

关于构建我国环境税制的思考

山东大学威海分校商学院 朱顺贤

[摘要] 随着经济增长和社会发展,我国的环境恶化问题日益突出。为实现新世纪的可持续发展目标,我国应考虑建立环境税制体系,深化税制改革,调整、完善相关税种,建立完整的环境税制度。

[关键词] 环境保护 环境污染 环境税 环保效应

在全球经济高速增长和社会深刻变化的过程中,环境污染、资源短缺等问题日益突出,实现经济可持续发展已成为各国政府追求的重要目标,“绿色生产”、“绿色产品”、“绿色消费”……等“绿色浪潮”席卷全球。作为解决环境问题的重要手段之一,环境税收应运而生,世界上许多国家已开始利用税收手段控制和解决环境问题,建立了各具特色的环境税制度。我国应审时度势,借鉴他国的成功经验,早日建立完善的环境税收体系。

一、我国建立环境税制的必要性

(一)资源枯竭、环境恶化的巨大压力要求开征环境税。改革开放以来,我国保持了较高的经济增长速度,人民生活水平逐步提高,但传统的粗放型经济增长方式并没有得到彻底改变。在这种生产方式下,微观经济主体的生产成本中没有反映环境和资源的全部价值,造成了对环境的破坏和对自然资源的掠夺式开发与利用,许多地方出现了严重的环境问题。据新华网报道,在我国主要城市,每年有17.8万人因受高硫煤燃烧所引起的空气污染影响而早亡;我国10%的土地受到酸雨的危害;我国主要城市河段中有52个遭到严重污染,直接威胁到数千万人的饮用水安全……因此,从资源、环境现状和经济社会未来发展要求出发,我国应摒弃高投入、高增长、高污染的“三高”发展模式,探索出一条使社会、资源、环境达到良性循环的发展道路。建立环境税制,利用税收手段加强环境保护和资源合理利用,是实现这一目标的必然选择。

(二)建立环境税制,可以为环保事业提供稳定的资金来源。建国以来,我国一直十分重视环保工作。颁布实施了一系列环保法律法规,建立了环保收费制度,主要包括排污费和超标排污费两大项。虽然环保收费制度对控制环境污染起到了重要作用,但由于收费标准低、征收方式不规范、征收范围狭窄以及收费刚性不

在遭遇灾害时,提供补偿,恢复生产,如此等等。而供销社在上述活动中也必然会得到充实和发展,从而实现“双赢”。

(三)市场增收。加大政府支持力度,变自然经济为市场经济。农业结构调整,实际是资金由外部到内部、劳动力的质量由低到高、技术由传统到现代的转变。其中,资金投入是根本,资金投入的关键是财政信贷支持。要设立财政“农业结构调整支持基金”,支持农产品创新。产品创新是创名牌,名牌的基础在质量,质量的基础在技术,技术的基础在科技,科技的水平从某种意义上说在财政投入。因此,要在财政支持下,科研部门要不断研制、引进、改造和推广名优品种,使农户逐渐减产大路货、尤其是劣质产品,而最大限度地种养质优价高的小品种、抗灾品种、特色品种、功能品种、无公害等短缺品种及附加值较高的品种和劳动密集型产品。为实现这一目标,政府还要建立全方位服务体系,即:提高农产品质量的技术保障体系,良种生产、繁殖和供种专业化体系,农产品市场价格、生产、库存以及中长期的市场预测信息网络等,帮助农民按照市场需求和自身条件进行生产。而且,还要发展农业聚集经济。农业聚集经济是指一乡一县一市发挥本地资源优势生产一种或几种具有一定优势或比较优势产品的空间规模经济。这种规模经济,以其局部集中聚集而成的整体系统功效,往往会大于在分散状态下的各个农户所能实现的功效之和。

