



The China Sustainable Energy Program
中国可持续能源项目

中国可持续能源项目 高级政策顾问委员会第九次会议

---贯彻实施十一五节能目标，推进能源可持续发展

2006年11月10日

中国·海南·三亚

亚龙湾红树林度假酒店

大卫与露茜尔·派克德基金会
威廉与佛洛拉·休利特基金会 合盟
能源基金会

*The David and Lucile Packard Foundation, The William and Flora Hewlett Foundation,
in partnership with the Energy Foundation*

旧金山总部 San Francisco Office: 1012 Torney Avenue, #1 • San Francisco, CA 94129, U.S.A.

电话 Tel: (415) 561-6700 • 传真 Fax: (415) 561-6709 • 电子邮件 Email: china@ef.org • 网站 Web: www.efchina.org

北京办事处: 中国北京市建国门外大街19号国际大厦2403室 • 邮编: 100004

Beijing Office: CITIC Building, Room 2403, No. 19, Jianguomenwai Dajie • Beijing 100004, P.R. China

电话 Tel: (86-10) 8526-2422 • 传真 Fax: (86-10) 6525-3764 • 电子邮件 Email: china@ef.org • 网站 Web: www.efchina.org

目 录

会议日程.....	1
与会人员名单.....	2
高级政策顾问委员会成员介绍.....	3
发言人简介.....	4
第一部分：法规和政策.....	5
1. 《可再生能源法》的实施：实践与思考.....	王仲颖
2. 《节约能源法》修订的进展报告.....	李命志
3. 中国《能源法》起草情况介绍.....	周凤翱
第二部分：中国可持续能源项目的短期目标和长期战略.....	6
面向 2050 年的长期能源发展战略.....	杨富强
附录：中国可持续能源项目 2006 年度总结	
可再生能源项目.....	A
项目战略	
项目资助说明	
项目进展报告	
电力项目.....	B
项目战略	
项目资助说明	
项目进展报告	
建筑节能项目.....	C
项目战略	
项目资助说明	
项目进展报告	
工业节能项目.....	D

项目战略

项目资助说明

项目进展报告

交通项目.....E

项目战略

项目资助说明

项目进展报告

低碳发展之路项目.....F

项目战略

项目资助说明

项目进展报告

中国可持续能源项目

高级政策顾问委员会第九次会议

——贯彻实施十一五节能目标，推进能源可持续发展

2006年11月10日

中国·海南·三亚

会议日程

2:00 pm **欢迎致辞**
柯尔布恩 S. 威尔伯(Colburn S. Wilbur)，高级政策顾问委员会主席，大卫与露茜尔·派克德基金会董事

第一部分：法规和政策

2:15 pm **《可再生能源法》的实施：实践与思考**
王仲颖，能源研究所可再生能源发展中心主任

2:40 pm **《节约能源法》修订的进展报告**
李命志，全国人大财政经济委员会经济室副主任

3:05 pm **中国《能源法》起草情况介绍**
周凤翱，华北电力大学能源研究所所长

3:30 pm **讨论**

4:00 pm **休息**

第二部分：中国可持续能源项目的短期目标和长期战略

4:15 pm **面向 2050 年的长期能源发展战略**
杨富强，能源基金会北京代表处首席代表

4:35 pm **讨论和评论：高级政策顾问委员会成员及其他嘉宾**

6:20 pm **会议总结**
柯尔布恩 S. 威尔伯(Colburn S. Wilbur)，高级政策顾问委员会主席，大卫与露茜尔·派克德基金会董事

6:30 pm **休会**

6:45 pm **晚宴**

中国可持续能源项目高级政策顾问委员会

陈清泰 曾任国务院发展研究中心副主任。曾任国务院经济贸易办公室副主任，国家经济贸易委员会副主任。毕业于清华大学动力系汽车专业。受聘为清华大学、北京工业大学兼职教授。1988年被评为首届全国优秀企业家，获全国首届经济改革人才奖。

陈元 自1998年起担任中国开发银行党委书记、行长。曾任中共北京市西城区区委书记，北京市委常委、商贸工作部部长，中国人民银行党组副书记、副行长。1970年毕业于清华大学，1981年毕业于中国社会科学院研究生院，获硕士学位。

傅志寰 现担任第十届全国人大财经委主任委员。此前傅志寰先生于1997年至2003年3月担任铁道部部长，加速了中国铁路建设发展。在从事20多年电力机车研究后，傅志寰先生1984年开始在铁道部工作，担任铁道部科技局局长，哈尔滨铁路局局长，铁道部副部长等职。

黄毅诚 曾任能源部部长，他目前积极参与国家电力政策的制定和参与电力部门重组的任务。黄部长是中国能源研究会名誉理事长，该研究会成员为各主要研究单位的一批能源政策专家，其中包括在职的和已离退休的各级政府工作人员。

楼继伟 现任财政部副部长。中国社会科学院研究生院数量经济学专业毕业，获经济学硕士学位。曾任国务院办公厅调研室财金组主任科员、副组长，中国社会科学院财经物资经济研究所成本价格室主任，上海市经济体制改革办公室副主任，国家体改委宏观调控体制司司长，贵州省副省长等职。

毛如柏 现任第十届全国人民代表大会常务委员会委员、第十届全国人大环境资源保护委员会主任委员。历任西藏自治区党委副书记、人民政府副主席；建设部副部长；宁夏回族自治区党委书记、人大常委会主任。

潘岳 现任国家环境保护总局副局长。历史学博士，副研究员。曾任中国青年报副总编辑，国家国有资产管理局副局长，国家质量技术监督局副局长，国务院经济体制改革办公室副主任。

仇保兴 现任国家建设部副部长，高级规划师，获复旦大学经济学博士学位、同济大学规划学博士学位。现为浙江大学、浙江工业大学、复旦大学客座教授，南京大学、南京财经大学兼职教授。历任浙江省乐清县委书记、金华市委书记、杭州市市长等职。

曲格平 作为前中国环境保护局的首任局长，在1987年由联合国环境计划署授予金质奖章，以表彰他在中国环保方面的先锋作用。作为全国人民代表大会环境与资源保护委员会主任委员，曲格平领导制定中国的环保法规。

徐匡迪 现任第十届全国政治协商会议副主席，中国工程院院长。1995年至2001年期间任上海市市长。徐匡迪先生1959年毕业于北京钢铁工程学院。他曾任上海工学院副主任，上海市高教局局长，上海市计划委员会主任，上海市委副书记。中共第十四届中央候补委员，第十五届、第十六届中央委员。

王禹民 现任国家电力监管委员会副主席。历任国家电力公司副总经济师兼电网建设部主任、电网建设公司总经理，国家电力公司党组成员、副总经理，中国广东核电集团有限公司

党组书记、董事长，兼任国务院核电领导小组成员、广东省核电领导小组副组长，国家电力监管委员会党组成员、副主席。第十届全国政协委员，全国政协人大资环委委员。毕业于武汉水利电力大学电力系统及其自动化专业，工学博士，教授级高级工程师，博士生导师，享受政府特殊津贴。

谢伏瞻 国家统计局党组书记、局长、研究员。1954年出生于湖北天门市。先后就读于华中科技大学、机械工业部自动化研究所，获工学硕士学位。1991年至1992年美国普林斯顿大学访问学者。1980年至1983年在人民日报社工作。1986年到国务院发展研究中心工作，历任副研究员、研究员，副局长、办公厅主任兼学术委员会秘书长。1999年10月至2006年10月任国务院发展研究中心副主任、党组成员。主要研究方向为宏观经济政策、公共政策、区域发展政策等。1996年获国家科技进步二等奖，1991年、2001年分别获孙冶方经济科学奖。享受国务院颁发的政府特殊津贴。兼任中国科学院学部咨询委员会顾问，华中科技大学教授、博士生导师。

