

业界评说

◆李志青

环境税立法需关注的环境经济问题

8月29日上午,全国人大常委会召开第二十二次会议,《中华人民共和国环境保护税法(草案)》首次与公众见面。草案一出,引起的最大关注在于如何处理环境税与污染费的关系、如何有效落实和执行环境税法等。在笔者看来,环境税法集中体现了全球环境治理过去半个世纪以来的主要成果,将政府的力量与市场的机制有效结合,堪称是环境经济政策“集大成者”。

需要注意的是,在全国人大常委会审议过程中,财政部部长楼继伟做了几点立法说明。尽管说明言简意赅,但其背后所体现的环境经济政策思想却非常深刻且重要,值得业界对此深入思考。

“税负平移”兼顾经济与环境双重需要

环境税是一个新的税种,其征收来源却并非新设,而是几大传统污染物排放,包括大气、水、固废和噪声等。对于这些污染物排放,我国早在20多年前就已开始采取“污染费”的方式进行管控。也就是说,无论是污染费还是环境税,其本质都是典型的环境经济政策工具,也就是为环境污染行为进行“定价”。只不过,从费到税,政策的实施在治理框架上发生了变化,这样的变化自然会引发环境与经济间关系的演变。

其中,最为重要的演变在于,环境对于经济的约束性更大了。正如楼部长所言,环境税将克服污染费的种种弊端,从而固化以及强化环境污染行为的经济负担。就此而言,这样一种制度上的变革,有可能会在根本上促进经济发展方式的转变。而在短期内,也可能造成产业结构调整

比较理想的原则是从维护地区经济竞争力和平衡地区间实际税负水平的角度出发,对环境税率进行动态调整。除了在地区间执行差别化的税率之外,环境税率还有必要与主要经济指标挂钩。

阵痛。因为原先不需要负担的成本现在显性化了,企业的排污成本相对提高了。

因此,在环境税法实施过程中,有必要强调“税负平移”的原则。这在一定程度上可以避免环境税开征之后,市场主体出现大规模成本上升的情况。换句话说,税负平移是在环境税幅度上给予市场一个准确的预期,新的环境税在税负水平上不宜超过原来的污染费规模。

与此同时,环境税法的另一个重要信号在于,本应由排污主体缴纳的环境成本还是必须缴纳。由于征收权力在中央,因此地方政府无法再实行有针对性的污染差别定价,从而避免通过减免污染费的方式进行地方保护。

当然,如果环境税法只是实行简单的“税负平移”,那么可以说在某种程度上是较大照顾了经济端。而从环境保护的角度来看,要想从根本上创造环境保护的有利条件,理应还原相关的外部成本,并予以内部化。要做到这一点,以往的污染费的费率 and 总规模显然都是偏低的。即便全额征收,也未必能与庞大的环境成本相匹配。因此,有必要注意到楼部长发言中的第二层意思,那就是“税负上浮”。

“税负上浮”适应动态调整趋势

事实上,环境税法一旦开始实施,碰到的首要问题就是税率的动态化调整。当前公布的草案规定了每项污染物的单位税率,从理论上说在短期内目前的税率是合理的,但从中长期来看可能会与实际情况脱节。一是因为经济发展本身会出现变化,比如通胀、地区差异等。二是因为环境污染的边际成本会出现变化。无论是经济发展方面的变化,还是环境保护方面的变化,都可能推动环境污染边际成本上升。如果环境税率一成不变,就有可能落入环境税陷阱中,即征收环境税反而会促使环境污染加剧。

针对这一挑战,最有效的解决办法就是建立环境税率动态调整机制,在立法过程中充分考虑环境污染成本的差异性,并为这种差异性预留空间。因此,建议在环境税法中,允许各地区在基准税率的基础上结合具体情况进行适当上浮。这是对上述差异性的一种呼应,也可推动地方政府通过提高税率改善环境质量。

那么,基于“税负上浮”的自愿原则,环境污染边际成本较高的地区将拥有较大的上浮空间,及相应的较大的自由裁量权。这意味着这些地区将有可能因为执行最低的基础税率而获得税

