

迎接“十八大” 宣传“党代会”

对我国能源税费体制改革的新思考

李松森, 李英伟

(东北财经大学 财政税务学院, 辽宁 大连 116025)

[摘要]能源环境问题是影响当今经济社会可持续发展的核心问题之一。我国相对完善的能源税费体制尚未形成,资源税费改革滞后,对能源环境税费征收重视不足,节能环保激励效应不明显,使得能源税费对能源产业调控作用有限,进而导致长期以来能源价格未能全面反映能源的全部价值。因此,根据“十二五”规划纲要提出的改革目标,我国能源税费制度改革应依据维护生态平衡、系统化设计、能源结构的优化与多样化、公平分配环境责任、提高能源效率等基本原则,从建立综合税收调控体系、择机开征碳税、全面推进资源税费改革、开征能源环境税、健全能源环保税收优惠措施五个方面入手加快推进。

[关键词]能源税费体制改革;资源税费;环境问题;费改税;节能环保;碳税;能源效率

[中图分类号]F810.422 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2012)05-0001-08

一、引言

能源环境问题是影响当今经济社会可持续发展的核心问题之一。近年来,学者们对我国能源税费体制问题的研究日益增多。概括起来,国内对能源税费体制的研究主要集中在以下六个方面。一是对能源税费理论基础的研究。有学者借鉴西方经济学理论,认为税费的存在主要是为了解决外部性问题,而污染恰是环境外部性的典型表现形式。只有将微观经济主体污染排放活动的社会成本纳入其私人成本,才能使其外部成本内部化;外部性不但存在于生产环节,而且在消费环节和消费领域中也普遍存在,并具有分散性的特点。因此,既应对生产行为征税,也应对消费行为征税^[1-2]。二是对中国能源税设计原则的研究。有学者概括为三大基本原则,即调控为主、兼顾收入原则,限制与鼓励并举、着力调整能源结构原则,循序渐进原则^[2]。三是对当前能源问题原因的研究。造成中国能源消费剧增并带来诸多问题的原因比较复杂,除与经济增长相伴的真实能源需求的快速增长外,更主要的是现行能源税制的缺失以及税制结构的不合理,致使长期以来控制性能源价格难以全面反映能源的全部价值^[3]。四是对中国能源税改革目标和改革策略的研究。有学者认为能源税改革的目标应以维护国家综合能源安全为主。能源税改革应考虑以下两方面因素,即对石油产品征税(如燃油税)以及对煤炭消费征收环境税^[4]。应建立涵盖能源供应、经济竞争力、环境保护三大要素的综合能源安全

[收稿日期]2012-05-01

[作者简介]李松森(1953—),男,辽宁大石桥人,东北财经大学财政税务学院教授,博士生导师,主要研究方向为财政理论与政策、国有资产管理;李英伟(1967—),男,安徽亳州人,东北财经大学财政税务学院博士生,福建泉州经贸职业技术学院讲师,主要研究方向为财税理论与政策、国有资产管理。

观,改革现行资源税制,加快开征燃油税的步伐,完善其他与能源消费有关的税制,以及完善对节能、环保产业的税收优惠政策^[5]。另外,为构建新型节能减排税收体系,现阶段我国应以调整税制为主,促进产业结构升级,长期看来则有必要开征新税种,逐步完善循环经济税收体系^[6]。五是对促进可再生能源产业发展或促进能源转换的税制研究。有学者认为现行税制结构不合理,所得税比重较大,能源税比重则过低;能源税制对能源转换的引导作用不明显,税收优惠政策单一,范围较狭窄,促进力度不足。为彻底转变这种状况,就要从改革现行税制结构入手,建立起流转税、所得税、资源税三主体的税制结构,完善能源税制度,改革流转税、所得税中与促进能源转换相关的税种设置,并完善能源税收优惠政策^[7]。六是对有关能源税与费的关系及其改革的研究。普遍的看法是,税费改革有利于资源集约利用,未必会导致能源价格大涨。资源补偿费和资源税相当于税费重复征收,将资源补偿费等一些由其他政府部门征收的费种规范、整理,合并为统一的资源税制,交由税务部门统一征收,可以增强执法、征收刚性,减少“跑冒滴漏”。国有能源企业将不会出现因资源税改革而将成本压力向下游产业链转移的现象,而且成品油市场价格仍需由发改委控制,不能按照企业意愿随意更改^[8]。另有学者认为,我国排污收费制度虽然在形式上是一种行政收费,但是却具有税收的“三性”形式特征,因此实质上是一种“准排污税”^[9]。还有一些学者基于我国现实情况的分析,认为环境税制是环境治理的最佳手段,目前我国已基本具备环境保护“费改税”的基本条件,应考虑将现行排污收费体系和那些与环境相关的税种整合为一个相互协调的、经济上有效率的环境税体系^[10]。费改税的观点为大多数学者所赞同,但是也有不同的声音,如章轲认为将排污收费改成环境税仍存在一些制约因素,若再考虑到税收征收成本及征管水平等状况,近期则不宜将污水类排污费改为污水排放税^[11]。

