

# 构建保障能源安全的财政政策体系

孙光奇

我国经济社会发展正面临比较严峻的能源问题,如何有效保障能源安全供应是政府公共政策和财政宏观调控的一个基本着眼点。根据我国目前能源供给和消费的实际情况,保障能源供应必须与调整能源结构、提高能源使用效率相结合。财政应当在政策上明确保障能源供应与促进能源结构调整、提高使用效率的内在关系:在保障能源供应的前提下最大限度地优化能源结构;通过充分发挥国际、国内市场的作用,优化能源结构,有效提高能源供应能力,提高能源使用效率,确保国家能源安全。

## 基本思路与关键环节

公共财政政策要充分体现“保障能源供应、优化能源结构、提高能源使用效率、确保能源安全”的基本思路。长远分析,未来我国政府对能源的管理应由能源供应转向供应与终端消费并重,要从行政手段为主转向经济政策调控手段为主。在操作层面上,政府应该通过采取有效的经济激励与限制政策,双管齐下,建立终端用能设备能效标准和标识体系,建立奖惩并举的量化指标体系,以提高能效。有三个关键环节必须抓住:

——保障能源有效供应。不仅要

在能源投资安排、能源规划和战略发展方面体现政府的意志,更要控制好

主要的能源生产、供应企业,这一背景下的政府能源战略必然侧重在能源供应,财税政策要引导企业同时利用国内、国际两个市场,合理开发,长效供应。

——调整和优化能源结构。把保障能源供应的着力点放在调整能源结构方面,即在结构调整中优化能源供应状况,通过结构调整达到确保能源供给的目的。坚持以煤炭为主体,油气和新能源全面发展的战略。应着重从推动供给优化和引导需求两个方面加大政府对可再生能源、新能源的研发等方面的财税政策支持力度。

——提高能源使用效率。目前,我国高耗能行业单位产品平均能耗比世界先进水平高出40%。如果能源效率达到世界先进水平,按单位产品能耗和终端用能设备能耗计算,我国能源节约潜力可达3亿吨标准煤,相当于2005年全国能源消费总量的13.5%。

## 应采取的政策措施

### (一) 支持构建国家石油储备体系

我国是世界第二大石油消费国,2005年的石油进口依存度达到50%,对我国石油安全供应提出了新的要求。世界多数国家均制定有战略石油储备的政策体系,并在财政政策上给予支持。我国建立国家战略石油储备体系的工作已经开始启动,国家财政应积

极支持。

首先是按照支出性质不同,制定不同的资金政策。石油储备资金需求,一般由投资建设、维护运转、购买石油三方面组成。投资建设资金来源,可由政府、企业、银行等相关方面共同筹集解决,也可以考虑发行专项债券;维护资金来源,可以借鉴日本和德国的做法,由中央财政承担;购油资金来源,应在开征的燃油税收入中解决。另外,政府也可以考虑通过给予低息贷款、加速折旧等财税优惠政策,支持和鼓励社会企业参与石油储备。其次是两条腿走路,鼓励储备已探明石油储量的办法。在进行成品油储备的同时,政府应制定对已探明石油储量进行战略储存的管理办法,对国家确定的产能和油气资源储存地区给予特殊的转移支付制度。对我国西部地区的石油探明储量实行战略储备,中央财政对储存地政府给予必要的财力支持。考虑石油企业在勘探中付出的成本,对国内石油及其勘探企业给予必要的补助。

### (二) 支持企业开拓境外能源市场

充分利用国内外两种资源、两个市场,立足于国内能源的勘探、开发与建设,同时积极参与世界能源资源的合作与开发。中央政府对资源类境外投资和对外经济合作项目前期费用应予以支持。根据目前国际市场情况,我国应抓紧建立境外资源风险勘探开发

基金,加快实施“走出去”开发境外资源战略的步伐。境外矿产资源勘查、开发的<sub>风险大、周期长,要科学制定开发利用国外能源资源的中长期规划,通过财政设立的专项扶持资金,合理规避风险,同时引导和鼓励国内银行为海外投资开发矿产提供资金支持。政府应引导企业在境外协同开展业务,力求控制优质油源。对石油进口运输通道的安全,也要及早研究,解决“运得回来”的问题。</sub>

