

环境税开征“脚步”渐行渐近



编者按

所谓环境税,也称生态税、绿色税,是20世纪末国际税收学界才兴起的概念,至今没有一个被广泛接受的统一定义。一些发达国家征收的环境税主要有二氧化硫税、水污染税、碳税、噪音税、固体废物税和垃圾税等。环境税的征税目的,主要是为了降低污染对环境的破坏。通过征收环境税,迫使企业将该内在化的生态环境成本纳入产品成本核算体系之内,使其产品成本能真实反映资源环境代价——私人成本“逼近”社会成本——然后在市场竞争机制的作用下,“倒逼”企业加大技改投入,开发清洁生产技术,淘汰落后产能,最终达到环境保护与治理的目的。

刚刚过去的全国两会上,“雾霾”是个热点话题,“环境税”自然也成为高频词。人们希望通过开征环境税来缓解雾霾困扰的呼声越来越高。

回应市场的呼声,环境税开征的“脚步”正在提速,去年年中就几度传出环境税即将开征的消息。而相对确切的一个说法:去年12月,财政部财科所副所长苏明透露,环境税方案已上报至国务院,正在按程序审核中。今年两会传递出新的消息:目前房地产税法、环境税法等已列入立法范围,环境税法草案由国务院有关部门起草,在条件成熟的时候,将由国务院依法向全国人大常委会提请审议。环境税的开征,又向前迈进了一步。

环境税呼之欲出,究竟会对市场各方带来怎样的影响?

难产的环保税已如箭在弦:国税总局已上报国务院

赵晨熙 报道

“做好环保税立法工作。”自从2015年3月5日,李克强总理在政府工作报告中“点了”环保税的名,环保税推进工作便成为了各界时刻关注的焦点。

如今,一个有关环保税的“重磅消息”传来,日前,国家税务总局局长王军披露,“环保税方案已上报国务院”。

3月31日,在第24次全国税收宣传月开启之际,国家税务总局召开纳税人座谈会,王军在与纳税人面对面畅谈“税事”时表示,针对环境污染问题,未来税制改革要向绿色税制发展,环保行业是绿色行业,要加大税收支持力度。

这一消息在很多专家学者看来,表明“环保税立法改革已经逐步迈出实质性步伐”。

对于学界多年来“千呼万唤”的环保税,王军也给出了相对客观的评价,“环保税并不能解决所有问题,还需要综合治理,各部门协调推进”。

中国政法大学财税法研究中心主任施正文在接受记者采访时表示,环保税如何更合理地开征仍需全面细致的研究,配套制度的建设完善以及“环保税征收体制”的整体建立等,都是环保税能否真正发挥环保功效的重要保障。

“千呼万唤难出来”

“不容易,真的不容易。”当得知环保税方案已经上报国务院的消息时,中国财政学会副会长贾康发出了这样的感叹。

这是贾康“发自肺腑”的感慨,因为多年来他一直致力于推进环保税的改革。在今年全国两会上,作为全国政协委员的贾康提交了《关于加快环境税立法过程》的提案,而这并不是他第一次呼吁开征环保税,类似的建议他已经提了很多年。

“应该说学界对环保税的呼吁一直没有停止过。”和贾康一样,施正文对环保税也有着长期的关注与研究,并参与过多个环保税立法的相关课题讨论。

“其实最初我们在讨论环境保护税时是简称为‘环境税’,但现在已经统一改为了‘环保税’。”施正文向记者透露,这一提法的转变主要是为了更好地突出环保税环境保护的目的。

随着经济的不断发展,人类与环境之间的问题越来越突出,为了更好地兼顾经济发展与环境保护,英美等国从上世纪八九十年代便开始研究并征收环境税。施正文介绍,在中国,虽然消费税、企业所得税以及排污费等环境类收费也具有环保功能,但却一直没有专门针对环境保护的税收制度,为了实现国家可持续发展战略,学者们也在不断呼吁征收环境保护税。

“政府首次明确进行环境税立法是在2007年6月国务院颁布的《节能减排综合性工作方案》中。”施正文回忆,其中一项具体政策就是“研究开征环境税”。2008年,由财政部税政司、国税总局地方税司和国家环保总局政策法规司三部门联合进行的环境税研究制定工作正式启动。

