

云南省生态环保智库简讯

Yunnan Brief on Environmental Decision Making

2018年第1期（总第10期）

云南省环境科学研究院

2018年3月

编者按：2015年7月省环保厅将“云南省生态环保智库”（以下简称“智库”）设立于省环科院。2017年2月，“智库”正式获省委宣传部批准并给予资金支持，成为我省“首批重点培育新型智库”。围绕我省发展战略中的热点难点问题，“智库”以解读中央和国家宏观战略与政策、分析云南省内社会经济与环境形势、开展环境管理服务咨询、组织开展重大环保活动的形式，发挥战略研究、政策建言、人才培养、舆论引导等重要功能，形成《经济与环境综合形势周期性分析报告》、《专项咨询报告》和《简讯》，通过引导和整合各界专家资源，建设成为生态环保的“思想库”、“舆论引导库”和“人才库”。

2018年一季度，智库《简讯》内容结构进行了一定调整，《简讯》更加专注于跟踪回顾国家、我省环境保护形势，总结省外环境管理的做法，并整理近期国家、我省的重要环保政策文件，归纳国家权威专家对环保热点、重点问题的论述和看法。对于我省环保重点问题调查研究、分析总结形成的专项咨询报告，则以《专报》的形式，另行提交、上报，供省厅领导、相关处室及有关决策层参考。

一、环境保护形势跟踪

国家环保形势 新年伊始，十三届全国人大会议在京召开，审议了政府工作报告、宪法修正案、国务院机构改革方案等重要文件，从 2018 年政府工作报告看来，“坚决打好三大攻坚战，推进污染防治取得更大成效”，是新一年环保工作的核心，国务院将从钢铁等行业限期达标、柴油车超标治理、设定年度污染物排放和浓度下降目标等方面巩固蓝天保卫战成果；从黑臭水体、污水设施建设和收费政策，深入推进水、土壤污染防治；同时，严禁“洋垃圾”入境、划定生态红线、造林 1 亿亩、耕地轮作休耕试点 3000 万亩、国家公园试点、严控填海造地、严格环境执法也是本年的重点工作。

从 2015 年 12 月督察试点在河北展开至今，中央环保督察已经实现 31 省份全覆盖。针对督察过程中发现的问题，中央环保督察组在给出的反馈中也直戳痛点，揪出了一些“通病”，各省对生态环境保护重要性认识还不够深刻是一个共性问题，例如西藏有的干部认为本地区生态本底好、环境容量大、有点污染问题不大；浙江省部分部门推诿扯皮，导致违规新增 829 台燃煤锅炉；山东省则被指出存在发展“路径依赖”的问题。全国来看，共性问题还体现在六方面：一是一些地区大气和水环境问题突出；二是环境治理基础设施建设严重滞后；三是一些自然保护区违规审批、违规建设；四是水资源过度开发；五是工业污染问题仍然较为突出；六是农村环境问题比较突出。

我国从 1996 年开始对固体废物进口实行行政许可管理，并颁发了进口目录，每年对进口品种和数量进行总量调控。主要由于当时我国在塑料、造纸、橡胶原料上曾出现过一定程度的匮乏，希望通过固体废物的适度进口补充这些原料的不足。过去十多年，我国接收着全球 56% 垃圾。近年来，洋垃圾的进口，特别是不法商人非法进口、夹带走私的洋垃圾中一般夹杂物超标非常普遍，洋垃圾在污染环境的同时，经过非法回收再利用后容易给群众健康带来威胁。严禁洋垃圾入境作为近年环保工作的重点任务，国务院印发了《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》和配套文件，2019 年底前，将逐步停止进口国内资源可替代的固体废物。

专栏：生态环境保护行政管理体制改革解析

党的十九届中央委员会第三次全会通过了《深化党和国家机构改革方案》，将环境保护部的职责，国家发改委的应对气候变化和减排职责，国土资源部的监督防止地下水污染职责，水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责，农业部的监督指导农业面源污染治理职责，国家海洋局的海洋环境保护职责，国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环境保护职责整合，组建生态环境部。生态环境部有关领导和专家进行了解读。

把山水林田湖草统一起来 李干杰部长在回答记者问时指出，生态环境部的组建，将从监管者的角度，实现“五个打通”，把原来分散的污染防治和生态保护职责统一起来。一是打通地上和地下，生态环境部将强化监督防止地下水污染；二是打通岸上和水里，解决水污染防治“环保不下河、水利不上岸”的问题；三是打通陆地和海洋，生态环境部门将肩负海洋环境保护职责；四是打通城市和农村，农业面源污染治理今后将有更加具体的监管部门和举措；五是打通了一氧化碳和二氧化碳，也就是统一了大气污染防治和气候变化应对，未来大气污染物和温室气体将有更多的协同减排空间，从总量控

