

现代能源体系理念下农村能源政策法律体系之完善

胡德胜, 郭云鹏

(重庆大学法学院, 重庆 400044)

摘要:推进新型农村能源体系建设,有赖于农村能源政策法律体系的保障。以“安全稳定”与“绿色清洁”为两翼的现代能源体系理念,是破解我国农村地区能源问题的关键。运用这一理念审视我国现行农村能源政策法律体系,发现存在体系上不协调、缺乏可操作性、对可再生能源保障不足、燃气管网制度缺失、普遍服务制度存在空白以及能源统计制度混乱的问题。落实党的二十大关于乡村振兴和能源安全的战略部署,需要完善农村能源政策法律体系。因此,提出以统一的指导思想来统筹构建政策法律体系、用制度鼓励多元化市场主体投资建设能源设施、建立合理的燃气管网制度、健全能源普遍服务规范以及完善能源统计体系的建议。

关键词:现代能源体系;中国式现代化;农村能源;政策法律体系

中图分类号:S21 **文献标识码:**A **文章编号:**1005-0566(2023)12-0028-10

On improving the policy and legal system of rural energy under the concept of modern energy system

HU Desheng, GUO Yunpeng

(Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract: Promoting the construction of the new rural energy system depends on the guarantee of the rural energy policy and legal system. Taking "safe and stable" and "green clean" as the concept of modern rural energy system, it is the key to solve the problem of rural energy. The China's current rural energy policy and legal system was examined based on the concept of modern energy system. The finding includes uncoordinated system, insufficient operability, inadequate security for renewable energy, gaps in the rural energy universal service system, and non-systematic statistics. In order to implement the strategic plan of the 20th CPC National Congress on rural revitalization and energy security, it is necessary to improve the rural energy policy and legal system. Suggestions on improving the rural energy policy and legal system are given from the following five aspects, *i. e.*, building a coordinated system with a uniform guiding ideology, encouraging investment by diverse market players in energy facilities by the system, establishing a reasonable system on gas pipeline network, improving the rural energy universal service norms, and perfecting the rural energy statistics system.

Key words: modern energy system; Chinese-style modernization; rural energy; policy and legal system

收稿日期:2023-05-29 修回日期:2023-08-05

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:胡德胜(1965—),男,河南卫辉人,重庆大学法学院教授、博导,博士,研究方向为自然资源、能源和生态环境科学、政策与法律的国际与比较研究。

党的二十大要求“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”,并强调“最艰巨最繁重的任务仍然在农村”,必须“全面推进乡村振兴”^[1]。完成全国农村人口近5.1亿人的能源结构转型,进而实现农村能源体系现代化,对于示范实现联合国2023年可持续发展目标7“确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源”,对于实现乡村振兴和展现中国式现代化特色都至关重要。但总体上看,能源市场化建设缓慢、能源设施建设滞后、能源生产与消费结构不合理等问题在农村地区仍然突出,其制度性症结在于规范体系的不完善。受城乡二元制的影响^[2],因多侧重于城镇能源和忽视城乡能源禀赋差异较大的客观情况,以《电力法》为代表的现行政策法律存在较大短板。

回应农业农村现代化建设的需要,国内学界研究了农村能源发展现状^[3]、能源革命法律逻辑^[4]、《能源法》立法模式^[5]、农村能源转型与未来发展^[6]以及气候变化背景下的能源转型^[7]等议题。但缺乏基于系统化整体性能源理念对农村能源结构转型问题的探讨,尤其是缺失针对农村能源政策法律的专门研究。基于现代能源体系理念,本文集成性地运用数据分析法、文本分析法、规范分析法等多学科理论和方法,探讨现代农村能源体系的应有样态以及为何农村能源制度内在逻辑紊乱且外在体系庞杂、如何健全农村能源制度等基本问题,以期助推农村能源政策法律体系的完善。

一、现代能源体系理念和现代农村能源体系

(一)现代能源体系理念与现代能源结构

现代能源体系的构建与全球气候变化密切相关。全球能源发展趋势是构建以新型能源为主导的能源结构,以能源市场化为核心驱动建立竞争有序、统一开放的能源市场^[8],以协调国家安全、保障民生、生态环境以及经济健康发展之间关系的能源制度体系^[9],加快构建清洁低碳、安全高效的能源体系。党的二十大要求通过加快规划建设新型能源体系以深入推进能源革命,这是对现代能源体系理念的深化和发展,是中国式现代化建

设背景下实现生态文明和深化能源革命的核心。

现代能源体系是在保障能源产供储销安全的前提下,以可再生和清洁能源发展为导向^[10],通过构建良性能源制度,维护平等竞争条件下的能源市场,经由能源消费端进行节能减排,以促进能源生产端向清洁可持续发展方向改革的良性循环体系。构建该体系应当符合逻辑上的严谨性,即以“可再生和清洁能源”的表述概括绿色、高效、清洁、可再生的能源种类。就能源结构来说,在以电能为纽带的能源互联网中,以提高风能、太阳能、生物质能等能源开发效率为重点,以石油、天然气、煤炭等传统化石能源清洁发展为保障,不断健全能源供给消纳体系。

