# 鼓励和促进我国节能事业的财税政策研究

来源：网络 作者：逝水流年 更新时间：2024-01-21

*\" 一、财政税收政策与节能的关系 （一）节约能源和提高能源效率是我国社会经济可持续发展面临的重要任务。 能源作为国民经济增长的基础和动力之源，对现代经济社会发展的影响越来越大。从一定程度上说，能源供求状况及其价格水平，甚至影响到一国经济发展...*

\" 一、财政税收政策与节能的关系

（一）节约能源和提高能源效率是我国社会经济可持续发展面临的重要任务。

能源作为国民经济增长的基础和动力之源，对现代经济社会发展的影响越来越大。从一定程度上说，能源供求状况及其价格水平，甚至影响到一国经济发展进程以及全球经济形势。

从我国能源储量方面看，我国是能源比较丰富的国家，其中水能资源的理论储藏量6.67亿KW，居世界第一位，煤的储藏量达6000亿吨，居世界第三位，石油的储藏量居世界第八位。但由于我国人口众多，使得几乎所有能源资源的人均占有量都不到世界平均水平的一半。近年来，我国石油生产增长赶不上消费增长，缺口逐步扩大，进口迅速增加，是石油供不应求的一个信号。随着我国社会主义现代化建设步伐的加快，未来我国工业化和城市化将进入快速发展阶段。国际经验表明，这一阶段也是能源消费增长最快的时期，我国能源的供需缺口将更大。在我国人均能源占有量非常低、能源供求十分紧张的情况下，我国能源利用率却并不高。

针对我国能源供求矛盾加剧和利用效率低下的情况，中国政府明确提出了要走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化路子。这既对节能提出了明确要求，也是大力推进节能工作的重要历史机遇。我们必须改变传统的发展模式，通过节能降耗和资源综合利用，提高资源利用效率，减少污染物排放，增加企业经济效益，实现经济与资源、环境的协调发展。可以说，提高能源利用率，有效解决能源问题，不仅有助于我国社会经济持续、协调、全面发展，也是实现科学发展观的客观要求。加快建立节能型社会，实现能源的永续利用，将是我国经济长期可持续发展的战略核心。

进一步看，节能还可以提高企业竞争力。由于能源是产品成本的一部分，有时占很大的比例。产品的能耗越大，成本越高，价格上的竞争优势也就越小，其道理显而易见。节能除了对社会经济的平稳、协调发展产生重要影响外，还事关一国政府的形象，承担起与发展水平相适应的节能义务，是一个负责任的大国迟早要作出的选择。

（二）政府在节能事业中的特殊地位和作用。

在现代社会经济中，如何正确认识和处理政府与市场之间的关系，充分发挥两者在资源配置方面的特点和优势，是各国面临的共同主题。就节能方面来看，以市场定价为目标的能源价格改革，如煤价放开、油价与国际接轨，新建电厂还本付息定价等，对促进市场竞争、改善企业经营、抑制能源需求增长产生了积极作用。市场竞争促使企业自觉节能，特别是那些能耗占成本比重较高的企业大都积极采用节能新技术，加强节能管理，降低消耗，降低生产成本，提高效益和效率，以增强竞争能力。市场竞争也优化了能源质量。但按照现代经济学观点，节能、提高能效作为减少温室气体排放的重要措施，依靠市场调节作用有限，常常存在“市场失灵”现象。一方面，能源生产和消费中的环境污染没有纳入成本，是国际性的问题；另一方面，私人公司对具有公共性质的研究开发投资不足，不愿投资于洁净煤技术的开发利用，使煤炭背着“肮脏能源”这一不应有的名声。而且节能产品在市场中往往存在“信息不对称”现象，消费者缺乏对相关信息（如产品性能、能源效率、节能量等）的正确了解，妨碍节能产品的推广使用，使之缺乏竞争力。从解决“市场失灵”和“信息不对称”的角度看，有必要大力加强政府在节能工作中的地位和作用。

能源安全和环境保护，不是单靠市场机制就能解决的问题，已经越来越引起政府的高度重视。政府在节能事业中的特殊地位，首先表现在政府作为社会公共利益的代表，能够突破单个市场主体追求经济利益的局限，从社会整体和长远发展的角度，制定出相应的宏观发展战略和衡量标准。其次，政府可以充分、灵活地运用经济、法律和行政手段，对社会市场主体各种带有外部性的经济活动进行有效协调和调控，为市场机制充分、有效地发挥作用创造出一个良好的社会和法制环境。节能作为能源资源的合理利用，不仅满足当代人的需要，也能满足子孙后代的发展对能源的需要。资源永续利用关系到代际公平，市场不能解决资源利用上的代际公平问题，因为市场配置资源的原则决定了市场主体必须追求经济效益最优。这两方面的原因，正好体现了对政府在节能管理活动中的要求，以及政府在节能工作当中能够充分发挥特殊作用。