(四)规模增收。变小生产为规模经营,使剩余劳动力向非农产业流动。一要健全土地流转制度,实现土地规模经营。为此,要健全土地估价、土地流转合同公证和土地纠纷仲裁的法制,使土地流转公平公正。二要鼓励“农”转“非”,即让农村剩余劳动力向非农产业流动——这主要要解决两个问题:第一,要消除城乡户籍的差别,鼓励农民进城。应制定政策,使进城工作的农民,既与“城里人”同工同酬,又享有与市民同等的教育、养老保险、伤病保险,乃至失业保险等待遇。第二,要减少农村人口,发展小城镇。只有发展小城镇,才能使更多的农民有更多的机会进城。(但要由省级政府统一规划,以防止小城镇遍地开花,造成新的浪费。)同时,税收信贷政策要鼓励和支持农村非农产业向城镇集中,以形成集聚效应;还要发展第三产业、中小企业等劳动密集型产业,要强化大中城市的就业承载力。这样,农民进城将有事可做、有钱可赚,必然会相对增收;而作为土地规模经营者以其规模经营,则更能“规模增收”。

[参考文献]

[1]邓小平文选[M].北京:人民出版社。

[2]周志太.财政支持 供给创新 增加农民收入[J].改革,2002,(4)。

[3]刘易斯.二元经济论[M].北京经济学院出版社,1989。

[4]张晓山、崔红志.关键是调整国民收入分配格局[J]农业经济问题,2001,(6)。

[5]扬雍哲.农村产业结构调整与农民收入[M]北京:中国农业出版社,2000。

足,欠缴、拒缴现象十分普遍,致使各地环保部门资金不足,无力开展相关治理工作。环境税作为专门筹集环保资金的特定目的税,在支持环境保护方面的作用是其他税种和收费制度所不能替代的。可见,建立环境税制,对环保事业的发展和完善具有重要和深远意义。

(三) 建立环境税制,有利于提高我国各产业的国际竞争力。加入WTO以后,我国出口产品面临着越来越多的绿色贸易壁垒。据统计,仅2000年我国因受到绿色贸易壁垒限制而减少的出口贸易额就超过450亿美元(武振,2004)。同时,少数发达国家对外输出有害环境的项目和产品也会影响我国生态环境的质量。建立环境税制,一方面可以促使广大企业和民众提高环保意识,节约资源,控制污染,采用环保技术和手段,开发绿色产品与项目,从而提高我国产业竞争力,突破国际贸易中的绿色壁垒,占领国际市场;另一方面,可以提高有害环境的产品和技术的输入成本,达到保护和优化环境的目的。

(四) 国外实践为我国建立环境税制提供了可资借鉴的宝贵经验。近年来,在可持续发展理论的推动下,许多国家采用包括税收、收费手段在内的政策措施来促使经济的发展与本国的资源、环境相协调,取得了良好的经济效益、社会效益和环境效益。例如,OECD成员国都有为保护资源、环境而设立的环境税种,并在经济实践中发挥了重要作用。与此同时,国际社会在环境保护方面的合作正逐步加强,已经签署和实施了《京都协议书》、《蒙特利尔议定书》等多项国际公约与协定。国际实践表明,环境税制是政府在保护资源、有效治理环境污染方面的重要调节手段。因此,借鉴国际先进经验,建立富有我国特色的环境税制,是加快与国际惯例接轨,提高我国国际地位的制度保证。

二、我国环境税收现状与评价

(一) 我国环境税收现状。目前,我国现行税制中与环境税有关的主要税种有:

1. 资源税。资源税开征于1984年,其开征目的是调节资源开发者之间的级差收入。征税对象是矿产品和盐两大类,征收标准是差别税额,其主要取决于资源的开采条件,而与应税资源开采的环境影响无关。如开采的原油税额为8-30元/吨,天然气税额为2-15元/立方米,原煤税额为0.3-5元/吨等。

2. 消费税。与环境有关的消费税应税消费品包括汽油、柴油、汽车轮胎、摩托车和小汽车,其具体税率为:汽油为0.2元/升,柴油为0.1元/升,汽车轮胎、小汽车适用10%税率,轿车根据气缸容量的不同课征3%、5%、8%的税率。

