

环境保护税法的实施与未来展望

施文泼

环境保护税立法的重要意义

2016年12月25日,第十二届全国人民代表大会常务委员会表决通过了《中华人民共和国环境保护税法》。环境保护税法的立法与实施,对我国推进税收法治化和税制绿色化进程,促进环境保护和生态文明建设有着深远意义。

环境保护税是党的十八大以后首个立法的税种,也是贯彻十八届三中全会“落实税收法定原则”要求和十八届四中全会“全面推进依法治国”精神的具体举措,对我国税收法治化建设起着表率作用。环境保护税法第一条开宗明义:“为了保护 and 改善环境,减少污染物排放,推进生态文明建设,制定本法。”这是我国首次在税收立法中明确税种的立法宗旨,是税收法治建设中的突破,为今后评价税制优劣提供了最直接的评判标准。这一做法可供未来其他税种立法借鉴。税收法治化还表现在税法的草拟、征求意见和审议全过程中。2014年底财政部会同环境保护部、国家税务总局完成了环境保护税法草案并报送国务院。2015年6月,国务院法制办公布了《环境保护税法(征求意见稿)》,

征求社会各界意见。2015年8月,环境保护税法被补充进第十二届全国人大常委会立法规划。2016年8月29日,《环境保护税法(草案)》首次提请全国人大常委会审议。9月,全国人大常委会法工委公布了《环境保护税法(草案)》及说明,向社会公众广泛征求意见。12月全国人大常委会二审并最终通过。在整个立法过程中,充分吸收了公众、专家和全国人大常委会委员的意见,体现了全社会对税收立法的广泛参与。如在全国人大常委会对环境保护税法草案的二审中,吸收了企业和部门提出的意见,对税额幅度明确规定了以10倍为限,这既给了地方政府根据本地实际制定具体适用税额的充足空间,又体现了对政府征税权的法律约束。可以说,法治思维在环境保护税法的制定与审议中表现得淋漓尽致,有力地推动了我国税收法治的进程。

环境保护税法的通过,使得我国首次有了针对污染排放和破坏生态环境行为课征的独立环境保护税种,有利于提高我国税制的绿色程度,增强税收对污染、破坏环境行为的调控力度,强化环境保护力度。随着我国资源环境约束

的日益强化,环境治理任务更加艰巨,“十三五”及今后一段时期内我国对经济发展方式转变和生态文明建设有着更高的目标和要求。从生态环境保护的角度来看,税收手段是环境经济政策的重要抓手,而独立的环境保护税种又是环境税收体系的主体部分。长期以来,我国针对污染排放行为征收的是排污费,然而排污费作为非税收入,在制度设计和执行上具有严重的缺陷:征收标准偏低,导致企业宁愿交费也不愿意治污;征收力度不足,企业与征收部门协商缴费的现象屡屡发生;收入使用不规范,存在“养人收费、收费养人”的不合理现象。将排污费改为环境保护税,通过收入性质的转变和税务机关的介入,可有力地提升征管的强制性,强化对企业排污行为的约束力。在强化税收对企业污染排放行为的约束作用的同时,环境保护税法还从务实的角度考虑,规定了契合企业需求的税收减免政策,对纳税人排放应税大气污染物和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和百分之五十的,分别减按百分之七十五和百分之五十征收环境保护税。通过两档税收减免幅度的设

置,能更有效地激励企业根据自身状况采取经济有效的措施,合理增加污染防控和治理投入,减少污染排放。

切实推进环境保护税法有效实施

法律的生命在于执行。环境保护税法从立法通过到2018年1月1日正式施行,有一年的准备时间。这是充分考虑了环境保护税法的执行难度后设定的。在这一年中,有两项工作必须稳妥推进,才能确保环境保护税得以顺利实行。

