

税收视角下巴彦淖尔市现代能源产业 持续健康发展的思考

■ 王冬梅

摘要：巴彦淖尔市现代能源产业的快速发展，是市委、政府推动清洁能源高质量发展的体现，也受益于国家税收优惠政策长期涵养税源的扶持。本文通过税收经济数据，观察现代能源状况，分析发展前景，以期为宜巴彦淖尔市绿色崛起提供决策服务。

关键词：现代能源 高质量发展 节能减排 环境保护

近年来，巴彦淖尔市在“塞上江南、绿色崛起”奋斗目标的引领下，现代能源（本文中现代能源指传统火电之外的风力发电、太阳能发电、水力发电、生物质能发电等清洁能源）产业发展迅速。风力发电和太阳能发电作为巴彦淖尔市主要清洁能源，发电量、设备利用小时持续提升，呈现出明显的高质量发展态势。2016年至2020年，现代能源产业税收由1.88亿元增长至4.02亿元，累计增长113.9%（本文中涉及税收数据取自《税收会计统报表》中《SJ-15：税收收入分行业分税种统计月报总表（四）》）。巴彦淖尔市现代能源产业的快速发展，是市委、市政府推动清洁能源高质量发展的体现，也受益于国家税收优惠政策长期涵养税源的扶持。

一、现代能源产业经济税收现状

（一）现代能源结构多元，呈高质量发展态势

巴彦淖尔市是全国风能资源最富集的地区之一，太阳能资源居全国第二位，形成了风、光、水多元现代能源格局。2016-2020年，巴彦淖尔市现代能源装机容量由331.02万千瓦增长至491.9万千瓦，占全市电网总装机容量的比重5年间提升了5.4个百分点。其中，风电378万千瓦，年均增长15.9%，光电111万千瓦，年均增长4.6%，水电2.91万千瓦，年均增长0.43%。5年间现代能源平均设备利用小时数由1957小时提升至2083小时，年均增长1.1%。2020年，风电、光电、水电设备利用小时分别为2327小时、1746小时、3182小时，分别较2016年增长1.8%、9.4%、

29.3%。风电、光电装机容量、设备利用小时两大要素提升显著，反映出巴彦淖尔市现代能源产业呈高质量发展态势。

（二）税源分布相对集中，成为当地新的经济增长点

2020年底，巴彦淖尔市拥有现代能源企业83户，其中乌拉特中旗22户，乌拉特后旗20户，磴口县12户，乌拉特前旗11户。风电企业94%集中在乌拉特中旗、乌拉特后旗。光电企业72.3%集中在乌拉特前旗、乌拉特中旗、乌拉特后旗、磴口县。水电企业40%集中在磴口县，税源聚集与区域税收收入相对应。2020年，乌拉特中旗、乌拉特后旗风电入库税收占全市的90.3%，分别占当地税收比重的14.4%和5.0%；磴口县、乌拉特前旗、乌拉特中旗、乌拉特后旗光电入库税收占全市的90.3%，其中，磴口县占当地税收比重为14.2%。巴彦淖尔市现代能源分布区域特点明显，随着其不断发展壮大，已成为当地新的经济增长点。

（三）节能减排效果突出，有力推动巴彦淖尔市绿色崛起

根据火电环保税技术依据推算，每输出1千瓦时电，消耗标准煤316.6克，排放烟尘0.01克、二氧化碳939.4克、二氧化硫0.03克、氮氧化物0.2克。按此测算，2019年巴彦淖尔市现代能源发电115亿千瓦时，相当于节约标准煤364.1万吨，减少二氧化碳排放1080.31万吨、碳粉尘115吨、二氧化硫345吨、氮氧化物2300吨。现代能源节能减排成效斐然，为推动生态环境保护、实现“绿色崛起，塞上江南”发展目标做出突出贡献。

(四) 现代能源受疫情直接影响较小, 后疫情时代经济增长乏力影响持续存在

2020年初以来, 新冠疫情对各行业发展产生了不同程度的影响, 根据增值税申报数据分析, 电力行业整体受疫情直接影响较小, 复产复销形势较好。2020年, 现代能源企业累计销售金额达51.38亿元, 较上年同期增长9.6%, 高于全市平均水平16.3个百分点。随着经济持续回稳, 6月以来, 现代能源企业单月销售金额连续超过上年同期水平。但应注意到受疫情影响, 主要经济指标下降态势尚未扭转。前11个月, 全社会用电量下降5.3%, 其中工业用电量下降5.0%, 总体经济下行压力依然较大, 后疫情时代消费乏力等带来的一系列问题, 对全社会用电量的影响将持续存在。