改革开放以来,在稳定的能源供应支持下,我国经济获得快速发展,但同时也面临一系列无法避免的能源安全挑战,资源争夺、能源安全、能源过度使用以及环境污染等问题日益严重。解决能源环境问题成为中国经济改革的重要议题。在世界各国政府实施能源环境战略的过程中,能源税成为主要政策工具。我国现行能源税费体制在促进能源资源综合利用、节能减排、遏制资源的掠夺式破坏等方面的确发挥了一些积极作用,但是随着社会主义市场经济体制改革的深化,现行能源税费体制与现实经济社会的可持续发展不相适应问题越来越严重,一些深层次问题也逐渐暴露出来。《国民经济和社会发展规划十二五规划纲要》明确提出:“坚持节约优先、立足国内、多元发展、保护环境,加强国际互利合作,调整优化能源结构,构建安全、稳定、经济、清洁的现代能源产业体系。……建立健全能够灵活反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本的资源性产品价格形成机制,促进结构调整、资源节约和环境保护。”^[12]因此,为确保我国能源安全,促进经济社会可持续发展,需要根据“十二五”规划纲要所提出的改革目标,重新认识我国能源税费体制存在的问题,并对改革的基本原则进一步加以剖析,这样才能提出具有针对性与可行性的政策建议。本文正是循着这样的研究路径来展开的。

二、我国能源税费体制的现状分析

我国相对完善的能源税费体制尚未形成,资源税费改革滞后,对能源环境税费征收重视不足,节能环保激励效应不明显,使得能源税费对能源产业调控作用有限,进而导致长期以来能源价格未能全面反映能源的全部价值。

(一) 相对完善的能源税费体制尚未形成

目前我国能源体系正处于转型期。与能源有关的现行税种主要有资源税、车船使用税、车辆购置税,消费税中的部分征税品目,以及体现在增值税、所得税中与能源产业的生产、消费或投资有关的一些税收优惠政策等。另外,与能源收费相关的还有一些行政事业性收费和石油特别收益金。行政事业性收费包括矿产资源补偿费、矿区使用费、探矿权使用费、采矿权使用费、探矿权价款、采矿权价款、勘查登记费、开采登记费等。总体而言,我国能源税比重过低,税收调控弱化;能源税种少,征收范围窄;对资源税功能的认识尚不清晰,尤其是能源税主体税种缺失。不完善的税制削弱了税收对能源生

