国务院法制办公室发布《中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿)》

环境保护税如何设置更合理?

本报记者 霍桃

6月10日,国务院法制办公室就《中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿)》(以下简称"征求意见稿")开始向社会公开征求意见。

根据征求意见稿,超标、超总量排放污染物,应加倍征收环保税;对依照环境保护税法规定征收环保税的,不再征收排污费。

一时间,环保税如何征收成为社会关注的焦点。那么,征求意见稿有哪些亮点和不足,可能带来什么影响?征收环保税究竟为了达到什么目的,将起到怎样的作用?记者就这些问题采访了相关专家。

为什么要征收环境保护税?

中国环境报:我国为什么要进行环保税立法?征收环保税的目标和作用是什么?

王凤春:环境保护税立法有两方面的目的。一是加快生态文明制度和环境保护国家治理体系建设,逐步改变重行政管制和行政考核、轻市场机制和经济政策引导的环境保护制度体系,加快财税、价格、金融等政策措施在环境保护领域的有效应用。二是改革国家税费体系,清理行政收费,完善税收体系,把国家强制征收的实质具有税收性质的环境保护行政收费改为环境保护税。

葛察忠:先出台法律再征收环境保护税符合依法治国原则,新《立法法》明确规定了税收法定的原则。同时,环保税从法律的角度固定下来可以保证其权威性。

征收环保税主要为了实现以下目的和作用:一是进一步绿化税制,促进经济发展方式转变;二是减少污染物排放和能源消耗,促进经济结构调整和产业升级;三是理顺环境税费关系,推动地方政府加强环境保护工作;四是加强部门配合,强化征管,保护纳税人合法权益。

秦天宝:环保税立法的意义很多,但最为直接的原因,应该是克服排污收费制度的种种不足。我国自对污染物排放收费以来,征收的效果并不理想。主要体现在两个方面:一是费率太低,远不足以将排污行为的负外部性内部化,无法达到控制污染和治理污染的目的;二是征收效果不理想,环境保护行政主管部门并不是专门的公课征收机关,环境执法受制于地方政府的发展需求,排污费往往会成为其中的一项"交易"筹码。

中国环境报:环境保护税法遵循的基本原则是什么?

吕忠梅:环保税应该遵循税收法定、税收公平、税收效率的基本原则。对于纳税人而言,所有税负应有总额控制,在新增环保税的同时,应对现有税进行减量或撤销,实现总税负不变。如果说环保税是保护环境的必要转移支付手段,只有进行税收结构优化,才能真正达到这个目的。

葛察忠:环境保护税法遵循的基本原则可以归纳为以下几点。一是重在调控。征收环境保护税,首要目的不是取得财政收入,而是使污染者和破坏生态者承担必要的污染治理与环境损害修复成本,引导企业生产经营行为,减轻环境污染和生态破坏。二是正税清费。三是合理负担。兼顾发挥调节功能和纳税人实际承受能力,综合考虑现行排污收费标准、污染治理成本和环境损害修复成本之间的关系,合理确定环境保护税的税负水平。四是有利征管。科学设计环境保护税的征管方式,力求简便易行,加强环保部门和财税部门配合,明确相关部门的法律责任,堵塞征管漏洞,降低税收征纳成本。

秦天宝:环保税首先应当坚持污染者负担原则。当然,这只是就排污行为课税而言,如果是对于污染产品征税,我们还需要考虑使用者负担的问题。这可以引申出环保税的另一个原则,控制和减少污染(保护环境)的原则。

不过,环保税在我国现行的税制体系中,可能是唯一一个财政功能有意逐步弱化的税种。如果这个税种像其他税种一样每年要求有一定的收入增长幅度,那么它至少在相当程度上意味着作为课税对象的污染行为需要每年保持一定幅度的增长,这显然与开征环保税的政策初衷是背道而驰的。

还有一个必须注意的原则就是有利征管或者便于征管。税务机关的功能定位是课税而不是环境保护。因此,对于环保税来说,一个高效的征管机制不可或缺。这其中,环境保护行政主管部门的定位及其作用的发挥极为关键。

从费到税,跨度有多大?

中国环境报:为什么改变目前征收排污费的做法?排污费是否要退出历史舞台?

