

环境保护财政政策存在的问题及建议

文/朱河顺

一、我国环境保护财政政策现状及存在的问题

改革开放以来,在国民经济基础相对薄弱,国家财力不足的情况下,我国政府通过实施积极的财政政策,对减缓环境破坏、改善环境质量、拉动内需和促进经济增长起了积极的作用。现行的财政政策虽然取得了一定成绩,但明显落后于经济发展的要求,落后于环保形式的要求,存在着诸多问题。

1、环境保护的财政投入偏低

从已经完成工业化的发达国家经验来看,环境质量的改善是以资金和技术的投入为依托的。国际经验表明,当治理生态环境的财政投入占GNP比例为1%~1.5%时,可以控制生态环境污染恶化的趋势,当比例达到2%~3%时,环境质量有可能改善。而资金投入正是中国最稀缺的,“八五”期间前我国生态环境保护投资仅占0.8%左右;“九五”期间,比例不足1%;

2、排污收费政策不合理

“排污收费”是我国环保投入中最早、最稳定的一条资金渠道,是我国环境政策的重要内容之一。“排污收费”,即对排放污染物超过排放标准的企事业单位征收超标排污费,然后将其中大部分返还给被征收单位,用于治理污染。从理论上讲,征收的排污标准应略高于治理成本,以制止宁可交纳排污费而不治理污染的企业行为。

目前,我国排污收费最大的问题是收费标准过低,表现在收费数额大幅度低于治理成本。我国排污费占产品成本的1%~6%,而治污设施建设和运行成本高。

其次,收费对象和收费项目不全。现行的收费政策只对超标排放污染物的企业征收,对已经达标或低于排放标准的不收费;虽然对超标排放标准的收费,但没有考虑污染物的排放总量,难以刺激企业最大限度地降低污染的排放。现行的排污收费制度虽然对废水、废气、废渣、噪声、放射性等5类113项污染源进行收费,但没有对危险废物、生活垃圾、生活废水,以及流动污染源进行收费。

再次,排污费的管理混乱。国家没有统一的管理模式,各省、市根据其利益确定不同的管理模式,这必然造成管理上的混乱。国家环保局规定废水、废气、废渣、噪声“四小块”收费由地方环保局直接支配使用,这样造成地方环保局对“四小块”收费的积极性很高。由于排污费收入主要归地方财政,中央财政不参与对排污费的分配,削弱了中央对排污费的调控能力。排污收费政策运行机制的不合理,造成有限的环保资金不能发挥最大的作用,从而影响环境保护的效果。

3、财政补贴制度设计不合理

财政补贴对环境资源的影响很大,不适当的财政补贴制度,会使商品的价格偏低,结果导致资源利用效率低下甚至造成浪费,加重环境资源的污染和破坏。同时,不合理的财政补贴,会造成不同种类商品的价格比价关系失真,以致形成了“商品高价、原材料低价和资源无价”的扭曲价格。这既是资源无偿占有、无偿使用的理论根据,也是导致资源加速耗竭、生态环境不断恶化、经济社会发展的资源基础严重破坏的根本原因。

4、缺乏系统的环境保护税收政策

一是没有设立专门的环境税种。环境税是政府用来保护环境、实施可持续发展战略的有力经济手段。针对污染和破坏环境行为为课征环境保护税无疑是环境保护的一柄“双刃剑”。但我国目前还没有真正意义上的环境税,只存在与环保有关的税种,即资源税、消费税、城建税、耕地占用税、车船使用税和土地使用税。尽管这些税种的设置为环境保护和削减污染提供了一定的资金,但难以形成稳定的、专门治理生态环境的税收收入来源。

二是有关生态环境税收的规定不完善。比如,消费税主要是对环境造成污染的鞭炮、烟火、汽油、柴油及摩托车、小气车等消费品列入征收范围,并对小气车按排气量大小确定高低不同的税率,但没有把煤炭这一能源消费主体和主要大气污染源纳入征收范围。耕地占用税、土地使用税和土地增值税属于对土地资源的征税,但他们之间没有彼此相互独立,没有相互协调配合形成一定的体系,对土地资源保护和合理开发的作用非常有限。

在这样一种不完善的税收政策下,实施的生态环境保护的有关优惠政策效果也不佳。这种偏窄、偏少的优惠政策,影响了其治理生态环境的导向作用。

既然财政政策是一柄“双刃箭”,我们必须充分发挥它的积极作用。为了尽量避免财政政策的失误,使财政政策有效地促进环境保护,必须对环境保护的财政政策作出合适的安排。

二、环境保护的财政政策安排

1、制定有利于环境保护的财政投资政策

财政政策主要是要转变国家环境产业的投资机制，建立国家财政对环境保护的投资运行机制，提高财政投资的效率和效益。

第一，通过财政政策，加大政府对环保投资的力度。为了解决环境保护所需要的巨额资金，财政政策应做如下调整：加大中央对地方的投资和转移支付力度。利用财政信用方式筹集财政收入，支持生态环境保护工作。政府对环境保护投入的重点，应是公益性很强的环保基础设施的建设；跨地区的污染综合治理；跨流域大江、大河、大湖等区域环境治理；环境保护的基础科学研究等。因为这些领域社会效益大，经济效益低，风险大，投资多，是单个企业和个人不愿或无力涉及的。政府的直接投资可纠正市场机制的缺陷。

第二，调整财政投资政策，将环境保护纳入各级政府的财政预算。政府在制定财政政策时，应将环境保护纳入其中，并且要逐年增加投入。各级政府为了保证环境保护资金的落实，必须从本地财力实际情况出发，每年从预算内的支出中安排部分资金用于防治环境污染。此外，每年可从预算外资金中统筹部分资金用于防治环境污染。

