

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.04.001

欢迎按以下格式引用:张忠民,张琪. 预防与控制:能源市场准入制度因应“双碳”目标的法律机理[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2024(4):198-211. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.04.001.



Citation Format: ZHANG Zhongmin, ZHANG Qi. Prevention and control: The legal mechanism of the energy market access regime in response to the “dual carbon” target [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2024(4):198-211. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2024.04.001.

预防与控制:能源市场准入制度 因应“双碳”目标的法律机理

张忠民^{a,b}, 张琪^a

(中南财经政法大学 a. 法学院; b. 生态文明研究院, 湖北 武汉 430073)

摘要:能源结构低碳化转型作为“双碳”目标推进的重要战略,需要一系列制度措施来促进“清洁能源”和“能源供给”兼备的能源结构格局之形成。市场机制是能源结构低碳化转型的主要驱动,而能源市场准入制度是发挥市场机制秩序稳定与风险防范作用的重要约束和规制工具。因此,能源结构低碳化转型须构建完善的能源市场准入制度予以落实。传统能源市场准入制度对低碳治理的规制存在局限,革新的能源市场准入制度应当体现出维护能源市场秩序与气候公共利益实现的双重价值追求,功能定位在“预防—控制”的二元结构。“预防—控制”的功能定位呼唤能源市场准入制度明确更为科学的立法导向,该制度的规范建构须分别在“碳源”阶段与“碳流”阶段实施不同的功能分配、资源整合与立法策略:前者聚焦于调适能源开发利用中传统化石能源、清洁能源与可再生能源的比例,促进能源结构的低碳升级;后者注重能源产业的资质准入与行为监督,在保障能源合理供给的基础上强化低碳治理。由此切入,能源市场准入制度的革新应当按照统一性与差异性相结合的原则,从能源供给与低碳控制两个层面归纳所涉制度要素并对之定性,进一步完善准入标准、许可事务、准入审批与后续监管等要素的规范形态,充实规范内容与程序结构,提升制度能力。具言之,一是以协调能源供给与低碳控制为原则,注重不同能源准入情景下需要何种强度的资格准入、规模准入、项目审查等标准的实践性指向,形成具备稳定性与定量性的准入标准;二是以“能源供给的必要性”和“碳风险程度”为划分标准,根据不同能源开采企业与加工转换企业的特性来识别差异化的运营需求与行为要求,进而厘定各类能源产业的许可条件设定与事务分配;三是以准入审批与后续监管并重的结构化联结为理念,构建以“准入事务与标准的履行能力”为中心的专项审查模式与以“能源供给与低碳控制的义务履行实效”为中心的后续监管模

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“新时代生态文明机制创新与重点流域、区域、海域生态环境治理研究”(22JJD820013);中央高校基本科研业务费项目“生态文明交叉学科科研创新团队建设”(2722023AL003)

作者简介:张忠民,法学博士,中南财经政法大学法学院及生态文明研究院教授,博士研究生导师,Email: lawzzm@ qq. com;张琪,中南财经政法大学法学院博士研究生,Email: 943528183@ qq. com。

式,强化被准入主体的能源服务供给与低碳义务的履行。

关键词: 能源法;“双碳”目标;市场准入;能源结构;行政许可

中图分类号: D922.67;F426.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-5831(2024)04-0198-14

“双碳”目标是中国为促进绿色低碳发展、积极应对全球气候变化而确立的国家战略。能源结构优化是实现“双碳”目标的核心引擎,而作为能源结构优化重要调控机制的能源市场准入制度,无疑是推进“双碳”目标实现的重要一环^①。然而目前,我国能源市场准入制度的规范体系仅配置了尚不完善的“许可一审批”结构,在组织法、行为法、程序法缺乏实施规则,对传统能源与可再生能源之间差异性的涉碳风险与许可权益纷争语焉不详,对能源市场准入制度如何适应能源结构低碳化转型的诸多特性更是鲜有提及。基于此,目前学理探讨上尚未形成专门化的问题意识,故而成就本文的关键在于:传统以稳定能源市场秩序为目标的能源市场准入制度在面对“双碳”目标时该如何自治?恰逢《中华人民共和国能源法》(以下简称《能源法》)立法之际,本文尝试跳脱于单一的规范视角而回归到功能角度,梳理能源市场准入制度不同作用阶段应当遵循的主导功能,进而析论准入许可的制度构造与规范表达,以期对能源市场准入立法提供助力。

