

完善绿色税收制度 促进绿色低碳发展

青海省财政厅

绿色低碳税制在保护生态环境、推动绿色发展方面发挥着重要引导支撑作用。如何构建起推动绿色低碳发展的税制体系，是当前税收政策研究中至关重要的部分。青海省财政厅调研组赴西宁市、海西州等地调研了盐湖蓝科锂业、阿特斯光伏等12户企业，详细了解各地绿色低碳发展税收政策执行情况，收集了基层部门和企业对促进绿色低碳发展税收政策的意见建议。

青海完善绿色低碳税制的重大意义和特殊优势

(一)完善绿色低碳发展税制是推动青海生态环境高水平保护的重要保障。青海生态地位重要而特殊，是中国的重要生态屏障，习近平总书记在考察青海时指出，保护好青海生态环境，是“国之大者”。青海是青藏高原重要核心区域，是黄河、长江、澜沧江的发源地，被誉为“中华水塔”；青海也是北半球气候敏感启动区、全球生态系统调节稳定器和高寒生物自然物种资源库，生态责任重大而艰巨。同时，青海生态安全面临着诸多重大挑战，生态安全压力较大，虽然近30年来青海生态安全水平整体稳中向好，但区域生态安全差异较大，近40年来青藏高原的气温以每年0.035℃的速率上升，远高于全球每年0.0074℃的速率；近30年来冰川年均减少131平

方公里，相当于过去200年的退缩幅度。必须加快推进经济、能源、产业结构绿色转型升级，加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，从根本上促进保护与发展相协调。

(二)青海完善促进绿色低碳发展税制的优势明显。一是全省对绿色发展和生态保护的认同不断增强。近年来，全省上下认真学习贯彻习近平生态文明思想，牢记保护好青海生态环境是“国之大者”的重要要求，始终保持生态文明建设战略定力，从积极加快生态领域政策制度体系建设，到加强对普通老百姓生态文明理念宣传，全省各族干部群众已经凝聚起广泛绿色发展的共识，生态优先、绿色发展逐步引导社会各界自觉行动，生态文明理念日益深入人心。二是全省绿色产业体系不断完善。近年来，青海全力打造绿色发展新高地，努力培育和构建具有青海特色的绿色生态经济体系，包括：建设世界级盐湖产业基地，构建世界级现代盐湖产业体系，打造“盐湖+”绿色低碳循环产业；打造国家清洁能源产业高地，大力发展光伏、风电、水电、地热等清洁能源，“十五五”末新能源装机容量将超过1.4亿千瓦；打造国际生态旅游目的地，充分挖掘自然人文生态资源，推进传统观光型旅游向生态体验型转变；打造绿色有机农畜产品输出地，

加强农畜产品标准化绿色化生产、优质化特色化输出，健全绿色有机农畜产品生产全产业链；实施重点行业绿色化改造，开展企业清洁生产评价认证和审核，推动一批重点企业达到国际领先清洁生产水平，争取建设国家级绿色产业基地等方面，全省绿色产业体系正在加快构建。三是青海丰富的自然资源需要合理开发利用。青海是我国重要的矿产资源集散地之一，拥有丰富的煤炭、铁矿石、铜矿石、铝土矿等矿产资源，水、森林、湿地等资源居全国前列，是完善资源税收管理的理想“实验地”，通过资源税等税收发挥调节作用，可以实现自然资源的节约集约利用，推动建立绿色循环发展的资源开发利用体系。

青海省绿色税收政策实施情况

近年来，青海省认真落实环境保护、节能减排、资源综合利用等绿色税收政策，充分发挥绿色税收激励约束作用，助力绿色低碳发展经济体系建设。

(一)主要工作举措及成效。一是贯彻落实绿色税收优惠政策。贯彻落实国家资源综合利用产品及劳务增值税即征即退、节能环保电池免征消费税等绿色税收优惠政策，加大税收在企业实施环境保护、节能减排、低碳降耗等行为中的正向激励作用，2018年以来共减免99.35亿元，积极引导企业

走绿色低碳发展道路。二是扎实推进环境保护税改革。积极落实环境保护税法授权要求，深入基层开展环境保护费改税专题调研，向省政府报送了环保税改革调研报告，提请省人大常委会审议通过了《青海省环境保护税应税大气污染物和水污染物适用税额标准及同一排放口应税污染物项目数方案》，确保了环境保护税法的顺利施行。同时，密切跟踪环境保护税执行情况，强化环境保护税作为绿色税制主体在调控污染物排放上的作用，积极研究提出优化完善环境保护税征管的建议，充分发挥税收调节在治理污染物排放中的作用。三是深入推进资源税改革。按照税法授权，扎实开展资源税地方立法调研，全面总结分析资源税改革成效和不足，提请省人大常委会审议批准了《青海省资源税目税率及优惠政策实施方案》，明确了全省54个征税税目及具体适用税率、部分税目计征方式以及减免税优惠政策，完善了青海省资源税政策体系，强化了对资源开发利用的税法刚性约束。

