

Research on the Performance of Financial Support Policies to Promote Energy Conservation and Emission Reduction in Key Areas of Changsha City

Li Xiao, Yubo Wang

Hubei University of Technology, Wuhan Hubei
Email: 1126124596@qq.com, 502104973@qq.com

Received: Oct. 16th, 2016; accepted: Oct. 31st, 2016; published: Nov. 3rd, 2016

Copyright © 2016 by authors and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

Abstract

During the “Twelve Five” period, China began to integrate the fiscal policy of energy conservation and emission reduction and increase financial investment. China’s energy-saving emission reduction had gained a new stage. Taking the work of fiscal policy as the starting point, we use the method of empirical analysis and evaluate the performance of key areas of energy-saving emission reduction about Changsha financial support from six aspects about the low carbon industry, transportation, construction, green cleaning service industry intensive, major pollutants reduction and renewable energy scale. As one of the first comprehensive demonstration cities, Changsha’s work has made a major breakthrough in the demonstration period. However, there are still problems. Fiscal policy can’t be well linked with other policy; the activity about enterprise and public participation is low. Finally, we put forward some measures and suggestions.

Keywords

Energy Conservation and Pollution Reduction, Financial Support, Performance Research

财政支持政策对促进长沙市重点领域节能减排的绩效研究

肖 丽, 王宇波

湖北工业大学, 湖北 武汉
Email: 1126124596@qq.com, 502104973@qq.com

收稿日期: 2016年10月16日; 录用日期: 2016年10月31日; 发布日期: 2016年11月3日

摘要

“十二五”期间,我国在部分城市开始节能减排财政政策综合示范,通过整合财政政策,加大资金投入力度,我国节能减排进入新的发展阶段。以财政政策示范工作的主要内容为出发点,利用实证分析的方法,从产业低碳化、交通清洁化、建筑绿色化、服务业集约化、主要污染物减量化、可再生能源利用规模化六个方面对长沙市财政支持重点领域节能减排进行绩效评价。长沙市作为首批综合示范城市之一,节能减排工作在示范期间取得重大突破,但仍存在财政资金不足、财政政策与其他政策联动性弱、企业与公众参与度低等问题,最后提出对策建议。

关键词

节能减排, 财政支持, 绩效研究

1. 引言

随着人口急剧增长、经济快速发展,人类对能源的需求与日俱增,能源的过度消耗给人类生存、经济发展带来严峻影响。节能减排已经成为发达国家政府保障国家能源安全、降低环境污染、确保社会、经济可持续发展的重要措施。“十一五”期间,我国将节能减排具体目标纳入国家十一五发展规划纲要,节能减排工作上升到国家发展战略的地位,我国节能减排工作取得重大进展。“十三五”时期是我国全面建成小康社会的关键时期,我国要完成到2020年单位GDP碳排放要比2005年下降40%~50%的国际承诺低碳目标,同时不可忽略在大气污染防治等环境指标。当前我国GDP增速已经进入中高速增长,但是能源与经济转型面临很多困难,我国节能减排工作仍然存在资金不到位、投入与产出的经济效益不高、推广效果差等问题。

为顺利完成节能减排目标,在“十二五”期间,财政部、国家发展改革委决定在部分城市开展节能减排财政政策综合示范,长沙市作为首批示范城市之一,为进一步推进节能减排工作、促进经济结构调整和经济发展方式转变,自2011年逐步制定涉及长沙市节能减排财政政策“六化”实施方案,方案的实施以国家财政支持为主,长沙市财政给予补助,并鼓励企业积极参与,吸引企业自筹资金。该方案是在长沙市的节能减排工作中选取重点领域,以主要领域节能改造基本覆盖、淘汰劣势落后产能、壮大战略性新兴产业、绿色消费、减少污染物排放、提高可再生能源利用率为目标,在管理监督、财政支持、科技创新、市场化运作等多方面采取配套举措,促进能效水平和环境质量领先中西部同类城市,率先基本建成资源节约型和环境友好型城市,提前一年实现“十二五”节能减排目标。但自财政政策示范点成立以来,长沙市方案实施绩效如何,需要作出客观评价。

2. 文献综述

国内学者肖坚(2008)以我国节能减排的形势为出发点,分析财政政策对节能减排的作用,并提出了节能减排的财政政策[1]。安体富,蒋震(2008)以我国节能减排当前现状为出发点,分析节能减排存在问题的原因,并认为可以通过完善环保税等税收制度来推动节能减排工作的开展[2]。朱迎春(2012)认为税收