### (三) 支持煤炭产业可持续发展

煤炭是我国重要的基础能源,在国民经济中具有重要的战略地位。要确立煤炭安全是我国能源安全第一要素的指导思想,支持煤炭产业可持续发展。

第一,建立资源有偿使用制度。进一步完善煤炭的矿业权有偿取得制度,规范煤炭矿业权价款评估办法。对新设立煤矿的矿业权,实行有偿出让;对目前已经无偿取得的煤矿的矿业权,应在政府规划指导下,按照市场方式或协议出让方式,在一定时间内转变为有偿使用。有偿出让矿业权后形成的收益,由中央和地方政府分成使用。

第二,建立资源枯竭转产援助制度。煤炭是不可再生资源,我国应及早建立煤矿衰老期转产资金筹集制度,按照生产每吨煤炭一定标准征收专项资金,专户存储,专款专用于发展接续产业和替代产业。同时,要重视煤炭合理开发与矿区经济社会的协调发展,在财政转移支付等方面制定相关扶持政策,促进矿业城镇产业结构调整和经济发展,支持资源枯竭矿区经济转型。

第三,建立环境补偿制度。煤炭是共生资源,我国大多数煤炭生产是井工开采,对地下水资源、地表环境破坏较大。煤炭资源的开发利用必须依法开展环境影响评价,按照“谁开发、谁保护,谁破坏、谁恢复”的原则,建立

矿区生态环境恢复补偿机制,可以考虑征收煤炭生产产品环境税,对煤炭生产企业,按每吨煤炭一定比例征收,主要用于治理环境。

第四,建立成本保全制度和市场定价机制。目前,我国煤炭产品成本构成不完全。应在现行成本中,增加资源有偿取得、环境保护和治理、转产成本,逐步实现煤炭开采外部成本内在化。在价格方面,主要是引入市场机制,电煤的最终价格要依据市场供需情况由企业自主决定。

第五,建立安全生产长效投入制度。按照企业负责、政府支持的原则,加大煤矿安全投入,各类煤矿按有关规定提取生产安全费用。完善中央、地方和企业共同增加煤矿安全投入的机制。各级财政、审计和煤炭行业管理、煤矿安全监察部门要加强监督,确保煤矿安全资金专款专用。

### (四) 大力发展可再生能源,优化能源结构

我国可再生能源资源非常丰富,开发利用的潜力很大。目前,最突出的问题是可再生能源的技术应用在初期运营成本高、风险大,导致价格高昂。例如,可再生能源中的生物质能生产使用成本比石油高两倍,把风转换为电,成本是煤电的1.7倍,收回投资需要10年。对生产可再生能源的高成本,应建立成本分摊机制,由全体消费者承担,将发展可再生能源外部收益内部化。企业在先期启动可再生能源技术应用项目时,政府应给予鼓励,如通过财政贴息引导,鼓励银行发放贷款作为启动资金,当这项技术的应用形成良性循环后,再由企业自行投资。

同时,要合理分担风险。以煤变油为例,其高收益带来的高风险表现在:投资回报率存在不确定性;煤制油主要有直接液化和间接液化两种技术,国内多数企业尚不完全掌握,从技术研发到大规模生产应用均尚存在风险;

水资源的限制,转化1吨油需要消耗10吨水,耗水量是产油量的10倍,而煤制油项目主要在山西、陕西、内蒙古等严重缺水的地区。发展煤制油,企业最担心的就是油价变动的不确定性,如果风险全部由企业负担,显然承担不了,开发新能源没有积极性。

在市场经济条件下,政府应该建立风险分担机制。市场油价维持高位时,大部分可再生能源项目可以做到盈亏相抵。但油价不会无限制上升,必须对油价下跌有应对的准备。应鼓励企业在油价较高时,设立风险基金,并准许企业在缴纳企业所得税前列支;当油价下跌过度时,启动补贴机制,先用企业风险基金进行补贴,不足部分再由财政负担。

当前,我国能源装备技术现状不容乐观,能源研发投入严重不足。国家“863”计划能源领域“十五”期间的投入不到10亿元。加大科技研发投入力度,尽快提高能源技术装备水平,在我国能源发展进程中显得日益重要。财政要加大能源技术的研究与开发投入,确立一些关键领域、关键技术进行攻关,争取在短时间内掌握能源发展的先进技术;同时要整合科技资源,集中攻关,改变目前有限资源无限分散的局面;另外要建立项目法人制度,严格专利保护制度,形成自主知识产权。

