

渐进推进环境保护费改税的路径分析

白 芸 章慧文

(广西大学公共管理学院, 广西南宁 530004)

【摘要】: 依据渐进主义模型的分析, 影响排污费征管的因素很多, 现阶段在我国施行环境保护费改税有一定难度; 要达到改善我国排污费征管状况的目的, 应从加强环境保护宣传教育和排污费征收执行力入手, 提高排污费征管效力; 而环境保护费改税已是形势所趋, 应依据渐进原则, 在一个较长的时间段内, 逐步实现免征排污费, 改征环境保护税的政策目标。

【关键词】: 环境保护费改税; 渐进主义

【中图分类号】: F83 **【文献标识码】:** A

doi:10.19311/1.cnki.1672-3198.2017.19.056

1 案例及问题提出

2015 年 12 月 29 日,《慈溪市环保局关于排污费欠缴企业情况的公告》显示 22 家企业因为拖欠排污费而上榜。拖欠排污费的企业类型有饭店、工厂、医院等。公告中企业所拖欠的排污费金额不大, 从 285 元到 7077 元不等, 但拖欠时间却都 1 至 2 年左右。据记者走访反映称, 企业对于缴纳排污费的态度随意。这是慈溪市环保局今年第 2 次借助媒体催缴排污费, 虽然按管理条例有处罚, 但当事人受处罚后仍旧表现得不在乎。据当地规定, 慈溪市环境保护局将拖欠排污费的企业上报至宁波市环保局, 降低其环境信用等级, 由宁波市环保局统一公布后通报至宁波市银监局和报省环保厅备案。

案例中慈溪市环保局对排污费征收的重视显而易见, 按理说该市的排污费征管状况应是比较好的。但事实是, 环保局与排污费欠缴企业成了对立关系, 环保局甚至要登报公告来向企业催缴排污费。这无疑给环保局工作人员增加了工作负担, 也影响了企业对环保局工作的满意程度。但也引发了关于如何改善排污费的征管现状、如何确保排污费发挥其应有的作用等的相关思考。

2 文献综述

排污费是对直接向环境排放污染物的企事业单位和个体工商户收取的污染治理费用, 主要包括污水、废气、废渣和噪声排污费。众多的学者参与了对排污费各方面的研究讨论:

有关排污费征收的政策效果, 毛晖等认为, 排污费收入的增加, 能减少污染排放量。秦昌波等认为征收环境税对污染物的减排作用远大于对经济发展的抑制作用。也有学者左志平、康贤刚指出, 排污收费执法对于产业集群供应链生态合作具有制约作用。张希等认为排污费与环境质量呈现负相关, 排污费对经济增长和资本积累有负向作用。

排污费征收中存在的问题剖析: 赵伟中和贺华平发现, 权职不对称是问题之一, 常州市环保部门收取排污费, 却没有能力

处理污水；排水管理处作为污水处理企业，却没有对超标排放污水增加的处理成本进行弥补。毛晖、雷莹发现我国排污费主要由基层环保部门核查和收取，导致我国税务部门对污染相关数据掌握不尽充分。董晓勋发现且较为复杂的大气、水污染物排放浓度和排放量的监测数据，当前监测数据主要来自自动监测和人工监测两个方面，难保其真实有效和有代表性。

相关解决措施的探讨：毛晖和雷莹认为，环保税由税务机关征收管理，由环保部门对应税污染物进行监测、监督和审核确认，环保税改革是消解我国环境保护相关法规矛盾的重要手段。潘峰等支持通过调节政绩考核体系中经济发展指标和环境质量指标的权重系数、提高中央政府对地方政府的处罚额以及降低环境规制执行成本，能够降低环境政策对地方政府规制执行的负面影响。

综上，国内学者关于排污费的研究主要集中在关于排污费的征管原因、征管的政策效果、征管效果的影响因素、征管中存在的问题剖析以及相关解决措施的探讨。在解决措施方面，提高排污费征收的政策执行力和实行环保税改革（即费改税）是被普遍认同的两个观点。我国虽正积极促使开征环境保护税，但目前我国仍征收排污费。因此，在我国实行环境保护税的政策效果是未知的。进行环境保护费改税的路径选择究竟应该是什么样的？如何能够促使现行的排污费政策发挥出其应有的作用？这是值得思考的。

