

# 国外可再生能源财税支持政策的做法及对我国的借鉴

范 玲 玲

(厦门大学 经济学院, 福建 厦门 361000)

摘 要:可再生能源以其低污染性和可再生性受到各国的青睐,但可再生能源产业尚属幼稚产业,需要政府的财税支持。本文通过分析我国现行的可再生能源财税支持政策及存在的问题,结合国外相关经验,提出了一些完善我国可再生能源财税支持政策的意见,希望对我国的可再生能源发展有所裨益。

关键词:可再生能源;财政政策;税收政策

中图分类号:F810.42 文献标识码:A 文章编号:1008-4428(2007)09-94-03

可再生能源是清洁能源,污染少,而且不存在资源枯竭的问题。我国可再生能源资源非常丰富,开发利用的潜力很大。但是目前我国的可再生能源产业属于幼稚产业,大多数可再生能源技术在我国处在研究开发阶段,对投资者缺乏吸引力,因此政府组织的财税政策是实现可再生能源大规模开发利用的客观要求。

## 一、我国现行可再生能源财税支持政策存在的问题

为了推动部分可再生能源产业的发展,我国中央与地方政府相继出台了一系列的财政、税收支持政策。财政政策包括中央政府补贴和地方政府补贴以及国债投入。国债投入是临时性的政策扶持,只是针对具体几个项目而言的。税收政策包括增值税、关税、所得税以及其他地方性税收的减免。

### (一) 现行财政政策存在的问题

#### 1、缺乏政策的系统性

我国的财政政策结构比较零散,缺乏全面的系统性。如:主要以可再生能源投资方面的支持为主,对促进可再生能源设备国产化、增加可再生能源产品的供给以及加强可再生能源产品的政府采购等系统的政策措施考虑不够;另外,支持的可再生能源的种类单一,主要集中于风力和小水电。

#### 2、市场开拓政策力度小

我国现行的财政政策侧重于技术研发,市场运行机制方面的财政政策支持力度明显不足。而在生产补贴方面,除了可再生能源发电在2006年开始实施了一部分生产补贴之外,其他方面的利用还没有,使得许多企业出现了“有产量、无市场”的现象。

#### 3、边远地区的政策扶持不够

我国现有的财政补贴政策虽然直接推动了可再生能源技术的进步和生产规模扩大,促进了地区经济的发展和农牧民生活条件的改善,但是对于鼓励和支持贫困边远地区的可再生能源利用,力度还远远不够。

### (二) 现行税收政策存在的问题

#### 1、增值税

目前,我国还没有对可再生能源技术产品给予增值税优惠的统一规定,税收优惠政策缺乏系统性和完整性。比如目前人工沼气13%的增值税率和风力发电8.5%的增值税率仍然偏高。

#### 2、关税

一方面进口关税的优惠仅仅局限在可再生能源设备上,并且是有限范围内的设备,对国家重点鼓励的项目仅仅局限在可再生能源的发电利用上;另一方面,外商投资企业与国内重点项目根据不同的进口产品和技术目录免税,实行不同的进口税收政策,外商投资企业可以享受免税优惠的可再生能源进口设备范围大于内资企业,显然这会使该行业内的内资企业与外资企业竞争待遇不平等。

#### 3、企业所得税

我国没有制定全国统一的可再生能源所得税优惠办法,只是一些地方根据当地情况,对部分可再生能源产品出台了一些优惠措施。这些优惠政策措施或是地区之间不统一,或是政策支持力度太小,对于可再生能源在研发、再投资方面都没有统一的规定和优惠措施。

#### 4、其他税种

我国在城镇土地使用税、房产税、土地增值税等方面都没有相关的税收优惠政策。在这些税种中采取优惠政策有利于降低可再生能源企业的运营成本,有利于促进可再生能源产品的消费。

## 二、国外可再生能源财税支持政策的做法

近年来,发达国家和一些发展中国家都十分重视可再生能源对未来能源供给的重要作用,纷纷采取各种政策措施支持可再生能源的技术开发和推广应用,使得可再生能源产业得到快速发展。

### (一) 美国

美国政府自1978年实施《能源税法》以来不断加大扶持政策的力度和范围,从财政补贴、政府采购到直接减税、加速折旧、税收抵免,样样俱全。一是加大科技投入,并通过公开招标管理公司进行管理,实行私有化的管理模式对项目经费进行控制,并吸引社会资金加入;二是提供产

出补贴,如每生产1千瓦时的电能补助1.5美分;三是以法律形式规定政府的绿色产品采购;四是直接减税,如对太阳能和地热的非电力项目永久性减税10%,并在2005年8月8日通过的新《国家能源政策法》明确规定,美国将在未来10年内,向全美能源企业提供146亿美元的减税额度,鼓励能源行业采取节能、洁能措施;五是采取技术开发抵税和生产抵税的方式抵免企业所得税;六是个人所得税方面,2005年美国推出的新能源法决定将拿出13亿美元鼓励私人住宅使用零污染的太阳能等。

