

关于对“千家企业节能行动” 实施财税激励政策的研究

一、及时跟进相应的激励政策措施，是确保“千家企业节能行动”成功的关键因素

为落实“十一五”规划中提出的“突出抓好钢铁、有色、煤炭、电力、化工、建材等行业和耗能大户的节能工作”以及实现单位 GDP 能耗降低 20% 的目标，我国政府主管部门推出了对 1000 家高耗能企业实施节能跟踪指导行动（简称“千家企业节能行动”）。该项行动的实施方案明确规定，采取财政、税收、价格等优惠激励政策推进这一活动，对节能先进企业实施表彰和奖励制度。强调相应的激励政策在这一活动中的重要性，是市场经济条件下政府对经济社会行为进行有效调控的客观需要，也是对以往政府实施相关政策措施效果总结的结果。

从政府对社会经济活动的调控方式和企业对政府调节、规范、指导等政策的反应来看，一项好的政策的标志是有效、低成本、规范化和普适性。如果相应的法律法规不完善，相关的政策措施不配套，任何一项政策措施都将难以发挥其应有的激励效应。例如，我国于 2003 年在山东实行的自愿协议节能措施，虽然取得了初步的成功，但如果要扩大试点，仍需要在激励政策、管理体制、指标和评估体系等方面取得突破，而其中最核心的问题是激励政策（详见资料一）。

资料一：山东省自愿协议试点存在的主要问题

自 2003 年 4 月 22 日，在济南举行了山东省节能自愿协议签字仪式以来，试点开展良好。2004 年 6 月对试点进行了中期评估。虽然由于设备改造等原因，两家企业都有一些指标没有完成，但主要的节能指标都达到了自愿协议中设定的目标，取得了显著的节能效果。一年来，两大钢铁企业共节能 22.4 万吨标准煤，减排二氧化硫 4022 吨，二氧化碳 12.4 万吨，实现节能效益 1.22 亿元。虽然取得了良好的社会、经济、环保效益，但在试点过程中仍有以下一些问题需要引起

注意和加以完善。

1、激励政策问题。在试点项目中，对两家企业采取了挂牌、免于能源审计、国债贴息优先考虑等激励政策。这些政策用在试点中很有效，但若要推广自愿协议，仅有这些政策是不够的，应研究出更有力度的激励政策。自愿协议与排污费相结合、与 EMC 相结合等都是研究的方向。

2、指标体系问题。试点项目中，设定了 13 项指标，而企业有些指标达到了，有的没达到，无法界定企业整体节能目标是否达成。因此在今后的自愿协议项目中，指标的设定宜简不宜繁。

3、自愿协议效果的评价问题。在试点过程中，如何评价由自愿协议带来的节能效果，即如何能将实施节能自愿协议产生的节能量或节能效益从企业的整体节能效益中分离出来，做一个较准确的测定或估算还是一个较大的难题。解决这一难题，一方面需要我们研究如何在企业逐步建立起科学、合理的自愿协议指标的数据库、自愿协议相关报告体系、自愿协议的监督管理体系，另一方面要加强国际交流与合作，引进先进的评估方法。

4、探讨自愿协议的多形式。山东试点项目中，是政府和企业两个参与方。今后还应探索有第三方参与，或企业单方面发起等多种形式的自愿协议。

5、自愿协议的规范化问题。自愿协议虽然形式多样，但还是有一些基本的构成要件，如果这些要件不具备就不能称之为自愿协议。因此有必要编写一个系统地具有指南性质的手册，保证自愿协议的规范实施。