杨纪珂 天恒可持续发展研究所名誉所长，在安徽省副省长任内，倡导了中国农村的经济改革。杨教授曾任中国能源研究会理事长，并在1988-1998年当选为全国人民代表大会常务委员会委员。杨纪珂曾为中国人民政治协商会议常务委员会委员。中国人民政治协商会议是全国人民代表大会和国务院的最高级顾问团体。

张国宝 现任国家发展与改革委员会副主任，负责基础设施、工业及高新技术工业的发展，并为制定第六、第七、第八个和第九个五年计划作出贡献。他曾任国家计划委员会机械和电子司处长。随后他担任投资司副司长。在国家计划委员会改组为国家发展计划委员会后，他担任副秘书长职务。

科尔伯恩·S·威尔伯 (Colburn S. Wilbur) 是大卫与露茜尔·派克德基金会董事，1976年至1999年任派克德基金会执行总裁和主席。之前，曾任Sierra俱乐部基金会执行总裁兼首席执行官。威尔伯先生是中国可持续能源项目高级政策顾问委员会主席。同时，他也为美国、英国和中国的基金会提供无私的指导。1999年，他获得基金会委员会年度资助人奖并成为该委员会高级合伙人。他现任Sierra俱乐部基金会、企业人基金会和美国土地保护基金会顾问委员。

彼得·布雷德福 (Peter A. Bradford) 从事美国和国际公用电力监管、重组和能源政策方面的咨询和教学。目前为耶鲁大学和加利福尼亚公共电力委员会提供能源政策方面的教学及咨询，协助监管改革和中国国家能源政策战略的研究，著有“民主改革与能源重组关系”一文，以及协助高加索地区（亚美尼亚、乔治亚和阿塞拜疆）的能源、水和电讯的体制改革。他曾任纽约州和缅因州公用电力委员会主席及美国核能监管委员会委员。他曾著有《脆弱的体制》、《炼油之故事》、《国家安全》和《缅因州的海岸》等书。他是美国热点科学家联合会成员，该联合会为非盈利机构，主要研究能源、气候变化及其他相关课题。

托马斯·乔汉森 (Thomas Johansson) 自1994年起担任联合国开发署 (UNDP) 能源和大气项目主任，他现在还是中国环境与发展国际合作委员会能源战略和技术工作组的外方主任，国际能源倡导组织的创办人之一，联合国欧洲能效2000年计划经济委员会主席，瑞典国家电力局 (Vattenfall) 董事会成员，联合国环境和发展太阳能小组主任。乔汉森先生还是众多能源和科学期刊的编委和董事，他还在2000年获得沃尔沃环境奖。

威廉·K·瑞利 (William K. Reilly) 在1989-1993年布什总统任内担任美国环境保护署的第七任署长。瑞利先生目前是国际水质保护合伙公司的总裁和首席执行官。该公司是一家

投资集团，专为发展中国家提供资金，进行水的净化处理。1992 年任在里约热内卢召开的联合国地球资源高峰会议美国代表团团长。在任环保署署长以前，他曾担任资源保护基金会和世界自然基金会的总裁。他还曾担任洛克菲勒土地利用和城市发展特别工作组的执行主任和尼克松总统任内总统环境质量委员会的成员。此外，他还是美国自然资源委员会的主席。这是一个自然资源保护团体的协会组织。瑞利也是世界自然基金会董事会主席和大卫与露茜尔·派克德基金会、国家地理学会理事。他还是 ConocoPhilps、杜邦、Ionics 和皇家加勒比海国际的董事。

苏姗·F·蒂尔尼 (Susan F. Tierney) 是美国能源部负责政策的前助理部长。赴能源部工作之前，她曾担任马萨诸塞州环境事务部部长，管理五个下属机构。蒂尔尼还曾任马萨诸塞州公用电力部部长。从 1984—1988 年期间，蒂尔尼担任马萨诸塞州能源设施选址委员会的执行董事。列克斯康公司前高级副总裁和主任。蒂尔尼现是马萨诸塞州波士顿市咨询电力、天然气行业的经济政策和环境问题分析组织的管理负责人。她也是能源基金会的董事会主席，能源革新研究所董事会主席、马萨诸塞州海洋管理工作小组主席、能源政策国家委员会会员。蒂尔尼也是清洁空气清凉行星、西北州迈向清洁空气的未来和电力研究所的董事。

发言人简介

王仲颖：1989 年研究生毕业于清华大学核研院能源系统分析专业。1995 年以前一直从事于常规能源的政策研究、能源供需分析，以及能源供应模型的研究。1996 年开始进行可再生能源的政策分析，以及可再生能源技术商业化的推广研究工作。近几年主要参与国家可再生能源发展规划、省级可再生能源发展规划、可再生能源立法和可再生能源商业化推广的相关配套政策的研究工作。目前是国家发展和改革委员会能源研究所可再生能源发展中心主任、副研究员。

李命志：全国人大财经委员会经济室副主任。1990 年毕业于北京大学经济学院经济管理系国民经济管理专业学习（现为北京大学光华管理学院），取得学士学位。1998 年 9—12 月，在英国诺丁汉大学（Nottingham Trent University）法学院学习普通法、欧盟法和英语等。2001 年 10—2002 年 8 月，在荷兰乌德勒支大学（Utrecht University）法学院学习法经济学（Law and Economics），获得理学硕士学位。

周凤翱：我国《能源法》起草专家组常驻专家，华北电力大学能源法研究所所长，教授。中国法学会法学教育研究会理事，北京市高等学校优秀青年骨干教师。律师事务所兼职律师。曾参与《电力监管条例》的起草工作。目前正在参加我国《能源法》起草工作。周教授毕业于武汉大学法学院，中国人民大学国际法专业博士。周教授参与的主要课题包括 2006 年度国家社会科学基金项目：“能源领域国际法与国内法的关系研究——兼论我国能源立法对国际法理论的运用与创新”；国家电力监管委员会 2006 年政策研究项目：“电力监管机构行政强制执行理论研究及制度构建”等。

杨富强：美国能源基金会副主席兼北京办事处首席代表，主要从事和研究国家能源规划、节能以及农村和可再生能源发展等政策研究工作。1977 年 2 月至 1984 年 9 月，杨博士先后在中国科学院和国家计委能源研究所从事研究工作。1984 年，杨博士获世界银行麦克那马拉奖学金赴美国康乃尔大学工作。1991 年获得美国西弗吉尼亚大学工业工程博士。在 1992 年至 1999 年期间，杨博士在美国能源部劳伦斯伯克利国家实验室工作，从事能源和环境政策研究工作。1999 年 12 月在美国能源基金会工作，2000 年 11 月任美国能源基金会副主席、北京代表处首席代表。

《可再生能源法》的实施——实践与思考

能源研究所可再生能源发展中心主任 王仲颖

一、可再生能源法实施框架

《中华人民共和国可再生能源法》（以下简称《可再生能源法》）于 2005 年 2 月 28 日经十届全国人大常委会第十四次会议审议通过。此后，2006 年 1 月，国家发展改革委先后发布了三个重要文件：《可再生能源产业发展指导目录》、《可再生能源发电有关管理规定》和《可再生能源发电价格和费用分摊管理试行办法》；到 2006 年 7 月，财政部也颁布了《可再生能源发展专项资金管理暂行办法》；与此同时，国家发展改革委负责制订的《国家中长期可再生能源发展规划》，也即国家可再生能源发展目标，已进入国务院的最后审批阶段；另外，关于可再生能源发电的费用分摊，国家发展改革委出台了“涨 1 厘”用于支持可再生能源发电，并于 2006 年 7 月 1 日开始施行。至此，《可再生能源法》生效施行所要求必备的实施细则或基础条件已具备，基本上保证了 2006 年 1 月 1 日起，《可再生能源法》的施行。

