

• 环境监理 •

提高法律地位 强化征收力度

——谈排污费改税的必要性

于 安

(南京市环境监理支队, 江苏 南京 210018)

摘 要: 阐述了我国排污收费制度的现状和发展趋势, 针对当前排污费征收工作中遇到的问题, 提出了排污费改税的必要性。指出, 在我国实行排污费改税的条件已经具备, 应当把排污收费制度的改革提高到作为我国社会经济可持续发展长期战略的一个组成部分的高度来认识和考虑。

关键词: 排污收费; 法律地位; 税; 改革

中图分类号: X 32. 022

文献标识码: C

文章编号: 1006- 2009(2000)05- 0006- 02

The Necessity: From Pollution Charge to Pollution Tax

YU An

(Nanjing Environmental Supervision Station, Nanjing, Jiangsu 210018, China)

Abstract: The state and trend of Chinese pollution charge system was discussed. In accordance with the issues disclosed in the pollution charge levy, it expounded the necessity to transfer pollution charge into pollution tax. Also, it put forward that we must take the pollution charge system reform as the important part of sustainable development, because the reform factors had qualified.

Key words: Pollution charge; Legal situation; Tax; Reform

排污收费, 是指国家为了保护和改善环境、防治环境污染, 依照一定的法规、标准, 对向环境排污和超标排放污染物者, 征收一定金额的环境补偿费用。通过征收排污费, 可以为污染防治筹措和积累资金, 促进排污单位治理污染、合理利用自然资源。从 1982 年我国颁布《征收排污费暂行办法》开征排污费至今, 排污收费工作取得了显著的成效, 但也应看到, 排污收费工作面临着越来越多的新问题。为使排污收费制度适应社会主义市场经济发展的需要, 提高排污收费法律地位是解决问题的关键。现从排污收费的法律地位和征收排污费工作中遇到的问题谈排污费改税的现实性和必要性。

1 现行排污收费制度的法律地位及存在问题

排污收费是在《中华人民共和国环境保护法》这一基本法中确定下来的, 在《中华人民共和国水污染防治法》等 4 个子法中也做了相应的规定; 国务院就排污收费工作颁布了两个办法, 在 12 个行

政法规中对排污收费制度做了补充规定; 各省、自治区、直辖市制定了数十项排污收费的地方法规; 国家有关部门和地方政府也制定了大量的行政规章, 使排污收费制度形成了目前的国家法律、行政法规和地方法规、部门规章和地方规章及规范性文件 4 个层次的法律体系, 确定了它的合法性、强制性和可操作性。特别是国务院颁布的《征收排污费暂行办法》, 对排污费的征收办法、征收标准等都作了具体规定, 保障了这一制度的有效实施。但随着市场经济机制的建立, 竞争日益激烈, 为了自身的生存和效益, 追求利润和最大限度地降低成本已成为企业的最终目标。对那些有排污行为的生产企业和个体经营者来说, 缴纳排污费会提高成本、降低利润, 因而对缴纳排污费的认同感下降, 积极性

收稿日期: 2000- 06- 29

作者简介: 于 安(1960-), 男, 江苏南京人, 大学, 工程师, 从事环境监理工作。

不高;加之社会上的一些不合理收费和对排污费性质的模糊认识,客观上对排污费的征收产生了消极、负面的影响。表现在:一些排污单位错误地认为排污费应属清理整顿乱收费之列;某些政府部门将排污费纳入到本地扭亏企业应减免的规费之中;银行在办理排污费托收业务时,将排污费视同利息放在税款、贷款、货款结算之后再行划拨,由此产生因缴费单位账上无款或存款不足而无法按时征收到位的现象;对长期拖欠排污费又难以强制执行等等。不难看出,产生这些问题的原因,除主观上与环保自我宣传和执法不力等因素有关外,客观上《征收排污费暂行办法》自身所处的法律地位尚不够高恐怕是最根本的原因。