制、协同减排、排污权和碳排放权交易等方面制定综合的协同控制政策。

实现生态环境保护监管的统一。王金南院士在前期发表的文章中指出，深化生态环境管理体制的改革，将实现“五个统一”，一是建立统一的污染防治监管体制，对所有污染物，包括点、面、固定、移动源等，地表水、地下水、海洋、大气、土壤等所有环境介质的污染防治实施统一监管；二是建立统一的生态保护监管体制，对草原、湿地等自然生态系统实施统一监管；三是统一的核与辐射安全监管体制，建立统一的核与辐射安全监管及应急响应体系，形成独立、权威的核与辐射安全监管体制；四是建立统一的环境影响评价体制，将战略、规划、项目环评等所有层面，以及海洋工程环评、海岸工程环评、水土保持方案等所有领域环境污染和生态影响的环评进行统一管理；五是建立独立的环境执法体制，将环境执法力量进行整合，明确环境执法地位，强化环境执法权威，建立有力、高效的环境执法体制。完善国家环境监察制度，纠正特别是地方政府对环保不当干预行为。建立统一的环境监测预警体制。将地表水、地下水、海洋、卫星等环境监测资源进行整合，为环境管理提供有力的基础保障。

近日，环保部党组会议听取了“绿盾 2017”国家级自然保护区监督检查专项行动总结报告，研究制定《自然保护区监督检查行动计划》，“绿盾 2018”国家级自然保护区监督检查专项行动也已启动，环保部将坚持连续开展几年专项监督检查行动，对发现的问题盯住不放，建立台账，实行拉条挂账、整改销号。

省外环保形势 1月18日，湖北省委办公厅、省政府办公厅下发《湖北省环保机构监测监察执法垂直管理制度改革实施方案》，正式启动环保机构监测监察执法垂直管理制度改革，重点对市县环保部门干部管理权限进行调整；同时，方案提出将市、州、县环保部门的环境监察职能以及生态环境质量监测、调查评价和考核职能上收，由省环保厅统一行使和负责。

2月23日，湖南省政府常务会议原则通过《关于建立湖南南

山国家公园体制试点区生态补偿机制的实施意见》，会议指出，要坚持“绿水青山就是金山银山”理念，探索建立市场化、多元化、可持续、可推广的创新型生态保护补偿机制，扎实推进南山国家公园体制试点区环境保护和生态文明建设；要积极争取中央有关部委支持，加大省本级相关专项资金统筹整合力度，注重吸引社会资本参与，逐步增大补偿资金规模；要严格生态补偿范围和标准，提高资金使用效益；要强化管理考核，定期对补偿机制实施效果进行评估，确保改革政策落地生根。

2018 年省级地方两会已全部落幕，政府工作报告纷纷出炉，其中，加强生态文明建设、推进生态环境保护、推进绿色发展成为各地关注重点。**定目标，重视山清水秀、天蓝地绿的美好风光：**河北——PM_{2.5} 平均浓度下降 5%，化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物减排完成国家下达的目标任务，万元生产总值能耗下降 4%；宁夏——有效解决大气、水、土壤等突出污染问题，空气质量优良天数比例达到 80% 以上；贵州——工业固体废物综合利用率达到 60% 左右，县城生活垃圾无害化处理率、污水处理率分别达到 83% 和 82%，县级以上集中式饮用水水源地水质达标率 95%，县城以上空气质量优良天数比例保持在 95% 以上。**谋发展，绿色发展、转型升级深入人心：**广西——深入实施生态经济十大重点工程，在生态产业、生态基础设施、生态环境治理、生态城乡建设等领域推进一批项目建设；上海——坚持共建共享绿色基础设施，加大政策支持力度，保护生物多样性，加快建设多层次、开

放式的基本生态网络，在重要生态节点空间启动建设 17 条骨干生态廊道。**建设生态文明，让天更蓝、地更绿、水更净：福建**——加强重金属污染防治，危险废物处置能力提高到 100 万吨以上，推进土壤污染治理与修复试点；**湖南**——实施 62 个土壤污染防治重点项目，开展长株潭耕地修复治理及农作物种植结构调整，实现结构调整、修复治理、休耕 100 万亩以上。

当前环保热点和重点 2018 年 1 月 1 日起，生态环境损害赔偿制度在全国范围试行，云南省作为 7 个国务院授权的生态环境损害赔偿制度试点省（市）之一，在工作机制、司法联动、鉴定评估、资金管理等方面开展了积极探索，积累了有益的试点经验。但在全国推开制度改革的同时，法律缺位掣肘制度实施、部门管理条块分割

