# 欧盟、英国和法国的运作模式、启示与借鉴

来源：网络 作者：紫竹清香 更新时间：2024-07-29

*\" 内容提要: 对欧盟、英国和法国公共财政支持节能的预算体制、组织实施管理体制、效果评价机制、支持原则和通行作法做了全面介绍，并就完善我国公共财政支持节能的运行机制提出建议：一是按照WTO规则，建立适合我国国情的公共财政运行体制；二是完善公...*

\" 内容提要: 对欧盟、英国和法国公共财政支持节能的预算体制、组织实施管理体制、效果评价机制、支持原则和通行作法做了全面介绍，并就完善我国公共财政支持节能的运行机制提出建议：一是按照WTO规则，建立适合我国国情的公共财政运行体制；二是完善公共财政支持节能的管理体制；三是明确公共财政支持的领域；四是设立节能投资基金；五是将节能型技术和设备纳入政府采购目录。

关键词：公共财政 节能 运行机制 政府

伴随着经济发展和人民生活水平的日益提高，能源消费持续增长所引发的能源稳定、安全的供应以及由能源消费所引起的环境问题已成为当今阻碍世界各国经济持续发展的首要问题。目前世界各国都在积极寻求对策以解决这一全球性的命题，特别是在应对全球气候变暖，减排温室气体这一背景下，各国都在调整各自的经济增长模式、能源发展战略以及相关的政策，以减少经济发展对能源的依赖。在各种政策选择中，最为有效和无任何负面影响的政策是，通过各种手段来刺激节约能源，提高能源利用的效率。但是，节能工作的管理不同于一般领域的经济活动管理，它是横跨在各个领域的一项综合性工作。提高能源使用效率的活动既包括对原有生产和生活能力的改造，又包括对新增物质生产和生活能力的“额外”追加投资活动。正是因为节约能源、提高能源使用效率的重要性和开展这一工作的复杂性，西方各国近几年均加大了在节能方面的投入力度，把节能切切实实地纳入到国家经济发展的管理之中，包括建立相应的政府管理机构和执行机构，建立公共财政体制下政府支持节能的运行框架，把节能、提高能源效率所需的资金纳入国家的财政预算、制定颁布激励节能的税收政策等等。

一、欧盟、英国和法国公共财政支持节能的运作模式

（一）欧盟公共财政支持节能的运作模式

1.资金来源 2.运行机制

欧盟对节能工作实行部门分工负责的体制，欧盟的节能工作主要由两个部门负责，分别是研究总司以及能源和交通总司。研究总司主要负责研究与开发项目以及示范性项目，其资金的支持也主要限于这两个领域；能源和交通总司主要负责示范和推广以及能效标准的制定，但是其示范性项目基本接近市场。为了保证科学性和透明度，欧盟吸收社会有关方面人士成立专家小组，负责对项目进行评估和验收。此外，欧盟还成立了欧盟成员国委员会，负责对项目进行决策，以使欧盟的决策符合欧盟各成员国的利益。

3.效果评价机制

欧盟及有关国家对公共财政支持节能项目的效果评价机制，主要体现在项目招投标制和项目合同管理制。欧盟各部门通过招投标制对项目进行直接管理，首先向社会公开发布项目指南，进行招标，各申请者将投标报告交给招标方，招标方再将投标报告交由专家小组，由专家小组打分，专家小组不进行决策，招标方将附有专家打分的报告交由欧盟成员国委员会讨论，并由其最终决定。对中标者，招标方与其签订一份详细的合同，这是整个项目管理的核心。为了加强对项目的监管，项目承担方每半年都要提交一份项目进度报告，招标方根据进度进行拨款。不仅如此，招标方中途还派出财务和技术官员对项目进行财务和技术上的检查和审计。

欧盟成员国英国、法国对公共财政支持节能项目的效果评价机制基本相同。

（二）英国公共财政支持节能的运作模式

1.通过设置专门税种为节能项目筹集资金 2.节能管理机构

英国负责节能的政府部门是环境、食品和农村事务部（DEFRA）。该部的职责是制定相关节能政策和法规，管理政府对能效投资的资金，但不对节能项目进行直接的组织管理。政府对节能投入的资金是通过环境、食品和农村事务部下属的基金会来执行。目前环境、食品和农村事务部下面设立了两个基金，一是碳基金（Carbon Trust，CT），主要用于工业和交通方面的节能，二是节能基金（Energy Saving Trust，EST），主要用于建筑方面的节能。管理这两个基金的机构都是非盈利性组织，其在开展活动时，虽然可以对外收取一定的费用，但是其盈余不能用于对外投资，只能用于今后相应工作的开展和对相关项目的资助，其工作人员的待遇按照国家公务员的标准，其业务运作费用均根据预算从基金中支付。

