

湖南新能源产业发展的财税支持体系研究

严俊杰^{1,2}

(1. 湖南农业大学 经济学院, 湖南 长沙 410128; 2. 湖南电气职业技术学院, 湖南 湘潭 411101)

[摘要] 财税政策在新能源产业经济规模化过程中发挥着重要的保障和支持作用,是推动湖南新能源产业快速发展的外部催化剂。许多发达国家成功借力有效的财税措施促使新能源产业获得了发展壮大,在发展新能源产业方面累积了丰富的财税政策经验,这是湖南加速推进新能源产业发展的有益借鉴。现行湖南新能源产业的财税政策存在分散性、短视性和时滞性的问题,部分财税措施尚未对湖南新能源产业发展产生应有的支持效应。针对以上问题,通过发挥财税政策对产业经济的调节和引导作用,从财政政策和税收政策两方面着手构建湖南新能源产业发展的财税支持体系,为湖南新能源产业加速发展创造良好的金融环境。

[关键词] 财税政策; 新能源产业; 湖南

[中图分类号] F810.422 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1674-117X(2016)05-0023-04

Research on Fiscal and Taxation Support System for the Development of New Energy Industry in Hunan

YAN Junjie

(School of Economics, Hunan University of Agriculture, Changsha 410128 China;
Hunan Electrical College of Technology, Xiangtan Hunan 411101 China)

Abstract: Fiscal policy plays an important role in the process of economic scale of the new energy industry. It is an external catalyst to promote the rapid development of new energy industry in Hunan. Many developed countries are taking effective leveraging fiscal measures successfully to promote new energy industry that obtained its development and growth; at the same time, the development of new energy industry has accumulated rich experience in finance and taxation policy, which is accelerated Hunan as a useful reference for the development of new energy industry. Hunan new energy industry's fiscal and taxation policies are scattered, short-sighted as well as some old problems, some of the fiscal measures has not supportive effect yet on the development of new energy industry in Hunan. In view of the above problems, the fiscal and tax support system of new energy industry development in Hunan was constructed from two aspects of fiscal and tax policy through using fiscal policy on economy, trade and industry regulation and guidance; therefore, it can create a good financial environment for the accelerated development of new energy industry in Hunan province.

Key words: fiscal and tax policy; new energy industry; Hunan

随着工业化的快速发展,全球性能源危机和生态危机日益凸显,世界各国纷纷推出新能源发展战略,我国在“十二五”产业发展规划中就明确指出要将新能源产业列为战略性新兴产业重点支持发展。

湖南省在全面推进“四化两型”建设和实现经济跨越发展的过程中面临着能源和环保的双重压力,应充分利用当前国家大力支持新能源产业发展的政策机遇,将新能源产业作为全省培育新兴产业的主攻方向,加快推动新能源产业的发展步伐。作为国家和地方均重点规划发展的战略性新兴产业之一,新能源产业的“高风险、高投入、高壁垒”特质决定了其发展需要政策大力扶持。湖南新能源产业已具备一定的产业基础和规模,但因缺乏产业发展的系统性支持,特别是财税政策尚未对新能源产业发展产生应有的支持效应。湖南需要建立新能源产业发展的财税支持体系,通过发挥财税政策对产业经济的调节和引导作用,助推湖南新能源产业健康发展。

一 发达国家发展新能源产业的政策经验

作为高效率低污染的产业,新能源已经成为许多发达国家大力支持发展的能源产业。美国通过有效的财税政策推动新能源产业发展,政府利用财政支持来提高居民住房的能源利用效率,还通过出台免税政策来培育新能源产业。例如,1993年美国政府就开始针对居民用户节能设施推行免税政策,特别针对生产性商业性用户加大了免税比例,最高可免征40%的税收。德国于2000年4月出台了《可再生能源优先法》(EEG),规定优生推广应用新型能源,通过提高新型能源企业的生产利润和降低可新能源产业发展的风险来加速新能源产业的发展。除了对可再生能源产业的税收优惠法律外,德国还针对传统能源产品开征税费,在1999年4月1日对柴油、汽油等传统石化能源产品开始征收生态税,通过国家税收杠杆来抑制低效率高污染的传统能源市场,同时提高了新能源产品的市场占有率和新能源企业的市场竞争力,有利于新能源产业快速发展。