环保百科

流域上下游横向生态补偿：是流域上下游各行政主体之间为主进行的生态补偿，上下游行政主体需要拨付一定量本地资金，用于补偿、激励对方开展环境保护工作，是调动流域上下游地区联防联控共同推进生态环境保护和治理的重要手段。

膜法水处理技术：在水处理工艺上得到广泛的应用，其原理是以选择性透过膜为分离介质，以渗透压、物理压力等为推动力，原料侧组分选择性地透过膜，以达到分离、提纯的目的。主要有微滤、超滤、纳滤、反渗透、电渗析（EDI）技术等。膜法水处理技术具有出水水质高的特点，可满足提高饮用水水质、提高污水排放水质、实现再生水回用、实现海水淡化的各类需求。

导致相关改革制度缺乏有效衔接、工作能力尚无法满足工作开展需要、环境损害鉴定评估技术方法尚在探索、赔偿资金管理和使用存在制度困境等问题和制约因素依然突出。下一步，云南在全

面启动生态环境损害赔偿制度改革时，需要从强化环境执法与损害赔偿工作能力、完善环境损害鉴定评估技术标准体系、规范生态环境损害修复与赔偿监督审核等方面持续发力，推动制度改革工作落地见效，让生态环境损害赔偿制度改革真正成为人民环境权益的坚实保障。

二、环境保护政策动态

部委动态

文件名称	发文部门	说明
《深化党和国家机构改革方案》	中共中央	全面实施党和国家机构改革，同时把环保、发改、国土、水利、农业等职责整合组建生态环境部。
《中华人民共和国宪法修正案（草案）》	全国人大	-
新版《中华人民共和国水污染防治法》	全国人大常委会	明确了各级政府的水环境质量责任以及“国家对重点水污染物排放实施总量控制制度”。
《中华人民共和国核安全法》	全国人大常委会	我国首部核安全法
《中华人民共和国环境保护税法》	全国人大常委会	第一部专门体现“绿色税制”、推进生态文明建设的单行税法
《关于环境保护税收入归属问题的通知》	国务院	明确环境保护税全部作为地方收入。
《中华人民共和国环境保护税法实施条例》	国务院	自2018年1月1日起与环境保护税法同步施行，对《环境保护税税目税额表》中其他固体废物具体范围的确定机制、城乡污水集中处理场所的范围、固体废物排放量的计算、减征环境保护税的条件和标准，以及水务机关和环境保护主管部门的协作机制等做了明确规定，《排污费征收使用管理条例》同时废止。
《关于推进社会公益事业建设	国办	在环境保护领域，要求重点公开环境污

文件名称	发文部门	说明
《领域政府信息公开的意见》		污染防治和生态保护政策措施、实施效果，污染源监测及减排等信息，健全环保信息强制性披露制度。
《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》	中办、国办	要求 2018 年年底全面建立湖长制，提出了严格湖泊水域空间管控、强化湖泊岸线管理保护、加强湖泊水资源保护和水污染防治、加大湖泊水环境综合整治力度等 6 项主要任务。
《农村人居环境整治三年行动方案》	中办、国办	提出了推进农村生活垃圾治理、开展厕所粪污治理、梯次推进农村生活污水治理、提升村容村貌、加强村庄规划管理、完善建设和管护机制等重点任务。
《三江源国家公园总体规划》	国家发改委	明确至 2020 年，我国正式设立三江源国家公园。
《固定污染源废气 低浓度颗粒物的测定 重量法》等五项国家环境保护标准	环保部	-
《关于加快浅层地热能开发利用 促进北方采暖地区燃煤减量替代的通知》	国家发改委、环保部等六部	按照“企业为主、政府推动、居民可承受”方针，支持和规范浅层地热能开发利用，提升居民供暖清洁化水平，改善空气环境质量。
《环境二噁英类监测技术规范》	环保部	-
《2018 年重点地区环境空气挥发性有机物监测方案》	环保部	方案对于 VOCs 监测的城市、监测项目、时间频次及操作规程等做了规定。
《关于开展秸秆气化清洁能源利用工程建设的指导意见》	国家发改委、农业部、国家能源局	提出到 2020 年，建成若干秸秆气化清洁能源利用实施县，实施区域内秸秆综合利用率达到 85% 以上的总体目标。
《关于印发制浆造纸等十四个行业建设项目重大变动清单的通知》	环保部办公厅	结合行业环境影响特点，突出了不同行业工艺及产排污特征差异，增强了重大变动判别的可操作性。
《关于免征新能源汽车车辆购置税》	财政部、税务总局、工信部、科技部	自 2018 年 1 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日，对购置的新能源汽车免征车辆购置税。
《机动车污染防治技术政策》	环保部	机动车应向绿色、低碳、可持续的方向

