

完善我国绿色税收体系的构想

陈铁城 朱中华

(西安理工大学工商管理学院 西安 710054)

【摘要】 随着经济和社会的不断发展,我国的环境问题日趋严重。本文通过分析我国环保税收政策存在的问题,阐述了我国建立绿色税收体系的意义,并就建立和完善绿色税收体系提出了若干建议。

【关键词】 绿色税收 环境保护税

绿色税收也称为环境税收,是指国家为了实现宏观调控自然环境保护职能,对单位和个人无偿地、强制地征收税收的一种特殊调控手段。西方发达国家自1970年以来便掀起了绿色税制改革的浪潮,并且取得了显著成效,建立了完善的绿色税收体系。我们应借鉴发达国家实施绿色税收的经验,制定有关保护资源与环境、治理污染的绿色税收政策,促进经济可持续发展。

一、环境保护税收政策存在的问题

目前,我国主要以排污收费制作为控制污染的手段,而没有专门、系统的以环境保护为目的的税收制度,只是在一些税种如资源税、城镇土地使用税和耕地占用税、消费税等中有一定的环境保护的性质和功能,但都存在弊端。我国税收制度存在的缺陷主要有以下几个方面:

1. 税费调节面过窄。我国目前的税制只是在鼓励利用“三废”、限制生产污染、鼓励节能治污、鼓励利用资源和发展环保科技等方面有些单项规定。现行《排污费征收使用管理条例》也只是对排放废气、废水、固体废物和噪声污染征收一定标准的排污费。现行税制基本没有涉及制约乱开发资源 and 无偿占用、随意浪费资源以及推进循环经济建设方面的制度规定。

2. 尚未形成环保税制体系。现行对环保的税制规定,虽涉及增值税、企业所得税等六七个税种,调节范围涉及鼓励利用“三废”、限制生产污染等方面,但由于这些规定零星琐碎,没有形成体系。

3. 调节手段单一。现行税制在促进生态资源建设上缺乏针对性、灵活性,影响税收优惠政策的实施效果。国际上通用的加速折旧、再投资退税、延期纳税等方式均可应用于我国税制之中,而我国现行环保税制中却没有这方面的内容。

二、建立和完善绿色税收体系的理论基础

绿色税可分为狭义、中义、广义三种。狭义绿色税是指环境污染税,即国家为了限制环境污染的范围、程度,对导致环境污染的经济主体征收的特别税种。中义绿色税是指对一切开发、利用环境资源的单位和个人,按其对环境资源的开发、利用程度和对环境的污染破坏程度进行征收或减免的一种税收。广义绿色税是指税收体系中与环境资源利用和保

护有关的各个税种和税目的总称。

本文的绿色税是指广义的,由两部分构成:一是以保护环境为目的,针对污染、破坏环境的特定行为课征的税种,它是绿色税收制度的主要内容;二是其他一般性税种中为保护环境而采取的各种税收调节措施,包括为激励纳税人治理污染及保护环境所采取的各种税收优惠措施和对污染、破坏环境的行为所采取的某些增加其税负的措施。笔者认为,我国构建绿色税收体系的理论基础主要是环境问题的外部性和公共品特性。

1. 环境污染与负外部性。由经济学家马歇尔提出的外部性理论是解释环境问题的关键,也是征收绿色税的重要理论基础。所谓外部性是指某个微观经济单位的经济活动对其他微观经济单位所产生的非市场性影响。其中,对受影响者有利的外部影响被称为外部经济,或称为正外部性;对受影响者不利的外部影响被称为外部不经济,或称为负外部性。自工业化以来,经济活动所引起的环境影响是普遍存在的。生产或生活过程中所发生的环境外部性多表现为外部不经济,这就要求政府介入以消除外部不经济。

2. 环境污染与公共品。公共品是指某一消费者对某种物品的消费不会降低其他消费者对该种物品的消费水平的物品。由于环境问题具有很强的“公共品”特征,对生产者而言,为了追求自身利益最大化,他们不会考虑社会成本与社会收益,而只会考虑私人成本与私人收益,因此这必然会导致外部不经济的出现,这就要求政府介入以消除外部不经济。

3. 税收措施与治理环境污染。对破坏环境资源的生产者和消费者除征收排污费外,解决污染问题的经济手段可采用补贴与征税两种方式。与征税相比,补贴不仅不会实现污染成本的内部化,还会造成国家财政困难。而征税却不同,它不仅会使成本内部化,还会为政府的环保投入提供稳定的资金来源,用征税方法解决污染问题可以提高整个社会的经济效益,优化资源配置。

由此可见,政府通过开征绿色税,并让造成环境污染者承担与其排放污染等量的税收,可以矫正市场失灵,从而使资源得到优化配置,社会福利最大化。

三、建立和完善绿色税收体系的意义

1. 有利于实现经济可持续发展。经济与社会的可持续发展是当今全球普遍追求的战略目标,可持续发展的标志是资源的永续利用和良好的生态环境。影响可持续发展的核心——环境污染问题是负外部性问题,但在市场经济体制下是无法通过市场本身来解决可持续发展问题的。此时,税收作为宏观调控的重要手段,对负外部性问题有最直接的调节作用。建立绿色税收一方面加重那些破坏环境企业的税负,通过经济利益的调节来矫正企业的行为,减轻或停止其对环境的污染和破坏;另一方面将征收的税款作为专项资金,用于支持环保事业。同时,在体系设计中有利于环保的生产经营行为采取税收优惠措施,引导企业的循环发展。

