我国可再生能源发展亟需更加稳健的政策环境

党的十九大再次强调了建立健全绿色低碳循环发展的经济体系，推进能源体系变革和可再生能源发展的任务要求。面对新时代新要求，迫切需要我国既能掌握世界可再生能源发展的基本规律，顺应能源变革的潮流和趋势，又能立足国情、区情，切实可行地推动可再生能源发展，以实现经济社会更高质量的发展。

推动可再生能源发展是新时代的新要求

随着全球气候变化问题的日益突出以及国际社会的普遍关注，世界各国纷纷调整自身的能源战略，增加清洁可再生能源的比重。2016年，世界可再生能源新增投资约为2416亿美元（不包括大型水电），约为2004年的5.14倍，全球可再生能源发电总装机容量可提供世界总电力的约24.5%。在我国，可再生能源发展也取得了一些突破性和标志性的成果。2016年，我国可再生能源电力与燃料投资和可再生能源发电总装机容量均位列世界第一，2017年光伏和风电占全国总发电量的6.6%。

当前，各国及国际组织针对可再生能源相继提出了未来发展目标，欧盟要求其成员国到2020年能源需求的20%由可再生能源实现；德国政府计划到2025年将可再生能源占比由当前的33%提升到40%至45%，到2035年提升到55%至60%。根据我国可再生能源发展“十三五”规划，到2020年，我国要实现可再生能源年利用量7.3亿吨标准煤，其中可再生能源发电达到总发电量的27%。

我国可再生能源发展亟需更加稳健的政策环境

能源由污染到清洁、由高碳到低碳的变革是一个长期的、融合渐变和突变的过程，涉及多类技术、多种产业和多类不同主体，是一个复杂的系统演化过程。各国的发展因其国情不同而存在差异，总体来看，世界各国可再生能源发展仍处于“摸着石头过河”的探索期，战略与路径的选择带有一定的随机性，政策的供给带有一定的试探性，由此也带来了可再生能源发展过程中的一些问题。

首先，由于技术与市场的变化导致的不确定性在增加。当前，可再生能源发展已有了阶段性收获，然而在取得进展的同时，我们往往忽视了对可再生能源发展一般规律及驱动机制的深刻认知，从而影响了战略规划目标制定的合理性，引发可再生能源的“战略不清晰”“规划布局不合理”等诸多问题。战略层面出现的问题，对可再生能源发展的影响往往是长期的、系统性的。2017年，我国可再生能源发电装机同比增长14%，但“弃风弃光”率分别达到12%和6%，这在一定程度与对规律的认知不足有关。

其次，政策投资的资源配置效率问题日益突出。装机补贴、固定上网电价等经济性激励，是当前可再生能源发展的主要动力之一。这些政策保证了投资可再生能源的经济收益，短期内可以有效刺激对可再生能源的需求。然而，由于没有或较少考虑可再生能源持续发展的内在需求与规律，这些政策可能带来“政策失效”“效率低下”和“补贴不可持续”等问题。同时，如果政策设计忽视了不同主体（政府、企业、消费者）的角色定位和行为机制，往往会导致“主体利益协调困难”和“主体行为异化”等问题。这些问题反馈到政策制定过程，会引起政策的不稳定、不持续，导致可再生能源发展规划目标调整过于频繁，政策的实施方式（如补贴水平、补贴形式等）经常变动。

再次，进入新时代，可再生能源发展的空间异质性不断凸显，由此带来的政策有效性问题愈加突出。受资源分布、市场结构、产业环境等区域异质性约束，可再生能源发展呈现出明显的区域差异性，例如在“三北”地区，基于资源基础发展风电。因此在可再生能源发展过程中，各个国家与地区在政策、技术、市场等方面形成多样化的发展路径。

例如，就可再生能源发展规划目标设计来看，日本、西班牙等从一次能源占比出发制定目标；欧盟、巴西等从最终能源消费占比出发制定目标；我国则是立足于节能减排，从碳强度目标出发，推演到可再生能源占比目标。

构建符合“美丽中国”总要求的可再生能源发展路径

进入新时代，可再生能源的发展问题日益呈现系统化和复杂化，因此，亟需从战略层面上进行统筹考虑、系统规划，加快构建可再生能源发展路径。

第一，要从战略层面上进行统筹规划。必须更加重视对可再生能源发展规律的整体认识和把握，更加重视对市场、技术、消费者等各种驱动因素及驱动机理的深入研究。在此基础上，明确可再生能源发展的国家战略，合理规划可再生能源发展的地区布局和系统结构，构建长期有效的可再生能源发展路径。

第二，要设计更加稳健有效的政策。当前，可再生能源发展呈现出多主体复杂动态博弈的特征，可再生能源的边际社会效益逐渐降低，激励政策实施的成本压力越来越大，政策投资的资源配置效率问题日益突出，政策的杠杆作用也在逐步削弱。亟需有关部门从不同主体的内在需求出发，深入探讨其决策动机、决策行为及其影响，在此基础上，综合各主体的利益诉求，完善利益分配机制，设计更加有效稳健的政策。

第三，要增强政策的普适性与差异性。一些地方由于产业结构、消费结构的差异，在可再生能源发展道路选择上同样也呈现多样化。当前，亟需研究政策的普适性与差异性，确定好长期战略性引导政策，在此基础上，立足国情、省情、区情，从资源禀赋、经济结构、环境状况等方面制定更加有针对性和灵活有效的政策，构建符合“美丽中国”总要求的可再生能源发展路径（作者：周德群 浦天龙
作者系南京航空航天大学经济与管理学院；人民日报社人民论坛）。

原文地址：http://www.china-nengyuan.com/news/131995.html