

中国可持续能源实施“十一五”节能战略规划研究专题报告之五

《千家企业节能行动》与“十一五” 20%节能目标的实现

目录

执行报告	1
一、背景情况	6
二、《千家企业节能行动》简介	6
三、必要性和可行性分析	7
(一) 必要性	7
(二) 可行性	10
四、《千家企业节能行动》的目标、分解和实施	11
(一)《千家企业节能行动》的目标	11
(二) 目标分解的思路	12
(三) 分解方案	12
(四)《千家企业节能行动》对 20% 目标的贡献	13
五、《千家企业节能行动》的实施	14
(一) 进展状况	14
(二) 取得的经验和存在的问题	15
六、落实分解目标的政策和监督管理手段建议	16
(一) 强化监督管理和立法	16
(二) 实施财税激励政策	22
(三) 建议近期推出的针对性财税激励政策	29
(四) 实施节能激励政策应注意的配套问题	31

图表索引

表 6-1 政府收支分类科目中的节能支出	23
----------------------	----

执行报告

为了应对能源形势的严峻挑战，我国“十一五”发展规划的指导方针中提出了“在优化结构，提高效益和降低消耗的基础上，实现2010年人均国内生产总值比2000年翻一番；资源利用效率显著提高，单位国内生产总值能耗比“十五”末降低20%左右”的目标。

这一目标，是中国全国人大第一次以法律文件的形式确定的节能目标，是必须要完成的约束性指标，具有法律效力。它要求各级政府要将“十一五”节能目标纳入经济社会发展综合评价、绩效考核和政绩考核。

为实现“十一五”目标，中央政府将实施一系列措施。《国务院关于加强节能工作的决定》强调，要建立节能目标责任制和评价考核体系，发展改革委要将“十一五”规划纲要确定的单位GDP能耗降低目标分解到各省、自治区、直辖市，省级人民政府将目标逐级分解落实到各市、县以及重点耗能企业，实行严格的目标责任制。将能耗指标纳入各地经济社会发展综合评价和年度考核体系，作为地方各级人民政府领导班子和领导干部任期内贯彻落实科学发展观的重要考核内容。

《千家企业节能行动》是实现“十一五”目标的一项重要措施，它的实施，将为“十一五”目标的实现发挥重要作用。

千家企业是指钢铁、有色、煤炭、电力、石油石化、化工、建材、纺织、造纸等9个重点耗能行业规模以上独立核算企业，2004年企业综合能源消费量达到18万吨标准煤以上的企业。

《千家企业节能行动》对于千家企业提出了系统性的节能工作要求，包括建立节能目标、开展能源审核、制订节能规划等，国家将建立系统性的跟踪考核机制。

该行动主要目标是，在“十一五”期间，进入《千家企业节能行动》的企业能源利用效率大幅度提高，主要产品单位能耗达到国内同

行业先进水平，部分企业达到国际先进水平或行业领先水平，带动行业节能水平的大幅度提高。实现节能 1 亿吨标准煤左右。这一目标已经按省进行了分解，并分解到各个企业。加入《千家企业节能行动》的企业也和当地政府签订了节能协议，承诺实现节能目标。

工业能源消费量占全国能源消费总量的 70%左右，千家企业 2004 年综合能源消费量为 6.7 亿吨标准煤，占全国能源消费总量的 33%，占工业能源消费量的 47%。

通过《千家企业节能行动》，“十一五”期间将实现节能近一亿吨标准煤，占到国家“十一五”技术节能目标（技术节能按 40%考虑，约 2.2 亿吨标准煤）的近一半。这将对 20%目标的实现做出重要贡献。

为推动《千家企业节能行动》的实施，必须制订有效的管理措施和政策措施。近期的节能工作重点应围绕国家发改委启动的几个大的节能工作来抓。

在监督管理和立法方面，具体应抓好以下工作：

（1）从结构、技术、管理和改革四个角度推动节能工作。要大力调整产业结构，推动服务业快速发展，积极调整工业结构，优化用能结构。要加快先进节能技术、产品研发和推广使用，培训节能服务体系，发展节能服务产业，强化国际交流与合作。要加强规划指导，深化能源价格改革，建立节能降耗的稳定投入机制。

（2）要搞好《节能法》的修订。《节能法》的修订应作为当前一项重要工作来抓，这是保证未来一个相当长时间内我国节能工作有足够推动力的重要工作，一定要组织力量做好。

（3）要建立有效的目标责任制。为使目标责任书真正发挥作用，必须实施能耗指标公报制度，建立有效的问责制度，对未能完成任务的相关地方官员、国企领导追究相关的责任。

（4）要建立有效的数据质量保证体系。为对地方和企业进行责任考核，必须建立有效的数据质量保证体系。在这方面，要加强发改

委与统计、质检等部门的合作，尽快形成一套有效的数据质量保证体系。

(5) 加强节能行政监察和行政执法体系建设。节能领域的强制要求和相应的执法手段十分缺乏。在制度建设方面，缺少类似于 EIA 的企业准入要求。更关键的是，缺乏行政执法机构和强力的行政执法权，在监督管理体系中并没有建立专门的节能行政执法机构，对违反禁止性条款的行为不能进行有效控制或责任追究。

建立行政执法体系要注意减少过多的行政干预，应鼓励有资质的民间商业或非商业机构介入节能审计监督领域，实行政府委托，合同管理，定期评估的方式进行管理。同时考虑对各地现有的节能中心进行改革，赋予它们以节能行政执法权，强化它们的审计行政手段监督、能力建设等功能。

(6) 调整产业结构，促进节能目标的实现。必须充分发挥结构调整的节能效用，将其作为一项重要的节能手段来抓。在结构调整中，应加快产业结构优化升级，加快发展能源消耗少的服务业和高技术产业，严格控制高耗能、高耗材、高耗水产业发展。根据资源环境承载能力，优化区域产业布局，实行优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的区别政策。

(7) 建立固定资产投资项目节能评估和审查制度。建立固定资产投资项目节能评估和审查制度，对固定资产投资项目（含新建、改建、扩建项目）进行节能评估和审查。对未进行节能审查或未能通过节能审查的项目一律不得审批、核准，从源头杜绝能源的浪费。对擅自批准项目建设的，依法依规追究直接责任人的责任。

(8) 强化重点耗能单位的管理。对于重点用能单位，应建立能源利用状况报告体系、节能信息公报制度。重点用能单位必须建立节能管理机构，加强能源利用情况的自我监督检查，定期开展能源审计和节能规划。国家建立重点用能单位的节能综合评价制度，由国家节能主管部门组织专家，针对不同行业和领域，建立评价指标体系和评

价方法，开展评价工作，并基于评价结果，开展表彰和奖励。

(9) 鼓励企业签定自愿协议。自愿协议是在政府的支持(鼓励)下,政府与经济部门之间达成的,按照预期的目标而进行的自愿行动。自愿协议是推进企业节能工作的一种新政策形式。它是指企业与政府部门或政府授权的组织签订协议,自愿承诺在一定时期内实现一定的节能目标。与此同时,政府机构应为企业提供相应的激励措施,以促使企业加入协议。针对我国实际情况,可以考虑对纳入《千家企业节能行动》的企业实行相应的财税激励性措施,鼓励其签订节能自愿协议。

