

中国开征化肥税的政策设想

韦佳妮¹, 李晓玉²

¹中国地质大学(武汉)马克思主义学院, 武汉 430074;

²中国地质大学(武汉)公共管理学院, 武汉 430074)

摘要:随着中国社会主义市场经济的建立和税制改革的进一步深化,传统农业的发展模式受到考验,开始向都市农业转型,进而使农村面源污染问题不断升级;在农村面源的污染源中,化肥污染的态势得不到有效的抑制,已经形成了以水污染、土壤污染、空气污染为主的化肥面源污染域。化肥的污染治理逐渐引起了社会的广泛关注,在政府管理的过程中已经由传统的行政手段和微观管理为主的模式向宏观、间接手段为主,直接手段为辅的多元化模式转变。通过课征化肥税来保护环境,已成为保护农业环境尤其是面源环境的必然要求。研究面源环境治理,以相关理论基础为立脚点,从理论层面和实践层面分析了开征化肥税的必要性,根据化肥税设立的原则提出了化肥税的基本思想,并探讨了开征化肥税需要解决的关键性问题,促进各级政府有效发挥其职能,对所处的环境进行有效的管制,发展经济的同时保护环境。

关键词:化肥污染;控制;化肥税;政策设想

中图分类号:X592

文献标志码:A

论文编号:casb16120018

Fertilizer Tax in China: Policy Assumptions

Wei Jiani¹, Li Xiaoyu²

¹Marxism Institute, China University of Geosciences, Wuhan 430074;

²College of Public Administration, China University of Geosciences, Wuhan 430074)

Abstract: With the establishment of socialist market economy and further reform of tax system in China, the development model of traditional agriculture has been challenged and transformed into urban agriculture. Consequently, the problem of non-point source pollution in rural area is deteriorating. The situation of chemical fertilizer pollution has not been effectively controlled in the rural area. And the non-point source polluted area, which is mainly affected by water pollution, soil pollution and air pollution, has come into being in the rural area. Abatement of chemical fertilizer pollution has aroused widespread concern in society. In the process of chemical pollution abatement, means of government management have been changed from micro-management mode of traditional administrative management to diversified mode of macro and indirect means. Taxation on chemical fertilizer has become an inevitable requirement of agricultural environmental protection, especially of the non-point source environmental protection. In this paper, we analyze the governance of non-point source environment on the basis of related theories and explore the necessity of chemical fertilizer taxation from both theoretical and practical level. According to the principle of chemical fertilizer taxation, we put forward the basic idea of the levy of chemical fertilizer tax and explore the key problems to be solved for chemical fertilizer taxation. This paper seeks to promote the effective functioning of all levels of government to protect the environment effectively and develop economy at the same time.

第一作者简介: 韦佳妮,女,1990年出生,贵州兴义人,博士在读,研究方向:资源环境公共政策研究。通信地址:430074 湖北省武汉市洪山区鲁磨路388号,中国地质大学(武汉)马克思主义学院,E-mail:270734272@qq.com。

通讯作者: 李晓玉,女,1973年出生,辽宁庄河人,副教授,博士,研究方向:资源环境公共政策研究。通信地址:430074 湖北省武汉市洪山区鲁磨路388号,中国地质大学(武汉)公共管理学院,E-mail:2311728107@qq.com。

收稿日期:2016-12-02,修回日期:2017-03-23。

Key words: fertilizer pollution; control; fertilizer tax; policy assumptions

0 引言

目前,中国面临着巨大的人口、资源与环境的挑战,截至2014年6月的国家统计局数据显示,中国耕地面积1.35亿 hm^2 ,全世界现有耕地面积总量为17.29亿 hm^2 ,而中国仅为世界现有耕地量的1/6。据2016年国土资源公报显示,中国需要用全球14.86%的耕地养育世界18.97%的人口,随之而来就是粮食安全以及土地安全问题,中国科学院院士,农业领域的学者武维华指出,“过去几十年,尽管粮食一直在增收,但农业生态环境急剧恶化,中国用不到世界10%的耕地,耗掉了全球化肥总量的1/3”。中国传统农业倾向于选择氮肥、磷肥和钾肥促进农作物高产,但这些元素已经达到了饱和状态,这就导致化肥面源污染已经成为一个亟待解决的环境问题。农户大量的施肥,且由于化肥施用不合理而产生了大量的化肥营养剩余,导致土壤板结,土质变差,土壤中的化肥剩余营养元素经过地表或淋湿,直接造成水体,包括淡水系统和海水系统的污染,引起水体的富营养化等环境问题。中国相关的机构和部门已经认识到过量化肥施用而产生的严重的环境问题,相关研究正在慢慢起步。化肥税的开征将成为解决当前化肥面源污染的一个重要手段。

