

在全国节能减排财政政策综合示范工作会议上的讲话

节能减排财政政策综合示范工作启动实施四年来，取得了一系列可喜成绩，但也存在问题和不足。解振华副主任强调要深刻认识做好新常态下节能减排财政政策综合示范的重要意义，在完成目标、用好资金、政策创新、培育节能环保产业、打好政策组合拳等方面下功夫，走出一条资源高效利用、排放大幅减少、生态受到严格保护，更加注重发展质量和效益的新路子。

国家发展和改革委员会副主任 | 解振华

一、充分肯定综合示范工作取得的积极进展和成效

2011年以来，财政部、国家发展改革委先后确定了第三批共30个城市开展节能减排财政政策综合示范工作。经过三年多不懈努力，各示范城市工业、建筑、交通运输、公共机构等领域能效水平全面提升，主要污染物排放持续减少，节能环保产业不断壮大，循环经济蓬勃发展，可再生能源应用规模加大，取得了一系列可喜成绩。

一是指标完成情况走在全国前列。首批示范城市中，吉林、新余提前两年完成“十二五”节能目标，北京、重庆、吉林、长沙、贵阳等示范城市到2013年底节能减排目标完成进度高于“十二五”进度的75%。前两批18个示范城市中，绝大部分有望提前一年完成“十二五”目标任务或超额完成任务。

二是长效机制进一步健全。在财政系统的支持下，节能减排制度框架进一步优化，仅北京市在示范期内就出台了地方性法规、政策36项，为大气污染治理等工作奠定了基础。组织机构进一步健全，重庆、荆门、铁岭、东莞、石家庄等成立

了政府主要领导担任组长的领导小组，充实领导力量，增加人员编制。贵阳、东莞、唐山、铜川等在实施方案的基础上出台了推进方案，进一步明确部门职责分工，形成了齐抓共管、协同推进、逐项落实的工作格局。

三是创新性工作卓有成效。在提升决策能力方面，铜川、新余等建立了集宏观经济、能源消耗、污染排放、重点企业物耗为一体的信息监测管理平台，用大数据的方法研判节能减排形势，预警环境污染事件，为科学决策提供了有力支持。在市场机制探索方面，北京市设立了地方性法规，形成了具有法律约束力的碳排放权交易基本制度和罚则，新余市探索建立了地市一级的碳排放交易平台。在引导社会资金方面，吉林市同银行签订战略合作协议，积极协调金融机构加大节能减排投入，每年为示范项目提供200亿元综合授信支持。

四是实施了一批节能减排重大项目。2011年以来，中央财政共支持节能减排财政政策示范资金166亿元，支持典型示范项目60余个，带动社会投资逾千亿元，建设了一批产业转型升级改造、污染治理、新能源开发应用、市政工程改造等重

大工程和项目，为示范城市实现节能减排目标提供了有力支撑。

在总结经验的同时，也要看到存在的问题和不足：有的城市指标完成情况不够理想，这既有对节能减排工作难度预估不足的原因，也有政策落实不到位、执行不力的问题。有的城市资金下达进度缓慢，地方配套资金不足，项目长期停留在前期阶段。有的城市创新精神不够，把示范城市创建工作当成“给帽子”、“搞盆景”，特点不够突出，施策平庸化、同质化。这些问题，希望尽快得到解决。

二、深刻认识做好新常态下节能减排财政政策综合示范的重要意义

党的十八大提出了“两个一百年”的奋斗目标，要求我们必须保持适当的发展速度，同时要减少资源消耗、环境污染和生态破坏，提高经济增长的质量和效益，大力推进生态文明建设。2014年中央经济工作会议对经济发展新常态作了系统阐述，指出我国环境承载力已经达到或接近上限，必须顺应人民群众对良好生态环境的期待，推动形成绿色低碳循环发展新方式。要求坚持不懈地推进节能减排和生态环境保护，既要有立竿见影的措施，又要有可持续的制度安排。这是中央基于发展阶段和资源环境禀赋作出的重大判断，是我们党又一次重要的理论创新和实践深化。我们必须正确认识新常态、适应新常态、引领新常态，走出一条资源高效利用、排放大幅减少、生态受到严格保护，更加注重发展质量和效益的新路子，也就是绿色、循环、低碳发展之路。

认识新常态，就是要深入理解经济发展和资源环境面临的新国情、新常态。生态环境问题说到底还是发展方式问题，是粗放型发展方式、不合理消费模式造成的。以至于能源、土地、矿产等资源约束趋紧，大气、水、土壤等污染严重，森林、草原、湿地等生态系统退化，人民群众对环境问题的关注度越来越高，客观上已难以承载高消耗、粗放型的发展。推进节能减排、建设生态文明，既是国家用资源能源环境约束性指标建立倒逼机制，促进发展方式转变的制度安排，也是调整产业结构、促进经济提质增效的有力抓手，既是形

