



## 环保税开征3年多 污染当量降幅达25.8%

### 引导企业从被动减排走向主动治污

□ 本报记者 蔡岩红

近几年,我国蓝天白云、青山绿水明显增多,环境逐年改善。这一切不仅浓缩了万千企业的发展理念、发展方式之变,更见证了国家生态文明建设的丰硕成果。党的十八大以来,税务部门主动融入经济社会发展大局,以环境保护税法施行为契机,持续助力绿色发展。记者近日从税务总局获得的统计数据显示,环保税开征3年多来,纳税人申报的主要大气污染物二氧化硫、氮氧化物排放量年均降幅分别达35%、31%,主要水污染物化学需氧量、氨氮排放量年均降幅分别达38%、33%。与此同时,每万元GDP产值对应的污染当量数从2018年的1.16当量下降到2020年的0.86当量,降幅达25.8%。

#### 引导理念转为实际行动

“多排多缴、少排少缴、不排不缴”,是环境保护税法明确传导的理念。作为我国首个明确以环境保护为目标的税种,环境保护税的重要意义在于完善绿色税收制度、调节排污者污染治理行为。为了将环保税蕴含的绿色发展理念贯彻落实好,并传递给纳税人,3年多来,税务部门做足准备,多措并举做好服务。

环保税实施前夕,国家税务总局专门召开环境保护税开征实施动员视频会议,对组织领导、征收管理、人员安排、宣传辅导等各项工作进行详细部署。

江苏省税务部门通过报纸、网站、微信等平台,深入开展普法性宣传解读;宁夏回族自治区税务部门在全覆盖宣传辅导政策的基础上,细分受众,开展“精准化+组合式”的宣传辅导;湛江市海洋石油税收管理局

提前收集涉税企业排污费缴纳情况、污染物种类、排放量的相关数据,为企业建立排污模型,有针对性开展税法宣传。

为在环保税开征期间做好服务,着眼现实管理中发现的纳税人识别不及时、税种认定不准确、申报受理减免(退)税过程中操作不规范等问题,浙江省税务局制定《资源和环境税种管理指引》,在全省印发;云南省曲靖市税务部门安排专家团队进驻办税服务厅,为纳税人开展“管家式”服务。为积极引导企业节能减排,更好适用减免税政策,青岛市税务部门采取“一企一策”方式精准辅导,鼓励企业加大环保设施投入;福建省三明市税务部门推动组建由环保、自然资源等部门共同参与的绿色税收工作领导小组,确保纳税服务“无死角”。

与此同时,各省统筹考虑地区环境承载力、污染物排放现状和经济社会发展目标要求,制定本地区的大气、水污染物税额,充分发挥税收杠杆作用,对企业进行引导。

在政策的正向激励及各方推动之下,节能减排,走绿色发展之路,成为越来越多企业的选择。

首钢水城钢铁(集团)有限责任公司是贵州省最大的国有大型钢铁联合企业,也是排污大户。环保税开征当年,企业就专门制定了2018年绿色行动计划实施方案,总投资49068万元,实施11个环保治理项目,全面推进“绿色工厂”建设。

同样贴着“高耗能、高污染”标签的威海龙港纸业,把绿色发展理念融入生产经营各环节,投入3000万元进行技术改造,定量管理温室气体排放、综合能耗、固废处理等指标。

#### 企业享受绿色发展红利

新疆嘉润资源控股有限公司是一家生产销售电解铝的企业,这几年一直在享受绿色发展的红利。

2020年,该公司投入1000多万元对4条铝锭生产线进行技术改造。改造后,应税污染物排放量和排放浓度双双降低,脱硫废水也同步实现循环利用。2020年,企业较2019年少缴环保税180万元,降幅达42%,此外,仅水费一项,全年还可节约300万元。

在辽宁,每年产生钢渣、高炉水渣等固体废物近千万吨的鞍钢集团,投入上亿元对冶炼废渣实施综合开发利用,已开发出精渣粉、矿渣粉等11个冶金渣系列产品。“固体废物综合利用可以享受减免税优惠,现在在我们不仅没有高额的环保税支出,生产的环保新材料每年还能增加收益2亿元。”公司负责人自信地说。

在江苏,自环保税法实施以来,南京银茂铝硅矿业有限公司累计投入超过3000万元,创新研发与应用了多项适用性强、资源综合回收率高的绿色开发技术。企业缴纳的环保税费降低的同时,经济效益逐年上升,2020年净利润较2017年增长120%。