(10) 产品能耗定额和能效标识。对量大面广的耗能产品,国家制定最高能耗限定值及能耗等级标准,开展节能产品认证制度和能效标识制度。加强对重点耗能企业的节能管理。

(11) 确定节能的重大领域。要明确技术上开发、推广、淘汰的领域和重大项目的具体内容,为政策的落实奠定基础。可考虑的领域包括量大面广的节能技术、建筑节能、交通运输节能等。

(12) 打破行业垄断。目前很多的能源浪费是由于垄断企业的垄断政策造成的,例如电力行业中发电企业的上网电价是电网公司在垄断,由此导致不公平竞争,效率低下和资源配置的不合理,打破行业垄断应是节能政策考虑的一个重要目标。

(13) 提高终端能效。大力提高终端能效是节能的重要目标,我国民用、商业领域节能潜力十分巨大,但基于现有的机制障碍、管理和认识水准,必须做大量的工作,整合各种社会力量才可奏效。有必要针对商业领域节能,提出一套能效评价指标体系,建立有效的监督机制,并加以实施。

(14) 充分发挥社会力量的作用。充分发挥能源研究机构、节能投资公司、节能服务中心、大专院校和社会团体等的作用,组织强有力的社会力量共同完成节能任务。

公众的广泛参与和监督,还有公众传媒的介入十分必要,要建立

公平透明的公众监管机制并有效运作，以促进节能工作的开展。

在财税政策方面，应实施针对《千家企业节能行动》的激励性财税政策。在正向财税激励政策方面，具体包括预算投入、国债投入、财政担保和贴息、各类税收优惠、政府采购、政府性基金等政策措施。针对《千家企业节能行动》主要为钢铁、有色、煤炭、电力、石油石化、化工、建材、纺织、造纸等重点耗能行业，以及我国的财税政策体系等现实情况，可采取以下几类激励政策，鼓励入选企业加大对节能技术的研发投入，引导和促进企业自觉开展节能降耗行动。

(1) 政府财政投入政策。在一般预算支出中，设立“能源节约专项支出”，安排相应的专项资金；整合预算内投资和国债投资，强化节能投资力度；加大财政补贴力度，适时建立节能专项基金。

(2) 税收优惠政策。实施所得税、增值税、关税、消费税方面的优惠政策。从长远看，应当开征能源税

(3) 政府采购政策。通过政府采购的激励效应促进节能产品开拓市场，使生产者大量生产以降低成本。

(4) 财政贴息和担保政策。财政担保是使用风险投资的原理支持政府倡导的领域加快发展。不一定是政府直接对与能源有关的项目提供直接的财政担保，也可以通过为能源提供担保的公司提供补贴、公用经费、专款资助等多种形式进行。

考虑到财税政策出台的时间性，在近期，可以考虑优先安排 1000 家企业节能方面的技术改造支出，加大对 1000 家企业节能方面的建设项目贷款贴息，增加节能技术开发研究与应用方面的支出，加大能源节约利用方面的预算安排，对 1000 家企业的节能活动实行税收优惠，承担能源审计费用等相关支出，对 1000 家企业节能实行节能奖励和表彰等措施。

一、背景情况

为了应对能源形势的严峻挑战，我国“十一五”发展规划的指导方针中提出：“在优化结构，提高效益和降低消耗的基础上，实现2010年人均国内生产总值比2000年翻一番；资源利用效率显著提高，单位国内生产总值能耗比“十五”末降低20%左右”。“十一五”节能目标的含义是：到“十一五”期末，万元国内生产总值（按2005年价格计算）能耗下降到0.98吨标准煤，比“十五”期末降低20%左右，平均年节能率为4.4%。“十一五”期间共实现节能5.6亿吨标准煤（按GDP年均增长率7.5%的环比计算），重点行业主要产品单位能耗总体达到或接近本世纪初国际先进水平。

这一目标，是中国全国人大第一次以法律文件的形式确定的节能目标，是必须要完成的约束性指标，具有法律效力。它要求各级政府要将“十一五”节能目标纳入经济社会发展综合评价、绩效考核和政绩考核。

为实现“十一五”目标，中央政府将实施一系列措施。《国务院关于加强节能工作的决定》强调，要建立节能目标责任制和评价考核体系，发展改革委要将“十一五”规划纲要确定的单位GDP能耗降低目标分解到各省、自治区、直辖市，省级人民政府将目标逐级分解落实到各市、县以及重点耗能企业，实行严格的目标责任制。将能耗指标纳入各地经济社会发展综合评价和年度考核体系，作为地方各级人民政府领导班子和领导干部任期内贯彻落实科学发展观的重要考核内容。

《千家企业节能行动》是实现“十一五”目标的一项重要措施，它的实施，将为“十一五”目标的实现发挥重要作用。

二、《千家企业节能行动》简介

重点用能单位是我国的耗能大户，突出抓好重点用能单位的节能工作，强化政府对重点用能单位节能的监督管理，加强节能管理，提高能源利用效率，对于缓解经济社会发展面临的能源和环境约束，确保全面建设小康社会目标，具有十分重要的意义。

千家企业是指钢铁、有色、煤炭、电力、石油石化、化工、建材、纺织、造纸等 9 个重点耗能行业规模以上独立核算企业，2004 年企业综合能源消费量达到 18 万吨标准煤以上的企业。

《千家企业节能行动》是由国家发改委等五部委发起的一项节能行动，在该行动中，对于千家企业提出了系统性的节能工作要求，包括建立节能目标、开展能源审核、制订节能规划等，国家将建立系统性的跟踪考核机制。

该行动主要目标是，在“十一五”期间，进入《千家企业节能行动》的企业能源利用效率大幅度提高，主要产品单位能耗达到国内同行业先进水平，部分企业达到国际先进水平或行业领先水平，带动行业节能水平的大幅度提高。实现节能 1 亿吨标准煤左右。这一目标已经按省进行了分解，并分解到各个企业。加入《千家企业节能行动》的企业也和当地政府签订了节能协议，承诺实现节能目标。

工业能源消费量占全国能源消费总量的 70%左右，千家企业 2004 年综合能源消费量为 6.7 亿吨标准煤，占全国能源消费总量的 33%，占工业能源消费量的 47%。开展《千家企业节能行动》，对于促进企业加快节能技术改造，加强节能管理，提高能源利用效率，提高企业经济效益，缓解经济社会发展面临的能源和环境约束，确保实现“十一五”规划目标和全面建设小康社会目标，具有十分重要的意义。

三、必要性和可行性分析

（一）必要性

1. 国内的能源形势

我国经济的快速发展已经持续了相当长的时间，近几年的发展尤为迅速，特别是由于重化工行业的快速发展，使得能源短缺已经成为制约我国经济社会发展的突出瓶颈，环境问题也日益突出，解决这些问题的根本出路在于开发与节约并举，节约优先，效率为本。

应当看到，我国存在较大的节能潜力和空间。由于粗放的经济增长模式，目前我国单位能耗远高于发达国家，甚至高于不少发展中国家。统计显示，我国生产 1 美元国内生产总值的单位能耗是日本的 11.5 倍，是法国和德国的 7.7 倍，是英国的 5.3 倍，是美国的 4 倍。

而我国在未来较长时期内仍将处于重化工业阶段，将面对城市化进程加速、居民消费升级和国际制造业转移等情况，资源能源消耗将继续增长，如果不采取有效措施降低能耗，中国的经济增长将变得无以为继。

改革开放以来，随着市场经济体制的逐步建立，计划经济的管理手段逐步弱化。但是，应当注意到，我国目前正处在一个经济高速发展的时期，在这特殊时期，如果不采取有效的手段，迅速缓解当前存在的问题，必将给我国经济和社会的可持续发展带来威胁。因此，在特殊时期采取特殊手段，是十分必要的。

