

新中国成立 70 年来我国能源产业规范的发展历程评述及问题应对

□王吉春 宋 婧

[摘 要] 新中国成立至今,我国能源产业规范先后经历了萌芽期、发展期、完善期和转型期四个阶段。梳理我国能源产业规范的发展历程可以发现,我国能源产业规范理念陈旧,主要依赖政府管制,能源产业规范缺乏系统性、可操作性与协调性,能源产业规范与能源竞争规范存在冲突等。对此,应当明确我国能源产业规范的新理念,完善我国能源产业规范法律体系,发挥市场在资源配置中的决定性作用,明确各个主体的权力(权利)、义务、责任以及权利救济途径;建立超越一般性的政府部门规范讨论机制和规范制定机制,构建能源、财税、金融、信贷等综合性的规范体系;重新定位民间资本在国家能源战略中的位置,为更多的能源市场主体进行投资营造良好的制度性环境。

[关键词] 新中国成立 70 周年;能源产业规范;反思;完善

[中图分类号] TE08 [文献标识码] A [文章编号] 1006-5024(2019)08-0012-08

[DOI] 10.13529/j.cnki.enterprise.economy.2019.08.002

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“中国能源革命与法律制度创新研究”(项目编号:15ZDB179);国家社会科学基金重点项目“我国能源发展转型战略与法律制度研究”(项目编号:13AFX025)

[作者简介] 王吉春,沈阳工程学院文法学院讲师,博士,研究方向为经济法;(辽宁 沈阳 110136)

宋 婧,世界资源研究所副研究员,博士,研究方向为经济法。(北京 100027)

Abstract: Since the founding of the New China, China's energy industry norms have experienced four historical stages: germination, development, perfection and transformation. By reviewing the process of China's energy industry norms, we can find that China's energy industry norms mainly rely on government regulation, energy industry norms lack systematicness, operability and coordination, and there are conflicts between energy industry norms and energy competition norms. In this regard, we should clarify the new legislative concept of China's energy industry norms, improve the legal system of China's energy industry norms, give play to the decisive role of the market in the allocation of resources, and clarify the powers (rights), obligations, responsibilities and remedies for rights of various subjects; establish a mechanism for discussion and formulation of norms beyond the general government departments, and build a comprehensive normative system for energy, tax, finance and credit; and reposition the place of the folk capital in the national energy strategy to create a good institutional environment for the investment of more energy market participants.

Keywords: the 70th anniversary of the founding of the new China; energy industry regulation; reflection; improvement

一、引言

2019 年是新中国成立 70 周年,70 年来,我国能源产业规范经历了从无到有、从单一的常规能源产业规范向常规能源产业规范和新能源产业规范的转

型重构,无论是在能源产业规范的理念、体系、内容还是与其他规范的协调方面,都有了长足的进步。回顾新中国成立 70 年来我国能源产业规范的发展历程,把握能源产业规范的内在规律,应对未来我国能源产业的机遇和挑战,进一步推动我国能源产业规范发展与进步,实现习近平总书记在党的十九大报

告中提出的建立绿色生产和壮大清洁能源产业,使我国能源产业向低碳、高效、环保的能源供应体系迅速转变,能够为我国能源革命从情景走向现实提供能源产业规范的强力支撑与有效保障。

二、能源产业规范的渊源及其特征

产业规范最早源于增强产业竞争力的国家需求,国家制度安排是该国产业竞争力的关键^[1]。要增强我国能源产业的竞争力,就需要对我国能源产业规范进行研究。

(一)能源产业规范的渊源

产业制度是指为了实现一定的经济和社会目标而对产业的形成和发展进行干预的各种政策的制度化。产业政策法是产业制度的重要表现形式,其包括产业结构政策法与产业组织政策法两大基本分类。前者是对产业之间结构如何进行优化升级以提升产业的资源配置效率为主要目的产业政策进行法律调整,后者是对产业组织本身如何协调规模经济与竞争活力之间矛盾以维护市场秩序和提高市场绩效为主要目的产业政策进行法律调整。除了这两大部分之外,有学者还将产业技术政策法与产业布局政策法也纳入到产业政策法中^[2]。我们认为,产业技术政策法与产业布局政策法不应仅仅局限于产业这个范畴,而应该放在更大的范围内进行研究,这样有利于激励各种行业产业的技术创新。据此,本文所研究的产业政策法主要是指其狭义的含义——产业结构政策法与产业组织政策法^①。就此而言,能源产业规范分为两类,以常规能源^②为生产和经营的经济部门是常规能源产业,针对常规能源产业制定的法律政策,即常规能源产业规范;以新能源^③为生产和经营的经济部门是新能源产业,针对新能源产业制定的法律政策,即新能源产业规范。

