经济日报 ECONOMIC DAILY

精准施策推动能源业高质量发展

□ 吕建中

智库头条

目前，我国在能源转型过程中，各种深层次矛盾逐渐显露，深层次问题日益凸显，这对于更准确研判能源形势、科学制定能源政策提出了新要求新标准。展望今后一个时期，应立足国情实际和发展阶段，坚持实行稳健务实、协同灵活的能源政策，推动新时期能源事业高质量发展。

能源是国民经济和社会发展的重要物质基础，能源问题的核心是能源安全，这直接关系国家经济社会发展的大局，对国家繁荣发展、人民生活改善、社会长治久安至关重要。

国家能源政策在能源业高质量发展中起着基础性、导向性作用。自上世纪70年代初第一次石油危机以来，世界主要发达国家和地区纷纷把能源政策的重点转向保障能源供应安全。后来，随着环境保护、气候变化等方面的矛盾日益凸显，当今能源安全的内涵也发生了重大变化，进一步强调保障可持续的能源供应。

我国是全球最大的能源生产国、消费国，特别是我国的石油和天然气对外依存度已超过70%和40%，面临的国际能源安全形势十分严峻、环境压力巨大，能源政策的作用更为突出与重要。

自改革开放以来，为适应经济社会发展、能源转型等形势的发展变化，我国不断调整和完善能源政策，已较好地解决了不同时期所面临的新形势、新情况、新挑战。

充分认识能源政策的基础性、导向性作用

能源既是一种特殊商品，又属于公共产品。而能源政策既是一种产业政策，又是一种公共政策，其主要发挥导向激励、控制规范、杠杆调节等功能，总体上涉及能源供给侧和需求侧两方面。政府的能源政策可根据能源供应、消费及转型的实际需要，分为鼓励性政策和限制性政策，通常会采取鼓励与限制相结合的方式。能源政策的要义就是使政策对象朝着政策制定者希望的方向努力，避免反向行动，同时进行必要的杠杆调节。因此，出台和发布何种能源政策，即产生与之相应的能源供应和消费方式，进而影响至经济增长方式与经济发展方式。

在能源转型过程中，各种深层次矛盾纷纷显露。因此，对于更准确研判能源形势、科学制定能源政策提出了新要求新标准，如何有效把握能源政策的基本取向、实施力度、覆盖广度、推进节奏、协同配套，将是新时期推动我国能源事业高质量发展的重中之重。

我国能源政策的历史演进及调整优化方向

总体上看，我国能源政策随着社会经济的发展不断调整完善，并且带有明显的时代特征。

新中国成立初期，为了重建国内经济和抵制西方制裁，实施的是自给自足的能源政策，着眼于推动和保障国内能源生产供应，建设较为完备的能源工业体系。改革开放初期，能源政策更加强调立足国内、立足国情，构建以煤炭为主、石油电力等为辅的能源结构。

20世纪90年代，随着改革开放的不断深化和市场经济的深入发展，能源领域政企分开、打破垄断，能源政策逐步强调因地制宜、多能互补、综合利用、讲求效益，并明确提出要坚持能源开发与节约并重，把节约放在首位的方针；立足于国内开发与加强国际化经营相结合，充分利用好国内国外两种资源、两个市场等。

进入21世纪以来，随着经济发展快速增长，国内能源消费需求量越来越大，我国的资源、环境约束矛盾越发突出，我国明确提出了“建设资源节约型、环境友好型社会”，并把建设资源节约型和环境友好型社会确定为国民经济与社会发展中长期规划的一项战略任务。特别是节能减排和应对气候变化成为国家能源政策的亮点，明确提出了保障能源安全、优化能源结构、提高能源效率、保护生态环境、继续扩大开放。

2012年10月，国务院新闻办公室发布的《中国的能源政策》白皮书明确指出，维护能源资源长期稳定可持续利用，是中国政府的一项重要战略任务。中国能源必须走科技含量高、资源消耗低、环境污染少、经济效益好、安全有保障的发展道路，实现节约发展、清洁发展和安全发展。总体上坚持“节约优先、立足国内、多元发展、保护环境、科技创新、深化改革、国际合作、改善民生”的发展方针，推进能源生产和利用方式变革，构建安全、稳定、经济、清洁的现代能源产业体系，努力以能源的可持续发展支撑经济社会的可持续发展。党的十八大进一步明确了重点和要求，推动能源生产和消费革命，控制能源消费总量，加强节能降耗，支持节能低碳产业和新能源、可再生能源发展，确保国家能源安全。