2. 重点耗能企业的管理

开展重点耗能企业节能管理工作也有相应的法律基础。我国的现行《节能法》以及相关的法律法规对于利用监督、管理手段强化节能管理，有相应的要求。特别是对于重点耗能单位的监督管理，更有详细的规定。现行《节能法》与重点用能单位节能问题有关的条款主要有以下三条：

第二十条 国家对重点用能单位要加强节能管理。

下列用能单位为重点用能单位：

（一）年综合能源消费总量 1 万吨标准煤以上的用能单位；

(二) 国务院有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府管理节能工作的部门指定的年综合能源消费总量5000吨以上不满1万吨标准煤的用能单位。

县级以上各级人民政府管理节能工作的部门应当组织有关部门对重点用能单位的能源利用状况进行监督检查,可以委托具有检验检测技术条件的单位依法进行节能的检验检测。

重点用能单位的节能要求、节能措施和管理办法,由国务院管理节能工作的部门会同国务院有关部门制定。

第二十八条 重点用能单位应当按照国家有关规定定期报送能源利用状况报告。能源利用状况包括能源消费情况、用能效率和节能效益分析、节能措施等内容。

第二十九条 重点用能单位应当设立能源管理岗位,在具有节能专业知识、实际经验以及工程师以上技术职称的人员中聘任能源管理人员,并向县级以上人民政府管理节能工作的部门和有关部门备案。

能源管理人员负责对本单位的能源利用状况进行监督、检查。

目前,《节能法》正在修订之中,新的《节能法》仍将强调对于重点用能单位的节能管理,并且将强化相关的要求。

3. 国外经验

尽管从国际上看,在节能领域主要是运用市场机制进行调控,但政府的监督管理也是常见的手段。其中,对重点用能单位进行监督管理,是国际上很多国家的通行做法,效果很好。

日本将年燃料消耗1500千升标油或电力消耗600万千瓦时以上的1万个单位列为重点用能企业,政府对这些企业的工厂用热、用电及建筑物热损失等提出具体要求,并要求他们配备专职能源管理师。另外,企业每年要向经济产业省及相关部门报告能耗状况。如不能按期完成节能目标,又提不出合理的改进计划,主管部门有权向社会公布,责令其限期整改,并处以罚金。政府委托节能中心对企业进行能

源审计。

日本还实施了一系列节能优惠政策，包括补贴、贷款优惠、贴息、税收优惠等。例如，对节能设备推广、示范项目实行补贴。经济产业省每年财政拨款 380 亿日元（约 3 亿美元），用于补贴家庭和楼房能源管理系统和高效热水器等；对能源效率投资提供低息贷款，贷款条件是：现有设备的能源或石油消耗减少 20%，新项目的能源或石油消耗减少 40%。属于节能和资源再生利用的设备更新改造和技术开发项目，其投资享受国家规定的特别利率优惠。特别利率分为特 1 至特 5 五等。今后的利率标准，规定长期贷款最优惠的利率为 3.8%。大型工厂节能及资源再生利用或节能建筑项目投资的利率为 3.6%；中小型企业或工业炉、锅炉更新改造项目的利率为 3.5%；对于工厂节能设备安装、建筑节能、余热利用及热能有效利用、节能技术开发等项目，政府给予 0.4% 的贷款贴息；如工厂进行节能设备安装、建筑节能改造、节能技术开发（包括余热利用及热能有效利用）等项目需要向商业银行贷款，政府会通过产业基础整備基金为这些项目贷款提供担保；工厂安装节能设备（国家指定的 232 种节能设备），可按设备的购置费，从应缴所得税额中扣除 7%，或者在头年按设备购置费的 30% 提取特别折旧；节能技术开发项目扣减 6%。

（二）可行性

开展《千家企业节能行动》，建立节能目标，不但具有必要性，也具有可行性，主要有以下几个原因：

（1）目前，全国从上到下，对于节能工作的重要性形成了高度共识。特别值得关注的是，地方政府、企事业单位对于节能工作的认识有了极大的提高，对签订节能目标责任书也具有高度的认识，这为本行动的开展奠定了良好的基础；

（2）我国目前的节能潜力巨大，特别是结构节能、工业建筑和交

通领域节能、公共建筑节能都蕴涵着巨大潜力。只要能够采取有效措施，可以实现预期的目标；

(3) 从历史情况来看，我国 1980 年至 2004 年，累积节能量达 10.86 亿吨标准煤，年均节能率 4.1%，减排二氧化碳 7.32 亿吨（按碳计）。这表明，经过努力，“十一五”节能目标是可以实现的；

(4) 国家有关部门启动了一系列重大的节能行动，这将对 20% 目标的实现发挥重要的作用。除《千家企业节能行动》外，“十大节能工程”等也将发挥重要作用。2004 年 10 月国家发展和改革委员会向社会发布了《节能中长期专项规划》，以指导“十一五”及后十年的经济发展和能源建设。为落实《规划》，国家发展改革委启动了十大重点节能工程实施方案的编制工作，对实施工作进行具体部署。通过实施十大重点节能工程，“十一五”期间将实现节约 2.4 亿吨标准煤的节能目标。

四、《千家企业节能行动》的目标、分解和实施

（一）《千家企业节能行动》的目标

国家发展改革委等五部委决定在重点耗能行业组织开展千家企业节能行动，并制定了《千家企业节能行动实施方案》。这千家企业是指钢铁、有色、煤炭、电力、石油石化、化工、建材、纺织、造纸等 9 个重点耗能行业规模以上独立核算企业，2004 年企业综合能源消费量达到 18 万吨标准煤以上。

工业是我国能源消费的大户，能源消费量占全国能源消费总量的 70% 左右。重点耗能行业中的高能耗企业又是工业能源消费的大户。据统计，千家企业 2004 年综合能源消费量为 6.7 亿吨标准煤，占全国能源消费总量的 33%，占工业能源消费量的 47%。因此，开展千家企业节能行动，意义十分重大。

《千家企业节能行动》的特点在于，它不是一个单一政策的推行，而是一系列政策的相互配合和实施。在该行动中，将通过有效的管理、激励政策的实施、评估机制的建立，来强化政府对重点耗能企业节能的监督管理，促进企业加快节能技术改造，加强节能管理，提高能源利用效率，带动行业节能水平的大幅度提高，以实现该行动节能1亿吨标准煤左右的目标。

（二）目标分解的思路

根据《千家企业节能行动》计划，在“十一五”期间，千家企业总节能量要达到1亿吨标准煤。为使这一目标顺利实现，需将这一指标分解到各企业。

为使目标得以实现，必须使目标的分解更为合理，每个千家企业都应有一个明确的按产品单耗环比计算的节能量。

由于企业数量巨大，各企业所属行业、节能潜力都有很大差别。如果直接分配到各企业，工作量太大，管理上也将大大增加难度。因此，应采取两层次分解的方法，即：

第一个层次由国家发改委将1亿吨标准煤的节能指标分解到各省或9个行业；

第二个层次，由各省或各行业进行第二层次分解。各企业在确定分解目标之后，在制订节能规划时，必须将该指标纳入规划之中。

这里遇到的第一个问题是，通过各省的方式进行分解还是通过行业的方式进行分解。前者的好处是：（1）省作为一级行政单位，管理上具有较高权限，开展工作比较方便。各省也有相应的节能行政主管部门；（2）通过各省的方式进行分解，可以与国家20%节能目标在各省的分解结合起来，有助于目标的实现；（3）由于各省已经进行了20%目标的分解，对于如何实现目标和进行分解有比较清晰的认识。与之相比，通过行业进行目标分解虽然更能体现行业特点，但