另外，英国负责可再生资源的政府部门是英国的贸工部（DTI），贸工部对项目进行直接管理，直接面向公众和私人团体，采取招投标的形式进行，通过项目的招投标、监管和评估等事宜直接对项目进行管理。

3.基金的用途

英国政府对节能的投入，按照预算直接拨给基金会，由基金会具体执行有关项目，但支持领域、支持方向是由有关政府部门来决定。目前基金主要用于节能技术的推广，高效节能技术的研发和示范，以及对终端用户采用高效节能技术、设备给予适当补贴三方面。上述三方分别通过一个国家级的、持续的项目来实施。 高效节能技术的研发、示范通过“低碳创新项目”来实施。主要是鼓励、支持高效节能技术的研发，帮助某些新技术进行融资，以使其最大可能地实现商业化。该项目不仅支持高效节能设备技术的开发，而且也支持任何可提高企业能源效率的方法措施，如培训、管理系统软件的开发等。2001年该项目的预算是3600万欧元。支持的形式包括研发补贴、贷款贴息。其中项目研发费用的支持额度，一般最多不超过项目研发费用的50%. 在上述三类项目的执行中，基金会独立运作，政府的环境、食品与农村事务部对基金的运作进行监管，但如果项目的资金投入较大，则需要政府部门（主要是DEFRA）、碳基\" 金和企业等方面组成的专家组讨论决定。

（三）法国节能体制与公共财政支持

法国是欧盟国家中最重视节能的国家之一，其节能管理体制最突出的特点将提高能源效率与对环境污染的控制结合在一起，并成立了独立于各部门的综合机构“法国环境与能源控制署”，全面负责管理全国节能和对环境污染的控制工作。

法国环境与能源控制署是法国中央政府直属事业单位，其署长由总统直接任命。在各级地方都有相应的机构。 环能署是节能和环境污染控制的管理、组织机构，所有项目都通过合同委托其他单位来实施。虽然对项目的管理通过合同来约定，但环能署还定期组织审计官员对项目进行定期审计，项目完成之后，环能署组织验收小组对项目进行验收。

环能署下设不同部门，负责相应的事务，管理各自的项目。对标的低于10万欧元的项目，各部门可以自行决定，10万欧元以上的项目由环能署的“资助决策委员会”决定。环能署各部门执行的项目，当资金规模超过4.5万欧元就采用招投标制度，但为了简化程序和提高效率，绝大部分项目招投标实行“议标制”，即对每一个项目召集5~6家单位进行投标，通过评标委员会讨论决定中标单位。

在资金的使用方向上，由于法国能源消费中居民消费占50％左右，因此，法国非常重视节能的宣传和教育。为此，环能署下设500多个宣传点负责节能的宣传和教育。2002年，法国环能署在节能宣传和教育方面的预算为4000万欧元，占能效和可再生能源预算总支出的10％。

二、英国、法国和欧盟公共财政支持节能的特点与启示

（一）欧盟及其成员国政府无一例外地都在公共财政体制下支持节能，对节能的重视程度是决定公共财政支持节能力度的重要因素

公共财政支持节能已经成为欧盟及其成员国推动节能工作的有效措施和途径。回顾近30年欧盟及其成员国的节能历史，各国对节能重要性的认识大致经历了三个阶段。 第二阶段：从20世纪80年代中期到90年代初期。20世纪80年代末期，随着世界石油价格的下跌以及欧洲能源情况的变化，能源危机的影响不断消除，能源效率问题逐渐被忽略，各国公共财政对能源的支持力度逐渐降低。根据世界银行的测算，这一阶段各国对节能的财政支持下降50％。

西方国家在可持续发展背景下，掀起的这新一轮“节能风暴”，不仅使他们完成“京都议定书”规定的减排义务，更重要的是，使西方经济维系到一个更加高效、清洁的能源系统上，经济的竞争力将会更加增强。在世界经济一体化的形势下，我们必须对此高度重视和关注。

（二）各国公共财政支持节能都具有明确的领域、受益对象和原则

1.公共财政支持节能具有明确的领域

公共财政体制下，政府支持节能的主要领域为，节能技术的研究与开发项目，示范性项目，能源审计（诊断）项目，节能宣传、推广和教育活动，政策法规的制定与能效标准的制定以及对企业和个人购买节能设备进行财务支持等等，而对进入商业化运作的项目就不再提供资金支持。