（三）财税政策在政府节能政策中的地位和作用。

财税政策作为国家实行宏观经济调控的重要政策手段之一，对社会经济的综合、协调发展有着重要影响。自从庇古在《福利经济学》中分析并提出用征税与补贴方式，实行“庇古税”以解决环境污染以来，财税政策在解决外部性方面的积极作用就越来越引起人们的重视。由于节能作为减少温室气体排放，有效解决环境污染的手段之一。节能所产生的效果具有明显的正外部性。为了更好地规范市场经济主体在能源使用和节能行为中的外部效应，促进节能事业的顺利、协调发展，需要政府在节能事业中采取一系列经济、法律以及必要的行政手段来对此进行干预和调控，而财税政策将是政府节能事业管理和调控中最灵活、有效和重要的政策措施。

正确运用财税政策，可以充分体现政府的政策意图和战略导向。促进能源资源使用效率的提高、发展循环经济产业、加快建立现代节能型社会、实现可持续发展战略，是我国社会经济发展的现实需要和长远选择。实现这种战略转变，需要社会市场主体的经济行为有相应地转变并与之相适应，这其中必然牵涉到市场经济主体的利益界定和调整等问题。社会市场主体作为独立的经济利益体，在追求自身经济利益最大化的过程中，市场经济主体对能源使用及节能方面所产生的社会成本和收益与其自身所承担的经济成本和收益存在不一致的情况。个人和企业的行为并不是始终都是经济合理的，企业对能源相关的投资并不是始终都会获得最大净现值，个人在使用能源时也不一定确保个人福利的最大化，这都将影响到整个社会经济效益水平。通过运用适当的财税政策，尽可能使社会效益与市场主体自身的经济效益相一致，将有可能促进市场经济主体更加注重能源使用效率和节约使用能源。合理的财税政策，将能很好地规范、引导和调节市场主体的经济行为，使之朝着有利于整个社会效益改善和提高方面发展，实现政府的宏观调控意图和发展战略目标。

节能技术的研究开发，既是一项基础性研究，也是应用性的科技推广活动。特别是有一些节能项目，由于涉及面非常广，需要各方面的通力合作和协调。同时存在着初始投资大，即期经济效益不确定和社会效益的长期性，使得节能技术研究开发方面的投资存在一定的风险性，这都将影响到企业和个人对节能技术研究开发方面的投资能力和热情。因此，需要政府灵活运用财税政策，对节能技术研究开发提供必要的、适当的政策优惠与扶持，充分发挥公共财政“四两拨千斤”的作用，将能更好地促进节能技术的改进和普及推广，加快政府节能政策措施的实现和有效发挥作用。

充分发挥财税政策在政府节能管理方面的积极作用和效率，还需要协调与其他政策措施和手段之间的关系。因为有关加强能源开发利用的管理和促进能源使用效率提高方面的政策措施是一个综合的、长期的系统工程，相互之间需要进行协调与配合。财税政策需要有一定的法律、法规及行政手段相配合，因为财税政策措施本身就体现在一系列的法律、法规及行政手段当中。同时，法律、法规及行政手段需要综合运用和体现适当的财税政策措施和调控意图，只有这样才能充分\" 发挥财税政策在节能事业中的积极作用，提高节能政策措施的整体效益。具体到产品生命不同环节可以采用的能源效率政策措施来看，可以分为采取含有政治和行政成分的“技术推动”措施手段，以及提高高效产品市场份额的“市场拉动”措施，这些政策措施共同对节能事业产生影响。

财税政策作为经济、法律和必要的行政手段的、综合运用与协调，其本身也是一个复杂、综合的体系。其中有税收减免、抵押贷款、政府采购、现金回扣补贴、加速折旧、科研资助、开征能源税、收费以及中介机构扶持等。这些政策措施从不同侧面对节约能源、促进能源使用效率的提高产生作用。可以说，这些政策措施构成了政府节能财税政策的一个整体，相互之间既有相近的一面，也有不同的一面。针对不同的节能项目和能源耗费行为，应该采取不同的、行之有效的财税政策。同时，注意各种财税政策的相互协调和配合。

开征能源税 对不同能耗产业和耗能行为开征能源税，通过征税或差异税率来加大高能耗产业的生产成本，促使企业改进耗能技术设备，提高能源使用效率，控制能源消费的快速增长，引导能源结构升级，达到环境保护的目的。

低息贷款 通过政策性银行或给予财政贴息的方式，促进节能事业发展。

现金回扣补贴 对购买使用节能产品和设备的用户直接给予财政补贴，影响节能产品价格，吸引用户购买节能产品。

政府采购 通过直接购买的方式，引导和示范节能产品的使用，促进技术商业化和快速普及，为节能产品提供一定的市场，通过扩大生产规模和降低产品流通和营销成本，降低能效技术的成本。

抵押贷款 对购买和使用大型、符合一定认证标准的节能设备时，购买者可向有关机构申请抵押贷款服务，鼓励节能设备的推广使用。

科研资助 对节能技术的研究开发与推广使用给予一定的资金支持与政策优惠，分担一定的技术研究与推广方面的风险，引导节能技术的发展方向。

收费 提高生产成本，促使外部成本内部化，促进能源效率投资，改善生产和消费。

中介机构扶持 对咨询、服务、信息处理与传播以及产品能效标准认证等有关节能的中介机构，提供一定的经费资助或税收优惠，以促进节能技术和意识和信息的规范化与普及，推动政府节能工作的顺利开展。