1 相关概念及理论基础

1.1 化肥税的定义

在当前严峻的生态环境形势下,针对环境保护而征收相应的税赋已成为世界各国保护环境和控制污染的广泛措施。化肥税作为调整人们在化肥的使用过程中带来的负外部性的一种手段,引导企业治污和整个行业产业升级,实现企业从高污染向零污染的转型;化肥税的提出作为一种调控手段,是为了保护资源和环境,并不是为了增加财政收入。化肥税的纳税义务人包括在境内生产销售化肥的人,进口化肥用于境内销售或用于自己商业目的的进口商,及被税务机关认定的有大批量经销权的化肥贸易商。

1.2 化肥税与化肥增值税的区别

(1)化肥增值税与化肥税的计税依据不同,化肥增值税主要是针对化肥产品在加工和卖出行为中增值的部分,即针对化肥的原材料购进,进行加工再卖出化肥产品这个过程中增值的环节进行征税;化肥税是对化肥成品的使用和消费进行征收,不讨论使用和消费过程中是否存在增值的情况;(2)化肥增值税与化肥税的计税方式不同,增值税的征收有进项税额和销项税额,企业在这个过程中可以对销项减去进项的部分进行抵

扣;化肥税是从产出的数目和使用的数目来进行征税,是一种全额征收的过程,不存在进项与销项的抵扣。(3)征收的对象不同,增值税主要是向原材料购进企业和原材料加工企业征收,即对化肥原材料的生产者进行征税,增值税仅限于企业,是对生产企业或者公司所征收的税;化肥税主要是对化肥成品的销售企业和消费化肥成品的农户进行征税,即对化肥成品使用者征税,主要是针对销售企业和农户所征收的税。(4)税负转嫁方面,增值税和化肥税都会产生税负转嫁,只是国家对化肥进行增值税征收是从化肥行业的供需角度出发,在国内市场和国际市场的期望值内调节化肥的价格和产业结构,企业在税收筹划的过程中,抬高化肥产品的价格,在竞争中将税负转移到其他的企业中,使企业盈利;化肥税是一种量化税,从消费行为产生就开始对其进行征税,可以从使用量和购买量以及对环境所造成的污染进行量化来征税,在征税的过程中可能销售企业会将成本转移到农户的身上,使企业的环境治理成本降低。(5)调控的目的不同,增值税的主要目的是淘汰产能较弱的小企业,控制化肥原材料加工销售的不规范行为,优化行业竞争;征收化肥税的目的不是增加财政收入而是通过征税行为控制环境污染。

1.3 开征化肥税的理论基础

(1)负外部性理论。在公共产品的相关定义中,环境作为其中一个因素,其公共产品的属性也决定了它的非竞争性与非排他性,同时,环境作为公共产品,产权无法准确界定,也无法通过等价交换进行环境产品的供应或是通过市场配置机制来进行环境产品的公平配置;环境的公有物和公共物品的特性无疑会导致市场失灵,最终造成“公地悲剧”。环境负外部性是指,存在外部效应的情况下,社会与私人的边际成本和效益发生偏离,私人边际成本和效益决定了企业和个人的理性选择,在利益的驱动下,他们很少或几乎不在乎社会的边际成本的效益^[1]。此时:边际社会收益(MSB)等于边际外部收益(MEB)与边际私人收益(MPB)之和,边际社会成本(MSC)等于边际外部成本(MEC)与边际私人成本(MPC)之和,当边际私人收益与边际私人成本相等时达到企业的利润最大化,当边际外部成本与边际外部收益相等达到社会福利最大化^[2]。

假设企业在生产的过程中有生产化肥废弃物遗留,那么在这种情况下企业就有2种选择来进行化肥污染物处理,一是对废弃的化肥原材料进行加工处理后再排入到环境中,这种做法对于环境是无害的;二是

