

经济诱因型 节能法律制度研究

JINGJI YOUYINXING
JIE NENG FALV ZHI DU YAN JIU

马洪超◎著



人 民 大 学 出 版 社

经济诱因型 节能法律制度研究

JINGJI YOUYINXING
JIE NENG FALV ZHI DU YAN JIU

马洪超◎著



人民出版社

责任编辑:李椒元

装帧设计:卓 墨

责任校对:余 倩

图书在版编目(CIP)数据

经济诱因型节能法律制度研究 / 马洪超著.

—北京:人民出版社,2013.8

ISBN 978-7-01-011950-2

I. ①经… II. ①马… III. ①节能法—研究—中国
IV. ①D922.674

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 070430 号

经济诱因型节能法律制度研究

JINGJI YOUYINXING JIENENG FALÜ ZHIDU YANJIU

马洪超 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:8.75

字数:200 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-011950-2 定价:22.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

绪 论	1
第一章 经济诱因型节能法律制度概念释义	11
第一节 经济诱因型节能法律制度的概念	12
一、经济诱因型节能法律制度的概念	12
二、经济诱因概念形成	16
三、经济诱因型节能法律制度的特点	21
第二节 经济诱因型节能法律制度的基本原则	23
一、经济激励原则	24
二、政府干预下的节能市场化原则	25
三、能效管理原则	32
四、量化管制原则	33
第三节 经济诱因型节能法律制度的基本理论	36
一、经济诱因型节能法律制度的哲理分析	36
二、经济诱因型节能法律制度是环境权保护的需要	43
第四节 经济诱因型节能法律制度与其他节能 法律制度的异同	50
一、节能激励方式不同	51
二、节能规范效力不同	51
三、激励资金性质不同	52
第五节 经济诱因型节能法律制度类型	53

一、节能法律财税制度	53
二、基于市场机制的经济诱因型节能法律制度	62
三、金融制度	64
第二章 经济诱因型节能财税法律制度	66
第一节 经济诱因型节能法律财税制度的属性	66
一、经济诱因型节能财税制度	67
二、经济诱因型节能制度财政属性分析	69
三、节能领域的税收减免性质	72
第二节 经济诱因型节能财税法律制度的意义	80
一、经济诱因型节能法律制度是节能规划制定的 基础	80
二、节能是国家发展规划制定的主要原则	85
三、经济诱因型节能财税制度的意义	88
第三节 经济诱因型节能法律制度内容分析	94
一、可持续发展的环境基础	94
二、经济诱因型节能法律制度的保障性规定	101
第四节 经济诱因型节能财税法律制度的缺陷	106
一、节能法律责任制度亟须完善	106
二、节能补贴制度之乱象分析	108
三、节能领域中税收制度的检视	110
第五节 经济诱因型节能法律制度的完善路径	112
一、节能补贴目的实现路径	113
二、经济诱因型节能法律制度的实施路径	116
第三章 节能指标交易制度	141
第一节 节能指标交易制度概述	141
一、指标交易制度概念	142

二、指标交易制度的基础	143
第二节 指标交易制度的意义	149
一、宏观上促进国家经济结构调整	150
二、微观上提高用能主体的减排意识	151
第三节 指标交易制度的功能分析	153
一、指标交易制度对能效提高的推进	153
二、指标交易制度推进节能技术的发展	157
第四节 指标交易制度的推进策略	160
一、国内外碳交易市场现状分析	160
二、指标交易与 CDM、VER 的关系分析	163
三、建立指标交易关联法律规范	165
第四章 合同能源管理制度	167
第一节 合同能源管理制度概述	167
一、合同能源管理制度概念	168
二、合同能源管理机制的功能分析	174
三、合同能源管理类型分析	180
第二节 合同能源管理机制发展现状与问题	188
一、中国合同能源管理机制存在的法律政策 问题分析	188
二、人才匮乏阻碍合同能源管理机制的发展	201
第三节 EPC 制度的完善与实施路径	204
一、破解中国合同能源管理发展瓶颈的法律 政策建议	204
二、碳交易与 EPC 的融合	208
第五章 其他经济诱因型节能法律制度	215
第一节 行政奖励性质的节能法律制度	215