一是合理确定各地环境保护税的具体适用税额。由于大部分的污染排放发生在当地区域之内,环境保护税更多地体现为地方属性,因此环境保护税法明确规定了,应税大气污染物和水污染物的具体适用税额的确定和调整,由各省、自治区、直辖市人民政府在规定的税额幅度内提出。与此同时,为了平稳出台税法和避免增加企业负担,环境保护税法在制定时遵循了排污费负担向环境保护税负担平移的原则。在税额设置上,以现行排污费收费标准作为环境保护税的税额下限。但是,应该充分认识到,现行排污费收费标准是偏低的,远远不足以覆盖企业污染排放的社会治理成本。因此,各地在制定本地区适用税额时,应充分考虑本地环境承载力、经济社会生态发展目标、企业污染排放情况、企业负担能力、污染治理成本、民众意愿等因素,经过认真测算,公开、透明地确定真实反映污染治理成本的单位税额,使企业污染的外部成本内部化。既要防止适用税额制定过高,超出合理边界,加重企业负担;也要防止以扶持企业发展为理由,制定偏低的适用税额。这既不利于本地污染防控,也容易引起地区间恶性竞争。

二是完善环境保护税的征管机制。环境保护税是一项技术性很强的税收,纳税人污染物排放量的确定很大程度

上必须依赖环境保护部门的监测和核查。为此,环境保护税法首创了“企业申报、税务征收、环保监测、信息共享”的税收征管模式,在第十四条和第十五条中明确规定了税务机关与环境保护主管部门的工作职责和协作机制,从而建立起环境保护税的工作保障机制。但是,法律的条文规定毕竟相对粗略。要使税务与环保部门的协作机制真正落到实处,还有赖于更细致的制度建设和充分的前期准备工作。为此,需要进一步细化征管措施,明确税务部门和环境保护主管部门在征管中的权利与义务,建立税务与环保工作配合机制、交换纳税人资料、建立信息交换平台等。更重要的是,要落实好环境保护部门特别是县级环境保护部门的经费保障问题。这是因为,在现行排污收费制度下,环境保护部门的经费保障很大程度上依赖于排污费收入。在实际操作中,往往存在间接的排污费“以收定支”的局面,许多来源于财政预算的经费安排往往也直接或间接地与排污费收入情况挂钩。这种做法虽然并不合规,但在实际运行中也有一定的合理性。在排污费改为环境保护税并纳入一般公共预算管理后,环境保护税收入与环境保护部门经费之间的直接联系被切断。如果环境保护部门的必要经费得不到有效保障,将直接影响环境保护部门参与环境保护税征管的积极性,进而影响环境保护税的实施效果。因此,需要由地方政府在年初财政预算中做好环境保护部门人员经费以及能力建设支出的资金安排,加大对环境保护部门的经费保障、检测能力和信息系统建设等方面的财政投入,给环境保护部门一颗“定心丸”,从而最大限度地调动环境保护部门的积极性。

环境保护税未来改革展望

环境保护税任重而道远,此次立法

通过只是万里长征的第一步。从长远来看,环境保护税法及相关环境税费制度仍有进一步完善的空间。

首先,环境保护税的征收范围有待进一步扩大。现在通过的环境保护税只是排污费的费改税,且只对污染物排放征收。这样的征税范围,与环境保护税法要体现的“环境保护”目标仍有不小的差距。特别是没有将二氧化碳排放和其他不利于环境的行为纳入征税范围,在一定程度上制约了环境保护税应有作用的发挥。在环境保护税法平稳运行一段时期后,有必要进一步进行探讨,将部分新污染物排放和二氧化碳排放纳入环境保护税的征收范围,使“环境保护税法”得以名副其实。

其次,法定税额水平有待逐步提高。现行规定的税额水平相对偏低,未能根据国内生态环境保护的需要进行调整,进而激励纳税人减少污染排放。为加大环境保护税的调控力度,在实施后一定时期内,应根据环境治理及社会经济生态发展等因素,通过修订法律的做法逐步提高法定税额水平,统一提高全国范围的税额水平下限,减少地区间的税额水平差异。

再次,环境保护税与其他环境税费之间的关系有待进一步协调。除环境保护税之外,我国现行税制中不少税种在制度设计上都具有环境保护的功能,同时在环保领域相关的收费项目也为数不少。在环境保护税法出台之后,有必要对环境保护税与其他环境相关的税费制度进行协调统一,如完善环境保护税与消费税、车船税等税种在调控对象和调控方向上的分工合作;进一步清费立税,取消环保领域的一些不合理收费,消除税费重复课征的弊端等等,进而形成以环境保护税为核心的环境税费制度体系。

(作者单位:中国财政科学研究院)

责任编辑 张蕊