

“双碳”目标下提升山西省煤炭企业财税贡献度研究

韩 婷¹ 张艳梅²

(1.山西省财政科学研究院,太原 030006;

2.山西省社会科学院(山西省人民政府发展研究中心),太原 030032)

内容提要:2022年-2030年是山西省煤炭转型的黄金窗口期。在“双碳”目标任务约束、煤炭总体供需弱平衡、减量发展的前提下,山西省煤炭行业既要完成自身率先转型,还要为全省转型和新兴产业发展提供持续稳定的财力支撑。因此,需要从长远角度提升煤企的财税贡献度。行业层面要依托科技创新,实现煤炭行业颠覆性革新,完善全国统一煤炭交易市场;政策层面要增强“输血”功能,实现财税金融协调联动;企业层面要坚持提质增效,提升煤企的整体盈利能力和核心竞争力。

关键词:双碳目标 煤炭企业 财税贡献度

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2022)10-0026-06

2021年中央经济工作会议提出,“传统能源逐步退出要建立在新能源安全可靠的替代基础上”“要立足以煤为主的基本国情”。当前,推动实现“双碳”目标,既要把促进新能源和清洁能源发展放在更加突出的位置,严格合理控制煤炭消费增长,也要尊重客观规律,将传统能源的逐步退出建立在新能源安全可靠的替代基础上。煤炭产业作为山西省经济发展的支柱产业,是全省财政收入的重要支撑。在国家能源安全大背景下,国外供给不足、国内需求转强、政策调控力度加大三个因素将导致煤炭行业产量稳步增加、价格趋于平稳、财税收入稳中

提升。面对“双碳”带来的趋势性影响,聚焦煤企高质量发展,需要促进煤炭行业绿色转型,加快实现煤炭清洁低碳发展、多元化利用,从而真正从长远角度提升煤企的财税贡献度。

一、煤炭行业对山西财税的贡献情况

(一)煤炭财税贡献度、财政汲取率稳中走高,与煤价走势趋同

山西省煤炭经济与财政收入走势趋同,与煤炭价格关联度高。2021年煤炭行业量价均创历史新高,山西省原煤产量达11.93亿吨,吨煤综合售价

[收稿日期]2022-08-24

[作者简介]韩婷,高级经济师,研究方向为财政理论与政策;张艳梅,助理研究员,山西大学在读博士研究生,研究方向为资源经济与财政、绿色金融。

[基金项目]国家自然科学基金面上项目“公众参与环境行为下雾霾治理与公共健康影响的根源、机理及演化研究”(71874103);国家社会科学基金项目“经济下行压力下地方财政自给能力的测度、机理及预测研究”(22BJY245);山西省哲学社会科学规划课题“山西主攻新兴产业特别是先进制造业研究”(2021YY086)。

653元,煤炭行业财税贡献度为35.4%,2022年一季度财税贡献度达50%。2022年稳中上升,上半年煤炭行业税收达1037亿元,已超2021年整年(1003亿元),税收贡献度、财政贡献度、财政汲取率分别达70.8%、56.9%、9%。

2021年,长协煤及煤炭保供稳价影响山西省四大煤企收入593亿元,相应减少省地方级一般公共预算收入154亿元。2022年1-5月,长协煤及煤炭保供稳价影响山西省四大煤企收入约273亿元,相应减少省地方级一般公共预算收入71亿元。此外,非煤产业尤其是新兴产业发展较快,近三年税收年均增长27.7亿元,2021年达274亿元,占全省税收收入的13.1%。一方面,说明山西省非煤产业发展势头良好,资源型经济转型初显成效;另一方面,表明财税收入对煤炭产业的依赖度依然很高,产业转型任重道远。

2013年以来,山西省煤炭行业财税贡献度、税收贡献度、财政汲取率分别在35%、47%、4.5%左右。从图1走势可见:一是在煤价与煤炭行业税收关系上,煤炭经济与财政收入走势趋同,呈稳中走高趋势。从年度数据看,2013年-2021年,煤炭行业

