

推动规模化利用 构建海上能源新体系

□ 本报记者 成 静

海洋能是重要的绿色可再生能源,包括潮差能、潮流能、波浪能、温差能、盐差能等。海洋能开发利用有利于发展新质生产力,对于缓解东部沿海地区、偏远海岛和深远海设施设备电力短缺,构建新型能源体系、发展海洋经济、建设海洋强国具有重要意义。近日,自然资源部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、中国科学院、国家能源局六部门联合出台《关于推动海洋能规模化利用的指导意见》(以下简称《指导意见》),提出了推动我国海洋能规模化利用的重点任务和政策举措。自然资源部召开新闻发布会,介绍了相关情况。

规划引领 推动示范工程建设

自然资源部海洋战略规划与经济司司长古妩介绍,在规划布局方面,《指导意见》提出“科学核算,规划引领”的发展原则,要求分类分区开展海洋能资源调查和潜力核算,明晰资源分布,立足资源禀赋条件,适度前瞻预留发展空间,提升资源节约集约利用水平。“在这方面,我们将重点推进以下两方面工作:一是加强资源调查评估。分类组织开展我国海洋能资源调查评估,深入研究资源分布规律、资源评价等问题,科学核算我国资源开发潜力,建设海洋能资源数据库和服务平台。二是优化开发利用布局。鼓励沿海地方在国土空间规划和海岸带及近岸海域空间规划编制实施过程中,统筹考虑海洋能用地用海用岛需求和生态保护要求,在国土空间规划‘一张图’上前瞻布局海洋能潜在开发区域,加强要素保障,推动海洋能分类有序开发,提升海域节约集约利用水平。”

在示范工程建设方面,《指导意见》着重从各能种的规模化示范工程进行布局,一是实施百兆瓦级潮流能重点工程,在潮流能资源富集区域,支持将潮流能发电作为沿海地区及海岛绿色能源补充解决方案之一。比如,在浙江舟山“奋进号”的基础上,分阶段启动建设百兆瓦级潮流能规模化利用重点工程。二是推进波浪能规模化利用。在现有“舟山号”“长山号”“南鲲号”“华清号”波浪能发电机组基础上,继续稳步推进建设兆瓦级波浪能规模化试点工程。三是支持温差能资源综合利用。在中国地质调查局20千瓦温差能发电机组工作基础上,继续支持在温差能资源富集区域开展工程建设。四是开展海岛多能互补应用。支持在海岛建设海洋能多能互补电站,实现向海岛及附近海域持续稳定供电,缓解海岛居民用电短缺,提升海岛能源安全保障能力。

核算潜力 推动海洋能规模化利用

我国海岸线长,海洋国土面积大,海



2024年12月28日,第四代自升自航式风电安装船“铁建风电2000”在中集来福士山东烟台建造基地交付。该船装备了起吊能力达2000吨的全回转起重机,可在水深80米的海域进行20兆瓦以上各型海上风机的安装施工。

图为试航中的“铁建风电2000”海上风电安装船。
新华社发(唐克摄)

洋能资源禀赋好,待开发潜力大。特别是沿海省份电力尤其是绿电需求大,海洋能靠近负荷中心,未来陆地资源日趋紧张情况下,海洋能开发利用对于缓解东部沿海地区、海岛和深远海用能短缺以及推动构建新型能源体系具有积极作用。

《“十四五”可再生能源发展规划》提出,稳妥推进海洋能示范化开发,探索海洋能在海岛多能互补电力系统的推广应用。“十四五”期间,我国在国家重点研发计划“可再生能源技术”重点专项中持续开展海洋能开发利用布局,重点聚焦潮汐、潮流、波浪能高效转换技术和样机开展攻关研究。

2025年1月1日正式实施的《中华人民共和国能源法》提出“国家促进海洋能规模化开发利用”,进一步从国家法律角度对海洋能开发利用作出重大制度安排。

国家能源局新能源和可再生能源司副司长潘慧敏介绍说,在相关部门的协同推动下,我国各项海洋能示范工程和创新技术取得了一系列预期成果,总体开发利用水平进入世界第一方阵。“当前,我们正联合相关部门在浙江等地试点开展海洋能资源普查,指导沿海地方统筹考虑海洋能用地用海等要素需求保障,提升海域节约集约利用水平,积极谋划开展“十五五”海洋能相关科技专项动员工作,为海洋能规模化开发提供基础支撑。”

潘慧敏指出,《指导意见》提出了科学核算海洋能资源潜力,强化科技创新引领,持续扩大工程试点,优化产业发展环境,加强开放合作发展,加强政策引导和制度保障等措施,将有力培养打造海洋领域新质生产力,促进海洋能新技术、新模式发展,

