

## 业界评说

◆任雅娟 葛察忠 杨琦佳  
高树婷 李晓琼 龙凤

## 构建绿色税制 减少污染排放

“绿化”税制,既要着眼于优化原有税制,更重要的还是设立独立的环境保护税,发挥其核心和主导作用,构建绿色税制,促使环境污染外部成本内在化,从而减少污染排放,改善环境质量。

酝酿和讨论已久的《中华人民共和国环境保护税法》(以下简称《环保税法》),将于2018年1月1日施行。这是党的十八大后出台的首部单行税法,进一步彰显了我国全面推进生态文明建设的坚强决心和信心。

《环保税法》出台历经十年,两次审议。纵观《环保税法》立法这十年,税种名称经历了由“环境税”到“环境保护税”的变化,更加凸显环境保护税的环境保护目的。之所以经历了10年时间,一方面,由于环境问题专业性强,而作为计税依据的污染物排放量确定十分复杂,研究论证确定污染物排放量的可行性和可操作性经过了一段时期,体现了我国立法工作的科学性;另一方面,税收负担问题成为立法工作中的核心问题。如何在经济发展和环境保护间取得均衡,这是环境保护税研究制定的难点和关键。

《环保税法》的出台不仅有利于污染防治,还在促进税制绿化、优化税制结构等方面具有积极的意义。

首先,环境保护税的出台成为我国税制绿色化进程的重要里程碑。长期以来,我国与环境直接相关的税费主要有增值税、企业所得税、消费税、资源税、排污费等,并没有设立针对环境保护的独立税种。尽管上述税费政策在促进环境保护方面发挥了积极作用,但作用范围窄、调节力度弱的问题日益显现,不能满足我国环境保护形势需要。建立我国绿色税制,势在必行。

“绿化”税制,既要着眼于优化原有税制,更重要的还是设立独立的环境保护税,发挥其核心和主导作用,构建绿色税制,促使环境污染外部成本内在化,从而减少污染排放,改善环境质量。实践证明,“绿化”税制对改善环境质量,减少污染以及促进自然资源的合理开发利用都发挥了十分重要的作用。

其次,环境保护税的出台有利于我国税制结构的进一步优化。我国现行税制结构是以流转税和所得税为双主体。其他税种配合发挥作用的税制体系。一直以来,在对食品和劳务、所得、资本等课以较高税收的同时,对大量的污染和资源消耗行为不征税,使税制中未能真实反映商品和劳务的环境成本,却抬高了应鼓励的如投资、服务等经济行为的价格,税制结构有待进一步优化。近年来营改增年均减轻企业税负5000亿元,环境保护税在这一减负空间下进入,恰好体现了OECD国家在环境税制改革中所倡导的“收入中性原则”,即政府在一定程度上将税基由劳动所得、资本所得转向环境污染,纳税人不会因为环境保护税的征收而增加额外负担。在稳定宏观税负的同时,实现部分税负从劳动、资本所得向污染的结构性转移。这种转移对于进一步优化我国税制结构、提升经济增长质量具有积极作用。

第三,环境保护税的出台有利于理顺中央和地方政府在环境治理上的事权财权关系。原有排污

费收入按1:9实行中央和地方分成。环境保护税出台后,考虑到地方政府承担本行政区域的环境质量主体责任,中央财政将不参与环境保护税收入分成,全部作为地方收入。此安排有利于促进理顺中央和地方政府在环境治理上的事权财权关系,促进地方政府承担更多的环境治理以及监督企业减少污染排放的职责。

第四,环境保护税的出台有利于规范政府分配秩序,强化预算约束。按照预算法规定,税收收入应纳入一般的公共预算管理,统筹用于保障和改善民生,推动经济社会发展,维护国家安全等方面,一般不与支出挂钩。环境保护税收入的使用也将严格按照预算法规定,按照三部局的设计,环境保护费收入使用更为规范。虽然环境保护税收入使用不采取专款专用的方式,但是由于负有环境主体责任,地方政府也不会降低污染防治和环境保护方面的投入力度。

第五,环境保护税的出台对其他领域的相关改革起到示范作用。作为党的十八大后出台的首部单行税法,《环保税法》通过立法的形式确定环境保护税的征收,取代表现有针对排污行为的行政事业性收费,将其与部门利益脱钩,以及更加规范地使用税收收入。这一系列的改革举措是我国“税收法定原则”的良好体现,不仅会使保护环境的税收调节更加合理、透明和有效,也会对其他领域的相关改革起到示范作用,引发更多的“法制化”改革。