税收平均为722亿元,高点为2021年的1003亿元,低点为2016年的482亿元。2021年吨煤综合售价达653元,全年煤炭税收规模突破千亿元,占全省税收收入的半壁江山。2022年上半年煤炭行业税收达1037亿元,已超2021年全年。煤炭税收突破历史新高,说明煤价上涨对财政收入作用明显。二是税收贡献度(煤炭行业税收/总税收)走高,说明山西省税收收入对煤炭产业依赖度强。2014年-2016年,煤炭行业税收占山西省的比例呈现逐年下降趋势,从2013年的38.5%下降至2016年的26.7%,但从2017年开始,煤炭行业税收占全省比例大幅上升至46.4%,并一直维持在44%-48%之间,2022年上半年税收贡献度激增至70.8%,表明山西省财税收入对煤炭产业的依赖度很高。三是财税贡献度(煤炭行业税收/一般公共预算收入)总体呈不断上升趋势。2013年-2021年,煤炭行业税收财税贡献度波动区间为30%-50%。由2013年51.3%下降到2014年35.5%,之后保持在30%-36%区间内波动。2021年四季度煤价大幅上升的情况下,财政收入上涨在2022年得到体现,2022年一季度财税贡献度达到50%,上半年达56.9%。此外,山西省煤炭行业

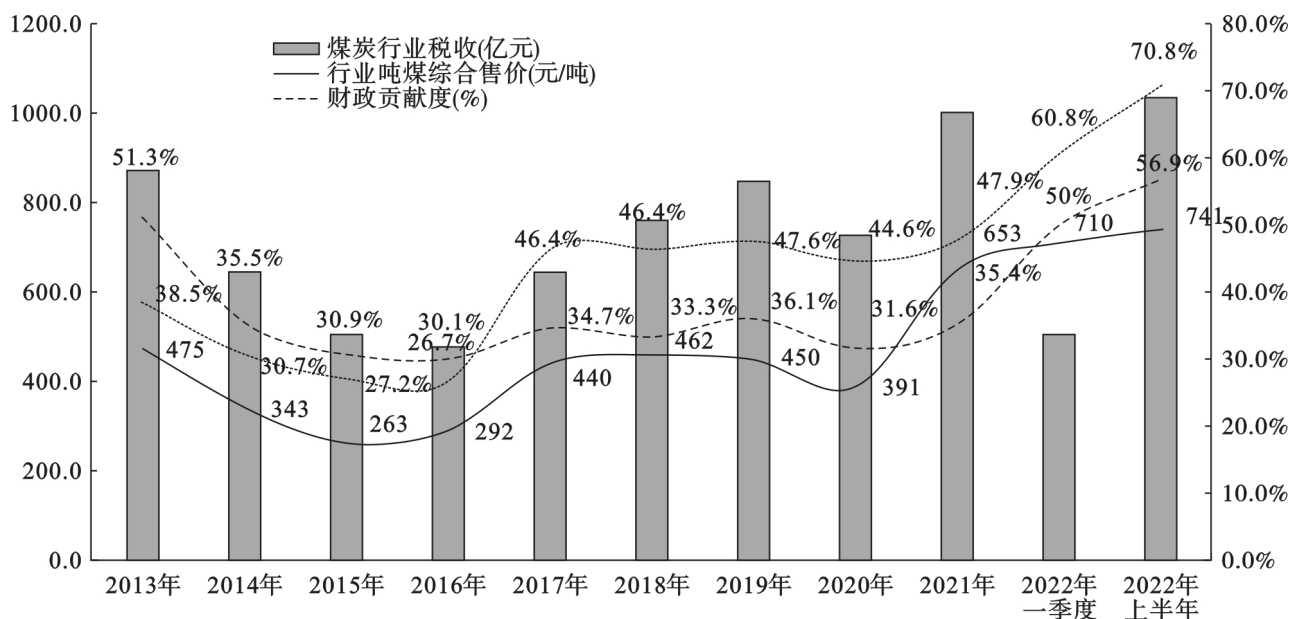


图1 2013年-2022年煤炭行业税收财税贡献度与行业税收、吨煤价格关系

专题策划：财政与“双碳”

财政汲取率呈现波动上升趋势，由2013年的7.3%下降至2016年的3.7%，之后基本保持在4.0%—4.5%之间。在2021年四季度煤价大幅上涨的情况下，2022年一季度煤炭行业财政汲取率升至9.2%，上半年维持在9%。