一、工(农)业园区节能改造奖励制度试点	215
二、国家重点节能示范城市奖励制度	216
三、其他单项的国家节能奖励资金制度	216
第二节 绿色信贷与采购制度	217
一、绿色信贷制度	217
二、绿色采购制度	218
第三节 能源阶梯价格制度	219
一、分时电价制度	219
二、分时水价制度	221
第六章 我国经济诱因型节能法律制度的创新	222
第一节 财税制度激励功能阈值的实现路径	222
一、节能领域的税收制度	223
二、节能公司适用的税收优惠制度	226
第二节 节能工程基金制度	230
一、节能基金的资金来源	230
二、节能工程基金的运作	235
第三节 积极加强节能“软技术”的国际合作	239
一、与日本节能领域的合作与制度借鉴	241
二、与美国节能领域的机制互动	247
结 论	250
参考文献	253
致 谢	267

绪 论

现代市场经济的崛起,促成了资源交换的网络化及密集化,同时加剧了资(能)源消耗总量的长期居高不下。面对快速发展与资(能)源瓶颈这一对矛盾,西方发达国家进行了有效的探索,力图在经济平稳发展与资(能)源可承受度之间寻求平衡,着力从新能源开发、能源集约利用等方面开源节流,从产业政策制定、财税政策调整等方面进行制度导引。实践证明,西方发达国家在节能领域所采取的一整套措施,从节能技术到节能政策,相互组成统一整体,共同作用促成了节能型社会的形成。他们的实践同时也为当前我国的经济社会转型提供了可资借鉴的先例和经验,我国环境友好型与资源节约型社会的建设,以节能减排为抓手,其中,必然将会涉及广泛的能源节约问题,这些问题的解决也是一项系统性的工程,不仅依靠于技术改造与进步的强力推动,而且有赖于政府的高度重视与有力推进,更寄望于全社会(从企业到个人)的积极参与。

当前,在生产环节推进节能技术的研发与应用,在消费领域促进节能产品的销售与使用,以及在机关、企业、家庭等全面推广节能生活方式,不能再停留于鼓励、支持、引导层面,而必须通过制度创新搭建起能够整合生产、生活各环节的制度平台,通过制度创新所迸发出的巨大能量激励全社会生成节能导向型的经济社会结构。现代社会期待以法律形式将制度创新的成果固化,以之作为

社会的行为指南,为自然人与法人提供可预见的利害评估机制,将他们的经济行为纳入政策、法律制定者所预期的轨道,从而使之符合宏观调控和社会发展的总目的。

值得进一步探讨的是,制度总是在社会生活的实践当中产生,它是在各种利益的博弈之下形成,并随着时空条件的变化而出现变异。当节能这一社会意识经由制度创新达致社会现实时,其就承载着诸多的利益分配问题,也就不可避免地需要求助于法律的逻辑,将制度的经验予以抽象,并透过法律本身所蕴含的公平正义理念,完成制度的再安排与再调节,将节能这一社会问题转变为法律问题,将影响企业的个别化问题转化为影响社会的普遍化问题。

在市场经济语境下,经济手段是社会生活的核心性杠杆,决定着社会有机体的运作方式与逻辑,在能源消费问题上,无论是企业生产者还是社会消费者,初始阶段,都秉持最低成本原则选择自己的经济行为,这时,节能不会出现在每个社会经济体的主要考量范围之内,整个社会的能源消费以市场化为基准。但当能源问题日益凸显,政府基于全社会公共利益的考虑而介入并干预市场时,能源消费的市场化基准就会淡化并逐渐让位于社会化基准,此时,节能才会成为各个社会经济体必须考量的实在问题。但这一过程是艰难而长期的,其间伴随着各社会经济体的成本增加或利益减损,因此,政府制度创新的着力点乃在于弥合二者之间的裂痕,试图以经济化手段解决社会化问题,即在基于公共利益而推动节能的社会化目的下,以经济方式补偿各社会经济体的利益缺损,这就进一步需要政府以法律形式进行制度的再安排,平衡社会价值与经济价值,实现各方利益的均衡化。

因此,节能作为能源消费市场化时代向社会化时代过渡的重要的符号、话语标志,其对能源制度再构造与再安排的平衡价值不

容低估。而通过经济手段实现社会目的的路径选择,更为我们提供了观察变动时代能源法的绝佳视角。本文的研究也正是基于以上考虑而展开。

概念是逻辑的起点,逻辑是理论的基础。本书第一章将讨论经济诱因型节能法律制度的理论问题。经济诱因型节能法律制度,乃是基于节约能源的社会化目的,通过法律形式固定并明晰经济激励机制,以经济激励为手段,引导社会经济体向节能方向发展,限制非节能型社会经济体发展,并对社会经济体节能量的测算、审核、监督、惩罚等予以量化的一揽子法律、法规、政策体系。建立经济诱因型节能法律制度,是基于国家能源安全战略,促进人口、资源环境和经济社会协调发展的重大需要;是提升能源利用效率,促进能源集约化利用的必然要求;是吸纳全社会各主体广泛参与节能的重要保障;是在政府引导下,推进节能市场化和社会化并行的关键举措。其背后所潜在的理论依据乃是对环境权所征表的生存权的尊重,及生态平衡、能源安全和人类社会可持续发展的重大关切。

