

绿色税收（十七）

# 环保税开征七周年 激发绿色发展新动力



苏州工业园区绿色江南公众环境关注中心

2024年12月

## 前言

2024年8月11日，中共中央、国务院印发《关于加强经济社会发展全面绿色转型的意见》，这是中央层面首次对加快经济社会发展全面绿色转型进行系统部署。意见中提出健全绿色转型财税政策。积极构建有利于促进绿色低碳发展和资源高效利用的财税政策体系，落实环境保护、节能节水、资源综合利用、新能源和清洁能源车船税收优惠。完善绿色税制，全面推行水资源费改税，完善环境保护税征收体系，研究支持碳减排相关税收政策。

目前，我国环境保护税（以下简称“环保税”）在整个绿色税收体系中处于核心地位，通过其“多排多缴、少排少缴、不排不缴”的反向约束与正向激励相结合的导向机制，有效弥补了过去排污费制度在经济社会发展过程中显现出的人为干预较多执法刚性不足、规范性不足强制性缺乏、事后监管效率低下等一系列问题。

环保税的开征，一方面直接有效促进了企业自觉减少污染排放，加强环境治理，践行绿色可持续发展理念，还在产业结构优化、政府效率提升、国际形象塑造等方面发挥着重要积极作用，成效显著。另一方面在多年实践过程中显现出的税率有待灵活调整、政策有待补充完善、征管机制与披露力度有待优化提升、区域环保与经济发展有待统筹平衡等方面，还有很大进步提升的空间。

时值环保税开征七周年，绿色江南公众环境关注中心（以下简称“绿色江南”）根据在绿色税收方面长期工作与调研成果，汇总环保税成效与征管问题并给予提升改进建议，旨在为环保税更好地服务经济社会全面绿色转型发展大局尽一份绵薄之力。

## 一、环保税征收概况

自 2018 年环保税开征至今，环保税收入整体稳定在每年 200 多亿元，并在近年稳中略降，与此同时，我国能耗与环境治理表现持续向好发展。2023 年政府工作报告显示，过去五年单位国内生产总值能耗下降 8.1%，二氧化碳排放下降 14.1%，地级及以上城市细颗粒物（PM2.5）平均浓度下降 27.5%。<sup>1</sup>

