

节能减排财税政策及其对节水的启示

唐忠辉

(水利部发展研究中心,北京 100038)

摘要:节能减排财税政策对建立健全促进节水的财税激励机制具有重要参考价值。梳理分析了节能减排财税政策的主要内容,提出节水工作应借鉴节能减排经验,从国家层面高位推动,建立相应的财税支持政策,政策适用范围应涵盖农业、工业、生活等各个行业和领域的节水;综合运用补贴、奖励、贴息、税收优惠等多种手段,保持政策的连续性和稳定性,加强资金使用的监管。

关键词:节能减排;节水;财税政策;经验启示

中图分类号:F812.0

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2016)06-0009-04

财税政策对于解决节能减排的压力与动力、激励与约束问题,从而形成科学发展的长效体制机制具有重要价值^[1]。为加快推进节能减排工作,国家采取了一系列财税支持政策,并取得了良好效果。党中央、国务院高度重视节水工作,提出坚持并落实节约优先方针,像抓节能减排一样抓节水^[2]。梳理总结节能减排财税政策及其经验,对制定完善节水财税政策具有重要意义。

1 节能减排财税政策的主要内容

总的来看,比较系统完整的节能减排财税政策是在“十一五”期间逐步建立起来的,在“十二五”期间得到发展和完善。在层级上,有国务院制定的财税政策^[3],也有部门出台的具体政策^[4],还有地方的配套政策^[5]。在内容上,覆盖面广,种类繁多,形式多样,其中财政手段有奖励、补助(贴)、贷款贴息等,税收手段有企业所得税优惠、增值税优惠、营业税优惠等。本文主要从中央层面,简要梳理分析奖励、补助、税收优惠等几种代表性财税政策的主要内容。

1.1 财政奖励

财政奖励是节能减排工作中应用比较广泛的一种财政支持政策,典型的奖励政策有以下几种形式。

a. 对企业节能技术改造给予财政奖励。财政部、国家发改委专门制定了《节能技术改造财政奖励资金管理办法》,由中央财政安排专项资金,采取“以奖代补”方式,对企业节能技术改造项目给予奖

励。奖励范围是现有生产工艺和设备实施节能技术改造的项目。奖励标准根据技术改造后实现的年节能量确定,并因经济发展水平而有不同,其中东部地区根据项目完工后实现的年节能量按240元/t标准煤给予一次性奖励,中西部地区按300元/t标准煤给予一次性奖励。

b. 对地方淘汰落后产能给予奖励。财政部等部门印发《淘汰落后产能中央财政奖励资金管理办法》,对经济欠发达地区淘汰落后产能工作给予奖励。奖励范围为国务院规定的电力、钢铁等行业。中央财政根据年度预算安排、地方当年淘汰落后产能目标任务、上年度目标任务实际完成和资金使用情况等因素安排奖励资金。对具体项目的奖励标准和金额由地方确定。

c. 对北方采暖地区既有居住建筑供热计量及节能改造工作进行奖励。财政部为此制定了专门的管理办法。奖励资金采用因素法进行分配,综合考虑有关省区所在气候区、改造工作量等多种因素以及相应的权重。气候区奖励基准分为严寒地区和寒冷地区两类,其中严寒地区为55元/m²,寒冷地区为45元/m²。

d. 对部分地区水污染防治项目建设给予奖励。财政部印发文件,支持有关地方在淮河、海河等流域的水污染防治项目建设。奖励资金中,70%根据国务院重点流域水污染防治考核结果进行奖励,30%根据国务院考核认定的各省化学需氧量(COD)等

主要污染物实际削减量进行奖励。

e. 对城市节能减排财政政策综合示范给予奖励。财政部等出台政策,以城市为平台,以整合财政政策为手段,全面开展城市节能减排综合示范。综合示范的奖励标准根据项目投资、地方投入和节能减排效果等情况确定。目前,已有北京等30个示范城市开展了以产业低碳化、交通清洁化、建筑绿色化等为主要内容的综合示范。中央财政按照3年示范期给每个城市安排了15亿~20亿元的综合奖励资金。

