

能源转型视阈下能源消费总量分解的法律逻辑

张瀚文

浙江农林大学文法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2024年3月12日; 录用日期: 2024年4月11日; 发布日期: 2024年5月15日

摘要

深化能源转型要求国家合理控制能源消费总量, 而能源消费总量分解是能源消费总量控制制度中的重要环节, 要控制能源消费总量必须对其进行合理分解。然而, 当前能源消费总量分解在实践中仍然受阻, 原因有三: 一是能源消费总量控制缺乏法制保障, 在实践中缺乏约束性而导致能源消费总量分解指标强制力不足, 二是由于能源消费总量分解规则模糊, 使得各省分解落实中缺乏统一性、分解程序混乱, 三是由于总量目标考核缺乏激励性等问题, 使能源消费总量分解在具体落实中各地市政府积极性不高, 甚至导致能源消费总量控制制度无法稳定实施。要助推能源消费总量分解机制的完善, 必须厘清能源消费总量分解的运行逻辑, 首先从能源消费总量分解的应然功能出发为能源消费总量分解寻求发展方向, 其次从分解指标、分解过程、分解监管等方面寻找突破口, 最终构建能源消费总量分解完善路径, 从而保障能源消费总量控制制度的落实, 促进能源消费结构优化升级, 并进一步推动能源转型。

关键词

能源消费, 能源转型, 总量分解, 总量治理

The Legal Logic of Total Energy Consumption Decomposition from the Perspective of Low Carbon Energy Transformation

Hanwen Zhang

School of Humanities and Law, Zhejiang A&F University, Hangzhou Zhejiang

Received: Mar. 12th, 2024; accepted: Apr. 11th, 2024; published: May 15th, 2024

Abstract

Deepening the energy revolution requires the country to reasonably control the total energy consumption, and the decomposition of the total energy consumption is an important link in the

文章引用: 张瀚文. 能源转型视阈下能源消费总量分解的法律逻辑[J]. 争议解决, 2024, 10(5): 99-108.

DOI: 10.12677/ds.2024.105257

energy consumption control system. To control the total energy consumption, it must be reasonably decomposed. However, the current decomposition of total energy consumption is still hindered in practice due to three reasons: firstly, the lack of legal guarantees for total energy consumption control and the lack of constraints in practice, resulting in insufficient mandatory force for the decomposition indicators of total energy consumption; secondly, the vague rules for total energy consumption decomposition lead to a lack of unity and chaotic decomposition procedures in the implementation of each province's decomposition; thirdly, due to the lack of incentive in the assessment of total energy consumption targets, the enthusiasm of local municipal governments in the specific implementation of total energy consumption decomposition is not high, and even leads to the unstable implementation of the total energy consumption control system. To promote the improvement of the mechanism for decomposing the total amount of energy consumption, it is necessary to clarify the operational logic of decomposing the total amount of energy consumption. Firstly, starting from the natural function of decomposing the total amount of energy consumption, we need to seek development directions for decomposing the total amount of energy consumption. Secondly, we need to find breakthroughs in decomposing indicators, decomposing processes, and decomposing supervision. Finally, we need to construct a path for improving the total amount of energy consumption, so as to ensure the implementation of the system for controlling the total amount of energy consumption, promote the optimization and upgrading of energy consumption structure, and further promote energy transformation

Keywords

Energy Consumption, Energy Structure Transition, Total Amount Decomposition, Total Amount Control

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出要深入推动能源转型，为国家能源的现代化发展开辟了道路。而在 2023 年 12 月《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会中，我国正式发布了《中国能源转型展望 2023》报告，则为我国进一步低碳、高效利用能源指明了方向，提出了新的目标。根据中国宏观经济研究院能源研究所所长吕文斌的介绍，报告研究显示，中国将走出区别于发达国家的全新绿色低碳增长之路[1]。抑制不合理需求、减少浪费、大力节能、提高能效、控制总量，是中国能源可持续、环境可持续、社会与经济可持续不可或缺的战略[2]，更是中国能源转型升级的重要内涵和必然要求。