可以说，目前国家可再生能源发展的整体框架已基本形成，即：国家制定可再生能源发展总量目标，通过国家的可再生能源发展规划和省级的可再生能源发展规划来具体体现和布置国家可再生能源发展总量目标的实施；国家制定可再生能源发电上网电价，电网公司必须以国家发布的可再生能源发电的上网电价和招标项目的中标电价全额收购经过行政许可或备案的可再生能源发电企业的上网电量；可再生能源发电上网电价高出常规能源平均上网电价，由于强制上网，而产生的高出费用，由全国电网的终端用户分摊。

虽然，《可再生能源法》在已颁布的一些实施细则支持下，已经可以施行，但是，不同的可再生能源技术，其开发利用的支持政策力度并不相同，并且，有些政策执行起来不是很明确，例如，对太阳能发电、地热利用、海洋能的开发利用等，以及非发电的可再生能源开发利用等，政策的力度和可操作性，还有待明确。《可再生能源法》的实施，仍然存在许多有待进一步解决的问题。

二、可再生能源法实施效果和问题

从《可再生能源法》施行近 1 年来看，一方面，全国已形成可再生能源开发利用的热潮，特别是风电和生物质能的开发利用。同时，也出现急功近利的思想和做法，部分地区已出现过热的局面；另一方面，施行的结果仍有很大差距，开发热并没有带来大规模可再生能源开发利用的实际成果或效果。总体来看，我国全面开发利用可再生能源的基础依然薄弱，一下子全面铺开，我们还没有准备好。

我国利用可再生能源的历史很长，但基础依然十分薄弱。目前可再生能源的资源、技术和研发体制问题，已成了制约可再生能源发展的最大的障碍。例如，风电的开发，资源不清、电网建设滞后、技术（风力发电机组）跟不上；生物制能，市场开始混乱，最大问题也是资源不清，还存在生态环境问题（生物柴油和木薯乙醇）和国家发展战略的协调问题。另外，

生物质利用，是以发电为主还是石油替代为主，还需要慎重考虑，毕竟我们的资源是有限的。再就是，关于可再生能源费用的分摊，还没有落到实处，由于缺乏申报和监督机制，费用分摊还不能马上落实到具体项目。

实际上，可再生能源的开发利用有其自身的特点，根据资源种类和来源，可以是直接的能源开发利用，也可以是能源作为副产品的开发利用，例如工、农业有机废水和城市生活垃圾的处理和能源化利用，能源就是副产品。可再生能源包括的种类很多，主要包括水能、太阳能、风能、生物质能和海洋能等，不同种类的可再生能源开发利用，涉及到不同的政府管理部门，例如生物质能的开发不仅仅是能源主管部门的工作，也与农业和林业部门的工作密切相关。所以，中国涉及可再生能源开发利用的政府部门众多，国务院一级有国家发展和改革委员会、农业部、环保总局、财政部、科技部、建设部、林业局等，地方政府的情况也类似。这么多的部门工作与可再生能源的开发利用有关，如果国家没有一个统一的发展目标、发展战略和规划，没有统一的协调，中国的可再生能源的开发工作就很难展开。反之，发展规划的编制和有效的实施、可再生能源法的施行和监督，也离不开这些部门之间的协调和合作。

尽管涉及可再生能源开发利用的政府管理部门很多，如果职责清晰、各司其职，执政到位，则有其好处；政出多门，如果没有统一协调和步调，可能事倍功半。

1、政出多门，协调和合作非常关键

可再生能源的开发利用，由于其自身的特点，在我们国家现有的行政管理体制下，必定是由政府的多个管理部门同时介入。在这种情况下，部门之间的协调和合作，就显得非常重要。将多种力量拧成一股绳，变成合力，是中国可再生能源健康、蓬勃发展的先决条件。

实际上，现状是国家没有形成支持可再生能源发展的合力，尽管可再生能源法已经开始施行，在当今世界石油价格飞涨、能源极端紧缺、能源安全危机四伏的状况下，中国可再生能源的发展速度仍然进展缓慢。国务院设有能源主管部门，可再生能源的开发利用，能源主管部门应该起到牵头、协调、统一规划和战略部署的作用。可是，这一作用目前并没有发挥出来，部门的利益高于了国家的利益。例如，可再生能源的资源，对于可再生能源的开发利用非常重要，有些资源是大自然直接给的，如风和太阳，有些资源是需要去开发的，如生物质资源，需要种植和收获，种植还需要统一规划和部署，不能与粮争地、不能毁坏林地和湿地。问题是，有的部门不仅仅满足于本部门的职责，抓资源的前提是为了开发项目，为了建设和管理生物质能发电厂、生物质液体燃料加工厂等等。这种做法干扰了可再生能源的整体部署。

2、可再生能源的技术研发与市场应用严重脱节

可再生能源发展的一个瓶颈问题，是技术问题，自主知识产权的技术问题。风电产业发展，面临风机卡脖子；太阳能光伏产业的发展，面临硅材料卡脖子。我们应当做好主要技术关键的技术研发、示范和市场化。按目前国家可再生能源 2020 年的发展目标，整个可再生能源市场的直接价值在 2 万亿左右（2005 年价格）。如果我们没有掌握技术，那么这 2 万亿元的市场，由于进口设备的高成本，也只能出一部分。

我们的科研体系，的确存在一定的问题：搞技术研发的，不管产业；负责产业发展的，没有资金去搞技术，这就造成了我们国家可再生能源的技术研发与市场应用严重脱节。美国的可再生能源技术研发和市场应用的经验，值得借鉴。美国国务院下设能源部，能源部既是国

家的能源技术研发的管理部门，也是能源产业的管理部门，每一项能源新技术的开发，从一开始，企业就介入并投入相应资金，与国家投入的研发资金配套，一旦技术研发成功，即刻会直接转化为产业化应用。实际上，我们国家大型火电机组和水轮机组的成功产业化经验，也是如此，即技术研发要与产业应用密切结合。

3、可再生能源法施行执法检查困难重重

由于涉及可再生能源管理的部门众多，国家能源主管部门的领导、协调作用，或者说，其权威地位并没有得到应有的认可，虽然可再生能源法已经开始施行，各部门的职责和作用并没有达到统一和协调，难以按可再生能源法所规定的，去履行各自的职责。全国人大的执法检查，也缺乏相应的惩治手段。所以，可再生能源法施行后的执法检查和监督工作，面临困难重重。

4、缺乏公开透明的法律实施机制

从可再生能源法的实施要求来看，需要一系列公开透明的法律实施机制，包括在确定可再生能源总量目标、发展规划，制定价格，项目审批和举办项目招标等活动中，本着公开、公众、效率的原则，事前公告征求意见，事后及时公布有关的决定，公开报告有关活动的进展情况。除风电特许权招标活动外，目前有关可再生能源的各项管理活动基本缺乏公开透明性。

三、可再生能源法实施的进一步完善

《可再生能源法》的实施需要进一步的完善。目前，可再生能源发展的很多措施和细节跟不上；缺乏一个持久的发展战略，国家无法正确引导可再生能源产业的发展。尽管我国现存的科研和产业管理体制，很难在短时期内发生质的变化，我们还是可以寻找和解决一些关键问题，强化《可再生能源法》的实施细则，促进《可再生能源法》实施的进一步完善。