然而此后,环保税立法工作进展却异常缓慢。

“环保税多年‘难产’的一个重要原因就是定性问题。”北京大学法学院教授、中国财税法学研究会会长刘剑文在接受记者采访时指出,此前对征收环保税的主要目的究竟是为了国家财政收入还是保护环境尚存在争议。

要以费改税来规范政府财政收入。

他解释称,一方面我国除税种外,各类收费、罚款等占了财政收入的很大部分,并不规范;另外这类收费由于法律位阶低、透明度不够等原因,也导致了费用的使用功效。

“随着环境问题越来越严重,当前对环保税的目的已经达成了共识。”施正文表示,环保税是以建设生态文明、绿色发展为理念,以保护环境、防止污染为目的的专门税种。

环保税改革是要把排污等收费改成税,但排污费目前由环保部门负责征管,费改税后,税务部门将参与其中,这就涉及各机构间的职权分工及利益问题。贾康向记者直言,部门间的利益博弈也是环保税多年难以推进的原因之一。

不过,贾康强调,中国迫切需要通过立法形式确定环保税的开征,取代现有针对排污的行政性收费,将其与部门利益脱钩,提高强制力,更加规范地使用税收收入,“方案的上报,说明距离这一天已经不远了”。

施正文指出,经过多年讨论,如今中央积极推行环保税的态度已经明确。不论是两会政府工作报告中写入环保税立法;还是新环保法中提出的“依照法律规定征收环境保护税,不再征收排污费”的规定,都已说明征收环保税已如箭在弦。

环保税应“惩恶扬善”

目前有关环保税的具体方案尚未正式对外公布,作为一个未来即将开征的新税种,民众对其征收范围、纳税对象及税率等充满疑问。

在刘剑文看来,环保税早期开征范围不宜过宽,既然其重点是进行费改税,初期征税范围可以同样限定在排污费包括的污水、废气、固体废物等方面。“随着新环境问题的出现以及环评技术水平的不断提高,未来应逐步扩大征税范围。”

施正文对此表示赞同,他认为在征税对象上环保税开征初期也应主要限定在企业,因为相比个人,当前给环境带来污染的“大头”还是企业。但他强调,最终环保税的征收还是应将所有污染环境的主体都纳入其中,这也符合新环保法确立的“污染者当责”原则。

作为税种的另一基本要素,税率的设定也极为关键,“既然已经明确环保税的目的是保护环境,那么税率的设定就应该加大企业污染环境的成本,使环保税真正发挥功能”。刘剑文建议税率的设置应在现行排污收费基础上适当提高,促进重污染企业转型,倒逼企业技术改革与创新,“钢铁、煤炭等企业会受到较大的影响”。

贾康也同意税率应“从严制定”,但他补充指出,环保税的税率应实行差别化对待,比如对一些绿色低碳企业和积极研发节能减排、进行技术升级改造的企业要给予一定的税收优惠;对那些排放超标的企业则适用较高的税率,“让环保税真正起到‘惩恶扬善’的作用”。

除此之外,施正文还提出税率区域差异的建议,他指出当前的排污费,各地区间就因经济发展情况不同存在收费标准的差异,至于税率是否也应如此,学界还存在争议。

“我认为税率同样可实行适度的区域差异化。”施正文举例称,比如一些中西部经济欠发达地区,环境承载力相对较强,又需要企业发展,对企业排放可以适用低一点的税率;而对一些发达地区,环境污染已比较严重,同样的排放就应适用高税率来进行控制。

要实行一揽子改革

“作为一项新税种的设立,环保税立法工

作不应只涉及税种自身,而是要实行‘一揽子’的改革方案。”施正文觉得,这一系列改革首先就应体现在环保税与其他税种的衔接上。

对于环保税的开征,此前曾有不少企业担心会进一步加大企业税负。施正文也表示,当前企业已面临消费税、增值税、企业所得税等税负,而环保税又是一项增税政策,因此如何协调各税种间的关系也是能否顺利推行的关键。

根据十八届三中全会对税制改革“稳定税负”的要求,施正文认为应实行有增有减的税收结构性改革。

“像当前增值税40%的税率和20%的企业所得税规定,与国际上其他国家相比有些



偏高。”施正文建议在新开征环保税后,对增值税及企业所得税应给予适当的减少,以保证企业整体税负的稳定性,“这也能增加中国企业的国际竞争力并避免企业将税负转嫁到消费者身上。”