化石能源的不当利用是我国能源消费的痼疾，单一强调控制能耗强度的节能制度已不足以满足当前能源转型升级的多重需要，能源消费总量控制制度既是对传统节能制度的补充，更为国家深化生态文明建设、为国家发展提供能源保障提供重要支撑和动力。而能源消费总量分解是能源消费总量控制制度中的一个环节，国家确定的能源消费总量目标最终需要依靠分解落实机制来实现。这一机制在能源低碳转型过程中的应然功能为何？该机制的运行机理如何解析？该机制当前的运行逻辑是否能满足符合其应然功能进而实现能源消费总量控制制度的制度目标？这些仍待进一步探讨。

2. 省域能源消费总量分解的内涵解析

如前所述，省域能源消费总量分解的实施具有其必要性，而其如何实施则体现为该机制运行的法律

逻辑。从能源消费总量分解的主体、客体和内容及三者之间的关联出发对该机制进行解析,则有利于揭示能源消费总量目标在省域分解的运行机理,并能够由此对照出能源消费总量目标分解实施情况与其应有功能之间的差距。

根据《完善能源消费强度和总量双控制度方案》的规定,能源消费总量控制制度的实施流程大致如下:国家将能耗强度降低作为国民经济和社会发展规划的约束性指标并设定能源消费总量指标,省级政府在获得中央下达的“能耗双控”指标后,将相应的目标再分解到所辖地级市。因此,能源消费总量分解机制是能源消费总量控制制度的一个环节,如果说能源消费总量控制指标的确定是国家对能源消费的宏观控制,能源消费总量指标的分解则可以认为是微观层面对指标的承担和落实。

(一) 省域能源消费总量分解主体

能源消费总量分解的主体,即省域内有权对能源消费总量指标进行分解的单位、组织。我国对能源消费总量控制制度采取了“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的工作机制,中央政府负责制定全国目标,并将其分解到各个省份,对各个省份进行相应的监督和考核工作,省级政府承担属地责任,将省级目标再进一步分解到下辖的地级市,并对各市进行监督和考核;依此类推,市级政府再将目标分解到所属的各县级政府¹。据此可知,在省域能源消费总量分解中掌握指标分解权限的主体为省级、市级政府。

一方面,我国作为单一制国家,这种自上而下的制度实施模式具有合理性,如在能源消费总量控制中,中央政府难以掌控全国各地复杂多变的能耗信息,更无法合理地将能源消费指标分解到各基层单位,因此将具体指标分解到基层的权力委托给省级政府,而中央政府作为委托方掌握激励设置、绩效评估等权力,这种制度安排也被学者称为“行政发包制”[3],中央政府和地方政府则呈现出一种类似一种委托——代理的关系。而由于我国具有层级控制的行政体制特征[4],控制能源消费总量的治理目标需要通过逐级代理和层层发包的方式落实到基层,也这意味着,在能源消费总量分解中,不仅只有省级一重分解主体,省级政府和地市级政府之间也是类似的代理权限关系,只是地市级政府相较于省级政府而言拥有的代理权限范围更小。

另一方面,在责任承担上,地方各级人民政府均对本行政区域节能减排工作负总责,需要把相关指标完成情况纳入各地经济社会发展综合评价体系,作为政府领导干部综合考核评价和企业负责人业绩考核的重要内容,并实行问责制和“一票否决”制,从而形成“一级抓一级、层层抓落实”的政策落实机制。与这一指标考核对应的有一系列监督、考评和惩罚制度,如即国家发展改革委对“能耗强度”降低未达到基本目标进度要求的地区,在节能审查等环节会对其高耗能项目实施缓批和限批,并对未完成目标任务的目标地区、部门实行通报批评和约谈问责等手段。²因此,能源消费总量分解主体省级政府和地市级政府既有权对能源消费指标进行分解也对指标的完成承担责任,且在这两级主体中由省级政府负总责。

综上所述,能源总量分解的主体既是权力主体也是责任主体,体现出权责统一的制度设计。以省级政府和地市级政府作为分解主体既有利于将能源消费总量合理分解到末端,也有助于在一省之内保证分解规则的一致性。然而,在“行政发包制”中,承包方拥有具体的执行权和决策权,还以自由裁量权的方式享有许多实际控制权,将分解主体作为省级政府和地市级政府是否能科学、合理地进行能源消费总量目标分解,在分解中是否会偏离中央政府确定的制度目标,这仍待下文进一步探讨。

