

能源监管权力清单治理的基本问题

肖国兴 徐凯歌

摘要:我国能源监管体制革命的核心目标在于推动监管权力在法治框架下实现有序且高效的配置,实现对能源产业的高质量监管。当前,在“双碳”目标战略体系的刚性约束下,能源产业最紧迫的目标是降低因无效的监管干预而额外增加的交易成本,推动能源结构与投资主体的多元化。对此,应创新能源监管体制机制,通过权力清单的治理机制明晰监管与产业的边界,限制无效的管制制度,建构高效监管制度体系,理顺监管权力的部门配置,还原要素和资源在能源产业和能源市场中的应然配置模式,释放由传统计划体制所束缚的产业发展活力和多元投资主体市场竞争能力,推动能源产业的高质量发展。

关键词: 能源监管;权力清单;清单治理

中图分类号: D922 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)06-0073-07

能源监管领域引入权力清单治理机制体现了中国能源体制革命的战略思想,是推动能源监管体制转型与创新的应然选择。根源于能源产业结构的垄断性以及我国能源产业既往发展历程中的计划性,我国能源监管体系仍存在竞争性不足、产权效能较低、监管规制失位等问题。以“双碳”目标为代表的具有刚性约束力的能源绿色转型战略重新塑造了能源产业结构调整、能源监管体制现代化转型的基本面向。监管规制本身体现了“政府与市场之间固有的复杂性以及其相互依赖的属性”^[1],监管规制活动本质上建立在“提振经济效率以及规制市场失灵”^[2]的规范性基础上,因而监管规制转型中的核心任务便是通过具有效率的规制形式,识别利益并实现对资源的最优配置^[3]。同时,监管活动体现了正式制度针对特定产业结构的调整意志,因而监管规制的上位法律制度必然要具有耦合了政治、经济与特定产业技术规范等多重理性的基础^[4]。对于监管清单制定,无论是规范政府边界的权力清单还

是释放市场自由的负面清单,清单化管理是能源领域制度转型必然的规范性要求^[5]。建构监管制度权力清单需要进一步增强制度认同,提升清单内容的合理性^[6]。上述研究成果为笔者的研究提供了具有建设性借鉴价值的理论框架。笔者将在此基础上,分析我国能源产业监管问题的理论根源,研究权力清单治理机制与能源监管机制的耦合制度安排,明确我国能源监管体制机制的转型参考方案。

一、能源监管清单治理的理论渊源

清单式治理这一概念及其运用的起点都来源于商业、市场管理过程中的实践经验。这一治理理念采用清单形式把复杂的事务逐项列出来使之简单化,以便有条理地、系统地解决问题,其适用场域也逐步从工商管理领域走向了公共管理范畴。能源监管领域推进清单制的要义在于,进一步强调能源产业监管应当与市场治理结构相适应,以提升能源行

收稿日期:2023-03-05

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国能源革命与法律制度创新研究”(15ZDB179)。

作者简介:肖国兴,男,华东政法大学经济法学院教授、博士生导师(上海 200042)。徐凯歌,男,华东政法大学经济法学院博士生(上海 200042)。

政效率和公共服务水平为目标。清单治理是促进政府职能转型、规范政府权责分配的治理工具,体现着法治行政和简政放权的理念。以法治精神来看待清单治理是全面推进依法治国进程必然的选择。

1. 清单治理的基本意涵

清单为形式,治理为内涵。在公共实践中,清单式治理往往借助以各种清单为表征的精细化治理工具,对权力、责任、权利、义务的内涵及其运作范畴设定刚性的运作框架,并细化为清单的形式,将政府、市场、社会范畴内的治理行动、市场自由、社会参与等活动列出明确且清晰的治理要求与控制要点,形成制度化、规范化的治理方式。

