

业界评说

◆贺震

国务院法制办日前发布财政部、国家税务总局和环境保护部起草的《中华人民共和国环境保护税法(征求意见稿)》(以下简称征求意见稿),公开向社会征求意见。环境保护费改税,一字变化代表着一个时代的更迭。

排污费,这一侧重于排污行为末端治理的行政收费,存在着征收面窄、征收标准低、征收力度不足、征收效率低、缺乏必要的强制手段、公开度和透明度差、易受到地方保护主义行政干预等问题。而税收的强制性则远比收费的力度大得多。将环境保护税取代排污费可以有效解决排污费的种种不足。因此,清费立税是我国改善环境治理现状的迫切需要和必然选择。

那么,环境税该如何科学征收?这是一个必须认真对待的大问题。笔者认为,应把握好以下原则。

首先,坚持公平征收的原则。公平是端理的基本要义,征收环境税要公平、公正,一视同仁。比如,征求意见稿规定,环境保护税的纳税人为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”,显然应包括直接和间接排放污染物的两类单位。笔者认为,对间接排放污染物的,也应该征收环境税,应该与新环保科学衔接。毕竟环保法是新法,且是上位法。

再如,征求意见稿规定,“对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”。笔者认为,这条表述并不

严谨。因为一个企业除排放水污染物、固废污染物之外,还可能排放大气污染物。而按现在的表述,将导致只要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了,其他该征的环境税,如大气污染物税也不再征收。这显然与立法本意不符。因此,建议更改为:对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的应税污染物,不征收环境保护税。即对企业由第三方统一处理的应税污染物不征收环境税,其他自行处理排放的应税污染物必须缴纳环境税。现实中,污染处理厂是工业污水处理厂还是城镇污水处理厂有时界线并不分明。许多城镇污水处理厂接纳处理工业废水,如果对这些废水免税,则是对其他接入工业污水处理厂以及自行处理达标排放的企业的不公平。因此,建议对城镇污水处理厂中工业废水部分征收环境税。

其次,坚持有利于促进污染减排的原则。促进企业治理污染、减少污染物排放,应是排污费改环境税的根本目的。因此,征收标准应起到倒逼治污和鼓励治污的作用。

要提高地方征收标准,倒逼治污和产业结构调整升级。征求意见稿规定的税额标准与国家规定的现行排污费征收标准一致。但这一标准是基于全国情况综合考量确定的基准,远远没有反映出污染物的治理成本。当前,各地纷纷在国家标准的基础上,上调征费幅度。截至目前,已有12个省市调高了征收标准。其中,北京确定的地方征收标准为国家标准值的10倍。因此,鉴于当前的排污费征收标准远远低于污染物治理成本,应适度提高

环境税的征收标准。

要科学设定加征梯度倒逼治污。征求意见稿规定,对超标、超总量排放污染物的,加倍征收环境税。其中污染物排放浓度超标,或者高于排放总量指标的,按照当地适用税额标准的两倍计征;污染物浓度既超标又超总量的,按照当地适用税额标准的3倍计征。这是运用经济和税收手段倒逼企业治污的重要举措。但笔者认为,仅有此项规定还不够,还应按照超标、超总量的不同程度,分级征收环境税。比如,就超标排放来说,超标1%与超标100%及以上,企业减少的污染物治理投入及给环境带来的危害,显然是不同的,那么税收也应有所区别。

要合理设定减征梯度鼓励治污。征求意见稿规定,“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。”从现实情况看,对于大多数企业来说,要把污染物的排放浓度值治理到低于国家或者地方规定污染物排放标准50%以上,有很大的技术难度或需增加不菲的资金投入。但如果把目标值设定在70%~80%,则大多数企业可以“跳一跳够得到”。因此,笔者建议,应从现实可能性出发,调动企业治污减排的积极性,在税收优惠措施中增设污染物排放浓度值低于80%一档,制定差别化的税率。

