

促进循环经济发展的税收政策选择

秦鼎坤 赵 军

资源的有限性和环境对经济增长的支撑作用的局限性,引发出经济能否持续增长以及经济社会是否协调发展这一问题。循环经济发展模式旨在构建“资源——产品——废物——再生资源”的闭环式经济系统,是适应于优化经济结构、合理利用资源、保护生态环境、推进可持续发展的一种新型的经济形态,是我国落实科学发展观、建设节约型社会的重要举措。税收作为国家宏观调控的重要杠杆,应该在促进循环经济发展中发挥重要作用。

促进生态环境保护的税收政策

1. 完善现行税收政策措施。一是继续扩大消费税的课征范围。不久前的消费税政策调整,扩大了石油制品征税范围,对木制一次性筷子、实木地板征收消费税以及对小汽车税率结构进行调整,突出了促进环境保护和节约资源的重点。我们认为,还应将那些用难以降解和无法再回收利用的材料制造的各类包装物品、一次性使用的电池以及会对臭氧层造成破坏的氟利

昂等产品列入消费税的课征范围。二是调整城市维护建设税。随着农村城镇化进程的加快,乡镇公共基础设施建设提上议事日程,因此,应适当提高位于市区以外的纳税人的适用税率。

2. 改革排污收费制度。鉴于我国目前排污收费制度存在的问题,有必要将“排污费”改为“排污税”,促使企业通过加强管理和技术创新减少污染物的排放,从而达到保护环境、减少资源浪费的目的。目前西方工业国家均对污染水质的行为予以课税,我国

变“身份优惠”为“贡献优惠”,即不管是内资企业还是外资企业,只要符合国家的产业政策和税收优惠要求,就应该一视同仁地实行税收优惠。其次要以“产业优惠为主,以区域优惠为辅”,简化现行的区域优惠政策,改变单纯按照企业注册地决定是否享受优惠政策的做法,取消级差税率,只对符合国家“西部大开发”和“振兴东北等老工业基地”等宏观政策规定的企业给予有限的所得税优惠。

“两税合并”的时机选择

早在1994年,财政部就已经开始

对内外资企业所得税并轨进行调研,但1997年亚洲金融危机爆发后,东南亚国家纷纷大幅放宽外国直接投资的优惠条件,由于担心影响引资力度,合并方案一度搁浅。2001年入世后,在失去关税保护的背景下,本来在所得税征收上就处于不利地位的内资企业更是雪上加霜,内外资企业所得税合并话题又被推到了台前。现在“两税合并”的争论焦点之一就是改革实施的时间。我们认为,现在“两税合并”的时机已经成熟,而且越是拖延,需要支付的各方面成本将越多。有学者测算,两税如在数年前并轨,由此减少的财

政收入不过200亿到300亿元,而现在由于经济发展税基扩大,减少的财政收入将超过1500亿元,甚至将达到2000亿元,“两税分离”的既得利益集团将越来越庞大。另一方面,使“两税合并”与正在开展的增值税转型基本同步施行,能够发挥本轮税制改革的协同效应,取得更大的政策效果。因此,“两税合并”改革应尽快完成方案的斟酌修改和征求意见工作,力争在2006年完成立法程序。

(作者单位:财政部驻湖北省财政监察专员办事处)

应借鉴这一做法,将废水排放收费改为水污染税,依据不同污染源和污水的排放量予以征税。

3. 开征生态环境保护新税种。一是开征污染性产品税。对于有替代品的污染性产品,其需求价格弹性比较大,可考虑以无污染性产品和污染性产品的边际生产成本差作为税率进行课征,将外部成本内部化,从而提高污染性产品的价格,利用价格机制来抑制并最终取消污染性产品的生产和消费。二是开征二氧化碳税。二氧化碳是造成地球温室效应的最主要因素,征收二氧化碳税的目的是减少燃料的使用,进而减少二氧化碳的排放,可考虑根据各种原料的平均含碳量和发热量来计征税金。三是开征城镇垃圾税。即根据垃圾排放量,主要是对城镇家庭的生活垃圾和企业的固体废物计征的税种,包括各种饮料的包装物、废旧轮胎等等。以排放固体废物的单位和个体经营者为纳税人,对不同种类、需以不同方式处理的垃圾采用不同的征税办法。对工矿企业排放的含有有毒物质的废渣与不含有毒物质的废渣及其他工业垃圾应视其对环境的不同影响,分别设置税目、规定有差别的定额税率,以垃圾排放量为计税依据,实行从量课征。