产、消费及环境问题的调控作用,也使经济主体缺乏实施节能环保措施及提高能源效率的动力。

(二) 资源税费改革滞后

资源税费改革从来就不是孤立的,它应该作为一揽子环境与能源政策及税制优化方案的有机组成部分。一方面,作为能源税制的主要税种,资源税无论从征收数额还是从征收范围上看都远不到位,这造成了资源利用率低下、浪费严重的现象。实际上从1993年以来,资源税征收额增长缓慢,占税收总收入的比重逐年下降,这显然与矿产资源开发快速上升的实际情况不相吻合,也与国际上税制转移(即降低所得税的比重、加大能源税的比重)的趋势不一致。另一方面,资源收费改革进展缓慢,现行资源税费的关系界定不清。收费是指开采者对开采地的生态环境造成的破坏进行修复补偿。收费改革是针对资源开采成本进行的改革,即为了解决矿产资源补偿费过低导致的无法有效发挥补偿作用问题。再从税费关系来说,资源税不仅执行原有的调节级差收入职能,还具有与矿产资源补偿费相同的性质和作用,但资源税和矿产资源补偿费却由不同的部门征收。我国环保收费最早始于1982年7月1日实施的《征收环境排污费暂行办法》,迄今已有30年的历史。“十一五”期间,全国共征收排污费847亿元^[13]。排污收费项目包括污水排污费、废气排污费、固体废物及危险废物排污费、噪声超标排污费。无论从征收标准及计算方法,还是从严格执行收支两条线管理来说,这些收费都已具有税收的形式特征。因此,从本质上和性质上来说,排污费是一种具有行政性质的补偿费用,污水处理费则是一种有偿服务费,两者与能源环境税是一致的。因而,为了解决补偿费征收的不规范问题,费改税未尝不是一种明智之选。

(三) 对能源环境税费征收重视不足

我国与能源环境税相关的税种是消费税和资源税。排污费是主要的环境保护收费项目。能源环境税费政策设计不当,市场价格不能够完全反映能源稀缺性的价值,也不能够完全反映环境污染等间接成本,生产者价格传导机制所释放的市场价格信号失真。消费税中,可能给环境带来污染的消费品以及高能耗类消费品并没有纳入征税范围,也就难以达到调节消费方式、引导消费者选择利用清洁能源的目的。中国已经是世界上第二大能源生产国和第二大能源消费国,也是第一大煤炭消费国和第二大电力消费国,节能减排压力与日俱增。在2000年至2010年11年间,与其他国家相比,我国CO₂排放量增幅最大,2010年达到83.3亿吨,约为2000年的2.3倍,为目前国际上CO₂排放量最大的国家^[14]。低碳绿色发展是中国经济的必由之路。

(四) 节能环保激励效应不明显

政策不健全导致能源税费没能有效发挥节能环保作用。一是税费优惠政策的激励力度不够。优惠项目主要体现于流转税与所得税中,但是为避免不当激励,对税种本身具有中性效应的增值税没有给予过多的优惠政策,消费税的范围过窄,所得税的税收优惠政策又相对单一化,带有滞后效应,属于事后激励。现行优惠政策对于社会效益与环境效益明显的小水电项目、能够促进企业节能环保和提高能源效率的投资领域等的支持力度不够。二是单一政策支持工具的使用导致税费政策组合效应较低。具体表现为没有把优惠措施和惩罚措施相结合,没有将流转税与所得税多税种优惠结合起来,也没能综合运用加速折旧、税收抵免、研发扣除以及提取研发保证金等多种间接激励方式。三是缺少从全国和整体利益角度统筹制定的协调各地区与各部门利益的税费支持政策。四是针对再生资源、新能源与环保产业的政策扶持力度不够,缺少专门的税收优惠政策,不同能源之间没有充分体现出税率差别,也没有突出对促进可再生能源发展的导向作用。我国目前可再生能源占一次能源的比重仅为9%^[15]。能源资源禀赋状况决定了我国能源开发以煤炭为主的结构现状短期内难以改变,但又必须改变。2005年全国人大通过并于2009年修订的《可再生能源法》,以及2007年国家发改委制定的《可再生能源中长期发展规划》等,都要求对列入可再生能源产业发展指导目录的项目给予税收优惠,确定了我国可再生能源开发利用的原则为“加大财政投入,实施税收优惠政策”,但是针对可再生能源产业发展的专门税收法律却一直没有出台,有关税收优惠措施零散而滞后,缺乏可操作性,这使