2. 体现了公平原则,促进市场经济平等竞争。过去个别企业造成的环境污染往往需要用社会全体纳税人缴纳的税款进行治理,而这些企业本身借此用较低的个别成本达到较高的利润水平,这实质上是由他人出资来补偿个别企业生产中形成的外部成本,这显然是不公平的。绿色税收主要通过向私人提供符合社会效率的激励来解决外部性问题,是一种最优手段。它将企业的外部成本内部化,利润水平合理化,减轻那些符合环保要求企业的税负,实现各类企业之间的平等竞争,充分体现公平原则。

四、建立和完善绿色税收体系的建议

1. 改革排污收费制。排污收费制是我国控制污染的主要手段,对于控制污染和保护环境起到了一定的积极作用,但这一制度已不适应经济和社会发展的新形势,在具体的实施过程中还存在较多不合理的方面。

(1) 制定相关法规,解决排污收费制的定位问题。由于目前排污收费制只是一种准污染税,没有被纳入税法体系,缺乏法律效力,强制性和权威性不足。因此,只有建立相应的法律和法规才能真正解决征税过程中存在的问题。

(2) 完善相关政策,扩大征税范围。我国的排污收费仅考虑污染超标而忽略了污染总量,在多种污染物并存时仅考虑收费额较高的污染因子而忽略了其他污染因子,导致污染企业仅注意高收费污染项目的治理而增加了其他污染物的排放,致使污染总量增加。因此,必须完善相关政策,扩大征税范围。

(3) 制定统一标准,完善收费项目,明确征税对象。要解决目前排污收费制存在的收费标准过低、收费项目不全和收费对象不准确等问题,必须制定统一的标准,完善收费项目,明确征税对象。

(4) 合理分配排污收费的资金。目前,排污收费的资金由地方财政自行分配和管理使用,中央财政不参与分配,容易造成资金使用不和管理混乱的现象。为解决这个问题,中央财政和地方政府应合理分配排污资金,由中央财政监督和管理地方排污收费资金的使用情况。

2. 开征新的环境保护税种。实行税费改革,征收环境保护税是我国改革和规范税制、以经济手段治理污染和保护环境的必然选择。根据我国的环保现状,借鉴国外环保税的经验,笔者认为,我国的绿色税收具体可包括以下几个税种:

(1) 能源污染税。对使用煤炭、汽油、柴油、天然气、液化气等单位和个人进行征税,以其消费的能源类型和容积值作为征税依据,实行有差别的累进税制。

(2) 空气污染税。对在生产经营过程中向空气中排放烟尘二氧化碳和二氧化硫等有害气体的企业征税,以其燃料中的含碳量和含硫量换算为排放量为依据,实行从量课征的累进税制。

(3) 水资源污染税。对排放废水的企业事业单位及生活污水的城市居民征税,确定一定的标准,根据纳税人的废水排放量及浓度进行折算,实行有差别的累进税制。

(4) 固体废物税。对排放固体废物的企业和个人征税,以其排放的包装物、废纸和纸制品、旧轮胎等固体废物的体积及类型为依据,确定一定的标准,通过折算实行定额征收。

(5) 垃圾税。对排放垃圾的企业和个人征税,以排放垃圾的种类及数量为依据,实行从量课征的累进税制。

(6) 噪音污染税。对生产经营过程中产生噪音的生产经营者征税,以造成的噪音超过人或动物的承受能力的分贝值作为征税的依据,实行有差别的累进税制

3. 完善资源税制度。资源税的开征不仅是取得财政收入的一种形式,也能起到全面保护资源、提高资源利用效率的税收作用,故应对现行的资源税进行完善,主要做法包括:

(1) 扩大资源税的征收范围。我国现行资源税仅对矿产品和盐类资源课税,征收范围过窄,基本上只属于矿藏资源占用税,不利于全面保护资源。因而应将征税对象扩大到矿产、水、森林、草场、土地等矿藏和非矿藏资源。

(2) 完善计税方法。将现行资源税的计税依据由按应税资源产品的销售数量或自用数量计征改为按生产数量计征,对资源税的征收应采用累进制的方式,将资源的使用量划分档次,不同的档次使用不同的税率,税率逐级跳跃式增加。

(3) 将有关土地课征的税种并入资源税。鉴于土地课征的税种如土地使用税、耕地占用税、土地增值税等属于资源税,建议将这些税种并入资源税。同时扩大对土地征税的范围,适当提高税率,严格减免措施,统一内外税制,共同调控土地资源的合理开发和利用。

4. 合理运用税式支出政策。应该根据不同的情况采取多样化的税式支出方式,以强化针对环境产品和行为的税式支出。除了以“三废”为原料生产的产品可以享受免税,对投资于环境治理与保护项目的企业实行投资抵免和再投资退税政策进行鼓励;对企业购置治理污染的设备款可以按一定比例在税前抵扣,企业环保性固定资产允许加速折旧;对环保产业实行税收优惠政策,给予环保产品生产企业以适当的税收减免补偿;鼓励科研单位和企业研制防止污染的技术和设备,对开发的新技术转让收入,在一定时期给予减免营业税和所得税照顾。另外,还应该减少或者取消不符合环保要求的税收优惠政策。

主要参考文献

1. 张爱珠.构建我国绿色税收体系.税务研究,2006;7
2. 胡晋青.关于“绿色”税收问题探讨.税务研究,2006;7