未经处理直接将化肥原材料生产的废弃物排入环境,这样就会对农业面源环境的产生负外部性影响。

化肥的面源环境污染已经对化肥行业的发展产生了负向影响,对整个行业的稳定也形成了挑战,必须要转变化肥整体行业的发展方式由低效向高效转变,促进化肥产业乃至整个农业产业结构的升级,对污染的行为进行征税,通过税收的方式使整个面源环境向绿色生态环境转变。

(2)污染付费制度。污染者付费制度是指行为人的生产生活自然的或者有目的的行为对生态系统的相关功能(例如物质循环和能量流动相关等)产生了不良影响,造成生态系统供给、调节功能的减弱,则该行为人就应对自己的行为负责^[3]。因为自己的行为对环境造成了损害并支付一定的费用,目的是为了促使环境破坏者承担起污染的责任,这种办法的指向性就是“谁污染谁付费”。政府的收税是强制性的,不能够因为纳税人的意志而发生变化,但收费不同于税收,它并不具有税收的统一性与强制性,它可以根据收费人和行为人的意识而变化,具有可选择性,可以选择污染环境后付一些费用或选择不污染环境也不付费。虽然排污收费制度在筹集污染治理资金和刺激相关企业和个人降低排放和承担环保责任方面起到了一定作用,但化肥污染属于面源污染,时间长,覆盖范围广,排污收费制度主要用于末端治理,不适用于化肥的污染,控制化肥的污染只能从源头抓起,利用税收的手段直接刺激企业和农户,减少化肥使用。

(3)生态补偿制度。《国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》中提出:“按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则来建立生态补偿机制”^[4]。生态补偿是指中央政府和地方政府通过一系列相关政策及制度的制定,例如财政补贴、转移支付、行政命令等方式,通过计划经济来引导市场主体在进行利益选择的同时实现对生态产品提供者所付出的生态系统服务、生态保护、发展机会等成本给予补偿,其涉及环境服务的提供者,补偿支付者,以及相关机构3种利益相关者^[5]。

农业面源环境作为农业产业的载体,界定环境服务的提供者和补偿支付者是农业发展的重要问题。在农业环境中,农民提供农田进行农业活动,属于环境服务的提供者,同时农民滥用化肥和农药,又是环境的补偿支付者,这是相矛盾的;其所造成的环境损害是外部不经济的问题,对农业污染治理的行为属于外部经济的体现;进行生态补偿能促进外部经济,但中国现在的农业生态补偿税费等制度还不成熟,农户对农业污染物的治理支付部分的费用在短期看来可以接受,

但对所有的农户征收同样的费用用于不同的环境补偿,在长期看来,这是不经济的行为。国家对受到污染的农田,土壤,地下水进行相应的补偿,对于在生态较脆弱的地方建立化肥工厂的企业收取少量的污染费的基础上对企业和种粮的农户进行补贴,但补贴最后都落入了农户和企业的口袋,对于生态并没有实质性的改善,从化肥污染的角度来说,企业生产化肥,农户使用化肥,通过施用大量的化肥提高作物的产量,获得经济来源,最后生态破坏者最终受益。

2 开征化肥税的必要性分析

2.1 理论层面的必要性分析

目前农业面源污染治理的相关政策分类,可以分为命令控制型、经济与市场型、公众参与型3种,中国颁布了与控制农业面源污染相关的法律法规,例如在修订后的《环保法》第四十九条规定:各市县各级政府及与农业相关的部门,应该指导农户合理施用化肥,防止农业面源污染。

2015年2月17日,农业部制定了《到2020年化肥使用量零增长行动方案》主要针对农业产业结构以及如何提升农业产品的产量和质量为中心问题,围绕全年的农业工作的任务提出了要求,要大力地推进化肥减量提效。2015年国务院颁发的《关于对化肥恢复征收增值税政策的通知》从2015年9月1日起,对国内销售和进口化肥原材料的纳税人及进出口化肥的企业纳税人,统一按13%税率征收增值税。

