

现代化治理是能源行业在未来几年的工作目标，协同发展是“十四五”现代能源体系建设的核心要求。

“十四五”能源治理： 现代、高效、协同缺一不可

文 / 韩文科

“现代能源体系”并非一个全新的概念。2017年，为贯彻落实中央财经领导小组第六次会议和国家能源委员会第二次会议精神，国家发展改革委和国家能源局联合印发《能源生产和消费革命战略（2016—2030）》，其中就有“到2030年，我国将初步构建现代能源体系”的表述。

不久前公布的《“十四五”现代能源体系规划》（以下简称“《规划》”）为这个概念加入了新的内涵。这项规划是根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称“《纲要》”）编制的。《纲要》明确了短期和长期目标，短期目

标是构建新发展格局，长期目标是到2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化。

和《纲要》一脉相承，“现代化治理”也是能源行业未来几年的工作目标，具体来看，就是全面推进绿色发展，构建现代能源体系。

从这个意义上看，《规划》可以被视作一个“建设现代能源体系”的规划。

“现代能源体系”是什么？

《规划》中的“现代能源体系”，既有对原有发展模式的传承，也体现了“双碳”目标下转型升级的需要。

以往，我国能源规划大都以“保障能源供应平衡”为目标，如在生产端建设煤炭、油气基地，在输送环节建设特高压、燃气管道，在消费侧加强节能工作等。现代能源体系继承了既有规划在供应、输送和消费方面的思路，但在着力点上更突出了“现代”的理念，构建以现代制造、现代科技、现代治理为支撑的能源系统。

现代制造是基础。《规划》指出，我国能源技术装备形成了一定优势。围绕做好碳达峰、碳中和工作，能源系统面临全新变革需要，迫切要求进一步增强科技创新引领和战略支撑作用，全面提高能源产业基础高级化和产业链现代化水平。换句话说，



在《“十四五”现代能源体系规划》中，“协同”一词出现了16次，涉及多能协同、政策协同、监管协同、部门协同、目标协同、科技协同等多个层面。

在现代能源体系下，为能源服务的现代制造业需要代表工业行业的领先水平，设施技术要具备领军特征。

现代科技是动力。《规划》对科技创新有明确的表述：“十四五”时期将进一步发挥好科技创新引领和战略支撑作用，增强能源科技创新能力，加快能源产业数字化和智能化升级，推动能源系统效率大幅提高，全面提升能源产业基础高级化和产业链现代化水平。未来，新兴科技与能源产业融合发展将成为趋势，储能、氢能等前沿技术将更多地应用在能源行

业，与数字技术融合也将成为推动行业发展的动力。

现代治理是关键。《规划》还提出，要增强能源治理效能，这就需要引入高效治理模式，使能源生产消费和能源发展趋势相适应。

首先，高效治理模式表现为审批或核准时间的缩短。过去，一些需要审批或核准的能源项目的前期筹备时间很长，原因在于管理部门多、办理流程繁复。未来，能源管理部门通过改革审批、核准或备案等方式和实行网上线上办公等手段，可以进一步缩

短时间、提高效率。

其次，高效治理模式体现在管理精细度提升上。随着新能源占比的提高、碳中和等目标的明确，能源行业要面临比过去更复杂的局面，而诸如环境友好、节能减排的新目标和新要求，都会成为能源建设项目的“红线”，需要相关方关注和落实。既要实现能源生产供应的目标，又不能踩到生态“红线”，这就需要治理方式更加精准精细。

最后，高效治理模式还将提高行业的绿色附加值。“十四五”是碳达峰的关键期、窗口期，要让能源行业实现绿色低碳，需要政策不断加力和优化，监管能力不断提升，而高效管理模式则有助于政策和监管的改进。更高效、更精准、更绿色的能源治理模式，不仅是国内推进“双碳”目标的必备条件，也顺应了全球绿色治理的趋势。