到了“十三五”时期，国家能源发展规划及政策进一步强调紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念和“四个革命、一个合作”的能源安全新战略，努力构建清洁低碳、安全高效的现代能源体系。要求坚持革命引领、创新发展，效能为本、协调发展，清洁低碳、绿色发展，立足国内、开放发展，以人为本、共享发展的基本原则。在政策取向上，更加注重发展质量，调整存量、做优增量，积极化解过剩产能；更加注重结构调整，加快双重更替，推进能源绿色低碳发展；更加注重系统优化，创新发展模式，积极构建智慧能源系统；更加注重市场规律，强化市场自主调节，积极变革能源供需模式；更加注重经济效益，遵循产业发展规律，增强能源及相关产业竞争力；更加注重机制创新，充分发挥价格调节作用，促进市场公平竞争。

能源政策总体上应坚持稳健务实、协同灵活的基调

能源产业属于基础性产业，能源项目一般投资规模较大、建设周期较长，同时能源消费需求具有刚性、稳定性和持续性。因此，一个国家或地区的能源政策需要立足国情和发展阶段，坚持稳健和务实，避免大起大落。

目前，我国能源政策基本形成了较为完善的体系，在多元化的能源供应和消费体系中，保持各项能源政策的协同性十分重要，包括能源供应侧与需求侧政策的协同、传统能源清洁化与新能源开发及多能互补政策的协同、能源产业链不同环节或产运储销政策的协同、能源发展与生态环境保护政策的协同、城乡或不同区域之间政策的协同、国内外资源开发政策的协同等。

当前，我国依然存在着能源管理体制上“政出多门”问题，一些政策相互冲突和矛盾，执行协调难度较大。当内外部环境发生较大变化时，应及时进行政策调整，增强协调性。在传统的大规模、集中式和标准化的能源生产供应模式下，能源政策主要强调普遍性和统一性。在推动能源向多元、清洁、低碳转型过程中，有必要考虑到地区、行业及技术经济条件等的差异性，增加能源政策的灵活性，不搞或少搞整齐划一的“一刀切”，多鼓励因地制宜、灵活多样，创造性地开展节能减排、发展新能源事业等。

科学把握能源业发展趋势和能源政策取向

“十四五”时期是我国能源业发展的重要历史性窗口期，在未来的五年规划期内，能源业高质量发展需要处理好能源与经济、能源与环境、局部与整体、近期与远期、需求与供给的关系，统筹兼顾，合理布置，使各种能源在数量和构成上同国民经济和社会发展的需要相适应。

能源规划的基础是能源供需预测，而制约和影响能源供需预期的重要因素之一则是能源政策。无论是调查能源供需现状，还是预判未来消费需求，皆须考虑政策因素。

同样，在设计、评价和优化能源供应方案时，也要把政策因素与经济效益、社会效益一并考量。若是在充分考虑现有政策因素后，依然无法满足规划期的能源供需平衡，那么应提出新的政策支持条件，以促进能源开发和节约。

目前，影响能源发展的内外部环境十分复杂，不确定性因素和挑战较多，研究制定能源政策和发展规划，须坚持以人民为中心的发展理念，贯彻落实“四个革命、一个合作”能源安全新战略，紧紧围绕加速能源转型、构建“清洁低碳、安全高效”的能源体系的战略目标，把保障国家能源安全作为能源政策的核心，把清洁低碳发展作为能源政策的导向，把建立多元供应体系作为能源政策的重点，把提高能效和节能减排作为能源政策的杠杆，把扩大改革开放和促进技术创新作为能源政策的突破。

在政策取向上，应坚持和实施开发与节约并重、节约优先的方针，继续实行能源消费总量和强度双控制，促进经济发展方式和生活消费模式转变，加快建设节能型国家和节约型社会；立足于我国经济社会发展现实，更好地利用国内外两种资源、两个市场，加大国内能源资源开发力度，增强能源自主供给保障能力，合理控制对外依存度。

与此同时，有效拓展能源国际合作范围、渠道和方式，提升能源“走出去”和“引进来”水平；坚持多元发展、清洁低碳的政策，有序推进能源供应多元化、清洁化、低碳化和能源消费电气化、高效化转型，进一步提升清洁低碳化石能源和非化石能源的比重，持续优化能源生产和消费结构；坚持依靠创新驱动、深化体制机制改革的政策，切实增强能源科技创新能力，加快推进重点领域和关键环节改革，努力打造有利于能源行业高质量发展的市场化法治化国际化营商环境。

（作者系中国石油经济技术研究院副院长）

策论

从三方面发力防止因病返贫

□ 韩 蕾 刘长溥 刘生霞

面对新形势、新要求、新问题与新挑战，须积极克服新冠肺炎疫情的不利影响，避免因病返贫现象发生，应重点从识别、治疗和保障三个方面精准发力。

因病致贫是脱贫攻坚战中最难啃的“硬骨头”，脱贫难度大，返贫风险高。数据显示，我国因病致贫返贫人口占贫困总人口四成以上，随着有劳动能力的贫困人口逐步脱贫，比例还会增高。如期实现脱贫攻坚目标任务，防止因病返贫成为决战决胜的关键一环。

