



绿色创新发展中心
Innovative Green Development Program



能源研究所
Energy Research Institute



ENERGY FOUNDATION
能源基金会

磨利剑 弃钝刀 保障生态文明 —— 建言环境保护税改革

致谢

自2015年6月国务院法制办公布《环境保护税(征求意见稿)》以来,绿色创新发展中心(iGDP)和能源基金会组织了多次专题研讨,邀请了来自全国人大常委会预算工作委员会法案室、国务院研究室、环境保护部、财政部税政司、国家税务总局财行司、中国人民大学环境学院、中国人民大学经济学院、天津大学法学院、发展与改革委员会能源研究所、财政部财政科学研究所、环境保护部环境规划院、税务总局税收科学研究所、美国杜克大学、美国环境保护署、世界自然基金会美国办公室、能源创新政策与技术公司等十余家部委和研究机构的二十多位学者和专家展开了深入的讨论。本文撰写中吸取和反映了这些讨论的结果。我们感谢陈鹏、姜克隽、贾康、李万甫、苏明、孙佑海、唐元、王金南、王晓华、薛明兵、许文、杨朝飞、Hal Harvey、Jeremy Schreifels、Richard Newell和Steve Wolfesen等专家参与讨论并贡献的宝贵意见。

感谢能源基金会中国对本报告撰写的大力支持。感谢iGDP和能源基金会的同事杨鹏、李昂、陈灵艳和孙淼,与他们的讨论丰富了报告的框架和内容。感谢iGDP的汪娟、武潇和王欣超在办稿排版印刷中细致而繁复的工作。

本文若有不足之处,均由作者负责。本文观点也仅代表作者立场,不能代表绿色创新发展中心、能源研究所或能源基金会中国的观点。

关于作者

刘爽

能源基金会中国低碳发展项目主管
liushuang@efchina.org

胡敏

绿色创新发展中心执行主任
humin@igdp.cn

设计师

张烨

关于绿色创新发展中心

绿色创新发展中心致力于在区域层面推动绿色发展的政策和行动。我们开发分析工具、分享专业知识并组织跨行业、跨领域的交流。

我们相信真正的解决方案必将是综合能源、环境和经济考量的集合,也是政策、商业模式和行为改变的共同创新和践行。

绿色创新发展中心由能源基金会中国发起,关注低碳行业政策、低碳规划、能源系统分析、碳交易、绿色财税、投融资和中美合作等热点问题。中心现承担绿色低碳发展智库伙伴北京秘书处工作。

关于国家发展与改革委员会能源研究所

能源研究所隶属于中国国家发展和改革委员会,由国家发展和改革委员会宏观经济研究院归口管理。

能源研究所是综合研究中国能源问题的国家级研究机构,以国家宏观能源经济与区域能源经济、能源产业发展、能源技术政策、能源供需预测、能源安全、能源与环境、节能与提高能源效率、可再生能源和替代能源发展等与经济社会发展相关的能源经济问题为主要研究方向。

关于能源基金会中国

能源基金会中国于1999年在北京成立,是致力于中国可持续能源发展的非营利公益组织,其总部位于美国旧金山。机构在中国民政部正式注册的官方名称为能源基金会(美国)北京办事处,业务主管部门为国家发展和改革委员会。

能源基金会中国的宗旨是推动能源效率的提高和可再生能源的发展,帮助中国过渡到可持续能源的未来。通过资助中国的相关机构开展政策研究、加强标准制定,推动能力建设和传播最佳实践,助力中国应对能源挑战。能源基金会中国的项目资助领域包括建筑节能、电力、环境管理、工业节能、低碳发展、可再生能源、可持续城市和交通八个方面。

中共十八届五中全会决定中明确指出我国要坚持绿色协调发展的理念，建立健全现代财政制度、税收制度，实现资源环境可承载的发展新格局。健全环境税收法律体系是我国建设生态文明、实现可持续绿色低碳发展的重要战略。中共十八届三中全会的决定中也要求“加快资源环境税费改革”，“加快推进环境保护税立法”。提升环境税收的立法层次，通过法律的形式确立环境税收的征管，符合“税收法定”原则；环境保护税将比以法规规章支撑的排污费有着更高的法律效力等级；以法律的形式确定“污染者付费”的原则，有助于理顺环境保护治理中的权力与责任和权利与义务；同时，正税清费也可以通过提高环境税收征收的规范性和透明度，加强环境税收执法的力度。

历经多年酝酿和讨论，2015年6月，国务院法制办提出了《环境保护税法草案（征求意见稿）》（以下简称，征求意见稿），并向全社会公开征求意见。我们认为，征求意见稿基本上体现了以上原则，特别是在落实税收法定、提升环境税收的立法层次上，都打下了坚实的基础。但是，现在的方案过于保守，过多的平移了排污费的设计和思路，费改税改革的力度略显不足。在与其他改革日程和政策工具衔接上还需要进一步充实，在征收范围、征收标准等具体设计上过于宽松。我们认为，征求意见稿还有改进的空间。以下从从环境保护税顶层设计、切实发挥税收刺激减排作用以及税收征收管理等三个方面，我们提出了十二条修改意见和建议。

有关环境保护税顶层设计，建议：

- 加快环境保护税法立法进程，提升“污染者付费”实施力度
- 环境保护税改革应充分体现宏观税负中性原则
- 环境保护税的收入由地方支配和使用
- 环境保护税法要与其他环境保护法律法规相协调
- 开征环境（保护）税（即费改税）同时尽快建立广义环境税收体系
- 立法进程需对环境保护税征管体系的完善打好基础

有关如何切实发挥环境保护税促进减排的作用，建议：

- 环境保护税税率应大大高于现行排污费率
- 缩小环境保护税免征范围
- 减少“自由裁量权”和“地方灵活性”

有关环境保护税征收管理层面，建议：

- 征管过程的部门协调分工需尽量清晰
- 充分利用环境污染信息公开提高环境保护税征收效率
- 做好环境保护税征收的公众宣传工作

加快环境保护税法立法进程，提升“污染者付费”实施力度

征收环境税符合“污染者付费”的环境管理原则，符合市场经济国家以环境经济手段减少污染排放、促进环境保护的通行做法和趋势。通过开征环境税理顺自然资源及其产品的税费关系，可以使自然资源及其产品的使用者充分了解其成本或价值，从而指导生产和消费行为。

我国自1982年起开始实施的排污收费制度，尽管体现了“谁污染谁治理”的原则，然而因其征收标准偏低，范围过窄，法律效力不够强，征收力度弱，导致环保税促进环保的效果不显著；同时各地区也已经根据当地情况采取了不同的排污改革方案，现行排污费制度已经不能适应现行环境保护的新战略。

现行排污费征收力度长期不足。即使是在征收标准偏低的情况下，仍存在大量企业不按时甚至不缴纳排污费的情况。仅以国家重点监控企业为例，从2010年到2014年第3季度，全国累积的排污费开单金额接近473亿元，而实际入库金额仅为372多亿元，这中间的缺口接近101亿元，约为应缴纳排污费总额的21%¹。那么全国超过43万户²应缴纳排污费的排污单位合起来，欠缴的排污费总额将远超101亿元。以一套选择性催化还原脱氮SCR技术平均8100万元的成本计算，这部分欠缴的排污费总额能够为124个600兆瓦的火电厂安装脱硝设备。

建立环境保护税将有效提升排污收费的法律效力。根据现行规定，排污费由各级环保部门及其所属环境监察机构进行征收。但环境监察机构的法律地位直至2014年新的环境保护法修订之后才得以明确；这之前环境监察机构的监管和执法权力长期不明确，影响排污费征收力度。未来的环境保护税的上位法将是《税收征收管理法》，是我国税收征管方面的基本法律。如果环境保护税法没有特别规定，环境保护税的征收管理应当适用税收征管

法的相关规定。这将对逃避缴纳环境保护税税款等行为有着较强的惩罚力度。在我国，税务部门依法享有税收保全和强制执行权力，其税收执法权在具体实践中具有较强的刚性。由税务部门负责对环境污染排放行为征收环境保护税，比之前由环境保护部门征收排污费有着更强的保障。

环境保护税立法从2008年开始已经过去七年时间，期间几易其稿。中国目前严峻的环境形势和生态文明建设的战略方向，又一次给环境税立法提供了最好的政治契机。我们建议在新一轮立法过程中，尽量加快审议、征求意见的进展，早日推出中国开创性的环境保护税立法。

环境保护税改革充分体现宏观税负中性原则

我国当前进行税制改革的基调是稳定税负，就是要在总体税负水平保持不变的情况下，对税负分配进行有减有增的结构性调整。减的是对经济行为产生扭曲比较大的税种，如营业税、企业所得税、增值税等。增的是资源税、环境保护税等希望通过税收手段进行抑制的行为。这种结构性调整既可以保证必要的财政收入、保证人民福祉，又可以利用税收杠杆对生产和消费行为进行调整，提升经济增长和环境的质量。

在许多征收环境税的欧盟国家，都是采取了这种结构性调整的方法。如图表所示，瑞典、荷兰和丹麦在开征二氧化硫税、碳税或能源税的同时，都降低了个人所得税的税额。丹麦、荷兰和英国也降低了个人对于社保的贡献份额，从而减少开征环境相关税种可能带来的影响。

我们建议，在提高标准“足额”征收环境保护税的同时，减少企业所得税和个人所得税。

表 1 | 欧盟国家已有的环境税结构性调整方案

国家	税收结构性调整		收入转移（占全部税收收入的百分比）
	减税	增税	
瑞典 1990 年	个人所得税	环境税和能源税(包括二氧化碳和二氧化硫税)	1.9 (环境税和能源税收入达 20 亿欧元)
西班牙 1995 年	个人所得税	燃油税	0.2
丹麦 1993 年，1995 年，1998 年	个人所得税、雇主社会保险缴费率等	二氧化硫、二氧化碳税，以及电力、税、废物及汽车税等	2.5
荷兰 1996 年	个人所得税、企业所得税、雇主社会保险缴费率	能源税和二氧化碳税	0.8
英国 1996 年	雇主社会保险缴费率	垃圾填埋税	0.2

来源：ECOTEC. (2001, April). Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States. ECOTEC.

