

“十一五”能源发展的战略重点和对策措施

【作者】：周大地; 韩文科; 高世宪; 郁聪

【发表时间】：2005年10月15日

“十一五”时期要按照中央的要求，既积极做好开源工作，又优先做好节约工作。具体思路，进一步加大国内煤炭、石油、天然气的勘探开发力度，积极开发水电，加快发展核电，鼓励发展新能源和可再生能源；积极稳妥地开展国际能源资源合作，积极利用国际能源市场增加和保障供应，以保障“十一五”经济社会发展目标的实现。

■加强需求管理和节能规划实施

●建立全社会的可持续发展能效目标

要在科学研究和分析的基础上，经过多方论证达到共识，设立国家可持续能源需求总量和能源效率社会控制目标，建立可持续的能源需求和能效变化预警指标体系，使能源消费总量控制目标和多层次多领域的能效技术和经济目标，成为落实全面、协调、可持续发展的科学发展观的具体内容。

●向低能耗方向有效调整产业结构

将能源效率指标作为产业发展政策的重要量化指标，落实到产业发展战略、规划和工程设计、验收指标体系中。在未来产业发展过程中，要使引进项目和新建项目的能源效率指标达到国际先进水平，提升引进技术的门槛，杜绝国外处于淘汰地位的落后低效技术和产品盲目引进，倡导一流、高效技术的引进，推动产业技术水平向有可持续发展的方向前进，从源头提高能源利用效率水平，降低能源消费。

●向社会公平和可持续发展的方向引导能源消费

我国的节能法律和法规不完善，节能投入不足，使公众接受节约型消费意识存在极大障碍。“十一五”期间，要在建立公众节能意识方面有所突破。要安排一定的财力支持开展大规模的宣传、教育和培训，引入先进的、环保的、可持续发展的社会发展理念和生活理念，明确建立在新发展观基础上的社会发展方向，鼓励社会合理的消费选择。

●建立市场经济条件下的节能激励机制

要把能源价格体系合理化作为基础工作来抓。要改变过去对价格的管理着重讨论生产成本变化而较少引进外部成本的倾向。应抓紧研究能源消费税的可行性，适时推行。要尽快实施和完善燃油税。制定节能产品鼓励目录，对生产和使用目录的产品和企业实行减免税政策。探索对采用先进、高效的节能设备，实行特别加速折旧的政策。

●建立和完善有效的节能管理体系

强化各级政府的节能管理机构并使其职能法制化和规范化，建立政府节能管理机构与相关政府部门之间的工作协调机制；节能政策的落实首先要从组织上落实，改变目前政府节能管理人员过少和社会节能服务机构少、能力弱的现状。进一步推进能源管理、能源服务、能源监测和监督系统的能力建设；实施重点用能企业的能效水平评价和公报制度，建立起较完善的能源统计体系；积极探索在公共财政框架内持续支持节能能力建设的扶持政策，增强全社会

的节能能力。

■深化能源供应领域改革

在煤炭发展上，对煤炭行业的发展规模和发展目标应进行重新思考。随着我国社会经济发展水平和城市化水平的提高，煤炭生产的安全问题和相应的长期环境影响将明显影响煤炭生产能力的扩大，“十一五”期间，煤炭的增产将越来越困难。因此，必须尽快考虑有明显替代效果的其他发电能源的发展问题，以减轻煤炭发展的压力。

油气领域，“十一五”期间可以考虑进一步放开石油天然气行业的准入管制，鼓励非国有经济进入石油天然气勘探和开发领域，促进市场竞争。进一步剥离企业行使的政府职能，使企业完全按照市场经济规则运营。要进一步加强石油行业的监管，完善资源矿产权的管理，打破勘探区域的划界、矿权登记，建立有序的、竞争的勘探开发市场，促进国内油气资源的勘探和开发。进一步改革石油流通体制和价格形成机制，形成市场化的石油市场经济管理体制。电力行业要着重处理好电网和电源相互协调的发展问题，进一步拓展电力投资来源，确保协调发展。要继续推动电力行业改革，进一步打破垄断，通过合理的平等的行业引导和竞争，提高进入电力行业的效率门槛，用技术和经济的效益竞争取代行政性竞争。要重点解决电力建设和市场需求经常脱节、电力系统经济效率低下及电价居高不下的问题。按照目前的电力建设速度，“十一五”期间电力短缺的问题应该得到比较明显的缓解，但现在这种各电力公司和其他投资方跑马圈地竞相投资，电力建设无序现象严重，电力投资回报期望过高，一旦出现电力供需平衡趋势，必然爆发恶性竞争。

■切实推动能源结构优化

切实推动能源结构优化。要采取进一步的措施使天然气、水电、核电、风电的发展尽快进入快速增长阶段。要尽快推动有关天然气发展政策和法规的完善工作。随着天然气进入发电领域，要及时研究和开展分布式发电技术的应用和制定相应的政策。

核电要力争多上，尽可能使新开工规模超过千万千瓦。而且，要形成核电连续快速开工建设的机制。核电后十年的目标不应局限于4000万千瓦，应该设想在2020年或稍后一些时候使我国的核电有更进一步的发展前景。

以我国的幅员和电力发展的速度和规模，我国2020年的风力发电至少可以搞到几千万千瓦（可以设想3-5千万千瓦）的规模。只要理顺价格机制，风电的发展完全可以加快速度。

■建立可靠的能源数据体系，支持宏观决策

可靠的能源基础数据体系有助于政府的宏观决策。能源项目具有投资大、周期性长的特点，能源基础数据的不可靠会影响能源决策及能源战略的制定与实施。西方国家多采用抽样调查、案例研究等方式获取宏观能源数据。对处于发展阶段的中国而言，其地区差异、行业差异、企业规模差异使得抽样调查与案例研究很难由点及面、完整地反映我国总体的能源状况。因此，发挥已有的能源统计系统的作用，结合国外的成功经验，探索一条适合我国特色的能源基础数据获得方法与手段，对处于经济转型时期的中国显得非常重要和迫切。

■