



陈健鹏: 现阶段应谨慎实施能源消费总量控制

2013-4-26

《国民经济和社会发展“十二五”规划纲要》提出了“优化能源结构,合理控制能源消费总量”。目前,有关部门正在制定“能源消费总量控制方案”。然而,对于能源消费总量控制的必要性和可行性尚存在较大的争议,本报告认为在现阶段实施能源消费总量控制的条件尚不完全具备,并试图就有关问题展开探讨。

能源消费总量控制的基本内容及动因

(一) 能源消费总量控制方案的基本内容

《全国能源消费总量控制工作方案》目前正在制定中。据了解,能源消费总量控制方案的基本考虑是:“十二五”期间,我国能源消费总量目标控制在41亿吨标煤左右。能源消费总量目标将分解至各级地方政府,同时加强监督考核,完善政策法规,争取“十二五”期间建立有效合理的控制能源消费总量的机制。在能源消费总量控制目标的实施方面,将明确国务院有关部门和省级政府的职责,建立健全省、市、县三级控制监管机构,充分发挥有关行业协会、中介机构和其他社会组织的作用,形成上下联动、条块结合、全社会共同参与的工作机制。控制对象主要是化石能源尤其是煤炭,并初步提出了“核定基数、分解增量”的分解方法,和直接控制能源消费总量、控制化石能源消费总量和约束化石能源消费比重三种备选方案。

(二) 实施能源消费总量控制的动因分析

能源主管部门和相关学者提出“能源消费总量控制”的动因包括如下几个方面。

1. 抑制能源消费快速增长,保障能源安全的考虑。我国能源供求缺口不断加大,能源对外依存度从2000年的7%上升至2010年的12%,石油对外依存度已从2000年的27%上升至2010年的55%。如不采取有效的控制石油消费的措施,预计到2015年和2020年,石油对外依存度可能超过65%和70%。我国石油进口地集中,接近80%的进口来自动荡的中东和敏感的非洲,石油安全形势面临巨大的挑战。控制能耗总量是保证能源安全的需要。

2. 控制污染、缓解环境压力的要求。控制能耗总量是加强环境保护的要求。统计数据表明,我国90%的二氧化硫、67%的氮氧化物、70%的烟尘排放量、70%的二氧化碳排放量都源于燃煤。每年近30亿吨煤炭消费使得我国环境保护面临严峻挑战。根据中国环境科学研究院的研究,从空气质量角度看,我国二氧化硫排放量只有控制在1200万吨以内,全国大部分城市二氧化硫浓度才可能达到国家二级标准;从酸雨控制角度看,要使我国二氧化硫排放处于生态系统所能承受的范围之内,全国最多能容纳1620万吨二氧化硫。但实际情况是二氧化硫排放早已超出了这一环境容量。因此,实施能源消费总量控制是提高环境质量的重要途径。

3. 应对气候变化、实现量化碳减排目标的考虑。2009年我国向国际社会承诺,2020年单位GDP二氧化碳排放比2005年降低40%-45%,非化石能源比重达到15%。据了解,41亿吨标煤的消费总量目标是以2015年单位GDP能耗较2010年下降16%,对应期间年均GDP增长8.5%为基础而测算出来的。

4. 形成“倒逼”机制,促进经济发展方式转变的需要。控制能源消费总量将有望形成“倒逼”机制,从源头上抑制各地过分追求GDP而忽视能源消耗的现象,迫使地方政府通过调整产业结构和优化产业布局来提高能源效率,更加注重技术进步,强化管理和能源综合利用,从而控制高耗能产业发展和淘汰落后产能,减少经济发展对能源需求的压力,提高各地的经济发展质量。

现阶段实施能源消费总量控制的难点

(一) 能源消费总量控制目标值设定难

从目前的情况来看,有关各方对“十二五”的能源“天花板”很难达成共识。主要体现在:对“十二五”时期经济发展速度、结构调整程度、技术进步水平,以及高耗能产业发展趋势等方面,还缺少比较一致的认识和判断,设定一个“恰到好处”的目标值非常难。国家能源消费总量控制目标值的设定,取决于两个参变量:一是全国经济增速值,二是全国节能目标值。此外,还有一系列影响经济增速和能源消费关系的不确定因素难以把握。在全国节能目标值已经设定的条件下,能源消费总量控制目标值的设定,取决于对经济增速的预测。预测经济增速本身是非常复杂和困难的,即使能够准确预测经济增速,能源消费总量控制目标值的设定依然是一个难题。由于这种总量设定缺乏“弹性”,目标值设定偏小则缺乏现实可操作性,目标值设定偏大则难以形成有效的“约束”。