4. 调整完善资源税课税体系,促进资源的永续利用。一是扩大征收范围。逐步将资源税的征收范围扩大到土地资源、水资源、植物资源、动物资源、海洋资源等等。可考虑将各类自然资源的管理费、补偿费等资源性收费并入资源税,单列税目,并按其外部成本、稀缺度及经济效用等因素确定调节资源税的单位税额。二是完善计税依据。将现行资源税计税依据由按应税资源产品销售数量或自用数量计征改为按实际生产数量计征,对开发、利用资源的企业和个人按其生产产品的实际数量从量课征,尽可能减少产品的积压和损失,使国家有限的资源得

到充分利用,杜绝浪费。三是提高征收标准。在理顺资源价格体系的同时,应适当提高资源税的征收标准。对污染程度不同的资源可实行差别税率,对非再生性、非替代性、特别稀缺的资源应课以重税。

规范税收优惠机制

1. 确定税收优惠的重点。税收优惠政策应为科技进步与创新,尤其是有利于可持续发展的科技进步与创新提供良好的政策环境,重点应是对防治污染、改善环境、提高能源使用效率等方面的科技进步与创新的税收优惠政策的完善。

2. 规范税收优惠方式。对资源综合利用的企业相应采取降低税率或免税的形式;对高新技术和环保技术开发企业可采用费用税前列支或投资抵免的形式;对环保企业应实行减免企业所得税和加速折旧的形式,对其购置的用于污水、固体污染物处理等方面的环保设备应允许进行进项抵扣,从而鼓励企业对先进环保设备的购置与使用。

3. 税收优惠与税收限制相结合。对于污染排放超过国家标准的企业,应适用更高的税率;对于没有达到资源综合利用条件的企业,应适当解除其享有税收优惠的待遇,以促使企业按照可持续发展的要求,加快技术革新,提高生产经营管理水平。

建立健全税收政策协调机制

1. 与价格政策相配合,建立符合循环经济可持续发展要求的价税调节机制。一是重新设计资源税和流转税的税负结构,使税负水平与价格水平保持作用方向上的一致性,促进环境资源的有效配置和供求关系的改善。二是将环境和资源税收因素纳入企业财务成本核算和国民经济核算体系,建立起节约资源、保护环境的价税调

节体系。三是在价格不能充分发挥作用的领域,如垄断性行业,税收应积极介入,合理调节其税负水平,以弥补价格政策的不足。

2. 与产业政策相配合,为循环经济与可持续发展奠定稳固的经济技术基础。采取更加积极的应对措施支持产业结构的调整。一是要按照产业发展序列,重新调整税负水平,对需要优先发展的产业、行业和产品,适当降低税负水平以支持企业加快发展。对需要限制发展的产业、行业和产品,适当提高税负水平。二是要确保税收优惠的方向与产业发展重点协调一致,对需要鼓励发展的企业、产品和项目给予必要的税收优惠,反之则严格控制减免税。

3. 与货币政策相配合,引导信贷资金的合理流动。税收政策应积极与货币政策相配合,通过确定优惠对象和实行优惠措施,正确引导社会投资和消费取向。例如,对国家政策性银行向农业、环保产业和基础设施建设提供的低息贷款所取得的利息收入实行免征营业税和所得税的优惠政策;对商业银行和其他金融机构向环保、资源综合利用和其他有利于可持续发展的技术开发项目提供贷款发生的利息损失,给予定期减免营业税的优惠;对企业利用银行贷款进行的“三废”治理及资源综合利用项目研制所发生的利息支出,允许在税前列支;等等。

4. 与外贸政策相配合,灵活运用关税手段,研究制定税收国际协调策略。既要积极参与国际竞争,又要保护国内环境和资源。一方面,提高高能耗、高物耗、高污染、低效率的资源产品和初级产品出口关税税率,另一方面,降低木材及木制品、石油、天然气的进口关税税率,提高木材、石油的进口量。

(作者单位:江西省南昌市财政局
中国财政杂志社)