## 相关链接

## 《环保税法》出台的十年历程

2007年6月,开征环境保护税的研究工作正式启动。2007年5月国务院发布了《节能减排综合性工作方案》,提出要“研究开征环境税”。根据此要求,财政部、国家税务总局和环境部(以下简称“三部局”)迅速行动起来,自2007年6月成立联合工作小组,组建专家团队,启动我国开征环境税的研究工作。经过6年左右时间,三部局对我国开征环境税的必要性和可行性进行了论证,初步形成了税制方案,提出了配套措施,并就该方案征求了部分地方环保、地税部门意见。按照三部局的设计,环境税设计的总体思路是清费立税,逐步替代排污费,并且税负平移,维持纳税人的负担成本在短期内不增加。综合考虑立法成本及时间等因素,三部局建议,环境税制方案以税收条例的形式颁布,而非以税法形式颁布。

2014年11月,《中华人民共和国环境保护税法》(草案稿)形成并上报国务院。2013年11月,中共十八届三中全会部署“落实税收法定原则”的良好体现,不仅会使保护环境的税收调节更加合理、透明和有效,也会对其他领域的相关改革起到示范作用,引发更多的“法制化”改革。

进环境保护税立法工作。2013年,三部局向国务院正式报送环境保护税立法请示。2014年末形成《中华人民共和国环境保护税法》(草案稿)(以下简称《税法草案稿》),经一致同意后上报国务院,国务院法制办对《税法草案稿》进行审查修改。并于2015年6月10日下发通知,将三部局起草的《中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿)》及说明全文公布,征求社会各界意见。征求意见稿与草案稿区别最大的是,征求意见稿中未将二氧化碳纳入征税范围。

2016年8月30日,环境保护税正式进入全国人大立法程序。在十二届全国人大常委会第二十二次会议上,财政部部长楼继伟作了关于《环保税法》(草案)的说明。这是十八届三中全会提出“落实税收法定原则”之后,第一部提请全国人大常委会审议的税法法律草案。12月19日,十二届全国人大常委会第二十五次会议对《环保税法(草案)》进行了二次审议。

2016年12月25日,第十二届全国人大常委会第二十五次会议代表委员表决通过了《环保税法》,确定该法将于2018年1月1日起施行。

水激励机制。全面推行用水定额管理,开展县城节水型社会建设达标考核。实施第三次全国水资源调查评价。

集中治理农业环境突出问题。实施耕地、草原、河湖休养生息规划。开展土壤污染状况详查,深入实施土壤污染防治行动计划,继续开展重金属污染耕地修复及种植结构调整试点。扩大农业面源污染综合治理试点范围。

加强重大生态工程建设。推进山水林田湖整体保护、系统修复、综合治理,加快构建国家生态安全屏障。启动长江经济带重大生态修复工程,把共抓大保护、不搞大开发的要求落到实处。加强重点区域水土流失综合治理和生态修复治理,继续开展江河湖库水系连通工程建设。

中央一号文件指出,全面提升农产品质量和食品安全水平。坚持质量兴农,实施农业标准化生产,突出优质、安全、绿色导向,健全农产品质量和食品安全标准体系。引导企业争取国际有机农产品认证,加快提升国内绿色、有机农产品认证的权威性和影响力。切实加强产地环境保护和源头治理,推行农业良好生产规范,推广生产记录台账制度,严格执行农业投入品生产销售使用有关规定。

量标准制定时“一刀切”,未考虑地域、经济发展水平差异等因素,缺乏针对性。有的地方标准制定得过于严苛,未充分考虑污染治理成本核算和国情等其他因素,给标准的实施带来不便。有的监测方法标准不够全面,操作性差,严重影响实验室检测工作的高效开展。

以上这些矛盾若得不到妥善解决,或将成为制约环境监测事业发展的瓶颈。为此,笔者认为,要切实解决以上矛盾,应增加人员、设备、资金的投入,使其与日趋增长的环境监测任务相匹配;大力发展环境科技,推广在线监测技术,提升自动化监测设备的研发水平;加快标准更新,修订标准时多方考虑,使其更贴合当今的环境状况,增强标准方法的操作性,提高工作效率;做到相关部门制定、下任务时更具针对性。