(二) 能源消费总量控制目标的分解落实难

“自上而下”的国家目标分解与地方“自下而上”提出的目标差异较大,很难达成一致。国家能源主管部门在确定总量目标前,曾对各地情况进行了摸底,其结果是各省份上报的能源消费预期总量超过了50亿吨标煤,远超过国家能源主管部门期望的41亿吨(或42亿吨)目标。与能源消耗强度指标不同,能源消费总量是一个绝对量指标,会对地方经济发展产生“硬约束”,制定能源消费总量控制目标必然会遇到地方政府的抵触。从目前了解的情况来看,中央政府和地方政府在能源消费总量控制问题上存在较严重分歧,能源消费总量分解落实难度很大。

(三) 能源消费核算、监管难

实施能源消费总量控制的前提之一是对地区、企业能耗数据进行动态监测、及时反馈。这面临两方面困难。第一,能源消费核算难。“十一五”以来,我国能源统计队伍扩大,能力普遍得到增强,能源消费统计体系初步建立,但与工作相比,还存在不小差距。地方数据加总与全国数据不衔接的问题比较突出。省、市、县之间能源输入、输出统计需进一步增强,各种非化石能源的统计方法需进一步完善,统计数据发布的

及时性、准确性需进一步提高。我国能源统计基础已经制约了“十一五”相关规划的制定。第二，能耗监测困难。除了电力外，对其它能源品种消耗的动态监测都面临不同程度的困难，其中煤耗监测问题最为突出。与世界能源消费构成中油气占60%左右不同，长期以来煤炭占我国能源消费的比重一直在70%左右，煤炭的40%用于非发电领域，这使得对煤耗的动态监测变得非常困难。省、市、县三级能源监测体系、监察能力和执法水平有待进一步完善和提高。

现阶段应谨慎实施能源消费总量控制的原因分析

能源消费总量控制是一种“命令—控制类”减排政策工具。本报告构建分析能源消费总量控制问题的框架，从政策目标、政策环境及政策工具本身三方面进行了讨论。

(一) 能源消费总量控制目标的可达性存在较大的不确定性，量化的减排目标不宜成为减排政策的出发点

目前41亿吨（或42亿吨）目标的测算来源于2020年单位GDP碳强度降低40%~45%的减排目标。然而该减排目标争议很大，对其可达性存在严重分歧。部分对碳减排持“激进”态度的学者认为，该目标并不高，我国完全可以做得更好。与之相反，也有学者及相关研究认为这个目标很难完成。中国科学院“我国低碳经济发展框架与科学基础”研究组（2010）指出，“没有发展模式的根本转变和产业结构的实质性调整，我国无法完成2020年的减排目标”。潘仁飞，陈柳钦（2011）认为，在没有能源约束条件下几乎不可能实现2020年碳减排目标。石敏俊等（2010）的模拟研究认为要实现40%的减排目标并非易事。关于量化减排目标的分歧意味着减排目标的完成面临较大的不确定性，因此，量化的碳减排目标不应成为减排政策的出发点。在近中期应慎重对待碳排放（能源消费）的总量控制手段。

(二) 推进中国节能减排，能源消费总量控制并非最迫切的措施

在现阶段中国节能减排政策的目标包括两个层次：深层次为推动经济增长方式低碳转变。浅层次而言，通过政策组合，实现量化减排目标，即到2020年单位GDP碳排放下降40%~45%。本报告认为，我国提出的自主碳减排目标是以保持经济合理增长为前提的，低碳转型是一个较长的过程，量化的减排目标应从属于我国工业化、城市化目标的实现。

