

在能源财税政策研讨会上的发言

国务院发展研究中心副主任 谢伏瞻

主席先生、女士们、先生们，早上好！

我很高兴参加能源可持续发展财经和税收政策国际研讨会。能源的可持续发展是一个关系中国经济、社会长远发展的重大战略问题，也是当前中国政府正在积极研究和加紧解决的现实问题，正在受到国内外的广泛关注。上世纪后 20 年，我国以能源总量翻一番支撑了人均 GDP 翻两番的增长，年均节能率 5%，取得了举世瞩目的成就。但总体上看，中国的经济增长仍然没有摆脱高能耗、高物耗、高污染、低效益的粗放增长模式。尤其是近年来，随着工业化、城镇化的步伐加快，产业的重型化水平提高，能源消费的增长速度超过 GDP 的增长速度。尽管中国人均能耗远低于发达国家，也低于世界平均水平，但由于人口总量大，能源利用效率低，使能源对经济增长的制约明显加大，而且未来能源制约还会进一步加大，我国正面临能源可持续发展的严峻挑战。

未来 15 年是中国工业化进程的重要阶段，经济总体上将保持较高增长，对能源的消费也将会持续增长，为了有效缓解能源供求矛盾，促进中国经济的可持续发展，不久前召开的中共中央十六届五中全会提出了到 2010 年单位 GDP 能耗比“十五”末降低 20% 的目标，这是一项十分艰巨又必须完

成的战略任务。要实现这一战略目标，不仅要转变增长方式，优化产业结构，着力技术创新，倡导健康消费模式，最根本的还是深化能源领域的各项改革，建立起有利于能源开发和节约的体制、机制。如果说能源是制约中国经济长期发展的关键因素的话，那么，体制机制就是制约能源问题有效解决的关键因素。为此，国务院发展研究中心组织国内有关研究机构，在完成了 2020 年的中国能源战略研究之后，又组织有关研究机构，对能源可持续发展的财税经济政策及相关问题进行了研究。

下面，我就能源价格政策、能源投融资政策、能源财税政策和能源管理体制四个方面，谈一些主要结论。

一、加快改革与完善能源价格形成机制与价格政策

能源价格是调节能源供给和消费的重要手段。总体而言，目前能源的价格一不能反映能源资源的稀缺程度，二不能反映能源产品的供求关系，三不能反映能源生产和使用过程中的外部成本。由于能源价格扭曲和缺少弹性，放大了社会对能源产品的需求，价格基本上没有起到调节供需、促进节能的功效，必须尽快改革能源产品的价格形成机制，消除能源价格扭曲，促进能源的开发和节约利用。

能源价格改革的总方向，一是建立和完善反映市场供求关系和资源稀缺程度的价格形成机制，使价格真正起到优化资源配置的作用；二是再造基于市场经济的能源价格监管体

系；三是强化对“外部性”的调控，使能源生产和使用过程中对资源、环境所造成的“外部成本”内部化，同时使从事节能、可再生能源发展的企业为全社会带来的“外部收益”内部化；四是建立各类能源间合理的比价关系，以促进能源结构的优化调整。总体而言，是将促进能源的开发和节约作为能源价格政策核心目标，并促进能源结构优化，特别是可再生能源的发展。

主要能源产品的价格改革要点是，煤炭价格改革的方向是实行电煤价格市场化和煤炭资源市场化，近期要完善“煤、电价格联动”机制；积极试点推行煤炭资源市场化，并建立完善、科学的资源税、费体系。

石油价格应反映国内市场的供求关系，并逐步由现行办法平稳过渡到市场定价。一要把成品油接轨价的构成主体，由国际市场成品油价格改为原油价格；二是大幅度缩短调价时滞，以加大投机的风险；三是政府价格主管部门的职能，由价格水平的审批转变为制定定价办法、相关规则及其执行过程的监督。

天然气价格改革的长期目标，是在“井、网、售”分离的基础上，推进天然气井口价格和终端用户价格市场化，管道运输价格可继续由政府监管。当前应形成天然气价格的合理水平以及与其它能源产品的合理比价关系，以促进天然气的快速发展。

电价改革的总方向是，根据电力体制改革方案和电价改革方案，加快推进电价形成机制的改革，上网、销售电价由市场供求关系决定，输配电价格采取政府管制价格。用户电价总水平及时反映电力成本和需求的变动，将环境污染等外部成本内部化。

二、以改革能源投资管理体制为重点，加快能源投融资体制改革

为了促进能源的有序开发利用，增加能源的有效供给，必须加快能源投融资体制的改革。现行的能源投资管理体制存在的问题比较突出，主要表现在：政府对能源领域的投资活动干预程度要比一般的竞争性产业高得多，企业几乎没有投资决策权；对投资项目的节能、环保等社会性管制的目标不明晰，手段不落实，监管不到位；大型能源企业所有制结构单一，投资和运行效率不高；节能和新能源等项目没有得到足够的重视。

改革能源投融资体制，要努力实现两大目标：一是形成以公有制为主体、多种经济成分共同发展的局面，显著提高投资效益和经营效益；二是建立有效的投资激励机制，促进节能、新能源等技术的开发和市场应用。