环境保护税收入应当由地方支配和使用

环境保护税应全部进入地方财政收入，作为一般公共预算统筹管理，不建议延续“专款专用”的老路。在税收中性背景下，环境保护税的调整应和其他税费政策协调，以更好的利用税收杠杆刺激减排，调整经济结构。

解决中央和地方政府财权和事权倒挂的问题

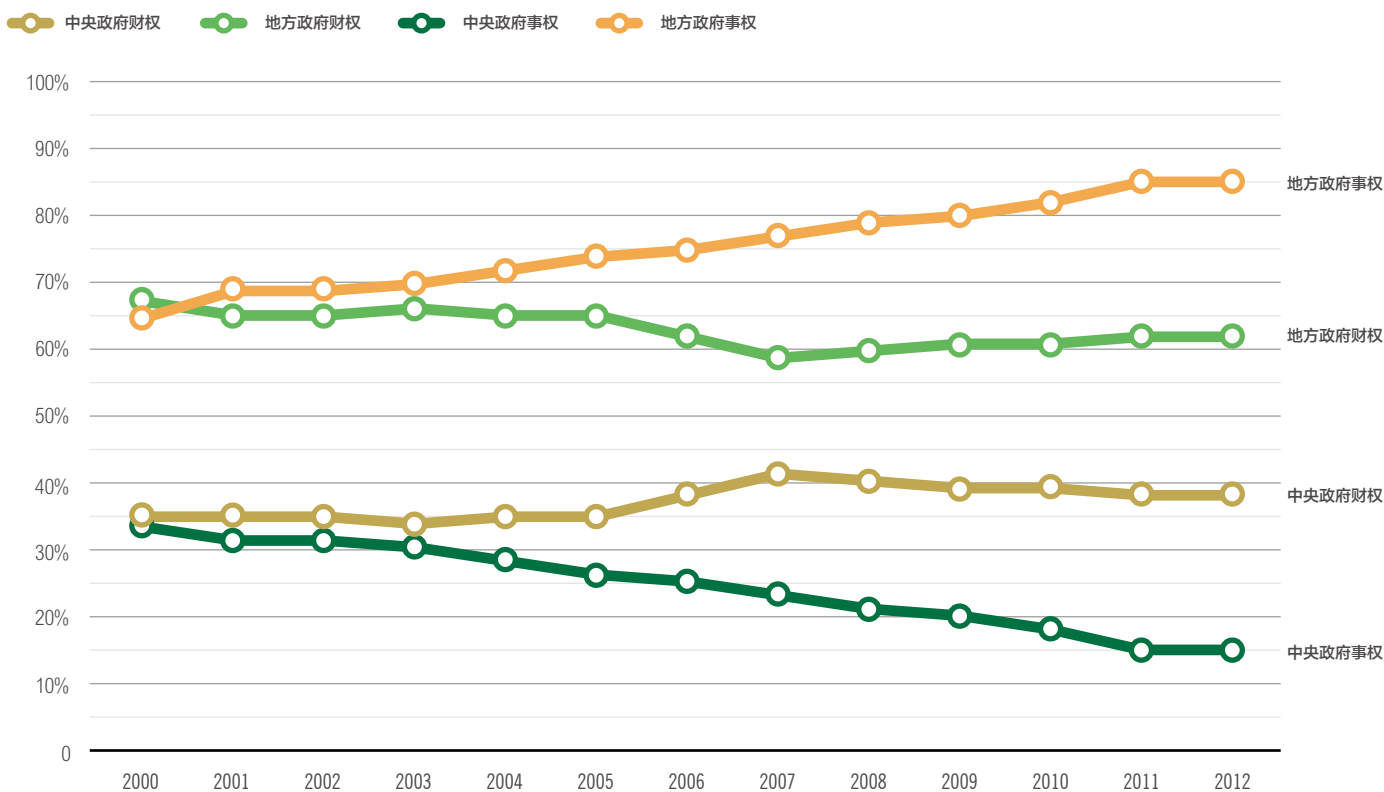
我国现行财税系统建立于1994年，为了集中力量办大事，中央政府具有税收的大部分支配权，也就具备了较地方政府更大的财权。随着社会经济发展阶段性变化，地方政府在承担越来越多的地方事务管理责任，而中央政府的角色在逐渐减少，现行的财政体制改革的方向就是要逐渐使得财权和事权的匹配。图 1 表

明，自2000年以来，中央政府事权由33%持续减少至15%，而与此同时财权却基本保持不变，甚至较之前有些增加，从35%到38%，有些年份如2008年，在其事权持续降低的同时，中央政府财权甚至上升至41%。

这种财权事权的倒挂对环境领域体现的尤为明显。根据环保法规定，地方环境保护部门对所辖区环境保护工作实施统一监督管理。在实际工作中，地方性法规规章起草制定、落实减排目标、审批项目环境影响评估、以及日常环保监察等职责都由地方环境保护部门直接负责，与之对应的“财权”也应当在其获得的政府预算中得以体现。

当然，考虑到中央对地方的转移支付，财权事权倒挂会有所缓解。但为了进一步简化流程，同时让地方拥有更多保障，我们建议环境保护税的收入应当100%进入地方国库，由地方政府在中央政府的监督下进行使用。

图 1 | 中央政府和地方政府的财权、事权分配



数据来源：胡祖铨 (2014).

新《预算法》框架下的环境税收入使用

根据我国现在财税体制改革的总体方向，所有税收收入都应当统一归入一般公共预算进行统筹管理。环境保护税收入依照“专款专用”的方式并不可行。

在新《预算法》框架下，地方拥有独立的预算权，审查批准、执行监督等权利归属于地方人民代表大会及其常务委员会，编制、执行预算的权力归于地方人民政府。地方环保部门应当行使预算法赋予的权利，将环境部门运行及治理环境需要的预算通过编制、审批的渠道呈现出来。

首先，以“三年滚动预算编制”为突破口，环保部门可以更好地将中长期或更有前瞻性的环境治理的财政需求纳入预算体系。其次，利用项目库可以在预算编制中发挥的更多更基础性的作用，建立完善的环保项目库、充实环保项目储备，同时加强项目库的管理。

这样，环保部门不需要根据环境税的税收“量入为出”，而是切实根据环境治理的需求编制预算。基于我国环境污染的迫切形势，环保部门需要的预算投入每年都是在万亿元的数量级，而环保税收入只在百亿级别。环境税“专款专用”反而可能导致环保部门出现预算入不敷出、影响其更好发挥职能的情况。

从预算和编制上向地方基层环保部门倾斜

现行排污费征收使用中的确存在着基层环保官员靠排污费发工资的情况。这固然不符合“收支两条线”的排污费征收使用原则，但却反映了基层环保经费严重不足的情况。地方环保部门编制非常有限，县级环保部门正式行政编制平均只有7、8人，市级的编制通常为三五十人。这与“第一线”环境监督管理工作需要的人手严重不相称。这些部门编外工作人员也一定程度上承担了环境管理的职责，但是因为财政拨款只能用于支付有编制的、即财政供给人员的工资，以及财政预算的各种限制，正规渠道的财政预算不能用于这些编外人员的“人头费”，就只能挤占排污费收入。

如果将环境税收入统一纳入一般公共预算，不能专款专用，要解决这一部分基层环保人力需求和编外人员的工资，就需要从编制及相应预算上向基层环保部门进行倾斜。在我国“紧缩编制、精简机构”的政府机构改革框架下，我们建议要具体考虑环境管理及环保部门的需求进行具体安排，而不能“一刀切”。

在制定出台的过程中，需要更加仔细的审视这些法律法规之间可能存在的矛盾之处，在最终法案出台之前予以解决。这也是维护法律严肃性的需要。

环境保护税法要与其他环境保护法律法规相协调

近几年，我国环境立法进展迅速：《环境保护法》、《水污染防治法》、《水污染防治行动计划》、《大气污染防治行动计划》、《大气污染防治法》陆续开始实施，加上全国人大正在起草中的《土壤污染防治法》，以及各地讨论制定中的地方防治法规、标准等。征求意见稿中规定的应税污染物也是这些法律法规或政府文件的监管对象。环境保护税法的相关内容应当和最新环境保护法律法规的内容协调一致。

比如，对于污染物超标或超总量排放的情况，2015年开始实施的修订后的《环境保护法》规定：“限制生产、停产整治”，甚至“停业、关闭”；新近通过的《大气污染防治法》审议稿中，排放单位会被“责令停止排污或者限制生产、停产整治，并处以十万元以上一百万元以下的罚款”，甚至“停业、关闭”；2015年出台的《水污染防治行动计划》要求排污企业“一律限制生产或停产整治”，甚至“停业、关闭”。对于大气污染物和水污染物超标或超总量的情况，而在征求意见稿中的规定是按照使用税额标准的2倍或者3倍计征。“限制生产、停产、停业”与加倍计征环境保护税并不完全一致，在具体执行过程中会产生问题。我们建议对企业超标或超总量排放污染物的情况要“从严治理”，执行现有环保法律法规中限产、停产、停业乃至关闭的惩罚措施。

此外，对于应税污染物计量的方法，现有的规章标准等都有相关规定。环境税计税依据应当参考这些方法，更好的借助这些

相关规定中对于技术、政策和执行上的考虑。综合参考了现行的污染物监测、测量标准和规定，我们对征求意见稿第八条或其实实施条例有如表2具体的建议。

根据《立法法》的规定，“法律的效力高于行政法规”，“同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单

行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定；新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。”因此，即将出台的《环境保护税法》的法律效力将平行或高于已经出台的各种法律法规。在制定出台的过程中，需要更加仔细的审视这些法律法规之间的可能存在的矛盾之处，在最终法案出台之前予以解决。这也是维护法律严肃性的需要。

