

◆本报记者郭薇

12月20日,第十二届全国人大常委会第二十五次会议分组审议环境保护税法(草案)二次审议稿(以下简称草案二次审议稿),常委会组成人员和部分人大代表对草案二次审议稿提出了修改意见和建议。

# 通过税收手段推动环境质量改善

## 第十二届全国人大常委会第二十五次会议分组审议环境保护税法(草案)二次审议稿

### 征收范围够不够?

#### 环境保护税征收范围偏窄

罗亮权委员认为,环境保护税的构成要素仍然存在不足,环境保护税的征收范围偏窄,草案二次审议稿中规定环境保护税征收范围是大气污染物、水污染物、固体废物、建筑施工噪声和工业噪声以及其他污染物。

罗亮权指出,首先,环境保护税仅对排放的污染物征税,没有包括机动车辆和污染产品税。其次,详细列举污染排放物的税目就可能产生遗漏,例如,没有将放射性污染、农药污染、森林草原污染归入其中。再有,从长期来看,还应将污染产品划入环境保护税的征收范围,例如,塑料薄膜、一次性用品、含磷洗衣粉、锂电池等,这些污染性产品在使用过程中都会对生态环境产生不可忽视的污染。罗亮权建议适当拓宽环境保护税的征收范围。

#### 有必要通过征税倒逼船舶使用清洁能源

严以新委员说,目前,中国近18万艘的船舶废气污染是一直被忽视的污染源,其严重程度不亚于陆地上的火电厂和机动车。根据国际环保组织自然资源保护协会的《船舶港口空气污染防治白皮书》,一艘使用含硫量3.5%燃料油的中大型集装箱船,以70%最大功率负荷行驶,一天排放的PM<sub>2.5</sub>相当于50万辆使用国四油品的货车。世界十大最繁忙的港口有6个位于中国。国际海事组织已在全球批准了4个排放控制区,行驶至该水域的船舶需要换成更清洁的油,2015年起要求含硫量不能超过0.1%,4个排放控制区均在欧美,中国并未设立。因此,使用低硫油的船舶到达中国水域之后也依然燃烧高硫油,如同燃烧劣质煤、没有尾气处理的“移动火电厂”。我国有必要通过征收环保税的方式,倒逼进出我国水域的船舶使用清洁能源。

#### 只对规模化养殖征税不妥

窦树华委员建议,将第十二条免征环境保护税的第一款规定中的“不包括规模化养殖”的内容去掉。窦树华指出,规模化养殖是我们农业养殖业的一个方向,对其征税与我们现在的农业发展方向不相适应;二是标准不合理;三是农业生产污染是多方面的,只对规模化养殖征税,社会效果不一定好。

吕祖善委员认为,草案二次审议稿第十二条第一款的规定,免征不包括规模化养殖,说法不妥。建议修改为“规模化养殖经集中处理,不超过国家和地方规定排放标准的,应当免税”,这样既鼓励规模化养殖,又对规模化养殖污染物处置提出要求。

### 怎么征收? 怎么用?

#### 环境保护税收入归属不清

陈竺副委员长建议增加“环境保护税收入专项用于环境保护”条款。陈竺认为,按照通常的税收理论理解,环境保护税将纳入一般财政预算,整体上进行统筹使用。但在我国环保资金仍然十分紧缺的情况下,如果费改税后,收入纳入一般财政预算,各地一般财政预算是否还能保证这部分环保资金投入,可能是个问题。

罗亮权委员说,草案二次审议稿对环境保护税的归属以及使用情况并未作出规定,开征以后的环境保护税到底属于中央税、地方税还是中央地方共享税,没有在草案二次审议稿中得以体现。另外,环境保护税的专款专用的性质也没有在草案二次审议稿中明确,收入归属不清可能造成征收过程中中央政府和地方政府之间利益冲突和相互博弈,使用方向不明,则可能会导致环境保护税开征受阻,误导民众以为政府是为了筹集财政收入而开征的新税种,建议进一步明确环境保护税的收入归属以及使用情况。