以上发达国家发展新能源产业的财税政策案例对于加快湖南新能源产业发展具有重要的借鉴意义。第一,有助于降低市场风险。在有利的财税政策刺激下,新能源产品能够拥有成本价格优势,较低价格能够吸引消费者试用新产品。因此,财税激励措施降低了新能源生产商和零售商的市场风险。第二,有助于市场营销宣传。调查显示,享有政府财税补贴政策的产品更能在市场上受到消费者的关注,国外企业经常利用这一消费心理和消费

习惯进行产品的营销宣传,这一措施也值得我们推广应用新能源产品时借鉴。第三,有助于形成规模经济。政府的财税扶持政策能够对新能源产品产生市场引致效应,刺激和拉升了新能源产品的市场占有率,市场的良好表现必然带来新能源产品生产规模的进上步扩大,规模化生产就会导致成本的降低,这样有助于形成新能源产品规模经济的良性循环。

在发展新能源产业过程中,发达国家采取了强有力的政策措施,而目前我国主要侧重于政策的规划与引导,针对新能源产业的政策支持力度和广度还明显不够。美国除了在政策制定等方面支持外,还在资金投入、税收抵扣方面进行补贴和扶持。日本政府不仅支持前期研发,而且还大量推广示范性新能源产业项目。虽然新能源产业已成为我国重点支持的战略性新兴产业,但政府对新能源产业并未建立健全的支持体系,尤其是财税政策支持,而且针对新能源产业的专门政策较少,支持措施较为单一,缺乏长期稳定的财税政策机制。作为我国中部地区能源消耗大省和“两型社会”综合建设试验区,湖南在发展新能源产业方面显得尤为迫切,应该充分借鉴发达国家在促进新能源产业发展方面取得的成功经验,从健全财政税收政策入手,加速推进湖南新能源产业的发展。

二 现行湖南新能源产业发展的财税政策分析

湖南省新能源产业在政府各项政策的支持下获得了较好的发展,新能源产业链条不断延伸,新能源企业的竞争力不断增强,新能源产品的市场占有率不断提升。但与湖南优势产业相比,新能源产业在湖南整个国民经济发展中的经济贡献度还不高,湖南新能源产业发展的支持力度还不够大,湖南省促进新能源产业发展的财税支持政策仍然存在些许问题。

一是财税政策存在分散性,不成体系。湖南省出台了许多有利于推动新能源产业发展的相关政策制度,但部分政策制度不够健全且操作性不强,特别是财税政策支持力度总体不大,对新能源产业发展的推动力不足。例如,湖南省通过设立“风电设备产业化专项资金”,对风电设备制造企业进行财政补贴,虽然促进了风电设备产业化发展,但对于风电运营性企业缺乏应有的政策支持,导致整个

风电产业链发展不平衡。现阶段湖南新能源产业的财税支持政策存在分散性,没有建立针对整个新能源产业链条的配套支持政策,没有形成财税政策合力,尚不能满足省内新能源产业发展的现实需求。“同为中部地区的安徽省则对分布式光伏发电在国家补贴的基础上再追加 0.25 元/千瓦时的度电补贴,同时对家庭式光伏电站和符合条件的分布式电站项目给予最高 4 元/瓦的投资补贴,而湖南目前暂未有此方面相应的政策措施出台。”^[1]

