

## 编者按

11月8日,十四届全国人大常委会第十二次会议表决通过《中华人民共和国能源法》(以下简称《能源法》),自2025年1月1日起施行。自此,我国能源领域有了基础性统领性法律,我国能源产业高质量发展获得更多法律保障。本期开始,本报邀请权威专家,从不同视角深入解读《能源法》,与读者共探《能源法》的立法过程、现实意义及深远影响。

## 从国家能源治理视角看《能源法》

林卫斌

## 《能源法》的出台是国家能源治理现代化的应有之义

全面依法治国是国家治理现代化的重要标志。建立健全能源法治体系是推进能源治理体系和治理能力现代化的必然要求。很长一段时间以来,煤、电、油气、核、可再生能源、节能等各领域陆续实施了单行法,比如《中华人民共和国煤炭法》《中华人民共和国电力法》《中华人民共和国可再生能源法》《中华人民共和国节约能源法》《中华人民共和国核安全法》《中华人民共和国石油天然气管道保护法》等,但一直缺乏一部基础性、综合性的法律以协调各单行法,体现综合性的能源发展思路和法律规范,这是我国能源法律体系建设的重要缺环。经过国家和社会各界的不断努力,尤其是在党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》、党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》、党的二十届三中全会通过的《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》等三个纲领性文件的有力推动下,《能源法》最终出台,补上了我国能源法律体系最重要的一环。以《能源法》为基础和依据,加快完善能源各领域法律和制度规章,健全能源法治体系,对于推进国家能源治理现代化、推动能源高质量发展具有重大意义。

## 《能源法》明确

## 国家能源治理的目标与方向

从党的十八大明确提出“推进能源生产和消费革命”,到2014年确立推动能源消费革命、能源供给革命、能源技术革命、能源体制革命和全方位加强

国际合作的能源安全新战略,再到2020年确立“双碳”目标,我国能源发展战略和国家能源治理的目标与方向日渐清晰、逐步深入。党的二十大对能源高质量发展和新型能源体系建设作出重要战略部署,《能源法》以法律的形式明确了我国能源发展战略和国家能源治理的目标与方向。

《能源法》第一章总则第一条明确了国家能源治理的总体目标是“为了推动能源高质量发展,保障国家能源安全,促进经济社会绿色低碳转型和可持续发展,积极稳妥推进碳达峰碳中和,适应全面建设社会主义现代化国家需要”。第三条明确了总体方向要“实施推动能源消费革命、能源供给革命、能源技术革命、能源体制革命和全方位加强国际合作的能源安全新战略,坚持立足国内、多元保障、节约优先、绿色发展,加快构建清洁低碳、安全高效的新型能源体系”。面向碳中和建设新型能源体系,首先要推进能源结构转型,实现能源结构低碳化。第三章能源开发利用第二十二和第二十三条分别规定了“提高非化石能源消费比重。国务院能源主管部门会同国务院有关部门制定非化石能源开发利用中长期发展目标,按年度监测非化石能源开发利用情况,并向社会公布。”“国务院能源主管部门会同国务院有关部门制定并组织实施可再生能源在能源消费中的最低比重目标。”由此可见,国家能源治理的总体方向是建设非化石能源占比逐步提高的新型能源体系,最终实现以可再生能源为主体。为此,第三章能源开发利用第二十四条—第三十条,分别就“水电”“风能、太阳能”“生物质能、海洋能、地热能”“核电”“煤炭”“石油、天然气”“燃煤发电”“新型电力系统”“储能”“氢能”“能源消费”“能源供应”“能源基础设施”“农村能源”“能源环境”等具体领域的能源开发利用做出规定,明确了国家能源发展的主要方向。

## 《能源法》确立

## 国家能源治理的体系框架

一是确立能源市场体系。《能源法》第一章总则

第六条明确规定“国家加快建立主体多元、统一开放、竞争有序、监管有效的能源市场体系,依法规范能源市场秩序,平等保护能源市场各类主体的合法权益。”《能源法》第四章能源市场体系第四十一—第四十六条,分别就“经营主体”“自然垄断与竞争环节”“全国统一交易市场”“能源输送”“能源上下游协同”“能源价格”“国际能源市场”等七个方面的问题做出专门规定。

二是确立能源管理体系。《能源法》确立了坚持党的集中统一领导下的能源管理体系。第一章总则第十二条规定“国务院能源主管部门负责全国能源工作。国务院其他有关部门在各自职责范围内负责相关的能源工作。县级以上地方人民政府能源主管部门负责本行政区域能源工作。县级以上地方人民政府其他有关部门在各自职责范围内负责本行政区域相关的能源工作。”在第二章能源规划、第三章能源开发利用、第四章能源市场体系、第五章能源储备和应急、第七章监督管理、第八章法律责任中分别明确了中央和地方有关部门能源管理的职责。

