

# 我国生活垃圾处理费(税)制度的改革路径探索

## ——经验借鉴与启示

陈 斌 张仕奇

(厦门国家会计学院,福建 361005)

**内容提要:**我国环境保护税的纳税主体目前仅限于企事业单位和生产经营者,而作为生活垃圾的排放者——居民,并不在纳税人范围内,这在一定程度上削弱了环境保护税在防治污染和保护环境方面的职能。从现有制度体系来看,将生活垃圾处理费制度渐进式平移至环境保护税制体系内,是将个人纳入环境保护税征税对象的有效举措。结合我国现行征管机制及荷兰、瑞士两个国家和中国台湾地区征收垃圾费(税)经验,应由易到难、循序渐进,以优化制度设计、强化征收管理的“制度完善”的近期目标,逐步过渡到立法层级提升、税制要素构建的“费改税”的远期目标,用严密法治保护生态环境。

**关键词:**垃圾处理费(税) 制度演进 经验借鉴

**中图分类号:**F812.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2024)01-0103-10

党的十八大以来,在习近平生态文明思想的指引下,我国在加强生态环境保护和污染防治方面取得了一系列重大成果。自2018年1月开征以来,作为绿色税制体系核心的环境保护税在降低污染排放、提高环境质量方面发挥了重要作用。《中华人民共和国环境保护税法》第二条规定,“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为环境保护税的纳税人”,即我国环境保护税的纳税人仅限于企事业单位和生产经营者,居

民个人被排除在外,但是,从污染物的排放主体来看,居民个人也是其中之一,完整意义上的环境保护税纳税主体,应该既包括排污的企事业单位,也包括排污的个人。虽然目前居民个人就污染物排放缴纳生活垃圾处理费,但由于收费制度存在的缺陷,使其在污染治理方面的作用有限,从长远来看,将生活垃圾处理费改为征收环境保护税,纳入税收统一征管,将更加有利于发挥税收在污染治理和环境保护方面的调控职能。此外,鉴于环境保护税征收以来,在污染排放物监测、税收征管机制建设等

[收稿日期]2023-7-16

[作者简介]陈斌,财政与税收研究所,教授,研究方向为财税理论与政策;张仕奇,硕士研究生,研究方向为税收理论与政策。

[基金项目]国家社会科学基金项目(项目编号:19BJL027);厦门国家会计学院云顶课题(项目编号:K201800031)。

方面均积累了一定经验且取得较大突破,因此,扩大环境保护税的征收范围,将生活垃圾纳入其中并对居民个人征税已存在可能。

### 一、我国生活垃圾收费制度概述

改革开放以来,我国经济社会发展取得巨大的成就,但是粗放型经济发展也带来很大的生态环境压力,环境治理日益提上日程,排污费制度开始建立,其相关政策法规与制度体系不断修改完善,并在治污减排、筹集治理资金等领域发挥重要的作用。

#### (一)生活垃圾收费制度的演变

1989年《中华人民共和国环境保护法》的颁布,为垃圾分类回收制度提供了法律依据,随后,生活垃圾处理收费制度也逐渐纳入我国环境治理制度体系中。1991年《城市环境卫生当前产业政策实施办法》首次明确了针对企事业单位垃圾处理的收费制度。1993年《中华人民共和国建设部城市生活垃圾管理办法》(中华人民共和国建设部令第27号)的落实,使得生活垃圾处理收费制度逐步建立,居民个人也成为该费用的承担者。此后,针对垃圾处理的各项费用制度开始构建,直至2008年《中华人民共和国循环经济促进法》(中华人民共和国主席令〔2018〕第16号)的出台,才首次在法律层面对地方政府征收垃圾处理费用的权力予以明确。2020年《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》第五十八条进一步明确我国县级以上地方政府对生活垃圾应当依据污染者付费原则建立分类计价、计量收费且相关费用专款专用的征收管理制度。

