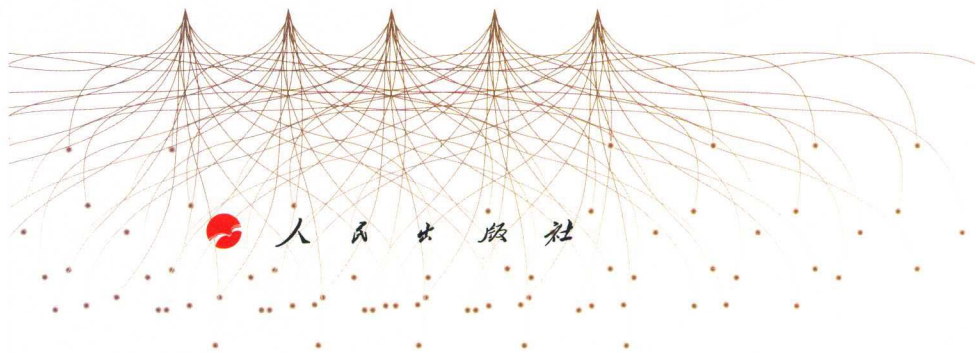


改革·创新·发展

——2008-2017年民建中央重点专题调研报告

REFORM INNOVATION DEVELOPMENT

中国民主建国会中央委员会◎编

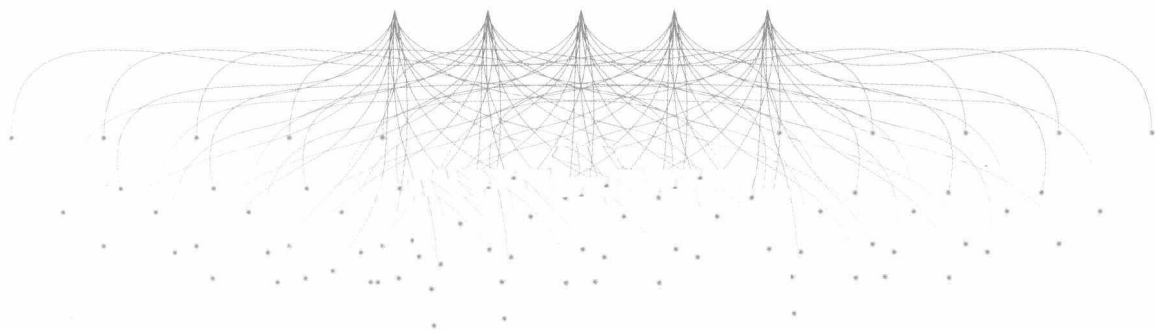


改革·创新·发展

——2008-2017年民建中央重点专题调研报告

REFORM INNOVATION DEVELOPMENT

中国民主建国会中央委员会◎编



人民出版社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

改革·创新·发展:2008-2017年民建中央重点专题调研报告/中国民主建国会中央委员会编. —北京:人民出版社,2018.11

ISBN 978-7-01-020011-8

I. ①改… II. ①中… III. ①中国民主建国会—调查—报告—汇编—2008—2017 IV. ①D665.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 248506 号

改革·创新·发展

GAIGE CHUANGXIN FAZHAN

——2008-2017年民建中央重点专题调研报告

中国民主建国会中央委员会 编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018年11月第1版 2018年11月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:34.5

字数:528千字

ISBN 978-7-01-020011-8 定价:96.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

2017 年

大力发展光伏产业 推进能源革命与绿色发展	3
大力推动创业投资 促进科技型中小企业发展	13
脱贫攻坚民主监督问题研究	20
优化创业创新生态环境的政策建议	29
地方政府债务风险问题研究	36

2016 年

培育新生中小城市 推进新型城镇化发展	47
培育具有核心竞争力的创新型企业 促进创新发展	59
精准扶贫精准脱贫问题研究	66
推进供给侧结构性改革 应对民间投资下行	77
金融支持精准扶贫问题研究	88

2015 年

加强经济合作 推动长江经济带健康发展	101
加快科技成果转化和技术转移 促进创新驱动发展战略实施	111
加强社会征信体系建设 构筑诚实守信的经济社会环境	119

