

我国环境保护税法实施困境及优化路径

于威彬

青岛科技大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2025年3月25日; 录用日期: 2025年4月8日; 发布日期: 2025年5月7日

摘要

本文深入探讨了《中华人民共和国环境保护税法》在实施过程中所面临的困境。研究指出, 尽管环境保护税作为调节生态环境行为的经济手段, 对于推进生态文明建设具有重要意义, 但在实际操作中仍存在诸多困境。主要问题包括应税污染物范围不够全面, 导致部分污染物未被纳入征税范围, 引发税收争议; 税额复核机制存在主动性不强、程序不规范等问题; 企业申报意愿低, 影响了税收数据的准确度和政策实施。此外, 不同地区的税额标准差异还可能导致企业选择在环保税较低的地区投资, 造成地方环境负担不均。针对上述问题, 本文提出了相应的优化建议, 如优化税收, 适时扩大税种范围, 税收优惠; 建立部门间税收监管协调机制, 提高征税透明度和执行力度; 同时, 应充分运用媒体监督等社会力量, 实现全面的社会监督。通过这些措施, 旨在进一步优化《环境保护税法》的实施, 更好地发挥其在环境保护中的作用。

关键词

环境保护税法, 优化税目, 税收优惠, 税收监管

Difficulties and Optimization Paths in the Implementation of China's Environmental Protection Tax Law

Weibin Yu

School of Law, Qingdao University of Science and Technology, Qingdao Shandong

Received: Mar. 25th, 2025; accepted: Apr. 8th, 2025; published: May 7th, 2025

Abstract

This article delves into the challenges faced in the implementation of the Environmental Protection Tax Law of the People's Republic of China. Research has pointed out that although environmental

protection taxes, as an economic means of regulating ecological and environmental behavior, are of great significance in promoting ecological civilization construction, there are still many difficulties in practical operation. The main problems include insufficient coverage of taxable pollutants, resulting in some pollutants not being included in the scope of taxation and causing tax disputes; the tax review mechanism has problems such as weak initiative and non-standard procedures; the low willingness of enterprises to declare has affected the accuracy of tax data and policy implementation. In addition, the differences in tax standards in different regions may also lead to companies choosing to invest in areas with lower environmental taxes, resulting in uneven local environmental burdens. In response to the above issues, this article proposes corresponding optimization suggestions, such as optimizing taxation, expanding the scope of tax categories in a timely manner, and providing tax incentives; establish a coordination mechanism for inter departmental tax supervision, improve tax transparency and enforcement efforts; at the same time, social forces such as media supervision should be fully utilized to achieve comprehensive social supervision. Through these measures, the aim is to further optimize the implementation of the Environmental Protection Tax Law and better leverage its role in environmental protection.

Keywords

Environmental Protection Tax Law, Optimize Tax Items, Tax Incentives, Tax Supervision

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 环境保护税法的法律背景

党的十八届三中全会明确提出“推动环境保护费改税”，《深化财税体制改革总体方案》也着重于环境保护税的推进，反映了国家对环境保护的重视以及运用税收方法治理环境的指导。“十二五”规划纲要指出环境保护税进行征收，为环境保护税法的制定提供了政策方向和指导。新《环境保护法》第43条对环境保护税与排污费之间过渡进行原则性规定，为环境税法的制定提供了法律基础。¹我国在环境保护方面已经出台了各种法律法规，但缺少以环境保护为主体的独立税种。环境保护税法的出台，填补了这一空缺，进一步丰富了我国的环境法律构造。虽然国家和社会等都加强对环境保护法的改革，但在实际实施中仍然存在许多困难，具体体现在征管部门协调难、法律适用不合理、税率设置不合理、环境税征收难、环境保护税的法律用途不明确等方面。