清单式治理的理论核心是法治市场。法治市场和法治政府构成法治经济的“一体两翼”。习近平法治思想倡导我们要善用法治思维和法律手段解决市场经济发展中出现的各种问题,唯有良法方得善治,通过完善的制度安排与制度建设去调节市场经济关系、规范市场经济秩序、维护市场经济运行、推动市场经济发展,使市场经济在法治的轨道上健康有序发展。换言之,要实现高质量的治理,就需要用制度去明确规范政府、市场和社会的行为,保障市场经济在稳定的秩序下高效运行、健康发展。权力的行使要有法律的依据,权力的范围由法律规定来界定,“依法行政”“权力法定”“法无授权不可为”是落实宪法精神的严格要求。清单式治理正是面向“法治市场、法治政府”理念的制度设计。

清单式治理的基本思想是协作共治。清单式治理要求构建政府、市场和社会等多元主体协作共治的平台,在国家发展进程中充分释放各自的力量。首先,推动协作共治原本就是治理理念中的应然之义。相较于对抗、博弈来说,多元主体之间在法定的轨道上开展协商、合作明显更具有建设性,也符合法治精神。其次,协作共治是实现国家治理体系、治理能力现代化的必然要求。清单式治理作为国家治理体系的一部分,必然要求通过协作共治实现不同主体间利益、权力与权利的协调。最后,协作共治亦是目前转变政府与市场、社会关系的必然要求。清单式治理的内容涉及对三者关系的调整,要求除政府外的其他社会力量也参与其中,从而使政府更好地向市场、社会放权。

2. 能源监管的治理要点

当前由于能源产业存在市场制度体系性建构不完善、竞争规制不到位、产业秩序不规范等问题,削弱了我国能源企业高质量发展的动力。围绕能源产

业的制度安排亟待从低效率走向高效率。此外,能源中小企业在提升能源供给质量、提高能源效率方面表现不佳,严重影响了中国能源产业在资源配置上的效率,损害了我国能源产业的总体市场竞争力。构建多元化的能源产业资本准入机制,建构完善的能源市场公平竞争体系,不仅是能源产业和市场发展的重要基石,更是能源体制改革的重要方向^[7]。

面对能源监管领域的体制机制障碍,能源监管的治理机制安排应重点围绕以下几个要点展开。第一,保障多元产权主体的能源中小企业能够公平进入能源产业的竞争环节,监管活动应在维持市场秩序的范畴内保持谦抑,减少对中小企业带来的监管负担,激励其追逐自身竞争优势。第二,针对电力和油气行业在特殊产业环节自然垄断的基本属性,准确识别可竞争环节与自然垄断环节。针对可竞争环节开展正常的市场监管,规制垄断与不正当竞争;针对自然垄断环节开展产业秩序监管,保障具有公共属性的产业环节的安全与稳定^[8]。第三,国有资本主体参与能源产业竞争的监管规制应以明确参与限度为基本前提,通过监管规制引导国有资本主体优先进入重资本、高技术、周期长、公共性较强的能源产业部门,在发挥国有资本控制力影响力优势的同时,承担起推动国家能源技术革命与产业革命的公共责任,以及以能源普遍服务为核心的社会责任。

二、能源监管权力清单的制度理性

中国能源监管制度存在的问题可归结为外部和内部两个方面。外部问题主要体现为来自国际气候治理的客观压力^[9]、来自国际地缘政治冲突下的能源供应链压力^[10]所引发的能源供给失序问题。内部问题则主要体现在能源生产与消费、能源产业发展,以及能源供需关系调整等领域的规制脱节问题。国内深化能源体制改革与传统能源体制之间、新能源替代传统能源过程中的“新旧势力博弈”所产生的体制性压力^[11]是决定上述内外部原因的根本问题。这一问题的关键点仍在于我国能源体制内部权力结构未能在法治化轨道上的梳理整合。应借助权力清单机制,明确监管组织结构和监管权力配置,赋予监管以法治理性,规制监管过程中的有限理性,从监管体制上实现对问题的妥善解决。

1. 权力清单要明确权责边界

行政权力参与、主导、协调能源产业的生产、发展与创新,既体现了我国能源产业诞生、兴起、发展

历程中最为重要的关键要素,也塑造了阻碍我国能源产业从量变到质变、从维持性创新到破坏性创新、从粗放式发展到高质量发展的体制性路径依赖。如何从行政垄断中解放市场成为当前我国能源监管体制改革中的首要问题^[12]。