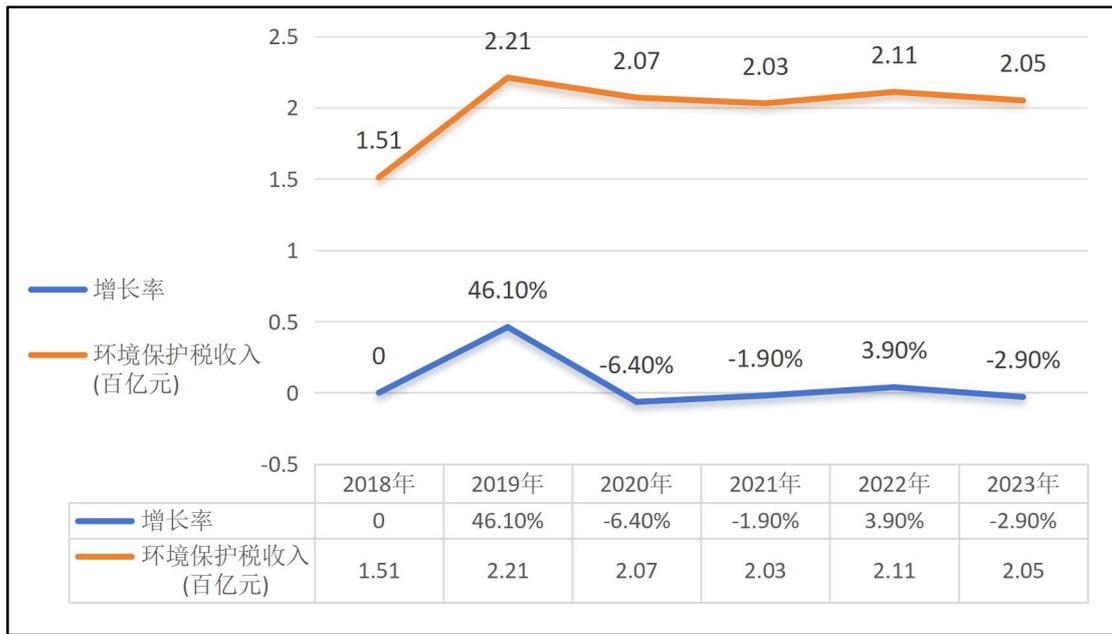


图 1 2018—2023 年全国环境保护税收入情况（数据来源：财政部）

有研究显示，“在提高（环保税）征收标准的省份里，企业环境责任综合得分平均比其他省份相对提升了约 7.2%”。<sup>2</sup>环保税推动区域环境治理水平的提升的作用，直观表现在其对于企业绿色转型的有效引导，导致应税污染物排放显著下降。根据相关报告数据，“提高环境保护税适用税额减少了污染物的排放量。以 SO<sub>2</sub> 为例，提高 SO<sub>2</sub> 适用税额能降低 16.8% 的工业 SO<sub>2</sub> 排放量，每提高 1% SO<sub>2</sub> 适用税额可以减少 0.172% 的工业 SO<sub>2</sub> 排放量”。<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 《政府工作报告——2023 年 3 月 5 日在第十四届全国人民代表大会第一次会议上》2023 年第 8 号国务院公报\_中国政府网 [https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content\\_5747260.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5747260.htm)

<sup>2</sup> 钟晓敏, 楼蕾, 鲁建坤. 中国环境保护税法与企业环境责任表现: 政策效果与作用条件[J]. 经济学家, 2023 年 08 期

<sup>3</sup> 陈卓. 中国环境保护税的污染治理效应: 直接减排与污染转移[D]. 东北财经大学. 2023 年

环保税在环境治理方面取得的杰出成效的同时,也有力撬动了污染企业自觉履行社会责任、推动了产业结构绿色低碳转型优化,并在促进政府部门加强合作协同、提升我国国际形象与影响力等方面发挥着不可替代的作用,是中国实现高质量发展的重要组成部分之一。

## 二、环保税推动绿色转型的成效

### (一) 引导传统高污染企业主动绿色转型

钢铁、有色冶金、石化、化工、建筑材料、造纸及印染等行业,长期以来由于其生产过程中的高污染排放,成为环境保护工作的重中之重。传统的“先污染后付费”的排污费征收模式,导致政府和环境管理中处于被动地位,难以促使企业真正重视生态保护。自环保税实施以来,企业的行为模式正从“被迫减排”逐渐转变为“主动治理”,并且将污染控制的重心从“事后处理”前置到“预防为主”。一方面,“多排多缴”的机制作为反向约束,使得污染行为直接转化为企业的运营成本,从而直接影响其市场竞争力;另一方面,“少排少缴,不排不缴”的正面激励政策,鼓励企业在考虑经济效益的同时也关注环境效益,自觉遵循绿色发展的理念,积极开展绿色技术的研发与创新,采纳节能减排且环保高效的生产工艺。通过这样的转变,不仅增强了企业的环保意识和责任感,还促进了整个社会向更加可持续的发展模式转型。国家税务总局统计显示,2023年我国工业企业绿色化投入增长较快,其中购进环保治理服务增长17.7%,高耗能制造业占制造业比重降至30.7%<sup>4</sup>，“清洁生产、绿色发展”正成为越来越多企业的普遍共识。

<sup>4</sup> 高质量推进中国式现代化税务实践的生动诠释——2023年税收工作亮点扫描\_国家税务总局  
<https://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810724/c5221224/content.html>



图 2 南通中天钢铁（绿色江南航拍）

根据绿色江南长期在一线调研的结果可以直观看出，企业现场环境管控进步明显，仅在大气污染物治理方面，我们观察到越来越多的企业从原来无组织排放废气粉尘逐渐转变为采用先进的环保设备与措施进行收集处理，谋求绿色发展。例如在对某钢铁企业调研过程中我们了解到，近年来为打造全省钢铁行业绿色安全标杆企业，该企业实施了钢铁企业超低排放技术改造，将发电厂脱硫改造为全烟气脱硫除尘系统，原有球团、焦炭露天料场改造为钢结构密闭堆场，安装了一套完整的烟气连续检测系统，并在轧钢加热炉上采用脱硫脱硝烟气一体化处理工艺，一系列设备升级改造的投入超 3.6 亿元。这一变化凸显了传统高污染企业在环境治理方面正逐渐从被动应对转向主动参与，显示出它们在环境保护上的重视程度和行动力有了显著提升。在这个转变过程中，环保税对企业决策的直接影响不容忽视，其直观的经济激励机制起到了关键性的作用。

## （二）推动经济产业结构多元优化与行业竞争力提升

环保税开征以来，环保设备制造业、资源回收利用产业、环境监测与咨询服务业、新能源产业等绿色低碳导向的新产业、新业态、新商业模式加快发展。一

方面得益于企业为应对环保税影响而显著增加的环保相关市场需求,另一方面也得益于环保税引导金融资本从投资回报率日益下降的高污染行业流动至更具经济发展潜力的环保绿色低碳产业。