得促进以生物质能源为主导的可再生能源产业发展的政策支持力度明显不足。

三、我国能源税费体制改革的基本原则

我国能源税费制度改革应该依据维护生态平衡、系统化设计、能源结构的优化与多样化、公平分配环境责任、提高能源效率、基于国情的国际化等基本原则。

(一) 保护环境与资源、维护生态平衡原则

能源税费体制的有效运行必须有利于保护环境,保护资源,尤其是保护不可再生的自然资源,有利于生态系统的修复和发展,有利于一定时间内维系生态系统结构与功能的相对稳定状态,使生态系统在经受外来干扰后能够通过自我调节或人为控制恢复到原初稳定状态。人类要发展,但发展不能以牺牲环境、破坏资源为代价。能源税费体制的设计要有利于唤起人们的节约意识、环保意识,节能与环保并重。这就要求我们要发展循环经济,促进能源的可持续利用;建立绿色税费制度,保护和改善人类居住的环境,促进国民经济可持续发展;坚持节约优先,给节能技术的研发与节能技术的使用以税费优惠。

(二) 系统化设计的原则

能源税费制度是国家制定和实施的针对能源开发、生产、消耗等行为的税费制度的总称。其制定、实施和改革关系到整个国民经济的发展是否健康、协调、可持续,涉及各级政府之间、政府与企业之间、能源生产企业与能源消费经济主体之间、能源输入地与能源输出地之间等多方利益的调整。因此,我们既要考虑提升能源利用效率,又要顾及社会公平的调整;既要优化资源配置,又要促进经济稳定和发展。改革牵一发而动全身,必须从国民经济的可持续发展与和谐社会建设的大局出发,通盘考量,系统化设计。制度设计的关键是如何基于可持续发展理念,推动“两型社会”建设,切实改善民生。

(三) 能源结构的优化与多样化原则

能源税费制度要在促进能源结构的优化与多样化,有利于发展新能源、调整能源消费结构,以清洁能源带动传统能源结构合理化方面有所作为。我国能源结构不尽合理,与国际相比差异较大,亟须调整。常规能源不但难以满足人民日益增长的能源需求,而且在能源利用中面临着严峻的环境问题,能源结构急需转向以可再生能源等新型能源为主体的持久能源体系,急需加强替代资源和非传统资源的开发和利用。水能、风能、太阳能、生物质能和海洋能等为可再生能源,不存在资源枯竭问题,需要政策激励,大力发展。

(四) 环境责任分配的公平原则

在能源开采和利用上,要协调好相关各方利益,体现环境责任在各类环境主体中的公平分配。环境责任既包括生产者和消费者的环境责任,也包括各级政府的环境责任。环境产品的特殊性,决定了它具有公共产品的特性,其外部性表现得十分明显。资源,尤其是矿产资源是经过长期的地质作用过程而形成的,在很长一段时间内其供给量都是固定不变的。因此,所有在自己所处环节上给环境造成污染、带来矿产资源价值损失的企业和社会公众,都有责任和义务对使用稀缺性矿产资源的行爲付出一定的代价。环境责任原则的核心内容是“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”。公平既体现在污染者与国家对环境费用的分担,也要进一步体现在不同类型的污染者对环境责任的分配。污染者付费适用于市场经济社会再生产的各环节,生产、流通、消费等在内的任何一个环节的参与者都可能会成为污染者,各个污染者都要各担其责^[16]。政府责任则体现为合理分配资源、协调经济发展与环境保护的冲突以及确立代际公平的价值取向。

(五) 提高能源效率原则

在能源生产和能源消费导向上,税费设计要有利于经济转型、提高能源利用效率,有利于技术进步、科技创新及建设先进能源系统,有利于能源综合利用、取得规模整体效益以发挥矿产资源的多功