近期建议采取的措施，一是采取分类管理，扩大企业的投资决策权。针对政府投资和企业投资两类不同的项目，实行分类管理；对于企业投资项目，扩大企业的投资自主权和

决策权。

二是建立以节能、资源利用、环保为核心内容的准入机制。对能源项目的准入，主要从合理开发自然资源、保护生态环境、优化产业布局、保障公共利益、防止垄断、维护经济安全等方面进行核准。

三是打破国有经济对能源行业过度垄断的局面，引入招投标等制度，鼓励国有、民营等各类所有制企业在公平、公开、公正的基础上进行公平竞争，以竞争的方式获取项目的投资建设与生产经营权。

四是加大政府对新能源和节能的投资力度。政府投资重点支持一般投资者不愿意投资的、仅靠市场机制难以有效运作的领域，加大示范工程的建设。

三、建立和健全财政与税收政策

现行财政、税收政策缺少促进能源可持续发展的系统化设计，激励与惩罚的手段缺乏。财税政策应作为市场经济条件下，政府对能源管理、调控的主要手段，采取有效的经济激励与限制政策，双管齐下，优化和引导能源消费，促进节能，促进能源结构的优化与可再生能源的发展。

考虑到公共财政改革的基本模式，可以将公共财政与税收对能源的调节政策按功能分为激励政策和限制政策。具体包括：

一是调整资源税征管模式，由现行的按企业产量征收改

为按划分给企业的资源可采储量征收；将税率与资源回采率和环境修复挂钩，确定相应的税收标准。

二是积极支持可再生能源的发展。调整和完善可再生能源增值税政策，普遍降低水电企业的增值税税率；调整和完善可再生能源企业所得税政策，适度降低所得税税率，实行投资抵免和加速折旧政策。

三是将鼓励节能纳入政府公共预算支持范围，设立节能支出科目，安排相应的节能支出预算；调整预算支出结构，加大节能投入，用于节能技术的研究与开发、节能技术示范和推广、节能教育和培训、节能管理监督体系建设等方面。并利用政府采购政策鼓励节能。

四是利用税收政策鼓励节能。参照高新技术企业和资源综合利用企业的税收政策，对节能产品生产企业给予一定的所得税优惠；对关键性的、节能效益特别显著且因价格等因素制约其推广的重大节能设备和产品，国家在一定期限内实行一定的增值税减免优惠政策；尽快开征燃油税等，引导合理使用能源。

五是增加政府能源研发预算投入。采用财政贴息政策，以少量的政府财政资金引导更多的社会资金投入能源研发领域。

四、改革政府管理体制与监管制度

我国现行的能源管理体制和监管制度不适应未来能源

可持续发展的需要。为了完善我国的能源管理体制，增强综合协调能力，提高能源战略和政策的执行力，切实转变政府职能，提出如下设想：

一是按照“政监分离”的原则，改革能源领域的政府管理机构设置。将综合性的能源管理机构和专业性的能源监管机构分设，明确分工，清晰权责。前者专司国家能源战略、规划和政策的制定，协调各能源机构之间的关系；后者专司市场监管，保证能源行业的健康发展和有序竞争。

二是政府管理能源的方式，从供应侧为主向供应、需求侧并重转变。改变以往偏重于能源资源开采、能源加工生产等能源供应侧管理的局面，逐步加强能源节约、能源效率、能源技术等需求侧的管理。

三是加强事中监管，准入制度科学化、透明化。在前置审批环节，管理重点是着眼于外部性的准入管理，设置合理的资源、环保、能效等准入标准，强调政策的导向性、公开性和透明性。事中管理环节，管理重点是监督、监管和检查，健全能源审计机制，完善机构设置和人员保障，改变当前“重事前准入，轻事中监管”的局面。在事后管理环节，管理重点是查处和纠正违规。

四是实现监管重点的转变，完善监管制度。由以往的经济性监管为主、社会性监管为辅的旧监管模式，转向以社会性监管为主、经济性监管为辅的新监管模式。主要内容包括：

完善市场准入监管；公开准入制度，取消所有制歧视，提高政策的透明度，建立合理的申诉制度；完善价格监管，改革价格形成机制，对自然垄断环节实行有限监管，做到保护性监管与激励性监管的有机结合，完善财务制度、成本与信息披露制度和价格听证制度；加强社会性监管，监管重心是提高资源利用效率，确保能源供应安全、提高资源利用效率、保护生态环境等；加强市场秩序的监管，重点是反垄断，促进有效竞争，对可能影响市场结构的重大购并案件进行审查等。此外，完善现行的电力监管制度，在适当的时机，对天然气行业（特别是输气管线）进行专业性监管。

总之，在政策设计方面，要增强政策的系统性和协调性，注重发挥各项政策之间协同效应，避免政策效应相互抵消的问题。在政策执行方面，要提高政策的可操作性，提高政府有关部门之间、中央与地方政府之间的协调性，通过能源管理体制的改革，转变政府职能，增强政府的执行力，使能源战略真正落到实处。

女士们、先生们，改革和完善能源政策涉及诸多利益关系的调整，十分复杂，必须集思广益，精心设计，稳步实施。通过此次研讨会，我们将学习、借鉴国际先进经验，交流中方有关机构对此类问题的看法，促进能源财税经济政策的完善。预祝研讨会取得圆满成功！

谢谢大家。