从能源发展理念来看,“安全稳定”与“绿色清洁”是现代能源体系的两翼,两者相辅相成,相互促进。一方面,我国可再生和清洁能源生产能力正稳步提升,已形成光伏、风电、水电和核电为四大支柱的多元化清洁能源供应体系^[11]。另一方面,传统能源清洁化开发与储备为能源供给安全提供了压舱石,使能源结构有序转型具有现实可行性。“安全稳定”是“绿色清洁”的必要前提;脱离能源需求片面追求能源清洁化发展,既不能解决能源供给不足的难题,也无法形成低廉与清洁能源的供给市场。“绿色清洁”是“安全稳定”的价值指引,只有发展与生态契合的可再生和清洁能源,才能从根本上扭转传统能源结构。

(二)农村能源现状与现代农村能源体系

在农村能源消费结构中,电力已成为核心能源且消费总量在不断上升。然而,传统化石能源比重依旧很高^[12](见表1),污染较重^[13]。作为农村基础设施与生态环境建设的核心内容,农村能源一直受到中央高度关注。在制度方面,国家层面的农村能源政策主要包括多年的中央一号文件、能源发展规划、能源开发利用和乡村振兴文件(见表2)。早期的一号文件侧重于秸秆、沼气和电力等能源。基于能源设施以及对新型能源认识的革新,2015年中央一号文件将光伏、风电等能源纳入农村基础设施建设,2017年中央一号文件首次以发展新能源为导向指导农村能源建设工作。

表 1 2020 年农村能源消费数据

能源种类	单位:万吨标准煤			
	第一产业能源消费	第一产业各能源消费占比/%	农村生活能源消费	农村生活各能源消费占比/%
煤炭	1 749.71	25.83	4 265.00	25.89
油	2 589.05	38.23	3 540.88	21.49
天然气	16.34	0.24	80.37	0.49
电力	1 747.77	25.81	6 439.07	39.08
热力	3.82	0.06	—	—
其他能源	666.23	9.84	2 149.64	13.05
总计	6 772.23	100	16 475.36	100

说明:(1)国家统计局《中国能源统计年鉴 2021》。(2)油包括原油、汽油、煤油、柴油和燃料油。

随着“四个革命、一个合作”能源安全新战略的提出,我国构建了包括能源中长期专项规划、国家五年规划纲要、能源五年专项规划、可再生能源规划等在内的多层次能源战略规划体系,指导能源建设工作。2021 年颁布的《“十四五”可再生能源发展规划》要求扩大乡村可再生能源综合利用力度;2022 年颁布的《“十四五”现代能源体系规划》从巩固能源基础设施、加强清洁能源保障和减污降碳三方面推动农村能源变革。党的十九大以来,农村能源政策也融入乡村振兴及相关政策文件中。《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》从优化农村能源供给结构,完善农村能源基础设施网络,加快推进燃料清洁化工程,推进农村能源消费升级,推广农村绿色节能技术建筑和农用节能技术、产品,以及发展“互联网+”智慧能源等 6 个方面对现代农村能源体系进行规划^[14]。2021 年

颁布的《加快农村能源转型发展助力乡村振兴的实施意见》提出建立健全绿色清洁低碳的农村能源体系。《氢能产业发展中长期规划(2021—2035 年)》《光伏电站开发建设管理办法》《关于实施农村电网巩固提升工程的指导意见》等涉及农村能源建设的政策文件,也为农村各类能源建设提供政策支持。2023 年颁布的《农村能源革命试点县建设方案》要求试点县因地制宜推进农村能源革命。通过梳理能源政策可发现,我国农村能源政策经由割裂的具体能源指导(沼气、秸秆、小水电等)到平台条块线状的能源种类指导,再到能源生产与消费全过程的立体网状结构的能源体系的政策演变,现已形成较为科学的现代能源体系理念。

现代农村能源体系要求立足能源安全,因地制宜优化能源供给结构,带动农村居民消费利用新型能源的积极性,从而投身光伏、风电、生物质能等可再生和清洁能源的分布式能源生产建设,以农村新能源微网与能源互联网为载体从根本上转变传统能源结构。应对能源供给不足、传统能源“高污染、低效率”、能源结构转型动力不足以及多因素并发的耦合性问题,农村能源绿色清洁化发展既是对全球气候变化治理的必要回应,也是不同于城镇模式的农业农村高质量发展的应然选择。