6、宣传推广问题。应大力开展节能自愿协议的宣传推广工作，以提高全社会对节能自愿协议的认识。

资料来源：中国节能协会：<http://www.cecaweb.org.cn/CN/zyxy.html>

从另外一个角度看，节能通常是高度分散的二次投资活动。在市场经济国家，现有资本市场的运行机制使投资偏向能源供应，能源价格的不确定性增加节能投资风险，能源生产利用的外部成本未计入价格，获取可靠信息的交易成本很高，特别是中小企业和家庭。因此，政府采取适当的政策措施促进节能十分重要。市场经济国家节能激励政策措施的特点是：政策工具越来越多，不断创新；充分发挥市场机制的作用；环保政策和法规密切结合；执法严格而有灵活性（详见资料二）。在西方发达国家，除了有严格的法律法规来保证节能行为的规范化外，还通过价格、投资、信贷、补贴、税收等财税政策来对节

能行为进行激励。正是有了比较规范和完整的节能激励政策体系，才使得节能理念深入人心，节能措施高效协调，节能行为自主规范，节能效果非常明显。

从国外实施节能激励的政策措施来看，主要有能源定价、政府财政拨款、贷款优惠、税收激励、公用事业综合规划、能效标准、信息服务、研究和开发、政府采购、自愿协议、奖励和表彰等。为了使这些优惠政策措施能够落到实处，并能够做到相互协调、相互支持、相互配合，尽最大限度地发挥相关政策措施的整体功能和激励效应，有必须认真分析相关政策措施的作用特点和所需环境。因此，加强对节能激励政策措施研究，在深入分析各项政策措施的作用途径、反应机制、应用范围和激励效应的基础上，结合我国现有的社会经济环境、政策制度、管理方式和手段等因素，制定出切实可行的节能激励政策措施，对成功进行千家企业节能行动将会产生巨大的促进作用。

资料二：日本的节能政策体系

1、法律框架：1979年颁布实施了《合理用能法》；1993年制定了《合理用能及再生资源利用法》；1998年修订《合理用能法》，核心是促使企业、机动车辆、耗能设备遵守更为严格的能效标准。1998年制定《2010年能源供应和需求的长期展望》，强调通过采用稳定的节能措施来控制能源需求。

2、管理机构：日本节能管理工作由经济产业省代管的资源能源厅负责。2001年小泉政府机构改革后，由原来1府22省厅调整合并为1府12省，而节能管理机构却由原来资源能源厅煤炭部的节能课升格为节能新能源部，编制为65人。

3、公共财政：资源能源厅2001年度财政预算1300亿日元(约10亿美元)，节能和新能源为520亿日元(约4亿美元，其中330亿日元的补助费、45亿日元的开发费、10亿日元的信息服务费和130多亿日元的国际合作费)，占资源能源厅预算的40%。

4、重点用能企业管理：对年燃料消耗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士。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。

5、设备能效标准、标识：实施“领先产品”能效基准制度，即对汽车和电器产品（包括家用电器、办公自动化设备等）制定不低于市场上最优秀商品水平的能效标准，并明确实施的目标年度。1999 年开始对汽车、商用和家用电器设备等实行强制性能效标识制度，以利于消费者对产品能效进行比较。

6、节能奖惩：经济产业省定期发布节能产品目录，开展节能产品和技术评优活动，分别授予经济产业大臣奖、资源能源厅长官奖和节能中心会长奖。

7、节能宣传：为在全国范围内推广节能，政府建立节能日，每月的第一天对节能活动进行评估并确定其成果；节能月（每年 2 月），面向普通消费者和公共机构，举办能源效率展览和各种大型活动；8 月 1 日和 12 月 1 日为节能检查日，检查并评估社会的节能活动和民众的生活习惯。

8、节能优惠政策

补贴：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；

贷款优惠：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%。

贴息：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。

贷款担保：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。

税收优惠：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%。

9、建筑节能：政府对办公楼、住宅等建筑物也提出了明确的节能要求，并制定了建筑物的隔热、隔冷标准。从 2003 年 4 月开始，新建或改建项目必须向政府有关部门提交节约能源的具体措施。在 2007 年 3 月底之前，建筑面积在 2000 平方米以上的新建办公楼和住宅等，必须将建筑物的热、冷损失系数降低 20% 以上。