#### (二)现行生活垃圾处理费的征收模式

目前,我国对城市生活垃圾处理主要采取收费形式,《政府定价的经营服务性收费目录清单(2022

版)》(发改委2021年第8号公告)披露了我国各省份生活垃圾处理费用的征收方式,具体可区分为两类——定额征收和依据用水量从量征收。

1. 定额征收。该方式以住户、个人或房屋面积为费用缴纳单位,依据对应费率标准,每月或每年缴纳生活垃圾处理费。我国绝大多数城市的生活垃圾处理费采用定额征收方式。以南京为例,该市生活垃圾处理费由城市管理局委托供水公司代征,对市区范围内的各类型住户<sup>①</sup>按照5元/户/月进行征收;对有物业管理的小区,由物业管理公司代收代缴生活垃圾处理费;对于个人装饰和修缮房屋所产生的弃置土、装潢垃圾等,依据其房屋建筑面积,按照2.5元/平方米的收费标准收取生活垃圾处理费。

2. 依据用水量从量征收。该方式以居民每户用水量为征收依据,借助“水消费系数”(单位用水量下生产生活行为所产生的垃圾量比率)对不同用水主体或垃圾产生主体制定差异化征收标准。目前,仅有湖南、广东、新疆等少数省(区、市)依据用水量从量征收。以湖南为例,市政府采取依托供水管网服务的城市生活垃圾处理收费制度,各县市垃圾处理费的收取标准为0.25—0.4元/立方米不等,其中长沙市为0.3元/立方米。

除上述两类征收模式外,对企事业单位特别是餐饮业,还可以采取根据实际垃圾排放量从量征收,但这一征收方式不适用于个人。以厦门为例,以每月1000千克垃圾产生量为区分标准,超过该标准,则按垃圾产生量征收相关费用,每吨征收75元,若采用吊桶盛装,则以容积进行区分(0.24立方米方形吊桶每桶8元、0.3立方米圆形吊桶每桶10元)。

<sup>①</sup> 主要包括居民户、暂住户、其他住户等。

### (三)现行生活垃圾处理费制度的弊端

我国生活垃圾处理费制度主要由各个城市自行制定,普遍依托供水网络或物业管理单位进行征收,且未涉及农村居民,征收标准基本采用固定额度,这种征收方式简便易行,但仍存在以下弊端和局限。

1. 不符合“污染者付费原则”,致使横向公平难以实现。目前,我国生活垃圾处理费用主要采用定额征收模式,不同地区执行不同的费用标准。在定额征收方式下,垃圾处理收费金额与垃圾排放量之间缺乏相关性。而依据用水量从量征收仅针对用水行为,虽经水消费系数换算,但与垃圾排放量无直接关系。个体间垃圾排放量的差异未纳入考量,造成制度的不平等。因此,目前的垃圾处理收费方式都不符合“污染者付费原则”,容易引发寻租行为,导致居民对垃圾减排的积极性不高。

2. 现行生活垃圾收费制度属于规范性文件,立法层级低,权威性不足,难以严格执行。生活垃圾处理费的征收往往缺乏处罚机制或处罚力度较轻,地方环境监管部门没有执法权力,对拒缴、欠缴、漏缴的行为,缺乏追缴或处罚的法律依据,导致生活垃圾处理费的收缴率偏低。

3. 生活垃圾处理费收入无法弥补垃圾处理成本。伴随着快递、外卖等行业的兴起,城市外来人口增加,导致生活垃圾排放量不断增加,垃圾处理成本大幅上升,但由于生活垃圾处理费的收缴率偏低,使得生活垃圾处理费收入不能覆盖垃圾处理成本,且两者之间的差距越来越大。以广东佛山南海区为例,该地区2018年生活垃圾处理费的收缴率约74%,而居民缴纳部分仅占生活垃圾处理总成本的

5.3%,绝大多数仍需政府承担<sup>①</sup>。

## 二、生活垃圾“费改税”的必要性及长期性

由于生活垃圾处理收费制度存在上述弊端,使其在环境保护和污染防治上的效果有限。本文认为,将生活垃圾处理费纳入环境保护税,即实行“费改税”改革是解决上述问题的有效路径。首先,从大的改革方向来看,清费立税是我国财税体制改革的一项必要举措,也是规范政府收入机制,充分发挥税收职能的重要改革举措。其次,从税收的性质来看,税收的强制性可以解决生活垃圾处理费在征收过程中的刚性不足、权威性不强的问题,有效消除拒缴、欠缴、漏缴等现象,显著提升征收率,缓解地方财政压力。但是,我们也应该认识到,生活垃圾“费改税”的改革必然涉及相关法律法规的调整及完善,配套基础设施的覆盖及建设,以及居民环保意识的提升,因此,改革并非短期可实现的目标,应当从制度演变的视角来考虑。