3. 车船使用税。由于该税的应税机动车船的使用与能源消费密切相关,因此车船使用税在客观上具有一定抑制能源消费、保护环境的作用。该税就纳税人所使用的机动车船按其所属类别分别以辆、载重吨位和净吨位为计税依据计算纳税。

4. 增值税。现行增值税对纳税人销售和进口石油液化气、天然气、煤气、居民用煤炭制品、化肥、农药、农膜等实行13%的低税率,其目的在于促进国内、国际能源的优化配置。该税是我国富有潜力的重要环境税收工具。

5. 城市维护建设税。该税是为城市维护、建设提供资金来源的特定目的税。现行城建税以国内交纳增值税、消费税、营业税的单位和个人为纳税人,以纳税人实际交纳的增值税、营业税、消费税税额为计税依据。该税与城市供热基础设施建设、污水集中处理、能源消费结构的转变有密切关系,并对城市大气质量的改善有一定的作用。

6. 企业所得税。现行企业所得税在其税收优惠条款中明确规定,利用废气、废水和废渣等废弃物为主要原料进行生产的企业,可在五年内减免征收所得税。此项税收优惠政策主要目的在于鼓励企业节约能源和对资源进行综合循环利用,减少环境污染。

7. 城市土地使用税和耕地占用税。开征城镇土地使用税的目的是为了促进合理使用城镇土地资源,适当调节城镇土地级差收入。耕地占用税的纳税人主要是占用耕地建房和从事非农业建设的企事业单位和个人,其税额主要依据不同地区人均占有耕地的数量和当地经济发展水平予以确定。

(二) 我国现行环境税收总体评价。我国现行税制的一些税种条款客观上具有一定的环保效应,为建立环境税制创造了基础条件。但从环境保护的角度看,我国现行税制对生态环境与资源保护的调节功能不强,环境税收存在诸多缺陷与不足。具体表现在:

1. 我国目前尚未建立起完善的环境税收体系。我国税制中一直没有专门以保护环境、控制污染为目的的税种,具有环保效应的税收规定散见于前述的各相关税种之中,极为零星细碎。一些税种的环保措施较为简略,有些规定的操作性较差,需要进一步细化和完善。

2. 征收范围狭窄,调节力度不足。从具体税种来看,消费税征税范围过窄,没有覆盖所有对环境有破坏作用的消费品及行为;增值税和企业所得税对环保产品的生产和投资行准的优惠条款较少;资源税的应税资源过少,仅对矿产品和盐征税,对自然资源的保护力度偏弱。另外,由于具有环保效应的税收条款零星分散,难以形成协调一致的环保合力,而且这些税种的开征也并不是出于对环境与资源保护的目,因而大大降低了我国税制的环保效用。

3. 调节手段单一,缺乏灵活性和针对性。目前我国对促进环境保护的产品和项目的税收政策表现在各相关税种的优惠条款上,主要限于减免税待遇,国际上通用的加速折旧、再投资退税、延期纳税等税收支出方

式均没有体现在现行税制之中。

三、建立我国环境税制体系的初步设想

从现实国情出发,我国新一轮税制改革应考虑建立环境税制的客观需要,将可持续发展理念贯穿于税制改革之中,形成以资源税、环境保护税、能源税为主体,其他相关税种为补充的环境税制体系。

(一) 完善现有相关税种

1. 完善资源税。①扩大征税范围。应增加土地、矿产、森林、草原、滩涂、地热和水等资源税目。②调整税率标准。对稀缺性或不可再生性矿产资源应课以重税。③调整计税依据。将资源税的计税依据由销售数量和自用数量改为按开采和生产应税资源的实际数量从量计征,以达到促进合理开采、利用矿产资源的作用。

2. 完善消费税。将过度消耗自然资源、污染环境的消费品,如一次性筷子、不可降解塑料袋、一次性电池等列为消费税税目并适当提高对环境“不友好”产品(如含铅汽油)的税率。