存在的问题是明显的，管理和监督工作的难度很大。

总之，由于此次目标分解后要通过签订节能目标责任书来进行监督管理，因此，除少量中央企业外，主要应通过各省、自治区、直辖市进行分解，这种分解模式将使得未来的管理相对容易进行。

（三）分解方案

根据以上分析，20%目标的分解首先通过各省、自治区、直辖市进行。在分解时，要考虑到各地的节能潜力实际情况，对目标进行相应调整，不能一刀切。

需要考虑的因素很多，其中一个重要的因素是产业结构，要根据各地不同的产业结构，制定不同的节能目标。比如山西、内蒙古等基本是重化工型和资源型经济的省份，上海、浙江、广东等产业结构又完全不同，要根据各地的实际情况设定目标。

此外，要考虑各地的能源消费总量、能源利用水平、能源结构、经济发展水平等因素，综合各种因素进行目标分解。

在具体分解时，应以地方提出节能目标和中央政府微调相结合的办法进行。考虑的主要因素是：经济发展水平、产业结构、技术改进余地、管理水平、环境压力、能源消费总量、能源产地因素、人均能源消费量等，兼顾公平与效率。注意沿海与内地的差异、东中西部的差异，以及资源省与消费省的差异。

经过努力，国家发改委已经与30个省（自治区、直辖市）政府和14家中央企业签订了目标责任书。各省（自治区、直辖市）也与998千家企业签订了目标责任书，承诺的总节能量为91534200吨标准煤。

（四）《千家企业节能行动》对20%目标的贡献

通过《千家企业节能行动》，“十一五”期间将实现节能近一亿吨标准煤，占到国家“十一五”技术节能目标（技术节能按40%考虑，约2.2亿吨标准煤）的近一半。这将对20%目标的实现做出重要贡献。

一个原来没有考虑到的效果是，在很多省、自治区和直辖市，除了本地所属千家企业纳入了地方的节能管理体系外，还将企业数量进行了扩大，拓展了千家企业节能行动。

例如，在山东省，为促进节能降耗，提出了到2010年，山东千户企业单位产值能耗将比2005年降低40%左右，年均降低7%左右的目标。

工业是山东的能源消费大户，去年山东省规模以上工业耗能量占全省总耗电量的78%，其中千户企业耗能量占了84%，占山东总耗电量的66%，集中分布在电力、冶金、化工、建材、造纸等10个传统行业。

为促进节能降耗，山东省确定，千户企业节能要与开发利用新能源相结合，推进产业产品结构优化升级，确保千户企业节能总量今年达到339万吨标煤，“十一五”期间完成1728万吨标煤，力争达到2000万吨标煤，确保单位产品能耗全面持续下降。到2010年，山东万元GDP能耗将比2005年降低22%左右。

山东各级政府将引导社会资金投向增强千户企业节能能力的领域，协调争取包括国债补贴在内的各种政策性资金，支持千户企业节能技术改造，优先支持提前达到节能目标的企业尽快上马节能技术改造项目。同时，将优先安排节能节水资金支持千户企业，符合条件的节能产品和综合利用产品优先享受税收减免等优惠政策。对于超标准耗能的企业按照有关规定，将征收超标准耗能加价费。

五、《千家企业节能行动》的实施

（一）进展状况

自 2006 年 4 月《千家企业节能行动》正式启动以来，工作进展顺利。国家发改委已经与 30 个省（自治区、直辖市）政府和 14 家中央企业签订目标责任书。各省（自治区、直辖市）也与 998 千家企业签订了目标责任书，承诺的总节能量为 91534200 吨标准煤。

2006 年 10 月，国家发改委组织了 5 个片区的《千家企业节能行动》培训工作，编制了培训材料。培训内容包括：开展《千家企业节能行动》的要求和部署、企业能源统计要求、企业能源审计指南、企业节能规划指南、企业能源计量要求、十大重点节能工程实施意见及项目管理程序、节能技术发展状况介绍、企业节能对标活动介绍、清洁发展机制（CDM）介绍、合同能源管理介绍等。各地负责《千家企业节能行动》的发展改革委或经（贸）委环资（资源）处（室、办）的处长带队参加了培训会议，所在地千家企业也派人参加了会议。培训工作取得了良好效果。

为配合企业开展能源审计以及节能规划，发改委组织编写了企业能源审计和节能规划案例，并组织编制了《企业能源审计报告审核指南》和《企业节能规划审核指南》，以指导千家企业开展能源审计和编制节能规划，并规范各省、自治区、直辖市《千家企业节能行动》主管部门的相关审核工作。

在国家发改委资源节约和环境保护司网站上，建立了《千家企业节能行动》栏目，将有关文件和上述培训材料放在网络上，供各地有关部门和企业下载。

（二）取得的经验和存在的问题

总体来看，《千家企业节能行动》进展比较顺利，主要有几个方面的原因，一个是，国家发改委环资司有关领导高度重视，自 2005

年起就花了大量精力开始了该行动的详细设计，并邀请有关部门一同开展工作，做到未雨绸缪，在工作中强化领导和督促；第二，各地方政府和节能主管部门高度重视，很多地方将该行动与本地区开展的其他节能工作结合起来，效果十分好；第三，《千家企业节能行动》的开展有助于企业改善能源管理、提高技术，有助于企业在激烈竞争的市场上站稳脚跟，因此，企业也都非常支持这项行动；第四，《千家企业节能行动》与国家“十一五”单位 GDP 能耗降低 20% 的目标形成了相互间的支持和配合，这客观上也减小了《千家企业节能行动》的落实难度。

当前，开展《千家企业节能行动》仍有一些问题有待深化和解决，特别需要深入研究的是：目标责任制的有效落实、激励政策有效落实以及评价指标和考核体系的建立等。

六、落实分解目标的政策和监督管理手段建议

为推动《千家企业节能行动》的实施，必须制订有效的管理措施和政策措施。近期的节能工作重点应围绕国家发改委启动的几个大的节能工作来抓。

（一）强化监督管理和立法

具体应抓好以下工作：

1. 从结构、技术、管理和改革四个角度推动节能工作

要大力调整产业结构，推动服务业快速发展，积极调整工业结构，优化用能结构。要加快先进节能技术、产品研发和推广使用，培训节能服务体系，发展节能服务产业，强化国际交流与合作。要加强规划指导，深化能源价格改革，建立节能降耗的稳定投入机制。

2. 搞好《节能法》的修订

《节能法》的修订应作为当前一项重要工作来抓，这是保证未来一个相当长时间内我国节能工作有足够推动力的重要工作，一定要组织力量做好。

3. 建立有效的目标责任制

目前，针对 20% 的节能目标，以及《千家企业节能行动》的节能目标，国家发改委与各地方都签订了目标责任书，各地政府与企业也签订了下一层次的目标责任书。为使得这一目标责任书真正发挥作用，必须实施能耗指标公报制度，建立有效的问责制度，对未能完成任务的相关地方官员、国企领导追究相关的责任。

在山东，将对省内 103 家入选《千家企业节能行动》的企业实行能耗问责制。今后山东省将按照属地原则，对这 103 家企业进行跟踪、指导和监督，把单位产品能耗降低目标换算成节能量并分解落实到每个企业，对于提前达到节能目标和国际先进水平的企业进行鼓励，对于未能完成目标的企业实行问责制。