文件名称	发文部门	说明
		发展，到 2020 年，报废机动车再生利用率达到 95%，机动车污染防治达到国际先进水平。
《重点行业企业用地调查质量保证与质量控制技术规范（试行）》	环保部	规定是对全国土壤污染状况详查重点行业企业用地调查全过程质量管理的基本要求。
《关于生产和使用消耗臭氧层物质建设项目管理有关工作的通知》	环保部	生产和使用消耗臭氧层物质建设项目按照 ODS 控制类别分别提出管理要求。
《限制进口类可用作原料的固体废物环境保护管理规定》《进口废纸环境保护管理规定》	环保部	进一步加强限制进口类可用作原料的固体废物进口管理，对两个《规定》进行了制修订。
《建设用地区域土壤环境调查评估技术指南》	环保部	贯彻落实《土壤污染防治行动计划》的有关要求，进一步规范建设用地区域土壤环境调查评估工作。
《中国严格限制的有毒化学品名录》（2018 年）	环保部、商务部、海关总署	规定凡进口或出口上述名录所列有毒化学品的，应按本公告及附件规定向环境保护部申请办理有毒化学品进（出）口环境管理放行通知单。
《排污单位自行监测技术指南钢铁工业及炼焦化学工业》等六项标准	环保部	-
《自然保护区管理评估规范》	环保部	自 2018 年 3 月 1 日起实施，评估指标共 5 项 30 条，旨在规范我国自然保护区建设管理工作，提升我国自然保护区管理水平。
《2018 年重点地区环境空气挥发性有机物监测方案》	环保部	对 VOCs 监测的城市、监测项目、时间频次及操作规程等做了规定。
《关于发布计算污染物排放量的排污系数和物料衡算方法的公告》	环保部	贯彻落实《中华人民共和国环境保护税法》的要求，明确污染物排放量计算方法。
《优先控制化学品名录（第一批）》	环保部、工信部、卫生计生委	重点识别和关注固有危害属性较大，环境中可能长期存在的并可能对环境对人体健康造成较大风险的化学品。
《环境保护部政府信息主动公开目录》	环保部	目录共包括 18 类 109 项，涉及大气污染

文件名称	发文部门	说明
《开基本目录》		防治、空气质量、水污染防治等。自 2018 年 1 月 1 日起施行，2008 年 4 月 30 日发布的《环境保护部信息公开目录》(第一批)同时废止。
《土壤污染防治先进技术装备目录》	科技部	目录共有 15 种先进技术装备,包括污染土壤异位淋洗修复技术、土壤与修复药剂自动混合一体化设备等。
《环境专题空间数据加工处理技术规范》(HJ927-2017)《环保物联网总体框架》(HJ928-2017)《环保物联网术语》(HJ929-2017)《环保物联网标准化工作指南》(HJ930-2017)《排污单位编码规则》(HJ608-2017)	环保部	-
《国家先进污染防治技术目录(固体废物处理处置、环境噪声与振动控制领域)》	环保部	目录共 29 项,其中推广技术 15 项、示范技术 14 项,包括生活垃圾焚烧技术、餐厨垃圾处理技术、水泥窑协同处置技术等。
《排污许可管理办法(试行)》	环保部	规定了排污许可证核发程序等内容,细化了环境保护部门、排污单位和第三方机构的法律责任,明确了排污者责任,为改革完善排污许可制迈出了坚实的一步。
《环境保护综合名录(2017 年版)》	环保部	名录包含“高污染、高环境风险”产品名录 885 项以及环境保护重点设备名录 72 项。
《船舶水污染防治技术政策》	环保部	全过程污染防治、对接国际船舶污染防治要求、强化内河水环境质量改善、推动岸上污染治理与相关设施建设、加强船舶环境监管。
《船舶水污染物排放控制标准》(GB 3552-2018)	环保部、质检总局	该标准具有强制执行的效力,自 2018 年 7 月 1 日起实施,新标准在名称、污染物范围、污染控制项目和限值、分类管控要求等方面进行了修改。
《关于京津冀大气污染传输通	环保部	明确在“2+26”城市执行二氧化硫、氮