从第二章开始,本书将具体介绍经济诱因型节能法律制度的各基础方面。在第二章中,将首先探讨财税方面的经济诱因型节能法律制度。经济行为的外部性问题导致各社会经济体在节能问题上普遍缺乏自律性,因此,政府的有效介入与适当干预尤显必要,产业政策的制定又为政府干预市场经济的常用手段,政府在行业性、区域性产业政策的调查、研究与制定过程中,充分考虑并嵌入节能因素,将节能指标作为产业布局和产业发展的指挥棒之一,列入产业政策当中,确立节能激励机制,优化能源消费结构,控制能源消费总量,强化节能目标责任,把节能贯穿于生产、供应、加工、流通、消费各环节。并强调应以法律形式为支撑,通过法律规

制,促使地方政府积极关停高耗能、高污染企业,对节能型社会经济体出台相应的金融、税收优惠政策,筹划并发展绿色、低碳、循环经济,推动社会经济体主动淘汰落后工艺与生产设备,实行技术改造,引进并使用低耗能的新技术和新设备,鼓励社会公众认知、认同、认可节能产品,养成节能消费习惯。从而在经济结构调整过程中顺利完成节能转化。其中,实现这一目标的法律途径,包括以无害化、资源化、减量化原则为指导,完善节能法律体系,使之更具操作性和解释性;以法律形式推动公众参与,产业政策从公布、讨论、修改到实行,产业项目从立项、审批、通过到开工,都应以公开发布信息、公开征求意见、公开听证过程、公开论证内容为基本原则,使得全民参与互动。

第三章和第四章将集中讨论节能指标交易制度和国内新近兴起的合同能源管理制度(即 EPC 制度)。该两项制度的正常运行,首先取决于形成全国范围内的节能服务市场,在此基础上推动全国节能交易平台的形成,孕育、孵化和培养一批有实力、讲信誉、能担当的节能服务企业。其次,推动节能服务企业与用能企业进行深度合作,促使节能服务企业与用能企业就节能项目约定节能目标,将节能项目的设计、施工、管理、监督完全交由节能服务公司负责,而用能企业则以节能项目产生的效益为参考,支付节能服务企业的投入及利润。再次,笔者将进一步分析当前国内 EPC 制度的法律、政策问题,包括 EPC 合同的签订,节能量的测量,节能量的监测,节能量的计算,改造投入的设备融资以及国家对节能服务企业的奖励措施、资格审核、资金发放等问题。最后,通过对 EPC 制度的分析,笔者试图提出有益的建议以期完善 EPC 制度,其中,制定并提高环境保护标准,节能量认定由第三方完成,节能资金全流程监管,简化节能服务项目融资手续,拓宽节能服务项目融资渠道

为核心性建议。此外,笔者还特别分析了碳排放量与 EPC 工程融资交易这一前沿问题,并进而引出对排放指标交易的论述。最终指出这两项制度的实质,都在于将节能的社会化目的通过市场化的方式加以实现,对于现实也具有很强的针对性和可操作性。

本书的第五章将深入经济诱因型节能法律制度的补贴方面。其中,将集中讨论节能汽车、节能家电的补贴制度现状,指出国家期望通过对节能产品进行大额补贴,促使企业改变生产方向,同时促使个体改变消费习惯,以从生产和消费两环节收到推进节能的双重效益。但是,现实中的乱象却表明,国家的大幅投入不但未必能解决产业结构调整问题,也不能完全推广节能产品,反让企业坐收渔利。对此,笔者建议以法律手段,更新并完善补贴资金发放、使用、审计的监管程序,对补贴商品的价格进行全程监控,大力惩治套取补贴的违法行为。

本书第六章中,笔者将探讨我国经济诱因型节能法律制度的完善。一是要积极加强节能“软技术”方面的国际合作,引进并借鉴国外先进的节能管理制度和法律政策,其中重点介绍当下与日本、美国等先进国家的国际合作情况;二是指出继续出台优惠性税收政策,实行对节能公司、节能设备的绿色税收制度,激励清洁生产;三是实行节能工程基金制度,解决节能工程融资难题,协助一大批节能工程的顺利完工。