2. 环境保护税法的实施问题

2.1. 征管部门协调难

《环境保护税法》规定税务机关是环境税的征收主要主体，生态环境主管部门是污染物的监测管理主体，但事实上生态环境部门在环境税征管中的参与比重较大，其在计税依据和税额核算等方面发挥主要作用，但法律上将生态环境部门设立为税务机关的辅助部门，这种定位与实际实施中发挥作用大小不对等，对生态环境部门定位不明确，影响了部门间的协作效率[1]。另外，《环境保护税法》规定生态环境主管部门与税务机关进行信息共享的搭建与工作配合相结合，但各地方政府设立的信息共享平台有接

¹《中华人民共和国环境保护法》第四十三条：排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者，应当按照国家有关规定缴纳排污费。排污费应当全部专项用于环境污染防治，任何单位和个人不得截留、挤占或者挪作他用。依照法律规定征收环境保护税的，不再征收排污费。

口不匹配、信息跟进延迟等问题，导致涉税信息的核对与共享难以保持时效性，影响了税收征管的效率和准确性。其次，《环境保护税法》指出税务部门在数据比对过程中针对异常的信息，向生态环境部门申请核对，但未明确说明“异常”的具体认定指标，且复核程序的规范性、复核结果的判定标准等缺乏明确规定，给税务机关的执法带来了一定的困难。

2.2. 法律适用不合理

《环境保护税法》中的税收客体是指在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域，直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者。税法中没有明确指出直接排放的具体行为和排放方式，只是规定了不属于直接排放的行为。这对直接排放行为的范围规定过于模糊，不利于企业的环保积极性[2]。另外，《环境保护税法》第三条明确列举了大气污染物、水污染物、固体废物和噪声四类应税污染物，但去掉了“其他污染物”的说法。虽然该立法的初衷是防止税务部门非法征收税种，但税种种类过少的问题导致大量环境破坏行为未被法律制裁，难以配合新的环保技术和污染形式，不利于从根本上实现污染治理的技术改革。

2.3. 税率设置不合理

《环境保护税法》的税率在一定程度上继承了排污费的征收标准，但排污费制度存在征费标准不合理的问题。目前税法的税率没有完全针对污染物的种类、毒性、污染影响等因素进行规定，不能实现环境税的立法目的。《环境保护税法》的实施是我国排污费制度向环保税制度的改革，达到排污费制度向环保税制度的深化实施。然而，这种简单的继承导致环保税的税率在很大程度上延续了排污费的征收标准，而排污费制度本身存在征费标准不合理的问题。排污费在大多数情况下是低于治理污染的费用，对其征收的环境税相对较少，这种低标准的税率难以对企业的污染排放行为形成足够的经济压力，无法有效促使企业减少污染物排放。另外，当前的税率的标准主要参考污染物的排放量，未全面参考污染物的种类、毒性、污染影响等因素[3]。不同污染物对环境和人体的损害各有不同，但现行税率未能体现这种差异，导致一些高危害、高风险的污染物排放所承担的税负与低危害污染物相同甚至更低，这种明显差别的计税标准，不利于有针对性的控制排污者的排污行为，也不利于企业有针对性的优化环保排污设备。

2.4. 环境税征收难

税务部门在获取企业污染物排放信息方面存在困难，而环保部门虽然掌握相关信息，但参与机制不完善，导致信息优势难以有效发挥，影响了环境税的征管效率。一方面，企业需要依法自主报告监测污染物排放情况，以及纳税情况，这增加了企业的遵从成本，同时企业没有自主的动力。特别是对于一些中小企业来说，安装自动监测设备、聘请专业人员进行监测和申报等成本较高，可能会导致企业对环境税产生抵触情绪。部分企业对环境保护的重视程度不够，缺乏主动减排和依法纳税的意识，甚至存在偷排、漏报等违法行为。另一方面，部分社会公众对环境税的认知存在偏差，认为环境税会增加企业成本，进而导致物价上涨，影响自身生活质量，这种偏差不利于环境税的积极推进[4]。另外，公众参与环境税政策制定、监督企业排污和纳税等环节的渠道不够畅通，难以有效发挥社会监督的作用，不利于环境税的公平征收。

