

以“能源—环境”为主线推进生态文明建设

利用市场化机制,建立能源环境市场体系,促进能源节约高效利用

□ 时希杰 祁飞

党的十八大以来,中央高度重视生态文明建设,首次将生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局。十八届三中、四中全会先后提出“建立系统完整的生态文明制度体系”“用严格的法律制度保护生态环境”,将生态文明建设提升到国家战略层面。十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,生态文明建设的重要性更加凸显。2017年10月,习近平总书记在党的十九大报告中首次把“美丽”作为建设社会主义现代化强国的目标之一,为走向社会主义生态文明新时代指明了前进方向。在2018年5月召开的全国生态环境保护大会上,习近平总书记发表重要讲话,进一步科学概括了新时代推进生态文明建设必须坚持的“六项原则”。

党中央一系列生态文明决策部署的提出,将我国生态文明建设事业提升到了一个全新的高度。同时也要看到,在生态文明建设的一些重点领域,制度不完善、体制不健全、市场化不充分等问题依然存在,推进改革仍然面临着重重困难。如何找到突破口,进一步深化生态文明领域改革,是摆在每一位生态文明从业者面前的时代课题。

分析生态文明各版块之间的内在逻辑关系可以发现,能源与环境问题是目前生态文明建设面临的突出问题。纵观人类社会发史,从木柴到煤炭,再到石油时代,人类对能源的认识不断加深,加工利用水平不断提高,对环境的负面影响也在不断增加。一方面能源革命大幅提升了人类的生产力水平,另一方面能源的开采使用及带来的污染物排放也破坏了生态环境。有专家认为,中国的生态文明建设,成也能源、败也能源,能源与环境是现阶段生态文明建设的主体内容。正确处理能源与环境的关系,构建以“能源—环境”为主线的生态文明推进机制,从绿色发展的角度加快推进生态文明建设,不失为一条有效途径。

能源管理成生态文明建设重点

生态文明制度体系不断完善

党的十八大以来,党中央、国务院高度重视生态文明顶层设计,先后出台了《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等重要文件,生态文明相关文件110余份,涉及自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等,初步搭建起了生态文明建设的“四梁八柱”,把生态文明建设纳入制度化、法治化轨道。

环境治理手段不断丰富

发布实施了“大气十条”“水十条”

“土十条”,扎实开展大气、水、土壤污染防治三大行动计划。北方地区冬季清洁取暖试点城市增加到35个,2018年新完成“煤改气”“煤改电”改造480万户,深化重点区域大气污染联防联控。全面推行河长制、湖长制改革任务,截至2018年,全国共明确省市县四级河长30多万名、四级湖长2.4万名,设立村级河长93万多名、村级湖长3.3万名。已完成2万个左右土壤环境监测国控点位布设,覆盖全国99%的县、98%的土壤类型和88%的粮食主产区,初步建成国家土壤环境监测网。

监管执法力度不断加大

不断完善法律体系,环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、环境影响评价法、环境税法、核安全法等多部法律完成制修订。严格生态环境监管执法,2018年,全国实施行政处罚案件18.6万件,罚款数额152.8亿元,同比增长32%,各地侦破环境犯罪刑事案件8000余起,各级人民法院共受理社会组织和检察机关提起的环境公益诉讼案件1800多件。持续开展环保督查风暴,2015年以来,中央环保督查已实现31个省区市全覆盖,2018年,公开通报103个典型案例,推动解决7万多个群众身边的生态环境问题。

生态文明建设成果不断显现

生态环境方面,2013年~2018年,中国完成造林0.4亿公顷,森林面积达2.15亿公顷;草原禁牧和草畜平衡面积分别达到8043万公顷和1.7亿公顷,天然草原综合植被盖度超过55.7%;全国地表水Ⅰ—Ⅲ类水体比例增加到71%,劣Ⅴ类水体比例下降到6.7%。能源结构方面,煤炭消费量占能源消费总量比例降至59%,天然气、