国家颁布的关于农业环境保护的相关法律,能够在一定程度上促进化肥行业,主动优化行业的竞争格局,尤其是2015年9月出台的复征增值税的政策,可以适度的提高中国化肥企业的成本,加速淘汰规模较小、创新能力较差、设备较为陈旧、盈利能力不足的小化肥生产企业,并且充分发挥监督媒介作用,约束化肥企业在原材料采购和销售过程中存在的违规行为,对于部分企业仍然保持原有的税收优惠政策,进一步促进化肥整体行业的创新,优化化肥产业的竞争格局。

2.2 实践层面的必要性分析

(1)践行科学发展观的需要。环境的恶化直接影响着中国人民的生存质量,中国是化肥生产和施用的大国,化肥的使用与消费量不断的增加,也会因此排放污染物,危及人们健康。运用税收手段治理环境问题显得极为重要,类似于碳税、磷税、硫税、氮税等在发达国家的运用。化肥税将成为新的一种环保手段,在绿色消费和农业生态可持续性发展中发挥重要作用;化肥税的开征将有效地改善农业面源的内部环境与外部环境,提高优质化肥在市场竞争中的竞争力,开征化肥税为

进一步贯彻落实科学发展观、积极构建资源节约型和环境友好型社会、建立“美丽乡村”客观需要奠定了良好的基础。

(2) 引导产业升级的需要。通过开征化肥税,将会给企业带来压力,迫使企业将破坏环境的外部成本内部化。依据企业的生产量和销售量而对企业进行征税,使重污染的化肥生产企业的承担更多的税负,充分发挥税收的调节作用,纠正污染企业的行为;加重高污染高能耗化肥企业的税收负担,提高企业的排污成本,使化肥的生产企业和销售企业减小对环境污染的规模;加大环境治理的预算,引入新技术,适当缩减员工,保留优质的员工,降低成本增加收益。对于低污染且在污染后能承担责任主动治理污染的企业给予一定的税收优惠;对于选择环保肥料,有机肥料的农民进行一定的补贴;国家对化肥企业进行指导和激励污染企业保护环境、引进新技术,改进生产方法,降低治理费用^[6]。

(3) 农业创新的需要。化肥税的开征将直接刺激新型化肥、环保肥、有机化肥等新型产品的开发和运用。当前,中国化肥企业处于一种分散低迷的竞争状态,据国家统计局数据显示,全国数以千计的化肥企业,分散在各个地区。化肥税的开征,有利于化肥生产企业的集群发展。通过征税促进企业积极同研究院和高等院校的相关专业进行新型肥料的研究;促进国内企业与国外先进企业的交流与合作,形成一种内外一体化的产业集群,在给企业带来更高的利润的同时,提高中国化肥行业的整体竞争力。

(4) 完善中国环境税制的需要。建设环境友好型社会的指导思想就是要求建立健全绿色环境税制体系^[7]。近年来,中国税制体系中包含了一系列具有生态环保价值的税种,设置了与环保相关的税收优惠条款,可是现有税种在环保方面的作用尚未得到充分的发挥^[8]。化肥税开征后可以与中国现行的农业面源污染治理的相关措施相互配合和协调,同时可以作为环境税制的一种补充,弥补中国税制体系中环境税制在面源污染治理与控制的税收缺失,进一步加大中国税收制度的绿化程度;此外,按照“税收中性”原则^[9],开征化肥税也会进一步减少其他现行环境税税种的扭曲效应,完善和优化整个环境绿色税制体系,对于加强深化环境保护相关的税制改革具有重要的意义。

(5) 减轻中国生态压力的需要。环境经济理论表明,对于财富的向往和现实关系中所处的经济地位作为一对矛盾,农民由于所处的经济地位及受教育的程度决定了在面对食物的需求与环境资源索取的选择

中,他们会把食物放在首位,不断的向自然资源进行压榨。人们通过环境满足了初始的需求后,开始通过环境进行财富的索取,利益因素成为所有促进人类进步和发展的首要因素,为了是自己获得更多财富,农户对农作物使用大量的肥料,造成农地生态环境迅速退化和土壤有害物体金属物体的大量释放,进而导致贫穷的状态进一步加剧。对化肥进行征税,可以有效的提高农业面源的环境质量,使农民在一个相对平衡的环境中减少施用化肥,使用有机肥料,增加有机物质的投入量;让农户意识到当农作物的吸收率达到一个限度,更多的投入量只会造成农田和土壤的负担,减少施肥,减轻中国生态压力。

