

权威回应

# 环保税法修订：对生态保护需求的精准响应

◎国家税务总局税收科学研究所研究员 刘和祥

10月28日，第十四届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议决定对《中华人民共和国环境保护税法》进行修改，明确将全部挥发性有机物纳入环境保护税征收范围，自公布之日起生效施行。

作为我国首部专门体现绿色税制的单行税法，此次环境保护税法的修订，既是对生态环境保护实际需求的精准响应，也是落实“完善绿色税制”改革要求的具体实践，将为大气污染防治提供强有力的支持。

## 为何将挥发性有机物纳入征税范围

挥发性有机物指的是在常温条件下以蒸气形态存在于空气中的一类有机化合物，依据其化学结构，可划分为烷烃类、芳香烃类、烯烃类、卤代烃类、酯类、醛类、酮类以及其他化合物等八大类别。

将挥发性有机物全部纳入环境保护税征收范围，是基于环境治理、税制优化的客观需求以及国家战略部署作出的必然选择。

从环境治理的紧迫性来看，挥发性有机物是当前大气污染的核心污染源之一。作为参与大气光化学反应的有机化合物的统称，其是形成细颗粒物（PM2.5）和臭氧的关键前体物，能直接引发雾霾、光化学烟雾等突出的大气环境问题。近年来，我国空气质量改善成效显著，但臭氧污染问题日益突出，部分地区夏秋季臭氧超标天数占比呈上升趋势，而挥发性有机物排放正是影响臭氧污染治理的主要因素。并且，挥发性有机物可通过吸入、饮食等途径进入人体，对肝脏、肾脏、呼吸道、神经系统、心血管系统等多个系统产生毒性作用。我国工业源挥发性有机物排放涉及石化、化工、工业涂装、包装印刷、油品储运等多个重点行业，排放源分散且管控难度大，已成为大气环境质量持续改善

的主要阻碍。

从税制完善角度来看，原有征税范围需要扩大。2016年环境保护税法制定时，遵循“税负平移”原则，仅将此前已征收排污费的苯、甲醛等18种挥发性有机物纳入征税范围。然而，随着环境监测技术的发展，目前可检测的挥发性有机物达300余种，大量排放源长期处于税收监管盲区。这种“选择性征税”模式既不利于税收公平，也难以构建全方位的污染管控机制，迫切需要通过修订法律来填补制度空白。

从政策导向来看，此次修订是落实国家生态环境保护战略的重要举措。党的二十届三中全会明确提出“实施支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系”“完善绿色税制”，《中共中央、国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》也要求“完善征收体系，加快把挥发性有机物纳入征收范围”。税收作为环境治理的重要政策工具，通过将挥发性有机物全部纳入征税范围，能够构建“多排多缴、少排少缴、不排不缴”的激励和约束机制，引导企业主动减少污染物排放，推动形成绿色生产方式。

## 科学立法与稳妥推进的有机结合

此次环境保护税法修订，虽仅新增一条核心条款，却蕴含着丰富的制度创新，体现了科学立法、民主立法、依法立法的要求。

实现“全面覆盖”，彰显治理决心。新修改的环境保护法增加一条，作为第二十七条。该条明确，对直接向环境排放本法所附《应税污染物和当量值表》规定以外的挥发性有机物的企业事业单位和其他生产经营者开展征收环境保护税试点工作。这意味着，我国对挥发性有机物的税收调控从“选择性”迈向“全面性”。它向全社会传递了明确且强烈的信号：任何向

环境排放挥发性有机物的行为，均须承担相应的经济成本。此举实现了对所有挥发性有机物排放源的无差别覆盖，为构建公平的税收环境和市场竞争秩序奠定了坚实基础。

采用试点先行的渐进式改革路径。鉴于挥发性有机物排放源众多、涉及工艺环节复杂、监测计算要求高、税额核算难度大，且纳税人缺乏相关申报纳税经验，若直接全面推行征收，风险较高。因此，修订案采取“先试点、后推广”的稳妥方式，授权国务院对环境保护税法所附《应税污染物和当量值表》规定以外的挥发性有机物开展征收试点工作。这种模式借鉴了营改增、水资源费改税等改革的成功经验，通过试点积累征管经验、完善技术标准，能够有效控制全面铺开可能带来的风险和冲击，确保税制改革平稳实施。同时明确规定，国务院需在试点实施办法施行之日起五年内，就试点情况向全国人大常委会报告，并及时提出修改法律的建议，形成“试点、评估、完善、推广”的良性机制。