自愿协议 指工业界整体或单个企业在自愿的基础上，为提高能效与政府签订的一种协议，政府给予承诺方以某种形式的激励。

二、中国运用财税政策支持节能的现状和问题

（一）历史简要回顾。

1、计划经济阶段。在这一段时期内，政府管理机构制定和实施的节能管理手段具有明显的计划经济特征，国家相继制定了一系列节能政策和法规，在计划经济轨道上，依靠强制的行政手段，结合必要的经济刺激，促进了节能工作的开展，缓和了我国的能源供需紧张特别是改革初期经济起飞时的供需矛盾。八十年代我国节能工作重点前后发生了一些调整，这一时期政府节能管理的工作重心是，促进国有企业（主要是工业企业）的能源节约，弥补全国能源（特别是电力）供应短缺，支撑国民经济快速发展。为此，政府制定和实施了相应的节能管理手段和措施，包括制定 “开发与节约并重，近期把节约放在优先地位”的能源方针，实施能源定量供应、企业能源定额管理制度等。

上世纪80年代后期和90年代初，政府节能管理的工作重点是：促进国有企业开展节能技术改造和节能管理，进一步缓解国内能源供应紧缺，保障国民经济发展。1986年国务院发布《节约能源管理暂行条例》，并制定和实施了一些重要的节能管理措施。

3、市场经济体制初步完善阶段。20世纪90年代后期以来，我国社会、经济发展形势出现新的变化，社会主义市场经济秩序初步确立，市场开始发挥资源配置的基础性作用。能源形势方面，全国能源市场基本形成，能源价格基本上与国际接轨，供需关系总体上呈现供大于求的局面，煤炭和电力生产企业逐步转变观念，由“用户求我”改为“我求用户”，通过提高产品和服务质量来吸引用户。石油进口逐年加大，202\_年达到7000万吨。能源结构性矛盾突显，能源安全问题引起政府重视。能源消费企业为降低生产成本，“节能降耗”成为其自发要求，尤其能源费用占产品成本20%以上的生产企业，如钢铁、化工企业等，都十分重视节能工作。

基于上述背景，这一时期政府节能管理的工作重心是：引入、示范和推广市场节能机制，加强节能法规建设和节能管理，引导和规范企业和全社会的能源消费行为，促进能源利用效率的提高，从节能的角度提升国民经济竞争力，有效缓解国内能源环境压力，为国家能源安全提供重要保障，保障经济、社会的可持续发展。1997年11月，全国人大常委会通过《中华人民共和国节约能源法》，节能工作开始步入法制化轨道。

（二）基本评价。

总的来看，20世纪90年代以来，随着经济体制改革的不断深入，在社会主义市场经济体制下的节能管理工作取得了较大进展。首先，1998年实施了《节能法》，并已经制定或正在制定若干配套法规，节能初步纳入了法制的轨道。其次，在改革节能管理体系和方法上取得进展，政府改变对企业节能直接管理和财政补贴的做法，引导和鼓励企业节能，加强国内外节能信息交流，运用价格和市场手段引导用户节能。国家在节能工作中所采用的财税政策是作为政府整个节能工作体系与政策组合的一部分出现的，具有以下几个特点：

1、所采用的财税政策与经济体制改革的进程以及国家行政管理方式紧密相关。计划经济体制时期，国家直接管理国有企业的各项微观事务。相应地，财税政策直接作用于国有企业，政策形式主要是财政直接出资建设具体项目实体、节能贷款税前还贷、实行节能奖直接进入成本制定、节能产品减免产品税和增值税、引进节能设备和技术减免关税以及对国有企业安排节能基建和技改资金等。随着经济体制改革的不断深入，经济成分逐渐多元化，非公有体制成分越来越高，节能工作上再过多干预企业微观事务，就有妨碍企业经营行为之嫌，只给国有企业节能优惠政策而忽略其它所有制企业已经不能满足全社会的发展要求，将节能工作仅仅局限在企业范围内无法实现全社会的节能工作，节能政策需要有所突破。

2、原有的节能方面的财税政策作用没有成为独立的激励政策。1993年，我国的能源部门开始走向市场，接下来是1994年国家全面实行具有市场经济特色的价格、金融、财税、投资、外贸体制改革，使得原来以定额管理为中心的节能管理体制的功能大为减弱，节奖超罚的激励机制在市场经济的“效益原则”下苍白无力。原有的财税政策是依附在强有力的行政手段之上的辅助手段，没有形成相对独立的政策体系，当赖以发挥作用的行政手段不存在时，一时间财税政策找不到了作用的着力点，大部分节能方面的财税政策也随之取消。

3、原来的财税政策没有形成完整的体系，“一事一议”类型居多，政策作用目标模糊。受以前粗放形式的行政管理模式限制，财税政策在节能\" 工作方面始终是跟在其它政策之后，当其它政策需要政府财力支持时才附带想起财税政策，财政部门始终不知道自己在国家节能工作方面应该主动干点什么，很多财税政策缺乏事前的调研与论证，带有明显的“临时动议”色彩，财税政策的系统性很差，使得政策目标非常模糊。