3 开征化肥税的设计原则

3.1 税收公平性原则

税收公平性原则也称为公平税负原则^[10]。由于化肥成本的原因,在市场经济体制下,化肥行业的主体为了追求自身利益最大化而做出的决策选择和行为会产生外部性,要保证税率与化肥污染控制边际成本相等具有较大的难度;如果税率较低,相应的化肥污染控制低于社会整体有效的污染控制目标,依然会对环境造成损害;如过税率过高,又会引起化肥使用限制,对农业的发展又会产生不必要的扭曲,因此可以将公平性原则是化肥税开征应该遵循的原则。

3.2 税收有效性原则

化肥税的设计尽量要保证控制化肥污染成本有效性。成本有效主要是指以支付最少的成本对化肥污染的加以控制,按照卡尔多-希克斯的次优效率原则,改变社会产品与社会资源配置的方式,可能使部分人受益另一部分人受损,这就需要国家强制的干预,通过征税的方式,提高经济效率^[11]。征收化肥税不必然导致效率的损失,并且可以起到改善资源配置效率、对环境加以有效协调的作用。化肥税税收效率表现在两个方面,其一是经济效率,通过征收化肥税,使企业提高对化肥污染的治理投入,降低过度生产化肥和使用化肥对环境的损害,形成资源的优化配置;其二是税收效率,所谓税收效率,就是指征税要比行政收费或者是行政处罚等手段都更有效率,征收化肥税的目的就是要代替现行的行政收费,如果征收化肥税的效率低于排污费等行政收费或者低于生态补偿费用,那么征收化肥税就失去了意义。

3.3 税收弹性原则

税收弹性是指税收绝大部分用作国家财政增长的那部分税收的增长率与国民收入增长率之间的比例,反映一个国家财政税收体系或税收制度,确保国家管

理当局能够有效集中国家资源能力的一个宏观经济指标,即税收负担指标^[12]。化肥的面源污染属于监管控制困难的环境污染之一,如果从化肥税的制定开始就用固定不变的税率或是计税方法,对于保证税收的稳定是没有益处的。税收弹性可以使化肥的税收与化肥产业的大环境产生一种协调状态;同时税收弹性可以平衡税收制度和环境收费制度之间的衔接关系,如果化肥税和对污染收费行为产生冲突,税收弹性原则可以做出相关调整。

3.4 税收法定原则

税收的法定原则,就是国家或者地方政府征税,包括税制的建立和税收政策的运用要以法律为依据;依法治税指无论是国家税还是地方税,都必须规范,有特定的法律条例进行规定,做到“有法可依,有法必依”;纳税义务人依据税制和法律规定缴税,履行自己的义务。化肥税的征收所有的程序都需要以法律为依据,没有这个依据,国家和政府就不可能进行合法征收,纳税义务人不应该被要求缴纳税款。税收作为一种强制性的手段,不由纳税人自己的意识而改变,建立这种强制性的前提就是有法律依据。

3.5 可持续发展战略

全世界大多数国家,包括中国在内的许多发展中国家都以“可持续发展战略”作为本国制定的相关政策、法律的基本原则,其实质是经济增长与环境的发展呈现出一种和谐的状态,即不能以消耗和破坏自然资源为基础,忽视可能造成的环境问题和制约环境发展的因素来发展经济。化肥税的征收制度是建立在人与自然和谐基础之上,是控制资源损害和浪费的有效途径,是与国家的政策和条例互补互通的,因而化肥税相关法律制度设计既要保证在税种选择与税率等方面符合人与环境可持续发展。

4 化肥税征收的基本思路

4.1 课税对象和纳税人的选择

(1)课税对象:施用化肥且对农业面源环境造成污染的行为人。(2)纳税人:鉴于当前中国已经复征了化肥增值税,因此将化肥税的纳税人界定于中国境内的与化肥生产、储存、消费有关的一切企业单位和个人,只要有过度使用化肥而造成环境污染,或者在化肥的生产、处理、加工、使用等向中国环境排放了污染物及破坏我国的生态环境等行为,都应作为化肥税的纳税人。