1. 相关法律法规的完善。现行生活垃圾收费制度的主要法律依据是2008年颁布的《中华人民共和国循环经济促进法》以及2020年颁布的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》,这两部法律虽然提出要建立生活垃圾处理收费制度,但没有规定具体的政策措施和办法,不具有可操作性。因此需要进一步修订相关法律法规,明确生活垃圾处理收费制度的收费机制、收费标准、管理机制等内容,在此基础上,逐步实现生活垃圾处理收费制度向环境保护税制度的过渡。

2. 配套基础设施的建设。征收生活垃圾环保税,实行依据生活垃圾计量征税制度的前提条件是

<sup>①</sup> 汤景铨. 生活垃圾处理收费调研方法及收费政策研究[J]. 低碳世界, 2021, 11(05): 58-59.

要建设完备的生活垃圾排放监测设备,譬如能够测量垃圾类别和重量功能的智能垃圾投放系统,但这类监测设备的普及和应用还需要一段时间。

3. 增强民众对垃圾污染防治的环保意识。民众的环保意识是生活垃圾“费改税”的前提。如果在居民环保意识还未完全树立的时候,就急于征收生活垃圾环保税,可能会造成民众的质疑及抵触心理。因此只有通过宣传教育和科学普及,让广大民众增强垃圾分类及垃圾污染防治的环境意识后,民众才能接受和支持生活垃圾环保税的开征。

总之,生活垃圾“费改税”的改革将是一场渐进式的改革。在环境保护税制度较为完善的国家和地区,针对居民个人的环境污染行为已经构建起了较为健全的征收机制。我们可以在借鉴这些先进经验的基础上,结合我国实际,探索建立具有中国特色的生活垃圾处理费(税)的改革路径。

### 三、经验借鉴及启示

目前,全球范围内的大多数国家和地区对于生活垃圾采用收费形式,只有少数环境保护制度构建较为完善的国家和地区采用税收手段。从具体征

收模式来看,按垃圾排放量征收,或者按垃圾排放量与其他征收形式相结合的复合征收模式成为落实“污染者付费原则”的主流。本文重点介绍瑞士、荷兰以及中国台湾地区征收生活垃圾处理费(税)的经验,以期为我国生活垃圾处理费(税)改革提供有益的启示。

#### (一) 瑞士

瑞士作为一个重视环境保护的国家,已经构建一个高效运作的城市废物管理系统,民众对于环境问题高度敏感,并积极支持政府采取措施以实现垃圾的分类处置和回收利用,对于垃圾处理费用的承担问题也持认同态度。因此,瑞士虽无垃圾税这一具体税种,但以《环境保护法》和《预防和处理废物条例》为基础的城市生活垃圾处理及收费制度框架体系已十分成熟。在现行瑞士垃圾处理费制度下,联邦政府将费用征收的立法权授予各州,州政府则一般委托市镇代为执行。依据相关法律规定,家庭及雇员人数不足250人的企业是垃圾处理费的缴纳者,采取定额费用与定量费用(按垃圾的体积或重量征收)相结合的方式缴纳垃圾处理费(见表1)。

表1 瑞士生活垃圾处理费用结构

项目	定额费用	定量费用
征收对象	住户及雇员人数不足250人的企业	
收费标准	按家庭、居住人数、居住面积或房间数量、建筑面积或房产类型(单户住宅、公寓)等计算	按垃圾数量(体积或重量)计算
对应成本类型	维护处置垃圾基础设施的费用 非定量收费垃圾的处理费用 向民众宣传的费用	处理垃圾的费用 处理大件垃圾的费用 处理绿色废物的费用
占总费用比例	30%—50%	50%—70%

由于地方政府需要维护垃圾回收处理的相关基础设施,且必须随时向其所在地区的所有定居点

提供社区垃圾处置服务,因此,无论垃圾的性质、数量以及垃圾处理服务的频率如何,缴纳垃圾处理费

的家庭均需缴纳定额费用,该费用与产生的垃圾数量没有直接的关系。在具体实践中,定额费用针对家庭有多种征收方式,根据家庭、居住人数、居住面积或房间数量、建筑面积或房产类型(单户住宅、公寓)等因素征收,这部分费用主要用于维护处置垃圾基础设施、非定量收费垃圾处理和对民众进行宣传教育,占总费用的比例为30%—50%。定量费用根据垃圾的数量(体积或重量)征收,仅在提供垃圾处置服务时才征收,这部分费用主要用于垃圾(包括大件垃圾、绿色废物)的实际处理费用(包括人工成本、运输成本等),占总费用的比例为50%—70%。随着技术的进步,瑞士正在尝试采用垃圾重量识别系统(带标识的重量记录)。

