

低碳经济发展初级阶段的激励政策和措施探讨

陶景霞^a, 陈艳彩^b

(湖南工业大学 a. 党委统战部, b. 文学与新闻学院, 湖南 株洲 412008)

摘要: 我国发展低碳经济不仅要借鉴发达国家的成功经验, 更要联系经济发展的实际和特点, 在法规制度、资金筹措、工作程序、低碳意识教育等各方面, 采取一系列激励政策和措施, 以构建支撑低碳经济发展相应的政策体系和机制。

关键词: 低碳经济; 激励政策; 低碳意识

中图分类号: F061.3

文献标识码: A

文章编号: 1674-117X(2011)02-0014-05

Discuss on Measures of Low-carbon Economy's Primary Stage Incentive Policy

TAO Jingxia^a, CHEN Yancan^b

(Hunan University of Technology a. Department of the United Front Work,
b. School of Literature and Journalism, Zhoushou, Hunan, 412008)

Abstract: To develop the low-carbon economy, China is only to learn from developed countries' successful experiences, but also to link the reality and characteristics of economic development. Take a series of incentive policies and measures, such as laws and regulations, financing, work procedure and low-carbon consciousness education, to construct the corresponding policy system and mechanism to support low carbon development.

Key words: low-carbon economy, incentive policy, low-carbon consciousness

低碳经济激励政策, 是政府利用行政权力, 以调整相关主体利益关系为主旨, 以政策激励为主要手段, 促进低碳经济发展, 实现建设低碳经济目标而制定的公共政策。其内涵主要是政府和民间的各种公共资金的投入、精神与物质的奖励和利益调整或倾斜。^[1]任何一项社会制度、经济方式的转型和发展, 在它的初始阶段或未成熟期, 政府的思想引导与政策激励应是先行。我国建设低碳经济, 当前不仅应提高公民的低碳意识, 加强与低碳问题相关的理论研究和低碳产品的开发利用, 而且要在低碳经济建设的初始阶段实行有效的激励政策, 形成相应的政策优化环境和市场运行机制。

一 低碳经济激励政策措施的多维定度

低碳经济激励政策的形成, 由于内容的丰富性和形式的灵活性, 使其政策的制定与实施具有多维定度的特点。^{[2]268}

(一) 激励政策对象的广泛性。激励政策作用对象具有广泛性, 从人的层面来讲, 主要包括低碳产品生产者和消费者、政府单位以及市场主体的企业与个人; 从物的层面讲, 主要包括低碳产品、低碳技术、低碳工艺, 还包括低碳科研成果及其运用、中介服务机构等。

(二) 激励价值衡量的多向性。激励价值衡量

收稿日期: 2010-11-22

基金项目: 湖南省科技厅软科学研究计划资助项目(2009ZK4018)

作者简介: 陶景霞(1957-), 男, 湖南湘阴人, 湖南工业大学教授、湖南省理论专家, 主要从事区域发展理论、经济法研究; 陈艳彩(1960-), 女, 湖南桃源人, 湖南工业大学教授, 主要从事产业经济、企业管理研究。

具有过程的动态性,它可以衡量低碳中间环节效果,也可以衡量产品低碳最终效果;根据激励政策作用的主体,它可以作用于低碳生产的效能优劣,也可以作用于低碳生产的成本高低;可以鼓励和支持低碳产品研发以及先进低碳技术工艺的广泛采用,也可以改进和淘汰落后高碳生产方式方法。

(三)激励手段实施的多样性。由于低碳经济建设内容的广泛性,决定了激励政策实施手段的多样性。比如:减免税收,开征新税(能源税),贷款贴息,现金补贴,抵押贷款,物质奖励,产品扶持,设备折旧,研发资助,中介服务等。

(四)激励时段重点的选择性。在低碳经济建设与技术运用的不同阶段,发展低碳经济遇到的重点和难题不尽相同,因而政策激励的内容应有所不同。如在低碳经济较发达的一些国家,当前政策激励的重点应是抓好既定政策实施和低碳产品广泛运用。而在我国正处于低碳经济建设的起步时期,工作重点应是国民的低碳意识培养和低碳政策的科学制定。