4.2 计税依据的确定

根据税收的计算单位不同,税收的计税依据大致可以分为3类:从价计征,从量计征和复合计征^[13]。对

于化肥税而言,由于征收的目的是控制和减少化肥的过度使用,因此,计税依据应当从量计征,但是在实践中要对化肥的污染量以及对化肥排放对环境产生的影响进行跟踪监测是非常困难的,因此,大部分国家以化肥的购买量和化肥的施用量为计税的依据。与发达国家相比,中国人口众多,资源广泛、土地辽阔,且税务机关的征管效率不是很高,这就要求中国化肥税税制的设计可以根据企业生产量或农户的购进量来进行从量征收的方式。

4.3 化肥税的收入归属

在中国,税收的收入归属大体上可分为3种类型,地方税、中央税、中央与地方共享税^[14]。一般而言,中央税是与地方税的相对的一种税收归属,按照征管的范围和征管的权力来进行分类,是由国家的中央政府来进行统一征收、统一管理和统筹支配的一种税收。征收化肥税会对整个宏观经济、产业的发展产生影响,从这个角度看,其应该划分为国家税;但中国目前化肥污染的区块太大,有的污染已经涉及不同水域及跨区域的土壤污染,因此污染的控制应从源头抓起,对农户和企业来征税,这样不仅可以由地方政府出力从源头上控制化肥的污染,还可以避免污染控制片面由国家来操作,损害地方政府的积极性。普遍来说,中国的地方税较低,过低的税收水平难以有效调动地方税务机关的积极性,从而会影响整个化肥污染控制的效果,可以将化肥税划入地方中央共享税中,中央占40%,地方占60%。

4.4 税率设置

在中国,税率是应纳税额与征税对象数额之间的法定比例,是计算税额的标尺,同时也体现着征税的深度^[15]。化肥税的税率设计是难点,化肥税的税率设置不仅直接影响化肥生产企业和销售企业实际所承担税负的高低,并最终会对整个化肥生产行业的竞争力造成影响,而且其合理性还直接关系到环境正外部性的实现。税率设计过高影响中国化肥行业竞争力,税率设计过低对于环境的保护没有意义。

(1)累进税率。中国的税率主要划分为3种形式,比例税率、定额税率和累进税率^[16]。从目前西方发达国家在控制面源污染而进行的化肥税征收的情况来看,瑞士、荷兰等大多数国家都采用累进税率即设定一个行业标准量的化肥税税率的方法,根据化肥生产企业生产量来征税,生产量越大,交越多的税,或是根据农户的施用量,施用越多的化肥,征收越多的税。

(2)差别税率。根据化肥的不同类型或是根据企业和农户的不同类型设定税率即差别税率。从企业对

于原材料的购进、原材料加工、成品储存、成品销售、过期品处理进行差别征税;农户的受教育程度决定了对化肥的使用和环境的意识,农户也是理性经济人,追求利益最大化,受过教育的农户能够理解施用量最优,用最少的使用化肥的成本换取最大的利益。他们会在有机肥料的无机肥料之间做出理性的选择,而没有受过教育或教育程度低的农户,更倾向于选择价格低廉而不是有机环保肥料,由于受教育程度低,他们也没有损害环境和对环境负责的意识观念^[17]。因此,可以通过农户受教育的程度来征税,对受教育程度高的农户少征税,对受教育程度低的农户多征税,在一定程度上刺激农户来进行教育与自我教育。还可以对经济污染严重地区的农区和企业多征税,对污染次严重区域的农户和企业少征税等。

5 化肥税开征需要解决的关键性问题

5.1 政府之间的博弈

税收竞争是指各级政府为提高自己和各部门之间的效率,在现有资源允许的范围内,通过各种财政措施来进行竞争^[18]。政府间存在着不同类型的博弈,一种是地方间的,另一种是地方与中央。从主客体方面看,不管是企业还是农户,都具有主体和客体双重性质,农户和企业既是面源污染的主体,但在已经污染的环境中,其生活和生产环境也会遭到污染,也会成为面源污染的客体。政府采取有针对性的行政命令与经济相结合的方式控制环境的污染就变得非常有必要^[19]。化肥税征收问题中,两种情况决定了政府之间对环境污染的处理存在着博弈,首先是地方政府是有限理性的政府,政府对于信息的获取程度会抑制或促进政府当局进行“合理选择”。在“有限理性”的状态下,处于竞争和博弈状态的政府所做出的决策会有局限性,并不可能所有的决策都是最优决策。另一方面,政府官员作为“经济人”必然是追求自身利益最大化,由此可以根据公共选择理论得出:绝大多数的地方政府虽然是公众利益的代表者,但不排除他会追求自身的经济利益,在这一点上不亚于私人机构和企业。