(二)对煤炭经济依赖度高，煤炭行业仍是财政增收的主要动力

1.山西省煤炭税收全国占比第一，吨煤税负较

高。2021年，山西省煤炭行业地方级税收收入1003亿元，同比增长38.3%。其中，煤炭开采和洗选业增值税增长56.4%，企业所得税增长47.6%，资源税增长38.3%。与其他重要产煤区相比，山西省煤炭税收全国占比第一。2021年，山西省煤炭开采和洗选业税收收入(含中央级)1476亿元，占全国煤炭开采以及洗选业税收比重为35.4%，吨煤税负高于其他重要产煤区(见表1)。

表1 2021年全国重要产煤区产量及税收收入情况

| 地区 | 原煤产量(亿吨) | 煤炭税收收入(亿元) | 较2020年增减(%) | 占全国比重(%) | 吨煤税负 |
|-----|----------|------------|-------------|----------|------|
| 山西 | 11.9 | 1475.8 | 56.4 | 35.4 | 124 |
| 内蒙古 | 10.4 | 879.4 | 31.3 | 21.1 | 85 |
| 陕西 | 7.0 | 696.7 | 111.6 | 16.7 | 100 |
| 新疆 | 3.2 | 101.8 | 28.7 | 2.4 | 32 |
| 全国 | 41.3 | 4165.9 | 43.0 | - | 101 |

资料来源：山西省税务局。

2.山西省财政收入与煤炭生产及煤炭消费相关性非常强。三者增长变化趋势非常接近，波动周期也基本趋同。2013年—2021年间，山西省一般公共预算收入平均增速为7.8%，GDP增速为6.0%，煤炭生产增速为3.1%，煤炭消费增速为2.7%。其中，

2015年、2016年各指标均为近八年的低值水平，GDP增速分别达到3.1%、4.5%，一般公共预算收入增速分别为-9.8%、-5.2%，煤炭生产增速分别是-3.7%、-12.3%(见图2)。

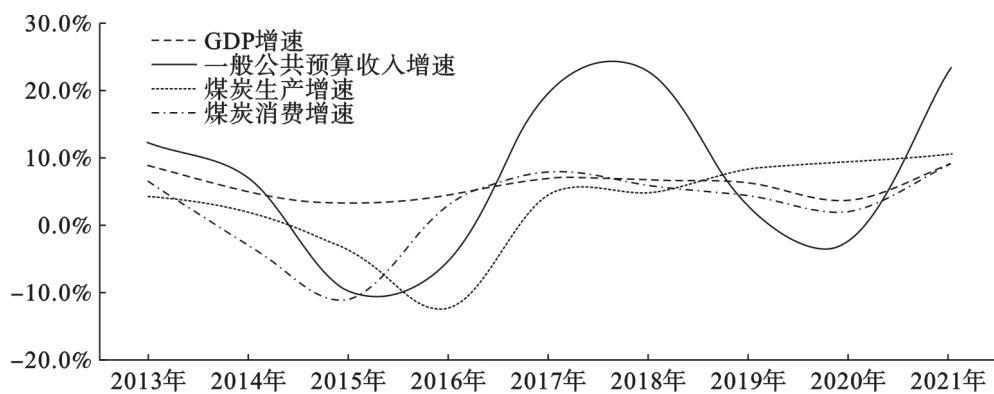


图2 2013年—2021年山西省GDP、财政收入与煤炭生产、消费发展趋势

3.煤炭行业税收是山西财政收入的重要来源。2021年煤炭价格涨幅带来的煤炭税收体现在2022年一季度。2013年—2021年，煤炭行业税收对财政

收入增量平均贡献度为37.4%。其中，2021年煤炭行业税收同比增加38.3%，对财政收入增量贡献度同比增加51.6%，而吨煤综合售价从上年的391元

上涨到 653 元,涨幅高达 67%。2022 年-2030 年,在国外供给不足、国内需求转强、政策调控力度加大的形势下,煤炭行业税收将在较窄区间向上波动。新能源短期内无法实现技术突破来填补缺口,可能会造成全球能源供应短缺,引发煤炭等能源价格的上涨。在维护国家能源安全背景下,维持国内市场供需平衡,国内煤炭供需缺口有逐年放大趋势,山西省煤炭产量将会呈现稳中有增的上升趋势,有利于煤炭行业维持一定规模的税收。