## (二) 德国

德国扶持可再生能源发展的政策主要集中在财政政策方面,其财政扶持涵盖了整个产业链的各个环节。在研发投入方面,政府每年投入6000多万欧元,用于开发可再生能源,推动太阳能、风能和地热的开发;在投资补贴方面,德国政府对风力发电投资进行直接补贴,并且根据《电力供应法案》,风力发电价格与常规发电技术的成本的差价由当地电网承担;在产出补贴方面,德国政府根据2000年出台的《可再生能源法》对不同运营成本的运营商提供金额不等的补助,如对风电给予每千瓦时9.1欧分的补贴,至少持续5年;在市场推广方面则通过给予优惠贷款及补贴等方式扶持可再生能源进入市场。

## (三) 印度

风力发电被列为印度能源工业的重要项目,印度政府在可再生能源尤其是风力发电方面给予了强有力的财税政策支持。印度政府支持风力发电的具体财税政策如下:

在财政政策方面,印度政府成立了可再生能源投资公司,专门为可再生能源技术的开发提供低息贷款,帮助可再生能源项目进行融资;非常规能源部和可再生能源开发署宣布了一揽子特殊的财政优惠政策;可再生能源开发署还设立了专项周转基金,通过软贷款形式资助风电项目;另外,印度政府为降低可再生能源企业的运行成本,特别提供10%-15%的装备投资补贴。

在税收政策方面,印度政府全额免除风电设备制造业和风电业增值税;对风电整机设备进口提供25%的优惠关税税率,免除散件进口关税;对风力发电设备实行100%的加速折旧政策;风力发电企业5年内免缴企业所得税;工业企业利润用于投资风电的部分可免交36%的所得税;减免风电项目的货物税、销售税及附加税。

## 三、对我国可再生能源财税支持政策发展的建议

我国应该借鉴国外的经验做法,同时结合我国的基本国情,构建起具有中国特色的促进可再生能源发展的财税政策。

### (一) 财政政策

#### 1. 财政补贴

可再生能源的财政补贴政策有以下几个方面需要加强:一要为更多类型的可再生能源基础研究项目提供补贴;二要为可再生能源应用性研究项目提供补贴,促进技术转化为生产力;三要对产品产量进行补贴,增加产品产量,提高企业经济效益;四要对消费者进行补贴,鼓励消

费,扩大市场,反过来促进可再生能源事业发展。

#### 2. 价格支持

我国电力体制开始实行“竞价上网”,由于可再生能源产业尚处于起步阶段,单位成本远高于常规能源,因此在同等条件下利用可再生能源产生的绿色电力难以上网。但是发展绿色电力可以减少温室气体排放,有效解决环境污染,对社会具有很明显的正外部性。因而从福利经济学中“庇古税”的角度看,政府有义务给予绿色电力价格补助或允许绿色电力以固定价格全部上网,超出均价部分由政府承担。

#### 3. 政府采购

对于绿色电力这种大宗可再生能源产品,可以通过政府补贴保证其上网从而拉动需求。对于其他可再生能源产品,如太阳能热水器、太阳能照明产品,可以通过引导各级政府及其他机构的采购保证对可再生能源产品的优先购买,从而拉动需求。

## (二) 税收政策

我国目前正在简化税制,并决定在“十一五”时期及此后一段时间内实行“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则,因此不宜设立专门的可再生能源税收制度,而应当结合我国今后一段时期的税收改革完善各个税种。

### 1. 增值税

(1) 降低可再生能源企业的增值税税率。这是由可再生能源的正外部性特征以及可再生能源企业生产投资结构的特殊性决定的。可再生能源企业生产过程中需要的燃料等原材料很少,主要的成本来源于设备等固定资产,因此进项税少,单位能源供应成本中增值税的比例要比常规能源生产企业大,这不利于与常规能源企业进行公平竞争。建议降低可再生能源企业的增值税税率,既可以降低可再生能源发电企业的不含税电价,也可以降低含税的上网电价,对发电企业和电网都有利。

(2) 推行消费型增值税。现在全球只有中国和印尼实行生产型增值税,按我国现行的生产型增值税率推算,税率水平远高于西方国家的平均水平,在中国实行消费型增值税已是必然趋势。因此应该尽快对可再生能源企业实行消费型增值税,即从产品销售额中扣除当期购进的固定资产总额。