在政府间的博弈中,博弈的参与者是政府,他们是税收竞争策略的制定者,博弈论的一个关键目标就是决定每个参与者的最优策略,对进行税收竞争的各个政府来说,其策略是制定有差别的税收政策。根据博弈论的分类,当中央政府对化肥污染征税时,化肥税属于中央税,而地方就不能再征收同样的税;另一种情况就是当化肥税由地方政府征收时,化肥的污染可能涉及到跨省、跨市或者跨区域的治理和征收,会使不同末端的地方政府间产生博弈,一个地方政府对于污染征

税,另一个地方政府就不能再征税。

由上可知,对于化肥征税政府间的零和博弈,是化肥税开征可能面临的一个首要问题,应该把化肥污染征税划入中央还是地方征收,还是划分为中央地方共享税,都应在开征化肥税前处理好。

5.2 化肥税征收过程中带来的转嫁问题

(1)污染转嫁。此行为必须具备两个或者两个以上的主体之间(即转嫁问题的相对性与可行性),同一事物或者单一的主体内不会发生污染转嫁行为,也就是说转嫁行为有一个受体^[20]。污染转嫁包括各种形式的转嫁,大致的可分为两类,一类是“物体”污染转嫁,这种类型又包括“面对面”即农村对农村的转嫁;“点对点”的转嫁即农业用地向农业用地的转嫁;“点对面”的转嫁即农业用地转嫁到水体;“面对点”的转嫁即面源污染转嫁到农业用地中;在污染转嫁中,最常见的应该是受污染的水质的转嫁,污染的水体向另一主体转嫁。另一种是“人的行为”的转嫁,也就是污染环境的主体为了逃避纳税责任,从主观上就已经认定,转嫁污染可以避税。

(2)企业成本转嫁。几乎所有的企业,决定成本投入量的最终因素是利益也即最大化的企业净收益;在此基础上,企业就会无节制的通过增加产品和成本的投入,扩大自己的利益而忽略对于环境造成的影响;通过对随意排放污染物且超过一定标准和环保界限的化肥企业生产及进出口企业征税,将给这些企业的成本投入产生了一定水平的影响,调节企业生产资料和本投入规模与企业所用于环境控制成本和企业对于环保的最终效果产生一种经济关系,如果企业无法减少对环境的损害,那么就征收一定比率的税来促使企业承担相应的环境污染治理的责任;从企业的角度,在即得的利润下,国家来分享企业的经营成果,可能促使化肥生产企业提高售价,用比当前利润更高的价格出售化肥,将这部分多出的利润用于征税,这就使得企业貌似合理的把税负转移到了农户和购买者的身上,加重了农户的负担。

5.3 化肥税的合法性问题

(1)化肥税的立法依据。合法性原则是中国特色社会主义国家法治建设的基本要求,对于坚持合法性的问题上,要求法律的设立,法律的执行和对于法律的监督,都必须是合法的,有宪法的法律规定的合法机关来予以制定。(2)税种法定原则。包括化肥税的项目种类,都应该要有法律来确定,相应的税种配对相应的法律,化肥税应该划归于何种税,是资源税、污染税、环境税、环保税或是绿税,税种的合法性是征税的前提。(3)

征税范围的合法性。化肥税的征收范围如何设定,只对企业征税或是对企业和农户一起征税,对不同的肥料单独或是统一征税,对污染的土壤、水、空气单独征税或是合并和其它税种里共同征税,征税范围在哪个程度上的设立是合法的,范围如何界定将成为政策难点。

