

完善我国环保税制的思考

○ 陈裕海

当前,我国资源破坏和环境污染问题相当严重,要实现跨世纪环保政策目标和可持续发展战略,必须依靠税收这种有效的经济手段,通过进一步完善我国环境保护税收制度,促进资源的节约高效利用和生态环境保护。

一、现行有关税费政策及评析

(一)现行的有关税费政策规定

1. 节约利用资源方面。对开采原油、天然气、煤炭、其他非金属原矿、黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿和生产盐征收资源税,按资源自身条件和开采条件的差异设置不同的税率,对调节资源的开采和合理利用、遏制资源的乱采滥挖、采富弃贫,起到了一定的作用。

2. 环境保护方面。在收费方面,国家规定对排放“三废”征收排污费。在税收方面,我国目前尚没有设立以保护环境为目的的独立税种,但某些税种的规定也直接或间接地含有环保因素。如对环保项目的固定资产投资方向调节税税率为零;现行消费税对环境造成污染的鞭炮等消费品列入征收范围,并对小汽车按排气量大小确定不同税率,体现限制污染的政策意

图;内资企业利用“三废”产品在企业所得税方面享受优惠待遇;外商投资企业和外国企业所得税对提供节约能源和防治环境污染方面的专有技术所取得的转让费收入的所得税给予减税与免税待遇;增值税中对原材料掺有煤矿石等废渣的建材产品与利用废液、废渣生产的黄金、白银也给予一定的优惠。

(二)对现行有关税费政策规定的评析

1. 资源税方面。一是税率过低,税档之间的差距过小,因此,对合理利用资源起不到明显的调节作用。二是征税范围过窄,只是侧重于对不可再生资源的保护,而对可再生资源则没有给予应有的政策重视和支持。三是资源税计税依据不合理。我国现行资源税的计税依据是:纳税人开采和生产应税产品销售的,以销售数量为课税依据,纳税人开采和生产应税产品自用的,以自用数量为课税依据,这就使得企业对开采而无法销售或自用的资源不付任何税收代价,其后果是导致对资源无序开采和积压浪费。

2. 环境保护方面。一是靠征收排污费并未能解决好环境问题。一方面,虽然我国排污收费的面比较宽,但收费标准过低,所收取的费用远远

满足不了治理环境的需要,起不到限制排污的调节作用;而且由于污水和废气只是对超标排放部分收取一定的费用,且排放标准定得较低,导致企业宁愿交纳少量的排污费,也不愿主动治理或少排污。另一方面,目前的排污费返还方式只是一种简单的转换,不利于环保资金的统筹使用与合理安排,根本无法形成环保的综合治理。可见我国环境保护单靠行政手段是不行的,必须采用经济手段。二是现行税制中涉及环境保护方面的税种太少,而且大多为临时性、阶段性的保护政策,表现出零星、分散特点,缺乏系统性,结果是保护范围极其有限,也显得对环境保护的调节力度不强。三是现行某些税收优惠减免措施在扶持或保护一些产业或保护部门利益的同时也对生态环境的污染和破坏起了推进作用。如为保护农业而对农膜、农药尤其是剧毒农药等免征增值税等。

二、完善现行环保税收制度的建议

(一)改革和完善现行资源税

1. 扩大征收范围。一是开征水资源税,将目前对居民生活饮用水和工业用水收费改为征税,并适当提高标

准,在水资源的开发环节上从量定额征收,对于难以确定的自然资源可按产品的销售收入定率征收,对农业灌溉用水可以少征或免征。二是开征森林资源税,目前我国采伐破坏森林资源十分严重,并导致水土流失,是引起水灾的祸根,可按森林采伐的木材立方米从量征税。

2.完善计税方法,为了促进经济主体珍惜和节约国家资源,应将现行资源税按应税资源产品销售量计税改为按实际产量计税,对一切开发、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。

