

□ 顾 静

中国环境保护税开征之浅见

环境污染是当今的一大社会公害,也是影响我国经济可持续发展的重要原因之一。可持续发展要求发展必须能够满足现代人和未来人的持续需要,达到现代和未来人类利益的统一,这样就必须谋求发展的协调性。经济和社会的发展限定于资源和环境的承载能力之内,追求经济、社会资源、环境的协调发展是人类同自然统一协调,保持良好关系和最佳状态的发展。人口、经济、环境,是可持续发展中最重要的因素。人口和经济的发展是总体可持续发展的基础,人口和环境的可持续发展又是这种总体可持续发展的前提。换言之,在全部可持续发展的重要因素中,人口是中心,经济是基础,而环境则是前提。在中共十四届五中全会上江泽民主席在讲话中强调:“我国在现代化建设中必须把可持续发展作为一个重大战略”,“使人口增长与社会生产力的发展相适应,使经济建设与资源、环境相协调”^①。

但是,在我国目前高速增长经济的强劲势头下,我国面临着资源、环境的急剧恶化。我国环境污染总体水平相当于发达国家 60 年代的水平,环境污染与生态破坏造成每年 2000 亿元人民币的损失。1993 年全国废气排放量达 11.0 万亿立方米,废水排放量为 355.6 亿吨。我国工业企业单位产品用水量高于发达国家 5—10 倍,单位产品综合能耗是发达国家的 5—8 倍。我国长期以来的经济高速增长以大量消耗资源,严重污染环境为特征的粗放型经济发展模式,不仅危害到广大人民群众的身心健康,更严重影响了社会的可持续发展,因此,保护环境已成为我国经济发展中面临的重要问题。

一、我国目前环境保护系统的现状

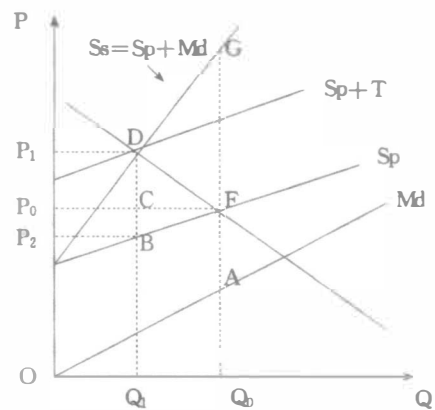
我国政府 1979 年颁发了《环境保护法》(试行),后来又颁布了《大气污染防治法》、《水污染防治法》等环保单行法规,环保工作走上了有法可依的路子。在建立健全法规的同时,特别是在提出建立社会主义市场经济体制以后,政府也越来越多地采用了各种经济手段,如环保收费,综合利用税收优惠,环保投资等等,通过经济手段的运用,将环保法律条款具体化并付诸实施。但是,其力度和系统性目前还不够。例如,我国本着“谁污染,谁付费”的原则,采取向有污染行为的企业征收一定比例的排污费的方式来促使企业降低排污水平,同时可以筹措环保资金。但实践中,由于收费标准过低,收费额大大低于正常处理费用(包括污染物处理设施投资和运转费用),使得不少排污单位宁肯缴纳排污费而不积极治理,收费的效力遭到人为的扭曲。另外,我国税收中某些税种的规定直接或间接地含有环保因素:如环保项目的固定资产投资方向调节税税率为零;对“三废”综合利用产品在所得税、流转税方面给予一定的优惠政策;消费税、资源税、车船使用税等税种通过对能源生产和消费产生影响,也间接对环保发挥作用。同时在环

保投资方面,国家财政也有相应的投资渠道,如城建税的专款专用,基本建设“三同时”资金,污染治理专项基金等。但是,税收政策在环保方面的内容还是比较少,规定也比较粗,现有的政策还远远不足以形成对能源生产消费以至大气污染控制等的影响;第一,上述提及的少数几个税种显然不可能对社会生产和生活的多方面环境问题进行调节控制。第二,上述几个税种在各自范围内的覆盖面十分有限。例如,现行资源税的范围过于狭窄,基本上只属于矿藏资源占用税的性质,而在世界上许多国家资源税的范围,除包括所有的矿产资源外,还包括土地、森林、草原、动植物、滩涂、海洋、地热等资源。第三,上述几个税种对环境污染的控制作用仅体现在税收留成、补贴、优惠等减税免税手段上,治理与控制环境污染的力度不够。第四,上述几个税种只是各行其事,并没有形成一套完整的,以环保为目标的,各税种、税制要素相互配合和制约的环保体系。