在重庆,华能重庆珞璜发电有限责任公司五年来投入近12亿元进行发电机组超低排放改造,环保设施技术改造,全厂节水及废水综合治理改造。目前,公司各项污染物排放量全面优于超低排放要求。2018年至2021年1季度,公司总计减免环保税7245万元,购买节能节水、环境保护、安全生产设备抵减企业所得税200余万元。

看得见的红利,使得越来越多企业从“被动减排”走向“主动治污”。据统计,环保税法实施以来,采用自

动监测方法申报环保税的纳税人户数由2.3万户增长至4.4万户,纳税人因低标排放累计享受减税优惠102.6亿元,因污水集中处理享受免税红利152.2亿元,因综合利用固体废物享受免税红利39.9亿元。

强力去“污”,让企业发展更“绿”的同时,还有力推动了企业的转型升级,实现点“绿”成“金”。

提起煤化工企业,很多人首先想到的便是“黑、脏、乱”。然而,在晋煤神马首山化工科技有限公司,映入眼帘的却是绿意葱茏的公园式工厂和干净整洁的生产环境。“是环保税等一系列优惠政策,缓解了我们的资金压力,推动了绿色生产。”公司财务负责人李玉甫坦言。

李玉甫算了一笔绿色发展账,2020年,首山化工享受各项税收优惠308万元,其中环保税减免41万元,企业用这些资金更新设备,投入研发,实现了技术升级发展和产品质量跨越提升。

目前,首山化工创造了“资源—产品—再生资源—再生产”的循环经济生产模式,做到原料进厂后全部转化为产品,无废料出厂,产品链也从低端的煤炭延伸到光伏材料、集成电路等高端产业领域。

#### 绿色税收护航美丽中国

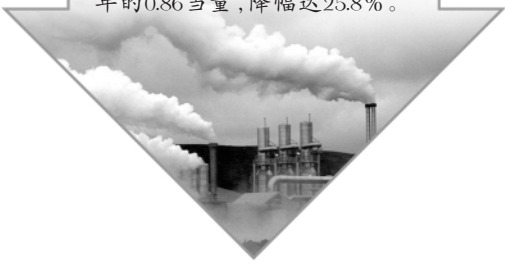
环境保护税法是我国第一部专门体现绿色发展、推进生态文明建设的单行税法,是我国绿色税收体系初步构建的标志。

如何更好地贯彻落实环境保护税法,更好发挥环境保护税的“排头兵”作用?在有关部门的大力支持下,税务人一直在努力。

2021年5月1日,生态环境部、财政部、国家税务总局联合制发的《关于发布计算环境保护税应税污染物排

#### 核心阅读

环保税开征3年多来,纳税人申报的主要大气污染物二氧化硫、氮氧化物排放量年均降幅分别达35%、31%,主要水污染物化学需氧量、氨氮排放量年均降幅分别达38%、33%。与此同时,每万元GDP产值对应的污染当量数从2018年的1.16当量下降到2020年的0.86当量,降幅达25.8%。



放量的排污系数和物料衡算方法的公告》开始施行。公告进一步完善了环境保护税应税污染物排放量的计算方法,使得环境保护税政策适用的确定性进一步提高。自今年6月1日起,环保税等10个财产和行为税种合并申报在全国范围内推行,实现纳税人一次登录、一填到底,办税效率大幅提高。同时,合并申报利用信息化手段实现税额自动计算、数据关联比对,申报异常提示等,将有效避免漏报、错报,确保申报质量,并有利于优惠政策及时落实到位。

“十四五”时期,“环境治理体系与治理能力现代化”成为生态文明建设的新使命,承载着助力保护和改善环境功能的环境保护税,又被寄予新期待。国家税务总局党委书记、局长王军表示,接下来,税务部门不断完善绿色税收体系,更好地发挥环境保护税在环境治理中的重要作用,让天更蓝、山更绿、水更清,让中国更美丽。

制图/李晓军

## 桂林落实“绿色税制”优化营商环境

本报讯 记者马艳 通讯员周群丽 良好的税收营商环境成为企业创新发展的源头活水。近年来,广西壮族自治区桂林市税务部门积极落实“绿色税制”,优化税收营商环境,助力企业加快创新驱动和产业转型升级,把“山水甲天下”的绿色生态招牌擦得更亮。

