

促进火电企业二氧化硫减排的 税收政策思考

■ 古建芹 刘大帅

二氧化硫污染主要来自火山喷发和矿物能源的燃烧,我国不是火山喷发活跃区,二氧化硫污染主要是矿物能源燃烧和利用时产生的污染。2008年,全国二氧化硫排放量为2321.2万吨,导致近1/3的国土面积出现酸雨污染。火电企业二氧化硫排放量占全国总量的60%以上,其产生的二氧化硫为高架源形式排放,是酸雨的主要“贡献者”。因此,火电企业的二氧化硫减排对于全国的二氧化硫总量控制是关键。

二氧化硫减排政策不到位

统计资料显示,我国政府规定的“十五”期间二氧化硫减排目标没有实现。其中最直接、最重要的原因是火电企业减排目标没有完成。火电企业减排成效不佳,与政府的相关经济政策没有到位有较密切的关系。

第一,污染治理成本高于政府的惩罚,企业减排缺乏动力。上世纪80年代初至今,排污收费制度一直是我国防治环境污染的主要经济手段,对于限制二氧化硫排放起到了一定的积极作用。但二氧化硫排污收费标准是0.63元/千克,而企业脱硫治理的成本为4—6元/千克,收费标准明显低于治理成本,导致企业宁可缴纳排污费,花钱购买排污权,也不对二氧化硫排

放进行治理。

第二,脱硫设备投资巨大,政府缺乏相关政策支持。目前,火电企业的脱硫设备国产化率低,大部分依靠进口。进口设备不仅价格昂贵,而且使用企业还要向对方支付技术使用费。如一台30万千瓦机组的烟气脱硫设备投资需8000万元左右,年运行费用约1600多万元。对于火电企业脱硫设备和技术投入,政府规定新建火电企业的脱硫成本可以记入电价。问题在于,政策规定只限于新建,已建火电企业的脱硫设备和技术投入没有相应的政策支持,脱硫成本无法消化;由于受到标杆电价的制约,即使新建火电企业的脱硫成本也很难全部进入电价。另外,政府对于先进脱硫技术和设备的研发,缺少政策激励。在这种政府对企业脱硫政策支持力度较小,企业又难以消化这部分成本的情况下,二氧化硫减排自然动力不足。

第三,政府对能源结构和品质改善缺乏政策激励和导向。火电企业二氧化硫排放的多少与使用的能源有关。以矿物能源——煤炭为能源的火电企业二氧化硫排放必然多,而煤炭含硫量高低又是决定火电企业二氧化硫排放多少的关键。目前,我国火电企业多以煤炭为能源,随着经济社会发展,生产、生活对电力需求的增加,火电企业

及其生产能力在不断增强,二氧化硫排放量也随之增加。与此同时,我国煤炭品质不断下降,火电企业使用的低硫煤所占比重也不断下降。虽然采用煤炭选洗清洁技术可以减少煤炭硫份和灰份,降低二氧化硫排放量,还可以减少用煤量,但由于选洗会增加成本,而政府在火电企业能源结构及品质方面没有相应的惩罚或经济激励政策,导致我国电煤绝大部分不经选洗直接燃烧。

促进火电企业二氧化硫减排的 税收政策

1. 提高能源品质,降低煤炭含硫量。引导企业使用煤炭脱硫技术和设备,使火力发电在适度发展的同时减少二氧化硫排放。第一,在脱硫技术和设备研发、使用给予营业税、企业所得税优惠的基础上,对国产脱硫设备销售收入予以免税,对进口脱硫设备允许抵免进项税额,对脱硫产生的副产品和联产品销售收入免税。第二,可以考虑适时开征二氧化硫税。对二氧化硫征税有两个方案可以选择,可作为新增税目将其列入消费税,这样立法成本和执行成本低,便于推行;或在适当的时机,用二氧化硫税替代现行的二氧化硫排污收费制度,征税办