4、1994年新财税制度改革后，对国内企业的节能财税优惠政策几近空白。由于1994年的财税改革是在清理各项税收优惠政策，初步建立适应社会主义市场经济要求的税制结构的背景下展开的，阶段性目标是提高税收收入占GDP比重以及提高中央收入占全部财政收入的比重，因此很多节能方面的税收优惠政策也相应取消。目前，国家对外国企业还有零星的优惠政策。比如，对外国企业提供节约能源和防治环境污染方面的专有技术所取得的转让费收入，可减按10％的税率征收预提所得税，其中，对技术先进、条件优惠的可给予免税优惠。但是，国内企业适用的优惠政策几乎没有，显示了国家对节能优惠方面的政策失误。

5、财税政策手段单一，缺乏弹性。原来的财税政策以鼓励类为主，在限制低能效类产品和产业发展方面基本处于空白。政策作用时效上，没有对临时政策、短期政策、长期政策区别对待，出现了为了管理方便片面追求简单划一的倾向。政策手段单一，没有利用政策的组合效果支持节能产业发展。

（三）当前面临的主要问题。

1、节能工作尚未摆到国家财政应有的位置。我国政府的公共管理脱胎于计划经济体制下，与市场经济体制相适应的管理模式远没有真正建立起来，政府公共管理的理念、方式、效率等与成熟市场经济国家还有相当大的差距，节能管理水平也不例外。其中，首要的是在节能重要性认识上的差距。主要表现是将节能视为弥补能源短缺的临时措施和权宜之计，没有认识到能源问题是关系国家现代化建设的长远大计。在能源紧张的大背景下，社会各界才对节能问题有了切身体会，这种情况下决策层高度关注节能依然带有已往行政管理中常见的“救火队”角色——出了问题才想应对措施。在能源供应紧张情况下关注节能问题，既为节能工作发展带来了新的机遇，同时也提醒我们，所有考虑的关于节能的财税政策必须正视我国在能源认识上的现状。

2、对节能产业的投入严重不足。对节能的投入不仅仅表现为以往政府习惯的财政出资建设几个节能示范项目以及完成若干节能技改，或者对某些节能项目进行某种税收优惠。节能是一个动态发展的概念，应将其视为一个产业。要通过政府节能的优化管理和政策引导，不断提高社会各界的节能意识，不断提高终端产品能效，形成节能产品的推陈出新和节能产业的研究、生产、销售、使用、服务、回收、信息传播等的良性循环。而财税政策则体现在作用于各个环节。截至目前，国家还没有建立独立的节能发展专项资金，相关节能产业的投入分散在企业技改资金和高新技术发展创新项目资金中，使政府在节能投入上处于相当不稳定的状态。而且，政府的直接投入只局限于研发和生产（技改）领域，在节能产品销售、使用、服务、回收、信息传播等方面几乎是一个空白。

3、节能方面的财税政策手段单一。在财政支出方面，除了预算内的财政资金直接支持节能项目研发和技改外，缺少其它政策手段；在税收优惠政策上，目前节能政策与资源可持续利用以及环境保护政策混在一起，基本上只采用税收减免这个单一措施，对投资抵免、加速折旧、延期纳税等其它政策手段没有采用，这与我国当前的税收征管水平低下不无关系。

4 、节能方面的财税政策的效果不甚理想。由于财税政策在节能产业发展方面的力度不足，调查中厂商反映没有从政府的财税政策方面感受到国家支持节能的有利条件，财税政策似乎可有可无。消费者则认为节能产品价格太贵，质量也是良莠不齐，有可能花高价钱买不到真正的节能产品。

三、我国未来中长期鼓励节能财税政策的总体思路和主要建议

总体上讲，未来我国政府对能源的管理应由能源供应转向供应与终端消费并重，要从行政手段为主转向经济政策调控手段为主。在操作层面上，政府应该通过采取有效的经济激励政策，建立终端用能设备能效标准和标识体系，鼓励生产和使用各类节能设备，以减少能源消费、促进市场竞争、减少污染物排放，从而逐步建立起有效的节能性社会。财税政策是国家鼓励节能经济政策的重要方面，我们将从税收政策、政府预算政策、政府采购政策等方面提出相应的对策建议。

（一）鼓励节能的税收政策。

税收政策是国家宏观调控的重要工具，在促进能源节约及可持续开发和利用上具有其他经济手段难以替代的功能。参照国际惯例，结合我国实际，在调整和优化节能税收政策体系中，既要立足我国能源政策的目标导向和节能战略的现实需求，同时也要考虑我国税制的结构现状和发展方向，既要有利于促进节能战略的实施，又要符合税制发展的整体要求，主要应遵循以下基本原则：

一是间接引导与直接激励相结合的原则。税收支持产业发展的重心由直接型优惠向间接型优惠转移，是当前国际上的通行做法，也是我国税制的发展方向。在促进节能产业方展方面，税收政策的制定和调整也应体现这一要求，坚持以间接优惠为主，辅之以必要的直接优惠手段。