表 2 | 对排放量计量的具体建议

编号	征求意见稿原文	修改建议
第八条	应税大气污染物、水污染物和固体废物的排放量，工业噪声的分贝数，按照下列分类方法计量：	应税大气污染物、水污染物和固体废物的排放量，工业噪声的分贝数， 应当参照相关规定及排放标准进行 计量。其中：
(一)	纳税人安装、使用符合国家有关规定和监测规范的污染物排放自动监控仪器的，按照污染源自动监控数据核定计量；	纳税人安装、使用符合国家有关规定和监测规范的污染物排放自动监控仪器 并与环境保护主管部门的监控中心联网的，严格按照 污染源自动监控数据核定计量；
(三)	纳税人不具备监测条件的，按照国家环境保护主管部门规定的排污系数或者物料衡算方法核定计算；	纳税人不具备监测条件的， 应当委托环境保护主管部门所属环境监测机构或者经省级环境保护主管部门认定的环境监测机构进行监测，被委托方可以 按照国家环境保护主管部门规定的排污系数或者物料衡算方法核定计算；
(四)	不能按照上述方法认定的，按照环境保护主管部门规定的抽样测算办法核定计算。	不能按照上述方法认定的 小型企业 ，可以按照环境保护主管部门规定的抽样测算办法核定计算
(五)	无	加快推进二、三、四中提到的企业自动监控设施的安装和有效性审核，扩大以自动监控数据核对环保税应纳税额的应用范围。进一步强化对自动监控设施运行维护的监督管理，推行通过第三方运行维护等方式确保监控数据真实准确。
(六)	无	对自动监控数据及日常监督性监测难以覆盖，且国家未出台物料衡算方法、《第一次全国污染源普查工业污染源产排污系数手册》及其后修订的部分行业产排污系数未能覆盖的纳税人，省、自治区、直辖市环境保护主管部门可以根据本地情况制定排污系数，并报国家环境保护主管部门批准备案。

来源：ECOTEC. (2001, April). Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States. ECOTEC.

开征环境（保护）税（即费改税） 同时尽快建立广义环境税收体系

环境税的内涵外延有各种不同解释。通常认为，狭义环境税是针对大气污染物、水污染物和固体废物等传统污染物征收的税种；广义环境税则应该包含所有与环境保护有关的税种，包括针对能源消耗的税种（如燃油税）、针对二氧化碳等温室气体排放的税种等。

国际通用的环境保护税更多是指广义的环境税：例如经济合作与发展组织（OECD）定义的环境税指政府征收的所有与环境相关的具有强制性、无偿性的税收³。欧盟法规定义指“如果某物质的使用或释放被证明对环境有不利影响，以该物质的物理单位（或其替代）为税基征收的税种即为环境税”⁴。所以，在包括欧盟诸国在内的OECD国家，环境税包含针对能源消费和使用的能源税、针对稀缺资源开采使用的资源税、针对污染物排放的污染或排污税、针对机动车购置和道路使用征收的交通税等。

2015年6月出台的征求意见稿中所指环境保护税更多是狭义环境税，或者污染税的概念。我们建议更明确的将征求意见稿中涉及到的税种定义为“排污税”。将针对二氧化硫、氮氧化物和化学需氧量等传统污染物的税种更精确定义为排污税，更有益于从管理思想上明确排污税只是整个大的绿色环境税收体系中的一环，它必须和其他绿色环境税收工具，以及更多的环境治理手段一起共同作用，才能从根本上解决我国现在面临的巨大的环境问题，而不可以顾此失彼。

开征环境保护税只是完善环境税费体系、理顺资源环境价格的一步。我们还需要讨论开征碳税、能源税、污染产品税等，通过一揽子的税收杠杆来促进资源的合理使用和环境保护，进而保障生态文明建设。

我国目前面临严峻的环境危机，需要在短时间内解决长期累积的本地污染、生态保护以及全球气候变化等综合性环境问题，建立全面的环境税收体系比征收单一针对污染的狭义污染排放税更加重要。而且，我国目前已经征收的相关环境税种，为建立整体的绿色环境税制框架提供了基础。如下图所示：从能源开采、燃烧到最终产品，我国已经开征了很多与环境相关的税收品种。在此基础上进行更多环境相关税种的改革和推进，会更有效

图 2 | 我国绿色税收整体体系



的补充和完善我国环境税收体系，使其在治理环境的战役中发挥更大的作用。

具体而言，建议在目前的征求意见稿中具体阐述环境税体系的构建，预留出未来扩展成为环境税体系的接口，并规定有关部门在未来条件成熟时进一步完善税制并进行立法。现在出台的征求意见稿，更符合狭义的污染排放税的范畴，如果不能将外延扩大，则最好可以在定义上与广义环境税做出区分，或延续排污费，采用排污税的定义，需要明确其在整体绿色环境税制中的角色，为未来从更宏观的角度总体规划整体税制改革留出政策空间。

立法进程需对环境保护税征管体系的完善打好基础

6月份出台的征求意见稿只是排污“费改税”的整个法律法规体系中的第一环。要建立起一个行之有效的环境保护税法律制度，进而实现从收费到征税的顺畅过度，将是环境保护税法出台后一两年内急切需要解决的问题。

既然环境保护税框架与排污费分属税收与行政性收费的两套体系，环境保护税法律法规框架当然不可以完全照搬排污费征管体系。但具体执行的要求和规范，应该可以参考排污费体系中的

环境保护税法及其实施条例需要对环境保护税征收管理的各个环节做出明确可操作的规定，包括收缴、核定、使用、稽查等。

相关规定。提前制定实施条例，使环境保护税体系从一开始就更加完整，“费改税”的过程将更有连贯性和一致性。

表3列出了2003年至今与排污费相关的部分法规。可以看到在2003年国务院出台《排污费征收管理条例》之后，需要相继出台近20项配套规章、管理办法、通知以及各种复函。这些规范性文件在管理条例的基础之上，规范、细化了排污费制度实施中的诸多方面，包括：收缴、核定、减免、征收、使用、稽查等。

《环境保护税法》及其实施条例应当至少涵盖以上这些方面，并对实施做出具体的规定。

表 3 | 2003年至今部分排污费法规规章和规范性文件

发布日期	发布部门	法规规章和规范性文件名称
2003年1月2日	国务院	排污费征收使用管理条例
2003年2月28日	国家计委、财政部、环保总局、国家经贸委	排污费征收标准管理办法
2003年3月20日	财政部、环保总局	排污费资金收缴使用管理办法
2003年4月15日	环保总局	关于排污费征收核定有关工作的通知
2003年6月3日	财政部、发改委、环保总局	关于减免及缓缴排污费等有关问题的通知
2003年6月19日	环保总局	关于做好《排污费征收使用管理条例》及其配套规章实施工作的通知
2003年6月30日	财政部、人民银行、环保总局	关于排污费收缴有关问题的通知
2003年7月2日	财政部	关于排污费资金收缴使用有关会计问题的复函
2003年8月5日	环保总局	关于排污费核定权限的复函
2003年11月26日	环保总局	关于排污费征收核定有关问题的通知
2004年8月10日	环保总局	关于各级环境监察部门受委托征收排污费有关问题的复函
2007年7月10日	环保总局	关于征收污水超标排污费问题的复函
2007年9月7日	环保总局	排污费征收工作稽查办法
2008年4月28日	环保总局	关于征收污水废气排污费有关问题的复函
2008年6月13日	环保部	关于执行《水污染防治法》第73条和第74条“应缴纳排污费数额”规定有关问题的通知
2011年5月10日	环保部	关于加强排污申报核定与排污费征收汇审考评工作的通知
2014年9月1日	发改委、财政部和环保部	关于调整排污费征收标准等有关问题的通知
2015年1月22日	环保部	关于执行调整排污费征收标准政策有关具体问题的通知

环境保护税税率应大大高于现行排污费率

环境保护税税率的设定原则一般来说应该反映环境污染的社会价值，即环境污染排放带来的外部成本，同时一定程度上考虑污染企业的减排成本。

征求意见稿说明中明确指出，环境保护税“税额标准与现行排污费的征收标准基本一致”。我们认为，这样的前提需要商榷。排污费被“诟病”行之无效的主要原因之一就是征收标准偏低，甚至远低于排放企业的污染治理成本。现实是排放企业宁愿缴纳排污费也不愿意治理污染，大大偏离了设立排污费的初衷，即形成经济激励促进企业减排。

表4对我国不同时期、不同省份针对主要污染物的环境税费水平进行了比较。可以看出现在的环境保护设计思路实际上是“平移”了之前的排污费制度，税费水平严格保持一致。虽然“费改税”在征收上有更高的强制性，但在征收标准上过于保守的设计会重蹈覆辙，在我国目前向环境污染宣战的大背景下，并不利于有效调动企业减排的积极性。

大大提高环境保护税税率，以实现其促进减排的作用。设置超额累进的环境保护税税率。

以电厂为例，根据环保部环境规划院的估算，电厂脱硫成本约为每千克2元，脱硝成本约为每千克5元，均高于征求意见稿中1.26元/千克的税率水平。如果不调高税率水平，那么开征环境税对于减排的促进作用将会大打折扣。

这种偏保守的设计或许是出于对于经济竞争力和物价水平影响的考虑。但如表4中所示，我国一些省市自行调高环境费率的做法已经显示出经济体和普通群众一定的承受力。例如，

表4 | 不同国家省份时期主要污染物环境税费比较（单位：元/千克⁵）

污染物	环境保护税法（征求意见稿）税率（2015年）	国家发改委排污费（2014年）	北京排污费（2013年）	天津排污费（2014年）	上海排污费（2015年）	其他国家地区排污税
二氧化硫	1.26	1.26	10	6.3	4	丹麦：9.27 ⁷
氮氧化物	1.26	1.26	10	8.5	4	丹麦：23.2 ⁸ 挪威：14.4 ⁹
化学需氧量	1.4	1.4	10	7.5	3	德国：5.1 ¹⁰
氨氮	1.75	1.75	12	9.5	3	—

数据来源：国家发改委、环保部和财政部（2015）、上海发改委（2015）、天津发改委（2014）、北京发改委（2013）等。

在国家发改委2014年上调排污费标准之前，北京市就已经出台了更严格的二氧化硫、氮氧化物等重点污染物的排污费标准：二氧化硫排污费标准为10元/千克，是调整后国家标准1.26元/千克的近8倍之多；化学需氧量征收标准调高到10元/千克，是国家标准1.4元/千克的7倍。其他省市如天津、上海调整执行的排污费标准也高于国家标准。

