

10.13358/j.issn.1008-813x.2018.03.04

# 我国环境税开征的新特点、制度保障及现实应对

刘田原

(中共中央党校 研究生院, 北京 100091)

**摘要:** 环境税相比于排污收费更加合理, 在环境保护上的投入更大, 在征管模式上也更加科学。环境税的征收需要建立完善的法律制度, 创建合理的征收原则, 设置科学的征税对象和制定广泛的优惠政策。实际征收过程中, 要在经费上坚持税款的专用性, 在征管上增强部门的协调度, 在监督上促进手段的多元化, 在考核上树立绿色的政绩观。

**关键词:** 环境税; 环境保护; 生态文明; 征管模式

中图分类号: X196 文献标识码: A 文章编号: 1008-813X(2018)03-0016-04

## The New Characteristics, System Guarantee and Realistic Countermeasures of Levying Environmental Tax in China

Liu Tianyuan

(Graduate School, Party School of the Central Committee of CPC, Beijing 100091, China)

**Abstract:** The environmental tax is more reasonable than the pollution charge, which has greater investment in environmental protection and more scientific in the collection and management mode. The levy of environmental tax needs to establish a sound legal system, create a reasonable expropriation principle, set up a scientific tax target and formulate a wide range of preferential policies. In the process of the actual levy of environmental tax, we should stick to the appropriative nature of taxes in terms of funds, enhance the coordination degree of departments in the collection and management, promote the diversification of means in supervision and establish a green performance view in assessment.

**Key words:** environmental tax, environmental protection, ecological civilization, collection and management model

环境税作为一项用于环境保护的专门性税种, 如果得到有效落实, 在保障国家税收收入的同时, 将会大幅度改善我国的生态环境。但也正因为这是我国第一项“绿色税”, 在征收方面还缺乏经验, 在实施的过程中可能会遇到一系列现实问题, 所以在环境税的开征上, 要根据社会经济发展形势和国情采取循序渐进式推进的思路, 并

根据环境污染和生态破坏的客观实际情况适时调整<sup>①</sup>, 同时积极借鉴一些国外的成功经验, 为环境税的征收工作提供稳定保障, 更好地实现社会经济的可持续发展, 加快生态文明和美丽中国建设。

### 1 环境税开征的新特点

#### 1.1 改费为税更加合理

在环境治理领域, 我国很早就制定了排污收

收稿日期: 2018-04-19

作者简介: 刘田原(1993-), 男, 四川达州人, 中央党校政法部宪法与行政法学硕士研究生在读, 主要从事宪法学、环境法学的研究。

费制度,对噪音、固体、水和大气等污染物采取收费措施,在很大程度上降低了环境污染程度。但是该制度在实践中遇到了一系列现实问题,导致环境治理的功能没有得到最大化的体现。费改税,从字面上理解,只是将“费”改为“税”,但这却是国家在环境治理上从行政收费向法律调节的根本性转变。在环境税立法过程中,费改税是否会加重企业负担一直是关注焦点。费改税遵循平稳转移的原则,在过渡期,税额标准、计税依据以及税目等方面都保证“旧费”向“新税”的平稳转变。例如对一些排放的水污染浓度值或者大气污染物浓度值低于规定标准30%的,纳税人所交的税也可以适当降低,国家只会征收其75%的环境税。所以与排污收费相比,环境税的开征更加公平公正,科学性、合理性更强,不仅不会增加企业的负担,而且在给企业“减压”的过程中,能鼓励和刺激企业进行技术创新和产业转型。

### 1.2 环保投入力度更大

我国以前实施排污收费制度时,采取的是“专款专用”的措施,环保部门通常将收缴的排污费按照比例分配给国家级、省级和地方级的财政部门,随后财政部门再将分配到的排污费拨付给有关的环保部门,将其作为预算的一部分用来进行当地的环境治理支出。《预算法》第六条规定,纳入到一般公共预算管理中的税收收入要全部用来保障和改善民生,以此推动经济社会发展。从排污收费的任意性过渡到环境税的规范性,更加突出专用性的特点,而且在环境保护和污染防治的投入力度更不会有所降低。遵循力度不减的原则,原来由排污费安排的支出入到同级财政预算当中,以此保障环境税的顺利实施。同时税收收入投入到环境保护上的力度还会不断加大,这是由环境税本身的特征决定的,也是环境税有序和高效实施的先决条件。