(二) 省域能源消费总量分解客体

要分析能源消费总量分解的客体须首先明确省域内能源消费总量指标分解是层层分解的过程和性质。如前所述,在能源总量分解的运行中首先由省级政府将能耗指标分解到下级政府,再由地市级政府分解到县级政府,也有部分地方出台的相关文件中规定要将能源消费总量分解到基层和用能单位。因此,

¹ 参见《完善能源消费强度和总量双控制度方案》,发改环资〔2021〕1310号。

² 参见《“十二五”节能减排综合性工作方案》,国发〔2011〕26号。

基层政府显然是省域能源消费总量分解的对象。那么用能单位是否是能源消费总量分解的客体之一？该疑问的产生是由于在能源消费总量分解中各级政府虽然承担了目标责任考核的压力，但最终能源消费指标要由各节能单位具体实现，节能提效的主要由各用能单位落实，因而能源消费总量分解的结果显然会涉及到用能单位，即行政法律关系中的外部相对人。然而，将用能单位作为能源消费总量分解的客体并不妥当。国家当前以规划的形式出台并自上而下地推动实施能源消费总量控制制度，能源消费总量指标以各级规划及相关文件的方式下达到各级政府并以目标责任考核的形式进行落实，整个指标分解过程属于行政系统内部控制权的分配过程，即组织内部委托方为下属设定目标任务的控制权、在目标设定权基础上检查验收的控制权以及针对代理方的激励设置、考核奖励或惩罚的控制权[5]，这一过程和效力具有内部限制。虽然部分省份相关文件表述模糊，但这种控制指标是上级政府针对下级政府提出的要求，因此，用能单位不应当成为能源消费总量分解的客体之一。

由于省域能源消费总量分解具有地方属地管理的性质，能源消费总量分解具有分解规则不科学、信息公开不充分等问题，从而阻碍了能源消费总量控制制度的进一步落实。对重点用能单位进行管控是能源消费总量控制的重心，而如何将能源消费总量指标科学合理地分解到各级政府最终通过政府的政策手段促使各用能单位节能降耗正是能源消费总量分解机制面临的挑战和困难。由于当前对能源消费总量的分解并没有法律法规或规范性文件进行统一规范，能源消费总量分解的落实效果取决于各地政府的施政能力，这则导致该机制的实施效果具有了很大的不确定性。

(三) 省域能源消费总量分解内容

能源消费总量分解的内容，则是指地方各级政府所分解的能源消费指标背后的指向。能源消费总量是指一定地域内，国民经济各行业和居民家庭在一定时期消费的各种能源的总和，而能源消费总量分解则是对省域五年内预期消耗的能源总量进行的分解，并且以指标的形式进行落实。这种指标表示一定地域内用能单位预期的用能限度，因此，从根本来说这种指标是地方用能指标，是公权力对化石能源使用的限制。当前能源消费总量控制制度以规划的形式进行规定，能源消费总量目标也以从中央到地方各级规划的形式分解和下达，成为各级政府应当承担的指标责任，这种分解指标是对政府责任的明确和强化，也是一种对政府的监督和激励。

从能源消费总量分解的相关规定中可以总结出能源总量分解指标具有以下几个特点：其一是能源消费总量目标属于预期性指标，是对未来消耗的能源总量进行的分解，因而这种分解是预计的、不确定的。其二是，我国的规划都以五年为限，因而这一分解指标具有整体性、周期性，整体性在于整个区域的能源消费进行统一考核，而周期性在于以五年为一个周期。其三是，化石能源消费的控制最终要由用能单位进行落实，因此向各级政府分解的指标对于化石能源消费的控制而言具有间接性，政府需要另通过政策手段对用能单位进行管控，进而促使用能单位节能提效、实现分解指标。

如上所述，能源消费总量分解的内容是一种用能指标，这种指标是国家对化石能源使用的合理限制，也是对地方政府落实环境责任的激励和监督。然而，这种分解指标的预期性使得能源消费总量分解很难完全符合真实的实践情况，整体性和周期性可能导致制度在不同年度的实施力度不同影响制度执行的稳定，而分解指标的间接性则需要防止地方政府和用能单位的串通和对用能单位的包庇。这些问题若不能一一击破、妥善解决，则会极大影响能源消费总量分解的落实效果。

