

中国环境科学学会 学术年会 优秀论文集

2007



中国环境科学学会 编

(下卷)



中国环境科学出版社

加快绿化财政税收政策 建设环境友好型社会

王金南 吴舜泽 逯元堂 张晓丽 金 坦

(中国环境规划院 北京 100012)

摘 要 中国环境保护虽然取得积极进展,但环境形势依然严峻。基于当前中国环境污染的形势和“十一五”环境保护重点任务和投资需求的详细分析,本文从建立绿色财税体系框架、实施“211 环境保护”科目、加强环境监管能力建设、建立生态补偿机制和环境税收等方面提出了加快绿化财政实施政策的若干建议。

关键词 环境友好 公共财政 环境税 生态补偿

过去 25 年,中国在取得举世瞩目的经济增长的同时,也付出了沉重的环境污染和生态破坏等代价。中国的环境保护正处于“旧账未还,又欠新账”的恶性循环中。“十一五”期间,国家应该抓住全面落实科学发展观、建设和谐社会的有利时机,加快财政税收政策的绿色化进程,建设环境友好型社会,争取“多还旧账,不欠新账”。

一、环境安全形势总体极其严峻

中国环境保护虽然取得积极进展,但环境形势依然严峻。“十五”环境保护计划指标没有全部实现,发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题,在中国已经集中显现,中国已进入污染事故多发期和矛盾凸现期。

(一) 污染排放和资源开发强度超过环境承载能力

1. 水环境污染严重

水污染物排放量大,远远超过水环境容量。与“九五”相比,“十五”期间排放总量虽有降低,但减排目标没有实现。按照中国环境规划院的测算,全国地表水环境容量大约为 1080 万吨/年(以 COD 计),扣除面源后,点源排放可以利用的水环境容量 COD 为 740.9 万吨/年。2005 年 COD 排放总量(工业与生活)1414.2 万吨,居世界第一,超过环境容量近 90% 以上。

水污染是环境安全最突出、最迫切的问题。国家环境安全评估结果显示,水环境安全问题是影响环境安全的主要因子。七大水系污染严重,地表水环境总体水质逐年改善,三湖水水质污染依然严重。全国七大水系监测断面中 62% 受到污染,其中近一半属劣五类水质;流经城市的河段 90% 受到严重污染;75% 的湖泊出现富营养化;27% 的近岸海域水质超四类。农村水污染问题和饮用水安全问题尤为突出,农村面源污染直接影响农产品的质量,全国三亿农村人口没有获得安全饮用水。

2. 大气环境质量不容乐观

“十五”期间,二氧化硫排放总量逐年增加,与“九五”相比,二氧化硫排放总量增加 27%,超过环境容量的 125%。城市大气污染仍然严重。2005 年,在可比的 339 个城市中,45% 的地级以上城市的空气质量达不到二级标准。人口规模在 100 万~200 万的特大型城市空气污染最重。与世界平均水平相比,中国多数城市空气污染处于相当高的水平,少数城市空气污染仍在加重。近年来,由于燃煤量增加,二氧化硫排放量也相应增加,因此酸雨污染有加重趋势。随着煤炭消耗量和汽车尾气排放量的增加,中国酸雨污染将由硫酸型向硫酸和硝酸混合型转变。

大气环境安全不容乐观。2002 年中国大气环境安全综合评估显示,中国总体上处于预警状态,较安全状态的分布呈两端化发展趋势,多集中于东北及南部沿海省份。南方省份整体上好于北方省份:能源消费是制约北方省份大气环境安全的关键因子;酸雨问题是制约南方省份大气环

境安全的主要因子。

3. 固体废物污染依然突出

2005年,全国工业固体废物产生量为13.4亿吨,比上年增加12.0%;工业固体废物排放量为1654.7万吨,比上年减少6.1%。工业固体废物综合利用量为7.7亿吨,综合利用率为56.1%。工业危险废物处置率仅为32%,每年产生1100多万吨含致癌物质的铬渣累计堆存600万吨。全国城市垃圾年产生量1.49亿吨,无害化处理率不足20%。

4. 生态环境破坏加剧

草地退化严重,土壤污染突出。全国90%的草地退化,并每年以200万公顷速度增加,其中中度以上退化占一半。土地沙化仍在加剧,沙化速度明显加快,沙尘暴发生频率较大。森林数量增长,但质量不断下降,天然林不足1/10。受工业“三废”污染的耕地面积为1.5亿亩,占全国耕地的8.3%。化肥和农药使用量均居世界第一,农业污染问题突出,食品安全受到威胁。外来物种入侵加剧,生物多样性锐减。外来物种入侵中国损失1200亿元/年。全国已有15%~20%的高等植物种类处于濒危状态,有258种野生动物濒临灭绝,联合国《国际濒危物种贸易公约》列出的740种世界性濒危物种中,中国占189种,约为总数的25%。

5. 新型环境问题接踵而至

在老问题未能解决的同时,新型环境污染问题不断出现。电子垃圾越境转移问题也应引起我们高度重视,发达国家90%的电子垃圾进入了亚洲,其中90%进入中国,对中国一些地区造成严重的环境污染;另外,汞污染、POPs、VOC排放量居世界第一位,但其治理未能摆上日程;致癌、致畸、致突变的持久性有机污染物(如多氯联苯等)持续增加,缺乏有效控制手段;危险废物、废旧家用电器等电子垃圾污染严重;大城市机动车增长迅速,污染上升,面临着光化学烟雾的威胁等等。

(二) 环境问题危害群众健康与社会安定

环境污染对身体健康构成极大威胁。有关专家认为,环境污染程度与癌症、呼吸道疾病发生率呈显著正相关。污染致癌有累积效应,10年之久的严重空气污染导致肺癌高发,北京呼吸道癌症第一次跃居恶性肿瘤之首。大气污染最重的石景山区,肺癌死亡率比全市平均高30%,1996-1999年肺癌死亡率比1975-1980年高2倍。据联合国开发署《2002中国人类发展报告》,空气严重污染地区比空气良好地区死于肺癌的人数高4.7~8.8倍。据联合国环境署《2002全球环境展望》,仅中国11个最大的城市中,烟尘和细颗粒物每年使5万多人夭折,40万人感染慢性支气管炎。

环境污染冲突和环境污染事故已经进入高发期。因环境污染发生的冲突事件频频发生,因环境问题引发的群体性事件以年均29%的速度递增。自松花江水污染事件以来,全国各类突发环境事件平均每两天就发生一起。

(三) 资源和环境难以支撑经济的高速发展

水资源开发利用强度超过国际生态警戒线。中国水资源总量为28124亿米³,但实际可以利用的水资源总量为8000亿~9500亿米³,只占水资源总量的32%左右。中国人均水资源拥有量只及世界平均水平的1/4,全国600多个城市中有2/3供水不足,其中1/6的城市严重缺水,特别是北方和西部部分地区已处于国际公认的极度缺水的程度。据世界银行发展报告,中国20世纪90年代中期的经济增长中有2/3是以资源投入和环境代价换取的,是一种肮脏的发展。许多河流开发利用超过国际生态警戒线(30%),淮河、辽河、黄河水资源开发利用大于60%,海河达90%。华北平原出现20多处面积共达7万平方公里的地下漏斗,引起地面沉降、海水倒灌等,许多河流的水生态功能严重失调。资源和环境状况无法长期支撑粗放经济发展方式下年均7%以上的增长速度。