法可选择直接和间接结合型,即装机容量在30万千瓦以下的企业按所使用煤炭的含硫量征收,30万千瓦以上的企业依据二氧化硫实际排放量征收,这样既保证征收的简便易行,又体现源头控制与污染控制并重。税率设计本着税收高于治理成本的原则,每千克二氧化硫排放税不低于6元,对于小型火电企业则应区分电煤的含硫量(高、中、低)具体确定单位税额,依据电煤使用量进行定量征收。同时,要考虑地区差异。经济发展情况较好,但环境容量较小的地区实行基准税率的一定上浮,反之,则实行基准税率的一定下浮。对减排达到一定标准的企业给予税收返还优惠。二氧化硫税可以设置为地方税种,税收收入全部专款专用于二氧化硫污染的防治。第三,在增值税转型过程中,加强火电企业脱硫设备和电煤选洗设备使用率的监管。2009年我国普遍实行消费型增值税,企业购入固定资产所包含的进项税额允许抵扣。火电企业固定资产占其总资产的72%,比一般工业企业平均值高出20个百分点。而且,火电企业脱硫设备和电煤选洗设备一般初期投入较大。增值税转型有利于降低企业成本,促进企业节能减排。但允许扣除的前提是该设备必须已经投入正常运行,并应保证其长期使用,如该设备停用达到一定时间,税务机关可以强制其退还已抵扣的进项税额,保证脱硫和选洗设备充分发挥作用。第四,完善相关税种的税收优惠政策。如在增值税中,增加对企业脱硫设备销售收入的减免政策,可以考虑对脱硫设备在技术的先进程度和环保效能上予以认定后适用低税率的税收优惠政策,以促进脱硫设备的生产和销售。在营业税中可增加对企业研究开发脱硫技术和设备专利取得的收入的减免政策,对于企业该部分收入可以考虑免征营



业税,以此来促进技术升级。其他需细化和完善的优惠政策和措施,如允许火电企业在税前列支一定比例的节能减排设备和产品研发风险投资准备金(如10%左右),因为我国二氧化硫脱硫技术水平还不高,设备的国产化率较低,急需加速产品研发和技术升级,而新技术新产品研发风险较大,税收政策应予以扶持;对于火电企业用所获利润投资于脱硫项目的资金,可以给予再投资退税优惠,退还该部分资金已缴纳的企业所得税,充分体现对企业投资于二氧化硫治理及减排项目的鼓励;对于火电企业脱硫所产生的副产品直接销售或进行深加工后销售的,其销售利润给予所得税减免优惠,以鼓励企业对二氧化硫的回收再利用,激励企业发展循环经济,减少直至杜绝目前许多企业采用的既浪费资源又容易引起二次污染的“石膏法”,逐步实现清洁生产。

2. 改变能源结构,从原料入手解决二氧化硫排放问题。鼓励使用不含二氧化硫的原料,如改烧煤炭为烧垃圾或其他。垃圾发电具有可行性。从技术方面看,20世纪70年代垃圾发电技术就已基本成熟。美国某垃圾发电厂发电能力达100兆瓦,日处理垃圾60万吨。从垃圾资源看,据建设部计算,自2000年起我国城市生活垃圾量每年以大于10%的速度递增,2000年

为1.18亿吨,2007年为3.08亿吨。据测算,国民收入每增加100元,人均年产生垃圾增加408克,人均工资收入每增加100元,人均年产生垃圾增加15.1千克。从垃圾资源利用效益看,目前,我国人均年产生垃圾440公斤,城市生活垃圾累积堆放量66亿吨,侵占土地35亿多平方米。烧2吨垃圾产生的热量约相当于1吨煤,如改烧垃圾每年可以节约煤炭5000—6000万吨,同时可以腾出宝贵的土地;现在全国城市垃圾运输、处理等支出近300亿元,而将垃圾利用可创造2500亿元价值。因此,可在垃圾发电免增值税的基础上,实行企业所得税免税,垃圾发电设备研发免营业税、增值税、企业所得税,垃圾发电设备抵免企业所得税等政策。

3. 以其他发电方式替代火力发电。在适当的、有条件的地方发展水力发电、风力发电,对适合使用太阳能发电的装置如道路照明等,鼓励使用太阳能发电,以减少对火力发电的需求。所以,应因势利导,采用税收优惠政策激励其发展非火力发电。对非火力发电建设初期的高成本投入,给与税收抵免等相应政策;对使用非火电的产品,如太阳能灯具、太阳能汽车等,实行税收优惠政策,实行政府采购办法等。^[7]

(作者单位:河北经贸大学)

责任编辑 冉鹏