3. 省域能源消费总量分解机制的应然功能

模糊的功能定位将会影响实践的效果，对能源消费总量分解机制进行解析之前需对该机制在应然层面承担的功能进行准确的定位。能源消费总量分解机制是能源消费总量控制制度中的重要环节，因此能源总量分解机制的定位既与能源消费总量控制制度有共通之处，也有该机制特有的功能属性。

(一) 衔接化石能源国家管控与市场资源配置

从宏观角度来看,应当注意到在“能耗双控”两项制度中存在对两种不同价值取向的权衡。能耗强度控制追效益最大化,要求减少单位 GDP 的能源消耗;而能源消费总量控制的本质是对化石能源的国家管控,追求的是环境正义,强调减少对生态环境的破坏以及自然资源的可持续利用。这种强调能源法的生态属性的论述早已有之,如有学者提出“应对能源环境问题是能源法的应有之义”、“公益性是能源法与环境法结合的共同基础”[6],但在具体实践中,由于用能企业是理性的经济人,对能源法的关注更偏向于保障能源供应,需要政策引导其关注能源利用的“负外部性”、抑制能源浪费,更需通过有关公权力主体依法进行的统筹规划等来弥补作为“理性人”的企业主体为追求个体短期利益最大化的盲目行为[7],从而减少能源消耗带来的环境污染和生态破坏。而这正是能源消费总量控制制度的实施目的之一,作为总量控制制度的落实环节,能源消费总量分解机制也因此承担了制度的生态功能。

能源消费指标在省域内进行层层分解,最终由各用能企业在能源利用过程中通过技术更新、加强管理等手段最终实现提高能效、节约增量的效果。为了激励用能单位节约用能的积极性,国家采取了市场化手段开辟全国用能权市场,使用能单位可以在用能权市场上对剩余或超标的指标进行用能权交易。《用能权有偿使用和交易制度试点方案》指出用能权的初始分配要在“能源消费总量控制目标的‘天花板’”下,区分产能过剩行业和其他行业、高耗能行业和非高耗能行业、重点用能单位和非重点用能单位、现有产能和新增产能,实施分类指导。”这一制度安排使得能源总量分解指标具有在制度间衔接的作用,将政府与企业两方主体连接起来,打通了制约与激励机制,因而成为能源消费总量控制制度运行中的重中之重。因此,能源消费总量的分解指标既有关国家能源消费总量目标的落实,也与各用能单位最终可进行用能权交易的指标密切相关。

由于能源总量分解机制作为能源消费总量控制与用能权交易制度的衔接,起着连接国家资源管控与市场调节的桥梁的作用。在能源总量分解中树立地方政府环境责任的立场就显得尤为重要,有利于在推动用能权交易的过程中平衡经济激励与环境保护,否则可能使用能权交易的经济激励作用过于突出而忽略其环境保护的目标。

(二) 要求地方政府承担环境保护责任

在能源消费总量分解机制的相关规定中,可以清楚地看到该机制对政府的要求:省级政府需科学确定省级能源消费总量目标并将其合理地分解到各地市进行对能源资源消耗的管控,并要求通过相关配套制度的保障使从各地市到省级能一一实现目标,这正与地方政府承担环境责任的要求一致。能源消费总量控制制度归根结底需要用能单位的落实,但总量目标的分解主体是省级政府,分解目标也是对管理者提出的要求,需要通过政府的执法来实现。因此,能源总量分解机制无疑是一种政府责任,因为这种机制只有运用公权力才能在省域内推进,控制总量只能由各级政府进行逐级分解,实际消费量也只能依靠政府的信息渠道才能完整精确地进行统计。概言之,地方政府推进能源消费总量分解机制是积极承担环境责任的体现。可以说,正因“能源双控”制度本身就存在着追求经济效益和环境保护的张力,而地方政府对于追求经济效益更具有主动性和积极性,在省域能源消费分解中履行环境保护义务则缺乏动力,因此才需要在能源消费总量分解的功能定位中强调地方政府环境责任的承担。

从现实情况来看也是如此,通常情况下作为基层政府的市级和县级政府更重视地方的经济发展,甚至为了经济发展不惜牺牲地方环境利益,而作为更高级别的省级政府的管理目标则更具有综合性,不仅要求促进地方经济发展,也要求保障地方环境质量。正因如此,实施能源消费总量分解机制与要求地方政府承担环境保护责任具有一致性,异言之,承担地方环境保护责任是能源消费总量分解机制内在蕴含着的要求。