成新常态的内在要求，也是推进新常态的强大动力。能耗强度、碳排放强度、主要污染物减排是约束性指标，必须确保完成；资源产出率，以及控制能源消费总量是指导性指标，要努力完成。新常态下节能减排工作不仅不能放松，而且要抓得更紧更实。

适应新常态，就是要积极应对节能减排工作的新机遇、新挑战。进入新常态后，我国经济从高速增长转向中高速增长，能源、资源消耗增速放缓，产业结构调整加速，第三产业和节能环保产业发展势头很好，节能减排工作面临难得的历史机遇。但同时，目前部分地区经济增速减缓，就业压力加大，金融风险增加，在稳增长的压力下可能出现对粗放型发展方式的路径依赖，节能减排面临重视不够、投入减少、消耗反弹的严峻挑战。这要求我们主动顺应绿色低碳循环发展的要求，坚持源头严防、过程严管、后果严惩，治标治本多管齐下，朝着天蓝地绿水净的目标前进。

引领新常态，就是要着力探索推进经济升级的新动力、新制度。在新常态下做好节能减排，一方面要减少能源资源消耗、淘汰落后产能，去掉粗放发展的“尾巴”，这是减法；另一方面要推动工艺技术升级，污水垃圾处理设施建设蕴藏着巨大市场，合同能源管理、第三方污染治理大有可为，如果政策得当，节能环保产业能够成为经济发展新增长点，成为新的支柱产业，这是加法。做好了这一加一减，节能减排就能对稳增长、调结构形成巨大的推动力，给经济发展装上高质量的新引擎。但做好这个加减法，不能靠“头疼医头、脚疼医脚”的短期措施，要靠建立可持续的制度安排，增强政策的前瞻性、系统性、针对性，为节能减排工作提供有效、可靠的政策环境。

节能减排指标是发展方式、产业和能源结构、技术和管理水平的综合反映，是促进发展方式转变和结构调整、推动经济提质增效和转型升级的重要抓手。中央要求发挥市场的决定性作用，更好地发挥政府的作用，对节能减排工作来说，要在明确政府、市场的责任，完善管理方式，建立配套的激励、约束机制上积极创新。由于地方政府更接近市场、贴近企业，我们必须充分尊重地方首创精神，充分发挥地方政府的积极性、主动性，鼓励先行先试，使政策更加符合地方实际，更加

具有可操作性。实践证明这样做效果很好，至少有三大好处。

首先，这是落实简政放权要求的重要探索。开展综合示范使中央和地方的责任更加清晰、分工更加明确。对中央政府来说，综合示范减少了对项目的直接管理，下放节能减排项目审查权限，大大增加了地方对资金安排的自主性。同时，把工作重心放到事中、事后的监管上，制定资金管理办法，强化绩效考核，根据考核结果拨付资金，确保各项任务落实。

其次，这是以点带面推进节能减排的重要途径。示范城市是全国和本省节能减排的重点地区，任务很繁重，开展示范工作可以起到带头作用，为节能减排多作贡献，对本省（区）乃至全国完成节能减排任务至关重要。同时示范城市代表了不同发展水平的地区，有东部沿海发达地区，也有西部生态环境脆弱地区，有产业亟需提质增效的老工业区，也有战略性新兴产业集中的改革前沿地区，每一个城市的成功示范，总结凝练后都可给同类型地区、城市提供范例，推进全国节能减排工作深入开展。

第三，这是激励地方开展制度创新的重要手段。各地区对节能减排和生态文明建设有很多新思路、新想法，但受资金、体制等制约，落地比较困难，有的只能纸上谈兵。搞综合示范，就是以城市为平台，以整合财政政策为手段，支持地方落实节能减排构想，促进产业低碳化、交通清洁化、建筑绿色化、服务业集约化、主要污染物减量化、可再生能源和新能源利用规模化，让一切有利于节能减排和生态文明建设的制度在基层生根发芽结果，形成可复制、可推广的制度模式，形成推动绿色低碳循环发展的路径引领。

三、继续抓好节能减排财政政策综合示范各项工作

2015年是“十二五”决战之年，我们要认真落实国务院办公厅印发的2014—2015年节能减排低碳发展行动方案，确保实现和超额完成节能减排约束性目标，同时要着眼长远，统筹谋划好“十三五”节能减排、生态文明建设各项工作。具体到综合示范，重点要在四个方面下功夫。