(二)绿色税收政策执行情况。一是绿色税种收入完成情况。2018—2022年，绿色税种收入呈总体平稳上升趋势，收入完成1659.81亿元，年均331.96亿元。二是绿色税收优惠政策执行情况。2018—2022年，青海省落实各项促进绿色低碳发展税收优惠政策共减免99.35亿元。从减税力度来看，排在前三的税种为企业所得税、消费税、增值税，分别减免60.29亿元、25.33亿元、7.71亿元，共减免93.33亿元，占全部绿色税收优惠政策减免金额的93.94%。从政策效应看，充分发挥了绿色税收的激励约束作用，有效引导企业节能减排，如虽然环境保

护税纳税人户数逐年增加，户数增加600余户，增长近1.2倍，但环保税每年收入较为稳定，可以看出企业每年的户均排污量呈逐年下降态势。又如，城乡污水处理厂通过提高污水治理技术，实现超低排放，享受政策红利0.34亿元，占减免税总额的33.85%。

当前绿色税收政策执行中存在的问题

(一)绿色税收政策体系尚不完善，引导支持绿色低碳发展税收政策不够系统。目前具有中国特色的绿色税制体系框架已初步构建形成，但各项绿色税收政策协同效应还不够强，完整的碳税制度体系还未建立，还需完善以碳减排为重点的税收政策。一是未开征碳税。我国目前没有专门针对碳排放征收的税种或税目，二氧化碳、挥发性有机物等污染物还未纳入征税范围，整体税制在推动减污降碳方面作用有限，企业实际排污缴纳的税费小于其治理成本，对企业碳减排约束力度不够。二是企业所得税优惠政策有待完善。虽然青海省落实绿色低碳发展的税收优惠政策主要贡献来自于西部大开发税收优惠政策(占总数的44.89%)，但企业所得税对促进低碳发展的政策力度不够，对绿色低碳发展等技术进步的税收鼓励除减免税、降低税率外，如加速折旧、再投资退税、延期纳税等优惠方式比较少。三是增值税激励作用不足。从绿色税制的角度看，增值税即征即退优惠政策有利于促进清洁能源的发展，但国家取消了光伏发电企业增值税即征即退50%的优惠政策，也减弱了税收优惠对碳达峰、碳中和的推动力。四是消费税调节作用不明显。目前，财政部已完善了成品油消费税政策，将烷

基化油、白油等纳入成品油消费税范围，进一步扩大了成品油消费税的征收范围，对碳减排起到了积极作用，但成品油之外的主要化石燃料还未纳入消费税征收范围，如煤炭、天然气。煤炭作为我国最主要的化石能源，目前还未纳入消费税征收范围，不利于推动降低碳排放。

(二)现行绿色税制尚未将新经济活动产生的新情况考虑进来，激励引导作用发挥还不够，有进一步优化空间。一是缺乏光伏废弃组件回收政策支持。青海省有大量淘汰更换的光伏发电板亟需回收利用，按照理论上光伏电站的一般运行期限25年计算，从2035年开始，青海省将有大规模的组件废弃，每年需回收组件超过100万千瓦，到2039年青海省组件回收量将达到500万千瓦以上，到2042年回收量将达到1000万千瓦。从目前光伏电站实际运行情况来看，全省光伏废弃组件回收高峰期可能会提前到来。我国目前还没有关于光伏组件回收的相关政策，对相关产业缺乏税收政策予以引导支持。二是部分生态资源未纳入征税范围。青海有大面积的森林、草原、湿地、荒漠等资源，湿地总面积712.39公顷，位居全国前列，森林面积为452万公顷，草地面积4193.33万公顷，荒漠面积为1903.58万公顷，目前，资源税法暂未将森林、草原、湿地、荒漠纳入征税范围，不利于节约利用和保护自然资源，应尽快开征水、森林、草原、湿地资源税，加大对相关自然资源的节约集约利用。三是资源税政策运用细则需要有关部门进一步明确。青海盐湖资源种类多，开发利用价值高且所需专业技术性强，从开采到最终产成品生产工艺复杂，既有中