从上述政策来看,财政奖励政策的适用范围和对象非常广泛,既有针对具体项目的,也有针对城市区域的;既有针对技术改造等专项业务的,也有针对节能减排综合业务的。

1.2 财政补助(补贴)

财政补助(补贴)也是节能减排工作中使用最为广泛的支持政策之一。代表性的财政补助(补贴)政策有以下几种。

a. 对节能产品推广的财政补助(补贴)。财政部等积极实施节能产品惠民工程,支持高效节能产品的推广使用。补贴对象主要选择量大面广、用能量大、节能潜力明显的高效节能产品。具体产品种类包括空调等10余种,每一种产品都制定了专门的实施细则。补助标准主要根据高效节能产品与同类普通产品成本差异的一定比例确定,具体标准在不同产品推广的实施细则中明确。

b. 对工业企业能源管理中心建设示范项目的财政补助。财政部等部门印发文件,对钢铁、有色等重点用能行业企业能源管理中心建设示范项目给予财政支持。补助标准一般根据示范项目投资规模并综合考虑节能效果、技术先进程度等因素确定。

c. 对可再生能源建筑应用的专项补助。财政部等部门印发文件,支持利用太阳能、浅层地能等对建筑进行采暖制冷、热水供应等,并根据可再生能源建筑应用的不同类型给予相应补助。有关部门还组织开展了可再生能源建筑应用城市级示范。对纳入示范的城市,中央财政予以专项补助,资金补助基准为每个示范城市5000万元,具体根据2年内应用面积、能源替代效果等因素综合核定,切块到省。实施效果好的,每个示范城市资金补助最高8000万元;反之,将相应调减补助额度。

d. 针对企业节能的其他补助。针对企业有关节能项目,财政部等部门还组织实施了金太阳示范工程财政补助、秸秆能源化利用补助等方面的支持政策,鼓励光伏发电技术应用及秸秆收集与秸秆能源产品生产等。

e. 针对城市节能的其他补助。财政部等组织实施了餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点城市建设补助、再生资源回收利用体系建设补助、绿色能源示范县建设补助等方面的财政支持政策,从城市层面支持节能减排工作。

在财政奖励和补助的基础上,还有财政奖补政策。财政奖补本质上是奖励与补助相结合的方式,在具体操作层面,根据适用对象的不同,有的采用奖励方式,有的采用补助方式,有的采用以奖代补方式。

1.3 财政贴息

财政贴息是指针对企业为实施节能减排项目向各类银行贷款而产生的利息给予补贴支持。这是减少企业融资成本和压力,提高企业节能减排积极性的重要政策工具。代表性的贴息政策主要应用于以下3个方面。

a. 对节能减排基本建设贷款的财政贴息。财政部印发文件,对符合条件的农林、水利行业基础设施及污水、生活垃圾处理等生态环境保护项目基础设施项目给予贷款贴息。贴息率由财政部根据年度贴息资金预算控制指标和当年贴息资金申报需求等因素一年一定,原则上不高于3%。贴息期限原则上按项目建设期限贴息,除特大型项目外,其他项目一律不超过5年。

b. 对重点产业振兴和企业技术改造贷款的贴息。国家发改委和工信部每年制定并发布当年度的技改投资工作重点。2009—2011年,政府每年从中央预算内投资安排大概200亿元专项资金用于支持十大重点产业符合政策范围的工业技改投资项目和中小企业技改投资项目。原则上按项目贷款的实际发生额两年贷款利息安排贴息资金。贴息率不超过当期银行中长期贷款利率,单个项目的补助金的最高限额原则上不超过2亿元。

c. 对再生节能建筑材料企业扩大产能贷款的贴息。中央财政贴息资金按再生节能建材生产企业扩大产能实际贷款额及央行同期贷款基准利率计算。贷款期限不长于3年的,按实际贷款期限贴息;贷款期限长于3年的,按3年贴息。当然,申请中央财政贴息资金的再生节能建筑材料生产企业需满足有关部门规定的技术、经济等相关条件。

