

努力谱写能源法治新篇章



■ 王学栋 王梦科

党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),为我国能源领域深化改革指明了方向。能源法治化是推进能源体系现代化建设的核心一环,能源法的规范构造应积极回应中国式现代化的本质要求,最大限度地发挥法治在实现中国式现代化这一制度目标中的规范功能和社会作用。在能源转型的大背景下,保障重大改革于法有据,及时把改革成果上升为法律制度,实现改革和法治的双轮驱动,谱写能源法治新篇章。

统筹立改废释纂,以系统立法促进能源转型。《决定》提出,深化立法领域改革。统筹立改废释纂,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,完善合宪性审查、备案审查制度,提高立法质量。中国式现代化之能源法规范更强调法律关系的利益协调、法权的公平分配、责任的有效划分等内容,涵盖能源安全、能源公平、能源效率、绿色低碳等多重价值的实现。能源领域立法应当把握当前的立法机遇,强调能源领域公平正义现代化的实现,遵循“宪法—宪法规范—部门基本法—部门单行法”的逻辑

顺序,理顺能源法规范的内在逻辑与法律表达,侧重能源法治的本土化特征与能源法治的实际需求,构建以能源基本法为核心的能源法规范体系。

强化能源安全理念,保障能源权利。国家安全是中国式现代化行稳致远的重要基础,必须全面贯彻总体国家安全观,实现高质量发展和高水平安全良性互动。中共中央、国务院印发《扩大内需战略规划纲要(2022—2035年)》提出,强化能源资源安全保障。建议以“理顺能源市场运行与管理机制,构建现代能源市场体系”为目标,构建保障公民享有能源基本权利的法律规范体系。这主要包括三方面内容。第一,应当保障权力的运行不得损害公民关于能源使用、收益、利用的基本权利,同时保障最低限度的能源供给;第二,应维护能源开发与利用过程并防止不法侵害,保障基本权利的实现;第三,应根据国家能源禀赋与经济条件,给予公民持续的、稳定的、无差别的能源供给,引导能源的绿色低碳发展。

健全绿色发展机制,以制度协同推动绿色低碳转型。中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,必须完善生态文明制度体系,协同推进降碳、减污、扩绿、增长,积极应对气候变化。能源生产和消费革命是建设生态文明的基础性工程,我国能源

绿色低碳转型的实现依赖于两个方面:一是供给侧的绿色转型,应立足于我国资源禀赋,推进清洁能源“基本盘”建设,充分利用我国可再生能源资源,建设风、光、水等能源供应体系,聚焦新能源供给消纳,完善新能源消纳和调控政策措施,同时持续推进化石能源行业升级,加快规划建设新型能源体系;二是消费侧的绿色引导,推进用能方式转型升级,以工业、建筑、交通等行业为重点,从产业园区供应系统再造、低碳零碳工业流程再造等方面入手,深入推进电能等清洁替代。当前,建议通过能源法规范减少能源开发与利用过程中有损生态系统平衡发展的行为,推动新型能源体系与碳达峰碳中和目标的耦合,实现能源、生态、经济等要素协调发展。

完善技术创新制度,发展新质生产力,助推产业发展。新一轮科技革命和产业革命深入发展,我国能源发展面临新的机遇与挑战。绿色低碳发展离不开新动能的支撑,而数字科技成为创新驱动发展的先导力量。加快能源科技发展,需提升整个能源产业链的韧性,推进包括可再生能源、储能、氢能、智能电网等关键技术的攻关和试点示范。同时,健全相关规则和政策,加快形成同新质生产力更相适应的生产关系,促进各类先进生产要素向发展新质

生产力集聚,大幅提升全要素生产率。此外,还需加强绿色发展、数字经济、人工智能、能源、税收、金融、减灾等领域的多边合作平台建设。

还原能源商品属性,以能源市场带动能源治理。《决定》提出,推进能源、铁路、电信、水利、公用事业等行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革,健全监管体制机制。能源的关键环节和重点领域

涉及主体众多,能源的商品属性使得能源治理不能仅限于政府监管的单一模式,矛盾的解决依赖于利益的协调。一方面其协调不仅限于法律规范层面,另一方面其规范离不开能源法治的发力来保障能源治理的稳定性、可预期性。建议进一步协调能源治理中市场与政府的作用,以及能源市场与消费者之间的供需关系,完善要素市场制度和规则,推动生产要素畅通流动、各类资源高效配置、市场潜力充分释放。缓解资源开发、经济发展和生态保护之间的内在张力,强调能源公益和能源私益之间的均衡,实现现代能源体系的高质量发展。

作为中国式现代化建设的重要里程碑,党的二十届三中全会为我国能源高质量发展提供了明确的信号和方向。能源领域正加速市场化进程,能源体制改革也趋向纵深发展。中国式现代化建设为能源治理提供了良好的理论研究与法律规则建构的场域。我国能源法治化建设应当明确中国式现代化的现实需求,完善能源法规范,使其真正服务于国家治理体系和治理能力现代化水平提升,推进能源治理现代化更高效发展。无疑,中国式法治现代化要求多重实现规范之治、程序之治、制度之治,而面临能源转型的巨大挑战,能源法治化建设定能填补实践与应然之间的鸿沟,创造能源事业新的辉煌篇章。