文件名称	发文部门	说明
《道城市执行大气污染物特别排放限值的公告》		氧化物、颗粒物及挥发性有机物等大气污染物特别排放限值，涉及火电、石化等多个高耗能行业。2018年3月1日至2019年10月1日，将分行业、分阶段实施新标，逾期不达标者，或面临责令整改、限产停产、关停等处罚。
《国家环境保护环境与健康工作办法》	环保部	加强环境健康风险管理，推动保障公众健康理念融入环境保护政策。
《关于加强建设项目环境影响评价事中事后监管的实施意见》	环保部	从总体要求、做好监管保障、创新监管方式、强化技术机构管理、加大惩戒问责力度、形成社会共治、强化组织实施7个方面提出要求、作出部署。
《行政区域突发环境事件风险评估推荐方法》	环保部	适用于地级市和区县级行政区域突发环境事件风险评估，省级和乡镇级行政区域以及其他区域可参考。
《海洋工程环境保护税申报征收办法》	国税局、国家海洋局	规定和细化了纳税人、征税范围、计税依据、税额计算、税额使用、监测管理、申报缴纳、部门协作等内容。自2018年1月1日起施行，《国家海洋局关于印发〈海洋工程排污费征收标准实施办法〉的通知》（国海环字〔2003〕214号）同时废止。
《环境保护专用设备企业所得税优惠目录（2017年版）》	财政部、税务总局、环保部等5部	目录包含水污染防治设备、大气污染防治设备、土壤污染防治设备等六大类24项设备。
《关于开展长江经济带固体废物大排查行动的通知》	工信部	要求上海、云南等11个省市工信主管部门做好工业固体废物综合利用和危险化学品生产企业搬迁情况排查工作。
《排污许可证申请与核发技术规范总则》（HJ942-2018）	环保部	
《排污许可证申请与核发技术规范 有色金属工业-汞冶炼》 《排污许可证申请与核发技术规范 有色金属工业-镁冶炼》 《排污许可证申请与核发技术规范	环保部	-

文件名称	发文部门	说明
规范 有色金属工业-镍冶炼》 《排污许可证申请与核发技术 规范 有色金属工业-钛冶炼》 《排污许可证申请与核发技术 规范 有色金属工业-锡冶炼》 《排污许可证申请与核发技术 规范 有色金属工业-钴冶炼》 《排污许可证申请与核发技术 规范 有色金属工业-锑冶炼》		

省厅动态

文件名称	发文部门	说明
《云南省人民政府关于环境保护 税收收入归属问题的通知》	省政府	环保税全部为州市、财政省直管县财政 收入，省级不参与分享。环保税预算及 征缴管理规定，由省财政厅等部门制定 实施。
《云南省人民政府关于做好第 四次全国经济普查工作的通知》	省政府	-
《云南省全民所有自然资源资 产有偿使用制度改革实施方案》	省政府	提出了我省在国有土地资源、水资源、 矿产资源、国有森林资源、国有草原资 源等全民所有自然资源资产有偿使用制 度改革的任务和目标；到 2020 年，基本 建立产权明晰、权能丰富、规则完善、 监管有效、权益落实的全民所有自然资 源资产有偿使用制度。
《云南省人民政府关于云南省 土地整治规划（2016-2020 年） 的批复》	省政府	原则同意发布实施。
《云南省畜禽养殖废弃物资源 化利用工作方案》	省政府办公 厅	提出要严格落实畜禽养殖环境保护和畜 禽养殖废弃物资源化利用制度，加强种 养结合产业发展机制和畜禽养殖废弃物 资源化利用能力建设。
《云南省第二次全国污染源普 查实施方案》	省政府办公 厅	明确了普查的工作目标、时点、对象、 范围和内容，提出了普查的技术路线、 组织与实施、经费、质量管理等方面的

文件名称	发文部门	说明
		内容。
《云南省人民政府关于进一步加强“地沟油”治理工作的实施意见》	省政府办公厅	提出要推进无害化处理和资源化利用，加强对采取深埋、化制、焚烧等方式处理检验检疫不合格畜禽产品企业的环境执法监管。
《关于成立云南省水电硅材加工一体化产业推进工作领导小组的通知》	省政府办公厅	公布领导小组组成人员、领导小组及办公室主要职责。
《云南省人民政府办公厅关于贯彻落实湿地保护修复制度方案的实施意见》	省政府办公厅	提出明确保护目标，落实保护责任制；加快湿地认定，健全分级管理体系；加强保护执法，严格湿地用途管控；强化机制探索，建立健全湿地保护修复制度；推进湿地监测，健全监测评价体系；完善保护修复保障机制等方面的任务。
《关于成立云南省粮食生产功能区和重要农产品生产保护区建设工作领导小组的通知》	省政府办公厅	公布领导小组组成人员、领导小组及办公室主要职责。
《关于成立云南省耕地轮作休耕制度试点工作领导小组的通知》	省政府办公厅	公布领导小组组成人员、领导小组及办公室主要职责。
《云南省统筹推进一流大学和一流学科建设行动计划》	省政府办公厅	-
《关于部分行业环境保护税应税污染物排放量抽样测算方法的通告》	省环保厅	明确，小型第三产业污水和废气污染物排放量、施工扬尘污染物排放量的计算，沿用环保部《关于排污申报与排污费征收有关问题的通知》（环办〔2014〕80号）及相关附件作为核算依据。
《关于做好深度贫困地区农村饮水安全工作的实施意见》	省水利厅	到2020年，全面完成27个深度贫困县农村饮水安全巩固提升任务，深度贫困县农村集中供水率争取达到85%、农村自来水普及率达到80%。
《云南省农村饮用水水质提升行动计划（2017-2020年）》	省水利厅、省卫计委	明确我省农村饮用水水质提升分年度目标。
《云南省深度贫困县农村饮水保障行动计划》	省水利厅	明确了实施精准识别动态管理、提高供水保障能力行动、改善水质行动、能力

