

构建我国绿色税收体系

◎ 徐晓燕

内容提要:本文分析了我国建立绿色税收体系的可行性及我国目前税收体系中有关税种的现状及存在的问题,提出了构建我国绿色税收体系的具体设想,并提出可能会遇到的问题。

关键词:绿色税收 环境保护税 资源税

党的十六大报告提出,在新世纪我国要转变经济增长方式,“以信息化带动工业化,以工业化促进信息化,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。”传统的工业化模式是以资源的过量消耗和环境生态的破坏为代价的,据统计,目前我国每年产生的城市垃圾超过了1亿吨,二氧化硫气体的排放量超过了1.4万吨,工业烟尘排放量超过了850万吨。另据世界银行测算,20世纪90年代中期,我国每年仅空气和水污染带来的损失占GDP的比重就达8%以上。新型工业化道路要求克服旧的增长方式中经济发展与生态、环境和资源间的矛盾,延长产业链条,实现资源在产业内和产业间的循环利用,提高资源利用效率,减少资源消耗和环境污染,实现经济的可持续发展。经济发展的新思路要求政府采取适当手段对环境污染进行控制,改革传统税收制度,建立绿色税收体系已刻不容缓。

一、我国现行税制中有关绿色税收的现状及其存在问题

长期以来,我国以排污收费制度作为控制污染的主要手段,而没有专门的、系统的以环境保护为目的的税收制度,只是在一些税种中有一定的环境保护的性质和功能,具体体现在以下税种中:

(一) 资源税

我国的资源税开征于1984年,其征收范围主要包括矿产资源和盐等,其征收目的主要是调节在中国境内从事资源开发的企业因资源条件差异而形成的级差收入,因而没有充分考虑到节约资源和减少污染的功能。同时由于其征收范围较窄,许多重要的自然资源,如森林、草原、海洋、名贵中药材、淡水资源等,未列入征税范围,不利于对自然资源的全面保护。

(二) 城镇土地使用税和耕地占用税

城镇土地使用税和耕地占用税均与土地使用有关,分别于1988年和1987年开始征收,其目的是促进合理使用城镇土地和农用耕地资源,保护有限的土地资源,适当调节土地级差收入。这两个税种的税收收入额较低,根据国家统计局的数据,2003年全国城镇土地使用税收入为91.57亿元,全国耕地占用税收入为89.90亿元,两者之和仅占全国税收收入的不到1%。较低的征收力度使得这两个税种对于促进土地的节约和合理利用的作用并不明显。

(三) 消费税

我国于1994年开征消费税,其目的在于抑制超前消费,调整消费结构,贯彻国家消费政策和产业政策,增加财政收入。其中,对汽油和柴油及机动车如汽车轮胎、摩托车和小汽车等五类产品征收消费税,与环境有比较密切的联系,在一定程度上起到了减少消费、降低污染、保护环境的作用。但是,由于人们收入水平的提高和需求结构的变化,此类征税对于抑

魏礼群《坚持走新型工业化道路》,《求是》2002年第23期。

解振华《关于循环经济理论与政策》,《环境保护》2004年第2期。

武振《构建中国的环境税收体系》,《当代经济研究》2003年第11期。

杨金田、葛察忠《环境税的新发展:中国与OECD比较》,中国环境科学出版社2000年版。

制消费的作用并不是很明显。

（四）增值税

增值税对于环境保护方面的作用主要体现在对利用废弃物进行生产的企业和产品采取低税率或者免税的政策。由于增值税具有中性税收的特点，所以在绿色税收中的作用较弱。

（五）固定资产投资方向调节税

固定资产投资方向调节税于1991年开始征收，其目的在于配合国家产业政策，引导投资方向，调节投资结构。对于国家重点发展且符合环境保护政策的项目如农林、水利、能源等领域实行零税率，对于国家鼓励发展但可能对环境造成一定损害的项目实行5%的轻税率，而对于国家限制发展的规模小、效率低、污染重的项目实行30%的高税率。该税种对环境保护具有一定的事前预防作用。但是，由于该税种是与国家的产业政策联系在一起并受其制约的，因此，在实施过程中可能会受到经济利益和目标的限制，致使部分不符合国家环保政策但有可能带来较高经济效益的项目享受较轻的税率。目前，对于2000年1月1日后新发生的投资额已暂停征收该税。

总之，我国现行税制对于调节消费和投资方向，减少污染和保护环境具有一定的促进作用，但相关税收制度具有税种分散、征收范围过于狭窄、调节作用较弱和系统性较差的缺陷，难以适应我国生产方式和经济发展思路的转变，需要进一步完善和系统化。

二、构建我国绿色税收体系的设想

（一）改革排污收费制，开征环境保护税

排污收费制一直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也具有较多不合理的地方：1. 关于排污收费制的定位问题。由于排污收费制只是一种准污染税，没有被纳入税法体系中，缺乏法律效力，强制性和权威性不足，因此在实施过程中会遇到较多困难，征收乏力。2. 关于排污收费制的具体政策问题。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，容易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。3. 关于排污收费制的标准问题。排污收费制存在收费标准过低，收费项目不全和收费对象不准确的问题，导致收入过低，难以满足治理污染的费用需求。4. 关于排污收费的资金分配问题。由于中央财政不参与排污收费的资金分配，而由地方财政自行分配和管理使用，因此造成资金使用不合理和管理混乱的现象。

