

# 施工扬尘环境保护税相关问题探讨

尹杰

(国家税务总局扬州市税务局,江苏扬州 225000)

**摘要:**施工扬尘环境保护税的征收,不仅要从征收依据、征收对象等两个层面来把握政策确定性,而且还要从推进生态文明建设、建设美丽中国视角来认识其实施的必要性。施工扬尘环境保护税的征收模式有天津、南京和扬州等三种典型模式,这些模式各有其特点与优势。考虑到施工扬尘属于无组织排放,且监测困难,因此,建议现阶段施工扬尘环境保护税征收应以核定征收的方式为主。

**关键词**施工扬尘;环境保护税;征收模式

**中图分类号:**F812.42

**文献标识码:**A

**文章编号:**1008-5092(2019)02-0058-05

《中华人民共和国环境保护税法》于2016年12月25日由第十二届全国人民代表大会常务委员第二十五次会议通过,2018年1月1日已正式施行。环境保护税开征后,过去的部分征收范围不再征收环保税,如建筑噪声、VOC(挥发性有机物)等。对于施工扬尘是否征收环境保护税,以及如何征收,各方尚未达成一致。本文就此问题,提出政策和征管方面相关看法和建议。

## 一、政策确定性探讨

排污费征收近40年间,全国范围内征收扬尘排污费的地区屈指可数,开征时间也相对较晚,基本始于2012年之后。同时,各地扬尘排污费的征收往往单独发文予以明确,征收对象有的地区确定为建设方,有的地区确定为施工方。因此,扬尘费征管在排污费时代就较为特殊。“费改税”后,环保税税目表中明确没有建筑噪声、VOC(挥发性有机物)等,不再征收相关环保税。但是,扬尘是否继续征收环保税,以何种税目征收,以及向谁征收(建设方或施工方)都需要加以探讨和确定。

### 1. 征收依据

环保税法第二条规定,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,应当依照本法规定缴纳环境保护税。条文中有4个重要概念,“领域”“直接排放”“企业事业单位和其他生产经营者”和“应税污染物”。很显然,施工扬尘满足前三个概念。这里着重需要讨论的是,施工扬尘是否属于“应税污染物”<sup>[1]</sup>。

根据《防治城市扬尘污染技术规范》(HJ/T 393—2007)中定义,扬尘是指地表松散颗粒物在自然力或人力作用下进入到环境空气中形成的一定粒径范围的空气颗粒,主要分为土壤扬尘、施工扬尘、道路扬尘和堆场扬尘。也就是说,施工扬尘是指“一定粒径范围的空气颗粒”。根据国际标准化组织规定,粒径小于75 $\mu\text{m}$ 的固体悬浮物定义为粉尘,包括人们熟知的PM<sub>2.5</sub>(细颗粒物)、PM<sub>10</sub>(可吸入颗粒物)等。因此,广义上来讲,扬尘属于粉尘。

环保税法第三条规定,本法所称应税污染物,是指本法所附《环境保护税税目税额表》《应税污染物和当量值表》规定的大气污染物、水污染物、固体废物和噪声。其中,在《应税污染物和当量值表》的《大气污染物污染当量值》表中第11项污染物为一般性粉尘。因此,施工扬尘属于环保税法规定的“应税污染物”,应按照“一般性粉尘”征收环保税<sup>[2]</sup>。

## 2. 征收对象

从环保税法第二条的规定来看,判断环保税纳税人的基本原则是“谁排污,谁纳税”。因此,施工扬尘环保税的税收对象应当是施工方。但是,目前已对施工扬尘征收环保税的地区实际征收对象仍是建设方,主要有两方面原因:一是受原来排污费征收模式影响。过去征收施工扬尘排污费时,征收对象往往确定为建设方,因此沿袭了原有的征收模式。二是提高征收效率的需要,也是更深层次的原因。实际征管中,工程的建设方往往对应众多施工方,每个施工阶段可能是不同的施工方,施工方可能是非固定业户等等原因,因此在征管上就存在诸多的障碍和困难,大大增加了征收成本<sup>[3]</sup>。

《税收征收管理法》第四条规定,法律、行政法规规定负有代扣代缴、代收代缴税款义务的单位和个人为扣缴义务人,但环保税法及其实施条例未有扣缴义务人相关制度。因此,当前扬尘环