## 绿色畅言

## 烟花爆竹限售不如限产

◆肖隆平

争议了多年的烟花爆竹禁燃问题,当前已不仅仅是民族传统丢失不丢失问题,而变成了人们在春节期间能否呼吸到新鲜空气的环境污染问题。

环境保护部近日发布的《2013年至2017年春节期间烟花爆竹燃放对城市空气质量影响分析》指出,上海、南京、杭州、太原等实施禁放限放措施的城市在除夕夜间PM<sub>2.5</sub>浓度均未出现明显上升现象,和本地未禁限放的年度相比大幅下降。

与此同时,受烟花爆竹集中燃放的影响,多数城市2017年除夕至春节PM<sub>2.5</sub>浓度快速上升。全国338个城市PM<sub>2.5</sub>平均小时浓度由除夕18时的62微克/立方米上升到春节凌晨2时的213微克/立方米。其中62个城市在除夕夜间小时空气质量指数(AQI)一度超过500,这其中包括北京,2017年除夕PM<sub>2.5</sub>的浓度在18时前低于50微克/立方米,在凌晨零点前后却迅速攀升到约700微克/立方米。

显然,限售烟花爆竹政策在一定范围内带来了PM<sub>2.5</sub>控制的显著效果,但从全国范围看,限售的作用有限。要想大范围控制春节期间PM<sub>2.5</sub>浓度的上升,还得从对烟花爆竹实施限售改为限产,从根源上解决烟花爆竹燃放量的问题。

尤其对县(区)、乡镇的环境污染控制有效,因为县(区)、乡镇一级基本不禁燃,这些区域便成了烟花爆竹燃放污染的重灾区。

为何要限产?严重的空气污染是限产的最直接原因。此外还有两个重要原因,一是燃放烟花爆竹带来不必要的人力、财力损耗,甚至人员伤亡。

公安部的数据显示,因燃放烟花爆竹所引发的人员伤亡均超千人,经过公安部多年的努力才在2013年后未发生因燃放烟花爆竹致人死亡事故。但这是公安人员牺牲春节假期与家人团圆所换来的结果。2017年春

节“破五”当晚,北京市共部署控制力量73.1万余人参与烟花爆竹安全燃放工作,其中部署前置警力2333人、消防车409部,消防部门更是启动“一级战备执勤”。

二是烟花爆竹燃放后的碎屑也同样带来不必要的人力、财力损耗和环境污染。以北京为例,北京市城市管理委员会的数据显示,2017年除夕上午8时至初六8时,全市累计出动环卫作业车辆30248台次、作业人员27.63万人次,累计清运烟花爆竹残屑700.54吨。显然,这比平常的卫生清扫工作耗费了更多人力、财力。大城市如此处理耗费的是人力,在乡村则将烟花爆竹碎屑倾倒在河流中,直接造成环境污染。

为何能限产?放眼所有工业行业,烟花爆竹是一个典型的散、乱、弱、小产业。2015年全国烟花爆竹总产值仅885.88亿元,这相当于2015年全国国内生产总值的1.3‰。以全国最大的烟花爆竹生产基地湖南省浏阳市为例,2015年,浏阳市GDP为1112.8亿元,其中烟花爆竹产值还未占到1/5,但却由796家企业贡献所得;剩下4/5的产值由机械制造、生物医药和电子信息三大行业贡献,企业数量仅为烟花爆竹企业数量的1/6。

正是因为烟花爆竹行业的散、乱、弱、小,潜藏了诸多问题,比如安全生产问题。国家安全生产监督管理局的数据显示,虽然烟花爆竹行业每年事故起数和死亡人数由2006年的165起、276人减少到2015年的39起、79人,同比分别下降七成多,但安监总局监管司相关负责人表示,烟花爆竹行业的安全形势依然严峻。

一个如此之小的产业却带来了从生产、运输到消费环节这么多的安全和环境污染问题,不整顿限产,是不是“捡了芝麻丢了西瓜”?近日,一些地方政府已明确标示境内烟花爆竹企业要退出市场,比如山东省,让人欣喜。

## 双管齐下遏制餐桌浪费

◆贺震

随着生活水平的提高,春节期间的食物浪费现象越来越多,主要发生在两个环节,一是采购食品类年货过多,一旦吃不完,过了保质期就只能扔掉;二是外出吃年夜饭聚餐越来越多,很多人追求排场,造成饭菜大量剩余浪费。