构建技术支持的制度保障。修订案要求国务院及其有关部门依据挥发性有机物的特点，合理设定征税范围，完善监测技术和排放量计算方法。这一规定充分考虑了征管中的技术难题，为建立科学合理的征收体系提供了制度依据。近年来，我国挥发性有机物监测技术取得了长足进展，在线监测、红外遥感、无人机巡查等技术手段得到广泛应用，为精准核算排放量、规范征收征管奠定了技术基础。通过将技术标准建设纳入法治轨道，能够确保征收征管的科学性和公正性，避免因监测方法不统一、核算标准不一致而引发的征收征管争议。

## 绿色税制升级具有多维价值

此次环保税法扩大挥发性有机物征税

范围，对推动经济社会发展的绿色转型将产生多重影响。

在发展层面，有助于推动经济社会绿色转型。将挥发性有机物全部纳入环保税征收范围本质上是运用税收手段优化资源配置，倒逼高污染、高排放企业转型升级，为节能环保企业营造公平竞争的市场环境。短期来看，石油化工、包装印刷、家具制造、工业涂装等重点排放行业的企业，可能面临一定的税收成本压力。长远来看，税收成本压力将转化为技术升级的驱动力，推动相关行业绿色化、高端化、智能化发展，促进产业结构的优化升级。那些率先完成绿色技术改造、实现低排放甚至零排放的企业，不仅能享受“少排少缴”的税收激励政策，降低合规成本，更能塑造绿色品牌形象，在日益重视可持续发展的市场竞争中赢得先机，从而推动加速形成绿色生产方式。此外，新政策的施行将促使涵盖监测设备、治理技术、环保服务等多个领域的挥发性有机物治理市场发展，为绿色产业发展注入动力。

在制度层面，有助于完善绿色税制体系。此次修订将征税范围从传统污染物拓展至新型大气污染源，实现了对大气主要污染物的全面覆盖。结合资源税、消费税等相关税种，我国已构建起“多税共治、多策共促”的绿色税制体系，借助税收杠杆的综合调控作用，为生态环境保护提供了坚实的制度支撑。同时，环保税全部作为地方收入，有助于地方政府更有效地履行环境保护职责，激发其在环境治理工作中的主观能动性。此举能够推动地方政府在挥发性有机物监测、执法监管等领域的能力建设，构建“征税、治理、减排”的良性循环机制，为区域生态环境质量的提升提供坚实保障。

在征管层面，有助于协同共治与能力提升。挥发性有机物全部纳入环保税征收

范围对征收征管提出了更高要求，也将有力推动构建更为紧密的部门协同共治机制。由于挥发性有机物排放监测难度大、核算标准复杂，需要税务部门与生态环境部门进一步深化合作，完善“企业申报、税务征收、环保监测、信息共享”的共治模式。通过共建涉税信息共享平台，实现监测数据、申报数据、征管数据的实时共享，提升征管效率与精准度。不断健全技术标准体系，加快制定挥发性有机物排放量核算技术规范，明确监测方法选择优先级和适用条件，形成科学统一的计量标准。重点完善在线监测、物料衡算和排放系数等方法在不同情境下的技术指引，为纳税人提供清晰的操作指南。对税务部门而言，需加强专业化能力建设，提升税务人员对挥发性有机物监测技术、排放量核算方法、行业生产工艺等方面的专业认知水平，确保征收征管的规范性与公正性。同时，优化纳税服务，简化申报流程，为企业提供政策咨询、申报辅导等服务，帮助企业准确理解政策、规范履行纳税义务。生态环境部门需加强监测能力建设，完善挥发性有机物监测技术体系标准，为征收征管提供可靠的监测数据支撑。

在社会层面，有助于增进生态福祉。挥发性有机物全部纳入环保税征收范围将带来显著的生态效益与社会效益。随着挥发性有机物排放总量的减少，空气质量将持续改善，雾霾、臭氧污染等环境问题将得到有效缓解，公众的生态环境获得感、幸福感和安全感将不断提升。同时，这将降低空气污染对人体健康的危害，减轻医疗负担，提升全民健康水平，产生健康效益。此外，成本的传导可能最终影响到消费端，引导公众优先选择绿色、低碳、环保的产品，从而在消费侧形成对企业绿色生产的“正向反馈”，推动全社会形成绿色低碳的生产生活方式。（据《中国税务报》）