培育多元创业生态 营造良好创新环境	128
深化金融体制改革 促进民营银行健康发展	148

2014 年

加大改革力度 建立解决产能过剩的长效机制	163
推动干旱半干旱地区农业水资源高效利用	171
推进我国现代职业教育发展问题研究	178
巩固实体经济坚实基础 缓解小微企业融资难融资贵	187
规范与发展互联网金融	203

2013 年

大力发展环保产业 促进生态文明建设	217
大力推动我国清洁能源发展 促进新型城镇化过程中的环境保护	226
积极稳妥推进新型城镇化 实现城镇化健康发展	234
坚持“市场主导、政府引导”的城镇化模式	
要充分激发民间资本的投资活力	242
规范和促进我国影子银行发展	260

2012 年

大力发展文化旅游产业 促进经济结构调整	275
六盘山集中连片特困地区发展研究	288
深化金融改革创新 促进实体经济发展	298
深化改革 促进资本市场安全健康发展	308
缓解小微企业发展困境问题研究	318
充分发挥社会组织作用 加强和创新社会管理	330

2011 年

- | | |
|------------------------------|-----|
| 大力发展现代服务业 推进产业结构调整 | 343 |
| 积极推进武陵山经济协作区建设 促进民族地区经济社会发展 | 353 |
| 加快以企业为主体的国家技术创新体系建设 促进产业优化升级 | 363 |
| 政企联手应对“用工荒”困境 推进中小企业健康发展 | 377 |

2010 年

- | | |
|----------------------|-----|
| 大力发展战略性新兴产业 推进产业结构调整 | |
| 加快经济发展方式转变 | 395 |
| 中西部地区经济发展亟须提高环境监测能力 | 406 |
| 立足国情 积极应对人口老龄化挑战 | 415 |
| 转型时代中小企业升级与创新问题研究 | 432 |

2009 年

- | | |
|---------------------------|-----|
| 加快节能减排 促进可持续发展 | 453 |
| 推动沿边开放 促进边境少数民族地区经济发展 | 462 |
| 建立煤炭期货市场交易机制 促进我国煤炭市场健康发展 | 474 |
| 中小企业转型升级实现可持续发展问题研究 | 483 |

2008 年

- | | |
|-------------------------|-----|
| 统筹城乡经济发展 促进城乡共同繁荣 | 497 |
| 解决普通工薪阶层住房问题 完善我国住房保障制度 | 511 |
| 推进我国能源(煤、电)价格形成机制的改革创新 | 522 |
| 依靠技术创新促进我国中小企业健康发展 | 531 |

2017 年



大力发展光伏产业 推进能源革命与绿色发展

光伏产业是全球能源科技和产业的重要发展方向,也是具有巨大发展潜力的朝阳产业。大力发展光伏产业,对于推进我国能源生产和消费革命、实现能源结构优化升级、促进生态文明建设和绿色发展具有重要战略意义。2017年,在中央统战部的支持下,全国人大常委会副委员长、民建中央主席陈昌智带队就大力支持光伏产业发展专题深入开展调研。4月,调研组在京召开了工信部、国家能源局、国家电网公司等单位参加的开题座谈会。5月,先后到甘肃省兰州市、酒泉市、金昌市及江苏省南京市、常州市、苏州市等地深入调研考察。湖北、广东、四川、山东、河北等地民建地方组织也积极配合,结合当地实际情况开展相关调研。

调研组认为,随着新一轮能源变革兴起,我国光伏产业正迎来重要发展机遇。目前我国光伏发电已建立了完备的产业体系,设备制造、系统应用均处于全球领先水平,成为具有国际竞争优势的战略性新兴产业。国际光伏巨头 Solar World 宣布破产、First Solar 被迫裁员等现状,进一步为我国光伏企业巩固全球领先地位,进而推动我国在全球能源变革中发挥引领作用提供了良机。与此同时,光伏产业发展也面临着不少困难和问题。国际方面,经济环境动荡,贸易摩擦增多,美国发起“201”条款调查,再次使我国光伏企业,包括通过海外设厂出口产品的光伏企业面临巨大考验;国内方面,与传统能源相比,光伏产业对政策依赖性仍较强。体制机制不顺畅,相关政策不完善,弃光限电问题等都在不同程度上制约光伏产业良性发展。因此,把握