除了税种间的协调,刘剑文认为,政府部门间的协调机制建设也异常重要。

虽然进行了费改税,但刘剑文表示在征税过程中环保部门与税务部门都必不可少。“此前排污费由环保部门征收,它们有具体实践经验,并拥有环境测评的工具与机制,便于环境的评价认定;税务部门则对税收程序和企业的生产经营信息等有全面了解,能够更好地判断企业所缴税费并进行税收监管。”刘剑文建议,未来应采取环保认定、税务征收的环保税征管模式。

“一揽子改革对环保税的顺利实施异常重要。”施正文表示,环保税费是应专款专用,还是纳入国家一般预算之中统筹使用?是否应效仿西方国家建立环保税收入再循环的配套机制,将税收收入再循环补贴到一些中小企业及中低收入家庭中?这些都需要各界在最终方案出台前进行细致的探讨研究,建立完备的环保税征收体制。

仍需人大立法开征

环保税方案如今已上报国务院,税种开征或指日可待。但也有民众提出疑问,今年全国两会上通过修改的立法法明确了税收法定原则,规定新开税种要由人大立法,如今环保税方案已上报国务院,“环保税是否依法开征”?

对此,刘剑文给出了肯定的回答,“环保税开征最终需要全国人大立法决定”。

“环保税方案上报国务院符合中国的立法程序。”刘剑文介绍,税收草案由部委起草,上报至国务院法制办,国务院在经过内部讨论研究后,会在草案基础上进行修改,随后向社会公布,公开征求意见,在经过多方研讨和修改后,将成熟的方案提交全国人大,由全国

人大最终立法决定。

在施正文看来,对于环保税的开征,目前各界已达成共识,环保税立法进程也在不断加快,他预测国务院将在最近几个月内向社会公布环保税方案并公开征求意见,今年年底前可能就会提交到全国人大常委会审议,“如果顺利的话环保税在2016年通过的可能性比较大,多年来的呼吁也即将变为现实”。

“环境保护需要每个人的努力,单纯依靠环保税也难以根本解决环境污染问题。”刘剑文强调,环保税的推进过程加强了对企业和个人环保意识的宣传教育,增强了人们节能减排的意识和责任,“这也是环保税推行的重要意义之一。”

相关链接

环境税在海外的实践

美国:1971年,美国国会引入一个关于在全国范围内对向环境排放硫化物征税的议案,并在1987年建议对一氧化硫和一氧化氮排放征税。自此以后,美国政府逐步把税收手段引进环保领域,至今已形成了一套相对完善的环境税收制度,主要有对损害臭氧的化学品征收的消费税、汽油税,与汽车使用相关的税收和费用、开采税、固体废物处理税、二氧化硫税、环境收入税等,还有较多的环境税收优惠政策。美国对环境税征收管理非常严格。它由税务部门统一征收,缴入财政部,财政部将其分别纳入普通基金预算和信托基金,后者再转入下设的超级基金。由于征管部门集中,征管手段现代化水平高,因此,在美国,拖欠、逃漏环境税的现象很少,环境税征收额呈逐年上升趋势。

荷兰:荷兰在世界上以环境优美著称,也是较早开征环境税国家之一。荷兰环境税大都属于特定目的税收,以小税种为主,税种繁多并且深入到国民生活的方方面面,而且各种环境税的税率也规定得十分详细。从种类来看主要有燃料税、能源调节税、轴税、水污染税、地下水税、废物税、垃圾税、噪音税、超额粪便税、狗税等等。各个税种的税收收入大都作为专用基金,专款专用,全部用于环境保护方面的开支。同时,在环境税的征收管理上,荷兰也赋予了地方政府很大的灵活性,并充分协调了税务部门和各环境、资源部门的配合,保证了环境税征收的高效率。随着荷兰环境税制的完善和迅猛发展,环境税收入占全部税收收入的比重不断加大,从1996年的1.22%已上升到2004年的14%,占GDP的3.5%。

环保税:对企业既是冲击也是机遇

吕红星 报道

国务院总理李克强3月25日主持召开国务院常务会议,会议通过国务院2015年立法工作计划,强调政府投资条例、环境保护税法等尽快提请审议。结合今年政府工作报告要求的“做好环保税立法工作”,可以看出我国全面开征环保税已是箭在弦上。

