

# 搭建起能源法律体系四梁八柱

——国家能源局有关负责人解读《中华人民共和国能源法》

□ 本报记者 程晖

11月8日,《中华人民共和国能源法》(以下简称“能源法”)获得十四届全国人大常委会第十二次会议表决通过,将于2025年1月1日起施行。能源法涵盖能源规划、能源开发利用、能源市场体系、能源储备和应急、能源科技创新等内容,旨在推动能源高质量发展,保障国家能源安全,填补了我国在能源法律法规顶层设计上空白,更为实现“双碳”目标奠定法治基础。

能源法确立了能源领域哪些重要制度?国家能源局有关负责人日前表示,能源法将能源安全作为重中之重,通过确立能源开发利用、储备调节、供应服务、应急管理、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。

“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,以能源法为统领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。”该负责人表示,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的长效保障机制。二是集中体现能源领域的共性法律制度。三是全面引领能源单行法的制修订。

## 奠定“双碳”法治基础

能源法的出台,从根本上填补了能源立法空白,法案要解决的核心问题是在能源安全和绿色低碳发展的基础上实现能源的高质量发展。其一,能源法有助于保障能源安全与公众权益。法案明确规定能源企业不得随意中断供应、随意提高价格等,强化了电力、燃气等能源供应企业的责任,为实现我国的能源安全、进而实现总体国家安全观提供重要的法律保障。其二,能源法明确了能源资源的多样性,包括水能、风能、太阳能等多种可再生能源,并首次将氢能纳入管理体系,将持续推动能源行业从传统化石能源向绿色可再生能源转型。

“能源法将能源绿色低碳转型确立为立法目标之一,完整地确立了能源绿色低碳转型制度体系。”国家能源局有关负责人表示。

首先,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年非化石能源消费比重达到25%左右,2060年达到80%以上。能源法将该目标上升为有法律约束力的制度,可以有力保障我国实现“双碳”目标。

其次,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



安徽省蚌埠市五河县光伏发电设施

新华社记者 黄博涵 摄

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。

再者,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等。

## 多措并举保障能源供应安全

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。

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布局,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,推动构建产品产地储备各有侧重、共同发力的能源安全储备体系,如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,切实增强风险防范和应急响应能力。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、供应中断等能源供应紧急状态时,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。

## 完善能源市场化价格形成机制

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。在市场化定价的基础上,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。

另外,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、市场建设等各项任务落实落地。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。

聚焦

## 坚持“一张蓝图绘到底” 在法治轨道上深化检察改革

□ 本报记者 刘政

12月5日,最高人民法院(以下简称“最高检”)举行“深入贯彻党的二十届三中全会精神 进一步加强新时代检察工作”新闻发布会,最高检党组副书记、常务副检察长童建明以及普通犯罪检察厅厅长侯亚辉、行政检察厅厅长张相军、民事检察厅厅长蓝向东、公益诉讼检察厅厅长徐向春出席发布会,介绍《关于全面加强检察改革的意见》(以下简称《意见》)的制发背景、主要内容,以及检察机关全面深化改革的亮点举措。

### 系统部署深化检察改革

《意见》通篇贯彻党的二十届三中全会《决定》精神,深入贯彻落实党中央关于政法工作、检察工作的决策部署,系统部署深化检察改革,坚持“一张蓝图绘到底”,注重巩固深化、完善提升各项重点工作举措,并有针对性推动解决制约检察工作高质量发展的堵点难点问题。

记者了解到,《意见》除引言和结语外,包括七部分36个条目,基本框架为一个“总体要求”和六个“主要板块”。其中,六个“主要板块”围绕健全坚持党对检察工作绝对领导制度体系、完善服务党和国家工作大局制度体系、健全强化法律监督工作机制、健全检察机关公益诉讼体制机制、建设高素质专业化检察队伍、健全检务保障和科技支撑机制等方面部署了34项措施。

童建明指出,《意见》深刻把握进一步全面深化改革的指导思想、总体目标、重大原则、科学方法,结合新时代新征程检察工作实际,在内容上具有注重聚焦主责主业、注重落实改革任务、注重完善制度机制、注重规范检察履职等特点。

他举例说,“完善服务党和国家工作大局制度体系”这部分内容主要是充分履行检察职能,为进一步全面深化改革、推进中国式现代化提供有力法治保障,具体规定了5项措施。其中,在服务发展方面,《意见》部署的服务构建高水平社会主义市场经济体制的系列检察举措中,要求“防止和纠正利用刑事手段干预经济纠纷”,这是今年最高检部署的“检察护企”专项工作中的一项重点工作。检察机关将持续落实,着力监督纠正违法查封扣押财产特别是异地趋利性执法司法问题。