(二)能源产业规范的特征

国家能源战略需要能源产业政策的有力支撑,更需要能源产业规范的有效保障,这种有效保障是以各类能源产业规范充分反映常规能源和新能源的能源结构为前提的。以能源产业规范为代表的产业制度反映了一国对市场竞争的行业偏好,这种偏好具有相对性,即对常规能源产业的保护和扶持的产业规范,必然有损新能源产业的孵化和发展,反之亦

然。同时,能源产业规范具有技术制约性。长期以来,常规能源在我国能源结构中占绝大比例,而新能源产业的起步与发展面临着各种障碍。这不仅是因为我国的资源禀赋决定了常规能源在经济发展中的主体供给地位,更重要的是我国在新能源领域存在技术上的瓶颈、新能源市场开放程度较低等问题,导致市场主体投资新能源产业的积极性较差。近年来,由于我国利用新能源技术手段的进步、市场经济的发展完善以及常规能源带来的弊端,使得我国逐步调整并优化了能源结构。此外,能源产业规范具有阶段性,当某一阶段一国亟需通过发展某项产业以优先完成经济社会目标时,便会出台该类产业规范。笔者梳理了新中国成立 70 年来不同阶段我国的能源产业规范,以期探寻常规能源产业规范和新能源产业规范的内在规律。

三、能源产业规范的阶段评述

回顾新中国成立 70 年的历史,我国的能源产业发展之路由计划经济向市场经济、由粗放型向集约型、由常规能源结构向新能源结构三类渐进式转型重构。以能源产业规范所处的国民经济和社会发展规划时间节点为标准^④,我国能源产业规范至今共经历了四个阶段——能源产业规范萌芽阶段、能源产业规范发展阶段、能源产业规范完善阶段以及能源产业规范转型阶段。

(一)能源产业规范的萌芽阶段(1949—1990 年)

在这一阶段,我国区分为改革开放以前和改革开放以后两个不同的时期。改革开放以前,我国存在一些关于能源产业的政策,制定了一些能源产业的规定和办法,发挥着对常规能源产业的调整功能和规范性作用,如 1965 年《煤炭送货办法》、1979 年《关于煤矿招用工人若干问题的规定》等,但是并没有明确提出能源产业规范的概念,能源产业规范还未形成体系。直到 1987 年党的十三大报告才明确提出了产业规范,即“计划管理的重点应转向制定产业政策,通过综合运用各种经济杠杆,促进产业政策的实现”,而 1989 年 3 月国务院发布的《关于当前产业政策要点的决定》,被视为我国第一个正式的关于产业政策的规范性文件。

从 20 世纪 80 年代初期开始,新型可再生能源技术开始列入国家重点科技攻关计划。但是,由于

“中国当时的煤炭等整个资源能源相对来讲还比较丰富,再加上当时新能源的开发尚处于研究开发的起步阶段,技术仍不成熟,成本也比较高”^[3]。所以,新能源产业尚未形成,新能源产业规范处于缺失阶段。可以说,在“七五”规划以前,在我国的能源产业规范中,常规能源产业规范是绝对的主角,以煤炭产业规范为主体规范,而新能源的产业规范处于空白阶段。

(二) 能源产业规范的发展阶段(1991—2000 年)

在这一阶段,我国颁布并实施了大量常规能源产业规范,包括 1993 年《对外合作开采陆上石油资源条例》、1995 年《煤炭生产许可证管理办法实施细则》、1996 年《煤炭法》以及 2000 年《煤矿安全监察条例》等。无论是从数量上还是从位阶上,这些常规能源产业规范都处于历史时期的高峰。在这一阶段,我国处于由计划经济向市场经济的转变时期,“市场之手”开始发挥作用,各项产业得到了空前的发展。与此同时,联合国环境与发展大会于 1992 年第一次提出了可持续发展议题,指出环境与发展二者的关系是人类面临的一个重要挑战,改变能源结构发展清洁能源与可再生能源,则是应对可持续发展挑战的必然要求。因此,我国在“九五”规划中正式将可持续发展战略纳入其中,颁布实施了一系列新能源产业的政策文件。例如:1999 年《关于进一步支持可再生能源发展有关问题的通知》、2000 年《关于加快风力发电技术装备国产化的指导意见》等。