王凤春:费改税是国家财税体制改革的重要方面,目的是清理各种行政收费,把一部分国家强制征收的、实质具有税收性质的行政收费回归为国家法定税收。目前各级环境保护行政部门征收的排污费,性质上不同于各地方征收的公共市政环境保护设施服务费,属于国家强制征收的行政收费,应当按照其性质改为税收。排污费改为环境保护税后,如何通过各级政府财政预算安排,弥补环境保护专项资金是不少地方环境保护部门面临的重大问题。

葛察忠:实施30多年的排污收费制度为建立环境保护税提供了很好的基础。从效率上看,征税效率要高于收费,征税比收费更具有法律强制性和固定性。

按照环保税法规定"对依照本法规定征收环境保护税的,不再征收排污费",但是针对环保税不包含的新的污染物作为收费对象,比如VOC等,那么排污费将继续发挥职责。但是总体来说,如果环保税开征了,排污费还是会逐步退出的。

秦天宝:从经济学上对经济行为负外部性的内部化来讲,国家需要通过某种公共课征来达到这个效果。至于这种公课形式到底是收费还是课税,他们之间不能进行一种简单的利弊对比。对于排污行为征收公课的实践,就全世界范围而言,收费的国家远远多于征税的国家。在我国,费改税并不能说明课税这种方式一定就比收费科学合理,只能说基于我国目前的国情,排污收费制度达不到应有的效果,我们需要尝试另外一种政策工具,即环保税。所以,我本人不太提倡排污费"退出历史舞台"这个提法。

另外,根据征求意见稿第二十八条的措辞,并没有宣布结束现行的排污收费制度,而是暗示了一种过渡机制。这与新环保法也是一致的。从环境公课的实施策略来讲,应当在相当一个时期内存在一种税费并存的格局。

中国环境报:环保税作为新的税收政策将产生哪些影响?

葛察忠:环保税作为新的税收政策,将排污费这一经济手段以税收这样一种更强有力的形式固定下来,将更好地发挥刺激企业治理污染的作用,促使企业环境外部成本内部化。也将进一步促进环保部门与税务部门的信息沟通与协作,加强对企业污染行为的监管。征求意见稿中有奖惩条款,以鼓励企业达标排放和实现总量减排目标。

从税收中性的原则来看,增加环保税应综合考虑和协调企业承担的税负,进行适当的增减调整。此外,环保税取代排污费之后,基层环保部门的经费保障问题应予以考虑和妥善解决。

秦天宝:从实体上来讲,征求意见稿基本上还是坚持了费改税的思路,排污者的权利、义务没有大的变化,所谓影响主要体现在程序上。

首先,环保税与排污费虽然同属国家公课,但与现行排污收费制度相比,环保税这种公课形式加入了一个新主体,即税务机关,而环保行政主管部门作为一个协助机关,并没有出局。关于征税对象(污染因子)的调整、区域治理计划、污染当量的确定,环境保护行政主管部门都不能缺席,税制内容更要跟随、响应环保政策。从这个意义上讲,环保税的制度成本是明显高于排污收费的。

其次,排污收费只是环境保护行政主管部门实现其职能的政策工具之一,所以排污收费的效果往往受制于其他环境保护政策工具的实施,其他环保措施的采取有可能促进也可能减损排污收费的效果。比如由于收费和罚款的预算级次、不同层级地方政府的收入分成不一样,所以就可能存在一些地方在排污费和罚款之间根据需要调齐的现象。

所以,影响究竟偏正面还是偏负面,还得拭目以待。

中国环境报:排污费与环保税之间的融合过渡还需要解决哪些后续问题?

王凤春:费改税过程中要做好环境保护行政部门和税收部门的协调工作。对如何规范两个部门的税收征管职责曾有各种不同意见,目前征求意见稿确立的"企业申报、税务征收、环保协同、信息共享"的征管模式是反复协调的结果,我个人认为比较符合实际。但要顺利运行,须解决好3个问题,一是税收部门技术能力问题,二是两个部门协作机制问题,三是公共环境保护信息平台建设问题。

葛察忠:费改税的融合过渡要解决环保税征管条例如何制定以及环保税收收入使用、原排污费核定人员职能转换、基层环保部门经费保障等问题。

如何确定征收对象和税额?

