



# 中美比较： 我国可再生能源政策需**完善**

文 中国国土资源经济研究院 陈甲斌

## 我国发展可再生能源的 必要性

能源是经济发展的血液，它的供应能力和供应状况直接影响经济的发展。但是基于能源资源的条件，在我国以煤炭为主的能源供应格局将在相当长的时期内不会发生根本性的改变，而且以煤的直接燃烧为主，为此带来了沉重的环境压力。这对以煤炭为主的能源消费、能源发展及能源结构优化提出了严峻的挑战。为了保证能源安全供应，改善环境，促进经济社会的可持续发展，根据我国的能源资源情况而从长期的能源发展战略角度来审视，在我国开发利用可再生能源具有其必然性。

可再生能源通常是指不污染环境，在自然界中可以循环再生的能源。它的发展，从长远来看，不仅可以缓解与能源相关的环境污染问题，促进经济社会可持续发展，而且还可以逐步改善我国以煤炭为主的能源消费结构，延长化石能源资源的使用年限；从近期来看，它除了能够增加和改善能源供应外，还对解决边疆、海岛及偏远地区的用电用电问题，实现消灭无电县供电、农村电气化目标，以及进一步改善我国农村城镇生产生活用能条件与安排人员就业等方面都将有着非常重要的现实意义。

## 我国发展可再生能源的 政策要点

我国对可再生能源利用十分重视，并且在实践中实施了一系列的相关政策，其要点主要体现在以下几方面。

### 1. 宏观导向政策

在《1996-2010年新能源和可再生能源发展纲要》中，我国明确指出要按社会主义市场经济的要求来加快可再生能源的发展，并将其发展计划纳入到“十五”能源规划之中；要求采取措施调整能源结构，不断提高清洁能源在能源消费中所占的比重，其中就包括鼓励发展风能、太阳能、地热等可再生能源；要求通过技术进步来推动我国可再生能源产业的发展，并对开发它的技术等相关项目给予税收优惠等政策支持。

### 2. 对外政策

国家通过税收优惠等经济杠杆鼓励外商对我国西部一些省(区)投资新能源电站项目的建设与管理；鼓励外商进行海洋开发及开发海洋能技术。我国确定将以“乘风计划”为龙头，通过多种方式引进国外先进技术、资金和管理模式，以促进我国可再生能源产业的发展。

### 3. 经济政策

为进一步促进我国可再生能源的发展与推广，我国主要实行了以下一系列的激励性的经济政策。

中央及地方政府的补贴政策。为了促进可再生能源的发展，中央政府设立了可再生能源管理机构，并为他们的运转提供了经费，包括用于可再生能源示范及培训的费用。与此同时，国家对可再生能源技术的科技攻关也提供了研究与发展补贴。此外，与中央政府的补贴政策相对应，地方政府为可再生能源的发展也提供了补贴，只不过由于资源条件的不同，有的地方对沼气系统实行补贴政策，而另一些地方对小型风力发电

给予了补贴等。

税收政策。为了鼓励风力发电产业的进一步发展，我国对风力发电实行了按增值税应纳税额减半征收的优惠政策；对进口可再生能源设备的关税，尽管没有关于可再生能源技术产品进口采用低税率的明文规定，但是在实际执行过程中，一般的关税减免申请都可以得到批准，且大多数项目的税率都很低。目前，鉴于光伏发电系统因国内有一定的生产能力，对进口原则上不实行优惠税率，但由于双边及多边的援助，用于边远地区的供电系统或扶贫项目的光伏发电系统一般也都可以申请到免税。

信贷政策。为了促进我国可再生能源产业化发展，国家还对小风电机、沼气工程项目及地热等其他可再生能源项目的发展提供了低息贷款。此外，国家计委和科技部在安排财政性资金建设项目和国家科技攻关项目时将积极支持可再生能源发展项目，并且对可再生能源发电项目还可由银行优先安排建设贷款，贷款以国家开发银行为主，也鼓励商业银行积极参与。

### 4. 我国发展可再生能源的示范工程

为了促进我国可再生能源发展上规模、上水平，解决无电乡村的供电和农村用能等问题，国家先后投资并推行了“乘风计划、光明工程和秸秆气化工程”，以此带动和促进我国可再生能源产业的发展。

## 美国有关发展可再生能源 的政策要点

美国在世界上是可再生能源发展较

为成功的典范国家之一，有关发展可再生能源的政策要点主要集中在以下几方面。

(1)美国制定了系列的法律、法规或条例，以从法律上保证可再生能源的发展；且联邦政府和州政府紧密配合，既有联邦政府全国性的统一规定和要求，又有各地区和州政府的特殊、具体的规定和要求。这样的上下相互配合、互为补充而形成了一套较为完整有力的政策法律体系。如美国有联邦政府的“能源政策法”，根据其有关精神，有些州政府又制定了“系统效益收费制”和“可再生能源设备通行权”等适合本地区的政策和规定。这样，有利于从一个完整的法律体系上来强制促进它的发展。