这种差异一方面反映了作为治理污染的主要责任人，地方政府希望通过排污费/税这种经济手段减少污染排放的动力；另一方面，在这些地区更高的排污费征收标准能够顺利推进，也可以给环境税出台提供更多的信心：征求意见稿中环境税税率完全“平移”的做法恐怕太过求稳，而最终实施效果未必理想。

征求意见稿中允许地方政府上浮税率，并报国务院备案。我们支持给予地方政府只紧不松的有限权利。同时，在这一轮“费改税”的改革中，在这些现有排污费已经高于国家标准的地区，排污征收标准不能“倒退”。在新的环境保护税法中，至少要维持这些地区已有的征收标准。同时，考虑到各个地区面临环境压力和生态承受能力的不同，可以考虑在不同地区实行不同的环境保护税税率，以反映各地的支付意愿、经济发展水平等各种因素的差异。

为了寻找环境保护税税率水平的合理区间，我们也可以借用国际上其他国家现行的环境税率水平做参考。现在欧美国家用于治理二氧化硫、氮氧化物区域污染物的市场机制主要有排污税和排污权交易两种。美国联邦政府采用的是排污权交易，覆盖二氧化硫和氮氧化物的排放。欧洲大多数国家则采取征收排污税的方式。从表4中可以看出，在这些已经开征环境税的国家和地区，其税率都远远高于意见稿中的水平。考虑到我国因为区域污染物产生的环境问题比这些国家地区要更严重，属于“还账阶段”，排污税税率水平应参考这些已经依靠环境税取得了治理进展的国家地区，真正发挥刺激减排的作用。

此外，为了更好的发挥环境税的激励作用，我们还建议环境保护税税率设置采取超额累进税率的做法。这与我国现行的阶梯式累进电价的思路相似，即按照纳税企业排放量的差别来确定税率，企业排放污染物数量越大，应当缴纳的税则越多。为了与环境保护其他法律法规相协调，超标、超总量排放的情况下应当限制企业生产、甚至停产停业。对于企业仍在部分生产期间产生的排放，要采取惩罚性的税率，比如以基本税率的3倍甚至5倍进行征收。并且这部分不应该取代超标超总量排放部分的罚款。当企业在排放浓度和排放总量范围之内进行排放时，按照企业排放浓度和排放量划定累进税率的划分若干档次。征求意见稿中已经考虑到了这一点，排放低于50%的企业可以减半征收。我们建议在此基础上可以划分更多档次，比如排在30%、50%和70%三个档次，据此对实际征收税率进行调整。

严格控制环境保护税免征范围。对城市污水处理厂和农业排放的污染物开征环境保护税。未来考虑对城镇生活垃圾处理场开征环境保护税

缩小环境保护税免征范围

“征求意见稿”中规定对于非规模化养殖的农业、达标的城镇污水处理厂和生活垃圾处理厂免征环境保护税。这依旧是“平移”了现有排污费体系中对于免征范围的规定。

在这一轮环境税改革中，我们建议覆盖范围设定的原则是“宁滥勿缺”。特别是考虑到中长期我国环境污染的趋势，在设定环境税覆盖范围时宁可将口子开得大一些，以便在未来时机成熟的时候可以针对某些行业的某些污染物尽快开征新的税种。因此建议取消对以上三类排放源的免征规定。

城市污水处理厂

对于达标排放的城市污水处理厂免征排污费是在1997年开的先河，定型于1997年财政部、原国家环保局等部分出台的《关于淮河流域城市污水处理收费试点有关问题的通知》中。在之后近20年的时间内，正是我国大规模城镇化的阶段，城镇人口突飞猛进，随之而来的城镇污水规模及其带来的环境问题也绝不可与1997年的水平同日而语。在排污费改税改革中，也应该顺应新的环境问题对环境税费征收范围思路进行新的梳理。

如表5所示，根据环保部2014年的统计数据，2013年城市排放占到我国废水排放总量的近七成，而且在过去5年中呈现逐年上升的趋势。要让环境税真正发挥治污减排的作用，就不能对城市污水“网开一面”。

表 5 | 城市污水排放数据 (单位: 亿吨)

年份	废水排放总量	城市污水	占比
2009	589.7	355.2	60.2%
2010	617.3	379.8	61.5%
2011	659.2	427.9	64.9%
2012	684.8	462.7	67.6%
2013	695.4	485.1	69.8%

数据来源: 环保部环境统计年报及环境状况公报

我们建议: 对城镇污水处理厂的污染物排放征收环境保护税, 适用税率与排放浓度及国家标准之间的关系, 应与其他纳税人、排放单位相同。

城镇生活垃圾处理场

根据《国家新型城镇化规划(2014-2020年)》¹¹的目标, 我国的城镇化率将从2014年54.77%上升到2020年60%左右, 这意味着每年城镇化率应提高1个百分点左右。据测算¹², 我国城镇化每增长1个百分点意味着城镇生活垃圾产生量增加527万吨。那么从2014年到2020年, 我国城镇生活垃圾将新增约3162万吨, 由此带来生活垃圾处理厂的渗滤液中化学需氧量、氨氮、磷等污染物问题都会相当可观。即使按照国家城镇生活垃圾无害化处理的相关规划¹³, 到2015年城镇生活垃圾无害化处理能力大大提高, 渗滤液、填埋气体等问题能够得到一定的抑制, 但“垃圾围城”的困境则仍将存在甚至加速恶化, 必须采取包括税收激励手段在内的更多政策加强控制。

在一些国家, 对生活垃圾或城市固体废物垃圾同时征收垃圾处理费和垃圾税已经是常态。在2012年, 欧洲就有包括比利时、丹麦、芬兰、法国、英国、荷兰、瑞士等20个国家征收了垃圾填埋税, 根据不同国家及生活垃圾种类, 税率水平大多在10欧元到60欧元之间不等¹⁴。在这些国家, 通过对经城镇生活垃圾处理场处理的垃圾进行收费, 引导垃圾处理向占地更少、更清洁的方式进行有效地转移。

我们建议: 即使在短期内我国开征垃圾处理税的条件还不具备, 也不需要环境税法中明文规定城镇生活垃圾处理场属于免税范围, 以免给日后运用税收手段控制生活垃圾污染造成不必要的麻烦。

农业排放

对于非规模化养殖的农业免征条款也很值得推敲。在我国, 农业已超过工业成为最大的面源污染产业。根据环保部环境公报的数据, 2014年农业贡献的化学需氧量和氨氮排放分别占到了48%和32%。其中来自农业源的化学需氧量排放基本上与来自工业源和生活源的总和相当。如表6所示, 自2011年有农业源污染排放统计以来, 一直保持这样的水平, 化学需氧量占比甚至有小幅度升高。

据国家统计局数据, 2013年我国农用化肥施用量为5912万吨¹⁵, 但实测氮肥、磷肥和钾肥的利用率在2005年只有28%、12%和32%¹⁶, 农药平均的综合利用率只有30%¹⁷。这些流失的农药化肥, 对水体、土壤等带来了严重的污染。

对农业污染排放征收环境保护税, 也是体现新的环境保护法中防止农业面源污染的需求。2014年出台的环境保护法中规定, “禁止将不符合农用标准和环境保护标准的固体废物、废水施入农田。施用农药、化肥等农业投入品及进行灌溉, 应当采取措施, 防止重金属和其他有毒有害物质污染环境。”对于农药、化肥等会带来重金属及其他有毒有害物质的产品, 有必

表 6 | 全国废水主要污染物排放量及农业源占比 (单位: 亿吨)

年份	污染物	总排放量	农业排放量	占比
2011	化学需氧量	2499.9	1186.1	47.4%
	氨氮	260.4	82.7	31.8%
2012	化学需氧量	2423.7	1153.8	47.6%
	氨氮	253.6	80.6	31.8%
2013	化学需氧量	2352.7	1125.8	47.9%
	氨氮	245.7	77.9	31.7%
2014	化学需氧量	2294.6	1102.4	48%
	氨氮	238.5	75.5	31.7%

数据来源: 环保部 2012; 2013; 2014 年环境统计年报。2014 年环境状况公报

要将其纳入环境保护税征收范围。这也是显示环境税开征的公平性的需要。

同时, 考虑到农业源排放主体较为分散, 如果用针对工业排放源的思路对排放主体直接开征环境保护税的征收成本太高、效率底下。因此我们建议针对农业排放源, 特别是非规模化养殖的农业源排放, 开征环境保护税可以参考燃油消费税的征收管理思路。纳税主体并不是最终的农药使用者, 而是在产业链上游的农药生产环节或者销售环节完善相应税费政策: 首先, 取消农药增值税优惠; 进而对农药消费征收污染产品使用税。

减少“自由裁量权”和“地方灵活性”

排污费的实施过程中, 赋予了地方相关政府部门一定的灵活性, 如减免和缓缴排污费, 以及制定并执行差别排污费, 这愈发减弱了排污费征收的力度。

有地方政府用减免排污费作为招商引资的一项“优惠政

策”, 或者实际上对排污费采取“协议征收”的形式, 比实际核定数额偏低征收。

以广东省为例, 2010年广东省物价部门出台政策规定对新投产的燃煤电厂“执行差别排污费政策, 其二氧化硫排污费标准由企业按要求提出申请, 经省物价局会同省财政厅、环境保护厅核定”。依照规定, 广东省的二氧化硫排污费征收标准为每千克1.26元¹⁸。到2012年度广东省物价局等部门核定试点燃煤电厂差别排污费征收标准时, 33家的72个机组实际二氧化硫排污费计费标准都低于每千克1.26元, 最高仅为1.09元¹⁹。

这种给予基层部门灵活性的做法, 一方面可能给地方政府创造了寻租空间, 另一方面其实增加了地方政府的工作量。地方或者基层环保部门需要逐个电厂甚至机组核定排污费或税的标准, 与环保税标准“一刀切”的方式相比, 实际上浪费了地方环保部门本来可以用在环境监督或者其他方面的精力。