尽管可持续发展战略的提出强调了新能源产业的重要性,但是,我国在能源产业发展规律和能源产业政策制定上尚未能形成统一和预先性的认识,延缓了这一阶段新能源产业规范的发展。所以,在常规能源产业制度的保障下,化石能源产业蓬勃发展,其对新能源产业的挤出效应是重大的。1990—2000 年,全国能源消费量年平均增长 4%,化石能源产业占能源生产总量的比例为年均 98.2%^[4],新能源产量占能源生产总量的年均比例不到 2%。不过值得注意的是,此阶段还是出台了一部非常重要的法律——1993 年的《中华人民共和国反不正当竞争法》。该部法律的立法目的主要是为保障社会主义市场经济健康发展,但在客观上却发挥了能源产业规范的作用,成为了能源产业规范制度化的重要成果。

(三) 能源产业规范的完善阶段(2001—2005 年)

新世纪伊始,我国面临的能源和环境问题更加

凸显,所以我国开始关注新能源产业发展。在“十五”规划纲要中提出,要积极发展风能、太阳能等可再生能源和其他新能源,同时提出把新能源开发当作实施能源工业可持续发展的长远战略。这种能源产业政策致使新能源产量占能源生产总量的年均比例由 2000 年之前的不到 2%增至 2005 年的约 4%^[5]。但新能源产业规范的发展却依旧迟缓,唯一具有里程碑意义的当属在这一阶段后期通过并实施的《可再生能源法》^[6]。《可再生能源法》是位阶最高的针对新能源的产业规范,其通过立法的形式确立了可再生能源在我国经济、社会、能源发展中的地位,是新能源产业的重要法律。然而,在《可再生能源法》中,部分条款含义笼统,缺乏可操作性,实践中对可再生能源产业的发展指导和规范效用并不显著。而对常规能源产业,这一阶段只对《对外合作开采海洋石油资源条例》进行了修订,作为常规能源产业规范的补充。

然而,虽然不是作为专门的新能源产业规范出现,但 2002 年的《中华人民共和国中小企业促进法》却从产业组织规范的角度对新能源产业组织发挥了规范调整的功能,明确了对中小企业实行积极扶持、加强引导、完善服务、依法规范、保障权益的方针,为中小企业创立和发展创造了有利的环境,为新能源产业组织的发展和壮大提供了空间。

总体上,新能源产业的发展依然受到局限,能源产业规范总体上未得到重大突破,但由于《可再生能源法》及《中小企业促进法》的出台,使得我国新能源产业法律框架开始逐渐建立,我国能源产业规范无论是内容还是结构方面都得到了进一步丰富和完善。

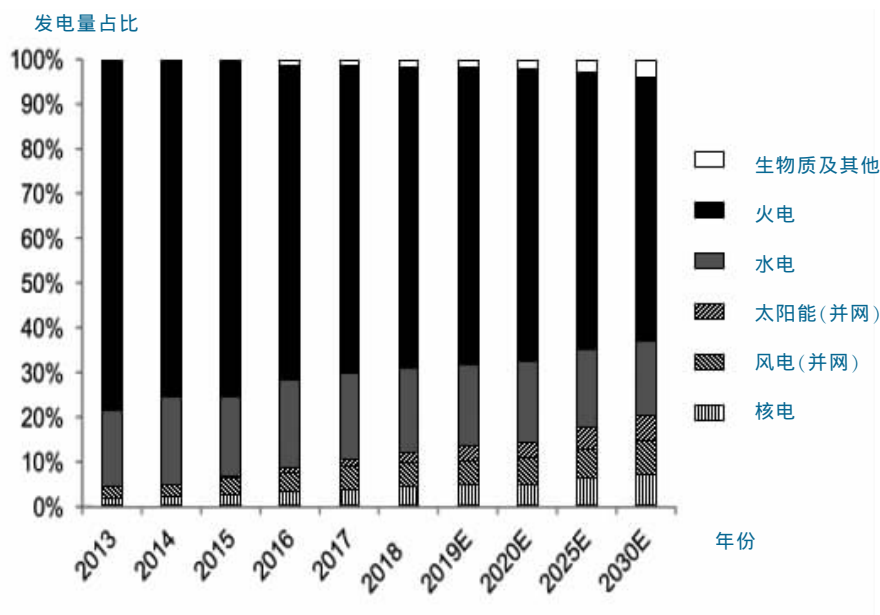
(四) 能源产业规范转型重构阶段(2006—2019 年)

