

【综合】

我国能源税制的设计构想

徐利^{1,2}, 郑垂勇¹

(1. 河海大学商学院, 江苏南京 210098; 2. 扬州市国税局, 江苏扬州 225000)

摘要:根据能源税具体课征对象的不同,可分设燃油税、碳税、水税3个税目。燃油税的设计包括课税对象、税率、征税环节和税收优惠等;碳税的设计包括征税对象、征税原则、计税依据、税率、征收管理等;水税的设计主要从税收主体、征税对象、征税环节、税率、征税手段、纳税期限、税收优惠等方面来具体实现。

关键词:能源税;碳税;燃油税;水税;税制设计

中图分类号:F810.42 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1000-1379.2009.12.005

征收能源税可以引导人们树立能源节约和环保意识,促进传统环保技术改造升级,鼓励人们通过科技创新发掘新兴环保能源的潜力,从而最终达到推动能源结构优化、促进循环经济发展的目的。根据国外的税收经验,我国能源税主要应针对当前所面临的能源问题设置具体税种,根据具体课征对象的不同可分设燃油税、碳税、水税3个税目。

1 燃油税

燃油税在国外一般称为汽车燃油税、燃油消费税和汽油税等。从税收种类来看,它是使用费性质的消费税。英国于1909年首先开征燃油税,1919年美国奥里根州开征汽车燃油税,1929年美国所有的州都开征了燃油税,日本也于1953年设置了汽油税。据不完全统计,目前世界上已有130多个国家开征了燃油税^[1]。

我国在1998年就提出征收燃油税,当时主要是基于“费改税”的考虑。财政部表示将抓紧完善燃油税改革方案并择机实施^[2]。开征燃油税是通过对车辆征税达到降低收费成本,增加国家规范性税收,更好地促进交通建设事业发展,构建和谐社会。

(1)课税对象。包括为中国境内汽油、柴油等各种燃料(包括普通汽油、乙醇汽油、柴油、煤油、液化石油气、压缩天然气、航空燃料和其他燃料)的生产、批发经营单位,无铅汽(柴)油生产、批发经营进口汽(柴)油的单位;机动车辆用液化气、燃气的零售单位。

(2)税率。为了体现环保意识,将燃油税设置汽油、柴油、天然气等3个税目,并相应制定差别比例税率,汽油为60%、柴油为45%、天然气为30%,随着经济的发展及石油储量的减少,以后可以考虑适当调高税率。

(3)征税环节。从我国目前成品油市场的基本状况和清理整顿成品油流通秩序可能取得的预期效果考虑,应根据属地原则,在批发环节征收燃油税。燃油批发企业相对于生产企业,在全国分布相对平衡,跨省销售较少,在批发环节征收既可以避免生产企业过于集中、征税不利于调动地方积极性以及占用

生产企业的资金、加大生产企业税收负担的矛盾,也可以避免零售环节征税因加油站数量众多、性质繁杂而征管难度大的问题。

(4)税收优惠。①为保护环境,鼓励使用清洁能源,对车用燃气或无铅汽油减半征收燃油税;②对汽车尾气排放达到欧IV的车辆予以一定的优惠;③对具有公益性质的公交车辆和非车用油的税收负担由政府给予补贴。

2 碳税

碳税是对各类含碳矿物能源征收的一种税。有关碳税的分析研究在国外开展较多,针对我国实际情况的研究较少,部分学者就有关中国征收碳税对碳排放削减以及宏观经济的影响进行了量化研究^[3]。分析表明,征收碳税在一定程度上将会影响能源的价格、能源供应与需求,在削减碳排放的同时,必将对我国的经济产生一定的负面影响。但是,从中、长期来看引入碳税是可行的,它有利于改善环境质量,节约能源,促进循环经济发展。

(1)征税对象。生产、加工所有固体和液体含碳能源(煤、石油、天然气等各种制品)的企事业单位。

(2)征税原则。采取“污染者付税”与“完全纳税”的原则。

(3)计税依据。按照产品税形式计税。

(4)税率。实行差别税率,按从量定额计征方法,同时考虑到我国人民币升值与贬值情况可对碳税税率进行适当调节。原煤、精煤、煤油、焦炭、天然气、液化石油气具体税率设计为8、5、10、6.5、10元/t。

(5)征收管理。由国税部门进行征收,税收收入由中央和地方按适当比例划分。

收稿日期:2009-06-21

作者简介:徐利(1977—),女,江苏扬州人,工程师,博士研究生,研究方向为税收理论与技术经济。

E-mail:yzxli@sina.com

3 水 税

我国目前还没有对水征收的税种,现行的水资源收费,也主要是针对污水排放的环节,这种“重消费环节”的收费制度并不利于水资源的循环利用。因此,通过水税的征收,能使企业和消费者对水资源的消费行为和污染行为产生影响,从而达到保护水资源的目的。在构建水税的时候,将根据水资源开采和消费的不同环节设计水资源税和水污染税,水税是对水资源的开采、使用以及污染水资源的单位和个人征收的一种税,水税的设计主要从税收主体、征税对象、征税环节、税率、征税手段、纳税期限、税收优惠等方面来具体实现。