在环境保护的相关法规中, 都在缩减或者规范地方的自由裁量权, 包括环境监察执法自由裁量权、地方行政处罚自由裁量权

等²⁰。这既是为了从源头预防腐败，减少寻租空间，又是切实保证环境目标的实现和环境保护手段的执行。

我们建议，在环保税税额和覆盖范围的制定上，给予地方一定的灵活性，但是应当只允许地方制定比国家范围更严格的税额和覆盖范围。

征管过程的部门协调分工需尽量清晰

环境保护税的征收管理涉及到包括税务、环保的多个部门。征求意见稿对如何征收管理环境税作出了规定。征求意见稿《说明》中规定的征管模式为“企业申报、税务征收、环保协同、信息共享”。征求意见稿规定，“纳税人向税务机关申报纳税，对申报的真实性和合法性承担责任；对重点监控（排污）纳税人和非重点监控（排污）纳税人进行分类管理；税务机关发现纳税人有申报数据明显不实，逃避纳税等行为的，可提请环保部门审核纳税人的污染物排放情况；环保部门和税务机关建立相关信息共享机制”。但这些规定还不够清晰。《环境保护税法》及其实施条例中需要细化征收管理流程，明确纳税单位、地方税务和环保部门的责任义务。这一过程特别应当考虑的是作为征税基础的污染排放数据。我们认为，环保部门作为环境监管的主管部门，对于企业排污数据的收集是其主要工作的一部分，根据《环境保护法》的规定，环保部门应当会同其他部门建立监测数据共享机制，并依法公开环境信息；因此环境保护税征收必须充分利用环保部门掌握的企业排放数据，避免重复工作给企业和政府部门带来的额外负担和工作量。

在环保部门拥有的包括环境统计数据、排污申报及核定数据、环境监测数据、污染物减排数据和污染源普查数据这五套环境污染基础数据中²¹，最适宜采用排污申报及核定数据作为核定环境税应纳税额的基础。当然环保部门也可以借用其他数据体系中的数据来交叉验证排污申报及核定数据的准确性。

回顾之前排污费征收流程，也是采用了这样的思路。延续这种排污数据核定的思路，一方面可以最大化利用环保部门已经掌握的数据，另一方面排污企业也可以借助已有的经验，更加“轻车熟路”的缴纳环境保护税。

结合环保排污申报和核定的流程，以及税务申报流程，我们建议环保税的征收流程如图 4 所示。

需要指出的是，当没有监测数据时，应税污染物计量通常采用物料衡算法或排放系数法，这其中计算用到的很多数据，如燃料消耗量、产品产量等关键数据，会与税务部门的增值税征收等工作中收集到的信息有所重合。因此信息共享机制可以不局限于由环保部门分享排放数据给税务部门，也可以是税务部门在不泄露企业商业秘密的情况下分享排污企业基本运行数据给环保部门。

环境保护税征管模式建议：环保部门审核污染物排放数据、企业申报环境保护税、税务部门征收、各部门实现信息共享。

充分利用环境污染信息公开提高环境保护税征收效率：

根据环保部门政府信息公开指南的要求，排污费相关信息属于政府主动公开信息的内容：包括“排污费征收的项目、依据、标准和程序，排污者应当缴纳的排污费数额、实际征收数额以及减免缓情况”的信息，需要按照规定时限公开。

实践中，各级环保部门都公布了较为明晰的排污费征收项目、依据、标准和程序、大多也有有定期公布排污费信息。但公布的排污者排污费信息仅限于每季度在环保部门网站上，通过表格的形式公布企业排污费的开单金额和入库金额。首先，环保部门仅公布国家重点监控企业排污费征收情况，而不是全部企业排污费信息。其次，即使公布信息只有开单金额和入库金额，也常有信息缺失的情况：入库金额缺失可以解释成企业未缴纳排污费，但常有开单金额和入库金额皆空白的情况，且没有任何解释或说明。最后，有排污费减免缓的情况，仅标注“政策性免征”，而未明确指出具体是根据何项政策予以免征。

要提高环境保护税的征收效率，需要更充分的利用信息公开，包括企业排污数据和环境保护税缴纳数据的双重公开。新修订的《环境保护法》以法律形式确定了企业排污信息应当向社会公开，接受全社会的监督。信息公开透明化也是我国税收及预算体系的基本原则之一。因此，公开依据企业排污信息和公开透明的计税依据、标准进行计算征收的环境保护税，既有法律保障，也有技术可行性。

从具体操作上，我们建议：

- 1.在《环境保护税法》中明文规定税务部门需要公开环境保护税信息。
- 2.环境保护税信息公开要系统化和细节化。公开信息应当至少包含每季度企业排污信息即计税依据、适用税率、减免缓依据（如适用）、缴税情况。
- 3.税务部门可以同环保部门联合公开环境保护税信息。
- 4.环境保护税信息公开的形式要有利于公共监督，建议建立企业环境保护税信息数据库，并设立搜索功能。

充分利用公共监督力量，既可以提高环境保护税征收效率，更重要的是有利于监督企业减排，从而改善环境质量。

图 3 | 现行排污费基本流程

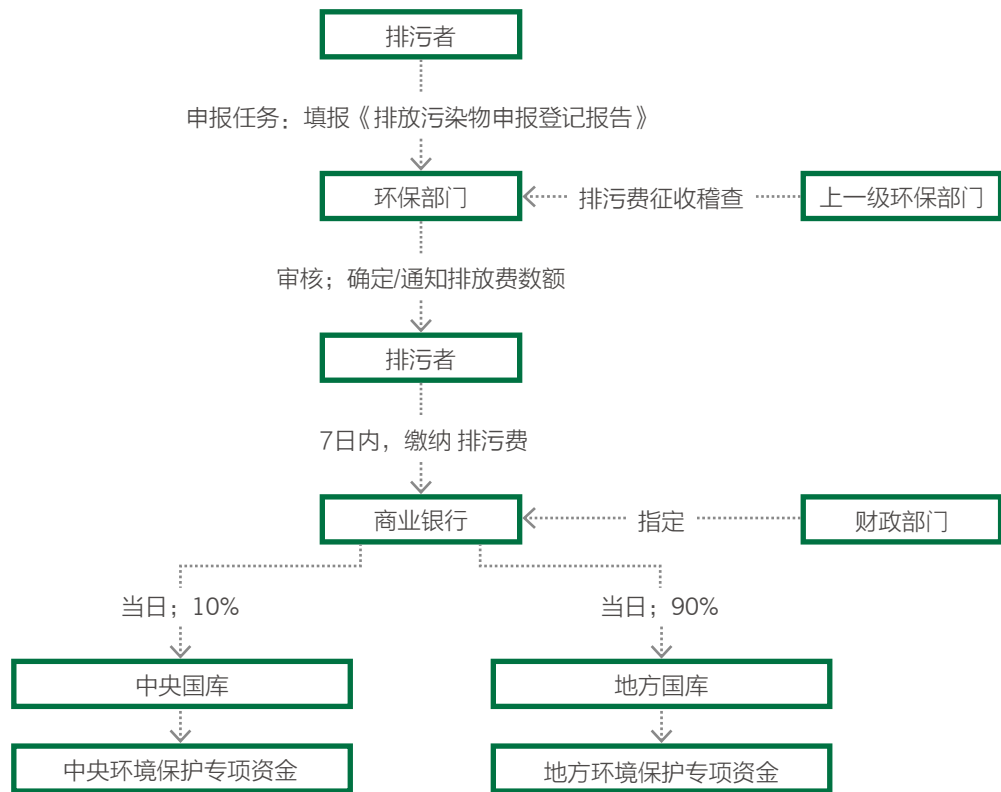
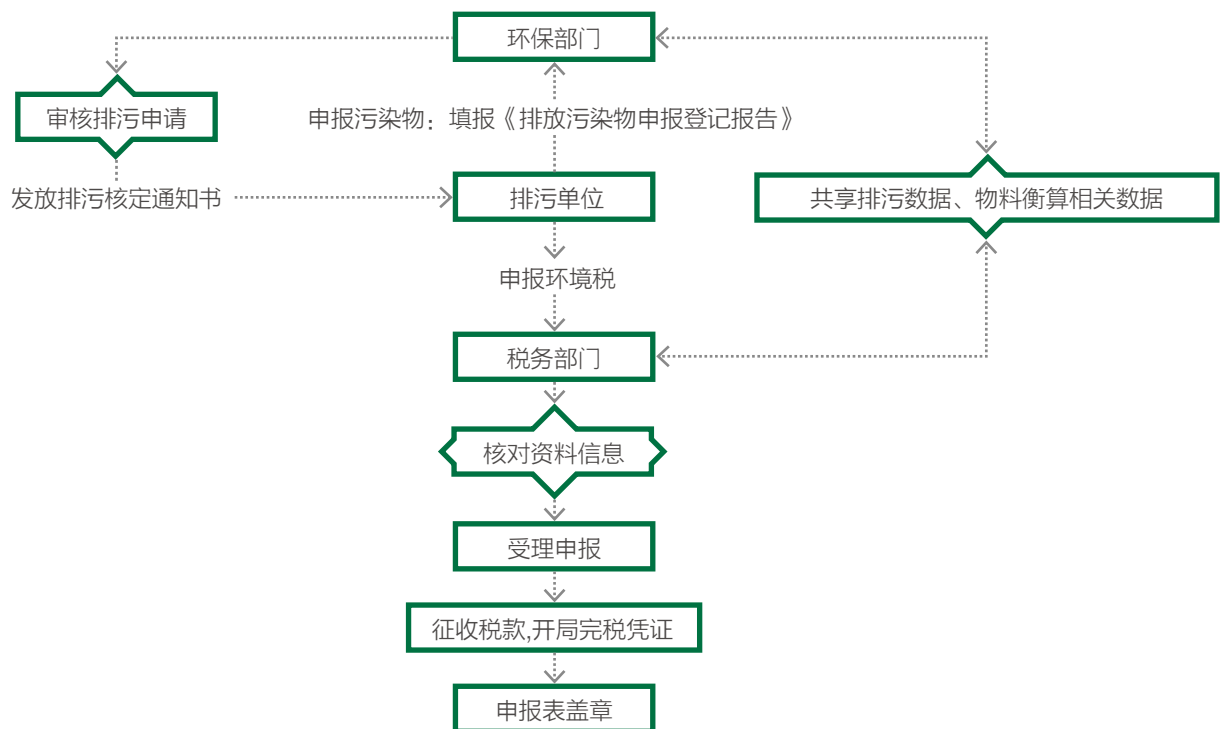