(三) 结合各地实际促进能源消费结构转型升级

在推进“双碳”目标实现的进程中面对新挑战和新要求,我国应在巩固能源安全新战略成效的基础上继续深化能源转型:优化能源供给结构、推动能源清洁利用、强化能源科技攻关、深化能源体制改革、拓展能源国际合作[8]。现阶段能源转型所要解决的问题,不只是制约经济社会发展的能源资源瓶颈问题,“双碳”背景下的能源转型更涉及到生态环境问题。化石能源的利用是二氧化碳排放的主要来源,因此“降碳”离不开“控能”,能源消费总量控制既是中国积极应对气候变化的重要举措,又是实现对外承诺目标的必要手段。

但在能源消费总量控制中,中央政府很难完全掌握各地的具体情况,只有通过省级政府才能将指标合理地分解到各基层政府从而分配给各用能单位。基于各地用能情况分解指标具有更为深刻的意义:能源是经济发展的支柱和动力,当前各地的经济发展还无法脱离化石能源的使用,这也是国家长期控制化石能源利用难以推进的困难所在。

4. 省域能源消费总量分解机制的现实反思与完善进路

随着国家对能源消费总量的控制,当前我国的化石能源消费得到了较好控制。然而,随着“双碳”目标的提出以及国家对能源转型的深入落实,能源消费总量控制的要求也随之提升,进一步控制能源消费总量并推动能源消费结构转型升级依然面临着诸多困难。因此,要推动能源消费总量分解机制的实施必须先对这些现实困境进行破除。

(一) 对省域能源消费总量分解机制现实困境的反思

能源消费总量控制制度的实施在一定程度上有助于控制我国的能源消费总量,但随着节能降碳目标的脚步逐渐深入,各省控制能源消费总量的难度也在提升,因此只有通过对省域内能源消费总量分解的实施过程中相关困难进行反思,才能从当前省域能源消费总量分解的困境中寻找出路。

1) 能源消费总量分解依据缺乏约束力

制度的落实需要法制保障,当前能源消费总量控制制度暂无相关法律尤其是环境保护领域相关法律的规定,这严重影响了该制度的约束力。

首先,能源是国家经济发展的重要支撑,在能源领域提出控制能源消费总量其主要目的在于减少能源的浪费从而保障能源的稳定供应。在法律层面作为能源法领域基本法的《能源法》暂未出台,相关法律如《节约能源法》、《循环经济促进法》中也暂未规定能源消费总量控制制度,这意味着能源消费总量控制制度在能源法领域缺乏法律依据。此外,在环境保护领域,国家控制能源消费总量的直接目标是为了降低化石能源消耗,长远目标是减少碳排放从而促进“双碳”目标的实现。然而,检视当前立法状况,不仅能源消费总量控制制度未规定在《环境保护法》中,虽然规定了污染物总量控制制度但作为能源消费总量控制制度上位制度的总量控制制度不是作为一项普遍实施的总体制度在《环境保护法》中进行规定。这一立法现状意味着环境法中的总量控制制度只在污染物排放领域得到了法律保障,不能起到为能源消费总量控制制度的实施提供法律依据的作用。

其次,国家规划在效力等级上与法律相当,能源消费总量控制制度及分解落实机制也在国家规划中被提及,这也是该制度的重要渊源。但当前我国规划体系中的指标分为约束性指标和激励性指标,而能源消费总量控制目标属于预期性指标,这意味着是中央对地方政府预期将达到的经济社会发展目标的一种设定和规划,在约束力上远不及作为约束性指标的能耗强度目标。

最后,能源消费总量分解机制的具体规定主要出现在政府的规范性文件中。就能源消费总量分解的目标考核而言,能源消费总量控制情况在省级量化考核的分数占比较低,不会对整体考核评价结果是否合格产生影响,甚至总量控制往往被当作政治任务来完成,即使完不成也只不过是受到相应的行政处分,

