

# 新能源汽车产业缘何外冷内热?

齐宇

我国正处在汽车产业的高速发展期。传统燃油汽车使用量的快速增长,已经引发雾霾等环境问题,并加剧能源危机。新能源汽车的推广使用,为解决这些问题提供了可行途径。

新能源汽车已经进入人们的视野。在很多城市,公共汽车中就有一定比例的新能源汽车。此外,邮政车、快递车也都有新能源汽车的身影。早在2012年7月9日,国务院颁布《节能与新能源汽车产业发展规划(2012—2020年)》(国发〔2012〕22号),提出新能源汽车产业发展的主要目标。

## 我国新能源激励政策

为了加速推广新能源汽车的使用,激励新能源汽车产业实现规模化、市场化发展,近期国家密集出台相关激励政策。

2014年7月9日,国务院总理李克强主持国务院常务会议,发布《关于免征新能源汽车车辆购置税的公告》。自2014年9月1日至2017年底,对获得许可在中国境内销售(包括进口)的纯电动、符合条件的插电式(含增程式)混合动力、燃料电池3类新能源汽车,免征车辆购置税。2014年7月21日,国务院办公厅公布《关于加快新能源汽车推广应用的指导意见》(国办发〔2014〕35号),把发展新能源汽车提升到国家战略,以纯电动为新能源汽车发展的主要战略取向,重点发展纯电动汽车、插电式(含增程式)混合动力汽车和燃料电池汽车,以市场主导和政府扶持相结合,建立长期稳定的新能源汽车发展政策体系。《指导意见》规定,要推进党政机关和公共机构、企事业单位使用新能源汽车。2014年—2016年,中央国家机关以及新能源汽车推广应用城市的党政机关及公共机构购买的新能源汽车占当年配备更新车辆总量的比例不低于

30%,以后逐年扩大应用规模。企事业单位应积极采取租赁和完善充电设施等措施,鼓励本单位职工购买使用新能源汽车,发挥对社会的示范引领作用。

以上这些政策的出台都预示着新能源汽车产业将作为新的经济增长点在我国新一轮的经济发展中,起到重要的战略支撑作用。

## 推广新能源汽车中的问题

目前,我国各试点城市在推广新能源汽车过程中,存在以下两个突出问题:一是消费政策手段不同、税收体制存在差异。

新能源汽车与传统汽车相比往往价格较贵。以比亚迪F3DM为例,F3DM低碳版电动车的价格是16.88万元,电池的成本占其50%左右,而对应的传统汽车F3款价格仅为6.88万元,高出一倍以上。因此,新能源汽车要获得市场竞争力,政府必须在消费环节进行补贴。我国在此环节上的补贴是世界上力度最大的国家,对一辆纯电动汽车最高补贴可达12万元。

虽然我国对新能源汽车财政补贴力度很大,但是财政补贴主要用于整车补贴,对于生产零部件的企业几乎没有补贴。这种补贴方式在进口新能源汽车时只是便宜了国外厂商,不利于国内新能源汽车零部件厂商的发展。与我国不同,国外多是采用税收优惠方式引导消费。税收优惠方式具有法律效力,更接近人们日常生活,优惠范围也更广泛,可以从消费税、燃油税等多方面体现政府对新能源汽车的政策倾斜,从长远看效果更好。

二是充电站规模存在差异、充电站标准不一致。

电动汽车消耗的是电能,需要建设充电站。要使新能源汽车在使用成本低上的优势显现出来,就必须大规模建设充电站、充电桩等基础设施。

国家电网、南方电网、中石化、中石

油等虽积极在各地建设充电网络,却各自建设,充电网络的布局缺乏协调。此外,由于缺乏统一标准,已建成的充电站接口普遍存在互不通用问题。

## 下一步对策建议

针对目前形势,政府制定政策的着力点应以政府为主导,重点推广公交车(普通混合动力),积极推广公交车等政府采购性用车;市场引导为辅,进一步加大补贴力度,提高补贴精准度;尽快完善基础设施支撑。下一步,可从以下几方面进一步推进工作。