一、能源市场准入制度与“双碳”目标之内在联系

能源结构低碳化转型作为“双碳”目标推进过程中的重要环节,需要构建专门化的市场机制来调控转型过程中的治理格局与市场风险,而完善的能源市场准入制度是发挥市场机制秩序稳定与风险防范作用的重要约束机制与规制工具。

(一)“双碳”目标的关键在于能源结构的低碳化转型

“双碳”目标的提出及其价值内涵的确立,成为新的历史时期下指导社会经济发展和法治实践的基本理念取向。在实现“双碳”目标的过程中,对以化石能源利用为主的温室气体排放源进行防控和治理是无法绕开的现实任务和重要主题^[1];宏观上,需要生产生活模式从偏重经济发展的“速和量”为特征的传统发展路径转向以追求经济发展的“质和效”为目标的现代化发展路径;微观上,生产生活模式的低碳转变需要以制度推动能源结构完成以可再生能源为导向的变革^[2],即围绕“温室气体减排”这一目标,通过提升能源利用效率、降低化石能源利用比重以及扩大清洁能源、可再生能源的利用容量实现能源结构调适^[3]。此种关联性在“事务本质—政治指引—经济发展”的制度环境催动下,可以在制度建构层面视为实现“双碳”目标的关键钥匙。

首先,在“动能—事务本质”层面,作为生产生活本质的能源结构优化无疑是“双碳”目标的基本诉求。由于生产生活等经济活动都必然伴随着大量温室气体的排放,而化石能源的使用规模和强度是导致温室气体排放量快速增长的最主要因素^[4]。这表明建立在传统化石能源基础上的高碳能源结构难以适应气候变化的治理需要,能源结构低碳化转型具有不可逆转的时代趋势。因此,能源系统需要改变和调整以煤炭等化石能源为主导的结构现状,既要在能源供给侧优化低碳能源供给

^①2024年《政府工作报告》在明确强调“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”的基础上,提出要“着力推动产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等方面制度规则统一”;《“十四五”现代能源体系规划》《国家发展改革委 国家能源局关于完善能源绿色低碳转型体制机制和政策措施的意见》《新时代的中国能源发展》(白皮书)等能源领域的政策类文件都明确强调要落实与完善能源市场准入相关制度。

体系,又要从能源需求侧打造清洁能源利用体系^[5],以降低高碳能源的市场占有比例进而实现能源利用的脱碳与低碳化,这应当是“双碳”目标实现过程中的基本点。

其次,在“价值—政治指引”层面,“双碳”目标的价值宣示为能源结构的低碳化转型提供了动力。《中共中央 国务院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》明确提出要“以能源绿色低碳发展为核心”,《“十四五”现代能源体系规划》也表明“能源低碳转型进入重要窗口期”。这意味着,当前需要根据“双碳”目标的降碳要求,协同推进能源结构低碳转型与供给保障,要通过能源结构调整对能源开发利用,对加工转换的类型、规模和强度进行重新安排与定位,推动形成生产生活方式的绿色低碳变革。

最后,在“载体—经济发展”层面,能源结构低碳化转型符合经济发展的客观规律与未来趋势。随着“双碳”目标的规范性对经济发展格局的影响力愈见明晰,经济发展作为能源开发、利用的机制载体,理念和格局也将发生一系列深刻的变化,体现为以绿色、低碳、可持续性为主要趋向的现代化发展路线。这意味着经济发展模式、市场生态以及与经济发展模式有着密切联系的能源结构需要全面转换。因此,我国能源结构应当与“双碳”目标的实现诉求相匹配,既要将对化石能源利用为主的传统工业进行转型优化,减少化石能源的投入量和消耗量;又要依托清洁能源与可再生能源形成新的产业体系,在传统能源领域持续去产能和清洁化,以此合理配置煤炭等化石能源在能源结构中的占比。