(2)经济政策多种多样，但从使用的频度来看，它主要有补贴政策、税收政策、价格政策和低息或贴息贷款政策四种。其中在补贴政策中多突出产出补贴，即根据可再生能源设备生产的产品进行补贴。它有利于促进走规模经济发展之路和提高企业的经济效益；税收政策，它一般是通过税收优惠来起到促进作用，鉴于目前可再生能源产业规模小，它不会构成对全国税收平衡的影响，只是相对减少了一部分中央或地方的收入，因而它是美国应用最多的经济政策；由于可再生能源产品成本一般高于常规能源产品，所以世界上许多国家都采取了对可再生能源价格实行优惠的价格政策，实践证明，它是一项非常有效的经济激励措施；有关低息或贴息贷款政策，由于它可以减轻企业还本期利息的负担而有利于降低生产成本，但是政府需要筹集到一定的资金以支持贴息或减息的补贴，并且贷款数额越大，则贴息量也越大，因此资金供应状况是影响这一政策持续进行的关键性因素。

(3)虽然美国的可再生能源技术整体上已处于世界领先地位，并拥有大规模的风电场、太阳能热发电站和生物质能发电系统，但是美国却依然对其研究和开发给予极大的关注和支持。它不仅拥有联邦政府的投入，而且还有工业界、企业家和个人的投资，甚至一些州政府还设立了专门的研究开发项目和计划，

其投资渠道非常广泛。如此巨额资金的投入已使该国形成了一批国家级的试验室和研究队伍。

(4)美国在可再生能源开发方面取得了较大的成功，这在很大程度上得益于市场开拓。虽然它取得了一些成就和经验，但从可再生能源技术商业化发展的需要来讲，这些努力还不够，特别是在市场运行机制的探索上显得更为不足。愈来愈多的实践证明，在阻碍可再生能源技术发展的众多因素中，运行机制是一个比技术问题和经济成本更难以解决的问题，需待深入探索并解决。

## 我国可再生能源政策的完善要点

我国可再生能源产业当前发展得很迅速，但是从总体上看，它的整体实力仍不很强，特别是与美国等发达国家相比。它的市场竞争能力还很弱，它的发展仍需要更多的国家政策支持。为此，参照美国的成功做法，我国的可再生能源政策还应从以下几方面加以完善。

### 1. 加快对可再生能源的立法步伐，确立发展它的法律地位

要实现可再生能源产业化发展则必须提高它在整个能源利用结构中的比例；再则，提高其比例也是大势所趋。因此应像美国一样建立起较为完备的可再生能源法律体系，要确立发展它的法律地位，从而改变我国以往的可再生能源政策中缺少法律等更高层次的行政管理权威性的局面，以通过立法来促进可再生能源产业的发展。

### 2. 制定产业发展规划，拓宽融资渠道

我国对于可再生能源这一新产业，应该加强它的发展规划，以使之在发展过程中有步骤地进行。再则，应根据美国的经验，国家和各级政府应提高对可再生能源重要性的认识，要按照产业发展规划的要求而积极地拓宽融资渠道，以支持可再生能源产业快速发展。更何况我国可再生能源推广与应用的地区多为边远贫困地区，虽然它的经济效益不高，但它的社会效益显著，为此更需要

国家和各级政府的政策激励和支持。

### 3. 加大市场开拓力度

由于项目造价等因素的影响而可能使得可再生能源产品的价格偏高，从而抑制市场对它的需求。据此，国家应采用政策倾斜的办法来帮助从事可再生能源产业的厂商开拓市场；否则，它很难取得突破性进展。何况像美国这样可再生能源发展很成功的国家都在市场开发方面有所欠缺，为此我国更应加大市场开拓力度，积极培育和规范市场，加快可再生能源标准体系和质量保证体系的建设。

### 4. 组织实施示范工程，加快可再生能源产业化进程

各级政府要搞好可再生能源示范项目的建设，并积极引导企业参与，以推动制造技术的开发和推广而扩大其应用领域。要通过示范工程来提高应用设备国产化的比重，降低项目所需设备的造价，以逐步加快我国可再生能源产业化进程。

### 5. 继续加大经济激励措施

针对我国可再生能源发展的步伐及其规模，我国也要像美国一样，要针对不同的目的采取更加灵活的经济激励手段来促进我国可再生能源的发展。此外，针对我国可再生能源产业发展的现状，我国更应广泛开展国际交流与合作，要通过税收优惠等经济激励措施积极鼓励外商加大对我国可再生能源的投资力度；欢迎外国制造厂商在互惠互利的原则下来华投资办厂，以提高我国可再生能源产业整体的技术和装备水平，从而站在较高的起点上来发展我国的可再生能源产业。

### 6. 加大宣传培训和信息传播的力度

要采取多种形式宣传发展可再生能源对经济社会可持续发展的重要战略意义，以及党和政府对开发利用可再生能源的方针与政策；对从事可再生能源利用的技术和管理人员要有计划地组织培训；要加强信息交流，支持建立一些全国性和区域性的可再生能源信息网站，以通过信息传播来引导可再生能源产业健康快速发展。□