(五)激励技术力度的掌控性。从政策的一般特点来说,它具有规范性和实用性。低碳激励政策在规范性方面主要体现在方向性、倡导性和引导性;在实用性方面主要体现在优惠性、补贴性和补偿性。无论是规范性的还是实用性的,激励政策实用价值判断和低碳效果评估,由于目前具体政策的缺位和技术操作层面的不成熟,一时难以具体量化和有效评价,使政策的制定和实施力度的掌控自然有一定难度。^[3]

(六)激励政策内容的整合性。政出多门,必然导致管理效能的损耗。鉴于低碳激励政策的多维度性、不确定性、前沿性和灵活性,制定统一有效的公共政策是关键。低碳经济激励政策的制定涉及到政府多个部门,科学的政策出台应该是政府决策部门与专业技术部门高度协调的产物。因此政策口径和内容的高度统一关系到政策的实效问题。我们的行政部门对低碳激励政策制定,一定要结合实际,统筹全局,及时整合,高度协调,最大限度地发挥政策激励功能。

二 低碳经济激励政策措施的国际借鉴

上世纪中叶以石油为导火索导致的全球能源危机,促使世界各国十分重视发展低碳经济。特别

是发达国家,如日本、美国、英国等都制定了适合本国国情的丰富多样的激励政策。

(一)日本

日本由于能源相当匮乏,长期以来依赖进口能源维持经济发展。为了经济的持续发展,日本政府早在 20 世纪 80 年代就制定了比较完善的低碳激励政策,是发展低碳经济的榜样。主要内容是:(1)贷款倾斜:日本政府以比商业银行利率低 20% - 35% 幅度,向投资低碳的行业提供优惠利率。(2)贴息补助:以不低于 0.4% 的贴息对低碳企业、安装使用低碳设备以及低碳技术、工艺科研项目予以补贴。(3)政府担保:政府对研发低碳技术、工艺科研项目和致力发展低碳经济企业提供商业银行贷款责任担保。(4)税赋减免:凡单位使用低碳设备,可减缴 7% 所得税额,低碳技术、工艺科研项目可减免 6% 所得税额。(5)高额补贴:日本政府每年财政拨款 3 亿美元,大力资助科研机构开发节能技术,补贴国民购买节能产品。对于未达标的制造商,政府采取警告、公告、命令、罚款等措施予以限制,并禁止未达标产品上市销售。低碳标准经常推陈出新,执行制度严格、赏罚分明是日本低碳激励政策的显著特点。所以,日本的单位产值能耗较低,是美国的 1/3,是中国的 1/9。^[4-5]

(二)美国

美国政府为了提高能源效率,在 20 世纪 80 年代中期开始制定一系列发展低碳经济的激励政策。美国 20 世纪 90 年代至今已颁布实施了与低碳有关总统行政令 13 项和总统备忘录 2 份。其中影响较大的有:(1)1978 年能源税法规定民用节能投资和可再生能源投资的税收优惠为 15%;为了鼓励国民购买低碳产品和用于废旧家电回收,美国政府每年拨专款达 34 亿美元。(2)2001 年安全法案规定凡符合 IECC 标准的新建建筑或节能效果在 20% 以上的建筑项目,每幢均可减免 2000 美元的税收;对所有安装使用低碳型节能设备,根据节能效果相应减税 10% - 20%。(3)2005 年国家能源政策法案明确规定,美国政府在以后 10 年内将对发展低碳经济的企业提供达 146 亿美元的税赋减免,同时每年拿出 13 亿美元鼓励人们使用太阳能等低碳产品;从 2007 年起,美国将原有“夏令时”时间再增加 4 周达 7 个月;对购买节能冰箱的用户,每台补助 100 美元,相当于总价的 1/2。^[4,6]可以看出,美国激励政策