第三,强化企业主体责任。政府应重在制定规则,摒弃保姆式思维,为企业执行规则提供服务,监督企业执

行,而不是包办企业事项。

征求意见稿规定,纳税人向主管税务机关办理纳税申报,主管税务机关将重点监控(排污)纳税人的申报情况提请环境保护主管部门审核,环境保护主管部门在规定的时限内向主管税务机关出具审核意见。这一规定沿袭了现行排污费征管的模式,而这一模式曾饱受诟病,在给基层环保部门增加了大量工作的同时,也弱化了企业的主体责任。

目前,省级环保部门负责排污费征管的通常仅有两人,省辖市级环保部门大多只有1人。而县级环保部门负责排污费征收的同志还要肩负其他工作,只相当于半个人。由于力量有限,审核程序形同虚设。如果环保部门不增加人员,审核工作无法落实;而在限制公职人员队伍扩大的现实背景下,增加负责征收环境税人员几无可能。因此,依笔者之见,应以费改税为契机,废除由环保部门包办的审核程序,而是把这一审核的过程交由企业委托有资质的第三方进行。这一程序应设定为,纳税人将纳税申报材料提交给第三方机构审核,将审核后的申报材料提交给主管税务机关,并对申报的真实性和合法性承担责任。这一审核过程虽然由企业委托第三方负责,但由于规定了企业对申报的真实性和合法性承担责任,申报企业便不会投意第三方弄虚作假。这样,既回归了事情的本来面目,减少了公职人员权力寻租的机会,又避免了责任主体模糊,强化了企业依法缴纳环境税的主体责任。

作者单位:江苏省环保厅政策法规处

八方声音

编者按

消除雾霾要控制PM_{2.5}还是控制有毒有害气体?两者之间主要差别是什么?在8月7日深圳举办的2015中国环境科学学会学术年会大气污染综合防治专题研讨会上,有关专家对此进行了讨论。本报今日特刊发相关观点,以饕读者。

消除雾霾该先控制什么?

要强化地域行业特点

讨论控制PM_{2.5}还是控制有毒有害气体这一话题,要考虑以下几点:

首先,控制雾霾,要从控制对健康最不利、最有害的污染物开始。其次,假设所有人都同意优先控制有毒有害污染物,怎么控制?是控制排放标准,还是将不同类型的有毒有害污染物都纳入空气

控制PM_{2.5}和有毒有害气体并重

控制PM_{2.5}和控制有害气体应该并重,尤其是把有毒有害气体控制住,才能减少雾霾的发生。

研究显示,PM_{2.5}颗粒物又分为两种类型:PM₁₀~PM_{2.5}之间的颗粒,主要是扬尘、碳酸钙、二氧化硅、铝硅酸盐等;PM₁₀以下的颗粒,大部分是黑炭,还包括二次气溶胶、硫酸铵、硝酸铵,及一些有机颗粒。所以,雾霾的发生是一次颗粒和二次颗粒综合作用结果,甚至二次颗粒附着在一次颗粒上。检测结果显

厘清雾霾和有毒有害气体关系

雾霾是指相对湿度小于80%,能见度很低的情况。它涉及能见度的概念。而有毒有害气体对能见度没有影响,主要是PM_{2.5}影响能见度。所以,要消除雾霾就得控制PM_{2.5},只有

不同地方治霾要有侧重点

霾其实是一种天气现象,导致这种天气现象发生的原因是大气里有悬浮的颗粒物存在。所以要控制雾霾,就要控制霾发生过程中的污染物。实际上,在我国不同地区、区域,一次排放的PM_{2.5}与二次形成的PM_{2.5}占比具有很大差异。在北方地区,一次排放比二次形成比重大;但在南方地区,特别是珠三