并没有法律责任。这种情形无疑会阻碍总量控制目标的实现、环境质量的改善。

2) 能源消费总量分解方式统一性不足

能源消费总量如何分解实质上是中央下达的控制能源消费总量的任务在地方政府内部如何下达，因此能源消费总量分解的程序也就可以转换为省域内的能源消费总量控制责任如何在行政机关内部进行上下级分级。由于当前并没有统一、公开的文件对于省域内能源消费总量如何在政府间进行分解进行规定，导致了各省在能源消费总量分解的实施过程中存在不同的落实方式，进而影响能源消费总量控制制度规范和稳定实施。具体而言，能源消费总量上下级分解中存在两方面的问题：

一方面是能源消费总量分解应是单方下达还是多方协商，也就是能源消费总量分解程序中是否应当规定下级政府参与权的问题。由于目前的相关规定并没有规定下级政府的参与权，这就导致能源消费总量分解指标是否是下级政府认可或者是否符合真实情况的还存在疑虑，进而将影响下级政府的落实积极性。中央政府将能源消费总量指标的分解权力下放给省级政府，最重要的原因在于信息获取的不对称上，也就是说，中央政府难以全面、便捷、准确地获取进行能源消费总量分解所需的相关信息，因此将分解权力交由更贴近各地用能单位的省级政府进行掌控。这种矛盾在省域内能源消费总量分解中依然存在，省级政府较基层政府而言更具有权威性，然而基层政府则在信息掌握情况上更具有优势。

另一方面，在吸纳基层政府参与指标分解的协商程序中，协商程序是否应通过正式文本形式进行，这将影响协商的规范性和稳定性。如上所述，基层政府掌握进行能源消费总量分解所需要的信息，因此有足够的信息优势与上级政府进行“讨价还价”，以此向上级政府公开表达自己的利益诉求，并且可以对不符合辖区具体情形的政策设定进行质疑或不满，将政策执行中的不合理之处提前反馈给上级政府，推动上下级政府之间协议点的不断变动。但这种协商若不通过正式文本形式固定下来，则可能导致多次协商或者协商结果的约束性不足的情况。

3) 能源消费总量分解量化考核激励性弱

现有目标责任考核机制重点强调的是对各个地方的约束，激励机制相对不足，导致更多的是“要我做”而非“我要做”，这属于目标考核机制共同的缺陷。而能源消费总量考核更存在着以下两重困境。

一方面是由于能源消费总量完成情况在目标责任量化考核中影响不大，如前所述在满分 100 分的量化考核中总量控制完成情况只占 5 分，分数占比较低，且不具有一票否决的效力，这就导致地方性政府选择性实施。且由于能源消费总量控制在一定程度上会加大地方发展的难度而不能为地方政府带来即时效益，因此地方政府在实践中往往缺乏实施动力。

另一方面是由于能源消费总量指标具有五年期限，对于地方政府而言并不是需要立即实现的任务，因而导致实施乏力。虽然在节能目标考核中，有中期考核和年度考核，但由于考核要求是以总体目标的百分比为标准，中期考核以总体目标的 50% 为比较基准，年度考核则以总体目标的 20% 为基准，这就使得能源消费总量分解指标考核过度刚性。另一种程度上而言，这种以总体目标表的比例为基准实质上是鼓励提前完成目标。然而，能源消费总量控制是一个连续的过程，能源消费总量分解指标具有整体性，不能将其简单的平均到一个计划期中的各年度中去，并不是规划的节能减排指标完成后，节能减排就不再继续进行，而是还要开展下一轮的节能减排活动。

(二) 省域能源消费总量分解机制的完善路径

在从“能耗双控”向“碳排放”双控的转型过程中，不仅面临着制度原本就存在且尚未解决的困境，更有由于这种变化对制度产生新要求从而产生的新的制度难题。这些困境不仅应当针对现有制度的缺陷进行填补和改善，更需要以“减碳”为导向实现制度更新。

