

政府在我国海洋能产业发展中的角色定位

朱永强¹, 王欣¹, 贾利虎¹, 许丹¹, 杨名舟²

(1. 新能源电力系统国家重点实验室(华北电力大学) 北京 102206; 2. 国家能源局信息中心 北京 102206)

摘要:海洋能产业作为一项战略性新兴产业,其发展仍受到很多因素的制约,目前我国海洋能产业总体上仍处于发展初期,需要政府的积极引导和大力扶持。文章结合我国海洋能产业发展的现状,针对海洋能产业发展中存在的问题,明确了政府在我国海洋能产业发展中的角色地位,即战略规划的设计者、产业发展的激励者、市场环境的营造者、技术创新的推进者和生态环境的监管者。政府要扮演好自己在海洋能发展中的角色,真正促进我国海洋能产业的可持续发展。

关键词:海洋能产业;政府角色;激励政策;市场环境

图书分类号: P74

文献标志码: A

文章编号: 1005-9857(2016)02-0014-04

On the Government's Roles in Marine Energy Industry Development

ZHU Yongqiang¹, WANG Xin¹, JIA Lihu¹, XU Dan¹, YANG Mingzhou²

(1. State Key Laboratory of Alternate Electrical Power System with Renewable Energy Sources, North China Electric Power University, Beijing 102206, China; 2. Information Center of National Energy Administration, Beijing 102206, China)

Abstract: Marine energy industry (MEI) has been seen as a strategic emerging industry, its development has yet been restricted by several factors. At present, the MEI development in China is still in its infancy, which makes the active guiding and strong support of the government quite important. This paper presented the development status of China's MEI, as well as the existing problems. On that basis, the role that the government should play in China's MEI development is given in this paper, including designer of the strategic planning, motivator of the industry development, cultivator of the market circumstances, promoter of the technology innovation and regulator of the ecological environment.

Key words: Marine energy industry, Government's role, Motivating policy, Market circumstances

随着经济的快速发展,能源的需求也在不断增长。我国已成为世界第二大能源国,能源短缺和传统能源的环境影响成为制约经济发展不容忽视的问题。目前,发展可再生能源产业作为促进经济社

会发展的重要战略,而海洋能作为缓解能源压力、改善气候环境的理想可再生能源,已经受到越来越多的关注和重视。大力发展海洋能对于满足我国能源需求、调整能源结构、保护生态环境、促进经济

和社会的可持续发展等都具有十分重要的意义^[1]。

虽然我国海洋能资源十分丰富,海洋能利用具有广阔的前景,但政府以及相关能源部门对海洋能发展的认识尚处于起步的程度。海洋能产业是国家新兴产业,是我国能源可持续发展的代表产业,对我国经济可持续发展有着重要作用。

1 我国海洋能产业现状

结合海洋能自身特点,海洋可再生能源产业是一项涵盖波浪能、潮汐能、潮流能、温差能、盐差能、海上风能等海洋能资源的战略性新兴产业,在我国能源产业的发展中将发挥越来越重要的作业。海洋能的开发利用将推动相关的设备制造、工程安装、运营维护、智能电网等上下游产业发展,创造社会价值和经济价值^[2-3]。

目前我国海洋能产业总体上仍处于发展初期,除在海洋风能开发中引入市场机制外,其他海洋能开发技术研究仍需要依靠国家和地方的财政资助。海上风电产业发展势头良好,预计在今后一个时期内,会成为我国海洋能产业的支柱。除潮汐能开发利用比较成熟外,其他能源的开发尚处于技术研究和示范试验阶段。我国潮汐能发电的基础最好,发电技术相对成熟,其中以江夏电站最具代表性,其技术居于世界领先水平,并已实现并网运行和商业化运作。随着国家研发投入的增加,潮流能、波浪能、温差能技术的发展潜力也将逐步显现,其开发与利用目前多半处于试验发展阶段,有些已经具备商业化运作的条件。但从整体上看,海洋可再生能源技术还不够成熟,产业规模相对较小,海洋可再生能源在我国能源结构中所占的比重很小,在区域电力供给中发挥的作用微不足道,与经济社会发展所需的较大应用量相比还存在着很大的差距^[4-6]。