三是确立能源监管体系。《能源法》以第七章和第八章为主,确立了能源监管体系。能源监管职能由“县级以上人民政府能源主管部门和其他有关部门按照职责分工”。总体上,《能源法》基于现行能源管理体制,采取“政监合一”模式。另外,第五十六条规定“县级以上人民政府能源主管部门和其他有关部门应当加强能源监管协同,提升监管效能,并可以根据工作需要建立能源监管信息系统。”除了能源主管部门外,能源监管职能涉及到的部门还包括价格主管、市场监管、生态环境、应急管理等相关管理部门。

四是确立能源科技创新体系。《能源法》第六章能源科技创新第五十六条确立了“推动建立以国家战略科技力量为引领、企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的能源科技创新体系。”第五十七条—六十二条分别就“能源科技创新领域”“引导社会

资金投入”“重大能源科技创新平台”“科技公关与集成应用示范”“数字化智能化”“科技人才培养”等六个方面做出专门规定。

五是确立能源储备和应急体系。《能源法》第五章能源储备和应急第四十七条确立了“按照政府主导、社会共建、多元互补的原则,建立健全高效协同的能源储备体系”。第四十八条—第五十五条分别就“储备类型”“储备主体”“储备监管”“能源预测预警体系”“应急管理体制”“应急预案”“应急处置”“应急义务”等八个方面做出专门规定。

六是确立能源标准体系。《能源法》第一章总则第八条规定“国家建立健全能源标准体系,保障能源安全和绿色低碳转型,促进能源新技术、新产业、新业态发展。”

## 《能源法》确立

## 国家能源治理的重要制度

《能源法》各章以法律形式确立了国家能源治理的一系列重要制度安排,包括碳排放总量和强度双控制度体系(第五条)、能源规划制度(第二章)、可再生能源电力消纳保障机制(第二十三条)、可再生能源绿色电力证书制度(第三十四条)、能源需求管理制度(第三十五条)、能源价格调控制度(第四十五条)等。

(作者系北京师范大学经济与工商管理学院教授、中国能源研究会能源政策研究室主任)

## 学习《能源法》,推进能源法研究

石少华

## 《能源法》是能源法治建设重要里程碑

《能源法》是我国能源法治建设的重要里程碑,填补了能源法律体系中顶层法律的空白,标志着能源高质量发展全面进入法制轨道。制定《能源法》之所以势在必行,主要是在世界百年未有之大变局的影响下,我国能源发展和安全面临着来自国内外一系列矛盾和挑战,能源安全形势复杂多变,能源供给保障外部环境更趋复杂严峻,我国尚无全面体现能源战略和基本政策导向、总体调整能源关系和活动的基础性能源法律,这与全面建设社会主义现代化国家、实现能源高质量发展要求不相适应。只有制定《能源法》,才能为解决上述基础性重大问题提供坚实的法律保障。

作为制定《能源法》的参与者,我从1988年在原能源部工作开始,亲历了立法全过程。中国法学会能源法研究会自1997年成立以来,始终将“服务于国家能源立法”作为首要宗旨,历届会领导和专家学者都不遗余力地参与、完成了国家能源主管部门交办的《能源法》立法研究、法律文本起草修改工作,为制定《能源法》贡献了应有的法理智慧和法律支撑。《能源法》的立法进程,大体经历四个阶段:一是前期研究阶段。早在20世纪八九十年代,特别是在原能源部期间(1988—1993年),国务院有关部门提出并组织了构建能源法律体系和制定《能源法》的系统研究工作。二是初始起草阶段(2006—2008

年)。原国家能源领导小组办公室报经国务院同意,会同国家发改委、国务院法制办于2006年1月24日召开立法工作会议,成立《能源法》起草组,由原国家能源领导小组办公室主任马凯担任组长,15家单位为起草组成员单位,我代表原国家安全总局参加初始起草工作。当时,中国能源法研究会的主要领导及诸多专家参加了起草工作专家组。2008年11月,由国家发改委将《能源法(草案)》送审稿首次提请国务院审议。三是送审稿启动修改阶段。2015年3月,国家能源局法制司召开《能源法(草案)》送审稿修改工作启动会议,委托中国法学会能源法研究会开展立法论证研究。时任会长的我,会同课题组全体成员全力组织研究,执笔起草了《能源法(草案)》送审稿,于当年12月报国家能源局。修改稿经国家能源局进一步完善后,2016年11月由国家发改委二次报送国务院法制办审查。2017—2023年,原国务院法制办、司法部在《能源法(草案)》送审稿修改稿的基础上,形成了《能源法》征求意见稿,两次向社会公开征求意见,我会多次参加了原国务院法制办、司法部和中国法学会组织的专家论证会。四是报审阶段(2023—2024年)。党中央、国务院审时度势作出了加快制定《能源法》的战略决策。2023年下半年,司法部将《能源法(草案)》报国务院审议;2024年1月5日上午,国务院第23次常务会议审议通过了《能源法(草案)》,决定提请全国人大常委会审议;2024年全国人大常委会《能源法(草案)》进行了三次审议,其间两次向全社会公开征求意见并修改完善,在11月8日十四届全国人大常委会第十二次会议上表决通过了《能源法》。

