中国改革报 CHINA REFORM DAILY
2020.05.26 星期二
本版编辑：焦红霞 Email：zhgggb@163.com 热线：（010）56805028

破解能源发展瓶颈 拥抱绿色低碳时代

——访全国政协常委、正泰集团董事长南存辉

□ 本报记者 张 宇 吴 昊

对于正处全面进入无补贴平价上网时期“关键节点”的风电、太阳能光伏发电，对于正在走向“发展快车道”的地热能等其他可再生能源行业，对于方兴未艾的多能互补、跨界融合发展，今年两会也有着“里程碑”的特殊含义。在这样的“里程碑”时刻，立足行业发展现状，破解清洁能源发展的瓶颈，将进一步推动能源变革的步伐，加速低碳时代的到来。两会期间，全国政协常委、全国工商联副主席、正泰集团董事长南存辉提出《关于延长2019年光伏竞价电站并网期限的提案》等14份提案，涉及光伏、储能、地热等多个清洁能源领域。

破解光伏发展之困

当前，虽然国内疫情得到控制，但海外仍然未见拐点，对光伏出口造成严重影响。南存辉向记者坦言，在疫情抑制海外需求的背景下，国内需求的拉动尤为重要。“目前相关部门还未出台除湖北外其他疫情严重地区竞价项目并网延期的政策，”他表示，“这将对今年国内光伏市场及光伏企业经营状况产生较大影响，不利于行业平稳发展。”

为此，在《关于延长2019年光伏竞价电站并网期限的提案》中，南存辉指出，财政部等相关部门应酌情考虑疫情对光伏并网项目的影响，合理给予并网时间和补贴政策上政策倾斜。建议2019年竞价项目延期一个季度，给予项目更加充分的建设时间，保证项目的并网率和国内市场规模，增强企业对竞价项目的建设信心。

平价上网是一直以来光伏行业追逐的“目标”。去年1月，国家发改委和国家能源局下发《关于积极推进风电、光伏发电无补贴平价上网有关工作的通知》明确规定，对风电、光伏发电平价上网和低价上网项目，按项目核准时的煤电标杆上网电价或招标确定的低于煤电标杆上网电价的电价，由省级电网企业与项目单位签订固定电价购售电合同，合同期限不少于20年。

由于今年煤电价格联动机制取消，标杆上网电价机制改为“基准价+上下浮动”的市场化机制，到“十四五”期间，平价后的电价依据如何确定，成为业内关注的焦点。南存辉建议，对于平价光伏项目，按照并网当年脱硫煤电价签署20年购电协议，并禁止地方政府在平价光伏项目上增收额外任何形式的税费，保障光伏行业稳定健康发展。

探索地热破局之路

近年来，地热能被广泛应用于供暖、温泉疗养、种植养殖等多个领域，社会需求日益高涨，但现行地热资源审批流程复杂、耗时长、费用高，各地普遍存在“办证难”现象。

“地热资源作为一种洁净的可再生能源，具有储量大，使用方便稳定、成本低廉等优点，对实现节能减排目标具有重大意义。”南存辉表示，“但目前地热采矿权审批时限长，办证费用高严重挫伤了开发者办理采矿手续的积极性。”

针对地热行业发展存在的阻力，南存辉建议，推进审批制度改革，切实简化审批程序，将一个部门的多个审批环节合并为一次性审批。同时，突出地热的矿产资源属性，最大限度地减少“多头”审批，缩短审批时间，真正解决地热“办证难”问题。

南存辉表示，要合理设置审批管理制度，促进地热资源开发利用。针对与油气资源分布在垂直投影范围内重叠的地热资源，突出矿体赋存的空间概念；对与油气资源赋存不同层的地热制订切实可行的政策，鼓励和引导其合理开发，实现多种资源共同开发的格局。

此外，南存辉还提出，要明确地热利用的财政及税费支持政策。明确地热能替代燃煤的财政补贴政策；设立地热能资源开发利用专项补贴基金，将地热能开发利用纳入到可再生能源基金补贴范围内；为地热供暖企业争取政策性低息贷款，加大信贷支持力度。