资料来源：中国节能协会：<http://www.cecaweb.org.cn/CN/zyxy.html>

二、“千家企业节能行动”中可供选择的财税激励政策

毫无疑问，在促进企业节能的激励政策体系中，政府财税激励政策处于重要地位，其政策效果最为直接和明显。

从一般意义上讲，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。

（一）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。我国政府最近发布的 2007 年政府收支分类科目，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。

资料三： 政府收支分类科目中的节能支出

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	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。
		99	其他中小企业事务支出	反映支持中小企业的其他支出。
		16	可再生能源	反映用于可再生能源方面的支出。
		17	能源节约利用	反映用于能源节约利用方面的支出。
		99	其他工业商业金融等事务支出	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。
		01	黄金事务	反映黄金事务方面的支出。
		02	建设项目贷款贴息	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。
		03	煤代油基金支出	反映用煤代油基金收入安排的支出。
		04	技术改造支出	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。
05	中药材扶持资金支出	反映国家扶持中药材生产、技术与开发方面的支出。		
06	清洁生产专项支出	反映清洁生产方面的支出。		
99	其他工业商业金融等事务支出	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。

（二）税收优惠政策

1、企业所得税方面

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：

投资抵免。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%）从企业的应纳所得税额中抵免，当年不足抵免的，可用以后年度应纳税额延续抵免。

加速折旧优惠。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。

加计扣除优惠。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。

相关费用据实扣除。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。这对于我们来说是一个好的机遇。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。

增值税转型。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。

低税率。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。

即征即退。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。

（三）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。

（四）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、充分考虑鼓励企业签定自愿协议的激励政策

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。自 20 世纪以来，在很多市场化国家中，逐渐形成、发展了一种实施效果良好的节能政策新模式(详见资料三)。因该政策模式的关键是工业行业(企业)自愿与政府签订协议，承诺节能和减排，故称之为自愿节能协议。

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 IEA 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。尽管报告项目进展对于参与的企业来讲是个负担，但这种负担与正式的法规下的报告工作要工作量少。

在采取节能自愿协议方面，从国外实施节能的政策措施来看，国外特别是市场化国家采用能源税或与能源有关的碳税来刺激企业通过管理者行为的改变和增加能效设备的投入来改进能源管理。欧洲国家的政府和工业部门之间已签订了 300 多个环境自愿协议，日本、加拿大、美国等国也有很多类似的协议。尽管各种自愿协议合同模式和内容有所不同，但一般合同中都包括以下要素：1) 明确协议的各参与方，2) 明确各方职责和义务，3) 描述节能目标，4) 描述如何达到节能目标，5) 描述所需的评估和监测过程，6) 一致认可的修改和终止日期。

资料四：世界各国的自愿协议

1、加拿大

自 1975 年，加拿大工业界自发地开展了“工业节能活动 (CIPEC)”，有近 700 家公司参与。政府逐渐认识到：强制性政策法案并不比市场变化对工业界提高能效影响大，随之加大了“工业节能活动”倡导鼓励政策措施的推行力度，但公司参加自愿协议仍有许多障碍。1990-1992 年间，由于全球变暖问题日益加重，耗能工业行业要求新的政策，“工业节能活动”作了大的改革：政府提出了“绿色计划”、“可替代与高效能源计划”，在自然资源部之外设立了国家级秘书处，加强政府与行业间的合作。该活动促进了工业结构的改变，疏通和建立了工业界与政府的合作渠道，使整个工业界可以自愿地参与制定能效和减排目标，确保了工业节能活动的自愿性：有 21 个行业工作组、31 个工业协会和组织的约 3000 家公司加入“了工业节能活动”。自 1990 年以来，加拿大 GDP 增