(二) 能源结构的低碳化转型需要市场机制的驱动

能源结构的低碳化转型,主要是通过采取一系列制度措施来提高传统化石能源利用过程中的脱碳与低碳化,并逐步提升清洁能源与可再生能源的产出能力和水平,最终构建“清洁用能”和“能源供给”兼备的能源结构格局。相较于政府直接干预管控模式下资源配置的盲目和低效^[6],在政府干预的配合和协调下的市场机制^[7],能够以更具竞争性、灵活性、自调性的机制来重新配置现有的能源结构格局,不仅可以涵盖能源结构的宏观优化配置与对能源经营主体的微观市场交易^②;也能够通过市场流通环节实现能源的经济价值与生态价值^[8],以承载能源结构低碳化转型的时代使命。

首先,能源结构转型牵涉供给与需求端在能量、信息、交易等方面的交流与互动^[9]。同时,能源产业环境中市场需求的变化也会催生技术机会的增量^[10]。从法律规制的角度,通过制度化行政机关引导、服务、控制与监管等活动以对能源市场中各方主体行为进行妥善调适是能源法首选的规范模式^[11]。因此,能源市场机制作为反映市场供需两端信号的媒介和控制市场供需两端能力的平台,在能源供给侧与需求侧之间搭建起沟通桥梁,为能源结构的低碳化转型提供制度保障。

其次,能源结构的低碳化转型将加速能源利用模式与相应细分领域技术的创新与重塑,需要依循能源市场发展的基本规律和干预逻辑,并尊重能源交易的基本习惯,否则,会对既有的能源需求、能源成本和能源价格等能源交易因素带来一定的风险,产生新的矛盾和问题。此外,能源市场所具有的包容性、开放性以及竞争性,能够打通能源主体之间的交易区隔,提高能源类型更新与交易的效率和范围,保障能源供给的充足性、能源交易的稳定性和能源利用的安全性。

^②国家发改委2021年6月发布的《关于2021年新能源上网电价政策有关事项的通知》,明确要求自2021年起,对新备案集中式光伏电站、工商业分布式光伏项目和新核准陆上风电项目,中央财政不再补贴,实行平价上网。对可再生能源财政补贴的取消,迈出了政府驱动淡出的第一步。我国《“十四五”可再生能源发展规划》提出,“十四五”时期要大力推进可再生能源市场化发展,实现“由补贴支撑发展转为平价低价发展,由政策驱动发展转为市场驱动发展”。

最后,能源结构的低碳化转型需要市场机制发挥其重要的内在动力作用。能源结构的低碳化转型所依托的清洁能源与可再生能源产业的发展、能源效率的提高、低碳技术研发与交易都要以市场经济发育与成长为前提^[12]。因此,需要充分利用多种市场机制和手段,为经营主体和投资主体创造更为宽松的市场环境、提升投资者对清洁与可再生能源的投资意愿和积极性、促进可再生能源的产业化发展,吸引大量的民营企业、外资企业不断向清洁、可再生能源开发利用的产业链渗透,进而推动清洁能源与可再生能源的产业发展在竞争中呈现出良性、健康的发展形态,为能源结构的低碳化转型奠定基础条件。

(三) 能源市场机制运行以市场准入制度为规范核心

如前所述,能源结构的低碳化转型既会在主体上促使政府机关、能源开发与利用企业、储能供应企业、能源技术公司、普通消费者等都参与能源市场运行,也会在利用模式上推进能源类型协同、储能地点多元的综合用能模式逐步取代单一的能源利用模式。这意味着能源市场将面临一种去中心化、互动化的调控过程,需要通过更进一步地完善能源市场准入制度来明确对能源市场主体资格限制和确认的界限与标准。只有对能源市场主体的要求与监管更为精准,后续能源市场机制的调控作用才更为高效。

首先,能源市场是一种有限度的竞争环境,需要对能源市场主体的进入和退出施加限制。能源产品具有市场性与自然垄断性的复杂属性,推进能源事业发展不仅需要竞争机制和市场力量引入能源服务的供给之中,还要充分发挥行政机关与市场主体的禀赋优势,通过相互之间的密切合作形成平衡垄断性与市场性的多中心格局,以此提高能源服务和产品的供给质量及供给水平^[13]。而在能源结构低碳化转型的过程中,基于技术创新、能源基础设施升级等因素,能源市场的竞争会进一步放大。这就需要在鼓励社会资本进入市场主体的同时,相应地对社会资本的资格和条件施加合理限制,用具有行政管理性质的准入措施来设定能源市场的基本门槛,更好地对能源市场主体进行统筹管理。

