

【法学研究】

论我国《电力法》的现代化转型

李艳芳 吴倩

摘要:2015年展开的新一轮电力体制改革既是能源革命的一部分,也是为了解决现有电力体制存在的问题。电力体制改革需要法律的引导和支撑,作为电力领域基础性法律的《电力法》却严重滞后,既有损法律的权威,也不利于改革的推进。为了解决《电力法》与电力体制改革之间的矛盾,《电力法》的修改担负着实现《电力法》现代化的重要任务,即确立公平、经济自由、多元效益统一的价值目标,实现内在体系的逻辑周密、布局合理且与其他法律协调一致,并建立保底供电制度、电力交易制度、优先收购与调度可再生能源电力制度等基本制度,修改完善电力规划制度、发用电计划制度、电力监管制度等制度。

关键词:电力法;电力体制改革;能源革命

中图分类号:D922.67

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)07-0040-09

随着两次电力体制改革的推进和能源革命的提出,修改《电力法》的呼声越来越强烈。电力法律作为旧体制机制下的产物,其现代化程度远远落后于其他领域的法律。电力体制现代化的核心任务之一是实现电力管理的法治化,作为电力法律的基础和最重要组成部分的《电力法》却呈现出严重的滞后性、脱节性,电力体制改革与《电力法》之间的矛盾愈发突出,实现《电力法》现代化的任务已非常迫切。《电力法》的修改数次被列入立法计划,理论界和实务界也对明确《电力法》的定位、革新电力法律制度进行了诸多研究和探索,但《电力法》的修改数次搁浅。在电力体制改革和党中央提出能源革命的背景下,《电力法》修改的必要性再次凸显。对《电力法》的价值理念、内在体系、制度等层面进行改革与重塑,实现《电力法》的现代化,是为电力体制改革扫清制度障碍、提供法律保障的要求,也是实现国家治理体系现代化、全面推进依法治国战略的要求。

一、《电力法》现代化的时代背景

2015年3月15日,《中共中央 国务院关于进

一步深化电力体制改革的若干意见》(中发〔2015〕9号,以下简称“9号文”)发布,明确了新一轮电力体制改革的总体思路、基本原则、重点任务等。随后,国家发展改革委、国家能源局印发了6个配套文件,对输配电价改革、电力市场建设、电力交易机构组建和运行、有序放开发用电计划、推进售电侧改革、加强和规范燃煤自备电厂监督管理等方面作了更为详细的规定。以此为基础,一场全面而深刻的电力体制改革在全国范围内展开。

此次电力体制改革是为了解决电力体制存在的问题,也是为了回应能源革命的需求。能源革命是解决我国当前能源开发利用模式下能源与经济社会发展、环境保护和气候变化应对之间的尖锐的矛盾与冲突的必然选择。从生态环境与资源保护来看,当前我国面临应对气候变化、改善大气环境质量、保障能源资源可持续利用等约束,需要实现能源结构的优化,使能源更加清洁高效低碳。从经济发展的背景来看,能源是现代经济社会发展的基础,“新常态”下我国经济持续稳定增长需要转变经济发展方式、降低发展成本^①,电力作为经济发展的动

收稿日期:2020-05-18

作者简介:李艳芳,女,中国人民大学法学院教授(北京 100872)。

吴倩,女,中国人民大学法学院博士生(北京 100872)。

力要为实体经济服务,而以政府定价为主的电价形成机制难以合理、及时地反映市场供需状况、资源的稀缺性和外部性成本。从技术发展的背景来看,以互联网技术和可再生能源相结合为基础的第三次工业革命^②已成为各国谋求新阶段发展的重要契机,对各国经济社会发展尤其是能源战略和政策产生重要影响。有学者将 21 世纪后的变革定位为以实现经济发展与自然要素消耗脱钩为目标的第四次工业革命(绿色工业革命)^③。第三次工业革命与第四次工业革命的表述虽有所不同,但都将可再生能源作为工业革命的重要支柱之一。发展新能源技术、保障能源利用的可持续性,是国家占领新一轮工业革命制高点的关键。

能源革命包括电力体制改革都是为解决上述问题、应对上述挑战服务的。党的十八大报告提出推动能源生产和消费革命;习近平总书记在中央财经领导小组第六次会议上提出推动能源消费革命、供给革命、技术革命、体制革命,加强能源国际合作(“四个革命,一个合作”)的能源发展战略思想;党的十九大报告将能源革命作为“加快生态文明体制改革、建设美丽中国”的重要举措,强调“构建清洁低碳、安全高效的能源体系”的目标。要实现经济社会可持续发展、建成生态文明社会、保障能源安全、承担应对气候变化的国际义务,就必须进行能源革命。电力作为二次能源的性质决定了电力体制改革必然是能源战略变革的第一步,电力产业能否实现转型发展是能源革命成功与否的关键^④。

电力体制改革并不是一个新的概念。事实上,改革开放以来,关于电力体制改革的探索和实践从未停息。根据电力体制改革的核心特征,可以将其分为三个主要阶段。第一阶段始于 1985 年,核心特征是进行以“集资办电”为主要形式的电力投融资制度改革和初步的政企分开。我国现行《电力法》于 1995 年出台,带有鲜明的初轮电力体制改革的特征。这一阶段电力体制改革要解决的核心问题是电力建设资金不足、发电装机增长缓慢导致的电力短缺,因此,改革中将国家统一建设电力、统一电价的模式改为鼓励地方、部门和企业投资建设电厂。1987 年,国务院提出“政企分开、省为实体,联合电网,统一调度,集资办厂”的电力体制改革原则,鼓励“集资办电”。1997 年,国家电力公司的成立使电力领域国家的企业管理职能与行政管理职能相分

离。1998 年,电力工业部被撤销,由原国家经济贸易委员会承担电力行业管理职能,大致实现了电力行业基本的政企分开。

第一轮电力体制改革成功缓解了电力供需矛盾,但也遗留了一些问题,如未实现真正的政企分开,电力价格混乱,发电领域的进入门槛偏低导致一大批低效率高污染的发电厂出现。鉴于此,2002 年 3 月,《国务院关于印发电力体制改革方案的通知》(国发[2002]5 号,以下简称“5 号文”)发布,据此成立了国务院领导的电力体制改革工作小组,开始进行新一轮的以“厂网分开、竞价上网”为主要内容,以“打破垄断、引入竞争”为总体目标的电力体制改革。此次电力体制改革将国家电力公司管理的电力资产按发电、电网两类业务进行区分,将原国家电力公司拆分为 5 个国有发电企业和 2 个国有电网公司;实行竞价上网的电价形成机制;设立电力监管委员会,由其依据授权承担电力监管职责;原国家经济贸易委员会被撤销,电价监督职能由国家发改委行使。这一轮改革从根本上改变了电力产业的指令性计划体制,解决了政企不分、厂网不分等问题,初步形成了电力市场主体多元化的竞争格局,积累了电力体制市场化改革的宝贵经验。然而,此次改革对输电职能的公共服务属性认识不足,也未搭建起生产者与消费者直接互动的平台,使得电网逐渐形成“超级电力公社”的更高级垄断形式,调度与发电之间利益分配不均衡导致严重的厂网间矛盾。^⑤

2015 年开始的新一轮电力体制改革在分析电力体制存在问题的基础上,提出了建立健全电力行业“有法可依、政企分开、主体规范、交易公平、价格合理、监管有效”的市场体制改革目标。经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场的关系,电力体制改革也是如此。此次电力体制改革的核心问题就是转变政府职能,提高治理能力,使市场得以发挥配置资源的决定性作用,并形成市场化定价机制。而市场是由可供交易的商品及供需双方组成的,电力体制改革与电力管理制度改革的实质就是还原电力的商品属性,在国家、企业、用户之间进行责、权、利的分配与再分配,以及由此带来的一场深刻的利益调整。通过电力体制改革,原有的电力社会关系面临更新与重构,售电公司等新的电力关系主体被引入,电网企业、政府等主体的权利义务发生变化,政府与企业、企业与企业、企业与用户等主体之间的

关系发生变化。法律作为调整社会关系的重要工具,必然要回应这些变化,其中最重要的是《电力法》的修改。

习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二次会议上强调,凡属重大改革都要于法有据。无论是经济体制改革还是电力体制改革,都要在法治的轨道上进行。“9号文”明确提出,“立法修法工作相对滞后”是电力体制改革面临的制约因素之一。2016年年底,国家发展改革委与国家能源局联合发布的《能源生产和消费革命战略(2016-2030)》阐述了健全能源法治体系的重要意义,要求“以能源法治平衡各方利益,以能源法治凝聚能源改革共识,坚持在法治下推进改革,在改革中完善法治”。

“经济体制改革的许多任务,都是要通过经济法规来进行的。经济法对经济体制改革的过程给予指导和促进,对那些在改革中确实行之有效的成果,通过立法程序上升为经济法规,然后反过来进一步指导和促进体制改革。”^⑥电力体制改革同样离不开电力法律的支撑。然而,事实上,在以往的电力体制改革甚至能源体制改革中,法律发挥的作用是其有限的。在产业变革中,技术进步的作用被过度放大,法律处于边缘地位;^⑦而在电力活动的管理与规制中,政策成为主要手段,法律居于次要地位,法律甚至因过于滞后而与现实脱节,以致被束之高阁、形同虚设。这种情况必然极大地损害法律的权威性。在改革过程中,由于法律责任机制缺失,中央政策可能在施行过程中被地方变通,影响改革的效果;^⑧由于法律保障机制缺失,权利容易受到损害且难以获得救济;由于法律监督机制缺失,政府决策的民主性与权威性可能遭受质疑甚至被消解。这些情况任其发展下去,对改革的顺利进行及其最终目标的实现都是极为不利的。

电力体制改革中法律的缺位集中表现在作为基础性法律的《电力法》严重滞后。我国现行《电力法》制定于1995年,带有较深的“集资办电”时期的电力体制特色。该法颁布至今,只经历了三次较小的修改。其中,2009年的修改仅有“征收”“征用”等措辞上的改变;2015年的修改是为了回应清理工商登记前置审批项目的要求,仅删除了供电营业机构工商登记前取得《供电营业许可证》的要求;2018年的修改只针对供电营业区的设立和变更程序。这三次修改都没有对《电力法》的主体部分进行实质

性的修改,也没有触及电力体制本身。然而现实是,经过2002年电力体制改革和2015年新一轮电力体制改革,电力行业较1995年时早已发生巨大变化。现行《电力法》与电力体制改革之间的矛盾突出表现为《电力法》与电力体制不匹配,与电力体制改革发展方向不一致,无法满足电力体制改革的需求。解决这些矛盾的必由之路,就是实现《电力法》从价值目标、体系到制度的现代化。

二、《电力法》价值目标的现代化

价值目标是《电力法》的灵魂。只有明确了价值目标,才能在此基础上构建《电力法》的体系与制度,使其相互配合而不混乱冲突,也才能保证在法律规定不明的情况下以其为准则处理复杂多变的现实问题。《电力法》现代化的基础是价值目标现代化,具体来说,《电力法》的修改至少要体现公平、经济自由、多元效益统一的价值目标。

公平是法律永恒追求的价值。立法是对资源的制度性分配,法律的修改关乎深刻的利益调整。在《电力法》的修改中,实现公平的核心任务是处理好电网与其他电力市场主体的利益分配问题。现行《电力法》以电网为中心,以维护电网利益为始点和终点。作为该法草案起草者的原电力工业部既是电力行业的监管者,又承担着国有资产经营职能和企业经营管理职能,由此造成监管者与被监管者(企业)之间定位混乱,以及企业与企业之间、企业与用户之间权利义务不平等。同时,立法时遵循侧重于解决电网建设落后的问题并实现电网统一管理思想^⑨,进一步造成法律文本中对电网经营机构利益的极大倾斜。经过政企分离与厂网分离的改革,国家电网公司和南方电网公司承担了原电力工业部的电网管理和经营职能,也承继了其法定的优势地位。如根据《电力法》,电网企业可以与电力生产企业协商提出上网电价方案,可以自行提出电网销售电价方案;一个营业区内只设立一个供电营业机构,由电网企业统一销售电力。依据《电力法》及《电力供应与使用条例》制定的《电力供应与使用办法》则规定:电网企业协助电力管理部门划分供电营业区;非经供电企业委托,任何单位不得擅自向外供电;等等。电网企业根据法律授权,得以主导电力调度、电力输送、市场交易、价格、电力投资,并因此压缩了发电企业、用户等其他市场主体的利益。新一轮电力

体制改革对电网企业的功能进行重新定位,要求其“功能转向为主要从事电网投资运行和电力传输配送、负责电网系统安全、保障电网公平无歧视开放、履行电力普遍服务义务等”^⑩,使其从以上上网电价和销售电价之价差作为主要收入来源,转变为按照政府核定的输配电价收取过网费。改革强调了电网企业的义务,改变了电网企业的盈利模式,从而改变了电网企业与其他主体的关系。

强调公平价值不仅是制定良法的基本要求,也是对改革的回应与支持。《电力法》的修改应当改变以电网为中心的立法思路,综合考虑发电商、电网企业、电力销售商、电力用户以及电力监管机构在电力行业中的作用和地位,既考虑电力输配作为自然垄断环节的特殊性,又考虑供应侧与需求侧的有序竞争和发展,尊重多元化发电侧和竞争性售电侧的各方主体的利益诉求,保障各类主体平等进行市场竞争的权利,平衡电力市场各类主体的利益,对弱势群体予以适当倾斜,以构建能得到最大程度的社会认同的电力法律秩序,而不是成为某一类主体的“代言人”。

除了追求公平价值,《电力法》还需确立经济自由的价值目标。经济自由不等于自由主义、放任主义,社会主义市场经济下的经济自由要求约束政府对经济活动的任意干预,同时约束经济人的行为,弥补市场失灵,防止无度的自由导致对自由的妨碍。^⑪经济自由的核心是处理好政府与市场之间的关系。在《电力法》上,经济自由的价值主要体现为减少行政束缚,解放市场,发挥市场配置资源的作用。对经济自由价值的强调,与人们对电力属性认识的转变以及《电力法》过于偏重垂直管理的弊端密切相关。现行《电力法》被诟病为“电力行政管理法”的一个关键原因,就是其过于强调经济集中而忽视经济自由条件下对市场经济参与者权利的保护。由于电力的特殊性,理论界对电力的商品属性和准公共产品属性^⑫一直存在不同认识,并由此产生对政府与市场角色分工的不同认识。英美等国家对电力行业监管经历了自由市场—政府监管—市场自由化的发展周期^⑬,这一周期也是将电力作为商品—准公共产品—商品的认识演变周期。20世纪70年代后各国根据新自由主义理论进行的电力自由化、私有化和放松管制,引入竞争机制的改革,核心理念都是还原电力的商品属性。我国电力体制发展也与此趋势相

吻合。现行《电力法》制定时,电力被作为准公共产品对待,不以营利为目的,市场发挥作用的空間被极大地压缩;并且,虽然《电力法》制定于以建立市场经济法律体系为核心的经济法形成的关键时期^⑭,但当时“立法的实际工作远远没有能够摆脱计划经济体制所笼罩的阴影”^⑮,导致《电力法》在立法思路上以政策为导向,缺乏法治思维,重行政手段而轻经济手段,重国家干预而轻市场自治,突出对电力体制的行政管理,更像是一份政策文件而非一部调整电力领域各种社会关系的法律,因而大大弱化了市场参与主体的权利保护。

实现经济自由的价值,要求发挥市场在资源配置中的主要作用,刺激市场竞争,打破垄断;需要法律保障市场参与主体的合法权利,构建完善的交易规则;需要政府简政放权,减少不必要的审批环节,避免权力寻租现象出现。同时,立法者要认识到电力资源的战略性与电力生产的负外部性,明确相关政府部门在保障电力安全供应、保障普遍服务、反垄断、监管外部性等方面的权责,提高监管水平,进而配合市场进行资源的有效配置。修改后的《电力法》要在科学确定竞争性业务和非竞争性业务的基础上,规范界定政府权力的范围,明确不同部门、不同层级的政府机构的职责分工,强化政府在宏观调控、资源节约与环境保护、市场监管、电力安全、信息与公共服务等方面的职责^⑯;明确政府与企业之间的关系不是单纯的行政管理关系,而是责、权、利相统一的经济管理关系,转变政府职能,改进政府职能实现的方式;^⑰改变以往过度强调行政管理的纵向经济关系而忽视维护公平竞争关系等横向经济关系的规制模式;将以行政手段为主的规制模式变为以经济手段和法律手段为主的规制模式;从过度强调威权变为经济集中与经济民主并重。

价值目标既包含所有法律共同追求的公平、自由等价值,又受到特定阶段社会需求、发展观念等因素影响。现行《电力法》服务于“集资办电”时期的电力体制改革需求,要解决电力供应紧张的现实问题,因而其价值偏重于保护电力事业本身的发展和电力安全,既缺乏对电力市场交易的关注,也没有对《电力法》的社会效益和环境效益给予足够的重视。随着中国特色社会主义市场经济的不断发展和电力体制改革的不断深入,电力产业发展中面临的其他问题日益凸显,如一次能源供应压力大、煤炭占比过

重、电力生产活动造成的负外部性问题突出,《电力法》的效益目标显然已经过于单一,与构建清洁、低碳、高效的能源体系的能源革命目标相距甚远。修改后的《电力法》应认识到电力体制改革在实现能源革命、应对气候变化、保护环境、保障民生和促进经济低碳转型中的重要意义,将实现经济效益(提高资源利用效率、促进能源结构转型、理顺价格机制)、社会效益(保障能源普遍供应、保障公益性和保障性用电、保证稳定可靠的能源供应)和环境效益(提高能源利用效率、推动清洁能源发展)相统一。《电力法》价值目标的变化可直接体现在关于立法目的的规定中。现行《电力法》将立法目的定位为“保障和促进电力事业的发展”,“维护电力投资者、经营者和使用者的合法权益”,“保障电力安全运行”。在考虑多元效益的基础上,可将《电力法》第 1 条修改为:“为了保障和促进电力事业的清洁、低碳、高效发展,保障电力安全,维护电力投资者、经营者和使用者的合法权益,保护环境,促进经济社会可持续发展,制定本法。”

三、《电力法》内在体系的现代化

成熟、完善的法律必定不是各种规范的随意组合、堆砌,而是由遵循内在逻辑、互相协调补充、互不冲突的规范组成的。一部法律的内在逻辑可具体表现为统领全篇的一般性原则与健全、周延的篇章布局,其中,法律原则是可以作为众多法律“规则之基础或本源的综合、稳定性的原理和准则”^⑩,其对法律体系内的法律概念、法律规则和制度措施应具有统摄作用,成为联结立法理念、立法目的与具体规则的桥梁,并指导法律的实施和适用。《电力法》的基本原则应当指导并协调对电力领域的社会关系进行法律调整的活动,而在现行《电力法》总则中,只有第 3 条中的“电力事业应当适应国民经济和社会发展的需要,适当超前发展”和第 5 条中的“电力建设、生产、供应和使用应当依法保护环境”可以认为符合综合性的要求。如何解释“超前发展”?如何落实“超前发展”和“保护环境”?电力供应紧张问题被解决后“超前发展”还有必要吗?分则中并没有具体规则对这些问题进行回应,其对实践发展往往也缺乏指导意义。修改后的《电力法》应当删除语义不明、与实践脱节的“超前发展”原则,保留“保护环境”原则,确立“电力普遍服务”“电力安全供

应”“可再生能源电力优先”等新的原则。

“电力普遍服务”原则是保障《电力法》之社会效益实现的基础。普遍服务一词最早出现于美国电信领域,后来扩展至能源、邮政、交通等领域。“电力普遍服务”原则基于对人的生存权、发展权等权利的尊重,要求国家确保公民可以获得可靠、持续、可负担的基本生活所需电力。我国《电力法》第 8 条、第 12 条、第 26 条、第 28 条、第 29 条等条款规定国家帮助、扶持老少边穷地区发展电力事业,支持电力建设,供电企业应保证连续供电、保证供电质量和不得拒绝供电,这些条款可以看作“电力普遍服务”精神的体现,但相关规定既不全面也没有抽象出电力普遍服务的基本概念和原则地位。在我国,对“电力普遍服务”概念的首次清晰的表达可追溯至“5 号文”,其中要求“国家制定政策,采取措施,确保所有用户都能以合理的价格获得可靠的、持续的基本电力服务”。“9 号文”在此基础上要求电网企业“按国家规定履行电力普遍服务义务”。修改后的《电力法》应在总则中对“电力普遍服务”基本原则的地位予以确认,增加规定“国家实现电力的普遍服务,保障公众的基本用电权利”;并在具体条文中明确政府和企业为保障电力普遍服务中所承担的义务以及用户获得电力服务的权利,并赋予用户知情权等程序性权利以及无法获取电力服务时获得救济的权利。

“电力安全供应”原则是能源安全原则在电力领域的具体化。联合国开发计划署将能源安全表述为“在任何时候得以获取充足的、多样的、价格合理的能源,而对环境不会造成不可接受或不可逆转的影响”^⑪,这一定义不仅包含对持续供应的要求,还包含对价格和环境的要求。《欧洲电力供应安全指令》则采取狭义解释的方式,将电力安全供应规定为“电力系统供应最终用户电力的能力”^⑫。笔者认为,影响供应安全的因素多种多样,实现供应安全必须考虑市场因素和环境因素,且在可持续发展语境下实现供应安全和环境保护的方式存在很大程度的重合,但在立法中,需要通过专门条款对供应安全进行比较狭义的规定,将保证价格合理和环境友好交由其他条款加以规定。“电力安全供应”原则与“电力普遍服务”原则虽然都关乎保障最终用户的电力获取,但后者强调电力服务的普遍性及电力获取价格的合理性,前者强调供需平衡及电力系统的

稳定性(包括电力系统抵抗干扰和突发情况的能力)。不论是建设清洁、低碳、高效的电力体系,还是实现电力普遍服务,电力供应安全都应该是必不可少的前提。电力供应安全既与经济发展密切相关,又与群众基本生活密切相连。为此,《电力法》必须确立电力安全供应的原则地位,增加“国家采取措施保障电力安全供应”的条款,并完善相关规定,如保证监管合理透明、调度科学有序、市场稳定健康,提高能源利用效率,完善电源结构安排,建设坚强的智慧电网等。

发展可再生能源是实现电力产业向清洁低碳转型的重要条件,也是通过电力产业助推全面的能源革命的重要一环。“可再生能源电力优先”原则应体现在电力产业的全过程,包括优先发展、优先发电、优先收购、优先调度等。《电力法》虽然在第5条第2款中规定“国家鼓励和支持利用可再生能源和清洁能源发电”,但这一原则性宣示过于模糊,没有体现可再生能源电力较之其他电力的优先性,《电力法》中也没有其他条文规定具体制度与之呼应,因而该条款缺乏对规则形成和实践的指导作用。修改后的《电力法》应当对此进行回应,规定“电力发展坚持可再生能源电力优先”原则,并通过优先收购与调度可再生能源电力等制度予以实现。

就篇章布局而言,现行《电力法》的主要规范体系是以电网企业为主要视角构建的,按照电力发输配供环节立法的模式,围绕产业环节(建设、生产、供应、使用)设计篇章布局。在电力市场发育不成熟、电力法律关系简单的情况下,这种篇章布局简洁有效。电网企业集电力输送、统购统销、调度交易于一体,贯穿发电、输配电、售电与用电的完整周期,《电力法》采取以电网为中心的立法模式即可统筹全局。然而,经过“管住中间,放开两头”的电力体制改革,自然垄断环节与非垄断环节相分离,电网企业不再是电力行业的中心,而只负责电力传输配送等,电力交易平台、售电公司等新的法律概念、法律关系主体被引入,电力法律关系变得多元而庞杂,原有的简单按产业环节分类规范的电力法制框架不再适用,需要建立更复杂的基于法律关系类型化构造的电力法制结构,按照电力工程建设与保护、电力市场与电力交易、节能减排、民生保障、电力监督管理、法律责任等安排《电力法》的具体篇章结构。

《电力法》作为中国特色社会主义法律体系的

组成部分,其内在体系的现代化还应注意与其他法律协调一致,如考虑与《可再生能源法》《环境保护法》《大气污染防治法》等法律中相关规定的协调性。《电力法》总则部分应包含国家发展清洁低碳的电力,抑制和限制重污染、高碳排放的电力的原则性规定,并在具体制度中呼应环境法的要求,增加对电力规划、电力设施建设等可能对环境产生影响的项目的环境影响评价和环境信息公开的规定。更为重要的是,立法机关在《电力法》的修改中应认识到该法应担负的特殊使命。由于电力的独特性,《电力法》在能源法律体系中具有独特的地位,《电力法》修改的理想方案是:在遵循将来可能出台的“能源法”这一能源领域基本法的理念、原则和制度要求的同时,既与已经出台的《煤炭法》《可再生能源法》以及可能出台的“石油天然气法”“原子能法”等一次能源立法相衔接,又与《节约能源法》以及“能源监管法”“能源公用事业法”等能源监管与利用法相配合。然而,目前我国能源法律体系并不完善,许多必要的单行立法没有到位,已有的法律之间缺乏配合。《电力法》的修改,应考虑到推动能源体制改革、建立健全能源法律体系、增强体系内系统协调的问题,成为撬动能源法律体系变革的“阿基米德支点”。^①

四、《电力法》制度的现代化

《电力法》的现代化转型最终还要落实到电力法律制度的现代化。现行《电力法》制定于体制转轨的特殊时期,因而采用“立足现实,面向将来”的方针,力图在遵循当时体制规范的基础上为体制改革新留下空间,却导致其中偏保守的制度严重滞后、超前的制度缺乏配套改革措施的尴尬局面。^②《电力法》因电力的战略性、技术性特征和电力体制的不断变革而不同于其他法律,但其本质仍是法律规范,其制定和修改过程仍应受立法规律以及立法技术的指引。实现《电力法》的现代化,修法路径应以将成熟的改革经验上升至法律为主,适度吸纳理论界的研究成果。修改后的《电力法》应当包含保底供电制度、电力交易制度、优先收购与调度可再生能源电力制度等制度,并对已有的电力规划制度、发用电计划制度、电力监管制度等制度进行完善。

保底供电制度是指,在用户不愿、不能或者无须通过市场交易获得供电服务时,由配电网运营者满

足用户用电需求、确保用户有电可用的保障性制度。因为现行《电力法》下用户得到的电力服务只来源于电网企业,所以该法并未规定保底供电。随着售电侧的放开及电力市场化程度的提高,自然而然可能出现售电公司因经营困难、不满足准入条件等原因而自愿或被强制退出市场,或者用户选择、根据有关规定不参与市场交易等情况,在市场机制无法满足用户用电需求时,需由法定主体承担保底供电服务的义务。关于保底供电的规定首次见于“9 号文”,即电网企业应“按约定履行保底供应商义务,确保无议价能力用户也有电可用”。后来的《有序放开配电网业务管理办法》《关于推进电力市场建设的实施意见》《售电公司准入与退出管理办法》等文件将保底供电义务主体规定为配电网运营者,即拥有特定供电营业区配电网经营权的电网公司或售电公司。《电力法》的修改应当对配电网运营者提供保底供电服务的义务以及保底供电价格形成机制进行法律上的确认。

现行《电力法》规定的电力交易仅涉及发电企业与电网企业以及电网企业与用户之间的交易,随着改革中供电侧与售电侧的放开,交易主体的多元化带来复杂多样的交易关系,《电力法》的修改要对此进行回应。其一,对《电力法》规定的“电价实行统一政策,统一定价原则”进行修改,由法律对政府定价、市场定价的范围进行明确,禁止行政权力对市场化定价的不当干预。其二,修改后的《电力法》中应当有关于电力交易机构的规定。“9 号文”提出建立相对独立的电力交易机构,《关于电力交易机构组建和规范运行的实施意见》等配套文件则规定了电力交易机构不以营利为目的的公益性质,并通过市场监管、外部审计、外部稽核等方式对该机构进行监管。而要真正实现电力交易机构的规范性和独立性,就应由法律确定其职能定位与组织形式,明确其法律责任,确保其组建和运行的公开、民主、法治化,以完备的规则和制度对其形成约束,防止权力和利益催生电力领域新的垄断与腐败。

在《电力法》中确定优先收购与调度可再生能源电力制度,不仅是对《可再生能源法》的呼应,而且是在此基础上的补充和更进一步。可再生能源利用是电力产业低碳、清洁转型中不可或缺的一环,是国家实现能源转型、应对气候变化的重要途径。虽然《可再生能源法》已颁行十几年,但实践中“全额

保障性收购制度难以有效落实,弃水弃风弃光现象严重,各市场主体在可再生能源利用方面的责任和义务不明确,‘重建设、轻利用’”^②等问题仍然突出。这是因为单靠《可再生能源法》不足以解决可再生能源电力的上网问题,该法虽然对可再生能源优先收购、全额保障性收购、可再生能源发展规划与电网规划配套等方面作了规定,但主要着力点在于解决可再生能源发电的数量与规模问题。《电力法》应当总结《关于有序放开发用电计划的实施意见》《可再生能源发电全额保障性收购管理办法》等改革文件的实施经验,着力解决电网在收购可再生能源电力与其他电力之间的优先序位问题,并通过规定电力规划和发用电计划中对可再生能源电力予以安排、可再生能源电力跨省跨区消纳、可再生能源开发利用目标监测评价制度以及调度机构的预测义务等,保障可再生能源电力的发展。针对《可再生能源法》中权利救济途径的缺乏以及现实中可再生能源电力上网面临的阻力等问题,有必要将可再生能源发电企业的权利明确化,授权其可请求行政机关消除损害其优先上网等权益的行为^③,并允许环保组织发挥社会监督功能,对违犯可再生能源法律制度的有关主体提起环境公益诉讼。

在引入新制度的同时,要对原有的制度进行重新审视,改革其中滞后于现实需求的或者与《电力法》价值目标及基本原则不相符的制度,如电力规划制度、发用电计划制度、电力监管制度。

现行《电力法》对电力发展规划的规定较为粗略,偏重于对国民经济和社会发展需要的考虑,虽然提及电力发展应有利于保护环境,但有关规定过于笼统和宣示性。此外,现行《电力法》没有规定电力发展规划与其他规划之间的协调规范问题,没有明确规划制定和实施中有关政府部门的权责和分工,缺乏体现充分的民主性与科学性的关于规划制定程序的规定。2002 年电力体制改革也没有解决厂网分开后的电力规划问题,导致电力发展规划碎片化的问题,具体表现为国家电源规划目标缺乏稳定性和权威性、地方电源发展规模与国家电源规划缺乏一致性、各地区电力发展规划各自为政、电源和电网发展不协调等问题,并产生了电网建设与新能源发展速度不匹配、弃风弃光、通道闲置、窝电等资源利用效率低下的问题。在《电力法》的修改中,应当对电力规划制度进行完善。一是强调全国电力规划与

地方电力规划之间、电力规划与能源规划等规划之间的有效衔接,在保障电力安全供应的基础上使电力规划承担起促进电力清洁、高效、低碳化的任务。二是完善规划制定、实施的主体权责和相关程序规定,建立电力规划中规划的环境影响评价、信息公开、专家参与等制度。

1993年6月国务院颁布的《电网调度管理条例》第12条第1款要求“跨省电网管理部门和省级电网管理部门应当编制发电、供电计划”,此后20多年间都是由各地经信部门会同国家电网、南方电网等主体对发电企业的发电计划进行分配并执行固定的目录电价。发用电计划在特定历史背景下保障了电力的安全、稳定供应,但随着社会的发展和技术的进步,其无法满足进一步提高发用电效率的要求,必须进行改革。同时,考虑到过渡时期的客观条件和民生保障等因素,此次改革并未放开公益性和调节性的发用电计划,以使政府行使其宏观调控和保障民生的职能。修改后的《电力法》必须对此进行回应。一方面,修改《电力法》第24条规定的国家对电力供应和使用实行计划用电的管理原则,发挥市场的作用,为各市场主体提供更大的自由和空间;另一方面,政府履行其宏观调控和保障社会福利的职责,保障民生用电,促进可再生能源消纳。

现行《电力法》第1章“总则”第6条确立了电力监管制度,并于其他各章规定了电力监管部门的监管事项。该法规定的电力监管主体十分模糊,而现实中电力监督管理职权比较分散,模糊且粗略的规定导致电力监督管理部门职责不清、职能交叉,进而导致在某些事项上监管缺位或者有关部门相互推诿,而在某些事项上权力寻租以致企业成本不合理的增加。另外,与《电力法》制定时相比,实际的电力监管主管部门已发生多次变化。《电力法》的修改应明确电力监管主体,厘清主管部门与其他部门如能源监管部门、价格监管部门的职权分工,明确中央与地方的权力分配。此外,现行《电力法》关于监管部门法律责任的规定仅有一个条文且内容过于粗疏。实践中,一方面,电力领域的很多乱象与监管部门不作为有关,如电网企业为了自身利益而压低上网电价,供电企业对用户受电工程直接或间接指定设计单位、施工单位、设备材料供应单位等。另一方面,电力监管部门存在乱作为的问题,如阻碍可再生能源上网、规划不当导致风机脱网事故等。电力监

管失灵的案例不胜枚举,却鲜有电力监管部门及其工作人员被依据《电力法》第73条追究法律责任。修改后的《电力法》应改变以往侧重于追究个人责任而忽视政府责任的做法,对监管失灵行为安排适当的、具有可操作性的法律责任条款。

五、结语

在能源革命和21世纪两次电力体制改革中,本应作为电力制度基础的《电力法》都是缺位的。随着实践不断发展,与现实相割裂、与改革方向相背离的《电力法》不仅不利于改革的推进,而且不利于法律权威的维护。因此,有必要尽快对现行《电力法》进行大幅度修订,明确其与电力体制改革需求的差距和应予以改进的内容。《电力法》要实现现代化转型,就要从价值目标的现代化、体系的现代化和制度的现代化三个维度进行。三个维度缺一不可,无论对《电力法》进行怎样的修改,如果仅涉及其中一到两个层面,就是不完整的。回应能源革命和电力体制改革的需求,革旧立新,将《电力法》修改为一部科学、严谨、与时俱进、有实践意义的法律,并进一步推进能源法律体系的建立健全,已经是一项非常紧迫的任务。

注释

- ①参见胡光宇:《能源体制革命:中国能源政策发展概论》,清华大学出版社,2016年,第41—54页。②参见[美]杰里米·里夫金:《第三次工业革命》,张体伟、孙豫宁译,中信出版社,2012年,第31—33页。③参见胡鞍钢:《中国 创新绿色发展》,中国人民大学出版社,2012年,第12—13页。④参见刘吉臻:《电力转型发展是能源革命的关键》,《人民日报》2017年3月24日。⑤参见武建东主编:《深化中国电力体制改革绿皮书纲要》,光明日报出版社,2013年,第38—40页。⑥刘文华:《中国经济法基础理论》,法律出版社,2012年,第127页。⑦参见肖国兴:《论中国能源革命与法律变革的维度》,《郑州大学学报》(哲学社会科学版)2011年第5期。⑧参见万江:《中央经济政策的地方执行研究——以招商引资为例》,法律出版社,2012年,第77—87页。⑨参见原电力工业部部长史大桢1995年10月23日在第八届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议上所作《关于〈中华人民共和国电力法(草案)〉的说明》。⑩《中共中央 国务院关于进一步深化电力体制改革的若干意见》(中发〔2015〕9号),新能源网, <http://www.china-nengyuan.com/news/74988.html>, 2015年3月27日。⑪参见张莉莉:《经济法自由理念研究》,中国检察出版社,2007年,第77—79页。⑫按照现代经济理论,准公共产品是不具有完全竞争性和排他性的物品和服务。对电力属性问题的分析,可参见王冬容:《对电力市场建设几个本质问题的再探讨》,《中国能源报》2011年11月21日。⑬参见[美]约瑟夫·托梅因、理查

德·卡达希:《美国能源法》,万少廷译,法律出版社,2008年,第23页。⑭关于中国经济法发展轨迹的分析,参见单飞跃:《中国经济法部门的形成:轨迹、事件与特征》,《现代法学》2013年第4期。⑮范健、王涌、张层:《当代中国经济立法的回顾与展望》,《安徽大学学报》(哲学社会科学版)1996年第3期。⑯关于政府能源管理的主要职责的分析,参见熊华文、苏铭:《推动能源治理体系和方式现代化》,《宏观经济管理》2018年第8期。⑰参见刘文华主编:《经济法》,中国人民大学出版社,2017年,第45页。⑱张文显:《法学基本范畴研究》,中国政法大学出版社,1993年,第56页。⑲Dennis Anderson et al.. *World Energy Assessment Overview: 2004 Update*, United Nations Development Programme, 2004, p.42.⑳Directive 2005/89/EC of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 Con-

cerning Measures to Safeguard Security of Electricity Supply and Infrastructure Investment, Article 2(b).㉑参见黄锡生、何江:《中国能源革命的法律表达:以〈电力法〉修改为视角》,《中国人口·资源与环境》2019年第1期。㉒参见裴丽萍、杨名舟:《论中国电力法基本制度的创新》,《中国法学》1998年第5期。㉓详见《国家发展改革委关于印发〈可再生能源发展“十三五”规划〉的通知》(发改能源〔2016〕2619号),国家能源局网,http://www.nea.gov.cn/2016-12/19/c_135916140.htm,2016年12月19日。㉔参见龚向前:《可再生能源优先权的法律构造——基于“弃风限光”现象的分析》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2017年第1期。

责任编辑:邓林

On the Modernization Transformation of *the Electricity Law* in China

Li Yanfang Wu Qian

Abstract: The new round of power system reform launched in 2015 is not only a part of energy revolution, but also a response to the problems present in the existing power system. The reform needs the guidance and support of law, but *the Electricity Law*, as the basic law, lags behind seriously, which damages the authority of law and affects the promotion of reform. In order to solve the contradiction between *the Electricity Law* and the electric power system reform, the revision of *the Electricity Law* is responsible for the important task of realizing modernization. It should establish the value goals of fairness, economic freedom and the unity of multiple benefits, realize the logic of internal system, reasonable layout and coordination with other laws, and set up guaranteed power supply system, electric power trading system, preferential acquisition and dispatching of renewable energy electric power system, and improve the existing electric power planning system, power generation and utilization planning system and electric power supervision system.

Key words: *the Electricity Law*; electric power system reform; energy revolution