1) 完善能源消费总量控制法制框架

目前完善能源消费总量目标分解机制的当务之急是构建法制框架，建立从中央到地方的制度框架和

配套政策体系,为能源消费总量控制及分解提供完备的制度保障,并增强分解后的能源消费量的约束性。

因此,应当在立法中规定能源消费总量控制制度以增强该制度的稳定性和强制力,使其真正成为一项法律制度。在能源领域,目前作为能源综合性立法的《能源法》尚未正式出台,但在《能源法(征求意见稿)》中已经规定了能源消费总量控制制度。除《能源法》外针对相关单行法也应当进行配套规定,从而推动煤炭、石油等化石能源的绿色低碳发展。具体而言,《煤炭法》可加强与《大气污染防治法》的衔接,推广煤炭清洁开发技术,完善煤炭清洁利用标准制度。而石油和天然气尚无专门立法,当前主要适用《矿产资源法》和《石油天然气管道保护法》。2019年,国家能源局发布《关于能源行业深入推进依法治理工作的实施意见》,拟起草修改《石油天然气法》。未来制订《石油天然气法》可明确积极合理发展天然气,鼓励石油的低碳化利用,减少碳排放。另一方面,能源消费总量控制制度是兼具节约能源和环境保护属性的制度,且由于化石能源总量控制是实现“双碳”目标的重要措施,因此应当在《环境保护法》中增加该制度的规定。

另一方面,在能源总量控制上,由于《能源法(征求意见稿)》只规定了国家合理控制能源消费总量,《能源双控方案》中对于总量目标的分解也只有原则性规定,缺乏指标分解等操作规程的支持。由于没有统一的能源总量分解实施规则,导致全国各省份在分解规则的制定和实施方面较为混乱。因此,可考虑增加授权立法条款,授权国务院制订关于实施能源消费总量分解的行政法规。同时,在目前已有《能耗双控方案》的情况下中央应当进一步出台《能源消费总量分解实施细则》,为能源消费总量目标分解制定具体规则。就地方政府而言,由于能源消费总量分解的实施范围在省域内,各省应当出台各地的具体实施方案,以细化该机制的各项规则。地方规划的形式虽然有统领作用,且有利于凸显该机制的重要性,但仍欠缺对该机制的具体内容的完整规定,规划所特有的五年时效性也不利于机制的稳定实施。因此,各省出台分解实施方案并在其中规定向地市级政府分解的具体方案有利于该机制的推进。

2) 通过签订节能责任书统一分解方式

当前《能耗双控方案》中对于总量目标的分解只有原则性规定,这不仅不利于当前各省落实能源消费总量分解,更无益于未来分解规则的改进。而要细化并规范当前的分解规则首先应设定统一的分解程序。

首先是要确定能源消费总量分解的程序是自上而下多方协商,这主要是指在能源消费总量指标分解时应当保障下级政府的参与权。尽管各级政府在分解“能耗双控”指标时,综合考虑了下辖各地区的发展阶段、资源禀赋、战略定位、产业结构、能源消费等多种因素,并往往采取不同地方区别对待、分类考核的方式;但我国幅员辽阔、各地差异巨大,甚至一县之内的不同区域也存在迥然相异的状况,指标分解总是会有不同程度的“一刀切”问题,无法真正做到因地制宜[9]。更有在分解过程中层层加码的现象存在,可能导致下级政府难以完成采取极端手段或数据造假等方式应付考核,使分解机制的实施目的落空甚至使能源消费总量控制目标虚置。上级政府无法和下级政府一样完整、便捷地掌握辖区用能情况,因此,只有在分解程序中保障下级政府的参与,如此才能使能源消费总量分解指标更符合实际情况,更能够被下级政府所认可因而才有足够的积极性进行推进。

其次,在已确定能源消费总量指标的分解应当由上下级政府协商结果以后,应当对协商形式进行确定。在组织学上,上下级间协商形式可分为正式文本形式的“正式谈判”和其他形式的“非正式谈判”[5],非正式协商在能源消费总量分解中的优点在于限制较少,协商可以多次进行,但缺点在于无法公开和保证公平。而正式文本形式的协商更利于将协商理由和结果固定,使得能源消费总量分解的过程和结果都有迹可循,有助于能源消费总量分解过程的规范化。因此,应当在能源消费总量分解中确定正式文本形式的协商方式。

最后,通过上下级政府间的正式谈判,能源消费总量指标的分解结果应当通过责任书来进行确认和固定。节能责任书实质上是一种行政合同,是上级政府通过责任书的形式将节能减排指标下达给下级政

