

# 统一思想 狠抓落实 大力支持节能减排工作

□ 财政部部长 谢旭人

开创财政节能减排工作新局面，要更加注重节能减排财政政策综合集成，更加注重节能减排市场化长效机制建设。

## 一、统一思想，充分认识财政节能减排工作的重要性和紧迫性

近些年来，财政部门认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，锐意创新，扎实工作，把推进节能减排作为积极财政政策重要内容，初步构建了一套支持节能减排的财税政策体系，加快推进节能减排重点工程建设，努力扩大节能环保产品消费，大力支持节能环保、新能源和新能源汽车等新兴产业发展，为完成“十一五”节能减排目标和促进经济社会协调发展做出了积极贡献。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，节能减排形势仍十分严峻，任务更加艰巨，必须充分认识深入推进节能减排的重要性和紧迫性。

（一）深入推进节能减排是促进经济平稳较快发展的有效手段

我国已进入经济转型的关键阶段，长期矛盾与短期问题相互交织、结构性因素和周期性因素相互作用、国际问题与国内困难相互叠加，保持经济平稳较快增长的难度增大。当前

我国经济运行总体平稳，结构调整取得新进展，但今年以来，外贸进出口增速下滑，固定资产投资增速趋缓，汽车、家电等消费品销售增幅回落，部分行业和企业效益下降，经济下行压力加大。从外部环境看，国际金融危机的深层次影响还在继续显现，世界经济增长的动力不足，欧债危机有可能进一步升级，贸易保护主义明显升温，世界经济能否持续好转仍存在较大不确定性，我国出口形势不容乐观。我们要牢牢把握扩大内需这一战略基点，继续实施好积极的财政政策，发挥其定位准、见效快、作用直接的优势，积极扩大节能环保产品消费需求、培育新的消费热点，努力增加节能环保和生态建设投资，促进经济平稳较快增长。

（二）深入推进节能减排是加快经济发展方式转变的重大举措

近年来，我国经济持续快速发展，但也面临越来越大的资源环境压力，能源资源供应日趋紧张、单位产品能耗偏高、主要污染物排放总量大。特别是土地、资源、劳动力等支撑以往经济快速增长的要素条件正在发生变化，不加快调整经济结构和转变发展方式，难以继续保持经济平稳较快发展势头。从国际上看，世界经济也处在转型发展期，各国都在调整发展战略和

模式,大力培育发展节能环保和新能源等绿色新兴产业,力图抢占未来经济科技制高点。各国对能源资源的争夺加剧,能源资源安全问题日趋突出。我国在加快发展新兴产业、调整产业与能源结构等方面面临的外部压力进一步加大。我们要紧紧抓住并利用好难得的历史机遇,以深入推进节能减排倒逼和促进产业转型升级,推动形成节约能源资源、保护生态环境的产业结构和生产方式,切实提高发展的质量和效益;以发展新能源、新能源汽车和节能环保产业为突破口,大力培育发展新兴产业,形成新的经济增长点,促进我国经济实现跨越式发展。

(三)深入推进节能减排是建设资源节约型、环境友好型社会的必由之路

我国人口众多、资源相对不足、生态环境脆弱,石油、天然气、铁矿石等主要矿产资源对外依存度不断上升,已分别高达56%、20%和70%。同时,我国经济总量已居世界第二位,工业化、城镇化还在深入发展,消费结构不断升级,能源资源需求仍将呈刚性增长,经济发展与资源环境的矛盾将进一步凸显,并长期存在。不有效降低能源资源消耗、减少污染排放,经济发展将难以为继。随着人民群众生活水平不断提高,对喝上干净水、呼吸新鲜空气、吃上洁净食品、生活在优美环境的期待更高,也对节能减排提出了更高的要求。抓好节能减排工作,有利于促进能源资源高效利用和生态环境良性循环,以尽可能小的资源环境代价,实现经济可持续发展,满足人民群众的新期待。气候变化是人类社会面临的共同挑战。我国已超过美国成为世界第一大排放国,人均排放量也超过世界平均水平,在减排上面对的国际压力越来越大。与此同时,围绕应对全球气候变化的博弈和斗争更加激烈,发达国家凭借其经济技术领先优势,正在推动形成更为严格的温室气体减排新规则,并将其与贸易挂钩,通过设置碳税、碳关税和环境标准等贸易壁垒,抬高进口产品门槛。加大节能减排工作力度,也有利于我们提前做好应对准备。