3. 针对环境保护税法的优化路径

3.1. 明确生态环境部门的定位

在《环境保护税法》修订时，重视环境部门在征收和管理环境税方面的作用，将环境部门作为税务管理部门的合作机构，而不只是对税务部门提供帮助。这样可以更准确地反映其在计税依据核定、税额

确定等关键环节的实际贡献,提升生态环境部门在环境保护税征管中的地位和话语权。另外,需要明确划分环境部门在环境保护税征管中的工作。包括污染物监测数据的一致性、全面性审查,以及对纳税人申报信息的核查等。同时,明确税务机关在数据比对、异常处理等环节中需要生态环境部门协助的具体事项和程序。其次,完善两部门间的信息共享,创立统一操作平台。由国家层面统一规划和建设环境保护税涉税信息共享平台,制定统一的技术标准和数据接口规范,确保各地方政府建立的信息共享平台能够实现无缝对接和数据交互。加强数据质量管理,生态环境部门和税务机关应共同制定涉税信息数据质量标准和审核流程,加强对数据的采集、录入、传输等环节的管理和监督,确保数据的一致性、全面性和时效性[5]。同时,建立数据质量考核机制,对数据质量不达标的地方或部门进行通报和问责,促使各方重视数据质量。

在现有基础上,进一步扩大生态环境部门和税务机关之间信息共享的范围,不仅包括排污许可、污染物排放数据等基本信息,还应包括企业的环保评估、环境处罚等信息。同时,提高信息共享的频率,实现数据的实时或定期更新,确保税务机关和生态环境部门能够及时掌握最新的涉税信息。其次,建立对数据复核工作的监督机制,由上级税务机关和生态环境部门定期对下级部门的复核情况进行检查和评估,确保复核工作的规范性和公正性。同时,对在复核过程中发现的违法违规行为,依法依规进行严肃处理,保障纳税人的合法权益和环境保护税的公平征收。

3.2. 对环境保护税的范围进行调整

在《环境保护税法》修订时,对直接排放行为进行具体的界定,除了明确不属于直接排放的行为外,还应详细列举属于直接排放的具体行为种类,如通过管道、沟渠等直接向环境排放应税污染物,以及在未采取有效防治措施的情况下,直接向大气、水体、土壤等环境介质排放污染物等。这样可以减少法律适用中的模糊性和不确定性,使纳税人和税务机关在理解和执行时更加清晰明确。另外,随着环保技术和监管要求的发展,适时对直接排放行为的范围进行调整和补充,以适应不断变化的环境形势和政策需求。例如,当新的污染物排放方式或环境危害行为被发现时,能够及时将其纳入直接排放行为的监管范围,确保各类污染环境行为能被环境保护税所吸纳。

其次,在现有大气污染物、水污染物、固体废弃物和噪声四大类应税污染物的基础上,扩大征税污染物的范围,根据环境科学研究的最新成果和实际环境管理的需要,逐步将一些对环境和人体健康具有显著危害但目前尚未纳入征税范围的污染物纳入其中。例如,可以考虑将温室气体(如二氧化碳)、重金属污染物(如汞、镉等)、持久性有机污染物(如多氯联苯)等纳入征税污染物范围,以更综合地反馈各种污染物对环境危害大小。另外,在立法中适当增加“其他污染物”的表述或类似的弹性条款,保持一定的灵活性,为未来根据环境形势和政策需要及时调整应税污染物范围提供法律依据。同时,明确新增应税污染物的确定流程和指标,确保其科学性、合理性和可执行性。这样既可以防止税收部门随意扩大征税范围,又能使环境保护税能够及时适应新的环保技术和污染形式,更好地发挥其在根源上干预排污的作用。