2.公共财政支持节能具有明确的受益对象 3.公共财政支持节能具有明确的原则

（三）公共财政支持节能的通行做法

从英国、法国和欧盟公共财政支持节能的方式来看，主要有政府补贴、贷款优惠、税收优惠、加速折旧等方式。

1.政府补贴。政府财政补贴的方式主要有两种：一是贴息补助，即政府用财政收入或发行债券的收入支付企业因节能投资或用于节能研究与开发而发生的银行贷款利息（全部或部分）；二是直接补贴，即政府以公共财政部门预算的形式直接向节能项目提供财政援助，如对研究与开发项目、示范项目和能源审计（诊断）项目等的补贴。 3.贷款优惠或对贷款提供担保。对节能设备投资和技术开发项目给予贴息贷款，或免（低）息贷款以及为贷款提供担保是各国通行的做法。如英国节能基金2002年2亿英镑的预算中，25％用于贴息贷款，其中1000万英镑是无息贷款。法国环境与能源控制署和中小企业开发银行于2000年11月成立了节能担保基金（FOGIME），专门对中小企业在节能方面的投资提供贷款担保，保证了中小企业用于能源效率方面投资的贷款。

4.特别折旧制度。政府为鼓励企业购买节能型设备，允许企业每年一次折旧规定额度的新购置资产，以及允许企业加速折旧其固定资产，将其新购置设备支出从每年度应税收入中扣除，以此鼓励企业更新设备。在英国，节能基金制定了一个节能型设备目录，企业购买了纳入该目录的设备，则可以对该设备采取1年内加速折旧的办法，改变了以前5~10年才能折旧完毕的做法。这样，购买列入目录产品的企业相当于抵免了7％的所得税。

（四）充分发挥市场机制的作用

碳排放交易是政府充分发挥市场机制促进节能的重要措施。在实行碳排放交易的国家，政府给企业颁发碳排放许可证，每个许可证都有一个许可排放标准，如果企业的实际碳排放量大于标准，企业必须从那些实际排放量低于排放标准的企业购买“排放量”，这样企业就有两个选择，即加大技术改造减少排放量和购买“排放量”，核心问题是哪种更为经济。在实际的交易中，交易价格越来越高，企业大都选择技术改造之路，这样整个排放量逐渐减少，全社会能效逐步提高。在英国，与政府签署了碳排放协议的企业可以参与碳排放交易，如果企业的自身排放标准达不到协议规定的标准，可以购买“排放量”，如果通过购买“排放量”达到了排放标准，政府同样可以给予其减免能源消费税。

三、对我国公共财政支持节能的政策建议

多年来，在国家“资源开发与节约并举，把节约放在首位”方针的指引下，通过有关部门、单位和企业等各方面的共同努力，我国节能工作取得了可喜的成绩。但是，总体上说，我国能源利用与世界先进水平相比还有很大差距，节能任务仍然十分艰巨。从目前所面临的形势和任务来看，不论是在机构设置还是在相关的政策力度上都适应不了形势的需求。虽然这几年不断出台一些节能政策，但由于政策执行的机构和相应的财税政策不落实，大大降低了政策效果。在财政支持方面，我国同西方国家的做法正好相反。我们对节能的支持走过的路是由财政拨款到取消财政拨款，设立节能专项贴息贷款（全贴、半贴），直到最终取消专项节能贷款。现在我国的节能是既无刺激的财税政策，又缺乏强有力的财政预算支持。

我国是一个经济持续高速增长的发展中大国，能源需求增长和由此产生的环境问题将成为制约经济持续发展的首要问题。国家发改委能源研究所的一项大型研究表明，未来20年，政策选择对未来能源需求总量的影响差额高达8亿吨标准煤，其中节能政策的影响超过了60%.由此可见，今后20年节能对于能否实现我国经济社会可持续发展起到重要的作用。因此，我国应学习、借鉴国外的经验，加大对节能的投入，建立起一套与实现可持续发展目标相适应的节能体制和机制，包括政府节能机构的设置、节能的财政支持以及相应的财税政策，这是一项非常紧迫而又非常复杂的任务。