此次发布的《意见》也专门强调“服务保障和改善民生”,蓝向东介绍,最高检自今年2月起在全国检察机关部署开展“检护民生”专项行动。各级检察机关围绕民生热点及重点人群,聚焦一个地区、一类人群、一个行业、一个领域的突出问题,有针对性地开展相关重点工作,取得良好效果。如聚焦食药、住房、环境、安全等民生热点,切实解决人民群众急难愁盼问题。

今年,商务部、财政部启动了现代商贸流通体系试点城市建设,从2024年~2026年,分三批开展试点工作,天津、武汉、杭州等20个城市进入了今年的试点名单,在数智赋能商贸物流等方面都有很多创新举措。

记者了解到,这20个试点城市社会消费品零售总额超过了全国总量的1/4,不少城市是全国和区域重要的商品集散地、物流枢纽、产业链供应链创新中心,在推动城乡商贸流通体系建设、发展农产品冷链物流、促进批发零售业转型升级等工作中取得了显著成效。

商务部有关负责人说,希望通过试点探索、先行先试,把试点城市打造成为商贸流通领域改革的“排头兵”,城乡商贸流通融合发展的“先行区”,商贸流通数字化、标准化、绿色化发展的“新高地”,形成一批先进经验和做法,通过复制推广,引领加快全国现代商贸流通体系建设。

国共办理公益诉讼案件109.3万件,其中行政公益诉讼98.2万件,民事公益诉讼11.1万件;办案质效不断提升,办理了一批如万峰湖、南四湖专案这样的标杆式案件;办案领域不断拓展,从最初的4个法定领域逐步拓展到“4+11+N”的履职格局,充分彰显公益诉讼保护“中国方案”的蓬勃活力。

“多年来,最高检始终在办案实践中改革创新。”徐向春介绍,最高检推动健全公益诉讼办案规范体系。包括出台公益诉讼办案规则,形成覆盖主要领域的办案指引,以“可诉性”为核心构建高质效案件标准等,促进提升办案规范化、专业化水平;强化最高检和省院院办理重大案件的示范引领;最高检直接立案办理的长江流域船舶污染专案、药品说明书“适老化”改造、外卖骑手权益保护等专案,彰显独特制度效能;构建跨区域协作、检察一体化等办案机制,着力破除跨区域、跨流域以及重大复杂公益诉讼案件办理中的阻力和障碍;构建办案助力支持体系。充分发挥“益心为公”志愿者、大数据法律监督模型以及无人机、卫星遥感等现代科技的新质生产力赋能作用等。“下一步,我们将以检察公益诉讼立法为契机,配合立法机关尽快将习近平法治思想的原发性成果法治化、制度化。”

童建明指出,全国人大常委会已将制定检察公益诉讼法列入立法规划。《意见》强调要配合加快推进检察公益诉讼立法,巩固深化刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”法律监督工作格局,旨在更好推动把改革成果上升为法律制度,切实维护司法公正。

### 聚焦“一取消三不再”为基层减负

近期,最高检党组深入贯彻党中央关于整治形式主义为基层减负部署,今年10月最高检先后召开检委会、党组会,决定取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核,不再执行检察业务评价指标体系,不再设置各类通报值等评价指标,不再对各类业务数据进行排名通报。“一取消三不再”受到各级检察机关、广大检察人员,以及社会各界的广泛关注。

此次出台的《意见》中,更将“健全检察业务管理、案件管理和质量管理机制”单列一条,提出完善业务研判、指导、评价体系,健全案件质量检查评价制度等举措。

据介绍,《检察机关案件质量主要评价指标》2020年出台后,中间根据运行情况先后做了三次修订,对推动“四大检察”格局的形成和检察工作的整体提升发挥了很好的促进作用,但这几年评价指标在实际运行中出现“异化”现象。

童建明指出,一些地方唯指标、卷数据,工作“盯着数据看”,办案“围着数据转”,使得基层干警为考核所累、被数据所困,背离了司法规律,严重影响了检察机关法律监督的权威性,需要实事求是地纠偏、调整。

他强调,取消一切不必要、不恰当、不合理考核,不是取消所有考核,更不是不要管理、放任“躺平”,而是要优化、转变管理模式,切实、真正把检察管理从简单的数据管理转向更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来。