中国环境报:环保税的纳税人是谁?费改税是否会加大企业成本压力?

国务院法制办:2015年1月1日起施行的新环境保护法规定,排污费的缴纳人为排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者。为与排污费有关规定相衔接,征求意见稿规定,环境保护税的纳税人,为在中华人民共和国领域以及管辖的其他海域,直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者。

葛察忠:环境保护税与排污费在征收标准、征管方式等方面都有所不同。对于企业来说,既是机遇又是挑战。标准提高,刺激力度加大,自行申报缴纳税额的压力和责任也就更大。但是将起到进一步规范企业环境行为、创造行业公平竞争环境、优胜劣汰等作用。环保税也将进一步促进环保部门与税务部门的信息沟通与协作,加强对企业污染行为的监管。

中国环境报:环保税的征收对象和征收范围是什么?未来还会有哪些变化?备受争议的碳税为何不在其列?

国务院法制办:环保税的征税对象分为大气污染物、水污染物、固体废物和噪声等4类,具体税目按照税目税额表的规定执行。对大气污染物、水污染物的征收范围,按每一排放口的污染物种类数以污染当量数从大到小的顺序,最多不超过3项(重金属污染物为5项)。省级人民政府可以根据本地区污染物减排的特殊需要,增加同一排放口征收环保税的应税污染物种类数。

王凤春:目前的主要问题是税额较低,今后可能要逐步调高税额。

葛察忠:尽管财政部、环境保护部等力推碳税纳入环保税,但是发改、财政和环保3部门之间认识存在分歧。二氧化碳排放由发改委主管,不属于污染物,与污染物分属于不同的主管部门,无法沿用费改税的思路。二氧化碳是否征税的问题不仅涉及在国内与发改委力推的碳排放权交易制度统筹的问题,也涉及国际气候谈判和对外贸易影响等复杂问题,所以征求意见稿暂未规定。但我认为环境保护税法还是应该留有一个接口,这样便于以后增加。

秦天宝:征求意见稿中对征收对象设置了一个兜底术语即"其他污染物",这提供了一个想像空间。一方面,从法律技术的角度讲,税法上认定的作为征税范围的污染物是动态的,有的污染物经过治理,可能会从征管范围中剔除,有的可能会加入到征税范围中来,比如属于能量流污染的光污染或者航空器噪声等。另一方面,从现实的角度来说,我们不妨设想,这就是为碳税预留的制度空间。

中国环境报:征求意见稿对税额的规定是什么?主要基于怎样的考虑来设计?

国务院法制办:征求意见稿规定的税额标准与现行排污费的征收标准基本一致。省级人民政府可以统筹考虑本地区环境承载能力、污染排放现状和经济社会生态发展目标要求,在规定的税额标准上适当上浮应税污染物的适用税额,并报国务院备案。为落实《大气污染防治行动计划》《节能减排"十二五"规划》、新环境保护法等要求,促使企业减少污染物排放,征求意见稿规定,对超标、超总量排放污染物的,加倍征收环保税。对依照环境保护税法规定征收环保税的,不再征收排污费。

葛察忠:排污费是将二氧化硫、氮氧化物、COD、氨氮及水中5项重金属的征收标准分别提高到每污染当量1.2元和1.4元,环保税法将大气污染物和水污染物整体提高到每污染当量1.2元和1.4元,所以整体比排污费征收标准要高。这样设置是为了实现与排污费更好地过渡,考虑企业的负担水平以及对行业的影响。

吕忠梅:征求意见稿规定的环保税为地方税,并且可以有地区差异。但需要明确省、市、县三级的分配原则,也要规定税率不同的依据、操作程序以及浮动范围。目前,各地征收排污费的差距很大,比如北京提高了15倍。而税率是否允许存在这么大差别,应该慎重考虑。

将环保税作为地方税的好处显而易见。但也必须通盘考虑多种因素,最重要的是能不能够产生足够的激励去征收。地方政府征收环保税尽管可以增加收入,但也可能影响地方经济发展,进而影响地方其他收入。应对环保税征收后可能产生的整体成本收益情况进行核算,为决策提供参考。

哪些需要加倍征收或减免?