二是鼓励性政策与限制性政策相结合的原则。国家的能源政策一方面鼓励节能型产业的发展，另一方面要求对高能耗产业加以限制。节能税收政策的制定也应从这两个方面加以考虑，鼓励与限制并举，更好地体现国家的政策导向。

三是全方位促进与多环节引导相结合的原则。发展节能产业是一项系统工程，既要求鼓励节能投资，又要求引导节能消费，既要求扶持节能产品的生产，又要求促进节能技术的推广，既要求加大与节能相关的设备和技术进口，又需要调节与节能相关的产品和资源的出口等等。不同的方面需要有不同的政策手段，需要体现不同的政策导向，税收政策应该根据自身的特点，全面着眼，多方引导，通过构建科学、合理的政策体系，更好地发挥促进节能的政策效应。

根据上述原则，我们从促进节能投资、引导节能消费、调整节能产品进出口以及鼓励节能技术推广等方面提出以下具体政策建议：

1、关于促进节能投资的税收政策

（1）关于所得税方面

所得税是引导社会投资方向，优化产业结构的重要政策工具。在促进节能投资上，对生产和制造节能设备和产品的企业，给予一定的企业所得税间接优惠政策。所得税的政策重点可以从以下几个方面给予倾斜：

一是加大对节能设备和产品研发费用的税前抵扣比例，如可规定企业当年发生的用于节能设备、产品的研发费用可以在所得税前据实列支，并可按已发生费用的一定比例（如50-100％）在所得税前增列，建立研发专项基金，用于以后企业节能设备、产品的开发与研制；

二是对生产节能产品的专用设备，可以实行加速折旧法计提折旧；

三是对购置生产节能产品的设备，可以在一定额度内实行投资抵免企业当年新增所得税优惠政策。

上述考虑的依据：目前财税部门正在酝酿的所得税改革的总体方向是，由以往的降低所得税率、减免所得税或所得税返还等直接减免向税前抵扣、加速折旧等间接减免过渡。在这种背景下，单独对节能设备、产品实行所得税直接减免与我国所得税改革的总体方向相悖。此外，当企业内部会计核算不十分规范时，几乎无法分清节能产品与非节能产品所分别实现的所得税。因此，对节能产品实现的所得税进行直接减免政策的可操作性不强，也不利于税收管理。

（2）增值税方面

增值税在我国当前的税制结构中占有重要地位。\" 其重要特点是一种“链条税”——上游产品的销项税额恰恰是下游产品的进项税额，通过销项税额与进项税额的抵扣后的差额来标志在本企业环节中应缴纳的实际税额。这种税制特点决定了对增值税减免需要特别慎重，否则就会与其环环抵扣特点相违背。此外，增值税是一种较为中性的税种，除对个别产品实行零税率以及少数产品实行低税率（13%）外，绝大多数产品都采用统一的17％标准税率，一般无法利用增值税达到限制非节能产品发展的目的。在技术上无法决定只有节能产品才使用某种材料的情况下，对其实行优惠税率也是不现实的。

利用增值税支持节能产业发展方面可以借鉴国家支持资源综合利用产品的相关政策。对关键性的、节能效益异常显著且价格等因素制约其推广的重大节能设备和产品，国家在一定期限内实行一定的增值税减免优惠政策。对个别节能效果非常明显的产品，在一定期限内，可以实行增值税即征即退措施。退还增值税可以是全部，也可以是按一定比例，达到增加企业发展后劲的效果。

需要说明的是，在利用增值税优惠政策时要注意三个问题：

一要严格界定和限制优惠范围。由于增值税的上述特点，利用增值税的优惠政策支持节能产品生产应该是当前在技术上节能效果确实非常明显、同时市场占有率又很低的产品，政府利用税收优惠政策的意义是帮助其启动市场。这就决定了优惠的范围必须限制在一个非常小的范围，避免过多过滥。可享受增值税优惠政策的节能设备和产品的范围不宜过宽，只限于少量节能效益显著、受价格等因素影响较大，国家支持后有助于提高市场占有率的“关键性的节能设备和产品”。

二要严格限定优惠时限。节能是一个动态的概念。随着技术的发展，原来认定为节能产品，经过一段时间以后很可能变为一般产品，市场随之出现了更新的节能产品。所以，政策的优惠必须有一个时限，不能长期化。

三要客观认识增值税优惠政策的效果。增值税是一种价外税，利用其优惠政策除了能影响节能产品的生产外，短期内对最终产品的价格形成以及消费者的消费行为引导等方面效果并不明显。

基于上述分析，利用增值税的优惠政策来鼓励企业发展，政策的示范意义将大于实际上的财务意义，更多地体现为对企业生产节能产品或消费者选用节能设备这一具有正外部性举动的一种国家导向，效果更好的政策应该在其它税种中寻找答案。

（3）其他税收方面

可以考虑从如下几个方面着手，选择其他的税收优惠政策：

一是对符合一定标准的节能生产企业，在城镇土地使用税、房产税方面可适当给予一定的减税或免税优惠。

二是改革资源税制度。将一些尚未纳入资源税征税范围的资源品，如水资源、森林资源等，纳入资源税征税范围；对于国家需要重点保护或限制开采的能源资源，适当提高资源税的税额，甚至可以采取从量定额征收与从价定率征收相结合的征税办法。