环境污染造成巨大的经济损失。《中国绿色国民经济核算研究报告 2004 年》显示,2004 年全国 GDP (生产法) 为 159878 亿元,虚拟治理成本为 2874 亿元,经虚拟治理成本调整的国内生产总值为 157004 亿元, GDP 污染扣减指数为 1.80%。2004 年环境退化成本是 5118 亿元,占 GDP 的比例为 3.05%。其中,大气环境退化成本为 2198 亿元,占总环境退化成本的 42.9%;水环境退化成本为 2862 亿元,占 55.9%;固废环境退化成本为 6.5 亿元,占 0.1%;污染事故经济损失为 51 亿元,占 1.1%。

经济发展与资源环境约束的矛盾加大。“十五”期间力图解决的一些深层次环境问题没有取得突破性进展,产业结构不合理、经济增长方式粗放的情况没有根本转变,环境保护滞后于经济发展的局面没有改变。“十一五”期间,中国人口在庞大的基数下还将增加 4%,城市化进程将加快,经济总量将增长 40% 以上,经济社会发展与资源环境约束的矛盾越来越突出,国际环境保护压力也将加大,环境保护面临越来越严峻的挑战。

二、环境保护投资需求与政府职责

中国的环境与发展正处在关键时期,能否利用后发优势实现跨越发展,关键在于处理好环境与发展的关系,尽早跨越污染第二高峰。

(一) 历年环保投资分析

环保历史欠账较多,环保投资总量不足,难以满足经济快速发展带来的污染治理需求。2005 年环保投资总量为 2388 亿元,占当年 GDP 的 1.31%。按照现有的投资口径计算,“十五”期间,全国环保投资 8395 亿元,占 GDP 的 1.3%,绝对量有所上升,但与经济发展速度相比,仍处于较低的水平。

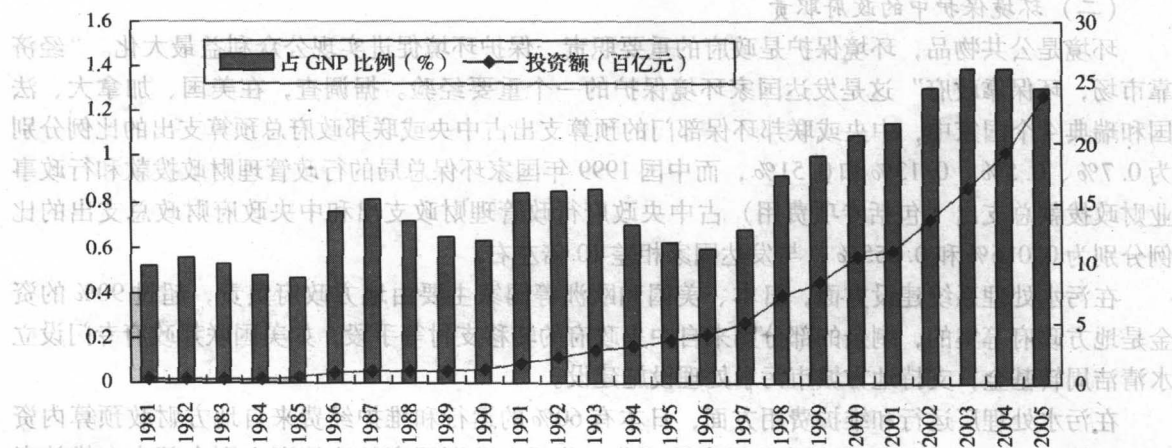


图1 近25年中国环境保护投资的变化趋势

环保投资增长缓慢,实现温家宝总理提出的“保证环保投入增长幅度高于经济增长速度”难度较大。从连续数据分析,环保投资弹性系数出现先增后减的变化趋势,尤其是近两年环保投资弹性系数在1.0左右(2005年低于1.0),与经济发展速度基本持平甚至落后于经济发展的速度,环保投资相对于经济增长速度较快的局面将难以继续,尤其考虑到中国积极的财政政策正在转变,保证环保投入增长幅度高于经济增长速度难度较大。

投资需求与重点不一致,导致环境污染治理效果不明显。重点工程资金难以保障,完成率低。截至2005年底,列入计划的2130项治污工程,完成1378项,仅占总数的65%;完成投资864亿元,占总投资的53%。三河、三湖等重点流域和地区的治理任务只完成计划目标的60%左右。

环保投资结构不合理,真正用于污染治理的投资只占GDP的0.6%左右,其他大部分是与治理无关的市容绿化等投资、具有环保效益但本身不为环保投资的供热燃气、具有清洁生产导向的循环经济生产项目等。在城市“环境基础设施”建设投资中,仅污水处理与垃圾处理投资与污染治理紧密相关。若以污水处理与垃圾处理投资作为城市环境基础设施建设投资口径,则真正用于环境污染治理的投资仅为现有投资口径统计量的一半左右,即同期全国环境保护投资将缩水50%,真正用于污染治理的投资占GDP的比例为0.6%左右。然而,城市环境基础设施建设投资总量的迅速增加和环保投资口径的虚化,已经掩盖了环境污染治理投资不足的严峻现实。除现有统计范围内与环境污染治理关系不大的投资以外,一些具有环境效益的项目投资也作为环保投资进行统计,污染治理投资与污染治理设施运行费用混为一谈,环保投入、环保支出、环保投资三个概念混淆严重,一些省市出现了一些难以理解的环保投资等等,使得环保投资口径偏大。各地存在自觉或不自觉片面扩大环境保护投资范围、增加环境保护投资绝对量的思想,导致各城市环境保护投资普遍偏高,而环境污染却没有得到根本遏制、环境质量也没有得到根本好转。强烈的反差,给环境保护工作造成了“虚火”和一定程度的不利局面,同时对中国环境保护形势判断也产生了一定的误导。因此,需要也必须挤出环保投资中不合理的“水分”。

污染治理设施建设滞后,难以做到“不欠新账,多还旧账”。“十五”期间,“三同时”环保投资占全社会固定资产投资的份额多年来在0.73%左右,污染治理配套设施建设滞后。以固定资产投资为主的环保投资,增速低于固定资产投资的增速,如:城市固定资产投资不断增加带动了环境保护投资总量,掩盖了工业污染源防治投入和力度不足的严峻现实。因而,环保投资又留下了新的“欠账”。总之,目前总体上仍然处于新账不断、大规模历史欠账未得到偿还的阶段。

(二) 环境保护中的政府职责

环境是公共物品,环境保护是政府的重要职责,保护环境促进实现公众利益最大化。“经济靠市场,环保靠政府”这是发达国家环境保护的一个重要经验。据调查,在美国、加拿大、法国和瑞典4个国家中,中央或联邦环保部门的预算支出占中央或联邦政府总预算支出的比例分别为0.7%、0.5%、0.13%和0.51%,而中国1999年国家环保总局的行政管理财政拨款和行政事业财政拨款总支出(包括专项费用)占中央政府行政管理财政支出和中央政府财政总支出的比例分别为0.016%和0.055%,与发达国家相差10倍左右。

在污水处理系统建设方面,日本、美国和欧洲等国家主要由地方政府负责,超过90%的资金是地方政府筹集的,剩余的部分则来自中央政府的转移支付等手段,如美国联邦政府专门设立水清洁周转基金,支持地方城市污水处理设施建设。