收上的“比较优势”(或者较低的实际税率)。相反,那些环境污染边际成本较低的地区,在环境税率执行方面则相当于刚性的(这些地方无法承担较高的环境税率),进而这些地区将在税收方面承担相对较高的成本,并影响到地方经济竞争力。另外,目前所说的“税负上浮”仍然是静态的。对于同一个地区,随着经济的发展,需要在不同阶段实施不同水平的税率。一般而言,在经济发展初期,这个税率可以较低。而在经济发展中期或高级阶段,实际的环境税率水平应逐步提高,这样才能符合经济结构转型和调整的需要。

笔者认为,比较理想的原则是从维护地区经济竞争力和平衡地区间实际税负水平的角度出发,对环境税率进行动态调整。除了在地区间执行差别化的税率之外,环境税率还有必要与主要经济指标挂钩,以真正反映不同空间、不同时间上环境污染外部成本的水平。

“税负征管”提升环境治理能力

与税负平移有关的另一个环境经济问题是治理框架问题,主要体现在部门间分工与协调机制的建立。楼部长在做立法说明时也提到,建立环境保护税征管协作机制。环境税的复杂性远超过其他税种,单靠某个部门进行征收还是存在难度,故而需要环保等部门的支撑,尤其是在标准、技术、识别等层面上给予强力支持,即环境与经济部门之间需要通力合作。

总之,环境税法事关重大,应对税负平移、税负上浮和税负征管这3个主要问题展开广泛讨论和研究,凝聚共识,以形成最完善的法律文本。

作者系复旦大学环境经济研究中心副主任

推进依法行政 提升执法权威

◆朴晔

依法行政是依法治国基本方略的重要内容,是环保部门必须长期坚持的工作原则,也是实现环境质量改善的必要途径。特别是当前有法不依、执法不严、违法不究等现象大量存在,急需强化依法行政理念,提升环境执法的权威性、权威性、有效性。吉林省长春市环保局朝阳分局在依法行政方面一直在积极探索,行政执法工作比较突出。结合工作实践,笔者建议大力推进依法行政,为实现生态环境质量总体改善的目标保驾护航。

一是加强相关制度建设,为依法行政提供制度保障。要制定行政执法学习、抽查、汇报、考核等一系列制度,通过完善的制度设计推动依法行政。长春市环保局朝阳分局在这方面积极探索,制定了行政执法5项制度,包括每月一次法律、法规集中学习、每季度一次定期执法检查检查和两次不定期的抽查、每季度听取一次执法自检汇报、每半年向上级主管领导汇报行政执法情况、每年组织两次政策法规考核和群众监督。通过这5项制度的实行,确保了环境政策法规在监管执法中得到科学运用。

二是建立内外监督制约机制,确保依法行政落到实处。要加强日常自查自纠,发现问题及时纠正。要聘请行政执法监督员,使行政执法人员的行政执法行为始终处于外部监督之中。要通过内外监督相结合,使行政执法做到主体、行为、程序均合法,权限、责任、目



标、措施和结果均明确。

三是强化学习和培训,提升行政执法人员业务能力。推进依法行政,关键在于提升行政执法人员的水平和素养。建议每年派行政执法人员参加省(市)法制部门、环保部门组织的法律法规知识讲座及业务知识学习培训,做到严格执法、文明执法、准确用法。每月集中开展业务学习,增强政治意识、法律意识,提升行政执法水平。

四是加大现场执法力度,对违法行为进行有力震慑。要加强对排污单位污染源排放、污染防治设施运行等情况的现场监测和检查,并严格按照法律要求进行处罚。如长春市经济开发区某企业有一台小于1吨的用于采暖的燃煤锅炉,无除尘设备,排放的污染物包括林格曼烟度、二氧化硫、氮氧化物和烟尘,经现场监测均超过国家和地方标准。朝阳环保分局对企业下达了限期治理和行政处罚决定。企业通过限期治理、政府补贴和自筹资金形式,更换了环保型锅炉,冒黑烟及污染源超标排放等问题得以彻底解决。