## 图片新闻

# 进一步规范税收优惠政策

◎上海财经大学公共政策与治理研究院院长、研究员 田志伟  
◎上海财经大学公共政策与治理研究院兼职研究员 卓庭

推动税收优惠政策规范化，既有助于缓解财政压力，增强财政可持续性，又能够提升政策精准性，更好发挥税收政策效能。

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》（以下简称《建议》）强调“规范税收优惠政策”。伴随着税制改革进程，税收优惠政策体系得到逐步完善，但仍存在规范化问题。在即将迈入“十五五”这一基本实现社会主义现代化的关键时期，进一步规范税收优惠政策具有重要意义。

规范税收优惠政策是保障宏观政策有效实施和持续发力的重要基础。当前我国发展环境面临深刻复杂变化，因此《建议》提出，“强化逆周期和跨周期调节，实施更加积极的宏观政策”。宏观政策的有效实施和持续发力需要稳固的国家财政，税收是财政收入的主要来源。当前的税收优惠政策仍存在数量过多、不成体系等问题，这不仅加重财政压力，影响财政可持续性，也不利于税收优惠政策自身效能的发挥。因此，推动税收优惠政策规范化，加快完善税收政策体系，既有助于缓解财政压力，增强财政可持续性，又能够提升政策精准性，更好发挥税收政策作用。

规范税收优惠政策是稳定宏观税负水平的重要内容 and 关键举措。宏观税负水平反映一国政府参与国民收入分配的程度，直接关系到政府提供公共服务的能力。《建议》提出，“增强财政可持续性”“加强财政资源和预算统筹，强化国家重大战略任务和基本民生财力保障”。近年来，我国财政压力有所增加，根据财政部公开数据，一般公共预算

支出和一般公共预算收入的差距在持续扩大，这不利于财政政策作用的发挥。过去几年，税收优惠政策在减轻经营主体税负、服务高质量发展等方面发挥了重要作用，但由于其数量较多且体系不够完善，不利于保障财政收入及宏观税负稳定。因此，《建议》强调“保持合理的宏观税负水平”。笔者认为，在今后一段时期，应将规范税收优惠政策作为保持合理的宏观税负水平的重要内容。

## 税收优惠政策有待优化

税收优惠法律位阶低。根据最新发布的《减免税政策代码目录》，现行有效的减免税政策中，绝大多数来自部门规范性文件，依据税收法律和行政法规制定的仅占一小部分。这反映出我国税收优惠政策体系的法律位阶整体偏低，法治化程度有待进一步提升，不利于税收法定原则全面落实，并增加税收制度复杂性，提高税务行政成本。

税收优惠政策碎片化。一是短期优惠政策频繁调整。部分政策制定之初时限较短，通过频繁调整以实现长期有效，不利于稳定纳税人预期。二是部分优惠政策影响税收中性。如过多增值税优惠政策可能造成抵扣链条断裂，进而影响增值税中性作用的发挥。

税收优惠规模难度量。我国税收优惠政策体系覆盖面广，几乎覆盖所有税种，且形式多样，涉及免税、即征即退、先征后退、加计抵减、加计扣除、税收抵免、优惠税率等。由于各类税收优惠政策在统计口径、适用条件、执行情况等方面存在差异，使得税收优惠整体规模难以准确统计，这不利于政策制定者进行成本效益分析，也可能影响政策监督管理。

进一步规范税收优惠政策，推动税收优惠政策法治化。

这是规范税收优惠的基础。一是及时清理临时性、应急性的优惠政策，并将可行的长期政策上升为法律或行政法规，以提升税收政策稳定性。二是审慎出台税收优惠政策，避免高频调整政策，更好地稳定市场预期。三是严格规范税收优惠的行政授权，避免因政策随意制定或变更，扭曲公平竞争的市场环境，甚至导致税基侵蚀与税收流失。四是明晰税收优惠的具体表述，包括核心概念、适用范围、实施细则等，降低征纳双方成本。

完善税式支出制度。科学的税式支出制度既是量化财政支出规模的重要工具，也是加强政策监督管理的重要保障。一方面，强化税收优惠政策预算管理。通过科学测算税式支出规模并将其纳入预算管理，以及时追踪政策实施效果，进而更好地控制财政支出规模，提高资金使用效率。另一方面，建立税式支出信息披露制度。公开披露税式支出相关信息，广泛接受社会各方监督，既能够优化税收政策资源配置，也能够防止税收收入流失，保障国家税收利益。