一是在完成目标上下功夫。实现节能减排指

标是综合示范的基本要求，必须坚决完成，没有退路。虽然2014年节能减排取得“十二五”以来最大进展，但这项工作仍处在爬坡过坎、攻坚克难的关键时期，以前分指标、上项目的老办法效果已经不明显了，必须向转变发展方式、调整结构要动力，向深化改革要红利。要通过严控“两高”行业新增产能，充分发挥节能评估审查、环境影响评价、用地预审、金融等“门槛”作用，大力发展服务业和战略性新兴产业，科学构建增量；要通过加快淘汰落后产能，采用先进适用节能低碳环保技术改造提升传统产业，全面挖掘潜力，优化升级存量。财政部、国家发展改革委将加强对综合示范工作的督促指导和绩效考核，考核结果向社会公布；加强考核结果应用，年度考核结果与下一年度资金分配挂钩，示范结束后未达到目标要求的取消示范资格，扣回奖励资金；考核结果为优秀的，给予资金奖励。

二是在用好资金上下功夫。为支持节能减排财政政策综合示范，财政部安排专项资金，加大了投入力度，撬动了社会资本，要确保这些资金发挥更大的效用。首先，资金使用要规范。近年来，一些地方节能减排审计中暴露出了资金使用不规范，甚至有骗取、挪用、截留资金的问题。各地要严格按照《节能减排财政政策综合示范奖励资金分配和绩效评价办法》和其他有关规定，规范资金使用，确保资金安全。其次，用好用足财政资金。各地经济发展水平和自然禀赋不同，不要盲目追求面面俱到，在资金安排上“撒胡椒面”，要找准各自工作的重点和难点，集中力量攻克瓶颈问题。再次，要充分发挥财政资金的杠杆作用。整合既有资金，拓宽投资渠道，灵活采取合同能源管理、产业和创投基金引导等方式，建立透明规范、可持续的节能环保项目融资机制，鼓励社会资本进入节能减排领域。

三是在政策创新上下功夫。我们确定的节能减排财政政策综合示范城市，有的也是生态文明先行示范区、循环经济示范城市、全国低碳试点城市，这些工作具有协同效应。要用好“城市”这个平台，统筹财政政策、投资政策和制度创新，互相渗透融合，并与在全国将开展或正开展的自然资源产权制度、生态补偿、差别化绩效考核、碳排放交易、排污权交易、合同能源管理、环境污染第三

方治理等制度相结合,大胆探索,先行先试,发挥各项政策制度统筹整合的作用。同时,要狠抓政策措施的落实,精准决策,扑下身子干实事,逐一落实综合示范实施方案中提出的各项政策措施,务求取得实效。

四是在培育节能环保产业上下功夫。节能环保产业是朝阳产业,蕴藏着巨大市场,大有可为。各地区要落实《国务院关于加强发展节能环保产业的意见》的要求和部署,继续加大节能环保产业投入,大力实施重大节能、环保、资源循环利用等技术装备产业化工程,推进产学研一体化,把科研成果转化成实实在在的产业成果。同时要着力营造有利于节能环保产业健康发展的政策环境和制度安排,在鼓励科研创新、改善金融支持、强化激励机制、集聚优秀人才等方面积极作为,对看得准、前景广的,可以适当采取一些合理的、差别化的激励政策,真正把节能环保产业的潜力发挥出来。实践证明节能减排不仅不会制约经济发展,还有利于发展新型产业、增加就业、成为新的经济增长点。

最后,再讲一点打政策组合拳的问题。组合拳就是发挥法律、行政、经济、技术等手段,产业、价格、财政、税收、金融等政策统筹整合的作用,努力做到1+1大于2。加强部门协作沟通,劲往一处使、力向一处用,发挥政策的协同效应。在节能减排、发展循环经济、应对气候变化等领域,财政部对各部门支持很大,我们密切配合,取得了明显的成效。目前,国家发展改革委自身对节能环保价格政策、会同税务总局对税收政策进行梳理总结,还与财政部商议要对财政和固定资产投资政策进行梳理,按照改革的要求,突出重点,查缺补漏,做好整合,切实把政策体系建立起来,发挥好对社会主体的引导作用,节能减排就有了内生动力。■

图片新闻



财政部党组中心组召开学习会议

本刊记者 | 摄影报道



2月16日下午,财政部党组书记、部长楼继伟主持召开党组中心组学习扩大会议,学习习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上的重要讲话精神,并强调法治思维在财政工作中的重要性。楼继伟要求,部内各单位要认真组织传达学习习近平总书记重要讲话精神,并在各项财政工作中予以贯彻落实,全面推进依法行政、依法理财,当前要着重做好新老《预算法》的衔接工作。在京的财政部党组成员,部内各司局、部直属单位主要负责同志参加了会议。