在污水处理厂运行和维护费用方面,日本有60%的运行和维护经费来自地方财政预算内资金,另外的40%来自居民所缴纳的污水处理费;美国和欧洲国家的这笔资金则全部来自排放者所缴纳的污水处理费。

(三) 总量减排任务及环保投资需求

“十一五”期间总量减排任务艰巨。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出:到2010年,化学需氧量和二氧化硫排放总量要比2005年减少10%(约束性指标)。经测算,2010年化学需氧量排放量控制目标为1270万吨,届时化学需氧量去除量应为1930万吨,现有去除能力为1440万吨,“十一五”期间需新增去除能力490万吨。2010年二氧化硫排放控制目标为2300万吨,届时二氧化硫去除量应为2200万吨,现有脱硫能力为950万吨,“十一五”期间需新增脱硫能力1250万吨。因此,控制化学需氧量和二氧化硫的过快增长且使其削减10%的任务非常艰巨。

“十一五”环境污染治理投资需求约为15300亿元(均按当年价相加,下同),比“十五”

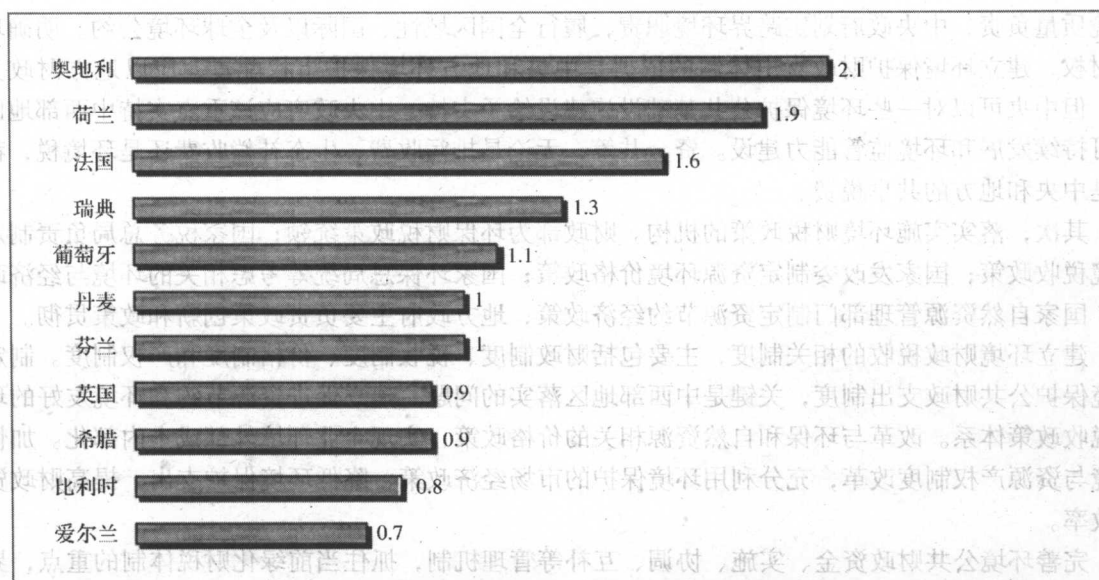


图2 欧盟国家2001年环境保护支出占GDP比例 (%)

污染治理投资8399亿元增加82%，年均增速为8.4%，略高于按不变价计算预计年均7.5%的GDP增长速度，约占同期GDP的1.35%，比“十五”提高0.16个百分点，约占全社会固定资产投资总规模的3.06%，比“十五”提高0.26个百分点。这是实现“十一五”环保目标的基本要求。

在投资主体方面，环境基础设施建设、重点流域综合治理、核与辐射安全、自然保护区与生态功能区建设、环境管理能力建设等主要应该由政府负责的建设项目，约需投资8400亿元，占投资总需求的55%。工业污染治理约需投资6900亿元，占总需求的45%，按照污染者负担原则，由企业负责。其中现有污染源治理约需2500亿元，由企业利用自有资金和银行贷款解决；新扩改建项目环保投资约需4400亿元，约占建设项目总投资的4.5%，由建设单位纳入项目投资计划解决。新建项目环保投资约占全社会固定资产投资总额的0.8%。

根据《纲要》和《决定》要求，“十一五”期间将实施环境监管能力建设工程、危险废物和医疗废物处置工程、铬渣污染治理工程、城市污水处理工程、城市垃圾处理工程、重点流域水污染防治工程、燃煤电厂脱硫工程、重点生态功能保护区和自然保护区建设工程、农村小康环保行动工程、核与辐射安全工程等10项环境保护重点工程。初步统计，这10项工程共需要投资5830亿元，占“十一五”投资总需求的38%。

上述重点工程建设和污染治理投资，是以1.35%左右GDP的投入、开始大规模偿还近40年的治理欠账、实现削减10%的污染物总量、支撑7.5%左右经济持续增长为基础，意义重大，时间紧、任务重。这些投资如果不能确保，主要污染物减排10%目标也将再次落空。

三、绿色公共财政税收政策体系建议

(一) 建立绿色财税体系框架

建立体现保护环境、合理开发自然资源为目标的绿色财政和税收政策体系。一个绿色的财政税收政策体系应具有以下特点：履行政府公共职能，促进环境保护和资源有效利用；遏制损害环境和自然资源的产品和行为；鼓励保护环境和节约资源的行为；消除对不利于环境和资源有效利用的补贴；具有完整的环境保护公共支出制度；促进协调发展的转移支付和生态补偿。

建立绿色财税体系框架，首先要明确环境事权和财权职责。明确环境事权，地方政府对辖区

环境质量负责,中央政府划定跨界环境职责,履行全国区域性、国际以及全球环境公约。明确环境财权,建立环境保护财政支出体制的依据是中央和地方环境保护事权配置,应以地方财政为主,但中央可以对一些环境保护公共基础设施建设给予支持,中央政府应该重点支持中西部地区的可持续发展和环境监管能力建设。资金共筹,无论是排污收费、生态补偿收费还是环境税,都应是中央和地方的共享税费。

其次,落实实施环境财税政策的机构。财政部为环保财税政策统领;国家税务总局负责制定环境税收政策;国家发改委制定资源环境价格政策;国家环保总局统筹考虑相关的环境与经济政策;国家自然资源管理部门制定资源节约经济政策;地方政府主要负责政策创新和政策贯彻。

建立环境财政税收的相关制度,主要包括财政制度、税收制度、价格制度和产权制度。制定环境保护公共财政支出制度,关键是中西部地区落实的问题。建立促进资源节约和环境友好的环境税收政策体系。改革与环保和自然资源相关的价格政策,实现企业环境外部成本内部化。加快环境与资源产权制度改革,充分利用环境保护的市场经济政策,降低环境保护支出,提高财政资金效率。

完善环境公共财政资金、实施、协调、互补等管理机制,抓住当前绿化财税体制的重点,界定中央和地方政府的环保事权和财政事权,建立各级政府的环保公共财政,加强环保执法;建立GDP和财政收入豁免区,加大重要生态区域和禁止开发区域的财政支出;继续改革排污收费制度,建立环境容量资源产权制度,全面推进排污权有偿使用和排污交易试点;研究开征环境保护税,实施生态补偿政策,促进人与自然的和谐相处。