对于实施垃圾收费制度后可能产生的非法处置垃圾问题,瑞士联邦政府也提出一定的解决方法,包括:定期向民众宣传非法处置垃圾所带来的危害以及合法处置垃圾所带来的生态和经济效益;通过增加定额费用减少定量费用来降低非法处置的动机;对非法处置垃圾给予处罚,例如,根据《环境保护法》相关规定,凡是故意非法在设施外焚烧废物和故意在授权的填埋场外堆放废物的,最高可以处以20000瑞士法郎的罚款;因疏忽而乱丢垃圾的,也将被处以最高10000瑞士法郎的罚款。

## (二) 荷兰

垃圾税是荷兰环境保护税的一个重要组成部分,由地方市政厅征收。具体有两类征收方式:一是以家庭为单位征收的定额税额;二是以家庭的垃圾装载容器为征收单位征收的从量税额。以阿姆斯特丹市为例,房屋实际使用人(即自住者和承租

者)作为垃圾税纳税人,根据家庭人口数量定额征收。2022年,该市垃圾税的定额税率为:一人家庭331欧元/年,多人家庭(两人或两人以上,包括婴儿和儿童)441欧元/年,年初一次性缴纳税款<sup>①</sup>。人口数量依据每年1月1日的家庭人口数作为判断依据,且当年人口数不因年中人员的变化而调整,直至下一纳税年度重新考虑家庭人口数变化。通常税务机关将市政税务评估单寄送至房屋使用者处,由使用者缴纳税款,但出于税务征管的需要,在某些特定情形下,市政税务评估单会寄送给房屋所有者,直接由所有者承担,或经转嫁转移至承租人,特定情形包括:房屋为合租房、房屋由于短期租赁导致房屋地址登记人经常变化、该房屋为业主的第二住所等三类情形。若居民在缴纳税款后要进行住房搬迁,税务机关依据搬迁后是否属于同一市政厅管辖作出处理决定。若同属一个市政厅管辖下的住房搬迁,以搬迁后住房是否为自有进行区分,搬迁后为自有住房的,垃圾税不退还,次年根据新住址接受市政税务评估单,同时不考虑原住房家庭成员数量变化对税额的影响;搬迁后为非自有住房的,如疗养院房间或学生承租宿舍,则自搬迁后的第一天自动将多缴税款退回,剩下税款由房屋所有者支付。若为非同一市政厅管辖下的住房搬迁,且在原住址内无留存人员,则可获税款减免,特殊情况下,可退还部分税款。

而洛赫姆市垃圾税在以家庭为单位定额征收的同时,依据垃圾类型(一般垃圾或有机废物<sup>②</sup>)及具体处理方式(垃圾储存容器或地下垃圾集装箱)采用从量征收的方式进行征收。其中,以家庭为计

<sup>①</sup> 荷兰阿姆斯特丹市政官网. Waste collection charge (afvalstoffenheffing)[EB/OL].[2022-4-10]. <https://www.amsterdam.nl/en/municipal-taxes/waste-collection-charge/>.

<sup>②</sup> 有机废物,也指可降解生物废物,涵盖所有蔬菜、水果和花园废物。

税依据征收的定额税率为每户 134.75 欧元/年,以垃圾数量为计税依据征收差别性从量定额税率,如表 2 所示。一般垃圾容器的单位税额为 8.80 欧元/个,有机废物容器的单位税额为 2.50 欧元/个,地下垃圾集装箱(一般垃圾)的单位税额为 2.50 欧元/次,地下垃圾集装箱(有机废物)的单位税额为 0.70 欧元/次。

表 2 荷兰洛赫姆市垃圾税单位税额

项目	税额
一般垃圾容器	8.80 欧元/个
有机废物容器	2.50 欧元/个
地下垃圾集装箱(一般垃圾)	2.50 欧元/次
地下垃圾集装箱(有机废物)	0.70 欧元/次