图 3 以环保产业制造为特色的宜兴环保科技工业园（绿色江南航拍）

以环保设备制造业的发展为例,环保税的实施促使企业积极寻求降低税负的方法,从而显著增加了对环保设备的需求。2024年11月,中国生态环境产业发展大会暨环境上市公司论坛在深圳开幕,会上公布《2024年中国环境企业营收前50榜单》,上榜的50家企业的平均营业收入为78.42亿元人民币,较上年同期增长了2.84%。其中,光大环境、北控水务和首创环保三家公司表现尤为突出,其营业收入均已超过了200亿元人民币。<sup>5</sup>随着环保设备制造产业的稳定增长,相关企业的发展前景日益光明。环保税的深远调控影响不仅刺激了环保设备制造行业的增长,还推动了环保设备行业企业的技术创新,进一步提升产品性能与效率,进而增强了中国环保设备制造业的整体竞争力。根据工信部数据,

<sup>5</sup> 2024 中国生态环境产业发展大会暨环境上市公司论坛举行  
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1815703648446998439&wfr=baike>

在产业规模方面，我国 2023 年环保装备制造业总产值约 9700 亿元，相比于 1980 年我国环保装备产业初步形成时的 7.5 亿元已提高约 1293 倍。在技术水平方面，我国环保装备技术水平呈现“总体并跑、局部领跑”的态势，如燃煤机组超低排放、高温烟气过滤等一批技术装备已跻身国际领先行列。<sup>6</sup>

### （三）促进政府部门信息披露与协同合作水平提升

环保税的开征使得生态环境部门与税务部门为主的多部门职能职责发生了优化转变。绿色税收因征收链条长、涉及部门多、征缴面广，部门间机制衔接和信息共享非常重要。根据相关报道，在税务部门与生态环境部门建立的环保税征管协作机制下，两部门在 2023 年共互相交换信息约 4000 万条。<sup>7</sup>通过深入密切的合作，生态环境部门能够在更广泛的层面上推动环境保护工作的有效开展，并且有助于形成统一的环境治理框架，而税务部门基于最新的环境监测结果来确定企业的应纳税额，进一步提升了税费计算的准确度。通过形成多部门共同参与的治理结构，有利于制定更加综合性的环境经济政策，促进经济发展与环境保护相协调。

---

<sup>6</sup> 环保装备制造业规范条件企业解读之一：实施规范条件管理 推动环保装备制造业高质量发展  
[https://www.miit.gov.cn/jgsj/jns/qjsc/art/2024/art\\_e367bc0e8ff9454798b457b39481cf1e.html](https://www.miit.gov.cn/jgsj/jns/qjsc/art/2024/art_e367bc0e8ff9454798b457b39481cf1e.html)

<sup>7</sup> 发挥财税政策“指挥棒”作用-新华网  
<http://www.news.cn/20240822/7fcb6549e66845df9cbdb4c3fa57038d/c.html>



图 4 税务与生态环境部门合作的新闻报道图片（图片来源：网络）

绿色江南在与在地税务部门的日常工作合作中了解到，多地税务局与在地生态环境局已建立良好环境信息共享机制。例如，青岛税务部门与生态环境部门打通数据壁垒，建立环境数据信息共享机制，两部门按月共享污染源自动监测、排污许可等涉税信息，实现环境保护税申报“免填单”服务，申报准确率大幅提升。<sup>8</sup>我们始终相信建立信息共享机制是政府部门间良好协作的基础，对于提升整体治理能力具有重要意义。

#### （四）提升全球环境治理国际形象与影响力

习近平总书记强调：“要深度参与全球环境治理，增强我国在全球环境治理体系中的话语权和影响力。”加快构建新时代中国特色生态文明话语体系，彰显中国深度参与全球环境治理贡献，加强国际传播能力建设，全面提升生态文明国际话语权具有重要现实意义。在这一方针指导下，环保税的顺利开征无疑是走出

<sup>8</sup> 青岛税务：绿动青岛 向新而行 <http://sd.people.com.cn/n2/2024/1105/c386785-41031627.html>

了坚实的一步。

早在 20 世纪 90 年代，荷兰、瑞典、德国、美国等欧美发达国家就已先后开始征收种类多样的环境保护税，绿色税制体系较为完善，旨在通过税收手段促进环境保护和可持续发展。我国环保税的开征是我国对接和转化国际生态规则标准的重要表现，通过稳步扩大生态环保领域制度型开放，进一步提升了我国在全球生态环保标准和制度体系中的地位和话语权，塑造出中国生态文明责任担当大国形象。