表 2 党的十八大以来国家层面重大农村能源政策及其主要内容

文件名称	制定主体	主要内容
2013 年中央一号文件	中共中央、国务院	升级改造农村电网,中央投资支持农村水电改造;促进农村沼气可持续发展;加强农作物秸秆综合利用
2015 年中央一号文件	中共中央、国务院	改造升级农村电网;因地制宜采取电网延伸和光伏、风电、小水电等供电方式;完善农村沼气建管机制
2017 年中央一号文件	中共中央、国务院	实施农村新能源行动,推进光伏发电,逐步扩大农村电力、燃气和清洁型煤供给;实施新一轮农村电网改造升级工程
2018 年中央一号文件	中共中央、国务院	加快农村供水、供气、电网等基础设施建设;推进农村可再生能源开发利用;有序推进煤改气、煤改电和新能源利用
2021 年中央一号文件	中共中央、国务院	实施乡村清洁能源建设工程;加大农村电网建设力度;推进燃气下乡;发展农村生物质能源;加强煤炭清洁化利用
新时代的中国能源发展白皮书	国务院新闻办	提高农村生活用能保障水平;补齐农村电网发展短板;推进天然气入村,因地制宜开发利用可再生能源,改善农村供能条件;推行光伏与农业融合发展模式;推进北方农村地区冬季清洁取暖
“十四五”现代能源体系规划	国家发改委、国家能源局	积极推动乡村能源变革;加快完善农村和边远地区能源基础设施;加强乡村清洁能源保障;以县域为单位探索建设“零碳村庄”等示范工程
乡村建设行动实施方案	中共中央办公厅、国务院办公厅	实施乡村清洁能源建设工程;巩固提升农村电力保障水平;发展清洁能源,在条件适宜地区探索建设多能互补的分布式低碳综合能源网络;加强煤炭清洁化利用,逐步提高清洁能源在农村取暖用能中的比重
关于完善能源绿色低碳转型体制机制和政策措施的意见	国家发展改革委、国家能源局	创新农村可再生能源开发利用机制;在农村优先支持屋顶分布式光伏发电以及生物质能发电入网;加大对农村电网建设的支持力度;完善生物质能和地热能政策和保障机制
2023 年能源工作指导意见	国家能源局	强化能源建设助力乡村振兴;继续实施农村电网巩固提升工程;稳步推进整县屋顶分布式光伏开发试点,促进农村用能清洁化;开展农村能源革命试点建设,以点带面加快农村能源清洁低碳转型

说明:鉴于我国能源政策文件数量多,本表仅选列党的十八大以来国家层面对农村能源体系建设具有代表性的重大政策文件。

从能源供给设施来看,以能源多样化为主要特点的分布式能源是应然选择。受资源禀赋、生活习性、经济发展水平以及能源基础设施等要素的制约,农村地区形成了各不相同的能源开发利用格局^[15]。农村能源建设需立足于农村实际,以分布式能源设施为载体,充分利用房顶、大棚和荒地等,以符合农村居民消费能力的相对低廉的建设与并网成本,提供多种能源输入与输送服务以满足农村生产生活的能源需求。同时,以集中式供能系统为补充,在分布式能源生产不稳定、不充足时,为农村能源供给安全提供保障。从能源发展动力来看,市场化是构建现代农村能源体系的必要驱动力。市场是富有效率的资源配置方式,农村能源产业的进一步发展有赖于能源市场化改革。在引入市场竞争参与能源基础设施建设的基础上,吸引能源企业依普遍服务原则将农村纳入供应范围,激励建设以分布式为主、集中式为辅的农村能源生产体系。

二、现行农村能源政策法律体系存在的问题

(一)农村能源政策法律于体系上不协调,缺乏可操作性

我国广义的农村能源法律在形式体系上呈纵横交错的网状形态。从位阶的纵向关系来看,分为能源法律、能源法规与能源规章3个层级。从调整对象的横向关系来看,分为农业农村单行法、综合性能源单行法与能源品种单行法。从全国性法律来看,《农业法》等法律对农村能源作出了直接或间接规定(见表3)。从地方性法规来看,全国31个省级行政区(不包括港澳台,下同)除西藏以外的各省(区、市)均制定了《节约能源条例》或《实施〈中华人民共和国节约能源法〉办法》;以重庆为代表的11个省(自治区、直辖市)制定了包括农村能源建设内容的《乡村振兴促进条例》;以甘肃为代表的7省(自治区、直辖市)制定了农村能源专门性地方性法规(见表4)。

表3 国家农村能源法律及其主要内容

法律名称	法律类型	主要内容
农业法(2012年修正)	农业农村单行法	合理开发和利用水能、沼气、太阳能、风能等可再生能源和清洁能源
电力法(2018年修正)	能源品种单行法	国家对农村电气化实行优惠政策,促进农村电气化;国家鼓励和支持农村利用可再生能源和其他能源进行农村电源建设
节约能源法(2018年修正)	综合性能源单行法	加强农业和农村节能工作,增加对农业农村节能资金投入;鼓励、支持在农村大力发展可再生能源利用技术
可再生能源法(2009年修正)	综合性能源单行法	鼓励和支持农村地区可再生能源开发利用;县级以上政府应当对农村地区可再生能源利用项目提供财政支持
乡村振兴促进法	农业农村单行法	各级政府鼓励和支持使用清洁能源、可再生能源;县级以上政府应当统筹规划、建设、管护供水供电供气等基础设施,保障乡村发展能源需求