在这一阶段,我国经济从追求数量规模向追求质量效率方面转型,当时的常规能源产业规范由于立法理念定位陈旧、管理法律机制落后、责任体系失衡等诸多问题已不能满足我国低碳化、清洁化转型发展的需要,所以,针对常规能源产业规范,这一阶段是其重构阶段。以《煤炭法》为例,制定该法的时间为 1996 年,计划经济色彩浓厚,未能通盘考虑能源的利用与可持续发展、清洁高效低碳发展等整体性问题^[5]。针对此类弊端,我国先后在 2009 年、2011 年、2013 年和 2016 年对该法进行了四次修改,推进了煤炭市场化进程,提高了煤炭清洁高效利用水平,促

进了化石能源产业的低碳转型。

对比常规能源产业规范,我国“十一五”规划强调要大力发展可再生能源,在可再生能源的发展方面实行优惠的财税、投资政策和强制性市场份额政策,针对不同的可再生能源类别分别提出具体措施。在多重政策规范的引导下,可再生能源发电量由 2006 年的 4771 亿千瓦时^⑦提升为 2010 年的 7587.5 亿千瓦时,我国可再生能源发电量占总发电量的比例由 2006 年的 16.8% 上升为 2010 年的 17.9%^⑧。我国“十二五”规划明确提出要实现我国能源的多元化和清洁化,这不仅影响着我国能源产业的发展方向,也推进了我国可再生

能源产业的跨越式发展,多个“第一”在我国可再生能源产业中产生。2012 年,我国风电并网装机达 6300 万千瓦,成为世界第一风电装机大国^⑨。2013 年,我国风电、太阳能光伏新增装机量双双位列世界第一^⑩。2014 年,我国可再生能源装机总量为 87152 万千瓦,可再生能源发电量比 2010 年增长近一倍^⑪。在“十二五”规划的最后一年,我国可再生能源占全球可再生能源增量的 40%,其中风能和水电的新增装机容量已占到世界一半以上^⑫。伴随着国家可再生能源开发战略的逐步实施,我国“十三五”规划提出要精准推动能源产业结构优化升级,通过统筹水电开发与生态保护,促进新能源产业的发展,这一规划在“十三五”开局之年就予以显现。2016 年,我国可再生能源发电量排名世界第一^⑬。2017 年,我国可再生能源装机总量占总装机量的 38.1%^⑭,可再生能源发电量 1.7 万亿千瓦时^⑮,水电、风电和太阳能发电装机稳居世界第一^⑯。虽然 2017 年个别地区出现了“弃水弃风弃光”等放弃可再生能源利用的情况,但是在 2018 年,可再生能源发电量仍然达到了 1.87 万亿千瓦时,同比增加约 1700 亿千瓦时^⑰。以风电和太阳能发电为代表的非化石能源装机容量占总装机容量比重的日益提高,反映出我国一次能源发电装机结构的多样性,有益于电力行业清洁化和可持续发展(见图)。



注:纵坐标为发电量占比,横坐标为年份,E 为预期年份。根据预计,2019 年我国火力发电量将维持 70% 左右,到 2030 年火力发电将不足 60%。于此相对,太阳能、风电、核电、生物质及其他能源在各类能源发电量占比中有一定增长,到 2030 年超过 40%。