1、制订总体发展战略，研究实施可再生能源发展技术路线图

目前，可再生能源的发展状况，一方面，政策不到位，资源、技术不落实；另一方面，规划无法落实，发展前景不明。实际上，每一种可再生能源技术，都有其自身的发展客观规律，国际上已经有很多的失败教训和成功经验，可供我们借鉴。我们需要政策到位，我们需要落实国家发展可再生能源的总量目标和规划，但我们没有一个明确的方向。所以，制定风电、生物质能、太阳能等可再生能源发展技术路线图，可以明确可再生能源发展的技术方向和我们解决的问题，例如，针对风电发展，如何解决资源、电网、风机制造以及产业发展等问题。通过研究和制订可再生能源技术发展路线图，提出如何需要法律实施细则的进一步明确做法和鼓励措施，从而制定出切实可行的支持可再生能源发展的政策措施。

2、完善可再生能源费用分摊实施的操作机制

可再生能源的发展或目标的实现，是由一个个具体运行中的项目所组成或体现的。可再生能源开发利用成本，同常规能源相比仍然很高，可再生能源费用的分摊机制，正是为了解决这一矛盾而建立的，从而支持清洁、绿色能源的开发利用，保障能源安全、保护环境。《可再生能源法》施行已近1年，所有新建项目还未能享受费用分摊机制的成果，这将不利于可再生能源项目的可持续开发。实际上，费用分摊机制实施的基本条件已经具备，主要是分摊机制操作的细节或具体措施有待明确和细化。例如，新建项目如何申报补贴、电网公司之间如

何调节余缺、中央项目和地方项目是否同等对待，以及是否由电监会来监督这一具体的操作过程等等。所有这些问题，都需要在费用分摊的具体实施和操作细则中明确。只有如此，才能调动企业的积极性，做到政府推动市场，使更多的企业进入这一市场，促进可再生能源的发展。

3、建立《可再生能源法》实施的监督机制

为了推进可再生能源法的有效实施，从中国当前的法律和体制环境来看，需要开展相辅相成的两个方面的工作，一是开展配套行政法规、规章、技术标准以及地方性法规的研究制定工作；二是逐步建立健全实施机制和实施能力，其中包括政府管理体制、市场体制和社会监督机制3个层面。

在全国人大和国务院有关部门的努力以及社会各界的支持下，配套行政法规、规章、技术标准的研究制定工作已经启动，而相应的实施机制问题尚未引起足够重视。由于中国可再生能源实施涉及众多政府部门，能源体制和价格机制正处在转轨过程，公众参与和社会监督还很薄弱，全国人大应该建立法律实施效果的监督机制，促进形成良好的政府管理体制、市场体制和社会监督机制的环境，保证法律的有效施行；促使政府建立和完善有关规划编制、项目审批、价格制定等方面的政府信息公开制度，确保社会各方能够及时了解政府决策信息，获得参与决策和获得救济的机会；同时，应建立定期的可再生能源法实施情况评估和报告制度，由国务院和省级能源综合管理部门定期向同级人大常委会报告可再生能源法实施情况，并向社会公布。

《节约能源法》修订的进展报告

《节能法》修订起草工作小组组长 李命志

一、《节约能源法》实施的情况和成效

现行《节约能源法》是 1997 年 11 月经八届全国人大常委会第 28 次会议审议通过，于 1998 年 1 月 1 日起施行的。节能法的颁布和实施，标志着我国节能工作迈上了法制化的轨道。

——开展了宣传教育。每年举办一次全国节能宣传周活动。2005 年举办了全国首次建设节约型社会展览会，组织了“全民节约、共同行动”大型主题宣传活动。

——出台了相关法规。《重点用能单位节能管理办法》、《节约用电管理办法》、《民用建筑节能管理规定》、《中国节能产品认证管理办法》等法规规章。全国有 20 多个省(区、市)颁布了 70 多项节能地方性法规和政府规章。

——推进了节能管理。节能中长期专项规划，确定了工业、建筑等重点节能领域，启动了十大重点节能工程。实施了主要工业设备、家用电器、照明器具等 22 项强制性国家能效标准。从 2005 年 3 月 1 日起对用能产品实行统一的能源效率标识制度。财政部等部门分别于 2004、2005 年发布了两批节能产品政府采购清单。建设部确立了 2010 年全国城镇新建建筑节能 50% 等目标，目前已初步建立了相应的建筑节能设计标准体系。交通部对近年来的 26 个港口新建扩建工程，在可行性研究中进行了节能评估。

——推动了技术进步。积极推广热电联产、集中供热、电机节电、汽车电控节油、循环流化床、洁净煤等节能技术，钢铁、有色金属、水泥、煤炭、焦化等高耗能行业的技术水平有所提高。

节能法实施 8 年多来，单位国内生产总值能耗总体下降，由 1998 年的每万元 1.56 吨标准煤，下降到 2005 年的 1.43 吨标准煤(均为 2000 年可比价)，主要用能产品单位能耗逐步降低，能源利用效率有所提高。

二、现行法律存在的主要缺陷和修订的必要性

但是，随着我国经济体制改革的深化和经济社会的快速发展，节能法实施中出现了许多新情况、新问题，对修订和完善现行节能法提出了紧迫要求。

节能管理面临的形势严峻。改革开放后的前 22 年，我国单位 GDP 能耗呈现下降明显趋势。但是，进入 21 世纪之后，我国万元 GDP 能耗一改过去 22 年持续下降的走势，呈现先降后升总体上升的趋势。特别是近几年来，能源利用效率出现逆转，单位产值能耗不降反升。按照“十一五”规划纲要，2010 年我国万元 GDP 能耗要比“十五”末期下降 20%，今年的目标应该是下降 4.4% 左右。但是，今年上半年我国万元 GDP 能耗不但没有下降反而比 2005 年同期上升了 0.8%，继续了“十五”时期的上升趋势。

现行节能法存在的主要问题和局限性：

一是在执行机构上，没有规定明确的执法主体和监督主体，对节能行政主管部门法律地位及其管理责权的规定不够明确，缺乏专门的监管机构，对相关机构开展节能服务工作没有予以规定。

二是在调整范围上，偏重于规范工业节能，对建筑、交通、政府机构及公用事业等领域节能缺少具体规定或尚未涉及。

三是在管理方式上，一些条款带有明显的计划管理特征，不能适应市场经济条件下政府职能转变和节能管理方式的新变化，对一些市场导向的节能管理新机制未能加以推广，对运用财税、价格、金融、政府采购等调控手段激励和引导能源合理消费、开发推广节能技术和产品缺乏具体规定。实践证明，行政手段不是十分有效的办法，必须通过财政税收、价格机制等手段遏制浪费能源的行为，鼓励节约行为。

四是在制度设计上，一些条款过于原则，操作性不强，特别是缺乏强制性的惩罚措施和执法手段，对无效用能和浪费行为惩罚力度不够等。节能法在有些方面已难以适应新形势下节能管理对法律制度的需求，必须在总结节能法实施情况的基础上，借鉴国外的先进经验，对现行节能法进行修订和完善，为推进我国节能管理提供更加有效、更具时代性和前瞻性的法律保障。

三、修订工作进展情况

——经十届全国人大常委会委员长会议批准，《节约能源法》修订已经列入常委会立法计划，初步安排于 2007 年提请全国人大常委会审议，并确定由全国人大财经委负责组织起草。2006 年 3 月 23 日，全国人大财经委主任委员傅志寰主持召开了起草组成立大会，讨论通过了节约能源法修订起草工作方案。节能法修订起草组成员除全国人大财经委部分组成人员外，还有国家发展改革委员会、国务院法制办等十个部门的负责同志，还请了 9 名能源及法律等方面的专家作为立法咨询组成员。