能性。当前,亟须大力提高资源利用效率,解决我国能源效率偏低的问题。提高利用效率的途径是依靠科技进步,推广节能新技术,彻底转变经济发展方式,将粗放经营转化为集约化经营,重视能源综合利用。从20世纪70年代第一次石油危机以来,西方国家非常重视能源效率的提高和能源技术的改进,在全球GDP增加了10倍多,人口增加约50%的情况下,人均能耗仅增加了18.5%^[17]。目前我国总体能源利用效率为33%左右,比发达国家低约10个百分点,而且电力、钢铁、有色、石化、建材、化工、轻工、纺织等行业主要产品单位能耗与国际先进水平相比有较大差距,单位建筑面积采暖能耗相当于气候条件相近发达国家的2倍至3倍,所以节能降耗潜力较大^[18]。从我国金属矿产资源来说,贫矿多、富矿少,小矿多,大型、特大型矿少,金属矿产品的产量增长与国民经济发展的速度不相适应。其中最大的露天铁矿山生产规模为1200万吨左右,地下矿山为400万吨左右,只相当于国外类似矿山生产规模的五分之一至四分之一^[19]。可见,当前资源税费体制在调控目标导向上,任重道远。

(六) 基于国情的国际化原则

能源税制改革既要合理借鉴国外成功经验,与国际惯例接轨,同时又要立足我国国情,随着经济和社会的发展而适时进行调整。在开放的世界中,能否实行能源全球化战略,与国际惯例接轨,既是一国是否具备大国心态的体现,又是一国参与国际竞争成败的关键。西方发达国家在税费制度建设上有许多成熟的经验可以借鉴,其税费设置充分考虑了本国能源生产、消费的特点和自身的经济发展水平,并且因地制宜、因时制宜。全球化、生态化、人性化、法制化是国际税制发展的方向,也是我国能源税费改革亟待解决的几个现实问题。我国能源供需已融入世界能源市场,由此我国能源安全与国际能源形势变化形成互动关系。随着廉价能源时代逐渐走向终结,国际能源价格高昂,而我国由于市场失灵、传统政策的扭曲以及能源的环境外部性没有体现在能源价格中,能源价格的不合理现象很严重。这要求我们要适应税费环境发展的需要,用经济手段调控,通过适度增加税费负担,把化石能源的价格提高到能反映使用燃料的全部费用,影响所有与能源有关的决策,使之渗透到整个经济活动,而且要根据国情适时调整。随着能源和矿产品需求日益旺盛,其开采量和销售量将持续增长。随着原油、天然气资源税实行从价计征改革,能源税费必然快速增长。

(七) 法制化的市场经济原则

法制化的市场经济呼唤着按照市场规则加快法制化进程,在费改税的同时,要坚持依法治税、从严治税的原则,严格能源税制的征管。利用税收和价格等市场经济手段节能环保、减少温室气体排放、发展替代能源是发达国家能源税制发展的核心内容。我国在与能源税制相关的税费征管,尤其是在排污费、污水处理费的收缴中,一些地方政府只注重经济增长,为了招商引资,常常出现人为随意减免税费征收、人情税费和地方保护主义干扰,导致“大中型企业管不了,个体零散户管不住”的局面,违反了依法征收的原则。2009年审计署发布的《2003—2008年渤海污染治理情况的审计报告》中提到污染治理中较为突出的问题是污染费用收缴率低下。沿渤海地区13个城市少征排污费和污水处理费5.78亿元,占应征额的15%^[5]。我们认为,征管责任不清、相互推诿扯皮是征管效率低下的重要原因。这种情况要想彻底改变,必须在“费改税”基础上,规范征缴,强化征管职责,理顺各环节工作关系。

四、完善我国能源税制改革的对策建议

我国能源税费体制改革的基本思路是:建立广覆盖、多环节的综合税收调控体系,尽快择机开征碳税,全面推进资源税改革,将开征能源环境税作为中长期的目标导向,并将燃油税以及排污费和污水处理费“费改税”后并入能源环境税中,在提升税率的同时,健全能源环保税收优惠措施。具体而言,能源税制体系包括能源生产环节的资源税和增值税,以及能源消费环节的消费税、企业所得税、碳税,还包括能源环境税,以及车辆购置税、车船税与关税在内的能源特别税。