### 1.3 征管模式更加科学

相对于其他一般的税种,环境税更具专业性、技术性,同时环境税涉及的内容多,面广泛,要保证环境税的顺利开征,就需要在征管模式上做好科学的设计。《环境保护税法》规定了“企业申报、税务征收、环保监测、信息共享”的征管模式,为环境税的顺利开征奠定了良好的基础。但在实际操作中,税收征管流程往往要复杂得多,不仅包括税务部门与环保部门的信息共

享、纳税企业的自行申报,还要收集各种数据并对其进行分析,对于一些异常的数据还要采取相关措施,所以征管中还应建立信息交换平台,对纳税人的资料进行有效交接<sup>[2]</sup>。

## 2 环境税开征的制度保障

### 2.1 建立完善的法律制度,夯实税收基础

完善的法律保障是保证一项制度顺利实施的基础和前提。《环境保护税法》在内容上只有五章共二十八条规定,显然是比较宏观和笼统的,另外在立法技术上还有很多地方需要加强。目前这项制度的实施尚且处在探索阶段。在环境税开征的过程中需要结合我国环境治理的实际情况,并积极吸收发达国家成功的环境税实施经验,将环境税的税务争议、纳税环节、税率以及纳税主体等方面都以法律的形式进行明确,建立起完整的环境税法律体系,在现实征收的过程中确保环境税制度的每一个环节都能做到有法可依。如美国的《资源保护回收法》中的具体规定多达四百多页,其中仅仅对有害物质管理的解释就占据了35.4%,对每一个征收环节都作出了非常清楚的解释。显然这样详细的法律规定不仅为环境治理提供了法治保障,而且提高了治理效率。

### 2.2 创建合理的征收原则,保证税收公平

为了体现环境税收的公正性与公平性,发达国家的普遍做法均是采取“污染者付费”的原则。为了充分体现“污染者付费”的原则,美国的排污许可证管理就明确规定,所有的生产企业必须要办理排污许可证,而且每个排污许可证都有定量的指标,包括废水浓度控制指标以及废水总量的控制指标。生产企业必须要按照指标要求,结合自己企业排出污水的浓度和总量综合设定排污许可证。在“污染者付费”的要求下,不同生产企业所缴纳的税率也有所不同,这样就将征税的差别性体现了出来,同时也充分体现了税收的公平性,造成污染严重的企业需要多交税,反之对环境污染比较轻的企业可以少交税。所以我国也可以参照这一点,创建合理的征收原则,保证环境税收的公平性,从而调动交税企业或个人交税的积极性。

### 2.3 设置科学的征税对象,完善税收体系

为了提高环境税的实效性,促进其顺利高效地实施,我国可以借鉴发达国家的环境税收体系,但不照搬照抄,有创新意识和发展眼光,同时结合我国具体情况保证针对性、有效性<sup>[3]</sup>。例如为了缓解能源匮乏的困境和实现能源的最大化

利用,荷兰对国家部分能源生产销售企业征税,在这些被征税的企业当中绝大部分都是一些小规模企业,不对国家的大型能源生产销售企业征收能源调节税,这样能在一定程度上促进能源生产销售集约化发展,从而实现能源的最大化利用。又如为了缓解、降低光化学烟雾带来的污染和有效治理严重的光化学烟雾污染,美国制定了《清洁空气法》,明确列举了二氧化硫、空气污染微粒、氮氧化物、一氧化碳、臭氧、铅六种空气污染物质。所以在环境税的征税对象层面,我国可以结合具体国情,同时借鉴发达国家的成功经验来选择科学的征税对象。

#### 2.4 制定广泛的优惠政策,发挥税收功能

征收环境税的目标是为了环境保护和治理,实现可持续发展的长远目标,因此国家可以颁布广泛的税收优惠政策,这样既可以有效控制环境污染,同时也能促进企业积极进行产业结构转型。例如挪威对于一些能够控制空气污染和水污染的投资,国家采取的激励方式就是给予免投资税。日本对于噪音、空气污染以及水污染的控制设备,国家采取的激励方式是减少公司税和所得税,同时还减少固定资产税,对于污染的回收设备以及防治设备,不仅给予税收抵免和一般折旧之外,还可以按照成本18%计特别折旧。美国对于电动车采取的激励方式是按照成本的10%给予税收抵免,对于可再生资源发电给予的激励方式是按照每千瓦可以获得1.5美分税收抵免。在这样广泛的税收优惠政策的激励下,生产企业可以进一步加以突破和创新,在发展经济的同时,也能有效降低生产过程对环境所造成的污染。