4. 建立有效的数据质量保证体系

为对地方和企业进行责任考核，必须建立有效的数据质量保证体系。在这方面，要加强发改委与统计、质检等部门的合作，尽快形成一套有效的数据质量保证体系。

5. 加强节能行政监察和行政执法体系建设

节能领域的强制要求和相应的执法手段十分缺乏。在制度建设方面，缺少类似于 EIA 的企业准入要求，对产品的准入要求也很弱，标准体系很不完善。更关键的是，缺乏行政执法机构和强力的行政执法权，在监督管理体系中没有建立专门的节能行政执法机构，对违反禁

止性条款的行为不能进行有效控制或责任追究，对于应履行节能责任与义务的对象（包括政府部门）不当作为或不作为缺乏问责和考核制度，这是原《节能法》缺乏可操作性的重要原因。

由于缺乏行政执法，国家的一些强制性节能标准以及其他制度性措施得不到很好的实施，效果大打折扣。因此，在我国，特别是现阶段，赋予特定行政机关以节能行政执法权，是实现对企业强制节能的必然选择。

行政机关的节能执法权是一个比较复杂的问题，在我国，有《行政处罚法》、《行政许可法》等很多行政法对这个问题有所涉及。一般而言，任何行政机关要进行执法或行政处罚必须要有法律法规的明确授权，因此可以通过立法设立机构，并赋予其相应职权。

我国处在经济高速增长的阶段，有大量粗放型、高能耗型企业以及中小企业，能源和环境压力很大，企业的能源和环境意识也普遍比较差，至少在这一阶段，实施强制性节能，并建立相应的节能行政执法机构，具有十分重要的意义。

但是，建立行政执法体系要注意减少过多的行政干预，应鼓励有资质的民间商业或非商业机构介入节能审计监督领域，实行政府委托，合同管理，定期评估的方式进行管理。同时考虑对各地现有的节能中心进行改革，赋予它们以节能行政执法权，强化它们的审计行政手段监督、能力建设等功能。

6. 调整产业结构，促进节能目标的实现

我国把转变增长方式作为经济发展的战略重点，努力提高经济发展质量和效益。为此，必须充分发挥结构调整的节能效用，将其作为一项重要的节能手段来抓。

在结构调整中，应加快产业结构优化升级，加快发展能源消耗少的服务业和高新技术产业，严格控制高耗能、高耗材、高耗水产业发

展。根据资源环境承载能力，优化区域产业布局，实行优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的区别政策。

7. 建立固定资产投资项目节能评估和审查制度

建立固定资产投资项目节能评估和审查制度，对固定资产投资项目（含新建、改建、扩建项目）进行节能评估和审查。对未进行节能审查或未能通过节能审查的项目一律不得审批、核准，从源头杜绝能源的浪费。对擅自批准项目建设的，依法依规追究直接责任人的责任。

8. 强化重点耗能单位的管理

从重点耗能单位节能管理的角度来看，问题是很多的。现有《节能法》规范的不够具体，操作性不够强，比如，对于企业未按照要求报送能源利用状况报告，或弄虚作假的，没有相应的惩罚条款。目前企业所提供的各种统计数据往往不够真实，使得后续的统计分析和管理工作缺乏支撑。另一个问题是缺乏相应的制度性手段。比如，重点用能单位的节能信息公报制度可以使社会公众了解用能单位的用能和节能情况，从而对企业形成压力，但该制度未在原《节能法》中规范。又如，重点用能单位的节能综合评价制度一方面可以帮助相关部门了解企业的节能情况，从而有针对性的采取措施，并开展表彰和奖励；另一方面可以帮助企业寻找差距，从而提高能效，但该制度也未能在原《节能法》中规范。此外，对于重点用能单位开展相关的工作，没有一定的财政、税收或其他方面的支持，使其积极性受到影响。

因此，对于重点用能单位，应建立能源利用状况报告体系、节能信息公报制度。重点用能单位必须建立节能管理机构，加强能源利用情况的自我监督检查，定期开展能源审计和节能规划。国家建立重点用能单位的节能综合评价制度，由国家节能主管部门组织专家，针对不同行业和领域，建立评价指标体系和评价方法，开展评价工作，并基于评价结果，开展表彰和奖励。

为推动重点用能单位开展上述工作，可以考虑给予适当的财政和税收政策扶持，例如对其开展能源审计和节能规划的开支予以财政或税收支持。但这部分内容应比较慎重，不要过多的设立针对重点用能单位的特定财政或税收政策。

9. 鼓励企业签定自愿协议

自愿协议是在政府的支持(鼓励)下，政府与经济部门之间达成的，按照预期的目标而进行的自愿行动。自愿协议是推进企业节能工作的一种新政策形式。它是指企业与政府部门或政府授权的组织签订协议，自愿承诺在一定时期内实现一定的节能目标。与此同时，政府机构应为企业提供相应的激励措施，以促使企业加入协议。

节能自愿协议为企业提供了清晰和可测量的节能目标，并建立了有效的责任机制，相应的政府机构应根据协议承担相应的责任。一方面，政府应监督企业的行为；另一方面，政府应为企业提供诸如在媒体上公开企业的节能表现、向市场推荐该企业产品等政策手段。通过实施节能自愿协议，企业可以改进能源利用效率，减少污染排放，提高技术与管理能力。与强制性手段相比，节能自愿协议可以为企业提供更动态的、灵活的机制，以实现其能源和环境目标，并促进环境管理从末端治理向清洁生产转变，鼓励政府和企业之间的对话和建立信任机制。节能自愿协议比传统的管理手段更有效和灵活，是建立市场经济体制的需要，也有利于降低管理和实施成本。根据国际能源署对于实施自愿协议国家的效果的评价，自愿协议的效果还是不错的：第一，自愿协议能够达到一个设计目标，甚至做的更好，还能够把经济和环境目标结合在一起考虑。它们的效果依赖于监测的设计和监测的方法。第二，与传统的规制方法相比，这种政策手段见效快，并能够获得经济的总体效益的提高。第三，为了跟踪项目进展，辩明可能实际执行过程与协议所规定的目标的距离，需要十分重视检测和报告工作。

针对我国实际情况，可以考虑对纳入《千家企业节能行动》的企业实行相应的财税激励性措施，鼓励其签订节能自愿协议：

——鉴于《千家企业节能行动》中对企业能源审计的重要性，以及能源审计费用对企业来说形成“额外”负担的客观现实，可以考虑由财政以专项补助形式全额或部分承担审计费用；

——给予“节能先进企业”一定的资金奖励，以扩大政府相关政策的影响，进一步发挥其导向作用；

——优先纳入其他财税优惠政策试点范围。

10. 产品能耗定额和能效标识

对量大面广的耗能产品，国家制定最高能耗限定值及能耗等级标准，开展节能产品认证制度和能效标识制度。加强对重点耗能企业的节能管理。

目前有一些能耗产品能效标准较低，有些已经落后于市场发展状况，需全面评估现有的产品能耗标准和标识制度，对不符合节能目标与市场水准的进行必要调整。另外应考虑全面推广家用电器待机能耗标准，向国际水准靠拢。

