

关于建立节能及可再生能源发展专项资金的建议

建立节能及可再生能源发展专项资金研究课题组

节能和发展可再生能源是关乎公共利益和社会主义和谐社会建设的重大政策问题。所谓**节能及可再生能源发展专项资金**，特指其来源与能源有关、专项用于支持节能和可再生能源发展的公共资金。

节能和可再生能源发展对构建社会主义和谐社会的多重现实和长远意义在于：促进能源可持续发展；支持满足经济翻两番的能源需求；提升国民经济整体竞争力；支持实现环境小康目标、减少温室气体排放；提高能源普遍服务水平；创造新的就业机会。

从维护上述两项重大公共利益、服务于和谐社会建设这一国家长远发展目标着眼，客观上要求政府在财政、价格、税收、投资等方面制定和实施综合性的节能和可再生能源发展支持政策。从必要性、有效性和可行性综合考察，设立节能及可再生能源发展专项资金是较佳的政策选择。

从必要性看，一是缺乏有力的经济激励政策支持是节能和可再生能源发展面临的重大障碍。当前及今后相当长的时期内我国将处于市场经济初级阶段，节能的推进面临投资、技术风险、信息等诸多市场障碍。另一方面，节能市场失灵客观存在。由于市场障碍、市场失灵的客观存在，我国巨大的节能潜力难以自行实现，需要政策干预和引导，特别是对节能投资的拉动需要有强力经济激励政策。虽然近年来政府在建立和完善节能经济激励政策上进行了有益的探索，但总的来看，符合国情的、与社会主义市场经济相容的节能经济激励政策还比较缺乏。与节能相比，可再生能源的处境更为艰难。长期以来可再生能源建设项目没有常规能源建设项目那样的固定资金渠道；政府虽然编制了长远规划和年度建设计划，但缺少必要的资金支持，资金短缺一直是制约可再生能源发展的关键性因素，至今未能获得较好的解决。当前我国可再生能源正处于发展的关键时期，今后能否实现突破性发展，形成规模效益，关键就在于强有力的经济激励政策支持。

二是电力重组使节能和可再生能源发展面临新的挑战。国内正在进行的以建立竞争性电力市场为主旨的电力重组，使节能的推进面临新的挑战。在电力重组背景下，电力市场的主要行为方——电力公司缺乏节能投资积极性。节能项目将减少电力消费，同时对电价造成下调的压力。在当前的电价体系下，电力公司的收入和利润直接地与电力销售量挂钩，电力消费的减少、电价的下调将直接地影响电力公司的收入和利润，这客观上有悖于电力公司的利益。由于缺乏有力的经济

激励政策支持，电力公司缺乏投资节能项目的动力。电力重组也使可再生能源的发展处于更为不利的地位。竞争性电力市场的基本特征是：发电企业的收入基于电力市场价格而非发电成本。可再生能源发电技术的发展在时间上远滞后于常规发电技术，其发电成本通常明显高于常规发电的成本。我国可再生能源发电尚处于发展初期，市场竞争力弱，面对发电成本较低的常规能源发电的竞争，客观上处于劣势。在一个竞争性的电力市场环境中，如果没有适当的政策、特别是经济激励政策的支持，可再生能源发电势难得到大的发展。

从有效性看，一方面，这可由国际上众多国家节能/可再生能源发展专项资金的使用效果预证。事实上，建立专项资金以推动节能和可再生能源发展，是众多国家的成功经验，在国际上已成为一种较受欢迎的节能和可再生能源发展支持政策。美国、英国、日本、法国、德国等主要发达国家以及巴西、印度等主要发展中国家都建立了节能/可再生能源发展专项资金。这些国家的实践表明，专项资金的建立和投入使用，对节能和可再生能源的发展形成了有效的支持，产生了可观的经济效益、环境效益以及其它社会效益。特别是在英国、美国等已实施电力重组的国家里，专项资金在竞争性电力市场环境下对节能和可再生能源发展的支持取得了明显的成功，实现了可观的节能量，促进了可再生能源发电容量的增长。另一方面，本课题组的分析和预测结果表明：一旦节能及可再生能源发展专项资金在我国建立起来、并适当加以运用的话，将从以下诸方面强有力地推动节能、促进可再生能源长足发展：带动节能和可再生能源投资；促进节能和可再生能源技术的发展和推广应用；促进节能和可再生能源产业化；促进节能和可再生能源市场的建立和发展；实现显著的经济、环境效益以及其它社会效益。

从可行性看，与价格、税收等其它可能的节能和可再生能源发展经济激励政策选择相比，建立节能及可再生能源发展专项资金的设想易于在短期内实现。首先，此前政府已有随电价加收若干种专项资金的实践经验，政策上易于把握。其次，拟建立的专项资金的支持对象是事关全社会福祉和国家长远利益的节能和可再生能源发展，易于为公众理解和支持，实施的社会阻力较小。第三，专项资金易于体现政府的意志，有利于实现与市场手段以及其它节能和可再生能源发展支持政策的结合。因此，建立专项资金的设想是较为现实可行的。

