

# 发挥税收政策作用

## 促进节能减排

■ 史耀斌

为了进一步发挥税收促进能源资源节约和环境保护的作用,应结合税制改革和税种特点,按照国务院节能减排综合性工作方案的要求,完善各项税收政策,建立健全税收政策体系。一方面,要通过税目、税率的优化,增强消费税、资源税等易于体现资源节约和环境保护调控效果的税种的作用,另一方面,要通过完善增值税、企业所得税的相关奖税和罚税政策,加大税收政策的引导作用。

### 一、现行政策体系

目前我国已出台了30余项促进能源资源节约和环境保护税收政策,这些政策可分为支持可再生能源开发利用、促进能源节约、鼓励资源节约和综合利用、加强环境保护4类。

#### (一) 现行支持可再生能源开发利用的税收政策

1. 增值税方面。(1) 自2001年1月1日起,对属于生物质能源的垃圾发电实行增值税即征即退政策。(2) 自2001年1月1日起,对风力发电实行增值税减半征收政策。(3) 自2005年起,对国家批准的定点企业生产销售的变性燃料乙醇实行增值税先征后退。(4) 对县以下小型水力发电单位生产的电力,可按简易办法依照6%征收率计算



缴纳增值税。(5) 对部分大型水电企业实行增值税退税政策。

2. 消费税方面。自2005年起,对国家批准的定点企业生产销售的变性燃料乙醇实行免征消费税政策。

#### (二) 现行与能源节约有关的税收政策

1. 企业所得税方面。(1) 对外商投资企业在节约能源和防治环境污染方面提供的专有技术所收取的使用费,经国务院税务主管部门批准,可以减按10%的税率征收企业所得税,其中技术先进或条件优惠的,可以免征企业所得税。(2) 对独立核算的煤层气

抽采企业购进的煤层气抽采泵、钻机、煤层气监测装置、煤层气发电机组、钻井、录井、测井等专用设备,统一采取双倍余额递减法或年数总和法实行加速折旧,对其利用银行贷款或自筹资金从事技术改造项目国产设备投资的40%抵免新增所得税,对财务核算制度健全、实行查账征税的煤层气抽采企业研究开发新技术、新工艺发生的技术开发费,在按规定实行100%扣除的基础上,允许再按当年实际发生额的50%在企业所得税税前加计扣除。

2. 增值税方面。(1) 自2001年1月1日起,对作为节能建筑原材料的部分新型墙体材料产品实行增值税减半征收政策。(2) 自2007年1月1日起,对煤层气抽采企业的增值税一般纳税人抽采销售煤层气实行增值税先征后退。

3. 消费税方面。(1) 《消费税暂行条例》规定对汽油、柴油分别按0.2元/升、0.1元/升征收消费税,对小汽车按排量大小实行差别税率。(2) 2006年4月1日开始实施的调整后的消费税政策规定,将石脑油、润滑油、溶剂油、航空煤油、燃料油等成品油纳入消费税征收范围,对其中的石脑油、溶剂油、润滑油按0.2元/升的单位税额征收,对航空煤油和燃料油按0.1元/升

的单位税额征收。同时,调整小汽车消费税税目税率。按照新的国家汽车分类标准,将小汽车税目分为乘用车和中轻型商用客车两个子目;对乘用车按排气量由小到大分别适用3%、5%、9%、12%、15%和20%等6档税率。对中轻型商用客车统一适用5%税率,进一步体现“大排气量多负税、小排气量少负税”的征税原则,促进节能汽车的生产和消费。

4.资源税方面。(1)现行《资源税暂行条例》规定对原油、天然气、煤炭征收资源税,实行从量定额的计征方式。自2004年以来,陆续提高了23个省(区、市)煤炭资源税税额标准,在全国范围内提高了原油、天然气的资源税税额标准,其中,部分油田的原油、天然气资源税税额已达到条例规定的最高标准,即30元/吨和15元/千立方米。(2)东北老工业基地的地方政府可根据有关油田、矿山的实际情况和财政承受能力,对低丰度油田和衰竭期矿山在不超过30%的幅度内降低资源税适用税额标准。该政策有利于鼓励对低丰度油田和衰竭期矿山资源的开采和利用,体现了节约能源的方针。

5.出口退税方面。2004年出口退税机制改革以来,为限制高污染、高能耗、资源性产品的出口,陆续出台了一系列政策。取消部分资源性产品的出口退税政策,主要包括各种矿产品的精矿、原油等。对上述产品中应征消费税的产品,相应取消出口退(免)消费税。对部分资源性产品的出口退税率为5%,主要包括铜、镍、铁合金、炼焦煤、焦炭等。