新冠肺炎疫情在一定程度上增加了此项工作的难度，使这块“硬骨头”更硬更难啃。一方面，疫情使原有的医疗资源呈现一定程度的捉襟见肘态势，普通的医疗机构大面积停诊，医疗扶贫项目计划暂时搁置，常规的医疗帮扶工作难度加大；另一方面，各地区的防疫隔离措施，使偏远贫困地区的慢性病贫困患者面临停药风险，大病贫困患者无法得到专项救治，危症重症贫困患者甚至面临生命危险，重点人群返贫风险加大。

面对新形势、新要求、新问题与新挑战，须积极克服新冠肺炎疫情的不利影响，避免因病返贫现象发生，应重点从识别、治疗和保障三个方面精准发力。

精准识别 关注重点人群

新冠肺炎疫情使因病致贫的底数发生了变化，同时也使少数人陷入危机。因此，我们要重点做好两方面工作。

首先，摸清底数，适时调整帮扶范围。一是摸清原始底数，对原有建档立卡的因病致贫户进行排查，精准识别扶贫对象。二是摸清新增底数，对新冠肺炎确诊患者、因疫需要采取隔离措施的贫困户、存在较高返贫风险的已脱贫人口以及边缘人口进行健康检查与综合评估。三是摸清重点人群底数，对偏远贫困地区慢性病贫困患者、高龄和空巢贫困患者、危重症贫困患者、心理疾病贫困患者进行重点排查，准确评估疫情带来的返贫风险。

其次，关注重点人群，提供必要帮扶。一是对高龄、空巢、危重症贫困患者进行重点关注，实施24小时全天候专人帮扶，确保平安度过危机，对其健康状况实行日报制。二是对抑郁症、焦虑症、精神分裂等心理疾病贫困患者格外关注，密切关注大灾大疫带来的病情波动，对其健康状况实行周报制。三是对偏远山区心脑血管疾病、重型老年慢性支气管炎等慢病贫困患者，指派专人上门送药，提供健康咨询、预约转诊、慢性病随访等服务，对其健康状况实行月报制。

精准治疗 补齐基层短板

随着新冠肺炎疫情暴发，暴露出我国公共卫生领域，特别是基层医疗卫生领域仍存短板。由此，应找准群众健康需求、推进基层医疗卫生健康供给侧改革，提升基层医疗卫生健康服务水平迫在眉睫。

一是推进以县域医共体为代表的医疗资源下沉，以缓解基层医疗机构人才短缺、设备不齐等供需结构性矛盾，并带动基层医疗卫生水平的逐步提高。二是探索实施“互联网+医疗健康”脱贫模式，利用该模式向上链接全国优势医疗资源，向下综合调节区域医疗资源，通过“互联网+”对口帮扶、“互联网+”远程会诊、“互联网+”病情共享等形式推进服务场景前移，使贫困患者足不出户就能得到高质量的诊疗服务。三是加速推进分诊医疗落地，全面实行乡镇卫生院与乡村一体化管理，推动基层公共卫生服务与医疗服务高效协同，促进各级医疗机构互联互通，逐步实现基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗新模式。四是继续加强全科医生培养，采取免费定向培训、集中招聘、提高待遇保障、健全考评和激励机制等方法，聘用并留住全科医生，全力解决制约我国基层医疗卫生事业的“核心短板”。

精准保障 完善制度衔接

在此次新冠肺炎疫情背景下，我国实施了自新中国成立以来范围最大的医疗保障措施，为脱贫攻坚中的大病救治、医保全覆盖积累了经验。目前，针对我国贫困人口的医保制度已初步建立，但仍需进一步完善、衔接。

一是加强基本医疗保险、大病保险、商业补充保险、医疗救助、临时救助制度的衔接，加强各项制度在对象、信息沟通、管理方面的统一协调，形成“大保险”制度合力。二是加强医疗服务保障与公共卫生服务保障的衔接，统筹使用基本医疗保险基金和公共卫生服务资金，通过适当提高对基层医疗机构的支付比例来明确基层就医导向。三是进一步完善已经合并了的城乡居民医疗保险，提高流动人口基本医疗保险待遇，实施异地报销和结算服务，从而完善流动人口医疗保障。四是完善基本药物制度，要进一步扩大药品医保目录，进一步降低特殊药品价格，确保大病、重病贫困患者能得到及时有效的治疗。五是着力完善风险保障机制，因病致贫群众抗风险能力较弱，在治病和治贫双重压力下，既需要保健康，又需要想方设法保收入。六是重点完善兜底保障机制，对一部分需要终生治疗、无脱贫能力的孤寡人群，通过公益救助、无偿捐赠等方式，广泛发动社会力量与政府一道，进行兜底保障，实现全面小康。（本文为辽宁省社会科学规划基金课题成果）