### 3 环境税开征的现实应对

#### 3.1 经费上坚持税款的专用性

环境税要突出“环境专款专用环境”的特点,并且要继续加大在环境保护和污染防治上的投入力度,这是基于环境税不仅具有一般税收最基本的目的和功能,即筹集财政收入,同时还具有环境保护的本质特性和价值导向<sup>[4]</sup>。税款的专用性可以增强税款使用的透明度,以体现环境税收的公平性和公开性,有效地减少因为环境税的征收而来自各方面的阻力<sup>[5]</sup>。首先,税款可用于治理环境污染,将税收的一部分作为环境保护的专项资金,在资金链上保证环境保护成本的稳定供应,防止环境问题的进一步扩大。其次,可以通过一定方式将部分税款返还给纳税企业,鼓

励其创新研发新技术,促进产业结构转型,实现减少环境污染和节约资源。再次,税款还可以用于奖励保护环境、减少环境污染和破坏的行为,以此来引导企业创新新技术、开发新能源和研发新产品,以及促进公民重视和参与到环境保护中。

#### 3.2 征管上增强部门的协调度

征管是环境税实施的关键,必须在征管的过程中增强征管部门的协调度。环境税的征收除了环保部门参与,税务机关也会参与其中,这就会造成各个机构之间的利益分配和权职分工问题,这也是环境税在开征的过程中要面临的一个重要问题。针对这一问题,应当在开征的过程中坚持税务机关负责环境税的征收管理,环保部门对纳税企业污染排放进行监测管理,同时在环境相关数据和纳税相关信息二者之间建立涉税信息共享平台和工作配合机制,相互协调,明确纳税企业、税务机关和环保部门三者之间的权利、义务以及法律责任。同时,面对征税主体中存在着“环保部门—税务机关”这一双重征税主体,还应当补充税务机关和环保部门之间的权力分配以及明确在环境税征税过程中弄虚作假的惩罚性规定。

#### 3.3 监督上促进手段的多元化

环境税开征的过程中必须加强监督,并促进宣传、教育、舆论等手段的多元化。首先,环境税是一个控制型的治理手段,并不强调惩罚性,所以要将其激励引导作用充分发挥出来。环境教育有利于环境税的顺利实施,有关部门要加强环境宣传和教育工作<sup>[6]</sup>,在社会中树立环境保护意识和绿色理念,将消费者、企业以及各地政府及其公务人员等都纳入到环境教育的对象之中,帮助其树立正确的思想观念。其次,作为环境税的主要实施者,相关的执法人员必须要增强使命感和责任感,对于环境税的相关法律措施要严格、认真、负责地执行,拒绝一切的权力寻租。再次,要发挥舆论作用,利用微信公众平台、微博、广播以及电视公益广告等,对环境税的作用和意义进行积极宣传,激发全民参与,搭建良好的公众监督平台,有效避免环境税的开征走上排污收费“行政收费式”的老路。

#### 3.4 考核上树立绿色的政绩观

环境税的开征对于当前亟待解决的生态环境问题具有重要意义。领导干部作为生态文明建设

(下转第33页)

#### 4.2 引种驯化野生牧草资源

野生盐生牧草是在盐生环境中经过长期自然选择生存下来的植物类群,其中有许多优质的牧草,不仅能很好地适应当地自然环境,而且饲用价值较高。通过人工驯化,将其引种到盐碱地,既可开发利用牧草资源,获得较高的经济效益,又可以改良盐碱地,进行生态环境治理,提高环境质量。同时收集、保存这些优质资源,建立饲用盐生植物基因库,对盐地环境的治理及盐地农业的可持续发展都有重要意义。

#### 4.3 人工改良,提高天然草场的产量和质量

滨海天然草场由于特殊的生境,存在面积大、草质差、产量低的问题。为提高草场的产量和质量,应根据草地自然环境条件和植被构成情况采取多种措施(如施肥、播种、移栽、封育等)改良草场,提高植被的覆盖度及优质草的比例。改良草场时在草种选择上,应优先选择天然草场中的那些适应能力较强的优良牧草。