11. 节能重大领域

确定节能的重大领域。要明确技术上开发、推广、淘汰的领域和重大项目的具体内容，为政策的落实奠定基础。可考虑的领域包括量大面广的节能技术、建筑节能、交通运输节能等。

强化新建项目的节能审批要求。新、改、扩建项目应达到经济规模和环保要求，选择当前优先发展的高技术和能源消费少的装备。设计方案达不到合理用能标准和节能规范要求的，审批机关不得批准建设。

12. 打破行业垄断

目前很多的能源浪费是由于垄断企业的垄断政策造成的,例如电力行业中发电企业的上网电价是电网公司在垄断,由此导致不公平竞争,效率低下和资源配置的不合理,打破行业垄断应是节能政策考虑的一个重要目标。

13. 提高终端能效

大力提高终端能效是节能的重要目标,我国民用、商业领域节能潜力十分巨大,但基于现有的机制障碍、管理和认识水准,必须做大量的工作,整合各种社会力量才可奏效。有必要针对商业领域节能,提出一套能效评价指标体系,建立有效的监督机制,并加以实施。

14. 充分发挥社会力量的作用

充分发挥能源研究机构、节能投资公司、节能服务中心、大专院校和社会团体等的作用,组织强有力的社会力量共同完成节能任务。

公众的广泛参与和监督,还有公众传媒的介入十分必要,要建立公平透明的公众监管机制并有效运作,以促进节能工作的开展。

(二) 实施财税激励政策

政府支持节能的财税政策措施既有正向激励政策,也有逆向限制政策(对高耗能和能源浪费行为征收惩罚性税费)以及“交叉补贴”(如从传统化石能源消耗领域收取税费,用于支持清洁能源发展;或者从某些高耗能领域征收专项税费,用于建立能效基金)等。鉴于《千家企业节能行动》的所采取的措施及其所要达到的目标特征,相应的财税政策主要考虑采取正向激励措施。

在正向财税激励政策方面,具体包括预算投入、国债投入、财政担保和贴息、各类税收优惠、政府采购、政府性基金等政策措施。针对《千家企业节能行动》主要为钢铁、有色、煤炭、电力、石油石化、

化工、建材、纺织、造纸等重点耗能行业，以及我国的财税政策体系等现实情况，我们认为可采取以下几类激励政策，鼓励入选企业加大对节能技术的研发投入，引导和促进企业自觉开展节能降耗行动。

1. 政府财政投入政策

(1) 在一般预算支出中，设立“能源节约专项支出”，安排相应的专项资金

我国政府发布的 2007 年政府收支分类科目（表 6—1），在“工业商业金融事务”类中新设有“能源节约利用”款级科目，“反映用于能源节约利用方面的支出”。相比以前没有设置节能方面的支出科目情况看，说明国家开始重视一般预算支出中对节能方面的投入。但从科目名称和所说明的内容看，“能源节约利用”科目可能更多地是指节能教育和培训、节能管理监督体系建设、节能行动的宣传和辅导等有关节能利用和管理方面的事务性支出。而对有关支持节能科技的研究与开发、节能技术示范和推广、节能奖励和表彰以及相关信息服务方面的专项支出没有具体明确。比如对支持清洁生产方面的预算投入方面，就专门设有“清洁生产专项支出”项级科目，“反映支持清洁生产方面的支出”。节能作为促进社会经济持续发展的一种长期性战略举措，除了需要加强有有关节能事务管理方面的支出外，更重要地是要加大对支持节能事业发展方面的支出。通过设立有关支持节能事业的“能源节约专项支出”科目，并安排相应地节能专项资金，一来可以规范节能支出预算投入的使用方式和范围，二来可以加强对节能专项资金的管理和监督，提高资金使用效益，充分发挥预算投入政策对促进节能的激励作用。

如果能设置“能源节约专项支出”科目，政府财政可以给予类似《千家企业节能行动》这样的重点节能工作更直接、更有力的资金投入。

表 6—1 政府收支分类科目中的节能支出

可持续能源实施“十一五”节能战略规划研究专题报告之五：《千家企业节能行动》与“十一五”20%节能目标的实现

科目编码			科目名称	说明
类	款	项		
215	15		中小企业事务	反映用于中小企业管理及支出中小企业发展方面的支出。
		01	行政运行	反映行政单位（包括实行公务员管理的事业单位）的基本支出。
		02	一般行政管理事务	反映行政单位（包括实行公务员管理的事业单位）未单独设置项级科目的其他项目支出。
		03	机关服务	
		04	科技型中小企业技术创新基金	反映促进中小企业技术创新的支出。
		05	中小企业发展专项	
		99	其他中小企业事务支出	反映用于中小企业专业化发展、与大企业协作配套等方面的支出。
		16	可再生能源	反映支持中小企业的其他支出。
		17	能源节约利用	反映用于可再生能源方面的支出。
		99	其他工业商业金融等事务支出	反映用于能源节约利用方面的支出。
		01	黄金事务	反映除上述项目以外其他用于工业商业金融等事务方面的支出。
		02	建设项目贷款贴息	反映黄金事务方面的支出。
		03		反映根据国家规定用于特定建设项目及国家级高新技术开发区、中西部经济技术开发区建设项目设施贷款的财政贴息支出。
		04	煤代油基金支出	
		05	技术改造支出	
		06	中药材扶持资金支出	反映用煤代油基金收入安排的支出。
		99	清洁生产专项支出	反映国家安排的预算内技术改造支出和国债技术改造专项支出。
		其他工业商业金融等事务支出	反映国家扶持中药材生产、技术与开发方面的支出。	

				反映清洁生产方面的支出。 反映其他工业商业金融等事务支出 中除上述项目以外的其他支出。
资料来源：中华人民共和国财政部制定《2007年政府收支分类科目》。				

（2）整合预算内投资和国债投资，强化节能投资力度

随着我国稳健财政政策的实施，长期建设国债发行规模有所降低，但预算内投资却每年都在增加。按照现行做法，预算内投资和国债投资由财政部切块，交由国家发改委相关部门负责分配管理，这两部分投资分别都安排有少量的节能投资，尽管起到了一定作用，但总体效果并不理想。这是因为，一方面节能投资极其有限，力度不够；另一方面，同属于财政资金的节能投资却分散管理，难以形成合力，不能有效发挥集中财力、重点投资的作用。在这种情况下，整合预算内投资和国债投资，预算内投资和国债投资应由国家发改委有关机构集中分配，将投资重点偏向这 1000 家高能耗企业是非常必要的，而且有助于提高节能投资效果。

（3）加大财政补贴力度

财政补贴作为国际上使用较为普遍的一种支持节能以及与能源有关的技术研发和示范推广的政策手段，在《千家企业节能行动》中应该将重点放在对新建或技改项目的财政贴息上，通过少量的财政资金投入，引导更多的社会资本投入到政府鼓励的节能领域，放大财政资金的使用功效，起到“四两拨千斤”的作用。同时，对生产节能产品，购买大型节能设备而产生较大正外部性的企业，给予一定的财政补贴。对一些特殊重要的、具有重大示范意义的国家级节能项目，国家可以采取直接投资（如投资补助）的形式，以支持和鼓励企业的节能行为，促进整个节能事业的良性循环。

