

中国可再生能源立法的完善

林承铎

(中国人民大学 国际关系学院, 北京 100872)

摘 要: 针对 2009 年哥本哈根会议之后, 世界各主要国家注意到中国在能源领域的承诺, 对中国使用可再生能源十分关注的情况。运用对比分析法, 对国内现有状况以及国外相应立法进行研究, 并对完善中国能源立法提出相应的研究建议, 以构建与完善可再生能源的立法, 使可再生能源具有完善的法律依据。分析认为, 2010 年中国国家能源委员会成立后, 中国应从细化分工、国家合作、能源政策协调、定价机制法制化等方面来落实其在能源领域所做的承诺。

关键词: 可再生能源; 能源监管; 能源收购; 能源立法

中图分类号: D922 67

文献标志码: A

文章编号: 1671-6248(2010)02-0096-04

近年来, 由于全球气候变化的影响, 各地区因为气候异常陆续出现的自然灾害, 2009 年 12 月召开的哥本哈根会议受到了国际社会的普遍关注, 并且能源消费也在持续增加, 传统能源的供应变得越来越吃紧, 气候变化的趋势变得越来越复杂且难以预测。因此, 国际社会提出了开发清洁能源、可再生能源等倡议, 包括中国在内的各国政府将如何兼顾并调和经济发展、能源消费上升与抑制全球气候变暖等问题当做共同的目标与任务。2009 年 11 月 10 日, 中国国务院法制办牵头并召开了中欧能源法研讨会, 就中国《能源法》(讨论稿)征求了与会中外专家的意见。这使得人们对能源战略和发展的关注再次聚焦于中国《能源法》的制定之上。

一、能源法律体系的建构及能源监管的协调问题

能源对于当今世界上每一个国家的经济生活以及社会发展都具有相当重要的作用, 尤其是像中国

这样人口众多、经济发展快速的发展中国家更是如此。中国虽然是世界上产煤大国, 但是 1996 年以前的能源立法只停留在宏观层面, 虽然相关经济领域的法律法规相继出台, 但缺乏专门针对煤炭等能源方面的立法, 致使行业主管部门在管理时缺乏相应的法律依据。针对近年来煤炭、石油等能源开采中时有出现的无序行为, 1996 年制定并实施了《中华人民共和国煤炭法》(以下简称《煤炭法》), 采取法律手段调整、规范煤炭生产开发经营和监督管理行为。煤炭立法使得煤炭能源得到了合理的开发利用和保护; 促进了煤炭生产、经营的合法化与规范化; 有效地改善了煤炭企业生产经营活动, 尤其是安全生产状况等。《中华人民共和国电力法》(以下简称《电力法》)、《煤炭法》、《中华人民共和国节约能源法》以下简称《节约能源法》等 3 部能源立法, 是 20 世纪 90 年代以来中国能源立法的重大突破, 这些立法标志着中国改变了以短效和缺少法律地位的行政性文件为主的指令性能源管理方式。2005 年, 《中华人民共和国可再生能源法》(以下简称《可再生能

收稿日期: 2009-12-08

基金项目: 德意志学术交流中心(DAAD)学者资助

作者简介: 林承铎(1976-), 男, 台湾台南人, 讲师, 博士后。

源法》)的通过标志着中国能源立法迈进了一个新的领域,可持续发展战略便成为了中国能源立法的新涵义,即中国能源立法在谋求与国际规则接轨的同时,更加注重能源的节约与环境保护的衔接。

能源法所调整的对象基本上为一个有机的结合体,包含电力、石油、天然气、煤炭等传统能源与新能源(包含核能、太阳能、生物能源、风能等可再生能源),这些能源的有效利用与协调发展必须在统一的能源立法与国家的整体规划下循序渐进地实行。然而,能源法律体系在实践运行和实际操作中不仅存在一些问题,这是由于每个行业只从自身出发,不同能源行业之间缺乏有效的协调机制;相关行业的立法缺乏相关性,不同能源行业彼此独立自成一体、缺乏关联性等。例如,中国基本上每年都或多或少地出现煤电行业之间的强烈竞争,甚至到了竞争白热化的地步,煤炭企业与电力企业之间出现了价格之争。虽然价格争端是煤电行业竞争中常见的手段,然而其价格争议的深层次问题仍是管理体制与协调机制的结构性问题,这两大能源行业之间是紧密依存,但是因为在管理与协调上缺乏有效的沟通与协调机制,仅仅依靠国家发改委在价格上进行协调,实际上不能解决行业间的深层次问题。