创新开辟低碳未来

随着清洁发展的加速，与可再生能源相关的多种业态的跨界创新日渐成为一种主流模式，其中包括农林光互补、可再生能源与储能的结合以及节能模式的探索。南存辉指出，农林光互补光伏电站，将农业和光伏发展结合，为农业种植预留出充足的生长空间，实现了土地的多层次开发利用。

全国政协常委、正泰集团董事长南存辉

不过，据南存辉介绍，目前我国暂无明确针对农林光互补光伏项目涉及土地改良的扶持政策和指导性意见，“2018年发布的《中华人民共和国耕地占用税法》，尚未明确农林光互补等复合用地项目是否需要缴纳耕地占用税，按什么标准缴纳。”为此，他建议，国家对农林光互补项目等综合利用土地具有生态效益的光伏发电项目，给予减免或按点征收耕地占用税等税费。

“储能在促进可再生能源消纳等方面具有极大的应用价值，”南存辉在《关于优化电网侧储能成本疏导机制的提案》中建议，由国家相关部门牵头，电网公司配合设计更为合理的电网侧储能商业模式，建立基于市场化的开放型输配电价格机制，按照储能电站运行年限对储能成本在电网输配电费用中进行摊销，推动储能成本分摊疏导，有效孵化电网侧储能的发展。

与此同时，建筑节能领域也是南存辉关注的重点。“2019年，我国建筑业总产值近25万亿元，全国建筑业房屋建筑施工面积144亿平方米，建筑能源消费总量已占全国的近1/3。”南存辉表示，我国建筑能耗呈现出“总量大”“比例高”“能效低”“污染重”四大特点，建筑节能仍存在地区发展不平衡的态势、资金筹措困难、改造主体不明确等问题。

为此，南存辉建议，完善相关法律法规和政策措施；健全建筑节能激励机制和技术创新体系；优先开发政府和公共事业单位建筑节能服务市场。他还强调，要推行合同能源管理，促进政府机构与建筑节能服务企业长期合作，发挥政府机构对市场引领作用。

减轻税费 推动光伏平价时代早日到来

全国人大代表、通威集团董事局主席刘汉元积极关注光伏产业发展

全国人大代表、通威集团董事局主席刘汉元

□ 本报记者 吴 昊 张 宇

全国人大代表、通威集团董事局主席刘汉元针对制定更具前瞻性的可再生能源发展目标、减轻光伏发电企业税费负担、解决光伏发电补贴拖欠、理清并优化光伏发电行业管理方式等方面问题进行了认真思考和仔细调研，并提出多项建议。

“目前，我国新增光伏装机项目约有2/3已实现平价上网，预计到2021年将全部实现平价上网。”日前，刘汉元在接受记者采访时直抒胸臆，作为全球光伏制造和应用第一大国，我国本应具备绝对的成本优势，但由于国外的税费、财务费用、土地租金和其他相关费用较国内更低，光伏发电较国内更具成本优势。其中，税费负担成为制约我国光伏发电全面实现平价上网的最主要因素。

税费压力由来已久

据刘汉元介绍，长期以来，我国光伏产业链上、中、下游各环节都被全额征收各项税费，主要包括25%的企业所得税、13%的增值税及其附加，还有海域使用费、土地使用税、印花税、房产税等多种税费，如再考虑社保因素，税费将更加惊人。仅从光伏发电端看，每度电负担的税费0.08元~0.1元，高达上网电价的19%~22%，超过发电成本的40%。

目前，根据现行上网电价结合光伏发电项目数据平均测算，企业实际缴纳的度电增值税达到0.03元~0.04元，实际税负超过8%。近年来，国家制定了相关政策减轻光伏企业的税费压力，如财政部、国税总局2013年9月下发的《关于光伏发电增值税政策的通知》，对光伏发电收入实行增值税即征即退50%的政策，2016年7月下发的文件延续了该政策，执行时间至2018年12月31日，到期后至今仍无新的延续性政策出台。

“由于光伏电站前期投资大，投资回报期长，设计系统寿命25年，要靠多年的发电销售收入逐步收回投资。”刘汉元表示，从财务角度看，一般光伏电站的进项税额需5年~6年抵扣完，才有可能适用即征即退50%政策，但我国光伏发电从2013年起才开始真正成规模态势发展，所以，只有少数经营好的企业，才可能从2018年左右陆续开始享受此优惠政策，大部分企业还未开始享受该项税收优惠，政策就已不再延续执行。