其次,能源具有公共利益和私人利益的双重属性,需要审慎选择适合的市场经营主体。能源产品和服务蕴含着“私益—公益”的复合属性,在私益属性上,能源产品和服务直接影响着特定个体或组织生产、生活状况;在公益属性上,能源产品和服务为政府的合理介入提供了理由^[14]。特别是在能源市场化改革所伴随的大量民间资本和民营企业涌入能源市场领域进行经营和管理的情况下,会使得政府与社会公众对于社会资本产生一定的期待和要求,继而转化为能源市场主体自身经营能力和保障水平的标准。因此,能源市场机制需要设置具体、专业的准入制度,对想要进入能源市场的经营主体进行筛选,确保经营主体对其经营范围内的消费者能够以公平合理的价格提供无差别、高质量的能源产品和服务^[15]。

最后,准入制度在能源市场管制结构中属于基础性要素,是建立和完善监督管理机制、惩戒机制以及退出机制的前提。一个完整的市场监管体系是由准入制度、监督制度和退出制度组成,其中,准入制度是前提也是基点。一方面,市场准入通过明确能源市场经营主体需要具备的各项要求和条件,为能源市场秩序提供前提性的调控机制;另一方面,能源市场主体在获得相应的准入资格后,仍需按照准入标准与要求从事经营行为,这构成了后续能源市场监管和主体退出制度的基准与动力。如果能源市场主体出现了违反准入制度的行为,则应启动惩戒机制和市场退出机制,以实现能源市场的规制目标。

二、“双碳”目标下能源市场准入制度的功能定位

我国能源市场准入制度借鉴和参照传统市场准入制度机理与行政许可模式,成为稳定能源市场秩序的重要制度保障。虽然这一发展路径有助于援引市场准入制度的成熟经验来应对能源体制市场化改革初创阶段经验不足和规范欠缺的现实困境,但是此种追仿型进路下的功能定位设想也不可避免受到束缚。为实现能源市场准入制度的制度自立与实践回应,有必要在“双碳”目标下进行审慎分析,准确认知能源市场准入制度的功能归属,为后续的制度机理与规范完善提供基本依据。

(一) 传统能源市场准入制度对低碳治理的规制局限

近年来,能源领域的市场化改革从“双碳”目标推进的需求出发,统筹协调多种能源的低碳化应对举措^[16]。然而,受限于当前立法的回应不足,我国能源市场准入的制度逻辑仍然主要依循提高能源供应服务的生产与分配效率这一主导思路^[17],未对如何承载低碳能源治理向度上不同场景的规制举措提供明确的规则指引,因而在“双碳”目标实现的能源法律规制层面出现了一系列难题。

第一,受限于传统的制度视角,当前能源市场准入制度对低碳治理任务的认知滞后。无论是从宏观的能源法律体系还是微观的能源市场准入制度体系来看,尽管能源法一直在通过不断“绿化”而具备督促行政机关与能源市场对低碳治理任务的关注与回应^③,但当前能源市场准入制度囿于传统的市场准入制度语境^④,多以体现和保障能源市场秩序与能源供给安全为本位,相关的制度设计也围绕能源企业经营的安全性和平稳性而展开,尚未充分衔接“双碳”目标的降碳义务。以煤炭行业的市场准入制度为例,《中华人民共和国煤炭法(2016修正)》(以下简称《煤炭法》)第20条规定,“煤矿投入生产前,煤矿企业应当依照有关安全生产的法律、行政法规的规定取得安全生产许可证。未取得安全生产许可证的,不得从事煤炭生产”。这一规定对规范煤矿经营行为、保障煤矿生产安全具有一定的积极意义,但对实现“双碳”目标和履行低碳义务的作用却较为有限。在1994年发布的《煤炭生产许可证管理办法》第4条,规定了“有符合法律、法规要求的环境保护措施”是取得煤炭生产许可证的条件之一,但此条规定较为模糊,且该办法也已失效。至于其他与降碳相关的准入规定更是因内容不明确、效力层级低或规定杂乱而适用实效低迷。因此,当前以能源安全为原旨的能源市场准入制度,对维护能源交易秩序、规范能源开发利用行为具有积极意义,但是在缺少低碳治理承认机制和忽视能源利用行为对社会生产生活过程的反向影响下,碍于能源安全与低碳治理的能源法律原旨、制度逻辑体系及实践样态等方面的差异性,也在一定程度上造成了制度实施效果与“双碳”目标背景下对能源结构低碳化的制度期待不相匹配。