罗清泉委员说,草案二次审议稿中应该明确其使用方向,即此项收入应用于环境保护和污染防治。

吕薇委员提出,关于税的征收和使用,本法主要讲的是征收,没有讲税应该怎么用,建议应该予以明确。

#### 税额设置偏低,不能反映污染物治理成本

周天鸿委员说,草案二次审议稿第四条规定了省级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发展目标,在《税目税额表》规定的范围内提出具体适用的税额。第九条也规定可以根据本地区污染物减排的特殊需要,有权提出增加同一排放口征收环境保护税的应税污染物项目数,这就给了地方政府足够的授权,但是从税收公平视角来看,由于各地区情况不同,税额上浮和应税污染项目的规定,将来还有很大差异。一方面会导致污染企业向税率低的地区流动,另一方面也就不利于税收横向的公平。周天鸿建议,适当提高税额,加大企业环保费用的支出,可以淘汰落后产能,倒逼企业运行治污设备,减少地区之间的差异,也能促进当地政府改变其产业结构。

车光铁委员建议,进一步完善税率动态调整机制建设。草案二次审议稿第六条主要对环保税税目、税额及地方税率上浮授权工作作出明确规定。从法律制定情况看,此次税费改革基本坚持了“税负平移”的原则,将原来排污费的征收标准作为税率下限,虽然没有增加企业负担,但从目前和未来情况看,这个标准同生态环境污染代价相比已明显失衡,难以满足企业减排激励需要,对此,建议进一步建立和完善税率动态调整机制,分阶段、分情况、分区域逐步提高税率下限,充分发挥环保税调节作用,切实保障生态建设和环境治理稳步推进。

#### 税收优惠幅度应与低于排放标准幅度相一致

蔡防委员认为,草案二次审议稿第十三条指出,纳税人排放的浓度如果低于国家和地方规定的污染标准30%,就打25%的折,缴75%的税。企业减少排放或者低于国家和地方的标准是要付出成本的,如果几种不同的排放标准对应的是一个不变的激励,在正常的情况下,企业一定会选择仅低于排放标准30%,不会选择低于排放标准40%,也不会选择低于49%,除非他能达到50%。所以,建议低于国家和地方排放标准多少就相应得到多大的税收优惠,考虑的是法律规定的引导效果。

### 环保、税务如何协调?

#### 环保税应与排污许可制度改革相衔接

全国人大代表吴青说,对草案二次审议稿第十五条、第十八条的相关内容作出相应的修改调整,应充分考虑以下内容的一致性。

一是环境保护主管部门与税务部门关于涉税信息平台的建设时间、建设内容,应该与2020年完成并有效运转的排污许可证管理信息平台保持一致,即同步。

二是环境保护部门交送税务机关的相关信息,税务机关交送环境保护主管部门的涉税信息,应当与排污许可证管理信息平台上发布的行政执法监管信息保持一致。另外,既然是来自同一管理信息平台的信息,环保主管部门与税务机关之间是否还需要互相交送相关信息,也需要进一步研究斟酌。

三是纳税人自行申报环保税的内容,申报的时间应该与其在排污许可证管理信息平台上公开的信息、公开的时间保持一致。

#### 进一步强化基层征收管理协助机制建设

车光铁委员建议,进一步强化基层征收管理协助机制建设。车光铁指出,草案二次审议稿第十四条主要对环保和税务部门以及县级以上人民政府分工协作工作机制建设作出明确规定。从目前基层组织架构情况看,税务部门多年前已实行省以下垂直管理,环境监测监察执法省以下垂直管理试点工作也已相继启动,对于市、县两级政府讲,虽然责任在地方,但环保、税务两个征收管理主体部门的事权、财权都在上面,很多矛盾很难化解,且参与的积极性也会受影响。

云峰委员说,草案二次审议稿第二十条缺少对企业瞒报、漏报数据行为的整改和处罚的方式,并且要明确实行处罚的主体,因为环境保护税申报征收工作、排污费复核工作分别是由税务、环保两个部门承担,需要明确这两个部门中哪一个为处罚主体,以避免在实际操作中出现问题或者冲突。

何晖委员认为,既要收税也要对纳税人的合法权益给予保护,现在的条文中没有这方面的内容,建议增加对纳税争议事项的处理程序和处理部门的规定。

#### 对纳税人涉税争议处理缺少必要规定

罗亮权委员认为,草案二次审议稿对纳税人的涉税争议处理缺少必要规定,不利于保护纳税人合法权益。因此有必要规定纳税人发生纳税争议时的救济方式,以充分保护纳税人的合法权益。罗亮权建议,一是明确环保、国税、地税三部门在涉税争议中的职权、职责;二是细化涉税争议处理规定,纳税人发生环境保护税的纳税争议,对征管行为不服的,应该按照税收征管法的有关规定先缴纳税款,再向有权受理复议申请的行政机关申请行政复议,对复议决定不服的可以向法院提起诉讼。