3.1 纳税人

(1) 水资源税。在我国境内直接从地下、江河、湖泊以及其他水源地取水或开采水的所有法人和自然人。

(2) 水污染税。根据“污染者付费”的原则,所有排放工业废水、城镇居民生活废水及农业废水的企事业单位及个人为纳税人,分为涉及生活污水排放的城市居民和排放污水、水污染物的企事业单位等。

3.2 税 基

所有与水资源使用和污染排放相关的项目都应包括在税基中。水资源包括量和质两部分资源,即使用的资源和污染的资源,它们都是有限的、稀缺的,只有从数量和质量上对水资源进行全面保护,才能真正达到保护水资源的目的。

目前,国外发达国家工业水污染税的税基主要有:①以水污染物的排放量为税基;②以化学需氧量(COD)及有毒物质的含量为税基;③以污染性企业的销售量为税基;④以废水的“污染”单位为税基等。根据对我国工业污染含量的分析,为提高COD的排放门槛,同时制定氮、磷的排放标准,在设计水污染税税基时应以COD等有毒物质的含量为主,综合考虑各种效应。

3.3 计税依据和税率

(1) 水资源税的计税依据和税率。水资源税的计税依据为使用水资源的数量。计税依据与课税对象不尽相同,计税依据是在课税对象确定的情况下,对水资源据以计算税款的依据或标准。

鉴于我国水资源分布极不均衡,开发水资源成本、售价悬殊很大,在全国范围内开征水资源税应采用地区差别比例税率,国家制定基本税率,各地参考并在规定的范围内自行上下调整。这样,就可以根据水资源稀缺状况来制定税率调节供求矛盾。水资源严重缺乏、供求矛盾紧张的地区,可以把税率定高一些;水资源丰富的地区,可以定低一些;对重点水资源(如长江、黄河等)的源头和上中游地区实行高税率。

(2) 水污染税的计税依据和税率。水污染税以排放量为计税依据,企业排放的工业废水和居民排放的生活废水所含的污染物成分和浓度不同,对环境污染和破坏程度也不相同,因此对企业与居民应采取不同的计税依据。

对企业排放的废水,应以实际排放量为计税依据,根据废水中各种污染物质的含量实行累进定额课征;对于实际排放量难以确定的,可根据纳税人的设备生产能力或实际产量等相关指标测算其排放量。

在对企业征收水污染税税率的设计上可以参考国外的两种主要方法:一是使税率具有分配功能的确定方法,它以计划实施成本为依据,用公式表示为 $T = C/Q$ (C 为清理污染物的全部成本, Q 为污染物的清理数量);二是使税率具有刺激效果的确定方法,它以消费者边际成本为依据,用公式表示为 $T = C/\Delta Q$ (C 为折旧成本+维修成本+实施成本, ΔQ 为有效的污染物处理量或减少量)^[4]。总之,税率设计的基本原则为:收费标准不低于环境成本曲线与环境收益曲线相交点处的污染防治费用(环境成本),这样纳税人才会设法通过改进生产技术或通过使用清洁能源等措施,实现污染排放量的减少。

对企业征收水污染税税率类型应以超额累进税率为主,同时税率的设计应考虑排放的应税污染物的污染程度,并注意不同污染物之间收费标准的平衡。对浓度相同的应税污染物,应根据排放的数量来确定税率;对浓度不同的应税污染物,应按照浓度高低来规定税率。

城镇居民排放的生活废水,其排放量与用水量成正比,且不同居民排放生活废水中所含污染物质的成份及浓度通常差别不大,因此可以居民用水量作为计税依据,按消费的单位水量征收一定量的废水污染税,采取这种无差别定额税率不仅可以征收废水污染税,而且还可以间接地促进居民节约用水。

3.4 相关的税收优惠措施

(1) 对公益性、无偿性用水,如污水处理、城市绿化用水等免征水资源税。

(2) 对农村生活及畜禽饮用水及农、林、牧业灌溉取水和水产养殖取水免征水资源税。

(3) 保障矿井等地下工程施工安全和生产安全的取水,以及为防御和消除危害公共安全或公共利益的取水等免征水资源税。

(4) 对按照水污染税制度及时足额纳税且连续3年没有发生超标排放的企业,经税务机关和环境保护部门联合审批,可享受一定的税收优惠。

(5) 对研制先进污水处理装置,使污水排放处理全部达标的企业,除研制费用计入成本外,对企业经营获得的利润在一定时期内给予减免税或适用低税率。

(6) 规定用于治理水污染的设备、设施,可在财务处理上按特别折旧办法进行加速折旧,允许在第一年提取25%~50%的折旧。

(7) 对生产净化水设施及污染替代品的企业减免所得税,对有偿转让环保成果及提供相关技术的培训所得,减征或免征个人所得税。

参考文献:

- [1] 朱茵. 燃油税:我们理所当然的选择[J]. 综合运输, 2005(2): 46-48.
- [2] 佚名. 关于2006年中央和地方预算执行情况与2007年中央和地方预算草案的报告[EB/OL]. [2007-03-06]. <http://news.sina.com.cn>.
- [3] 王德发. 能源税征收的劳动替代效应实证研究——基于上海市2002年大气污染的CGE模型的试算[J]. 财经研究, 2006(2): 50-53.
- [4] 郑垂勇, 徐利. 税收杠杆调控太湖污染的初步设想[J]. 生态经济, 2008(5): 61-65.