当前,食物浪费已成为一项全球性问题,而我国尤甚。据中科院地理科学与资源研究所相关研究显示,2015年,我国食物浪费量约为1700万吨~1800万吨,约为3000万人~5000万人一年口粮。

食物浪费发生在生产、加工、餐饮等多个环节,而餐桌上的浪费尤甚。我国正处于工业化、城市化加速期,耕地流失成为我国粮食安全的最大威胁,守住“18亿亩红线”难度加大;城市化不仅增加了对粮食的刚性需求,而且随着人民生活水平提高,蛋白质需求增大,粮食消费呈现出多样化、高品质态势,对粮食的供给和质量的要求越来越高。而每生产一斤肉蛋奶,需要几斤甚至十几斤粮食。酿一斤酒,需要5斤左右粮食。粮食进口将是个长期性的问题。此外,耕地污染、水资源短缺、舌尖上的浪费等问题,直接危及粮食安全。餐桌上的浪费一方面加剧了粮食危机,另一方面大量的餐厨垃圾加剧了环境的负担。

面对这种情况,我们有必要倡导与约束双管齐下,遏止餐桌上的浪费。

加强基本国情教育。把国情教育纳入素质教育和媒体宣传的规划中,以各种适宜的、生动的方式,经常讲、反复讲。践行节俭需要我们具备居安思危的忧患意识和立足长远的历史胸怀。只有资源短缺的基本国情家喻户晓,厉行节约才可能成为全体公民的普遍

意识和良好习惯,才能转化为全体公民的自觉行动。

加强环境伦理教育。节俭向来是我们中华民族的传统美德。但随着经济条件的改善,这种传统美德正在被人们淡忘,一些人比阔、竞富、斗富,追求奢侈、挥霍浪费。要加强传统美德教育,使人们认识到,节俭是一种美德、一种价值取向、一种精神境界。节俭可以戒奢,可以戒骄,可以戒怠,更能加强我们的道德修养,从而改变“穷大方”的习惯,厉行节俭生活。

加强环境伦理教育。时下,有些人曲解了“拉动内需发展”的口号,以为消耗越大,就是贡献越大,以致各类资源能源被无端耗散,加剧了生态退化。要使人们认识到,钱是个人的,但资源是全社会的,谁也不能够也没有理由浪费。过度消费是对社会、对历史不负责任的自私行为。建设环境友好型社会要依靠广大人民群众。自觉践行“光盘”,就是一种最实际的节俭行动。

加强制度设计。遏制餐桌上的浪费,制度保障是关键。要通过科学的制度设计,使口号变成行动。通过经济杠杆,促使饭店和消费者携手节俭用餐。比如,对宾馆饭店的餐厨垃圾实行付费处理制度,加大店家浪费的成本,促使店家在点菜阶段就注意提醒客人适度点菜,对客人,全部“光盘”给予餐费折扣,剩余过多,加收餐费。

对餐桌上过度浪费施以必要的处罚。当前,我国遏制餐桌上的浪费尚停留在倡导方面,还没有这方面的法律法规和规章制度。其实,德国等许多国家早就有现成的法规制度可资借鉴。万事开头难,制度设计会是一个长期的过程。但是只要用心去做,持之以恒,锲而不舍,久久为功,总会有成效。

## 史奎

《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》近日发布,这是新世纪以来指导“三农”工作的第14份中央一号文件。

今年的中央一号文件内容包括:优化产品产业结构,着力推进农业提质增效;推行绿色生产方式,增强农业可持续发展能力;壮大新产业新业态,拓展农业产业链价值链;强化科技创新驱动,引领现代农业加快发展;补齐农业农村短板,夯实农村共享发展基础;加大农村改革力度,激活农业农村内生发展动力等六大部分。其中第二部分与环境保护密切相关。

从全文看,与以往比,今年的中央一号文件有许多突出的环保亮点。

中央一号文件指出,近几年,我国在农业转方式、调结构、促改革等方面进行积极探索,但农产品供求结构失衡、要素配置不合理、资源环境压力大、农民收入持续增长乏力等问题仍很突出,增加产量与提升品质等矛盾急需破解。可以解读为,当前农村农业发展的内外环境发生了大的变化,出现许多新矛盾新问题。

从环保方面来说,一些地方资源环境承载能力到了极限,绿

## 环境热评

## 中央一号文件呈现哪些环保亮点?

色生产跟不上了。矛盾的主要方面在供给侧,突出的是结构性、体制性矛盾。深入推进农业供给侧结构性改革,就是要从供给侧入手、在体制机制创新上发力,从根子上解决这些矛盾问题。