府,或者由政府将这一指标下达给企业。目前在我国法律中没有专门的条款来规定节能减排的责任合同,所以,地方应在制订地方性环保法规和节能法规时,如制订《陕西水污染防治条例》、《陕西省节约能源办法》中明确这种责任合同制度,只有这样才能将节能减排指标固定给一定的政府、企业等主体,使指标得以通过法律手段分解并转换给具体的主体,这样,节能减排和建设资源节约型社会才能落到实处。

3) 加强与市场化手段的衔接提升经济激励

由于能源消费总量分解虽然是内部的指标分解,但最后仍需要通过用能单位来实现制度目的,因而在总量分解中为了调动用能单位节能提效的积极性仍需要考虑如何增强对用能单位的激励。

经济激励机制是利用修正后的市场机制保护环境的方法,是一种经济上的间接调控,它把市场机制与政府干预综合使用,“双碳”目标下能源法律控制格局的形成需要市场机制的进一步补强,既要遵循调控法定原则,以行政法治手段为基础,也要贯彻市场主导原则,依靠能源市场交易体系和价格平台的机制,实现“需求牵引供给,供给适配需求”驱动方式的深度耦合[10]。也因此,只有将市场激励与行政管制相结合,才有利于更好发挥出制度的效果。

值得注意的是,不管是能源消费总量控制制度还是用能权交易制度,二者有其共同的指向,即各自通过行政调节及市场调节,减少化石能源不合理的浪费,促进能源的高效利用。因此,这两项制度不应也不能完全割裂,二者的连接就在于能源消费分解指标。用能权初始分配环节目前由各试点地区自主确定各地市的能源消费总量控制指标。在未来进行全国性用能权市场探索之际,初始分配也随之采取自上而下的方式。在这种情况下,能耗限额将成为最重要的因素,不仅决定着可交易证书的价值,而且也决定了参与交易企业的动机。未来在能源消费总量分解的具体规定或是用能权交易的相关规则中都应规定二者的衔接关系,只有使能源消费分解指标成为用能权交易的限额,用能权交易才能更凸显促进环境保护的功能,才有利于与“双碳”目标相衔接。

5. 结语

能源消费总量控制是当前中国落实环境治理、缓解能源供应压力、应对气候变化的必然选择[11],但未来较长一段时期内,中国仍将处于工业化和城镇化的持续推进阶段,要实现既定的社会经济发展目标,还需要大量的能源来支撑,能源消费总量控制也将面临巨大压力。能源总量控制面临的困难需要从该制度的各环节入手一一击破,省域内的能源消费总量分解指标既决定了省以下行政单元要承担的目标责任考核压力,也有关各用能单位节能降碳的难度及可在用能权市场进行交易的指标数量,关乎用能权交易制度的激励效果,对于整个能源消费总量控制制度的实施效果起到不可替代的作用。正因能源消费总量控制目标的确定是为了落实,而落实必先分解,要继续推进能源消费总量控制制度需要进一步完善能源消费总量分解机制。

参考文献

- [1] 吴琼.《中国能源转型展望 2023》报告亮相联合国气候大会[EB/OL]. 法治网.
http://www.legaldaily.com.cn/international/content/2023-12/12/content_8937890.html, 2023-12-12.
- [2] 杜祥琬. 能源革命——为了可持续发展的未来[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2014, 16(5): 1-8.
- [3] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34(6): 1-38.
- [4] 楼苏萍, 白雪婷. 社会政策层级实施中的省级政府: 一个类型学分析[J]. 公共管理评论, 2022, 4(1): 5-25.
- [5] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2017.
- [6] 蔡守秋, 王欢欢. 论中国能源法的生态化[J]. 时代法学, 2008, 6(5): 3-10.
- [7] 于文轩, 张滢雪. 论我国能效监管法制路径之完善[J]. 贵州省党校学报, 2020(2): 49-56.
- [8] 杨解君. 中国能源法制的低碳化塑造[J]. 政法论丛, 2022(5): 55-65.

- [9] 宣晓伟. “能耗双控”到“碳双控”: 挑战与对策[J]. 城市与环境研究, 2022(3): 42-55.
- [10] 张琪, 张忠民. “双碳”目标下能源法律因应的逻辑锚定和规范承载[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2023, 23(3): 51-63.
- [11] 戴彦德, 吕斌, 冯超. “十三五”中国能源消费总量控制与节能[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2015, 17(1): 1-7.