(五) 现代能源税收较快增长, 税收贡献不断提高

2016年至2020年, 全市现代能源税收收入由1.88亿元上升至4.02亿元, 累计增长113.8%, 年均增长21.0%, 较同期全市税收总收入平均增幅, 分别快113个和21个百分点, 税收收入实现快速增长。从税收贡献来看, 全市现代能源税收占电力生产行业比重, 由53.9%上升至78.5%, 税收收入占比不断提高。

(六) 税收优惠政策涵养税源, 为现代能源快速增长蓄积动力

风电、光电企业设备投资占总投资的75%以上, 从2009年起国家将这一部分投资的进项税金纳入增值税抵扣范围, 风电、光电企业享受增值税50%即征即退政策, 同时享受企业所得税“三免三减半”和“西部大开发”的优惠政策。2016-2020年, 巴彦淖尔市现代能源累计减免税收近30亿元。5年间, 巴彦淖尔市现代能源主营业务收入、利润总额分别累计增长59.6%、77.8%, 发电量增长94.2%, 设备平均利用小时数增长6.4%, 现代能源行业持续快速增长, 得益于税收优惠政策的长期涵养扶持。

(七) 行业税负不断提高, 现代能源税收进入集中爆发期

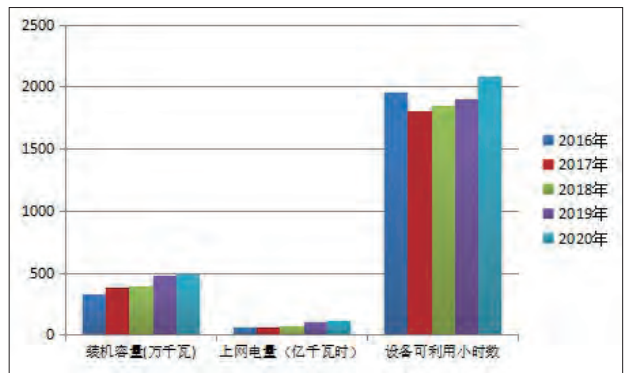


图1 2016-2020年巴彦淖尔市现代能源经济指标走势图

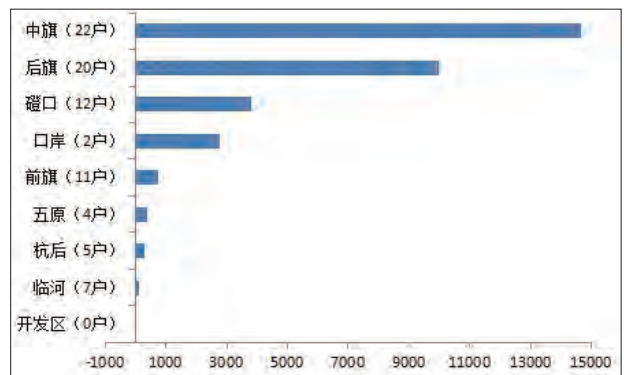


图2 2020年巴彦淖尔市现代能源分地区税收收入分布图



图3 2016-2020年巴彦淖尔市现代能源企业经营主要指标完成情况(亿元)

近五年来, 现代能源税负不断上升, 由2016年的4.4%上升至2020年的8.7%, 超过同期火电税负3.5个百分点。由于现代能源行业前期享受税收优惠政策较多, 从5年的整体税负看, 已高于火电行业近0.5个百分点。综合考虑各项政策税收优惠期, 粗略估算一户现代能源企业较大规模地正常实现增值税和企业所得税大概需要8年时间。截至2020年, 巴彦淖尔市光

