



破解传统能源产能过剩、可再生能源发展瓶颈制约、能源系统整体运行效率不高等突出问题，必须创新能源体制机制，大力推进能源供给侧结构性改革。

怎么看 怎么干 怎么算

—— 能源供给侧结构性改革大家谈

文·本刊编辑部

2月18日，国家能源局召开全面深化改革领导小组会议，会议的主要任务是落实党中央、国务院关于供给侧结构性改革的决策部署。

会上，国家能源局局长努尔·白克力指出，在能源消费增长减速换挡、结构优化步伐加快、发展动力开始转换的新常态下，做好能源工作，思维要调整，重心要转变。而破解新常态下能源发展面临的传统能源产能过剩、可再生能源发展瓶颈制约、能源系统整体运行效率不高等突出问题，必须创新能源体制机制，大力推进能源供给侧结构性改革。

下一步，国家能源局将在七个方面，重点推进能源领域供给侧结构性改革：

- 化解煤炭行业过剩产能
- 化解煤电过剩产能
- 着力解决弃水、弃风、弃光问题
- 加快推进电改落地
- 稳步推进石油天然气体制改革
- 加强能源扶贫
- 提高能源系统整体运行效率

对于能源行业而言，仅仅着眼于化解过剩产能，很难解决供给侧的结构性问题。要解决能源供给侧的深层次问题，需正确厘清当下问题，通过理顺体制，促进企业形成自约束机制，打造产业良性循环新型生态圈，方能解决经济结构扭曲问题，最终以主动姿态引领能源大转型时代发展潮流。

怎么看：全局眼光

2015年以来，产能过剩被广泛关注。需要澄清的是，能源行业并没出现全面过剩的情况。目前，煤炭行业产能过剩问题比较突出，公认的过剩数据在10亿吨以上。在电力行业，火电只能说是相对过剩——设备平均利用小时数已连续两年跌破5000小时，2015年只有4329小时，创1978年以来的新低。虽然利用小时数不断下降，但电厂还基本上都在发电，而且从结构上看，排放低、效率高的燃煤电厂占比比较低，因此说相对过剩更准确些。石油行业则是难言过剩，2015年我国进口原油3.34亿吨，而国内的原油生产主要是开采成本过高、效率偏低。可再生能源更不存在过剩的问题，依然是需要下大力气更好更快发展的问题。

中央提出要实行供给侧结构性改革，对能源行业而言，不光是要解决当下的产能过剩问题，更应该从全局层面着眼解决供给侧的深层次问题。

当下供给侧的不足表现在几个方

面：一是不适应经济发展和环境保护的形势，突出表现就是结构性过剩，“有效供给”，特别是优质的、扩大有效需求的产品和服务不足；低效供给又过剩，带来突出的结构性问题。二是不适应国际国内市场变化和竞争要求，在国际市场的低价周期下，我国企业成本较高、效率偏低的问题尤其突出。三是不适应绿色低碳的要求，突出问题是发展方式粗放，不仅不能促进环境美好，反而会恶化环境。

