



中国特色社会主义经济建设协同创新中心
Collaborative Innovation Center for China Economy

南开大学

南京大学

中国人民大学

中国社会科学院

国家统计局

工作简报

2018年第13期 总第328期

中心办公室

2018年3月30日

中心专家出席中国宏观经济论坛（2018年第一季度）报告会 共商现代能源经济体系建设路径

3月25日，由中心协同单位中国人民大学主办的“中国宏观经济论坛（2018年第一季度）”报告会在京举行。本次论坛的主题是“现代能源经济体系、权衡抉择与能源‘不可能三角’”。

中心学术委员会委员、中国社会科学院学部委员金碚，中心首席专家、中国人民大学经济研究所联席所长杨瑞龙，中心研究员、中国人民大学经济学院副院长郑新业等专家学者出席了论坛。论坛第一单元由杨瑞龙主持。



郑新业代表课题组发布了论坛主报告《现代能源经济体系、权衡抉择与能源“不可能三角”》。



报告指出，在“两个一百年”奋斗目标确定之后，我国还需要保持未来 30 年 4-5%的年均经济增长率。同时，“五位一体”的总体布局要求在逐渐富裕起来的新时代同步建设生态文明。这一系列要求决定了能源既要供给充足、安全，又要价格低廉，还要清洁环保。因此，建立高效的能源经济体系，平衡生态环境保护与经济社会发展的关系成为中国宏观经济中长期发展的重大命题。

报告从全球视角出发，基于我国资源禀赋和发展阶段，用产业组织理论中的竞争、寡头和垄断的分析框架，同时考虑环境税、碳市场、产业政策、反垄断政策，以及以交叉补贴和普遍服务为核心的社会政策，分析了“市场之制”和“政府之手”构建现代能源经济体系的路径，并讨论了公众和政府面临的抉择。报告力图为企业、公众和决策者呈现中国能源经济的基本事实和运行逻辑，识别出能源经济体系中的不平衡和不充分所在，提出建立现代能源经济体系和实现改革红利的框架、措施与路径，并讨论了能源政策背后权衡取舍需要考虑的重要因素。

现代能源经济体系建设包括两步，一是改革，改革能源市场体制，改革政府的政策制度，以提升能源市场的效率；二是取舍，在三大目标构成的能源“不可能三角”中进行选择，尽可能让能源经济体系切合公众和政府的需求。

报告指出了我国能源经济体系的基本国情。首先，从总量上看，我国能源市场规模巨大，作为全球最大的一次能源消费国和最大的能源净进口国，巨大的产出-需求缺口给我国经济长期稳定增长带来能源保供的压力，能源供应安全和价格冲击风险极大。

其次，从供给结构看，我国能源供给以煤炭为主，即便考虑清洁能源的快速发展，煤炭在可预见的将来占一次能源比重仍会在 60%左右，这为未来我国清洁发展、生态文明建设带来较大的环保和减排压力。

再次，从需求结构看，我国能源需求和消费的主力仍集中于制造业领域，且能源作为基本原料投入在生产成本中占比较大，在当前能源市场全球化的格局下，国际能源品价格牵一发而动全身，轻微的价格波动都可能会对企业生产造成巨大影响。

此外，中国能源经济体系还与世界能源市场息息相关。我国作为世界能源的主要需求主体之一，国内能源市场的变化可能会对世界经济产生影响，世界能源市场的冲击也会显著改变国内能源供需形势和价格水平。面对庞大而复杂的能源经济体系，我国需要转变看待能源问题的视角和思维。重视总量和结构相结合的视角，将政策力量用于边际产出最大的地方；理顺市场和政府在能源领域的职能，提高决策合理性；从全球视角看待中国能源经济体系，识别出我国在能源方面的核心利益。

报告研究发现了能源体系目前存在的问题。第一，我国能源市场化改革尚未完成，市场机制尚未真正建立。以电力市场为例，我国还没有建立独立的调度机制；省内市场集中度高，串谋问题严重；省际之间，壁垒森严。在石油领域，上游原油进口渠道尚未完全放开，政府的价格管制长期失效，零售市场处于高度寡占状态，大型企业拥有行使市场势力的充分空间。在天然气领域，竞争性体制不到位，价格双轨制引发的问题突出，城市燃气的双头垄断现象严重。

第二，我国能源政策体系不协调。反垄断机制仍然匮乏，激励监管、份额监管、行为监管等监管方式尚未确立，政府部门对市场势力的监测识别能力较弱。在自然垄断监管层面，电网监管取得进步，但监管工具单一，投资监管缺位，城市燃气公司的管网垄断监管严重滞后。在产业政策方面，政府仍在不断使用强制性手段扭曲市场，影响市场定价机制发挥作用，压缩市场交易规模。在社会政策方面，普遍服务融资问题在电网改革后将逐步显现，交叉补贴的收益存在累退性，效率损失严重，能源补贴由高收入群体获得。在环境与气候政策领域，我国采用扭曲市场的方式保障新能源上网消纳，压缩了市场规模。环境税的设置与最优税收原则产生偏离，碳市场机制尚未完全确立，试点碳交易价格过低。更为严重的是，各项能源政策相互分离，缺乏协同效应，甚至存在政策效果相互抵消的情形。