中央财经大学财税研究所副所长、教授白彦锋在接受记者采访时表示,首先,环保税本身具有一种宣示效应,在我国环境压力比较大的情况下,它表明的一种态度,那就是我们不欢迎不顾及生态文明底线、不顾及环境容量上限单纯追求GDP的企业发展模式。其次,环保税就是强调国家将来要大力发展“互联网+”这样一种新的经济形态,从而表明了未来国家的发展重点和着力点在什么地方。

中国人民大学环境政策与环境规划研究所所长宋国君对记者表示,环保税只是一个手段,通过对排放的污染物定价,让污染者增加成本,从而减少污染,从这个角度来看,叫“污染物排放税”可能更合适。

当前环境压力下的必然产物

2015年1月1日新《环境保护法》正式实施,被称之为“史上最严”。为什么在此基础上还要出台环保税?对此,白彦锋对记者表示,新《环境保护法》主要强调的是通过惩罚等非常规手段来促进环保,而环保税则是常态下的经济调节手段。他认为,环保税之所以广受关注主要有以下三个原因:

首先,环保税直接针对企业,关系到企业的支出成本和发展规划,受到企业广泛关注是非常自然的事情。

其次,2006年,国务院颁布了《国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》,全国国土空间被统一划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四大类主体功能区。从这个意义上说,大部分中西部地区是以牺牲自己的GDP为代价的,是有自己的生态红利的。环保税一旦征收,是不是会转移支付给中西部地区用于其发展,这是中西部地区比较关注环保税的一个重要原因。

再次,环保税还涉及碳税,而碳税于我国是有国际承诺的,涉及到国际信誉,比较复杂。2014年11月,美国总统奥巴马对中国进行国事访问,中美两国政府在北京发表《中美气候变化联合声明》,中国计划2030年左右二氧化碳排放达到峰值且将努力早日达峰,并计划到2030年把非化石能源占一次能源消费比重提高到20%左右。

“一个税种出台是一件大事,要求政府税收部门与企业均认同。而且,政府应该证明将要实行的政策比已经实行的政策要好,要论证清楚。如果不能证明,则要慎重,否则不宜盲目出台。”宋国君强调。

环保税一旦开征,将如何使用?针对这个问题,宋国君表示,如果开征环保税,而收税之后又去补贴污染企业,则明显违背国际上通行的污染者付费原则。收税是强制措施,如果污染物控制成本低于税收,企业会改变行为,反之则只是多缴税而已。所以环保税只是间接措施,根本措施还是应该实行排污许可证制度。

所谓排污许可证制度,是指凡是需要向环境排放各种污染物的单位或个人,都必须事先向环境保护部门办理申领排污许可证手续,经环境保护部门批准获得排污许可证后方可排放污染物的制度。

“我个人不太支持专款专用,如果只用于环保,那其他税如增值税、消费税等就不用于环保了吗?如果环保税征收了100个亿,而环保投入需要200个亿,那咋办?从这个角度来说,环保税的用途需要顶层设计,统筹,这也体现了财政本身调配资源的用途。”白彦锋表示。

对企业既是冲击,也是机遇

征收环保税无疑将对改善我国环境起到重要的推动作用,同时环保税的征收还将有助于解决我国环保资金匮乏等问题。

“征收环保税,增加了企业成本,但是却有利于环保产业发展,同时促使污染企业转向更清洁能源,从而倒逼企业进行改革,使经济有了新的增长点。同时,也为更加广泛的绿色产业提供更多机会。”白彦锋表示。

环保税对企业带来的既有冲击,也有新的机遇。

根据相关研究,新的税收政策的负面影响主要体现在对物价和企业总税负的提升上,但也会带来新的机遇。财政部完成的最新课题研究成果《煤炭消费总量控制的财税政策研究》认为,由于煤炭使用成本上升,将会提升其他替代能源的竞争力,更优质能源的使用会促进其他行业的发展。长期来看,征税以后包括GDP在内的宏观经济指标都将受益。实际GDP在2020年,进出口在2025年,总消费在2030年长期效应开始显现,征税的负面影响将开始转变成正面影响。

“环保税一旦实施,在现阶段,纳税主体无疑应是大中型企业,小型企业则比较少,居民个人消费污染则根本未予考虑,但这有违公平的原则。”宋国君表示。