图 4 | 环保税征收的建议流程



做好环境保护税征收的 公众宣传工作

未来的环境税立法和征收过程需要对做大量的公众宣传工作，以减少公众对加税的顾虑，了解环境税效果，说明其对日常生活的影响甚微，但污染减排效果明显的事实。

同时，我们也看到，环境税开征的公众舆论积极。为了更好的反映社会公众对环境税的意见和看法，能源基金会与iGDP聘请了第三方专业调查公司在2015年8月和9月，通过电话调查和在线访问相结合的方式，对10个城市的3000位公众进行了问卷调查。调查结果显示，超过8成受访者表示非常关心或比较关心环境污染及治理问题。可喜的是，尽管仅有不到一半的受访者表示听说过环境保护税，91%的受访者非常支持或支持环境税。在收入使用上，55%的受访者认为应当用于加大政府治理环境污染的力度，46%认为可以用于加强环保部门监管人手和力度。此外，70%的受访者表示完全接受或者基本接受征收环境保护税导致的生活成本增加；66%的受访者愿意接受的月生活成本增加不超过50元。

调查结果显示尽管受访民众普遍对开征环境保护税表示支持，甚至愿意承受因此提高的生活成本，但是公众对环境税的了解程度仍比较低。环境税设计和征收涉及复杂的体系，与企业运营和公众生活都息息相关。我们建议，应利用多种宣传工具和渠道，对环境税法 and 改革方案进行细致和系统的宣传。一方面这可以促进更有效地收集企业和公众对于环境税的意见和建议，从而进一步完善税改方案；另一方面，也可以减少企业和公众对于环境税及其影响的顾虑，从而减少征税阻力。

结论

环境保护税被理论和实践证明是行之有效的减排政策，也是我国向污染宣战的重要手段。环境税立法进程已经展开，“费改税”是大势所趋。但是，只有设计合理的环境保护税才可以释放正确的价格信号，刺激企业减排。在当下立法的关键时点，必须抓住时机推进真正的环境保护税改革，而不是保守的照搬排污费。一个设计合理的环境保护税方案应当符合宏观财税改革的大方向、更严格管理抑制污染物排放、并符合公众对环境保护的需求。现有的征求意见稿已经设立了环境保护税的简要框架，在此基础上，主管部门和立法者还需要进一步突破排污费的条框和弊端，完善设计、细化规则。特别是要保证环境保护税1) 有足够高的税率并广泛覆盖排放源；2) 税收收入统一进入地方政府一般预算，同时提高环境保护部门的政府预算支出，保障环保管理监督等工作；3) 向公众公开信息并接受监督。

抓住改革的机会，出台科学有效的环境保护税，将是保证绿色协调发展、实现生态文明建设的重要保障。

图 5 | 环境税知晓率 - 整体

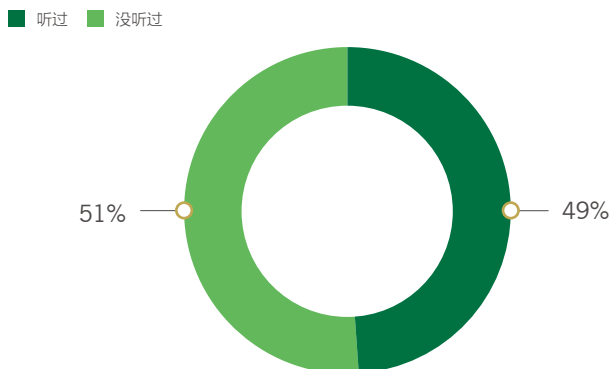


图 6 | 对征收环境税的支持程度 - 整体

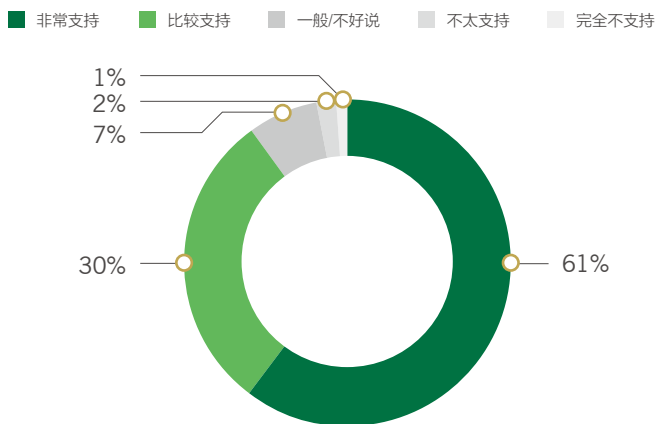
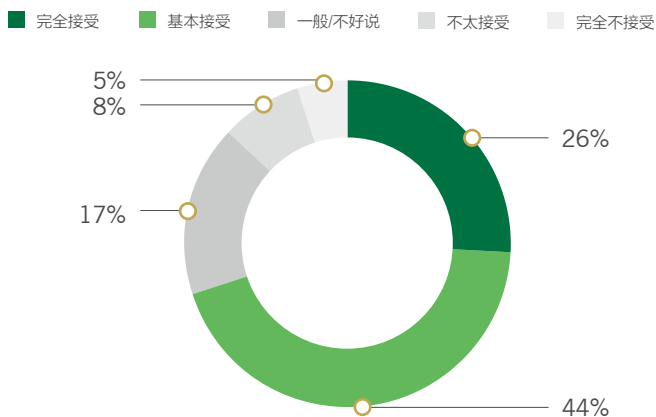


图 7 | 征收环境税带来生活成本增加的接受程度 - 整体



附件一：对《环境保护税法草案（征求意见稿）》条文的具体建议 (注：主要提出个别文字修改建议)

序号#	目前内容	建议修改内容
1	<p>第一条 为保护和改善环境,促进社会节能减排,推进生态文明建设,制定本法。</p>	<p>第一条 为保护和改善环境,防治污染,保障公共健康,促进减少污染物排放,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,制定本法。</p>
2	<p>第三条 本法所称应税污染物是指大气污染物、水污染物、固体废物、建筑施工噪声和工业噪声以及其他污染物。</p> <p>企业事业单位和其他生产经营者向依法设立的城镇污水处理厂、城镇生活垃圾处理场排放应税污染物的,不征收环境保护税。</p> <p>对企业事业单位和其他生产经营者在符合环境保护标准的设施、场所贮存或者处置的工业固体废物,不征收环境保护税。</p>	<p>第三条 本法所称应税污染物是指大气污染物、水污染物、固体废物、建筑施工噪声和工业噪声以及其他污染物。</p> <p>企业事业单位和其他生产经营者向依法设立的城镇污水处理厂、城镇生活垃圾处理场在法律?允许范围内排放应税污染物的,不征收环境保护税。</p> <p>对企业事业单位和其他生产经营者在法律?允许范围内并符合环境保护标准的设施、场所贮存或者处置的工业固体废物,不征收环境保护税。</p>
3	<p>第四条 环境保护税的税目、税额,依照本法所附《环境保护税税目税额表》执行。</p> <p>省、自治区、直辖市人民政府可以统筹考虑本地区环境承载能力、污染排放现状和经济社会生态发展目标要求,在《环境保护税税目税额表》规定的税额标准上适当上浮应税污染物的适用税额,并报国务院备案。</p>	<p>第四条 环境保护税的税目、税额,依照本法所附《环境保护税税目税额表》执行。环境保护税税额应当可以反映污染排放行为带来的对环境、人体健康造成的损害。全国人大常委会应当定期审议环境保护税的税目税额,统筹考虑全国环境承载力、污染防治技术发展水平、污染排放现状和排污者承受能力,经过法定程序对环境保护税的税目和税额进行修订。</p> <p>省、自治区、直辖市人大及其常委会可以统筹考虑本地区环境承载能力、污染防治技术发展水平、污染排放现状和排污者承受能力,在《环境保护税税目税额表》规定的税额标准上适当上浮应税污染物的适用税额,并报全国人大常委会和国务院备案。</p> <p>各省、自治区、直辖市现有污染物排污费征收标准高于本法规定税额的,应当不低于现有排污费征收标准设定本地区环境保护税税额。</p>
4	<p>第七条 每一排放口的应税大气污染物,按照污染当量数从大到小排序,对前3项污染物征收环境保护税。</p> <p>每一排放口的应税水污染物,区分重金属和其他污染物,按照污染当量数从大到小排序。其中,重金属污染物按照前5项征收环境保护税;其他污染物按照前3项征收环境保护税。</p> <p>省、自治区、直辖市人民政府可以根据本地区污染物减排的特殊需要,增加同一排放口征收环境保护税的应税污染物种类数。</p>	<p>第七条 对每一排放口的全部应税污染物,按照污染当量数征收环境保护税。</p>