表4 省级农村能源地方性法规关于地方政府及其主管部门的主要职责

省级地方性法规名称	地方政府及其主管部门的主要职责
安徽省农村能源建设与管理条例	县级以上政府农村能源主管部门主管农村能源建设与管理,所属管理机构具体负责日常工作
重庆市乡村振兴促进条例	各级政府鼓励和支持使用清洁能源、可再生能源 市、区县政府加强乡村基础设施建设,保障乡村发展能源需要;明确乡村建设项目产权,建立健全乡村基础设施管护责任制度
福建省乡村振兴促进条例	县级以上政府统筹城乡基础设施、资源能源等布局
广东省乡村振兴促进条例	县级以上政府及有关部门统筹城乡布局能源利用基础设施的建设改造与运营管理
甘肃省农村能源条例	县级以上政府农业农村主管部门负责农村能源开发、利用、节约的监督管理工作;农村能源管理机构在其指导下开展具体工作
广西壮族自治区乡村振兴促进条例	县级以上政府统筹城乡资源能源布局;推动供水供电等资源向农村倾斜
广西壮族自治区农村能源建设与管理条例	县级以上政府农村能源主管部门主管农村能源建设和管理工作
湖北省乡村振兴促进条例	地方各级政府统筹城乡基础设施、基本公共服务、资源能源等布局
黑龙江省农村可再生能源开发利用条例	农业行政主管部门负责农村可再生能源开发利用和管理工作;农村能源管理机构负责具体工作
湖南省农村可再生能源条例	县级以上政府主管农村能源工作的部门负责农村可再生能源开发利用的监督管理
吉林省乡村振兴促进条例	县级以上政府推进城乡供水供电供气基础设施一体化规划、建设、管护
江西省乡村振兴促进条例	县级以上政府促进城乡基础设施统一规划、建设、管护,推进农村供水供电、能源等基础设施建设
四川省农村能源条例	县级以上政府农业行政主管部门负责农村能源,农村能源管理机构负责具体工作
四川省乡村振兴促进条例	地方各级政府鼓励和支持使用清洁能源、可再生能源;加强能源基础设施统筹规划、建设、管护,促进城乡基础设施互联互通,保障乡村发展能源需求
山东省农村可再生能源条例	县级以上政府农业农村主管部门负责农村可再生能源开发利用的管理工作
山东省乡村振兴促进条例	县级以上政府统筹城乡基础设施、资源能源、生态环境保护等布局
新疆维吾尔自治区乡村振兴促进条例	县级以上政府推进天然气、煤改电工程向乡村延伸覆盖,支持使用清洁能源和可再生能源
西藏自治区乡村振兴促进条例	县级以上政府促进城乡基础设施统一规划、建设、管护,完善农牧区水、电、路、气基础设施

分析表 3 和表 4,可以发现我国现行农村能源法律虽已具备外在体系上的雏形,但存在以下 4 个方面的严重缺陷。

第一,指导思想方面,缺少统一明确的农村能源法律指导思想。现代农村能源体系建设需要根据系统论、立足整体论,于宏观层面综合采用能源法律和农业农村法律的方法、措施和手段,处理农村能源问题,规范农村能源活动。这就需要通过统一明确的指导思想,将上述农村能源法律科学地予以体系化。

第二,外在形态方面,缺失能源基本法与农村能源单行法律。从全国性法律来看,除缺失《能源法》这一能源领域的基本法外,在农村能源产业领域也欠缺《天然气法》《石油法》等可适用于调整农村能源法律关系的能源品种单行法。从地方性法规来看,11 个省(自治区、直辖市)的《乡村振兴促进条例》与 7 个省(自治区、直辖市)农村能源地方性法规侧重于节约能源方面,在数量和质量上均有较大提升空间。

第三,协调性方面,不同能源法律文件之间存在着诸多矛盾、冲突或不一致。主要由于上述两个缺陷以及农村能源法律规范分散于诸多法律文件中,加之不同时期对可再生和清洁能源内涵与外延的认识不同、新旧规定同时有效,导致现行法律对农村能源开发利用的规定存在逻辑和标准上的不一致乃至冲突。如《节约能源法》倡导“大力发展薪炭林等能源林”,但未对薪炭林所生产薪材能源的能量浪费巨大且污染严重的传统燃烧用能方式作出应有的限制性或禁止性规定,这不符合现代能源体系理念。此外,能源农业方面的与社会或环境方面的政策法律之间存有潜在的伦理冲突^[16]。这些矛盾、冲突或不一致,不仅导致农村能源政策法律难以形成体系,而且导致实践中人们或无所适从,或选择性实施或执法,严重损害法治的权威性和公正性。

第四,可操作性方面,法律条文多以原则性规定为主,细化性不足。《农业法》等法律强调“合理开发和利用”“可再生资源和清洁能源”,但这类促

进性和倡导性的法律条文通过具有可操作性的措施才能落地。此外,我国尚未出台配套法律制度来规定可再生和清洁能源设施由谁建、怎么建,也未对分布式发电余电上网,供气供热管网建设等切实影响农村地区可再生和清洁能源开发利用的问题予以回应。这种管理部门设置及其职能配置分散且不能协同的现象,进一步导致农村能源过于泛化的规定难以落实。

(二)农村可再生能源开发利用制度保障不足

可再生能源是农业能源体系的核心支柱,且具有巨大的发展潜力,可为农村地区提供廉价、可及、可靠、清洁可持续的能源和能源服务。但农村可再生能源开发利用目前缺乏制度保障,主要表现为以下 4 个方面。

第一,可再生能源规划与国土空间等规划的衔接不畅。2015 年颁布的《关于支持新产业新业态发展 促进大众创业万众创新用地的意见》提出对建设占用农用地的,应按建设用地管理。该规定为后来相关政策延续并实施。但农村可再生能源项目用地多为农用地,若全部按照建设用地进行管理,将增加能源产业的投资成本,降低可再生能源企业的积极性^[17]。且部分地区对可再生能源开发利用与生态环境保护的关联性认识不足,造成可再生能源设备设施被不合理拆除。此外,对于农村闲置区域建设可再生能源设施的激励性措施不明确,尤其是缺乏产权保障。