总之,我们要以科学发展观为指导,切实把思想和行动统一到党中央、国务院的重大决策部署上来,进一步增强做好财政节能减排工作责任感和使命感,积极发挥财政职能作用,为促进经济又好又快发展服务。

## 二、突出重点,推动节能减排向纵深发展

节能减排具有很强的外部性,可以减少排放、节约资源、保护环境,产生明显的社会效益;发展新兴产业前期研发投入大,风险高,规模化生产需要大量投入,产品推广应用初期成本较高。因此,推进节能减排和发展新兴产业都离不开经济政策特别是财政政策支持。在新形势下,深入推进节能减排和发展新能源、节能环保等新兴产业,既要发挥好公共财政的支持和引导作用,继续加大财政投入力度,又要充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,调动企业和社会各方面的积极性,加快形成以政府为主导、企业为主体、市场有效驱动、全社会共同参与的节能减排工作格局。

财政部门要深入贯彻落实科学发展观,立足当前、着眼长远,强化责任意识,充分发挥财政的职能作用,把深入推进节能减排与加强宏观调控和转变经济发展方式更加紧密地结合起来,更加注重节能减排财政政策综合集成,更加注重节能减排市场化长效机制建设,全面推进各领域、各环节节能减排工作,不断开创财政节能减排工作新局面,为完成“十二五”节能减排目标做出积极贡献。在多方推进各项工作的同时,重点做好以下工作:

### (一)结合扩内需、稳增长推进节能减排

节能减排是扩内需、稳增长的重要结合点。针对当前内需不足的情况,要把稳增长放在更加重要的位置,采取更加有力的措施,支持扩大节能环保产品消费,加大节能环保领域投资力度。

一是扩大节能环保产品消费。节能环保产品在我国总消费中的比重依然偏低,推广潜力大、效益好、可持续。近年来,中央财政已累计安排316亿元支持实施“节能产品惠民工程”,逐步建立了以照明产品、家电、汽车、电机等四大类产品为核心的推广体系。今年5月16日,国务院常务会议决定采取财政补贴方式支持扩大节能家电等产品消费,预计将拉动消费需求4500亿元,形成1170万吨标准煤的年节能能力。这是党中央、国务院审时度势,把稳定增长、扩大内需与节能减排结合起来推出的一项重大举措,也是今年实施积极财政政策的重要内容,我们一定要抓紧落实好,确保发挥政策效果。

同时,要抓紧完善节能环保产品优先采购和强制采购制度,加大节能环保产品政府采购力度,不断提高节能环保产品政府采购的比重,发挥好政府采购的示范引导作用。

二是扩大节能环保投资。我国单位产品能耗高、排放大,生态环境保护欠账多,需要投入大量的改造和建设资金。各级财政部门要结合当前经济形势,进一步加大对节能技术改造、建筑节能、重点流域污染治理、城市污水处理设施建设等节能减排重点工程建设的支持力度,努力扩大节能环保投资规模,这不仅有利于稳定投资增长,而且有利于优化政府投资结构,提高投资效益。

(二) 结合调整经济结构和培育新兴产业推进节能减排

节能减排是调整经济结构、转变经济发展方式的重要抓手。新能源、新能源汽车和节能环保等新兴产业具有产业链长、关联度大、吸纳就业能力强、市场前景广阔等特点,对产业结构优化升级具有较强的带动作用。我们要牢牢抓住机遇,不失时机地加快新兴产业发展。