1.4 企业所得税优惠

企业所得税支持政策是促进节能减排的重要税收政策。所得税支持政策主要包括企业从事节能减排项目所得税优惠、企业购置节能减排设备的投资抵免所得税、企业综合利用资源的减计收入计算所得税等类型。

a. 企业从事节能减排项目所得税支持政策。

根据《企业所得税法》规定,从事符合条件的公共污水处理、节能减排技术改造等环境保护、节能节水项目的所得可以免征、减征企业所得税。企业从事上述项目的所得,自项目取得第一笔生产经营收入所属纳税年度起,第一年至第三年免征企业所得税,第四年至第六年减半征收企业所得税,此即所得税“三免三减半”政策。根据国家有关政策,节能服务公司实施合同能源管理项目取得的生产经营收入,也可以按规定享受该优惠。

b. 企业购置节能减排设备的投资抵免所得税政策。根据《企业所得税法》规定,企业购置用于环境保护、节能节水等专用设备的投资额,可按一定比例实行税额抵免。税额抵免,是指企业购置并实际使用《环境保护专用设备企业所得税优惠目录》《节能节水专用设备企业所得税优惠目录》规定的节能环保等专用设备的,该专用设备投资额的10%可以从企业当年应纳税额中抵免;当年不足抵免的,可以在以后5个纳税年度结转抵免。

c. 企业综合利用资源的减计收入计算所得税政策。该政策也在《企业所得税法》中有明确规定。根据规定,企业以《资源综合利用企业所得税优惠目录》规定的资源作为主要原材料,生产国家非限制和禁止并符合相关标准的产品取得的收入,可以在计算应纳税所得额时减计收入,减按90%计入收入总额。

此外,根据《关于中国清洁发展机制基金及清洁发展机制项目实施企业有关企业所得税政策问题的通知》规定,对中国清洁发展机制基金取得的部分收入,免征企业所得税。

1.5 企业增值税优惠

增值税优惠也是促进节能减排的重要税收政策。增值税优惠主要应用于节能服务和再生资源利用两个方面。

a. 节能服务公司的增值税优惠。财政部、国家税务总局联合发布《关于促进节能服务产业发展增值税、营业税和企业所得税政策问题的通知》,明确合同能源管理项目节能服务公司的增值税支持政策。按照规定,节能服务公司实施符合条件的合同能源管理项目,将项目中的增值税应税货物转让给用能企业,暂免征收增值税。

b. 再生资源利用的增值税优惠。根据《财政部、国家税务总局关于资源综合利用及其他产品增值税政策的通知》等文件规定,对销售再生水、翻新轮胎等自产货物实行免征增值税政策;对污水处理劳务免征增值税;对销售以工业废气为原料生产的高纯度二氧化碳产品等自产货物实行增值税即征即

退政策;对利用风力生产的电力等自产货物实现的增值税实行即征即退50%的政策;对销售自产的综合利用生物柴油实行增值税先征后退。

1.6 其他财税支持

除了上述财税支持政策,国家还实施了节能产品强制采购、营业税等方面的支持政策。政府采购方面,国务院对节能产品建立强制政府采购制度。《政府采购法实施条例》专门规定,国务院财政部门应当会同有关部门制定政府采购政策,通过制定采购需求标准、优先采购等措施,实现节约能源、保护环境。

营业税方面,按照国家有关文件规定,对符合条件的节能服务公司实施合同能源管理项目取得的营业税应税收入,暂免征收营业税。对单位和个人从事节能减排技术转让、技术开发业务和相关的技术咨询、技术服务业务取得的收入,免征营业税。随着“营改增”政策的实施,该类优惠也在相应调整。