特点是力度大、范围广、品种全、实惠多。

(三) 英国

英国也是较早发展低碳经济的国家,它主要采取的激励政策:一是税赋激励:首先是征收气候税。从1994年开始,英国政府对城市居民家庭用气、用电以8%的增值税征收。其次是英国建筑部门从2003年开始,通过税赋激励政策鼓励支持房地产业实施100万栋“绿色住宅”低碳计划。再次是英国政府有一个减排协议体系,企业如果在协议中规定的内容和时间内实现了低碳指标,可以减免80%税额。同时,英国政府还设立了2.5亿英镑减排基金。二是政府补贴:1999年英国政府通过了“资本收入投资鼓励计划”,提供8亿英镑支持地方各级政府用于居民旧房改造。三是基金扶持:英国政府1992年和能源公司共同建立“能源节约信托经济组织”,该组织每年支出2000万英镑以上,鼓励和支持各级政府为普通居民、中小工商企业发展低碳经济。^[4,7]

(四) 其他国家

除了以上具有典型意义的国家外,还有一些国家的低碳激励政策也具有特色。比如:(1)法国政府为使用低碳能源技术设备的单位和用户提供资金补助,凡安装使用太阳能、风能、光能、生物能等低碳能源技术设备的,可按投资总额的10%以上予以奖励。(2)比利时以政府的名义行文,鼓励国民骑自行车出行,并给骑自行车人员发放一定的补贴。(3)芬兰的低碳经济激励政策与低碳的关联最直接,是第一个开征能源税的国家。政府依据单位和个人消耗能源的碳含量来确定税赋的标准,国家能源税额年均达30亿欧元,占国家税收总额的9%以上。芬兰政府将此项资金全部用来奖励低碳技术的开发与应用。

综合以上发达国家发展低碳经济激励政策的理论和实践,至少给我国提供了如下借鉴:首先是发达国家相当重视发展低碳经济,在比较短的时间内,完善了低碳经济激励政策体系以及持续发展低碳经济的制度框架。其次是西方发达国家非常注重财经、税收等经济手段在发展低碳经济中的作用,依据低碳经济建设的目标和发展的重点,分别制定不同激励政策。再次是在制定低碳经济激励政策时,以低碳技术、工艺的研发为激励重点,以低碳产品的实际效果和有效运用为激励目的。最后是通过实施低碳研发项目,广泛运用低碳技术产

品,全面发展低碳经济;同时,取之于低碳发展收益,用之于发展低碳事业,实现低碳事业良性循环,持续发展。

三 我国低碳经济激励政策措施的内容设计

我国低碳经济发展处于初始阶段,以下几个方面是政府当前工作的重点:一是法规制度建设:(1)制定低碳经济工作规划,明确主要工作,统筹工作部署,做好工作协调;(2)完善低碳经济法规、标准及监管评价等资源配置;(3)建立低碳经济激励政策框架,逐步完善政策体系。二是资金筹措渠道:(1)设立国家低碳经济研发基金,用以鼓励和支持低碳技术、工艺的深入研究;(2)地方各级政府可设立相应的低碳发展奖励基金;(3)政府有关管理部门可设立低碳经济发展专项基金;(4)政府设立低碳工程改造基金,用以启动和引导现有低碳经济项目的改造升级;(5)设立低碳能源消费税。三是规范工作程序:低碳经济科研技术、工程项目、产品应用、申报审批、标准认定、测试鉴定、效果评估等工作程序必须科学规范,政府的管理体制必须有效运行。同时政府还应健全完善的中介组织、公益性服务机构,使低碳经济管理规范、科学发展、成效显著。四是低碳意识教育:地方的各级政府要充分利用电视、广播、互联网、广告等多种媒体,加大低碳经济及其政策的宣传力度,普及低碳知识、营造舆论氛围,强化国民低碳意识,树立低碳发展理念,倡导低碳生活方式。政府应拨出一定的专款,以保证低碳宣传教育、技能培训、广告推广等活动的经费开支。

在发展低碳经济初级阶段,激励政策和方式应当循序渐进、逐步完善、不断成熟,实现常态化、规范化、科学化。对照我国目前低碳经济激励政策的不足,应在以下方面加大工作力度。

1. 政府应推行“低碳发展优先”的方针。政府机构要真正做低碳榜样,政府低碳行为垂范不仅是简单的日常生活中的节能措施,重要的是实施低碳经济政策的科学制定以及对低碳经济宏观科学管理,以保证低碳经济健康持续发展。