一是支持新能源和可再生能源发展。我国能源结构以煤为主,能源需求规模很大并仍在不断上升,石油对外依存度很高,必须更加重视新能源和可再生能源发展。目前,我们已初步建立了支持新能源和可再生能源发展的政策体系,有力地推动了新能源和可再生能源发展,产业竞争力也不断增强。要进一步完善政策体系,加大支持力度,显著提高新能源、可再生能源在我国能源消费中的比重。重点支持煤层气、页岩气等非常规油气资源发展,尽早实现产业化;支持风力发电、光伏发电等可再生能源发展。此外,要支持煤制天然气、煤制油、IGCC发电等示范工程,并通过示范工程建设带动成本降低以及攻克一批包括燃气轮机等关键技术装备研制难关,促进煤炭的清洁化利用和清洁发电。

二是支持新能源汽车发展。财政部会同有关部门已出台了一系列扶持政策,在25个城市的公共服务领域和6个城市私人领域累计推广节能与新能源汽车近2万辆,并带动新能源汽车产业加快发展,关键核心技术取得了明显进步。要进一步扩大节能与新能源汽车示范应用推广规模,将混合动力公交车产品推广范围扩大到全国所有地区,并加大25个

城市物流、公务、租赁等领域以及6个城市私人领域新能源汽车推广力度;加大对新能源汽车的科技研发和产业化投入,采取“以奖代补”方式,支持具备批量生产条件车型产业链建设和扩大生产规模。

三是支持节能环保产业发展。要以合同能源管理为抓手加快推动节能服务产业发展,迅速扩大节能新技术、新产品推广应用规模;以先进环保技术示范推广为抓手加快推动环保服务业发展,促进环境保护设施建设和运营专业化、市场化、社会化发展;以循环经济和清洁生产为抓手加快推动资源循环利用,建成技术先进、覆盖城乡的资源回收和循环利用产业体系,为推进节能减排提供有力的产业支撑。

此外,要发挥好战略性新兴产业发展专项资金和产业研发资金作用,实施一批重大应用示范工程和重大产业创新发展工程,支持新一代网络信息技术、新材料、高端装备制造业、生物产业等新兴产业发展。

(三) 创造性地抓好已部署的节能减排重点工作要在发挥好现有各项财政政策撬动作用的同时,进一步加大投入力度,更加注重政策综合集成,全面推进工业、交通、建筑、公共服务等重点领域节能工作,进一步加强污染治理和生态环境保护。重点做好以下几项工作:

一是推进节能减排综合示范。各级财政部门要主动整合资金政策,集中力量办大事,在重点城市、重点地区以及重点行业、重点领域系统推进节能减排;要主动加强财政政策与投资、产业、金融、环保、国土等政策的综合集成,放大政策激励和约束效果;要打造省、市、县不同层面的政策综合集成,形成上下联动、齐抓共管的良好局面。

二是支持节能技术改造。要完善“以奖代补”机制,采取财政、投资、产业、能评等综合性措施,深入推进电力行业、电机和锅炉等系统、能源管理等方面节能改造,促进重点用能单位研发、推广、应用先进节能环保新技术。

三是支持淘汰落后产能。在“十一五”已经取得显著成效的基础上,“十二五”淘汰落后产能任务更重,更要用好财政奖励资金,处理好职工安置等问题。

四是支持污水处理配套管网建设和“三河三

湖”及松花江流域水污染防治。要继续支持南水北调、“三河三湖”等重点流域和重要水源地区及重点镇污水管网建设，区域推进，逐个销号；加大对“三河三湖”“摘帽”流域的支持力度。

五是全面推进建筑节能。要不断创新和完善政策，从项目示范到城市示范，再到全面推广；推动北方采暖区既有居住建筑供热计量及节能改造，突出抓好重点市县“节能暖房”工程；建立能耗监管体系，开展公共建筑节能改造试点；大力推进建筑领域资源综合利用，提高新能源建筑推广普及程度。