水电、核电等清洁能源消费量占比升至22.1%;建成世界最大的清洁煤电供应体系。工业排放方面,1万多家国家重点监控企业全部安装在线监控,企业排放达标率大幅度提升;各地整治“散乱污”企业,为优质企业腾挪出更多发展空间。

能源环境领域面临的瓶颈性问题

能源市场化配置机制不完善

完善能源资源管理制度,实现能源市场化配置,确保流转顺畅,不仅可以减少资源闲置浪费,还可以提高资源利用效率。《生态文明体制改革总体方案》将“健全市场机制,更好发挥政府的主导和监管作用”作为改革原则;十九大报告明确提出,要“使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用”。目前,在能源领域的矿权出让、产品流通环节中,竞争不充分、市场化程度不高的问题仍比较突出。

以油气资源为例,大部分油气资源国采用“竞争出让”这种市场化出让方式,而我国则主要以“申请在先”的原则出让矿权。我国也曾尝试开展市场化出让方式,2011年开始,原国土资源部以招标方式出让了两批超过30个页岩气区块,但据国土资源部公示信息来看,绝大部分区块还是长期陷入“占而不采”的境地。作为油气领域的重要环节,我国油气管网设施的建设和运营仍然集中于少数大型央企,截至2017年末,国内油气长输管道总里程累计约为13.31万公里,其中中石油国内油气管道总里程约8.56万公里,原油管道约2.04万公里,占全国原油管道的68.9%;天然气管道5.38万公里,占全国的76.2%;成品油管道1.14万公里,

占全国的43.2%。法规制度方面,以《矿产资源法》为例,自1986年颁布实施以来,虽经过1996年大修,却未从根本上转变行政主导的矿产资源配置和矿业权管理模式,已经明显不能适应当前发展的需要,迫切需要根据新形势对该法进行修改和完善。

能耗“双控”压力较大

能源消费总量特别是化石能源消费总量与污染物和温室气体的排放量直接相关,而后者是影响生态环境特别是空气质量的关键因素。从“十三五”能耗“双控”进展情况看,全国“双控”目标完成情况虽然达到了进度目标要求。但全国及部分地区“双控”目标特别是能耗总量控制目标完成,仍存在较大压力,主要表现为:一是完成全国“十三五”能耗总量控制目标面临较大压力。国家“十三五”规划要求到2020年能源消费总量控制在50亿吨标准煤以内。根据对各地区2017年度能耗“双控”考核结果,“十三五”后期我国的“双控”特别是总量控制压力还很大。随着中央陆续出台刺激经济的政策举措,以及第三产业的快速发展,全国能耗总量控制工作将面临更大压力。二是部分地区完成目标难度大。根据对各地区2017年度“双控”目标考核及今年形势的预测,5个省(区)能耗强度目标完成难度大,形势非常严峻;7个省(区)能耗总量目标完成难度大,形势非常严峻。同时,一些地区近年来为稳增长新上了一批高耗能项目,一些地区对“双控”重视不够,工作措施有所弱化,“十三五”后期能耗将快速增长。

生态环保市场体系还需要进一步完善

自2014年起,国家先后开展了排

污权、水权、用能权和碳排放权交易试点工作,在全国多个省份建立交易市场,进行了交易模式、交易平台和相关制度建设等多方位的实践探索,取得了阶段性进展,政府主导在交易市场发展初期发挥了决定性的推进作用。但是,政府主导在某些方面造成市场作用难以充分发挥。一是交易标的初始配额在总量控制制度基础上进行分配,但不同行业市场主体存在明显差异,由于缺少长期的基础数据支撑,很难合理界定初始配额。以排污权为例,国家下达到地方的区域总量指标未区分工业、农业等领域,而且属于考核总量,和环境质量之间的关系尚不明确,落实到地方,也没办法确定工业或农业等行业分别占多少总量指标,有些地方实施排污权交易的范围为工业企业,没有办法直接按国家下达总量来约束排污权分配。二是随着外部经济环境变化,不同行业领域发展速度有快有慢,初始配额相应的调整机制缺失。三是有些政府部门从自身利益角度行使管理权,缺少统一标准,造成交易标的商品化程度不高。以水权交易为例,截至2018年10月31日的88笔交易中,仅有9笔为公开交易,其余79笔均为协议转让,依赖政府撮合进行,市场在水权交易环节中作用发挥得很小。