2 节能减排财税政策的基本经验

在国家财税政策的强力支持下,我国节能减排工作取得显著成效^[6],为绿色发展作出了重要贡献。节能减排财税政策的成功实施,可以归结为以下几方面的经验。

2.1 组织领导协调有力

强有力的组织领导和工作机制是科学制定并有效实施节能减排财税政策的关键。首先,党中央、国务院高度重视节能减排工作,注重从立法、规划、宏观政策层面强化节能减排财税政策的顶层设计,并在国家层面成立专门的领导小组,整合各部门力量,统筹推进各项工作。其次,财政、税务、发展改革等主要部门充分发挥在各自领域的牵头作用,及时出台具体政策,强化工作指导。最后,工信、建设、交通、能源等其他有关部门全力参与配合,结合行业特点,采取有力措施,积极推动相关财税政策在行业节能减排工作中的贯彻实施。

2.2 法规政策成龙配套

节能减排财税政策的显著特点,是形成了从法律法规,到部门规章,再到专项管理办法以及具体实施细则等一整套法规政策体系。在法律层面,《节约能源法》《循环经济促进法》《企业所得税法》等对节能减排的财税政策作出总体规定。在法规层面,《公共机构节能条例》《建筑节能条例》和国务院有关规范性文件等进一步明确有关财税政策。在部门规章和文件层面,财政部等部门单独或联合出台了数以百计的配套办法和实施细则等。上下协调、完整配套的政策体系,为节能减排提供了制度保障。

2.3 适用范围覆盖面广

节能减排涉及面广、行业众多、主体多元。国家充分考虑节能减排工作的系统性和综合性,出台了覆盖广泛的财税支持政策。从行业来看,涵盖了农业、工业、交通、建筑、生活等各个行业。从地域来看,财税政策从宏观到微观全面覆盖,既有面向流域的,也有面向区域和城市的,还有面向行业、企业和具体项目的。从对象来看,既有针对产品推广的,也有针对技术改造的,还有针对产业结构调整。由于适用范围广泛,财税政策的整体效能和效益充分释放。

2.4 支持方式灵活多样

从节能减排财税政策的内容来看,支持方式的多样性是其显著特点。针对不同的行业、领域和对象,国家有关部门设计了财政和税收等不同类型的支持方式。财政政策方面,有奖励、补助、贴息等多种方式。每种方式针对不同的适用对象而设计。奖励主要针对已经在节能减排工作中做出显著成效的地方政府或企业而设计。补助(补贴)主要适用于节能产品推广、技术应用和试点示范等方面。贴息则主要适用于项目贷款。税收方面的支持政策也是多样的,在税种上涉及企业所得税、增值税和营业税等,在优惠方式上包括减征、免征、即征即退、先征后退等不同方式。不同的财税支持方式,对应不同的适用对象,确保了支持政策的针对性和有效性。

2.5 支持政策持续有力

节能减排财税政策不仅灵活多样,而且力度很大,具体表现在以下几个方面:①资金来源稳定。财税政策绝大多数的资金来自中央财政,不需要地方配套支持。即使个别项目有地方配套,也主要由省级财政承担,并且比例较低。②资金规模较大。无论是针对产品、项目,还是针对区域、城市,都有强有力的资金支持,其中节能减排综合示范城市的奖励资金高达15亿~20亿元。③支持标准较高。例如,中央财政对居民购买高效照明产品的补贴标准达到产品中标价格的50%。④支持时间较长。几乎每项政策的实施周期都不是短期的,而是分期分批、持续推进。

