

完善生态环境税制 促进循环经济发展

马海珍

(西安职业技术学院 西安 710048)

【摘要】 本文从分析生态环境税制与循环经济的关系入手,探讨了完善我国生态环境税制,从而促进循环经济发展的有力措施。

【关键词】 生态环境税制 循环经济 资源税

当前我国的生态环境形势严峻,环境保护与经济发 展的矛盾突出,生态环境日益恶化的问题已经对建设和谐社会构成了严重的挑战。本文就如何完善生态环境税制,以促进循环经济发展作一探讨。

一、循环经济与生态环境税制的相互制约关系

循环经济是以资源的高效利用和循环利用为轴心,以“减量化、再利用、资源化”为杠杆,依照“低消耗、低排放、高效率”规律运行的经济增长模式。它是一种可持续发展的经济形态。循环经济是对传统“高消耗、高污染”经济增长模式的根本改变。建立生态环境税制是发展循环经济的制约性要求。与传统经济增长依靠高强度开采与消耗资源不同,循环经济的 增长模式为“资源——产品——再生资源”,它改变了传统的“资源——产品——污染排放”的单向流动的线性经济发展模式,既追求单个企业对资源的有效利用,也创造条件促使不同主体之间形成资源共享与产品互换的产业共生组合链,促进资源的综合利用,从而达到各主体之间资源的最优配置,最终实现社会的和谐发展。

发展循环经济的实质是将环境治理成本计入生产成本,理顺产品的价格和供给数量,促使社会资源得到合理使用。在政府面临既要提高企业进行循环生产的积极性,又要避免产品出现剧烈的价格变动引起信用危机的两难境地的情况下,合理的生态环境税制的设计有助于调控循环经济的发展。生态环境税制所具有的典型公共物品的属性,使环境保护的效用主要体现为生态环境效益和社会效益。环境资源产权的不确定性,削弱了人们保护环境资源的积极性,容易导致无节制使用稀缺环境资源的行为。环境问题明显的外部性,也让市场机制这只“无形之手”常常失灵,从而无法实现资源的优化配置。税制作为重要的经济杠杆,集经济和法律手段于一体,具有无可替代的特殊作用。在现代市场经济中,税收覆盖的领域日趋广泛,其独有的调节作用是市场机制的必要补充,可有效克服市场的自发性、滞后性和盲目性。循环经济的发展离不开税收政策的支持,发达国家的经验表明,通过调整和完善生态环境税制,对于促进资源节约型和环境友好型社会的发展具有十分重要的作用。

二、我国现行的生态环境税制制约循环经济发展的表现

1. 作为生态环境税制主体的资源税,其发展现状与其应有的地位不相称。其表现为:一是现行资源税的征税范围过窄,只限于对应税矿产品和生产盐征税,而未将作用日益重要的关系国计民生的水资源、森林资源、草场资源等列入税收调节范围,从而刺激了生产者对非应税资源的掠夺性开采,导致生态环境被严重破坏。二是现行资源税的计税依据不合理。现行资源税是以应税资源销售量或自用量为计税依据的,而对开采环节不征税,从而使开采者对资源乱采滥伐,不利于资源的节约和合理开发利用。三是现行资源税的税率较低、税负轻,调节力度不够,难以真正起到促进资源合理开采、保护环境的作用。

2. 现行生态环境税制体系中的其他税种设置欠规范,对促进循环经济发展的作用不到位。具体表现在:①车船使用税按车辆和船舶设置定额税率,没有考虑车辆和船舶的性能、油耗、尾气排放等方面的差异,不能体现政府倡导的节约能源和减少污染气体排放的政策导向。②城镇土地使用税和耕地占用税未真正纳入资源税的范畴,且农村的非农业用地未列入征税范围,耕地占用税的税额长期偏低,不利于保护耕地作用的发挥。③城市维护建设税仅是一种附加税,没有自己独立的税基,且按城乡地区差别设计税率,不利于城市以外地区筹集环保发展资金。④现行的“生产型”增值税不利于循环经济的发展,不利于企业自主创新和加大环保设备投入,欠缺对环保产品、节能产品、资源综合利用产品的优惠政策。⑤消费税在课税范围、税率设置上对合理消费和利用资源的引导有待强化。现行消费税未能很好地体现出鼓励清洁能源的使用和对有损于环境的消费行为的制约,如白色污染品、一次性塑料制品、高档家用电器的消费使用等都未纳入消费税的征税范围,难以制约消费者不合理、不健康的消费行为。

3. 现行税制体系中没有设立专门用于生态环保的税种,对发展循环经济的宏观调控能力较弱。从20世纪70年代起,一些发达国家就把税收作为保护环境的重要政策手段,逐渐开征了除资源税以外的汽油税、垃圾税、水污染税、噪音税,以及对废气排放征收的二氧化碳税等生态环保税种。这种自成

体系、完备的生态环境税制不仅提高了生态环境税制的地位,而且取得了显著的社会效益和经济效益。而我国现行的税制体系中尚没有设立专门用于生态环保的税种,致使地方以牺牲生态环境为代价,谋求经济的短期发展。加上观念上的落后和地方职能部门在执法过程中形成的地方保护主义,也制约了良性循环的生态环境税制的建立,削弱了现行税收政策对发展循环经济的激励作用,不利于资源的可持续利用。