二、开征环境税的依据

(一)开征环境税具有经济效率。

1. 一般认为,环境污染的经济本质,就是排污者对其他经济单位或社会施加的外部不经济性,从而导致私人边际成本与社会边际成本的偏离。此时,资源没有处于最优配置状态,这时税收对资源的重新配置有可能改善资源配置状况,取得经济效率。右图分析了在环境污染存在外部成本时,对其征税所产生的效率。横轴 OQ 为生产数量,纵轴 OP 为价格, DD 为需求曲线, S_p 是由私人生产成本决定的供给曲线,社会生产成本 S_s 为私人成本加边际损害,边际点产生的损害为 MD 。税前,由私人生产成本决定的供给曲线与需求曲线交点 F 的均衡价格和均衡产出分别为 P_0 和 Q_0 。但是,如果按社会生产成本决定的供给曲线和需求曲线的交点 D ,产生均衡价格 P_1 和产出 Q_1 。在未征税之前按私人成本计算的导致社会损害 $BDGF$ 。现对该产品征税,按由社会生产成本计算决定的产出的边际损害 QOA 从量征税,使税后生产成本等于社会成本,税后均衡价格与产出分别为 P_2 和 Q_1 。可以看出,征税结果有:(1)为污染产品量减少,从 Q_0 减至 Q_1 。(2)征税导致超税负担 BDF ,也即净消费者剩余和生产者剩余之和,但同时征税减少了社会损害 $BDGF$, $BDGF > BDF$,所以取得社会净收益 DFG 。征税具有经济效率。



和 Q_0 。但是,如果按社会生产成本决定的供给曲线和需求曲线的交点 D ,产生均衡价格 P_1 和产出 Q_1 。在未征税之前按私人成本计算的导致社会损害 $BDGF$ 。现对该产品征税,按由社会生产成本计算决定的产出的边际损害 QOA 从量征税,使税后生产成本等于社会成本,税后均衡价格与产出分别为 P_2 和 Q_1 。可以看出,征税结果有:(1)为污染产品量减少,从 Q_0 减至 Q_1 。(2)征税导致超税负担 BDF ,也即净消费者剩余和生产者剩余之和,但同时征税减少了社会损害 $BDGF$, $BDGF > BDF$,所以取得社会净收益 DFG 。征税具有经济效率。

2. 环境保护税的开征无疑会在一定程度上,提高企业的边际私人成本。在一定时期内可能会制约企业的生产,但是,我们不能仅凭此否定环保税。从全球范围看,环境问题不仅关切人们生活质量的提高,而且亦愈来愈成为制约各国经济发展的重要因素;另外,征收环境保护税的目的之一即是为人们的生活和经济发展提供一个有利的生态环境,在一个良好的生态环境中发展经济,才具有较大的潜力,才能获得最佳生态、经济、资源、社会的综合效益,才能保证经济的可持续发展。从长远的发展的观点看,环境保护税的经济效率是不可测算的。

(二)对环境污染课税的优势分析通过比较说明课税方法的优劣程度,从而使我们更好的认识和运用这一手段。

1. 财政直接投资。它具有针对性强,见效快,治理力度大等优点,但财政直接投资受制于

国家财力。1995年环保投资总额为307亿元,只占同期GNP的0.7%。况且,财政投资并不能刺激污染者约束自身的不良行为。

2. 财政补贴。各种形式的财政补贴,具有灵活、易于被接受的特点,并能有效引导对污染控制设施进行投资;但是,它们在经济上却可能是低效率的手段。第一,这些政策本身不能引起排入环境的污染物的减少,只是减少了废物治理的费用;第二,各种补贴还会降低企业或产业部门开发新的、具有更高效率的控制污染方法的积极性;第三,补贴可能造成投资决策的扭曲,从而缺少经济效率。

3. 排污权交易方法。它是指由政府确定一定时期内向环境排入污染物的总量,再经立法部门确认,任一污染者多排放一定量污染物必须购买该单位的污染权的社会。同时由政府部门实际实施,确定污染单位价格,并进行交易与监督的方法。这一方法可以使政府确认其对环境财产权和对环境污染程度的控制权。但是,这种方法实施时要求人员素质要高,计划制定符合经济发展和实际状况的客观要求,且征收管理手段也必须跟上。因此这一方法实施的国家很少,在我国更无现实可操作性。