长了 17.2%，而能源消费仅增长了 10%，工业界年均提高能效 0.9%。

2、美国

美国政府开展了能源之星，气候智星，绿色照明，废物能，电机挑战等许多由公司或公众自愿参加的节能环保项目。联邦一级的长期自愿协议就有 40 多个。以 1994 年实行的“气候智星项目”为例，联邦政府提出并组织这一项目，一方面是为了应对气候变化的环境压力，另一方面是从商业战略的高度出发，促进美国各公司在全球范围内占据重要战略位置，共有 500 多个公司参加了这一项目，其能耗占全部工业能源消费的 13%，其中有象通用汽车公司这样的大公司，也有不足 50 人的泛美医院。到 1998 年底第一次总结表彰时，证明已取得良好的环保、节能及经济上的效益，初步达到了项目的四个目标：

- 鼓励通过系统的，有效的方法，提高能效，直接减少温室气体排放；
- 通过清洁生产，带来经济效益和生产力的提高，提升对节能与环保的认识和管理水平；
- 允许公司选择自己认为最合理的技术方案，促进技术创新；
- 发展有成效的，灵活的政府与工业部门的伙伴关系。

项目中各公司尽管投了一点资，但都产生了巨大的效益，并在最初几年就收回了投资。

3、荷兰

荷兰是在 20 世纪九十年代经济出现未预期高速增长的一个国家，亦是开展自愿协议最早、覆盖面最广，将自愿协议作为能源领域政策法案效果最好的国家之一。与政府签订协议的 26 个工业行业占荷兰工业能源消费的 91%。虽然由于经济的高速增长，减排温室气体的目标只有一半协议单位达到，但每年提高能效 2.0% 的目标全部达到。从 1992 年到 1996 年能源效率提高了 18.5%。到 2000 年节能效益已达 6 亿多美元。

此外，世界多个国家如澳大利亚、丹麦、法国、荷兰、德国、日本、挪威也开展了卓有成效的节能自愿协议活动。

资料来源：<http://www.cecaweb.org.cn/CN/zyxy.html>

资料五：各国自愿协议的政策目标和所涉及的范围

国家	二氧化碳排放目标	制订者	协议涉及的领域
丹麦	1988 - 2000 年减排 20%	1990 年国家能源计划	高耗能企业重工业

荷兰	1995 年稳定在 1989 年水平，2000 年减排 3 - 5%	1989 年 NEPP 及修改版	所有行业，小的行业占据 80%
德国	在 1987 - 2000 年间减排 30%	1991 会议	高耗能行业
瑞典	2000 年稳定在 1990 年水平	里约承诺	属于改善能源效率的更新的中小企业
法国	2000 年稳定在 1990 年水平	里约承诺——1995 年防止气候变化的国家计划	高耗能行业

资料来源：国家发改委能源研究所

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，可以在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。

四、建议近期推出的针对“千家企业节能行动”的财税激励政策

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。在对 1000 家企业实行税收优惠时，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 家企业实行相应地税收优惠。

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。

资料六：中国节能自愿协议合同样本

中国节能协会，参考国外自愿协议的合同格式，结合我国国情，咨询有关法律专家，设计了一个中国的合同样本，它包括了自愿协议合同应包含的所有要素。当然，在实际签订合同时，可以根据具体的情况酌情删加或设计其它合同格式。以下为我们设计的节能自愿协议合同样本的部分摘要。

第一章 前言

第一节：总则

第一条：为全面贯彻落实《中华人民共和国节约能源法》，使政府宏观调控与企业自觉节能更好地结合起来，达到提高能效的目的，特制定本自愿协议。

第二章 实质性条款

第二节：定义

第二条：节能自愿协议(Voluntary Agreement)，是行业组织或单个企业在自愿的基础上为提高能源效率与政府签订的一种协议。

第三条：“参与企业”指自愿加入自愿协议的工业企业法人单位。

第四条：“政府”或“中央政府”指国家主管节能的政府部门??如国家发展与改革委员会。“地方政府”指省级主管节能的政府部门。

第五条：“独立第三方”或“第三方”指独立于政府、企业的社团组织或研究机构。

第三节：自愿协议各方

第六条：本协议由以下三方签订。

甲 方：参与企业

乙 方：政府或地方政府

丙 方：第三方

第四节：协议的目的及具体目标

第七条：本自愿协议的目的是，明确协议各方的权利和责任，督促协议各方规范各自行为，努力履行各自承诺，保证项目的顺利实施。

第八条：本自愿协议设定的具体节能目标是：以 20××年为参考年。甲方在乙方和丙方的政策及技术支持下，到 20××年××月实现中期目标。20××年××月实现终期目标。