现代管制理论普遍认为,政府参与市场经济与产业管制活动将深刻影响市场和产业绩效,任何管制类活动的合法合理性根源便在于是否能由此提升产权绩效^[13]。能源是工业的粮食、国民经济的命脉^[14],能源产业影响范围极为广泛,关系到经济安全乃至国家安全,因而政府对于能源产业监管体制转型的总体思路从未脱离能源安全这一基本底线,这也形成当前能源监管领域制度转型过程中难以绕开的心理屏障。在快速发展迭代的能源产业面前,我国能源监管中长期存在的行政垄断问题,以及缺乏跨部门协同的多头监管等体制问题,已然成为困扰能源产业创新与发展的羁绊。

长期以来,我国的能源监管体制以分散式监管为主,因而出现针对特定能源尤其是新能源产业的监管活动常常由多个政府主管部门共同开展的现象。这种将监管权力按部门管辖界限分散化的“多头式监管”体制从一定程度上对监管“俘获”具有一定的抑制作用,但分散的监管主体同样也分散了监管主体本应整合优化的行政资源。在面对复杂情况下的能源规制问题或能源产业新业态、新技术时,这种能源监管体制反倒成了阻碍能源产业发展与创新的负担,更不利于及时解决问题。监管主体无法统一掌握完整的能源数据,无法对市场信息不对称这一负外部性进行有效规制,不利于能源产业投资主体准确判断产业形势,监管行动并未起到促进产业健康发展的作用。同时,由于监管活动“政出多门”的情况广泛存在,不仅阻碍了能源产业效率的提升,更难以在顶层设计上对能源产业进行准确、全面、客观的评估,从而严重影响我国能源领域宏观调控政策的准确性、可靠性和有效性。此外,为了预防监管俘获而刻意分权的做法并不能彻底根除监管主体“被俘获”的问题,解决“俘获”问题的关键仍应着眼于具有长效性的制度建设。通过合理有效科学的制度建设、明确的监管活动程序性规定,约束监管者的自由裁量权,由此实现对“俘获”现象的有效规制。

同时,由于长期以来能源管制主体分散,各主管部门之间出现因政策目标差异、监管侧重方向的不同而产生的在特定能源产业部门规制进度上的不协调甚至是遗漏现象^[15]。从深层次看,这些现象产

生的问题根源在于各部门之间缺乏有效的协调机制,没有明确各自在特定能源产业部门中的权责边界。这种缺陷使得能源监管活动无法高效运行。为了解决这一问题,应集中精力对能源行业监督管理过程以及权责分配进行完整的梳理,以制度的形态建立有效的沟通和协调机制,促进能源监管活动的有效实施。

2. 权力清单要体现多维目标

我国的能源监管容纳多维度的监管目标,既要保障我国能源产业的安全底线,又要兼顾能源产业效率、开发效率、利用效率以及环保和生态保护的整体目标始终运行在稳定区间。能源监管制度必然应采取多元化手段,综合考虑各方利益,最大程度推动我国实现公平、公正、可持续的能源开发与利用格局。当前我国正在深入推进政府的职能转变,能源监管领域的改革也势在必行。能源监管体制从总体上看存在较多的内外部问题,监管机制与现代化能源市场建设存在错位与脱节现象,能源市场监管模式未能做好秩序性与效率性的平衡,能源监管未能及时有效地回应并贯彻国家在生态文明建设、“双碳目标”等方面的战略。为了推动我国经济社会、生态环境和能源产业的健康可持续发展,我国能源监管体制必须实现从传统到现代、从单一到多元、从低效率到高效率的转型。