保税的征收不宜以便利为由直接向建设方征收,应当严格按照“法定原则”,将征收对象确定为施工方。对确有需要建设方协助征收的,应依照《税收征收管理法实施细则》第四十四条有关委托代征规定,与建设方签订委托代征协议,发放委托代征证书,依法进行委托代征。

## 二、征收必要性论证

### 1. 扬尘排放总量大

2007—2016年,全国建筑业施工面积从48.20亿m<sup>2</sup>增长到126.42亿m<sup>2</sup>,10年间增长了近3倍,详见图1。根据测算结果,在采取一定环保措施的通常情况下,每100000m<sup>2</sup>建筑面积的工程项目建设期大约排放施工扬尘800~8000t;每10km市政道路工程大约排放施工扬尘2200t。按此计算,2016年,全国建筑业房屋施工扬尘排放量达1.01~10.11亿t,成为城市大气污染的主要原因之一。

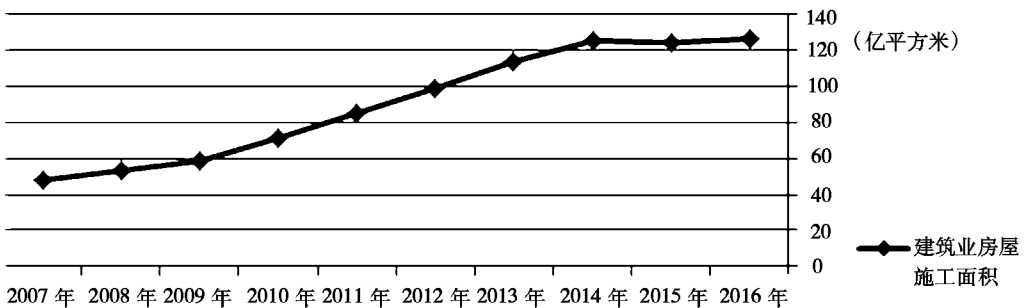


图1 2007年—2016年全国建筑业房屋施工情况

数据来源:住房和城乡建设部官网

## 2. 扬尘危害大

扬尘最大的危害在于对人体肺部、呼吸道等有很大影响,极细小的颗粒还有可能进入人体血液。同时,颗粒物容易携带病毒,一旦进入体内,严重危害人体健康。以尘肺病为例,其发病主要原因就是长期处于高尘状态下积累所致。

## 3. 污染防治和生态文明建设的需要

污染防治是三大攻坚战之一,是推进生态文明建设、建设美丽中国的重要战役。随着城镇化的不断发展,人们对优美生态环境的需求日益增长,扬尘问题逐渐成为人民群众关心的问题,更是城镇居民期盼改善和解决的问题<sup>[4]</sup>。

## 三、征收模式探讨及建议

### 1. 现行三种典型征收模式

在控制扬尘污染、改善大气环境方面,各地都采取了很多有效措施,如北京、上海、南京、重庆等地出台了相关法规,采用法律和行政手段进行防治和管控。但是,运用经济手段征收扬尘排污费的地区相对较少,江苏和天津是全国开征扬尘费最早的地区之一,征收模式也具有代表性,本节就以天津和江苏的南京、扬州施工扬尘征收模式做比较分析。

(1)南京模式:核定 + 直接征收

2013 年,南京市出台《南京市城市施工工地扬尘排污费征收管理实行办法》,文件规定:

扬尘排污费总额 = 征收标准 × 建筑(施工、拆迁)面积 × 工程调整系数 × (1 - 达标削减系数) × 施工期

其中:征收标准:1 元/(m<sup>2</sup> · 月)

工程调整系数:建筑工程的结构和装修阶段的系数为 1,拆迁工程和建筑工程的土石方和桩基阶段的系数调为 1.6,市政工程、绿化工程、水利工程的系数调为 1.4。

达标削减系数:根据不同的防控措施给予相应的分值,某项指标达标则削减对应系数,不达标取值为 0,累计削减不得大于 1,详见表 1。

表 1 南京建筑工程达标排污量削减系数表

扬尘控制措施	道路硬化与管理	边界围挡	裸露地面和覆盖	持续洒水除尘	易扬尘物覆盖	运输车辆冲洗装置
达标削减系数	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2

(2)扬州模式:核定 + 预征收(先征后返)

2014 年,扬州先后出台《扬州市城市施工工地扬尘排污费征收管理试行办法》《扬州市城市施工工地扬尘排污费征收管理实施细则(试行)》和《扬州市城市施工工地扬尘排污费征收与补退环节操作规范实施细则》,文件规定:

预征收排污费总额 = 建筑面积 × 合同工期 × 征收标准 × 工程调整系数

应返还或补缴扬尘排污费金额 = 预征收排污

费总额 - 征收标准 × 建筑(施工、拆迁)面积 × 工程调整系数 × 达标削减系数 × 施工期

其中:征收标准:1 元/(m<sup>2</sup> · 月)

工程调整系数:建筑工程调整系数为 1,市政工程调整系数为 1.2。

达标削减系数:根据不同的防控措施给予相应的分值,某项指标达标则削减对应系数,不达标取值为 0,详见表 2。

表 2 扬州建筑工程达标排污量削减系数表

扬尘控制措施	道路硬化与管理	边界围挡	裸露地面和覆盖	持续洒水除尘	易扬尘物覆盖	运输车辆冲洗装置
达标削减系数	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2

(3)天津模式:核定 + 直接征收(双减双罚)

2015 年,天津出台《市发展改革委 市财政局 市环保局关于调整烟尘和一般性粉尘排污费征收标准的通知》,文件规定:

扬尘排污费总额 = 征收标准 × 扬尘排放量 × (1 ± 价格系数) × 施工期

月扬尘排放量 = (扬尘产生量系数 - 扬尘排放量削减系数)(kg/m<sup>2</sup> · 月) × 建筑面积 × (1 - 达标削减系数)

其中:征收标准:1.5 元/kg

扬尘产生量系数:建筑工程扬尘产生量系数为 1.01 kg/m<sup>2</sup> · 月,道路、桥梁、地铁等其他工程施工工程扬尘产生量系数为 1.64 kg/m<sup>2</sup> · 月。

扬尘排放量削减系数:根据不同的防控措施给予相应的分值,某项指标达标则削减对应系数,不达标取值为 0,详见表 3。

价格系数:控尘措施落实到位,价格则削减一定比例;未落实,价格则增加一定比例,详见表 4。

表 3 天津建筑工程达标排污量削减系数表

扬尘控制措施	道路硬化与管理	边界围挡	裸露地面和易扬尘覆盖	施工中喷淋降尘	运输车辆冲洗装置
达标削减系数	0.071	0.047	0.083	0.03	0.31

表 4 天津建筑工程达标价格削减(增加)系数表

	%				
扬尘控制措施	道路硬化与管理	边界围挡	裸露地面和易扬尘覆盖	施工中喷淋降尘	运输车辆冲洗装置
达标削减比例	10	5	10	5	20
不达标增加比例	20	10	10	10	40

## 2. 三种模式比较分析

南京模式是扬尘征收最早的模式之一,后期多数其他地区的征收模式都是在此基础上改进和完善而来。该模式有三个特点,一是简化征收。总体思路是按照建筑面积核定征收,极大减少了核定扬尘产生量带来的工作量。二是差别收费。充分考虑到不同工程扬尘产生的差异,通过工程调整系数进行调整。三是削减考核。根据工程实际的扬尘防控措施达标情况,进行一定比例的费用削减。扬州模式和南京相比,采用了预征(先征后返)的模式,在工程建设初期按照建筑总面积和总施工期一次性预征排污费,工程完工前定期实地检查扬尘防控措施并记录和打分,完工后综合考评结果计算应补退费用。先征后返模式在一定程度上起到保证金的作用,能够更好地激励施工单位做好扬尘防控工作,更加有效地发挥排污费征收的经济手段调控作用。由于税收的征收和退还有更加严格的规定和要求,因此,扬尘环保税能否采用预征模式还有待论证。

天津模式和南京相比,有三个特点:一是核定方式更具科学性。天津不沿用按照建筑面积核定征收的思路,采用核定扬尘产生量的征收方式计算排污费,兼顾简便征收的需要,也更加接近扬尘排污征收的实质。二是削减系数更具合理性。防尘措施可以有效减少扬尘对外排放,但不能完全杜绝排放,因此防尘措施完全达标的情况下,对应的削减系数也应小于1,不存在“达标不缴”的情形。天津的扬尘削减系数设置更加符合“不达标多缴,达标少缴”的原则。三是防尘工作更具奖惩性。天津扬尘征收增加价格系数,拉大防尘措施达标和不达标的排污费差距,进一步鼓励加大防尘措施投入。