实际上，上述种种不足折射出深层次的政企关系问题，这一点必须提到全局高度去重视。

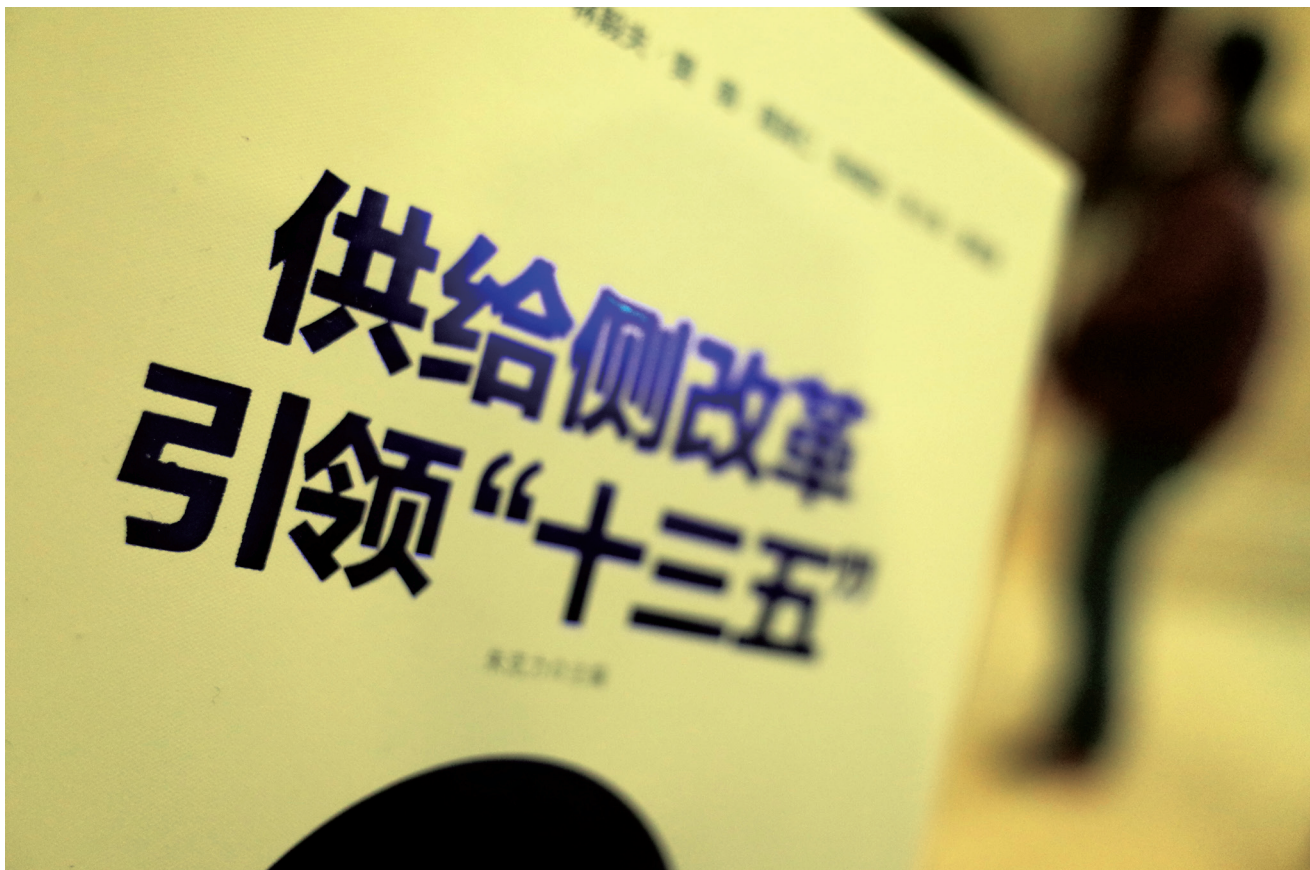
怎么干：回归市场

要解决能源供给侧的问题，需通过结构性改革，理顺体制机制，让企业真正成为市场主体，让产业生态生机勃勃，最终解决经济结构扭曲问题。

——让企业运行生龙活虎

从供给侧来看，最重要的是，让企业形成可持续的、健康的供应能力——无论是价格高峰还是低谷，供给能力都比较健康，而不是我们像现在这样，如同坐过山车一样——价格低了企业就濒临倒闭；价格高了就低水平扩张。所以，供给侧结构性改革从体制及上看，就是要注重建立自约束机制，价格高的时候，增强危机意识，更多地投资科技研发；价格低的时候，因为已经未雨绸缪，自然就容

供给侧结构性改革的目的就是建立自约束机制，价格高的时候，增强危机意识，投资科技研发；价格低的时候，因为已经未雨绸缪，自然就能够挺过去。



>> 实行供给侧结构性改革，对能源行业而言，不光是要解决当下的产能过剩问题，更应该从全局层面着眼解决供给侧的深层次问题。

易挺过去。

从政策层面，同样需要探究为什么没有及时修正供给侧的问题。出路还是在于，要引导企业把落脚点放在适应市场经济发展上。比如火电为什么出现相对过剩？就是因为过去电力不足时，电力企业大多是靠外延式的不断扩张产能，实现发展和盈利。如果在几年前，就从政策层面要求电力公司实行谨慎的、良性的扩张，或者减缓扩张，避免无效投资，致力于提

升内功和盈利能力，以更好地适应市场变化，现在过剩问题就不会这么突出。

从深层次来看，供给侧不能适应市场、引领市场，这不仅是企业的问题，也涉及到政企关系和机制问题，比如价格形成机制。以成品油价格为例，由于长期为国家控制，导致企业缺乏对价格的敏感度，给企业的信号就是要靠规划、靠政策引导，企业只能通过扩张实现盈利。如果能够早一

点过渡到企业依据市场供求关系自主定价，企业就会更有动力约束自己的扩张冲动。所以，改革体制机制，也是供给侧结构改革一个很重要的内容。各种改革的最终是要让企业变成真正的市场主体，真正将创新落实。否则，企业不围绕市场竞争去创新，政府推着它创新也没用，效果也不好。

