

双碳背景下我国绿色税收制度问题探究

崔静睿

(兰州交通大学经济管理学院, 甘肃 兰州 730070)

摘要: 随着我国经济的飞速发展, 在取得巨大物质文明成就的同时生态环境问题也日益凸显。2020 年我国提出碳达峰、碳中和的奋斗目标, 引起国内外的广泛关注。税收是国家宏观经济政策的组成部分, 其中作为税收制度重要组成的绿色税收在环境保护中发挥重要作用。基于此, 本文在对我国税收现状进行分析的基础上指出我国绿色税收在税收制度、环境保护税以及绿色相关税种方面存在的问题, 并对目前绿色税收中存在的问题提出改进对策, 以期更好地发挥税收在推动双碳目标实现过程中的正向激励作用。

关键词: 绿色税收制度; 双碳目标; 问题及对策

中图分类号: F812.42

DOI: 10.12230/j.issn.2095-6657.2023.23.001

文献标识码: A

党的二十大以来, 我国把应对气候变化问题放在更加重要的位置, 贯彻落实新的发展理念, 积极主动地参与全球气候治理, 通过实施应对气候变化的一系列战略和行动取得了积极成效。2021 年 10 月 26 日, 国务院印发了《2030 年前碳达峰行动方案》(以下简称《方案》), 旨在更好地推动双碳目标的实现。《方案》提出: “建立健全有利于绿色低碳发展的税收政策体系, 落实和完善节能节水等税收优惠政策, 更好地发挥税收对市场主体绿色低碳发展的促进作用”。这就意味着税收作为宏观调控的重要手段, 必须发挥其在推进双碳目标中的应有作用。

1 绿色税收制度的概念

与资源合理开发和环境有效保护有关的税种被称作绿色税收。绿色税收制度是伴随着国内外绿色税收实践的开展而产生的。绿色税制是指通过对传统的以经济为主的税收制度进行全面的绿色调整, 在总体上使税收制度与环境保护功能相适应的一系列措施和制度。从税收的经济作用的角度来看, 绿色税收制度是主体绿色税种与绿色相关的各个税种相互协调、相互协作形成的绿色税收体系^[1]。本文以国家在推动传统税制向“绿化”转变过程中形成的多个不同性质的绿色相关税种和税收优惠政策构成对绿色税制的定义。

在我国, 绿色税收体系具体包括三个部分。一是环保税, 是专门针对环保而设立的税种; 二是目前税收体系中以资源占用型和行为引导型为主的其他与绿色相关的税种; 第三, 税收方面的环保相关优惠政策。

2 我国绿色税收现状

本文以 2011—2021 年十年的绿色税收数据为基础, 对我

国绿色税收现状进行分析。整体而言, 行为引导型绿色税收占比最高, 占比 70% 以上; 资源引导型的绿色税收, 这部分税收占比约为 20% ~ 30%; 最后为环保税, 其占比不超过 2%, 特别是在 2018 年排污费改征环保税后, 这一比例仅为 0.71%。综合来看, 目前我国的绿色税收体系结构仍以行为引导型的绿色税收为主体, 环保税作为一种独立的绿色税收, 其对绿色的调节作用是非常有限的。

2.1 环境保护税

根据 2011—2021 年《中国税务年鉴》可知, 2021 年度环保税应纳税款 203.28 亿元, 略低于 2020 年的 207.06 亿元, 比 2019 年的 221.16 亿元更是下降较多。2011—2021 年环保税(排污费)收入占绿色税收收入比例很小, 2021 年这一比例仅为 0.81%。这表明, 环保税的绿色调节作用十分有限, 尽管它是一种独立的绿色税种。

2.2 绿色相关税种

目前, 我国涉及绿色的税种有车购税、车船税、消费税、城镇土地使用税、资源税、耕地占用税等, 它们都与环境保护相关。

(1) 资源占用型

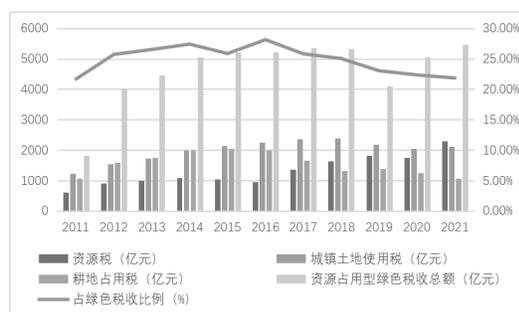


图1 资源占用型绿色税收 2011—2021 年度变化趋势及占绿色税收比重

(数据来源:《中国税务年鉴》)

通过图1可以看出,资源占用型的绿色税收在2011—2018年呈现递增趋势,而在2019年则出现下降,随后两年呈上升趋势,其在全绿色税收中的占比稳定在20%—30%之间。城镇土地使用税在资源占用型绿色税收结构中占比最大,耕地占用税紧随其后,资源税占比最小。资源占用型绿色税收可以促进资源的合理开发和利用,通过对开采或使用各种矿产、土地等自然资源征税,实现对有限自然资源的保护。