(二) 整合调整,设立环境保护中央预算基本建设专项

环境保护投资效益具有长期性、外部性、广泛性的特点,环境保护是政府最重要的职责之一,考虑到环保的特殊性和紧迫性,建议中央财政将环保领域始终作为优先领域,继续维持国家在环保领域的积极投资政策,并进一步加大力度,保持环保国债规模投入不受国债总量减少的影响。

近年来环保投资弹性系数在1.0左右,与经济发展速度基本持平,“十一五”期间实现温家宝总理提出的“保证环保投入增长幅度高于经济增长速度”难度较大,需要采取包括继续稳定国债环保投资规模、明确各级政府投资建设职责等在内的综合手段,予以积极推进,努力实现不欠新账、多还旧账。

建议中央在每年新增财政收入中按照一定比例专项用于环境保护,整合目前相关国债,扩大盘子,纳入国家发改委基本建设程序统一管理,环保部门积极发挥行业主管作用,引导地方和企业投资到位,共同推进治污减排进程。

(三) 理清事权,有效实施“211 环境保护”科目

根据环保投资类型,统筹考虑国家需求和地方实际,分时期明确环境保护投资中的国家事权,理顺财权,为国家财政资金介入环保投资明确方向和重点。

界定中央和地方政府的环保事权和财政事权,建立各级政府的环保公共财政,加强环保执法。地方政府对辖区环境质量负责,中央政府划定跨界环境职责,履行全国区域性、国际以及全球环境公约。建立环境保护财政支出体制的依据是中央和地方环境保护事权配置,应以地方财政为主,但中央可以对一些环境保护公共基础设施建设给予支持,中央政府应该重点支持中西部地区的可持续发展和环境监管能力建设。中央及地方政府建立专项资金,用于城乡环境基础设施建设与环境保护。

按照调查数据,中国环保机构2004年经费共缺口34.59亿元,占经费需求预算的40%。扣除仪器设备等一次性投入后,保障全国环保系统15万人的人员经费、执法经费、公用经费等尚缺15.06亿元(约合人均缺口1万元)。目前环保部门经费缺口总量加大并呈现结构性特点,突

出表现为东部部分地区情况较好,中西部地区环保经费保障率较低;省级保障情况尚可,区县级环保部门经费保障形势严峻;编制内人员经费基本得到保障,未纳入编制人员经费保障困难;公用经费预算定额偏低,监督执法经费缺口较低。2006年财政部正式把环境保护纳入政府预算支出科目,增加了“211 环境保护”科目,包括10大款50小项。建议把有效实施“211 环境保护”科目作为重点,保障地方环境保护各项经费,提高资金使用效率。建议全国人大预算委员会监督地方政府落实“211 环境保护”科目,特别是中西部地区。

建议在财政收入新增量中加大对环保机构经费的投入力度。以增加财政收入新增量份额为突破口,定编、定员、定额,积极借鉴有益经验,千方百计增加财政供给。对于国家要求地方开展的监测、执法、污染源调查等专项工作,中央财政应给予工作经费支持。

(四) 解决急需的环境监管能力建设

能力建设基础薄弱,能力建设没有资金渠道和保障机制。全国2289个环境监测机构现有全部监测仪器原值近27.27亿元,其中中、西部分别为6.31亿元和4.6亿元,平均每个站只有19台(套)仪器设备(包括从天平、pH计到交通工具等在内所有仪器设备),按全部仪器设备原值,平均每站只有120万元。根据达标建设标准,全国环境监测系统应装备8.98万台(套)主要仪器设备,目前约差一半,环境监察系统执法车辆还有6700辆的差距,通讯设备还差1.22万台(套),取证设备还须增加4.21万台(套),实施“收支两条线”后,全国仍有较大比例的环境监察机构属于差额财政拨款,相当一部分地区环境监察执法人员基本工资得不到保障,2004年,平均人员经费只有1.3万元,能力建设投资缺乏且无固定的投资渠道。

建议加大对监测、监察、执法能力建设的投入,尤其是中西部和区县级。制定或明确相应的建设标准,积极争取国家投入,加大省级投入,带动地方投入,力争在较短的时间内改变能力建设滞后局面。从中央环境保护专项资金中安排一定比例的资金,用于支持环境监管能力建设项目,通过国家专项集中解决一次性投入问题,提高监测、执法等装备水平,促进标准化建设。

(五) 加快建立生态补偿机制

生态补偿是一种以保护生态系统功能、促进人与自然和谐为目的,根据生态系统服务价值和生态保护、生态破坏以及发展机会成本,运用财政、税费、市场等手段,调节生态保护者、受益者和破坏者经济利益关系的制度安排。生态补偿不仅是一种环境经济手段,而且是一种社会发展的调节手段^[2]。

建立生态补偿机制要体现以下五层含义:对占用和使用自然资源和环境资源的补偿,最直接的方式是对自然资源“占一补一”;对破坏生态环境和自然资源行为造成的损失给予补偿,遏制生态环境破坏行为;对个人或区域为保护特定生态环境或者环境质量放弃发展机会的行为予以补偿;对个人或区域为保护特定生态环境而额外增加的投入给予补偿;对具有重大生态价值的区域或自然生态要素对象进行保护性投入补偿。

生态补偿政策的补偿手段包含政府导向和基于市场补偿两种。政府导向的手段是由法规直接规定生态成本内部化,主要是强化监督管理,实施政府资金补贴,如建立专项资金,进行财政补贴等。基于市场的补偿手段包括生态补偿收费、生态配额交易、生态治理保证金。

建立与完善中国生态补偿政策体系,应该遵从:“谁破坏、谁恢复,谁受益、谁补偿”的责任原则;政府主导、市场推进的组织原则;从点到面、先易后难的操作原则和广泛参与、因地制宜的实施原则。要从国家角度出发,针对四个尺度上的生态环境问题,综合利用政府和市场两种手段,建立系统的多层次的补偿政策体系。具体建议如表1所示。

表1 中国生态补偿的战略框架与主要手段

补偿类型	补偿内容	补偿方式
国家四大板块补偿	区域自然生态格局与生态保护战略分工、发展基础与历史问题	差异性的财政、税收、项目以及政府考核制度, ODA 模式等
重要生态功能区与自然保护区补偿	水源涵养、生物多样性保护、防风固沙、土壤保持、调蓄防洪等重要生态功能保护补偿	财政转移支付 生态环境项目投入 NGO 捐赠; 私人企业参与
流域生态补偿	水源地保护补偿 跨界污染控制补偿 水量保护补偿 水源涵养与水土保持补偿等	地方政府协调 财政转移支付 市场交易 流域环境协议
自然生态要素补偿	森林生态补偿 草地生态补偿 湿地生态补偿 海洋生态系统补偿 农业生态系统保护补偿 土地资源开发补偿 矿产资源开发补偿 国家(公共)补偿财政转移支付	生态补偿基金 市场交易 企业和个人参与 受益者付费 破坏者负担 开发者负担

(六) 完善环境税收和价格制度

继续改革排污收费制度, 建立环境容量资源产权制度, 全面推行环境容量资源有偿使用制度。建立促进资源节约和环境友好的环境税收政策体系^[3], 消除不利于环境的补贴和税收优惠政策, 实施融入型环境税方案对现有税制进行绿色化, 引进独立型环境税方案^[4]。通过实施环境税收政策, 增加财政税收收入。