借鉴国外节能/可再生能源发展专项资金和国内有关专项资金设立、管理等方面的相关经验，基于我国的现实国情，本课题组就我国节能及可再生能源发展专项资金的设立及其具体设立方案提出了以下政策建议：

(1) 研究建立节能及可再生能源发展专项资金

从强力推动节能和可再生能源发展、服务于和谐社会建设这一国家长远发展目标出发，政府节能和可再生能源发展主管部门应将建立节能及可再生能源发展专项资金列入优先议事日程，着手组织开展相关研究，加强与财政、税收、立法等部门的协作，推动建立节能及可再生能源发展专项资金的决策进程。包括：

研究制定可再生能源发展专项资金设立方案

《中华人民共和国可再生能源法》已经出台,将于 2006 年 1 月 1 日起施行。
《可再生能源法》第六章:经济激励与监督措施之第二十四条明确规定:国家财政设立可再生能源发展专项资金,用于支持可再生能源发展。政府可再生能源发展主管部门应据此与财政等部门协调,组织研究制定可再生能源发展专项资金设立方案。

将设立节能专项资金明确纳入《节能法》

国内外经验表明,节能/可再生能源发展专项资金的设立应建立在相关法律法规规定的基础上,这有利于减少其设立时可能遭遇的社会阻力,其资金来源及稳定性方能得到较好的保障。然而,我国现行的《节能法》尚无有关设立节能专项资金的规定。有鉴于此,政府节能主管部门应加强与立法等部门的沟通和协调,争取将来在《节能法》的修订中,明确纳入有关设立节能专项资金来支持节能的内容。

组织开展节能及可再生能源发展专项资金融资渠道专项研究

就节能及可再生能源发展专项资金的设立而言,资金的可获得性是首要考虑。政府节能及可再生能源发展主管部门应会同财政、价格、税收等部门,组织开展节能及可再生能源发展专项资金融资渠道的专项深入研究。可能的节能及可再生能源发展专项资金融资渠道有多种,参照国际经验,并考虑到我国的具体实际,建议重点研究以下两种可能的融资渠道作为节能及可再生能源发展专项资金融资渠道的现实可行性:

一是电费附加方式。这一方式在国外节能/可再生能源发展专项资金的设立中的应用较多,我国以往也有随电价加收若干种专项资金的实践。根据本课题组的初步分析,认为采用这一方式作为我国节能及可再生能源发展专项资金的融资渠道较具合理性和现实可能性。但是否切实可行,尚需进行深入研究。

二是财政拨款方式。这一方式在国外节能/可再生能源发展专项资金的设立中也有不少应用。研究重点是将政府年新增财政收入的一部分作为节能及可再生能源发展专项资金的可行性。“十五”头四年,政府财政总收入以近 20%的年均增长率快速增长,2004 年新增财政收入近 5000 亿元。试想将政府年新增财政收入的极小部分(如 1%)作为节能及可再生能源发展专项资金,其现实可能性和可操作性较好。但是否切实可行,同样也需要进行进一步深入研究。

(2)关于节能及可再生能源发展专项资金设立方案的具体建议

目标 建议设立的节能及可再生能源发展专项资金的基本目标,旨在通过专项资金的投入和有效使用,达到促进节能和可再生能源技术进步和推广应用、有效降低全社会能源成本、支持建立可持续的节能和可再生能源产业和市场的目的,从而为支持国家“十一五”节能目标和可再生能源发展目标和 2020 年远景目标的实现、以及构建社会主义和谐社会这一长远国家发展目标的实现提供多方面的支持和重要保障。

用途 专项资金将用于支持节能和可再生能源发展两项重大公益事业,支持内容原则上包括:

- 支持现有的、成熟的或商业化前景较好的节能/可再生能源技术的推广应用,并重点支持节电/可再生能源发电技术的推广应用;
- 支持节能/可再生能源新技术的研究、开发和示范应用;
- 支持节能/可再生能源产业的发展;
- 支持节能/可再生能源产品/服务市场的建立和发展。

规模 基于对国家宏观的节能和可再生能源发展目标、节能和可再生能源供应的投资和运行成本、可能的融资渠道、相关利益方的态度、对相关产业部门的影响、资金配置使用方式等因素的初步综合考虑,现阶段专项资金规模保持在30-35 亿元/年的水平比较合适。随着时间的推移、节能与可再生能源产业的发展,专项资金规模可做相应的调整。专项资金规模的最终设定,需要由政府部门在综合考虑上述各种因素的基础上,与各相关利益方协商确定。