能源发展大势,有效破解政策和体制障碍,是推动光伏产业加快技术变革,继续保持领先优势,实现健康可持续发展的关键所在。

一、我国光伏产业发展的成效和主要经验

近年来,在中共中央和国务院的高度重视和大力推动下,各级政府统筹规划、积极布局,我国光伏产业发展迅速,产业规模稳步增长,技术水平不断进步。我国光伏制造规模自2008年起连续9年全球排名第一,光伏装机规模自2013年起连续4年全球排名第一。2016年,我国多晶硅产量约19.4万吨,同比增长17.6%;组件产量超过53吉瓦,同比增长15.7%;全年光伏产品出口140.2亿美元。多晶硅、硅片、电池片产量分别占全球总产量的50%、86%、68%。光伏发电装机规模持续扩大,截至2016年年底,全国光伏发电新增装机3454万千瓦,累计装机规模7742万千瓦,继续领跑全球。光伏发电技术不断进步,成本持续下降,西部地区光伏电价已从2011年的1.2元每度电下降至0.65元每度电,光伏发电成本已降至10年前的1/8。调研了解到,我国在推动光伏产业发展方面的主要经验是:

(一)坚持规划引领,促进光伏与常规能源融合发展

国家提出以规划为依据的可再生能源电力年度建设规模管理机制。地方政府高度重视,积极部署。如:江苏省结合实际,提出光伏产业发展规划,明确发展思路、工作目标、重点任务和保障措施,狠抓规划落实,为实现光伏发电全额并网、全额消纳提供了有力保障。甘肃省嘉峪关市规范项目核准、备案程序,制定光伏产业园建设管理办法,建立项目跟踪落实和反馈监督机制。

(二)完善政策支持,优化光伏产业发展外部环境

一是改进补贴标准,明确上网电价及补贴的执行期限原则上为20年。二是完善价格机制,多次调整可再生能源电价附加征收标准。三是简化项目审批,光伏电站在省级或地方能源主管部门备案,分布式光伏在县级能

源主管部门备案,个人项目由电网代理备案。对分布式发电,电网公司免费接入电网。

(三) 开拓应用市场,掌握光伏产业发展的主动权

一是积极开拓国内市场。重点发展分布式光伏发电,《能源发展“十三五”规划》提出,光伏发电的发展重心在分布式光伏。国家鼓励推行“渔光互补”“农光互补”等复合应用模式,在鱼塘、农业大棚等农用地基础上建设光伏电站,并保持分布式光伏项目补贴电价 0.42 元每千瓦时的标准。2016 年分布式光伏发电新增装机容量比 2015 年增长 200%。中东部地区分布式光伏有较大增长。同时,西部地区积极拓展本地市场,如甘肃省金昌市组织开展点对点消纳、直接交易、发电权转让三种模式试点,推进新能源就地消纳工作。二是巩固拓展国际市场。光伏出口市场结构更趋合理,过度依赖单一市场的状况得到改善。2012 年出口以欧洲为主,占 67%,2016 年出口主要是日本 19.2%、印度 17.9%、美国 9.8%。

(四) 加快产学研用合作,支持企业走创新发展之路

如:苏州大学与苏州阿特斯阳光电力集团通过 5 年多的自主研发,采用“纳米湿法黑硅技术”,将光电转换效率提高到 23%,率先在世界上实现高效黑硅太阳能电池的规模生产,并为低成本金刚线切硅太阳能电池的产业化铺平道路。天合光能的研发投入占销售收入比重高达 5% 以上,连续 16 次创造并刷新了晶体硅太阳能电池转换效率和组件输出功率的世界纪录。

(五) 转变发展理念,推动光伏企业转型升级

近年来,光伏龙头企业纷纷将视野转向新兴生产经营领域,加速从单纯的光伏组件制造商向为客户直接提供光伏电站建设整体解决方案转型。如江苏爱康不断向金融、投资领域延伸,在电站资产证券化、碳金融、新能源等方面探索开辟新的利润空间。部分光伏制造企业通过智能制造,推动产业加快转型升级,提高发展质量和效益。

