

对于能源行业，真正可靠、效应无偏的转型升级出路，应是通过改革，以经济杠杆手段为主，让市场力量在资源配置上，充分发挥优胜劣汰的作用。

激活行业内生动力

文·贾康



>> 2016年1月26日，安徽淮南平圩发电厂满负荷发电，保障长三角供电需求。

最近二十年里，经济生活中特别值得我们关注的创新案例，多是由新技术革命潮流所引出、在供给端实现更新换代的一系列事件，例如大家称道的苹果产品，以及“互联网+”等。

无论是智能手机还是互联网金融，我们特别强调“用户体验”。而这种升级换代的感受，被奇虎360CEO周鸿祎称为“颠覆性创新”，它是一种在供给端发力，且有决定性意义的创新。

当然，需求的原意不应该被否定。人活着就会有需求，有需求才有各色动机和满足需求的创新活动。但当社会化大生产进入全球化阶段，一个鲜明的特点就是，供给侧一旦实行了成功的颠覆性创新，市场上就不只是一呼百应，而是一呼万应、一呼亿应。一个产品可能迅速风靡全球，给用户带来人本主义视角上常说的幸福感和满足感。

对这种用户体验的追求联系着“升级换代”式的供给创新，也是能源从业者在2016年的首要课题和进取目标。

在能源行业，供给侧改革强调结构优化导向，即是通过清晰的、力求有效的结构优化措施，使其更适应人本主义基点上可持续发展的需要。

不良链条因何而生

尽管存在国情、资源禀赋、阶段特征等不可选、不可抗因素，但制度机制方面的重大缺陷，对能源、环境问题的恶化难辞其咎。

当前，我国一般商品比价关系和价格形成机制基本实现市场化，但在能源领域，却存在着严重的比价关系和价格形成机制的扭曲、非市场化状态和由此引出的“无处不打点”的混乱局面，并且以表面上的“煤价、电价低廉”，助长粗放式、挥霍式、与节能降耗背道而驰的增长状态和消费习惯。

深入考察，会发现这种能源浪费和低效问题可归咎于四个原因：

第一，中国主管能源的行政管理部

门一直采取的局部、点对点调控模式，使行业管理范围极宽泛，从某规划到某项目和某项价格，从准入到行为，处处扣死。计划经济强势手段，导致行政审批权大如山，绩效却差。

第二，能源不似诸多产业，出现决策失误，可以较快回调。而一旦能源决策出现较大失误，即使有相关主体及时察觉和勇于站出来认错，也需要很长的扭转和调整期。

第三，在缺乏顶层设计和有效的通盘协调机制的同时，能源管理体系可谓错综复杂，主力能源的开发、利用、消费事宜与多部门联系紧密，却往往于处理环节上权责不明、相互推诿、拖延无期、互不买账。

第四，作为我国主力能源供给的火力发电，在规划、建设方面，与国土资源开发和交通、输电网络建设和环保等战略规划，未能有效结合和高水平地打通。

结构升级亟需先行

面对国内业已高达6000万户以上的海量市场主体，要消除落后、过剩产能，政府行政手段为主的选择式“关停并转”操作空间有限，仅适合为数不多的大型企业；以法规规定“准入”技术标准“正面清单”方式，逻辑上可面对中小企业，但如果以此为主导操作，定会产生为数众多、防不胜防的“人情因素”和设租寻租，发生事与愿违的种种扭曲和不公，效果亦难尽如人意。

对于能源行业，真正可靠、效应无偏的转型升级出路，应是通过改革，以

能源不似诸多产业，出现决策失误，可以较快回调。而一旦能源决策出现较大失误，即使有相关主体及时察觉和勇于站出来认错，也需要很长的扭转和调整期。

经济杠杆手段为主，以物质利益的激励和约束“内生地”让市场主体自觉践行“节能降耗”，让市场力量在资源配置上，充分发挥公平竞争中的优胜劣汰作用，把真正低效、落后、过剩的产能挤出去，进而引发出一个绿色、低碳、可持续发展的经济社会发展“升级版”。

实现节能降耗、生态保护、自主创新等，无法简单地通过需求侧总量调节，而需要通过深化改革和全面配套改革形成的“制度供给”，运用结构性对策进行供给管理，加大供给侧某些要素投入的力度和促进相关机制创新改进。

在制度供给层面，顶层设计至关重要。当前，眼界相对狭窄的地方政府和分散的企业与企业集团，很难在各自的自主、自发行为层面，通过“试错法”形成一个具有长期合理性的能源格局。因此，政府相关部门需要从整体能源战略的顶层规划出发，多方面、多层次的战略一齐配合，发挥矩阵型功效。不但对火电、水电、核电和可再生能源进行通盘考虑，还应当特别注重与环保行业的协调衔接，以及与交通等网络建设进行良性互动中的合理衔接等。

金融手段不可或缺

在构建清洁绿色生活方式、实施清洁替代和电能替代的过程中，理应更看重内生、长效、全面的经济手段，即与市场机制兼容对接的规范的税收、支出补贴政策 and 政策性金融手段。

首先，积极通过资源税、消费税、环境税的改革，把全产业链中的比价关

系和价格机制引向“内生的”节能降耗激励状态。

在资源税方面，将煤炭原来的从量征收转为从价征收为契机，实质性推进“从煤到电”理顺全套体制机制的配套改革，使能源比价关系和价格形成机制适应节能降耗的客观需要。

在消费税方面，要以节能降耗为取向推进消费税改革，对消费税的征收范围、税率、征收环节等进行适当调整，着力发挥其调节经济结构促进生产和消费低碳化的杠杆作用。

在环境税方面，可以发挥其使污染主体的外部成本“内部化”、从而促进绿色发展的积极作用，同时合理处置增加企业负担的问题。

其次，应积极合理提供政策性金融服务，如PPP、产业基金、小微金融体系等的作用。

从现阶段来看，财政需要从以往较简单的贴息、政策性信用担保等模式向PPP的更复杂的金融机制开拓创新，更多地借鉴PPP模式下国内外已有成功经验支撑的融资模式和管理运营模式，大力支持绿色低碳取向下的适宜项目发展。

随着中国多级多元资本体系的建立，证券化融资之路也将进一步打开，可考虑以开设特定目的载体即特殊项目公司（Special Purpose Vehicle，即SPV）为标杆，在法治化、规范化形式下开展特定项目投融资。

此外，营造良好的市场环境，包括深化金融体系改革、发展产业基金，

在构建清洁绿色生活方式、实施清洁替代和电能替代的过程中，理应更看重内生、长效、全面的经济手段，即与市场机制兼容对接的规范的税收、支出补贴政策和政策性金融手段。

培育创业和风险投资的引导基金或母基金，提供多样化的政策性金融产品，为结构升级提供更加有效的融资服务。

在政策性融资机制创新中，应积极构建多层次、广覆盖、可持续的小微金融服务体系，在改进小微企业金融服务机制建设中切实加入绿色、创新的导向。此外，在市场经济环境中，积极将政策性金融业务与商业性金融对接，部分政策融资业务可以招投标、贴息等方式交由商业银行等机构承办，充分发挥不同金融机构各自业务优势，实现双赢、多赢。■

（作者系中国财政学会副会长兼秘书长、原财政部财科所所长）