2. 制定标准,评定项目,确定标识是政府各部门的经常职责。对符合低碳标准的项目、产品、成果等给予相应标识。适量减免与低碳产品有关的税项。严格执行低碳标准,对不符合低碳标准的企

业产品和高碳行为相应提高税收额度,或利用相应政策、法律及其他有效手段,最大限度地遏制高碳行为的发生。

3. 政府应设立以产品、项目、企业、个人为激励主体的低碳经济“功臣”奖,奖励在建设低碳经济中作出突出贡献的单位和个人。该项大奖由政府财政出资,重在提高全民低碳经济的意识,营造低碳经济的氛围。

4. 为了加快我国低碳经济的发展,可以学习一些发达国家的成功做法。主要是开设新的税种,如征收物业垃圾税、二氧化碳排放税、高碳消费税、特殊资源消费税等。新增的税收,不仅可以筹集资金支持低碳经济发展,而且可以遏制能源、资源的浪费,还可以优化人们的生活方式。

5. 对于已经成熟、节能效果较好,且能有效应用的低碳经济技术给予补贴或减免税收,以推动这些技术的广泛应用,比如我国已实施的光伏产业的财政补贴政策。

6. 大力扶持具有显著低碳效果,但市场效益暂时欠佳的低碳技术、项目产品、施工工艺、节能材料的发展。扶持重点是新型能源材料、低碳技术等

的研制、推广和使用,提出相应减免税收的标准。

7. 政府可采取行政、财政及市场的手段,在全国范围开展低碳经济的现状普查,对低碳能源存量、资源分布进行一次摸底和系统分析,科学制定低碳产业发展的方针政策,适时公布具有指导性的目录明细,严格执行低碳产品和技术国家标准,完善具有政府权威的监测监控与评估认证机构。凡达到低碳认证标准的技术研发项目、低碳设备设计、低碳工程改造、生产产品企业等等,都应给予减免税、退税或者奖励。

8. 树立“低碳”典型。在城乡公共设施、楼堂馆所、居民住宅和街道社区中树立和推广一批应用低碳技术,采用低碳产品的示范工程;宣传和表彰一批在开发低碳技术、运用低碳产品和倡导低碳生活的集体、和个人的先进典型。

总之,采用适度的激励政策促进低碳经济的发展,对于我国这样的人口众多,而资源又相对匮乏的国情来说,意义十分重大。面对世界低碳经济的快速发展趋势,我们更感到发展低碳经济是一项事关国家发展战略的重大工作。因此,各级政府应审时度势,积极应对,认真研究,加强领导,科学决策,

制定方案,全面推动,有效实施,尽快扭转我国低碳经济发展滞后的局面。

四 低碳经济激励政策的策略与方法

根据《长株潭城市群蓝皮书(2010)》,^{[2]270}低碳经济激励政策大体可以采取如下策略与方法。

(一)策略

依据低碳经济发展的初级阶段国情和低碳经济的本质要求,在激励政策作用的对象上与适应的范围内我们可以选择如下实施策略:

1. 注重低碳意识的培养。国民科学的低碳意识的培养和形成是发展低碳经济的先决条件。国民对低碳认识的程度决定了最终的低碳产品、技术运用效果和低碳经济运行的质量。通过在全社会加强低碳经济教育培训、舆论宣传的工作,不断增强国民低碳意识,使之对低碳经济的发展和低碳生活的追求成为国民的自觉行动。

2. 注重低碳经济的技术创新。认真做好低碳经济技术、产品、政策、规划、研发等基础工作。首先,加大低碳经济技术创新研究的资金投入。政府设立低碳经济创新研发基金,建立重大课题的重点资助制度。其次,加大奖励力度。对于创新的技术、产品和发明者、创造者且低碳效果显著的,或者在政策、制度方面有所突破者予以重大奖励。

