

关于协同推进排污许可制与环境保护税的思考

王新涛

(陕西省生态环境厅,西安 710006)

【摘要】党的十九届四中全会明确提出构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系,为推动排污许可制与各项环境管理制度衔接融合及各项法规制度的协同执法指明了作战的方向。本文在剖析排污许可制与环境保护税发展现状、面临的挑战基础上,从完善法律法规体系、建立协同作战机制、建立核算复核机制、建立大数据共享机制四个方面构建排污许可制与环境保护税衔接耦合机制,使排污许可制与环境保护税叠加在协同作战中发挥出最大效能,给企事业单位明确稳定的污染排放管控要求和预期、推动形成公平规范的环境执法守法秩序,减少污染物排放、改善环境质量、强化绿色体制保障,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

【关键词】排污许可制;环境保护税;机制叠加;协同体系;成效

中图分类号:X3

文献标识码:A

文章编号:1673-288X(2021)01-0037-04

DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202101037

党的十九届四中全会明确提出构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系。党中央把排污许可制定位为固定污染源环境管理的核心制度,为推动出台排污许可制与各项环境管理制度衔接融合以及各项法规制度的协同执法指明了作战的方向。如何使排污许可制与环境保护税(以下简称环境税)叠加在协同作战中发挥出最大效能,给企事业单位明确稳定的污染排放管控要求和预期、推动形成公平规范的环境执法守法秩序,对减少污染物排放、改善环境质量、推进生态文明建设意义重大。笔者结合工作实践,就两项制度的发展现状和实施情况进行了梳理,对如何健全完善排污许可制与环境税协同体系作了探索和思考。

1 排污许可制与环境税发展现状

“十三五”以来,我国高度重视排污许可制与环境税顶层设计,在党中央、国务院的坚强领导下,强化排污许可制与环境税综合监管能力,排污许可制改革与环境保护费改税成效显著,两项制度体系已基本建立,正按行业、分时有序推进和规范排污许可证核发,促使排污许可与环境税的配

套规定和技术规范不断丰富完善。

1.1 建立了较为完善的排污许可制与环境税法规体系

党的十八大以来,我国无论是在法律层面还是政策层面,均全力推动排污许可制改革。2016年11月,国务院办公厅印发了《控制污染物排放许可制实施方案》,标志着我国排污许可制改革进入了实施阶段。先后出台了《排污许可管理办法(试行)》(部令48号)、《固定污染源排污许可分类管理名录(2017年版)》《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》和《排污许可管理条例》等规章,为实现系统完整、权责清晰、监管有效的污染源管理新格局奠定了基础。2018年1月1日起实施《中华人民共和国环境保护税法》(中华人民共和国主席令第61号)(以下简称《环境税法》)后,生态环境保护和经济发展已逐渐步入正轨并提上日程,充分体现了国家对社会经济良性发展的要求和生态环境保护的重视。配套实施的《环境保护税法实施条例》也对推动排污许可制改革和环境税征收发挥了很好的桥梁纽带作用。绿色税制体系下,如何将排污许可制与环境税在管理效能上产生“1+1≥2”的效应值得思考。

1.2 排污许可制与环境税实施情况

随着排污许可制改革的持续推进和《环境税法》的施行,排污许可证后管理正在逐步走向正轨,管理理念逐渐深入人心,环境质量得到持续改善,排污单位环保责任主体和企业税收责任主体日趋显现。通过“费改税”的平稳过渡和建立环境税征收协作机制,有效形成生态环境“税”与“证”的有机衔接,经济发展与环境保护共生共促逐渐呈现。截至2020年上半年,生态环境部以强化立法为统领、以制度整合衔接为重点、以全面规范核发排污许可证为首要任务,实现固定污染源排污许可管理全覆盖取得了积极进展。以陕西省为例,据初步统计,全省累计纳入排污许可管理的排污单位共7000余家,实施登记管理的共39000余家,为有序实施按证监管夯实了基础。更为重要的是,《环境税法》对落实排污许可制改革和主要污染物排放总量控制制度起到了至关重要的作用。《环境税法》实施以来,陕西省已将4700余户企业纳入环境税征管范围,通过“多排多征、少排少征、不排不征”的税制设计,引导排污单位加大治理力度,加快转型升级,减少污染物排放;鼓励排污单位清洁生产、集中处理、循环利用,减少环境污染和生态破坏,其促进污染减排的导向效果初步显现。