车光铁委员建议,进一步明确纳税争议救济机制设置。草案二次审议稿第四章主要对征收管理工作作出明确规定。从草案二次审议稿制定情况看,基本采取了“企业申报、环保协同、税务征收、信息共享”的征管模式,但对涉税争议处理工作规定不足,纳税人权益保障机制不够完善。对此,建议应对税收征收行政复议、法律诉讼等救济机制进一步作出细化、明确规定。

云峰委员建议,增加纳税人对税务机关所征收环境保护税不服,提出申诉、听证要求,申请行政复议或者提起行政诉讼的,环保部门应当协助配合税务机关做好行政复议、行政诉讼等相关工作的规定。

### 缴税是否免责任?

#### 征收环境保护税不免除纳税人赔偿污染损害的责任

云峰委员建议,在草案二次审议稿总则中增加一条,即“征收环境保护税不免除纳税人防治污染、赔偿污染损害的责任和法律、法规规定的其他责任”。理由是:环境保护税属于事后救济措施,不能从根本上解决环境污染问题。增加这一条就是要告知纳税人,缴纳环境保护税是污染者应尽的一种法定义务,排污者向环境排放了污染物,必须向国家按规定缴纳环境保护税。

王毅委员建议,在第六条后增加一条,建议条文内容为“征收环境保护税,不免除纳税人防治污染、赔偿污染损害的责任和法律法规规定的其他责任”,理由是缴纳环保税是排污者应尽的法定义务,不应因纳税而免除其根据污染者负担原则所规定的污染治理、改善环境和损害赔偿等相关法律义务,甚至是刑事责任。

周天鸿委员认为,根据污染者负担的原则,缴纳了环境保护税,并不是买到了合法合理的排污权,缴纳环境保护税还必须履行污染治理、改善环境质量的法律义务。建议在第二十四条后增加“征收环境保护税不免除纳税人防治污染损害的责任和法律法规规定的其他责任”。

袁娴委员认为,超标排放不是缴税的问题,而是要承担法律责任,是处罚的问题。

## 重霾之下我们在行动

# 河北全力应对重污染天气

◆本报记者张铭贤 潘井泉

为应对持续重污染天气,从12月16日零时开始,河北省8个设区市和定州、辛集市启动了重污染天气Ⅰ级应急响应。积极落实应对措施,河北省市两级均派出了执法检查组,加强对辖区内燃煤锅炉、工业企业等重点大气污染源的执法检查,一批环境违法问题被查处。

#### 省级执法检查组驻市检查

连日来,河北省环保厅8个大气污染专项执法行动小组持续在8个设区市开展驻市执法检查。12月17日~20日,共现场检查企业、工地、面源污染点172个,发现44个环境违法问题。其中,未按要求执行限停产措施问题7个,未按规定安装、使用大气污染防治设施问题11个,防尘措施实施不到位问题17个,烟气在线自动监测数据异常问题两个,垃圾焚烧问题1个,单双号限行落实不到位问题两个,其他环境问题4个。

12月17日,河北省环保厅驻邢台市执法行动小组现场检查时发现,邢台恒阳建材有限公司正在生产,沙子、石子等原料露天存放,无覆盖措施,一台燃煤取暖锅炉正在使用并冒黑烟。该问题已交由当地府及环保部门依法处理。

驻衡水市专项执法检查组在阜城县检查发现,万福铸业公司及其他几家同类企业属于“土小”企业,存在取缔不彻底问题。检查组要求当地政府责成相关部门彻底取缔,目前这些企业均已关停。此外,驻唐山专项执法检查组在唐山市城乡接合部部分路段发现有道路扬尘现象,已交由当地处理。