政策是我国促进节能减排的重要工具之一,但是不同税种的减排效应存在差异,建议通过扩大征税范围及优化税收种类等措施,促进减排效应的发挥[3]。陈少强等(2012)以国家现有减排能力为出发点,认为示范城市的建设,财政资金的大力投入可以促进节能减排机制创新,进而提高节能减排能力[4]。王琳等(2011)以政府-企业的互动机制为出发点,认为通过建立政府与企业在节能减排战略中最优责任分担比例,达到政府合理分摊企业节能减排压力提供科学的依据,并使得企业更有动力实施节能减排战略,最终实现整个社会的帕累托最优[5]。刘军民(2011)认为财政是政府履行职能的物质基础、体制保证和政策手段,建立健全节能减排财税制度,有利于解决节能减排降耗的压力与动力[6]。

学者们对我国节能减排及其财政政策已经进行了大量研究并取得有价值的研究成果,鉴于随着当前示范工作的展开,我国节能减排已经取得新的进展。本文试图以财政政策示范工作的主要内容为出发点,利用实证分析的方法,从产业低碳化、交通清洁化、建筑绿色化、服务业集约化、主要污染物减量、可再生能源利用规模化六个方面对长沙市财政支持重点领域节能减排进行绩效评价。

3. 长沙市重点领域节能减排财政支持政策内容

2011年长沙市成为节能减排财政政策综合示范城市后,长沙市政府在遵循国家政策的基础上相继制定了相关财政支持政策,以推动重点领域节能减排工作的展开。长沙市重点领域节能减排财政支持政策主要有争取国家政策支持;拓宽重点项目融资渠道;创新财政投入机制。

3.1. 争取国家政策扶持

为提高政府、企业参与节能减排工作的积极性,长沙市政府在节能减排重点领域设立专项基金,争取国家财政政策全面覆盖。如2012~2014年,国家节能减排财政政策综合示范期内共计安排了17,686万元专项用于天然气分布式能源奖励资金,2015年长沙市财政每年安排预算资金3000万元,用于天然气分布式能源项目及相关产业链的发展。2014年起,长沙市高新区每年安排1亿元设立节能环保产业专项基金,从资金、人才、服务等多方面支持节能环保产业的发展。

3.2. 拓宽重点项目融资渠道

长沙市政府通过投融资平台,拓宽资金供给渠道,鼓励社会资金进入,增加节能减排资金供给。如长沙市政府在建筑绿色化工作展开的过程中,对住宅产业化施工企业给予税收和银行贷款等方面的优惠政策;扶持和补贴新型节能环保新产品和新技术研发推广应用,部分减免推广节能环保技术和施工工艺的企业税费;鼓励优势企业通过资本市场筹集资金;鼓励政策性金融和商业金融机构对建筑绿色化项目提供资金和信贷支持力度等财政措施,加强绿色建筑工作的推广。

3.3. 创新财政投入机制

坚持财政资金重点向节能减排公共服务、公共平台、公共设施和重大示范项目引导支持,加大财政投入,提升资金集聚效应。在加大财政投入的基础上,不断完善和创新财政投入方式,综合运用直接补贴、以奖代补、分段奖励、资本金投入、生态环境补偿等多种形式,推动财政资金使用效益最大化。如长沙市为支持服务业集约化加快发展,采取有差异的优惠政策:对服务业新增岗位,当年新招用下岗失业人员,按照有关规定减免税;物流企业符合条件的技术改造项目购置国产设备,享受国产设备投资抵免所得税的政策等。

4. 财政支持政策促进长沙市重点领域节能减排的绩效研究

示范城市的节能减排工作主要围绕产业低碳化、交通清洁化、建筑绿色化、服务业集约化、主要污

染物减量化、可再生能源利用规模化六个方面展开,长沙市根据国家示范城市“六化”节能减排要求,结合自身特点,制定了示范期内六大领域节能减排目标。能否完成上述节能减排目标是评价财政支持对促进长沙市重点领域节能减排绩效的一种标准。