图 2013-2018 年我国各类能源发电量占比

在这一阶段,我国较以往时期更加重视可再生能源产业规范的修改和制定,新能源产业在政策上得到了前所未有的关注与倾斜。自 2007 年《可再生能源中长期发展规划》发布以来,我国于 2008 年出台了《中华人民共和国反垄断法》,以立法的形式对市场主体的经济行为进行规制,是规范各类产业主体的关键性法律。2009 年对《可再生能源法》中的部分内容进行了修改,突出强调了市场配置资源与政府宏观调控相结合的原则。2014 年,习近平总书记在中央财经领导小组第六次会议上的讲话中指出,要着力发展非煤能源,形成煤、油、气、核、新能源、可再生能源多轮驱动的能源供应体系,推动能源供给革命^⑱。我国对新能源产业中的核能规范也进行了立法研究。2016 年,全国人民代表大会常务委员会修改了《中华人民共和国节约能源法》;《核安保条例》和《核电管理条例》有望获得立法进展^⑲;2017 年 9 月,全国人民代表大会常务委员会通过《核安全法》;2018 年,《原子能法》向全社会发布了征求意见稿;2019 年,全国人大常委会将继续审议《中华人民共和国资源税法(草案)》等等。能源产业规范的转型重构,更多得益于新能源产业自身的蓬勃发展,适时出台的新能源产业规范又在制度上保障了新能源产业的既有成果,同时拓展了新能源产业的发展空间。

综合分析以上四个阶段,作为国民经济和社会发展规划的重要组成部分,不同时期的能源产业规范主要反映出以下特征:计划经济和改革开放初期,我国能源产业规范主要以常规能源产业规范为主,新能源产业规范尚处于缺失阶段;在可持续发展理念出现之后,我国能源产业规范开始向“安全、效率与环保并举”转化,逐渐产生了新能源产业,但常规能源产业依然保持为能源产业主流;在长期依赖常规能源特别是煤炭的时代给能源产业发展带来了环境污染、气候变化与产能过剩等叠加负面效应之后,新能源产业蓬勃发展;截至 2019 年,“清洁化、低碳化”以及能源革命既为常规能源产业提出了重构的要求,也为新能源产业发展提供了有利的契机,成为了能源产业规范转型重构阶段。

四、完善能源产业规范的对策建议

回顾上述四个阶段我们可以发现,虽然市场在能源资源配置中发挥了一定的作用,但是并未解决好政府与市场的关系。所以,在未来的能源产业规范制定中,应当进一步明确政府的职责,发挥市场的决定性作用,明确能源产业规范的新理念,在推进我国能源产业规范法律体系建设的同时,制定能源产业规范与竞争规范冲突解决机制。

(一)明确能源产业规范的新理念

我国在不同的历史时期能源产业规范的立法理念是不同的。2018 年 5 月召开的全国生态环境保护大会上,习近平总书记强调要以创新、协调、绿色、开放、共享为发展理念,这为今后能源产业规范制定提出了新的要求:创新与开放理念有助于解决能源产业高质量发展过程中不充分问题。新中国成立 70 年以来,我国能源产业已经深度融入全球能源体系当中,与此同时也面临着我国能源产业大而不强,传统能源在发电量比重中不降反升,“弃水弃风弃光”现象严重以及民间资本不能、不敢进入能源产业等问题,这些问题都亟需运用创新与开放理念进行引导与破解。协调理念有助于解决政府与市场、能源产业与其他产业、能源产业规范与竞争规范之间的冲突。绿色和共享理念有助于解决能源产业高质量发展中存在的问题。新时期,我国能源产业面临解决常规能源与新能源、经济发展与生态文明、城乡

区域中各种失调、失衡问题,这就需要打破传统能源产业老路上生态文明发展滞后、能源产业供给不足与人民日益增长的美好生活需要不平衡的矛盾。只有在新时期明确新的发展理念,才能够推动我国能源产业规范的发展,加快形成节约资源与保护环境的能源产业结构和能源生产方式,最终实现强大能源产业和绿色可持续发展。

(二)推进我国能源产业规范法律体系建设

完善我国能源产业规范体系建设,首先需要增强我国能源产业规范的系统性建设。我国现有的能源产业法律包括《煤炭法》《可再生能源法》等。但是,我们认为,在以上法律之上宪法以下应当补充一部基础性的法律——《能源法》,并将《能源法》作为我国能源规范的顶层制度设计,作为我国能源产业规范的主要渊源之一。同时,我国对石油、天然气、核能等能源产业法律虽然可以利用《矿产资源法》进行调整,但是对石油、天然气进行加工炼制、供配、消费以及原子能在运转安全和防止核不扩散等问题方面,《矿产资源法》是无能为力的,而依靠其他的行政法规和政策措施对石油、天然气、核能进行规范,缺乏法律的权威性。未来有必要制定《石油天然气法》和《原子能法》,形成一个以《能源法》为基础,《煤炭法》《石油天然气法》《可再生能源法》《原子能法》为分支的,且包括依据各项法律制定的国务院行政法规、各部委规章、地方法规和政策,从而建立和完善符合我国能源产业特色的法律法规规范体系。