——自 2006 年 3 月 23 日节能法修订起草组成立以来，起草工作紧张有序地开展。4 月—6 月：10 项专题研究。5、6 月份，起草组部分成员参加了全国人大常委会节能法执法检查。7 月形成了节能法修订草案（第一稿）。8 月初，工作小组对草案（第一稿）进行了修改，并印发起草组领导小组成员、各部门联络员、专家咨询小组成员等征求意见。9 月工作小组对收到的反馈意见逐条进行了研究，在此基础上形成了节能法修订草案第二稿。9 月 26 日，起草组召开第二次全体会议，对草案第二稿进行了讨论和研究。

四、节能法修订的初步设想和涉及的几个主要问题

一是，要进一步明确、突出节约能源在我国整个能源战略中所处的地位。与现行节能法相比，草案在法律的层面上确定了节能在我国国民经济和社会发展中的重要战略地位，明确了政府及其有关部门在节能工作中的职责，规定了一系列重要的节能制度，如节能目标评价考核、固定资产投资项目合理用能评估和审查、节能标准、用能产品能效标识、节能产品认证等，提出了促进节能工作的政策导向和重要措施，强化了节能法律责任。

二是，注重发挥市场机制在节能管理中的作用。特别是要建立起有效的激励机制，利用包括财政、税收手段在内的各种经济杠杆，形成激励机制和约束机制相结合的节能机制。

修订草案在以下方面作了规定：一是明确提出中央财政和县级以上地方财政要设立节能专项资金，并纳入预算管理，并规定了专项资金的使用方向。二是国家要制定税收优惠政策，从生产、消费和进出口三个方面促进节能，抑制浪费能源的行为。三是国家实行促进节能的政府采购政策，国务院有关部门要制定和适时调整节能产品政府采购清单。四是逐步提高节能投资在政府能源投资中的比重。国家制定财政贴息等政策，引导银行贷款等社会资金增加对节能的投入。五是专门规定了促进能源需求侧管理的促进措施。

对能源需求侧管理、合同能源管理、节能自愿协议等市场化的节能管理机制，现行节能法基本没有涉及。修订草案新增加了以下方面的规定：国家鼓励和推动能源需求侧管理，电力、天然气等能源供应企业有义务加强需求侧管理的宣传和推动工作，电网企业要全额收购余热余压发电项目的上网电量，并为余热余压发电提供上网服务；国家推进合同能源管理、节能自愿协议等市场化节能管理机制，支持节能咨询、评估、检验检测、认证等的发展，建立和完善节能技术服务体系；国家鼓励和发挥节能协会等非营利机构的作用。

三是，要增强相关机制和制度的实效性和可操作性。要分别明确、落实政府各有关部门的责任，并做到制度明确、措施具体、监督到位、保障有力，特别是对有关节能资金安排与鼓励政策的规定，要有切实有效的机制保证其落实。政府除了要加强节能工作的领导和管理外，还要做好自身的节能工作，做全社会节能的表率。

现行节能法第八条规定，“县级以上地方人民政府管理节能工作的部门主管本行政区域内的节能监督管理工作”。在实践中，基层普遍存在机构改革以后节能工作主管部门不明确的问题，相关部门职能交叉的问题也比较突出，造成节能工作有所削弱。考虑到目前中央和地方节能工作行政主管部门不完全对应，修订草案规定，国务院和县级以上地方各级人民政府要明确节能工作的行政主管部门及其职责。

现行节能法（第八条）规定国务院及县级以上地方人民政府有关部门在各自职责范围内负责节能监督管理工作，没有建立起主管部门统一负责及其与有关部门之间分工协作的协调机制。修订草案明确规定：“国务院和县级以上地方各级人民政府有关部门在各自的职责范围内依法履行与节能有关的监督管理职责，并接受节能工作行政主管部门的指导和协调。”

现行节能法没有规定专门的节能执法机构，从实践看，有很多节能方面的工作没有专门机构进行监督和检查，对违法用能行为也无法进行制止和查处。这次修改中，根据普遍要求和反映，将建立节能监察机构明确写入了法律之中，规定：“省、自治区、直辖市人民政府节能工作行政主管部门设立节能监察机构，负责本行政区域内节能日常监察工作”。同时明确规定了节能监察机构的具体职能，如对重点用能单位进行节能监察等。这些职能与质量监督检查、工商行政管理等部门的职责没有交叉，与建筑、交通等部门的关系也比较明确。同时，在法律责任中，对各自的处罚权限进行了明确分工。

四是，要补充、完善对重点耗能领域、行业以及终端用能产品节能管理的规定，填补制度上的空白。例如，在工业领域，应当对交通行业的节能要求做出明确规定；对建筑节能管理要作出更为详细、具体的规定。再比如，今后节能管理将会越来越注重对终端用能产品的管理，对这方面的有关制度，特别是相关激励措施也需要进一步补充和完善。

随着城市化进程的发展和人民生活水平的提高，建筑、交通、政府机构和其他公共机构等方面的能源消费还会进一步增加，但这些方面也是节能工作的薄弱环节。为了引导全社会

重视和加强这方面的节能工作，修订草案在第三章新增加了建筑节能、交通节能和公共机构节能三节，主要规定了一些重大的和基本的节能制度和管理措施，特别是规定了各级政府在这方面的职责和义务，如制定行业节能专项规划和节能标准、实行公共机构节能目标责任制、改革供热体制、实施既有建筑节能改造、制定公共建筑室内空调温度控制管理办法等，而具体的问题宜由专门性法规和规章进行规定。据了解，国务院及有关部门也正在制定相关法规性文件和政策。

五是，要完善法律责任的规定，增强制度的约束力和节能法的权威性。要加大对违法行为的处罚力度，对包括政府部门、企业以及其他单位和个人在内的各类主体违反节能法的行为规定明确、严格的法律责任。

现行节能法惩戒性条款少，缺乏强制力。这次修改中，对有关制度条款尽量设置了对应的法律责任条款，设立了一些行政强制措施，力图规定更加明确的法律责任。修订草案新增加了 10 条法律责任条款，包括：固定资产投资项目未进行合理用能评估和审查，或者未经批准或核准开工建设的法律责任；应当标注统一的能源效率标识而未标注或标注不实的法律责任；使用伪造的节能产品认证标志或者冒用节能产品认证标志的法律责任；未按规定配备能源检测计量器具，或者未按规定使用能源监测计量器具出具的能源计量数据或伪造数据的法律责任；重点用能单位不按时报送能源利用状况报告或报告内容不实的法律责任；能源生产、经营单位违反规定无偿、低价提供能源产品或者实行包费制的法律责任；违反建筑节能标准的法律责任；在建筑物中使用列入禁止目录的技术、设备、材料和产品的法律责任；节能检验、测试、审计、咨询服务机构提供虚假数据或者分析报告的法律责任；政府等公共机构不优先采购列入节能产品政府采购清单中的产品，或者采购国家明令淘汰的产品和设备责任；电网企业未全额收购余热余压发电量的法律责任。

中国《能源法》起草情况介绍

华北电力大学 周凤翱

目前，能源问题已经成为制约中国经济发展的“瓶颈”之一，主要表现为能源结构不合理，利用效率低，能源安全保障程度较差，能源与经济、环境和社会发展的矛盾日益突出，能源管理体制亟待理顺。要保持经济平稳较快发展，构建社会主义和谐社会，实现全面建设小康社会的宏伟目标，必须突破能源对经济发展的制约，这就要求有与之相适应的能源法律制度作保障。