转下页面

序号#	目前内容	建议修改内容
5	<p>第八条 应税大气污染物、水污染物和固体废物的排放量，工业噪声的分贝数，按照下列分类方法计量：</p> <p>（一）纳税人安装、使用符合国家有关规定和监测规范的污染物排放自动监控仪器的，按照污染源自动监控数据核定计量；</p> <p>（二）纳税人未安装、使用污染源自动监控仪器的，按照监测机构出具的符合国家有关规定和监测规范的监测数据核定计量；</p> <p>（三）纳税人不具备监测条件的，按照国家环境保护主管部门规定的排污系数或者物料衡算方法核定计量；</p> <p>（四）不能按照上述方法认定的，按照环境保护主管部门规定的抽样测算办法核定计算。</p>	<p>第八条 应税大气污染物、水污染物和固体废物的排放量，工业噪声的分贝数，应当参照相关规定及排放标准进行计量。其中：</p> <p>（一）纳税人安装、使用符合国家有关规定和监测规范的污染物排放自动监控仪器并与环境保护主管部门的监控中心联网的，严格按照污染源自动监控数据核定计量；</p> <p>（二）纳税人未安装、使用污染源自动监控仪器的，按照环境保护主管部门所属环境监测机构或者经省级环境保护部门认定的环境监测机构出具的符合国家有关规定和监测规范的监测数据核定计量；</p> <p>（三）纳税人不具备监测条件的，应当委托环境保护主管部门所属环境监测机构或者经省级环境保护主管部门认定的环境监测机构进行监测，被委托方可以按照国家环境保护主管部门规定的排污系数或者物料衡算方法核定计算；</p> <p>（四）不能按照上述方法认定的小型企业，可以按照环境保护主管部门规定的抽样测算办法核定计算</p> <p>（五）加快推进二、三、四中提到的企业自动监控设施的安装和有效性审核，扩大以自动监控数据核对环保税应纳税额的应用范围。进一步强化对自动监控设施运行维护的监督管理，推行通过第三方运行维护等方式确保监控数据真实准确。</p> <p>（六）对自动监控数据及日常监督性监测难以覆盖，且国家未出台物料衡算方法、《第一次全国污染源普查工业污染源产排污系数手册》及其后修订的部分行业产排污系数未能覆盖的纳税人，省、自治区、直辖市环境保护主管部门可以根据本地情况制定排污系数，并报国家环境保护主管部门批准备案。</p>
6	<p>第十条 具有以下排放应税大气污染物和水污染物情形的，加倍征收环境保护税：</p> <p>（一）污染物排放浓度值高于国家或者地方规定的污染物排放标准的，或者污染物排放量高于规定的排放总量指标的，按照当地适用税额标准的2倍计征；</p> <p>（二）污染物排放浓度值高于国家或者地方规定的污染物排放标准，同时污染物排放量高于规定的排放总量指标的，按照当地适用税额标准的3倍计征。</p>	<p>第十条 具有以下排放应税大气污染物和水污染物情形的，加倍征收环境保护税：</p> <p>（一）污染物排放浓度值高于国家或者地方规定的污染物排放标准的，或者污染物排放量高于规定的排放总量指标的，对其全部排放量按照当地适用税额标准的2倍计征；</p> <p>（二）污染物排放浓度值高于国家或者地方规定的污染物排放标准，同时污染物排放量高于规定的排放总量指标的，对其全部排放量按照当地适用税额标准的3倍计征。</p> <p>（三）对国家有特别排放限值规定的，同时污染物排放量高于特别排放限值的但低于排放限值的，对其排放量高于特别排放限值但低于排放限值部门按照当地适用税额标准的2倍计征；</p> <p>（四）对列入国家和各地区产业结构调整指导目录淘汰类的相关纳税人（工艺、装备、产品等），按当地使用税额标准的2倍计征。</p>
7	<p>第十一条 下列情形，免征环境保护税：</p> <p>（一）农业生产（不包括规模化养殖）排放的应税污染物；</p> <p>（二）机动车、铁路机车、非道路移动机械、船舶和航空器等流动污染源排放的应税污染物；</p> <p>（三）城镇污水处理厂、城镇生活垃圾处理场向环境排放污染物，不超过国家规定排放标准的。</p>	<p>第十一条 下列情形，免征环境保护税：</p> <p>（一）机动车、铁路机车、非道路移动机械、船舶和航空器等流动污染源排放的应税污染物；</p>

转下页面

序号#	目前内容	建议修改内容
8	第十二条 纳税人排放应税大气污染物和水污染物的浓度值低于国家或者地方规定污染物排放标准 50% 以上，且未超过污染物排放总量控制指标的，省、自治区、直辖市人民政府可以决定在一定期限内减半征收环境保护税。	第十二条 纳税人排放应税大气污染物和水污染物的浓度值低于国家或者地方规定污染物排放标准 50%（不含）以上，且未超过污染物排放总量控制指标的，省、自治区、直辖市人大或其常委会可以决定在一定期限内减半征收环境保护税，并报全国人大常委会和国务院备案。
9	第十三条 国务院根据社会公共利益的特殊需要或者应对重大突发事件，可以制定环境保护税专项优惠政策，报全国人民代表大会常务委会员会备案。	第十三条 国务院根据应对重大突发事件的需要，制定一定期限的环境保护税专项优惠办法，报全国人民代表大会常务委会员会备案，并向全社会公开。
10		
11	第十七条 纳税人应当向应税污染物排放地的主管税务机关申报缴纳环境保护税。	第十七条 纳税人应当向应税污染物排放地的主管税务机关申报缴纳环境保护税。同时纳税人应当向所在地县级以上环境保护主管机构进行排污量申报，并提交证明材料和相关数据，作为核定环境保护税应纳税额的依据。
12	在第十八条之前	第 X 条 环境保护税属于地方税种，由地税局征收。
13	第二十条 环境保护税按照重点监控（排污）纳税人和非重点监控（排污）纳税人进行分类管理。 重点监控（排污）纳税人排放应税污染物的种类、数量等申报情况，由主管税务机关自纳税期限届满之日起 5 日内提请环境保护主管部门审核，环境保护主管部门自收到申报资料之日起 30 日内向主管税务机关出具审核意见。 非重点监控（排污）纳税人的申报资料，由主管税务机关会同环境保护主管部门联合核定并公告。具体办法由省、自治区、直辖市人民政府规定。	第二十条 环境保护税按照重点监控（排污）纳税人和非重点监控（排污）纳税人进行分类管理。 重点监控（排污）纳税人排放应税污染物的种类、数量等申报情况，由主管税务机关自纳税期限届满之日起 5 日内提请环境保护主管部门审核，环境保护主管部门自收到申报资料之日起 30 日内向主管税务机关出具审核意见。 非重点监控（排污）纳税人的申报资料，由主管税务机关会同环境保护主管部门联合核定并公告。具体核定办法由省、自治区、直辖市人大常委会规定。
14	第二十二条 主管税务机关在税收征管中发现纳税人有下列情形的，可以提请环境保护主管部门对纳税人的污染物排放情况进行审核，环境保护主管部门自收到税务机关资料之日起 30 日内向税务机关出具审核意见： （一）税务机关在税收征管中发现纳税人未按照规定期限申报应税污染物排放情况或者申报数据明显不实的； （二）税务机关有根据认为纳税人有逃避纳税义务等行为的。	第二十二条 主管税务机关在税收征管中发现纳税人有下列情形的，可以提请环境保护主管部门对纳税人的污染物排放情况进行审核，环境保护主管部门自收到税务机关资料之日起 30 日内向税务机关出具审核意见： （一）税务机关在税收征管中发现纳税人未按照规定期限申报应税污染物排放情况或者申报数据明显不实的； （二）税务机关有根据认为纳税人有逃避纳税义务等行为的。
15	第二十三条 环境保护主管部门应当根据税务部门的征管工作需求，及时将排污单位名录及排污资料信息、排污单位污染物排放监测数据信息、审核确认信息和排污许可信息、排污单位环境违法和受行政处罚情况等信息，送达主管税务机关。 税务机关应当及时将纳税人的排污申报、税款入库、加倍征收、减免税额、欠缴税款及风险疑点等环境保护税涉税信息，送达环境保护主管部门。	第二十三条 环境保护主管部门应当根据税务部门的征管工作需求，及时将排污单位名录及排污资料信息、排污单位污染物排放监测数据信息、审核确认信息和排污许可信息、排污单位环境违法和受行政处罚情况等信息，送达主管税务机关，同时向全社会公开信息。 税务机关应当及时将纳税人的排污申报、税款入库、加倍征收、减免税额、欠缴税款及风险疑点等环境保护税涉税信息，送达环境保护主管部门，同时向全社会公开信息。

转下页面

序号#	目前内容	建议修改内容
16	第二十六条 纳税人未按规定向税务机关申报纳税，税务主管部门和环境保护主管部门及工作人员违反本法规定造成重大损失的，依照《中华人民共和国税收征收管理法》《中华人民共和国环境保护法》和相关法律法规的规定予以处罚。	第二十六条 纳税人未按规定向税务机关申报纳税， 未按照规定安装和使用污染监控设备，或未申报或者篡改数据而提交不准确污染排放数据 ，税务主管部门和环境保护主管部门及工作人员违反本法规定造成重大损失的，依照《中华人民共和国税收征收管理法》《中华人民共和国环境保护法》和相关法律法规的规定予以处罚。 处罚包括罚款、民事诉讼、行政处罚以及刑事责任等
17	第二十五条 省、自治区、直辖市人民政府可以依据本法规定及实际情况制定环境保护税具体管理办法。县级以上地方人民政府应当依据本法规定建立税务机关、环境保护主管部门和其他相关单位的分工协作工作机制，加强环境保护税征收管理，保障税款及时足额入库。	第二十五条 省、自治区、直辖市 人大常委会 可以依据本法规定及实际情况制定环境保护税具体管理办法。 县级以上地方人民政府应当依据本法规定建立税务机关、环境保护主管部门和其他相关单位的分工协作工作机制，加强环境保护税征收管理，保障税款及时足额入库。
18	第二十八条 本法施行后，对依照本法规定征收环境保护税的，不再征收排污费。原由排污费安排的支出纳入财政预算安排。	第二十八条 本法施行后，对依照本法规定征收环境保护税的，不再征收排污费。原由排污费安排的支出纳入财政预算安排。 具体办法由本法实施条例规定。
	第二十八条和第二十九条之间	第 X 条 各级税务、财政及环境保护主管部门要向社会公开企业污染物排放、环境税征收及使用情况等信息，并主动接受社会监督。
19	第二十八条和第二十九条之间	第 X 条 各级税务、财政与环境保护主管部门需要密切配合，做好环境保护税的宣传工作。

参考文献:

- MORRIS, A., & MATHUR, A. (2015). A CARBON TAX IN BROADER U.S. FISCAL REFORM: Design and Distributional Issues | Center for Climate and Energy Solutions. C2es.org. Retrieved 20 July 2015, from <http://www.c2es.org/publications/carbon-tax-broader-us-fiscal-reform-design-distributional-issues>
- Braathen, N. (2012). Lessons in Environmental Policy Reform: The Swedish tax on NOx emissions. Retrieved 26 July 2015, from <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/Lessons%20in%20Environmental%20Policy%20Reform-The%20Swedish%20tax%20on%20NOx%20Emissions%20eng.pdf>
- OECD. (2011). Environmental Taxation A Guide for Policy Makers (p. <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/48164926.pdf>).
- National Statistical offices in Norway, Sweden, Finland & Denmark,. (2003). Energy Taxes in the Nordic Countries (pp. http://www.scb.se/statistik/mi/mi1202/2004a01/mi1202_2004a01_br_mift0404.pdf).
- ECOTEC. (2001, April). Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its Member States. ECOTEC.
- 胡祖銓. (2014). 关于我国中央与地方财权事权问题的思考 (PP. <HTTP://WWW.SIC.GOV.CN/NEWS/81/2969.HTM>). 国家信息中心.
- 北京市发改委 北京市财政局 北京市环保局,. (2013). 关于二氧化硫等四种污染物排污收费标准有关问题的通知 (pp. <http://www.bjpc.gov.cn/tztg/201312/t7105558.htm>). 北京.
- 苏明. & 许文. (2011). 中国环境税改革问题研究. 财政研究, (2011年第2期), <http://sszx.hbue.edu.cn/UploadFiles/20140415/2014041516003107.pdf>.
- 陈旸. (2014). 排污费征收管理中存在的问题及对策. 资源节约与环保, 2014(11).
- 郑石. 雷翔. & 易洪. (2015). 排污费征收政策执行力影响因素的实证分析. 公共行政评论, (2015年第1期).
- 任勇. & 周国. (2015). 中国电力行业节能减排政策的经济分析. 中国科技成果, (2010年第11期), <http://huanbao.east.net/upload/Attach/default/278251.pdf>.
- 国家发改委、环保部和财政部(2015). 关于调整排污费征收标准等有关问题的通知(发改价格[2014]2008号). http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201409/t20140905_624993.html
- 上海市发改委. (2015). '关于调整本市排污费征收标准等有关问题的通知'. http://www.shdrc.gov.cn/main?main_colid=319&top_id=312&main_artid=25289
- 天津市发改委. (2014). '市发展改革委市财政局市环保局 关于调整二氧化硫等4种污染物排污费 征收标准的通知'. 2015. <http://www.tjzfxgk.gov.cn/tjep/ConInfoParticular.jsp?id=47605>
- 北京市发改委. (2013). 关于二氧化硫等四种污染物排污收费标准有关问题的通知 (pp. <http://www.bjpc.gov.cn/tztg/201312/t7105558.htm>)
- 国务院. (2015). 国务院办公厅关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/25/content_9050.htm
- 嘉兴日报. (2015). 市场化手段管理环境资源 四项排污权决定企业命运 中国环保在线 <http://www.hbzhan.com/news/detail/98470.html>.
- 嘉兴市环保局. (2015). 嘉兴市主要污染物排污权交易办法实施细则 (试行) 嘉兴市环境保护局. <http://www.jepb.gov.cn/News/20/4b3dd95e69e77efeaa3844fd6f6f6ffc5c3bd3f1.html>
- 邵阳市环保局. (2015). 湖南省主要污染物排污权有偿使用和交易管理暂行办法 www.syhb.gov.cn/view.asp?news_id=359&classid=51&admin_clas=1
- 中国环境报 (2015). 污水处理、再生水等免增值税政策被取消 企业有何反应? 水环境环保专家网. <http://www.hbj365.com/news/show-987.html>
- 中国环保在线 (2015). 达标排放还是污水揭露我国环境管理漏洞的冰山一角 中国环保在线. <http://www.hbzhan.com/news/detail/78698.html>
- 环保部. (2012). 2009年环境统计年报 http://zls.mep.gov.cn/hjtj/nb/2009tjnb/201201/t20120118_222714.htm
- 环保部. (2012). 2010年环境统计年报 http://zls.mep.gov.cn/hjtj/nb/2010tjnb/201201/t20120118_222727.htm
- 环保部. (2013). 2011年环境统计年报 http://zls.mep.gov.cn/hjtj/nb/2011nb/201303/t20130327_249978.htm
- 环保部. (2013). 2012年环境统计年报 http://zls.mep.gov.cn/hjtj/nb/2012tjnb/201312/t20131225_265553.htm

-
- 环保部. (2014). 2013年环境统计年报 http://zls.mep.gov.cn/hjtj/nb/2013tjnb/201411/t20141124_291868.htm
 - 环保部. (2015). 2014年中国环境状况公报. <http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201506/W020150605384146647135.pdf>
 - 广东省物价局等. (2010). 关于实行差别排污费政策试点企业排污费实际计费标准的通知 (pp. <http://www.gdpi.gov.cn/jgzc/334620.jhtml>).
 - 广东省物价局等. (2012). 关于补充核定部分试点企业差别排污费实际计费标准的通知 (pp. <http://www.gzwjj.gov.cn/html/zwgk/ywgz/jgg/2013-03-18/28007.htm>).
 - 环境保护部. (2009). 关于印发有关规范行使环境行政处罚自由裁量权文件的通知 (pp. http://www.zhb.gov.cn/info/bgw/bbgtwj/200909/t20090917_161014.htm).
 - 邢丽. (2010). 环境税：为税制添“绿色”. 中国经济导报. http://www.jjckb.cn/opinion/2010-03/04/content_211216.htm
 - 国务院. (2014). 国务院关于深化预算管理制度改革的决定 (pp. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/08/content_9125.htm).
 - 农业部. (2015). 关于打好农业面源污染防治攻坚战的实施意见. http://www.moa.gov.cn/zwl/m/zwdt/201504/t20150413_4524372.htm
 - 农业部. (2015). 农业部关于印发《到2020年化肥使用量零增长行动方案》和《到2020年农药使用量零增长行动方案》的通知. http://www.moa.gov.cn/zwl/m/tzgg/tz/201503/t20150318_4444765.htm
 - 中共中央、国务院. (2015). 国家新型城镇化规划（2014-2020年）. http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm
 - 国务院. (2015). “十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划. http://www.gov.cn/zwgk/2012-05/04/content_2129302.htm
 - 全国人民代表大会. (2015). 大气污染防治法（修订草案二次审议稿）. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/fgz/flca/2015-07/06/content_1940931.htm
 - 国家环保总局. (2003). 关于排污费征收核定有关问题的通知.

注释:

- ¹ 根据环境保护部历年《国家重点监控企业排污费征收情况公告》整理。
- ² 2013年数据。来自环境保护部2013年排污费征收快报。
- ³ OECD, 2003, OECD Environmentally related taxes database, Paris.
- ⁴ EU, (2011), Regulation NO. 691.
- ⁵ 环境税法（征求意见稿）税率以及2014年调整后排污费费率由每单位污染当量标准折算而来。其他国家地区税率根据2015年9月外币对人民币汇率折算而来。
- ⁶ Beijing Development and Reform Commission, (2013). 关于二氧化硫等四种污染物排污收费标准有关问题的通知 (pp. <http://www.bjpc.gov.cn/tztg/201312/t7105558.htm>)
- ⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-777_en.htm
- ⁸ <http://www.euractiv.com/specialreport-air-quality-2013/denmark-new-nox-tax-keeps-politi-news-528353>
- ⁹ <http://cleantech.cnss.no/policies-and-instruments/voluntary-instruments/environmental-shipping-index/>
- ¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/ch7_waste_water.pdf
- ¹¹ http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2644805.htm
- ¹² <http://www.jeesci.com/article/2012/02/16%E8%92%8B%E6%B4%AA%E5%BC%BA293-297.pdf>
- ¹³ http://www.gov.cn/zwgk/2012-05/04/content_2129302.htm
- ¹⁴ http://scp.eionet.europa.eu/publications/WP2012_1/wp/WP2012_1
- ¹⁵ http://www.moa.gov.cn/zwl/m/tzgg/tz/201503/t20150318_4444765.htm
- ¹⁶ 同上
- ¹⁷ <http://politics.people.com.cn/n/2015/0414/c1001-26843054.html>
- ¹⁸ 广东省物价局等, (2010). 关于实行差别排污费政策试点企业排污费实际计费标准的通知 (pp. <http://www.gdpi.gov.cn/jgzc/334620.jhtml>).
- ¹⁹ 广东省物价局等, (2012). 关于补充核定部分试点企业差别排污费实际计费标准的通知 (pp. <http://www.gzwjj.gov.cn/html/zwgk/ywgz/jgg/2013-03-18/28007.htm>).
- ²⁰ 环境保护部, (2009). 关于印发有关规范行使环境行政处罚自由裁量权文件的通知 (pp. http://www.zhb.gov.cn/info/bgw/bbgtwj/200909/t20090917_161014.htm).
- ²¹ 清华大学公共管理学院, (2010年11月). 中国环境污染数据体系管理体制研究. <http://www.efchina.org/Attachments/Report/reports-efchina-20101129-zh/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E7%8E%AF%E5%A2%83%E6%B1%A1%E6%9F%93%E6%95%B0%E7%A0%94%E7%A9%B6-%E6%8A%A5%E5%91%8A.pdf>

绿色创新发展中心

地址：中国北京市朝阳区秀水街1号建外外交公寓7-1-51，100600

电话：86-10-8532 3096

传真：86-10-8532 2632

邮箱：IGDPOFFICE@IGDP.CN

网站：WWW.IGDP.CN

国家发展和改革委员会能源研究所

地址：北京市西城区木樨地北里甲11号国宏大厦，B座14-15层，100038

电话：86-10-6390 8563

传真：86-10-6390 8568

邮箱：ERI@ERI.ORG.CN

网站：WWW.ERI.ORG.CN

能源基金会中国

地址：中国北京市建国门外大街19号国际大厦2403室，100004

电话：86-10-5821 7100

传真：86-10-6525 3764

邮箱：CHINA@EFCHINA.ORG

网站：WWW.EFCHINA.ORG