二、光伏产业发展面临的困难与问题

(一) 弃光限电严重,东西部地区用电量和发电量的矛盾需统筹解决

2016年全国光伏发电总量662亿千瓦时,弃光量70.42亿千瓦时,主要区域为西北五省区,弃光率近20%。新疆、甘肃2016年弃光率分别高达32.23%、30.45%,极大浪费了资源。弃光限电的主要原因:一是推动能源革命的国策尚未深入人心,光伏等可再生能源优先发展战略实施力度有待增强。2016年全球累计光伏装机约占全球电力装机的5%,而我国光伏发电量仅占全国总发电量的1%。即便是在光伏发展全国领先的江苏省,其火电装机容量仍占全省电力装机总量的70%以上。二是依法推进光伏等可再生能源发展的力度有待增强。《可再生能源法》规定,国家实行可再生能源发电全额保障性收购制度,并规定电网企业未按照规定完成收购可再生能源电量,造成可再生能源发电企业经济损失的,应当承担赔偿责任。但由于大规模新能源基地突起,与其相适应的电网、电源配套工程和电量消纳市场都没有同步形成,前期整体规划的不足造成了发电能源受限较严重、清洁能源外送困难的局面。依法依规取得行政许可或报送备案的光伏发电企业,其发电量未能得到有效保护,如甘肃光电利用小时数仅997小时,距离国家规定的1500小时保障性收购小时数还存在较大差距,且由此造成的损失全部由发电企业自身承担。三是灵活调节电源不足,使电网系统调峰能力差,制约光伏等新能源发电上网水平。美国、西班牙灵活调节电源比重分别为47%、31%,而我国灵活调节电源比重不足4%。四是市场化机制缺失,制约新能源消纳。传统的发用电计划管理模式下,当电力供大于求,地方政府普遍对省间交易进行行政干预,省间壁垒严重。没有建立调峰辅助服务的市场化机制和补贴机制,使得火电企业缺乏主动调峰的积极性。五是跨省跨区输电通道不足,难以在更大范围消纳。截至2016年年底,“三北”地区新能源电力外送能力仅占新能源装机的21%。

(二) 光伏补贴拖欠,影响光伏产业链正常运营

光伏补贴资金缺口较大。每年的可再生能源补贴都存在一定的资金缺

口,截至 2016 年底,补贴资金缺口已累计 624 亿元。如果 2017 年不能有效解决补贴资金来源问题,拖欠补贴将累计高达 900 亿元。光伏补贴拖欠给产业发展带来巨大压力。光伏补贴拖欠周期较长,为期一到两年,甚至两到三年。光伏电站拿不到补贴,势必拖欠上游组件厂商货款,组件厂商会进一步拖欠更上游的原材料供应商款项,从而引起连锁拖欠,影响整个产业链“回血”,挫伤投资者信心,甚至可能导致光伏行业面临断崖式下滑,不利于经济总体运行。

(三) 税费负担偏重,融资难题依然存在

税费方面,当前光伏行业涉及税费主要包括企业所得税 25% 及其附加、增值税 17%,此外还有海域使用费、土地使用税、印花税、房产税等。据测算,光伏电站项目实际缴纳的度电增值税平均是运维成本的 1.8 倍,占净利润的 30%。此外,各地税务部门对耕地占用税具体税额拥有 5 倍的裁量空间,对城镇土地使用税拥有 20 倍的裁量空间,这对光伏电站建设成本影响较大。根据国土部门规定,包括光伏组件方阵在内的所有用地均按建设用地管理,但实践中,光伏组件并未改变土地用途的,却仍按建设用地管理,增加了光伏发电用地成本。融资方面,光伏行业一次性投入金额较大、投资成本较高、回收期较长,而银行对光伏企业贷款门槛较高、对抵押物要求较严、担保条件较苛刻、授信额度空间较小,造成企业融资贵、融资时限短、资金实际成本高,使企业在经济下行压力加大时步履维艰。此外,利息支出在光伏发电成本占比超过 1/3,而银行按规定只能对企业支付的银行利息开具增值税普通发票而非专用发票,不能单独体现企业缴纳利息中所含的 6% 的增值税,进而导致该 6% 的增值税无法抵扣,进一步加重企业税费负担。

(四) 技术仍存差距,产品单一存在被替代风险

一是我国光伏行业在提高转换效率和电池使用寿命等关键工艺方面与国际先进技术相比仍存在技术差距;且产品集中在晶硅组件方面,一旦海外市场在薄膜或其他柔性结构方面出现创新性颠覆,将对我国企业带来巨大

