

应同步建设环境税费制度

常纪文 作者单位 中国社会科学院法学研究所

环境税费制度是指国家对于环境污染、生态破坏和资源使用或消费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机制,以提高经济效率、促进环境状况和资源使用状况的好转。我国应注意同步建设税和费征收制度,以提高企业经济效率和实现环境目标。

一、国外环境税费制度的近期发展

世界各国除了征收大气和水污染物排放税以外,近年来采取了以下几个方面的税费措施:

征收二氧化碳排放税。丹麦、芬兰、荷兰、瑞典、英国和德国从1990年起开始征收碳税,至今,基本上所有的欧盟国家都已经征收了这一税赋。瑞典甚至从2006年7月1日起开始对横贯大陆的飞机机票征税,以限制飞机排放的温室气体。日本目前正在考虑对温室气体的排放征税;新西兰于2007年4月开始征收温室气体排放税;日本从2007年起对煤、石油、天然气开征收化石燃料税。

征收环境税或者生态税。如比利时和丹麦对电池、蓄电池、剃须刀、一次性照相机与手机、汽车轮胎征收环境税;2002年德国大幅提高了汽油的生态税。

征收伐木税。印度尼西亚的森林法律规定,对持证伐木者按照一定的标准征收伐木税。

提高噪声税的征收标准。法国于2005年起开始对国内最繁忙的10个机场征收噪声税,2006年税收标准被提高80%以上。

征收环境补偿费。巴西于2002年颁布政府令(No.4340),授权环境和自然资源协会对环境产生显著影响的企业征收补偿费。补偿费的标准为企业启动投资的0.5%~5%。

二、环境税费制度的作用机制

目前,环境税费制度主要依靠两种手段来实行,其一是同环境外部性直接相关的,如排污费的征收数额与排污总量相关,资源使用税费的数额同资源使用的品种和数量相关等;其二是基于税基或者费基同外部性的间接关系,如按照产品的产出量和原料的使用量来核算有关的污染税费、资源税费或生态补偿税费。

因而从理论上讲,环境税费制度的作用除了能够筹集防治环境问题的全部或部分资金外,它还能够促使生产者、开发者和消费者在生产、开发和消费的决策中考虑有关的环境成本和外部性。如果税率或者费率适当,则可以促使生产者和开发者转向生产和开发环境友好型的产品、技术和工艺,促使企业加强内部环境管理和环境审计,促使消费者购买、使用环境友好型的产品和服务。

如为了促进企业采取综合性的办法防治污染,英国的法律规定,凡是遵守“综合污染预防和控制制度”、采取比法律规定更加严格的环境保护措施的企业,应当给予退还部分环境税的政策,退还的最高比例达到80%。新加坡为了鼓励汽车使用电能和天然气,国家环境局和国土运输局规定,凡是购买了使用电能和天然气的汽车用户,从2005年底至2007年底,可以获得市场价格40%的退款。由于新加坡的汽车登记费很高,为汽车价格的1.5倍,因此,这一退款可以直接折抵登记费。

虽然征收环境税费能够起到环境保护的作用,但因为涉及利益的重新调整和分配问题,遭到利益集团的反对也是很正常的事情,如前述的瑞典机票征税的例子,虽然这项政策有利于环保,得到了绿色团体和个人的欢迎,但是,因为损害了航空业的发展,2006年1月10日,这项政策遭到了航空业者的强烈批评。批评者认为,通过对机票征收高额税收的政策对于减少航空业的温

室气体排放毫无用处,相反地,却把旅客赶出了机舱。可见,环境税收政策的制定,一定要稳妥,要考虑和平衡各方面的利益。

三、发展和完善我国的环境税费制度

(一)我国环境税费制度的现状

我国实行的是环境税和环境费相结合的制度,目前采取了如下措施:

征收污染物排放费制度。1978年12月,中央批转的《环境保护工作汇报要点》首次提出要在我国实现“排放污染物收费制度”,这项制度得到了1979年《环境保护法(试行)》和1982年《征收排污费暂行办法》的认可。1984年的《水污染防治法》第十五条规定了征收排污费和超标排污费制度,1987年的《大气污染防治法》第十一条规定了征收超标排污费制度。2000年修订的《大气污染防治法》第十四条提出实行征收大气污染物排放费制度,并确立了超标违法的制度。2000年修正的《海洋环境保护法》第十一条规定了征收排污费和倾倒地费制度。2003年1月国务院颁布了《排污费征收使用管理条例》,针对我国目前排污费征收制度存在的问题,从排污费的征收原则、排污费的征收标准与计算方法、排污费的减免与缓缴、排污费的缴纳方式、排污费的管理、排污费的支出与使用 and 法律责任等方面进行了充实和完善。

征收自然资源和生态使用或补偿费制度。我国目前已经颁布了《资源税暂行条例》、《渔业资源增值保护费征收使用办法》、《陆生野生动物资源保护管理费收费办法》、《育林基金管理暂行条例》、《矿产资源补偿费征收管理规定》等规范性文件,规定了资源收费、生态补偿费、生态恢复保证金、土地出让金、土地增值税等制度。

环境关税调整制度。为了限制一些资源性产品的出口,2005年12月,国家发改委、财政部、商务部、海关总署等7部委发布了《关于控制部分高耗能、高污染、资源性产品出口有关措施的通知》,通知要求,从2006年1月1日起,我国将取消煤焦油和生皮、生毛皮、蓝湿皮、湿革、干革的出口退税;将列入《PIC公约》和《POPSP公约》中的25种农药品种、分散染料、汞钨锡及其制品、金属镁及其初级产品、硫酸二钠、石蜡的出口退税率下调到5%。

(二)发展和完善我国的环境税制度

我国的环境税费制度总体上与我国环境现状基本适应,适用于大气、水、固体等污染物的控制领域和汽油、煤炭等资源的限制利用领域,对于防治环境污染、改善生态起了非常积极的作用,但目前具有如下几个方面的缺陷:

一是费的比例总体很高,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。

二是一些税和费的征收标准过低,改变不了“违法成本低,守法成本高”的现象。

三是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,虽然建立了节能减排的经济措施,但没有真正建立起限制化石燃料利用的税费制度,不利于减轻国际舆论对我国的压力。

四是税费制度的对比性不明显,不利于促进一些环境友好型资源和产品的生产和利用;对于一些不可持续利用的产品,如一次性文具的生产和营业税费及进口税费制度有待加强。这些不足需要以后特别是修订《环境保护法》时加以发展和完善。