第二,余电并网和消纳的制度困境。农村可再生能源产业发展之难,体现在制度不能公平地应对技术难题和市场规律两方面。就技术来说,可再生能源发电因其稳定性差,对并网的科学和管理技术要求高。就市场而言,一是在电网覆盖不到或电网基础设施陈旧而消纳能力不足的情况下,是否应该根据市场规律决定投资建设者;二是电力产品具有实时平衡性(即从发电厂生产到用户消费/储蓄必须同步完成)的特质,要求电网在终端用户消费需求不足的情况下全额购买是否符合市场规律。

第三,全额保障收购存在制度缺陷。可再生

能源发电的全额保障收购制度由于其缺乏科学性和不符合市场规律而难以落实^[18]。如《可再生能源法》规定电网企业负有全额保障收购的义务以及未能全额保障收购时的法律责任。然而,可再生能源发电规划是由能源主管部门会同其他相关主管部门制定,由电网企业负责落实,仅规定赔偿责任主体为电网企业会造成责任错位。

第四,过度依赖补贴政策。可再生能源快速发展有赖于技术进步和政策支持的推动,但缺乏系统性、经济性和科学性的农村能源政策并未合理考虑不同区域的特点,多采用财税补贴等干预手段,扭曲了市场机制^[19],导致以政策性补贴为主要利润来源的农村可再生能源产业难以实现自主良性发展。

(三)农村燃气管网政策法律缺乏

管道气作为农村未来供气的主要方式,尚未得到普及,2017 年仅约 11.9% 的村通燃气^①。我国燃气管理的政策法律体系呈现出“重城镇,轻乡村”的特点。在全国层面,只有 2010 年颁布的《城镇燃气管理条例》(2016 年修正)行政法规规定“农村的燃气管理参照本条例的规定执行”,但并没有农村燃气管理的行政法规与部门规章。在省级层面,仅河北、四川和江苏 3 省对农村燃气管网建设作了管理规定,辽宁、河北、山西、广东、海南、重庆和内蒙古 7 个省(自治区、直辖市)规定乡村燃气设施建设规划许可制,天津和山东规定农村燃气安全管理制度。此外,黑龙江等省(自治区、直辖市)在《城镇燃气管理条例》中规定“农村燃气管理参照执行”。2000 年颁布的《山西省燃气管理条例》(2022 年修正)地方性法规规定“农村燃气管理的具体办法由省政府制定”,但 2021 年颁布的《山西省城乡燃气使用安全管理规定》省政府规章却未对农村燃气管网的相关管理办法作出细化规定。

从内容来看,省级地方性法规中缺少实质性规定。如《甘肃省农村能源条例》规定的集中供气气源为沼气,但并未规定其他燃气。河北、四川和

江苏 3 省关于农村燃气管网的规定侧重于农村燃气管网管理规划。如《四川省燃气管理条例》第十条规定了县级以上地方政府主管、燃气经营企业实施建设的模式。但对于燃气管网产权,燃气管道运维、更新、改造义务等与农村用气密切相关的问题,几乎都未作规定。《重庆乡村振兴促进条例》虽要求“明确乡村建设项目产权,建立健全乡村基础设施管护责任制度”,但因缺乏配套规范性文件而存在制度性空白,以致农村燃气管网基本上处于没有法律规制的裸奔状态。

涉及农村燃气管网的规定多在宏观能源政策文件中。如《乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》要求“推动供气设施向农村延伸”;2021 年中央一号文件要求“推进燃气下乡,支持建设安全可靠的乡村储气罐站和微管网供气系统”^[20]。但对于如何建设农村集中供气管道的问题,现有中观和微观政策均未作规定,以致农村燃气管网建设进程缓慢或出现问题。如河北地区农村“煤改气”供气不充足和不稳定,暴露出补贴政策配套不齐、缺乏能源安全保障的转型脱节等制度性问题。

(四)农村能源普遍服务制度缺失

农村能源普遍服务制度既是落实能源分配正义的重要内容,也是实现能源正义的应有之义。能源普遍服务属于国家保障的基本公共服务,需要“提供价格合理的可靠能源,满足那些用不上能源或者用不起能源的公民的用能需求”^[21]。尽管 1995 年《电力法》规定的供电营业机构保障供电等条款能在一定程度上体现普遍服务制度的精神,但我国现行法律法规既未确立真正意义上的农村能源普遍服务原则,也未体现农村能源发展与推进生态文明建设二者之间协同并进的要求。能源普遍服务制度的缺失既导致农村能源供应的供应方和供应种类单一,也造成注重能源供应数量而忽视可持续发展。

农村能源政策法律需要在经济合理、社会公平以及生态环境保护三者之间实现一种动态的合

① 此后,国家尚未对农村天然气使用率进行新的普查统计,故仍采用 2017 年数据。

理平衡。需要以农村能源供给安全为前提,以市场资源配置最大化扩展农村能源类型,通过政府政策引导、市场竞争与农村居民能源消费观念转型实现经济合理性、社会公平性以及生态环境保护的动态平衡。换言之,农村能源普遍服务制度对政府提出了政策引导的要求,既要为能源市场提供合理竞争的环境、吸引企业投资,也要利用政府合理的能源监管措施,避免以盈利为目的的能源企业忽略弱者权益,鼓励市场主体提供价格合理的可再生和清洁能源惠及农村。

(五)农村能源统计体系不完善

能源统计数据直接反映各类能源产业的发展情况,是制定能源政策法律的基本参考。然而,我国农村能源数据统计体系不完善,难以为制定良性品质的政策法律提供反映真实情况的数据支撑。

第一,农村能源统计制度欠缺细则。农村领域统计标准的政策法律包括《节约能源法》和《统计法》(法律),《统计法实施条例》与《全国农业普查条例》(统计行政法规),《农业及相关产业统计分类(2020)》(国家统计局政策文件,以下简称《统计分类》)。从文本表述来看,仅《统计分类》对农村生物质能开发利用的相关统计分类标准予以规定。从内容来看,上述文件均未对农村能源的统计标准、统计方法与工作细则作出规定。

第二,农村能源统计标准混乱。我国能源统计年鉴采取产业分类的方法,以乡村生活和第一产业两类能源消费量反映农村能源消费情况。但随着农村改革的不断深化,农村工业、运输业、服务业等一二三产业融合发展的现象已常见于经济较为发达的村镇^[22]。产业与农村区域的这种分离性统计标准导致纵向的产业发展与横向的农村格局出现数据壁垒,造成第一产业的能源统计无法完全涵盖农村能源数据。

第三,农村能源生产数据统计缺乏体系化。《中国农村统计年鉴》仅将农村沼气、生物质能(主要为秸秆利用)以及太阳能(太阳房、太阳灶与太阳能热水器)纳入统计范围^[23],水电的信息统计

归纳在农村电力建设情况部分,缺少光伏、风电、地热能等可再生能源的统计数据。

第四,农村能源的统计范围仍有欠缺。《中国能源统计年鉴》对城市天然气供应、人工煤气供应、液化石油气供应与集中供热情况进行数据统计。但对于能源消费总量持平于城市的农村地区,其供气、供热以及油品供给等重要能源数据均未统计。

三、完善农村能源政策法律体系的路径

现代化的能源法应该是基于能源互联网支撑、能够促进生态文明建设的能源法律体系^[24]。农村能源是其不可或缺的调整内容。农村能源政策法律体系的完善需要针对农村能源政策法律体系存在的问题,面向能源安全新战略,采取具有针对性的但并非一一对应的单一性功能或者综合性功能的措施。

(一)以统一明确的指导思想,统筹农村能源政策法律体系的构建

农村能源问题,其表象在能源生产供应设施不足,重点在能源市场尚未完全形成,但治理方面的关键问题则是诸多能源政策法律文件之间的不协调,难以形成体系。构建农村能源政策法律体系,既是针对性解决农村能源政策法律于体系上不协调和缺乏可操作性问题的措施,也是完善农村能源政策法律体系路径的一项综合性措施。统一明确的指导思想是对一个领域诸多政策法律文件进行体系化的基础。为此,需要以明确指导思想作为起点,注重政策法律文件的体系化,增强其规定措施的可操作性。

第一,统一指导思想。我国农村能源政策法律的指导思想应该是:指导、规范和扶持农村地区能源基础设施建设,因地制宜开发和利用当地可再生和清洁能源资源,保障能源供应安全和使用安全,提高能源利用效率,保护生态环境,推进生态文明建设,实现经济社会可持续发展。无论是在制定或修改全国性还是地方性农村能源政策法律时,都应该遵循这一指导思想,并落实到政策法律的具体规定之中。这个指导思想应该在将来出

台的《能源法》中予以体现。只有这样,才能立足于农村能源问题不同于城镇的特殊性,确保农村能源政策法律的协调,为农村能源建设提供可行的理念基础。

第二,注重体系化,消除不同政策法律文件间的矛盾、冲突或不一致。法治要求注重法律规范的逻辑一致性和体系化^[25]。在统一农村能源政策法律指导思想的前提下,完善农村能源法律,应该在体系上形成一个内容上能够协调一致,并具有较强逻辑体系的能源法律群。即,建立以《能源法》为基础,以能源品种单行法、综合性能源单行法与农业农村单行法协调适用的、虽然外在形式体系上“散”但实体体系和内容“不散”的能源法律体系。就国家层面而言,在《能源法》中对建设农村能源产业的市场制度、能源管网建设和产权配置等内容,与城镇能源发展的规定予以合理区分。进而通过农业农村单行法、能源行政法规和部门规章以及乡村振兴规划等政策文件对上述农村能源法律进行配套,从而构建统一协调的农村能源政策法律体系。在内容方面,需充分发挥法律的价值指引功能、政策的灵活性功能,以科学性为制度构建基础,明确统一协调的农村能源政策法律的标准与术语。同时发挥能源政策制定较快、与能源发展现状紧密联系的优势,对可再生和清洁能源的具体能源品种、用能方式等予以细化,消除因制定或出台背景不同导致的不同能源政策法律文件之间的诸多矛盾。

第三,增强规定措施的可操作性。政策法律的鲜活生命力在于因人们的广泛自觉遵从而具有的自执行性。为提高全国性政策法律的可操作性,可通过制定农村能源地方性法规或地方政府规章,对农村能源建设、审核、监管与管护等行政职责以法律文件予以确立,为农村能源建设提供可直接依据的政策规定和法律规范,并为农村能源生产经营者权益因行政行为受损时寻求司法救济提供法律依据。各级政府机关依据农村能源资源禀赋,作出科学上可实现、技术上可行、经济上合理、政治上可接受的具体规划或计划。