数据来源:洛赫姆市政府官网。

由于地方政府拥有垃圾税的立法权力,因此,荷兰各城市间税额差异较大,但从总体上看,定额税率是普遍采用的征收方式,仅有少数城市采用从量征收方式,将居民使用垃圾袋数量作为计税依据。荷兰垃圾税制度较为简洁明确,极大地降低征管成本。<sup>①</sup>

### (三)中国台湾地区

1970 年,中国台湾地区制定了《废弃物清理法》<sup>②</sup>,依据第二十四条规定征收废弃物清理处理费

用。1991 年,颁布《一般废弃物清除处理费征收办法》(以下简称《办法》),该《办法》前后经历六次修订。《办法》规定地方主管机关应对家庭收取一般废弃物清除处理费,除适用自行制定相关征收情形外,征收方式应从按用水量计算、按户定额计算和按垃圾量计算中择其一。整体上看,台北市、台中市和新北市采用随袋征收(按垃圾量计算),其余各市采用随水征收(按用水量计算),具体征收模式如表 3 所示。采用用水量模式的缴纳义务人是自来水用户,按照单位用水量清除处理费乘以用水量计算缴纳费用,缴纳期限是自来水费通知单所列的缴费截止日,由自来水供水机构代征后扣除相关税费直接上交各直辖市、县(市)主管机关。采用按户定额模式的缴纳义务人是该户户主,按照每户每年定额分期缴纳,缴纳期限是直辖市、县(市)主管机关规定的征收期数的每期截止日,由执行机关工作人员收取或委托金融机构代收。采用垃圾量模式的缴纳义务人是专用垃圾袋购买者,在购买时以专用垃圾袋计量随袋缴纳。

表 3 中国台湾地区废弃物清除处理费征收模式

征收模式	用水量	按户定额	垃圾量
缴纳义务人	自来水用户	该户户主	专用垃圾袋购买者
计算方式	单位用水量清除处理费×用水量	每户每年定额分期征收	以专用垃圾袋计量随袋征收
缴纳期限	自来水费通知单所列的缴费截止日	直辖市、县(市)主管机关规定的征收期数的每期截止日	购买时缴纳
具体缴纳途径	由自来水供水机构代征后扣除相关税费直接上交各直辖市、县(市)主管机关	由执行机关工作人员收取或委托金融机构代收	垃圾袋购买者在购买时缴纳

对于执行机关变卖可回收废弃物所得款项,《废弃物清理法》明确规定,应专款专用,设置专用

账户对其进行管理。

以台北市为例,该市采用以专用垃圾袋计量随

<sup>①</sup> 洛赫姆市中央税务中心. Kosten afvalstoffenheffing[EB/OL].[2022-4-7]. <https://www.tribuut.nl/gemeentebelastingen/afvalstoffenheffing/kosten>.

<sup>②</sup> 中国台湾地区法规资料库. 废弃物清理法[EB/OL].(2017-6-14)[2022-4-7]. <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=00050001>.

袋征收的方式征收垃圾清理费,由环保局对该专用垃圾袋规格、样式及容积进行规定,对于专用垃圾袋售价,依据以下公式计算:

$$\text{单位容积收费标准} = \frac{\text{一般废弃物清除处理总成本} \times \text{平均单位容积垃圾重量}}{\text{焚化处理设施年度处理垃圾总容量} \times 1000} \quad (1)$$

焚化处理设施年度处理垃圾总容量=环保局所属全部焚化厂日处理容量总和 $\times 365 \times 85\%$  (2)

通过测算后,单位容积收费标准维持在每公升0.36新台币。台北市根据单位容积费用标准确定了不同容积垃圾袋的费用标准(见表4)。

表4 台北市专用垃圾袋费用标准

类型(公升)	数量(个)	售价(新台币)	单价(新台币)	单位容积收费标准(新台币)
3	20	21	1.05	0.35
5	20	36	1.80	0.36
14	20	100	5.00	0.36
25	20	180	9.00	0.36
33	20	237	11.85	0.36
76	10	273	27.30	0.36
120	5	216	43.20	0.36