4.资源型县域过度依赖煤炭税收,抗风险能力不足。2021 年山西全省一般公共预算收入增幅高,很大程度上是由煤炭价格大幅上涨带来的,税收对煤炭行业依赖度依然较高,但很明显这样的增长是不可持续的。市县可用财力增长途径依然有限,具体到县级看,全省三分之二以上的资源型县域过度依赖煤炭税收,部分县域煤炭相关税收占比高达 80%以上,财力缺乏新的增长点,导致抗风险能力不足。

二、煤炭行业财税贡献度的影响因素分析

(一)从行业供需看,煤炭供需紧平衡导致煤炭价格上涨

从国内来看,受煤炭行业供给侧改革的影响,煤炭产地进一步向晋陕蒙及新疆地区集中。受“双碳”政策影响,新增投资产能十分有限,产能的大幅释放可能性较小,我国煤炭行业供给端不会发生大幅波动。在此背景下,山西省原煤产量在全国原煤产量的占比逐年上升,2015 年至 2021 年六年间,原煤产量由 9.44 亿吨增至 11.9 亿吨,原煤产量占比由 25.2%进一步上升至 29.2%。同时,山西省一直以来都是煤炭外供大省,原煤调出量始终位居全国前列。2021 年煤价持续高涨期间,山西省发送电煤 4356 万吨,为 16 个省区市保供煤炭。从国外市场来看,进口煤炭一直是国内煤炭的重要补充,但是受疫情影响,海外煤炭价格也随着大宗商品价格整体的上涨而失去了进口优势。同时,对澳煤的进口限制仍在持续,进口原煤数量大幅低于历史同期水

平。在需求稳定增长的条件下,煤炭供需出现紧平衡,进而导致煤炭价格的上涨。

综上所述,煤炭供给方面,供给侧结构性改革导致煤炭产能快速退出,煤炭进口缺口在短期内较难弥补,且受保供政策和“双碳”政策的双重影响,未来产能增量有限;煤炭需求方面,煤炭消费从总量控制到增速控制的转变有助于中短期内煤炭需求端的稳定,在储能技术与新能源装机占比大幅提升前,煤炭行业仍将维持景气,发电、高载能且高附加值产业将对煤炭需求形成支撑。“十四五”时期,随着“双碳”相关配套政策的逐步完善,煤炭供给增量下降,叠加中东部资源继续枯竭和产能退出,全国原煤产量稳步增长但增速低于下游需求增速,煤炭供需缺口有逐年放大趋势,山西省煤炭产量将维持稳中有增的上升趋势。

(二)从税收规模看,减税降费政策以及上游原材料价格的上涨大幅减少了企业的增值税应纳税额

2019 年-2021 年,山西省煤炭开采和洗选业的资源税、增值税、企业所得税、其他税收年均缴纳额分别为 257 亿元、98 亿元、67 亿元,占行业总税收的比重为 33.0%、12.6%、8.6%。增值税占比约三成,呈下降趋势;资源税占比近五成,呈上升趋势。作为共享税,增值税对地方财政的影响很小,而资源税作为地方税种,在煤炭行业地方税收增长中的拉动作用明显。自 2014 年煤炭资源税改革后,我国陆续实施了“营改增”政策、增值税率下调及其他减税降费政策,煤炭企业的税费负担大幅度降低。如焦煤集团 2021 全年减税降费 12.95 亿元,晋能控股集团 2021 年 1-8 月减免税费 17.46 亿元。此外,煤炭开采及煤化工所需原材料价格大幅上涨,反映企业生产成本变化的工业品出厂价格指数(PPI)逐月上升,一度高达 10%以上。原材料价格的攀升,一方面加大了企业增值税进项税额抵扣,降低增值税税额,另一方面增加了企业生产成本,减少煤企利润。如晋能控股集团 2021 年因材料成本上涨影响利润 85.4 亿元。

表 2 2021 年我国工业品出厂价格指数 PPI

| 月份 | PPI | 同比增长 |
|-------------|-------|--------|
| 2021 年 12 月 | 110.3 | 10.30% |
| 2021 年 11 月 | 112.9 | 12.90% |
| 2021 年 10 月 | 113.5 | 13.50% |
| 2021 年 09 月 | 110.7 | 10.70% |
| 2021 年 08 月 | 109.5 | 9.50% |
| 2021 年 07 月 | 109 | 9.00% |
| 2021 年 06 月 | 108.8 | 8.80% |
| 2021 年 05 月 | 109 | 9.00% |
| 2021 年 04 月 | 106.8 | 6.80% |
| 2021 年 03 月 | 104.4 | 4.40% |
| 2021 年 02 月 | 101.7 | 1.70% |
| 2021 年 01 月 | 100.3 | 0.30% |

