

完善财税激励制度对可燃冰发展的研究

黄德林 谷宇宙* (中国地质大学(武汉)公共管理学院, 湖北 武汉)

摘要: 虽然目前煤炭、石油和天然气等化石能源仍是经济发展的主要能源支柱, 然而由于传统能源的不可再生性与能源需求不断增加之间的矛盾, 能源危机日益凸显, 新能源的开发成为世界各国都必须重视的一大战略问题。加之新能源本身具有清洁干净、污染排放少的特点, 开发利用新能源不仅能够改变能源结构, 更促进了产业结构和经济增长方式的转变。本文将完善财税激励制度为视角, 研究其对促进可燃冰开发利用的作用, 并提供一些意见。

关键词: 财税激励制度 可燃冰 开发利用 前景

一、可燃冰的开发前景及现状

可燃冰是最早在上世纪 60 年代前苏联在冻土层发现的一种“天然气水合物”, 是水和天然气在高压、低温条件下形成的外观类似“冰”的固态物质, 因此又被成为“可燃冰”, 主要分布在陆域冻土带和深海。由于可燃冰密度高, 并且全世界在勘测中发现其分布广、储量大, 加之污染少的特点, 被公认为是缓解目前能源危机的一大重要替代能源。

(一) 可燃冰的开发前景

从 1965 年前苏联在西伯利亚西部发现可燃冰到现在, 已有七十多个国家和地区陆续发现可燃冰。仅根据目前勘测结果的粗略估计, 海底埋藏的可燃冰资源可满足人类能源需求 1000 年以上。我国不仅是全球第三大冻土国, 而且海域宽广, 有着丰富的可燃冰资源储量, 估算总共至少在一千亿吨油当量以上。

而我国又面临着严峻能源和环境问题的形势, 目前的能源消费仍以煤炭为主, 并且在未来很长的一段时间内不会改变, 对空气中排放的大量二氧化碳是温室效应形成的根本原因, 并且形成的煤烟型空气污染给城市造成了巨大的环境压力, 煤烟型空气污染是导致城市空气污染的重要原因。相比较而言, 可燃冰属于天然的洁净能源, 不仅有足够的储量能够缓解我国经济快速发展中面临的能源危机问题, 分解后产生的水和天然气也都不会造成污染。虽然目前由于技术手段的不成熟, 暂时还处于研究准备阶段, 但是其产业化发展的前景极其广阔, 甚至可能会带来一次能源革命。

(二) 可燃冰的开发现状

可燃冰这一新能源自从被发现后, 各国都引起了关注, 目前已知在七十多个国家和地区都发现了可燃冰, 有三十多个国家都在正在进行着可燃冰的研究与勘探工作, 其中以俄罗斯、美国和日本为首。美国对可燃冰的研究较早, 2000 年就已列入政府项目, 并预计在 2015 年实现可燃冰的商业化开采。随后 2012 年在阿拉斯加北坡取得了试开采的成功, 在此基础上又陆续进行其他相关项目的开发。

与美国比较起来, 日本由于油气资源稀缺, 对于可燃冰的研究和开发显得更为急迫, 根据勘探显示日本南海海域可燃冰资源十分丰富, 日本随即制定了长达十八年的战略开发计划, 计划在 2018 年建立完善的可燃冰商业化开发体系, 并于 2013 年取得了海底试开采的成功。在可燃冰研究和开采的不同阶段, 日本政府予以了重视并且逐步提高投资预算幅度。1995 年对可燃冰研究项目投入预计 6400 万美元, 2009 至 2011 年 3 年内对可燃冰生产和开发的实验投入就达近 180 亿日元。从美国和日本对可燃冰的发展计划不难看出, 世界主要各国对于可燃冰这一新能源的开发都非常重视。虽然对可燃冰的开采都处于初级阶段, 目前全世界已进行开采的气田也仅有数个, 但是在可燃冰的开发和产业化上如果能占据优势, 在由能源危机影响的国际格局中也能占据主动地位。