3.加大税档之间的差距。通过税收手段,把资源开采和使用同企业和居民的切身利益结合起来,一方面有利于国家加强对自然资源的保护和管理,防止资源的乱采滥用,减少资源的损失浪费;另一方面,也促使企业和居民出于自身利益方面的考虑,提高资源的开发利用,最大限度地合理开发利用资源。

(二)开征环境保护税

1.征税原则。一是税收中性原则,环境保护税的收入潜能是巨大的,要尽量减少税收的扭曲,保证税收收入的中性;二是税收公平原则,要求本着“谁污染、谁纳税”与“完全纳税原则”,使对环境破坏者付出的代价与治理环境所需费用大体相当,以达到税收的“横向”与“纵向”公平;三是税收效率原则,尽量在税制改革所要取得的税收中性和所要实现的环境目标之间保持一个平衡,以使环境保护税的设计能普遍导致污染机构减少污染释放;四是税款专用原则,用征收的环保税款建立环保专项基金,进行专门保管和使用。

2.税基的选择。可借鉴国外的通行做法,以污染物的排放量课税,即纳税人应按照某种活动所导致的污染的实际数值或估计值来支付。这样一方面可直接刺激企业改进治污技术,以减少其废物排放;另一方面这种以排

污量为税基的做法不会妨碍企业自由选择防治污染方法,企业可以选择最适合自己的治污方式,以实现资源的优化配置。另外,对应税包装物,可用企业的产量为税基。

3.税率设计。一是税率的设计上不能过高,以免抑制社会生产活动,导致社会为“过份”的清洁而付出太高的代价;也不能过低,否则将使环境保护税难以发挥调控作用;最适环境保护税税率应等于最适资源配置下(此时也是最适污染量水平)每单位污染物造成的边际损害值或边际污染成本。二是对不同地区、不同部门、不同污染程度的企业实行差别的税率。三是采用弹性税率,根据环境整治的边际成本的变化,税率也随之合理地调整,以便使防治污染的总成本在每一时期都能趋于最小化。四是建立退税机制,对排污水平低于国家标准的按一定退税比率给予奖励,这样既有助于激励企业加大环保投入,也能补充企业的环保资金。

4.征收管理。对环境保护税的征收管理应在坚持中央统一领导和安排、同时还有利于调动地方积极性的原则下来进行。因而,该税种可划作共享税,由中央和地方共同管理。在征收方法上,可以采用源泉扣缴法、定额征收法和自行申报进行征收。具体征收管理应由税务部门和环保部门相互配合进行。即由环保部门对污染源进行定期监测,为税务部门提供各种计税资料,然后由税务部门计征税款,并对纳税人进行监督管理。

(三)进一步改善现行其它一般性税种,体现环保目标

1.尽量取消不利于环境的财税政策。这是最为紧迫的任务,是实现保护环境、实现可持续发展战略的重要方面。如取消对能源的不合理补贴,取消对生产金、银产品的销售收入免征增值税的规定,因该矿源的无度开采会造成资源生态破坏,水土流失现象严重;在适当时机取消对农膜、农

药特别是剧毒农药免征增值税规定等等。

2.完善其它保护环境的税收调节措施。如对汽油征收消费税应按汽油质量的高低,设置不同的税率档次,区别含铅与不含铅,对排气量相同的小汽车视其是否安装尾气净化装置而实行区别对待,明显拉开税率档次,体现对具有环保功能的汽车在税收上的优惠。增值税可以考虑对综合利用“三废”生产的产品适用低税率或者给予免税优惠;企业所得税可以考虑给予环保企业更多的税收优惠;农业税可以对改良土壤、提高肥力、增加土力、扩大耕地面积、植树造林等有助于环境保护的农业生产活动给予减免税优惠;进口环节要严禁或严格限制有毒、有害化学品或者可能对我国环境造成重大危害产品的进口,大幅度提高上述有毒、有害产品的进口关税;对企业在生产经营过程中使用的无污染或能减少污染的机器设备,给予实行加速折旧制度,刺激企业投资治污设备。

(作者单位:中南财经政法大学)