中期目标：与参考年相比，单位产品能耗下降 %，或节能率提高 %。

终期目标：与参考年相比，单位产品能耗下降 %，或节能率提高 %。

第五节：履行义务的承诺

第九条：本自愿协议各方接受并保证履行本自愿协议规定的义务，并特签订此项条款以示确认。

第六节：甲方可能获得的利益及需履行的义务

第十条：本自愿协议将有助于给甲方带来以下利益：

- 一、规避政府为提高能效所制定的更为严厉的法律法规；
- 二、节约能源、保护环境、降低生产成本，实现利润最大化；
- 三、树立良好的企业形象，扩大市场占有率，使无形资产增值。

第十一条：甲方的义务：

一、按期达到所设节能目标，甲方需制定出具体的节能计划和节能项目，并认真组织实施；

二、在协议履行期间，每年向乙方和丙方以书面形式提交一份年度报告。报告内容应包括：工序能耗调查表，工序能耗，每年的能效指数，节能率，当年节能计划的完成情况，实施效果，存在哪些障碍，下一年节能计划的调整措施；

三、分别在中期考察年和终期考察年，向乙方和丙方以书面形式提供中期报告和最终报告，包括节能指标的完成情况、获得的经验、对完善节能自愿协议的建议。

第七节：乙方可能获得的利益及需履行的义务

第十二条：本自愿协议将有助于给乙方带来以下利益：

- 一、实现政府职能转变，在不直接管制条件下达到国家节能目标；
- 二、尝试探索一种适应市场经济的节能管理新机制，为今后政府的决策打下基础；

三、节省制定和贯彻法律法规的高额成本，节约政府开支。

第十三条：乙方承担以下义务：

一、在国家政府的支持下，贯彻或制定支持甲方开展节能自愿协议试点的国家及地方性优惠政策；

二、审查批准甲方提交的节能计划书；

三、评估审查甲方提交的中期报告和最终报告；

四、甲方若达到协议的目标，对其进行总结表彰，授予荣誉称号，并在有关媒体上宣传介绍甲方的经验。

第八节：丙方可能获得的利益及需履行的义务

第十四条：本自愿协议将有助于给丙方带来以下利益：

- 一、在经济转型期，更快更准确的定位，充分发挥桥梁纽带作用；
- 二、发挥并加强专业技术优势和信息优势；

三、积累政策机制研究经验;

四、加强国际合作交流。

第十五条：丙方承担以下义务：

一、在自愿协议中协调甲乙双方间，以及甲方、乙方与其他相关部门间的关系；

二、负责自愿协议的评估工作。包括对甲方提交的节能计划，年度报告、中期报告和最终报告进行评估。并将评估结果以书面报告的形式告知甲方和乙方。评估报告的内容包括对甲方提供数据真实性的评估意见，对甲方节能项目和计划的评估意见，对目标完成情况的评估意见，以及修正项目偏差的建议；

三、向甲方提供技术服务和信息服务。包括帮助甲方对与实现目标有关的技术和项目进行分析排序，定期和不定期向企业提供国内外先进技术和信息的相关资料，协助提供针对完成目标过程中所遇障碍的解决方案等；

四、节能自愿协议概念和经验的宣传和普及。

第九节：保密

第十六条：乙方和丙方保证对甲方的数据保密，期限为自签订本协议到协议完成后的 20 年。但若企业认为数据还有保密的必要，本协议的保密承诺在有效期满后，仍将继续有效。

