

# 环境保护税实施对环保部门的影响及相关措施建议

朱建华 | 逯元堂 | 吴舜泽 | 任雅娟

取消排污费，开征环境保护税，是落实十八届三中全会《决定》的重要举措。总体上来看，环境保护税的开征将对环境保护机制完善起到积极作用，但目前在配套政策不完善的情况下，环境保护税的实施在过渡期内将对环保部门产生影响。因而亟需建立经费保障机制，保证环境保护部门职能作用的发挥和环境保护税政策的顺利实施。

## 环境保护税实施对环保部门的影响

2016年12月25日，十二届全国人大常委会第二十五次会议表决通过了《环境保护税法》，并将于2018年1月1日起施行。环境保护税符合国家经济发展和进步的趋势，将对环境保护机制完善起到积极作用。但在政府事权划分尚未清晰、配套措施尚未完全到位的情况下，环境保护税的实施对环保工作产生的影响不容忽视。

(一) 环保部门污染防治预算支出的稳定性或将受到影响。从“211节能环保”预算支出角度来看，该科目剔除天然林保护、退耕还林、风沙荒漠治理、退牧还草、已垦草原退耕还草、能源节约、清洁生产、可再生能源、资源利用、能源管理支出后，其余包含环境保护管理事务、环境监测与监察、污染防治、自然生态保护、部分污染减排支出主要是环保部门的预算支出安排，其中排污费支出

列入污染防治款项中。2011—2015年，地方环保部门排污费支出占地方环保部门污染防治预算支出的比重基本在20%左右(除2015年)。由此可见，排污费是地方环保部门污染防治的重要的资金来源，取消排污费，开征环境保护税对环保部门污染防治支出带来的影响，不论从短期还是长期来看，都是不容忽视的。另外，排污费具有专款专用性质，能够较好地保障其用于污染治理，而环境保护税征收后统一将纳入地方政府财政预算，不再具有专款专用性质。

(二) 对环保部门预算支出的影响呈减弱趋势。开征环境保护税，过渡期内将对环保部门的预算支出产生一定的影响，影响程度约在12%左右，但影响程度呈下降趋势。一方面，说明排污费征收标准基本沿用旧规，标准普遍偏低，尽管近一两年个别省份提高标准，但整体规模较为稳定，基本保持在接近200亿元；另一方面，由于环境形势压力一直存在，且国家高度重视环境工作，地方财政在环保部门预算上也在不断充实加强。

(三) 基层环保部门预算经费来源渠道减少。根据《排污费征收使用管理条例》规定，排污费的征收、使用必须严格实行“收支两条线”，征收的排污费一律上缴财政，环境保护执法所需经费列入本部门预算，由本级财政予以保

障。但由于体制问题，地方各级环保部门，尤其是省以下环保部门，将征收的排污费缴入国库后，财政部门又以部门预算或专项资金等形式部分或全部拨付给同级环保部门，这种“以收定支”的情况普遍存在，排污费成为仅次于财政预算的第二大经费来源渠道。从调研的情况来看，排污费是省级及以下环保部门经费的重要保证，重要程度随部门行政级次的降低而提升，各级环保部门尤其是县本级环保部门对排污费倚重最高。因此，环境保护税的实施将打破“以收定支”格局，若缺乏必要的保障措施和具体的实施细则，省以下财力薄弱地区环保部门将受到严重影响。

(四) 对基层环保部门能力建设产生冲击。环保部门能力建设关系到环保事业未来发展，但目前我国基层环保机构能力建设资金仍存在较大缺口，部分县(市)环境监测、监察执法机构尚未纳入同级财政保障范围内，导致基层环保部门基础业务工作不能正常开展。从调研的情况来看，尽管《排污费征收使用管理条例》及修订后的《环境保护法》都规定了“排污费应当全部专项用于环境污染防治”，但仍存在排污费用于环保部门能力建设的情况。尤其环境监管能力建设属于环保系统自身能力建设的重要任务，资金来源不落实一直是制约能力建设的主要瓶颈。多年来排污费已成

为环保部门监管能力建设的重要资金渠道，倚重十分明显，部分地区甚至达到50%左右。环境保护税实施后，若能力建设资金跟不上，基层环保队伍发展落后，监测、监察、执法不完善，将会严重影响环境保护规划目标的实现。

(五)环保部门长期编制不足，环境保护税征收尚未考虑已有人员安置及新增工作人员配备。随着经济社会发展对环境带来的压力越来越大，我国环境保护领域的事务急剧增加。然而现有环保系统的人员编制数严重不足，远远不能满足环保工作任务的实际需要。因此，实施环境保护税不仅要解决原有排污费征收工作人员的安置问题，还要考虑环境保护税征收工作中审核工作需要配备的专业人员。目前相关配套措施文件尚未跟进，环境保护税的征收存在两部门之间的短期磨合，更重要的是环保部门专业审核人员的人员编制不到位，经费来源尚无保障，将制约环境保

护税的征收。

### 相关对策与建议

(一)确保政府环保支出稳定性。根据环境保护税设立的目的性原则，即“保护和改善环境、促进社会节能减排、推进生态文明建设”，应建立环保部门环境保护专项业务经费保障机制，保证污染防治资金的稳定性。

(二)建立环保部门预算经费保障机制。借鉴燃油税改革经验，地方政府应给予环保部门财政预算足额保障，特别是基层财力薄弱、保障不到位的地区。尤其应加快跟进环保部门基本支出和能力建设支出保障，建议财政部和环境保护部联合发文，将两项支出足额纳入同级财政预算，作为配套保障措施，使其具有操作实施效力，确保环境保护税政策实施稳定过渡。

(三)加强环保部门人员配备。应科学合理核定各级环保部门人员编制

数量，并全额纳入财政预算经费保障范围，提高财政预算保障程度和供养水平。同时，环境保护税征收需要环保部门承担审核职责，应确保审核经费落实到位。此外，应适时调整环保部门公用经费标准。环保部门监测、监察工作成本较高，仪器设备日常消耗大，任务较重，可借鉴公安部门制定县级公用经费保障标准的成功经验，环境保护部应会同财政部重新调整公用经费保障标准。

(四)合理划分环境保护事权与支出责任。十八届三中全会《决定》提出“建立事权和支出责任相适应的制度”，事权划分是环境保护工作有效运转的重要前提。应加快明确中央与地方环境保护事权，中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任，建立与事权相匹配的财政支出保障体系。□

(作者单位：环境保护部环境规划院)

责任编辑 张小莉