持续深化税制改革。在未来增值税税率进一步简并的改革方向下，一些“补丁式”税收优惠政策可以逐步退出，以进一步打通增值税抵扣链条，更好地发挥增值税中性作用。整合优化重复性税收优惠。一些重复性、叠加性税收优惠政策不仅会增加征纳双方行政成本，还会降低政策实施精准性，进而削弱税收政策效能。整合优化重复性税收优惠政策，一方面，可按政策目标或受益主体进行分类整合，清理重复性税收优惠政策；另一方面，要优化不同税种的功能分工，如更加注重发挥所得税政策的经济调控功能等。（据《中国税务报》）

# 竹山税务助力绿松石企业创新发展



湖北省竹山县麻家渡镇是绿松石贸易大镇，有上千家松石店铺、近万名从业者。近日，国家税务总局竹山县税务局组织干部走进麻家渡镇绿松石企业，了解其生产经营情况和涉税需求，有针对性地为企业提供合规经营辅导。（据国家税务总局竹山县税务局）

## 融合发展 合规为要

# 纳税信用“十连A”企业黄河公司以业财融合驱动税务合规

（上接1版）

在青海省共和县塔拉滩，记者看到，广袤的光伏矩阵在阳光下泛着蔚蓝色光芒，光伏板间可见成群的“光伏羊”悠闲觅食。这里坐落着创下吉尼斯世界纪录的龙羊峡水光互补光伏电站——全球装机容量最大的水光互补光伏电站。

王发鹏告诉记者，龙羊峡水光互补光伏电站总装机容量达85万千瓦，自2014年投运以来累计发电150亿千瓦时，相当于节约标准煤494万吨，减排二氧化碳1501万吨。“在龙羊峡水光互补光伏电站项目建设和运维过程中，三位一体财税管理体系在风险防控方面发挥了重要作用。”王发鹏说。

王发鹏进一步介绍，在项目建设前期，计划财务部立足战略高度，制定财务预算框架和税收风险防控方案，明确成本控制目标和税收优惠享受方向；建设过程中，共享财务处严格把控每笔支出的合规性，实时完成会计核算和报表编制，确保资金使用规范透明；业务财务处则主动对接税务部门，及时掌握政策动态，保障项目充分享受税收优惠。“这种高效协同的管理模式，使项目在成本控制、资金管理和税务合规方面成

效显著，为项目顺利实施和稳定运营提供了坚实保障。”王发鹏说。

“得益于这套完善的财税管理体系，我们已连续十年被评为A级纳税人。”穆义介绍，纳税信用“十连A”的荣誉不仅提升了企业的社会形象和商业信誉，更给企业带来了实实在在的效益——黄河公司在银行贷款审批、政府项目投标等方面获得优先支持，并优先获得各类财政补贴支持。近3年来，公司累计享受西部大开发等所得税优惠15亿元，获得增值税留抵退税25亿元。“我们始终坚持以政策红利精准投入关键领域，直接转化为企业的发展动能，为技术创新、产业升级、扶持当地就业提供有力支撑。”穆义说。

记者了解到，近年来，黄河公司紧抓黄河上游水电开发、西电东送和西部大开发等国家重大战略机遇，已在黄河上游流域成功建成班多、龙羊峡、拉西瓦等17座梯级水电站。在产业布局方面，黄河公司已形成“电力+新材料+新能源”的多元化发展格局，构建了从多晶硅生产到组件回收的完整光伏产业链。

## 推动财税数智化转型，确保税务决策科学化

在黄河公司计划财务部的智能监控大屏上，鲜活的资金流正沿着采购至回款全链条实时流转。计划财务部共享中心主任段冬梅告诉记者，黄河公司业财融合的深化与财税合规体系的建立，背后均以财税数智化转型为支撑。

近年来，黄河公司主动适应税费征管要求，以业财融合和财税合规管理体系为依托，持续推进财税数智化转型，搭建了业财税一体化共享平台，实现“票、账、表、钱、税”全流程数字化管理。公司构建的数字化三级税务管控体系自动匹配62项税费政策，可实时拦截异常发票并开展溯源分析，以98%自动化计税申报和412条风控规则推动税务决策科学化，最大限度减少人为干预。

段冬梅介绍，目前，黄河公司在财税数智化管理方面已经形成业财双向赋能生态；业务部门可随时调用财务实时生成税务决策，财务部门可依托系统及生成税务合规方案，驱动黄河公司近3年合规成本下降45%，政策响应效率大幅提升。（据《中国税务报》记者/孙丽娜 通讯员/常红）