(二)完善可再生能源保障制度,调动多元化市场主体投资农村能源建设

能源结构转型应该尊重市场规律、科学而合理地运用财税政策予以推进;转型后长期稳定的、公平透明的清洁能源结构和秩序需要基于市场机制予以维护。市场机制是能源领域运行的基础机制,政府以政策法律为工具鼓励能源供应者多元化、市场竞争自由化,并监督干预市场失灵问题以实现能源市场的良性发展^[26]。对可再生能源产业的扶持,有赖于市场化与法治化二者的良性互动。需要以政策法律对可再生能源规划与国土规划建立衔接,降低可再生能源建设用地成本;明确能源转型对气候变化治理的价值,避免可再生能源设施设备被不合理拆除的资源浪费^[27]。

关于电网消纳能力的提升,既需全额保障收购制度激励,还需以多元化市场主体投资与能源科技创新,降低可再生能源生产、运营、入网及维护等环节的成本,最终形成市场竞争优势推进能源供给结构转型。对于可再生能源项目的补贴,应该完善补贴的发放、审核与监督机制,对申请、建设及运营全过程进行常态化监管,对不符合标准的项目停止补贴。最终通过制度保障,构建以能源市场价格为基础、以合理补偿机制为补充的农村能源价格机制。在满足农村能源基本需求的前提下,发挥市场的决定性作用,鼓励农村发挥可再生能源的禀赋优势,以农村能源微网、农村能源合作社等载体,通过分布式清洁供能体系实现商品能源创收,以实际利好调动多元化投资主体建设可再生和清洁能源工程的积极性,从而实现可再生能源的可持续发展。

(三)建立合理的农村燃气管网制度,厘清管网产权与运营义务

农村燃气管网建设,亟需健全燃气管网开放与保护法律规范。建设农村燃气管网需要法律对土地补偿、乡村建设与管网规划、建设监管等事项予以明确。可以修改《石油天然气管道保护法》为契机,对农村管网规划、建设与保护作出规定。此外,燃气管道建设“事先申请制”可逐步向备案制

转变,对重点项目、建设质量等重要问题的监管以事中监管、事后审核的方式予以落实,从而降低市场准入门槛。从国家与地方的角度来看,国家管网公司应该重点建设跨省燃气管网设施,以避免或减少省际建设壁垒;地方管网公司将重心放在省内城市、农村燃气管网设施的建设。二者共同构成长输和末端输配协调的燃气网络。

我国曾出现因城镇燃气管网产权归属与运营义务不对等而产生的法律纠纷。为此,应在全国性法律和行政法规以及地方性法规层面协调规定农村燃气管道经营者与用气农户关于燃气管道运营维护义务和由此产生的费用,为燃气管道入镇进村提供制度保障。界定长输管网与农村燃气管网的产权红线,对于农村燃气管网的建设、运行、维护、更新与改造等事项,可以由业主或运营商承担相应费用;对于用气农户专有部分燃气管道因维护、更新等产生的费用,由农户负担。

(四)确立农村能源普遍服务规范,提高农村可再生和清洁能源供应能力

建立现代化的能源供应体系和提高农村地区的专业化能源服务水平,应该明确规定普遍服务制度,鼓励各类能源经营企业加强农村地区能源基础设施建设,向农户供应廉价、可及、可靠、可负担的能源和能源服务。为此,应在未来出台的《能源法》中将能源普遍服务作为基本原则之一予以确立,并在能源政策以及能源单行法律、法规、规章和其他规范性文件中予以细化。

为避免农村能源建设走入“重数量,轻质量,高耗能,低效率”的困局,农村能源单行法应该明确“清洁低碳、安全高效”是现代农村能源体系的价值指引。以政府牵头、企业主导、村民参与来推动农村能源供给工程建设^[28],降低农村新能源企业的运营成本,以政策法律厘清能源基础设施产权归属和管网运营维护义务,使可再生和清洁能源成为农村居民用得上、用得起、用得好的高效能源。依托农村能源微网、能源合作社等集体模式^[29],提高可再生和清洁能源供给力度,同时将农

村居民的个体分布式可再生能源产能与农资补贴相互激励,以市场活性调动农村地区生产和使用可再生和清洁能源的积极性,逐步引导农村能源生产和消费结构发生根本性转变。

(五)整合农村能源统计标准,完善农村能源统计体系

完善农村能源统计制度,首先要协调统一城乡能源统计范围,实现数据统计体系化。广大农村地区在电网巩固升级的同时,已经开始布局谋划、开工建设、运行维护集中供气供油供热管网,城乡能源生产与消费差距在逐渐缩小。因此,应全面统计农村地区管道供气、供热以及油品供给等能源数据,填补统计信息的空白。其次要整合扩充现有统计标准。农村能源将以分布式能源项目为核心,实现风能、太阳能、氢能等多能互补发展。由于新能源、可再生能源和清洁能源等概念的内涵与外延随着科学、政策法律以及人类认识的不断深入而变化,能源统计应该破除传统农村能源统计的局限,以可再生能源和清洁能源为标准,将太阳能、风能等已经在农村地区较为成熟应用的能源种类纳入统计体系,从而实现统计数据与政策法律的有效衔接。