资料来源：山西省煤炭工业协会。

(三)从煤炭价格看,长协价调价周期长、占比高影响煤企收入

从调价周期看,山西省省属煤企长协价基本全部执行年度长协,调价周期长,导致价格调整滞后,实际售价远低于市场价格,从而影响了企业收入。神华集团年度长协煤、月度长协煤分别占其总长协煤销量的 50.9%、49.1%,月度长协价高于年度长协价 309 元/吨,其调价机制比山西省煤炭企业更灵活。在长协煤占比方面,山西省省属煤企长协煤占总销量约 31.3%。如焦煤集团炼焦煤长协比例 46%,比神华集团高 3.4 个百分点,没有年度长协和月度

长协区分,统一采用“年度定量、季度调价”定价模式,因此焦煤煤价涨幅落后于市场表现,在煤价高涨时减少企业收益,在煤价下跌时长协履约率较低进而影响销售,在定价上缺乏精细化管理。

(四)从行业发展阶段看,山西省煤炭行业已进入了规模效益递减阶段,多数煤企的吨煤税负随着产量的增加而逐步降低,进而降低了山西省煤炭行业的财税贡献度

山西省税务局相关研究发现,“在煤炭企业发展初期,煤炭企业的吨煤税负随着企业煤炭产能的提升而逐步增加,但在企业年产量为 90-200 万吨时,吨煤税负达到峰值,而年产量超过 200 万吨的超大型煤矿的吨煤税负反而降低。”煤炭企业的产能与吨煤税负呈现出如下的线性关系(见图 3)。根据行业调度数据,截至 2021 年末,山西省煤炭生产企业数量为 688 家,全年原煤产量约 12 亿吨,其中,晋能控股(37010 万吨)、焦煤(17422 万吨)、华阳科技(4588 万吨)与潞安化工(9812 万吨)四家企业产量就达到了 6.88 亿吨,占到总产量的近 60%。作为山西省税收主力的超大型煤企都已进入了规模效益递减阶段,即随着产量的进一步增加,企业平均吨煤税负水平会逐步下降,进而影响山西省煤炭行业的财税贡献度。

究其原因,当煤炭企业的规模达到年产 200 万吨以上,企业产品议价中注重长远发展,多执行价

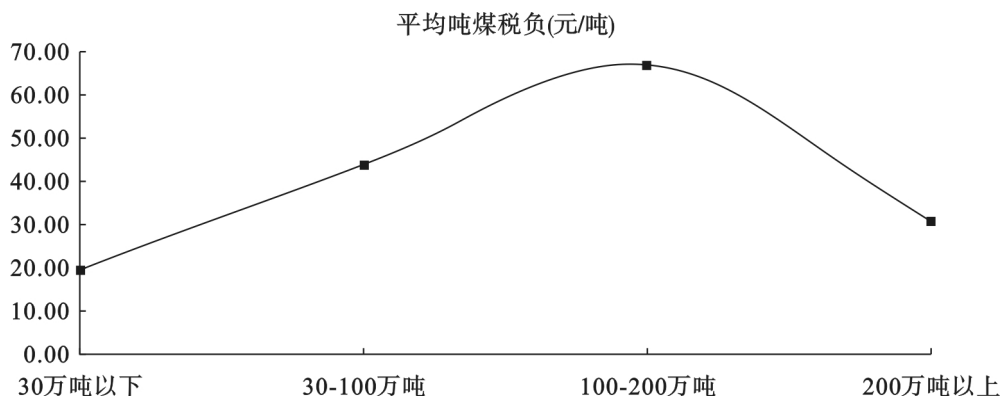


图 3 煤炭行业的产能与吨煤税负关系

资料来源：山西省煤炭工业协会。

格平稳的长期合同。同时,随着煤炭开采的深入进行,采煤难度增大,企业的勘探、研发、生产、运营、维护和社会负担等各类投资持续加大,成本约束力增强,且处于这个阶段的企业,一般具有了较强外向扩张能力,企业的产业结构向非煤领域延伸,出现非主业拉低主业收益的现象,企业往往又能享受诸多的税收优惠政策。在规模效益递减、成本约束力增强和产业结构多元化等因素影响下,企业的边际收益递减,导致企业的吨煤税负下降。