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。根据国际和国内环境保护现状，借鉴国外环境保护税的实践，结合我国目前在环境保护税收方面已有的成绩和存在的问题，我国的环境保护税具体可以包括以下几个税种：1. 空气污染税。对在生产经营过程中向空气中排放烟尘、二氧化硫等有害气体的单位征税，以其排放量和排放气体浓度为依据，实行从量课征的累进税制。2. 水污染税。对排放废水的企事业单位及生活废水的城市居民征税，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。3. 固体废物税。对包装饮料的包装物、废纸和纸制品、旧轮胎等固体废物按其体积和类型进行定额征收。4. 垃圾税。对排放垃圾的单位和个人征收，以排放垃圾的种类及数量为依据，确定一定的征税标准进行课税。5. 噪音污染税。对生产经营过程中产生噪音的生产经营者征收，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。6. 能源税。能源税实际上包括消费税、增值税和碳税等多种形式，在征收对象上有煤炭、汽油、柴油、天然气、液化气等，应根据不同种类设计征收方法和标准。在征收过程中，要坚持“谁污染，谁负税”的原则，实行专款专用，将环境保护税收入作为环境保护方面的专项资金。

（二）完善资源税

1. 扩大资源税的征收范围。将所有不可再生资源及部分急需保护的再生资源纳入征收范围。另外，可将其他与资源有关的税种，如城镇土地使用税、耕地占用税等合为土地税；对与资源有关的收费，如矿产资源管理费、林业补偿费、育林基金、林政保护费、电力基金、水资源费、渔业资源费等进行“费改税”，使其成为资源税的一部分。2. 调整税额设计。在进行税额设计时，既要考虑调节级差收入，又要考虑到资

杨金田、葛察忠《环境税的新发展：中国与OECD比较》，中国环境科学出版社2000年版。

源的开采和保护,提高单位税额,对于不可再生、稀缺性及开采污染严重的资源实行高税额;要改变现行单一的从量计税方法,对于不同性质的资源,实行不同的计税方法;将计税依据由销售和使用环节调整到生产和开采环节,以限制无序开采。

(三) 完善税收优惠政策

由于环保项目具有一定的社会公益性,且其收益率较低,因此,需完善我国的税收优惠政策,以促进环保产业的健康快速发展。

1. 消费税,可根据产品造成污染的程度进行课税,对高污染、高消耗的产品征收较高的消费税,对低消耗、无污染产品征收较低的消费税。2. 所得税,对属于环保产业的企业实行税收优惠,允许清洁能源企业、环境治理企业和环保示范工程加速折旧。3. 关税,对于进口世界先进环境治理设备和技术的产品减征进口关税;对于具有严重污染性和高消耗的产品设备进口及大量能源消耗的产品出口征收高关税。

参考文献

- (1) 魏礼群《坚持走新型工业化道路》,《求是》2002年第23期。
- (2) 解振华《关于循环经济理论与政策》,《环境保护》2004年第2期。
- (3) 武振《构建中国的环境税收体系》,《当代经济研究》2003年第11期。
- (4) 于培伟《入世后过渡期来临,我们该做些什么》,《今日浙江》2004年第24期。
- (5) Cedric Sandford《成功税制改革的经验与问题》(第2卷),中国人民大学出版社2001年版。
- (6) 杨金田、葛察忠《环境税的新发展:中国与OECD比较》,中国环境科学出版社2000年版。

作者单位:

中央财经大学经济学院

(责任编辑:韩霖)

观点摘要4则

江 江苏省镇江市国家税务局鲍崇军: 近年来,由于停止向纳税人发售发票而导致的税务行政复议和税务行政诉讼案件有日益增多的趋势。究其原因,是一些基层税务机关对《税收征管法》第七十二条规定存在片面的理解。根据《税收征管法》第七十二条规定,税务机关采取停止向纳税人发售发票,必须具备以下条件:1. 纳税人、扣缴义务人确实存在《税收征管法》及其实施细则所列举的违法行为;2. 税务机关对纳税人、扣缴义务人的税收违法行为作出处理,形成了书面税务处理决定书,并按规定送达;3. 纳税人、扣缴义务人对税务机关已经生效的税务处理决定没有正当的理由拒不接受。

湖 南省绥宁县地方税务局袁力田、刘敏敏: 稽查经费是稽查工作顺利开展的物质基础,各级地方税务机关应在稽查部门现代化办公设施、办案交通工具等稽查装备上率先予以保障。稽查办案经费可以采取由地方财政部门按稽查部门统一核定基数的核拨办法,或者采取按稽查查收的一定比例核拨的办法,以保证稽查办案经费。

河 南省邓州市国家税务局刘晓伟: 对于自由裁量的行使,税务系统内部有两种不同观点:一种观点认为轻处罚应优先于重处罚。因为行政处罚终究不是刑事案件,罚款仅仅是教育的手段之一,轻处罚有利于违法当事人对行政处罚的接受与理解。另一种观点认为,法律法规制裁的轻重会影响到受罚者的重视程度,如果依照从轻原则,则难以引导违法人对自己行为的认知和取舍。建议,为保证依法治税,应最大限度减少税务机关的自由裁量权,立法部门尽快明确具有指导意义的适用原则,从而规范相应的行政执法行为。

江 苏省睢宁县地方税务局高煜: 基层软件“开发热”应该降降温了,建议对基层软件开发要加强引导和管理:一要统筹规划、统一标准,规范基层单位软件开发行为;二要遵循讲求实效的原则,对现有的软件进行资源整合,突出重点,分步推广已经经过专家验证和基层检验的软件,避免同类需求的软件的重复开发;三要尽快解决目前软件使用中存在的问题,推广各类软件在基层的科学运用;四要对投入开发的项目做好监督,进行全方位、全过程的审核、监督、控制,以保证项目质量;五要适应不同阶段征收管理和行政管理的需要,抓好应用系统集成平台设计和建设,抓紧做好税务系统信息技术标准化工作,为基层提供科学化、规范化的信息平台。

(责任编辑:李方道)