目前中国关于能源政策管理或者关联部门较多,有13个左右,它们的监管权限有所交叉但差别较大。其中煤炭、电力、石油等能源管理分属于不同的机构来管理,对外的能源合作问题由外交部负责;行业节能标准制定与监管由建设部负责;国家电力监管委员会负责电力市场运行监管、输电、供电等发电业务的规范;国家发改委负责能源的宏观经济调控与价格的制定等。目前国家发改委将更多的职能是放在项目审批方面,对于能源改革、能源体制创新与设计等问题缺乏管理。现行制度下,国家发改委对全国能源管理的决策方面提供建议性意见和建议,但对于决策的结果不承担直接责任,各部委之间由于缺乏有效的协调机制,也不承担直接责任,因此各部委之间较少协调管理。

2008年年初中国南方大部分地区与西北地区东部出现了罕见的雨雪、冰冻天气,其中电力供应、煤炭供应、交通运输与居民基本生活等受到了较大影响。随之而来的问题就是能源行业之间协同协调问题,随着极端雨雪天气更加明显,实际上全国部分电厂的燃煤需求在过去一段时间里已经亮了红灯,即使没有雨雪灾害的出现,部分工业区限电、停电的现象已经存在,极端的雨雪天气只是将这个问题更

加地突出地显现了出来。因此,如何建立一个高层次的监管协调机制来协调能源生产、能源运输、能源价格、市场化改革、能源行业垄断、能源安全监管等问题,显得十分重要。目前中国能源行业处于国家发改委、商务部、国家电力监管委员会等多部委共同监管的状态,能源监管机构不仅多而且分散,职责不明确,缺乏统一的协调和部署,影响整个能源行业的运转,因此思考与改革这个问题很有必要。

二、综合性能源立法的协调作用

虽然中国相继出台了《电力法》《煤炭法》《节约能源法》《可再生能源法》等能源单行法律以及配套法规,但是在能源战略与总体政策导向等方面缺乏基础性法律规范,使得能源结构、效率、安全、环境等的综合性、全局性协调问题难以有效进行。因此,有必要建立一个能源行业的框架性法律规范。

目前,世界主要国家已经完成了综合性的能源立法,如美、英、德、日等20多个国家,其中美国2005年通过的《能源政策法2005》因为内容繁多、规范细致而刷新了世界能源立法的记录。中国面临的能源问题十分复杂,因此针对能源协调与监管职能进行综合性立法较为迫切。目前,中国能源领域基本上存在3个问题。

(1)能源人均拥有量偏低。根据国家统计局的数据,中国的标准煤探明储量约为7500亿t,虽然总量较大,但人均拥有量低于世界平均水平。中国的煤炭人均拥有量占世界平均水平的58.6%、天然气占世界平均水平的7.03%、石油占世界平均水平的7.69%。

(2)煤炭资源的有效利用率不足。中国虽为产煤大国,储量水平也居世界领先地位,但从长期角度来看,安全原因、运输条件、探勘水平、赋存条件等因素多方制约了煤炭资源的有效利用,致使煤炭有效利用率不足。

(3)石油对外依存度上升。根据国家统计局的数据,中国自1993年开始成为石油的净进口国,并且1995~2000年中国对外石油的依存度从原先的7.6%上升到33.8%。预计到2020年,中国对外石油的依存度有可能达到60%,石油消耗量有望达到4.5亿t。

一般认为,一个国家的能源对外依存度超过了50%,就有可能对能源供应安全产生重要影响。假

如中国能源对外的依存度高于这个数字,则会对本国政治、经济与军事综合能力造成重大影响和挑战。目前中国能源消费中,煤炭、石油和天然气等能源共占能源总消耗量的91%,其中煤炭达到69%,可再生能源如风能、太阳能、核能等新能源不足能源总消耗量的2%。虽然中国目前着重发展新的可再生能源,然而以煤炭为主的能源需求短期内应该不会改变,并且国家能源战略在越来越紧张的国际能源环境之下显得尤为重要。