2 提高现行排污收费法律地位的最终实现形式

要使排污费的征收始终适应我国经济和社会的发展,保证国家这部分财政收入及时、足额入库,保证国家在宏观和微观上能为防治污染积累更多的资金,真正起到用经济手段控制和调整企业环境行为的作用,那么提高现行《征收排污费暂行办法》的法律地位乃是我国排污收费制度不断改革、不断完善以及今后同国际接轨所要走的必由之路。目前国际上许多国家根据本国实际及环境保护发展要求,相继制定了污染税、环境税等税种,我国排污收费的最终实现形式也应该是费改税。众所周知,税是一个国家的财政来源,各国对它都制定有专门的法律,如我国制定的《税收征管法》。由于征税办法是以法律形式确定下来的,在所有的收费办法中地位最高,强制力最大,如果出现抗税、漏税、偷税等行为,除了要受到相应的经济、行政处罚外,还要担负刑事责任,因此公民、法人在纳税上一般是不敢含糊的。这就是为什么现在社会上会出现一些排污单位对缴纳排污费能拖则拖,能躲则躲,而在纳税中表现积极被评为光荣大户的原因。

排污费改税后,征收的强制力可以大大增加,表现在:(1)可以实行多种征收方式。如上门征收、柜台征收、银行账户划扣等。(2)可以行使稽查权。法律规定稽税时有了解纳税对象财务状况、银行账户和获取必要资料和信息权利。而目前征收排污费时,法规规定收费部门只有征收权没有稽查权,这就使许多变相拒缴、拖欠排污费等违法行为不能通过稽查而认定并给予相应的处罚。(3)征管手段有力。稽税中可以用抵押、拍卖等手

段保证税款的征收入库。排污单位历年欠付的排污费如何偿还一直是困扰环保部门的棘手问题,一些排污单位因经济原因无力全部支付应缴的排污费,遂提出以实物诸如水泥、钢材、甚至汽车充抵排污费,但由于《征收排污费暂行办法》中没有此规定,使得这一做法无法实施。许多排污费因长期拖欠,数额越积越多,形成呆账而无法追回,最后不了了之,造成本属于国家的、补偿环境的该部分资产的流失。费改税后,这些问题可望得以解决。此外,税制还规定有其他一些制约手段和保全措施,如发票管理、查封商品(产品)、冻结账户、阻止欠税人出境等等,这些都为税款的全面、足额征收提供了保障。因此,从征收的角度看,排污费改税是非常必要的。

3 排污费改税的现实条件

排污费改税目前已具备条件。一是从外部环境看,国家为维护经济健康有序的发展,已着手清理乱收费工作。从经济学的角度看,行政事业收费在实现组织收入和调节社会经济上的作用是无法与税收相比的,相反,它的随意性、无序性等弊端,还会给社会经济带来许多负作用。因此,目前排污费改税从时机上说,是顺应经济发展潮流的。二是从内部也即排污费自身看,它原本具有税收和补偿双重性质。排污费中的“四小块”(加倍、递增、滞纳金、罚款),国家规定必须在企业留成或企业基金中扣除,而不得在成本费用中列支,这就证明了它所具有的税收特性。近年来,随着新、扩、改企业和项目的增多,排污费征收总额中“四小块”比重加大,排污费税收特性愈发明显。另外,排污费在使用上,国家已实行拨改贷,这就是说,排污费对缴费单位而言已经或将要具有无偿性,而无偿性正是税区别于费的根本所在。因此,排污费改税所要求的内部条件也已经具备。

跨入新千年,环境保护工作正面临着难得的发展机遇,排污收费也酝酿着改革。在污染治理“四个转变”的思想指导下,从实际情况出发,合理提高收费标准,视情增减收费项目将不可避免。而这些目标的最终实现,将是以排污费的征收能否有相应的法律地位提供保障为先决条件的。对此,应当把排污收费制度的改革提高到作为我国社会经济可持续发展长期战略的一个组成部分的高度来认识和考虑。