挑战,基础研究亟待提升。晶硅组件在我国光伏产品产量占比超过 90%,单晶大规模产业化转换效率平均约 19.5%,低于平均约 22.5%的世界领先企业水平。二是智能化全自动设备等高端装备仍需进口,部分辅材国产率不高,包括黑硅、PERC、N 型电池等所需的关键设备仍主要依赖进口。三是光伏电站发电效率有待进一步提高。由于缺乏光伏电站质量统一标准和专业化运维服务,导致我国光伏电站平均衰减率达到 9.08%,最严重的近 18%,且电站运维不达标,影响发电效率。

(五) 外部环境复杂,贸易纠纷和争端频发

随着全球能源短缺和环境污染问题凸显,光伏产业已成为各国普遍关注和重点发展的新兴产业。我国光伏产业近十年来发展迅猛,随之而来的贸易摩擦也不断增多。近期,美国对全球光伏电池及组件发起“201”条款光伏产品保障措施调查。此次“201”调查由濒临破产的光伏企业 Suniva 申请最低价格保护,该价格是日前中国价格的一倍。如果调查结果认为损害成立,那么意味着未来 4—8 年,美国将相当于变相对我国光伏企业(包括通过海外设厂出口光伏产品的企业)征收 100% 关税。这必将使国内企业生产的光伏产品出口受阻,境外企业生产的光伏产品也将受到围堵,并间接加大国内市场竞争,给我国光伏行业发展带来严重危害。

三、大力支持光伏产业发展的对策建议

(一) 进一步树立绿色发展理念,坚定发展光伏产业的信心

一是太阳能是大自然馈赠给人类的宝贵财富,取之不尽、用之不竭,晶体硅太阳能电池转换效率使用水平在 15%—20% 之间,是可使用的能源中一次性转换效率最高,使用最简单、最可靠、最经济的新兴能源。当前,发展光伏等可再生能源已是世界能源生产和消费革命的大势所趋。英国规划到 2025 年关闭所有的燃煤电厂;美国加州可再生能源在加州总发电量占比达 33%,其中峰值发电量以太阳能居冠。二是发展光伏产业是解决环境污染问题的有效路径。一方面,光伏等可再生能源替代煤炭等化石能源,可有效降

低污染排放;另一方面,光伏电站建设有利于环境保护。据中国光伏行业协会研究显示,一个2千瓦的光伏电站,按照标准日照4小时计算每年可发电约2400度,折合减少电煤消耗约1吨,降低温室气体排放约2吨。三是发展光伏产业是实施西部大开发战略的重要推动力。我国东部和中部地区资源有限,开发利用西部地区丰富的光热资源,对实现东中西部产业合理布局和均衡发展具有重要的全局和长远意义。同时,光伏电站组件阵列的遮阴作用和清洗水浇灌会使得土壤和植被得到不同程度的修复,客观上起到了防风固沙、控制水土流失、减少地表水量蒸发的作用,有利于西部地区生态修复。

(二)落实和完善相关政策,支持光伏产业健康发展

当前政府需着力解决以下几方面问题:

1. 逐步填补光伏补贴缺口

一是研究将可再生能源电价附加征收标准从每千瓦时1.9分增加到3分,四年可以多征收1800亿元;二是通过加强对自备电厂征收可再生能源电价附加政策执行力度、实施可再生能源绿色电力证书交易政策等手段,落实900多亿元补贴资金;三是通过竞价方式配置项目,促进光伏企业加快技术进步和降低成本,逐步减少对政府补贴的依赖;四是完善补贴拨付程序,定期公布可再生能源补贴目录,确保光伏发电项目及时获得补贴;五是鼓励企业通过技术创新降低成本尽早实现光伏平价上网,力争到2020年新建项目不再需要政府补贴。

2. 适时出台可再生能源配额制

2016年我国光伏发电量仅占全国总发电量的1%,要确保实现2020年非化石能源占一次能源消费比重达到15%的目标,须国家统筹考虑,结合各地具体情况,将发展目标分解到各级政府、电网企业和发电企业,明确发展责任,并作为约束性指标进行考核。要尽快研究出台我国可再生能源配额制,逐步建立全面的可再生能源指标管理和考核体系,真正落实国家提出的能源转型和非化石能源占比要求。同时,建立全国统一的可再生能源绿色证书交易机制,要求市场主体通过购买绿色电力证书完成可再生能源配额