价格是调整利益关系, 优化资源配置的重要手段。积极推进资源环境价格改革, 建立健全有利于资源节约与环境保护的价格形成机制, 充分发挥市场配置资源的基础性作用, 引导社会各方面参与资源节约和环境保护。改革与环保和自然资源相关的价格政策, 实现企业环境外部成本内部化。通过深化价格改革, 逐步提高自愿性产品价格水平和环保收费标准, 建立能够反映资源稀缺程度、市场供求状况和环境损失成本的价格形成机制。完善价格政策, 建立促进节约资源和环境保护的激励机制。

建立环境有偿使用和责任保险制度。明确资源与环境的产权, 推进主要污染物排污权有偿使用和排污交易制度试点。建立鼓励绿色投资的银行信贷导向政策目录, 建立环境责任保险制度。建议全国人大有关部门积极支持环境资源价格改革, 建立全成本的、绿色的环境资源价格体系。

参考文献

- [1] 陈斌, 逯元堂, 吴舜泽, 等. 环保部门经费保障问题调研报告 [J]. 环境保护, 2006, (22).
- [2] 刘旭芳, 王明安. 生态补偿释义. 桂海论丛, 2006, 22 (1): 82-84.
- [3] 王金南, 等. 市场经济转型期中国环境税收政策的探讨 [J]. 环境科学进展, 1994, 2 (2).
- [4] 王金南, 田仁生, 洪亚雄. 中国环境政策 (第一卷) [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2004: 145-180.

政府绿色采购制度理论和实践研究

逯宇铎 高晓洁 安之伟 孙左猛

(大连理工大学经济系 辽宁 大连 116023)

摘要 在人口、资源、环境和经济增长矛盾日益加剧的情况下,政府绿色采购对于节约资源、保护环境、引导绿色消费、促进环保产品和技术的开发具有重大意义。近来,政府和企业绿色采购制度和实践方面取得了非常显著的进展。

关键词 绿色采购 政府绿色采购 采购制度

一、引言

“政府绿色采购”,是指法律承认的各级国家机关、事业单位和团体组织(以下统称采购人)等利用财政资金进行采购时,在技术、服务等指标同等的条件下,优先购买对环境影响较少的环境标志产品。通俗地说,就是在政府采购中着重选择那些符合国家环境认证标准的产品和服务,促进企业环境行为的改善,推动国家循环经济战略及其具体措施的落实,同时对社会绿色消费起到巨大的推动和示范作用。绿色采购不仅有助于环境保护,还为绿色生产创造了强有力的市场需求,而且对公司民间机构和家庭的行为都会产生影响。

二、政府绿色采购的意义

(一) 导向作用

政府绿色采购因其庞大的采购力量,在节约资源、保护环境方面发挥了重要作用^[1]。

由于全球各国的政府采购在其国民生产总值(GDP)所占比例向来很高,只要政府机关将环境准则纳入其采购模式,立即会对相关的供应商产生积极影响,从而带动并产生绿色产品市场,因而政府绿色采购对于绿色消费具有指导性作用。我国政府节能潜力很大,可以通过采取建筑本身节能改造、使用节能设备和产品、努力降低待机能耗等措施来降低政府能源消耗。在政府采购过程中贯彻具体的节能措施,我国政府机构的节能潜力将在20%以上。据了解,我国的政府采购额今年可能突破3000亿元。面对如此巨大的市场需求,政府绿色采购制度与行为会对供应商产生积极影响,供应商为赢得政府这一最大客户,必将增强其产品的绿色度,提高管理水平并进行技术创新,以满足绿色采购提出的资源能源的减量化、再利用、再循环,减少生产过程的环境污染等要求。

(二) 示范作用

政府绿色采购可以引导绿色消费、促进环保产品和技术的开发。

政府采购的规模显著影响消费市场,可以作为调控宏观经济的一个重要手段,来促进整个社会的绿色消费。据联合国统计署调查,84%的荷兰人、89%的美国人、90%的德国人在购物时会考虑选择环境友好型产品,消费者的绿色取向促进了绿色消费市场的形成,提高了公众的环境意识。尽管绿色消费行为是多种因素综合作用的结果,但政府绿色采购无疑发挥了重要的表率 and 引领作用。因此,只要政府将环境准则纳入其采购模式,增加对环境标志产品的宣传和购买力度,必将对市场中环境友好产品和服务的供给产生巨大的推动作用。

(三) 制约机制

政府绿色采购制定绿色采购标准、清单及其指南,规定产品标准。

我国环境标志诞生于1993年,目前已开展了56项环境标志产品认证种类,1300多家企业、

21000 多种产品获得国家环境标志认证,涉及建材、纺织品、汽车、日化用品、电子产品、包装制品等行业。制定绿色采购标准、清单及其指南,这是政府实施绿色采购的核心,也是制定绿色采购法律法规的前提和基础。“标准”所要解决的,是生产和营销者必须遵守而采购者需要知道的一系列数据及监测指标,是“市场准入”问题,就是说达不到标准的产品根本不准进市场;“清单”是权威部门根据国家标准及检测结果而开列的达到绿色标准的产品和服务项目。绿色采购的真正落实,还要靠专家在评标过程中,将绿色、节能、环保等因素作为一个参数,综合考虑,科学评价。绿色采购必须既是环保的,又是节约的,更是廉洁的,为此,应完善绿色采购的制约机制,对不符合绿色采购的行为进行监督、规范和限制。

(四) 必要条件

实施政府绿色采购,是发展循环经济的必要条件^[2]。

国务院参事叶汝求说,大力发展循环经济是环境友好型经济发展模式的具体体现。要在产品的生产过程中实行清洁生产,努力实现废物的循环利用,实行环境标识、环境认证和政府绿色采购制度,完善再生资源回收利用体系。

消费者对绿色产品的选择受经济利益的驱动,绿色消费仅靠自觉意识只可能是少数人的行为,不会发展成为大众主流消费行为,对市场的影响是很有限的。因此,必须采取切实可行的措施,引导、拉动和培育循环经济市场,提升绿色消费量,提高循环经济规模,刺激研发和应用循环经济专门技术,从而使循环经济产品和服务的价格趋于合理,从而激励消费者采取环境友好的消费方式,最终形成良性循环。如果政府采购能够遵循生态原则,强化生态环保导向,促进具有环保意识的贸易活动,为全社会树立榜样,推动和培育循环经济市场,就会促使生产商转变生产方式,使供应商转变经营方式,使其产品和服务适应有关循环经济的标准和要求,从而为实现建设循环经济目标做出持久的贡献。

实施政府绿色采购具有无可比拟的榜样作用,比任何宣传、教育都更具有说服力和影响力,有助于带领和引导广大公众、经济界转变传统的生产消费观念和模式,形成有利于循环经济建设的社会氛围。

三、中国政府绿色采购制度

目前,绿色采购在我国有善良好的发展势头。2003 年出台的政府采购法中规定了政府采购需要服务于社会经济发展,包括环境保护;国务院等相关部门在各自的文件中倡导开展绿色采购工作,各级政府企业人士也非常关注政府绿色采购的实施。国家环保总局与财政部等部委正在为推进政府绿色采购工作做着共同努力。因此可以说,国内实施政府绿色采购的条件已经基本成熟。