有效推动海洋能规模化利用。“下一步,国家能源局将会同相关部门,围绕推进落实《指导意见》,扎实推进试点地区海洋能资源普查,适时在全国沿海地区推广;积极推动海上风电和波浪能同场开发,提升海洋资源开发效率;结合“十五五”可再生能源发展规划和能源科技创新规划研究,加强统筹协调,督促指导沿海地方推进意见实施,提升海洋能创新发展能力,加强政策引导和制度保障,加快推动海洋能规模化利用。”

创新驱动 推动技术装备迭代升级

工业和信息化部装备工业二司副司长李毅介绍,工业和信息化部将会同有关部门强化政策引导,加快推进技术创新,扎实推动海洋能装备研制应用,成功交付世界首台兆瓦级波浪能发电机组“南鲲号”、兆瓦级潮流能发电机组“奋进号”等一批海洋能装备。

为进一步推进海洋能装备迭代升级,提升我国海洋能技术装备水平,《指导意见》提出“创新驱动,迭代优化”的发展原则,要求推动海洋能规模化利用技术创新和模式创新,加快关键核心技术突破,促进优势技术装备迭代升级,提升技术经济性。一是强化技术创新引领。加强前沿技术研究,强化海洋能规模化利用关键技术研发,加快中试验证和技术迭代升级,支持核心装备技术攻关。二是加快装备研制应用。支持已稳定运行且有发展潜力的潮差能、潮流能等装备技术升级,加强新型装备研发,增强装备的可靠性和可维护性,降低建造和运维成本,提升海洋能发电经济性。三是完善

装备产业生态。加快海洋能装备检验检测及认证平台建设。推动创新链产业链融合,培育壮大海洋能领域科技领军企业和“专精特新”中小企业,加快形成“研以致用、用以促研”良性循环。加强开放合作发展,支持通过国际合作开展海洋能技术研发。

拓展应用 推进海洋能融合发展

中国科学院重大科技任务局副局长陈亮表示,推进海洋能融合发展、拓展海洋能应用领域是推动海洋能规模化利用的重要方向。“近年来,中国科学院积极支持研究机构开展海洋能融合应用研究与推广,中国科学院广州能源所研发的‘鹰式’波浪能供电平台、多型号海洋能供电浮标实现了成功应用和市场推广。2024年,中国科学院设立关键核心技术攻坚先导专项,聚焦海岛建设开发能源短缺难题,开展波风光储多能互补供电关键技术攻关,为进一步优化海岛能源结构提供技术支撑。”陈亮说,但总体上,海洋能融合发展仍处于培育阶段,规模还比较小,需要进一步加强引导,加大示范规模和产业培育力度。

《指导意见》提出,要推动海洋能与各类海上生产活动融合发展,拓展海洋能应用场景,提高海洋能开发利用经济效益和社会效益。要积极引导海洋能与海水淡化、海上油气平台、防波堤等融合发展,支持海洋能为海洋观测监测装备及平台、海洋工程等提供绿色能源保障。鼓励深远海海洋牧场加装海洋能发电设备,鼓励海上风电场配套开发波浪能。

健全推进乡村全面振兴长效机制

《1版

二是保障和改善农村民生。中央一号文件针对农民群众上学看病、养老抚幼等方面的突出问题,积极回应民生关切。教育方面,重点是优化区域教育资源配置,办好寄宿制学校和必要的小规模学校。中央一号文件特别强调,全面加强农村学生营养餐管理,确保食品安全和资金规范使用。医疗方面,重点是推动医疗卫生人员和服务下沉,办好中心乡镇卫生院,让农民看病就医更加便利。对于那些连续参保基本医保和当年零报销的农村居民,通过提高次年大病保险最高支付限额来给予一定激励,让参保的农民得到实惠。

三是加强和改进基层治理。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,创新治理手段和方式,提高治理效能,让乡村社会既充满活力又稳定有序。

四是维护农村社会稳定安宁。中央一号文件强调,坚持和发展新时代“枫桥经验”,强化农村矛盾纠纷排查化解,健全农村地区扫黑除恶常态化机制,严厉打击各类违法犯罪行为。

持续增强粮食等重要农产品供给保障能力

2024年,我国粮食生产再获丰收,历史性迈上1.4万亿斤新台阶。在当前国内外环境复杂严峻形势下,粮食丰产丰收为稳物价、稳民心、稳大局发挥了至关重要作用。

“中央政策是明确的,粮食生产只能加

强,不能放松。决不能因为粮食价格一时低迷,就轻言粮食生产已经过关了。”韩文秀表示,今年中央一号文件继续把确保国家粮食安全摆在首要位置,强调要持续增强粮食等重要农产品供给保障能力,牢牢把握粮食安全主动权,把我们的饭碗端得更稳更牢。

一是要稳面积、增单产两手发力。要把粮食增产的重心转到大面积提单产上,进一步扩大粮食单产提升工程实施规模,加大高产高效模式集成推广力度,确保今年粮食继续稳丰产。

二是强化农业科技和装备支撑,因地制宜发展农业新质生产力。农业的根本出路还在于科技,要害是种子。要推进农业科技力量协同攻关,提升农业科技创新体系整体效能,加快突破关键核心技术,加力攻克一批突破性品种等。同时,要推动实用、好用、管用的农业技术进村入户、落地生根。

三是构建多元化食物供给体系。保障粮食安全,不仅要保主食,还要保副食。践行大农业观、大食物观,面向整个国土资源,全方位多途径拓展食物来源,让老百姓的餐桌更加丰富,吃得更加健康、更有营养。

对如何规范承包地经营权流转,保障农民合法权益,祝卫东表示,中央一号文件强调在家庭承包经营基础上,通过承包地“三权分置”,引导土地经营权有序流转,发展农业适度规模经营,是发展现代农业的必由之

路,也是巩固和完善农村基本经营制度的重要方面。

近年来,尽管我国耕地数量连续净增加,但一些地方乱占耕地、破坏耕地的问题时有发生。韩文秀谈道,耕地是保障粮食安全的根本。中央一号文件围绕确保耕地数量有保障、质量有提升,重点做了几方面部署。一是严守耕地数量。二是提升耕地质量。三是管住耕地用途。

从两个方面入手拓宽增收渠道

近年来,农民收入稳步增长,但是要继续保持较快的增收势头也面临不小的困难和压力。从收入来源看,2024年经营净收入和工资性收入分别占到农民收入的33.9%和42.4%,是农民收入的大头。中央一号文件着重从这两个方面入手,部署拓宽农民增收渠道。

一是着力发展富民产业。中央一号文件提出,着力壮大县域富民产业。要统筹发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业,因地制宜发展适合家庭经营的庭院经济、林下经济、民宿经济等,培育乡村新产业新业态,让农民群众挑上致富的“金扁担”。

二是着力促进农民工稳岗就业增收。外出务工仍然是农民增收致富的主要渠道。中央一号文件把促进农民工稳岗就业摆在了重要位置,强调加大政策支持力度,强化就业服务和劳务协作。要开展防止返贫就业攻坚行动,增强帮扶车间就业吸纳能

力,确保脱贫人口的务工规模和收入稳中有增。针对农民工工资被拖欠问题,要推动农民工工资支付保障制度全面覆盖和有效运转,依法纠治各类欠薪问题。

“农村集体资源资产是乡村全面振兴的重要物质基础。改革的关键是适应社会主义市场经济要求,坚持守正创新,激发农村要素活力,让农民分享更多的改革成果。”祝卫东说,重点是完善“三块地”的管理制度。

第一块地是承包地。要稳定和完善农村土地承包关系,有序推进第二轮土地承包到期后再延长三十年试点。

第二块地是宅基地。党的二十届三中全会明确提出,允许农户合法拥有的住房通过出租、入股、合作等方式盘活利用。这方面要严格遵照执行,扎实做好宅基地确权登记颁证,探索农房盘活利用的有效实现形式。要加强宅基地规范管理,依法保障农民宅基地基本权益。“不允许城镇居民到农村购买农房、宅基地,不允许退休干部到农村占地建房,这两条政策底线必须守住、不能突破。”祝卫东说。

第三块地是农村集体经营性建设用地。中央一号文件明确,有序推进农村集体经营性建设用地入市改革。去年全国农村集体建设用地入市试点已经到期,按照党的二十届三中全会部署,有关部门正在研究下一步改革举措,重点是健全收益分配和权益保护机制。

《1版

特别是党的十八大以来,通过深化党和国家机构改革,党和国家机构职能实现系统性、整体性重构。政府的职能定位逐渐从直接全面介入经济建设等领域,转向间接性的宏观调控,让市场在资源配置中发挥决定性作用,并与其一起共同推动全面均衡发展格局的生成。

中央财经领导小组办公室原副主任杨伟民曾主持过多个五年规划(计划)的编制。谈到新中国取得伟大成就背后发展规划起到的作用,他表示:“发展规划是社会共同的行动纲领,是引导资源配置的工具,是政府履行职责的依据,是约束行为的第二准则。”

“中国的发展规划,特别是每五年形成的规划建议和纲要,已经和社会主义市场经济融为一体了,已经是市场经济的规划,而不是计划经济的计划了。”杨伟民说,“政府不能够决定资源配置,但是政府可以通过规划,加强基础设施、工业、机场、农村道路建设,这些领域的短板在过去通过一个个‘五年规划’逐步得到解决。”

同样是在党的十八大之后,国土空间治理被提上议事日程,成为政府管理机构改革调整的重头戏。“多规合一”的《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》印发,“三区三线”成果高标准划定,“五级三类”国土空间规划编制实施;全国22个超大特大城市国土空间总体规划全部由国务院批复。国土空间规划工作开始进入全面实施阶段。

“国家通过国土空间规划的体系化,一方面建构推进当代中国社会主义现代化发展的国土空间秩序,另一方面建构让广大人民过上美好生活的生存空间秩序。”复旦大学国际关系与公共事务学院教授董亚林说,“国土空间是与人的生产、生存、生活等活动及目标紧密相连的复杂现实空间,是国家治理现代化的发展空间。国土空间规划正从‘蓝图式’规划向‘治理型’规划转型。”

事实上,近年来,我国专项规划和区域规划的支撑作用也在不断增强。

如何处理好四类规划之间的关系,更好发挥国家发展规划战略导向作用?郑栅洁提出,国土空间规划要为国家发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障,对其他规划提出的空间开发保护活动提供指导和约束。“要做好其他规划对国家发展规划的贯彻落实,形成国家发展规划由专项规划在‘条’上细化、由区域规划在‘块’上深化、由国土空间规划在‘地’上保障的上下贯通机制,并做好好年度计划对国家发展规划的滚动落实。”

“制度体系”夯实国家治理现代化根基

治国理念转化为制度、体制和机制,治理秩序从政策治国到制度治国

“经国序民,正其制度。”健全国家经济社会发展规划制度体系,是党有效领导经济社会发展的重要方式。

当前,我国制度建设重点转向建构制度体系。《决定》中明确,“各领域基础性制度框架基本建立”,要加强“制度体系”建设,“更加注重系统集成”。

“从某种意义上说,‘规划治国’作为推动中国特色社会主义现代化建设的主要模式,在实践中正在从经济领域的政策性工具,发展演化为各个领域全面现代化建设的制度装置体系,实现从政策治国向制度治国的转型。”南京林业大学人文社会科学学院社会学系主任钱坤说。

《决定》还提出十项新的制度体系建设主要任务。其中,一是健全宏观经济治理体系和完善宏观调控制度体系,二是健全国家经济社会发展规划制度体系。

就此,郑栅洁表示,推进国家治理体系和治理能力现代化,一项重要任务是持续提升宏观经济治理效能,推动有效市场和有为政府结合、跨周期设计和逆周期调节协同、总量提升和结构优化互促。健全国家经济社会发展规划制度体系,能够有效发挥规划统筹当前和长远、全面和重点、整体和局部的重要作用,使各类调节手段系统集成、协同高效,推动经济持续健康发展、国家治理效能加快提升。

对于如何优化规划与宏观调控协调联动机制,郑栅洁说:“健全国家经济社会发展规划制度体系,重要保障是将各类政策工具发力方向统一到国家发展规划的部署要求上,实现宏观政策、年度计划和公共资源对国家发展规划的有效支撑和协同保障。”

制度优势不等于治理效能,制度的生命力在于执行。“关键是规划质量要高、落地实施要实、法治保障要到位。”郑栅洁表示,国家发展规划要坚持立足国内和全球视野相统筹、问题导向和目标导向相统一、中长期目标和短期目标相贯通、全面规划和突出重点相协调,增强战略性、宏观性、政策性;要完善规划实施全周期管理制度;要加快推动国家发展规划立法法工作进程,以法治引领和保障国家发展规划更好发挥战略导向作用,把制度优势更好转化为国家治理效能。

就在2025年2月10日,国务院常务会议讨论并原则通过了《中华人民共和国国家发展规划法(草案)》,决定将草案提请全国人大常委会审议。这意味着,国家发展规划法即将问世,国家发展规划的编制、实施将从“行政主导”转向“法治引领”,进一步强化规划的战略性和稳定性约束力。

2025年是决胜“十四五”、谋划“十五五”的关键一年。如何适应新形势新要求做好“十五五”规划编制工作?杨伟民建议,规划是社会主义市场经济体制的规划,编制规划要适应全面建成高水平社会主义市场经济体制这一改革的总目标,坚持市场经济的理念和原则。规划要以高质量发展是硬道理为主题。“在环保、安全生产、共同富裕、防风险、碳达峰等多重目标中,一定要把高质量发展放在第一位,其他目标不能影响增长目标。”

清华大学中国发展规划研究院常务副院长董煜提出,要坚持突出重点、带动全局的系统辩证观。中华文化崇尚“和”,注重“协调”“平衡”“和谐”,这也是治国理政的重要逻辑。发展战略既要描绘未来的宏伟蓝图和目标,也要围绕发展中亟待解决的重大问题和制约目标实现的瓶颈性难题,提出解决思路 and 具体举措。是否解决真问题、真解决问题,也是衡量发展战略成效的重要标准之一。