中央一号文件指出,推进农业供给侧结构性改革,要在确保国家粮食安全的基础上,紧紧围绕市场需求变化,以增加农民收入、保障有效供给为主要目标,以提高农业供给质量为主攻方向,以体制改革和机制创新为根本途径,优化农业产业体系、生产体系、经营体系,提高土地产出率、资源利用率、劳动生产率,促进农业农村发展由过度依赖资源消耗、主要满足量的需求,向追求绿色生态可持续、更加注重满足质的需求转变。

农业供给侧结构性改革包括结构调整和改革两大板块。

其中,农业供给侧结构要推进“三大调整”。

调好生产方式,突出“绿”字。推行绿色生产方式,修复治理生态环境,既还历史旧账,也为子孙后代留生存和发展空间。文件提出推进农业清洁生产,大规模实施农业节水工程,集中治理农业环境突出问题、加强重大生态工程建设等。

调优产品结构,突出“优”字。消除无效供给,增加有效供给,减少低端供给,拓展中高端供给,突出“优质专用”大宗农产品和“特色优势”其他农产品的生产供给。文件提出要统筹调整粮经饲种植结构,发展规模高效养殖业,做大做强优势特色产业,优化农业区域布局,提升农产品质量和食品安全水平。

调顺产业体系,突出“新”字。着力发展农村新产业新业态,促进三产深度融合,实现农业的全环节升级、全链条升值。

文件提出大力发展乡村休闲旅游产业、推进农村电商发展、加快发展现代食品产业、培育宜居宜业特色村镇等。

在中央一号文件的第二部分,大篇幅地提出与环境保护密切相关的内容要求,推行绿色生产方式,增强农业可持续发展能力。这是以往所没有的。

推进农业清洁生产。深入推进化肥农药零增长行动,开展有机肥替代化肥试点,促进农业节本增效。大力推行高效种养循环的种养模式,加快畜禽粪便集中处理,推动规模化大型沼气健康发展。鼓励各地加大农作物秸秆综合利用支持力度,健全秸秆多元化利用补贴机制。

大规模实施农业节水工程。全面推进农业节水综合改革,落实地方政府主体责任,加快建立合理水价形成机制和节

## 基层者说

## 切实解决环境监测的“四个矛盾”

二是监测任务与科技水平之间的矛盾。我国各行业科技发展不均衡,一些地方环境监测科技水平相对落后。多数监测指标尚未实现在线监测,有的在线监测设备还存在技术缺陷,数据可信性不高;另一方面,实验室检测方法落后,设备自动化程度不高,工作效率较低。在现有的科技水平和条件下,想要高效、准确、客观地反映环境质量状况与污染源状

况,具有相当大的难度。

三是监测任务与监测质量之间的矛盾。监测数据的准确性直接反映监测质量,也是客观反映监测对象状况的必要条件。监测质量需要多方措施来保障,技术监管部门要对检验检测机构实施监督,以保证检测机构的真实性、公正性。要保证监测质量,还需要监测站花大力气抓好质量和管理,做到监测全过程规范有序。然而,现实情况是,

一些地方监测质量的高要求与日益增多的工作量存在冲突,若严格按照技术规范进行监测,在现有的人员配置和设备条件下,无法完成众多监测任务。

四是环境标准与现状条件之间的矛盾。有的标准制定时间久远,仍在执行,其实已不适应当今的环境形势,无法满足管理要求。有的污染物排放标准限值定得过于宽松,起不到有效防治的作用。有的环境质

◆陈江

随着我国环保形势的日益严峻,环境监测的压力愈来愈大。我国的环境监测起步较晚,经过约40年发展,具备了为环境管理提供科学依据的基本能力。然而,在当前形势下,尤其在环保系统推动实施垂直管理改革之时,一些矛盾和问题急需解决。

一是监测任务与人员配置之间的矛盾。近年来,各类目标任务考核接踵而来,环境监测任务日益繁重。为了完成连年增加的任务,地方监测站往往通过招聘合同制人员或临时工来弥补人员的不足。由于监测任务加重却并没有增加人员编制,非在编人员的收入需要监测站自行承担。如此一来,监测站需要开展创收,拓展更多的监测业务,容易陷入恶性循环。