总之,经济诱因型节能法律制度的研究,对当前国内节能减排领域普遍存在的、迫切需要解答的问题进行了集中梳理,分析了其源流、成因与破解之道,力求将问题置身于现实语境中,在市场化、社会化的双向轨道中理解、阐释和回应节能制度在当下的各种法律问题。

从理论上讲,作者希冀从法律的角度,来规范提高用能主体的

节能意识,把节能作为一种义务和责任,从法律与政策上予以约束,使的资源在实现价值的整个过程中,提高每一个环节的利用空间,实际是节能意识与传统理念的一个博弈过程。

合理利用资源,是环境与资源保护法学的主要原则之一。《世界自然资源保护大纲》制定的目的,也是警醒人类合理的利用和保护自然资源,把开发自然资源 and 合理利用自然资源,保护自然资源三者结合起来,为人类的可持续发展提供生存基础。合理利用资源,不但是环境与资源保护法学的主要原则,也是我国宪法中明确规定的一种宪法义务,在《宪法》第九条第二款规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”合理的利用资源,让资源产生最大的效益。合理利用资源的内涵,正是节能理论的基础所在。

公众参与,是环境与资源保护法学的一个重要原则,也是一项重要的环境法律制度。节能目的的实现,最终的实施主体就是公众。在节能的整个过程中,公众如果不能作为最主要的节能实施主体,节能也只能是一句口号而已。因此,如何提高公众的节能意识,是整个节能过程中最主要的研究课题。

公众的节能行为,涉及每个公民,让每个公民都能分享到因自己的节能行为而产生的社会财富中的收益,是最重要的问题之一。要解决这个问题,国家则需要调整法律和政策内容,明确节能权利和义务,奖惩制度,培养公众的节能法律意识,最终把节能培养成为一种自觉意识。这些都需要国家从法律层面上进行规范,在政策上进行正确引导。

节能制度符合经济人的生存理念,但并没有赋予节能制度额外的经济性质。节能制度,不同于传统的节约成本。在传统理念

中,节约的目的是为了减少浪费,俭省节约也是我国传统的美德。一直以来,节约的量是自己的,是用能主体对节约行为最朴素的认识。本文中的“节能”一词,含义为“用能主体进行的节能工程改造,不但能减少自己的成本投入,还可以得到国家的节能奖励,节能是由一系列的行为组成,而节约只是减少了浪费,而不会由额外的因节约行为获得国家的奖励。

经济诱因型节能法律制度,除具有减少用能主体成本投入的功能外,节能行为还承担着应对气候变化、缓解国家在气候变化领域应对国际上的政治和舆论压力、缓解国家能源紧张状态、保障国家能源安全的责任。

经济诱因型节能法律制度,具有缓解能源约束,减轻环境生态压力^①,降低用能主体的单位能耗的功能。降低能源消耗,是当下国家应对能源安全最直接的方法。上世纪70年代,世界范围内的两次石油危机,导致各国对能源问题重新审视,主动调整产业结构,甚至改变发展方向来应对石油危机。到了80年代,能源成为世界范围内的三大问题之一。能源的紧缺与社会发展的矛盾,成为各国首先需要应对的难题。

经济诱因型节能法律制度在市场经济环境下,并不破坏市场原有的规则,完全的市场经济,公权力是不能涉足的。以亚当·斯密为代表的古典宏观经济学相信市场经济能自行调节,反对政府干预,主张经济自由主义和“守夜人”政府,并以市场经济机制的自发完善为依据,认为管理最少的政府即是最好的政府。^②但是,凯恩思主义则针对资本主义世界的经济危机揭示了市场失灵和政

① 赵旭东主编:《能源与节能管理基础》,中国标准出版社2010年版。

② [美]罗伯特·诺齐克:《无政府、国家、乌托邦》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1992年版。

府干预市场的必然。^①而节能市场,是国家利用经济手段,激励用能主体实施节能行为,而这种节能改造工程的实施,是以获得经济利益为目的。在用能主体获得经济利益的同时,国家实现减排目标。经济诱因型节能法律制度,实质上是一种多赢的模式。