2018年环境保护税法实施后,桂林市税务部门通过线上线下加大“绿色税制”宣传力度,“一对一”辅导落

细落实减税降费政策,引导漓江两岸餐饮酒店主动采取减排措施治污。广西恒晟水环境治理有限公司将科技创新成果运用于漓江生态环境修复,2020年享受研发费用加计扣除580多万元。桂林两江四湖旅游有限责任公司转型生态旅游发展同样离不开减税降费政策扶持,在2018至2019年享受减免企业所得税434万元。

桂林市税务部门为工业企业转型“绿色智造”送上

税惠春风。桂林莱茵生物科技股份有限公司通过推行绿色关键工艺突破,实施关键工艺技术的创新和绿色化改造,成为国家级绿色工厂,近三年出口增值税免抵退税额超过1亿元。

保护生态环境就是保护生产力,桂林市税务部门将积极落实好绿色税收政策,为企业发展定制个性化服务,引导企业转型绿色发展,推进桂林国际旅游胜地提质升级。

## 证监会修订《证券市场禁入规定》 完善任职身份限制新增交易证券限制

新政解读

□ 本报记者 周芬楠

新证券法实施,是证券市场上的里程碑,对相关各方均具有深远的影响。新法施行后,证监会着手对各种规章进行全面修订,其中就包括近日对禁入措施“开刀”。

证监会对标新证券法的规定,依据新行政处罚法及基金法等法律,对2015年《证券市场禁入规定》(以下简称《规定》)进行改版升级,形成《证券市场禁入规定》(以下简称《修订稿》),并将于2021年7月19日起施行。

#### 禁入措施随上位法修改

中国人民大学法学院教授刘俊海在接受记者采访时说,最早的证券市场禁入决定在2006年就有了,这是第一版;2015年证监会对其进行修订,形成原《规定》,这是第二版;现今发布的《修订稿》是第三版,对原《规定》再次进行了升级、改版。

每一次修订都是因为其上位法有所变化。有专家介绍说,《修订稿》修改的直接依据是新证券法和新行政处罚法。

证券律师康家昕博士分析称,最重要的依据是证券法的修改。原证券法在第二百三十三条规定,违反法律、行政法规或者证监会的有关规定,情节严重的,证监会可以对有关责任人员采取证券市场禁入的措施。

这里的“证券市场禁入”,根据法律规定,是指在一定期限内直至终身不得从事证券业务或者不得担任上市公司董监高的制度。

康家昕说,“不得担任”是一种身份禁入,而且仅指“上市公司的董监高”。

而2019年修订的新证券法则在第二百二十一条第二款对市场禁入的界定为,“是指在一定期限内直至终身不得从事证券业务、证券服务业务,不得担任证券发行人的董事、监事、高级管理人员,或者一定期限内不得在证券交易所、国务院批准的其他全国性证券交易场所交易证券的制度”,而“国务院批准的其他全国性证券交易场所”,在目前就是指的新三板、沪深两交易所和新三板构成这里的证券交易场所。

新证券法新增加了不得从事“证券服务业务”;新增了一定期限内不得在各类证券交易场所“交易证券”;同时还增加了不得担任职务的机构类型由“上市公司”扩展为全部的“证券发行人”。

在康家昕看来,正是新证券法的修改实施,使得原《规定》落伍了,当然目前监管部门秉持的“建制度、零容忍、不干预”态度,也是促进修订禁入规定的动因。新修订的行政处罚法虽然在行政处罚种类中新增了“限制开展生产经营活动”和“限制从业”,本不应成为,这是《修订稿》的修订依据,原因是新的行政处罚法于2021年1月22日公布,要到2021年7月15日才正式施行。

但也有专家对此持异议,认为新行政处罚法才是其修订的上位法。

#### 扎牢篱笆严格两类禁入

《修订稿》的修改内容主要有三点,增加不得从事证券服务业务,主体扩至全体发行人,增加限制“交易证券”。

在证券律师阮万锦看来,《修订稿》最大的亮点是最后一点,属“交易类禁入”,其他两点新增均是对原来既有“身份类禁入”规定的查漏补缺和完善。

阮万锦认为,原《规定》并无交易类禁入的规定,实际上诸多被处罚的人员,包括上市公司等证券发行人的实际控制人,依然可能通过其提名的董事会成员控制上市公司,对其影响微乎其微。但是新增的交易类禁入却对被处罚的证券发行人的实际控制人将来的交易作出禁止性规定,影响是非常重大的,意味着交易类禁入的被处罚人,将来无法增持上市公司、新三板挂牌的本公司或者其他公司股票,对操纵证券市场的违法行为人,交易类禁入更是直接起到釜底抽薪的效果。