2.6 实施程序严格规范

①严格政策的适用范围、对象和条件。政策实施过程中,有关部门按照规定的条件和要求,严格审核筛选支持对象,其中相当一部分通过竞争性评审的方式确定支持对象。②严格资金申请和使用程序。各项政策对资金申请主体、方式、时间、条件、支付程序等有明确规定,并且对资金使用方向提出明确要求。③严格绩效考核和资金监管。相关政策均明确了政策实施的监管主体及违法违规情形的法律

责任。中央和地方有关部门加强专项监督检查。对资金规模特别大的项目,还制定了绩效考核办法,定期组织进行绩效考核,考核结果与下一年度奖励资金分配挂钩;对节能减排指标完不成的,取消示范资格,扣回全部奖励资金。

3 对节水财税政策的启示

与节能减排一样,节水是中央顺应我国国情水情和经济社会发展要求作出的重大战略抉择,是生态文明建设的重要内容^[7]。节能减排财税政策的成功实施,对节水工作具有重要启示^[8]。应参考节能减排财税政策,加快建立健全促进节水的财税政策。

3.1 需要高位推动

节水与节能一样,涉及众多部门、各行各业。节能减排财税政策的成功实践启示我们,要制定有效的节水财税政策,必须通过高位推动,促进部门联动和社会互动。要通过节水条例等相关法律法规,为节水财税政策提供顶层设计。要从国务院层面,加强统筹协调,出台有关政策性文件,为各地区、各部门开展相关工作提供指导。要加强部门协调协作,推动财政、税务等部门制定相关配套政策,联合工业、建设等部门制定实施各行业节水支持政策,形成完整配套的政策体系。

3.2 需要广泛覆盖

节水是全社会的共同事业,要借鉴节能减排财税政策的经验,建立覆盖面广、适用范围大、适用主体多的节水财税政策。要将支持政策扩展到流域、区域、城市、行业、企业、家庭等各个层面,涵盖节水的社会主体。要将支持政策延伸到农业、工业、城镇生活、非常规水源利用等各个方面,覆盖节水的各个重点领域。要将支持政策细化到产业结构调整、技术改造、产品推广等各个环节,推动精准扶贫,避免“大水漫灌”。

3.3 需要综合支持

节水具有很强的公益性和正外部性,需要政府的大力支持。节能减排财税政策的重要启示,是综合运用多种财政税收工具推进节能减排^[9]。为调动全社会节水的积极性,也需要建立丰富多样、相互衔接的财税支持政策。要结合节水的不同领域、不同环节、不同主体,因事制宜、因人制宜,有针对性地灵活运用财政补贴、奖励、贴息、税收优惠等多种手段,打好政策工具“组合拳”,发挥政策集成优势,推动节水型社会建设。

3.4 需要加大投入

受多种因素影响,社会主体开展节水往往投入大、成本高、产出少、效益低。(下转第64页)

4 结 语

在水库移民的整体信息环境中,内外部信息流的融合和共享对于揭示外部信息流的状态和相互关系、充实信息反馈主体、促进内部异构信息资源的优化综合和融合互补、实现后扶项目过程管理综合绩效的最大化有着至关重要的作用。在对原有信息流传递模型分析的基础上,基于过程管理的理论和方法,通过内外信息流的梳理建立了水库移民后扶项目信息流共享新模式,一方面实现了对多源信息的互补和数据的共享,提高了移民政策和工程决策的科学性和适用性,优化了水库移民后扶项目的过程系统管理,另一方面,确保了移民群体对于项目、资金、相关政策等信息的知情权和对于自身生产生活恢复与发展相关活动的决策权,切实维护好移民群众的切身利益,保证各项为移民群体的工作政策落到实处。

参考文献:

- [1] 张绍山. 水利水电工程移民补偿机制的发展与改革[J]. 水利发展研究,2005,5(8): 17-23.
- [2] 张春美,施国庆. 对水库移民后期扶持范围问题的探讨[J]. 江西社会科学,2007,28(9): 249-252.