二是财税政策存在短视性,成效不大。目前湖南新能源产业财税政策存在短视性,部分政策是为应对国家政策而做的政策响应,缺乏市场调研,没有从长远推动湖南新能源产业持续发展的视角考虑财税支持问题,只顾及局部和短期能源产业的发展问题,没有从整个产业链出发来对全省新能源产业进行科学合理的规划和布局,不能很好地解决新能源企业发展的政策诉求问题。例如,2010 年湖南省财政厅、国税局和地税局联合签发的《关于支持新能源产业发展的若干意见》,文件中对新能源产业的政策支持显得比较单一,财税支持政策仅限于政府补贴、减税免税等形式,虽然在一定程度上为省内新能源产业发展创造了条件,但仍然存在一些政策缺陷。比如,较少涉及政府性财政投资,缺乏系统、合理的投资政策;直接减税层面的较多,税收激励的方式使用较少。湖南关于支持新能源产业的财税政策存在短视性问题,没有形成支持全省新能源产业发展的长期性财税政策体系。

三是财税政策存在时滞性,执行不力。目前湖南支持新能源产业出台的财税政策没有随社会经济目标而相应作出调整,部分财税政策无法紧跟新能源产业的发展节奏而存在时滞性,并且部分财税政策缺乏有力的执行和监管。以湖南新能源产业发展专项资金为例,“2010 年开始,每年从省级加速推进新型工业化专项引导资金、企业技术改造资金、节能专项资金、信息产业专项资金中按不低于 15% 的比例安排专项资金 3000 万元,支持新能源产业发展。”^[2]但该项支持政策并未对资金的使用方法和支持对象进行具体安排,也没有明确政策落实的督查机构,导致该项政策的实际效果大打折扣。另外,省内各市对本地新能源产业的支持水平不平衡,各项财税支持政策没有很好地在各级地方政府中得到有效的贯彻落实,新能源产业财税政策的支持效果在不同地区和不同部门各自为政的执

行过程中受到耗散。

三 构建推动湖南新能源产业发展的财税支持体系

虽然目前湖南省已经出台了多项促进新能源产业发展的财税政策,但部分财税政策存在分散性、短视性和时滞性的问题,没有形成政策支持体系,各项财税政策尚未对新能源产业发展产生应有的支持效应。为使新能源产业成为湖南地方经济跨越发展的助推器,政府应该建立起相应的财税支持体系,使之不但响应新能源产业的行业需求,而且契合湖南产业经济的现实诉求,通过发挥财税政策这一重要经济杠杆的调节作用,为新能源产业创造良好的发展环境,不断增强新能源产业的自我发展能力,从而推动湖南新能源产业的快速发展。

(一) 构建湖南新能源产业发展的财政支持体系

财政政策对产业发展的支持作用是最为直接而有效的,并在政府各项支持政策中占据主导地位。政府可以通过调整财政支出结构,加大财政预算投入,采取预算拨款、财政补贴、贷款贴息、政府采购等多种形式,增加新能源产业财政投入,为新能源产业发展提供足够的资金保障。

1. 财政预算与投入

(1) 实施领域:因新能源产业是一种高新科技产业,在产业发展的初始阶段要求大量资金投入,政府特别需要在基础设施与基础产业、研究开发与技术示范两大领域加大财政投入。其一,在基础设施与基础产业领域。新能源发展涉及到许多基础产业领域,包括风电场的规划建设、太阳能装置在居民住房的普及等,这些大型工程的实施和改建都需要财政投入。例如,作为资金密集型产业,风力发电前期工程建设的资金需求量是很大的,像风电的主机、塔筒、变电站等设备投入都很大。加上,风电场一般都处于偏远地区,物流运输的不便利也提高了风电场运行与维护的成本。“一般一个 5 万千瓦装机容量的风电场的投资就高达 4~5 亿元。”^[3]其二,在研究开发与技术示范领域。新能源产业是一个高新技术产业领域,产业发展对技术依赖程度高。虽然太阳能光伏发电、风力发电、海洋能发电等基本技术趋于成熟,但这些新能源利用技术在进入商业化阶段后普遍存在效率不高而成本过高的问题,在很大程度上阻碍了产业经济的规模化进

