

我国环境税费制度需进一步完善

中国社会科学院研究员 常纪文

环境税费制度是指国家对于污染环境、破坏生态和使用或消费资源等影响环境的行为,采取的包括环境污染税费、生态补偿税费、资源使用税费、资源补偿税费、资源与生态消费税费、有损环境产品税费等在内的税费征收措施,目的在于提高经济效率、促进环境状况和资源使用状况的好转。由于该制度具有提高企业经济效率的作用和实现环境目标的潜力,因而自20世纪70年代初以来为各国决策者所熟知和使用。

世界各国除了广泛征收大气和水污染排放税以外,近年来还采取征收二氧化碳排放税、环境税或者生态税、伐木税,提高飞机噪声税的征收标准、环境补偿费等措施。从以上几个方面看出,国外环境税费制度的发展具有以下3个方面的特色:一是税费的作用由过去的单纯地重视水、大气等环境因素的专门保护,转向注重生态系统的专门保护与整体保护相结合。二是向一些难点问题的解决前进。如提高飞机噪声税的征收标准、征收二氧化碳排放税等措施,涉及与经济发展具有紧密关系的税费标准确定和税费额的计算方法问题,具有相当大的难度。三是税收征收的环节不仅包括征收资源税费、排污税费,还包括征收二氧化碳排放税费、综合性的环境税费或者生态税费,具有全面性和全过程性。

我国在环境保护方面实行的是税收和费用征收相结合的制度,目前采取了征收污染排放费制度、征收自然资源和生态税费制度、出台限制性和鼓励性相结合的税收政策等措施。

我国的环境税费制度目前适用于大气、水、固体等污染物的控制领域及汽油、煤炭、金属等资源的限制利用领域,其立法现状总体上与我国的基本国情相适应,对于防治环境污染、改善生态起了非常积极的作用。虽然我国的环境税费制度这两年有了长足甚至突破性的发展,但目前仍然具有如下几个方面的缺陷。

税费制度不完善、不全面,不利于环境保护工作的全面和全过程开展。如2007年的《中国应对气候变化国家方案》规定“研究鼓励发展节能环保型小排量汽车和加快淘汰高油耗车辆的财政税收政策”,2007年国务院出台的《节能减排综合性工作方案》要求“抓紧制定节能、节水、资源综合利用和环保产品(设备、技术)目录及相应税收优惠政策”,这说明,我国环境税费制度目前还具有一定的功能性缺陷。

费的比例总体很高,而税的比例总体很低。和税相比,费的征收、使用规范化、程序化、正当化方面,存在一些欠缺,需要弥补。正因如此,2007年国务院出台的《节能减排综合性工作方案》要求“研究开征环境税”。

对一些税费功能和征收机制缺乏全面和科学的认识,导致征收环节缺失,征收标准过低,至今没有改变“违法成本低,守法成本高”的现象。虽然排污费的标准有所提高,但一些企业宁愿缴纳排污费和超标排污费而不愿意投资环境治理设施;虽然2007年国务院出台的《节能减排综合性工作方案》作出了一些改善性规定,如“提高排污单位排污费征收标准”,“抓紧出台资源税改革方案,改进计征方式,提高税负水平”,但是想全面扭转这个局面,还需要走很长的路。

环境税费制度还没有延伸到国际通行的温室气体控制领域。虽然2007年国务院出台的《节能减排综合性工作方案》建立了一系列节能减排的经济措施,提出了“适时出台燃油税”,但是这些措施仅属于源头控制性的税费制度,对属于末端控制性的税费制度——二氧化碳排放税费,还没有建立起来,不利于减轻国际舆论对我国的压力。

税费制度的对比性整体还需要加强,不利于促进一些环境友好型资源和产品的生产和利用,

不利于进一步限制资源浪费的行为和资源性产品的出口，如对于一些不可持续利用的产品，如一次性文具的生产税费、营业税费及进口税费制度的制订工作有待加强。这些不足需要以后特别是修订《环境保护法》和其他相关法律法规时，予以发展和完善。