



图片来源：百度

## 静水深流环保税开征

---

新年环保界一大喜讯是环境保护税法和环境保护税法实施条例同步正式施行，排污收费制度完成了其部分的历史使命。排污收费和环境保护税是环境经济学“庇古税”理论应用于政策实践的两种形式。理论上讲，“庇古税”认为对污染企业征税，可将环境污染的外部成本内部化，实现环境容量的最优配置；而其关键是税率（费率）要和污染损害的边际成本相当。征收“庇古税”目的不是增加财政收入，而是调节行为。当污染行为减少，税基就会逐步缩小，税收收入相应逐步减少。

环境保护税虽然是一个新的税种（税制要素内容见文末表1和表2），但其出台历经了长久而又广泛的探讨和宣传，实质上是税费平移的做法，短时期内对经济的影响是非常有限。环境保护税从研究启动到立法颁布历经8年多的时间，从2016年12月25日的立法通过到2018年1月1日的正式实施又有371天的时间。环境保护税根植于我国实行了几十年的排污收费制度。“改革现行的排污收费制度，

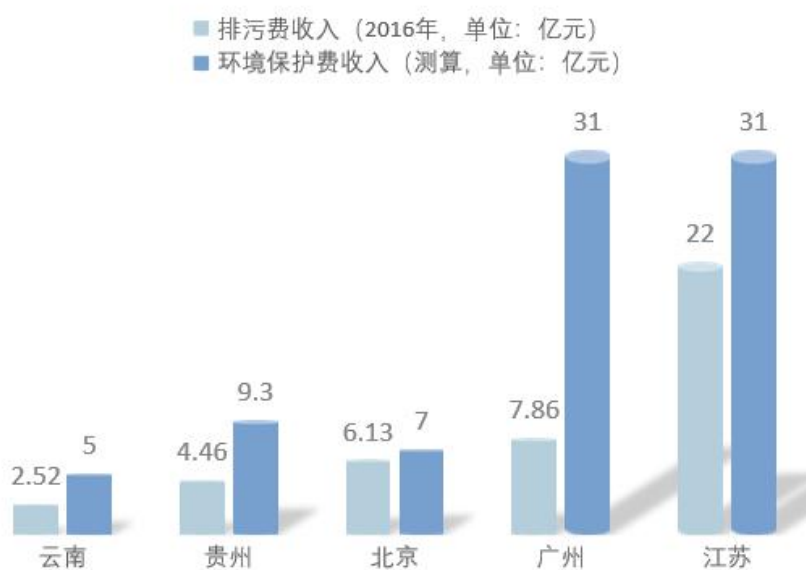
以税收形式减少污染物排放”是我国现代税收制度建设中“清费立税”的关键内容。自环境保护税法颁布之后，各地陆续出台了应税大气污染物和水污染物环境保护税的适用税额。“税费平移”是各地确定税额所普遍遵循的原则，但也有12个地区的税额高于排污费标准，尽管如此，这些税额标准的确还是远低于当地的边际污染治理成本。

## 环境保护税的主要目的是约束环境污染行为

环境保护税是我国税收体系的辅助税种，其主要目的就是约束环境污染行为。环境保护税的征收对企业治污减排行为会形成激励。分别对比云南、贵州、北京、广州和江苏五个地区的2016年排污费收入和

测算的税收收入（见图一），可以看到这些地区测算的税收收入都高于2016年排污费收入。作为连续10多年排污费收入规模排名第一的江苏省，测算的税收收入会比2016年排污费收入多9个亿。云南和

贵州的税收收入甚至可能是2016年排污费收入的一倍左右。也就是说，环境保护税征收以后，一些地区的企业必须加大污染减排力度，才能通过享受税收优惠，保持税负持平或者下降，对企业的成本和利润不会造成较大的影响。



（图一：五省市排污费收入和预测的环保税收入对比。数据来源：各地区公布的应税大气污染物和水污染物环境保护税适用税额方案(草案)议案的说明)

## 环境保护税调整经济行为的作用未来将逐步增大

未来，环境保护税调整经济行为的作用将随税率和税目逐步上浮和扩大增大。环境保护税的税率不低于边际污染治理成本才可能达到最优资源配置的目的。我国排污收费制度一直面临着排污费标准低于企业污染治理成本，排污费收费金额远低于环保投入的问题。

近些年，一些地区已经采取了排污费标准逐步提高的调整机制。北京从2014年大幅提高二氧化硫等4项主要污染物排放收费标准，调整后的标准为原标

准的14至15倍。上海市自2015年起征收标准采用两年一调整的分布渐进提高机制。

未来，各地区或将延续或者采取动态调整机制，不断上浮税额标准；同时，随着费改税的不断深入以及技术征管条件的成熟，更多污染物有可能纳入环境保护税的税目范围，如挥发性有机污染物等；可以预见，环境保护税在税收体系中的作用会不断增加，也将对经济转型显现更大影响力。

## 环境保护税开征的长远意义在于推动绿色税制体系的建立

尽管有里程碑意义，环境保护税只是针对特定污染物排放的行为进行课征。长期看，环境保护税的开征更重要的意义在于推动绿色税制体系的建立。绿色税制的建立不会只停留于此。我国正逐步加强环境资源有关的各类税种相互配合，通过提供有效市

场价格信号，实现环境保护、调节行为和筹集环境保护资金的目的。未来，会在进一步完善和改革环境保护税、资源税、消费税、车船税和车辆购置税、耕地占用税以及增值税和所得税中与环境保护的相关规定等领域有更多作为。

| 征收范围和对象 | 具体内容                     |
|---------|--------------------------|
| 大气污染物   | 每污染当量1.2元至12元            |
| 水污染物    | 每污染当量1.4元到14元            |
| 固体污染物   | 依固体废物排放种类不同、5元-1000元/吨   |
| 噪声污染物   | 依噪声超标分贝数不同，350元-11200元/月 |

表 1：环境税的征收范围



| 要素   | 具体内容                                                                                           |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 纳税人  | 中国境内直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者                                                                |
| 征税范围 | 向环境直接排放的大气污染物、水污染物、固体废物和噪声为应税污染物                                                               |
| 税目   | 大气污染物、水污染物、固体废物、工业噪声                                                                           |
| 计税依据 | 实际检测或估算排放量                                                                                     |
| 税率   | 定额税率、从量定额征收                                                                                    |
| 征收方式 | 企业申报、税务征收、环保监测、信息共享                                                                            |
| 税收免征 | 对农业生产，流动污染源，符合国家和地方规定的排放标准的城乡污水集中处理、生活垃圾集中处理厂所排放的应税污染物免征；对于应税污染物的浓度值低于国家和地方规定排放标准规定比例的纳税人给予减免税 |
| 收入归属 | 地方收入                                                                                           |
| 收入使用 | 纳入同级财政预算                                                                                       |

表 2：环境保护税一般要素内容

（作者杨鹂是绿色创新发展中心项目主任/高级分析师，主要负责能源经济分析等方面的研究工作。她 2014 年取得中国人民大学环境学院人口、资源与经济学博士。）

**绿色创新发展中心** 是专注绿色低碳发展的战略咨询机构，关注宏观气候政策、城市绿色低碳转型、绿色经济政策、行为减排领域的研究、咨询和交流。致力于通过跨学科、系统性、实证性的政策研究、梳理、比较和评估，推动低碳环境政策的精细化，可实施度。

联系我们: [igdpoffice@igdp.cn](mailto:igdpoffice@igdp.cn) | (86)10-85323096 | 北京市朝阳区建外外交公寓 7151