可操作性是法律规范得以实施和适用的重要前提。大部分能源产业规范明确了能源产业的各个主体的相关职责,解决了法律规范“what”的问题,但却未能制定足够的可操作的法律途径来保障实体规范发挥其应有的产业规范作用,未能解决“how”的问题。例如:《可再生能源法》第十八条规定,国家鼓励和支持农村地区的可再生能源开发和利用,但是未提及如何保障该法律条文的具体实施程序。作为其具体实施意见的《可再生能源发展专项资金管理暂行办法》也仅提出可再生能源发展专项资金施行专款专用、专项管理,对可再生能源发展专项资金的管理程序、申请使用程序等法律流程并未作详细规定。所以,我国能源产业规范应当进一步规定程序性内容。仍然以《可再生能源法》为例,第一,从法律法规的整体性看,以未来的《能源法》为中心,形成一个自

“宪法”→《能源法》→《可再生能源法》→《可再生能源发展专项资金管理暂行办法》→“可再生能源发展专项资金的管理程序、申请使用程序等法律流程的具体规定”等不同位阶法律法规相互衔接的法律体系,捋顺能源产业规范的程序来源;第二,在具体某部法律规范中,规定各个主体的权力(权利)、负有的职责、具体事务的执行流程、违反义务后应承担的责任以及权利救济渠道,确保法律具备可操作性。

当前,我国许多资源处于多头管理的局面,财税、金融、信贷、价格等规范在促进能源产业发展方面或者“缺位”或者“越位”,这些规范之间的协调性较差。这是由于在中央层面,各关键部委对能源产业规范的性质、地位、发展目标的理解并不完全一致,而地方政府作为政策的制定者,受到地方 GDP 数据、传统晋升观念的干扰也影响着能源产业规范与财税、金融、信贷、价格等规范的协调性。为了应对这种形势,应当改变我国当下传统的产业治理模式和发展模式,各级政府通过搭建以可持续发展为核心的能源产业信息平台,将能源产业交易成本纳入绩效预算管理之中,主动通过财税、金融、信贷、价格等规范,大力扶持能源产业发展,将能源产业效率与行政效率捆绑在一起,打破各种规范之间的壁垒,建立超越一般性的政府部门的规范讨论机制和规范制定机制,构建一个由能源产业、财税、金融、信贷、价格等组成的综合性、系统性的规范体系,支持能源产业的持续健康发展。

(三)完善我国能源产业规范的机制内容

完善我国能源产业规范的机制内容,应充分发挥市场在资源配置中的决定作用,加大政府的宏观调控职责,用最严格制度、最严密法治确保我国能源产业的发展。

1. 强化能源产业规范的市场导向

产业规范应建立在市场机制的基础上,这被认为是产业规范应遵循的首要原则^[13]。只有发挥市场的导向作用,产业规范才能实现制度绩效。党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要发挥市场在资源配置中的决定性作用,在保证市场发挥决定性作用的前提下,政府要管好那些市场管不了或管不好的事情。2017 年 1 月,习近平总书记在深入推进供给侧结构性改革进行第三十八次集体学习中再次强调,要处理好政

府和市场的关系,要坚持使市场在资源配置中起决定性作用,政府应当在尊重市场规律的基础上用改革激发市场活力。然而,回顾历史可知,我国能源产业规范很大程度上依赖的是政府的管制,计划经济时代完全依赖政府指令发展起来的传统化石能源产业,至今仍然存在制度上的路径依赖。在 20 世纪 90 年代开始萌芽的新能源产业规范也受制于政府管理的范畴,缺少市场在能源资源配置中发挥主要作用的法治方式与途径。虽然当前能源产业规范更加看重市场的决定性作用^[14],但是在还原能源商品属性的同时,还应当考虑能源产业的公益化特征以及能源产业造成的环境问题、能源利用的公平问题。所以,能源产业规范的市场导向就要进一步细化政府与市场的边界:首先,尊重市场规律和市场内在要求,运用法律赋予相关主体参与能源产业的地位和自由,维护相关主体平等参与能源产业竞争的自由,健全统一、开放、透明、有效、有序的市场规则体系等来维护市场机制有效运转;其次,政府在不能用行政命令直接指挥能源产业、干涉市场正常运行的前提下,当好市场经济的“守夜人”,通过立法或者制定相关政策法规规范,利用准入标准、价格机制、供求机制、竞争机制和风险机制等宏观调控方式间接影响能源产业,推动能源产业向质量效率型转换,从而实现能源产业市场的平稳运行。