基层者说

疏比堵要有效

◆史春

我国是一个农业大国,每年秸秆禁烧的任务都十分繁重。如何才能全面实现从不敢烧到不能烧,再到不想烧,进而全面实现综合利用值得思考。今年安徽省秸秆禁烧取得了阶段性的胜利,火点数实现了禁烧以来的最低值。笔者结合安徽实践经验,提出几点思考。

要给麦秸多找些出路。政府要发挥秸秆禁烧的主导作用,疏堵结合抓好秸秆禁烧。严格管理,从重处罚是堵;给秸秆找出路,综合利用是疏。笔者认为,当前疏和堵要两者并用,疏比堵效果要好。

据统计,安徽省今年午季农业领域秸秆利用量为1398.4万吨,占秸秆可收集量的72.7%。秸秆发电等工业领域利用92.9万吨,能源化利用80.2万吨。全省已形成以粉碎还田为主,饲料化、能源化利用等途径为辅的多元化秸秆利用格局。实践证明,秸秆综合利用渠道很多,使用范围较广,可以实现秸秆肥料化、饲料化、原料化、能源化综合利用。

出台秸秆综合利用奖补政策。2015年安徽省政府办公厅发出通知,明确小麦、玉米、油菜按照20元/亩、水稻按照10元/亩标准进行奖补。试想,提前拨付省级奖补政策资金6.6亿元,并首次向全省16座生物质电厂下达农作物秸秆发电奖补资金5977万元。

安徽省各市也出台了相应的奖补措施,安排市级奖补政策资金。阜阳市有的县区在省财政补贴的基础上,明确小麦按照40元/亩进行奖补。试想,秸秆不烧的话每亩可补助几十元,烧的话反而还要罚款几百元,甚至上千元。既然烧秸秆经济上很不划算,谁还愿意烧?因此,笔者建议,要进一步加大财政补贴力度,以调动秸秆利用主体的积极性。

热评

加大对重型柴油车监管力度

◆刘四建

在很多城市,机动车排放的尾气已成为大气污染的重要来源。在北京,空气中31.1%污染物来自机动车排放的尾气,治理机动车尾气排放污染责任重大。统计分析,北京重型柴油车虽然数量只占机动车保有量的4%左右,但其排放的氮氧化物和颗粒物却分别占机动车排放总量的50%和90%以上。由此可见,重型柴油车虽然数量很少,但其污染物排放总量大,对空气质量的影响深远。笔者认为,加大对重型柴油车监管力度显得尤为重要。

重型柴油车主要使用行业包括物

流、长途客运、公交和建筑施工等。对不同行业重型柴油车,要根据实际情况,有的放矢,采取灵活多变,形式多样的监管措施和办法。

长途客运车有固定的行车路线,有固定的停车场所,监管起来只要找到抓手,就能实现稳定达标排放。如在北京,长途客运车要办理运营证,定期政府运管部门要进行年审;外埠进京车辆需要到交管部门办理进京证。环保部门可以加强横向联系,充分利用运管和交管部门的行政资源,在办理运营证和进京证时,对车辆尾气排放是否达标进行审核。环保执法人员还可以进入长途客运站,加强与车站管理部门的沟通,依照有关法律规

定,要求开展自查自检工作,杜绝“冒黑烟”车出站;要求配合开展季检和年检执法工作,把住尾气检查环节。

公交是社会服务行业,应采取执法和服务相结合的监管方式。环保部门要有理有据向政府及有关职能部门反映公交排放对空气质量的影响情况,同时依法加大处罚力度,引导公众积极参与,推动政府加大对公交的财政投入,加快对公交车的治理改造;对老旧公交车的更新淘汰,加快新能源车的推广使用。依照相关法律和政府有关规定,要求公交公司加强自身管理,减少尾气排放。