此外，环保税在我国经济社会全面绿色转型中发挥的重要推动作用，与当前全球碳中和及应对气候变化的热点议题高度契合。可以说，环保税的成功征收不仅为实现碳达峰和碳中和目标提供了强有力的制度支持，也是我国积极参与全球气候治理、履行国际责任的具体体现。因此，环保税不仅是达成国家层面碳减排目标的关键工具，更是构建人类命运共同体、共同应对全球性挑战的重要实践，彰显了中国在全球环境治理中的担当与作为。

绿色江南在近期受邀参加第 29 届联合国气候变化大会（COP29）可以直观感受到，中国应对气候变化的立场和行动愈加受到国际各方的高度关注，“中国正在成为全球绿色转型的主要驱动力。”<sup>9</sup>环保税开征作为中国致力环保与应对气候变化的良好实践，在赢得国际各方高度认可与尊重的过程中发挥着重要作用。目前，以环保税为核心的一系列促进绿色低碳发展的中国特色绿色税收体系正进一步向生态补偿、节能节水、资源综合利用等方面扩展，为全球应对气候变化和全面绿色转型带来了宝贵的实践借鉴与深刻启示。

---

<sup>9</sup> 合作应对全球气候挑战 中国声音与行动获赞誉\_\_中国政府网  
[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content\\_6987693.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content_6987693.htm)

### 三、环保税面临挑战与建议

#### （一）目前环保税税率有待调整，建议定期评估和调整税率

环保税税率的调整权在各省、自治区、直辖市人民政府，需要根据本地区的环境承载能力、污染物排放现状和经济社会生态发展目标要求，在《环境保护税税目税额表》规定的税额幅度内提出具体适用税额，并报同级人民代表大会常务委员会决定。这样的设计使得税率更能反映地方实际情况，也更有利于地方环境保护。

我们建议根据污染物的危害程度和治理成本定期评估和调整税率，确保税率既能有效激励减排又能反映污染的真实成本。对于那些危害较大且治理难度较高的一类污染物，可以设定更高的税率；通过增加排放成本，促使企业积极寻找替代材料、改进生产工艺或是投资更先进的污染控制技术，从而减少这类有害污染因子向自然环境释放。而对于相对容易控制或已经取得减排成效的污染物，则可能适当降低其税率；这样做不仅可以减轻已成功实施减排措施的企业负担，还能鼓励其他尚未达到标准的单位加快步伐，采纳最佳实践以降低自身排放水平。

#### （二）污染物征税范围有待提升，建议挥发性有机物尽快逐步纳入应税范围

目前环保税征税范围涵盖了大气、水等应税污染物，且各类应税污染物下划分了具体的子税目，不过征税范围总体沿用排污收费时期使用的污染物及当量值附表，一些对环境和人体危害较大的污染物未被纳入征税范围。其中挥发性有机物对大气环境影响突出，长期以来各地也在不断投入应对，加强综合治理。2024年1月，中共中央、国务院公开《关于全面推进美丽中国建设的意见》提出，强化税收政策支持，严格执行环境保护税法，完善征收体系，加快把挥发性有机物

纳入征收范围。<sup>10</sup>目前乙烯、乙苯、丙烯、丙烯酸酯类、丙烯酰胺、甲基环己烷、甲胺类、三甲苯等挥发性有机物尚未纳入环保税征税范围，挥发性有机物纳入环保税应税范围虽已提上议程但仍需加快进度。

（二十五）强化激励政策。健全资源环境要素市场化配置体系，把碳排放权、用能权、用水权、排污权等纳入要素市场化配置改革总盘子。强化税收政策支持，严格执行环境保护税法，完善征收体系，**加快把挥发性有机物纳入征收范围**。加强清洁生产审核和评价认证结果应用。综合考虑企业能耗、环保绩效水平，完善高耗能行业阶梯电价制度。落实污水处理收费政策，构建覆盖污水处理和污泥处置成本并合理盈利的收费机制。完善以农业绿色发展为导向的经济激励政策，支持化肥农药减量增效和整县推进畜禽粪污收集处理利用。建立企业生态环保费用提取使用制度。健全生态产品价值实现机制，推进生态环境导向的开发模式和投融资模式创新。推进生态综合补偿，深化横向生态保护补偿机制建设。强化财政对美丽中国建设支持力度，优化生态文明建设领域财政资源配置，确保投入规模同建设任务相匹配。大力发展绿色金融，支持符合条件的企业发行绿色债券，引导各类金融机构和社会资本加大投入，探索区域性环保建设项目金融支持模式，稳步推进气候投融资创新，为美丽中国建设提供融资支持。