来源及征收期限 可供选择的专项资金融资渠道主要包括:电费附加方式,即针对电力这一公共消费品设立专项附加费,按每 KWh 用电量计,对所有电力用户征收专项附加费来筹集资金;火电厂排污收费支付方式,即将针对火电厂征收的排污费的一定比例作为专项资金;财政专项拨款方式;由现有电力附加费支出方式,即将现有电力附加费的一部分(如 10%-20%)作为专项资金。基于对融资渠道的可行性、资金来源的稳定性、可能的集资规模、对相关产业和部门的影响等诸多因素的初步综合考察,建议优先选择电费附加方式作为专项资金融资渠道;其它三种融资渠道可作为专项资金的备选融资渠道。

从对节能和可再生能源发展形成较长期的、持续的支持考虑,建议将专项资金的征收期限暂定为 10 年。10 年期后,可根据专项资金的使用效果、节能和可再生能源发展是否仍需要专项资金的支持等因素来决定是否需要延长征收期限。

使用方式 从实现专项资金的支持目标、保障资金的使用效率的角度考虑,专项资金用于支持节能时,可采用三种使用方式:一是支持可形成较大节能能力的节能(基建/技改)项目;二是支持量大面广的小型节能技改项目;三是支持节能产业和市场发展。专项资金的使用以前两种方式为主,并适当选择采用贷款贴息、折让、部分/全额资助等激励机制。

专项资金用于支持可再生能源发展时,也可采用三种使用方式:一是支持可再生能源项目开发,即支持大型可再生能源建设项目,以及支持小型分布式可再生能源利用产品/设备安装;二是支持可再生能源产业和基础设施发展,即专项资金作为发展资助金支持可再生能源商业发展、市场营销扶持、资源评估、研发和教育以及示范项目等活动;三是可再生能源项目投资,即以投资形式扶持可再生能源企业和项目。专项资金的使用以第一种方式为主,并适当选择采用包括直接补贴、折让、贷款贴息、资本金投入、部分/全部资助等激励机制。

配置 专项资金的总体分配要有相应的法律依据或行政手段作为保障,并应坚持三个原则:一是节能和可再生能源兼顾原则。鉴于节能对专项资金的支持需求较大的实际情况,建议将专项资金的60%-70%作为支持节能激励资金,另外的40%-30%作为可再生能源发展促进资金。二是中央和地方兼顾原则。专项资金的一定比例,应由中央政府统一调度分配。鉴于我国地区间经济、社会发展水平差异较大的现实,由中央政府相对集中地使用专项资金,有利于节能资源开发和可再生能源资源开发在全国范围内的优化,提高资金的配置效率。另一方面,专项资金的配置使用应兼顾地方政府的利益,赋予地方政府与其责任相当的资金配置权,这将使资金的配置使用更具灵活性和针对性,有利于提高资金的总体配置效率。基于这一原则,建议将专项资金的70%作为各省支持节能和可再生能源发展的资金,由各省自行管理;其余的30%由中央财政直接掌握,由国家统筹安排和配置使用。三是公平和效率兼顾原则。基于这一原则,专项资金在总体配置上,应兼顾城乡;同时应尽可能地引入竞争机制,以保证资金的配置效率。

专项资金的具体分配可采用二种方式:一是竞争性招标方式。这一分配方式有利于提高资金使用效率,并主要适用于投资需求较大、资助要求较高的项目。二是“先来先得”,即专项资金管理机构向任何符合资助条件的项目提供固定额度的资助,先申请资助者先得到资助。这一分配方式主要适用于投资需求较小、资助要求较低的项目。在条件允许的情况下,专项资金的具体分配应尽可能采用竞争性招标方式。

管理架构 从有利于实现专项资金支持的各种目标、合理性和监督考虑、保障资金的配置使用效率等角度考察,建议选择相关政府职能部门作为专项资金管理机构。考虑到专项资金的资金来源于能源,其支持对象—节能和可再生能源发展也属于能源事务范畴,因此,原则上可选择具有能源、电力或节能管理职能的政府部门作为专项资金主管部门。

考虑到政府职能部门人力资源有限、淡化对具体事务的管理和干预的政府管理职能改革取向、以及专项资金的管理任务较为繁重等因素,建议的专项资金管理架构为:由专项资金主管部门对资金的配置使用进行总体管理;由财政部门对专项资金的运作、使用进行监督;专项资金的具体管理和运作事务则委托专业性的社会中介机构完成。采用这一管理架构,既使专项资金主管部门可以对资金的配置使用进行有效的宏观调控,又不至陷于具体事务中;同时,介入专项资金管理和运作的机构之间形成既相互支持,又相互制约、监督的局面,有利于保障资金配置使用的公平、公正。

(执笔人:周伏秋 张正敏 戴彦德)