



# 我国开征环境税有关问题探讨

青海大学财经学院 王月娥

**【摘要】** 生态环境是人类生存和社会可持续发展的重要条件之一。在市场经济体制下,税收作为对市场经济活动实施宏观调控的一种重要的经济杠杆,在保护生态环境、促进社会可持续发展方面有着得天独厚的优势,是一种具有良好的发展前景和广阔施展空间的有效的经济调节措施与手段。因此,建立我国的环境税收体系,是我国在社会主义市场经济条件下正确处理经济发展与生态环境保护关系的必然选择。

**【关键词】** 环境 环境税 体系

良好的生态环境是人类生存的自然物质基础,是社会可持续发展的重要条件之一。开征环境税、建立环境税收体系是我国在社会主义市场经济条件下正确处理经济发展与生态环境保护关系的必然选择。

## 一、开征环境税的理论依据

1. 环境污染的负外部性。外部性是指某个微观经济主体的经济活动对其他微观经济主体所产生的影响,并且这种影响没有通过市场价格机制反映出来。环境污染具有很强的负外部性,如果没有政府的干预或纠正,负外部性很可能造成严重的环境污染和公共资源的破坏,而征税则是政府可以采取的有效措施之一。

2. 税收手段调节的特殊性。政府对环境保护方面的经济干预有多种办法,如征收环境税、征收排污费、提供财政补贴以及实施污染权交易制度等。但比较而言,征收环境税则是

一种更具有经济效率且体现社会公平的经济手段。一方面,征收环境税可以为社会提供资金,纠正环境资源配置中的“市场失灵”问题,提高经济效率;另一方面,征收环境税可以使企业的外部成本内部化、利润水平合理化,并将税收用于补偿受害人或保护环境,从而更好地体现公平原则,有利于各类企业之间的平等竞争。

## 二、开征环境税的必要性

1. 开征环境税是我国的现实要求。当前,我国的环境污染问题十分严重。世界银行环境与经济专家撰写的《关于中国环境污染状况的调查报告》指出,我国大城市的环境污染目前是世界最严重的,环境污染的规模居世界首位,全球空气污染最严重的20个城市中有10个在我国。因此,加强环境保护、开征环境税已刻不容缓。

2. 开征环境税是健全我国环境税收体系的需要。虽然目

前也就不存在选择的可能性。税务信息受一国具体的监管制度、会计制度以及税收制度等多种因素的影响,但在模式的选择上应该主要考虑如下几个方面:一是具体的税收制度和税务当局的目标。如果在保险税收的处理上与其他行业的差异不是很大,那么可能会以一般公认会计为基础;如果税务当局更倾向于促进监管目标的实现,就会选择以监管会计为基础。二是税务当局对保险行业的专业审计技能、信息的准确可靠度。如果税务当局在税收征管上对监管部门的依赖程度较大,则采用以监管会计为基础的模式能获得知识共享的效率。三是税收成本。应选择在既定税制框架内调整简单、项目较少的模式,尽可能减少税收征管成本和纳税遵从成本。

## 三、我国的模式选择

在我国,对保险行业进行课税的信息来源于保险行业的财务会计信息,即采用的是第一种税务信息加工模式。做出这种选择的原因在于我国还缺乏一套科学、完整的监管会计准则,满足监管需要的保险资产、负债、收入和费用等要素的计量方法还处于不断完善之中。

从我国保险行业现状和发展需要来看,我国应适时地转

变保险税务信息加工模式。其基本理由在于:第一,将监管会计信息作为税务信息的基础来源,有利于监管当局对保险行业进行有效监管。第二,将监管会计信息作为税务信息的基础来源,可以有效弥补我国税务当局对保险行业运作的专业知识的缺乏,使其可通过共享监管部门信息资源来加强税务管理,降低税收征管成本。第三,可以在一定程度上弥补目前我国保险税制的缺陷。因为我国保险税收制度在应税所得的计算上高估了保险行业的利润,加之与其他国家相比税率偏高,使得保险行业税负普遍偏重,不利于保险行业积累基金与稳定经营。因此,我国目前的主要问题不是如何有效保护税基,而是如何降低税负。通过模式的转换,可以依据保险精算的专业技术要求来规范保险公司纳税的准备金计算方法,适当选择纳税调整项目,避免应税所得计算过程中准备金扣除的不规范性。

## 主要参考文献

- ① 龚兴隆. 保险会计与风险管理. 北京: 中国审计出版社, 2000
- ② 杨华良. 保险业会计问题研究. 北京: 中国财政经济出版社, 2002

前在我国的税收体系中有针对环境保护的税收条款,如:对利用废渣、废水、废气生产产品的企业给予减免税待遇;开征资源税,对污染环境的产品征收消费税等。但到目前为止,我国的税收体系中尚缺少以保护环境为目的的针对污染环境的行为或产品课征税收的专门税种。这弱化了税收在环境保护方面的作用,未形成一套较为完备的环境税收政策。另外,这也不利于我国的税收体系与世界接轨。

3. 开征环境税有利于进一步加强环境保护。我国现行资源税面临征收范围过窄、税率设计未考虑资源开采对环境以及后代资源基础所产生的外部成本等问题,使资源产品价格过低,不能有效发挥资源保护的作用。另外,虽然我国目前采用了直接管制和征收排污费等手段和措施,但这些行政或经济手段在调控范围、实施效果等方面都不能替代税收对社会可持续发展的作用。