义务,尽早实现所有新增可再生能源发电项目统一纳入可再生能源绿色证书交易。

3. 多措并举促进新能源消纳

一是加快西部地区电力外送通道建设,加强华北、华东、华中受端电网建设,充分发挥跨区特高压直流通道作用,实现满功率运行。二是在有条件的地区试点依托光伏电力的清洁供暖,以“清洁替代,电能替代”为最大化目标,推进清洁为方向,电为核心、电网为平台的能源结构调整,增加本地消纳。三是重视对自身消纳市场的培育,如在有条件地区建设围绕未来发展的大数据平台,推动新能源产业和现代高载能产业、战略性新兴产业、先进装备制造业、高端服务业等协同发展,积极培育新增优质用电负荷。

(三) 减免企业税费,降低融资成本

当前,在全球性减税浪潮的大背景下,我国应积极出台方案,抓紧给企业减税降费,降低企业经营成本,提高企业竞争力。就光伏产业而言,建议清理并减免光伏企业的不合理税费,当前应重点解决企业反映强烈的光伏项目用地管理及土地税费问题。对符合国家政策规定的光伏发电项目占用的土地在不改变土地性质的情况下,尤其是未利用地、荒漠戈壁、荒漠化草地,予以减免土地使用税或耕地占用税。对利用农用地、农业大棚、畜禽舍、水面等上方架设光伏组件方阵进行综合利用的“互补”型项目,按原地类进行认定和管理。在企业融资方面,建议银行对光伏企业实行差异化融资支持,对已形成完整产业链、掌握产业核心技术的优势光伏企业给予重点支持,鼓励企业创新发展和转型升级;鼓励基金、保险、信托与产业资本合作,加快光伏应用推广,共同研究创新光伏电站收益资产证券化、电价收益保险等模式和产品,最大限度提高光伏企业资产流动性,解决光伏电站投资回报收益期较长等难题。

(四) 促进技术创新,加强高端装备研发制造

一是及时调整光伏制造业行业规范,打破地方保护主义壁垒,淘汰落后

企业和产能,为创新技术的推广运用提供良好的市场环境。二是重点支持电池核心技术创新,开展低成本晶体硅电池国产化技术攻关,包括关键材料、工艺、装备以及配套辅材的国产化;进行 HIT 太阳能电池产业示范线关键技术研究 and 示范,进行 IBC 电池产业示范线研究,并实现规范化、产业化;掌握产业化高透太阳能电池用玻璃制备技术。实现 HIT、IBC 等电池国产化,将晶体硅电池转换效率提高至 23% 以上。三是集中攻关新型高效低成本光伏发电关键技术,同时强化分布式电站和集中式电站的智能化控制管理技术研究,研究多类型分布式光伏系统设计集成技术及示范,开展大型光伏电站及光伏电站集群的设计、控制、运维及并网技术研究。四是加强电站标准建设,不断完善和升级标准体系。加强标准执行,严格监督考核,完善奖惩制度。

(五) 发挥市场作用,更多采用市场化、法制化方式支持产业发展

一是协调西部地区与中东部地区新能源电力交易,继续稳步推行电力体制改革,落实区域间送售电协议。二是建立辅助服务市场化机制鼓励火电机组参与调峰。在华北、西部地区推广东北调峰辅助服务市场经验,通过市场化手段,鼓励火电企业开展机组灵活性改造,积极参与调峰。三是完善发电权交易转换机制,增加企业自备电站消纳新能源的比例。四是鼓励新能源发电企业与电力用户采取双边协商或集中撮合的方式开展中长期交易和实时交易,降低交易电价成本,促进新能源多发满发。

(六) 加大扶持力度,鼓励企业参与“一带一路”能源合作

加大信贷对光伏产业海外投资的支持,利用“丝路基金”、国开行、亚投行等机制,支持光伏企业在“一带一路”区域开发建设光伏电站基础。充分发挥政府机关、行业协会的引导作用,积极鼓励光伏上、下游企业联合走出去,科学布局,提高光伏行业在国际市场的抗风险能力。组织走出去企业学习培训投资国家的文化与语言,提高企业驻外人员的适应能力。完善行业信息监测体系,健全产业风险预警防控体系和应急预案机制。此外,积极应对美国提出的“201”调查,加强政府层面磋商谈判,做好充分的案件应对准