推动我国经济发展方式转变是当前迫切需要解决的问题，从问题导向来考察，当前比较紧迫的是进行能源领域的市场化改革、财税体制改革和干部考核制度改革等。这些改革是推进节能减排，进而转变经济发展方式的基础性制度安排。较能源消费总量控制手段更具有紧迫性和可行性，而且副作用和“后遗症”较小。其次是综合运用包括标准管制、财税、排污权交易等各类减排政策工具（及组合），特别是循序渐进运用一些市场化节能减排政策工具。从政策工具演进的视角来看，我国目前处于市场化节能减排政策工具应用的起步阶段，完善各类减排政策仍有很大的空间。实现自主减排目标应该是深层次问题解决和政策工具应用的结果，而非“起点”。根据相关目标（2020年单位GDP碳排放下降40%~45%）进而测算出能源消费总量，再以此“约束”经济发展，是一种“削足适履”的做法。通过这种“缺乏弹性”的“倒逼机制”来实现节能减排目标，可能难以达到预期效果，会产生一定的副作用。

(三) 我国能源消费总量处在快速上升阶段，在现阶段强度目标应优于总量目标

我国正处在工业化城市化快速发展阶段，需要大规模消耗能源。由于经济增长高度依赖传统能源消耗，很难立即采取大幅降低排放总量的减、限排措施。在工业化的中后期阶段，重化工和高耗能行业的峰值尚未到来，钢铁、有色金属、石化、化工、水泥等高耗能行业还将快速发展。随着人民群众生活水平的提高，消费结构的升级，汽车和家用电器大量进入家庭，生活用能也处在快速增长阶段。同时，在城镇化快速推进的过程中，建筑用能也大幅度上升。综合相关研究，我国能源消费的峰值大约出现在2030~2040年左右。从目前到2030年左右，能源消费总量处在“不可控”的上升阶段。在现阶段，能源消费的强度目标应优于总量控制目标。

(四) 从能源消费统计、监管能力水平来看，实施能源消费总量控制的能力不足，激励机制尚未建立

目前我国能源统计存在着诸多问题，包括：能源统计存在调查面不全、数据质量不高、指标体系不健全、内容深度不够、报表单且时效性差、统计力量薄弱等问题。这些都制约能源消费总量控制的有效实施。

从制度的可行性来看，短期内难以形成实施能源消费总量控制有效的激励机制。地方政府投资冲动和中央政府约束难以在短期从实质上得到解决。但如果中央政府以“摘乌纱帽”等手段强行推动这项工作，在这个过程中，中央政府和地方政府无法实现“激励相容”，能源消费总量控制难以实质推进，其结果极有可能是“半拉子”工程，“数字达标”、“拉闸限电”等现象仍有可能大面积发生。

(五) 强约束的能源消费总量控制有可能对经济社会发展产生严重的影响

抑制能源消费快速增长的确是当前的迫切任务，但是如果强行推进行政命令主导、“缺乏弹性的”能源消费总量控制，可能对我国经济社会发展产生以下几个方面的影响。第一，能源消费总量控制将对我国的产业结构、工业化进程产生影响。第二，从对地方经济发展的影响角度，如果“十二五”期间实施能源总量控制，很多地方特别是中西部地区的GDP指标可能难以实现。第三，通过行政手段对能源资源在区域间强制分配，可能会阻碍能源要素的市场化配置，进一步阻碍能源领域的市场化发展。

政策建议

(一) “十二五”期间推出能源消费总量控制应十分谨慎

鉴于能源消费总量快速增长的现实，“十二五”时期实施能源消费总量控制的条件尚不完全成熟。因此建议“十二五”期间，将能源消费总量控制由“约束性”变为“指导性”，即能源主管部门对各地区设置一个“指导性”的化石能源消费控制目标值区间，引导地方政府和企业减少能源消费。

(二) 深化能源领域市场化改革，发挥市场机制的基础性作用

要进一步加快能源资源价格改革，改革现行不适应的能源价格形成机制和价格管制方式。深化国有能源企业的改革。从放开准入入手，引入有效的竞争机制，优化能源产业组织结构。

(三) 夯实能源统计基础，加强能源消费监管能力建设

改革能源统计调查制度，扩大能源统计范围，完善能源统计调查体系。进一步完善能源统计方法，不断提高数据的及时性和科学性。加强能源统计队伍和节能执法监察队伍建设，建立省、市、县三级节能监察网络。积极培育第三方能源监测、节能服务体系。



我要评论

已有0条评论

提交评论



版权所有



技术支持

地址：北京市东城区朝内大街225号 邮编：100010 网站备案号：ICP备12035235号