中国环境报:对超标、超总量排放污染物的加倍征收环保税是否合适?

秦天宝:征求意见稿值得关注的一条就是它对超标排放的态度。我对这一规定存有一定疑问。新环保法第六十条明确规定:"企业事业单位和其他生产经营者超过污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的,县级以上人民政府环境保护主管部门可以责令其采取限制生产、停产整治等措施;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭。"

可见,超标排污是明确的违法行为。而环保税法似乎一厢情愿地赋予排污者超标排污和环保税加成征收的选择权,似乎与新环保法的立法本意相去甚远。

另外,"超标"两个字不能笼统地提,它对于不同污染物的意义是不一样的。比如对于噪声,不超标就不得收费。征求意见稿对此的处理,略嫌草率。

中国环境报:哪些情形可免征环境保护税?为什么要设置环保税减免情形?

国务院法制办:征求意见稿规定,对农业生产(不包括规模化养殖)排放的应税污染物,机动车、铁路机车、非道路移动机械、船舶和航空器等流动污染源排放的应税污染物,城镇污水处理厂、城镇生活垃圾处理场向环境排放污染物不超过国家规定排放标准的,免征环保税。纳税人排放应税大气污染物和水污染物低于排放标准50%以上且未超过污染物排放总量控制指标的,省级人民政府可以决定在一定期限内减半征收环保税。

秦天宝:第一项是因为农业的非规模化排污的污染效果相当有限,而且征管成本过高,对它免征环保税也有利于农业的发展。

第二项主要是考虑到污染源的流动性,对它的治理和管辖都存在相当的难度,也涉及税收利益的分配问题。这在全世界范围内都是一个难题,对其纳税义务或者说公课负担的豁免是通例。

第三项则涉及公共政策甚至公共政策和私人服务之间的策略组合问题。

城镇污水处理厂和生活垃圾处理场虽然不课税,但排污者需要交纳一定的、带服务性质的污水处理费和垃圾处理费,这类收费已经能够达到将排污行为负外部性内部化的效果了。

征收、管理、使用有何特点?

中国环境报:环保税的征收管理模式和流程是什么样?对地方政府特别是各级环保部门有何影响?

国务院法制办:按照"企业申报、税务征收、环保协同、信息共享"的征管模式,征求意见稿规定,纳税人向税务机关申报纳税,对申报的真实性和合法性承担责任;对重点监控(排污)纳税人和非重点监控(排污)纳税人进行分类管理;税务机关发现纳税人有申报数据明显不实、逃避纳税等行为的,可提请环保部门审核纳税人的污染物排放情况;环保部门和税务机关建立相关信息共享机制。

吕忠梅:从一些地方尝试由税务部门代收排污费的效果看,情况并不乐观。这里需要解决3个问题。一是信息公开造假导致的偷税,作为两个相关的违法行为该如何处罚;二是环保部门与税务部门的关系如何处理才能实现"无缝对接"、相互监督;三是监测手段与能力是否能够跟上。监测是征税的前提,但目前污染物的浓度、数量都不是直接计量,而是间接测量,通过基本计量单位传递的,相对不准且无法复核。如果不建立严格的监测系统、加强监测能力建设,保证在线监测准确且主观不造假,征税难度将非常之大。

王凤春:费改税后现行的排污费征管体制要调整,特别是相关的环境保护基金制度要调整。原有的资金渠道变化了,当前要尽早研究调整各级政府财政在环境保护方面的预算安排,确保满足各级地方环境保护部门行政经费和专项资金的需要。

秦天宝:对于环保税的征管有几层意思可以从中把握。征求意见稿并没有为环保税在征管上做出过多的特殊安排,作为纳税人的排污者自行申报纳税,税务机关征收这一基本模式没有因为环保税而突破。行政资源需要厉行节约,从这个角度出发,环境保护主管部门是对排污量进行行政确认的主管机关,税务机关在认定计税依据时应当对此予以充分尊重,也没有必要另起炉灶。

在我国,部门之间的协调成本是被严重低估的,而协调的效率又被不适当地高估。这其中有大量的工作需要去做,对政府的行政能力是一大考验。

中国环境报:环保税该如何使用?是专项用于环境保护,还是纳入一般财政,统筹安排?

