【石油观察家】张中祥：中国能源转型与价格改革的思考

作者简介：张中祥，天津大学马寅初经济学院院长、“千人计划”卓越教授，国家能源、环境和产业经济研究院院长。

就“中国的能源转型与价格改革”这一议题，张中祥教授从全球新能源发展趋势、中国能源结构变化、能源价格改革等方面展开论述。

从能源结构变化趋势看，2010-2018年中国消费能源结构不断向低碳绿色转变，煤炭在能源消费的占比下降了10%，同时，天然气和新能源的占比分别提高了4%。政府主导的旗舰项目和倡议和采取的包括能源价格改革在内的一系列政策对改善能源结构起到了积极作用。张中祥首先讨论了煤炭、成品油、天然气和电力四大能源品种价格改革的进程。八十年代中期以来，价格改革的总体趋势，是逐步去除由中央政府垄断定价，转向一个更市场化的定价机制，进而使价格改革取得了长足进步。不过，不同能源品种，相关价格改革的速度和力度差异非常大。总体来看，煤炭价格市场化程度最高，而电力价格市场化改革较为滞后。天然气作为清洁能源，伴随执行严格的环境政策，国家不断地调整不合理天然气价格，以便通过天然气替代煤炭解决环境污染的问题。同时出台和不断完善新能源激励政策，促进新能源不断开发与利用。

其次，张中祥从能源价格弹性、价格调整对通货膨胀影响顾虑、与弃风弃光有关的产业规划和激励机制问题、能源价格与其他定价政策之间的交互影响、北京雾霾治理做法不可复制引出的制度改革等五个方面，提出学术和政策上中国能源价格改革中一些值得深入研究的理论问题和思考。张中祥强调，价格改革的效果不仅取决于如何实施，包括是否考虑给予一定时间逐渐推进，而且价格改革的效果与最基本的经济参数密切相关，其中价格弹性至关重要。这个参数在经济模型中经常假设固定，但这个参数值本身以及是否保持不变是非常关键的问题，但这个问题其实在国内研究的非常少。在中国提到提高能源价格，总有能源是基本生产要素会抬高成本引发通货膨胀的顾虑。实事求是地讲，中国还不能说是完全市场化的国家，还有不少非市场的因素在起作用。考虑在中国价格传导机制受阻因素，研究发现其实基础产品如能源价格提高的影响作用可能相对较小。这也是需要进一步开展研究的问题。

张中祥指出中央层面一些产业政策本身就值得商榷、不同规划之间又没有很好地协调，造成无序竞争、资源浪费、产能过剩和贸易摩擦。国家力推的远离负荷中心新能源基地政策本身就值得商榷，新能源消纳难不能说与此无关。风电发展和电网规划就协调得不好，同时，对于推动清洁能源发电、解决清洁能源跨省区消纳难问题也缺乏更为实质性的约束或者激励措施，造成严重弃风、弃电的尴尬，到现在都没有解决。国家发展改革委和国家能源局2019年5月颁布了可再生能源电力消纳保障机制，但执行比出台更重要。考虑到清洁能源发电成本与煤电成本差距会进一步缩小，用户对清洁电力消费意识也在逐步培育过程中，可以考虑将清洁能源激励（补贴）政策由生产端移至消费端，将激励（补贴）对象由清洁电力生产者转移至清洁电力消费者，让清洁能源电力用户或者清洁能源消纳省份得到经济实惠，从心理预期上愿意使用清洁能源，从而解决清洁能源消纳难问题，进一步提高清洁能源消费占比。

张中祥从北京雾霾治理做法不可复制建议通过地方之间财政横向转移支付治理费用实现雾霾治理制度创新、促进能源结构和环境质量改善。控制雾霾首先是从北京开始，采取的政策首先是大量削减煤炭消费，用气来代煤。但对北京的研究发现，气代煤作为发电来说是负效应。全国包括河北也想复制北京的做法，用天然气代替煤炭控制雾霾，但天然气供应不足。既然北京消费了这么多天然气代替煤炭，有些消费又没有正效应，而北京雾霾来源相当一部分来自河北，那么把紧俏的天然气用在河北可能治理雾霾效果会更好。

那为什么北京少用天然气而让河北多用呢？环境治理经讲谁污染谁付费准则。其实还有牺牲者付费准则。通俗点讲，就是受害者给造成危害的地方付费，让他们少做点恶。欧洲莱茵河下游的法国和荷兰支付费用让上游德国少排点污。若干年前北京的沙尘暴也有类似的问题。韩国和日本与中国合作，支付中国一些费用用于植树造林等，减少沙尘暴奇袭下游的韩国和日本，这就是牺牲者付费的例子。既然北京雾霾来源相当部分来自河北，可以说北京是河北污染的受害者，北京可以考虑与河北开展合作机制上的创新。当然，可以采用常用的一帮一手段，北京一家单位对口帮助解决河北一家单位的污染问题，但效果毕竟有限而且也不是最有效的。现在财政上有中央到地方的纵向转移支付，但是地方之间的横向转移支付几乎还没有。如果北京通过自己财政横向转移支付给河北用于治理污染，那河北集中获得这个资源后其实可以在省、甚至在京津冀层面做更好的治理规划，治理效果会比一帮一手段更有效同时同样治理效果的费用会更少。

最后，张中祥讨论了新一轮煤、油、气、电价格改革的重点和方向。虽然取消了煤炭价格双轨制，但并未形成全国性的煤炭市场。下一步煤炭改革的关键是要从产业链角度考虑，重点改革那些产业链中急需纳入市场化、但仍由国家控制的环节。通过定价机制的调整，成品油价格已能比较及时地反映国际油价的变动情况，但与消费者的感受认知存在一定反差。今后成品油定价机制应更多考虑国内因素，以便更好地反映国内成品油供需情况。从长期看，成品油价格的市场化程度取决于多大程度上解决“三桶油”在石油进口、上游勘探、生产和管输环节的垄断问题。天然气改革，要加快建立上下游天然气价格联动机制，放开上下游竞争性环节，广开气源，增加供给。改革管道运输价格定价机制，国家核定管输价格，实施管道独立运行，管输业务独立，管网向第三方市场主体公平开放，输售分开，促进上下游天然气供需双方高效衔接，更大程度的实现天然气价格市场化。对于电力行业来讲，真正的改革是“管住中间，放开两头”，政府通过核定输配电价管住中间（电网输配），放开售电侧，尽管只是放开新增售电部分。按照新电改方案，电网只收国家核定的过网费，下游销售端放开，那么如何解决电网调度的问题？销售端买卖双方不同价格，电网只收过网费，买卖双方的价格高低与它没有关系，这种情况下电网的优先调度次序如何决定？国家把降电价作为“三去一补一降”的重要工作来抓。但新电改方案下，过网费已经核定是不变的了，电厂在喊亏损，用户又普遍感觉电价高，整个电力系统利益攸关的三方都在叫屈，而降电价需要至少其中一方让利。那么，如何降？总之，中国40年的能源价格改革取得了长足进步，但能源价格改革还不彻底。只要这个主要生产要素价格改革不彻底，中国经济改革就远没完成，也不利于中国能源现代化和结构向低碳绿色转型。