间产品也有最终产品，既有应税矿产品也有非应税矿产品，导致部分盐类选矿的征税对象界定存在困难，各方对盐湖中开采利用的选矿产品应如何缴纳资源税持有不同的认识，易产生征纳矛盾，也不利于营造公平的税收环境。因此，需要国家相关部门进一步明确液体矿适用资源税政策。

（三）绿色税收征管依赖协同共治，总体还不够规范，弱化了绿色税制刚性约束作用。从调研的情况看，环境保护税征管依赖于生态环境部门污染物监测和信息共享，耕地占用税、资源税需要依靠自然资源部门提供相关信息，等等。主要绿色税种均表现出一定程度的外部管理和外部信息依赖。征管职能部门之间的配合协调机制不够完善，信息交流沟通不畅，就会导致税收征管全过程运转不顺，税收政策的执行刚性就会打折扣。此外，调研中还发现，对于促进资源节约集约利用和生态保护的税收征管仍需加力，部分企业占用、消耗大量自然资源却缴纳极少的税费，不利于自然资源的合理开发利用。一是光伏企业城镇土地使用税征收标准不统一。目前，各省对光伏企业的占地面积核定不一致，城镇土地使用税计税依据存在三种不同标准，即全部占地面积、光伏板面积、建设用地面积，太阳能发电板面积占全部占地面积的四分之一，建设用地面积仅占全部占地面积的千分之三到千分之五。全国各地计税依据不统一，将可能造成“税收洼地”，影响光伏企业投资选择。二是盐湖资源税征管亟待规范。由于盐湖锂资源开发利用时，加工过程中选矿产品较多，在实际申报时，存在执行口径不一致的问题。销售卤水的企业按

照天然卤水缴纳资源税，而生产碳酸锂的企业，购进已缴纳过资源税的卤水，则不用再缴纳锂资源税，导致关联交易大量出现，生产碳酸锂的企业往往以很低廉的价格购进卤水，存在税源流失的风险。

（四）税收政策宣传解读力度不够，绿色低碳政策引导效应欠佳。由于基层财税部门人员紧张等因素，绿色税收政策的宣传力度还有待进一步加强。2022年《青海省营商环境满意度调查问卷分析》指出，青海省减税降费执行中还存在“优惠政策办理流程多、申请难度大，政策执行不到位”等问题。造成这一问题的原因，一方面是企业专业会计技术人员缺失，对绿色税收优惠政策往往不关心、不关注，没有及时申报享受税收优惠政策；另一方面是政策宣传部门没有真正从纳税人需要的角度开展针对性的宣传，特别是中小微企业对税收政策的掌握、纳税意识的增强方面存在不足。同时，近年来受疫情等影响，企业经营状况总体不佳，间接导致企业对税收优惠政策的获得感不强，冲抵了绿色税制激励引导效应。

完善促进绿色低碳发展税制的对策建议

（一）建议国家完善促进绿色低碳发展的税收政策。一是完善环境保护税法，适时将二氧化碳、挥发性有机物纳入征税范围，提高部分污染物的税率水平，增强税收政策的引导作用。二是深化资源税改革，积极推动将水资源全面纳入征税范围，适度提高煤炭等资源品目的税率，助力能源消费结构清洁低碳转型。三是扩大消费税对高污染高排放产品的征收范围，研

究适时调整成品油消费税税额，加大消费税调节力度。四是在绿色税收政策的制定方面，建议进一步加大对绿色低碳重点领域的税收支持。

（二）加强对新经济情况的前瞻性研究。一是建议充分考虑青海盐湖资源开发利用实际和液体矿的特殊性，出台相关政策或解释。二是建议出台废弃光伏组件回收处理政策，引导企业加大回收利用技术研发和创新投入，鼓励企业计提废弃光伏组件回收利用基金，对计提的资金出台税收优惠政策予以支持，有效解决光伏废弃组件的污染问题。三是建议恢复对光伏企业增值税即征即退50%税收优惠政策，进一步加大对光伏等清洁能源产业的支持力度。

（三）加强统筹协调，规范税收征管。一是进一步加强财政、税务、自然资源等相关部门协同配合，强化盐湖资源税依法依规征管。二是在扎实开展实地调研、广泛征求意见、梳理相关省份经验的基础上，认真研究光伏企业税费征管相关问题，从国家层面规范光伏企业城镇土地使用税征管。三是加强税收政策宣传，帮助企业规范申报缴纳各项税费，引导企业依法纳税，促进高效集约利用自然资源。