2 排污许可制与环境税协同推进面临的挑战

当前,排污许可制与环境税定位明晰度还不够、联动机制监管不到位;依证监管力度不足,处罚结果不足以形成有力震慑;排污单位治理责任落实不到位,缺乏履行生态环境保护责任的主动性和自觉性,更缺乏依法经营的敬畏意识。

2.1 排污许可制与环境税联动管理需要进一步强化

目前,排污许可制改革和环境税实施已取得阶段性成效,但在具体操作层面,仍然存在联动效率不高、实施效果有限、政策目标难以全面实现的现象。一方面,由于缺乏配套政策,排污许可证后管理与环境税征管协同推进困难,排污单位通过清洁生产、提标改造等方式实现的污染减排效益难以落实,挫伤了企业积极减排的主动性和能动

性。另一方面,排污许可对各项污染物的管理与环境税中的污染物分类不完全一致。比如,排污许可将石油、煤炭及其他燃料加工业纳入其管理范围,并对挥发性有机物(VOCs)实施控制管理,但环境税尚未将其纳入征收范围,两项制度在管理口径上的衔接仍需加强。此外,排污许可制对固定污染源的管理与环境税对纳税人的征管都是动态的,环境税核算方法尚未统一到各行业排污许可技术规范上来,导致排污许可管理范围与环境税征管口径不一致,制约了两项制度的协同管理和落地见效。同时,生态环境执法监测中测管联动效能发挥不畅,在以监测数据为支撑的排污许可执法和环境税征管上缺乏有力保障。

2.2 排污许可证后管理监督亟待税务部门的“一体化”作战

2020年全国“两会”对部门协同共治提出了新的要求。环境的综合治理是联动的,如果不能对排污许可执行情况进行实质性监管,就会导致排污单位出现“无证排污”等情形,继而发生管理部门不掌握真实的排放数据和污染治理设施运行情况的问题。事实上,排污单位是否“按证排污、自证守法”,直接影响到企业的环境税申报。目前,以排污许可执行报告为核查基础的环境税复核机制还未建立,通过减免清单与排污许可执行情况进行比对和减免清单与污染源自动监控中心数据进行比对等方法确定复核结果还不完善,尚未有法律、法规就环境税复核工作提出明确细化要求,环境税复核规范化推进难度较大。

2.3 排污许可证管理信息平台与环境保护涉税费信息平台共享资源有限

随着排污许可制改革的深入推进,亟须解决现行条件下,环境数据信息存在的“孤岛”现象。排污许可证管理信息平台与环境统计、环境执法、重点污染源在线监测等生态环境数据平台还未完全实现统一共享的问题,排污许可的执行数据还不足以作为环境税的计税依据和确定排污单位污染减排效果的依据。当然,从排污许可证管理信息平台与环境税涉税信息共享平台运行数据看,两者在数据信息上集成度还不够高,共享数据准确性和利用率也有待提高,衔接机制还不够畅通,致使业务在协同性上步调不够一致、信息资源利

用效果也不明显。排污许可管理和环境税征管都是基于排污许可证的执行来实现的,管理平台的管理端与客户端在排污单位执行报告的兼容性上仍需增强。

3 健全完善排污许可制与环境保护税协同体系的思考

排污许可管理与环境税的征收管理联动协调机制、信息共享平台、协同执法等方面都需要法律的合理规制,更需要建立科学的环境税复核机制与排污许可执行核算体系以及完善的大数据共享机制。

3.1 完善法律法规体系,为排污许可制改革和环境税征管有效衔接保驾护航

我国在不断深度衔接融合生态环境制度的过程中,坚持以完善生态文明制度体系、推进环境治理体系和治理能力现代化为重要内容,以期实现环境综合治理目标。完善《环境保护税法》《税收征收管理法》《物权法》等法律在暂免征收机制、许可证产权属性上的定位,以《排污许可管理条例》《生态环境监测条例》《环境信用评价管理条例》等法规为支撑,探索依照环境信用等级实施排污许可分级管理以及对应部门的纳税人等级认定后分级管理等政策,研究将排污权交易企业清单以及环境信用等级作为排污许可专项检查的重要条款,通过将相关法规内容进行耦合并建立联动监管审查机制,才能规范治污行为,有效控制污染物排放,不断提升环境治理能力和管理水平。

3.2 建立协同作战机制,持续发力推动排污许可管理与环境保护税聚力增效

排污许可制改革提出要“一企一证、分类管理”,环境税的征管也根据排污许可证开展免征、减征等事项。所以,建立排污许可制与环境税协同监管机制非常重要,健全以排污许可为先导的生态环境监测、执法检查与纳税人识别、环境税申报复核、税款追征全流程的常态化部门协作机制迫在眉睫。应积极探索排污许可制与环境税在管理方式上的有效衔接,比如,建立环境执法监测与税务稽查的末端协作等。监管协作机制应当分阶段、分层次实施,强化管理部门依证监管能力和排