3 理论依据

基于对理性主义模型的批判，美国学者林德布洛姆提出了渐进主义模型，并在其《决策过程》一书中对其进行了阐述。渐进主义模型认为，在政策资源不足、难以预估政策结果、已有政策投入较大、各利益主体难以在目标和价值观上达成共识的情况下，广泛地参与主体了解彼此的价值偏好，在既有的合法政策的基础上，遵循按部就班原则、积小变为大变原则、稳中求变原则，渐进地对现有政策进行修改，经过连续性的小改变，保持社会稳定，逐渐实现决策目标，过程中应通过妥协和调适以及良性的互动来实现政策的动态均衡。在渐进主义模型中，公共政策实际上是过去政府活动的持续，只是根据经验对现行的政策做出的局部的、边际性的调适；决策者把决策看作一个一步接着一步、永远没有完结的过程。渐进决策模式在现实中得以运用有三个条件：一是现行政策的执行结果是基本令人满意的，后续政策的制定可以在现行政策的基础上进行制定；二是决策所面临的问题性质相对稳定，若决策问题性质不同，则延续现行方案也是没有意义的；三是解决问题所需要的资源能够持续获得。无论是从认识论还是从方法论的角度看，渐进主义模型都具有一定的合理性。从认识论上讲，它在于以历史和现实的态度将决定运行看成是一个前后衔接的不间断过程；从方法论上看，它注重事物变化的量的积累。以量变导致质变，主张通过不间断的修正，达到最终改变政策之目的。

4 问题分析

4.1 案例分析

受访的排污费欠缴企业态度随意。尽管有处罚条款，但受罚当事人依旧不在乎。这说明企业对排污费征收的意义不了解。这与当地环保局对排污费征收的宣传不力分不开。对于环保局来说，必然要针对企业加强进行环境保护宣传教育。可以依靠纸质等传统媒体的言传，也要充分利用微信、微博等新兴媒体，还可聘用专业的公关公司。对于企业来说，应将环境保护宣传教育纳入企业的正当培训程序中，并对员工的掌握程度进行考核，并在企业管理中践行该原则。

慈溪市环境保护局在排污费的征收和惩罚方面都非常地重视，甚至在催缴形式上创新。让我们看到了其用心，但这也是环保局的职责所在。再者，排污费分别解缴中央国库和地方国库。也就是说，排污费征收效率越高，地方财政的收入也会有所增加。一定程度上，这也催生了环保局征收排污费的积极性。虽然已有规定，但仍有地方政府将征收的排污费用作他途，甚至出现滥用公款的现象，中央政府应以立法形式严格资金的入库和专项使用。鉴于排污费征收与地方财政收入挂钩对地方有明显的激励作用，可在立法规定收支的前提下，加大排污费入库本级政府的比例。

4.2 其他影响排污费征收效果的因素

一般来说，缴纳排污费会给企业增加生产成本，在监管不力的情况下，企业会尽可能少缴甚至不缴。现有技术和设备难以很好地监测较为复杂的大气、水污染物排放浓度和排放量的数据，且当前我国的环境监测数据主要来自自动监测和人工监测，难以确保其真实有效和有代表性。这一方面要求更好的技术支持和设备的更新，另一方面也对创新和丰富监测手段提出了新的要求，增加政府政策执行机构数量、制定排污费征收标准办法细则等都是可取的方式。中央政府一再强调“低能耗，高产能”的科学发展模式，环境治理也纳入了对地方政府的政绩考核，在此政策导向之下，地方政府积极响应加强排污费征收管理。但仍存在一些问题。目前，我国排污费主要由基层环保部门核查和收取，导致我国税务部门对污染相关数据掌握不尽充分，存在权职不对称的现象。对此，必须畅通政府内部各部门间信息流通渠道，并以法律形式明确各部门职权，使权责对称。

4.3 环境保护税

庇古最先提出环境保护税，西方发达国家也普遍接受。现欧美各国逐渐减少直接干预，采用生态税、绿色环保税等来维护生态环境，强制对污水、废气、噪音和废弃物等突出的“显性污染”征税。其环境保护税概括起来有：对排放污染所征收的税；对高耗能、高耗材行为征收的税；为减少自然资源开采、保护自然资源与生态资源而征收的税；对城市环境和居住环境造成污染的行为征税；对农村或农业污染所征收的税；为防止核污染而开征的税。