2003 年我国颁布实施《政府采购法》,明确提出政府采购要有利于环境保护。2006 年 11 月国家环保总局和财政部联合发布了《环境标志产品政府采购实施意见》和首批《环境标志产品政府采购清单》,于 2007 年 1 月 1 日起首先在中央一级预算单位和省级(含计划单列市)预算单位实行,2008 年 1 月 1 日起全面实施,首先要求政府机构优先购买国家认可的认证机构认证的环境标志产品。这体现了政府保护生态和自然环境、节约能源和资源、促进经济转型、维护可持续发展、维护社会成员环境权益、实现人与自然和谐相处等方面的公共目标,对全社会的企业和消费者将发挥极其重要的示范作用^[3]。

中国推进可持续消费方面的工作还相对薄弱,必须加以高度重视。国务院在《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》(国发[2005]22 号)文件中,明确指出:消费环节要大力倡导有利于节约资源和保护环境的消费方式,鼓励使用环境标志产品,政府机构要实行绿色采购。《环境标志产品政府采购实施意见》要求各级国家机关、事业单位和团体组织用财政性资金进行

采购的,应当优先采购环境标志产品,不得采购危害环境及人体健康的产品。两部局综合考虑政府采购改革进展和环境标志产品技术及市场成熟等情况,从国家批准的环境标志产品认证机构认证的环境标志产品中按类别确定实行政府采购的范围,以“环境标志产品政府采购清单”的形式公布并适当调整。《环境标志产品政府采购实施意见》要求各政府采购相关部门,采取积极稳妥、分步实施的办法,逐步扩大到全国范围,对政府绿色采购的范围、产品、工作程序以及具体管理办法等都做出了明确要求。《实施意见》要求,采购人采购的产品属于清单中产品目的,在性能、技术、服务等指标同等条件下,应当优先采购清单中的产品。在政府采购活动中,采购人应当在政府采购招标文件中载明对产品的环保要求、合格供应商和产品的条件,以及优先采购的评审标准。《实施意见》明确了中国环境标志产品在政府绿色采购产品清单中的主体地位,国家环保总局将对采购清单实施动态管理,及时补充符合要求的环境标志产品名单和范围;对那些已列入清单的环境标志产品,如果其已超过认证证书有效期,或生产过程中环境技术指标达不到相应的标准要求,将被失去被优先采购的资格。《实施意见》还提出了违反相关规定的硬性约束,采购人或其委托的采购代理机构未按《实施意见》要求采购的,有关部门要按照有关法律、法规和规章予以处理,财政部门视情况可以拒付采购资金。

首批《采购清单》是在综合考虑国民经济发展和产品技术性能、信誉度及市场成熟度的情况下,从国家认可的环境标志产品认证机构认证的环境标志产品中选取确定的。包括:轻型汽车、复印机、打印机、传真机及多功能一体机、水性涂料、人造木质板材、木地板、家具、电视机、轻质墙体板材、塑料门窗、白乳胶、建筑用塑料管材、建筑陶瓷、卫生陶瓷等 14 类产品 81 家企业 856 个型号的产品。《采购清单》内容包括产品生产企业名称、产品型号、中国环境标志认证证书号和认证证书有效截止日期等基本信息,在中国政府采购网、国家环保总局网站和中国绿色采购网公布。

四、中国政府绿色采购的实践

财政部日前公布的全国政府采购统计信息表明,2005 年全国实际采购规模达到 2927.6 亿元,比上年同期增长 37.1%,政府采购规模占全国 GDP 的比重为 1.6%。实施政府采购改革 7 年来,全国政府采购规模年平均增长 77.9%。近年来,中国的政府绿色采购也取得了一定进展,一些部门和单位开展了一些试点工作。如国家环保总局在国家 ISO14000 示范区建设的要求中提出“区域各相关组织建立绿色消费、绿色采购制度”;北京 2008 奥运会行动规划中明确表示:“在奥运设施建设中,广泛使用绿色环保建筑材料”;北京奥组委还对每一类采购产品均规定了产品的环境要求,优先选购获得环境标志的产品。广州为举办九运会而对全市建筑进行的粉刷中,市建委明确要求必须全部使用通过环境标志认证的涂料。一些地方政府已颁布了或正在制订地方的政府绿色采购法规,如贵阳市政府颁布了《贵阳市政府绿色采购管理办法》,以法规的形式保障政府绿色采购,河南省看准了“绿色采购”的发展方向,并且正着手制定一个《政府采购支持使用节能环保产品的指导意见》,这个《指导意见》的前期调研工作和初稿已经完成,再经过专家论证和征求相关企业的建议后,有望今年下半年正式出台。青岛市已经开始了政府绿色采购的实践,深圳、厦门等一些城市正在制订本地的政府绿色采购法规。黑龙江省政府采购中心利用展会形式搭建平台,组织了 200 多家供应商,包括 IT、家具、汽车、医疗设备、锅炉、电梯、厨房用品、通讯设备、广电设备、刑侦设备、教学科研仪器设备等。通过展会这种形式,使采购人和集中采购机构能够直接接触到产品,现场了解产品性能和技术指标,尤其是对环保、节能等方面的认识将逐步加深,使政府采购的政策功能得到有效落实。该中心还加大对政府采购制度法规的宣传力度,提高政府采购在社会各界的认知度,使政府采购制度改革顺畅地运行,并且通过产品展示,可以对政府绿色采购起到导向作用。

随着中国政府绿色采购的概念日益深入人心,一些行业、企业也主动地开始实施绿色采购,一些大型的超市或建材市场要求进入超市的产品应符合相关的环境要求或获得环境标志认证。

国家环保总局将采取有效措施,推动政府绿色采购的开展^[4]。

(一) 完善管理体制,明确管理职责

明确各级采购方和地方环保部门在推行政府绿色采购工作中的职责及其应发挥的作用,以保证《实施意见》的有效实施和有效监管。

(二) 严格管理,加强监督检查

要从政府采购目录的制定、采购限额标准的规定以及政府采购预算的编制、批准上,全面落实绿色产品采购政策,促进绿色产品采购向标准化、规范化、法制化发展。要加强对政府绿色采购政策执行情况和绿色清单中所涉及的企业进行监督检查,加大对违反政府采购要求的处罚力度,提升绿色产品的竞争力。

(三) 完善绿色产品清单,扩大清单范围

集中制定一批涉及政府采购产品的环境标志标准,扩大清单所涵盖的范围,使更多的环境友好型产品进入绿色产品清单,为政府绿色采购提供更多的选择。

(四) 加强宣传教育,提高公众意识

对政府采购人员、招标评审专家、供应商、负有监督管理职责的政府采购监督管理部门实施培训,同时开展形式多样的宣传教育,提高全社会对采购绿色产品、建设环境友好型社会重大意义的认识,促进全社会构建生态价值观。

五、结束语

现在,我国的政府采购制度以其良好的经济效益和社会效益得以蓬勃发展,在落实科学发展观,构建和谐社会,大力发展循环经济的大好形势下,在环境标志认证等相关配套制度和环境友好型产品市场的支持下,实行政府绿色采购制度十分必要并切实可行。目前我国在实施绿色采购方面还落后于各发达国家,我们需要借鉴国外成功经验,尽早全面推行政府绿色采购制度,引领我国可持续消费模式的建立,促进循环经济快速健康发展。

参考文献

- [1] 谈政府绿色采购[EB/OL]. [2006-12-27]. <http://www.jsic.gov.cn/>.
- [2] 刘斌. 共同努力继续推进政府绿色采购工作——专访国家环境保护总局相关负责人[J]. 观点, 2006, (6).
- [3] 开展环境标志产品政府采购工作, 推进环境友好型社会建设[EB/OL]. [2006-11-24]. <http://www.sepacec.com>.
- [4] 我国将逐步推广政府绿色采购制度[EB/OL]. [2006-11-24]. <http://www.sepacec.com>.