4. 保证金偿还法。它是指预先责令可能导致污染的企业缴纳一定数额的保证金,一旦发生污染事故,保证金将被充入国库的方法。这种方法适用面是很窄的,它既不能事前防止污染的发生,而只是事后的惩罚,保护生态上的作用较小,所以保证金对于财政的意义也不是很大。

如果将前几种手段列为“软”手段,那么课税和收费就可算是“硬”手段,这可以从它们共同的优点表现出来:它们对从事有害环境活动的企业提供了直接的经济刺激,以控制其损害环境的行为。这是一种强制行为,责任者不能通过延期支付和推迟采用控制措施来逃避责任。另外,两种手段的优点还包括:第一,课税和收费把控制方法和技术问题留给了排污者,可以刺激采取废物处理措施,或事先采取改变流程或投入的预防性措施以减少废物生产。第二,因为污染者对其未控制的排放仍需付费或缴税,就会刺激他们继续寻找新的控制措施,以降低边际控制费用,节约资金。第三,课税与收费能较好地体现“谁污染,谁付费”的公平原则。但是我国目前的排污收费方式却存在着很大的缺陷,除主要表现为收费标准低之外,还表现在:(1)征收不规范,缺乏法律约束力,有法不依,执法不严的现象非常普遍。不少地方出现了“议价收费”、“感情收费”和“片面收费”的乱收乱摊、少收短收的严重违法现象。(2)返还比例过低,企业交费后受益小,影响了其治理的积极性。(3)排污费的使用混乱,被挤占和挪用的现象很普遍,严重扭曲了其专款专用的性质。(4)征收范围过于狭窄,收费的污染物种类过少,有失公平。鉴于此种情况,建议在两者之间,应采取以税收为主,收费为辅的形式。税收不但能克服上述排污费的缺点,而且能规范企业的不良行为,从而为环保事业的发展筹集到稳定可靠的资金,使环保事业能健康稳定地发展。

三、我国应尽快开征环境保护税

(一)环境保护税的国际借鉴。

随着生态环境污染问题的日益严重,世界各国都纷纷采取措施来保护环境,改善环境质量。近年来,西方一些发达国家采取的征收环境保护税的措施已证明是一种行之有效的新举措。归纳起来,西方课征的有关环境保护的税种,可以分为三大类型:

1. 大气污染税与水污染税,即对工业企业在生产过程中排放的“三废”(废气,废水,废渣)实行课税。主要税种有:(1)CO₂税。英国较早开征此税,其计税依据为CO₂的排放量及浓度。

欧盟从 1992 年起就提出在成员国统一征收 CO₂ 的法案,虽未能实施,但许多建议认为:其纳税人是以汽油、柴油、核能、电能等能源为原料的单位,而对以原材料加工的单位不征税。其税率与 CO₂ 含量成正比,并随年度的推移而逐步提高,这样可以对纳税人具有越来越强的约束作用。征税环节应在生产销售环节。(2)SO₂ 税,美国于 70 年代就设立该税,按 SO₂ 浓度划分不同等级的地区来征收。现在,美、德、日、荷兰、挪威、瑞典等国家都先后开征了该税。(3)水污染税。德国的水污染税制度最为完善,以废水的“污染单位”(相当于一个居民一年的污染负荷)为基准,实行统一的税率普遍征收。采取“完全付费制”的原则,污染者支付污水的全部净化费用,所有污水均不能直接排到湖泊、河流中去,而必须排入污水净化装置中。收取的净化费用就完全可以支付继续建设净化设施。

2. 对有污染环境后果和资源消耗较大产品征收的税。开征此类税的目的,在于通过课税促使生产者最大效率地利用能源、燃料与原料等,从而减少废物的遗弃与排放,既节约能源与原料,又净化环境。目前各国开征的主要有润滑油税,旧轮胎税,饮料容器税。废弃物翻新次数越多,或利用率越高,则税负越低。

3. 对造成其他公害征收的税。主要有:(1)噪音税。西方发达国家对噪声收税的主要目的是控制飞机噪声。美国规定,对使用洛杉矶等机场的每位旅客和每吨货物都要征收 1 美元的治理噪音税,税金指定用于支付机场周围居住区的隔音费用。此外,日本、荷兰按飞机着陆架次也征收噪音税。(2)拥挤税,日本对位于过渡工业化地区的企业课征工业拥挤税,促使企业迁移到非拥挤地区去。美国洛杉矶则设有车辆拥挤税。