文件名称	发文部门	说明
		提升行动、宣传行动等五个方面的重点工作
《云南省农业厅关于做好2018年草原生态保护补助奖励政策落实工作的通知》	省农业厅	-
云南、贵州、四川省《赤水河流域横向生态保护补偿协议》	-	《协议》明确，补偿目标是赤水河生态环境质量达标并保持稳定，水质不恶化。

三、权威专家观点与建议

开征环境保护税的分析及建议

—基于葛察忠、苏明、傅志华等专家观点

2018年4月1日，我国新亮相的环境保护税迎来了首个征税期。环境保护税作为重要的环境财税政策和环境经济手段，对于调整企业环境行为、促进发展方式转变具有长效作用机制。但环境保护税的实施仍需要关注多方问题，也需要从制定实施条例和配套法规、完成征税前的交接和准备工作、建立涉税信息共享平台、建立税务与环保的工作配合机制等方面做好工作。本文围绕环境保护税的制定实施，挑选了葛察忠、苏明、傅志华三位专家观点，从环境保护税实施对绿色发展的意义，以及实施过程中对于环境保护税的收入使用和部门协调、下一步功能完善方向等方面进行了分析论述。

一、环境保护税的意义和影响

环保税的出台对于丰富环境财税制度和促进绿色发展具有重要意义，环境保护部环境规划院葛察忠研究员在基于绿色发展理念的《环境保护税法》解析中，提出了其重要意义所在。

（一）对绿色发展的意义

有利于促进企业减少污染物排放。环保税通过调节企业行为来实现减少污染排放的目的，同时也对企业绿色发展释放积极的引导信号。在市场经济体制下，对于环境的负外部性和正外部性问题，市场无法进行自我矫正。采用税收杠杆针对污染和破坏环

境的行为征收环境税，通过增加破坏、污染环境的企业或产品的税收负担，实现以经济利益调节外部不经济性，让企业补偿造成的环境外部损失成本，促使其减少污染排放或者通过技术创新提高生态效率，从而达到企业环境外部成本内部化的目的。环境外部成本补偿或内部化是环境税政策最主要的功能，而且也是环境税政策设计的核心目标。

有利于促进产业结构调整 and 转型升级。环保税主要通过优化资源配置和改进效率来实现调控经济的功能，引导资源向低消耗和低污染的产业和地区集聚，提高整个经济系统的效率和绿色竞争力。目前排污费缴纳额较大的主要是高耗能、高污染企业，排污费改税后，一方面更具法律刚性，征管力度进一步加大，有利于淘汰落后产能，促进产业结构调整 and 转型升级，符合保护和改善环境的迫切要求以及生态文明建设的需求，从而促进我国绿色发展。另一方面，与排污费相比，环保税的法制化程度更高，征收机制更加规范透明，有利于促进形成公平竞争的市场环境。

有利于解决排污费刚性不足的问题。排污收费制度已有 30 多年的发展，对我国的环境保护事业发展起到了重要作用，尤其是 2003 年排污费改革后，排污收费制度全面实施，充分发挥了促进企业积极治理污染、筹集环保治理资金两大功能，成为环保部门重要的工作抓手之一。然而排污费属于行政性收费范畴，法律强制性不强。在实际工作中，环保部门缺少强有力的惩罚性机制，造成执法力度不够。大型工业企业污染源自动监控等配套设施相对完善，对于环境监察工作配合度较高，排污费征收基本执行规

范程序。但一些小型工业企业和第三产业缴费意识不高，对排污申报流程不熟悉，经常通过各种方法达到“少缴费”的目的。此外，环保人员和经费的不足致使地方的基层监管工作难以规范，某些地方由于缺乏人手，工作人员往往身兼数职，核算部分没有专人负责，个别存在协商收费的现象。排污费改税有利于解决排污费执法刚性不足的先天缺陷，以税收法律的刚性约束企业主动申报缴纳环保税，减少地方政府干预，从而有力保障政策效果的最大化。