资料来源:台北市环境保护局。

对于垃圾量大、垃圾性质特殊及专用垃圾袋难以盛装等特殊情况的,由垃圾车直接过磅计费,费率由随袋征收费率反算获得。对于废弃物违法处置行为,如伪造、变造专用垃圾袋;贩卖伪造、变造专用垃圾袋;明知为伪造、变造专用垃圾袋仍使用等,也规定了相应的处罚措施,按次处新台币三万元以上十万元以下罚款。

#### (四)经验启示

从瑞士、荷兰、中国台湾地区征收垃圾处理费(税)的做法来看,其共通之处可总结为以下三方面:

1. 垃圾处理费(税)的征收模式普遍采取定额征收与从量征收相结合的复合征收模式。其中,定额征收以家庭为单位,设计差异化的地区性征收标准,以契合当地垃圾处理成本需要,避免了统一定价所导致的地方政府财政支出压力。从量征收以垃圾放置容器的容积和数量作为计费标准或根据居民用水量征收。一方面,复合征收模式克服单纯

定额征收难以实现公平的弊端,另一方面,复合征收模式也削弱单纯从量征收所可能导致的垃圾非法处置问题。

2. 垃圾处理费(税)的征收标准依据垃圾处理成本设定。垃圾处理成本覆盖各类型垃圾处理成本、基础设施采购维护成本及人力成本等,对于生活垃圾分类等宣传类成本则根据实际需要选择性计入总成本。依据成本来确定垃圾处理费(税)的征收标准,能够尽可能避免成本上涨所带来的地方政府收支差异问题,同时,也避免收费标准过高导致居民负担过重的问题。

3. 构建相应的处罚机制。对于违法倾倒垃圾一般给予较重的处罚,如瑞士对于非法焚烧垃圾最高可处20000瑞士法郎的罚款。借助高昂的违法成本限制居民的非法行为,尽可能提升垃圾费(税)收缴率。

## 四、我国生活垃圾处理费(税)制度的改革路径

2018年,习近平总书记在全国生态环境保护大会上的讲话中指出,“用最严格制度最严密法治保护生态环境”<sup>①</sup>,这是习近平生态文明思想在生态环保制度构建领域的有力体现。本文认为我国生活垃圾处理费(税)改革,应当以促进环境保护为目标,立足国情,兼顾环境问题与税收征管,先易后难,循序渐进、有条不紊地推进。其改革路径是:完善现行生活垃圾处理费制度,特别是要逐步建立定额征收与从量征收的复合征收模式。在此基础上,实行“费改税”,推动生活垃圾处理费向生活垃圾环保税的平稳过渡,利用税收制度的优越性,来实现对环境问题的调控。具体可分为近期目标和远期目标。

### (一)近期目标——制度完善

近期以生活垃圾处理收费制度的完善为核心目标,围绕“污染者付费原则”构建生活垃圾处理费用的征收管理体系。在横向税收公平的基础上,实现生活垃圾的治理成本主要由污染者承担。可以从以下三方面进行制度完善:

1. 明确征收原则。在制定垃圾处理费征收机制时,需要遵循以下原则:一是污染者付费原则。该原则要求生活垃圾处理成本应当由垃圾排放者负担。二是成本回收原则。生活垃圾处理费应当与垃圾处理成本相当,与污染者付费原则中的成本考量不同,成本回收原则的目的在于限制垃圾处理费的总体规模,避免居民负担过重。三是激励原则。垃圾处理收费制度要能够激励居民通过垃圾回收或其他对环境无害的方式来处理垃圾。四是

透明原则。生活垃圾处理费的计算依据、征收标准应由地方政府制定后公示。

2. 征收制度的设计。我国也应建立定额征收与从量征收相结合的复合征收模式,鉴于我国大部分省(区、市)的生活垃圾收费已采用定额征收方式,因此,在定额征收方面,需要根据垃圾处理成本的需要调整垃圾处理费的征收标准。在从量征收方面,我国已有部分省(区、市)依据用水量对居民征收垃圾处理费,而依据垃圾排放量征收目前仅针对企事业单位,前者依托供水网络征收,对于我国这样的人口大国更为简便易行,但没有体现“污染者付费原则”;后者虽然贯彻了“污染者付费原则”,但有可能造成群众抵触心理,制度较难推行。因此,本文建议,先选择城市化水平较高的地区进行复合征收模式的试点,对定额征收部分,可继续采用现行垃圾处理费的征收方式并适当降低收费标准。对从量征收部分,如果以用水量为征收依据的,可继续依照现行规定,对月平均用水量在一定标准以内的,可视为无人居住房屋,免除从量征收部分;如果以垃圾袋(或储存容器)为征收依据的,可借鉴我国台湾地区的相关规定,设置不同垃圾袋单位容积的垃圾费用标准,分类“随袋征收”。此外,对于垃圾处理费的使用,建议将定额征收部分主要用于基础设施维护、可回收垃圾处理以及各类垃圾分类宣传费用等,将从量征收部分用于支付各类垃圾的处理费用(包括人工成本等)。