综上所述,盐生牧草是在特殊生境下形成的一类重要的牧草资源,在保护的基础上进行牧草开发利用,对滨海城市畜牧业的发展、滨海生态平衡的维护具有十分重要的意义。目前对这类牧草的利用基本处于较落后的状态,没有充分发挥其巨大潜力。因此,综合利用滨海盐生牧草将是

今后的一项重要内容。

#### 参考文献

- [1] WAISEL Y. Biology of halophytes[M]. New York: Academic Press, 1972: 365-488.
- [2] FLOWERS T J, HAIFIGAGHERI M A, CLIPSON N J. Halophytes[J]. The Quarterly Review of Biology, 1986(61): 313-337.
- [3] 赵可夫, 李法曾. 中国盐生植物[M]. 北京: 科学技术出版社, 1999.
- [4] 朱兴运, 沈禹颖, 王锁民, 等. 盐渍化草地培育的理论基础[J]. 草业学, 1997, 14(5): 20-22.
- [5] 赵可夫. 中国盐生植物[M]. 北京: 科学出版社, 1999.
- [6] 贺士元. 河北植物志: 第1卷[M]. 石家庄: 河北科学技术出版社, 1986.
- [7] 农业部草原监理中心组. 草原监测常见牧草种类识别图册[M]. 北京: 中国农业出版社, 2015.
- [8] 张美艳, 薛世明, 蔡明, 等. 西双版纳野生牧草种质资源调查及评价[J]. 草地学报, 2017, 25(1): 155-164.
- [9] 田福平, 时永杰, 张小甫, 等. 我国野生牧草种质资源的研究现状与存在问题[J]. 江苏农业科学, 2010(6): 334-337.
- [10] 程云辉, 董臣飞, 许能祥, 等. 中国野生禾本科牧草资源的研究现状[J]. 江苏农业学报, 2013, 29(2): 440-447.
- [11] 孙娟. 河北省海岸带土壤盐渍化研究[J]. 中国环境管理干部学院, 2009, 19(2): 72-75.
- [12] 谷奉天, 高六礼. 环渤海盐生牧草类型及其开发利用[J]. 草业科学, 1991, 8(3): 60-65.

(编辑: 周利海)

(上接第18页)

中的“关键少数”,将“绿色”发展的要求注入到领导干部的政绩考核中,这是生态文明建设的“指挥棒”,也是解决生态环境问题的“硬杠杆”<sup>[7]</sup>。十八届三中全会提出要“建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制”,四中全会指出要“用严格的法律制度来保护生态环境”以及一些列“考核要求与措施”。贯彻“统筹人与自然和谐发展”的“绿色”发展观,就必须处理好经济发展与环境保护的关系。过去各地方都把经济建设放在首要位置,将工业发展规模、招商引资以及GDP的总量和增速等作为重要的政绩考核指标,这是一种缺乏“绿色”的不协调发展观。基于这样的发展模式必然会造成环境污染,同时“先建设后治理”的错误思想也只会让环境污染变得越来越糟糕。所以应当将“绿色”与领导干部的政绩考评结合起来,加大奖惩激励力度,落实环境保护问责,建立科学有效的领导干

部政绩考核机制。

#### 参考文献

- [1] 张海星. 开征环境税的经济分析与制度选择[J]. 税务研究, 2014(6): 34-40.
- [2] 刘田原. 我国环境税制度的现实问题、域外经验及对策研究[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2018(2): 50-57.
- [3] 尹磊. 环境税制度构建的理论依据与政策取向[J]. 税务研究, 2014(6): 47-50.
- [4] 李慧玲. 环境税立法若干问题研究——兼评《〈中华人民共和国环境保护税法〉(征求意见稿)》[J]. 时代法学, 2015, 17(6): 12-19.
- [5] 李嘉昕. 关于我国开征环境税之立法新思考[J]. 资源与产业, 2015(4): 82-87.
- [6] 徐凤. 欧盟国家征收环境税的基本经验及其借鉴[J]. 河北法学, 2016(2): 129-137.
- [7] 刘田原. 可持续发展视阈下中国环境税收制度研究: 理论基础、现实困惑及改革路径[J]. 河北地质大学学报, 2018(3): 80-87.

(编辑: 周利海)