(2) 行为引导型

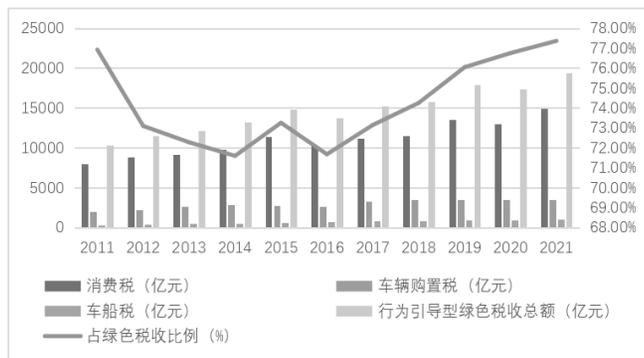


图2 行为引导型绿色税收 2011—2021 年度变化趋势及占绿色税收比重
(数据来源:《中国税务年鉴》)

由图2可知,在2011—2021年期间,行为引导型绿色税收总体上呈上升趋势,虽然行为引导型绿色税收占比出现波动,但稳定在72%左右。这表明,在我国绿色税收结构中,行为引导型绿色税收所占比重最大,发挥了最大的绿色调节效应。消费税在行为引导绿色税收中占比最大,车辆购置税、车船税紧随其后。这表明,我国目前的绿色税收体系,仍以通过征收消费税、车购税、车船税等行为引导的绿色税收为重点,为达到促进环境保护的目的,促使生产、消费、使用环节的生产者和消费者都能主动选择对节能减排和环境保护有益的产品。

3 我国绿色税收制度存在的问题

3.1 从总体上看,我国目前的绿色税收制度还不完善

(1) 经济发展与环境保护相冲突

目前,我国税制主要以促进经济发展为主,在设计税收制度的时候,没有对环境保护进行全面地统筹,所以在我国现行的税收制度中,存在着一些经济发展与环境保护相冲突的规定。例如,基于农业在产业结构中的重要性,以及从经济角度减轻农民负担的角度,我国在税收政策方面制定了许多关于农业发展的优惠政策,满足了农村经济发展的实际需要。然而,从环境保护的角度看,农业生产过程中大量使用的化肥、农药和农膜,却是造成土壤和水体污染的重要原因^[2]。

(2) 绿色税制结构不合理

通过分析我国的绿色税制结构,可以看出,我国的绿色税

收结构中,作为绿色税种的环保税所占的比重太小,不能很好地发挥其调节绿色的功能。

目前,我国绿色税收制度主要通过行为引导绿色税收来促使消费者和生产者积极选择有利于节能减排和环境保护的产品。其次是资源占用型绿色税收,通过对有限的自然资源进行合理开发和综合利用,实现资源保护的目。然而,已开征多年的税种,在最初设计时都没有将环保作为其征税目的,对环保目标的考量也显得力不从心。除此之外,到目前为止,我国重要税种增值税和企业所得税缺乏在征税项目、税率等方面的规定,仅有相应的绿色税收优惠政策。

3.2 环境保护税存在的问题

(1) 征税范围过窄

与行为引导型、资源占用型绿色相关税种是在生产、消费环节进行征税不同,环境保护税是对企业已经发生的污染排放行为进行征税,是一种事后行为。第一,将现行环保税的征收范围限定在大气、水体、固体废物和噪声四个方面,这四个方面继承了原来排污费征收范围。即使是征收排污税,即对光学污染、热污染、土壤污染、挥发性有机物等其他排污行为以及建筑施工噪声等没有起到调节作用,其征收环保税的范围也过于狭窄^[3]。第二,环保税不应仅针对排污环节,也应针对那些可能造成资源和生态环境污染的产品,过于狭隘的征收范围将会极大地限制环保税的税收效应^[4]。

(2) 碳税缺位

目前,我国在经济发展取得了巨大成就的同时,仍然面临着CO₂排放量居高不下、能源消费总量不断上升等现实问题,严重影响着我国实现绿色低碳转型与双碳战略的成功实施^[5]。适时推出碳税,对于促进我国双碳目标的实现,完善环境税制,有着十分重要的现实意义。碳税主要是以含碳燃料(如煤、汽油、柴油等)为征税对象,其出发点是为了解决碳排放带来的负外部性问题,同时也可以对温室气体排放征税,如CO₂(含碳燃料)等。碳税在理论上可以产生“双重红利”:一是通过对高碳能源进行征税,使其价格上升,使得大众对高碳能源的需求下降、对新能源的开发和利用增加,进而实现减排目标;二是对社会的益处,征收碳税可以降低所得税等税种的税收负担,进而增加了社会的就业机会,促进经济的发展。从20世纪90年代初开始,碳税就在北欧、英国、德国、日本等发达国家推行^[6]。

