

# 关于我国环境税税权分配的思考

朱宏涛

(绍兴职业技术学院 浙江绍兴 312000)

**【摘要】**近年来,社会各界对环境税开征的相关问题进行了较为深入的探讨,但是对环境税税权分配的问题却很少有人进行研究。本文对环境税的立法权、税收征管权和税收归属权的分配问题进行了相关研究,并对税权分配后可能出现的问题进行了探讨。

**【关键词】**环境税 税权 分配

在2010年10月召开的十七届五中全会上的《十二五规划建议稿》中明确提出“深入贯彻节约资源和保护环境基本国策,节约能源,降低温室气体排放强度”,“继续推进费改税,全面改革资源税,开征环境保护税”,环境税呼之欲出。

我国不少学者对即将开征的环境税,从经济意义、立法要素、目标定位、理论依据、对经济造成的影响等多个方面进行了研究,也取得了一定的成果。但是对环境税开征的税权问题鲜少有人进行研究。由于环境资源属于公共产品,而公共产品具有层次性的属性,环境问题也就具有了层次性属性。因此在开征环境税时,相关法律法规不应完全由国家权力机关制定,要考虑到我国各地区环境情况的差别,并赋予地方政府一定的立法权、税收征管权和税收归属权,便于制定更加符合当地实际情况的政策。但是,针对我国国情,赋予地方政府怎样的权力,如何使其与中央政府的立法相呼应,以及在税收征管上如何协调中央与地方的利益,是非常值得研究的问题。这不仅关系到今后环境税制定的科学性,更关系到环境税的执行效果和对当地经济发展的影响。

## 一、环境税立法权上的税权分配

税权从本质上讲是一种资源重新配置的权利。对于税权中立法权的分配,按照公共财政的原理,促进经济和社会稳定,实现收入公平分配涉及国家利益的,其涉及的立法权限应主要划归为中央政府,而配置资源、区域范围受益显著的立法权限应主要划归地方。如果地方性公共产品和服务会产生跨地区外部效应和规模经济效应,应由尽可能低的一级政府负责将外部效应内部化,并充分实现规模经济效应。特理希(Ricard w.Tresch)提出的中央政府偏好误识理论则从另一个角度说明了分权的必要性,特理希认为与中央政府相比,地方政府与本地居民的关系更加紧密,在了解本地居民的消费偏好方面更具有信息优势,因此,由地方政府提供本地区的公共产品可以解决中央政府在提供公共产品过程中的偏好误识现象。该理论认为,中央政府在提供公共产品过程中会面临一些不确定性,只要这类不确定性存在,就应当要求地方自治来实现社会福利的最大化。

根据上述理论,结合我国各地的环境污染状况、污染源、治理水平千差万别的实际情况,进行环境税立法时应赋予地方政府适当的立法权。以便可以因地制宜的利用环境税调控当地环境问题。在国际上,许多国土面积较大国家采用中央和地方两级立法的形式制定环境税。如美国大部分与环境相关的法律是由州和地方政府来制定与实施的,它们是一个大混合,即每个州的标准都不一样。各州虽然都开征了汽油税,但各州的税率却是大相径庭。澳大利亚对垃圾处理税各地政策不尽相同,有的以房产的价值为缴费依据,有的以房产的面积为缴费依据,有的以其他方式征收。因此,我国在对环境税立法时可以仿效这些国家,从当地实际出发,制定出切实可行的生态税收政策,才能既符合效率原则又保护了生态环境。

1. 税目制定中的分权。由于环境污染及环境治理通常具有很强的外部性,需要治理的方面较多,所以环境税可采用分而治之的原则。中央政府应对需要集中治理的环境问题和具有明显外溢性的跨区域自然环境治理项目进行立法,如废气排放、江河湖海的污染、荒漠治理、水土流失等等。地方政府对环境税的立法权一方面应偏重于本地区特定污染行为管理以及城市环保公共设施建设等方面,如对废物的处置、对废水的排放、对水和土坡的不适当处置等相关问题;另一方面应对中央尚未立法,但又对本地区环境造成影响的项目予以立法,如矿区矿产的放射性污染等。中央和地方在管理上要做到明确分工使权、责、利清晰,这样做在执行过程中可以节约征收管理成本,使环境税制更具效率,既可以保证国家环境税收政策的统一性,又便于各地因地制宜解决实际问题。

2. 税率制定中的分权。从理论上说,为了使污染企业的全部成本内部化,环境税税率应该确定在使污染治理的边际成本等于边际社会损失的交界点上。但在实际操作中,由于边际成本等于边际社会损失的交界点很难确认,而且不同地区边际治理成本由于环境本身的差异和治理水平的高低也有所不同,所以在立法时应以税率为基点体现出一定的税收弹性:税率如果定得太高,有可能加大企业的成本、造成生产抑制,导致社会为了实现“过分”清洁而付出过高代价;税率如

果定得太低,不能发挥提高相对价格的作用,对污染企业也没有约束力,环境状况恶化的趋势将难以改变。

为了使税收政策能有一定的弹性,笔者认为应采用此法:中央政府根据全国治理污染的平均成本对各税目的税率制定相应的范围,以达到利用税收杠杆防止环境恶化的目的。但由于各地的气候条件、产业发展程度、人口密度状况不同,导致其环境自净能力各异,同样数量的污染物在不同地区造成的损害程度不同,对清洁环境的需求程度也不一致,因而环境资源的区域价格存在差异。所以可由地方政府根据本地区的实际情况,在税率范围中选择适当税率对各地区的差异进行调节,以保证本地区的经济发展,防止税收的扭曲化。