三是开征环境保护税，将一些超过国家规定标准的高能耗产品纳入征税范围，引导社会投资向节能型产品的生产转移。

2、关于引导节能消费的税收政策

税收对节能消费的调节主要通过消费品的价格来体现。上述促进节能投资的税收政策虽然也可以最终反映到产品的价格上，但是其调节的主要着力点还是生产企业的投资行为，其传导政策信号到消费者方面需要有个过程，作用不很直接，从引导社会节能消费倾向的角度考虑，可以采取以下政策：

（1）调整现行的消费税政策。一是将目前尚未纳税消费税征收范围不符合节能技术标准的高能耗产品、资源消耗品纳入消费税征税范围；二是适当调整现行一些应税消费品的税率水平，如提高大排气量轿车的消费税税率，适当降低低排气量汽车、摩托车税率等；三是适当调整消费税的优惠政策，比照对达到低污染排放值的小轿车、越野车和小客车减征30％消费税的政策，对符合一定节能标准的节能产品，允许按照一定比例享受消费税减征的优惠。将来在实施对达到欧-III标准的汽车减征消费税政策时，将节能的要求考虑进去，以引导企业生产节能汽车。

（2）调整车辆购置税、车船使用税政策。一是对以清洁能源为动力，符合节能技术标准的车辆，可按适当比例给予减征车辆购置税的优惠；二是改革车船使用税的计税标准，对不同能耗水平的车船规定不同的征税额度，实行差别征收。

（3）开征燃油税。国际经验表明，推行汽车燃油税是推动节油事业发展的成功举措，对推动汽车节油具有重要意义。建议国家择机尽快推行燃油税，以此推动节能汽车产业发展。对不同能耗的燃油或燃气，规定不同的税额予以征收。改革现行对原油征收资源税的计税办法，改从量征收为从价征收，使国家能从原油价格上涨中分享部分收益。

（4）从长远看，对消耗不可再生能源的产品，要设立一些新的税种，如环境污染税、碳税、能源消耗税等，对耗能大户由目前的实行单一的行政处罚手段变为实行经济（税收）调控与行政处罚相结合的组合政策措施，在抑制耗能大户发展的同时，客观上也是推动节能产业发展的另一个动力。

3、调节节能产品进出口的税收政策

从进口税收方面看，可以考虑如下措施：

——对境外捐赠人无偿捐赠的直接用于节能产品生产的仪器、设备和图书资料，免征进口关税和进口环节增值税。

——在合理数量范围内，进口国内不能生产的直接用于生产节能产品的设备，免征进口关税和进口环节增值税。

——对国内确实不能生产或技术上达不到要求、将用于节能产品生产、节能效益非常显著的重大设备，可以免除关税，以有效降低企业的生产成本，推动节能产业发展。

从出口税收方面看，应当考虑根据国家能源政策导向，调整出口货物退税率，对鼓励类的出口产品，适当提高退税率，对限制类出口产品的退税率，适当予以降低甚至取消。

4、鼓励节能技术推广的税收政策

促进节能的税收政策，不仅应注重于节能产品的生产和消费，同时还应注重于节能技术的推广和应用，推动节能技术向商品的转化：

一是对从事节能技术开发、技术转让业务和与之相关的技术咨询、技术服务业务取得的收入，免征营业税。

二是对单位和个人为生产节能产品服务的技术转让、技术培训、技术咨询、技术服务、技术承包所取得的技术性服务收入，可予以免征或减征企业所得税和个人所得税。

（二）政府预算投入政策

1、鼓励节能应纳入政府公共预算支持范围

理论分析和国际经验表明，节能具有鲜明的公益性特征，由此决定政府必须予以扶持，而公共财政预算是政府推进节能事业发展的重要财力支柱。工业化国家一般通过预算投资、预算补贴、财政贴息、研究和开发投入等方式，着力深化节能投入。支持的重点包括法规制定、公众宣传、教育培训、信息服务、课题研究，同时组织和引导企业对关键性、共性和前瞻性节能技术进行开发、示范，引导能源效率技术的推广应用，以发挥公共财政“四两拨千斤”的功效。从国外的实践看，公共财政的强力介入，有效地推进了节能的技术进步，提高了能源效率，使节能、环保与经济发展步入良性循环的轨道。

中国过去长时期，为了改变能源短缺的状况，政府预算的基本政策取向是加大财政投资力度，提高能源产出。甚至一度通过建立能源交通基金方式向能源投资倾斜，从而有效地缓解了能源“瓶颈”的约束，支持了国民经济发展。这在当时特定的历史背景下有其一定的必然性和合理性。问题在于，国家节能发展战略并未能够得到切实有效的贯彻和实施，我们长期存在重能源供给、轻能源节约的偏颇，在政府预算的分配结构中，节能始终未\" 能放到应有的位置，节能的预算投入微乎其微。可以说，政府预算的缺位是中国节能及能源效率水平远远滞后于国外的一个重要原因，其教训极为深刻。