——让产业生态生机勃勃

从组织形式上看，我国的能源企



>> 安徽淮北，煤炭生产。

业以大型国企为主，大多体量巨大，体制机制不灵活，市场竞争力偏弱。能源是国民经济的基础，又是体量很大的产业，从产业生态角度来看，除大型国企之外，还应该有大量中小企业与其配套，才能形成良好的体制机制。

以油气行业为例，从国外经验来看，行业内既有个头很大的跨国石油公司，比如“石油七姐妹”，也有很多中小公司，通过不同类型的公司间的竞争，不断降低成本，推动技术进步，让产业步入良性发展的轨道。美国的页岩气发展更是中小公司逆袭的范例——不仅实现了勘探开发的成

功，而且也催生了新的技术，同时还发过来推动大公司不断改革管理体制和运行机制。

对我国而言，能源国企体量庞大，能源发展又要惠及民生，更需要反思如何优化产业结构，混合所有制是一种形式，让大量的不同所有制的中小企业与国有企业形成良好的产业链上的协作互动，通过市场竞争，降低成本和价格，提升运行效率，结合行业特点打造适合的产业生态圈也是一个选项。

——让经济运行平衡顺畅

实际上，煤炭产业的供给侧问

题，会造成经济发展的严重扭曲，这一点，更需要引起足够的重视。

我国现在每年将近40亿吨的煤炭产量，大部分集中在山西、内蒙古、陕西、宁夏、新疆等地，内蒙古和山西加起来占全国产量的近一半。这就容易造成煤炭资源大省的经济的发展严重依赖煤炭，这种不健康的行业发展、经济发展方式，带来了很大的弊端，如产地的生态问题、采空区塌陷等问题，更严重的是造成了经济结构的不平衡和扭曲，过度的依赖煤炭资源产业，以致其他产业很难发展起来，遇到煤炭价格大跌和市场萎缩，

虽然能源是国民经济的基础，但从产业生态角度来看，除大型国企之外，还应该大量中小公司与其配套，才能形成良好的体制机制。

或者资源面临枯竭时，就会导致地方经济发展面临极大困难。这种情况，在国际上也有很多案例，甚至被称为“资源诅咒”。

为了避免出现“资源诅咒”现象，资源富集地区应该明白，必须要转变发展方式，不能再严重依赖任何一种单一能源资源。否则，即使现在将煤炭产能过剩问题化解了，“单一资源依赖症”并未改变，而仍然试图把煤炭产业链做长，发展煤电一体化、煤化工等等，无法摆脱以煤为中心的惯性思维，长期发展面临的风险依然会存在，前景不容乐观。

怎么算：战略考量

现在，人类处于一个能源大变革的时代，我们不能用算账的思路去计算未来，比如，如果煤炭减少几亿吨，能有那么多的风能、太阳能顶上去吗？这种“小家子气”的算计，缺乏发展的眼光，无法赢得关乎人类福祉的发展大战略。美国页岩气的发展轨迹说明了战略正确和发展眼光的重要性。因此，应该从长远发展的角度，从人类能源转型的方向，从技术不断进步的角度来考虑能源发展问题。

首先，对煤炭行业而言，如果通过供给侧结构性改革，能够大幅提升煤炭清洁化水平，使其适应我国的生态环境和大气污染治理。结构性改革要朝着这个目标前进，不能总是拿资源禀赋说事，否则，就永远走不出“单一资源依赖症”的怪圈。

其次，风能、太阳能、储能等技术和产业，处于不断发展、不断进步、不断创新的过程，前景无限美好。新技术不断进步的原因就在于市场有需求，有人去追求。为什么追求它呢？因为它绿色低碳、污染轻，随着追求的人越来越多，它获得的投资也就越多，研发力量也就越来越强，就容易衍生更新的技术，最终形成正向良性循环。

最后，需要明确，新的能源技术不是等出来的，不能期待把煤炭减下去，新技术自然就出来了。应该在新旧两个方面同时发力，二者不能偏废。而且这是一个相互的过程，一方面，实现煤炭减量化，同时让煤炭要更绿色，更适应生态，适应大气质量改善，适应环境变好。另一方面，采取更多的措施，去加速发展新能源、绿色能源，给予它更多的资金投入和政策支持，它才有可能快速发展壮大。

从全球实践来看，风能、太阳能完全可以大规模发展，欧洲国家的经验也证明了可再生能源高装机比例的可行性。如果总是以我们有特殊国情为理由，不去大力发展新能源，只能说明没有雄心壮志去推动能源革命。从某种意义上说，推动我国的能源革命，就是要通过持续的努力，实现自我革命、涅槃重生，如果一味坐等革命的到来，那别人就会来革你的命。■

（本文由国家发改委能源研究所所长韩文科执笔）