（4）适时建立节能专项基金

从支持节能发展这一基本目标出发，借鉴国外经验，并考虑到我国的现实国情，建议尽快设立节能专项基金。利用基金形式对节能的

支持，原则上包括以下内容：支持现有的、成熟的节能技术的推广应用，并重点支持节电技术的推广应用；支持节能新技术的研究、开发和示范应用；支持节能产业的发展；支持节能产品/服务市场的建立和发展。从实现基金的支持目标、保障基金的使用效率的角度考虑，基金用于支持节能时，可采用三种使用模式：一是支持可形成较大节能能力的节能(基建/技改)项目；二是支持量大面广的小型节能技改项目；三是支持节能产业和市场发展。基金的使用以前两种模式为主，并适当选择采用贷款贴息、折让、部分/全额资助等激励机制。

如果在政府部门设立节能专项基金，就可以将《千家企业节能行动》作为支持重点。从可行性上讲，在目前的政策背景下，新设立一项基金的难度是比较大的。但如果考虑对已有基金（如“三峡基金”等电力方面的基金）进行“嫁接”或者改造，并不是没有一点可能性的。

2. 税收优惠政策

(1) 企业所得税方面

要通过企业所得税优惠政策促进国家节能战略目标的实施，需要从全局着眼，多方引导，突出重点，充分发挥企业所得税制度在促进节能方面的政策效应。从实际情况来看，既要考虑目前我国节能工作的总体要求和节能本身的特点，又要考虑企业所得税制度的政策功能特征及其作用规律，实事求是地设计出既科学合理、又简便易行的企业所得税节能优惠政策体系。本着把握重点，直接优惠与间接优惠相结合，以及简便易行、方便操作的原则。具体措施如下：

对企业为达到国家规定的能耗标准进行节能改造而购置的节能产品或设备，可按其产品或设备投资额的一定比例（如15%或者30%）从企业的应纳税所得额中抵免，当年不足抵免的，可用以后年度应纳税额延续抵免。

对企业用于生产节能产品的关键设备，可适当缩短折旧年限，但

最短为 3 年，或者可采取加速折旧的方法计提折旧。企业可在上述两种方法中选择，并报经税务机关备案后执行。

对企业为开发节能产品而发生的研究开发费，未形成无形资产的，研究开发费可以按实际发生额的 150%在计算企业所得税时扣除；形成无形资产的，研究开发费可以按实际发生额的 150%计入无形资产原值，按照有关规定摊销。

企业发生在节能行动中的相关费用，比如活动宣传、活动规划、方案评价、能效审计费用，以及与节能活动有关的业务支出等，可在计算应纳税所得额时据实扣除。

目前，我国正在着手企业所得税制改革（将内外资企业两套不同的所得税法合并），并且明确提出要根据宏观经济社会政策要求统一规划其优惠政策，把鼓励节能、节水、资源综合利用、高新技术等列为优惠支持的重点。这是一个机遇，能否在《千家企业节能行动》中率先试行，或者在入选企业中优先适应相关的企业所得税优惠政策措施，值得考虑。

（2）增值税方面

现行的增值税率分为三级，即正常税率 17%、低税率 13%和 0 税率。现行的增值税对能源方面的优惠政策主要体现在资源综合利用和风力发电上。针对《千家企业节能行动》的特点，在增值税方面，可以采取以下措施。

实行生产型增值税向消费型增值税的转型已经展开试点。可以考虑在扩大试点时，允许部分重点耗能企业可以抵扣所购用于节能的固定资产所含增值税额，引导企业加大对节能设备的购置和更新改造。

对开发利用可再生能源和新能源来节能的企业，其增值税可采取低税率或减半征收的政策。

对企业利用废弃物或采取二次利用的方式来进行节能的，其增值税可以采取即征即退的政策。

运用增值税优惠政策需要严格的程序。目前，我国正在稳步推进

增值税改革进程，在《千家企业节能行动》激励措施设计中，可以考虑借鉴增值税资源综合利用优惠政策的做法。

（3）关税政策方面

对于进口的节能产品以及生产节能产品的设备，进口的生产可再生能源和新能源的设备等，国内不能生产又是经济发展急需的，实行零关税政策；对于国内能够生产但是生产不能满足需求的，实行一定期限的低关税政策；对于国内也能够生产但是在质量品种方面与国外产品、设备有一定差距的，减免一定期限的进口关税政策；同时注意使进口产品、设备的关税减免力度要小于国内对同类产品或设备使用其他优惠政策方式所获得的支持力度，避免进口产品、设备冲击国内相关产业，在一定期限内适度保护国内幼稚产业发展。

（4）消费税方面

利用消费税来促进节能，一是采取将耗能产品纳入消费税的征收范围，二是对高能耗产品征收较高的消费税。根据最新调整和完善后的消费税相关规定，新增高尔夫球及球具、高档手表、游艇、木制一次性筷子、实木地板消费税税目；对小汽车税目按排量大小依次提高消费税税率。从这些消费税调整政策和意向看，通过消费税可以对节能行为产生一定的激励和约束作用。

（5）从长远看，应当开征能源税

能源税是对化石燃料中的能量征税，通过征收能源税，必将增加高能耗（主要是化石燃料）产品和对环境有害的产品的价格上涨，从而引起此类产品的消费量下降，最终起到抑制化石能源消费的目的。进而还能达到因减少使用化石燃料而减少二氧化碳排放的目的。而从长期看，能源税的征收将对企业产生长期的动态激励，促使企业把更多的资金投入到了清洁生产技术和资源节约型技术的创新中去。这会起到显著的节约资源、提高资源利用效率和改善环境质量的作用。从税收体系来说，能源税属于生态税（或绿色税收），它与碳税的区别在于，碳税是由政府对于应税源每单位二氧化碳当量排放征收的税目。

3. 政府采购政策

通过政府采购的激励效应促进节能产品开拓市场，使生产者大量生产以降低成本。政府采购政策的重点是支持可再生能源与节能产品。同一项产品或服务，当化石能源与可再生能源都能满足需要时，政府采购应该确定一个原则或理念，即优先采购可再生能源产品或服务，同时强制性地将节能产品纳入采购目录。2004年12月，财政部和国家发展改革委员会联合制定了《节能产品政府采购实施意见》，明确规定各级国家机关、事业单位和团体组织用财政性资金进行采购时，应当优先采购节能产品，逐步淘汰低能效产品。这为利用政府采购促进节能产业发展提供了政策激励。随着鼓励节能的政府采购政策的实施，特别是纳入政府节能采购目录的产品范围扩大，将使越来越多的企业获得政府采购政策的支持。

4. 财政贴息和担保政策

财政担保是使用风险投资的原理支持政府倡导的领域加快发展。鼓励节能与积极开发新能源、可再生能源，优化能源结构，引导高效利用能源等正好是政府倡导的领域。具体到政策操作层面，不一定是政府直接对与能源有关的项目提供直接的财政担保，也可以通过为能源提供担保的公司提供补贴、公用经费、专款资助等多种形式进行。

财政贴息和财政担保政策措施本身具有灵活性和广泛适用性，运用其支持《千家企业节能行动》的可行性是很显然的。

（三）建议近期推出的针对性财税激励政策

针对企业节能的激励政策措施应该说是一个复杂的系统工程，同时也是不断发展和完善的过程。考虑到我国目前的财税体制状况，在预算支出科目设置的调整、政府性基金项目的设立、税种税率的设立

与调整等方面都需要有一个过程。同时，由于我国已经发布了《节能产品政府采购实施意见》，凡是符合其节能产品政府采购清单的，都能享受到相关的优惠政策。而千家企业节能活动所涉及到的主要为钢铁、有色、煤炭、电力、石油石化、化工、建材、纺织、造纸等高耗能行业。因此，在具体制定实施针对 1000 家企业节能的近期激励政策措施方面，我们建议：