4.1. 节能减排目标超额完成

在财政政策的支持下,地方政府与企业承担的节能减排成本降低,提高了全社会参与节能减排的积极性,有效的推进了节能减排工作的展开。长沙市作为我国节能减排财政政策首批综合示范城市之一,通过投资建设重点项目,“六化”节能减排目标超额完成。(如表 1)以单位规模工业增加值能耗较 2010 下降率、公共交通平均油耗、新建绿色建筑占新建筑比重、服务业增加值比重、城市污水处理率、可再生能源与新能源占能源消费比重分别作为衡量产业低碳化、交通清洁化、建筑绿色化、服务业集约化、主要污染物减量化、可再生能源利用规模化的指标,采用目标比较的方法,评价重点领域节能减排的效果。从表 1 中可以看出,重点领域的节能减排目标基本超额完成,但由于资金投向在重点领域有所侧重,导致重点领域的节能减排效果存在差异。如截至 2014 年,长沙市政府在绿色出行示范项目的建设中累计完成投资 3461.6 万元,安排中央财政奖励资金 2800 万元,而表 1 中数据显示,公共交通综合平均油耗目标值与完成值几乎呈倍数关系,这意味着在财政资金的大力支持下,交通清洁化得到了有效推进。

4.2. 可持续增强

长沙市在综合示范期间,不断创新节能减排长效机制,持续完善配套政策,在重点领域形成良性循环,节能减排可持续增强。如 2014 年长沙市服务业实现增加值 3261.09 亿元,服务业的持续发展提高了全市的就业水平,2014 年服务业从业人员占总从业人员比重达到 46.2,与 2011 年相比,提高了 3 个百分点,居民的就业满意度增加,在一定程度上提高了居民承担节能减排责任的主动性,进而推动了节能减排工作的展开。

4.3. 社会满意度提高

通过对长沙市重点领域节能减排目标的比较来看,财政政策对促进长沙市节能减排起到了积极作用。从经济效益来看,随着财政资金投入的增加,长沙市产业结构与能源消费结构都得到优化,能源资源利用效率大幅提高;从社会效益来看,居民就业率增加,生活满意度提升,促进了社会和谐;从生态效益看,综合平均油耗和城市污水处理率的超额实现在一定程度上改善了长沙市居民的居住环境。

5. 长沙市财政支持政策存在问题

截至 2015 年,我国已经相继批复了 30 个节能减排财政政策综合示范城市,财政支持政策对示范城市的节能减排工作有很大的促进作用,各示范城市的节能减排也取得了众多成绩,但是通过对长沙市“六化”节能减排绩效研究来看,财政支持政策仍存在一些问

Table 1. 2012~2014 comparison of energy saving and emission reduction effect of Changsha

表 1. 2012~2014 年长沙市“六化”节能减排效果比较

年份	指标	较 2010 年单位规模工业增加值能耗下降率(%)		公共交通综合平均油耗(升/百车公里)		新建绿色建筑占新建筑比重(%)		服务业增加值占 GDP 比重(%)		城市污水处理率(%)		可再生能源与新能源占比(%)	
		目标值	完成值	目标值	完成值	目标值	完成值	目标值	完成值	目标值	完成值	目标值	完成值
2012		11.7	26.4	16.7	30.5	5	7.5	42	39.6	93	97.2	3	3
2013		17.5	32	18.6	29.6	15	15	43	39.6	93.5	96.3	4	4
2014		23.3	42.1	25	28.3	30	34.5	44	41.7	94	96.9	5	4.5

5.1. 财政资金不足

长沙市自被评为节能减排综合示范城市以来，长沙市，湖南省以及国家财政都加大了对节能减排财政资金的投入，但财政资金用于节能减排的投入总量占 GDP 的比重仍然较低。一是财政资金规模小造成资金不足。财政资金规模小，导致使用过于分散，对于一些高额的节能减排治理费用不能及时、有效地给予解决，也无法集中大量资金、花大精力来进行节能减排工作。二是财政资金的不合理使用导致资金投入产出比较低。在综合示范项目执行过程中，地方在对财政专项资金投入方向方面基本没有自主权，缺乏根据实际情况与变化调整项目与支出的权利，致使地方工作受到较大约束，部分项目实施单位积极性低。另外，还有的节能减排财政资金划拨到企业之后没有被用到开展节能减排工作中，而是被作为生产发展基金。

5.2. 财政政策与其他政策联动性弱

长沙市节能减排财政资金的主要来源是单一的项目资金拨付，长沙市作为地级市，在出台财税政策方面没有相应的权限，尤其是在国家清理取消区域税收优惠政策的情况下，地方单独出台财税政策的权限更是受到限制。地方权限的缺失导致节能减排财政政策与价格、信贷、产业等相关政策无法形成联动效应，进而降低了财政资金利用效率，导致长沙市节能减排工作推进受阻。