图 5 《关于全面推进美丽中国建设的意见》第二十五条

我们建议在挥发性有机物纳入环境保护税应税范围的进程中，可先对重点排放行业试点开征，从减排潜力最大且减排成本最低的行业入手，再依据管控要求逐步扩大范围。同时，加强挥发性有机物减排技术与推广应用，减少征税的经济负面影响。

（三）相关部门信息披露力度有待进一步提升，建议加强机制与技术保障绿色江南自 2020 年开展绿色税收工作以来，与全国多地税务部门建立了良好的合作关系。通过与税务部门开展沟通与交流，我们发现多家企业因环保处罚除了被在地税务部门追缴资源综合利用增值税即征即退以外，还需要补缴环保税并加收滞纳金。

表 1：环保税追缴情况

企业名称	环保税追缴情况 单位：元	报告参考	参考链接
广西贵港红旗纸业有限公司	4383.45	绿色税收（四）	https://www.p ecc.cc/section/ 32
弥勒市华都新型建材有限公司	3361.24	绿色税收（五）	
青海甘河水处理有限责任公司	追缴	绿色税收（十一）	
锡林浩特市给排水有限责任公司	4771.26	绿色税收（十四）	
安阳泰元水务有限公司	追缴	绿色税收（十四）	

<sup>10</sup> 中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见\_2024 年第 3 号国务院公报\_中国政府网  
[https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue\\_11126/202401/content\\_6928805.html](https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11126/202401/content_6928805.html)

洪泽泽水务有限公司	追缴	绿色税收（十四）	
扶绥县侨丰新型墙体建材有限公司	追缴	绿色税收（十五）	
贵州盛东环保科技有限公司	追缴	绿色税收（十六）	

造成此现象的主要原因在于环保税的征管工作涉及税务和生态环境等多个部门,然而在实际操作中相关部门数据信息公开共享与协同合作水平还有待提升。首先,部分地区相关部门缺乏有效的信息共享机制,导致最新的污染物排放数据不能及时从生态环境部门传递到税务部门,这种信息沟通滞后不仅影响了税务机关对纳税人应缴税款的准确计算,也给企业财税工作带来不必要的负担。其次,绿色江南通过检索发现,目前各省(区、市)基本均建立了统一的信披平台用以披露企业的年度环境信息,但部分地区(贵州、广西、河北、北京、浙江)信披系统时常会出现无法打开的情况,稳定性欠佳。这种由于各地信息披露数据平台建设标准不统一或技术水平差异等原因,造成的数据格式不兼容、内容缺失等情况,进一步阻碍了各方的有效合作。



图 6 河北省税务局网站系统维护中

我们建议相关部门应进一步加强统筹联动,提升信息披露力度,建立更加及时透明的信息公开机制,让公众更容易知悉企业排污信息及纳税情况,畅通社会监督渠道。同时,进一步提升披露数据平台建设标准与数智化技术水平,排除技术客观原因造成的数据阻滞。最后,加强法律法规支持,对于故意隐瞒重要信息的行为给予相应处罚,保障整个体系运行顺畅。

#### (四) 企业应税情况分析有待提升，建议优化征管举措平衡环保与发展

一方面，环保税的征收增加了部分中小企业的经营成本和环保投资压力，可能会对企业的发展产生影响，需要政府在征收环保税的同时，加大在其他领域减税降费的力度，以减轻企业的负担。另一方面，对于一些跨区域经营的中大型企业，或有多个生产基地分布在不同地区的企业，环保税的征管更加复杂。不同地区的环保标准和税收政策可能存在差异，如何统一核算这些企业的污染物排放量和应纳税额，避免企业利用地区差异逃避税收，是跨区域征管面临的一个挑战。例如，一家在多个省份都有工厂的化工企业，可能会通过调整不同地区工厂的生产和排污数据来减少纳税。

我们建议相关部门充分分析企业情况，采取针对性措施来平衡环境保护与企业发展的关系。例如，为鼓励企业进行环保技术改造和污染治理设施建设，相关部门可以对符合条件的企业给予一定比例的资金补助或低息贷款支持，帮助企业完成转型；其次，对于那些已经采取积极措施大幅减少了污染物排放量的企业，可以适当减免其应缴税额，避免“一刀切”的做法给企业带来过重负担。同时，可以通过机制提效与技术保障等方式方法进一步促进区域联动，提升跨区域的征管协作的工作成效。做到既能维护好生态环境质量，又能促进经济社会持续健康发展。

**注：本报告版权仅为绿色江南公众环境关注中心所有，如需引用本报告内容，请注明出处。如需大幅引用请事先告知，并在允许的范围内使用。未经允许，不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。**