

环保税立法是我国绿色税制的点睛之笔

中央财经大学 | 白彦锋

根据党的十八届三中全会提出的环境保护费改税要求,为促进形成节约能源资源、保护生态环境的产业结构、发展方式和消费模式,加快转变经济发展方式,财政部、税务总局、环境保护部在研究、吸收有关方面意见的基础上,起草了《环境保护税法(征求意见稿)》并公开征求意见,推进环保税立法。

环保税立法具有十分重要的意义

这是落实党的十八大和十八届三中、四中全会对生态文明建设顶层设计和总体部署以及2015年3月中共中央政治局审议通过《关于加快推进生态文明建设的意见》的重要举措,有助于通过税收制度建设推进生态文明建设,按照国家治理体系和治理能力现代化的要求,着力破解制约生态文明建设的体制机制障碍,把生态文明建设纳入法治化、制度化轨道。环保税立法是建设美丽中国的必然要求,对于满足人民群众对良好生态环境新期待、形成人与自然和谐发展现代化建设新格局,具有十分重要的意义。

在我国社会经济发展进入“新常态”的背景之下,环保税立法有助于通过税收立法将生态文明建设融入经济、政治、文化、社会建设各方面和全过程,转变过去“靠牺牲环境谋发展”、“先污染后治理”的错误发展观,协同推进新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化,牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,坚持把节约优先、保护优先、自然恢复作为基本方针,把绿色发展、循环发展、低碳发展作为基本

途径,把深化改革和创新驱动作为基本动力,把培育生态文化作为重要支撑,把重点突破和整体推进作为工作方式,切实把生态文明建设工作抓紧抓好。

环保税立法并在立法过程中公开征求意见,既是落实《立法法》第八条“税种的设立只能制定法律”这一税收法定主义原则的体现,也有助于广泛征求社会意见,开门立法、科学立法、广而告之,有助于使绿色发展的理念深入人心,从根本上提高未来环境保护税法的遵从度和实施效果。从我国税收实体法的立法进程来看,我国个人所得税法1980年首次审议通过、企业所得税法2008年正式开始实施、车船税法2012年12月1日正式实施,而本次环保税法如果审议通过,将使我国的税法体系进一步丰富、提升,向着2020年全面落实税收法定、基本建立现代财政制度的宏伟目标迈进。

《环境保护税法(征求意见稿)》将主要课税对象、征收标准与现行排污费相衔接,保证了环保税“费改税”改革的顺利稳妥衔接。对依照环境保护税法规定征收环保税的,不再征收排污费。通过环保费改税、清费立税,既有助于通过税法的“宣示效应”,增强环保税的规范性和刚性,破除地方保护主义,更好地发挥好对环境污染行为的抑制作用,又在保持“税费综合负担基本不变”的大原则下推进改革,防止环保工作推进过快过急、脱离我国社会经济发展的现实国情、累及基本民生。从国际上看,美国宣布所有发电厂2030年碳减排30%,近日召开的

2015年七国集团峰会更是表达了本世纪末逐步淘汰化石能源的政策意图,而环保税立法则在我国当前“一带一路”战略的大背景下,向国际社会清晰表明我国绿色发展的基本国策,表明我国作为一个负责任的发展中大国履行节能减排国际义务、践行低碳发展的坚强决心。

环保税立法是我国“绿色税制”的点睛之笔,是“绿色财政”的强大助推器

(一)环保税立法是我国“绿色税制”的画龙点睛之笔。目前,车船税、车辆购置税、燃油消费税等很多税种、税目都已对高污染、高能耗的产品和行为“开刀”,近年来资源税的从价计征改革、耕地占用税和城镇土地使用税单位税额标准的提高、土地增值税清算力度的加大,节能环保的目标导向非常明确,这都有助于从资源利用等角度发挥好税收对绿色发展的引导作用,发挥好税收作为国家治理的基础和重要支柱的“扛鼎作用”。同时,国家对新能源车船、再生水、污水处理、翻新轮胎等的税收优惠政策又体现了国家在节能减排领域的“疏堵结合”,这些税收优惠政策使国家放弃了税收收入,形成了国家的“税式支出”。因此可以说,绿色发展战略已经涵盖了我国财政收支的全过程,“绿色财政”或者“环保财政”已成为我国现代财政制度建设中的鲜明特征。在此基础上,环保税立法适时推出,更清晰地向民众传达我国推进生态文明建设的决心,使环境保护多了手段,有利于全社会树立“金山银山不如绿水青山”的

