



瑞典的绿色税收转型及启示

卢中原 ●

瑞典是一个非常重视能源节约和环境保护的国家。为了增加可再生能源比例,提高能源使用效率,全面减少能源消耗和环境污染(特别是温室气体排放),瑞典不断完善能源税体系,目前正在实行绿色税收转型,亦即对损害环境的活动提高税收而对劳动就业和收入实行减税。

一、能源税体系:一般能源税和专门的环境税制度

瑞典的能源税体系是针对燃料、电力和温室气体排放而征收的各种具体税收的统称,包括一般能源税和专门的环境税(例如二氧化碳税、二氧化硫税和二氧化氮税)。其功能大体分为财政功能和环境目标两类。一般能源税最初的主要功能是筹集公共开支资

金,现在更加强调环境保护功能,专门的环境税主要为了实施环境目标,实际上也兼备筹集资金的财政功能。2004年,瑞典的能源税和环境税征收总量超过635.24亿克朗(其中能源税372.39亿克朗,二氧化碳税261.92亿克朗,二氧化硫税0.93亿克朗),占该国全部税收收入的10%和国内生产总值的2.5%。

瑞典在上世纪70年代石油危机期间开始实行能源税,主要为了减少石油消耗和鼓励使用电力,90年代初期瑞典的能源税制度加大了对环境保护的促进作用。加入欧盟以后,瑞典进一步调整了税收结构,其能源税收体系更加重视兼顾能源政策和环境政策的各种目标,包括提高能源使用效率,减少化石能源消耗,鼓励使用生物燃料,

激励企业减少环境影响,以及促进国内电力生产等。

能源税和环境税的计征依据是不同能源的污染物含量和排放量。二氧化碳税针对除生物燃料和泥煤以外的大多数燃料征收,2005年这个税种的一般水平是按每公斤二氧化碳排放量征收0.91克朗。二氧化硫税的征收标准是对煤和泥煤排放的每公斤二氧化硫征收30克朗,对于石油含硫量比重达到0.1%的按每立方米二氧化硫征收27克朗,含硫量比重低于0.05%的免征二氧化硫税。二氧化氮税按每公斤二氧化氮排放量征收40克朗,主要针对锅炉、燃气涡轮机和年发电量至少250万千瓦小时的火电厂。但是,与其他环境税不同,二氧化氮税体现财政中性原则,按能源生产量和二氧化

氮排放量实行相互抵消的税收返还,亦即能源生产量越多,税收返还越多;而排放二氧化氮越多,则税收返还越少。这样,只有二氧化氮排放最多的企业才是净纳税者。

二、绿色税收转型:增税和减税平衡

为了鼓励绿色生产和消费,特别是兑现关于《京都议定书》中减少二氧化碳排放的承诺,瑞典在2000年决定实行绿色税收转型,即把征税重点转到能源消耗和污染排放上来。具体目标定为将在10年内增加300亿克朗的能源税和环境税收入,同时相应减少对就业和劳动所得的征税额。

2005年,瑞典提高了运输部门的石油燃料税率和商业性电力用户的电力税率。在2006年预算中,政府决定进一步增加36亿克朗绿色税收,具体措施有:大幅度提高车辆税、核电产出税和垃圾填埋税,小幅度提高居民和服务业用电的税收,根据欧盟新规定取消对电力、天然气、暖气和水的减税,开征新的税种,例如开征垃圾焚烧税以及对飞机票征税,每张机票征收50-100克朗,让航空旅行承担较大的环境代价,等等。

瑞典还通过适当减免能源税和环境税,来发挥绿色税收的激励作用。根据欧盟市场关于排放权交易的安排,2006年瑞典对所有实施排放权交易制度的工业企业和高效率的发电厂将全部免征二氧化碳税,而且对其他能源生产部门排放的每公斤二氧化碳减少0.13克朗的征税额。对于发电的燃料,免征一般能源税和二氧化碳税,只征收二氧化硫税和二氧化氮税。原则上,对生物燃料和泥煤的所有用户都实行免税。对既供热又发电的热电厂,其供热消耗的燃料要按照工业用途征收一般能源税和二氧化碳税,而其发电燃料则实行两税全额返还。

