

发挥财政职能，促进能源可持续发展^①

财政部副部长 楼继伟

各位来宾，大家好!如主席所讲，我今天的演讲题目是“发挥财政职能，促进能源可持续发展”。

近三年来，中国经济增长率都在9%以上。伴随着中国经济的持续快速增长，中国能源可持续发展问题日益突显，成为国内外关注的焦点之一。

回顾历史，应当说中国在能源可持续发展方面取得了一定的成绩。从1980年到2000年，单位产值能耗下降了64%，年均节能率达4.6%，实现了能源消耗增长1倍、国民经济增长3倍的可喜成绩。但是过去的五年，形势出现了逆转，这种逆转主要

^① 2005年11月16日在“可持续能源发展财经和税收政策国际研讨会”上的发言，根据录音整理

是由于经济快速增长和重化工业进程加快导致的双重压力。目前的工业结构，重工业占到66%，特别是重大工业投资加快。同时由于消费结构转型、汽车消费增加等因素的影响，能源消费弹性系数由0.5快速上升并超过1。照这样的趋势发展下去，如果不采取有效措施切实转变经济增长的方式，不在体制创新和科技创新方面取得重大进展，中国的能源供应和环境消耗将难以持续。

能源的生产和消耗是全社会范围的，涉及到每一个人、每个企业，因此，财政支出方面所能起的作用是很小的。应当比较多地考虑财政收入方面的一些政策，通过这些政策，特别是要形成合理的价格形成机制，在这个基础上制定的财政支出政策才会有效率。当前，要促进中国能源可持续发展，重点解决能源类矿产资源掠夺性开采和能源过度消耗问题。财税政策首先要矫正能源类资源产品价格远远低于长期成本的扭曲现象，并理顺各类产品的比价，尤其是电煤价格，成品油价格。在这

个过程中，税收以及资源收费对价格形成的合理机制有重要作用。在此基础上，国家再从资金和政策上进一步加大对能源类矿产资源的前期勘探、能源节约和清洁能源发展的支持力度。必须强调的是，调整能源产品价格过低问题，是促进能源节约的根本措施，也是确保能源可持续发展的重要方面。在此基础上，财政投入和优惠政策才能发挥作用。

一、改革能源类资源产品价格形成机制

在中国，包括能源类资源产品在内的各种资源产品价格，如石油、天然气、其他矿产资源、金属和非金属矿产品，普遍存在资源无偿或廉价使用，未建立起正常的价格形成机制。如果没有政府的有效干预，仅仅通过自由竞争，市场形成的资源类产品价格，一般会低于资源持续利用的长期成本价格。矿产资源的开发者不会主动去保护资源、补偿环境，甚至也不会主动关心安全生产。单靠竞争的出厂价格，只反映短期的、资源掠夺性的开采成本，这种价格不是资源类产品供给的可持续价格，它不会促进节约使用资源，也不会鼓励替代能源和可再生

能源的开发使用，比如风力、太阳能等。

政府有效的干预措施，可着眼于以下几个方面，一是将目前矿业权无偿取得和有偿取得的双轨制，统一改为有偿取得，实行探矿权和采矿权的招标、拍卖和挂牌出让。矿业权属于国有，使用是要收费的，但目前对于国有大的煤矿，把矿业权的价值算作企业的资本金，其他的企业则是要收费的，而且价格很低，不是拍卖形成的。二是强制矿山企业提取安全费用，加大安全投入，三是建立矿业企业矿区环境治理和生态恢复的责任机制，强制推进企业从销售收入中提取一定比例资金用于矿山环境的恢复、生态补偿及资源枯竭后的企业转产。如果企业不这样做，政府应收取高额的环境方面的收费。四是将矿产资源生产销售过程中过低的税费标准进行合理调整，逐步提高资源税和矿产资源补偿费等矿业税费的标准。总之，我们希望今后国家矿产资源通过拍卖取得采矿权、然后征收资源税，并在成本上强制企业对环境进行保护。这样，矿产资源的价格相应