一是整体规划研发生产,形成产业联盟。

我国目前生产新能源汽车的企业有比亚迪、长安、一汽、上汽等,这些企业与国外生产传统内燃机汽车企业相比,资金规模较小,技术研发能力弱,要各自研发突破电动技术瓶颈较难。单个企业也难以承担高风险、高额度、外部性强的前期研发投入。此外,企业各自研发,也存在重复研发的问题。为此,政府应协调各方利益,积极组织产业联盟,支持产业联盟的发展。

2009年3月,北京新能源汽车产业联盟形成,是我国第一个新能源汽车产业联盟,此后陆续形成20多家新能源汽车产业联盟,大多是省内组织形成的。然而,这些产业联盟并没有取得令人满意的成绩,需要进一步打破壁垒,整合研发资源,建立合理的组织结构,确定联盟的目标和联盟成员的权利义务关系,形成覆盖全产业链的纵横结合的产业联盟。产业联盟要以技术发展和行业标准制定为目标,形成良好激励机制防止搭便车现象。政府应发挥协调各方利益,组织形成产业联盟和资金投入的作用。

二是组合运用扶持政策、完善税收体制。

政府应改变单一的从财政补贴角度促进购买新能源汽车的做法,组合运用

多种激励和扶持政策,出台税收优惠政策。例如,给予购买者购置税、车船税上的减免,给予生产新能源汽车企业增值税、所得税上的减免,为生产新能源汽车相关企业提供低息贷款政策等。我国汽车税收集中在购置环节,在使用环节比例过低,从长远看,不利于引导新能源汽车使用,建议逐渐提高在使用环节(燃油税等)上的税收比例,在使用环节区别新能源汽车和传统汽车的税款征收,引导消费者建立环保观念、使用新能源汽车。

三是完善相关技术标准,取得国际认证。

新能源汽车的竞争不仅是在技术上,在标准制定上的竞争也至关重要。企业技术标准若获得国际认证,能够引领行业标准,便可在竞争中取得先机。日本一直致力于将其行业标准申请国际认证,目前混合动力车及电动汽车等的国际标准基本采用日本标准,这也提高了日本新能源汽车的国际竞争力。我国新能源汽车相关技术法规还不够完善,技术规范还不够统一,在国内范围内还未形成统一技术标准,尽快出台统一技术标准法规,并积极获得国际认可。

四是加快建设充电网络、出台充电标准。

新能源汽车在我国销量不好的重要原因之一是充电站、充电桩等基础设施建设不够导致使用不便。2009年,国家电网制定充电站发展规划,计划到2015年建成1700座充电站。南方电网等也相继推出充电站发展规划,各个能源企业正在激烈竞争充电市场。但缺乏统一布局,且充电站、充电桩建设成本大,光靠市场的力量难以建设完整的充电网络。建议政府进一步承担基础设施的建设任务,加快充电网络布局,出台充电站接口、电池更换等标准,避免充电接口不一致、充电站不合标准等浪费资源现象,为新能源汽车的市场化铺平道路。

作者单位:南开大学

目,日本政府计划7年内对此项目投入210亿日元。计划通过对电动汽车动力电池,在2020年前,将日本电动车一次充电的续航里程提高3倍以上。

二是实施绿色税制推广新能源汽车。2009年4月,日本开始实施绿色税制,对购买新能源汽车消费者免除多种税收优惠。同年6月启动了“新一代汽车”计划,力争在2050年使环保型汽车占据汽车市场总量一半左右。11月,日本政府进一步提出在一年时间里再提供2300亿日元资金用于支持节能环保车型的补贴。消费者根据车辆的排放水平享受不同的减税待遇。

三是大规模建设充电网络。早在1993年,日本就启动了“Eco-station”项目,计划建立2000个替代能源汽车燃料供应站,其中1000个纯电动车快速充电站。2010年,又出台“新一代机动车战略”,提出产业指导规划,对混合动力车和纯电动车在2020年应达到的市场规模作了规定。同时提出,到2020年要为纯电动车型建成5000个快速充电站,200万个家用普遍充电设备。

以上政策的实施使得日本的混合动力车产销量遥遥领先于世界。新能源汽车保有量快速增长,尤其是混合动力汽车。根据日本汽车业界团体公布的数据,2011年日本混合动力汽车销量占国内汽车销量的17.1%,同比增加4.8%,远高于美国、欧洲的市场份额比。丰田汽车公布的2011年国内汽车销售数据中,混合动力汽车销售比例占其所有产品的36.1%。本田公布的数据中,混合动力汽车更是占到40.8%。