积极实现制度创新 建构和完善我国环境税制度

田义文 徐晓庆 刘 斌

(西北农林科技大学 陕西 712100)

摘 要 随着环境问题的日益严重,亟需制度创新,寻求新的解决途径。近年来,党和国家突出强调以经济、法律、行政等综合性手段代替原有的以行政手段为主的治理措施。环境税制度已被国内外实践证明是行之有效的调控手段。本文拟探讨在市场经济和法治社会背景下,建立环境税制度对我国环境保护工作的重要作用和积极意义,同时通过对国内外环境税相关实践的评述与反思,寻求建构和完善适合我国国情的环境税制度的路径。

关键词 环境税 市场经济 利益驱动 制度建构与完善

当前,我国经济在快速发展并取得巨大成就的同时,面临着环境污染、生态破坏、资源短缺等问题,且已经成为我国经济进一步发展的瓶颈。尽管我国政府近几年来对环境保护给予了高度重视,在立法、行政和司法等方面采取了一系列的措施来促进生态建设,减少环境污染,制止和制裁环境违法行为,取得了一定的成效。然而,从总体上看,我国的环境污染问题并没有得到根本改善,局部地区的环境质量状况仍在恶化。温家宝总理在2006年4月召开的全国环境保护大会上指出,要用改革的办法解决环境问题,注重运用市场机制促进环境保护。在现阶段要想在环境保护方面取得突出的成效,从观念上必须切实落实科学发展观,从实践上必须开拓新思路,采取新举措,实现制度创新,从制度设计上保证经济主体会从自身效用或利润最大化角度出发,选择有利于环境保护的政策措施,实现经济发展与环境保护的和谐一致。一个有效率的制度应同时具备约束机制与激励机制;约束机制能促使经济主体不做制度禁止或限制并且最终不利于自己的行为,确保制度的有效实施,而激励机制则有助于经济主体行为自觉地与制度取向相一致,降低制度实施的成本。从20世纪70年代出现的环境税制度,由于同时具有约束机制与激励机制,正越来越受到各国政府的关注。正是因此,建立和完善环境税制也就成为我国环境保护制度创新的重要内容。

一、关于环境税的概念及其现实作用

(一) 概念

环境税收 (Environmental taxation) 又称生态税收 (Ecological taxation)、绿色税收 (Green taxation),是指国家为了实现特定的环境政策目标、筹集环境保护资金、强化纳税人环境保护行为而开征的多个税种和采取的一系列税收措施组成的一个特殊税收体系。就专门的环境保护税而言,它是国家为了保护和资源,对开发利用环境资源的单位和个人,按照其开发、利用自然资源的程度或污染、破坏环境资源的程度而开征的税种。从理论上按照课税客体的不同,它可以分为两类:一种是环境污染税,即对污染物或排污行为征税;另一种是环境资源税,即对稀有资源或利用、破坏自然资源的行为征税。

(二) 作用

第一,环境税使“治理难”得到有效缓解。过去我国的环境管理常常是先污染后强行治理,这种方法具有短期性和反弹现象。因为造成污染的根源是经济利益,因而用经济手段调节生产、消费方式最具效果。

第二,环境税有利于国家财政金融机制的完善。虽然环境税不是旨在筹资而在于使外部性问题内部化,但环境税本身起到了对财政的贡献作用。由于环境问题具有历史性,解决环境问题需

要大量的资金,如:解决安置、补贴、奖励,以及转产投资等,没有资金来源,仅仅依靠某些个人、企业、地方是很难实现环境目标的。现在许多国家将环境税扩大到了消费领域,对“不友好产品或行为”征税、对一些再生资源如太阳能、风能、地能等的利用实行“税收差异化”,即实行减免、补贴、低息无息信贷,大大改善了生产和消费行为。如:征收私人用车税可改善交通,征收家庭废物税可补贴废物处理,征收资源税可节约资源等。通过税收可以达到有效治理环境的目的。

第三,环境税可以改变生产和消费方式。对生产者而言,环境税迫使企业在市场竞争的压力下去寻求更有效的降低成本的途径。当环境税对生产负外部性的厂商施加压力实现外部成本内部化时,企业就会放弃粗放式的生产,而选择集约式的生产行为。对消费者而言,高昂的资源税会约束非理性的消费行为。

第四,环境税有利于法治环境建设。为了节约资源、保护环境,我国先后颁布了多个行政法规,对环境进行监督管理。可在治理过程中存在“市场失灵”、环境“寻租”、“地方保护”现象,直接导致“政府失灵”。开征环境税,不仅加强了税收本身的法制作用,环境税调节生产和生活行为也间接地支撑了法律的效力。在法律方面,环境税区别于其他税种,其法律侧重点在于固定性和义务性而非强制性,这是由环境资源在经济活动方面的特殊性所决定的。环境税是市场经济条件下用途最广泛的管理方法。其好处是优于“强制”,使环境管理问题的处理常规化、科学化、法治化。它不仅能协调经济发展与环境保护,也起到环境规划和规范的作用,从而也减少了国家和企业的治理总成本。

二、国内外环境税制度基本情况及比较研究

(一) 国外环境税制度基本情况

目前,世界上许多国家,尤其是经济发达国家都在经济发展及环境保护实践中总结制定出了一系列的环境税收制度,具体可分为环境污染税、资源税以及相应的税收调节制度等部分,其基本情况如下:

1. 环境污染税制度

国外环境污染税名目较多,但具体可分为以下几类:

(1) 大气污染税,即对工业企业在生产过程中排放到大气中的污染物进行课税。目前主要税种有:①二氧化碳税,该税是指对煤炭、天然气、液化石油气、汽油和国内航空燃料等燃烧而排出的二氧化碳征收的一种税。欧盟从1992年起就提出在成员国内统一征收二氧化碳税的法案,其税率与二氧化碳的含量成正比,并随年度的推移而逐步提高。②二氧化硫税,即对排放在空气中的二氧化硫所征收的一种税。美国早在1972年就开始征收该税,并按照二氧化硫的浓度划分不同等级的地区进行征收,以促使生产者安装污染控制设备,同时使用含硫量低的燃料。瑞典、荷兰、挪威、日本、德国等国也相继开征此税。

(2) 水污染税,即对水污染行为征收的税。水污染税收制度较为完善的国家主要有德国和荷兰。德国1981年起开始征收水污染税,1998年颁布《废水污染法》,以废水的“污染单位”为依据,在全国以统一税率进行征收,目前年税额在10亿欧元以上,税金全部作为地方收入用于水质改善,取得了良好的社会效益。

(3) 噪声税,即对超标排放噪声的污染源征收的税。美国、德国、日本、荷兰等国都征收此税,其目的主要是控制飞机噪声、为政府筹集安装隔离噪音设施和安置搬迁居民的资金。