## 3. 扬尘环保税征收措施及建议

考虑到施工扬尘属于无组织排放,且监测困

难,因此,现阶段施工扬尘环保税征收工作还应以核定征收的方式为主。根据环保税有关计算方法和借鉴上述三种征收模式,具体计算可设计如下:大气污染物应纳税额=应税大气污染物当量数×适用税额

应税大气污染物当量数=排放量÷污染当量值

排放量=(扬尘产生系数-扬尘削减系数)×建筑面积或施工面积×施工期×区域调整系数  
为更好地发挥环保税在保护和改善环境,减少污染物排放方面的作用,在施工扬尘环保税实际征收工作中要注意几方面的问题:

(1)科学制定抽样测算数据。各地区税务部门在出台相关核定办法前,推动当地环保部门现行出台相关抽样测算数据,针对不同施工类型和不同防尘措施科学制定相应的扬尘产生系数和削减系数。各地的扬尘产生系数和削减系数应尽量保持统一。

(2)严格执行削减系数考评。削减系数的考评打分关系到施工扬尘环保税征收工作的好坏,也存在较大的执法风险。过去,扬尘排污费的征收主体是环保部门,也有部分地区委托建设部门征收,主要原因是建设部门下设建筑安全监察站,考评的大部分内容属于该部门的日常工作,也更具有专业性。因此,考评工作可探索企业自行申报和多部门考评审核相结合的方式。

(3)充分考虑地区实际情况。施工扬尘的征收范围应做到城乡全覆盖,不仅仅包含过去排污费时代的城市区域。区域和城乡差别,可考虑通过“区域调整系数”进行调整,如按照行政区域或者城镇土地使用税等级确定“区域调整系数”,发达地区、城区或者城镇土地使用税等级较高的区域调整系数可适当提高。有条件的地区可探索预征收的可能性。

## 参考文献:

- [1] 许婷. 我国施工扬尘污染防治的法律问题研究[D]. 苏州:苏州大学,2016.
- [2] 张立辉,德格吉日夫,梁洪源. 我国施工扬尘排污费征收制度研究[J]. 环境工程,2016,34(2):74-77.
- [3] 姜辉,刘伟,叶庆春. 城市施工现场污染物对环境的影响研究[J]. 青岛大学学报(工程技术版),2015,30(2):108-113.
- [4] 张智慧,吴凡. 建筑施工扬尘污染健康损害的评价[J]. 清华大学学报(自然科学版),2008(6):922-925.

## Discussion on Related issues of Construction Dust Environmental Protection Tax

YIN Jie

(Yangzhou Municipal Tax Service, State Taxation Administration, Yangzhou Jiangsu 225000, China)

**Abstract:** The levy of construction dust environmental protection tax should not only grasp the policy certainty from the levy basis and levy objects, but also recognize the necessity of its implementation from the perspective of promoting the construction of ecological civilization and building a beautiful China. There are three typical modes of collecting construction dust environmental protection tax: Tianjin, Nanjing and Yangzhou. These modes have their own characteristics and advantages. Considering that construction dust belongs to non-organized emission, and monitoring is difficult, it is suggested that at this stage, construction dust environmental protection tax should be levied mainly by means of verification.

**Keywords:** construction dust; environmental protection tax; levy mode

(责任编辑:沈建新)

---

(上接第 19 页)

## On Xi Jinping's Important Exposition on the Moral Education of Young Students

DU Boshi

(School of Marxism, Tongji University, Shanghai 200092, China)

**Abstract:** Young students are the strategic reserve army for national development and the hope of the nation. The Chinese Communist Party has always attached importance to moral education. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, Comrade Xi Jinping has made a series of important expositions on the moral education of young students. It is an important part of Xi Jinping's socialist thought with Chinese characteristics in the new era. Xi Jinping proposed that strengthening moral education for young students should be based on lofty ideals and beliefs; based on correct world outlook, outlook on life and values; social morality, professional ethics, and family virtues should be taken as the basic content. He also pays special attention to the moral cultivation path of college students' ideological and political theory classrooms, the influence of college campus culture, the channels of educating people in new media, and the moral practice of young students. In-depth study and grasping Xi Jinping's important exposition on the moral education of young students is of great significance to strengthening the moral construction of young students and cultivating the socialist cause in the new era.

**Keywords:** Xi Jinping; college students; connotation of morality; goal orientation; moral cultivation

(责任编辑:沈建新)