

电力需求侧管理亟待建立长效机制

周伏秋

摘要 加强电力需求侧管理是建设资源节约型社会、促进经济社会可持续发展的重要渠道和有效方式。长效机制缺乏是当前电力需求侧管理工作面临的突出问题。建立法律法规健全、政策配套、组织有力、机制灵活、重在实效的长效机制，是需求侧管理得以长期有效实施的关键和根本保障。

面对近几年全国性的电力持续短缺局面，作为有效化解电力供应瓶颈制约的有效方式，电力需求侧管理受到了全社会的空前重视，各地因地制宜地加强了电力需求侧管理工作，最大限度地减轻了电力供应不足带来的影响，促进了经济持续快速健康发展。但是，电力需求侧管理不仅仅是化解近前电力供需矛盾的权宜之计。从长远看，仅仅依靠电源建设将难以满足我国迅速增加的电力需求，由于煤炭、运力、土地、水、环境排放空间、资金等诸多因素的制约，电力工业及经济社会可持续发展必须建筑在一条以“节约为本”的道路上。开展电力需求侧管理将可以大幅度提高全社会电能利用效率，有效减少资源、环境和资金代价，实现供需资源的协同优化整合，激励民众直接参与到节约型社会的建设，具有与电源建设同等重要的地位，无论在何种电力供需形势下都必须坚持开展、全面推进。

虽然近年来电力需求侧管理工作取得了较大的进展和成绩，但与建设资源节约型社会的更高要求相比，与我国巨大的终端节电潜力相比，以及开展这项工作较好的国家相比，我国在工作的深度和广度上还有较大差距，诸多问题和障碍仍然不同程度地存在，特别是长效机制仍嫌薄弱。国外经验表明，建立和健全长效机制是需求侧管理得以长期有效实施的关键和根本保障。因此，贯彻和落实科学发展观，实现电力需求侧管理的“两个转变”，即从以行政手段为主向以经济技术手段为主转变，以移峰填谷为主向提高能效为主转变，建立法律法规健全、政策配套、组织有力、机制灵活、重在实效的长效机制，是当前我国电力需求侧工作面临的一项紧迫任务。

从长效机制建设的角度看，当前存在的问题主要是：一是缺乏必要的配套法律法规。电力需求侧管理涉及到众多社会主体的利益调整，需要有相关法律法规的约束和规范。国外需求侧管理成功的基础在于建立了适当的法规体系，并有相应的配套政策支持。但目前我国还缺乏有针对性的、可操作的法律法规，不利于有效调动各利益主体的积极性，各种需求侧管理资源难以得到优化配置。二是缺乏有力的经济激励政策。开展电力需求侧管理涉及到转移负荷的补偿、负荷管理系统的建设、节电产品的开发推广等，都需要一定的资金投入，客观上要求通过价格、财政、税收等经济措施加以引导和激励。目前我国电价体系的改革日益加快，近几年相继出台和完善了多种分时电价和差别电价，有效地支持了需求侧

管理的实施。但在财政、税收等方面的政策支持基本上仍属空白，这方面的经济激励所需资金基本上没有长期稳定的渠道。这也正是造成这项工作停留在有序用电层面，而提高电力资源优化配置、提高能效、促进电网安全稳定经济运行等其它工作难以深入开展的主要原因。

鉴于长效机制建设方面存在的主要问题，借鉴国外经验，建议从以下几个主要方面加强需求侧管理长效机制建设：一是加快建立和健全有关法律、法规。从世界范围来看，建立、健全需求侧管理法律、法规支持体系，是推进这项工作的基础和重要保证。如美国先后出台了《节能政策法》及《公共事业单位管理政策法》，法国颁布了《能源发展方向法案》，均明确提出要加强需求侧管理工作。国家应在《电力法》、《节约用电管理办法》等法律法规的修订过程中，明确需求侧管理各有关利益主体的权利和义务，确立需求侧管理的强制性原则，使需求侧管理工作规范化、法制化。

二是研究制定积极有效的经济激励政策。建立公益性的专项资金来支持需求侧管理实施已然是国际上较为通行的做法，目前有 20 来个国家建立了这类专项资金，包括美国、法国、英国等发达国家，以及巴西、印度等发展中国家。从使用效果上看，这类专项资金对这些国家长期有效地开展需求侧管理工作大多提供了有力支持，产生了可观的节电和削峰效益、经济效益和环境效益，促进了经济社会的可持续发展。参照这一国际经验，政府应考虑建立这方面的专项资金，资金来源可通过适当渠道解决。在电价方面，应考虑扩大丰枯电价、季节电价、分时电价实施范围，研究制定可中断电价等。在产业政策方面，应考虑对节电、调荷产品和设备的开发和应用予以适当的鼓励。

三是将需求侧管理作为一种资源纳入电力发展规划。中央和地方政府有关部门应组织电网经营企业，根据经济发展目标和电力供需特点，将通过需求侧管理可节约的电力和电量作为一种资源综合纳入电力发展规划，并据此制定年度电力需求侧管理工作计划，包括负荷管理目标、节电目标、实施方案等。

四是加强机构体系和能力建设。需求侧管理工作是一项庞大的系统工程，需要政府有关部门全面协调，电力企业、电力用户、节能中介组织等各方的共同参与和密切配合，才能使这项工作全面、深入、长久、有效地开展下去。政府有关部门应加强机构及人员能力建设，搞好综合协调，充分发挥对需求侧管理工作的主导作用。电力企业、电力用户也应加强这方面的机构和能力建设，为需求侧管理工作的具体实施提供有力的组织保证。