第三章 附 则

第十节：关于违约

第十七条：如果甲方未能履行第六节规定的义务，则甲方将不再享有国家和地方的一系列优惠政策，对在实施过程中已获得的优惠，应全部退回。

第十八条：如果乙方未能履行第七节规定的义务，则甲方有权退出项目的执行。

第十九条：如果丙方未能履行第八节规定的义务，则甲方和乙方均有权退出项目的执行。

第十一节：生效日期

第二十条：本协议自签订之日起生效。20××年××月××日失效。甲乙丙三方在协议实施期间不得随意更改或解除协议。协议中若有未尽事宜，须经甲乙丙三方共同协商，做出补充规定。补充规定与本协议具有同等效力。

资料来源：<http://www.cecaweb.org.cn/CN/zyxy.html>

五、实施节能激励的具体方案

为了加强指导和规范高耗能企业的节能行动，最大程度地发挥政

策措施的激励效应，在具体实施节能指导活动时，应该根据节能活动的进程和安排，可将其分为以下几个阶段。针对不同的阶段要求和进程特点等，政府应该组织各相关部门，具体制定和实施本阶段的政策措施。在做好本阶段、本环节激励政策措施实施的同时，还要注意不同阶段、不同环节激励政策措施的连贯性，以使整个激励政策体系能够规范、有序、高效地发挥作用。

第一阶段：宣传准备

1、建立健全相关的组织机构。为了激励政策措施能够切实有效地推进企业节能活动的开展，建议组织由国家发展改革委牵头，国家能源办、国资委、国家统计局、科技部、财政部、税务总局、审计署、环保总局、工商总局、质量技术监督总局等相关部门参与的“千家企业节能行动”领导小组办公室。领导小组办公室负责拟定整个活动的激励政策实施方案，组织各相关部门制定各项具体的激励政策措施，监督检查各项激励政策措施的实施情况，并协调各个阶段以及各项具体激励政策措施之间的关系。

2、广泛宣传与发动。一项政策措施能否取得预期的作用效果，除了与政策本身有关外，很大程度上与对此项政策措施的宣传效果存在密切联系，特别是要提高有关各方的认识和重视，以及充分调动其积极性和主动性。节能既是一种经济行为，也是一种社会行为，可以说事关整个国民经济和社会的可持续发展。对节能实施政策激励，就是要通过此项活动，能够提高能源利用效率，加快节约型社会建设。为了使节能活动取得理想效果，并促成我国耗能行为转变和节能理念的形成，不仅需要有关企业的主动参与和积极配合，更需要充分调动社会各界的力量，制定和完善相应地激励政策措施，吸引社会各界对企业节能行为和相关激励政策措施实施情况进行监督。

3、做好相关规划。对企业实施节能激励，既需要有近期可以发挥作用的政策措施，更需要有一套能够促进节能的长效机制。如何使短期的政策措施与建立节约型社会，实现科学发展观要求相适应的政策体系相互协调，就应该充分做好激励政策措施体系的规划工作。按照政策措施效应最大化原则，注意各项激励政策措施的优缺点、长短期效用的区别以及充分发挥效用的制约条件和环境等，协调好各项激励

政策措施之间的配合与衔接工作，对整个激励政策措施体系和运行程序等做好有关规划工作，使激励政策措施体系能够协调、平稳、有序动作并充分发挥效用。

第二阶段：政策制定

1、全面收集信息。为了使激励政策更有针对性和切实发挥效用，应该对企业的耗能行为，特别是 1000 家企业的耗能行为和行业特点，以及相关企业的产品市场、管理方式、运作模式、技术水平等信息进行认真调查研究。在收集信息时，一方面除了对有关企业的基本情况有所了解外，另一方面还要关注和征求企业对有关节能激励政策方面的认识与要求，以及可以借鉴的其他相关激励政策措施等。通过全面掌握企业的基本情况和实施激励政策措施的社会环境等信息，为选择和制定有效地激励政策措施提供充分的信息支持。