“同样作为前期投资大、投资回报期长的水电项目，国家已制定并下发了多项增值税减免政策。”刘汉元介绍说，例如财税〔2009〕9号文件明确规定，县级及县级以下小型水力发电单位，可选择按照简易办法依照6%征收率计算缴纳增值税；而财税〔2014〕57号文件又规定将“依照6%征收率”调整为“依照3%征收率”，进一步减半征收小型水力发电项目的增值税。他表示，同样作为可再生能源的光伏发电，目前却仍承担着超过8%的增值税实际税负。

此外，刘汉元还指出，因光伏产业链各环节都需要大量固定资产投入，资金占用量大、占用时间久、投资回收期长，加上企业融资难、融资贵，因此利息成本占据了项目成本的很大比例，但与利息成本对应的增值税却无法取得进项税额可以抵扣，无疑进一步加重了企业的税费负担。

减轻负担加速平价

“2018年以来，在党中央、国务院持续优化营商环境和减税降费的总体部署下，一系列普惠性减税降费政策相继出台并有效实施，切实减轻了企业税费负担，对长期保持中国经济活力和全球竞争力具有重要意义。”刘汉元表示，光伏产业作为国家应予鼓励和重点扶持发展的战略性新兴产业，在享受普惠性政策的同时，亟待有产业倾斜导向的减税降费政策出台。

在当前经济形势下，为进一步减轻光伏发电企业负担，实现保市场主体、稳投资、稳就业的目标，推动产业持续健康发展，助力全面平价上网时代早日到来，从而加快我国能源革命进程，刘汉元建议，参照小型水力发电项目的增值税缴纳政策，将光伏发电项目纳入按照3%征收率简易征收范围；对光伏发电增值税即征即退50%的政策尽快予以延续，并参照财税〔2015〕74号文件关于风力发电增值税即征即退50%的规定，暂不设定政策终止期。

同时，实现利息成本进项税额可计算抵扣。刘汉元表示，“建议持续深化增值税改革，解决抵扣难点问题，参考购进农产品进项税额计算抵扣的方式，允许企业依据实际支出的利息费用，按贷款服务6%的税率比例，计算可以抵扣的进项税额。”

“对光伏发电企业实行存量期末留抵税额退还。”刘汉元建议，在实行增量留抵退税的同时，对未享受存量留抵退税的光伏发电企业实行一次性退税；对光伏发电无补贴项目实行所得税免税政策，在对有补贴光伏发电项目执行3年免征、3年减半征收所得税政策的同时，对无补贴项目免征所得税。

代表委员之声

全国人大代表曹仁贤：

开征碳税转变我国经济发展方式

本报讯 全国人大代表、阳光电源董事长曹仁贤日前在《关于尽快开征碳税的建议》的议案中指出，2011年国家开展碳排放权交易试点工作，于2017年12月正式启动全国碳交易体系。由于只覆盖发电行业，而且配额基本按照历史排放量核定，实际只起到约束增量作用，截至2019年5月底，全国碳市场累计成交3.1亿吨二氧化碳，成交额约68亿元，碳交易市场减排效果极其有限。

“开征碳税是我国转变经济发展方式的必然要求。”曹仁贤表示，适度开征碳税，有利于抑制高耗能、高排放产业的增长，有利于鼓励企业开发利用可再生能源，加快淘汰耗能高、排放高的落后工艺，也可促进碳捕捉、新型减排、清洁能源和零碳生产等技术的应用，使一些新兴行业孕育而生，增加新的就业岗位，促进低碳经济发展，是实现新旧动能转换、促进产业结构调整优化的最佳路径，开征碳税不会对我国经济造成冲击。

为此，曹仁贤建议，尽快启动征收碳税的相关工作。我国可按对化石燃料含碳量测算排放量作为计税依据，并可对采用低碳技术节能减排的企业进行税收减免。他认为，由于目前国家正在完善全国碳交易市场，可以安排适当的过渡期，在过渡期内，企业可以参与碳市场的交易，不重复交易和计征；过渡期结束，立即实施按照碳排放当量计征的碳税制度，废除碳交易市场或大幅度降低交易价格，实现平稳过渡。