第三，增强财政政策对企业投资的约束力。一方面国家对于那些经济风险比较大的行业，在财政和金融政策上应给予一定的优惠；另一方面，增强财政政策对企业环境投资的约束力，加大企业不投资环境治理和环境保护的压力，国家财政支持重视污染治理和环境保护的企业，增强财政政策的刚性约束。

2、建立和完善我国绿色税收政策

税收政策是政府最有效的调控手段之一，政府通过改变税种和税率来进行调节。对不利于环境保护的生产生活征收高税率的环境税，对从事环境污染治理服务的企业实行低税率或零税率。这不断有利于提高环境保护投资的积极性，而且可以促进产业结构的调整。

第一，建议开征新的环境税。我国目前的环境保护税费政策的基本格局是：收费为主、税收辅助、补贴配合。这些税费政策的实施，基本上形成了限制污染、鼓励保护环境与资源的政策导向。但相对于西方国家系统的环境税制法律体系、相对于可持续发展的战略目标，我国的环境税费政策还存在很多的欠缺，尤其是我国现行的排污收费制度，有着先天不足：存在制度“空白”；收费标准偏低且不能有效运用；立法层次低，征收不规范；惩罚力度不够等。针对我国的环境状况和现行税制中有关环境保护税收措施的不足，以及排污费征收范围较窄等问题，可借鉴国外经验，开征环境保护税。根据当前国情和税收原则，建议首先开征含硫燃煤税、含铅汽油税两种环境保护税。

针对我国的环境状况和现行税制中有关环境保护税收措施存在的不足，借鉴国际经验，建立和完善我国环境税制法律体系的基本思路应当是：适时开征环境保护税，完善资源税的环境保护功能，细化消费税的环境保护功能，从而构建起一套科学、完整的环境税制法律体系。尽快开征环境保护税，适时开征燃油税，改革相关税种，完善其环境保护功能，修订税收优惠措施，优化环境税制结构。

第二，调整和完善现行的资源税。扩大征收范围。我国的税制结构中主要是流转税、收益税等；资源税所占比重很小、品目过少；应提高资源税比重，扩大资源税税种，如水资源税、矿产资源税、森林资源税，逐步把有关部门现有的资源补偿收费纳入资源税范围；在已有的试点经验基础上，在全国开展生态环境补偿收费；现行税制中对土地课征的税种有城镇土地使用税、土地增值税、耕地占用税等，各成体系，相对独立，造成征收困难，建议将土地使用税、土地增值税、耕地占用并入资源税，共同调控我国资源的合理开采开发。完善计税办法。将现行资源税计税依据由按应税资源产品销售数量或自用数量计征改为按实际生产数量计征，尽可能减少产品的积压和损失，使国家有限的资源得到充分利用。资源税的开征不仅是为了取得财政收入，更重要的是为了保护资源，提高资源利用效率。

第三，完善现行环境保护的税收支出政策。减少不利于污染控制的税收支出。严禁或严格限制有毒、有害的化学品或可能对我国环境造成重大危害产品的进口，大幅提高上述有毒、有害产品的进口关税。鼓励企业开展环境领域里的科技研究与开发的税收支出。政府对防治污染的研究与开发应予以高度重视，政府除了直接给予研制、开发控制污染新技术的企业预算拨款外，还可以大量利用税收支出，以鼓励企业从事科研活动，从而增强治污税收支出的整体效应。刺激企业投资于治污设备的税收支出。

第四，健全和完善防治污染的税收特别措施。尽快制定和颁发“防治污染税收特别措施法”。①加大税收优惠，扶植引导环境无害产业和环保产业的发展，如降低环保企业各种税种的税费，以及环保产业设备、仪器的进口关税，对于“三废”综合利用产品和清洁生产给予一定的税收优惠等。

3、制定有利于环境保护的经济激励制度

经济激励制度，是指政府运用财政资助、政府担保贷款和税收优惠等经济手段刺激企事业单

位，促进资源和能源的综合利用，实现保护环境的目的。我们必须以市场为导向，大力采用财政补贴、贴息、国债、税收返还等财政激励机制，减少与环境保护不相符合的财政补贴制度。对于生产“绿色产品”，采用“清洁生产”的企业，对于“封山造林（草）”的农场和个人，政府可以通过财政补贴、贴息、国债、税收返还等手段加以支持，对于大型环保基础设施和生态工程的建设，政府可以通过补贴、减免税等手段引导企业、个人增加对环保设施的投资。在这种政策的激励下，企业开发环保产业的积极性会大大提高。表面上看国家的税收减少了，实际上是间接地放大了生态环境保护的投入。同时，各级政府对环境保护有突出贡献的集体和个人应该给予奖励。

总之，财政政策能有效地促进环境保护。当企业无力承担环境污染治理所需巨额资金和投资时，政府给予一定的投资和适当的补助，以实现生态保护的目的。征收排污费对环境保护有双重的作用。一方面通过对排污企业收费，促进企业经济治理污染；另一方面，征收的排污费缓解了环境保护资金的不足，增强了政府和企业治理污染的能力。政府通过征税、减免税等手段来调节政府和企业对环境保护的投资关系。

（作者单位：中国地质大学研究生院）

相关链接

经济全球化背景下城市突发事件的危机管理：挑战与对策
西部新农村建设要抓住本质、看准主体、正视矛盾
关于中国人口老龄化的社会经济分析
环境保护财政政策存在的问题及建议
资源开发利用中的外部性及其治理
公司社会责任理论基础重识
论农民持续增收的基础
对农民增收问题的再思考
对我国医疗体制改革的反思和建议

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心