2、把握目标和标准。节能目标和标准，作为“千家企业节能行动”的中心和重中之重，同样也是采取和制定相关激励政策措施的前提，为制定激励政策措施提供分析和评价依据。因此，在制定和选择激励政策措施时，应该充分把握和理解节能所要达到的目标，通过目标和标准，分析可以和应该采取地作用方式和途径等。

3、明确责任与义务。在节能跟踪指导活动中明确责任和义务，不仅对活动本身起到规范和促进作用，对选择和制定激励政策措施也有着非常重要的影响。活动各方在“千家企业节能行动”中责任和义务的明确，为激励政策措施指明了作点方向和作用点，而且有些责任和义务还需要在激励政策措施中予以明确和体现。比如政府资金的支持范围、标准和重点，企业节能降耗的程度和方式等，都需要在制定和选择激励政策措施前予以明确。

4、激励政策措施。在制定和选择激励政策措施时，应该在总体原则下，根据不同的行业特点，分门别类地制定出相应地激励政策措施，并以规范地文本形式下发各企业，以便各企业可以加以对照和执行。比如所得税的税前扣除项目和标准，增值税优惠税率或即征即退的范围等，都需要详细列明。

5、信息传递机制。政策措施对节能激励作用的发挥，应该说是一个逐步显现的过程。同时，随着社会经济形势的发展，以及节能活动

的深化，也需要不断调整和完善节能激励政策措施。因此，从完善节能激励政策措施的角度看，需要建立一套政府与企业之间的信息传递和反馈机制。通过定期或不定期的调查、回访或反馈，健全政府与企业之间的信息传递机制和方式，为更好地调整和完善激励政策措施体系提供有力的信息支持。

6、评价监督体系。准确评价激励政策措施作用效果的好坏及大小，需要有一套科学合理的评价监督体系。因此，在制定和选择激励政策措施时，还要注意完善评价监督体系，特别是要注意激励政策措施与评价监督体系的相互协调。比如在财政贴息资金、税收优惠、政府采购政策的使用方面，都应该有相应地评价监督体系，使激励政策措施能够、也可以被科学合理地评价监督。

7、管理服务体系。在政策制定阶段，还需要完善相应地管理服务体系。比如在节能激励政策咨询、节能信息提供、节能技术指导、节能项目和资金的管理与使用等方面，应该有具体明确地配套措施和程序，为企业节能活动的顺利、有效展开提供服务。

第三阶段：全面实施

1、签订自愿协议。在制定和选择好相应地激励政策措施后，与“千家企业节能行动”中的企业签订自然节能协议，可以说是保证激励政策措施规范化和高效发挥作用的必然选择和现实需要。节能自然协议在统一格式的基础上，结合各个企业的具体情况进行适当调整。

2、加强跟踪指导。加强对企业的跟踪指导，既是节能活动的本身要求，也是完善激励政策措施的需要。在节能活动中，要密切关注节能企业的生产、经营和投资等行为，指导企业更好地开展节能活动。

3、项目管理。由于节能活动主要是在企业现有的生产方式和运作模式的基础上，在能源利用方面的技术开发、应用、改造和设备购置等活动，节能激励政策措施因而具有很强的针对性。在实施激励政策措施时，根据节能企业的特定项目，建立完善的项目管理制度。

4、审计监督。对节能项目资金和政策运用情况进行审计监督，是对激励政策措施效果的一种检验和评价。根据项目特点和要求，可以对节能行动情况进行定期或不定期的审计监督。

5、服务协调。节能活动不仅涉及到企业内各部门之间的协调和配

合，还可能牵涉到企业与企业、企业与社会，以及企业与政府之间的关系。特别是在节能激励政策措施与其他有关政策措施不一致或模糊的地方，需要对企业进行相应地协调服务，使其充分发挥激励效应。

第四阶段：总结评估

1、评估方式。对节能激励政策措施进行评估，应采取经济效应与社会效应、预期目标与现实目标相结合的方式。针对不同的激励政策措施，应该选择不同的评估标准，以全面反映激励政策措施的作用效果。同时，根据项目特点和进程，以及社会经济发展状况等，对激励政策措施可以采取中期评估或专项评估等方式。