（一）建立广覆盖、多环节的综合税收调控体系

我国要扩大能源税制的范围,实行全面调节。综合税收调控体系覆盖面很广、涉及的环节很多,从能源的生产与流通环节到消费与使用环节,从生产企业扩大到消费群体,也包括与能源消费相关的各产业或商品;从鼓励传统能源的节能减排、限制其过度开采并有效利用的政策,到鼓励新能源和可再生能源开发的税收优惠政策。在开采加工环节,能源课税可以从生产源头,控制环境污染、限制资源滥采,并鼓励人们寻找新能源替代品。发达国家提供了一些可以借鉴的经验。例如,英国的北海石油开采税制,日本的汽油税和石油液化气税政策。然而,能源过度采掘是由于能源消费造成的,必须在消费环节通过税收手段来遏制能源消费的过度膨胀,限制污染性能源的消费。西方各国对能源消费征收的主要税种多为能源税和各类石油消费税。奥地利的标准油消费税即是一种汽车货物税,规定“对新车一次性按照从价税率2%征收,由汽车、摩托车销售商、租赁商在销售或出租时缴纳,进口车在登记注册时缴纳”^[20]。

（二）择机开征碳税

以减少温室气体排放为目标进行税收政策调整,成为近期各国税制改革的重点^[21]。碳税是应对气候变化和减少CO₂排放的有效市场手段,征收碳税是世界各国的一大趋势。2008年以来,越来越多的国家开始以CO₂排放量作为环境税收的计税依据。如英国征收的汽车消费税、加拿大不列颠哥伦比亚省开征的碳税、西班牙对摩托车的征税等。澳大利亚联邦政府也宣布将于2012年7月起征收碳排放税。国际上正在讨论针对气候变化征收边境调节税,即对进口商品征收碳税。即使我国不征收碳税,出口产品在国外也将面临碳税征收问题。征收碳税,目的在于减少CO₂排放,控制能源消费,改变家庭与企业使用燃料的习惯,迫使企业通过采用新技术、降低产量、提高价格等途径转移经营成本,经过流通环节价格机制的传导转嫁给消费者,最终影响消费者的消费行为。长期内,保护森林、田地和海洋将有利于经济可持续发展。短期内,开征碳税一定程度上会抑制经济增长,加剧通胀,减少国内对能源产业的投资,尤其是冲击能源行业,限制进口。但同时,随着传统化石能源成本的上升,光伏、核电等新能源的比较优势将更加凸显。碳税征收对象为煤炭、原油、成品油等化石能源,可从较低税率开始,之后再逐渐提高。对于天然气这种传统清洁能源,为了提高利用效率、调整合理的能源结构,需要对之征税,但是为了拓宽消费市场、改善能源结构、缓解煤炭石油供需压力,制定的税率可以比煤炭和石油低一些。

（三）全面推进资源税费改革

资源税费改革涉及社会公平和利益的调整。一是上调资源税税率,提升能源价格。将化石燃料的价格提高到能反映使用燃料的全部价值,影响所有与能源有关的决策过程。二是要重新设计资源税费制度,架构资源补偿机制。要尽快制定出台《生态补偿条例》,以土地复垦为重点,建立生态补偿保证金制度。企业和个人为获得采矿许可,需要缴纳一定数量的保证金作为每年生态损害修复治理的成本补偿和环境过度开发利用的代价,实行专户储存和统一管理。若企业未能按规定履行生态补偿义务,可动用保证金进行生态治理。应将资源补偿费等一些由其他部门征收的费种规范、整理后并入资源税,并提高资源税率。在传统资源税调节级差收入的基础上,增加资源税制的补偿功能。如此,通过技术处理,可以解决公产收入与税收收入之间定位的合理性问题,使得补偿功能在资源税制内得到充分发挥^[22]。三是为优化能源结构,对污染程度不同的资源应实行差别对待,鼓励规模开发。具体而言,要适当提高非再生性资源、非替代性资源以及稀缺性资源的资源税税率,并出台更为严格的法律规范,加强执法监管,限制滥挖滥采、“小型民采”,鼓励规模开发与经营。

（四）费改税,开征能源环境税

能源税费改革的长期目标是开征能源环境税,并将燃油税、排污费与污水处理费“费改税”后并入能源环境税中。无论是从维护国家安全和国民经济稳定发展角度,还是从社会公平分配、生态平衡