中国对可燃冰的研开发都起步比较晚, 于 2002 年启动对可燃冰的研究与勘探, 并在 2004 年首次绘制第一份冻土区可燃冰稳定带分布图, 2007 年在南海也发现了可燃冰, 2008 年在冻土区成功钻取可燃冰样品, 2009 年部署了一批钻探实验井, 2012 年在十二五规划中明确提出要加大开采工作, 2013 年在广东沿海钻获高纯度可燃冰样品。2014 年, 我国南海可燃冰富集规律与开采基础研

* 作者简介: 黄德林, 中国地质大学(武汉)公共管理学院教授; 谷宇宙, 中国地质大学(武汉)公共管理学院研究生。

究通过验收,标志着南海可燃冰开采的理论系统基本建立。在今年3月,中石化明确提出要将可燃冰的开采提到战略高度。随着对可燃冰研究的进展,人们对可燃冰的重视程度也不断提高,长远来看,可燃冰的商业化发展是必须而且必要的。由于可燃冰仍存在着技术难题、运营成本、环境影响等诸多困难,对其法律层面的研究也能起到填补空白的作用。

二、财税激励制度的必要性

首先必须看到,能源供需矛盾日益突出是眼下需要面对的现实情况,能源的储备、消费量和能源结构都是影响国家经济发展的重要因素,能源安全长期以来都是各国重视的战略问题。根据专家对目前资源消耗做的估算,中国的煤炭与石油多则一百年少则数十年就会消耗殆尽,替代能源的重要性不言而喻。虽然这是未来的趋势,但是在目前的能源结构中传统化石能源仍占有绝对的比重,从利益角度来说开发新能源的成本相对较高。根据2014年初发布的一份《2013年国内外油气行业发展报告》中的数据,我国天然气对外依赖度达31.6%。因此国家从长远来看,必须把新能源的开发提高到战略高度,一来作为替代能源缓解能源危机,二来摆脱对外能源的依赖度,保证能源安全和国家稳定。可燃冰作为新能源的一种,政府加大对其财税扶持是十分必要的,也为日后在国际格局的变动中能取得优势奠定下基础。

其次,财税补贴制度的完善对于促进企业对可燃冰的研究开发有引导作用。从我国的政策导向来说,对可燃冰的重视是可见的,但是由于可燃冰的发展本身起步较晚,与美国、日本相比都存在很大的差距,开采技术的尚不成熟,商业化发展也尚无定期,企业进入可燃冰行业的成本太高、投资太大、回收成本时间长,风险远远大于短期收益,因此可燃冰未来的发展将会由资金雄厚、技术先进的大型国企领头,中小企业跻身到这个行列风险太大。通过政府财政补贴对中小企业进行技术创新的鼓励,正面作用将会非常明显,对于鼓励中小企业加大对技术创新的投入有着积极的推动作用。

再者,日本、美国等国家对于可燃冰都制定了勘探开发的研究战略,我们国家目前还没有针对可燃冰的开发勘探成立专门技术研究机构。对于各种开发过程中的面临的技术难题,应当借鉴美国、日本的经验,在勘探、取样、检验、测试、仪器研发等不同阶段进行不断实验和验证。成立专门的技术团队是国家战略的一部分,为了缩短与其他国家在此行业的技术差距,财税支持是不可或缺的,直到商业化为止,国家必须通过政策和财税两种手段起到对可燃冰行业发展的导向作用。

最后,可燃冰从开发到商业化,这个过程需要财税政策的激励。实现可燃冰的商业化,那么就需要对可燃冰的产业链进行整合,这个产业链囊括深海技术、勘探开采、加工运输等环节,商业化后可燃冰涉及到有能源需求的生活各个方面,并促进经济增长方式的改变。这个产业链的整合过程,不是仅仅依靠几家大型企业就可以完成,也无法依赖数量虽多的中小企业,而需要国家的政策指导和管理,离不开政策的扶持和财税的补贴。

三、完善可燃冰财税激励制度的建议

完善可燃冰财税激励制度,需要立足政府投入资金和技术研发,起到对可燃冰产业发展的引导。借鉴国外经验,主要可从以下几个主要方面入手:

(一) 加强推进可燃冰开采科研技术, 划拨专项资金

美国对可燃冰的研究起步很早,在1981年,便投入八百万美元资金启动了对可燃冰长达十年研究计划。日本由于能源短缺,政府对于可燃冰的发展一直高度重视,2000年政府设立“天然水合物开发研究委员会”,目的在于对可燃冰进行长期的专门研究;2002年成立“天然水合物资源开发研究财团”用以吸引民间科研人员和资金的注入。而中国在2002年启动了对可燃冰的勘测与开采,但是由于当时对可燃冰具体资源储备量的不确定,开采项目并没有及时启动。美国、日本已经建立了可燃冰开采试验田,但我国目前还停留在室内模拟阶段。政府前期资金大部分投入到勘探环节,但是勘探工作收效甚微,虽然2007年启动了“天然气水合物实验平台”,实际情况是实验室并没有通过勘探工作获取足够的样本进行分析。

从此对比分析,国外是科研先行指导勘探,国内重视勘探多于科研。因此对于可燃冰的发展,可以借鉴国外让理论指导实践,政府加大对科研方面的重视和投入力度。国内缺少对长期的可燃冰发展战略和专项规划,在“十二五”能源规划中,可燃冰研究尚处于起步阶段。在如今有一定研究的基础上,可燃冰的相关项目也应纳入“十三五”规划,加强对发展可燃冰的战略方面的认识,提高其在能源领域的地位。

(二) 政府财税补贴和配套保障跟进, 降低企业风险成本

可燃冰的开采技术处于前期阶段, 仍在不断的改进之中, 对可燃冰的大规模开发应当遵循两个原则: 一个是有经济利益, 一个是不能损害环境。以目前的开采技术, 要遵照这两条原则, 可燃冰成本是非常高的, 这也是上商业化的最大阻碍。根据日本和美国的实验表明, 开采可燃冰获得的天然气, 每平方米成本至少是国内天然气开采的八倍以上, 还不加上勘探、运输的等环节的成本。虽然随着实验的不断探索、技术的不断提升, 可燃冰的商业化运营具备可行性, 但是我们不难想象在商业化运营初期将会面临的困难。政府补贴和保障主要应涵盖在以下几个方面:

1. 税收补贴。美国政府为鼓励新型能源的发展, 早在 70 年代末颁布《能源意外获利法》, 规定完善了这一领域税收补贴并设立非常规油气资源发展基金。放开对可燃冰的管制, 鼓励企业参与到可燃冰的项目中来, 并给与适当的财税优惠政策, 如先进设备进口关税优惠, 可燃冰行业的企业所得税率可以低于其他常规能源行业, 甚至对于满足条件的气田可以免受前几年的矿权费。

2. 实行可抵税股票流转制度。由于勘探所需投入成本高, 承担风险也大, 有可能出现短期内无法获得盈利的情况, 那么就可将其“抵减所得税”的优惠流转给投资方。如此一来, 投资者的投资成本和风险就会降低, 同时获得了投资激励, 勘查公司也实现了市场化融资, 政府方面则实现了鼓励投资的既定目标, 达到了多方共赢、互利互惠的市场效果。¹

3. 引导社会资金促进可燃冰产业发展。政府可以设立引导基金, 出资并吸引地方政府、投资机构和其他社会资本的投资, 以风险补助、投资保障等方式为调节手段, 弥补市场配置的不足。引导基金是不以赢利为目的, 但能发挥财政资金的杠杆作用, 支持创业企业的发展。

参考文献:

- [1] 刘继峰:《可燃冰托起能源供给的新希望》,《中国高新技术产业导报》,2014年2月24日
- [2] 孙玉清、李静、王茜:《可燃冰发展现状及产业化前景》,《中国财经报》,2014年4月12日
- [3] 郭丁源:《发力可燃冰 不妨“先练兵,再开发”》,《中国经济导报》,2014年3月29日
- [4] 李翠芝、林洲钰:《政府财税扶持对企业技术创新的影响研究》,《云南财经大学学报》,2013年第6期
- [5] 耿卫红:《可燃冰商业开发时间表》,《国土资源情报》,2012年第7期
- [6] 马荣卿:《中国可燃冰开发财税激励制度研究》,硕士学位论文

¹ 马荣卿:《中国可燃冰开发财税激励制度研究》, P21