此外,大力支持新能源推广利用。在建筑中推广可再生能源可降低建筑物能耗,具有很好的环保效应,同时还将增加对相关应用产品的需求,推动环保产业、新能源产业等新产业的发展,促进形成新的经济增长点。目前,中央财政已经制定支持浅层地能和太阳能在建筑中推广应用的<sub>政策,选择具备条件的少数城市,对技术先进、意义重大的项目,适当安排资金支持,争取能突破一批重大关键技术,促进技术含量高、具有自主知识产权的可再生能源产业发展。今后应加大对其他</sub>

新能源应用的支持力度。

### (五) 支持节约能源, 提高能源使用效率

第一, 矿业权的取得要体现国家权益, 保护资源。我国资源禀赋不足, 与市场经济国家通常的做法相比, 我国矿业生产企业没有全部负担矿业权取得成本、矿区环境治理和生态恢复成本, 造成矿产品成本不完全, 矿业企业缺乏珍惜资源的压力和动力, 破坏式开采现象普遍存在, 资源使用效率低下。解决这些问题, 必须改革无偿或廉价的资源使用制度, 提高资源使用效率。要以建立矿业权有偿取得和资源勘查开发合理成本负担机制为核心, 逐步使矿业企业合理负担资源成本, 使矿产品价格真正反映其价值。对除煤炭以外的矿产资源, 其矿业权的取得应一律以招标、拍卖等市场竞争方式取得。建立健全矿业权一级市场, 加强资源开发和管理的宏观调控。

第二, 促进能源价格市场化形成

机制, 抑制能源低成本消费。促进我国能源可持续发展, 必须矫正能源类产品价格低于长期成本的现象, 加快资源性产品价格改革, 使资源性产品价格能够灵敏反映市场供求和资源稀缺程度, 这是保证我国能源安全的重要政策措施。财税政策要对资源价格形成机制进行政府干预, 将目前矿业权无偿取得和有偿取得双轨制统一改为有偿取得, 强制矿山企业提取安全费用, 加大安全投入, 建立矿业企业矿区环境治理和生态恢复责任机制, 开征环境税或强制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、资源枯竭后的企业转产, 逐步提高资源税的标准, 健全石油价格形成机制, 建立石油相关行业的价格联动机制。

第三, 设立专项资金, 为提高能效提供资金保障。资金的使用主要以促进节约能源、提高能源使用效率为目标, 在信息、标准、认证、宣传、监测等方面给予支持。利用现代信息传播

技术, 及时发布先进的节能新技术、新工艺、新设备和先进的管理经验, 引导企业挖潜改造, 提高能效。建立监测体系, 把资金分配使用前、中、后监督结合起来, 把日常监督与重点检查结合起来, 把内部监督和社会监督结合起来。

第四, 支持大宗采购或政府采购加速新技术和新产品的推广应用。设备大宗采购是促进先进能源技术商业化和快速普及的措施之一。通过扩大生产规模和降低产品流通和营销成本, 大宗采购可降低能效技术成本。在政府公共物品采购中可考虑强制采购高效节能产品, 对政府部门的建筑物应制订并严格执行节能建筑标准, 对高耗能的老建筑进行节能改造, 对办公设备和通用动力设备实行最低能效标准控制。●

(作者为财政部教科文司副司长)

责任编辑 赵军

## 图片新闻

### 直补存折送回家 农民心里乐开花



PHOTO NEWS

河南省杞县严格按照政策宣传到户、清册编制到户、张榜公示到户、补贴兑现到户和不准降低补贴标准、不准由村组干部代领代发直补存折、不准借发存折之机向农民收取任何费用、不准用补贴款抵扣各种收费和债务、不准截留、挤占和挪用补贴资金、不准拖延补贴兑现时间的原则, 今年已向全县24.1万户种粮农民发放直补资金5197万元, 补贴面积126.02万亩, 亩均补贴41.24元, 受到广大种粮农民的普遍欢迎。●

(郭万亮 摄影报道)