（二）对企业负担的影响

由于环保税基本上是对排污费的平移，征收对象、范围、税额标准、计税依据都没有做大的调整，因此对于依法治污和规范征收排污费的企业，在改税之后负担应该不会明显增加。有些企业污染物排放浓度低于标准，还能享受到税收减免的优惠政策。且目前已经有多省市将排污费征收标准提高到了最低标准以上，也为向环保税的平稳过渡打下了基础。

然而费改税后，被纳入征管范围的小企业总体负担可能是有所增加的。这是因为其在排污收费中可能存在着征收流程不规范甚至协商收费的现象，费改税后税法的刚性必定会要求其严格按照税收流程进行规范申报和缴纳，那么无论从程序上还是从排污量核定上都会面临着更加严格的要求。此外，小企业普遍治污设施投入少，难以享受减排优惠。

二、推进环境保护税顺利实施的建议

目前，对环境保护税如何征收管理仍然是一个挑战。由于环

环境保护税既涉及专业性的问题，又涉及部门协调的问题，征收管理难度是较高的。财政部财政科学研究所副所长苏明研究员曾对环境保护税的收入使用和环保部门经费保障的方面提出了观点和看法。

（一）关于环境保护税的收入使用

环境保护税收入的使用，应该结合我国公共财政改革路径和环境保护方面的财政投入情况进行分析。在当前，环境保护税收入不应指定用途使用，而应纳入公共预算统一使用。

第一，在建立现代财政制度的背景下，将环境保护税收入与其他税收收入统一进行使用和管理，更符合财政预算管理的规范性要求。国家治理现代化要求建立现代财政制度，核心任务之一就是统一各类财政收支，建立统一财政。目前预算管理制度改革中已经提出要清理、整合和规范各类收费基金（这些收费基金很多就是专款专用的）。将环境保护税收入与其他税收一样，纳入统一的预算管理中，能有效避免财政预算被各种专款专用所肢解，有利于国家从整体需要出发，统筹安排各类财政资金，提高财政资金运用的有效性。

第二，环境保护税收入纳入预算统一使用，并不代表财政对生态环境保护的投入就会减少。近年来，我国政府对环境保护和节能减排的重视程度日益增加，每年安排用于环境保护和节能减排等项目的财政支出增长很快，2014年全国用于节能环保的财政支出就达到3816亿元，远远超过当年的排污费收入。而根据测算，预期环境保护税征收初期的年税收收入大约在500亿元左右。环

境保护的财政支出大盘子还是来自于整体财政预算安排。因此，社会公众担心环境保护税收收入非专款专用不利于环境保护投入的情况是不存在的。

第三，从国际实践经验来看，各国对环境保护税收收入的使用方式也没有一定之规，选择专款专用和纳入一般预算使用的两种情况都有。而且在一国内部，对不同的环境税种，其收入使用方式也不尽相同。

第四，环境保护税专款专用制度也存在严重缺陷。它会导致环境保护支出的刚性化，破坏公共预算的统一性，不利于财政资金的统筹安排和灵活调度。

综合来看，面对我国日益严峻的环境形势，加大环境保护投入已是大势所趋。而将环境保护税收收入纳入公共预算统一使用，并不会导致财政对环境保护的力度减少，相反更有利于政府根据环境保护的需要合理安排财政支出，因此我们建议将环境保护税收收入纳入公共预算统一使用。而对于民众的担心，需要在财政预算编制和执行中，进一步增加环境保护税和环境财政支出的透明度，做好政策宣传，赢取民众信任。

（二）关于县级环保部门的经费保障

目前县级环保部门经费与排污费之间关系密切，今后环境保护税收收入纳入预算管理后，由于各地财力状况差异很大，特别是中西部地区的县级环保部门经费有可能缺乏保障，进而不利于环保部门对环境保护税征管的配合。因此，资金保障无疑是一个核心问题。

第一，现实中环保部门经费保障与排污费收入关系密切。一是基层环保部门经费对排污费倚重显著从全国总体情况来看，排污费收入占到了环保部门经费来源比重的三至四成而且这种重要程度随部门行政级次的降低而提升，各级环保部门尤其是县级环保部门对排污费收入倚重很大，2010年县级部门经费中排污费贡献率高达37.78%，高于国家平均水平。且地方在实际操作过程中，往往存在间接的排污费以收定支的局面，许多来源于财政预算的经费安排往往也直接或者间接地与排污费收入情况挂钩。二是排污费收入用于机构运行支出的现象普遍存在。根据调研，省本级不存在用排污费安排基本支出现象，而在使用排污费用于机构支出的市本级部门中，用于基本支出的有122个，占全部市本级部门的29.05%；在使用排污费用于机构支出的2782个县本级部门中，用于基本支出的有1042个，占全部县本级环保部门的37.46%。三是环保机构能力建设支出也非常依赖于排污费。全国范围内环保机构将排污费收入用于能力建设的现象十分普遍，约有51%的环保机构将排污费收入用于能力建设支出，主要用于仪器设备购置、基础设施建设以及监管能力运行等方面。2010年全国各级环保部门资金安排244.84亿元，包括部门经费预算、环保专项经费和其他收入支出，其中在能力建设支出方面共计安排40.24亿元，占总资金额的16.4%，排污费用于能力建设支出共计31.23亿元，占能力建设安排资金的77.61%。