1. 优先安排 1000 家企业节能方面的技术改造支出

2007 年政府收支分类科目在“其他工业商业金融等事务支出”款级科目下设有“技术改造专项支出”，反映国家安排的预算内技术改造支出和国债技术改造专项支出。考虑到促进企业节能、提高能源利用效率，必然要涉及耗能设备的技术改造，而且在节能活动开始后就会大量发生。科技、发改委等相关部门应该在节能活动开始后，及时组织有关企业节能技术改造项目的申报，在审核、立项企业技术改造项目时，应该对 1000 家企业节能方面的技术改造项目给予特别关注。凡是达到最低立项要求的节能技术改造都准予立项，并足额安排相应的财政资金；对未达到立项标准的节能技术改造项目，则采取先立项、后完善的方式，优先安排 1000 家企业节能方面的技术改造支出。

2. 加大对 1000 家企业节能方面的建设项目贷款贴息

对 1000 家企业节能方面的建设项目，建议将其纳入“其他工业商业金融等事务支出”中“建设项目贷款贴息”项级科目支出内容，并安排一定比例的“建设项目贷款贴息”预算资金，专门用于对节能建设项目给予贷款贴息，大力支持和引导企业和社会对节能建设项目方面的投入。只要企业节能建设项目正式立项并向财政提出申请贷款贴息的，都将以最快的速度，最优惠的条件给予相应地贷款贴息支持。

3. 加大对节能技术开发研究与应用方面的支出

新的政府收支分类科目在“科学技术”类中设有“技术与开发”款级科目，反映用于技术与开发等方面的支出。对节能技术开发研究与应用，财政应该给予优先考虑。凡是涉及到节能技术开发研究与应用方面的专项申报，财政都应该从立项和资金安排方面给予优先支持和重点照顾。在“技术与开发”科目中专门安排用于节能技术研究开发专项资金，一是大力支持科研机构在节能技术方面的开发研究和科技攻关；二是支持企业研究开发节能技术，对企业自主进行的节能技术应用研究给予一定的资金支持；三是支持企业与科研机构联合进行节能技术开发与应用研究。科技部可以就针对 1000 家企业的节能技术开发与应用方面的研究进行公开招标，并对所有中标项目在资金安排和管理方面给予重点倾斜。

4. 加大能源节约利用方面的预算安排

对 1000 家企业有关节能活动中的节能教育和培训、节能管理监督体系建设、节能行动的宣传和辅导等方面的支出，采取财政预算投入的方式，通过加大“能源节约利用”科目中的预算安排，来引导和规范企业节能活动的开展。

5. 对 1000 家企业的节能活动实行税收优惠

考虑到税收制度的完整性、公平性等要求，避免由于税收优惠过多、过滥、过繁可能对社会经济发展带来的扭曲，建议对我国目前税收制度中的优惠条款进行认真清理，凡是可能涉及到有关节能行为方面的税收政策，如增值税、消费税、企业所得税、个人所得税、关税、土地使用税、车船使用税、房产税、契税等如有优惠规定的，采取“优惠从宽、税率从低、手续从简、办理从速”的原则，对 1000 家企业实行相应的税收优惠。

6. 承担能源审计费用等相关支出

为了使千家企业节能活动能够规范、有序和高效展开，由政府组织财政、税务、审计、科技、发改委、环保、工商、技术监督等相关部门，就节能目标、技术标准、评价指标和程序、优惠政策、奖励优惠、资金拨付程序、管理方式等节能活动方面的职责权限等事项，共同与入选企业进行充分协商并达成一致意见。在此基础上，就节能活动的有关具体事项签订规范的节能自愿协议。由政府财政承担必要的费用，特别是能源审计费用。

7. 对 1000 家企业节能实行节能奖励和表彰

根据《千家企业节能行动》特点和开展情况，在一定的阶段，应该对 1000 家企业的节能活动情况进行评比表彰，并给予相应地奖励。同级政府设有奖励专项的，奖励经费由其专项资金安排；没有设立奖励专项的，采取预算追加的方式从预备费或其他支出中加以解决。对节能企业进行表彰时，应该注意扩大社会影响面，采取多种灵活、有效地形式，吸引社会各界的广泛参与。一是通过奖励，对企业的节能行为给予直接经济激励；二是通过表彰，引起社会各界对节能事业的了解和关注，为企业扩大影响，树立良好地社会形象，从而对企业节能行为起到间接激励作用。

（四）实施节能激励政策应注意的配套问题

1. 税收体系的完善

虽然选择和制定促进节能的激励政策措施只能从我国目前已有的财税政策和环境中进行，但从激励政策体系完善和长期效应的角度考虑，需要对我国现有的税收体系进行改革和完善。特别是在市场经济发达国家，都有一套比较全面和规范的能源税收体系，来调节能源生产和消费等行为。因此，尽快建立和完善与能源相关的税收政策体

系，将为促进节能的激励政策措施的实施提供丰富的政策依据和作用手段。

2. 节能标准

制定和完善节能标准，既要根据我国目前能源利用状况，更要考虑国外先进的节能技术和标准。在将现实目标和长远预期相结合地基础上，随着社会经济发展的形势和需要，制定出一套科学、完善、实行动态管理的节能标准体系。使节能标准成为规划、指导和衡量企业节能行为的指南，同时，为激励政策措施的选择和制定提供科学依据。

3. 相关费用问题

节能激励政策措施，特别是有关企业所得税优惠的激励政策措施，在很大程度上与税前扣除项目、标准、范围和投资抵免等事项有关。为了使对节能活动实施的财税政策措施充分发挥激励作用，就需要在有关扣除、抵免、奖励、补贴等相关费用问题上予以规范和明确。比如，对节能企业进行能效审计的相关费用，就应该在税前所得中据实扣除。

4. 资金使用与管理

由于节能激励政策措施还涉及到有关奖励、补贴等资金，为了使这些资金能够按照政策意图来发挥作用，就需要加强对其进行监督管理。比如，在有关节能奖励资金方面，应该先由上级专业机构（如环保、技术监督等）对有关项目进行测评，在得到权威机构认证和符合奖励的条件下，向同级财政部门提出申请，财政部门对其进行审核后，将奖励资金直接拨付到相关企业，并由审计部门监督审查此类资金的使用情况。

5. 认证、评价等中介机构

激励政策措施作用的发挥，除了在政策措施体系上进行完善之外，还需要建立一套与之相配合和协调的认证、评价、监督等社会中介机构。随着社会主义市场经济体制的进一步完善，充分发挥市场在节能活动中的作用，不仅是正确处理政府与市场之间的关系的必然要求，也是促进激励政策规范、有效运行的现实选择。特别是在认证、评价、监督等方面，利用中介机构不仅可以充分利用其专业优势，还可以借助社会中介机构的信息渠道，来完善激励政策措施。在认证、评价、监督等社会中介机构方面，可以利用目前已有的诸如会计师事务所之类的中介机构，同时还要结合节能活动特点，建立、健全相应地行业中介机构。

6. 相关评估办法

在激励政策措施评估方面，除了需要对政策措施本身的社会经济效益进行科学准确评估外，还需要对有关的操作办法和运行体制进行适当评估。激励政策措施的运行体制、操作程序和办法的规范、有序和高效，对激励政策措施起到良好的载体作用，有助于促进激励政策作用的发挥。比如对节能自愿协议进行科学有效评估，不仅可以促使自愿协议的规范和高效，也是激励政策措施有效运作的保证。