当前中国经济发展已进入一个新阶段，节能不仅仅是国际化的大趋势，而且也是源于中国国情的一个正确选择，是确保我国未来能源安全、促进中国经济社会长期可持续发展的重大战略安排，应当成为国家的一项基本国策。公共财政预算反映和体现了政府的政策意图，是国家宏观调控的重要工具，在未来预算结构调整和改革中，应该从政策到财力重视节能投入，为逐步建立一个节能型社会做出应有的贡献。

2、主要政策建议

（1）在经常性预算中，设立节能支出科目，安排相应的节能支出预算。

这是确保政府预算予以重视和支持节能的一项重大改革措施。未来政府财政预算改革的基本取向是建立公共财政，预算资金安排要体现公共性、政策性的客观要求。由于节能具有鲜明的公益性特征，属于社会共同需要的范畴，因此，公共预算设立节能科目与公共预算的改革方面是吻合的。在我国财政经济实力不断增强的背景下，加之必要的预算结构调整，我国的财政经常性预算已具备支持节能支出的财力基础。

在我国现有的预算支出结构中，已有环保支出科目，但无节能支出科目。实际上两者的关系非常密切，搞好节能，提高能效，对环境保护具有至关重要的意义。因此，可考虑将两者合并，设立“环保与节能”支出科目，也可增设节能支出项目。这纯粹是一个技术性问题，关键是节能支出应作为经常性支出预算得以确立，并保持一定增长比例。为此，一方面要把每年增加的一部分财政收入用于节能预算资金，另一方面还可以通过调整预算支出结构，压缩或削减其它支出来解决一部分节能投入。

经常性预算中的节能投入主要用于下述四方面：

二是节能技术示范和推广。这是将节能技术变成生产力、推动节能科技进步的重要一环，政府亦肩负着组织、协调和引导的作用。因此，政府预算需安排必要的资金，以引导能源效率技术的推广应用。

三是节能教育和培训。全国节能重点企业就有7500家，这是节能教育和培训的重点。需要编印相关教材和举办培训班，其基本费用应由预算予以安排。此外，我国的各类学校需开设不同层次的节能课程，还需充分运用电视、广播、报刊等媒介进行节能方面的宣传，政府预算应给予必要的经费支持。这对于提高全社会的节能和环保意识，有效建立节能型社会，必将发挥重要作用。

四是节能管理监督体系建设。20世纪80年代，我国建立了以节能服务中心为主体的节能服务体系，全国成立了200多个地方、行业节能服务中心和监督中心，拥有数千人的技术服务队伍，为企业提供节能方面的信息、咨询和技术服务。节能服务中心是我国特有的一支节能服务队伍，如何在市场经济下发挥这支队伍的作用，需认真研究并妥善处理。对于一部分具备条件的节能服务中心，政府可支持其改组为能源服务公司，使其通过开展节能技术的商业化经营，积极为企业提供优质的能源管理和服务来求得生存和发展。对大多数节能服务中心，可给予适当的预算经费支持，为其发展创造环境，一方面协助政府部门推进企业的节能工作，如协助政府部门贯彻落实节能法及其配套法规、节能政策，开展节能宣传、教育和培训；另一方面为企业提供能源审计、检测、监测、节能项目评估等多方面的、合格的节能服务，并将企业的声音反映到政府，成为政府和企业之间联系的桥梁和纽带。

（2）在建设性预算中，加强财政的节能投资力度。

节能投资是指对能源使用单位的技术改造投资及其生产新型节能设备的投资，其投资来源一般以市场和企业为主体，但政府为了发挥支持节能的政策导向作用，也应安排必要的财政节能投资，以促进全社会节能事业发展和能效水平提高。

从中国的实际看，节能投资少，资金和节能任务不匹配，是长期以来我国节能工作面临的一个主要问题。由于缺乏政府投资的有效支持，节能技术改造主要由企业承担。企业作为节能投资的主体，投资能力较弱，也缺乏有效的融资途径，大量节能技改项目难以及时实施，很多好的节能新技术、新工艺、新产品难以得到推广和普及。这说明，投资缺失是我国节能技术进步缓慢的症结所在。

具体建议包括三方面：

一是逐步提高节能投资占预算内投资的比重。在未来的公共财政改革中，预算内投资规模并不会削弱，恰恰相反，它会随着国家财力总规模的增长而相应扩大。此外，预算内投资将会改变过去投资范围太宽、包揽太多的格局，从一般竞争性领域的投资中逐步退出，对国家基础性、公益性、战略性的产业予以投资倾斜。显然，强化节能投资符合国家预算内投资的改革趋向。

二是预算内节能投资要更多地利用贷款贴息方式。近年来中央一级和某些地方选择一些节能项目，通过专项贴息贷款方式予以支持，深受企业欢迎，取得了明显的投资效果，进而有力地推进了我国节能的发展。这一做法值得肯定并在今后予以进一步推行。

