

# 建立我国环境保护税制体系的设想

于明生 付广军

我国众多而严重的环境污染问题已为我国环境税的开征和采用提出了现实需求。本文借鉴经济合作与发展组织(OECD)国家的经验,提出一些建立我国环境税制体系的设想。

环境税是国家为了保护环境与资源而凭借其主权利对一切开发利用环境资源的单位和个人,按照其开发、利用自然资源的程度或污染、破坏环境资源的程度征收的一个税种。它主要有开发、利用自然资源行为税和有污染的产品税两种。纳税人分别是开发、利用自然资源者或生产、使用有污染的产品者;课征对象分别为开发、利用自然资源的行为和有污染的产品;而计征依据分别为开发、利用、破坏自然资源的程度以及有污染的产品对环境的污染危害程度。开发、利用、破坏自然资源程度大的行为和对环境污染、危害程度严重的产品税率高、税赋重;反之,则税率低、税赋轻。对于有利于环境资源的行为、产品,则可按减轻损害的程度进行税收减免。可见,环境税的主要功能在于调节人们开发、利用、破坏或污染环境资源的程度,而不是为国家聚敛财富。

目前在OECD国家开征的环境税大体可分为三类:第一类是为环境保护筹集资金的税,主要包括废物税、废物处置税、对危险的废物征税、对垃圾征税。第二类是对特种污染物或污染行为征收的税,主要包括废气税、水污染税、固体/液体废物税、噪音税。第三类是税收上的其他环保措施,包括五个方面:一是用于环保的设备可以加速折旧;二是公司免费提供汽车属于应纳税所得,实施这一规定的国家已有丹麦、芬兰和德国;三是雇主支付的交通费用属于应纳税所得;四是雇主提供的免费停车场属于应纳税所得,实施的国家已有美国和澳大利亚;五是只有使用公共交通的交通费用可以从应纳税所得中扣除,实施这一规定的国家主要是美国。

由于我国环境污染、生态破坏的日趋严重性,传统的以管制或命令为主的环境保护手段已凸现出其低效率

的缺陷,所以,寻求更有效的环境管理手段已势在必行。根据经济学理论和国外的实践,可以说环境税是提高政府干预的有效性、降低治理污染成本的一种可供选择的经济政策工具,应成为我国环境管理中的一个重要组成部分。建立我国环境税制体系的思路,一是“费改税”,二是开征新的环境税。

## (一)费改税

我国目前的环境保护经济管制手段主要以收取费用为主。现行的排污收费已经覆盖废水、废气、废渣、噪音、放射性五大领域和113个收费项目。尽管收费和征税在经济意义上没有本质的差别,都可以将污染造成的外部成本内部化。但从管理角度看,费和税有本质上的区别,税是法制性的,该收的一定要收上来,而费是行政性的,随意性很大,当前的拖欠和拒缴现象十分严重就是印证。另外由于我国的排污收费标准偏低,且不同地区、不同企业收费标准相差过大,弱化了收费对治理污染的作用。所以,现行的排污收费制度很难达到预期保护环境的目的,有必要将排污收费制度改革为征收环境税。费改税一方面是可以以排污收费的经验为基础作为建立我国环境税制体系的起步;另一方面征收的执行管理工作统一到税务部门后,有利于防止政出多门,可节约征收成本,并减少机构重叠以及部门和地方利益的干扰。而且,OECD国家已为我们提供了许多可供借鉴的经验。费改税可以先从对我国环境污染严重的以下两个方面为切入点。

## 1. SO<sub>2</sub>税

SO<sub>2</sub>税是对排放到空气中的SO<sub>2</sub>污染物征收的一种税。美国在1972年率先开征了此税,征收的税率是SO<sub>2</sub>浓度达一级标准的地区,每排放一磅硫课征15美分,达到二级标准的地区课征10美分,以促使生产者或者安装污染控制设备,或转向使用含硫量低的燃料。瑞典在1991年1月也相继开征了SO<sub>2</sub>税,与美国不同,瑞典不是以排放的SO<sub>2</sub>为依据课税,而是以石油、煤炭中的含硫量为依据课税。

据统计,开征硫税已经使瑞典硫的年排放量降低了约6000吨。到目前,已开征SO<sub>2</sub>税的国家还有荷兰、挪威、日本、德国等。

我国现行的SO<sub>2</sub>排污收费标准远低于边际控制成本,所以SO<sub>2</sub>的排放主体宁愿交排污费,而不愿去治理。若将SO<sub>2</sub>排放费改为SO<sub>2</sub>税后,应按SO<sub>2</sub>的边际控制成本制定其税率标准,即要使SO<sub>2</sub>的税率等于或略高于边际控制成本,用利益机制去激励SO<sub>2</sub>排放主体能采取积极的治理行为。

## 2. 水污染税

水污染税是对水污染行为征收的一种税。OECD大多数成员国都开征了水污染税,而且主要根据四个方面来征收:第一,使用水的数量,如丹麦对家庭消费地上水就要课税;第二,废水的排放量,包括工业废水、生活废水和农业废水;第三,废水中污染物的种类和浓度;第四,兽类粪便以及其他会对水造成污染的天然和人造物质。水污染税制度比较完善的是德国。德国自1981年起开始征收水污染税,以废水的污染单位为基准,在全国实行统一税率,目前该税的年收入在20亿马克以上,税金全部作为地方收入用于改善水质,社会、环境效益十分明显。