### (三) 现行与资源节约和综合利用有关的税收政策

1.我国现行税制体系中已经建立了部分侧重于资源节约的税种。《资源税暂行条例》规定,对应税矿产品按从量定额的方式计征资源税,根据资

源禀赋等因素确定不同的税额标准。开采优劣等级不同资源的纳税人分别负担相应的、高低不等的资源税。资源税的开征,有效地调节了资源级差收入,促进了企业的平等竞争,并在一定程度上抑制了对矿产资源的滥采滥挖和掠夺性开采。《耕地占用税暂行条例》规定,对占用耕地建房和从事其他非农业建设的行为实施税收调节。耕地占用税的征收一定程度上抑制了乱占滥用耕地的现象发生。

2.近年来国家又陆续出台了一系列促进资源节约和综合利用的税收政策。(1)企业所得税方面。一是对企业在原设计规定的产品以外,综合利用本企业生产过程中产生的,在《资源综合利用目录》内的资源为主要原料生产的产品所得,自生产经营之日起,免征企业所得税5年。二是对企业利用本企业外的大宗煤矸石、炉渣、粉煤灰为主要原料,生产建材产品的所得,自生产经营之日起,免征企业所得税5年。三是为处理利用其他企业废弃的,在《资源综合利用目录》内的资源而新办的企业,经主管税务机关批准后,可减征或免征企业所得税1年。(2)增值税方面。一是对企业生产的原料中掺有不少于30%的煤矸石、石煤、粉煤灰、烧煤锅炉的炉底渣(不包括高炉水渣)的建材产品,包括以其他废渣为原料生产的建材产品免征增值税,2001年将其中的综合利用水泥产品改为增值税即征即退。二是对企业以林区三剩物和次小薪材为原料生产加工的综合利用产品,在2008年12月31日以前实行增值税即征即退政策。三是自2001年1月1日起,对油母页岩炼油、废旧沥青混凝土回收利用实行增值税即征即退政策;对煤矸石、煤泥、煤系伴生油母页岩等综合利用发电实行增值税减半征收政策。四是自2001年5月1日起,对废旧物资回

收经营单位销售其收购的废旧物资免征增值税。生产企业增值税一般纳税人购入废旧物资回收经营单位销售的废旧物资,可按10%计算抵扣进项税额。五是逐步取消对资源性产品的出口退税。为了严格控制“高耗能、高污染和资源性产品”(简称“两高一资”产品)的出口,自2004年12月底开始,在2004年初增值税出口退税机制改革的基础上,出台一系列政策,陆续取消了电解铝、铁合金、磷、碳化钙、未锻轧镍、尿素、磷酸二铵、钢坯等铁初级产品的出口退税。将钢材出口退税率由13%降到11%;将实行出口配额管理的动力煤的出口退税率由11%降到8%,钨、锡、锌、锑及其制品的出口退税率由13%降到8%;取消稀土金属、稀土氧化物、稀土盐类、金属硅、钼矿砂及其精矿、轻重烧镁、氟石、滑石、碳化硅、木粒、木粉、木片、未锻轧锰、锰废碎料和粉末的出口退税政策;暂停车用汽油、航空汽油和石脑油的出口退税(含增值税和消费税)政策。同时,自7月1日起取消加工出口专用钢材增值税退税政策。(3)消费税方面。2006年4月1日开始实施的调整后的消费税政策将大量消耗木材资源的实木地板、木制一次性筷子产品纳入消费税征收范围。(4)资源税方面。自2006年以来,提高了钨矿石、钼矿石、钒矿石和岩金矿资源税税额标准,调整了有色金属、铁矿石的资源税优惠政策,以促进资源的合理开发利用。

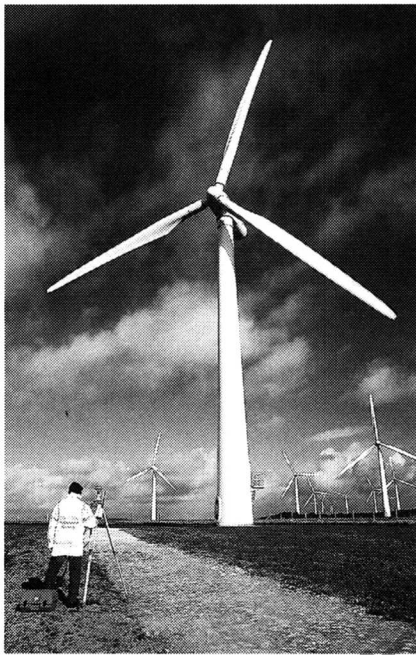
### (四) 现行与加强环境保护有关的税收政策

1.企业所得税方面。在我国境内投资于符合国家产业政策的技术改造项目的内资企业,其项目所需国产设备投资的40%,可从企业技术改造项目设备购置当年比前一年新增的企业所得税中抵免。目前企业环保设备投资符合规定条件的,可按上述政策执行。