第二，对上述排污费支出应实事求是看待，一分为二分析，既有不合规之处，也有其一定的合理性。2013年全国环境监测机

构数和人数分别为 2754 个和 5.8 万人，环境监察机构数和人数分别为 2923 个和 6.3 万人。据了解，上述环保机构和人数的大头在县一级，而在县级环保部门的财政保障不足和聘用人员不能纳入财政保障的情况下，势必需要依靠排污费支出安排。排污费改税后，如果这些基层环保人员的经费不能得到保障，将直接影响到环保部门参与环境保护税征管的积极性，进而关系到环境保护税的征收到位和其顺利开征。

第三，解决县级环保部门经费保障需中央和地方共同努力。为了实现两个部门的有效协同配合，除了明确税务部门与环保部门在征管中的权利与义务，以及优化税务、环保和其他部门之间的分工协作工作机制外，还需要中央与地方财政的共同努力，加大对环保部门的经费保障监测能力和信息系统建设等方面的财政支持，调动环保部门参与征管的积极性。建议在环境保护税开征后的过渡期，如在五年左右，中央财政应安排部分资金对中西部县级环保部门给予一定的经费补助，省级财政也应该安排相应的补助资金，解决基层环保部门的经费保障问题。

（三）进一步发挥环保税功能作用的努力方向

从未来我国经济发展方式转型的需要来看，环保税在减少环境污染、推进环境保护、推动经济结构调整，乃至国家治理现代化等方面，被寄予厚望，中国财政科学研究院研究生部傅志华主任建议，需要根据客观经济社会形势变化不断完善税制要素设计，以更充分地发挥其应有的政策功能作用。

第一，适度扩大环保税征税范围。环境保护税目前只对污染

物排放征收，实际征收范围与《环境保护法》中的“环境保护”大范围并不一致。环境保护税需要适时将污染物排放之外的其他征收对象纳入征收范围，特别是应把二氧化碳排放作为征税对象。环境保护税包括排污税，也包括二氧化碳税，碳税在环境保护税立法中应有所体现，可适当缓征。通过适度扩大环保税征税范围，充分体现其作为“绿色税制”的功能。

第二，适当提高并实行差别化税率。现行环保税税率是在原排污收费基础上设定的，为应对严峻的环境污染形势，未来应适当提高环保税适用税率。同时，为充分发挥环保税“史上最严环保法”的调节作用，应针对不同污染类型设计差别税率，以淘汰落后产能，力促重污染企业加快转型升级、创新发展。

第三，合理规范环保税税收优惠条款。《环境保护税法》全文共5章28条，其中，第三章“税收减免”明确了环境保护税的税收优惠范围和具体内容，总体上保留了排污费有关农业生产、流动污染源和城乡污水集中处理的免征环境保护税的优惠政策。对农业生产和流动污染源的免税政策，目前社会各界基本认同。城镇污水处理厂的达标排放免税政策存在两方面问题：一是不符合“污染者付费”和总量征收的环境保护税征收要求，不利于激励污水处理厂进行污染减排，造成纳税人税负不公；二是享受优惠政策的达标标准过低可能使污水处理厂成为新的集中污染源。未来应按照《环境保护税法》的立法宗旨对所有排污者进行征税，对污水处理厂达标排放给予免税，考虑到国内污水处理厂的现实困难，可给予其一定的优惠政策过渡期。

第四，构建绿色治理综合法律体系。通过构建绿色税收法制体系实现对国家的环境治理和生态文明建设，不是单靠一部环境保护税法就能实现的。落实“一个尊重”，实现“五个统筹”需要综合运用《环保法》《环境保护税法》《预算法》等多部法律，使其形成合力。因此，未来对环保税立法的完善需要其他相关法律体系的建立健全。

主送：省环保厅领导及各处室

抄送：生态环境保护相关单位及专家

主编：卢云涛，陈异晖	
联系人：张晓宇 陈远翔	电话：0871-64171578 邮箱：zxy@yies.org.cn

以上信息供参考。如有建议或提示，请反馈我院。