日本混合动力汽车在全世界范围内同样热销,尤其是在美国混合动力车市场上已占据主导地位。

水平、廉洁意识及依法行政水平。要积极推动政务公开,把行政执法的法律依据、执法承诺、执法结果、廉政工作制度、文明办公规范等向社会公开,加强社会和舆论监督。要建立督查工作机制,通过明察暗访,对管理不规范、工作中有吃拿卡要、不作为、慢作为等行为,一经发现,严肃处理。

强化互动,力求共赢。环保部门要成立专门办公室,强化检察机关衔接配合。建立健全培训机制,通过典型案例剖析、专家讲座等形式,全面系统地学习环境保护行政执法法和刑事办案涉及的业务知识,提升办案能力和执法水平。建立计算机联网机制,每月把环保行政执法情况、申请法院执行情况及时向检察机关通报,做到信息共享。制定联动联动制度,明确工作分工,深入开展联合执法行动,合力打击环境污染犯罪。

作者单位:河南省内乡县环境保护局

## ◆吴光政

环保工作近年来日益繁重,秸秆禁烧、扬尘管控、农村环境连片整治等工作,已使基层环保人捉襟见肘。新修订的《环境保护法》明年1月1日正式实施,新法赋予了环保部门更多的监管权力和责任,无疑将加重环保人的工作负担。要想环保人更好地履职,实现环境质量改善目标,基层环保部门人少事多的困境需尽快破解。笔者认为,解决这一矛盾的根本出路在于改革,要不断创新和完善环保工作体制、机制,构建科学完善的大环保工作格局,充分发挥各方面的积极性、主动性和创造性,形成众志成城、齐抓共管的强大合力。

## 适当调整政策,在体制创新中减轻人少压力

破解当前环保部门人少事多的问题,在坚持“只减不增”的原则的同时,要在现有体制创新中开拓新渠道。新环保法的出台,为我们适当调整政策提供了契机。

在机构编制上要更加科学。强化环保部门专业力量。在编制总盘子内适当给予调剂,增加环保人员数量。加强环保派出机构建设。在各街(镇)机关优化组合现有人员,成立基层环保所,2~3人为宜。建立环保警察执法力量。区(县)公安分局组建环保警察队伍,专项办理环境违法、犯罪案件的侦查、拘留、逮捕、预审工作。

在责任追究上更加严格。落实领导干部生态环保工作考核和责任追究。进一步明确领导干部在改善辖区环境质量、推进环保基础设施建设和加大环境监管力度等方面的职责,将生态环保列入领导干部政绩的主菜单。要严格落实党的十八届四中全会提出的“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”,对发生重大环境污染事件要严格法办,落实引咎辞职。对引咎落后产能项目要追溯问责,终身追究项目落地过程中的决策、监管责任。

在平台建设上更加务实。重视区(县)环委会、扬尘办、禁烧办等环保工作平台建设,进一步强化统筹协调,充分发挥环委会等作为综合协调机构的重要作用,定期召开环委会、专项工作联席会,研究讨论环保重点工作,监督各成员单位对照年度目标任务,拿出措施,狠抓落实,使区(县)环委会、扬尘办、禁烧办等真正成为环保工作的司令部、指挥部。

## 厘清环保职责,在机制完善中减轻人少压力

长期以来,环保部门与其他部门工作内容交叉较多,由于职能分工不够明细,环保部门干了不少“不该干也干不好”的事情,造成了程度不同的内耗。例如,关停淘汰落后产能,理论上应由发改、工信部门负责,因为产业政策的制定和界定、产能的确定都是这两个部门在负责。但事实上,由于关停淘汰落后产能的要求主要来自总量减排,而根据对口落实办理的惯例,这些关停淘汰任务在具体实施中,常常被动地落到了环保部门头上。这就造成了部门之间职能职责的交叉和扯皮,进一步加剧了人少与事多的矛盾。因此,笔者认为借综合改革之机,以“三定”形式厘清各部门环保职责,实现谁的职责谁落实、谁的事谁办理,一切按职能职责办,有利于形成齐抓共管的大环保格局。