建筑施工渣土车没有固定的作业场所,车主大多属于个人。监管重点

要放在行业管理和对甲方的管理上。要加强与建筑施工渣土车行业主管部门沟通,争取支持,在办理运营证和年度审核时,根据环境保护法律法规的有关规定,对车辆排放标准提出要求。同时在施工工地申请开工时,环保审批部门应明确要求甲方在租赁渣土运输车时,必须使用排放达标车辆,并到环保部门备案,如果出现违规车辆,甲方也要负担相应法律责任。

物流行业情况复杂,车辆来自全国各地。北京每天外埠入境车达20多万辆,是重型柴油车尾气排放监管和治理的难点。近期,笔者参与了某物流中心重型柴油车环保设施配制情况的调查。从现场检查情况来看,大多数车辆仍在使用国I和国II排放标准的发动机,其配制明显不符合环保法律法规的有关要求。治理物流行业重型柴油车排放污染需要政府各部门齐心协力,齐抓共管;需要政府统筹兼顾,实现社会保障与污染治理的双赢;需要加强顶层设计,在机动车排放污染治理上实现区域乃至全国一盘棋。

局长论坛

践行三严三实 守好碧水蓝天

◆湖北省黄冈市环境保护局 周秋英

■本期提示

湖北省黄冈市环境保护局各级领导干部全面推进“三严三实”教育,坚持严以修身、严以用权、严以律己,谋事要实、创业要实、做人要实。

坚决不搞特权,不以权谋私。对“两高一资”项目,宁做现在的“恶人”,不做历史的“罪人”。对事关黄冈未来发展的重大项目,要主动作为,提供全程优质服务,帮助把好环保关。努力改进工作,打造审批事项最少、审批时限最短、审批服务最优的机关。

严以律己,做到心存敬畏。共产党人要认真敬畏,敬畏信仰、敬畏法纪、敬畏组织、敬畏群众。环保干部要做到守土有责、失职追责,就必须明底线、知敬畏、守规矩。思想上始终保持一份清醒,行动上始终恪守一份理智,不为私心所扰、不为名利所累、不为物欲所惑。特别是领导干部的一言一行、一举一动,就是一根标杆、一种导向,更要自重、自省、自警、自励。

谋事要实,坚持实事求是。环保工作无小事,谋划工作和做决策要符合客观规律,尊重自然、顺应自然、保护自然。要做到情况

明、实事清、数据准。大力开展以“保护饮用水源、改善环境空气质量、环境违法行为零容忍”为内容的三大行动,坚决维护群众环境权益。要把政策交给群众,告知于民;困难在哪、症结在哪。问需于民;重点在哪、关键在哪。问计于民;出路在哪、方向在哪。问效于民;成绩如何、效果怎样。真正让群众成为环保工作参与者、评价者、受益者,让人们看得见山水,记得住乡愁。

创业要实,敢于责任担当。担当大小,体现着干部胸怀、勇气和格调。当前,环境资源约束明显趋紧,传统经济增长方式积累的生态环境问题正在全面凸显。环境隐患多、风险高,已成为全面建成小康社会的瓶颈和短板。环保干部要增强工作的紧迫感、责任感、使命感,有“逢山开路、遇水架桥”的实干精神,有“功成不必在我,我必做成功之事”的责任担当,有“做官务

必做事,做事绝不作秀”的决心,敢于担当担责担难。大力实施“天蓝”工程,控制畜禽养殖污染,实施流域综合整治等措施,改善环境质量。

做人要实,务求公道正派。老实做人、做老实人,是共产党员先进性内在要求,是领导干部官德的外在表现。老实做人、做老实人,要从4个方面下功夫:人格上自重,注意自己的言行,珍惜自己的名誉;心灵上自省,时刻反省自己有没有过错,见贤思齐,见不贤而内省;思想上自警,吾日三省吾身;行动上告诫自己不越线,不逾矩;精神上自励,用高尚的道德情操和远大理想激励和鞭策自己,奋发向上,建功立业。要把做老实人、说老实话、办老实事作为一种社会责任、人格操守、行为习惯。

三本栏目由三

聚光科技

特约刊登