一、中国现行能源法规体系框架

(一) 现行能源法律法规框架的构成

建国 50 多年来，特别是改革开放近 30 年，中国能源立法取得了较大成绩，《煤炭法》、《电力法》、《节约能源法》、《可再生能源法》等法律以及一大批关于能源的行政法规和政策性文件已经颁布实施，中国能源法律法规的框架初步形成。现行能源法律法规框架由以下几部分构成：

1. 能源法律和行政法规

(1) 自然资源法律(7 件)：《森林法》(84 年颁布，98 年修订)、《草原法》(85 年颁布，02 年修订)、《土地管理法》(86 年颁布，98、04 年修订)、《矿产资源法》(86 年颁布，96 年修订)、《矿产资源法实施细则》(94 年发布)、《水法》(88 年颁布，02 年修订)；

(2) 煤炭法律法规(11 件)：《矿山安全法》(92 年)、《矿山安全法实施条例》(96 年颁布)、《煤炭生产许可证管理办法》(95 年颁布)、《煤炭生产许可证管理办法实施细则》(95 年颁布)、《乡镇煤矿管理条例》(94 年颁布)、《乡镇煤矿管理条例实施办法》(95 年颁布)、《煤炭法》(96 年颁布)、《煤炭行政处罚办法》(97 年颁布)、《煤炭行政执法证管理办法》(97 年颁布)、《开办煤矿企业审批办法》(97 年颁布)、《煤炭安全监察条例》(00 年颁布)；

(3) 电力法律法规(12 件)：《电力设施保护条例》(87 年颁布，98 年修订)、《电力设施保护条例实施细则》(92 年颁布，98 年修订)、《铺设海底电缆管道管理规定》(89 年颁布)、《铺设海底电缆管道管理规定实施办法》(92 年颁布)、《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》(91 年颁布)、《水库大坝安全管理条例》(91 年颁布)、《电网调度管理条例》(93 年颁布)、《电网调度管理条例实施办法》(94 年颁布)、《电力法》(95 年颁布)、《电力供应与使用条例》(96 年颁布)、《长江三峡工程建设移民条例》(01 年颁布)、《电力监管条例》(05 年颁布)；

(4) 石油、天然气法律法规(4 件)：《对外合作开采海洋石油资源条例》(82 年颁布，01 年修订)、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》(83 年颁布)、《对外合作开采陆上石油资源条例》(93 年颁布)、《石油天然气管道保护条例》(01 年颁布)；

(5) 核电法律法规(5 件): 《民用核设施安全监督管理条例》(86 年颁布)、《核材料管制条例》(87 年颁布)、《核电厂核事故应急管理条例》(93 年颁布)、《核出口管制条例》(97 年颁布)、《核两用品及相关技术出口管制条例》(98 年颁布);

(6) 节能和可再生能源法律法规(2 件): 《节约能源法》(97 年颁布)、《可再生能源法》(05 年颁布);

(7) 环境保护法律(7 件): 《海洋环境保护法》(82 年颁布, 99 年修订)、《水污染防治法》(84 年颁布, 96 年修订)、《大气污染防治法》(87 年颁布, 95、00 年修订)、《环境保护法》(89 年颁布)、《固体废物污染环境防治法》(95 年颁布)、《环境影响评价法》(02 年颁布)、《放射性污染防治法》(03 年颁布)。

2. 涉及能源规定的相关法律

与能源相关的主要法律(16 件): 《民法通则》(86 年颁布)、《全民所有制工业企业法》(88 年颁布)、《公司法》(93 年颁布, 99、04、05 年修订)、《外商投资企业和外国企业所得税法》(91 年颁布)、《税收征收管理法》(92 年颁布, 95、01 年修订)、《统计法》(83 年颁布, 96 年修订)、《标准化法》(88 年颁布)、《产品质量法》(93 年颁布)、《国家安全法》(93 年颁布)、《科学技术进步法》(93 年颁布)、《建筑法》(97 年颁布)、《价格法》(97 年颁布)、《招标投标法》(99 年颁布)、《清洁生产促进法》(02 年颁布)、《安全生产法》(02 年颁布)、《行政许可法》(03 年颁布)。

3. 能源行业的部门规章和规范性文件

规划计划类(3 件)、资源管理及利用类(31 件)、投资管理类(22 件)、工程建设类(20 件)、节约能源类(18 件)、环境保护类(22 件)、标准规范类(19 件), 价格税费类: 价格类(14 件)、税类(13 件)、费类(8 件), 基金类(7 件)、其他类(10 件)。

4. 能源各产业部门政策性文件

煤炭政策性文件 148 件, 电力政策性文件 180 件, 石油天然气政策性文件 83 件, 农村能源、可再生能源和新能源政策性文件 48 件。

(二) 现行能源立法存在的问题

虽然中国的能源法律政策体系建设已经有了一定的基础, 但健全完善中国能源法律任务艰巨而紧迫, 从能源立法的总体上看, 还不适应中国能源发展和经济发展的形势需要, 突出表现在:

1. 能源法律体系不健全。中国缺少全面体现能源战略和政策导向的能源基本法, 如《能源法》。现行的能源法律表现为调整能源某一领域或某一方面法律关系的能源单行法, 如《电力法》、《煤炭法》、《节约能源法》和《可再生能源法》。并且, 在能源单行法中, 中国还缺少《石油法》、《天然气法》、《原子能法》、《能源公用事业法》等;

2. 能源法律之间及其与相关法之间不协调。各能源单行法的指导思想和基本原则不尽清晰和统一, 在制定和修改某些单行法律时, 各部门认识难以达成一致。新通过的能源立法与原有的能源立法之间、不同位阶的能源立法之间、能源法与其他相关法律之间存在不协调和缺少相互呼应, 这些不协调制约了能源法律实施的效果;

3. 能源法律、行政法规与部门规章之间不配套。现行的几部能源法律规定比较原则, 需要通过大量配套的行政法规和有关部门的行政规章才能有效实施。一些法律明确规定要制定

的行政法规，或是因为无人组织起草，或是因为跨部门协调比较困难，或是因为主要负责的部门机构被撤并等原因，长期空缺或不能出台；

4. 能源法规内容不全面。中国现行法律缺少能源安全和应急的规定，实施能源安全保障措施缺乏相应的法律依据，执行难度大，协调困难。此外，中国缺乏有关国际能源合作的法律规定，不利于充分利用国内外两个市场、两种资源；

5. 能源法律与能源政策不尽协调。如过分倚重政策而轻视法律，一些政策与能源资源的合理开发、有效保护和节约优先等价值取向不一致，中央政府和地方各级政府都在制定政策，存在随意性较大等问题。

二、起草《能源法》的基本思路

(一) 中国制定《能源法》的目的

中国制定《能源法》的目的主要有三个方面：

一是通过制定《能源法》，将中国能源发展战略和一些综合性、长效性能源政策上升为可操作的法律制度，以国家强制力作保障，为实施能源发展战略提供稳定的行为机制，为政府制定和实施具体的能源政策提供法律依据；

二是通过制定《能源法》，解决能源单行法之间以及能源单行法与其他法律之间的不协调问题。从中国能源立法的实践看，既需要能源单行法，也需要能源基础性法律。单行法更多地体现行业管理特征，专业性较强，局限于特定的法律调整范围；对涉及整个能源领域的综合性、全局性的法律关系，需要一部综合性、基础性的法律来调整；

三是通过制定《能源法》，依法建立健全中国的能源安全和应急体系，如能源储备制度、能源应急制度等，保证能源稳定供应，保障国家经济安全。

(二) 制定《能源法》的指导思想

制定《能源法》的指导思想是：按照以科学发展观统领经济社会全局，切实把经济社会发展转入全面协调可持续发展轨道的总要求，围绕调整经济结构、转变经济增长方式和建设资源节约型、环境友好型社会的需要，为实现节约优先、立足国内、煤为基础、多元发展，构建稳定、经济、清洁的能源供应体系提供制度和机制保障。