“四个革命、一个合作”能源安全新战略是贯穿《能源法》的主线、红线。《能源法》施行的重大意义,一是有利于保障我国能源高质量发展、践行能源安全新战略,将国家能源发展战略和综合性、长性能能源政策上升为法律规范。

二是有利于确定能源中长期规划的法律地位,保障国家经济安全。

三是有利于促进能源结构优化,逐步实现能源

绿色低碳转型。四是有利于建立健全我国能源法律体系,促进政府职能转变,加强和改进能源监管工作。五是有利于推进能源法研究和学科建设,为加强能源法治培养大批专门法律人才。

## 《能源法》为能源法研究和学科建设奠定坚实法律根基

学习研究《能源法》,需要深刻理解其法律定位和调整范围,从法律框架设计和制度创制的高度、广度和深度上,全面把握《能源法》的精髓要点。

在法律定性定位方面,关于《能源法》的法律属性,在立法过程中虽有龙头法、基本法、综合性法之说,但国家最终将其定性为我国能源领域的基础性、统领性法律。基础性的能源法律是解决能源领域共性问题、基本问题和重大问题的法律;统领性的能源法律是统筹、引领、协调其他能源单行法律法规的法律。关于法律定位,《能源法》在能源法律体系中的法律位阶(层级)最高,是整个法律体系中的核心法、主体法,它所确立的战略方针、基本政策、重要原则、基本法律制度对法律体系中其他能源单行法律法规具有指引、规范作用。在法律调整上,《能源法》与其他能源单行法律、法规及环境保护、安全生产等相关法律之间的关系,是上位法与下位法及普通法与特别法的关系,相互依存、相互补充。

在调整范围方面,《能源法》坚持问题导向,重点调整我国能源领域存在的重大社会关系及基本问题:一是纵向能源社会关系,即在能源宏观调控、战略规划、开发利用、能源市场、供应消费、储备应急和监督管理等方面的不平等主体之间的关系,是国家和地方各级人民政府及其能源监管部门与能源企业、社会组织及公民之间的行政管理关系。二是横向能源社会关系,即在能源生产、加工利用、供应消费等方面的平等主体之间的社会关系。三是涉外能源国际合作关系,即能源进出口、海外开发合作等方面的涉外社会关系。

在能源高质量、安全发展的战略、方针方面,坚持党对能源工作的领导是推动能源高质量发展发展的根本保证。《能源法》第三条确定了能源工作应当坚持中国共产党的领导,贯彻新发展理念和总体国家安全观,统筹发展和安全,实施“四个革命、一个合作”的能源安全新战略和坚持立足国内、多元保障、节约优先、绿色发展,加快构建清洁低碳、安全高效的新型能源体系的方针。

在能源基本法律制度方面,《能源法》创制的基本法律制度,普遍适用于其他能源单行法律法规:

一是能源规划制度,建立自上而下的能源发展规划体系。二是能源开发利用制度,明确能源结构调整方向和有关能源政策。三是能源市场体系制度,加快建立主体多元、统一开放、竞争有序、有效监管的能源市场体系。四是能源储备体系和应急制度,提升能源储备应急保障能力。五是能源科技创新制度,强化科技创新对能源发展和安全的支撑作用。六是监督管理制度,加大行政管理力度。七是法律责任制度,有责必究。

## 能源法研究事业任重道远

《能源法》凝聚了所有能源法研究专家学者前赴后继、不懈努力的心力智慧,将我国能源法研究事业推上新台阶,开拓了更加广阔的发展空间,提出了更高的目标任务。

《能源法》为能源法研究提出了既定的战略方针、明确的法律依据和切实的目标指向,使其具有了更明晰的法律规范性、法理确定性和学术学科目的性。今后的能源法研究和学科建设应当以此为契机,重点从八个方面深化提升:一是《能源法》的立法宗旨和调整范围,研究其立法背景、立法取向、所要解决的重大问题和调整的社会关系。二是《能源法》的基础性、统领性,研究该法定性定位的法律基础和法律意义。三是《能源法》法律框架设计的总体思路,研究确定立法思路、大政方针和基本制度的理念、构想、路径、方法和实效。四是《能源法》确立的战略、方针、原则、政策和基本法律制度,深入研究法律“四梁八柱”产生的背景、要点和法律规范。五是健全以《能源法》为“母法”的能源法律体系,研究其在能源法律体系中的地位和作用,提出构建能源法律体系的方法思路、立法框架、立法时序和法理支撑,增强能源法律体系的科学性、系统性和和谐性。六是《能源法》的法理基础,研究《能源法》在法学基础理论方面的法律意义和法理作用,基本法律制度的内在逻辑和法律机理、与国外能源法的对比借鉴等。七是《能源法》与能源法学科建设,逐步将能源法的研究对象、研究方法、研究内容等纳入学科建设,研究能源法与相关法的有机联系和相互作用,促使能源法及早从资源环境法领域分离出来,成为独立的专业学科。八是《能源法》施行的法律举措,研究开展宣传教育培训、后续配套立法、建立监管执法队伍和加强日常监督检查等方面的对策措施,为能源监管部门提供法律咨询服务。

(作者系中国法学会能源法研究会会长)