提高，会促进矿产资源的节约使用。同时，国家从中提取一部分资金，可重点用于公益性的勘探等公共支出。但是，这种干预措施必须是一致的、有效的，无论是大中型矿产企业、还是小矿产企业，无论是国有还是私营、个体企业都应该达到上述强制要求。这就要求相关部门配合、中央和地方协调，我认为这是个比较难的问题，国家应该有确保政策强力推进的权威性专门机构。

理顺资源类产品价格，还要在开放经济这个大环境下考虑问题。在封闭经济条件下，虽然成本不真实，生产价格和最终销售价格都受国家控制，资源配置发生扭曲，但还不至于造成恶性的收入分配不公。开放之后，资源类产品的价格与国际市场接近了，价格扭曲的程度减小了。但是，目前存在另一类性质的扭曲，主要是在生产过程中短期成本是市场竞争形成的，而不是国家合理干预下将长期成本价格内部化，因而资源的掠夺性开采和环境的恶化没有得到解决。但最终产品的价格与国

际接轨，这样就在生产、流通中形成大量的利润空间，带来收入分配的扭曲。比如煤炭，每吨出厂价一般在100元至200元，现在最终可以卖到400元至600元，钱让少部分人赚去了，消费者并没有得到好处，由此带来了大量社会不和谐问题。与此相类似的是煤炭运输问题，矿主和经销商大赚其钱，而支付的运费很低，致使严重超载运输，不断发生的恶性交通事故大多与超载有关。只有强制性、一致持久地查处超载，并迫使经销商提高运费，才能保证货运司机应得的报酬、还给人民以安全和社会安宁。所以理顺资源类产品价格不仅要考虑能源的可持续，还要考虑收入分配。从这个意义上讲，价格问题不解决，就不能从根本上实现环境友好、社会和谐的发展方式。

二、理顺各类能源产品的比价关系

中国的资源产品除了价格形成机制不合理造成资源类产品价格过低之外，还有各种能源产品的比价关系也需要进一步理顺。

一是要理顺电煤价格关系，主要是电，电的问题在煤炭供

应上。目前，煤炭价格已经市场化，但还有一部分电煤价格未完全放开，应尽快抓紧研究解决。

二是要理顺成品油价格，逐步过渡到完全按市场机制定价。

目前中国的原油已经参照国际市场价格定价，但成品油仍实行政府价格管制，在当前原油价格居高不下的形势下，成品油价格“倒挂”严重，一吨成品油比国际市场低1000-1500元，影响了炼油厂特别是中石油、中石化两大石油集团以外的炼油厂的积极性。目前这两大石油集团掌握了国内绝大部分原油资源，他们在国内开采原油的成本约为8 - 12美元 / 桶，进口原油的长期合同是55美元 / 桶，两大石油集团可以用较低成本的自产原油补偿集团内部炼油厂的亏损，但是其他炼油厂就很难维持。现在成品油紧张，在流通中出现一些异常现象，比如香港到广东来加油，因此成品油价格必须要理顺。

由于无偿地、廉价地获取了国家的石油资源，目前两大石油集团利润飞涨，这是不合理的。今后所有企业使用矿产资源

都要支付相应的税费。另外，我们正在研究征收特别受益金政策。目前，原油开采成本一般是8 - 12美元/桶，考虑到长期发展的勘探投入，我们将这一成本放宽算到25美元/桶，再考虑企业的合理利润，我们拟从40美元/桶开始征收特别受益金。石油特别收益金是非税收入，与美国国会向5大石油公司征收“暴利税”是一个道理。对此，我们已经和中石油、中石化基本达成共识。否则，和煤炭的情况一样，石油公司获得高额利润，老百姓、消费者并没有受益。

开征燃油税之前，需要首先理顺石油价格。价格对生产、流通和消费环节都有影响，如果价格没有理顺就开征燃油税，只能通过提高消费支出产生节约效应，不能从根本上解决生产和流通环节存在的问题。