3.3. 优化税率设置

适当的提高税率标准,能够使其能更充分的反馈出污染防治成本。例如,根据相关数据,2014年全国污染防治的投入为9575.5亿元,而排污费征收仅为186.8亿元,征收费用只占环境治理费用的1.95%。²该数据显示征收排污费过低,不足以很好的干预企业排污行为。因此,对于税率的适当提高,使企业承担合理的污染成本,反而能更好的促使企业减少污染物排放。

另外,对不同危害程度的污染物设置差异化的税率。高危害污染物适用更高税率,体现“污染者付

² 国家统计局的《10-1 全国环境污染治理投资情况(2001~2014年)》。

费”原则，引导企业优先削减高危害污染物的排放。例如，对于毒性较强、对环境和人体健康危害较大的污染物，如重金属、持久性有机污染物等，应设置较高的税率；而对于相对低危害的污染物，如一般工业粉尘等，可以设置相对较低的税率。其次，依据地区经济水平、环境监测结果和企业负担能力等因素，定期对税率进行科学测算和动态调整[6]。同时，建立科学合理的税率测算和调整流程，保证税率调整的科学性和合理性。

3.4. 环境税征管改进

完善税务与环保部门的信息共享平台，确保环保部门的监测数据能及时、准确地反馈给税务部门，同时税务部门也将企业的纳税申报信息传递给环保部门，便于双方互相监督，将信息不对称带来的征管困难降到最低。其次，政府可以对中小型企业配备自动监测设备给予一定的财政补贴或税收优惠，减轻企业的经济压力；同时，优化纳税申报流程，如提供线上申报等便捷途径，降低企业的申报成本。

其次，加强对企业的环保宣传和税法培训，让企业认识到环境保护的重要性以及依法纳税的必要性，引导企业自觉遵守环境税规定，避免偷排、漏报等违法行为。同时，通过媒体、社区宣传等多种渠道，向公众普及环境税的意义和作用，纠正公众对环境税的错误认知，争取公众对环境税的支持；同时，建立健全公众参与环境税政策制定、监督企业排污和纳税的机制，如设立举报热线、公众监督平台等，方便公众参与和监督。

4. 总结

《环境保护税法》的出台产生了深远影响，它实现了排污费向环保税的制度转变，增强了执法的程序性和强制性，有助于推动地区经济发展的绿色路径探索，促进企业绿色发展。同时，该法具体了企业保护环境的责任，提升了企业的环保意识。然而，在实施过程中，也面临着一些挑战，如对于税种税率规定不够细化、征管方面存在征纳双方信息不对称、企业遵从成本较高等问题。此外，部分企业环保意识和税法遵从意识薄弱，社会公众对环境税的认知也存在偏差，公众参与和监督机制有待完善。针对这些问题，需要完善法律规定，加强信息共享与协作机制，降低企业遵从成本，提高企业环保意识和税法遵从意识，加强公众教育与参与机制建设等，以确保环境税的有效实施，实现其促进环境保护和可持续发展的目标。

参考文献

- [1] 刘振, 刘博, 尚智沛. 环境保护税法影响企业绿色创新的机制研究[J/OL]. 科研管理, 1-13. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.1567.G3.20250108.1546.010.html>, 2025-03-06.
- [2] 汪永福. 我国环境税的体系化进路及其展开[J]. 政法论坛, 2023, 41(5): 135-146.
- [3] 艾华, 徐茂中. 税法[M]. 北京: 人民邮电出版社, 2022.
- [4] 钟晓敏, 楼蕾, 鲁建坤. 中国环境保护税法与企业环境责任表现: 政策效果与作用条件[J]. 经济学家, 2023(8): 107-116.
- [5] 杨亦民, 黄靖涵, 李海玲. 《环境保护税法》与区域绿色转型: 机制与效应[J]. 财会月刊, 2024, 45(2): 102-109.
- [6] 廖果平, 杨世航. 环保“费改税”与企业投资效率——基于《环境保护税法》实施的准自然实验[J/OL]. 工程管理科技前沿, 1-12. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/34.1013.N.20230615.1818.004.html>, 2025-03-06.