3. 注重低碳经济的关键环节。所谓关键环节,就是发展低碳经济中的重点、难点工作。激励政策首先应针对这些关键的环节有的放矢,准确把握,有效实施。认真分析影响发展,形成障碍的关键环节是技术工艺,还是产品应用问题?是政府监管还是标准执行问题?只有找准问题,激励政策才能对症下药,发挥应有的作用。同时,对于市场经济失灵情形也是激励政策作用的重要环节。比如,低碳效果较好,但在研究开发、生产制造或产品使用中成本较高,在市场中难以得到价值补偿的技术、产品等,政府应该大力扶植、保证资金投入,并且还要给予精神物质奖励。

4. 注重低碳经济的重点领域。激励政策的重点应作用于低碳效能好,推广应用价值大的低碳产品、技术工艺及科研成果等。对一些产品、设备虽有一定的技术含量,但推广价值不大,发展前景有限,使用成本又高的,不应作为激励的重点对象。因为低碳激励政策实施支出的公共成本较高,我们

应有选择地加大重点领域的投入,提高投入产出效能比率,实现本身的“低碳”运行。目前低碳激励政策应当在国民低碳意识培育、低碳产品开发、工艺材料应用、科研技术创新等方面予以倾斜。

(二)方法

1. 激励政策与强制性标准互为作用。在发展低碳经济的初级阶段,强制性标准的执行具有更为直接的效果。因此,激励政策必须与强制性低碳标准结合使用。对已经成熟的低碳成品和技术,应以强制性标准为主,激励政策为辅。但对低碳的科技创新、新产品的推广以及暂不能实施强制性标准的应以激励政策为主。此外,激励政策应该有褒有贬,有奖有罚;税赋有减有增,因性质不同区别对待。

2. 激励政策与法规制度互为补充。激励政策是软性的,法规制度是刚性的,两者可以同时使用,互为补充。激励政策的作用可以促进法规制度的健全和完善,而法规制度的执行可以使激励政策的内容和形式更趋优化,激励效果得到强化。

3. 财税激励是重心。财税政策是一个国家的重要调控手段,与其他政策比较,具有政策力度大、适应对象多、使用范围广、激励作用强等显著特点。在低碳经济发展的初级阶段,我们应当学习借鉴西方国家、发达地区的先进经验,建立健全以财税为重心的激励政策。

4. 激励的灵活性。低碳激励政策的制定因发展阶段的不同,在内容和形式上呈现较大的灵活性。针对不断变化的发展情况,根据激励的有效程度,对激励政策及时作出修改、取消、调整和更新,以保证激励政策的长效性。

5. 激励的时段性。所谓时段性就是激励政策作用的对象在不同的时期有不同的内容,既有临时性的,也有持续性的;既有近期的,也有中长期的。比如低碳意识宣传教育,建章建制等属于近期基础

工作。而低碳产业发展、技术的研发和认证标准制定属于中长期的持续性工作。

6. 把握激励力度。激励力度科学适度的把握是政策执行力的重要体现。我们要在激励的重点对象以及关键的环节实施适度,有效发力,既保持政策公共资源的经济性,又能实现激励作用的效果最优。

7. 激励联动。形成政府、企业、社会与激励主体联动机制。政府制定政策,全局调控,宏观管理,有效引导;企业可以根据自身的行业特点与发展需求,确定发展低碳经济目标,制定激励的重点对象;各社会组织也应根据政府要求,结合自身实际,着眼低碳发展方向,有重点、有步骤地实施激励政策和措施。

参考文献:

- [1] 吴季松. 略论新循环经济学[J]. 人民论坛, 2005(9): 84-85.
- [2] 张 萍. 长株潭城市群蓝皮书(2010)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.
- [3] 张 丽. 中国终端能耗与低碳经济[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007: 153-157.
- [4] 窦义粟, 于丽英. 国外节能政策比较及对中国的借鉴[J]. 节能与环保, 2007(1): 26-29.
- [5] 吴中华. 日本的能源战略与对策[J]. 全球经济瞭望, 1999(7): 6-7.
- [6] 李继尊. 美国的节能体制机制及其对我们的启示[J]. 中国科技论坛, 2007(5): 139-141.
- [7] 王庆一. 市场经济国家的节能激励政策措施[J]. 北京节能, 2000(3): 2-4.

责任编辑: 骆晓会