作者单位:吉林省长春市环保局朝阳分局

绿色畅言

海运污染排放不可小觑

◆鞠立新

近日,《自然·气候变化》杂志一篇关于船舶运输业加重污染的论文,引起人们对海运污染的关注。论文通过对东亚地区近1.9万艘船只的数据追踪,得出如下结论:2005年至今,东亚地区海上海运交通量增加了一倍以上,仅船舶排放的氮氧化物和可吸入颗粒物(PM_{2.5})是陆地机动车排放量的50%。

尽管这一论文只列出了东亚地区海运带给局部的损害,但这组数据不得不令人沉思:我国沿海城市的细颗粒物(PM_{2.5})数值模拟在高浓度时段是否被低估?我们是否能列出准确的海源污染物排放清单?由于海运排放性污染发生的时间和地点极其分散,其危害是否引起了足够重视?

当前,我国大气污染防治形势严峻,除了工业、农业、交通等污染源外,海运污染排放不可小觑。各地应切实加强海运污染防治,促进环境质量改善。

利益驱动导致全球海运扩张

事实上,关于海运污染,世界各国一直在做不同程度的研究,但此次新鲜出炉的东亚数据令人瞠目结舌。是什么原因导致海运污染日益严重?

当今世界,国际海运承担全球80%以上的贸易量,是经济全球化的一个主要驱动因素。全球贸易经济的发展催生各国海运迅猛发展,超越国家领域的货物贸易使世界经济一体化成为现实。同时,随着国际政治、经济、军事竞争日趋激烈,海运可以完成重要物资和人员的运输,保障国家安全,并提高国际威望。为此,国家安全及经济等利益驱动海运急剧扩张。如美国高度重视仅次于海陆空军的“第四只臂膀”——海运商船队,并出台运营补贴政策,确保海运发展。一些发达国家在其航运法中明确指出,海运船队除为其经济发展服务,还将在紧急时刻为国家安全服务。

然而,全球性的海运贸易空前发展给环境造成了极大冲击。海运过程中,通过燃油泄漏、废水废物排放等,造成了非常严重的环境污染。

海运污染防治亟待引起重视

一直以来,作为环境友好型的运输方式,海运被人们公认为具有能耗低、效率高等优点,因此,海运理所当然地成为全球贸易运输的主要渠道。

但是,东亚地区的海运研究结果提醒人们,海运污染排放不可小觑。相关统计表明,海洋环境污染中有35%的污染物来自于海运船舶。一些油船随意排放压载水、洗舱水以及船底舱油污水。污水中还含有大量石油,会破坏水域水质,严重危害水产养殖业发展,进而危害人体健康。海运船舶的生活污水含有细菌、病毒,其入海后会致海水中的溶解氧耗尽,有机物腐化后会散发臭味,造成海洋环境污染。随着海运中运输危险化学品船只的增多,装卸作业中造成的跑、冒、滴、漏等行为会造成海洋严重污染,造成的危害不可预估。值得一提的是,一些靠泊或维修船舶在港区和江河水道造成的污染,直接滞留在当地港区和江河水道,其污染物有可能进入城市的饮用水水源,威胁当地居民饮用水安全。

海运污染防治需各国共同努力

海运不只会带来环境污染,还会导致气候变化加剧。

一百多年前,诺贝尔奖获得者阿列纽斯曾推断,二氧化碳过度排放将引起全球气候变暖。如今,其预言已成现实。

从哥本哈根会议到坎昆会议再到德班会议,国际海事组织(IMO)多年前就提出了“让海洋更清洁”的号召,也相应出台了一系列有关海洋环境保护等内容的法律规范,充分体现了应对气候变化的决心。