从追逐先发国家产业优势的后发国家工业化进程上看,政府主导下的产业政策等依靠行政力量推动产业发展的道路已成为后发国家快速实现工业化的最佳选项^[16]。国有力量尤其是政府参与关系国民经济命脉的能源产业建设固然具有正当性,但在我国能源产业逐步走向现代化的当下,能源产业需要优先追逐的方向应当是如何通过体制转型进一步解放生产力,如何通过创新与发展进一步提高效率。当前学界总结我国能源管理体制领域存在的突出问题,从总体上看就是政府替代市场的行政垄断问题^[17]。这一问题具体体现在:第一,能源价格的市场化机制空间不足,长期存在以政府定价决定市场定价边际的现象。第二,以政府主管部门行政许可、行政审批为基本工具理性的能源产业和能源市场准入机制没有改变,行政许可和审批往往更倾向于将新建能源项目交给国有企业,多元化资本投入力量严重不足,能源产业缺乏高效的市场力量参与。第三,我国当前的能源产业的行政垄断要么直接体现为多种表象,要么体现为隐藏在能源产业自然垄断的外观下的行政垄断内核^[18]。

对于资源和资本相对匮乏的初创型国家来说,这种政府主导型的发展模式借助行政力量统一调配全方位的资源与要素集中投入产业发展,在一定程度上弥补了资本密集型产业在初创时代的资本不足,以行政资源换取资本要素在产业发展初期创造了无与伦比的效率与比较优势。但随着产业的发展与成熟,尤其是在当前深化对外开放背景下,能源产业需要站在世界舞台参与国际竞争之时,这种以依靠行政力量、行政垄断创造相对比较优势的发展战略,既不具备长效性,也不具备正当性。在当前以及今后相当长的时期内,我国能源产业需要迫切解决的体制性问题,就是理顺既往产业发展以及当前产业运行过程中的非市场化要素,及时使能源监管制度向市场化价值导向转型,发挥监管制度对产业发展效率的促进力量,鼓励多元投资主体进入产业,激励产权与创新,保障能源产业顺畅运行在秩序的合理区间。因而,针对能源产业监管亟待改革与创新的第一个要点,就是进一步破除长期存在的计划思维模式,通过制度约束监管行政活动对要素的非理性配置,有效规制因行政垄断对产业发展带来的负外部性影响。我国电力产业从纵向一体化、政府办电,到今天电力体制改革中的“管住中间、放开两头”的改革思路,体现了我国对电力产业要素分布的市场化梳理,根据产业属性开展分门别类的监管活动。

因而,面对能源领域行政性垄断背景下的监管缺位问题,首先,要明确政府能源主管部门的监管职责,明晰政府与国有能源企业之间的边界,实现政企分离。其次,要进一步分析研判政府监管权力的配置内容,将与市场精神相背离的政策工具分步骤地逐渐淘汰,取消既往的计划式管制手段,明确市场化、现代化的能源监管体制。最后,要通过监管制度创新形成现代化、多元共治的能源监管体制,推动我国能源产业实现从监管规制到市场竞争两个层面共同的市场化与现代化转型。

三、能源监管权力清单的制度选择

建立一个制度健全、监管高效的国内能源市场,是保障国家能源安全、建构国家能源安全体系的重要抓手。市场监管体系建设是耦合于国家治理体系范畴之内的,搞好市场的前提必然是先做好体制转型^[19]。建构完善且高效的能源市场体系,为能源市场匹配制定有效的市场秩序规制策略,进一步激

发市场活力,提升能源市场在国际国内的竞争力,都需要有效的监管激励机制作为根本性保障。

1. 依法监管:权力清单依托法治化制度建设

监管权力清单制度的实现基础是用明晰的法律制度依据推动能源监管的依法开展。通过持续不断的市场化改革,我国能源产业在过去40多年时间取得了巨大的发展成就。自20世纪90年代左右开启的体制改革,拉开了针对能源产业政企分离改革进程。2000年前后的第一轮电力体制改革实现了针对纵向一体化产业的部门拆分,释放了能源产业的部分市场自由,改革取得了突出的成效,有效解决了过去很长一段时间能源产业存在的政企不分、效率低下问题,让我国的几大国有能源企业真正具备了现代化企业管理模式,在既往严苛的产业内部引入竞争机制,成为国内能源市场的主导者,促进了我国能源产业的健康发展。