深化能源环境领域改革的重点任务

加快推进能源市场化配置

一是完善市场竞争机制。全面开放能源市场产业链,在开采、运输、流通等多个环节放开市场准入,引导民间资本参与能源产业链各个环节,培育壮大多种市场主体,打破市场垄断,

实现充分的市场竞争,提升资源配置效率。二是健全能源领域投融资机制。为确保能源市场化改革顺利进行,需要拓展投融资渠道,创新投融资方式,积极引入民间资本,在法律制度上保障投融资体系的高效运行,保证公平公正,减少民间投资的后顾之忧。三是发挥政府职能作用。一方面要加快政府职能转变,深化“放管服”改革,进一步简政放权,减少行政干预,提高项目审批效率;另一方面要加强市场监管,完善市场准入和退出机制,保证营商环境公平、市场有序运行,防止市场失灵引发外部性和垄断问题。

构建能源节约高效利用机制

一是完善法规制度。《中华人民共和国节约能源法》1998年实施以来,2007年进行了一次较大的修订,之后进行了两次改动较小的修订。随着经济社会发展变化,原有法律条文已无法满足当前的经济社会发展需要。特别是在统筹推进“五位一体”总体布局的过程中,节能减排作为源头治理环境污染的有力措施,需要强化其法律地位,增加能源消费总量和强度控制、节能监察执法、节能市场化机制等方面的制度规定。二是强化行政执法能力。在行政管理方面,明确节能监察执法人员的权利和义务,推动能耗在线监测系统建设,建立动态节能监察机制,改变过去普查式执法模式,实现精准执法,减少行政执法成本。三是构建绿色创新体系。以绿色技术创新为引领,构建市场导向的绿色技术创新体系,大力发展节能环保、清洁能源等绿色产业,推动经济绿色低碳循环发展。

健全能源环境领域市场化机制

生态文明建设必须充分利用市场化机制,建立能源环境市场体系。市场机制的建立需要四个基本条件:一是产权制度。产权制度赋予市场主体拥有并控制稀缺资源的能力,是市场机制运行的基础条件。以碳排放权为例,它不仅包括排放行为主体可以排放的额度,同时也规定超额排放的行为将受到相应的制裁。二是交易机制。市场机制有赖于建立公平的交易环境,而公平的交易环境需要一套完善的交易机制来保障。三是价格机制。它是市场机制的核心,是供需双方开展交易的关键要素,只有达成了双方都接受的价格水平,交易才有可能实现。四是市场主体。它是市场上从事交易活动的组织和个人,是市场经济活动的参与者。

根据以上四个条件,首先,初始配额要体现差异性、准确性和科学性。必须深入调研各行业动态,摸清行业特点和现状,充分利用生态环保、能源计量等监测数据,确保基础数据准确,制定合理初始配额分配机制,并随着行业发展进行及时调整,充分体现行业和企业个体差异;其次,构建科学的市场定价规则。深化市场理论研究,持续完善竞价规则、市场交易规则、价格与风险防控机制等市场机制,促进市场高效运行;再次,大力培育市场主体。当前,我国生态环保市场的很多领域还没有形成真正的市场主体,仅靠政府无法替代市场主体的角色,必须充分调动社会各方力量,利用市场化手段推进能源环境领域改革。

(作者单位:国家节能中心)



以谷壳和鸡粪混合物为原料发电的福建凯圣生物质热电厂

新华社记者 林善传 摄



北京市首次风能资源规模化利用的官厅风电场

杨艳敏 摄



福建省石狮市中心区城市污水处理厂处理池上的分布式光伏发电项目

张斌 摄