当然身份类禁入和交易类禁入可以并用,依据《修订稿》第四条规定,执法单位可以采取的市场禁入种类包括:(一)不得从事证券业务、证券服务业务,不得担任证券发行人的董监高;(二)不得在证券交易场所交易证券,执法单位可以根据具体情况,单独或者合并适用这两种禁入措施。

《修订稿》对于原有身份类禁入作了完善和补充,《修订稿》第三条列举了被采取禁入措施的人员,包括发行人、券商、基金、炒股的自然人等九类主体。

#### 禁入是不可替代的处罚

刘俊海说,禁入措施与其他行政处罚措施并用,有利于保护投资者合法权益,有利于证券市场健康可持续发展。同时,将违法情节严重、漠视交易规则者逐出市场,禁止交易,提高了失信成本,降低了守信成本,使一处受罚处处受限,大大有利于构筑规范、有序、风清气正的证券市场。

刘俊海同时认为,禁入措施就其性质而言也具有行政处罚属性,应当有可诉性,赋予被禁入者有申辩、复议甚至起诉的权利,过去没有提及可诉性,现在新行政处罚法即将实施,《修订稿》在施行时也应将其纳入行政处罚范畴,使其具有可诉性。无论证监会是将其放入行政处罚书中,还是依现例单独公开,其法律属性不变。

纵观近年来证监会作出的禁入措施,的确显示了执法力度的显著提升。2016年至2020年,证监会共对298人次的自然人采取市场禁入措施,其中,3至5年和5至10年的禁入共计216人次,占比约72%;终身禁入82人次,占比约28%。禁入人数比例原《规定》修订前五年(即2011年至2015年)共禁入的123人次,有大幅提高。

从违法类型看,2016年至2020年期间,内幕交易类违法禁入17人次,市场操纵类违法禁入26人次,信披类违法禁入191人次,从业人员违法类禁入21人次,其他违法类禁入43人次。这表明,市场禁入措施已覆盖资本市场各主要违法行类型。

值得说明的是,《修订稿》进一步完善了各类禁入适用的情形,将违规严重造成恶劣影响的情况列入终身身份禁入。

## 政府规制的经济思维

慧眼观察

□ 张伟强

建设法治政府,强调精细化政府立法与执法,需要提升政府规制的精确性。精确性提高有助于减少政府规制的误差损失,但通常也意味着规制成本的增加。科学的态度,应该是两者兼顾,追求误差损失与规制成本两者之和的最小化,以成本最小的方式达成规制目标。为此,政府规制需注意以下六个维度的问题。

“水晶”规则与“污泥”规则。前者是透明确定的规则,如“限速80公里”。其优势在于运作成本低,无论守法者,执法者还是监督者,都很容易确定规则是否被违反。局限则在于精确性有限,新手与老司机驾驶技术差别很大,却要遵守同样的限速规定。与之相对,“应以安全速度驾驶”就是典型的“污泥”规则,其适用需要执法者根据个案自由裁量,可能带来规制精确性的优势与局限,追求误差损失与控制成本的均衡。

简单规则与复杂规则。规制需要依据一定的要件对入及行为进行分类,区别对待。若相关要件过于细微复杂,语言专业精密,虽有助于提高规制的精确性,但也会导致守法与执法成本的增加,但也会导致守法与执法成本的增加,但也会导致守法与执法成本的增加,但也会导致守法与执法成本的增加。

特定领域少数人的规则,不妨提高要件的细微程度与语言的专业性,如此能够大幅提高精确性,减少误差损失;同时因涉及的对象较少,且大多数都是专业人士,其运作成本并不会增加太多。