加强海运污染防治不仅是一个国家或一个地区的责任,更需要世界各国人民共同努力。

尽管发达国家在IMO体系下的海运减排问题谈判中占据主导地位,但无论发达国家还是发展中国家均有减排义务,都应为确立国际社会公认的、稳定的排放秩序而贡献力量。

我国拥有辽阔海域和丰富海洋资源,90%以上的外贸货物均由海运完成,是世界最大的海运需求国。为了实现和平发展、全面建成小康社会的战略目标,我国正在加快建设海运强国而努力。同时,作为温室气体排放大国,我国正在积极应对气候变化。笔者认为,我国需高度关注海运污染问题。要进一步借鉴发达国家海运管理经验,加强造船企业创新技术研发,规范海运企业管理,采取更为有效的海运运营模式,合理设计航线,科学安排船舶在港停留时间,减少海运带来的环境污染问题。

垃圾兑换超市宜推广

在黄山休宁县流口镇,有这样一家超市:10个矿泉水瓶可以兑换一包黄酒或一支牙刷,一纸烟蒂或者60个香烟盒可以兑换一包碘盐。这个变废为宝的超市名叫“垃圾兑换超市”,是当地政府环保和扶贫项目上的一个尝试。

在笔者看来,垃圾兑换超市是一个值得推广的好创意。黄山市通过垃圾兑换超市这个平台实施环保和扶贫项目,将回收来的垃圾卖给废品收购站,在超市内创建扶贫站、土特产展销柜台。土特产卖出后,除了付给农民收购价之外,产生的利润一部分补贴贫困户,另一部分反哺垃圾兑换业务。这种“环保+扶贫”的做法,确实有创新之处,可以推而广之。

首先,能激起公众的环保热情。当垃圾能换取纸巾、洗衣粉等日用品时,居民对垃圾分类处理就会有更深的了解,参与环保的意识就会有所提升。

其次,为垃圾处理拓宽了思路。对于垃圾处理这样的难题,既不能指望一蹴而就,更不能知难而退,而是要积极探索符合本国本地区实际的新方法、新举措。“环保+扶贫”是一个很好的思路,将环保和扶贫工作通过垃圾分类结合在一起,且都能取得一定的效益。希望各地能加以借鉴,积极探索垃圾处理新思路。

张友江/文 毕传国/图



环境热评

乡镇领导被问责冤不冤?

◆李典才

日前,广西壮族自治区贵港市对8个环保履责不力的乡镇政府领导进行问责,其中3名分管镇长受到行政警告处分。这一问责在当地受到较大关注,一些人认为乡镇领导被环保问责,处分太重、不公平。

笔者认为,乡镇领导因环保被问责,被处分并不冤枉。这是对《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》的贯彻执行,是推动乡镇属地政府履行环保责任的必然要求,也是对环境监管网格化管理要求的具

体落实。

乡镇政府领导为何会被环保问责?笔者认为,主要原因有两个:一是一些乡镇领导对环境责任认识不到位。《环境保护法》规定地方各级政府保护是乡镇政府工作的一项重要内容,是事关乡镇百姓生活质量的重要民生问题。要把环境保护工作纳入乡镇政府议事日程,切实重视这项工作。二是准确把握乡镇政府环保职责。乡镇政府领导要认真学习《环境保护法》,明确乡镇政府的环保责任。要深入学习“党政同责”、“一岗双责”、党政领导干部生态环境损害责任追究等一系列制度,了解乡镇政府领导在生态环境保护中应承担的责任。要学习县(区)环保局的职责

分工方案,明确乡镇部门应承担的具体工作。

三是积极发挥主动性和创造性。乡镇政府应根据地方工作需要和社会经济实际,选择建立合适的专职环保机构,同时根据环境保护网格化管理要求,构建网格体系,组建一支能够对本辖区环境质量负责的环保队伍。乡镇应构建环保工作机制,履行相关职责。督促辖区内企事业单位落实环保措施,加强环境排查,加强企业环境污染防治等。按照职责规定对辖区的环境进行检查,发现问题及时处理、及时报告。同时,要加强与环保部门的沟通联络,争取上级环保部门的支持和帮助,共同维护好辖区的环境安全,确保不发生环境污染事故。

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039