河北省环境执法监察局负责人介绍,对现场检查发现的各类问题,各执法检查组均已责令立即改正,并交当地相关部门依法依规严厉查处。

#### 各市执法力量深入一线

在省级加大执法检查力度的同时,河北各市也调集执法力量深入一线,加强执法检查,确保各项限停产措施落实到位。

石家庄市要求全市除承担居民供暖和保民生等重点任务的生产线外,所有钢铁、水泥、焦化、铸造、玻璃、陶瓷、钙镁行业全部停产。截至目前,石家庄市各县(市)区已停产工业企业1523家。

“不定时间,不打招呼,不听汇报,直奔现场,直接检查,直接曝光。”从12月中旬至明年4月底,邯郸市肥乡区开展“利剑斩污”专项行动暨夜查突击行动。为确保活动成效,区环保局要求所有参与行动的人员都要签订保密协议,在每次行动前全部交出手机等通讯工具,由专人统一保管。

记者从邯郸市环保局了解到,自12月1日零时,邯郸市启动了重污染天气Ⅰ级响应橙色预警,12月16日,升级为Ⅰ级响应红色预警。截至12月20日,邯郸市共计出动800余人开展监督检查。332家企业被停产,298家企业被限产,630家企业落实减排措施,11名涉事企业负责人被行政拘留。

廊坊市政府组织质监、商务、工商、环保等部门合力执法,对全市619户散煤经营网点进行了全覆盖抽检,其中17家销售不合格散煤的经销商被吊销营业执照,14家煤炭燃用单位被从重处罚。

唐山市应急减排措施采取“就高不就低”原则,自12月16日零时启动重污染天气Ⅰ级(红色)应急响应以来,依据《唐山市重污染天气应急预案》要求,结合唐山市正在实施的今冬明春大气污染防治强化措施,唐山市按照“全面兼顾,就高不就低”的原则,执法人员深入督导企业、工地严格执行各项应急响应措施。

山东省副省长强调

# 果断高效应对重污染天气

本报记者周雁凌 季英德 董若义报道 山东省近日召开全省应对重污染天气现场调度会,副省长张务锋在会上强调,重污染天气应对事关群众健康,事关发展大局,要从讲政治、重民生的高度,以人民群众极端负责的态度,落实最严格的应急措施,实行最严肃的责任追究,用硬措施硬办法果断高效应对。

12月16日以来,山东省出现了今年供暖季以来最重的一次重污染过程。为确保应急响应措施落实,山东省环保厅在协同环境保护部督查组开展现场检查的同时,又派出5个省级督查组,对全市重污染天气应对情况进行现场督查。截至12月20日12时,全省各级环保部门累计出动执法人员6971人(次),检查有关单位7139家(次),停产企业(单位)1767家(次),限产企业(单位)1399家(次)。

张务锋在调度会上强调,要健全预报预警系统,按上限确定空气质量预报等级。在重污染天气过程中,对列入各地应急预案限停产清单的企业要坚决落实到位,不能稳定达标排放的企业一律停止生产;除供暖等重大民生项目和抢险、抢修工程外,建筑拆除、公路交通、园林绿化等土石方工程或施工工地要全部停工;城市建成区内未加装油烟净化器或油烟排放不达标的餐饮企业,要责令停止营业,全面禁止露天焚烧秸秆、垃圾等废弃物,禁止露天矿山开采作业。

## 环境执法大练兵投票公告

环境执法大练兵目前已经进入评审投票阶段。现将投票事宜公告如下:

1、投票时间为2016年12月16日零时至2016年12月30日24时,“中国环境新闻”微信为本次活动唯一投票通道。

2、用户可通过手机在“中国环境新闻”微信菜单栏下的“大练兵”获取活动地址,或扫描中国环境报、中国环境新闻网站上刊登的活动二维码进入投票界面,在关注“中国环境新闻”微信号后参与投票。

3、进入投票界面后,根据首页提示,进入各省、自治区、直辖市,给该省份下的候选单位和候

选人投票。  
4、每个微信号每24小时只能投票一次,每次至多可以分别给5个候选单位、5个候选人投票。候选单位及个人案件详情可登录中国环境网(www.cenews.com.cn)查询(活动二维码见右图)。



河北省环保厅驻沧州市执法组近日对河北昌源精密铸造有限公司进行现场检查。



山东省莱芜市日前启动重污染天气橙色预警和Ⅱ级应急响应。图为莱芜市环境监察支队执法人员正在企业现场核对限产限排数据等信息。

苏玲玲 桑志朋摄