“高效治理模式”如何落地？

那么，“高效治理”如何落地，才能破除制约能源高质量发展的体制机制障碍，增强能源产业发展活力？

在国家能源局对《规划》的解读中，提升能源治理效能通过三个方面落实：一是完善能源法律法规体系，二是健全能源转型市场化机制，三是深化能源领域“放管服”改革。

在完善能源法律法规体系方面，《规划》提出将建立以能源法为统领，以煤炭、电力、石油天然气、可



再生能源等领域单项法律法规为支撑，以相关配套规章为补充的能源法律法规体系。

事实上，在过去几年中，随着全面依法治国进程的深入推进，我国能源法律体系也在逐步完善中。下一步，能源法律体系的优化将更贴近“双碳”目标，如纳入生态和绿色发展的相关内容，让能源革命的推进获得更多的法律支持。

在完善绿色低碳政策体系方面，《规划》提出健全能源转型市场化机制，推动电力、油气等领域体制机制改革向纵深发展。

推动和引导能源实现转型，既需要目标远大的宏观政策，也需要反应灵活的市场化机制，比如价格机制，从而让生产和供应清洁能源的企业，

可以获得比生产供应常规能源更好的效益。在建立市场化机制的过程中，借助市场化工具是重要手段，比如引入绿色信贷、绿色信用评级等工具，将更多绿色指标纳入上市企业的评价和发展标准之中，可以促进市场形成绿色发展的导向，推动能源企业创新，引导其低碳发展。

在深化能源领域“放管服”改革方面，《规划》提出要充分激发市场主体活力，持续优化营商环境。

能源行业的多数项目投资大，受到政府管制的概率高。但从经济学角度看，受管制越多，项目面临的非技术成本就会越高。降低能源尤其是新能源项目的非技术成本，也是近年来全球能源行业的呼声。目前，非技术成本很大一部分就是管制成本。如准

备一个大型能源项目，筹备期长达数年，这个过程中成本耗费就会很大。如果筹备时间可以缩短，成本就能降低，效率也会提高。但需要注意的是，提升效率、减少时间不等于流程“缩水”，特别是安全、生态、节能相关的各种要求不能降低。可以借助技术手段或市场机制加快推进审批速度，提升工作效率，以减少成本、缩短时间。

如何减少“合成谬误”？

在《规划》中，除了“双碳”“绿色”等关键词，“协同”一词出现了16次，涉及多能协同、政策协同、监管协同、部门协同、目标协同、科技协同等多个层面。这说明，协同发展也是“十四五”现代能源体系建设的核心要求。《规划》指出，必须协同推进能源低碳转型与供给保障，加快能源系统调整以适应新能源大规模发展，推动形成绿色发展方式和生活方式。

之所以强调“协同发展”，是因为在过去一段时间内，部分地区、部分能源行业的某些环节暴露出“合成谬误”的问题——每一个局部的措施看上去都是理性、正确、有效率的，但叠加起来的整体系统却出现了很大的偏差。出现“合成谬误”的原因在于政策协调不力，其中既有政策之间互相抵消的因素，也有政策在执行过程中无法走通的因素。

“合成谬误”的提出者、诺贝尔

经济学奖得主保罗·萨缪尔森给出的破解方案是“公共改进”，即改变规则，减少低水平的过度竞争。在能源领域，破解“合成谬误”仍需通过政策制定和执行来解决。在政策制定的过程中，要强调整体性、协同性，还要根据具体的情况掌握执行力度。

其一，应以“双碳”目标为原点和顶层设计。

2021年10月发布的《中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》既是我国碳达峰、碳中和工作的顶层设计，也是“十四五”期间能源行业的政策指引。各级各类规划、各类具体政策的出台都应围绕“双碳”目标、重大政策和重大工程相协调，这是政策打通和落地的前提和基础。

其二，要加强协同协调机制建设。

在整体方针明确的前提下，政策执行者需要更全面地去理解、熟悉政策导向。同时，相关部门还应加强协调机制的建设，如就某项政策的执行进行讨论、提出意见并及时解决，降低出现“合成谬误”的概率。

其三，落实政策要把握好执行力度。

政策的落实应注重实事求是，在经济下行压力比较大的时候，一些规范行业运转的政策要谨慎出台，或在推出时掌握好执行力度。如果政策执行得过于“强硬”，就可能导致激励的效果相互抵消。■

（作者系国家发改委能源研究所原所长、高级顾问）