三是要选择一些特殊重要的、投资数额巨大的国家级节能项目，国家财政可采取直接投资的方式予以支持。当然，这类项目并不是由预算内投资独立承担，而是与企业融资一道完成。预算内直接投资与贴息贷款比较，对节能项目的支持力度更大，有利于更好地解决投资来源，并减轻企业负担和压力。但受国家财力制约，节能的预算内直接投资项目不宜太多。

（3）完善政府间转移支付制度，设立中央对地方的节能专项拨款。

政府间转移支付制度是公共财政体系的一个重要内容，是市场经济国家的通行做法。通常包括两种，一是无条件转移支付，二是有条件转移支付（亦称专项拨款）。“有条件”一般是指规定专门用途，要专款专用；另外一般要求地方亦有配套资金。因此，专项拨款的政策性导向十分明显，是贯彻中央宏观政策意图的一个重要工具。

我国由于各地经济发展极不平衡，区域间政府财力差距悬殊，特别是哪些以重化工业为主导产业的省份往往是能耗大省，节能大省和财政穷省。因此，在未来政府间转移支付制度改革中，为了有效地缩减区域之间节能的差距，推进全国的节能技术进步，设立中央对地方的节能专项拨款非常必要。

初步考虑提出三条建议：

一是中央的节能专项拨款主要是向中西部地区的能耗大省和节能大省倾斜，避免平均分配和撒“糊椒面”；

二是中央节能专款应采取科学、规范、透明的方法进行分配，避免“暗箱操作”和拨“人情款”；

三是接受节能专项拨款的省份必须按照相关规定，从地方预算中安排相应的配套资金，与中央专款一道专门用于节能方面，不得挪作它用。要制订周密的规划，进行安排使用资金，要把钱花在最急需的节能项目上。

（三）政府采购政策

1、我国政府采购的现状

2、政府采购是促进节能技术进步的重要政策工具

政府采购有助于节约财政支出，但节约支出，提高支出效率并不是建立政府采购制度的唯一出发点。因为政府采购是社会总需求的一个组成部分，它对社会经济的流通、生产、分配和消费环节均有重要影响。这个制度的建立和发展，直接反映政府介入社会经济的规模和深度，也反映着公共财政在经济生活和社会生活中的地位。因此，政府采购制度的实行不仅具有财政意义，更具有广泛的社会意义和政治意义。

从国外经验看，良好的政府采购制度的主要功能之一是发挥宏观调控作用。政府采购客观上对于不同的产品和行业有一定的选择余地，可以据此体现不同的政策倾向。于是市场化国家政府通常把环境保护、生态平衡、资源节约与合理开发利用等特定政策目标纳入政府采购的通盘考虑。在我国，随着国民经济和社会的快速发展，能源和环保问题日益突出，节能已成为国家未来中长期确保融资安全、改善环境质量、实现社会经济长期可持续发展的一个重大战略问题。这就从客观上决定了节能更应当成为我国宏观调控的一个重要政策目标，也应当将节能纳入政府采购范围。

上述情况可以说明，面对未来巨大的政府采购规模和节能潜力，如能通过正确的政策和措施将二者加以结合，必将大大地推进我国节能事业的发展。

3、将节能纳入政府采购的思路和建议

（2）积极稳妥地推进节能政府采购工作。国务院办公厅202\_年30号文件明确要求“要将节能产品纳入政府采购目录”。根据此项精神，需要尽快启动节能政府采购。鉴于节能产品的广泛性和复杂性，以及节能政府采购是一项全新的工作，应该实行“先易后难，逐步推进”的原则。首先，中央政府机构要率先垂范，同时要选择部分地方，从明年开始就要着手进行节能政府采购试点，以后随着条件的成熟再逐步扩大到全国所有地方。其次，节能政府采购一开始不宜范围太宽，先选择哪些社会需求量大、节能效益显著的产品纳入政府采购范围，以后再逐步拓宽范围。

（3）节能政府采购要实行集中采购模式。政府采购既包括集中采购，又包括分散采购，但节能政府采购只能选择前者而不是后者。因为集中采购是以采购产品目录为标准，分散采购是以目录以外的采购限额为标准，而研究节能政府采购的实质恰恰是应该将那些节能产品纳入政府采购的目录，以强制实行。节能产品的政府集中采购可分为两种情况：一是政府集中采购机构的采购，它一般以通用节能产品采购为主，如照明产品、家用电器等；二是部门集中采购机构的采购，它一般以有关部门有特殊需要并且具有批量的节能产品采购为主，如风机、水泵、变压器等。

（4）试行节能产品的协议供货制度。所谓协议供货制度是指通过一次招标为有共同需求的各单位确定中标供应商和中标产品，并在一定时间期限内有此需求的单位直接向中标供应商采购。这种采购方法已成为国际潮流，国外称为“长期供货合同”或者“协议合同”，我国叫做“协议供货制度”。从202\_年在中央单位试行，目前被地方广泛使用，它既有利于选择合适的产品和价格，也有利于提高政府采购效率。因此，节能政府采购也可以试行这种办法。在具体实施时，可考虑把节能产品的中标价格作为最高限价，为解决协议期内价格变化问题，采购单位要在竞争基础上，就价格进行再谈判，确定具体中标产品。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！