5.3. 企业公众参与意识薄弱

企业是节能减排最主要的责任主体。在现实生活中，企业消费绝大部分能源，排放绝大部分污染物，如果相关企业能够有效地开展节能减排工作，那么国家节能减排目标的实现就不成问题。目前的节能减排财政政策虽然对于企业参与节能减排产生了一定的影响，但是部分企业未能主动承担节能减排责任，参与节能减排的积极性仍然有待提高。

从长沙市节能减排财政政策综合示范的执行过程和效果来看，公众参与度尚需加强。通过在长沙市社会公众中展开主题为“长沙市节能减排及其财政政策评价调研问卷”的调查活动，发现大多数人关心节能减排及环保问题，认为节能减排财政政策综合示范政策试点城市相关政策的实施有助于自身养成节能环保的意识。但是由于政府的宣传不够及时、广泛、有效，导致很多人对节能减排工作和政府出台的政策措施不了解，参与度较低，也未能对政府政策的实施形成有效的监督。

6. 对策建议

6.1. 加大政策扶持

发挥公共财政资金的引导作用，加快节能减排政策评价平台建设。利用财政专项资金和中央预算内技术改造专项投资，加大对评价平台建设和运营的支持，吸引和带动社会投资，加快推动服务平台建设。尽快制定示范政策评价标准体系，实行服务补助和奖励表彰等扶持措施，引导评价平台对企业和行业开展服务，不断增强服务功能，提高服务质量，实现可持续健康发展。

6.2. 加强财政政策与其他政策的协同

在继续发挥财政政策主导作用的同时，财政部和国家发改委对于地方编制的实施方案，应将重点放在政府投资项目上，而对于市场发挥主体作用的领域，应赋予地方一定的自主权，根据实际情况，灵活调整项目的数量、投向和投资方式，加强财政政策与投资、价格、税收、投融资、金融等主管部门的协调联动，使财政资金发挥更大的杠杆作用和乘数效应，使市场和社会力量在节能减排领域发挥更大作用。

6.3. 完善机制体制建设

一方面, 积极建立各部门的联合执法管理机制, 加强对财政资金投入方向的管理, 保证节能减排财政资金的利用效率最大化, 不断提高财政资金投入产出比, 通过强化目标考核, 完善标准、统计和监测体系等手段, 实现关键环节和重点领域节能减排的新突破。同时, 建立完善各市间合作机制, 鼓励长株潭等经济发达地区向周边五城市输出技术和资金, 所得节能减排效益由合作双方按合同约定共同分享, 为长株潭城市群的经济可持续发展和产业转型奠定基础。

6.4. 加强指导和宣传

民众的节能减排及环保意识是环保参与的内在源动力。首先, 政府部门、专家学者、环保团体应努力普及关于环保的专业知识, 尽量拉近环保与民众的距离, 引导民众正确认识人与自然的关系, 倡导人与自然的和谐共生; 其次, 政府部门应主动与其他部门合作, 开展诸如环保知识有奖竞答、环保骑行等环保活动, 以政府部门的示范效应提升民众的环保参与积极性, 不断提升民众的环保意识层次, 实现由浅绿色层向中绿色层、深绿色层的转变。

基金项目

湖北省循环经济发展研究中心开放基金项目“加快发展循环经济, 推进湖北产业转型升级”(HXFKY1501)。

参考文献 (References)

- [1] 肖坚. 鼓励和促进节能减排的财政政策研究[J]. 价格月刊, 2008(5): 9-12.
- [2] 安体富, 蒋震. 促进节能减排的税收政策: 理论、问题与政策建议[J]. 学习与实践, 2008(10): 11-20.
- [3] 朱迎春. 我国节能减排税收政策效应研究[J]. 当代财经, 2012(5): 26-33.
- [4] 郭骊, 周响华, 陈少强. 国家节能减排能力建设机制创新——以财政政策示范平台为抓手[J]. 地方财政研究, 2012(11): 42-47.
- [5] 王琳, 肖序, 许家林. “政府-企业”节能减排互动机制研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2011(6): 102-109.
- [6] 刘军民. “十二五”期间节能减排的财政政策取向[J]. 中国科技投资, 2011(11): 29-32.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: jlce@hanspub.org