第三，从全球视野看，对自身作为全球最大的能源消费国和能源贸易国的定位不清。我国与美国、日本、韩国、印度以及其他 OECD 国家等能源进口主体缺乏深度合作，在应对国际能源卖方卡特尔方面缺乏主动意识。在能源海外投资方面，缺乏对非财务风险的考虑，政治风险、政策风险、外汇风险等制约我国海外投资收益。这些能源领域中的不充分、不平衡问题，既是问题所在，也是改革红利所在。通过还原能源商品属性等改革，能源价格将反映真实成本和市场供需关系，

从而释放正确的价格信号引导市场的运行；市场势力将得到抑制，能源交易的收益在生产者和消费者中合理分配；能源不平等水平将降低，普遍服务水平将不断提升；能源结构将向更清洁环保的方向转变；能源安全将得到保障。

基于上述事实，报告认为，建设现代能源经济体系的第一步是实现能源领域效率最大化。而市场化建设、科学监管以及能源政策的组合运用是实现效率最大化的抓手。考虑到能源经济体系的性质，市场失灵多发且严重，解决这些问题，还需合理运用“政府之手”。具体而言，改革方式如下：

第一，在可竞争的领域中让市场发挥决定性作用。继续推进能源市场化改革，首先，放开市场准入限制，在可以竞争的领域，让企业自由进入。其次，政府在竞争性领域放开各种价格管制，并提升对价格波动的容忍度，让企业相互竞争决定价格水平。

第二，用好“政府之手”。对于自然垄断领域，如电网和城市燃气公司，要加强监管，使用激励性监管等多种手段，从监管体系的科学建设和监管能力的有效提升两方面强化政府的监管能力；对于上下游的竞争性领域，促进全国统一市场建设的同时，强化单一市场内份额不能超过 20%的规则等事前反垄断安排，加强市场势力的识别、防范和抑制等事后反垄断措施，同时放弃价格管制等扭曲交易市场的手段，确保能源市场健康平稳运行。

在既定目标和约束下要实现全社会福利最大化，政府和公众需要第二步——在经济增长规模、企业和家庭的用能成本和治污减排之间权衡取舍。在能源经济体系的效率前沿实现之后，公众和政府为降低污染减少排放，可以：

(1) 在能源需求侧，放弃对高耗能产业在生产、运输、消费和进出口等方面的支持，通过降低高耗能产业在经济中的比重来降低能源需求。以牺牲部分 GDP、就业和税收为代价，换取污染排放减少的好处。

(2) 在能源供给侧，继续提升非化石能源或者相对清洁的天然气的比重。提升光伏、风电、水电和核电的比重需要额外的系统成本，提升天然气比重不仅会提升用能成本，还需要应对能源数量冲击。改善能源供给结构是以牺牲企业竞争力和家庭用能成本为代价，换取污染排放减少的好处。

(3) 在能源供给侧，继续提升化石能源的质量，降低化石能源的污染。继续提升成品油标准，督察脱硫脱硝实施等。这一做法是以上升的能源成本，换取污染排放减少的好处。

为了减缓能源成本上升的压力、减轻政府的负担并保障能源供应安全，报告还提出了配套措施：

第一，推进能源领域配套财政改革。对于（1）和（2），政府可以采取环境税和碳市场等配套措施来减缓冲击。一是提升环境税征收标准，并由中央统筹制定环境税额。二是实施增值税率差异化改革。将部分含碳商品的增值税率调节至 30%，同时将非含碳商品的增值税下调至 9%。

第二，逐步取消交叉补贴，还原能源商品属性。考虑到交叉补贴更多的是补贴给高收入人群，同时工商业用户会将其承担的交叉补贴通过成本转嫁转移给消费者，低收入人群反而因能源补贴而受害。因此，应逐步取消交叉补贴，开放能源市场，还原能源商品属性。与此同时，变革“普惠式”的交叉补贴，将其改为定向扶持，使交叉补贴与城乡“低保”制度有机结合，让居民用能回归商品属性

的同时，通过“政府之手”实现精准的兜底式补助，解决 5% 最贫困人口的用能问题。

第三，从用能大国的角度推进国际能源新秩序重建，助力国内三大目标的实现。推动构建国际能源新秩序，保障我国海外稳定的能源供给，并能在稳定的价格区间进行消费，减缓国际能源价格波动。这是一项以低廉能源价格为代价换取能源充分供给的改革。一是与主要的能源需求主体和 IEA 等能源国际组织建立合作关系。二是与海湾阿拉伯国家、俄罗斯、澳大利亚等主要能源出口国建立进出口合作关系，合理分配能源贸易带来的消费者剩余和生产者剩余。同时高度关注能源供应国的供应能力建设和供应稳定性，维护本国能源安全。三是制定更科学的海外投资策略，全面评估海外项目面临的政治、外汇、自然等风险因素，以及环境保护标准、劳工保护标准、产业政策变动等政策因素。

报：中心理事会、学术委员会，教育部“2011 计划”领导小组办公室、
教育部社科司、南开大学党委、中心各协同单位

送：南开大学党委宣传部、战略发展部、社科处，各专业学院、研究单位，
中心各团队首席专家、研究人员

中国特色社会主义经济建设协同创新中心办公室

2018 年 3 月 30 日印发