绿色发展理念,从而推进我国经济增长模式的转变和经济增长质量、效益的提升。因此,可以说,环保税立法可谓我国绿色税制的画龙点睛之笔。

(二)我国财政收入的汲取机制正在呈现出“环保财政”的典型特征。建国以来,我国经历了“国企财政”、“土地财政”等多个发展时期。改革开放之前,在统收统支的计划经济体制之下,与农产品的统购统销和国有企业的工资制度、工资调整频次较低相适应,国有企业依靠农产品等原材料的低投入、国企职工的低工资以及产成品的高售价,形成了较高的企业利润,构成了当时国家财政收入的主要来源之一。改革开放之后,统收统支的计划经济体制逐渐进行了改革,国有企业高利润的体制机制不复存在,“国企财政”也相应式微。1998年,国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,拉开了我国住房制度改革的大幕,由福利分配向市场化配置的转型激活了房地产市场。与之相应,土地出让金以及营业税、印花税、房产税、土地增值税等相关税收收入异军突起。此后,随着我国城镇化建设的突飞猛进,“土地财政”日渐成为国家财政收入的主要部分。然而,经过多年的快速上涨,我国城市房价普遍进入了“高位滞涨期”,与此相关的财政收入增量将十分有限。在这种情况下,鉴于国内外民众对环境保护的日益关切,不管是成品油消费税税额标准的三次上调,还是本次环保税立法,促进生态保护的课税日益得到人们的支持,合理性、合法性也已形成了广泛共识,因此,“环保财政”极有可能也应该适时接过“土地财政”的大旗,引领我国现代财政制度发展的新趋势。

对于环保税的综合负担要有理性全面认识

本次改革坚持了改革前后综合税费

负担基本稳定的大原则,但征求意见稿规定省级人民政府可以统筹考虑本地区环境承载能力、污染排放现状和经济社会生态发展目标要求,在规定的税额标准上适当上浮应税污染物的适用税额。同时规定,对超标、超总量排放污染物的加倍征收环保税,这有助于使环保税这只手真正“硬起来”,抓到“实处”。另外,随着人们生活水平的不断提高,居民对于环境保护和生态文明建设水平的要求也在不断提高,不仅要求空气清新,更要求水体安全、土壤安全、环境优美,这就要求我国的环境保护工作不断迈上新台阶,相应的环境保护税的征收力度和强度逐步提升。从这种意义上说,开征前期环保税可能会比排污费征收得多。但可以预见,随着社会整体环境保护意识的提升,环境污染行为将得到遏制,环保税的基逐渐缩小,环保税额逐渐稳定甚至减少,总体征收状况将呈现倒“U”型轨迹。

完善环保税立法的配套措施

一是要将清费立税真正落到实处,保证环保税改革不增加纳税人的总体负担。在当前国民经济下行压力较大的背景下,应将环保税改革对企业生产经营成本的影响控制在可承受的范围之内。从长远发展来看,环保税实施对经济的短期冲击作用平复之后,要防止环保税对资源配置和经济发展产生扭曲效应。例如,太阳能虽然是可再生的绿色能源,但是从全生命周期角度来看,其电池的处置可能会带来次生的环境污染问题。为此,未来我国环保税的执法需要在实施条例、细则、释义中细化,加强统筹考虑。

二是要明确环保税收入的财政级次属性。如果环保税作为地方税,环境保护力度大、生态文明建设好的地区,环保税收入必然相对较少,会出现“鞭打快牛”的问题。为此,需要中央政府或

者省级政府在全国范围内以及本地方辖区范围内加强统筹,将环保税的征收、使用与生态补偿、财政转移支付制度以及碳交易市场等有机衔接起来。通过环保税收益分享和转移支付机制设计,切实调动各级政府推进环保事业和生态文明建设的积极性和主动性,确保我国生态文明建设总体水平的不断提升。

三是环保税的税收收入应该纳入一般公共预算,统筹使用。有观点认为环保税收入应专款专用,似乎只有这样才能凸显环保的重要。但事实上,环保税专款专用很可能导致环保税自身封闭运行,同时也会对一般公共预算造成肢解,导致预算碎片化,形成预算管理中的“国中之国”,使预算失去灵活性,同时也不利于保证环保事业的投入和发展。

四是环保税开征之后,不能异化为污染企业和污染行为的“遮羞布”。环保税本来是一种矫正污染行为对社会负外部性的“庇古税”,但是社会上可能会普遍认为“我交了税之后就可以随意排污了”,将环保税看作是排污者的“通行证”。为此,环保税要保持弹性、适时调整,以应对企业针对环保税可能进行的变相排污行为,与此同时,作为一种经济调节手段,还要和行政、法律手段相配合。对于超标准、超总量排放污染物的,不应仅仅是加倍征收环保税,环保税不是排污行为的“背书”,而要设定超标准、超总量排放的“天花板”。对于敢于“踩线”的纳税人,要采取行政手段和法律手段,果断将其清除出市场。

五是环保税的公平征收,要以排污标准的科学度量为前提。为此需要税务部门与环保部门之间协同合作,科学制定征收标准并及时更新,力争做到“内行征税”,赋予这一绿色税种更多的科技含量和技术水平,切实履行好环境保护税的历史使命。□

责任编辑 张蕊