### 2. 关税

(1) 调整对可再生能源企业的优惠关税适用范围。首先,保证内资可再生能源企业和同类外商投资企业享有相同的关税优惠政策,从而保证内外资企业公平竞争,保证国内资金对可再生能源产业的投资;其次,扩大优惠对象,不仅电力设备、零部件可以享受进口关税优惠,其他用途的国内不能生产的可再生能源转化利用设备也应该享受适当的进口关税优惠;另外,除有免税规定的特定项目,对国内已经能够生产并且设备技术已经成熟的整机进口应该适度征收关税。

(2) 实施对可再生能源产品出口的企业的税收优惠,主要是太阳能热水器和太阳能电池及其他可再生能源形

成电池。我国生产的这些产品相对其他可再生能源产品具有比较优势,可以考虑给予一定的增值税出口退税和关税优惠,以扩大国内产业的规模,提高可再生能源产品在国际市场上的竞争力。

3. 所得税

(1) 扩大优惠对象, 拓展优惠区域

我国的可再生能源产业尚处于初级阶段, 规模很小, 即使对整个产业实行所得税优惠也不会对全国税收平衡造成大的影响, 因此所得税优惠政策不应该只局限于蔗渣发电、沼气发电等几个领域内, 而应该对可再生能源发电技术及非电利用技术都实行相应期限的优惠。另外, 我国现行的可再生能源所得税减免主要集中于各地的开发区, 但可再生能源企业大多分布于自然条件恶劣的地区而非在开发区内, 所以应当将区域优惠转化成产业优惠。

(2) 实行再投资退税

为了鼓励可再生能源发电企业的滚动发展, 鼓励发电企业把经营所得 10 年后再用于可再生能源发电项目的投资, 实行再投资所得税抵扣优惠; 对其他可再生能源企业经营所得再投资于可再生能源项目的, 相应给予所得税的部分退还。

(3) 提供更优惠的扣除项目

对于可再生能源利用企业的研究开发支出, 进行全额税收抵扣, 并且当年抵扣不足的部分可以结转以后年度; 对可再生能源利用企业的生产设备, 经税务部门审核认定后可以采取加速折旧; 对于研究与开发过程中所需要的仪器、实验设备, 可按照 2 年期加速折旧。

参考文献:

[1]张正敏. 中国发展可再生能源的战略与政策研究[J].经济研究参考,2004,(84).  
 [2]郭祥冰, 廖世忠, 郭力群. 美国促进可再生能源发展的政策和实践[J]. 能源与环境 2004,(04).  
 [3]吴杰, 顾孟迪. 可再生能源支持政策的国际比较及启示[J]. 经济纵横, 2006, (11).  
 [4]谢治国, 胡化凯, 张逢. 建国以来我国可再生能源政策的发展[J].中国软科学,2005,(09).

作者简介:

范玲玲, 女, 浙江金华人, 厦门大学经济学院金融系 2004 级, 研究方向: 金融理论与政策。



(上接第 84 页)息, 主办者(企业)也可就某个主题展开多层次和多角度的讨论, 并可与参与网友进行深入探讨与互动, 是一种很好的网络公关形式。

网上新闻发布会或网络路演。网上互动交流、新闻发布、音、视频演示、专题报道等多手段的立体组合, 适合于新产品上市、企业形象推广、招商引资、网上会议、人才招聘等。这种集合了多种宣传手段的活动形式, 能够使企业与公众之间达成更深层次的交流与互动, 使每一个参与公众都能得到更全面的关于企业或产品的信息。

3. 网络公关的危机处理。网络也是双刃剑, 由于网络的介入, 使得危机造成的负面影响也极易扩散, 造成严重后果。因此, 之前有一个预警系统是必不可少的。在这个系统中, 我们可以设想一下企业可能会发生什么样的危机, 并在其中做好什么预防准备。有了这个系统, 企业便能面对突如其来的公关危机, 有条不紊地拿出应对策略; 使组织迅速摆脱危机。由此可见, 要尽一切努力避免企业陷入危机, 一旦遇到危机, 就应该接受它, 化解它。财富 500 强

中的 IBM 公司, 将危机公关最基本的经验归为六个字, 说真话, 赶快说。如何赶快说, 通过网络公关不失为一条捷径。

参考文献:

[1](美)菲利普·科特勒, 梅清豪译. 市场营销管理[M]. 亚洲版·北京: 中国人民大学出版社, 2002.  
 [2](美)亨德里克斯. 公共关系案例(5 版)[M]. 北京, 机械工业出版社, 2003.  
 [3]韩庆祥. 中小企业市场营销[M]. 北京: 中国经济出版社, 1999.  
 [4]翟向东. 中国公共关系教程[M]. 北京: 中国商业出版社, 1994.  
 [4]刘京林, 罗观星. 传播·媒介与心理[M]. 北京广播学院出版社, 1999.

作者简介:

李繁, 男, 内蒙古呼和浩特, 大学本科, 宁波大红鹰职业技术学院助教。