和环境保护角度,国家作为一般生产条件和自然资源的所有者,都应当对因社会自然力和占有使用国家所有的自然力(自然资源)而形成或获得的超额利润予以征税,以促进公平竞争^[23]。这体现了公平与正义原则。对公路养路费、航道养护费、公路运输管理费等的替换即是燃油税,它更多地体现了“多用者多缴”的公平原则。根据法制化原则,提升能源税制的法律级次,可以对污水、废气(二氧化硫等)、固体废弃物、噪声、放射性物质等排污费和污水处理费实行“费改税”,由税务机关集中征缴。能源环境税主要包括大气污染税(二氧化硫税等)与水污染税(按污染物的排放量征收)、固体废物税(按生产使用环节的产量或使用量计征)、噪音税(按噪音强度为计税基础征收)。

征收能源环境税的意义是深远的。根据微观经济学价格理论,税收政策可以引导经济活动主体的生产与消费行为,其作用可以从供给和需求两方面来分析。从需求角度看,能源价格是影响需求量的首要因素,税收作用于价格,并通过价格影响能源的消费量;从供给角度看,税前扣除、减计收入、投资抵免等税收优惠措施有助于增加资源生产者的利润。

(五) 健全节能环保税收优惠措施

20世纪末,多数西方国家都已经制定了内容广泛、政策清晰的能源税收立法目标。美国《2005年能源政策法案》的主要内容有:促进提高家庭用能效率,提供消费税优惠;通过税收优惠,废除过时的不利于基础设施投资的规定,加强国内电网等能源基础设施建设;通过减免税等措施促进可再生能源的开发利用等。例如,对购买采用新型燃料技术汽车的消费者,规定最多可得到3400美元的减税待遇^[24]。

政府通过制定鼓励节能环保的能源税收政策,可达到引导、调控、规范与矫正微观经济主体行为的目的。为促进能源结构的优化与多样化,一方面,税收政策要鼓励大力发展天然气来替代煤炭、石油,因此在煤炭、石油和天然气的税率设置上需体现出适度的差别。另一方面,要进一步完善以新型能源为主体的持久能源体系。借鉴国外经验,有必要针对我国可再生能源发展的各环节制定专门的税收法律,特别是税收激励措施要更为明确、清晰、具体。

为促进节能减排、兼顾能源效率与公平,税收优惠政策需要以多样化灵活的手段加以实施。所得税要有利于可再生能源对化石能源的逐步替代。需要加大企业用于节能技术、新能源或可再生能源技术的研发与设备创新的投资优惠政策,以及对新能源利用的科技投入激励;对创投企业投资于新型能源或能源综合利用的高新技术企业的风险投资收入可给予较长期的免税优惠,扩大投资抵免范围,可用股权转让损失抵扣企业所得税;对企业用税后利润投资于以“三废”为原料生产的产品可予以适当退税;对为生产节能产品和新能源产业服务的技术转让、技术培训等而取得的技术性服务收入,允许税收减免。增值税方面,对可再生能源产业采取多环节、多样化优惠,继续推行再生资源回收先后返的政策,并延续5年不变以保持政策的稳定性和连续性;对消费税,要鼓励消费者选择清洁能源,低碳生活,绿色消费,要扩大征税范围到煤炭、一次性餐饮用品等可能带来环境污染的能源消费品以及高能耗品、资源消耗品等;对车船税,应适当提高税率。

参考文献:

- [1] 李克国,魏国印,张宝安. 环境经济学[M]. 北京:中国环境科学出版社,2003:140-160.
- [2] 韩凤芹,苏明,傅志华,等. 中国能源税问题的初步研究[J]. 经济研究参考,2008(55):2-12.
- [3] 蔡秀云. 中国能源税制研究[M]. 北京:经济科学出版社,2009:2-5.
- [4] 刘东民. 能源税改革与中国的能源安全[EB/OL]. (2001-05-09)[2002-01-09]. <http://www.ccchina.gov.cn/cn/NewsInfo.asp?NewsId=3967>.
- [5] 徐涛,苗俊峰. 能源税制的国际比较及对我国的启示[J]. 山东经济,2006(3):75-78.
- [6] 张新. 我国节能减排税收政策的改革策略与实施途径[J]. 南京审计学院学报,2009(4):27-34.