内部规则与外部规则。为了提高精确性,规范政府机构内部运作的规则可以适度采用复杂规则与裁量性规则。内部规则涉及的主要是组织内部人员,某种程度上都是专业人士,且长期互动合作,分享共同的经验知识,如此,内部人掌握复杂规则就不会太过困难,且因大多长期任职,一旦违背,即可长期运用和受益。同样,因内部人长期合作互动,分享共同的知识,更容易对裁量的分寸形成共识,也有助于发挥裁量性规则的长处,抑制其局限。如此,内部规则可更多运用复杂规则与裁量性规则,更多追求精确性收益,而不用担心会带来高昂的运作成本。与之相反,规制不特定行政相对人行为的外部规则,相对而言应更为重视运作成本;其所涉及的通常是数量庞大的非专业人士,很多人一生可能就同某项规则打一次交道,难以承受复杂规则高昂的运作成本。

事先禁令与事后惩罚。事先禁令模式为:设置准入门槛,政府进行审批,确保合格主体才能进入特定领域。此种模式的优势是:有助于事先阻止不达标者进入,防止损害发生。局限是运作难度大,成本很高。首先,这需要政府事先能够确定能否进入特定领域的最佳标准。若标准过高,会错误地阻止应该进入这个领域的主体;标准过低,则徒增审批成本,且不能阻止不达标者进入。其次,好的标准制定出来后,还必须能够准确地执行,也就是政府能够准确地区分申请者符合条件与否,否则执行环节就容易滋生权力寻租与腐败,规制目的也难以达成。事后惩罚模式为:不设准入门槛,一切人皆可进入,但干不好带来损失的要承担责任,接受惩罚。值得注意的是,事后惩罚同样具有事先筛选的功

能。虽然不事先禁止,但干不好要承担后果,自己掂量着来,没有能力做好的一开始就不要进入。只是不是政府禁止,而是相关主体根据自身条件,权衡是否进入。该模式的优势在于,能够避免事先审批的错误损失、寻租成本及行政成本。其局限则是,行为人有可能会权衡错误,进入不该进入的领域,造成巨大损失。据此,政府对设定和执行准入标准不具有信息优势的优势,应更多采用事后惩罚。只有风险高,损失严重,且政府设定和执行准入标准的损失容易获取的领域,才更适合事前禁令。

“胡萝卜”与“大棒”。政府规制有“胡萝卜”与“大棒”两个工具,即所谓的“赏罚二柄”。无论“赏”与“罚”,还是事先筛选出赏罚的对象,都是需要成本的。据此,对于大多数人能做到,只有少数人做不到的,应该采用“大棒”政策,这样人能做到而多数人都做不到的,则应采用“胡萝卜”策略,只需奖励少部分人即可,无需负担惩罚多数人的代价。

抓获概率与责任的严厉程度。事后施加责任,也是为了激励人们在事先改变行为,以避免损失。途径是引导行为入权衡从事特定行为的预期收益与预期责任。预期责任等于抓获概率与责任严厉程度的乘积,同等威慑力的预期责任可由多种不同的抓获概率与责任严厉程度的组合达成,只是不同的组合的成本有差别。如果类违法行为被其隐蔽,提高抓获率十分困难,成本极高,对此不妨选择低抓获率与高严厉程度的组合,来达到威慑目标。反之,对于很容易被发现的违法行为,则不妨用高抓获率与低严厉程度的组合,两者均追求以最少的代价达成威慑目标。

(作者系山东大学威海分校法学院副教授)

## 昆明盘龙区创新设立「营商环境定点服务站」

本报讯 记者王宇 《法制与新闻》见习记者陆敏 云南省昆明市盘龙区近日在恒隆广场创新设立全市第一家“营商环境定点服务站”,此举是盘龙区优化营商环境的一项大胆尝试。

服务站由营商办、商投、市场监管等部门共同组建,采取“互联网+政务服务”线上线下相融合的服务方式,为楼宇、商圈企业和员工提供“政策咨询、现场专办、帮办代办、会商联办”的“套餐式”服务,变传统的“坐等上门”为主动的“贴身服务”,致力实现企业办事“零距离”、办事效率“零延误”、审批环节“零障碍”。

记者了解到,在服务的过程中,针对现场能办的事项,将由相关部门的服务专员,通过政务服务、一部手机办事通等平台,进行现场指导、现场办理;针对企业办理事项无法现场办理的,提供帮办代办全程办的专人服务,现场收件,统一办理,结果直接送达;针对企业遇到的疑难问题,需多个部门解决的,通过服务站收集汇总后,采取“政务吹哨,部门报到”的方式进行会商汇办,及时为企业解决困难。