3. 强化征收管理。垃圾处理费主要在城市征收,伴随城市化进程的推进,垃圾处理费的征收范围应逐步扩展至农村地区,建立全覆盖的制度体系。针对本文提出的生活垃圾处理费的复合征收模式,应建立相应的征收机制。其中定额征收部分

<sup>①</sup> 央广网. 习近平:用最严格制度最严密法治保护生态环境[EB/OL]. (2018-5-23)[2022-10-1]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1601232733893685318&wfr=spider&for=pc>

(按家庭户人口数征收)可依托物业管理部门征收,从量征收部分可以由供水部门代征代缴(以用水量为征收依据)或者由垃圾袋(储存容器)生产企业(以垃圾排放量为征收依据)在销售环节代征代缴。对于垃圾装载容器要制定相关的管理制度,以垃圾袋为例,应由主管部门对垃圾袋规格、样式及容积作出规定,通过招投标选择符合条件、有资质的制作厂家制作并销售。借助垃圾袋的颜色来对垃圾进行分类。垃圾袋销售价格根据垃圾处理成本、垃圾袋容积和垃圾处理厂的处理量来确定。对于违规投放垃圾的行为,应加大处罚力度,提高居民的违法成本。

## (二)远期目标——费改税

在生活垃圾处理收费制度的征收机制和配套设施完善后,就应当通过“费改税”来解决生活垃圾处理费的法律权威性不强、收缴率偏低等问题,通过严密法治,来保障生活垃圾环保税的环保职能的实现。“费改税”的主要内容应包括以下三方面:

1. 立法层级提升。《中华人民共和国循环经济促进法》和《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》已提出建立生活垃圾处理收费制度,但没有制定具体的、可操作的政策和办法,基本上是由县级以上人民政府制定征收办法,法律层次偏低,导致制度的权威性不强、征缴率不高。因此,可以借鉴排污费改征环境保护税的改革路径,将生活垃圾纳入环境保护税税目,以切实提升制度的法律地位。

2. 税制要素构建。一是纳税人。生活垃圾环保税的纳税人主要是住户(包括居民户、暂住户、其他住户等)以及各类已纳入供水网络的用户。建议将《中华人民共和国环境保护税法》的纳税人定义相应调整为“直接向环境排放应税污染物的企业事

业单位、其他生产经营者和居民个人”。二是税目。生活垃圾环保税的征税对象为各类生活垃圾,建议在《环境保护税法》中“固体废物”的税目下增加一个子税目——生活垃圾。三是税率。税率的设计应以调控为主,收入为辅,税率水平要适度,既要能够约束居民的生活垃圾排放行为,保障生活垃圾处理资金的需要,同时,又不能给居民造成过重的经济负担。此外,鉴于各地环境状况和治理成本存在差异,税率不宜全国统一,可以将税率的立法权授予地方,允许地方在一定幅度范围内,自行确定税率标准。鉴于可回收垃圾仍可通过商品流转创造价值,其对应的从量税额部分可适当减免。对于农村地区,可考虑适当降低税率,避免给农村居民带来额外负担。四是计税依据。采取从量与定额相结合的复合计税方法。在开征初期,定额税额与从量税额的比重可按1:1设定,待制度平稳运行后,可逐步调高定量税额的比重,以充分践行“谁污染谁缴税”的污染者付费原则。

3. 征管机制完善。生活垃圾环保税作为环境保护税的一个组成部分,征管部门也应当从市政部门逐步转移至税务部门。由于生活垃圾环保税的征收是一个复杂的系统工程,需要协调税务部门与涉税各方利益主体,因此,在“费改税”的过程中需同步完善协同征管机制,明确征收管理过程中参与各方的权利与义务,对各部门的协同工作流程加以规范,确立征管程序及运行标准,加强信息共享,实现征管难题协调解决。同时,建立跨部门绩效考核机制,以强化征管为核心,确立各部门自身的绩效考核指标体系。构建“个人申报、税务征收、环保协同、信息共享”的管理模式。