(4) 固体废物税,即对固体废物按照体积和类型进行定额征收的一种税。主要针对包装饮料的包装物、废纸、纸制品和废旧轮胎等,美国、比利时等都征收此税。

(5) 垃圾税,即对家庭产生的垃圾进行征税。该税一般以家庭为单位,根据垃圾量进行征

税。荷兰较早征收此税,奥地利、芬兰、英国也都征收此税。

2. 资源税收制度

国外许多国家都对资源的开发和利用进行征税,以促进自然资源的合理开发利用,目前世界各国的资源税主要包括对矿产资源、水资源、土地资源、森林资源和其他资源的征税。

由于矿产资源的稀缺性与非再生性以及其在现代社会经济生活中所起的重要作用,世界各国十分重视矿产资源的合理开发与利用,纷纷将矿产资源作为资源税的主要内容。

水资源税也是目前各国资源税中的一个重要税种,其涉及的范围也较为广泛,既包括地表水资源、地下水资源,还包括水产资源、渔业资源等。如荷兰于1999年开始征收抽取地下水税,纳税人为开采地下水的公司或个人,饮用水的税率为0.347荷兰盾,用于其他用途的水税率为0.1736荷兰盾。

为了确保土地资源的有效利用,土地税也是当今世界征收最普遍最广泛的一种资源税,从性质上可以分为两类:一类是根据土地面积、等级或价格征收的属于财产税性质的土地税,另一种是根据土地收益或增值程度征收的属于所得税性质的土地税。

除了对矿藏、土地、水等资源征税外,许多国家还对森林、草原、山岭、滩涂等征收资源税。

3. 环境税收调节制度

除征收污染税及资源税等税种外,针对环境保护各国还有相应的税收调节制度。如日本对污染防治设施不征收任何固定的不动产税,并通过加速折旧的办法使企业减少纳税。美国联邦政府法律规定,凡采用环保局规定的先进工艺建成的设施,五年内不征收财产税。一些国家还对造成环境污染的进口商品征收特别关税,如1987年美国政府对欧共体和加拿大向美国出口的非石油化学品征收“超级基金税”,将税款纳入联邦政府为解决国内环境污染而设立的“超级基金”中。

(二) 我国环境税制度基本情况

我国环境税费制度一直实行的是以收费为主、征税为辅的体制,对污染物以征收排污费为主,同时对自然资源开发、利用者征收使用费、补偿费和管理费。具体来说目前我国涉及环境税费的制度主要如下:

1. 排污收费制度

具体来说,我国并没有系统的环境污染税收制度,一直以来实行的是排污收费制度。它是20世纪70年代末80年代初,我国在汲取发达国家环境保护工作的经验的基础上,按照“污染者付费”原则,结合我国环保工作实际,实行的一项制度。即有关部门依据法律法规及政策的规定对造成境内环境污染的单位和个人收取费用。其具体内容包括:①不论排污量大小、发生即收费的方法。对污水、废气、固体废物、噪声、放射性污染等进行收费。②“超标排污费”征收,即先缴纳标准排污费,超过部分再缴纳超标排污费。此办法适用于向水体排放污染物。排污收费制度作为中国环境管理中最具有经济特色的手段,自实行以来取得了一定的环境、经济及社会效益,但其本身存在较多问题,如由于缺乏规范性和权威性,其征收面不够广,征收难度较大,征收率过低;收费标准偏低,征收的排污费大大低于污染的边际成本,根本无法对排污者形成有效的约束;缺乏监管,使用较为混乱,非法使用现象普遍;此外排污费的标准较低,不能起到抑制企业过量排污的效果,导致企业愿意缴纳排污费排放污染物而不愿意进行技术改造、减少污染物排放。

2. 资源税制度

目前我国的资源税征税范围较窄,仅选择了部分级差收入差异较大,资源较为普遍,易于征收管理的矿产品和盐列为征税范围。其目的也仅仅是为了调节级差收入而非节约资源,而且对

水、土地、森林等资源未列入征税范围。我国资源税的税率也相当的低,资源税税额最高为60元每吨(固体盐),最低为0.3元每吨(煤炭),像原油,我国每吨最高只征收30元的资源税,而即使在德国等一些低税国家,其对石油征收的资源税也约是我国的30倍。如此低的税率根本无法显示资源的价值,更无法保证资源的合理有效利用。此外,我国对资源税以销售量和自用量而非开采量为标准进行征收,这种做法无法有效避免在资源开采中的浪费。

3. 其他与环境相关的税收调节措施

我国在其他一些税种中也有部分客观上与环境相关的措施。如在消费税中,对烟、酒、鞭炮、焰火、汽车、柴油、轮胎、摩托车和小汽车等七类消费品予以调控等;在增值税中对利用废液、废渣生产的建材产品、黄金、白银符合条件的在一定时期内给予免税等;所得税中,企业利用“三废”生产的产品所得,自生产经营之日起,免征所得税5年,以处理利用“三废”为目的的企业免征所得税1年等。这些措施在控制居民消费结构、促进企业对资源的循环利用等方面都有很好的作用,对我国环境保护事业的发展有良好的促进作用。

(三) 国外与我国环境税制度比较

通过对国外及我国环境税制度比较,我们可以发现:

1. 在国外环境税种较为健全,不论是对污染行为还是资源开发利用行为都有较全面的税种。在排污税方面,国外对大气污染、水污染、固体废弃物污染等都有相应的税种,而我国基本上是以收费为主,对废水、废气、固体废物等都是征收相应的排污费。环境税与环境费相比具有明显的优越性。环境税由国家统一制定税种、税率、统一征收,具有固定性、无偿性、强制性的特点,其权威性明显强于环境收费,能有效避免排污费强制性、权威性低及征收过程中出现的征收费用混乱、征收难度大、成本高以及征收部门不按规定征收及非法使用征收资金等问题。在市场经济条件下,倡导市场调节为主、政府干预为辅,而环境税正好既能避免环境费用征收过程中政府过度干预,又能有效筹集环保资金,同时还能保证环境征税所得的有效利用。

2. 国外对各种资源均征收相应的税种,而我国仅对矿产资源征收资源税。我国资源税种的征收范围明显狭窄,无法起到全面保护自然资源的作用。

3. 我国环境税费的税率水平明显偏低。不论是排污收费还是征收的矿产资源税,其税率水平根本无法体现污染的边际成本及资源的价值水平,根本无法有效防止污染和促进资源的合理有效利用,其征收的费用也根本不足以筹集充足的治理污染和改善环境的资金。

4. 纳税及交费的主体仅限于生产者,而对普通的居民家庭未征收相应的资源税及排污税。如国外征收的垃圾税在我国就很有征收的必要。我国人口众多,由个人及家庭产生的生活垃圾量相当的惊人。据统计,我国目前产生的生活垃圾量已经超过了每年工业产生的固体废弃物量。

三、对我国环境税制度构建和完善的法学建议

针对以上国内外环境税费制度的分析和比较,我国要健全环境税收制度应从以下几个方面着手:

(一) 改排污收费为排污收税

鉴于税收制度相对于收费制度的优越性及现阶段我国排污收费中存在的诸多问题,我国应尽快促进排污收费改为排污收税。我国在20多年的排污收费制度中积累了较多有益的经验,而且国外也有较为成熟的经验可供借鉴,因而在我国实行排污“费改税”具有很强的现实性及可行性。当然,“费改税”的进行应结合我国经济社会发展及税收体制的情况循序渐进地进行,而不可直接照搬国外现成的经验。就目前来说,我国可对排污征收统一的排污税,而将大气污染物、水污染物、固体废弃物、噪声、垃圾等作为不同的税目进行征收。