美国在2007年通过了能源法案,自2008年开始全面实施,其中可再生能源被认为是最大的赢家。美国众议院在2007年年底以压倒性多数通过了能源法案,该法案旨在提高燃料效率标准,降低对原油的依赖。虽然该法案主要鼓励可再生能源的生产,然而最受太阳能与风能业者重视的投资税赋优惠,以及电力业者未来发电需使用13%可再生能源的规定,都不在该法案之中。美国民主党人士在2008年提出了有关可再生能源税赋优惠与增加使用的法案。当时之所以没有提出这些优惠措施是因为石油业者与发电业者的大力反对而导致该措施没有包括在能源法案之内。美国的能源法案,要求汽车制造商对新出厂的大多数汽车和轻型货车,应降低其燃料消耗量的40%,并于2020年前将燃料使用效率提高到每加仑油料35英里(约每升跑15 km)。根据美国目前的法人组织平均燃料经济性标准,汽车油料的使用效率大约为每加仑27.5英里,轻型货车油料使用效率为每加仑22英里左右。美国的能源法案也要求,2020年以前生物质燃料乙醇的使用量应增加6倍,即每年用量达到1360亿升。由于目前美国使用玉米生产乙醇,因此这项条款将有利于美国农民收入的增加。此外,该法案也制定了其他新能源效率标准,要求使用更省电的灯泡和电器设施,美国联邦政府机构与商业建筑也必须提高能源使用效率。

德国是欧洲最早发展绿色能源的国家之一,德国的可再生能源法已经实施了将近9个年头,全球至少有47个国家参考了德国可再生能源立法,德国的能源立法带动相关产业蓬勃发展的经验值得中国借鉴。德国政府为加速再生能源的推广,于1991年开始催生可再生能源法^[1]。该法案中除涉及可再生能源发电设备和电力网络的关系外,又进一步制定依各类可再生能源的发电成本给予不同的最低收购电价保障,这项规定在德国实行的效果很好,因此成为各国能源立法时的参考。由于德国缺乏石化资

源,石化等燃料高度依赖进口,所以提高自主能源比例一直是德国各届政府的首要课题。

德国政府曾于1998年通过立法规定电力公司必须以高于一般价格的标准收购可再生能源产生的电力,并且配合发电效率的提升和产业的需要进行弹性的修法活动。德国政府的这种做法是利用扩大内需的方式带动相关产业的发展,在提升竞争力之后进入国际市场进行竞争,最后由一般家庭分摊的费用就不会太高。德国近年来最具有竞争力的可再生能源产品是太阳能产品与风力发电设备,德国联邦政府环境部门的官方数据显示,目前可再生能源与环保相关产业的就业人口仅次于机械和汽车业,尤其是风力发电的装置容量、家庭电器的能源使用效率、包装回收和雨水再利用的比例都领先于其他各国^[2]。德国政府随后公布了“能源政策2020行动纲领”,在能源安全、能源使用效率、发电设备更新、节能建筑、交通废气排放等领域拟定具体的办法,德国期望在2020年之前把可再生能源占总发电的比例提高到30%以上。

近年来,欧洲议会以及欧洲理事会也陆续颁布了关于能源方面的相关指令,包括第2003/54/EC以及2003/55/EC号指令。欧洲议会与欧盟理事会所颁布的第2006/32/EC号法案针对能源最终使用者以及能源服务的提供者,而第93/76/EEC号指令涉及电力供应的安全与基础设施建设的投资,第2004/67/EC号指令涉及天然气供应的安全,而欧洲议会与欧盟理事会的第1775/2005号法案尚未涉及天然气运输系统的使用条件。

三、完善相关立法的建议

中国政府于2010年1月27日发布了《国务院办公厅关于成立国家能源委员会的通知》。该文件指出,为加强能源战略决策和统筹协调,国务院决定成立国家能源委员会。这是目前中国最高规格的能源机构,其主要职能为3项:

(1)定期召开能源会议,统筹协调国内能源政策。国家能源委员会应当定期召开协调会,成立跨部委的协调小组,优化国内能源决策机构,特别是中央与地方的能源政策传达以及平行部门之间能源政策协调等,达到缓解各方矛盾的目标;针对国家的能源种类进行系统性分类,针对不同能源进行特定的研究,可以结合学术机构的科研实力进行合作,也可以邀请发达国家、发展中国家的学者来华进行短期

访学,使得中国能源政策的制定符合国内要求,也符合国际规范。

(2)尽快完善能源协调、能源管理的法律依据。此前中国能源办只在某些特定的宏观问题方面出台政策,成立国家能源委员会之后应当细化国家能源委员会的功能。在能源划归具体部门之后,应当针对国内能源生产、供应、国际合作等领域出台相关政策,并向相应立法部门提出立法建议。

(3)加速能源定价机制法制化。美国、德国在能源价格定价过程实行了相关的立法程序,如行业参与与听证程序^[3]。中国可以参考这些国家的立法经验,制定出符合中国实际需要的能源定价机制,并使得该机制能够具有相应的法律依据。

四、结 语

现阶段中国经济发展过程中,能源是一个相当重要的角色,在过去一段时期里,特别是计划经济时代所形成的能源垄断问题以及错综复杂的多方利益局面短期内难以改变,但是能源法的出台和国家能源委员会的成立标志着中国能源管理步入了一个崭新的阶段,然而细化部门分工、国际领域合作、协调能源工作是未来一段时间内能源发展战略的重大问题。哥本哈根气候会议之后,国际社会十分关注中国能否履行自身承诺,跻身世界能源大国。对此,国家能源委员会的成立本身已经回答了这一问题,显示了中国对国际社会的承诺以及国内能源结构优化

已经起步。中国首先应确保能源的供应,进一步降低能源的对外依存度,保障国家能源安全,推动清洁能源的持续健康发展,以达到节能减排的目标。

由于国内能源法涉及的层面较为宏观,也没有一个实施的时间表,基本上都是一些原则性与指向性的规定,因此短期效应不甚明显,主要是中长期的影响较为明显。但无论如何,能源法的出台无疑是一项重大的改革举措,具体的改革步骤仍需由政府牵头进行。因此,能源法应当针对能源管理的架构作出规定,能源主管部门应当制定和实施国家能源战略、能源规划并且针对全国能源行业进行管理,统筹并负责能源方面的发展与改革工作。

国内相关能源法的出台以及国家能源委员会的成立,不仅为能源领域单行法律的制定与修改提供了法律依据,而且可以协调能源单行立法之间、能源立法与其他法律之间的问题,从而保障了国家能源经济安全与能源战略的有效实施。这样既弥补了中国能源法规体系中缺乏基本法的问题,也为能源的开发利用和管理等诸多法律关系提供了法律依据。

参考文献:

- [1] 李铁映.全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国节约能源法》实施情况的报告[R].北京:全国人民代表大会常务委员会,2006
- [2] 陈德铭.在《可再生能源法》实施一周年座谈会上的讲话[R].北京:国家发展与改革委员会,2007.
- [3] 时璟丽,李俊峰.借鉴国外经验通过立法手段促进我国可再生能源发展[J].国际电力,2005,9(1):25-27.

Legislation perfection for energy resource in China

LIN Cheng-duo

(School of International Studies, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract After Copenhagen conference 2009, the major countries in the world have noticed China's pledge in the energy domain and they also pay more attention to the use of the renewable energy sources. Through comparison and analysis, the paper conducts research on the present situation of legislation of China and other countries, and puts forward some suggestions for the perfection of legislation on energy resources in China so as to construct and perfect the legislation on renewable energy resources and provide solid legal basis. The analysis shows that after the foundation of the state energy commission, China should refine her work division, conduct international cooperation, coordinate the policies concerning energy resources and lead her pledges to the legal way.

Key words renewable energy source; energy supervision; energy purchase; energy source legislation