全国人大代表张传卫：

加大对装备制造企业政策扶持力度

本报讯 全国人大代表、明阳智慧能源集团股份公司董事长兼CEO张传卫日前建议，面对新冠疫情下经济社会发展的严峻形势，要通过新基建、新业态和新技术等一系列重大工程建设，更加牢固地夯实制造业这一国家经济根基，加快振兴实体经济，长期拉动中国经济高质量发展。

“中国亟待通过先进制造业的发展带动实体经济的振兴。”张传卫指出，以广东海上风电开发建设和高端装备制造业发展为例，未来三年可在珠江西岸形成2万多亿高技术含量、全球领先的产业集群，仅在风电行业就直接带来至少上万就业岗位，不仅为粤港澳大湾区提供绿色能源安全保障，还名副其实成为广东构筑现代化经济体系的新支柱。

张传卫指出，振兴实体经济是中国实现强国梦的坚实支撑，要更加牢固地夯实制造业这一国家经济根基，建议加大对装备制造企业的政策扶持力度并落到实处，降低装备制造业企业过高的融资成本，消除实体经济的税外收费，通过税收减免、资金补贴、风险投入、政策扶持等手段，鼓励装备制造创新创造。

全国人大代表张雷：

设定“能源革命”总体目标和时间表

本报讯 全国人大代表、远景科技集团CEO张雷建议，能源法需要为“能源革命”设定总体目标、时间表和路线图。

张雷说，“能源革命”战略思想关乎构建“人类命运共同体”的大国担当，能源革命旨在坚定推动中国从化石能源向可再生能源转型，构建清洁低碳、安全高效的能源体系，应对全球气候危机，保护生态环境，促进人类可持续发展。

张雷表示，能源法要为“能源革命”所展望的“清洁低碳、安全高效的能源体系”设定总体目标和时间表，尤其要设定碳排放净值为零的长远目标。目前中国在《巴黎协定》中已经承诺在2030年达到碳排放的峰值，但能源基础设施投资巨大，折旧期通常数十年，如果不提前数十年明确碳排放净值为零的时间点，就不能有效约束化石能源资产的投资，进而造成未来大量新增能源资产的搁浅，同时也将挤占绿色能源的发展空间。

此外，张雷还强调，能源法要为可再生能源设定长期目标和路线图，需要进一步明确可再生能源在能源结构中持续提升的比重、绝对数量和时间表，可以为我国能源有序发展营造法治空间，指引相关方针、产业政策、电网规划和能源市场化规则的制订。

全国政协委员武钢：

适当延长风电项目并网时限要求

本报讯 今年两会上，全国政协委员、金风科技董事长武钢立足于行业，提交了《关于延长风电建设项目并网时限的提案》《关于落实可再生能源电力消纳责任制度（配额制），推动能源消费革命的提案》《关于保障可再生能源企业的合法利益，促进可再生能源消纳的提案》等8项提案。

武钢表示，受新冠肺炎疫情影响，风电供应链，尤其是国际供应链紧张，加之复工延期、进度受阻等因素的叠加，项目并网时间延迟6个月以上，难以达到国家规定的并网时限要求。若大量风电项目不能按时并网，将给风电行业持续稳定发展将带来巨大冲击，这与党中央“六稳”“六保”的政策精神不符。建议国家适当延长风电项目并网时限要求（陆上风电延期至少6个月，海上风电延期至少12个月），保障行业健康可持续发展。

在武钢看来，风电是未来国家能源安全的重要支撑。作为重资本行业，风电行业存在大额长周期留抵税额大、贷款利息增值税不得抵扣、政府补贴拖欠、补贴税先征和临时耕地占用税征收等不利于行业发展的税收政策。为此，他建议，对风力发电行业实现全面的留抵退税鼓励政策；允许新能源行业贷款利息抵扣增值税；国家补贴纳税义务发生时间，按照收付实现制确定，即收到补贴款时纳税；风力发电企业耕地占用时间从企业开始动工日算起。

（本组稿件由本报记者吴昊整理）