2. 能源产业规范必须明确政府的职责

市场经济就是法治经济,在市场经济中必须发挥法治的作用,能源产业规范一旦肇始,法律必然跟进转型。“不对公共行政在为追求其目的而采取任何被政府官员认为是便利的手段方面的权力加以限制,那么这种做法便与法律背道而驰”^[15]。当前能源产业规范以政府为主导,强化政府干预,却淡化了政府责任,既为政府设租与寻租提供了可能,也抑制了新兴能源产业的发展^[16]。被称为具有里程碑意义的《可再生能源法》,虽然是目前位阶最高的新能源产业规范,但是由于未明确地方政府的责任与义务,不仅未能约束地方政府支持火电规模继续扩大的行为,反而使得全国煤电建设出现了前所未有的高潮——2016 年上半年全国火电装机逆势提升,成为“十二五”以来同期增长最多的时期^[17]。截至 2017 年 2 月,全国火电装机增速为 4.3%^[18],要实现 2020 年火电装机“力争控制在 11 亿千瓦以下”的“十三五”

电力规划确定预期目标的难度可想而知^[19]。由于缺乏法律责任的能源产业规范无法落实,各级政府极易将其视为“一纸空文”。因此,能源产业规范需要从产业管理走向法治规范,首先,必须强化政府的责任意识。依法为政府设定权力及其范畴,政府依法行使权力时要有相应的制约机制和监督机制;明确政府“责任清单”的追责机制,追责机制必须落实到人;废止与法律相冲突的能源产业政策法规等。其次,必须实现能源产业规范制定程序的法治化。明确各个层级能源产业规范的制定主体、实施主体和监督主体,“对造成生态环境损害负有责任的领导干部,必须严肃追责”^[20];依据《立法法》的相关规则明确、细化各级能源产业规范制定的具体流程;在制定能源产业规范过程中建立审议争议点制度和“立”“审”分离的能源产业立法运行机制;提高立法者的专业性、独立性以及公众参与和信息公开制度;尝试委托第三方起草立法规范等,将能源产业规范纳入法治化轨道上来。

(四)实现能源产业规范与竞争规范冲突解决机制

能源产业规范与竞争规范的冲突主要表现为前者倡导的优先性与后者倡导的平等性之间的冲突,该冲突主要体现在竞争法中的“适用除外条款”或“排除适用条款”的规定^③,为民间资本进入能源产业设置了巨大的障碍。例如,国务院于 2005 年发布了《鼓励支持非公有制经济发展的若干意见》的“非公 36 条”,放宽了非公有制经济市场准入,消除影响非公有制经济发展的体制性障碍,确立平等的市场主体地位等;随后发布了《关于鼓励和引导民间资本进一步扩大能源领域投资的实施意见》,鼓励民间资本参与能源产业领域的投资等等。但是,这些规范不足以形成有利于消解能源产业规范与竞争规范潜在冲突的合理机制,不足以满足民营资本投资能源产业的热切期望,其关键就是产权最终的归属问题。所以,我们建议尝试通过如下方式进行完善:第一,重新定位民间资本在国家能源战略中的地位,明确民间资本投资能源产业的产权归属。第二,赋予民间资本与国有资本平等的法律地位,利用宪法和法律保护投资能源产业的民间资本的产权。第三,进一步放开国内竞争市场,拆除由能源产业规范保护的国有资本垄断壁垒,消除借助行政手段开展的非正当竞争,为民间资本投资我国能源产业扫清制度性障碍。

回眸过去,新中国成立以来的 70 年,既是一部能源产业史,也是一部能源产业规范发展史。国家能源战略需要能源产业规范的有效保障,这种有效保障必须是以各类能源产业规范充分反映常规能源和新能源的结构特征为基础和前提。因此,应当站在能源发展变迁与能源产业规范改革的高度,明确我国能源产业规范的新理念,健全我国现有的能源产业体系,以市场为导向,明确政府的职责,消解能源产业规范与竞争规范的潜在冲突,为更多的能源市场主体进行投资创造良好的法治环境。