通过对经济诱因型节能法律制度的实施来实现改善生态环境的目的,国家“十二五”规划中,把经济发展目标放缓为7%,按这个目标发展,到2020年,我国至少需要能源45亿吨,而按现在的科技发展程度,以及能源储量,开采技术,运输能力,能效转换技术,进出口差额计算,我国尚有7亿吨能源的缺口,如果要实现经济发展目标,这7亿吨能源的缺口就要在节能行为中实现。这也是国家对节能事业重视的原因,节能工作做的好,不但能使得经济顺利发展,生态环境质量也会得以改善。同时,节能行为,需要从法律上进行规制、约束,提高整个社会的节能意识。这些都需要国家从法律上进行明确规定,使节能行为有法可依,违反相关节能法律规定,责任也是明确的。如日本,在80年代初就制定了比较完整的节能法律体系,日本的能源利用率高,公民节能意识高是因为有法律规制作为基础。

国家对节能的追求,首先体现在经济刺激上,国家现在对每节约一吨标准煤,就发放相应的资金奖励。东部发达地区奖励力度更大,奖励的资金额度,已经达到每吨标准煤平均销售价格的四分之三。导致的结果就是很多投机者,把此种奖励看成是赢利的目标。国家在奖励制度上的不完善,给了投机者以机会。从根本上来讲,这已经失去了奖励资金的意义。其次,奖励制度不完善,奖励资金不能发挥真正作用。现在的奖励制度,使得很多真正的节

^① 李昌麒主编:《经济法理念研究》,法律出版社2009年版。

能技术改造行为,得不到奖励。也有很多节能空间很高的用能主体,因资金和技术问题而无法开展。

每一个用能主体的节能改造,产生的经济效益,除了用能主体本身的生产能效提高,用能量减少这种直接效益外,其他附加的奖励价值绝大多数用能企业并不了解。从中央到地方,各种技术改造奖励资金共十几种,但限于用能企业对国家政策认识不足,国家各种职能部门把此种奖励制度视为表现权力的一种方式,并不向企业宣传如何改造,如何申请等制度流程。

我国经济正处于高速发展阶段,如何选择发展方向和发展模式的处境。在高能耗支撑发展的模式下,当能源不能满足发展需求时,速度减缓,甚至会出现经济突然刹车的情况。为避免经济发展被动的减速,国家在“十二五”规划中,已经对经济发展进行了限速,放慢增长速度。虽然如此,以高消耗能源为支撑的发展模式,能源供应的充足与否,仍是直接影响我国经济发展的重要因素。每年的拉闸限电限气,已经对企业的正常生产和国民正常生活造成了影响。

国家针对经济发展现状及特性,制定了以转变经济发展模式,改变产业结构,以节约能源为目的的法律法规以及能源政策,对资源进行限制性开采,鼓励对新能源的开发利用,以及制定以提高能源利用效率为目的政策,引进先进的节能制度,试图改变我国的能源利用现状。

按“十二五”制定的经济发展速度,到2015年,我国有很大的能源缺口,即便在降低预期发展目标的基础上,以现在的能源供应状态,无法实现规划目标。在能源无法维持当下的经济发展速度时,节能就成为与开发新能源同样重要的事情。

气候变化,是全球关注的重要问题,中国作为排放大国,有责

任,也有义务为应对气候变化尽责。按《京都议定书》的要求,我国作为发展中国家,没有强制减排义务。但这也是在气候大会上,我国备受西方发达国家指责的原因。无论从国内经济发展的需要,还是国际政治舆论压力,我国已经把节能减排工作,放在了社会发展的重要位置,并且把节能减排的任务,分配到了最基层,每一级政府都成立了专门的节能减排工作小组,由行政一把手领导节能减排工作的开展。

国家在 2011 年底,把国家的“千家”耗能单位,上升为“万家”重点耗能企业,进行重点监控。采用行政方式,组织“万家”耗能企业成立节能领导小组,要求对能源岗位设专人管理。在《节约能源法》中,规定了节能小组负责人的职务与职称要求。

对于用能主体进行的节能技术改造,在核算出减排量以后,国家制定了奖励制度,对用能主体的节能行为进行奖励,激励用能主体开展更多的节能技术改造工程。在国家奖励的同时,引进先进的能源管理理念,激励用能主体开展节能改造。

除激励方式外,国家制定碳交易试点政策,试图通过市场力量,来加快节能工作的进展速度。

在这种节能减排的大背景下,通过用能主体调查研究,了解用能主体对节能减排行为的内心真实意愿,结合国家在节能减排领域的政策导向,提出推进节能工程,制定新的减排机制,从理念上更新用能主体的用能理念