2 我国海洋能产业发展存在的主要问题

当前,我国海洋能处于产业化的初级阶段,海洋能开发利用还面临许多矛盾和问题,比如技术、成本、电能质量等问题,海洋能产业的发展仍存在很多制约因素。从国家的认识和管理层面来考察,目前海洋能产业发展存在的问题主要如下。

2.1 缺乏系统、科学、具体的海洋能发展战略规划

我国目前缺乏海洋能开发利用的总体规划,难

以有效协调有关涉海能源的各级各类规划的关系,缺乏指导我国海洋能发展的线路图,以确定全国海洋能源开发的布局、重点、技术和政策,使得海洋能发展动力不足,方向不明。有关部门没有充分意识到海洋能开发利用的市场前景,各沿海地区海洋能产业的发展也缺乏具体的规划和目标。要促进我国海洋能产业的发展,就要在详细调查和充分调研的基础上,通过科学论证,制定切实可行的海洋能中长期发展规划。

2.2 缺乏详细、具有可操作性的法规和政策

目前我国还缺乏国家层面的关于海洋能开发利用方面的法规政策,且已有的可再生能源法规缺乏细则上的规定和支持,操作困难。我国现有的海洋能相关法律法规都只是一些简略的尝试,且海洋能产业的发展尚处于初期,产业发展的潜力没有被充分挖掘出来,想要实现其蓬勃发展必须依靠国家政策的大力支持。海洋能产业的现有政策还存在很大的缺失,政策体系不完整,激励力度不够,政策之间缺乏协调,未能形成支持海洋可再生能源可持续利用的长效机制。

2.3 缺乏稳定、持续的资金技术支持和经济激励

海洋能产业是以依赖于高新技术为的战略新兴产业,需要足够的资金投入来支持技术研发和产业培育。我国海洋能技术相对成熟的领域仅限于潮汐能,在规模等发面与国外相比仍有很大差距,尚未存在对海洋能产业的开发与研究的长期资金投入机制,无法提供促使其蓬勃发展的基础。此外,海洋能产业具有风险大、投入高、回报周期长的特点,仅仅依靠政府资金投入无法满足其发展需求,而如何形成有效的社会融资机制作为海洋能发展的物质保障就成为当前亟待解决的问题。国际上许多国家通过出台激励政策来促进海洋能利用的产业化进程,但我国在激励政策的制定上则有所欠缺,对企业的吸引力不足,海洋能产业化的实现存在一定的困难。

2.4 缺乏统一、协调的海洋能管理机制与协调机构

海洋能的开发涵盖发电、上网、电价等多个环节,涉及能源主管部门、海洋管理部门、财政部门、电网公司等多个部门和企业,限于成本、技术约束

和部门利益等因,各职能部门无法进行有效的衔接和协调,难以确保海洋能开发活动的顺利进行。此外,由于受到旧体制的束缚,新兴海洋能产业的发展缺乏协调,产业与沿海市地之间、产业与行业之间、产业与环境之间存在着矛盾,阻碍了海洋能产业的发展。如何协调各部门对海洋可再生能源的管理、统筹各方力量,高质高效地实现对海洋能产业的无缝服务,逐渐形成支持海洋能产业健康可持续发展的长期有效的机制,是目前我国海洋能产业发展需要解决的主要管理问题。

2.5 技术研发能力薄弱

海洋能的可持续发展需要依靠先进的海洋高新技术。受国内科学技术水平的限制,目前我国海洋能研发能力相对较弱,海洋能开发技术和涉及领域不全面,能量转换和能量稳定方面的关键技术迫切需要一定的突破,已有技术的实用转化率不高,产业化和市场化开发仍然需一段漫长的历程^[5-8]。