4. 开征环境税是我国改革开放自我保护的需要。由于我国尚未开征环境税,外国投资者可能将那些生产污染性产品的资本转移到无税区,从而既逃避本国的税负,又转移污染。因此,为了防止污染的国际转移,我国也应尽快开征环境税,以提高对环境有害的产品和技术以及“洋垃圾”的输入成本,使其无利可图,从而保护我国的环境和国内市场的健康发展。

### 三、开征环境税的可行性

1. 开征环境税易于为公众所接受。近年来,由于我国对环境保护方面的宣传教育工作力度加大,人们的环保意识在逐渐增强,环境保护与可持续发展的观念已经深入人心。因此,开征环境税比较容易为公众所接受,征税阻力相对较小。

2. 开征环境税有利于进一步与国际接轨。许多国家将可持续发展战略与贸易保护结合起来,使环境问题与贸易措施挂钩,从而导致了绿色壁垒的产生。开征环境税,既有利于提高企业和广大民众的环保意识,进行绿色生产,又可运用减免税等优惠政策鼓励企业治理和控制污染,从而突破绿色壁垒,增加出口。

3. 开征环境税有可以借鉴的丰富经验。一方面,大多数西方国家已经开征环境税,并且取得了较好的效果;另一方面,我国无论在环境收费还是在相关税收调节方面都积累了一定的经验,这为我国开征环境税奠定了实践基础。

### 四、构建环境税制的建议

根据中央“消费立税”的精神,对现行排污收费制度进行税收化改造,提升其立法层次,对排污收费实行费改税,开征“污染物排放税”、“燃料税”和“白色污染税”等专门的环境税。

1. 污染物排放税。目前,我国本着“谁污染、谁付费”的原则,向有污染行为的企业征收一定比例的排污费。这一措施虽然起到了一定的积极作用却存在着很大的缺陷,主要表现为:①收费标准低,调节力度小。由于收费额大大低于正常的污染物处理费用,从而使不少的排污单位宁可缴纳排污费也不积极治理。这样既难以有效抑制企业的污染行为,又难以筹集足额的环保基金。②缺乏法律的约束力,征收不规范。由于征收排污费的强制性较弱,因而收费不规范的现象较为普遍,不少地方出现了“议价收费”、“感情收

费”等违法违规现象。同时,排污费使用混乱,被挤占和挪用的现象不时出现,严重扭曲了其专款专用的性质。要消除上述弊端就要实行费改税,对排污企业征收污染物排放税,以加大政府对排污行为的调控力度,增加环保基金的积累。

2. 燃料税。目前,我国对耗用燃料的行为没有征税,以致各类机动车辆耗用燃料排放的尾气给城市环境造成了极为严重的污染。为此,我国可开征汽油、柴油等燃料税,以鼓励人们使用非机动车辆,减少城市环境污染。

3. 白色污染税。白色污染在我国极为严重,而且这类污染物因其不可降解性,会给生态环境造成长期危害。因此,应该采用以法律为后盾的经济手段——开征白色污染税。该税以生产、制造这类一次性塑料制品的企业和个人为纳税人,课以较高的税负,使其生产成本高于生产可降解的同类产品的成本,迫使生产者转为生产可降解的产品,达到从源头上控制、减少和消除白色污染的目的。

在开征环境税时,应注意以下问题:

(1) 征税范围要合理。应根据我国当前的环境问题和环保政策分阶段、有计划地进行。鉴于我国当前的首要目标是抑制水污染、大气污染以及工业固体废弃物污染,应首先选择工业污水、二氧化硫、二氧化碳、工业固体垃圾等作为课税对象,待条件成熟后,再进一步扩大征税范围。

(2) 税基确定要准确。根据我国目前的情况,选择以污染物的排放量为税基更为合适。这一方面可以较好地体现“谁污染、谁付费”的原则,另一方面也有利于企业自主选择适合自己的治污方式。

(3) 税率制定要适中。税率不宜定得过高,以免阻碍企业生产活动的进行;也不能定得过低,否则其调控功能将难以有效发挥。从税率形式的选择来看,应以累进性质的定额税率为主,实行从量计征。

(4) 税收征管要科学。在征收管辖权上,环境税应作为地方税,由地方税务部门负责征收管理,并按属地原则划分征收管辖权。在征管模式上,应由税务部门和环保部门相互配合进行,即由环保部门负责定期测定污染量,税务部门负责具体的税款征收。在征收方法上,可以采用源泉扣缴法、定额征收法和自行申报等方法。在立法方面,中央仅做出原则性的规定,具体的征收管理办法则由地方根据本地实际情况做出具体规定。在税收分成方面,地方可掌握75%左右,其余部分上缴中央,由中央在各地区之间调剂使用。

(5) 环保税款要专款专用。政府应对征收的环保税款进行专门管理,专门用于环保事业。其用途包括:一是用于污染源的治理,主要由政府承办公共环保设施的建设,采取有偿方式提供给企业,从而减少污染物的排放量,减轻或消除其对生态环境的影响和破坏。二是为环保科技部门提供科研经费,加速环保科技进步,运用高科技手段对环境污染进行综合治理,由对污染的事后制裁转向对生产过程的控制,进而将污染消除在生产过程中。

(6) 惩罚力度要加大。对违法者的惩处一定要严厉,使违法者拒缴环境税和挪用环保专项资金的风险远远大于其收益,并且要结合《税收征管法》对违法行为进行惩罚。○