2. 增值税方面。(1) 自2001年7月1日起,对各级政府及主管部门委托自来水厂(公司)随水费收取的污水处理费,免征增值税。(2) 对燃煤电厂烟气脱硫生产的二水硫酸钙等副产品实行增值税减半征收。

3. 消费税方面。自1999年1月1日起,对含铅汽油按0.28元/升的税率征收消费税;无铅汽油仍按0.20元/升的税率征收消费税。

上述税收政策的实施,对促进能源资源节约和环境保护起到了积极的推动作用,体现了税收政策在筹集财政收入的基础上服务于国家宏观经济发展目标的宗旨。但是,从这些年的执行情况看,现行税收政策还存在一些不足,主要包括:一是在支持的范围和力度上与《可再生能源法》、《节约能源法》和《清洁生产法》等相关法律法规的要求有一定差距,对国家鼓励发展的太阳能、地热能等可再生能源和节能、环保技术设备的开发推广缺乏必要的税收支持政策;二是虽然出台了一些支持能源资源节约和环境保护的税收优惠政策,但因为缺乏对这项工作发展的整体把握,一些政策没有及时进行调整,一些新的政策尚未实施,税收支持节约能源资源和环境保护的作用还有待加强。



2. 基本原则。(1) 坚持市场主导与税收政策推动相结合。在保证市场机制对资源配置发挥基础性作用的前提下,通过税收政策的调整,促进能源资源节约和环境保护。(2) 坚持规范税制与适当倾斜相结合。在不违反世界贸易组织规则,按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则规范现行税收制度的基础上,对能源资源节约和环境保护等重点领域实行适当倾斜,以促进经济发展方式转变,保证经济社会的健康持续发展。(3) 坚持激励支持与约束限制相结合。一方面通过制定税收优惠政策支持鼓励节约能源资源和减少环境污染,另一方面对高耗能、高污染、资源利用率低的行业企业 and 产品实行惩罚性的税收政策,逐步建立健全有利于能源资源节约和环境保护的税收激励和约束限制并重的机制。(4) 坚持统筹规划和分步实施相结合。根据实际情况和各税种特点,科学合理地设计税收政策,结合税制改革方向,区分轻重缓急和难易程度,分步实施,健全完善支持能源资源节约和环境保护的税收政策体系。

#### (二) 政策完善的思路

一方面,要通过税目、税率的优化,增强消费税、资源税等易于体现资源节约和环境保护调控效果的税种的作用,另一方面,要通过完善增值税、企业所得税的相关奖税和罚税政策,加大税收政策的引导作用,总体上形成一整套有利于能源资源节约和环境保护的税收政策体系。

1. 完善现行税制并研究开征新的税种。(1) 对企业从事符合条件的环境保护、节能节水项目的所得免征或减征企业所得税;对企业购置用于环境保护、节能节水等专用设备的投资额,可以按一定比例实行税额抵免;(2) 完善资源税制度,对资源税征税范围、计税依据、税率(税额)及相关政策进行合理调整;(3) 研究扩大消费税征税范围,将部分高耗能、高污染产品纳入征税范围;(4) 完善燃油税改革方案,尽快出台燃油税;(5) 研究开征碳税、环境保护税或类似的体现环境保护的绿色税制。

2. 研究完善现行税收政策。(1) 研究支持生物质能发电、地热能、太阳能等可再生能源开发利用的税收优惠政策;(2) 继续按照国务院关于限制“两高一资”产品出口的原则,研究取消或降低这类产品的出口退税(率);(3) 允许企业抵扣其购置的节能减排设备所含增值税进项税金;(4) 完善废旧物资和资源综合利用产品的增值税优惠政策;(5) 在消费税或车辆购置税方面实行有奖有罚的政策,对符合一定条件的节能环保型汽车给予适当的优惠,对未达到国家相关燃料消耗标准和排放标准的汽车实行一定的惩罚性税收政策;(6) 研究支持节能省地环保型建筑和既有建筑节能改造的税收政策。

(作者为财政部税政司司长)

责任编辑 方震海

## 二、促进节能减排的税收政策思路

### (一) 指导思想和基本原则

1. 指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面落实科学发展观,进一步健全完善税收政策,支持能源资源管理和环境执法,鼓励减排降耗,推动经济发展方式转变,以能源资源环境的“开源”、“节流”、“循环”和“保护”为重点,促进资源节约型和环境友好型社会建设。