征收环境保护税显著促进了污染的减少，且在健全环境保护法律法规，明确环境保护税收支管理；加大污染企业的经营成本；财政增收，在治理环境及支持、鼓励、补贴企业开发环保技术、实施环保项目等方面都起到了相当积极的作用。

4.4 我国环境保护费改税现状

我国长期推行“谁污染，谁治理”，由排污企业自行治理，但成本高昂、专业技术限制和执法不严等因素导致排污企业很难达标排放，我国工业污染治理效率和水平偏低。

1979 年，排污费始征。2003 年，《排污费征收使用管理条例》正式通过。去年，国家发改委、财政部和环保部联合印发了《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》。“十一五”时期全国政协委员欧成中提案国家应该择机开征“环境保护税”。刘桓介绍了两种环境保护税的征收途径：一是在消费税、企业增值税、企业所得税等各种税收中增加一个税目；二是开征环保税。十八届三中全会决定推进环境保护费改税。2015 年 6 月，《环境保护税（征求意见稿）》公布。这说明，说我国正积极促使开征环境保护税，但目前仍征收排污费。

5 结论

5.1 现阶段在我国施行环境保护费改税有一定难度

首先，政策资源需求大。环境保护费改税，即从行政法规上升到法律的高度，需要经历法律案的提出、审议、表决和公布，又要依据实际情况进行修改，都需要大量的人力、物力和财力。

其次，难以预估政策结果。政策评估的过程非常复杂，须围绕着政策及其活动全过程的各个环节的结果的价值进行评估。现阶段我国还未实行环境保护税，政策评估结论也大多是来自国外经验的总结，跟我国实际有些出入。

再者，已有政策投入较大。我国从 1979 年开始征收排污费，到目前为止，已有 36 个年头了，期间对排污费的征收标准和使用管理等方面有调整。在维持排污费征管这一政策上，已有大量的人力、物力和财力的投入。

最后，各利益主体难以在目标和价值观上达成共识。中国环境税改革的核心问题是企业负担的加重。以立法形式严格资金的入库和专项使用，地方政府将征收的排污费用作他途的机会就大大减小了。

5.2 加强环境保护宣传教育和排污费征收执行力，提高排污费征管效力

对于环保局来说，必然要针对企业加强进行环境保护宣传教育，宣传形式上可以丰富创新。对于企业来说，应将环境保护宣传教育纳入企业的正当培训程序中。从渐进主义角度来看，虽然排污费存在很多问题，但可以通过解决这些问题，使该项政策得到改善，使其越来越完善以致能更符合民意，从而能够得到更多民众的支持。也正是这样的循序渐进，才会使以后的环境保护费税成功改革成为可能。

5.3 逐步实现环境保护费改税的政策目标

环境保护费改税已是形势所趋，已为西方发达国家所普遍接受。大力促进开征环境保护税，也是我国努力与国际接轨的体现之一。且由行政法规上升到法律高度，征收的法律效力得到强化，违法行为的法律惩戒力度得到提高，能够起到提高企业治污减排的自觉性和积极性的作用。

目前，在既有的排污费征管政策的基础上，遵循按部就班原则、积小变为大变原则、稳中求变原则，采用渐进方式对排污费征管政策加以修改，从加强环境保护宣传教育和排污费征收执行力人手，提高排污费征管效力，在一个较长的时间段内，经过一连串小的改变，逐步实现免征排污费，改征环境保护税的政策目标才是现阶段最可取的方案。

参考文献

[1]董晓勋,完善《环境保护税法(征求意见稿)》之我见[J]. 税务研究, 2015, (09):99-100.

[2]李静, 陈思. 出口企业比非出口企业具有更高的环境友好度吗-基于微观企业数据的检验[J]. 财贸经济, 2014, (10):94-104.

[3]毛晖, 雷莹. 经济新常态下的环境保护税改革取向[J]. 税务研究, 2015, (09):68-71.

[4]章剑生,行政收费的理由、依据和监督[J]. 行政法学研究, 2014, (02):60-69+76.