“三定”方案优于一岗双责。目前,全国各地对部门环保职责明确“一岗双责”的比较多,但以“三定”方案形式明确环保职责分工的却很少见。“一岗双责”是指所有部门都有抓好环保的责任,是一种行政要求。“三定”方案则以地方性法规形式,固定了与环保有交叉部门的职责分工,具有法律效力。“三定”方案对部门职责、编制的确定,要经审定下达,不经下一次机构改革不会发生改变。与“一岗双责”等行政要求相比,“三定”方案更具长期性、稳定性和持久性。更重要的是,依据“三定”方案,可以追究相关部门的履职责任,提升环保执行力。

“三定”方案厘清部门职责。可以通过“三定”方案,对相关部门环保职责进行规范性界定。例如,明确区(县)发改局将环境准入作为建设项目立项的依据,督促建设单位按要求开展环评工作;及时通报年度重点建设项目情况和 other 建设项目立项情况;推进产业结构调整等职责。明确区(县)工信局协助做好建设项目环评、监督检查落后产能并依法提请上级予以关停;指导重污染行业、重点区域企业落实污染防治任务;促进企业开展清洁生产,推动产业结构调整升级;配合完成工业企业限期治理任务等职责。以“三定”方案的形式,厘清各部门工作中容易交叉、出现矛盾的地方,避免职能交叉、相互推诿扯皮。

“三定”方案前置环评审批。多年来,环境保护重末端管理轻源头控制的思想使环境保护工作往往陷入被动。例如,当前对KTV噪声、餐饮油烟等投诉居高不下,群众反响强烈,环保部门也很难解决这些问题。通过“三定”方案,可对娱乐场所、餐饮项目经营许可等实行环评前置,这样既可以实现环评从末端管理向全程控制转变,又可以有效控制潜在污染源,提升公众满意度。

善于外部借力,在手段拓展中减轻人少压力

推动环境监测市场化。随着环境监测工作的日益繁重,市场化运作是破解环保部门人少事多问题的必由之路。应将大量委托性监测(环评委托、污染源委托监测)、职责内但目前尚不具备监测能力的监测项目,不开常开展项目等监测工作分包给第三

# 人少压力大 尽心可破解

探索与思考

方实验室。

提高环境监管智能化水平。开展数字环保建设,用移动通信技术和信息化手段来处理、分析和管辖辖区环保业务,推动环境信息资源共享,促进环境监管智能化。例如,启动蓝天卫士秸秆禁烧在线监控系统建设,利用中国移动千里眼平台基站铁塔资源,架设高清视频监控头,远程监控辖区内秸秆焚烧情况,缓解人手不足。加快环境监察移动执法系统建设。这一系统可以整合污染源普查、项目审批、试生产等电子档案,形成“一企业一档、一人员一档、一部门一档、一任务一档”数据库,执法人员利用其掌上终端设备,随时随地可完成信息查询、现场执法、任务管理和稽查考核等基本操作,将大大提升环境监察执法水平和效率。

增强环保公众参与度。积极推行环境信息公开,维护公众的环境知情权和批评权,通过公布相关信息,借用公众舆论和公众监督,对环境污染和生态破坏的制造者施加压力。加强环境决策民主化,让群众参与决策,让公众监督决策。推动实行环境公益诉讼,使群众真正掌握公众参与和监督环保的法律武器。区(县)环保部门应加强与民间环保组织的联系,并充分发挥他们的积极作用。

## 抓好内部挖潜,在组织优化中减轻人少压力

行政编制“只减不增”是国家确立的大政方针。因此,内部调剂的空间极其有限,不可能从根本上解决人少事多的矛盾。因此,必须深入挖掘内部潜能,充分调动现有人员的积极性、主动性、创造性。

在严格执法中求活力。党的十八届四中全会掀开了全面推进依法治国的崭新一页,要让人们对依法执法成信仰,使法治变成人们的生活方式。环保人必须不辱使命,乘势而为,以贯彻落实明年即将施行的《环境保护法》为契机,持续加强业务能力建设,变人治为法治,进一步明晰管理边界,不断提升管理效能,有效减轻人为压力。