(二)对我国开征环境保护税的一些设想。

由上可见,环境税在许多国家早已采用,而在我国还是一个新的概念。环境税属于国家税收种类之一,它对一切开发、利用环境资源的单位和个人,按其对环境资源开发、利用程度和对环境污染破坏程度进行征收,或对保护环境的单位和个人,按其对环境资源保护的强度进行减免。根据我国的环保法规和现实国情,借鉴国外经验,可对我国开征环境保护税如下构想:

1. 纳税人。凡是在我国境内有污染行为发生且造成一定程度(以环保法规的规定为准)的环境污染单位和个人,均是环境保护税的纳税人,都应按规定缴纳一定的环境保护税。

2. 课税范围。是指一定时期内就排放、遗弃的环境污染物和造成的社会公害等征税,具体包括空气污染物、固体废弃物和水资源污染物以及其他社会公害(如城市交通拥挤、噪音污染)等。

3. 计税依据。主要是排放、遗弃的应税环境污染物的数量和浓度。对于计量单位难以确定的,可参照国际通行的做法进行统一换算。

4. 税率。为了贯彻公平和适当调节的税收原则,税率的设计应按照排放的应税污染物的污染程度来确定。对于浓度相同的应税污染物应按照排放的数量来规定税率;对于浓度不同的应税污染物应按照浓度的高低来规定税率。税率的类型总体上应以超额累进税率为主,体现税收差别。

5. 税收减免。税收减免具有较强的刺激作用,为了鼓励纳税人积极采取措施进行环境污染的治理和改善,培养环保意识,可对那些生产和使用节能设备、防治和治污设备以及积极研究和使防污、治污技术,回收利用“三废”等环境污染物的单位和个人给予一定的税收减免,以鼓励其继续为预防和治理环境污染,改善环境状况而奋斗。环境保护税的税收减免可采用以下几种形式:投资减免、加速折旧、免除税收、税收返还。例如,企业专项环保设备可以实行快速

折旧法,折旧年限可缩短至3—5年。

6. 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,同时有利于调动地方积极性的原则来进行。本着这一原则,该税种可以划作共享税,由中央和地方来共同管理。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法进行征收。具体征收管理可由税务机关在环保机关及其他有关部门的配合下进行。近期内,可选择在一些污染较严重的城市和地区开征,做好试点,积累经验,以后再逐步推向全国。

四、需要做好的几个配套工作

1. 做好环境保护税同其他有关税种的衔接工作,将其他税种中有关环保方面的内容归并到环境保护税中去,以免造成重复。

目前,在我国现行的财税政策中,在环保方面内容还比较少,规定也比较粗,从一另角度来讲,这种情况对我国尽快开征环境保护税,避免企业就同一污染源重复纳税有一定的便利之处。例如,我国现行消费税只对汽油、燃油各规定了一档税率,对其他能源产品尚未涉及。现在我国有关部门已在研究燃油税的问题,那么取消消费税中对汽油、燃油的课征,改征燃油税,且同时就可以着重考虑到环保问题,把含铅汽油、不含铅汽油适用不同政策的因素考虑进去,符合政策规定、需要照顾的,报税务机关审批,给予一定的优惠。这样做是为了体现“谁污染、谁负责”的原则,避免污染者将自己所应负担的税款转嫁给消费者负担的不公平做法。

2. 确保专税专用,并在此基础上实现环保资金的保值与增值,从而使得环境保护税真正起到保护环境,提高环境质量和加强政府宏观调控的作用。环保税收所筹集的资金应高度集中,由税务部门收入交财政部,通过预算安排支出,即全部纳入财政预算管理,这样才不会出现部门直接截留使用的现象,也不会出现按收入额提取经费的作法。

3. 增强我国环保法规的效力。环保立法应进一步完善,对违反环保法规的处罚(包括经济处罚,刑事处罚等)应更加严厉一些,真正做到令行禁止,执法必严、违法必究。

注释:

①江泽民《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系——在党的十四届五中全会闭幕时的讲话》,《人民日报》1995年10月9日。

参考文献:

1. 沈洪:《论环境经济手段》,《经济研究》,1997年第10期。
2. 刘生录:《我国应加快开征环境保护税》,《税务与经济》,1996年第12期。
3. 王静其:《经济发展中环境执法问题与对策》,《经济经纬》,1997年第6期。
4. 林晓:《对环境保护税的经济学思考》,《税务与经济》,1996年第3期。
5. 方志安:《加强环境保护的若干对策建议》,《财经研究》,1996年第11期。

(作者单位:上海财经大学研究生部;单位邮编:200083)