3 政府在我国海洋能产业中的角色地位

目前,我国海洋能产业发展中还存在很多问题,需要政府的积极干预和扶持。政府在推动产业发展中的作用包括多个方面,例如,领导战略、支持产业研发活动、保护市场、为产业的发展提供服务等。对于海洋能产业,政府也要充分发挥自己的作用,扮演好在海洋能产业发展中的角色。

3.1 战略规划的设计者

新能源的开发作为国家战略的一部分,需要由中央政府统一制定总体发展规划,以实现国家的整体利益和长远利益。政府是产业发展的设计者和规划者,正确的发展战略能推动产业的发展,而战略失误或错误,就可能造成产业发展的失败^[9]。因而对于海洋能产业的发展,必须坚持规划先行,制定相应的战略规划,做到未雨绸缪。

因此,政府需要全面掌握我国海洋能的种类、分布情况、开发现状、技术,在此基础上制定出海洋能发展的总体战略规划,明确开发的重点、近期目标、中长期目标、技术和政策等^[5]。各地政府要根据当地海洋能资源条件和当地经济社会发展的需要,做好区域规划,制定具有可操作性的战略规划,将战略的宏观性、长远性与规划的具体性、阶段性、

指标性相结合,因地制宜,统筹规划,合理布局^[9]。只有加强政府规划对海洋能产业发展的指引作用,形成系统、全面的海洋能发展规划,制定海洋能发展的详细目标和实施步骤,明确海洋能产业的发展路线,才能够科学、合理、有效地引导海洋能产业的发展,保证我国海洋能产业长远、健康、有序地发展。

3.2 产业发展的激励者

由于海洋能本身具有储量大、不稳定、密度低、分布不均等特点,其开发难度大、建设周期长、固定成本投入大、效益回收难、技术要求高,不利于示范和推广^[5],使得海洋能产业成为一种高风险、高投资的新兴产业,要想实现海洋能的实际利用,促进海洋能的产业化,政府所营造的政策环境就显得尤为重要,政府需要加强建设激励海洋能产业发展的相应政策和措施,以优化海洋能产业发展的宏观环境。

政府必须制定有利的激励政策,以引导资本、技术对这方面的投入。在海洋能产业发展的初期,人才培养、技术研发、工程设计、发电并网等各个方面对资金的需求都相对较高,政府的投资是发展海洋可再生能源的关键,由政府支持开发、示范推广,灵活运用经济手段和激励政策,实施财政补贴和制定优惠政策是十分必要的。应当通过政府持续稳定的资金扶持、通过一系列产业激励政策如税收优惠政策、电价补贴政策的制定落实加大资金支持力度来加快我国海洋能产业化进程。

3.3 市场环境的营造者

作为市场机制的有益补充,政府在产业发展中始终发挥着重要的作用。对于任何产业来说,要想实现市场经济秩序的完善建立和有序维护,就必须依赖政府的外在力量。我国海洋能产业处于产业化发展初期,政府需要为其营造一个健康、公平的市场环境,才能为海洋能产业未来的发展提供一个稳定的保障。

政府在海洋能产业的发展过程中,可以通过法律、行政等手段来维持市场经济秩序,通过制定相关的规章制度,使得市场竞争有规则可循。根据海洋能产业发展规划制定和完善各项具体的方针政策和相关的市场规则,确保海洋能相关企业能在公

平、公正、公开的基础进行竞争^[9]。为了体现约束与激励相结合的政策导向作用,应当建立明晰的金融、财税制度和基于市场调节的价格形成机制和政策。此外,为了营造良好的市场环境,建立健康的市场机制,政府必须对市场进行监督管理,主要包括对价格、资源使用方向和相关企业和市场行为的监管^[10]。

