

能源财税政策国际研讨会的启示

陈清泰

2005年11月18日

根据 2004 年 11 月昆明的第七次高级政策顾问委员会关于开展能源财政和税收政策研究的意见。在中国能源发展战略指引下，国务院发展研究中心牵头，组织发改委能源所和财政部财科所，并邀集国内有关专家共同完成了一份能源财税政策的研究报告。前两天，以能源财税政策为题，成功地召开了一次国际研讨会。

两天的研讨会达到了预期的目的，中外与会者都颇有收获，会议取得了圆满成功。

这次国际会议给了我们什么启示呢？我认为有三点很重要。

一、中国面临能源和环境的严峻挑战

这是与会者都十分关注的问题。2000 年至 2004 年，中国年均 GDP 增长 8.7%。同期的能耗年均增长 11.1%，平均能耗弹性系数为 1.27。而 1980 年至 2000 年能源翻一番国民经济翻二番时的年均弹性系数约 0.5。相比之下形势发生了大的逆转。单位 DGP 能耗强度增加，经济增长呈现依赖能源资源的高投入、高消耗的

特点。“保障供应、节能优先、结构优化、环境友好、政府主导、市场推动”的可持续能源发展战略，遭遇到前所未有的挑战。

二、应对挑战的政策选择

研讨会从不同角度分析了中国的能源形势，介绍了国际经验，提出了政策建议。结合国情，我认为有以下几点值得注意：

1. 转变经济增长方式。

要树立和落实科学发展观，克服高投入、高消耗、高污染、低效率的传统增长方式的惯性，真正把经济增长转移到主要依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道，使提高资源效率和劳动生产率成为经济增长的重要源泉。

中国经济增长过度依赖资源投入，如近两年投资率已超过40%，2004年达到43.9%。更加值得注意的是，人们的发展理念还没有走出误区。如在经济增长的量与质的关系中，往往把速度和数量放在第一位；在经济增长与发展的关系中，往往把增长等同于财富、增长就看作是发展；在经济与社会发展的关系上，往往重经济发展、轻社会发展；在人与自然的的关系上，往往只想利用自然、向自然索取，甚至企图“征服”自然。这种粗放的增长是不可持续的。

2. 调整产业结构。

不同产业单位产出的能耗大不相同。近几年不仅重化工业爆发性外延式的增长，而且单耗水平高于国际先进水平，这是能耗弹性系数上升的一个主要因素。本来就显薄弱的服务业比重进一

步下降，2004 年降到不足 32%。缺乏现代服务业支持的工业，包括中重工业，很难有高的资源效率和经济效益。中国必须要走新型化的工业道路，改善过重的产业结构，降低高耗能产业的比重，争取以较低的能耗和环境代价，较早地迈过“库茨涅茨曲线”的拐点。

3 正确引导居民消费结构升级。建立节约型城市发展模式。

面对城市化和消费结构升级，应超前引导，从需求侧培育理智消费，抑制能源过度消耗，改善终端能效。在大规模城市建设中，节能建筑比例上不去，注定会给今后几十年增加能源负担；城市基础设施影响居民出行模式，加之高车价、低油价鼓励了居民对大型车的偏好，给城市能源环境增加了压力；空调机的过度使用成为近年高峰负荷时电力严重短缺的主因。在城市化迅速发展、消费模式转型的重要时期，一旦形成奢侈消费和不良的城市发展模式，再想改变就要支付巨大的成本。

4. 关注能源环境。

能源的开发、利用、转换、运输和利用是人类危害环境最重要的因素；全球气候变暖已经成为全人类面临的最大挑战。在快速发展时期必须把经济社会目标与资源环境目标相协调。近年，中国人的收入提高了，但吃上放心的食物、喝上清洁的水、呼吸上新鲜空气却成了问题。这就是由于经济目标与环境目标不协调，最终使经济目标与改善居民生活质量的目标背离的结果。

5. 以科技进步提高能效。与国际先进的能源技术相比，中国能源转换效率普遍低 15%~35%。差距就是潜力。一方面政府要

制定和实施越来越严格的能效标准，另一方面要加大能源上的投入，尤其是节能和清洁能源的投入。有专家人为，在“十一五”规划的节能目标中，科技进步应对降低 GDP 能耗强度做出 30% 以上的贡献。

6. 加快能源部门的市场化进程和能源价格改革。总的来说，能源企业的市场化改革滞后于经济改革；而价格信号对能源效率有着至关重要的作用。国内的定价系统经常被用做宏观经济调控的工具，使价格信号受到扭曲。后果之一就是使原本有效的财经、税收和投资政策不能发挥应有的效力，有时甚至出现与调控目标相反的效果。例如今年成品油价格成本倒挂，厂家不愿意生产，需求却在低价格下膨胀，加剧了油品供应不足的状况。