六是加大农村环保政策实施力度。要充分发挥“以奖促治”政策作用，大力推进农村环保各项工作，使农村生态文明水平显著提升，力争到2015年，全国共完成6万个建制村（占全国总数的10%）的环境综合整治任务。

#### （四）深入推进节能减排市场化长效机制建设

财政支持节能减排要着力改革创新，充分发挥税收、价格的激励约束机制，发挥市场配置资源的基础性作用，让企业成为节能减排的主体。重点要完善以下制度：

一是加快税收制度改革。我们已实施了成品油税费改革，完善了资源综合利用产品增值税优惠政策，改革调整了资源税、车船税和大排量乘用车消费税。下一步，要积极推进环境税费改革，选择防治任务重、技术标准成熟的税目开征环境保护税；继续深化资源税改革，将煤炭等资源产品逐步纳入从价计征范围，并适当提高税负水平；调整完善消费税制度，发挥税收对节能减排的激励约束作用。

二是稳妥推进价格和环保收费机制改革。深化资源性产品价格改革，理顺煤、电、油、气、水、矿产等资源性产品价格关系；深化供热体制改革，全面推行供热计量收费；进一步完善污水处理费政策，改革垃圾处理收费方式。

三是积极推进排污权、碳排放权交易和扩大生态环境补偿制度试点。完善主要污染物排污权有偿使用和交易试点制度，建立健全排污权交易市场；扩大生态环境补偿试点，建立健全适合我国国情的跨省流域水环境补偿机制；开展碳排放交易试点，建立自愿减排机制，推进碳排放权交易市场建设。

四是加快节能环保标准制度建设。进一步提高行业节能、环保等准入门槛，不断完善并提高高耗

能产品和终端用能产品的能源限值标准，鼓励实施“领跑者”能效标准制度，严格企业主要污染物排放标准，特别要提高行政执法水平，切实解决好执法不严、违法不究、以罚代刑的问题，对那些给人民群众生产生活造成很大损害的环境污染事件责任人，要严格追究刑事责任，使标准、制度对节能减排发挥更大作用。

### 三、加强配合，形成节能减排工作合力

节能减排涉及面广，要求高、时间紧、任务重，需要各个方面齐心协力、密切配合，采取更加有力的措施大力推进。

对财政部门来讲，进一步提高对当前深入推进节能减排重要性和紧迫性的认识，把节能减排摆在更加突出的位置，从重点环节和领域入手全面推进。要狠抓落实，各项工作尤其是扩大节能环保产品消费、发展新能源、推广新能源汽车和绿色建筑等，要排出落实任务时间表、责任到人，层层抓落实，确保各项工作按期完成、发挥实效。要勇于创新，进一步完善“以奖代补”、“以奖促治”等机制，充分调动各方面积极性，推动形成中央、地方、企业、居民多元化资金投入格局。要加强节能减排财政政策的综合集成，集中资金办大事，更大程度发挥财政资金效果。

对相关部门来讲，希望共同打造高效合作工作平台，加强协调配合，深入推进节能减排，把党中央、国务院确定的各项工作分解落实，各司其职，各负其责，形成齐抓共管的良好工作格局。同时加强财政、投资、产业、金融、环保、国土等各项政策衔接，形成整体合力。财政部门在制定政策、安排资金时，要主动与有关部门沟通协调，充分听取采纳部门意见；对其他部门牵头的规划编制、项目实施等工作，要积极配合、大力支持。

对企业来讲，希望强化责任意识，切实承担起节能减排的主体责任；积极响应参与国家节能减排工作，主动淘汰高耗能、高污染的落后工艺和设备，推广应用成熟先进节能环保技术和产品。进一步加大投入，加快实施节能减排重点工程，加大节能减排关键技术研发力度。要根据科技进步、产业发展等情况，调整发展战略，大力发展新能源、新能源汽车等战略性新兴产业。图