三、提升山西省煤企财税贡献的政策建议

对山西省来说,煤炭行业是短期内财政收入不可或缺的重要支柱,要充分发挥其压舱石作用。既要在减量发展的前提下,实现内涵集约发展,完成自身的率先转型,还要为全省转型和新兴产业发展提供持续稳定的财力支撑。当前,要着力推动山西省煤炭产业向“六型”转变,即向“市场主导型”“清洁低碳型”“集约高效型”“延伸循环型”“生态环保型”“安全保障型”转变,加快形成煤电一体化发展模式、现代煤化工产业发展模式和煤炭循环经济发展模式。

(一)政策层面需增强“输血”功能,发挥财税金融协调联动作用

1.构建市场化投融资机制。进一步完善财政补贴机制,稳定煤炭领域的资金收入来源,以充分发挥财政补贴对煤炭产业低碳化发展的促进作用。在此基础上,注重发挥市场化融资平台作用,结合山西省绿色低碳循环示范产业园区的创建,完善推广PPP模式,采取特许经营、委托经营、转让产权等方式,向社会推介绿色PPP项目。借鉴厦门等地区先进经验,推动成立绿碳财政金融服务联盟,打通“投资+融资+交易+服务”各环节,为符合绿色低碳要求的煤炭企业提供信贷、股权投资、担保、信托等综合服务,覆盖绿色低碳产业链全流程。出台煤炭产业可持续发展专项支持政策。同时,以国际金融合作为牵引,推动绿色信贷,引导鼓励金融业和社会资本积极参与政府煤炭产业可持续发展重大工程项目。

2.建立绿色金融项目财政补贴机制。一是加强绿

色项目奖补政策顶层机制设计。从省级层面制定系统的绿色项目标准和类型、评价办法、评价等级、筛选评价程序、补贴对象范围及流程等。建立绿色项目库,作为绿色项目筛选评价和融资补贴的支撑平台,推动绿色项目统一评价和入库。二是确定绿色项目财政奖补对象和范围。实行绿色项目认证评价成本补贴。对已纳入山西省绿色项目库,完成等级评定并获得融资的绿色项目业主、申请绿色债券发行前认证评价成本补贴的绿色项目、针对募集资金主要投向纳入山西省绿色项目库的绿色项目的绿色债券及绿色定向融资工具的发行主体,对每单绿色债券发行前的债项评估费用给予补贴。三是实行绿色贷款贴息。对已纳入山西省绿色项目库、完成等级评定并成功获得绿色项目贷款的项目业主,按照“深绿”“中绿”“浅绿”项目进行分级,给予不同层次的贴息。四是加大对金融机构的正向激励。在部分省级国库现金管理招标中,将绿色金融指标纳入招标体系,对在绿色金融业务突出的银行给予一定比重倾斜激励。同时,引导山西省重点煤企积极参与全国碳交易。

(二)行业层面需积极发挥煤炭的能源安全稳定器作用

1.完善全国统一煤炭交易市场。进一步提高中国(太原)煤炭交易中心的业内影响力和社会知名度,加强煤炭区域市场和全国市场的协调联动,推动煤炭供应链上下游企业协同发展,构建煤炭全产业链命运共同体,加快建设统一开放、层次分明、功能齐全、竞争有序的现代煤炭市场体系。做好煤炭市场高效联通的各类平台及运行标准,完善质量、计量和服务标准体系,强化统一煤炭市场调控及监管机制。建议从省级层面建立“控煤、控能、控碳”三控合一的综合信息服务平台,服务各级政府精准监管,服务企业科学减排,为山西落实“双碳”工作提供强有力的数据支撑和治理保障。加快推进全省煤炭综合监管信息平台建设,建设“柔性煤矿”并形成示范效应。

2.加快能源产业低碳化改造和链条化延伸。统筹碳减排、生态环境承载能力和水资源,建立能源一经

(下转第43页)