6 讨论

“改革是由问题倒逼所产生”,在一定限定值内征收化肥税对于面源环境的利用和改造具有正向影响。有政策制定者认为,化肥税的开征存在许多困难,需要进行财政、教育、行政制度建设多方领域的改革,也需要多种税收配套措施,否则化肥税将会变为一个偏离正确轨道的“弱税种”。从化肥税的开征问题来看,问题的关键并不是成功开征一种新的税增加国家税收收入,而是利用这种新的税收有针对性的控制化肥面源环境的损害程度,促进中央政府和地方政府有效发挥其职能,对所处的环境进行有效的管制,既能发展农村经济又可以保护环境,把改革作为促进发展的动力,在发展的基础上达到经济与环境的平衡。化肥税的上游政策工具为污染费,下游政策工具为国家法律,但无论是税制还是费制或是法律形式的政策工具,出发点都是为了保持人与环境的和谐相处,每一种治理污染政策工具的投入和使用都需要耗费大量的人力及物力成本,需要许多从业人员对污染进行评测、分析和计量,化肥税的出台必然需要一系列复杂的过程才能完成,但是可以预测到,化肥税的开征必然会是一个使农村面源环境、化肥产业及农户都得以改造的“大工程”。

参考文献

- [1] 唐跃军,黎德福.环境资本、负外部性与碳金融创新[J].中国工业经济,2010(6):5-14.
- [2] 郝海广,李秀彬,张惠远,等.劳动力务农机会成本对农地边际化的驱动作用[J].干旱区资源与环境,2015,29(3).
- [3] 李涛,石磊,马中.环境税开征背景下中国污水排污费政策分析与评估[J].中央财经大学学报,2016(9):20-28.
- [4] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》摘录 [EB/OL].http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2006-03/18/content_5347869.htm.
- [5] 河北省钢铁工业发展循环经济高层论坛材料汇编[Z].2006.
- [6] 陆文涛,赵玉杰.生态补偿机制在农村水污染控制中的应用研究[J].农业资源与环境学报,2011,28(6):82-85.
- [7] 王乐意.新环保法实施渐近化肥企业主动加强治污技改[J].化工管理,2014(28).
- [8] 邓晓兰,王赞杰.绿化税制结构:完善能源资源环境税体系[J].现代经济探讨,2012(8):60-63.
- [9] 王光宇,姚升.现代农业示范区建设与农村生态环境保护及治理探析[J].农业经济与管理,2014(5):40-44.
- [10] 陈工,邓逸群.中国环境税的政策效应研究——基于个体异质性 OLG 模型[J].当代财经,2015(8):26-36.
- [11] 杨志勇.税收理论的发展研究:公平视角[J].税务研究,2016(1):21-26.
- [12] 李宝刚,谭超,何荣信.化肥对环境的污染及其防治[J].现代农业科技,2009(4):193-194.
- [13] 罗捍东,丁丹.中国最优宏观税负水平估计与分析——基于 Barro 内生增长理论与动态规划最优增长模型[C].中国管理科学学术年会,2015.
- [14] 杨鹏,付京亚.中国资源税从价计征改革的环境效应分析[J].价格理论与实践,2015(4):89-91.
- [15] 苏明,邢丽,许文,等.推进环境保护税立法的若干看法与政策建议[J].财政研究,2016(1):38-45.
- [16] 崔景华,李浩研.碳税与能源税之制度协调模式分析[J].税务研究,2012(2):52-55.
- [17] 胡胜蓝.中国资源税税率方案研究[D].暨南大学,2012.
- [18] 谢明,张书连.试论政策评估的焦点及其标准[J].北京行政学院学报,2015(3):75-80.
- [19] 郑雪梅.从欧盟国家的实践看中国碳税的引入路径[J].中国财政,2010(5):72-74.
- [20] 燕兴胜,尹华北.地方政府在环境污染上规制失效的经济分析[J].天中学刊,2007,22(1):47-49.
- [21] 曹树青.环境污染转嫁的几个基本问题--污染转嫁的概念、途径、本质及法律控制[J].皖西学院学报,2003,19(1):58-63.

本刊声明

当前有个别网站及个人非法盗用《中国农学通报》《农学学报》杂志名义,以接收投稿为名收取审稿费、版面费,严重损害了作者的利益和本刊的声誉,造成不良的社会影响。本刊在此郑重声明:《中国农学通报》《农学学报》杂志的投稿不接收邮箱投稿,也从未授权任何机构和个人代理接收本刊稿件。两刊的投稿网址分别为 <http://www.casb.org.cn/>, <http://www.caaj.org>, 敬请广大作者注意甄别。

特此声明。