2、评估程序。在评估程序方面，首先由专业机构按照有关办法或规定，对企业节能活动的各项指标进行分析评估，并将初步评估结果向社会公众宣布，接受社会公众的评议、监督和质询，最后完成对激励政策措施作用效果的评价。

3、总结完善。根据“千家企业节能行动”运行的有关情况，对节能激励政策措施还需要进行认真总结完善。对节能激励政策措施的实际效果与理论预期进行对比分析，并结合有关政策、法律、社会、经济环境等因素，对有关节能激励政策措施的作用环境和效用大小等进行深入分析，为完善我国的能源税收体系等提供参考和借鉴。

六、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（详见资料六）。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

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

效用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（详见资料七）。

资料七：国外开征与能源相关的税种情况

税种	国家	具体措施示例
Nox 环境税	捷克、爱沙尼亚、法国、立陶宛、挪威、波兰、斯洛伐克、瑞典	捷克对汽车燃料和其它能源产品征税，税率为每吨 23.3 欧元。
CO2 环境税	丹麦、芬兰、格鲁吉亚、意大利、荷兰、挪威、波兰、斯洛文尼亚、瑞典	丹麦对燃油、天然气、煤和电征收碳税，税率为每吨 CO2 13.5 欧元。其它税金和补贴可以充抵该税。
SO2 环境税	比利时、捷克、丹麦、法国、意大利、立陶宛、挪威、瑞典	挪威从 1970 年开始对 SO2 征税，涉及产品包括矿物油、轻质和重质油。税率按含量大于 0.25% 的燃料比例进行计算。
能源税	奥地利、比利时、丹麦、法国、德国、荷兰、罗马尼亚、美国	1994 年罗马尼亚开始对电征收 10% 的能源税，对热能征收 2% 的能源税，税收收入用于能源系统开发的专项基金。

资料来源：《我国鼓励节能的财税政策研究》财政部财政科学研究所 2004 年 12 月

资料八：山东省节能自愿协议（试点）评估办法

第一条 为搞好山东省节能自愿协议（试点）的监督考核和综合评价工作，促进企业节能降耗，减少污染，走新型工业化道路，制定本办法。

第二条 国家发改委组织有关专家组成节能自愿协议试点评估组（以下简称评估组），对山东省节能自愿协议试点进行评估。

第三条 评估组要按照客观、公正、科学的原则，对山东省节能自愿协议执行情况进行评估。评估内容主要包括：

- (一) 企业节能管理体系建立情况；
- (二) 企业节能管理基础情况；
- (三) 企业节能措施落实和节能效果完成情况；
- (四) 企业主要耗能设备能源利用状况；
- (五) 节能自愿协议中规定的经济技术指标完成情况；
- (六) 政府机构在节能自愿协议中的作用。

第四条 必要时，评估组可以委托有资质的能源利用监测机构对试点企业进行检测，并出具检测报告。

第五条 评估组评估工作程序：

- (一) 听取和审查参与试点的政府机构和企业节能自愿协议试点年度工作报告；
- (二) 对试点企业节能工作相关项目进行现场查验、质询、审核等；
- (三) 对节能自愿协议实施情况做出综合评估；
- (四) 听取试点企业对政府部门的建议和要求；
- (五) 评估完毕 7 日内，形成书面评估报告，并送山东省节能自愿协议试点指导小组（以下简称试点指导小组）和试点企业各一份，评估组组长、副组长应在评估报告上签署本人姓名；
- (六) 试点指导小组收到评估报告后的 7 日内，将试点工作情况总结上报国家发改委。

第六条 评估组成员应当自觉遵守国家的法律、法规、政策和有关工作标准，自觉保守企业的技术与商业秘密。

第七条 试点企业应积极配合评估组的评估工作，不得拒绝查验、质询、审核等。

第八条 本办法自通过之日起施行。

资料来源：<http://www.cecaweb.org.cn/CN/zyxy.html>