3.4 技术创新的推进者

海洋能产业作为刚起步的新兴产业,其发展离不开技术进步,而技术进步则离不开技术创新。海洋能产业具有知识密集性和智力密集性的特点,应当使产业处于技术进步的更新交替中,紧跟国际海洋能技术的发展前沿^[11]。我国海洋能产业技术创新是海洋能产业发展的关键,关系到整个产业的核心竞争力和长远生存。

虽然企业是技术创新的主体,但作为企业技术创新的启动和推进者,政府在推动海洋能产业技术创新的步伐中起到至关重要的作用。企业的技术创新需要以完善的市场机制作为推动其发展的动力,因此政府应当营造公平有效的市场环境,建立健全完善的市场体系。^[3]此外,加强和完善有利于创新的宏观经济政策,对海洋能企业技术创新活动给予一定的直接资助,采取激励海洋能技术创新的经济手段和实施积极的金融扶持政策,也对增强企业从事技术创新的信心有一定的促进意义^[10]。

3.5 生态环境的监管者

虽然海洋可再生能源是改善环境和气候问题的理想清洁能源,但海洋能开发过程也存在潜在的海洋环境污染问题,对海洋能进行开发利用需要充分考虑和掌握开发利用活动对海洋生态环境等产生的影响。对生态环境的保护是海洋能开发利用的初衷之一,海洋环境保护是海洋能得以持续开发的必要前提,只有注重海洋环境的保护,才能推进海洋能产业的持续发展。

海洋能产业的发展必须服从国家海洋发展战略,不能凌驾于其他产业发展之上,更不能建立在牺牲海洋环境的基础上。为此,政府应完善海洋环境保护的相关规章制度,在技术开发、制订计划等

方面完善必要的体制,高度重视海洋空间规划,加强环境评估。此外,当海洋能的开发利用活动造成了海洋环境污染、资源破坏等负面环境效益时,政府应当进行监督和管理,促使海洋能开发活动参加者改变自身行为,达到保护海洋生态和环境的目的^[12]。

4 总结

海洋能产业作为一种新兴产业,产业的发展受到很多制约因素,目前我国海洋能产业总体上仍处于发展初期,需要政府的积极引导和大力扶持。政府在推动产业发展中的作用是全方位的,要扮演好自己在海洋发展中的角色,即战略规划的设计者、产业发展的激励者、市场环境的营造者、技术创新的推进者和生态环境的监管者,真正促进我国海洋能产业的可持续发展。

参考文献

- [1] 马龙,陈刚,兰丽茜.浅析我国海洋能合理化开发利用的若干关键问题及发展策略[J].海洋开发与管理,2013,30(2):46.
- [2] 国家海洋局.海洋可再生能源发展纲要(2013—2016年)[Z].2013.
- [3] 仲雯雯.我国战略性海洋新兴产业发展政策研究[D].山东:中国海洋大学,2011.
- [4] 罗续业,夏登文.海洋可再生能源开发利用战略研究报告[M].北京:海洋出版社,2014:16-25.
- [5] 刘富铀,赵世明,张智慧.我国海洋能研究与开发现状分析[J].海洋技术,2007(3):118-120.
- [6] 魏青山.我国海洋能开发的现状、问题和建议[R].电监会资质管理中心,2014.
- [7] 李守宏,李锋,王冀,王海峰.我国海洋能开发用海现状及发展建议[J].海洋开发与管理,2014,31(9):74.
- [8] 史丹.我国海洋能源开发问题与对策[N].中国海洋报,2014-02-25(003).
- [9] 周明华.政府在产业发展中的角色定位—以延平区百合花产业发展为例[J].区域经济市场,2014(10):33.
- [10] 高天辉.高新技术产业发展中的政府支持模式研究[D].辽宁:大连理工大学,2013.
- [11] 丁莹莹.我国海洋能产业技术创新系统研究[D].黑龙江:哈尔滨工程大学,2013.
- [12] 王琪,邵志刚.我国海洋公共管理中的政府角色定位研究[J].海洋开发与管理,2013(3):26.