（一）按照WTO规则，建立适合我国国情的公共财政运行机制

长期以来，我国的财政体制是建立在“国家分配论”基础上的，财政体制的弊端主要体现在政府职能的定位上，由于将政府职能扩大到生产建设投资和国有资本运营领域，因而传统体制下的国家财政也被称为“生产建设型财政”和“经营型财政”，“政企不分”和“政资不分”也就因之而生，国有企业的经营亏损也就有了依赖财政补贴的“理论依据”。随着市场化改革的加快和市场经济体制的不断完善，尤其是适应加入WTO后政府职能调整的需要，我们必须建立以市场经济为基础的公共财政体制。为此，一方面，我们必须在政府职能及其实现方式的转换过程中，完成市场经济所要求的政府公共财政的基本职能，另一方面，我们还必须对传统的“生产建设型财政”和“经营型财政”进行改革，使之适应新时期我国国情和发展目标的需要。此外，我们还应该改革预算制度和方法，完善预算管理，根据建立公共财政的要求，将原有的中央预算按功能编制预算的方法改革为部门预算，提高预算的科学性、全面性、规范性和透明度。

（二）理顺节能管理体制，完善公共财政支持节能的运行机制

为形成公共财政支持节能良好的运行机制，促进我国节能工作更好的发展，我们必须理顺现有的节能管理体制，完善公共财政支持节能的运行机制。这方面，我们有两种模式可以选择，一是在新一轮政府机构改革中，明确国家发改委作为全国的节能工作主管部门，统一负责全国节能管理工作，在此基础上建立具体的执行机构，配备相应的人员，执行具体的节能管理工作，包括负责节能项目的招投标管理，节能宣传、教育与培训等。二是借鉴法国的模式，将分散在不同部门的节能管理工作统一起来，建立一个统一的政府节能主管部门，如国家节能管理署，全面负责全国的节能管理工作，直接负责项目的管理，节能宣传、教育与培训等各项工作。

（三）加大公共财政支持节能的力度，明确公共财政支持的领域。建议在公共财政预算中大幅度增加“资源节约与综合利用”专项经费，并专列预算科目

虽然，我国政府每年都对节能工作进行投入，但远远满足不了我国节能工作的客观需求。我们必须从实施资源战略、可持续发展战略的高度，充分认识节能工作的重要性，加大公共财政对节能的支持力度。就公共财政加大力度支持节能而言，一是要加大各级政府对节能的预算拨款，保证节能预算资金的稳定增长。特别应在公共财政预算中大幅度增加“资源节约与综合利用”专项经费，并专列预算科目。二是要积极运用财政贴息的方式，加大节能利用信贷资金的力度，三是政府要利用税收优惠或补偿政策，鼓励企业加大节能投资。

公共财政预算中大幅度增加的“资源节约与综合利用”专项经费，重点支持的领域包括：节能方面的重大课题研究，保证节能政策法规建设的必要经费，支持重点行动计划和重大示范工程，加大对标准、规范制定的支持力度，支持企业对重大节能技术的开发、示范，加大对节能宣传、教育与培训工作的力度，引导节能技术、工艺和设备的推广，加大对能源审计项目的支持力度。此外，应该根据各项目的性质，确定支持的比例，以保证资金的运行效率。

（四）设立节能投资基金，吸纳社会资金促进能效提高

政府的财政资金毕竟有限，吸收社会资金，充分发挥财政资金的“杠杆”作用，也是市场经济国家公共财政支持节能的做法。这方面比较可行的办法是成立节能投资基金，对节能项目进行支持。节能基金的资金来源主要包括政府的直接财政投资和民间资金，政府投入部分追求保值，不要求回报。节能投资基金可以对外直接投资，作为项目的资本金，也可以向企业提供担保，为企业的节能投资融资进行担保。

（五）扩大政府采购范围，创新政策机制

创新的政策机制可使市场转向生产和消费能效更高的产品，这称为“市场聚合作用”，或利用买方需求来刺激增加这些产品或服务的供给。如果买方对效率更高产品的需求占有相当的市场份额，就能把市场“拉”向效率更高的产品结构。在降低生产者风险和鼓励高能效产品的生产与销售方面，政府采购起到重要作用。目前，随着我国政府机构改革和政府职能转换，以及财政支出体制改革，我国政府采购制度逐步走上规范的轨道。2002年国务院办公厅发布了《中央国家机关全面推行政府采购制度的实施方案》，标志着政府采购在试点的基础上进入了全面推进的阶段。为了促进节能工作的开展，提高全社会的节能意识，建议将节能型技术和设备纳入政府采购目录范围，可采取两项措施：一是政府采购更多地集中于那些能效高的产品，以鼓励企业对节能型设备或技术的开发；二是政府公布采购标准，引导企业向高标准迈进，从而促进全社会能效的提高。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn