

推动能源高质量发展 为中国式现代化提供坚强能源保障

——国家能源局有关负责同志就《中华人民共和国能源法》答记者问



编者按:2024年11月8日,十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议表决通过了《中华人民共和国能源法》,自2025年1月1日起施行。能源法确立了能源领域哪些重要制度?日前,国家能源局有关负责同志回答记者提问。

问:能源法为什么被称为能源领域的基础性、统领性法律?

答:习近平总书记强调,要加强重点领域、新兴领域立法。党的二十届三中全会指出,要坚持以制度建设为主线,筑牢根本制度,完善基本制度,创新重要制度。我国是世界上最大的能源生产国和消费国,但长期以来缺少一部全面体现国家能源战略和政策导向、明确各类能源功能定位和互补替代关系、规范能源活动相关方基本权利义务、促进能源单行法律法规衔接协调的基本法。出台能源法,集中规定我国能源发展的大政方针、根本原则和重要制度,以能源法为统揽搭建起能源法律体系的四梁八柱,对保障能源安全、加快能源绿色转型和加快规划建设新型能源体系具有重大意义。

能源法在能源法律体系中的基础性、统领性作用,主要体现在三个方面:一是建立了能源高质量发展发展的长效保障机制。能源法宣示了国家的能源发展战略,确立国家的能源管理体制,建立能源领域基本的法律制度,明确了从事能源活动的各类主体权利义务关系,为深入实施“四个革命、一个合作”能源安全新战略,推进能源高质量发展提供了长效保障机制。二是集中体现能源领域的共性法律制度。电力法、煤炭法、可再生能源法等单行法聚焦能源某一领域,调整的能源法律关系有一定局限性。而能源法规范的是能源领域综合性、全局性的法律关系,是各类能源上中下游、产供储销等产业链供应链各环节关键共性的法律关系。三是全面引领能源单行法的制修订。能源领域的单行法律法规多数制定于十几、二十几年前,对标中国式现代化对新时代能源高质量发展的新要求,能源各单行法律亟须加快制修订。能源法在立法原则和法律制度设计等方面为能源各单行法律提供了基本依据,将加快能源单行法律的制修订进程,推动形成统一规范、功能衔接、协调一致的能源法律体系。

能源法的颁布施行是我国能源法治建设的重要里程碑,标志着能源治理体系和治理能力现代化进程又前进了。今后,能源行业将深入贯彻落实习近平法治思想,加快构建以能源法为统领、以能源单行法为主干、以能源行政法规和规章为重要组成部分的能源法律制度体系,在法治轨道上推动能源高质量发展,为中国式现代化提供坚强的能源保障。

问:能源法为什么为能源规划设立专章?确立了什么样的规划体系和工作机制?下一步如何落实?

答:习近平总书记指出,用中长期规划指导经济社会发展,是我们党治国理政的一种重要方式。科学编制并有效实施国家发展规划,有利于保持国家战略连续性稳定性,集中力量办大事,确保一张蓝图绘到底。党的二十届三中全会对完善国家战略规划体系和政策统筹协调机制作出系统安排,明确了健全规划制度体系、强化规划衔接落实机制、加强政策协同配合的战略方向和重点举措。能源是经济社会发展的重要物质基础和动力源泉,能源规划是指导能源行业发展、布局重大工程项目、合理配置公共资源、引导社会资本投向、制定相关政策的重要依据。将能源规划工作有关规定和行之有效的经验做法以法律形式固定下来,有利于推动能源规划更好统筹政府和市场、当前和长远、全面和重点、整体和局部,发挥对能源发展的引领、指导和规范作用,推动能源行业高质量发展。

能源法立足新形势新任务新要求,推动建立制度健全、科学规范、运行有效的能源规划体制。在规划体系方面,能源法明确了能源规划包括全国综合能源规划、全国分领域能源规划、区域能源规划和省、自治

区、直辖市能源规划等,并明确了各级各类能源规划的编制依据与衔接关系,构建了定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的能源规划体系。在工作机制方面,能源法建立了能源规划编制实施全周期管理制度,明确了不同能源规划的编制主体,强调规划编制要遵循能源发展规律,坚持统筹兼顾,强化科学论证,并广泛征求有关方面意见建议。另外,还明确了能源规划审批发布、评估调整等工作要求,加强了能源规划工作的严肃性和规范性。

习近平总书记强调,规划科学是最大的效益,要提高规划质量,坚持和完善有效实施机制。明年是“十四五”能源规划实施的收官之年,也是为“十五五”能源规划开局打下坚实基础的关键之年,我们将严格按照能源法有关规定,扎实推动“十四五”能源规划及各分领域能源规划顺利实施并做好总结评估。同时,坚持立足国内和全球视野相统筹、问题导向和目标导向相统一、中长期目标和短期目标相贯通,全面规划和突出重点相协调,扎实做好“十五五”能源规划及各分领域能源规划研究编制工作,以程序规范保障规划质量。

问:能源法在推动能源绿色低碳转型方面设立了哪些制度?对加快形成绿色低碳发展方式将起到什么作用?

答:能源是经济社会可持续发展的重要推动力,加快能源转型发展,实现能源永续利用,已成为各国共识。能源绿色低碳发展是破解我国能源资源环境约束、推进实现碳达峰碳中和的根本途径。能源法将能源绿色低碳转型确立为立法目的之一,完整地确立了能源绿色低碳转型制度体系。

一是实行非化石能源开发利用中长期发展目标制度。中共中央、国务院印发的《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》,明确到2030年非化石能源占比达到25%左右,2060年达到80%以上。将该目标上升为有法律约束力的制度,将有力保障我国实现碳达峰碳中和目标。二是设立可再生能源消费最低比重目标制度,意味着国家能源主管部门将指导各省级区域设定本地区可再生能源最低消费比重目标,并确保实施。同时,要求完善可再生能源电力消纳保障机制,对消纳责任主体作出规定。能源法将可再生能源最低消费比重目标制度和可再生能源电力消纳保障机制上升为法律制度,为优先发展可再生能源奠定了制度基础。三是建立绿色能源消费促进机制,明确实行可再生能源绿色电力证书(以下简称绿证)制度。目前,绿证已经是我国可再生能源电量环境属性的唯一证明和可再生能源电力生产、消费的唯一凭证。将绿证制度纳入能源法,将进一步提升绿证的权威性、唯一性,充分体现绿色电力的环境价值,推动绿证在引领绿色能源消费、支撑能源绿色低碳转型、助力经济社会全面绿色低碳发展中发挥更大作用。为推动绿色能源消费更好落地,能源法就扩大绿色能源消费提出了具体要求,规定公共机构应当优先采购、使用可再生能源等清洁低碳能源以及节约能源的产品和服务;能源用户应当依法履行节约能源义务,各方积极参与绿色能源消费,推动形成绿色低碳生产生活方式。

下一步,我们将深入落实能源法要求,加快推进可再生能源法修订,深入落实可再生能源目标制度,有效压实可再生能源电力消纳责任,高质量建设绿证市场,构建强制消费与自愿消费相结合的绿色电力消费机制,加快推进能源绿色低碳转型,更好支撑全社会形成绿色低碳的生产生活方式。

问:能源法对构建新型电力系统明确了哪些制度性要求?下一步,在新型电力系统的规划、建设以及体制机制创新等方面如何落实好能源法的要求?

答:随着能源绿色低碳转型加快推进,电力系统的结构和形态发生深刻变化,运行机理和平衡机制面临挑战。2023年7月,习近平总书记在中央深改委第十二次会议上提出,要加快构建新型电力系统,对新时代我国电力事业的高质量发展提出新的要求。“清洁低碳、安全充裕、经济高效、供需协同、灵活智能”是新型电力系统的基本特征,也是新型电力系统建设的目标方向。

能源法规定加快构建新型电力系统,在源网荷储各环节作出制度性安排。

电源:能源法统筹发展和安全,对各类电源的发展原则作出规定,协同保障能源供应、推动转型;根据电力系统调节需要,支持合理布局建设燃煤发电,推动燃煤发电进一步向支撑性、调节性电源转变。

电网:为更好适应能源转型需要、落实习近平总书记在中共中央政治局第十二次集体学习的重要讲话精神、为能源领域新技术新模式新业态的发展提供法律依据,能源法明确加强网源协同,推进电网基础设施智能化改造和智能微电网建设,提高电网对可再生能源的接纳、配置和调控能力。一方面强化电网与电源尤其是新能源,在规划、建设和运行等方面的协同,另一方面强调公共电网和智能微电网的有机协调,支持以智能微电网为代表的新型经营主体通过聚合分布式发电资源,在促进新能源就近消纳、提高供电可靠性和保障绿色用能需求等方面发挥重要作用。

负荷:能源法支持开展需求侧管理,发挥电价对用能行为的引导作用,规定用户应当积极参与需求侧响应,充分挖掘工商业、居民等用户参与系统调节的潜力,提升电力供应的安全稳定性。

调节能力:能源法明确了抽水蓄能的建设原则,支持新型储能高质量发展,为提升电力系统调节能力提供支撑。

为深入贯彻落实习近平总书记关于构建新型电力系统的重要指示精神,国家能源局印发《加快构建新型电力系统行动方案(2024-2027年)》,聚焦新型电力系统建设亟待突破的关键领域和难点,组织开展专项行动;印发《关于支持新型经营主体创新发展的指导意见》,激励新型经营主体参与电力系统调节。下一步,我们将以贯彻实施能源法为契机,坚持发挥规划引领作用,持续完善体制机制,加快推进清洁安全高效发电、新型储能、系统安全稳定运行等适应新型电力系统建设的技术创新应用,加快出台相配套的政策制度,系统推进新型电力系统建设重点任务落地见效。

问:能源法在加强能源可靠供应方面设立了哪些基础性制度?对提高我国能源安全保障能力以及应对各种风险挑战将发挥什么作用?

答:习近平总书记高度重视能源安全工作,多次指出和强调能源安全的极端重要性。当前,国际能源安全形势复杂严峻,国内能源发展转型各类问题叠加演变,在迈向社会主义现代化强国新征程中,我国能源安全面临一系列风险挑战。能源法把能源安全作为重中之重,在总则第一条中将“保障国家能源安全”确立为立法目的之一,通过确立能源开发利用、储备调节、供应服务、应急管理等制度,在法律层面建立了保障能源持续稳定供应的制度体系。一是健全能源开发利用制度,构建多元可靠的能源供应体系。能源法把握经济社会高质量发展对能源需求持续增长的趋势,统筹当前和长远、传统能源和新能源,对各能源品种开发利用和生产供应消费各环节作出整体性制度安排。在大力推进非化石能源发展的同时,促进煤炭清洁高效利用,优化煤炭开发布局和产业结构,发挥煤炭在能源供应体系中的基础保障和系统调节作用;加大石油、天然气资源勘探开发力度,合理开发可替代燃料,积极促进能源国际合作,多措并举保障能源供应安全。二是完善储备调节制度,增强能源系统灵活调节能力。储备调节是调控价格异常波动、稳定市场、引导预期的重要手段,是保障能源安全的重要举措。能源法设立了能源储备制度,科学合理确定能源储备的种类、规模和方式,推动构建产品产能产地储备各有侧重、共同发力的能源安全储备体系。围绕提升电力系统灵活调节能力,能源法支持推进抽水蓄能、新型储能、煤电灵活性改造等各类储能建设,健全需求侧管理制度,供需协同发力保障电力可靠稳定供应。三是确立能源供应服务责任制度,优先保障人民群众用能需求。民生用能事关经济社会发展全局和社会稳定大局。能源法坚持以人民为中心的发展理念,规定电力、燃气、热力等能源供应企业负有保障用户获得安全、持续、可靠能源

供应服务的义务,不得擅自提高能源价格、减少供应数量或者限制购买数量并设立罚则,为人民群众提供可靠的用能保障。能源法特别强调,农村地区发生临时性能源供应短缺时,要优先保障农村生活用能和农业生产用能。四是完善应急管理制度,切实增强风险预防和应急响应能力。针对能源供应不稳定、不确定、难预料因素增加以及极端天气、自然灾害多发频发等带来的挑战,能源法确立了应急管理制度,着力提升安全风险防范能力。应急管理一般包括预测预警、应急预案、应急演练、应急响应和处置等方面工作。在总结我国电力供需监测预警等制度经验基础上,能源法规定建立完善能源预测预警体系,要求对能源生产供应和消费的情况开展常态化监测。规定国家、省、市、县四级以及有关企业、用能单位分级制定应急预案,明确出现能源供应严重短缺、供应中断等能源应急状态时,应当按照权限及时启动应急响应和处置,有效应对各类突发事件。

问:能源法设立了能源科技创新专章,重点明确了哪些制度?对加快能源领域新质生产力发展将起到什么作用?

答:习近平总书记强调,要把能源技术及其关联产业培育成带动我国产业升级的新增长点,促进新质生产力发展。随着全球新一轮科技革命和产业变革深入推进,能源技术创新进入前所未有的密集活跃期。能源法在第六章对能源科技创新作出专章规定,从完善科技创新机制、明确重点支持方向、强化创新要素供给等方面确立相关制度,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,为进一步提升我国能源科技创新能力、加快能源领域新质生产力发展奠定制度基础。一是完善能源科技创新机制。能源法将我国能源科技创新领域已经过实践证明、行之有效的的重要举措上升为法律制度。发挥国家战略科技力量引领作用是我国独特的优势,能源法规定国家建立重大能源科技创新平台,凝聚一批多学科、多领域科研人员联合开展攻关,加快关键核心技术突破。重大能源工程为开展集成创新、推进科技成果转化提供了广阔空间,能源法规定依托重大能源工程集中开展科技攻关和集成应用示范,将推动能源重大科技成果加快转化为现实生产力,打通产业化的“最后一公里”。二是明确重点支持方向。围绕能源高质量发展需要,能源法提出,鼓励和支持能源资源勘探开发、化石能源、可再生能源、核能、氢能、储能、能源节约等领域重大技术装备和新材料创新和产业化,并强调以先进信息技术融合应用推动能源数字化智能化转型和多能互补,为以科技创新开辟能源发展新领域新赛道、打造能源产业新增长引擎提供了法律支撑。三是强化创新要素供给。企业是创新的主体,是推动创新创造的生力军。能源法明确加强政策、平台、人才支持,推动各类创新要素向企业集聚。在政策支持方面,规定国家完善产业、金融、政府采购等政策,鼓励、引导社会资本投入。能源法明确支持公共服务平台建设,提高能源科技创新能力和服务支撑能力。人才是第一资源。能源法规定加大人才培养力度,创新合作培养模式,一体推进教育、科技、人才发展,充分激发创新活力。下一步,能源行业将全面贯彻落实能源法确立的各项科技创新制度,建立健全科技创新机制,激发创新主体活力,聚焦能源关键领域和重大需求加强科技攻关,大力发展新型能源技术及产业,为能源高质量发展贡献蓬勃的科技力量。

问:推动能源高质量发展必须健全与之相适应的市场体系和市场机制,能源法在这方面设立了哪些基本制度?将发挥什么作用?