三是还要理顺其他能源比价关系，比如说化学能源与可再生能源的比价关系，新能源和传统能源的比价关系等，在理顺这些比价关系方面，我认为最重要的，是首先把目前的能源类

的产品，包括电力，放到一个可持续的成本基础之上。否则，因风能等可再生能源发电的成本、可接受的价格比较高，不可能得到很好的发展。

三、加大对矿产资源的地质勘探投入

中国能源总体上还是短缺的，但也有勘探不足的问题，企业不愿去做勘探，勘探工艺也比较落后，国家应通过改革资源类产品价格形成机制，实行矿业权有偿取得，提高探矿、采矿过程中的付费水平，从而保证国家从资源开发中提取足够的公益性资源勘探资金。在此基础上，国家应在财政支出方面加大公益性、基础性和战略性矿产资源勘查投入力度。比如煤炭地质勘探，我们已和国土资源部协商，研究建立煤炭地勘周转金，其资金来源于矿业权有偿取得价款和其他矿业税费，重点用于支持煤炭风险勘探和精查。此外，国家财政还应支持企业学习新的勘探工艺，支持走出去，到国外争取能源勘探。

四、财税政策要引导和激励节能行为

节能是市场主体的行为，其效益具有外溢性特点，因而对

节能行为采取适当的政府干预和财税政策引导是必要的。中国节能的潜力很大，关键是要有一个好的机制来推动节能工作。

一是实施强制性能耗标准，强制节能。对消费类产品包括汽车和住房，要抓紧制定强制性能耗标准，对超过标准的产品要禁止生产和销售；对企业要按能耗标准进行分类指导，对高耗能企业，要强制企业进行改造。同时，加大宣传和引导力度，促进居民消费方式转变，包括鼓励使用小排量汽车等。

二是调整和完善税收政策，支持节约能源。为了促进能源可持续发展和节约能源，近年来国家陆续出台了一系列税收优惠政策，如对油母页岩炼油、垃圾发电实行增值税即征即退政策；对煤矸石、煤泥、煤系伴生油母页岩等综合利用发电、风力发电、部分新型墙体材料产品实行增值税减半征收政策等。

中国现在正在东北试行增值税转型，设备投资含税可以抵扣销项含税，比如，风力的发电基本就是设备成本，把设备抵扣以后，再收8.5%的增值税，价格就能降下来，改革后会对风力发

电起到支持作用。在增值税转型中，我们考虑对水电做一个特别的处理，因为水电投资有两部分，一是设备，水轮机、发电机，另一部分是大坝，目前实行全部抵扣恐怕还做不到，考虑对大坝部分给与一定的抵扣。我们希望，增值税转型改革在全国范围尽快推开，以促进能源产业发展。在企业所得税“两法合并”改革中，为鼓励企业加强资源综合利用、节约能源、保护环境等，将拟定一些配套税收优惠政策。

三是加大节能技术研发、推广和应用的投入。现在政府用于支持这方面投入的资金渠道较多，财政部将会同有关部门在整合现有资金来源的基础上，突出重点，集中资金支持重点项目，逐年增加这方面的投入。同时，要研究建立起一个好的机制，更好地发挥政府资金的引导作用，把政府资金引导与企业研发投入、鼓励消费者购买节能产品结合起来，实现全社会节约能源的目标。

总之，财税政策对于能源的可持续发展，能够起到很大的

作用，但我要强调的是，能源的生产和消费涉及全社会的每一个人，和每一个企业的切身利益，国家必须通过采取一些包括税收、收费等在内的强制性手段，改变价格形成机制，形成一个长期可持续的价格，一个收入分配合理的价格，才能实现我们的目标。在这个基础上，我们再对个别新能源、替代能源以及可再生能源提供一定的优惠政策，甚至给予一定的补贴、补助，鼓励其开发利用。但所有问题都指望财政掏钱解决是事倍功半，效果不好，也不是一般市场经济国家的做法。