3.3 其他绿色相关税种存在的问题

(1) 资源税制度设计对环境保护缺乏针对性

从2016年7月1日起,我国全面推进资源税改革,明确资源税征税目的,不仅是为国家筹集财政资金,同时也是为了促进企业间的平等竞争,使自然资源得到合理地开发和利用。

然而,在我国现行的资源税制度中,由于其最初的目的仍然是对级差收入进行调整,因而仍然是一种较为典型的级差税。在设定税额时,资源税主要是将其定位在未纳入考虑企业开发资源对环境影响的调节级差收入上,未能对合理利用资源起到促进作用,这就导致了我国资源税在体制设计中缺少了更好的环保调控功能。

(2) 消费税缺乏“绿色性”

消费税是一种选择性很强的税种,它在一定程度上对某些消费产品、某些消费行为等进行了绿色调节。一是现行消费税在征收范围上有明显的局限性。尽管消费税几经扩围,现在已增加到八大绿税项目,但这并不会对破坏生态环境的产品和行为造成多方面的冲击。我国目前的消费税主要职能还停留在约束“高消费”行为上,没有将大部分“高消费”和“高污染”产品纳入消费税的范畴,这大大限制了其调节环境保护的效果。其次,消费税是一种“价内税”,这种“价内税”的性质使消费者在购买时无法明确自己应负担的税负。这无论是对消费者养成绿色消费意识,还是对绿色消费的发展,都会造成一定的负面作用。最后,部分征收对象的环保税率较低。我国目前征收消费税的只有5%的木制一次性筷子和实木地板,以及4%的电池和油漆。

4 完善绿色税收制度的策略

4.1 绿色税种方面

(1) 扩大环境保护税征收范围

目前,对环境保护税的征收范围仅限于大气污染物、噪声、固体废物和水污染物四大类应税污染物,基本沿用排污费征收范围,延续排污费征收对象。从减少碳排放的角度考虑,环保税中的CO₂可以适度拓宽征收范围,在环保税中加入从生产和消费活动中排放的矿物燃料CO₂,从而实现征收碳税的目的。按照“逐步次优”的思路,开始征收时只征收CO₂等到系统逐渐成熟,有了温室气体的征收管理经验后再向外拓展,如甲烷、氢氟碳、PFCs等。在此基础上,设计更为合理的碳税收优惠政策,能够促使企业将自身所承受的压力转化为技术创新的驱动力,进而推动经济朝着绿色、可持续发展的方向发展,最终实现经济增长的“双红利”和生态保护的“双红利”,这就是碳税收优惠政策。

(2) 对资源税、消费税进行改革

扩大资源税的征税范围,把湿地、森林等纳入资源税征税范围,更好地发挥资源税的绿色调节作用。同时,应扩大消费税的征收范围,将消费税征收范围扩大到对环境污染较大和能

源消耗较大的商品,并根据其污染水平来设定税率。

4.2 绿色税收征管机制方面

要实现绿色税收职能,就必须建立和完善绿色税制。建立和完善绿色税收征管机制,要将绿色税收运用到实现双碳目标的有力保障当中,应完善多部门的税费征管协作机制,构建出一种既相互制约又相互监督的绿色税收征管机制;与此同时,利用现代化的税收征管工具,对绿色税收的征管进行强化,利用科技对税收进行赋能,让绿色税收的征管更加智能化、数字化^[7]。

5 结语

本文对当前绿色税收制度存在的问题进行探究,从绿色税收制度、环境保护税以及其他绿色相关税种三个方面发现问题,并从绿色税种以及绿色税收机制两方面提出建议。具体包括扩大环境保护税的征收范围、对资源税、消费税进行改革以及完善多部门的税费征管协作机制、利用现代化的税收征管工具,为实现双碳目标,更好地推进生态文明建设提供借鉴。本文创新之处在于将绿色税收与双碳目标的实现相结合,依托近十年的税收数据进行分析并有针对性地提出建议,但并未对绿色税收现状进行分地区、分行业分析,不够全面。

参考文献:

- [1] 吴佳强. 关于构建绿色环境税体系的研究[D]. 北京: 财政部财政科学研究所, 2013.
- [2] 许轲名. 可持续发展视角下我国绿色税收问题探究[J]. 财会通讯, 2019, (35): 117-120.
- [3] 刘剑文, 耿颖. 开征环保税: “绿色税制”建设的重要一步[J]. 人民论坛, 2017, (05): 96-98.
- [4] 葛玉御. 以绿色发展理念“绿化”我国税制[J]. 税务研究, 2016, (10): 8-13.
- [5] 张荣静. “双碳”背景下碳税制度设计的国际经验借鉴[J]. 中国注册会计师, 2022, (03): 122-126.
- [6] 邓力平, 陈斌. “碳达峰、碳中和”目标与绿色税收体系构建[J]. 税收经济研究, 2022, 27(01): 1-7.
- [7] 陈斌, 邓力平. 环境保护税征管机制: 新时代税收征管现代化的视角[J]. 税务研究, 2018, (02): 28-33.

作者简介: 崔静睿(1999-), 女, 山西临汾人, 兰州交通大学会计专业在读硕士生, 主要从事会计学、财务管理以及税法的研究。