答:拥有超大规模且极具增长潜力的市场,是我国发展的巨大优势和应对变局的坚实依托。近年来,随着能源市场化改革的不断深化,多元主体竞争格局初步形成,需要不断完善能源市场基础制度设计,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,为能源绿色低碳转型营造良好的发展环境。具体来看,能源

法主要作出了三方面制度设计:一是建设全国统一的能源交易市场。作为全国统一大市场的重要组成部分,全国统一的能源交易市场有利于实现能源资源在更大范围内畅通流动。能源法要求加快建立统一的能源市场基础制度,完善能源交易平台功能,规范能源市场监管制度,更好发挥市场的资源优化配置作用。二是加强自然垄断环节监管和竞争性环节市场化改革。能源法要求区分自然垄断环节和竞争性环节,构建科学有效、协同联动的能源监管体制机制。规定对自然垄断环节要充分发挥政府监管作用,体现落实国家战略、履行社会责任等政策导向,防止自然垄断环节经营企业利用垄断优势向上下游竞争性环节延伸,扎紧监管制度的“铁篱笆”。规定竞争性环节要坚持市场化改革方向,防止不当行政干预和经营主体操纵市场,为各类经营主体创造更加公平的市场环境。三是完善能源市场化价格形成机制。能源法规定能源定价机制要基于能源资源状况、产品和服务成本、市场供求关系、可持续发展等因素综合确定。在市场定价的基础上,还要充分发挥政府的价格调控作用,做好能源价格监测分析和风险防控,在市场失灵时,政府要及时制定科学合理的调控措施,维护群众和各类经营主体的合法权益。习近平总书记强调“要围绕构建高水平社会主义市场经济体制,深化要素市场化改革,建设高标准市场体系”。下一步,能源行业将以习近平法治思想为指引,认真贯彻落实能源法关于建立主体多元、统一开放、竞争有序、监管有效的能源市场体系的要求,持续深化能源市场化改革,加快构建与新型能源体系相适应的能源体制机制,为能源高质量发展提供坚强制度保障。

问:能源法对能源监管作出哪些基本规定?将如何指导能源监管工作、更好地适应新型能源体系建设需要?

答:党的二十届三中全会提出,构建高水平社会主义市场经济体制,关键是实现有效市场和有为政府的有机统一。能源行业健康发展离不开政府“有形之手”的有为善为,以高质量监管保障法律制度、战略规划、重大项目、市场建设各项任务落实落地。在总结过去行之有效的监管制度和经验做法的基础上,能源法对监管职责、重点和方式作出规定,推动构建统一高效、规范有序的能源监管制度体系。一是明确监管职责。能源法规定国务院能源主管部门负责全国能源监管工作,各相关部门在职责范围内协同负责能源开发、利用、市场运行等方面监管。县级以上地方人民政府能源主管部门和其他有关部门负责区域内的能源监管,形成了中央和地方分级负责、职责明确的监管体系。二是突出监管重点。保障国家能源安全是能源监管的重要职责,能源法在加强能源开发利用、健全能源储备体系、落实能源保供责任、安全生产等方面明确了监管要求,压实企业 and 相关部门的能源服务和保供等责任。电网、油气管网具有自然垄断属性,是能源监管的重点。能源法规定健全自然垄断环节监管制度,依法加强对能源领域自然垄断业务的监管和调控,强化对自然垄断企业落实国家重大战略和规划任务、履行国家安全责任、履行社会责任、市场交易等方面监管。能源法还重点要求加强管网公平开放监管,在保障安全的前提下,确保各类经营主体公平接入。三是创新监管方式。协同监管是整合监管资源、提升监管效能的现实需要,能源法要求县级以上人民政府能源主管部门和其他有关部门加强监管协同,明确跨部门协同监管的法定义务,切实增强监管合力。能源法明确要求建立能源监管信息系统,加强能源行业信用体系建设,通过信用等级评价,督促各类市场主体依法依规经营、履行保供稳价义务。下一步,我们将以能源法确立的能源监管基本制度为基础,加快能源监管法规制度制修订,进一步完善能源监管制度体系;严格落实监管职责,深入推进依法行政,严格规范公正执法,着力提升监管质量效能;聚焦能源市场、自然垄断环节等领域加大监管力度,全力保障能源安全稳定供应,着力维护公平竞争市场秩序,为新时代能源高质量发展提供有力支撑。

(来源:国家能源局)