(三) 《能源法》的基本定位

按照上述指导思想，《能源法》应定位为中国能源领域的基础性法律，突出战略性、全局性、原则性以及对各具体能源领域法律制度的协调性，涵盖能源资源勘探、研究开发、生产运输、贸易与消费、利用与节约、对外合作及能源安全与监管等诸多环节。

(四) 通过制定《能源法》应当重点解决的问题

1. 明确中国总体能源发展战略，确立能源开发利用的战略思想、方针、目标和措施。
2. 确立能源行业各单行法律的立法指导思想和基本原则，协调各单行能源立法。
3. 确定《能源中长期规划》的法律地位，为实现能源发展目标提供法律保障。
4. 建立能源综合利用和提高能源效率的法律规范，切实有效地推动技术创新和产业结构调整，促进循环经济发展，形成能源资源节约型的经济增长方式。

5. 明确有关能源政策制度。对能源的资源勘探、市场准入、管理体制、价格制度、储备制度、投资制度、税费制度、统计制度和审计制度等各项政策制度，以法律规范的形式予以规定或确认。

6. 建立保障能源安全和能源应急体系的法律制度。

7. 规范能源国际合作与交流，积极应对气候变化对中国和世界产生的巨大影响。

总体上，要通过制定《能源法》，实现保障能源供给，促进能源开发，优化能源结构，维护能源安全，规范能源利用，加强能源合作的目标。

三、起草《能源法》的工作进程

经国务院批准，《能源法》起草工作于今年初全面启动，初步设想，《能源法》的起草工作分三个阶段完成：

第一阶段为调研和课题研究阶段，时间约 6--9 个月；

第二阶段为《能源法》文件起草阶段，时间约 6--8 个月；

第三阶段为论证修改阶段，时间约 4--6 个月，争取两年时间内基本完成《能源法》的起草工作。

目前各项工作正在有序开展，已完成或正在进行的工作主要包括：

一是成立《能源法》起草组，下设秘书处和专家组，为起草工作提供组织和机构保障。

2006 年 1 月 24 日，跨部门的《能源法》起草组成立，国家能源办、国家发展改革委、国务院法制办、财政部等国务院部门及全国人大财经委、环资委和中编办等 15 家单位为起草组成员单位，马凯主任担任组长。起草组下设秘书处，负责组织《能源法》起草的专题调研、课题研究以及法律文本起草、论证等具体工作。2006 年 3 月，成立了《能源法》起草专家组，由能源、法律、经济、公共管理等专业领域的 16 名专家组成，为起草工作提供咨询服务。

二是开展与起草工作密切相关的重大课题研究、专题调研和座谈研讨活动。已启动的 4 个课题分别为：《能源法》立法思路和起草大纲研究；《能源法》与国内相关法律法规的关系研究；国外能源立法与能源体制研究；能源战略规划、能源政策与《能源法》的关系研究。下一步，还将针对能源财税、价格、投资等政策制度及立法表现形式、能源市场监管、能源法中应体现的约束性指标、时限和法律责任等重大问题进一步开展专题研究。分别到陕西、浙江等能源资源省和消费省进行了能源立法专题调研，会同清华大学、中国法学会能源法研究会、中海油等单位组织了请美国专家讲解美国《2005 年能源政策法》、听取澳大利亚专家介绍澳大利亚能源立法情况等活动。

三是建立与有关政府部门、能源行业协会、能源企业集团及社会研究机构等的工作联系制度。拓宽了沟通渠道，有利于广泛了解实际情况，多方位、多角度听取各方面对能源立法的意见。下一步还将就《能源法》起草工作建立与地方政府部门的工作联系制度。以上工作规范了《能源法》起草工作机制，为各项工作顺利实施提供了制度保障。

四是办理有关人大议案和建议案。在与有关人大代表充分沟通情况、听取意见的基础上，已办理答复了有关《能源法》的 2 件人大议案和 2 件人大建议案，得到了人大代表的一致好评。

五是根据民主立法和开门立法的原则起草《能源法》。具体工作包括：

1、吸收公众参与能源法的制定。自今年5月1日起，我们开展了《能源法》调查问卷征求意见活动，通过新闻媒体和互联网等渠道向社会各界广泛征集意见，得到了社会各界的热烈响应，公众参与方式包括来电、来函、传真、电子邮件、网上互动等多种形式。截至目前，共收到各种反馈信息共计七百多条，既有对调查问卷的回复，也有各种相关的建议和意见。我们对反馈的意见进行了认真筛选、分析和论证，对《能源法》调查问卷反馈的信息进行定期整理，并通过新闻媒体向公众公布。对有价值的建议、信息将在《能源法》立法工作中积极吸纳。

2、提高立法透明度。具体工作包括：一是定期刊发《能源法起草工作简报》，反映工作动态及存在的问题，目前已出了11期。这些简报不仅面向国内有关单位分发，而且还通过电子邮件等形式向部分国际组织驻京机构的代表分发。二是通过新闻媒体宣传能源立法工作。我们分别接受了新华社、中央电视台、教育电视台的采访，通过人民日报、经济日报、各能源行业协会、企业主办主管的报刊、杂志等新闻媒介积极宣传《能源法》立法工作，打下了良好的舆论基础。三是举行了听取政协委员及《人民政协报》读者意见的“面对面”座谈会，10多位全国政协委员、2位政协常委到会发表了意见，为做好能源立法工作提供了有益的借鉴和参考。

3、邀请国内外专家参与立法。关于国内专家，2006年3月，我们成立了《能源法》起草专家组，由能源、法律、经济、公共管理等专业领域的16名专家组成。此外，在能源法起草过程中，遇到的能源财税制度、价格制度等问题，我们根据需要，随时邀请有关专家来秘书处座谈，为起草工作提供咨询服务。关于国外专家，我们正在通过有关国际组织驻京机构邀请国外专家，参加明年3月或4月拟在北京召开《中国能源法国际研讨会》，届时将有10名左右的国外专家到会介绍国外能源立法经验。

4、就《能源法》草案向社会公开征求意见。目前，我们正在研究、论证和草拟《能源法》大纲。从今年6月份开始，已分批分专题听取了16位专家组成员及部分社会专家的意见，并进行了分析汇总，按照不同的立法模式和方法设计了多个方案进行比选优化，已初步形成了2—3个大纲方案及主要内容，拟经国家能源办讨论后向有关方面征求意见进行修改完善，计划今年年底完成大纲及主要条文的草拟工作，争取在明年下半年出台草案，届时，我们将向社会公布草案，召开国内、国际研讨会，就《能源法》草案进行专家论证，更广泛听取各方面对《能源法》草案的修改意见；同时，明年下半年，我们将召开“中国《能源法》草案国际研讨会”，届时将请国外专家出席会议，并对《能源法》草案具体制度和条款提出修改意见。

四、中国《能源法》的立法目标

《能源法》在能源法规体系中处于非常重要的位置，具有能源基本法的性质，主要解决能源领域的基础性、综合性、全局性问题。通过制定《能源法》，要达到的目标有以下八个方面：

第一、保障能源战略实施。应当通过制定《能源法》，将中国能源发展战略和一些综合性、长效性能源政策上升为可操作的法律制度，以国家强制力作保障，为实施能源战略提供稳定的行为机制，并为政府制定和实施具体的能源政策提供法律依据。

第二、保障国家能源和经济安全。应当通过制定《能源法》，鼓励能源资源勘探开发，加强国际能源合作，健全能源储备体系和应急体系，增强能源科技创新能力，发展可再生能源和新能源，促进能源节约和能效提高，保证能源供给安全。