我国目前对水体污染行为的控制仅是针对工业废水污染,而且还不是全额收费,只是超标收费,收费标准也偏低。生活废水还尚未考虑在内,但这部分污水排放已占了相当大的比例,据国家环保局统计,2000年全国废水排放量为400多亿吨,而生活污水占排放量的近50%。来自工业、农业、生活等各方面的污染已使我国水资源面临严重的污染问题,主要流域长江、黄河、松花江、珠江、辽河、海河、淮河63.1%的河段超过地面水三类标准,失去了饮用水功能,其中四类水质为18.3%,五类水质为7.1%,劣五类水质为37.1%。在监测的176条城市河段中,绝大多数河段受到不同程度污染,52%的河段受到严重性污染,使本来就短缺的我国水资源雪上加霜。为了加大水污染的控制

力度,提高治理的效率和效果,同样也有必要将水排污收费改革为水污染税。课征对象不仅是工业废水,还应包括生活废水和农业废水,实施全方位的征收,也应以边际治理成本为确定征收税率的标准,用利益机制不仅可以激励污水的治理,还可激励整个社会节约用水。

## (二)开征新的环境税

### 1. 开征污染性产品税

污染性产品税主要是对在制造、消费或处理过程中产生污染、造成生态环境破坏以及稀缺资源使用的产品进行课税,从而提高这类产品的相对价格,以减少不利于环境保护的生产和消费。OECD国家近年来对越来越多的污染性产品开征了环境税,许多国家已对润滑油、肥料、杀虫剂、不可回收容器、含汞及镉的电池、化学原料及包装材料等容易造成污染的产品课税。

我国目前亟待解决的一个环保问题就是众所周知的“白色污染”。白色污染的主要成分是塑料包装材料和发泡快餐盒。塑料包装物属于塑料的“短寿命”产品,消费后的废弃物会对环境产生污染。并且现在的塑料包装物大部分是百分之百的聚烯烃材料,而不是用降解配方制成的,由于其化学稳定性极好,自然分解需要200年左右,所以,随着塑料包装和发泡快餐盒的增多,势必加剧对环境的污染,甚至影响到整个生态平衡,对人类造成的危害可以说是深远的。

尽管我国政府部门一再禁止使用超薄性塑料包装袋,但很多场合仍在使用,尽管国家经贸委限期停止生产发泡快餐盒,但阻力也非常大。原因很简单,它们太便宜,一只发泡快餐盒只0.05元,一个超薄塑料口袋也是几分钱,所以,解决这一棘手问题的最有效选择是征收污染性产品税。

对于有无污染性产品替代的污染性产品,产品的需求价格弹性比较大,可以无污染性产品和污染性产品的边际生产成本差为税率课征污染性产品税,将外部成本内部化,提高污染性产品的价格,利用价格机制来抑制或取消污染性产品的生产和消费。

若征税能使一个塑料口袋的价格等于一个布口袋的价格的话,消费者自然就会使用布口袋去购物。如丹麦对塑料和纸制作的购物袋所征收的税率就是0.5克朗/个。

### 2. 开征垃圾税

垃圾税主要是用于为收集和处理垃圾筹集资金。荷兰是比较早开征垃圾税的国家,其征收方式是以每个家庭为一征收单位,人口少的可以得到一定的减免,同时,荷兰还根据每个家庭所产生的垃圾数量,开征了政府垃圾收集税,各地的市政府可以在两种税之间进行选择。此外,芬兰和英国也于1996年开征了垃圾税。

垃圾污染在我国大中城市已经非常严重,我国垃圾的历年堆存量已达60多亿吨,侵占土地面积多达5亿平方米,在全国668座城市中,有200多座城市已陷于垃圾包围之中。我国城市人均垃圾的年产量达到440公斤,2000年城市生活垃圾清运量达1.5亿吨,而且每年以8%—10%的速度增长。若用开征垃圾税来解决大中城市的垃圾污染问题,可以让垃圾的产生主体承担经济责任,并对倾倒的垃圾数量按边际处理费用为税率标准来征收,使垃圾产生主体产生的污染外部性内部化,一方面可为垃圾的收集、处理筹措资金,另一方面可利用利益机制激励人们将可以回收利用的废纸、塑料、织物、玻璃和金属物质分离出,减少垃圾的倾倒量,既可实现垃圾的减量化,也可实现垃圾的资源化。如丹麦对倾倒废弃物所征的税收是废弃物处理的两倍,1985年到1995年间,倾倒的废弃物由39%降到18%,而废物的回收和再利用率则由35%上升到61%。

总之,环境污染的有效控制需要一个内容广泛的环境税制集成。我国应根据当前最主要的环境问题以及环保政策目标分期分批开征环境税,逐步建立一个一体化、全方位的环境税制体系。

(作者单位:山东省济南市财政局、国家税务总局科研所)