此外,农业农村深化改革带动了农村区域产业不断融合与创新,急需对农村地区融合产业的能源数据作专项统计。为此,应明确规定农村能源生产与消费统计指标体系,厘清农村各产业间能源数据的逻辑关系,以具体能源种类的统计数据确保农村能源信息的完整性,落实以各级政府为法定责任主体的规定,对农村能源生产消费情况进行全面普查。

四、结语

广大农村地区的安全稳定和绿色清洁能源体系建设不仅有赖于农村能源的清洁多样化发展,而且有赖于农村能源政策法律体系的有效保障。为解决我国农村领域能源政策法律体系上不协调且缺乏可操作性、可再生能源开发利用制度保障不足、燃气管网政策法律缺乏、能源普遍服务制度缺失以及能源统计体系不完善等方面的问题,必

须根据习近平法治思想和生态文明思想统一农村能源政策法律的指导思想,构建协调可行的农村能源政策法律体系,发挥市场机制的积极作用,政府、企业和农村多方推动建设农村能源生产供应体系,最终在农村地区形成以可再生和清洁能源为主导的能源结构,助力乡村振兴战略的实施,示范实现联合国 2023 年可持续发展目标 7 以及体现中国式现代化特色的农村建设。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022 年 10 月 16 日)[N]. 人民日报,2022-10-26(1-8).
- [2] 林万龙,纪晓凯. 从摆脱绝对贫困走向农民农村共同富裕[J]. 中国农村经济,2022(8):2-15.
- [3] 冯凯辉,李琼慧,黄碧斌,等. 中国农村能源发展关键问题[J]. 中国电力,2022(6):1-8.
- [4] 肖国兴. 中国能源革命的法律逻辑[J]. 政法论丛,2022(5):30-42.
- [5] 陈兴华. 以《能源法》为契机开创领域立法新模式:兼谈如何破除《能源法》的立法困境[J]. 中州学刊,2022(8):61-64.
- [6] 邓慧慧,虞义华. 中国农村能源系统绿色转型研究:基于中国农村家庭能源调查数据[J]. 浙江社会科学,2018(1):57-65.
- [7] 林伯强. 现代能源体系下的碳市场与电力市场协调发展[J]. 人民论坛·学术前沿,2022(13):56-65.
- [8] 国务院新闻办公室.《新时代的中国能源发展》白皮书[N]. 人民日报,2020-12-22(2).
- [9] 胡德胜. 论我国能源监管的架构:混合经济的视角[J]. 西安交通大学学报(社会科学版),2014(4):1-8.
- [10] 胡德胜. 论服务于中国式现代化的能源安全法治方略[J]. 广西社会科学,2023(1):1-9.
- [11] 丁怡婷. 我国非化石能源发电装机占比首超 50% [N]. 人民日报,2023-05-08(1).
- [12] 李锁强. 中国农村统计年鉴 2021[M]. 北京:中国统计出版社,2022:42-48.
- [13] 商颖,高璐,姚秉琛. 碳中和赋予农村能源转型新内涵[J]. 资源节约与环保,2022(6):142-145.
- [14] 中共中央 国务院印发乡村振兴战略规划(2018—2022 年)[N]. 人民日报,2018-09-27(11-12).
- [15] 孙若男,杨曼,苏娟,等. 我国农村能源发展现状及开发利用模式[J]. 中国农业大学学报,2020(8):163-173.
- [16] 张帆. 中国能源农业政策可能产生的伦理冲突及其对策研究[J]. 黑龙江农业科学,2009(5):130-132.
- [17] 王江,胡德胜. 光伏发电及天然气政策法律专题研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2021:28.
- [18] 胡德胜. 德法英能源供给结构变革与制度演进及其对中国的启示[J]. 西安交通大学学报(社会科学版),2022(4):61-73.
- [19] 田宜水. 中国农村能源政策、现状评估和发展方向研究[J]. 中国能源,2020(5):25-30.
- [20] 中共中央 国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见[N]. 人民日报,2021-02-22(1).
- [21] 苏苗罕. 能源普遍服务的法理与制度研究[J]. 法治研究,2007(10):13-18.
- [22] 余涛. 农村一二三产业融合发展的评价及分析[J]. 宏观经济研究,2020(11):76-85.
- [23] 农业农村部农业生态与资源保护总站. 2021 农业资源环境保护与农村能源发展报告[M]. 北京:中国农业出版社,2022:48-53.
- [24] 胡德胜. 生态文明与互联网时代的能源立法现代化[J]. 中州学刊,2022(8):57-60.
- [25] 杜寅,高颖. 从还原论、整体论到系统论:环境法学方法立场的省思[J]. 贵州大学学报(社会科学版),2021(2):75-82.
- [26] 胡德胜. 能源法学[M]. 北京:北京大学出版社,2017:113.
- [27] 国际能源网. 生态红线 VS 碳中和! 17 台风机被勒令拆除谁之过? [EB/OL]. (2021-03-24) [2023-05-24]. <https://m.in-en.com/article/html/energy-2302668.shtml>.
- [28] 高鸣,魏佳朔. 促进农民农村共同富裕:历史方位和实现路径[J]. 中国软科学,2022(8):45-57.
- [29] 李静,陈亚坤. 农业公司化是农业现代化必由之路[J]. 中国农村经济,2022(8):52-69.

(本文责编:辛 城)