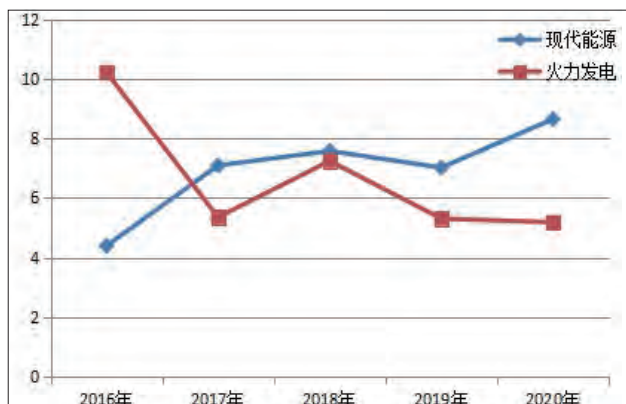


图 4 2016-2020 年巴彦淖尔市现代能源行业税负情况表

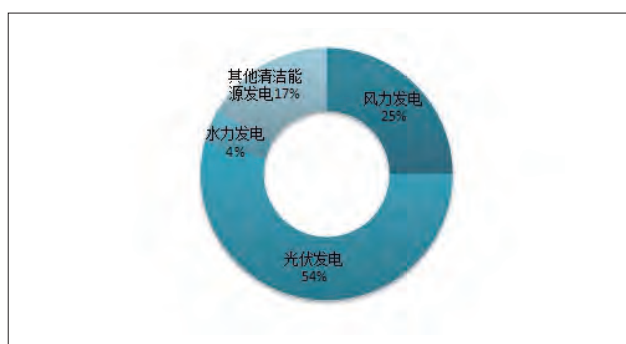


图 5 样本企业分行业情况

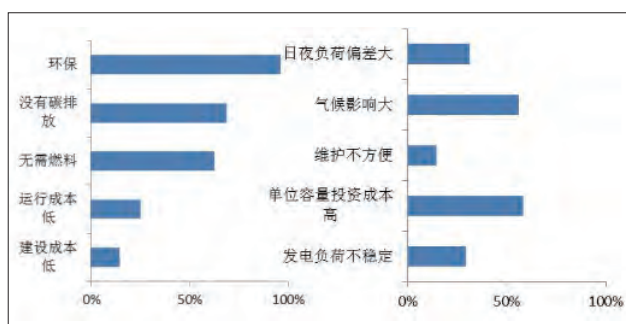


图 6 现代能源企业发展优缺点认知情况

电、风电企业办理税务登记证 8 年以上的户数，占总户数的 40% 多，2019 年、2020 年入库 2.52 亿元、2.71 亿元，分别占全部现代能源税收的七八成以上，2018 年以后现代能源税收优惠政策到期进入集中爆发期，税收实现大幅增长。

二、现代能源发展中值得关注的问题

(一) 企业端问卷调查分析

基于巴彦淖尔市现代能源产业经济指标与实际征

管数据的分析，本着谨慎的原则，也为了能够更加准确地反映当前现代能源企业面临的问题，本文随机选取 50 户现代能源企业，通过发放《关于巴彦淖尔清洁能源发电企业的调查》问卷，从企业的角度分析巴彦淖尔市现代能源发展面临的挑战。

1. 分析方法与样本描述

此次问卷调查安排在 2020 年 7 月，调查对象为随机抽取的 50 户样本企业，共发放问卷 50 份，收回 48 份，其中有效问卷 48 份，问卷回收率 96%，有效答题率 100%。利用问卷星网站的统计图表，对调查结果进行描述性分析。问卷填写人主要是企业财务负责人和生产负责人，调查企业中有 54.2% 的光伏发电企业，25% 的风力发电企业，20.8% 的其他清洁能源发电企业。

2. 环保是优势，投资成本高、不稳定成劣势

对于现代能源企业发展优势，98% 的企业认为是环保，68.8% 的企业认为是无碳排放，65% 的企业认为是无需燃料；对于清洁能源发电的缺点，58.3% 的企业认为是单位容量投资成本高，56.3% 的企业认为是气候影响大，30% 左右的企业认为是发电负荷不稳定，日夜偏差大。说明发展现代能源是趋势，但当前仍存在资金和技术瓶颈。

3. 政策扶持依赖性强，对财税政策的稳定性需求高

对于取消国家再生能源价格补贴，81.3% 的企业表示利润降低，35.4% 的企业表示设备供应链积极性降低，27.1% 的企业表示影响正常运营，发展不可持续，仅 6% 的企业表示影响不大；对于财税政策的重要性，98% 以上的企业表示财税政策对其发展至关重要，并提出稳定的财税政策的需求。