“下一步,最高检将着力构建以检察长和检委会宏观管理为统领、业务部门自我管理为基础、案管部门专门管理为枢纽、相关部门协同管理为保障的全方位、立体化检察业务管理体系,一体强化办案流程管理与实体管理,深化宏观层面的办案质效分析与微观层面的案件质量检查评价。”

《1版

一是基础作用持续巩固。2023年批发和零售业增加值12.3万亿元,占GDP的近1/10,吸纳就业占就业总人数的1/5,经营主体占全国的近1/2,也是税收的重要来源之一。

二是流通效能持续提升。限额以上批零企业存货周转率从2012年的14.6%提高到2022年的18.3%。

三是业态模式加快创新。2023年全国网上零售额15.4万亿元,中国连续11年是全球第一大网络零售市场。批发零售业加快转型,连锁便利店、仓储会员店、品牌折扣店等零售新业态快速发展,传统批发商逐步向供应链服务商、综合交易服务平台转变。

“批发零售业是整个现代商贸流通体系非常重要的组成部分。在各行各业里面,批发零售业与最终消费环节的关系最为紧密、直接。”国家发展改革委产业经济与技术经济研究所室副主任李文表示,在我国批发零售业增加值占GDP已接近10%,全国法人单位的总数已超过1000万。批发零售业这种全渠道融合创新发展,包括智能化转型的进程都在加速,它对于促进整

个消费结构升级优化的作用也在不断凸显。

据了解,《行动计划》把推动批发零售业高质量发展,作为完善现代商贸流通体系的主要抓手,提出实施批发业高质量发展工程和零售业创新提升工程,要布局一批与产业分工和国家物流大通道相匹配的商品集散中心,拓展全球布局。同时,要推动零售业数字化运营和智能化管理,发展品牌连锁、即时零售、直播电商等新业态新模式。培育60个左右零售业创新提升试点城市,力争实现即时零售规模超过7000亿元,打造一批服务能力强的零售数字化服务商,推广一批线上线下深度融合的先进业态和模式。此外,还要开展“一店一策”改造,对接专业运营商和优质商业品牌,打造市场化、主题化、智慧化、社区化消费场景,提高商业设施运营效能。

“随着物联网、大数据、人工智能等新技术应用,现代商贸流通体系的数字化、标准化、绿色化水平将明显提升,将进一步赋能城乡商贸流通网络更加完备、批发零售业加快转型。”周茂华称,《行动计划》将有效推动全社会物流降

本增效,助力批发零售业高质量发展。

### 促进商贸流通开放融合发展

“促开放”也是这次《行动计划》的一个重点内容。

《行动计划》部署了两项具体工程,即实施内外贸一体化工程和流通领域世界一流企业培育工程,围绕商贸流通如何开放融合发展,提出了多项具体措施。

《行动计划》提出,要形成一批具备全球竞争力的世界一流的现代流通企业。到2027年,重点流通企业国内国际渠道网络更加完善,全球资源配置整合能力进一步增强,品牌影响力显著提升。同时,支持具备条件的流通企业“走出去”,建设海外仓、物流园区,完善跨国营销网络和物流配送网络。培育一批在信息化建设、智能化发展、多元化服务、本地化经营等方面表现突出的优秀海外仓。并且还要建设9个内外贸一体化试点地区。培育100家具有国际竞争力的领跑企业和一批内外贸融合平台。

业内专家认为,流通企业是链接国

际国内两个市场、两种资源的载体,通过建设具有国际竞争力的一流的流通企业,为经济高质量发展提供重要支撑作用。

今年,商务部、财政部启动了现代商贸流通体系试点城市建设,从2024年~2026年,分三批开展试点工作,天津、武汉、杭州等20个城市进入了今年的试点名单,在数智赋能商贸物流等方面都有很多创新举措。

记者了解到,这20个试点城市社会消费品零售总额超过了全国总量的1/4,不少城市是全国和区域重要的商品集散地、物流枢纽、产业链供应链创新中心,在推动城乡商贸流通体系建设、发展农产品冷链物流、促进批发零售业转型升级等工作中取得了显著成效。

商务部有关负责人说,希望通过试点探索、先行先试,把试点城市打造成为商贸流通领域改革的“排头兵”,城乡商贸流通融合发展的“先行区”,商贸流通数字化、标准化、绿色化发展的“新高地”,形成一批先进经验和做法,通过复制推广,引领加快全国现代商贸流通体系建设。