3. 调整增值税优惠条款。结合增值税由“生产型”转为“消费型”的“转型”改革,允许企业所购置环保设备的进项税额一次性抵扣,以降低企业环保投资的成本。对在节能、环保等方面符合国家认证标准的产品给予减免税待遇,以体现对其开发、研制和生产的支持与鼓励。

4. 完善关税政策。对进口的环保设备或材料可采用优惠进口关税税率,技术先进程度达到世界先进水平的,可免征关税。对进口的对环境“不友好”的产品或原材料应适用较高的进口关税税率征税。对消耗国内大量资源的出口原材料、初级产品应课以高额出口关税,以此限制国内资源的浪费和外流。

5. 完善所得税。①给予从事污染治理企业减免企业所得税的优惠待遇;②对企业用于治理污染的固定资产,可采用加速折旧的办法计算折旧;③企业为治理污染而开发新技术、新产品、新工艺发生的研发费用,除可税前列支外,还可享受加计扣除待遇;④企业对环保事业的捐赠可在税前全额扣除;⑤对提供节能和治理污染先进技术的外商所收取的特许权使用费免征所得税。

(二) 适时开征新税种

1. 结合“税费改革”工作,在新一轮税制改革中,将排污收费改为环境保护税,以改变目前我国排污费征收乏力的不利局面。环境保护税的主要内容:①该税的纳税人为从事应税排污行为和生产品对环境“不友好”产品的企业和个体经营者。②征税对象包括污染环境的行为、污染环境的产品等。③税率原则上应为累进税率,具体适用税率应针对不同情况的排污行为和产品生产情况,根据环保部门的监测数据予以确定。④环境保护税应作为中央地方共享税征收管理,并合理确定分成比例。⑤根据目前征管能力和技术标准,可暂时将水污染、大气污染、丢弃垃圾的有关行为列为该税的税目,待条件成熟后再行扩大征税范围。

2. 开征能源税。我国能源税应由以下税目组成:煤炭、液化气、天然气等。在税率设计上,应提高对环境“不友好”的能源的税率,同时降低洁净能源的税率,充分发挥税收在引导能源消费结构方面的独特作用。

3. 尽快开征燃油税,降低人们使用机动车船的动力,减少机动车船尾气的排放量,减少空气污染。

(三) 建立环境税制应注意的相关问题

1. 把握时机,循序渐进。由于环境税技术性强,需要大量的专业数据作为支撑,因此在确定征税对象、税率、计税依据等税收要素时,要根据现有征管能力、专业技术力量和先行试点的经验予以确定,条件成熟再逐步扩大征税范围,尽可能减少环境税的负面效应。

2. 注意税制结构中各有关税种的协调配合。未来的税制结构中,以环境保护税为代表的许多税种及其条款均有不同程度的环保效应。国家在制定环境税政策时,应注意各有关税种的协调搭配,使各税种的环境调节作用整合为环保合力,形成分工明确、调节有度、效果显著的环境税制体系。

3. 注意与其他环保政策、手段的相互配合。环境税在环保方面不是万能的,它必须在一系列环保政策(法规、标准等)的支持下,在产业政策、财政政策和货币政策等政策手段的配合下才能最大限度地发挥环保作用。因此,在建立环境税制的过程中,注意与其他有关政策的衔接配合也是十分重要

[参考文献]

- [1]经济合作与发展组织. 税收与环境:互补性政策[M]. 北京:中国环境科学出版社,1996年版.
- [2]计金标. 生态税收论[M]. 北京:中国税务出版社,2000年版.
- [3]武振. 构建中国的环境税收体系[J]. 财政与税务,2004,(1).
- [4]赵炳昆,孙兴华. 浅议环境税收[J]. 中国发展,2003,(4).
- [5]付伯颖. 论环境税“双盈”效应与中国环境税制建设的政策取向[J]. 现代财经,2004,(2).