三、完善我国生态环境税制的途径

1. 改革、完善现行资源税制,使其保护环境、促进资源合理开发的主体作用得以充分发挥。

(1)扩大资源税的征税范围。按照公平税负的原则和有效保护资源的思想,应将资源税的征税范围逐步扩大到国内所有的资源,不但要包括矿产资源和生产盐,而且应包括土地、森林、水、草原、海洋资源等自然资源和社会资源。其中,最为紧迫的是尽快将水资源纳入资源税的征税范围,对使用单位、个人区别用途征收,税额可依据各地区水资源状况和经济发展水平而定。

(2)提高资源税的税率。我国资源税长期在政府控制下实行低税率政策,目前资源税的主要作用是调节级差收入,未能体现资源本身的价值,造成资源的无谓浪费。应适当提高非再生资源及非替代性、稀缺资源的税率,对那些对环境造成污染和破坏的产品课以重税,从而限制其不合理开采和使用。将税率与资源回采率和环境修复情况挂钩,资源回采率越低、环境修复情况越差,税率应越高。

(3)改革资源税的计税依据。由现在的按销量或自用量计税改为按划分给企业的资源的可开采储量征收,依靠资源储量,用税率等数据信息,核定开采企业的资源税税额,从而促使企业尽量提高资源开采利用率、减少浪费,使资源税政策真正体现出保护资源、建设节约型社会的理念。

2. 调整、规范其他与生态环境有关税种的设置,融入更多的生态环保因素。

(1)调整车船使用税税率。在车船使用税税率设置上应改变以车船数量或吨位设置定额税率的传统,考虑按其性能、油耗、尾气排放等方面的差异,设置差别税率,对大排量、高污染、高能耗的车船实行较高的税率;对使用新型或可再生能源的低能耗车船实行优惠税率。同时对未达到国家相关燃料消耗标准和排污标准的车船实行一定的惩罚性税收政策,以制约其对生态环境的污染。

(2)调整现行城镇土地使用税和耕地占用税。将现行城镇土地使用税和耕地占用税纳入资源税的范畴,把农村的非农业用地列入征税范围。大幅调整已实行了多年的耕地占用税税额,税额应提高到原税额的四倍左右,以真正起到促进耕地合理使用、保护耕地资源的作用。

(3)完善城市维护建设税。城市维护建设税的税收收入是发展城乡环境基础设施建设的主要资金来源,应考虑将现行城市维护建设税的征税范围由城市、县城、建制镇扩大到乡村。改变将现行城市维护建设税作为增值税、消费税、营业税

的附加税的形式,以生产经营者的经营收入为计税依据,使其拥有独立税基。适当提高城市以外企业纳税人的税率,以满足城市以外乡镇地区筹集环保资金的需要。

(4)加快增值税从“生产型”向“消费型”的转变。企业采用可以降低原材料和能源消耗的设备,以及发展太阳能、地热能、风能等节能、环保、可再生资源的设备应予抵扣增值税进项税额。对各种环保产品、节能产品、资源综合利用产品如节能建材产品、回收的废旧物资等实行优惠的低税率或减半征税;对企业在开发和冶炼过程中利用废弃物回收和生产的产

品实行免征增值税的优惠政策,以促进企业技术进步、设备更新、提高环保水平和资源综合利用的效率。

(5)加大消费税的环境保护功能。调整消费税的征税范围,把使用无法回收利用的原材料及资源消耗量大、严重污染环境的消费品的消费行为,列入消费税的征税范围,如将白色污染品、一次性塑料制品、高档家用电器的消费使用等纳入消费税的征税范围。合理设计消费税的税率,通过高税负来提高消费成本,以制约消费者不合理、不健康的消费行为;对小汽车、摩托车实行按排量大小适用差别税率政策的同时,适当提高大排量小汽车的消费税税率,对新型或使用可再生能源的低能耗、节能环保型小汽车给予适当的税收优惠,以促使生产者和消费者做出有利于环保的选择。

3. 借鉴西方发达国家的经验,适时开征必要的有利于生态环保的新税种。

(1)适时开征水污染税。将相关排污收费如对废水的排放收费改为征收水污染税,本着“谁污染谁纳税”的原则将纳税人规定为境内有污染行为的且造成污染影响的单位和个人。具体可设置工业废水、生活废水、农业废水征税子目,一般按废水排放量结合其浓度实行差别定额税率。

(2)对废气排放征收大气污染税。以境内的单位和个人生产过程中排放的烟尘和有害气体为课税对象,具体可按有害物质种类设置征税子目,如二氧化碳税、二氧化硫税、氮氧化物税等。二氧化碳税的税基可根据各种不同燃料的含碳量和发热量来确定,按排放量不同实行差别税率;通过征收二氧化碳税鼓励企业减少使用矿物燃料,尤其是含碳量高的燃料,从而减少二氧化碳的排放,同时可以促进企业更新技术,促进能源系统从高碳排放矿物向低碳、非碳能源转化。将二氧化硫排放收费改为征收二氧化硫税,对于二氧化硫浓度达到一级和二级标准的地区,根据二氧化硫排放量征税,也可根据燃料含硫量来征收。

(3)对固体废弃物征收垃圾税。以境内的单位、个人排放的固体废弃物为课税对象,征税范围可包括工业废弃物、农业垃圾、生活垃圾,如饮料包装物、旧轮胎等。具体根据废弃物的实际体积、重量和类型实行定额税率征收,可以先考虑对工业废弃物征税,再考虑对农业垃圾和生活垃圾征税。

主要参考文献

邓禾.环境税制比较研究及其对中国的借鉴.税务与经济,2007;3