注:

①关于产业布局政策法的提法,囿于区域发展的动态过程不能简单通过这一政策法而受到局限。同时,当前产业布局应当怎样布局,更应该在规划计划法的调控中才能发挥更大的作用。因此,在广义的角度可将涉及产业政策法与产业布局政策法的内容纳入产业政策法的内涵中整体看待,而从狭义角度分析产业政策法时应突出重点与核心,即产业结构政策法与产业组织政策法。因此,本文研究的产业政策法主要指狭义的含义。

②常规能源,是指已经大规模生产和广泛利用的能源,也叫传统能源。煤炭、石油、天然气等都属于常规能源。

③新能源,是相对于传统能源而言的说法,指传统能源以外的各种能源形式,是刚开始开发或正在进行积极研究,并有待推广的能源形式的总称。一般来讲,新能源包括可再生能源与核能,如太阳能、风能、地热能、核能等。

④1949-1952 年是我国国民经济恢复时期,为我国有计划地进行国民经济和社会发展规划准备了条件。

⑤《2005 年国民经济和社会发展统计公报》。

⑥2005 年颁布,2006 年开始施行。

⑦《2006 年国民经济和社会发展统计公报》。

⑧《中国可再生能源产业发展报告 2010》。

⑨《中国可再生能源产业发展报告 2013》。

⑩《中国可再生能源产业发展报告 2015》。

⑪《国际能源署报告 2015》。

⑫《中国可再生能源产业发展报告 2016》。

⑬法律条文之间的冲突更多的是以潜在性的方式体现,即在一般性规定之外附加例外规定,典型的是在竞争法的一般性条文之后缀上若干“适用例外条款”或“排除适用条款”。

参考文献:

[1]Porter M E.The competitive advantage of nations[M].New York:Free Press,1998:15.

[2]王先林.产业政策法初论[J].中国法学,2003,(3).

[3]石定环.我国新能源的发展历程及现状[J].中国创造业

信息化,2008,(16).

[4]国家统计局能源统计司.中国能源统计年鉴 2014[J].北京:中国统计出版社,2015.

[5]罗丽,代海军.我国《煤炭法》修改研究[J].清华法学,2017,(3).

[6]周锐.我国新能源产业发展进入逐渐走强阶段[EB/OL].<http://www.chinanews.com/cj>,2015-10-12.

[7]陈学婧.我国非化石能源发电新增装机占全球增量 40% [EB/OL].<http://www.cpn.com.cn>,2017-12-27.

[8]国家能源局.中国可再生能源发电量 1.7 万亿千瓦时,弃风、弃光率均下降[EB/OL].<http://www.nea.gov.cn>,2018-01-26.

[9]国家能源局.2017 年度风电发电量 3057 亿千瓦时 同比增长 26.3%[EB/OL].<http://news.bjx.com.cn/html>,2018-01-24.

[10]国家能源局.2018 年中国可再生能源发电装机达 7.28 亿千瓦,发电量 1.87 万亿千瓦时[EB/OL].<http://www.sohu.com/a>,2019-02-20.

[11]习近平.积极推动我国能源生产和消费革命[EB/OL].新华网,2014-06-13.

[12]欧阳凯.《原子能法》提上日程[EB/OL].<http://www.chinanews.com>,2015-04-28.

[13]赵立新.论产业法的地位[J].江汉大学学报,2014,(3).

[14]叶卫平.产业政策法治化再思考[J].法商研究,2013,(3).

[15][美]E·博登海默,著.邓正来,译.法理学、法律哲学与法律方法[M].北京:中国政法大学出版社,2017.

[16]李昌麒,王怀勇.政府干预市场的边界——以和谐产业发展的法治要求为例[J].政治与法律,2006,(4).

[17]吕修磊.2016 年火电行业:火电装机仍处主导地位[EB/OL].<http://new.bjx.com.cn>,2016-01-06.

[18]中电联行业发展与环境资源部.2017 年中国电力发展综述[EB/OL].<http://www.cec.org.cn/Yao WenKuai>,2018-06-14.

[19]王冰凝.到 2020 年全国煤电装机规模力争控制在 11 亿千瓦以内[N].华夏时报,2016-12-26.

[20]习近平.习近平主持中共中央政治局第四十一次集体学习[EB/OL].人民网,2017-05-28.

[责任编辑:陈 瑾]