- [7]许曼曼. 中国能源转换的税制促进[J]. 经济与管理,2008(2):65-69.
- [8]孙维晨. 资源税全国推广“急不得”,税费大涨准将为此埋单[N]. 国际金融报,2010-06-03(02).
- [9]巫肖芬. 我国排污费制度等同于准排污税[J]. 中国税务,2007(7):55.
- [10]杨琴,黄维娜. 我国环境保护“费改税”的必要性和可行性分析[J]. 税务研究,2006(7):34-37.
- [11]章轲. 环境税受关注,专家称污水费改税近期不宜行[EB/OL]. (2010-12-21)[2010-12-21]. <http://www.yicai.com/news/2010/12/633781.html>.
- [12]中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[EB/OL]. (2011-03-16)[2012-03-16]. http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm.
- [13]全国排污费征收创新高,2010年全国共征收188亿元[EB/OL]. [2012-01-02]. http://www.gov.cn/gzdt/2011-01/13/content_1783819.htm.
- [14]王敏. 改善能耗结构,实现节能减排和经济效益双赢[N]. 中国能源报,2012-04-23(24).
- [15]周英峰. 中国新能源和可再生能源已占一次能源的9%[EB/OL]. [2009-10-09]. <http://energy.people.com.cn/GB/10163927.html>.
- [16]贾晓燕. 环境责任分配的公平性考量[J]. 商业时代,2010(11):101-102.
- [17]周英峰,蒋旭峰. 我国目前能源利用效率为33%左右[N]. 中国石化报,2009-03-05(06).
- [18]刘学敏. 资源经济学[M]. 北京:高等教育出版社,2008:170.
- [19]周孝信. 矿产资源科学与工程(学科发展战略研究报告2006年—2010年)[M]. 北京:科学出版社,2006:38.
- [20]刘利楠. 悬在环保部门头上的双刃剑,收缴率低成当下难题[EB/OL]. [2009-12-21]. http://www.hb2000.com/shownews.asp?news_id=37&page=3.
- [21]靳东升,孙红梅. 近期世界税收形势变动的特点及趋势[J]. 中国税务,2010(5):60-61.
- [22]杨志勇. 资源税费改革:理念与走向[J]. 涉外税务,2011(8):9-11.
- [23]李松森. 市场经济体制下国家征税依据的深层次思考[J]. 财政研究,2008(10):69-71.
- [24]赵薇. 美国《2005能源政策法》及其对我国能源立法工作的启示[EB/OL]. [2005-08-29]. <http://www.law.sdu.edu.cn/jingpin/news/25/2006721203459.htm>.

[责任编辑:杨凤春]

On the System Reform of Energy Taxes and Fees

LI Song-sen, LI Ying-wei

Abstract: Energy and environment problems are one of the core problems that influence the sustainable development of the economy and the society. In China, a complete set of energy tax system has not been established; the reform on resource taxes and fees lags behind the times; due attention hasn't been paid to the collection of energy and environment taxes and fees; incentives on energy saving and environmental protection are not obvious. All these factors restrain the regulatory control of resource tax on energy industry and lead to the failure of energy price to reflect the energy value. According to the reform goal in the 12th Five-year Plan in China, the system reform of the energy taxes and fees should be put forward from the following five aspects such as establishing comprehensive tax regulation system, choosing appropriate time to levy carbon taxes, comprehensively promoting the reform of resource taxes and fees, levying energy and environment taxes, strengthening preferential measures of energy and environment taxes based on the basic principles of the maintenance of ecological balance, system design, optimization and diversification of the energy structure, fair distribution of environmental responsibility, and improving energy efficiency.

Key Words: system reform of energy taxes and fees; resource taxes and fees; environmental problems; fee-to-tax; energy saving and environmental protection; carbon tax; energy efficiency