（作者单位：辽宁大学经济学院）

智库聚焦

积极应对疫情对脱贫户的冲击和影响——

着力帮扶贫困脆弱性群体

□ 马文武

精准扶贫精准脱贫基本方略，源于扶贫开发的具体实践，目前我国累计已有9300多万人口脱贫。为促进脱贫户生计可持续，防止返贫，我国对脱贫户在一定时期采取了“脱贫不脱政策”“脱贫不脱帮扶”等帮扶策略。

然而，新冠肺炎疫情的发生对我国人民的生产生活产生了一些不利影响，特别是对脆弱性强的脱贫户可持续生计形成了严峻挑战。由此，应正确评估和分析疫情对脱贫户可持续生计的短期冲击和长期影响，采取更加精准的措施防止返贫，这也是夺取脱贫攻坚最后胜利的重要保障。

从疫情对脱贫户生计的短期影响来看，主要有四个方面。一是在一定程度上分散组织帮扶力量；二是增加了脱贫工作部署的难度；三是给劳务输出与就业工作的开展带来一定阻力；四是进一步增加了扶贫产业发展困难。从疫情对脱贫户生计的长期影响来看，主要是受经济影响传导。

就国内形势而言，随着我国疫情防控取得阶段性重要成效，各项政策措施有序推进，企业复工复产明显加快，生产生活秩序逐步恢复，国民经济运行平稳，国内疫情对经济的长期影响较小。

就国外形势而言，当前全球主要经济体正遭受新冠肺炎疫情的困扰，欧盟、美国疫情形势正变得愈发严峻。在经济全球化背景下，当前全球经济面临增长乏力等因素的挑战，各国难以独善其身，处于世界产业链中的中国经济，面临较大海外市场风险。

总之，疫情对经济形成的不利影响，或将通过传导机制从就业、收入、民生保障支出等方面影响到脱贫户这一特殊群体可持续生计。

据调研，就疫情短期冲击而言，其对脱贫户的不利影响是暂时性的，也是在可承受范围内的。疫情对我国经济社会基本面不会产生太大影响，只要全国人民万众一心，在党的集中统一领导下，坚持全国一盘棋，采取强有力措施，就可以统筹抓好疫情防控和脱贫攻坚工作。

就疫情长期影响而言，其对脱贫户的作用具有潜在性和隐蔽性。该影响的大小，一方面取决于世界各国对于疫情防控的进度；另一方面取决于我国应对疫情而采取的综合政策。唯有正确分析国内外疫情形势，科学研判疫情对经济的影响，适时出台相关政策措施，方能稳住经济增长和就业，将疫情对脱贫攻坚的长期影响有效化解。

随着国内疫情控制稳步向好、人民生产生活逐渐步入正常，有效防止贫困脆弱性群体返贫，未来工作可从五方面着力。

一是要疫情防控与脱贫攻坚“两手抓两手硬”。在国内疫情防控态势积极向好情况下，对疫情防控形成常态化工作机制后，要对脱贫攻坚组织力量进行再动员再部署，压实责任，强化担当，防止松懈。各级党委政府和帮扶单位及社会组织要对整个脱贫攻坚工作进行全面检视，重新规划部署，查漏补缺。要从组织力量和工作部署上强化脱贫攻坚“志在必胜”的士气和决心。

二是要重点保障脱贫户的就业。9300多万脱贫人口的就业是社会稳定的基石，是生计可持续的关键，要实施精准的就业支持措施，动员全社会力量，发挥帮扶单位帮扶作用，从创业和就业等方面，创造一切条件，实现脱贫户有活干、有收入。

三是要支持产业扶贫发展渡过难关。应由当地政府负责，全面摸排产业扶贫发展困境，对于产业扶贫因疫情冲击而出现的暂时性困难，要综合财政、税收、金融等政策，统筹政府、社会、市场等力量，“一业一策”精准作用，帮助其舒缓生存发展压力渡过难关。

四是要在经济刺激政策中多向民生经济倾斜。面对疫情对全球经济影响，世界各主要经济体避免不了新一轮经济刺激，要科学研判国内国外经济走势，在统筹好经济长期发展与短期增长关系前提下，让经济刺激政策更多倾向民生保障领域，更多惠及普通群众，对冲疫情对弱势群体的经济影响。

五是要组织研究脱贫户避免突发性冲击返贫的长效机制。抑制脱贫户返贫是扶贫工作的重点难点。要以此次疫情冲击为契机，深入研究脱贫户和边缘户等贫困脆弱性群体预防突发性冲击返贫、致贫的保护制度，建立起脱贫户等贫困脆弱性群体应对此类自然社会系统性风险的长效机制。

（作者单位：四川大学马克思主义学院）

本版编辑 李彦臻 美术编辑 高 妍
投稿邮箱 jjrbjjzk@163.com