(王学栋系中国石油大学(华东)法学院院长、教授,中国石油大学(华东)能源治理与法律文科实验室主任;王梦科系中国石油大学(华东)法学院博士研究生)



管道燃气企业更要有反垄断意识

■ 彭知军

近期,国家市场监督管理总局反垄断执法一司公开两起管道燃气企业滥用市场支配地位案,均涉及燃气企业限定当地住宅小区开发企业或工商业用户的管道燃气安装工程,只能委托其进行施工。违反《反垄断法》第十七条“禁止具有市场支配地位的经营者从事下列滥用市场支配地位的行为:(四)没有正当理由,限定交易相对人只能与其进行交易或者只能与其指定的经营者进行交易”的规定。

此前,5家燃气企业滥用市场支配地位,在非居民管道燃气设施建设安装经营成本、市场价格没有显著变化的情况下,剥夺交易对象自行选择设计、施工、监理等单位以及自行购买建设安装材料的权利,并以不公平的高价收取非居民管道燃气设施建设安装费用。此外,建设安装材料(含配套设备)的计费价格也大幅高于实际采购价格,企业由此获得的利润大幅高于其他同行,违反了《反垄断法》相关规定。湖北省有关部门在2016年对他们进

行了处罚。

目前,我国城镇管道燃气供应服务采取的是特殊经营的方式,一个城市或地区只有一家或几家管道燃气企业负责当地的燃气管网建设和输配运营,具有自然垄断特征。这里需要强调的是,管道燃气企业凭借特许经营权本身获得市场支配地位并不违法,《反垄断法》也不反垄断本身,反的是利用垄断地位谋取不正当利益的经营行为。垄断企业必须按照公允价格进行交易,否则就触犯了反垄断法规。

管道燃气企业因垄断导致的限制竞争案频频发生,说明这些企业对自身的是垄断地位认识不清,对反垄断法规认识也不到位。建议管道燃气企业谨慎行事,更要有反垄断意识,积极做好反垄断合规管理,适应新发展新形势的要求。

管道燃气企业建设反垄断合规制度,应对本公司内部风险控制、法律风险管理、合规管理等紧密相关的体系和制度等进行梳理,对重叠、关联的部分应注意强化联系和统一,对属于反垄断特有的,要细化、可

操作。不建议完全另起炉灶,这需要更多的资源支持,也会增大操作的难度,削减期望的效果。

城镇燃气反垄断合规制度尚没有相关的标准或指南,建议在《经营者反垄断合规指南》的基础上适当参考GB/T 35770—2022《合规管理体系 要求及使用指南》和《中央企业合规管理办法》(国资委令 第42号)有关的内容。管道燃气企业反垄断合规制度建设和运行的主要内容应包括以下六个方面。

一是建立合规体制,如成立反垄断合规领导小组或委员会,作为反垄断合规最高领导和决策机构,日常工作可根据实际指定办公室或法务部门等负责管理、统筹和协调职责。

二是倡导合规文化,管道燃气企业应倡导和培育良好的合规文化,在生产经营活动中严格守法,避免从事反垄断法相关规定禁止的垄断行为。如开展反垄断合规宣传,签订承诺书,建立反垄断合规宣传日,向社会公示反垄断合规承诺等。

三是建立合规管理制度,建议按照管

理制度、程序文件和操作规程三级文件制定,确保覆盖各层级,同时确保上下一致和可操作性;对反垄断合规管理部门、责任人的要求要明确,尤其是有关汇报、决策、资源和应急的内容;定期开展反垄断法规、案例等梳理、分析,实施反垄断合规检查、审核或评估,确认制度执行及效果,并向当地反垄断执法部门报告或沟通。健全制度流程,吸取教训,防范同类违法行为再次发生。

四是明确合规风险重点,禁止达成垄断协议,禁止滥用市场支配地位,依法实施经营者集中,明确经营者的法律责任、承诺制度、宽大制度、配合调查义务。对管道燃气企业而言,禁止滥用市场支配地位和配合调查义务是需要特别关注的。

五是开展合规风险管理,开展定期风险识别、评估和提醒机制,这里需要强调两点,首先是动态管理;其次是对工程、市场、客服等与反垄断紧密相关的业务部门自查、审核,系统梳理相关制度、流程及表单、合同等是否合规,将与反垄断紧密相关的员工工作为提醒的重点对象,包括对日常文

书、合同等进行反垄断合规审查。建议根据风险评估结果建立应急处置方案,开展培训演练,做到有备无患。

六是加大合规管理保障,必要的合规奖惩、内部举报有助于发现的问题和激励员工建立反垄断合规意识;可通过信息化手段优化管理流程,对反垄断合规关键环节进行把控;建立专业化、高素质的合规管理队伍;加强反垄断合规培训,投入有效资源,要覆盖全员,尤其是各级管理人员,帮助和督促员工了解并遵守反垄断法相关规定,增强员工的反垄断合规意识,可以利用案例培训、编制岗位反垄断合规明白卡等更加直观地培训员工。

管道燃气企业建立反垄断合规制度之后,更要关注贯彻落实情况,通过培训、检查等方式促进制度落地,并对外部的变化以及相关的反垄断调查及时跟踪、识别和评估,保持更新和改进,这样才能最大程度地发挥反垄断合规制度的作用,尽可能降低反垄断风险。

(作者系广东省石油天然气协会专家)