同时,为了平衡因增加绿色税收而引起的企业和居民负担,瑞典对就业和劳动所得相应减少等量的征税额。例如,通过提高所得税起征点,2006年将减少25亿克朗的所得税;单个企业主每增加一个雇员,可以少交雇主税。

三、几点启示

我国资源环境承载能力十分脆弱,加上居民消费结构升级、工业化和城市化加速以及承接国际产业转移,都将带来新的资源环境挑战,转变经济增长方式的任务极其艰巨。况且,我国业已签署《京都议定书》,在减少温室气体排放方面将面临新的压力,“十一五”规划对节能降耗和减少排放也提出明确目标,这些都迫切需要我们采取有效的、协调一致的经济政策,其中税收政策的作用尤为值得重视。而目前我国还缺乏比较完整的能源环境税收体系,应借鉴瑞典的经验,结合我国国情,尽快建立起来。

1. 建立能源环境税体系要与我国相关立法进程相配合。我国已颁布环境保护法、清洁生产促进法、可再生能源法等相关法律,并正在修订节约能源法,这些都为建立能源环境税收体系提供了重要的法律依据。随着相关立法的完善,我国依法促进节能降耗、减少排污的力度将会加强,法律调整的范围也将扩大,即从以往偏重于工业领域,扩大到建筑、交通、政府机构和公用事业等领域,这迫切需要设计更有针对性和综合调节作用的税收体系。能源环境税收既是经济杠杆,又具有强制性特点,与国家法律高度契合,应当成为实施这些法律的有效手段。

2. 合理设计能源税和环境税体系,切实发挥其综合的和专项的激励作用。我国能源环境税收体系的框架,涉及计征依据(税基)、税种、税率、优惠措施和征管等环节。可以考虑按照

不同种类能源的消耗量、污染物含量和排放量征收能源环境税,明确鼓励可再生能源、清洁能源的生产和使用,限制化石能源的消耗。商业性用户的能源环境税实行高税率,居民生活的能源消耗实行较低税率,对寒冷地区的生活供暖等征税应当与其他地区有所区别。

对需要鼓励的能源生产和使用、能源利用效率高的企业,以及实行排污权交易的企业,应当给予合理的税收优惠,包括税收减免和返还等。在税种设置上,开始时可以考虑主要针对当前我国最严重的污染排放问题,实行专项的能源环境税,例如尽快开征燃油税、二氧化硫税或二氧化碳税(我国这两项气体排放已高居世界第一和第二),这样容易很快见效;以后再适时开征综合性的能源环境税。

3. 逐步加重能源税和环境税的分量,同时适当减少其他税种的征收规模。为促进经济增长方式转变,我国税收体系宜实行有增有减的税收结构调整,逐步把征税重点转移到能源消耗和污染排放上来,并从工业领域扩大到新的高耗能、高排污行业(例如建筑、交通和公用事业等,目前建筑耗能已占社会总耗能的1/3)。可以考虑在“十一五”期间,推出专项的能源环境税,以后再用两个五年规划时间,分步骤提高税率,开征一些新的税种,如水污染税、垃圾税、固体废物税,以及综合的能源环境税等,不断扩大能源环境税收的规模。与此相应,逐步降低一些与劳动就业和个人收入有关的税收,例如企业所得税和个人所得税,并减少容易导致地方盲目投资的增值税等流转税规模。这样,既可以减轻因增加能源环境税而给企业和居民带来的负担,引导企业努力增加就业岗位,也有利于抑制地方低水平扩张。●

(作者单位:国务院发展研究中心)

责任编辑 赵军