需要注意的是,尽管我国在能源产业监管规制领域开展了数次逐步深入的改革与完善,但当前仍未能解决能源市场建设中的制度性障碍^[20]。第一,能源项目审批机制不健全,成为能源产业进入的制度门槛,同时也造成能源审批部门长期的监管“俘获”。第二,我国虽在一段时间内建构成立了独立统一的能源监管规制部门,但并未产生专门化监管本应具备的监管效率优势,较多监管事项仍与其他部门具有较大重合,能源普遍服务水平也并未得到实质上的提升。第三,与能源监管规制相匹配的监管制度建设相对滞后,相较于我国制度匹配日渐完善的金融监管制度体系来说,能源监管至今仍未有一部具备较高位阶的正式制度文件,甚至能源法在经历20多年风雨后至今尚未获得正式立法。第四,由于没有高位阶正式制度的保驾护航,我国的能源监管规制更多以政策性文件的形式体现,但相关监管规制措施在推行中缺乏更为关键的、与之相匹配的监管绩效评估体制,监管的实效难以准确判断,更难以实现科学有效的动态监管。

在我国能源市场建设过程中,首先,要解决的监管规制问题是针对能源市场监管的法律依据缺位问题,以确保能源市场的公平、合法、有序运行。然而,由于我国在能源监管法律制度建设方面的滞后,使得能源监管部门无法有效地实施其职能,阻碍了能源市场的健康发展。监管权力的范围、监管程序、监管模式均缺乏统一的立法规定,使得能源监管始终面临无法可依的境地,面对监管过程中出现的矛盾也很难通过常规司法渠道进行争议解决,难以真正

实现有序监管、透明监管、高效监管^[21]。其次,现行的能源监管制度在监管中的侧重方向与实践中的突出问题仍存在较大差距,能源监管机构在行使监管权力过程中,也只能参照行政法律体系中的一般性规范,能源产业的特殊性并不能在能源监管程序中得到充分体现,从而影响了能源监管的针对性和有效性。最后,缺少法律授权,也使能源监管部门在制定规则、执行规则和裁决争议时的“监管裕度”受到限制,在绩效评估和问责机制不够明晰的前提下,不充分的制度设计严重影响了能源监管在实践运行过程中的有效性和公正性。在没有制度规范保驾护航的前提下,一旦能源监管部门作出了错误的监管决定,很可能导致更为严重的损失。因此,必须对能源监管配套法律制度体系进行有针对性的建构与完善,让监管活动有章可循。此外,能源监管部门作为直接管理国家能源产业的主要负责部门,为了规范其监管权力滥用、规制监管俘获,也应当建立起行之有效的第三方参与监督机制,以确保监管权力的运行合法合规。

通过制定和完善能源市场监管规则和办法,能够有效地促进能源市场的健康发展。这是一项重要的立法活动,不仅体现了国家的价值观,而且是能源监管法制的核心目标,也是衡量能源市场监管法制公平性的重要标准。能源监管立法的目的是保障公平正义,并为建立完善的能源监管法制体系提供理性的社会价值目标。立法的目的是实现法律的价值目标,如果没有明确的目标指引,立法活动就无法有效地推进,从而导致混乱和无序。因此,能源市场监管制度的建立必须与能源市场化改革的方向和可持续发展的目标相一致,以确保其有效性和可持续性。

2. 分类监管:权力清单明确类型化监管方案

能源监管包括能源产业监管和能源市场监管两个方面,监管的介入旨在为能源产业和市场的无限自由设定边界,由此来确保能源产业发展在秩序与正义两个侧重点上的平衡。这也构成监管介入产业的基本立足点,即监管应通过包括科学理性的事前行政许可、产业秩序和市场秩序监管、事后完善的市场退出机制监管等方式防范市场失灵和产业失序,以确保能源产业中小企业在行业准入、市场退出、价格形成、产品质量等方面遵循市场规则,维护能源产业的正当秩序,保障产业和经济社会发展的有序进行。只有在平等竞争的环境中,才能够实现针对要素和资源的合理分配,让每一个市场参与者都能获得平等地参与竞争的机会。市场竞争的结果是推动

要素的有效分配,从而形成有效的市场价格信息,影响市场经济的发展。在产业发展的进程中,平等、合理的竞争机会有助于调动市场经济主体参与市场博弈,诱导要素尤其是资本要素的流动和聚集,在市场竞争的环境下激活产业主体的创造力^[22]。与此同时,还应当明确监管自由的边界。产业结构和产业特性决定了监管策略的独特性,可竞争产业可以释放更多的竞争性市场;但对于那些涉及国家安全、产业结构特殊而无法开展竞争的环节,比如针对输配电网、油气管网等自然垄断产业结构的产业准入,则需要更具秩序理性的监管者主动作为,而不是将其交给市场决策。一方面要保障特殊产业的运营安全;另一方面也要促使企业积极履行能源普遍服务义务,推动能源公共服务价值的实现。

我国参与能源产业投资和市场竞争的主体大多是国企甚至是央企,其中,关键能源部门如石油、天然气、发电、输配电、核电、水利水电等投资与参与主体以央企为主,国有企业在上述部门中占据绝对主导地位。民营企业资本在上述领域的参与程度明显较低,多分布于非核心环节的上下游领域,在国有企业的主营业务上明显不存在竞争关系,更多的竞争业务出现在可再生能源、电动汽车等新型能源业态市场^[23]。能源产品在当下的社会明显具有一定的公共性,能源生产与供给设施甚至具有准公共物品的属性,能源设施的安全稳定直接关系国家能源公共安全,在某种程度上决定着社会生活的质量水平,能源安全已具备完整意义上的公共物品属性^[24]。因而,在能源供给的关键环节,某些特大型国有能源企业不仅承担着我国能源市场参与者的职能,同时还承担了部分类似于政府提供公共服务的职能。在此环节,我国当前的能源监管存在明显误区,针对国有能源企业的监管应精准定位,区分公共性与非公共性的环节,根据其提供产品与服务在竞争性及排他性方面的区别,开展差异监管。对于公共性较强的环节,如特高压输配电网、油气管网等领域,应以能源普遍服务为基准开展监管;对于公共性较弱、竞争性较强的领域,如能源产品的销售环节、可再生能源产业,应以市场经济的自主调节为核心,全面“放管服”,做好事前、事中和事后监管。

3. 多元监管:权力清单融入多元化价值目标

在针对能源产业进行市场化改革的进程中,为了在竞争性市场实现公平开放的目标,必然要通过严格的市场准入机制和高效率的事中、事后监管对其进行严格且有效的规制,由此推动和建立起市场

机制完善的能源市场体系,以扩大市场竞争内涵、扩大能源商品交易规模、增加交易品种,推动能源产业实现资源和要素的优化配置。实现能源市场监管目标的过程实际上是不不断解决传统能源体系中监管问题的过程,这些问题或体现为能源产业竞争问题,或体现为能源价格问题等,而根本上来看仍然是能源产业发展中的秩序与效率二元平衡的问题^[25]。在能源市场中,无论是能源商事行为、能源竞争行为还是能源服务行为,针对能源市场的监管规制措施必然要在秩序和效率构成谱系中找准定位。一方面解决好能源市场竞争与正当商事活动的秩序;另一方面要处理好能源供给与居民消费中的公平性问题,以及在全局视角下能源结构内部利益分配和共享中的公平性与效率性之间的平衡问题。

首先,能源监管要解决的是能源资源配置过程中的秩序与效率问题。根据我国宪法的规定,作为一种自然资源,能源资源不能被视为私人财产权利关系的客体,但在市场环境下,唯有通过彰显能源资源财产性权利的产权交易属性,方能实现有序的市场交易,推动能源市场的繁荣。当前,资源产品尤其是能源资源产品在基于行政许可基础上的探矿权与采矿权的占有、使用、收益、处分权能已经被正式制度确认。但这种对矿产资源尤其是能源矿产资源产权交易属性的确认,并不能改变我国长期以来在相关能源资源初始产权分配阶段存在的不公平、不效率问题。对于以石油、天然气为主的能源矿产资源,在以行政许可为基础的产权初始分配阶段,政府主管部门往往更多地通过正式与非正式制度的形式,将这种行政许可授予国有投资主体,在此前提下,我国国有能源企业获得了基于资源优势而具备的“竞争优势”。这种基于扭曲要素与资源配置体制下的“竞争优势”虽能带来财富,但也会成为进一步扭曲市场机制,挤出多元资本、挤出市场竞争、转型为寡头垄断的“资源诅咒”^[26]。

其次,能源市场监管应从体制上破解能源产业尤其是传统化石能源产业中较为常见的“资源诅咒”现象,还原能源资源的商品属性,从产权初始分配阶段建构起兼顾秩序与效率的初次分配体系。对于相关能源资源在分配与使用阶段的公共安全属性,应通过合理且完善的事前、事中监管实现,推动能源市场监管制度走出既往“一管就死、一放就乱”的怪象。针对这一领域的市场监管,应摒弃长期以来的严格价格管控机制,明确其基于正常市场机制的价格形成机制,通过价格上限与下限的“红线”确

保能源供给与使用安全。同时还应注意到,能源的价格在价值规律的基础上除了受到国内市场供求关系、国际供应链稳定性的影响,其价格水平更是取决于经济社会发展阶段、能源技术研发与市场化的程度。从人类技术革命的发展历程看,新能源替代传统能源的过程,正体现了基于时代变迁与技术迭代背景下能源技术的“破坏式创新”,成熟的能源技术及其市场化将成为能源转型过程中对于传统能源最为致命的“降维打击”。对此,能源监管应成为保护、推动技术创新,培育技术成果转化的激励制度,以更具专业背景的监管理性作为支撑,运用多元化监管手段规制技术与伦理的边界,维护技术创新与技术成果转化市场的基本秩序。

同时,更应关注能源市场监管中对于能源生产与消费过程中的生态环境污染规制,以及针对基于能源公共性的能源普遍服务监管。与上述两项监管内涵有所区别的是,环境监管与普遍服务监管均可被纳入能源市场监管体系中的社会性监管领域^[27]。随着社会公众认知水平的提高、科技的进步及医学的蓬勃发展,人类对污染、生态损害、生命健康和自然资源安全性等社会问题的关注度也在不断提高,从而引发更多人对高耗能、高污染所带来的负外部性的思考,不断找寻应承担相应负外部性的责任主体。与能源为经济社会提供的正向收益完全相反,从单纯的计量角度来看,能源环境问题和能源普遍服务往往体现为一定的“社会成本”,在法律语境下,这是一种义务的表现形式。但从环境经济学的视角看,任何依靠消耗传统化石能源而产生的价值与财富,都蕴含了相应的环境成本。这种环境成本主要体现为以二氧化硫、氮氧化物、颗粒物为代表的污染气体,以及以二氧化碳、一氧化碳为代表的温室气体。第一类化石能源燃烧产物会通过大气环流的形式对大气、土壤、水源带来污染,第二类产物则会在累积中影响气候,现有不少研究结果均承认了碳氧化物对全球气候变暖的因果关系。基于此,能源市场监管必须纳入环境监管的要素,助力生态环境保护和“双碳”目标的实现。

结 语

总之,明确针对能源市场监管与能源产业监管过程中政府与产业、市场的边界,推动构建能源监管清单制度,有利于进一步限制能源主管部门对产业和市场的非必要干预,充分赋予市场和产业以自由,

为能源产业与能源市场充分竞争提供制度空间与制度土壤,让能源产业在竞争性监管制度中充分释放产权比较优势。在能源领域建构监管权力清单和市场监管负面清单的制度基础正是形塑了中国能源产业基础与起点的行政垄断,从政府手中解放市场,释放产权活力成为清单制度建构的应有之义。清单式治理的运用,能够丰富国家治理体系,提高治理效率,为国家经济发展提供有力的制度支撑。

参考文献

- [1] L. Hancher, M. Moran. Capitalism, Culture and Economic Regulation[M]. Oxford: Oxford University Press, 1989:159-160.
- [2] 鲍德温,凯夫,洛奇.牛津规制手册[M].宋华琳,李鸽,安永康,等译.上海:三联书店,2017:20.
- [3] STIGLER G. J. The Theory of Economic Regulation[J]. Bell Journal of Economics and Management Science, 1971(2): 3-21.
- [4] 植草益.微观规制经济学[M].朱绍文,胡欣欣,等译校.北京:中国发展出版社,1992:52-55.
- [5] 肖国兴.再论能源革命与法律革命的维度[J].中州学刊,2016(1):49-56.
- [6] 王杰,张宇.制度势能:政府权力清单制度的实施逻辑和效果差异考察[J].探索,2021(2):113-125.
- [7] 林卫斌,方敏.能源体制革命:概念与框架[J].学习与探索,2016(3):71-78.
- [8] 张栋.论“双碳”目标下中国电力产业的竞争规制[J].南京工业大学学报(社会科学版),2022(2):24-36.
- [9] 张锐,相均泳.“碳中和”与世界地缘政治重构[J].国际展望,2021(4):112-133.
- [10] 孙倩,薛进军.全球价值链风险、能源安全与“双碳”目标[J].中国人口·资源与环境,2022(11):9-18.
- [11] 赵宏图.国际能源转型进程中的能源安全新挑战[J].国家安全研究,2022(6):88-104.
- [12] 肖国兴.能源体制改革抉择能源法律革命[J].法学,2019(12):164-174.
- [13] 史普博.管制与市场[M].余晖,何帆,钱家骏,等译.上海:格致出版社,2017:62.
- [14] 章建华.完整准确全面贯彻能源安全新战略 科学有序推进能源绿色低碳高质量发展[J].党建,2022(5):17-19.
- [15] 郭剑鸣,刘洁.“行业熟悉社会”的内部性问题及监管优化研究:以能源监管腐败为例[J].治理研究,2021(4):90-98.
- [16] 王灏.中外工业化发展道路的历史比较及启示:以日韩等东亚后发国家的比较为例[J].科学社会主义,2011(3):129-132.
- [17] 林卫斌,方敏.能源体制革命:概念与框架[J].学习与探索,2016(3):71-78.
- [18] 胡鞍钢,过勇.从垄断市场到竞争市场:深刻的社会变革[J].改革,2002(1):17-28.
- [19] 瞿商.论中国经济转型的阶段性目标转换[J].中国经济史研究,2012(1):19-26.
- [20] 肖兴志.“新常态”下我国能源监管实践反思与监管政策新取向[J].价格理论与实践,2015(1):5-10.
- [21] 谭荣尧,赵国宏,等.中国能源监管探索与实践[M].北京:人民出版社,2016:51.
- [22] 杨青,苑春荟.政府竞争、研发资本集聚与创新绩效[J].科技进步与对策,2023(6):14-24.
- [23] 赵晓丽,胡星炜,吴攀,等.有限理性下政策不确定性对新能源企业投资的影响[J].管理科学,2021(6):43-54.
- [24] 吴磊,许剑.论能源安全的公共产品属性与能源安全共同体构建[J].国际安全研究,2020(5):3-28.
- [25] 宁立标,杨晓迪.能源正义视角下我国能源转型的法律规制路径[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2022(2):175-184.
- [26] 宣昌勇,唐成伟,晏维龙.论资源型地区产业结构转型:基于“资源诅咒”机理的解析[J].江海学刊,2012(6):62-67.
- [27] 席涛.市场监管的理论基础、内在逻辑和整体思路[J].政法论坛,2021(4):71-85.

Basic Issues on Governance of Energy Regulatory Power List

Xiao Guoxing Xu Kaige

Abstract: The core goal of China's energy regulatory system revolution is to promote the orderly and efficient allocation of regulatory power within the framework of the rule of law, and to achieve high-quality supervision of the energy industry. Currently, under the rigid constraints of the “dual carbon” target strategic system, the most urgent goal of the energy industry is to reduce the additional transaction costs caused by ineffective regulatory intervention, and promote the diversification of energy structure and investment entities. In this regard, we should innovate the energy regulatory system and mechanism, clarify the boundary between regulation and industry through the governance mechanism of the power list, limit ineffective regulatory systems, construct an efficient regulatory system, streamline the departmental allocation of regulatory power, restore the natural allocation mode of factors and resources in the energy industry and energy market, and release the industrial development vitality and market competitiveness of diversified investment entities constrained by traditional planning systems, promote high-quality development of the energy industry.

Key words: energy regulation; the power list; inventory governance

责任编辑:一鸣