## 参考文献:

- [1] 刘田原. 环境保护税征管:现实困境、域外经验及完善进路[J]. 地方财政研究,2019(12):74-80.
- [2] 刘晔,张训常. 环境保护税的减排效应及区域差异性分析——基于我国排污费调整的实证研究[J]. 税务研究,2018(02):41-47.
- [3] 吴凌畅. 财税法视野下环境保护税法的意义及其局限性[J]. 地方财政研究,2017(02):74-81.
- [4] 龙凤,杨琦佳,葛察忠,等. 环境保护税对企业经济负担的影响分析[J]. 环境保护,2018,46(Z1):82-85.
- [5] 刘田原. 环境税涉税信息共享机制探析[J]. 地方财政研究,2021(02):84-90.
- [6] 林焯. 税收法定原则下环境保护税的立法设计[J]. 地方财政研究,2015(10):36-41.
- [7] 曾先峰,张超,曾倩. 资源税与环境保护税改革对中国经济的影响研究[J]. 中国人口·资源与环境,2019,29(12):149-157.
- [8] 卢洪友,刘启明,徐欣欣,等. 环境保护税能实现“减污”和“增长”么?——基于中国排污费征收标准变迁视角[J]. 中国人口·资源与环境,2019,29(06):130-137.
- [9] 陈斌,邓力平. 环境保护税征管机制:新时代税收征管现代化的视角[J]. 税务研究,2018(02):28-33.

【责任编辑 郭艳娇】

(上接第92页)

- [4] 叶林,邓睿彬. 绿色金融推动实现“双碳”目标的路径探讨——基于政策工具的分析[J]. 地方治理研究,2023(01):52-64+80.
- [5] 邢昉. 金融支持贵州绿色经济发展的思考[J]. 贵州社会科学,2012(12):99-101.
- [6] 郑录军,韩庆潇. 财政金融协同、绿色低碳发展与技术革新[J]. 西部金融,2022(04):3-13.
- [7] 李升,王晓玲,张颖. 促进我国经济社会绿色发展的财政金融政策研究[J]. 财政监督,2022(11):83-90.
- [8] 徐枫,王帅斌,汪亚楠. 财政金融协同视角下的碳中和目标实现:内涵属性、内在机理与路径选择[J]. 国际经济评论,2023(01):152-173+8.
- [9] Zhang R, Li Y, Liu Y. Green Bond Issuance And Corporate Cost of Capital[J]. Pacific-Basin Finance Journal, 2021, 69: 101626.
- [10] Eyraud L, Clements B, Wane A. Green Investment: Trends and Determinants[J]. Energy Policy, 2013, 60: 852-865.
- [11] 黄继承,朱光顺. 绿色发展的中国模式:政府采购与企业绿色创新[J]. 世界经济,2023,46(11):54-78.
- [12] 师奕,武威. 政府采购对企业绿色创新的影响研究[J]. 地方财政研究,2023(05):96-105.
- [13] 靳乐山,吴乐. 我国生态补偿的成就、挑战与转型[J]. 环境保护,2018,46(24):7-13.
- [14] 曾学文,刘永强,满明俊,等. 中国绿色金融发展程度的测度分析[J]. 中国延安干部学院学报,2014,7(06):112-121+105.
- [15] Simar L, Wilson P W. Estimation and Inference in Two-stage, Semi-parametric Models of Production Processes[J]. Journal of econometrics, 2007, 136(1):31-64.
- [16] Fried H O, Schmidt S S, Yaisawarng S. Incorporating the Operating Environment Into a Nonparametric Measure of technical Efficiency[J]. Journal of Productivity Analysis, 1999, 12: 249-267.
- [17] 毛晖,王明月,梁天琪. 助力“双碳”目标的地方财政金融协同机制[J]. 地方财政研究,2022(05):37-46.
- [18] Wu H. Trade Openness, Green Finance and natural Resources: A Literature Review[J]. Resources Policy, 2022, 78: 102801.

【责任编辑 高志鹏】