第三、构建资源节约型、环境友好型社会。应当通过制定《能源法》，促进能源结构的优化，限制高耗能、高污染产业的发展，大力推进循环经济，形成低能耗、低污染和高效率的经济增长方式。同时，通过《能源法》规定的权利和义务的调整，使能源节约和高效、清洁利用成为全体社会成员共同遵守的行为准则，为建设节约、环保型社会发挥坚强的保障作用。

第四、提高能源安全生产水平。应当通过制定《能源法》，强化能源安全生产意识，完善能源安全生产制度，明确安全责任，促进能源安全生产技术和管理创新，提高能源安全生产水平。

第五、完善能源管理体制和机制，规范市场主体行为。应当通过制定《能源法》，实现对能源管理机构、体制和运行机制的制度设计和安排，对政府、企业、消费者等市场主体在能源开发利用活动中的行为进行统一规范和管理。

第六、推动能源科技自主创新。应当通过制定《能源法》，对能源开发利用科技标准、能源技术专利保护、能源科技政策等做出规定，增强企业自主创新能力，推动能源科技创新与进步。

第七、健全中国能源法律体系，促进依法行政。应当通过制定《能源法》，指导能源单行法律的制定和修改，解决能源单行法之间以及能源单行法与其他法律之间不协调的问题，使中国能源法规体系内容完整、结构严谨、和谐统一。

第八、积极应对气候变化的巨大挑战。按照中国经济和社会发展的不同阶段，制定长期的、一致性、有阶段目标的应对措施和政策，与国际社会一起，控制和减少温室气体排放。

总之，我们将通过集思广益，群策群力，不断加大能源立法的开放性和透明度，力争起草出一部有创新、可操作、符合国情、面向未来，经得起实践检验的《能源法》。

面向 2050 年的长期能源发展战略

中国可持续能源项目 杨富强

邓小平先生在 80 年代改革开放初始，提出了他设计的三步走的社会经济发展蓝图，为中国制定了 2000 年，2020 年和 2050 年的发展目标。2000 年中国实现了国民经济翻二番的目标。在节能优先的发展战略指导下，能源消费翻一番保证了国民经济发展的需要，能源消耗强度从 1980 年至 2000 年为 0.5 左右。在世界经济和能源的发展史上，都是引人注目的成就。

中国的经济发展继续高歌猛进。在 2020 年的经济发展目标上，在 2000 年的基础上再翻二番。在“保障供应，节能优先，机构优化，环境友好，政府主导，市场推进”的可持续能源发展战略上，要继续贯彻以节能优先的战略核心，以能源翻一番，保障经济翻二番，再现 1980-2000 年的辉煌。但是十五能源发展的状况偏离了 2020 能源战略目标。高速的经济增长依靠资源的高投入、高消耗、高污染、低效率。这种外延性的粗糙增长方式产生的直接结果是，能源浪费严重，环境恶化加剧，公众身体健康受到威胁，国外能源供应依存度增大。这种不可持续的发展局面，使“节能优先的 2020 年可持续能源发展战略，遭遇到前所未有的挑战。

在我国实行节能优先战略的二十多年的实践基础上，在 2006—2010 的“十一五”发展规划中，单位 GDP 能耗强度第一次作为政府规划中的限制性指标。中国在能源效率提高上，第一次有了量化的指标，这是一个创造。这种量化的指标，使我国的制度监管、政策制定和战略规划有了衡量和落实标准。节能目标是保障我国能源长期可持续供应的核心问题。以较低的资源消耗实现较快的经济增长，对于我们这样一个正在加速现代化建设但资源相对贫乏的人口大国来说，意义重大而深远。

改革开放以来，中国保持了 26 年经济高速增长，这在世界经济发展史上是罕见的。按照 2020 和 2050 年的发展目标，我们要创造出 40 年甚至 70 年经济持续增长的世界奇迹。邓小平先生已为我们制定了 2020 和 2050 年的经济发展目标，现在人口、资源节约和环境保护三项国策上又有了量化的指标，在这种限制条件下，就能优化我国的经济结构，讲求质量和效益，使我国在今后五十年经济健康增长有了强大的保障。

节能目标是应对环境和气候变化挑战的重要手段。气候变化是本世纪人类共同面对的最大挑战和威胁。据世界银行报告，贫困国家身体健康状况较差的人群中，约有 1/5 是因气候变化和污染等环境因素导致的，有数百万人更因此而失去生命。越来越多的翔实科学数据表明，气候变化的威胁是一种客观的事实，正在向我们一步步逼近，人类必须团结起来共同应对

根据 2004 年中国气候国别影响的研究，气候变化对中国潜在的威胁的可能是存在的和巨大的。在气候变暖的大背景下，中国的干旱和洪涝灾害将增加，中国山地冰川普遍退缩，西部山区冰川面积减少了 21% 以上；水资源利用受到较大的威胁。农业生产费用增加，减产趋势为主，生产潜力降低 10% 左右。全球变暖对中国的冻土、沼泽、荒漠产生严重的影响。中

国沿岸与 5 个区域的海平面上升 30-70 厘米甚至更高。淡水供应和水质降低。这种变化都是不可逆转的。例如在 2006 年中，北京受到沙尘暴的侵袭更加频繁，重庆遭遇了百年不遇的连续二个多月的高温笼罩，南涝北旱，台风出现的频率和造成的损害更多更严重，这些事实显示了全球气候变化对中国的威胁。

在气候变化问题上，人们目前达到的共识是，大气中的二氧化碳含量应少于 380pm，使地球温度上升控制在 2⁰C 内。按照目前中国矿物能源消耗和二氧化碳排放速度，中国很可能在 2030 年之前成为世界第一碳排放大国。如果中国在 2020 年前的几个五年计划里连续实施 20% 的节能目标，就可以实现 2020 年能源翻一番保障经济翻二番的目标。在 2050 年的更长远历史尺度上，中国仍将实施量化的节能目标，可以实现几个有巨大意义的拐点：在矿石能源（碳排放）很少增长的情况下，保持经济快速增长；随后在矿石能源（碳排放）不增长条件下实现经济增长；最后甚至在矿石能源（碳排放）减少的情况下，经济保持增长。最终使中国在 2050 年的碳排放下降到 2030 年甚至 2020 年的水平上。中国的成功实践，必将对发展中国家的能源发展和全世界应对气候变化的努力，产生巨大的影响。

时至今日，正是根据邓小平先生的 2050 年发展蓝图，做出我们具体的战略步骤和规划的时候了。中国正满怀信心地向 2020 年目标迈进，没有任何力量能阻挡中国前进的步伐。2050 年更长远的规划，目标看得更加明晰，使战略和政策制定符合长远利益的需要，也使我们保持清醒的头脑。调整和改变那些在短时段似乎是好的，但却不符合长远利益的布置。2050 年的时段，有许多重大的转变必定要发生。中国能继续保持经济平稳的较快增长吗？中国的和谐社会的远景是确保中国长治久安吗？中国的环境和生态改善使祖国山川更加秀美壮丽吗？中国的能源可持续发展是否满足人民生活水平提高的需求吗？我们应清醒地认识到，中国在应对气候变化做到了应负起的责任吗？我们现在添加的每一笔，都融入在未来的 2050 年蓝图中。

中国 2050 年能源的未来和未来的能源有多种情景。我们现在要做的应当是我们希望未来要有的。中国有关政府正在进行 2030 中国能源长期战略规划。我们需要在更高的角度上，回应邓小平先生勾画的 2050 年宏伟蓝图。2050 年能源前景的研究与 2030 年能源规划将相互辉映，相互促进，节能目标是实现能源战略的助推器。