程,需要通过先进设备及技术研发以提高效率降低成本。政府应在以上新能源产业技术研发与示范领域加大财政投入力度,这是支撑湖南新能源产业得以快速发展的关键。

(2)具体形式:专项资金投入、政策性银行支持。由于新能源产业项目往往需要巨大的资金成本,且项目经营的风险较大,民间资本不敢轻易进入这个产业领域。因此,政府加大对新能源产业的投入就显得尤为重要,可通过政策性银行加大对新能源产业的财政支持。为推动新能源产业的持续健康发展,政府应在经常性预算中设立专项资金以帮助新能源企业解决资金困境问题。通过政府部门大量的前期投入和持续支持,特别是政府给予关键技术研发领域的重点资金支持可以加速新能源产业的发展进程。

2. 财政补贴

政府财政补贴主要致力于新能源技术产业化和产品示范推广阶段,在制定新能源补贴措施的过程中,财政政策应该重点聚集投资补贴、产出补贴、价格补贴和消费补贴这四个方面。(1)投资补贴。为扩大新能源产业的融资空间,可采用投资补贴的方式推动民间资本进入新能源产业,增加对新能源科研创新技术的财政补贴力度,促进技术成果的转化和应用,加快新能源技术的产业化速度。(2)产出补贴。借鉴美国和西欧一些发达国家发展新能源产业的成功经验,政府加大针对新能源产品的生产补贴,通过财政性产出补贴来降低新能源企业的生产成本,推动新能源企业规模化发展。(3)价格补贴。在政府主导下,通过固定费率建立新能源产品的定价制度,有利于解决新能源产业“高风险、高壁垒”的问题。例如,风电的价格补贴政策能够有效解决风电场运行和维护成本较高的问题。(4)消费补贴。例如,风电用户补贴、太阳能用户补贴等。政府通过补贴对消费者进行政策引导,有利于新能源企业的产品宣传和营销,推动新能源产业的市场占有率。

3. 新能源产业创业投资基金

借鉴发达国家公益基金制度,将电费附加、排污费等收入建立新能源产业创业投资基金,重点支

持创业期、成长期的新能源中小企业发展和产业技术研发、系统升级以及大规模推广应用。

(二)湖南新能源产业发展的税收政策体系

根据湖南新能源产业发展现实情况,遵循长远规划和全面综合考虑的税收优惠原则,构建一套能够切实推动湖南新能源产业发展的税收政策体系。

1. 建立新能源企业所得税优惠制度。企业所得税在引导社会投资、优化产业结构方面发挥着重要作用。为使湖南新能源企业获得更大的发展动力,政府需要建立新能源企业所得税的优惠制度,鼓励新能源企业加大生产投入。为提高新能源企业的产品技术优势,对新能源企业用于技术研发的相关费用准予所得税前扣除,对于与技术相关的折旧部分,特别是技术进步带来的加速折旧等准予抵扣。

2. 提高新能源研发税收优惠力度。为使湖南新能源企业获得产业技术优势,政府应提高新能源产业领域的技术研发税收优惠力度,对围绕新能源技术开发与研究所产生的费用实施税收优惠政策。在计算应纳税所得额时,将新能源领域的研发费用加计扣除,将新能源企业研发人员的科研补助纳入税额优惠范围。同时,针对促进新能源产业升级的科研费用,不断提高税收抵免优惠力度和不断扩大税收政策优惠范围,让税收优惠政策逐步覆盖至整个新能源产业链的上下游产品,用有效的税收政策来激发湖南新能源产业的发展活力和后劲。

参考文献:

- [1] 长沙市统计局. 机遇与困难并存:长沙市新能源产业发展情况分析[EB/OL]. [2015-07-22]. http://www.hntj.gov.cn/wzzl/jnjhkhtj_3161/tjxx/201507/t20150722_504873.html.
- [2] 湖南省财政厅. 湖南省关于支持新能源产业发展的若干意见[EB/OL]. [2012-03-15]. <http://www.dyr-bw.com/Details.aspx?mid=1&id=37225>.
- [3] 马学滨. 风电行业发展分析预测[J]. 国际金融, 2000(1): 52-55.

责任编辑:李珂