污单位自证守法意识,主要突出以环境监测数据为依托,以排污许可执行情况为基础,以环境税征管为手段的全要素管理。

3.3 建立核算复核机制,科学推进排污许可管理与环境保护税精细化管理水平

按照排污许可制改革实施进程,探索建立以排污许可执行数据为基础的环境税核算机制,逐步统一排污许可管理和税源管理范围。在“全覆盖”前,将排污许可证申请与核发技术规范纳入环境税征管体系,税务部门按照生态环境部门所提交的排污单位信息开展纳税人识别。没有信息的,在排污单位首次办理环境税纳税申报时,由税务部门对其进行识别,同时将该信息移交至生态环境部门;在实现“全覆盖”后,税务部门按照排污许可证上的年许可排放限值(总量指标)预征环境税,生态环境部门分别对排污许可证年度执行情况进行核算与评估,税务机关依照核算与评估结果实施税款抵扣、补缴、加征,促使企业按证排污、诚信纳税逐渐成为自觉。分阶段实施主要污染物总量减排,统一污染物分类,以污染减排为依托,逐步建立与环境税相匹配的排污许可执行数据全口径核算体系;研究制定以排污许可证执行核算和评估结果为依据的环境税复核方式,建立健全常态化复核程序并纳入日常管理,研究如何做好排污许可证执行情况的核实清查工作,建立排污许可管理、环境税征管、环境监测执法共治体系,实现“许可执行—监测数据—全口径核算—处罚结果”的全流程复核机制,努力提高精细化管理水平。

3.4 建立大数据共享机制,有序实现排污许可管理信息与涉税信息的耦合提质

政简易从。规则越简约透明,监管越有力有效。推动证后管理信息化建设,推进“双随机、一公开”跨部门协同共治,推行信用监管和“互联网+监管”改革,优化生态环境执法与税务稽查执法方式,对违法者依法严惩、对守法者无事不扰。构建排污许可管理信息平台与涉税信息平台实施与监管系统,并依托信息平台建立依证依税监管信息化移动终端,将数据的查询、采集、储存等功能关联整合,让依证依税监管更便捷、更智能、更精准,有效促进排污许可证后管理与环境税征管实

现共赢。同时,应当注重监测数据的权威性,尽快建立起保障污染源自动监测运行及使用机制,完善污染源自动监测设备的量值溯源,将量值溯源运维监管后的数据应用到排污许可的执行、环境税征管核算和生态环境监测执法中,以利于排污许可的有效执行和环境税征收管理。

4 研究小结

党的十九届四中全会明确提出构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系,为推动排污许可制与各项环境管理制度衔接融合及各项

法规制度的协同执法指明了方向。本文在剖析排污许可制与环境保护税发展现状、面临的挑战基础上,从完善法律法规体系、建立协同作战机制、建立核算复核机制、建立大数据共享机制四个方面构建排污许可制与环境保护税衔接耦合机制,使排污许可制与环境保护税叠加在协同作战中发挥出最大效能,给企事业单位明确稳定的污染排放管控要求和预期,推动形成公平规范的环境执法守法秩序,减少污染物排放、改善环境质量、强化绿色体制保障,推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。

Study on the benefits of pollution discharge permit system and environmental protection tax

WANG Xintao

(Department of Ecology and Environment of Shaanxi Province, Xi'an 710006, China)

Abstract: The 4th Plenary Session of the 19th CPC Central Committee clearly puts forward the construction of stationary pollution sources supervision system with pollutant emission permit system as the core, which promoted the integration of pollutant emission permit system and various environmental management systems, and directed the coordinated law enforcement of various laws and regulations as well. This article aims to analyze the present developmental situation and challenges of pollution discharge permit system and environmental protection tax, trying to construct coupling mechanism in four aspects: the perfection of laws and regulations system, establishing the cooperative mechanism, establishing the accounting review mechanism, and establishing the large data sharing mechanism, in order to play out the biggest effectiveness in cooperative engagement, provide enterprises and institutions with definite stable pollution control requirements and expectations, and promote fairness and standardization of environmental law enforcement. In this way, we can reduce the pollutant emissions, improve environmental quality, and strengthen the green system guarantee, and then work to create a new pattern of modernization featuring harmonious development between man and nature.

Keywords: pollution discharge permit system; environmental protection tax; mechanism superposition; coordination system; effect