4. 电力外送成瓶颈，企业发展信心不足

对于当前弃风(光)限电的主要原因，54.2% 的企业认为是电力输出与电网接纳能力不匹配，37.5% 的企业认为与传统能源发生冲突；对于清洁能源的主要消费市场，66.7% 的

企业认为应该在外地；对于清洁能源外送存在的困难，60.4%的认为是电网建设不足，37.5%的企业认为是清洁能源不稳定，外部市场较小；对于是否扩大产能，77.1%的企业表示目前不会扩大产能，假设畅通电力外送通道，62.5%的企业表示考虑扩大规模。说明当前电网建设滞后，电力外送成为制约当前现代能源企业发展壮大的瓶颈。

（二）现代能源产业发展面临的挑战

1. 本地消化规模小，外送能力不足

2015年以来，巴彦淖尔市现代能源发展迅速，装机规模累计增长38.0%，电力行业税收累计增长仅16.1%，现代能源装机快速增长并未对发电量和财政税收产生规模效应，这一现象反应了巴彦淖尔市现代能源发展中的供需矛盾：一是巴彦淖尔市用电规模较小，增长较慢，2019年全市用电量150.4亿千瓦时，累计增长32%，明显慢于电力装机和电网建设步伐；二是电力外送能力有限，目前区外输送占比较小，而自治区内能源消耗主要集中在呼包鄂地区，这些地区传统能源竞争激烈，要实现大规模的风电平稳上网目前在技术与政策上都存在一定的难度。

2. 税收优惠政策的不确定性，企业家投资信心不足

现代能源行业前期固定资产投资较大，资金周转时间长，长期涵养税源才能实现高质量发展，实现可持续的税收收入。目前巴彦淖尔市现代能源企业尚有6.43亿元留抵税金有待未来抵扣，光伏发电增值税税收优惠2018年已到期，目前无相关政策的延续。现代能源行业税收负担持续增长，企业投资发展信心不足。

3. 再生能源补贴延迟、财务费用高，企业资金压力大

现代能源行业普遍前期固定资产投资较大，贷款多，每年支付利息多，从2016年至2020年度巴彦淖尔市风力发电企业申报情况看，财务费用分别为：6.04亿元、6.67亿元、7.32亿元、7.86亿元和7.40亿元，占到行业收入20%以上，超过当年入库税款，财务费用大幅提升。同时，风电、光电上网后

普遍存在补贴电价延迟发放的情况。截至目前国家再生能源补贴全市仍有34.2亿元未到位，使风电、光电企业资金压力大，税收实现难度增加。

三、促进现代能源产业发展的对策

（一）提升本地电力消纳能力，加强外送力度

针对巴彦淖尔市矿产资源丰富的实际，充分利用国家降低增值税税率契机，抓住国家“一带一路”发展机遇，延伸矿产品加工链，加大工业投资力度，进一步做大做强传统金属冶炼加工项目，促进电力消化；同时进一步积极配合、落实国家能源局开展利用风电、光电供热替代燃煤，为城镇锅炉供热的试点工作，助力地方缓解燃煤供暖带来的空气污染问题，消纳产能过剩电力。在现有基础上，继续加快电网建设，提升外送输电能力。

（二）多部门共同发力，解决现代能源企业资金困难

要解决现代能源企业资金困难，需要多方共同努力。建议市委、政府及财政部门逐级争取，上级部门能够按照补助资金管理办法规定，按季预拨、年终清算，及时将国家再生能源补贴资金发放到位。同时，在税务部门落实各项税收减免政策到位基础上，建议税务部门会同相关部门进一步加快退税进度，提高企业资金使用效率。

（三）全额征收居民用电可再生能源电价附加，应对补贴缺口

近年，随着现代能源产业的快速扩张，国家再生能源补贴资金缺口日益增加，导致补贴资金不能按时到位，为应对不断增加的补贴缺口，建议对居民用电全额征收1.9分/千瓦时的可再生能源电价附加。通过测算全额征收居民用电可再生能源电价附加，人均成本每年在10元左右，本地居民随机问卷调查显示，53.1%的受访者表示支持，36.2%的受访者表示不反对。■

（作者单位：国家税务总局内蒙古自治区税务局税收科学研究所）

责任编辑：代建明