收治理能力。环保税不同于我国税法体系中的其他任何一个税种,一方面,环保税不基于企业财务信息征收,而是针对排污行为征收;另一方面,环保税征收必须依靠环保、税务部门的协作,而其他税种只需税务部门一家即可完成征收。环保税的这两大特点,客观上要求不同于其他税种的管理方式,特别是对部门间的协作提出了较高的要求。“信息共享、协作共治”征管原则的确立,实现了税收由“单兵作战”向“协作管理”的转变,为环保税的顺利开征奠定了坚实的基础。

构建环保税的征管协同机制,必须注重三个方面建设。第一,上下协同机制。环保税的征管协同机制,应当做好顶层设计,自上而下推进。特别是税务总局、环保部应当在环保税征管协同机制的建设上,多沟通协调,自上而下统一推进,一方面有利于加快完善协作机制,另一方面有利于减少各地不必要的部门协调,降低制度运行成本。第二,信息化建设。环保税征管协同机制,一方面要注重制度机制层面的建设,另一方面必须重视技术支撑层面的建设,而信息化建设就是关键。环保、税务部门要进一步加强协调,加快推进统一架构的环保税信息共享平台建设,并配套跟上相关的信息化基础设施建设,让大数据、云计算等现代信息化技术与环保税征管工作深度融合。同时,税务部门要加快金税三期税收征管系统相关模块的建设、优化和测试,尽量通过信息共享减少税务部门录入的信息量和纳税人的信息填报量,同时为基层税务部门和纳税人“双减负”。第三,风险防控。环保税征管协同的一个重点,就是防控风险。一方面,环保部门要充分利用税务部门共享的环保税申报征收数据,进行排污信息比对和监管核查,及时发现超标排放、无证排放等问题,及时查处

排污违法行为,有效防范环保执法风险。另一方面,税务部门要有效利用环保部门共享的排污监控、排污许可等相关信息,加强对企业的政策宣传和纳税辅导,确保企业及时足额申报缴纳环保税,切实防范税收执法风险。

李华:环境保护税的运行需要以税务部门为执行主体,以纳税人为履行主体,环保部门为监控主体,采取共管、共治的运行机制。

关于这一协同机制,随着申报季的来临和不断运行,建议:一是加大纳税人的培训和服务,以适应当前纳税人自行申报的税收征管模式,保证税收申报质量;二是实现原有信息的充分共享,充分挖掘环保部门已有的信息和经验,对接管理平台;三是实现部门合作的长期化、规范化、法制化,定期开展部门交流学习,制定部门合作方式、合作机制、合作义务的法律规定,从长期上保证环保税的征收和运行。

徐志:环保税法确定了“税务征管、企业申报、环保监测、信息共享、协作共治”的征管新机制。透过这一征管模式,我们大致可以看出环保税征收工作的基本流程:纳税人按期向税务部门进行申报纳税,并对申报的真实性和完整性负责;税务部门依法征收管理,环保部门依法对污染物监测管理;环保部门与税务部门须建立涉税信息共享平台和工作配合机制,定期交换有关纳税信息资料。这一征管模式涉及环保、税务等多个部门,征收程序相较于其他税种更为复杂。

为了提高税收征管的效率,建议税务部门优化税收征管流程,减轻纳税人负担,如这次环保税纳税申报表的优化设计就是证明。同时推行环保税纳税人分类管理。比如将纳税人分为一般纳税人和小规模纳税人(主要包括不具备监测条件的小型企业)两类。对于一般纳税人,实行规范征收的模式。而对于小规模纳税人,则实行联合核定的简易征收模式,即由地税会同环保部门核定污染物排放种类、数量和应纳税额,纳税人按照核定标准申报,税务机关参照核定管理的方式进行管理。■

(本栏目责任编辑:王光俊)