## 二、环境税税收征管权上的税收分配

在税收征管权上的分配,主要应考虑税收的效率和税收的征收成本。笔者认为首先应确定使用国税或地税中的单一部门征收,而不应使用两个部门同时对环境税进行税收征管。首先,单一部门可以避免税务执法权分散、权限范围交叉、信息交流不畅,从而防止税务行政效率低下。其次单一部门征收有利于降低税务机关的征收成本,虽然这样做会加大分解入库的工作量,但比起多个机构要对纳税人的一个税基进行多次重复计算和征收,税款分解入库的工作量要小得多。对于由哪个部门对环境税进行征管最好,笔者认为应有由地税系统进行征收。从征管理论的角度讲,应将税源分散,及计税依据或税率的确定等较复杂的一类税种划归地方。因为这样不仅可以调动地方政府及其他部门对这类税收征管协助的积极性,而且有助于降低税收征管成本,提高征管效率。环境税恰好符合此种要求,由于环境税的征收需要对污染物排放量、污染物排放程度等指标进行测量,以便确定税基、税率等各个因素,而这些指标的确定需要地方政府协调环保部门参与,所以环境税由地税系统征收更为合理。

## 三、环境税税收归属权上的税收分配

埃克斯坦(Peter Echeaten)的受益原则分权的理论认为,应当根据公共产品的受益范围来有效地划分各级政府的职能,并依此作为分配财权的依据。比如有益于全体国民的公共产品应当由中央政府来提供,但是为了维护局部利益,地方政府也应具有一定的职权和财力,以保证当地居民应享有的福利。笔者认为,属于中央政府立法开征的环境税,收集的税款由中央统一使用;属于地方政府开征的环境税,其税款应按照一定比例上缴中央财政,但这一比例不应过高,可控制在20%以内。这主要是因为,分税制改革以来,地方财政状况由于财权、事权的不对等显得相对比较紧张,而中央财政经过20多年的持续增长,治理环境的支付能力明显强于地方财政,这反映出赋予地方治理环境问题的权限不足。因此有必要赋予地方部分征税自主权。其次,将环境税税收部分纳入地方财政体系是因为环境污染通常是发生在一定区域,地方政府身处污染事件发生地,对环境信息掌握更清楚,因此处理环境危机更具及时性,治理污染、净化环境也带上明显的“地方性公共产品”的特征。地方政府应具有一定的环境税收入以补偿因环境污染而遭受的损失,如果将税收收入大部分纳入中央政府管

辖,地方政府将缺乏利益激励,其出于自身经济发展需要,可能会进一步忽视环保工作。

## 四、税权分配后可能存在的问题

1. 发生政府俘获现象,导致政府规则失灵。所谓政府俘获(State Capture)是指“利益集团通过向负责立法的政府公务人员提供非法的个人所得来制定有利于自身的国家法律、政策和规章的企图”。环境税在制定时,势必涉及到多方利益,尤其是在地方政府立法时,利益博弈就会更为突出。由于立法长期以来具有权力集中和不透明的弊端,加上立法权的设立需要较强的专业性和技术性,导致公众很难参与,为政府俘获留下空间。为防止某一利益集团俘获地方政府,地方政府在立法时应吸纳不同的利益集团参与立法过程,尤其是应吸纳社会公众和中小企业等弱势群体参与立法,听取环保组织和科研机构的意见和建议,充分吸收利益相关方的意见和诉求,实现社会各种利益集团的相互制衡。在立法的草案提出后,应利用网络平台进行决策公开,采用开通网络留言、举行听证会等多种方式认真听取社会各方意见,不断完善税收制度。由此经过社会各利益集团的博弈后,地方政府在立法时被俘获的几率就会大大降低。

2. 发生税款挪用,偷逃税款等不法现象。据测算在2004年我国在各税种中与环境和资源相关的税收收入从总量已达到了2367.2亿元,且近年每年按14.97%递增,表明我国的环境税费已经具备了一定的规模。如此规模的资金,监控不严就有可能出现类似2007年山西省发生的排污费挪用事件。山西省中的56个市、县环保部门将污染治理资金3457万元占拨付环保部门污染治理资金总额的50%,挪用于本部门经费支出,其从排污费中提留费用,作为超编环保人员的工资来源。由此可见,在税权分配后,税收收入中有相当规模的资金将在地方政府的各部门中使用,如果税款的去向、使用情况等缺乏监管,就可能出现税款挪用、偷逃税款等不法现象的发生。

为此首先应建立重点环节的监督机制,对税款的征收、入库、上解、提退进行监督制约。重点对税务登记、税负核定管理和减、免、缓税的审批等内容进行监督制约,防止发生内外勾结偷逃税款、明缓实欠、明欠实免等现象。还可以实施包括行政管理、税收业务、决策支持、外部信息应用等所有职能功能齐全、信息共享、监控严密的税务管理信息系统,把税务管理的各个环节都纳入到统一的征管软件中,达到防止税款偷逃的目的。其次要建立税款使用的监督体系,要利用人大、纪委、司法部门、新闻媒体部门等多维度的监督体系对税款使用进行监督,形成一个触觉灵敏、反馈及时、行动快捷的社会监督体系。

【注】本文作者系浙江财经学院访问学者。

### 主要参考文献

1. 李伟,张希良.关于碳税问题的研究.税务研究,2008;3
2. 冯海波.环境税制建设应注意的几个问题.涉外税务,2009;3
3. 郭马丽.论构建中国特色环境税体系.中央财经大学学报,2008;5