7. 改善能源结构，培育和促进清洁能源的发展。水电的加快开发和核电政策的调整，特别是到 2020 年可在生能源占 15% 左右令人鼓舞规划的实现，将使一次能源过度依赖煤炭的现状有所改善。于 2006 年 1 月 1 日实施的可在生能源法，是实现可在生能源目标的法律保障，而配套的财政和价格政策能否到位将决定实施的成效。

三、新时期保证能源战略实现的政策手段

“十一五”规划提出了国家能源战略和具体目标。如果 2010 年达到降低能耗强度 20%，进而在 2015 年和 2020 年的两个五年计划也分别再降低 20%，那么我们现在提出的在本世纪头二十

年能源消费增长翻一番支持经济（GDP 或人均 GDP）增长翻二倍的能源发展目标，就能实现并再创历史新辉煌。

为保证战略目标的实现，研讨会上提的及许多政策手段是值得注意的。

1. 强化能源环境的外部性管制。与会专家都认为自由市场经济不能自然地实现能源环境目标。中国已经初步建立了能源环境法律体系，在此基础上应进一步完善相应的配套法规和实施细则，保障能源环境法律的实施。国际经验表明，针对耗能产品和高耗能产业和企业制定和执行不断提高的能效标准、环保标准，设立更加严格的市场准入门槛，有利于优化结构、促进技术进步，达到节能环保的目的。

2. 改革能源管理体制。新的能源形势、新的挑战、新的应对措施和行动，迫切需要改革能源管理体制。发达国家政府能源管理的经验值得借鉴。中国已经成为世界少数最大的能源消费国，面对每年巨大的能源资源消耗，面对如此庞大的能源系统，面对纷繁复杂经济社会关系，需要一个强有力的政府机构进行统一协调和管理。否则不能实现能源安全和环境目标。

3. 加强监管体制建设。监管能力不足、执行力不够是影响法规效率的重要因素。与政府能源管理机构改革相配套，要进一步完善独立的能源监管机构。赋予监管机构实质性监管内容和权力，例如价格确定、市场准入、投资审备、能源市场监管等。使监管机构在实现能源管理机构的政策目标中发挥不可替代的作用。

4. 深化能源价格改革，进一步发挥价格的导向作用。能源价格政策要以促进节能为核心目标，并支持清洁能源发展。不仅反映生产经营成本，而且也包括资源、环境成本的市场价格，是有效配置能源成本最低的途径。要积极推进价格政策和价格形成机制改革。能源市场的价格信号应在实现“一翻保二翻”和 20% 节能强度目标中发挥重要作用。

5. 加快投融资体制改革，提高节能和清洁能源的投资比重。据有关测算，按 2000 年不变价计，能源和节能投资在 2005~2020 年要达到 18 万亿元。要解决这么大的资金需求量，政府投资职能应起导向作用；必须拓宽投资渠道，吸引各方面资金投入可持续能源建设。有利可图的项目由企业招投标建设，国家的政策金融机构要将重点转向支持采用高新技术的节能、环保示范项目，促进整个经济结构的低能耗、清洁化。

6. 利用财政税收工具进行调控。财税工具可以矫正市场失灵，对投资和消费行为有巨大的导向力；采用包括政府预算支出、国债投入、财政贴息和补贴、税收优惠、税费、政府采购、财政担保等工具和组合可以在十分广阔的空间进行调控。应通过灵活运用正向激励、逆向抑制和交叉补贴，使财税杠杆成为实现政府政策目标强有力的工具。

7. 提高环境收费的利用效率。能源开发和环境保护密不可分。把环境污染的收费用于源头能源治理，例如在发电部门，可采用发电绩效标准，按发电量分配排放指标和排污权交易，是

提高排污收费利用效率的重要途径。国际经验表明，这对鼓励先进，鞭策落后、减少碳排放有积极作用。

女士们、先生们。我们清醒地看到，受资源、环境和人口条件的限制，中国实现可持续发展必须在开发清洁能源和提高能源效率上要比发达国家做得更好。对于我们这个经济技术能力都现不足的发展中国家来说，做到这一点谈何容易！

这次国际研讨会提出的各种政策建议，为决策部门提供了思路和政策选择。这次会议证明，中国在推进可持续能源战略中，并不孤立，有众多国际经验可以借鉴，可以从很多国际伙伴那里学到知识和得到支持。但关键的还是要靠我们自己的努力和创新。