(上接第12页)

节能减排政策能够得到全社会的支持,与其财税支持力度大密不可分。要调动各地区、各行业节水的积极性,也需要加大财税支持力度。渠道上要以中央财政为主,尽量减少或者免除地方特别是中西部地区的配套。力度上要提高奖励、补助、贴息等支持标准,增加投入规模。时间上要持续滚动实施,保持政策的连续性和稳定性,避免短期刺激。

3.5 需要严格监管

财税政策的有效实施,离不开政府的严格监管。要借鉴节能减排财税政策经验,建立健全节水财税政策实施的监管机制。要坚持公开、公平、公正原则,明确节水财税政策的适用范围和对象,严格评审条件和程序。要科学选择资金支持方式,合理测算并确定支持标准。要明确资金申请和支付程序,规定资金使用方向用途。要加强资金使用的绩效评估和考核,严格资金监管,严肃查处各类违法违规行为。

参考文献:

- [1] 刘军民.“十二五”期间节能减排的财政政策取向[J]. 中国科技投资,2011(11):29-32.

- [3] 陈蓓蓓,彭代武,张舒. 湖北省水库移民矛盾及化解机制研究[J]. 人民长江,2015,46(13): 95-99.
- [4] 郑瑞强. 大中型水库移民后期扶持政策绩效及影响因素分析[J]. 水电能源科学,2012,30(11): 141-145.
- [5] 唐文宝. 关于过程管理在图书馆服务中应用的思考[J]. 图书馆工作,2005,24(3): 12-13.
- [6] 罗伯特希斯. 危机管理[M]. 王成,宋炳辉,金瑛,译. 北京:中信出版社,2004.
- [7] NICOLETTI S, NICOLÒ F. A concurrent engineering decision model: management of the project activities information flows[J]. International Journal of Production Economics,1998,54(2):115-127.
- [8] 林宇慧,陈军强,黄志旺. 广东省水库移民项目精细化管理系统的研究与实现[J]. 人民珠江,2014,35(3): 123-127.
- [9] 陈龙,强茂山,陈文超. 水库移民的可持续发展能力非经济要素分析[J]. 水力发电学报,2015,34(3): 189-193.
- [10] 何晔. 信息融合下数据关联及视频跟踪问题的研究与应用[D]. 成都:电子科技大学,2009.
- [11] 李文超,邹焕新,雷琳,等. 目标数据关联技术综述[J]. 计算机仿真,2014,31(3): 1-5.
- [12] 杨国胜,窦丽华. 数据融合及其应用[M]. 北京:兵器工业出版社,2004.

(收稿日期:2016-03-29 编辑:陈玉国)

- [2] 陈雷. 新时期治水兴水的科学指南:深入学习贯彻习近平总书记关于治水的重要论述[J]. 中国水利,2014(15):1-3.
- [3] 国务院. 节能减排“十二五”规划[EB/OL]. [2016-02-18]. http://www.gov.cn/zwggk/2012-08/21/content_2207867.htm.
- [4] 财政部. 节能减排补助资金管理暂行办法[EB/OL]. [2016-03-05]. http://jjs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefagui/201505/t20150519_1233458.html.
- [5] 北京市发展和改革委员会. 北京市节能减排奖励暂行办法[EB/OL]. [2016-03-06]. http://jjs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefagui/201505/t20150519_1233458.html.
- [6] 史丹.“十二五”节能减排的成效与“十三五”的任务[J]. 中国能源,2015,37(9):4-7.
- [7] 中共中央,国务院. 关于加快推进生态文明建设的意见[EB/OL]. [2016-04-11]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/yg/2/Document/1436286/1436286.htm>.
- [8] 颜勇. 落实节水优先方针全面推进节水型社会建设[J]. 水利发展研究,2015,15(3):3-6.
- [9] 周波. 中国的节能困境和财税政策选择[J]. 中国人口·资源与环境,2011,21(6):79-82.

(收稿日期:2016-06-07 编辑:陈玉国)