王凤春:按照有关税收和预算法律规定,税收收入要统一纳入财政预算,环境保护税同样如此。因此,不存在环境保护税如何使用的问题。

葛察忠:既然环保税与原来的排污费有千丝万缕联系,那么环保税收入应该参照排污费收入的使用来安排。环保税收入专项用于环境保护领域是比较理想的。但是不管环保税是专项用于环保还是纳入一般财政,国家对于环境保护领域的投入应该要予以保证和增加。

秦天宝:环保税的使用首先应用于污染治理,并通过治理有效克制排污行为的负外部性。当然,具体做法上会有很多问题需要研究。比如说,环境保护主管部门的执法算不算治理?环保税是作为一般预算收入还是专款专用?如果是后者,如何专款专用?对不同种类的污染物征收的环保税能否交叉使用?对同一种类的不同污染因子征收的环保税能否用于其他污染因子的治理?

中国环境报:哪些税种将会受到环保税的影响?环保税与其他税种如何衔接?

吕忠梅:目前仅对城市、企业、污染物征收环保税,主要是行为税。未将农村、农业、城市生活污染纳入征收范围。而我国现实的情况是,农业面源污染以及城市生活污染的贡献率居高不下,对于这些行为征税,难度的确很大。建议应考虑点源污染针对污染物征税,农村面源污染及生活污染针对产品征税。如果开征消费税,则必须考虑征收消费税应将哪些收益纳入计算,比如公众健康收益。这部分是放在现有消费税内,还是额外增加环境附加税也值得探讨。如果放在消费税内,要考虑如何保证其征收部分不被挪作他用,如果被挪用了又如何处理。

葛察忠:环保税实际上是污染排放税,并不是有些专家和学者所提的"独立型环境税",后者会涉及与资源税、消费税等税种的协调统筹和调整。但是在企业污染排放行为调控上,目前我国是征收排污费,之后环保税将取代排污费继续发挥调控企业污染排放行为的作用。

征求意见稿怎么理解?

1.针对立法意义

全国人大环资委法案室副主任王凤春:环境保护税不同于其他税种,是一种行为调节税,目的是通过征税调节社会利用环境的行为,激励纳税主体控制污染,减少污染物排放。筹集财政收入不是其主要目的。

2.针对纳税人

环境保护部环境规划院环境经济部主任葛察忠:环境保护税与排污费在征收标准、征管方式等方面都有所不同,对于企业来说,既是机遇又是挑战,标准提高,刺激力度加大,自行申报缴纳税额压力和责任也就更大。但是将起到进一步规范企业环境行为、创造行业公平竞争环境、优胜劣汰等作用。

3.针对税额

湖北经济学院院长、中国环境资源法学研究会副会长吕忠梅:征求意见稿确定的应税额以单纯的污染物治理平均成本为基础,但从理论上讲,应该选择以污染物排放对环境的损害成本为基础。因其准确估算难度较大,建议以污染物治理或环境修复平均水平为基础,适当提高应税额的标准。

4.针对税收使用

环境保护部环境规划院环境经济部主任葛察忠:既然环保税与原来的排污费有千丝万缕联系,那么环保税收入应该参照排污费收入的使用安排。环保税收入专项用于环境保护领域是比较理想的。费与税融合过渡还需要解决好环保税征管条例如何制定、环保税收入使用、原排污费核定人员职能转换、基层环保部门经费保障等问题。

5.针对征税制度

武汉大学环境法研究所所长、中国环境资源法学研究会秘书长秦天宝:环保税加入了一个新主体即税务机关,而征税对象(污染因子)的调整、区域治理计划、污染当量的确定,环境保护行政主管部门都不能缺席,税制内容更要跟随、响应环保政策。从这个意义上讲,环保税的制度成本是明显高于排污收费的。

作为课税基础的污染当量值是一个专业性很强的数据指标,而且耗费糜繁、评价成本高。税务机关不具有对这类事实的评价能力,也不具备对这类事实的评价资格。这就涉及污染物检测评价的成本该由谁来承担。