在领导班子优化上求效率。领导班子是核心、是纲。提升班子效能关键在于优化组合、合理搭配、和谐运转。首要的是要有一个合格的班长。班长必须德才兼备,既懂业务又善管理,有一定的实践经验,善于把全班人都团结在自己的周围,使他们为了一个共同的目标,把各自的主动性、积极性和创造性都充分发挥出来。班子要做到事事有人管、人人有事干,班子成员之间既讲分工,更讲协作。要做到配合默契、扬长补短、紧凑有序,保持高效稳定。班子全体成员要不断地进行自我适应、自我调整、自我控制、自我完善,始终保持班子的感召力。

在首创精神上求动力。群众是真正的英雄,我们只有充分相信群众、依靠群众、尊重群众首创精神,在整体效能上求提升,才能克难制胜。要营造敢干坏干不一样的氛围,形成你追我赶、争先恐后的环境。积极探索符合本地实际的环保人才培养激励机制,建立精干高效、特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献的环保队伍。

作者系南京市浦口区人民政府副区长

## 相关链接

## 国外新能源汽车产业激励政策

发展。

二是设立专项资金促进新技术研发。2009年,联邦政府斥资140亿美元刺激经济、拯救汽车业,其中就有部分用于支持动力电池、关键零部件的研发和生产。美国还设立了总量为250亿美元的基金用于以低息贷款的方式支持厂商对节能和新能源汽车的研发和生产。为达到2015年美国本土有100万辆混合动力汽车投入使用的目标,美国能源部还设立20亿美元的政府资助项目用于扶持新一代电动汽车所需的电池组及其部件的研发。

三是税收优惠政策补贴消费者。2002年,美国出台《能源政策法》,将纯电动汽车按总重量划分为4档,消费者购买总重低于8500磅的纯电动汽车可减税3500美元。2007年5月,美国又针对混合动力车,提出购买通用、福特、丰田等公司生产的混合动力车,可享受250美元~2600美元不等的税款抵免优惠。2009年1月,对购买插电式混合动力汽车的消费者,给予2500美元~7500美元的税收抵扣额度。美国政府根据替代燃料汽车程度给予不同程度的补贴,对购买插电式混合动力汽车和纯电动汽车的消费者补贴最大,最高可获7500美元的税收优惠。

通过以上政策的实施,美国汽车市场中混合动力市场份额逐步提高。混合动力汽车销量从1999年17辆增加到2010年274210辆。根据R.L Polk的市

场调查,虽然2010年,由于取消对混合动力汽车的补贴,混合动力汽车市场份额有所下降,但美国混合动力汽车占新增汽车的市场份额仍呈逐渐提高趋势,从2005年1.4%提高到2010年2.6%。

日本——

## 加大研发力度 完善充电网络

日本资源匮乏,因此高度重视新能源汽车产业的发展,是世界上最早发展新能源汽车的国家之一。早在1965年就开始启动电动车的研制,并正式把电动车列入国家项目。1967年,又成立日本电动车协会,鼓励电动车的发展。未解决能源匮乏问题,日本出台了促进新能源发展的政策,这也鼓励了新能源汽车产业的发展。

一是政府企业联合研发电池核心技术。1971年开始,日本多次投入巨额资金用于支持新能源汽车研发,仅燃料电池方面投入就达200多亿美元,对公众关注的新技术研发提供100%资金支持。日本的汽车企业在新能源汽车的研发中承担了大部分研发经费。日本汽车企业对市场十分敏感,将发展重点放在技术相对成熟、规模化生产较为容易的混合动力汽车上。为攻克电池的关键技术,由汽车生产企业、电机电池生产企业和著名学府共同建立开发高性能电动汽车动力蓄电池的最大新能源产业联盟,实施2009年度“革新型蓄电池间断科学基础研究专项”新项

## 配合检察机关 做好环保工作

文件精神,要认识到检察机关对环境保护工作的重视。加强对各类环境污染事故犯罪,生态环境建设中的贪污贿赂犯罪,生态环境监管执法领域的失职、渎职犯罪等打击,将作为检察机关今后工作的重点之一。这是新形势下打击环境违法行为的重要举措。长期以来,环保部门在环境执法工作中面临的处罚执行难等问题,检察机关的介入对破解这些问题有巨大的推动作用。同时,严查查办生态环境监管执法领域的失职、渎职犯罪,能督促环保部门尽职尽责,发挥好环境监管作用。

深入自查,加强整改。环保部门要以此为契机,对近年来的工作进行一次