（四）建立政策宣传解读长效机制。健全部门沟通协调机制，发挥部门优势，整合和利用好各种宣传力量和渠道，拓展税收政策宣传的广度和深度，提高社会各界对绿色低碳发展的关注。梳理现行绿色税收优惠政策，建立健全政策台账，会同税务部门加大政策宣传力度，帮助市场主体用好用足税收优惠政策，积极引导企业走绿色低碳发展道路。□

责任编辑 廖朝明

西藏：破立并举 深入推进预算绩效管理改革

夏左

西藏自治区财政厅在预算绩效管理改革中不断拓宽工作思路、优化方式方法，强化绩效考核、绩效评价、大绩效理念，深入推进预算绩效管理改革。

破绩效考核固化模式，立“多维度”综合考核，提升考核质效

立足用好、用活绩效考核“指挥棒”，确立“功夫下在平时”的鲜明导向和“考准、考实”目标，切实提升绩效考核水平。一是实施平时考核，确保考得及时、用得及时。鉴于部门年终一次性绩效考核方式不利于财政部门掌握相关部门日常管理中的问题，考核结果应用也存在一定的滞后性，今年以来，财政厅在自治区本级部门中开展了预算绩效管理平时考核，督促引导部门将功夫下在平时，抓早抓好预算编制、预算执行、绩效管理等重点工作，并及时通报考核结果，达到早发现、早纠正的目的，形成实绩至上的鲜明导向和狠抓落实的有力抓手。二是优化考核指标，确保考得准、考得实。进一步加大预算执行、预算编制考核权重；结合巡视、审计意见，针对部门财务管理基础薄弱的问题，增加财务基础管理的考核内容，督促部门知责明责、履责尽责；坚持将“印象分”变“精准分”，细化量化常规性、事务性的考核指标，对地市预算约束力的考核指标由预算调整调剂合规性优化为代编预算的管理及国库集中支付合规性；明确部门预算审减率指标考核时间节点，不断提升考

核体系和考核指标的科学性，以鲜明的考核导向推动党中央、国务院和自治区党委、政府决策部署落地见效。

破绩效评价“惰性思维”，立“多元化”评价模式，提高评价质量

为破除重点绩效评价全程交由第三方机构开展、绩效评价质量普遍不高、评价结果政策参考性不强和结果应用不充分的问题，建立多元化绩效评价模式。一是坚持问题导向，精选评价项目。聚焦落实党中央、国务院决策部署和自治区党委、政府工作要求，围绕推进专项资金绩效评估和退出机制、完善制度机制、优化支出结构等财政管理工作，并结合财会监督、审计、巡视发现的问题，审慎筛选重点绩效评价项目，做到有的放矢，“绩效评价一个、反馈整改一个、结果应用一个”。二是根据项目特性，分类实施评价。加强处室间的分工协作，按照评价项目自身特性，建立多元化绩效评价模式。项目单一、覆盖面低、资金量小的项目利用财政自身力量开展绩效评价；项目复杂、资金量较大等涉及全区性的政策和项目采取财政主导，第三方机构人员参与基础评价的方式开展，以达到节约财政评价资金、提高绩效评价质量的最终目的。

破“小绩效”思维定式，立“大绩效”理念，压实主体责任

全过程预算绩效管理要求将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、

决算、监督全过程，实现预算和绩效管理一体化。西藏财政深刻理解预算和绩效关系，打破“小绩效”思维定式，树立预算“大绩效”理念。一是由点到面，扩围提质。将绩效理念融入财政资金管理全过程，严格做到新增重大政策项目有评估，预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用，全面提升预算绩效各环节管理质量。同时，以强化资金管理、提升履职效能为主线，坚持系统思维，将平时考核从单项通报预算执行进度的传统做法向部门预算管理综合考核拓展，提高考核的整体性和协调性，有效推进预算与绩效深度融合。二是统一部署，高位推动。举办“严肃财经纪律 加强财务管理”培训班，自治区财政厅主要领导面向区本级部门和地市政府领导授课，将加强预算绩效管理作为强化财会监督的一项重要内容统一部署；提请政府通报预算执行进度缓慢的部门，督促加快预算执行和项目实施进度，高位推动预算绩效管理工作走深走实走出成效。三是借势借力，齐抓共管。借助人大监督、审计监督、纪检监察、党委巡视等，压实主体责任，形成齐抓共管的局面。将绩效评价和考核结果抄送自治区人大财经委、审计、纪检监察等部门，共同督促整改。对审计、巡视、纪检监察发现的涉及财政资金使用低效无效和造成重大损失问题，自治区财政厅发文提醒相关部门进行问责。■

（作者单位：西藏自治区财政厅）

责任编辑 刘永恒