第二,受限于回应滞后,当前能源市场准入制度尚未形成对低碳治理任务的类型化实施结构。能源领域中的低碳治理蕴含着资源能源、生态环境及经济发展、社会生活之间相互交织的利益关系。相较于以分配资源为主要经济职能的政府行政机制^[18],能源领域中的低碳治理更应当是能源

③譬如《中华人民共和国可再生能源法(2009修正)》第4条、《中华人民共和国电力法(2018修正)》第5条第2款及《中华人民共和国节约能源法(2018修正)》第7条都明确了可再生能源产业的发展取向,为可再生能源市场准入制度低碳治理的价值倾向作出了一定的指引,但由于规定和表述的宽泛,在实施上仍存在较大阻碍。

④市场准入制度的基础认知是“随着市场对人类生活的影响范围和程度日益加深,国家和政府准许公民和法人进入市场从事商品生产经营活动的条件和程序规则的各种制度和规范”。具体可参见:刘大洪、段宏磊《混合所有制、公私合作制及市场准入法的改革论纲》(《上海财经大学学报》,2017年第5期91-102转128页)。

市场主体与能源类型组合下要素市场化配置良性耦合的结果。由于当前能源市场涉及的能源类型与利用领域较广,对特点各异的能源开发与利用活动应当根据能源供需关系,实行不同准入类型(谦抑型、适度型、严控型)和规制方案的精细化准入制度,方能充分发挥能源市场准入的制度效益。然而,尽管《煤炭法》《中华人民共和国电力法》(以下简称《电力法》)、《中华人民共和国可再生能源法》(以下简称《可再生能源法》)等相关配套法规以及地方性法规,在立法层面以“传统能源清洁低碳控制”和“可再生能源可持续发展”为方向对各种资源能源进行分类监管的思路,具有较大的合理性。但是,各类能源的市场准入制度构建的发展差异性较大,部分类型的能源市场准入制度还停留在宏观理念和价值前提下,尚未转入对中观体制和微观机制的规则塑造,对不同类型能源企业进行能源勘探、开发、生产、输送等行为的市场需求与碳风险尚未作具体考量与立法回应,因此难以保证能源结构低碳化任务的落实,可能会出现仅有原则性规定而没有可以适用的具体规定的局面。以《电力法》第25条第4款^⑤和《可再生能源法》第13条第2款^⑥为例,尽管该条款已经明晰相关能源市场主体进入市场需要满足一定的法律约束,从而维护相关能源市场运行安全及保障能源市场主体与消费者的利益,但准入许可条件整体上处于模糊状态,也没有明确能源管理机构与电力监管机构在电力项目与可再生能源项目准入中的审批权限划分。而清晰、明确的市场范围和边界是电力市场与可再生能源市场建立和发展的基础,此种构造模式显然无法满足不断发展的“双碳”法治结构要求,会导致能源市场准入制度的制度规则与具体实施缺乏对低碳治理的重视,在一定程度上忽视了与能源市场低碳化改革不符的高耗能产业的碳排放成本,造成准入标准、准入对象、准入事务的规范构造可能在稳定能源市场与低碳治理之间徘徊,陷入能源市场准入制度具有降碳效能,但降碳效能不强的状态。

(二) 能源市场准入制度在低碳治理向度的任务设定

传统能源市场准入制度对低碳治理的规范不足,正在倒逼能源市场准入制度在低碳治理向度上发生深刻变迁,促使新的任务在能源结构的不同类型^⑦上演进为以下两条主线。

第一,对于可再生能源产业,能源市场准入制度需要吸纳具备可靠性和稳定性的可再生能源经营主体进入能源市场,因此,需要从“量”的角度对能源市场的主体范围进行拓宽,充实可再生能源产业的资本投入,促进可再生能源等产业集群快速发展,以此提高能源市场中可再生能源的参与比例。而作为政府规制能源市场重要制度的能源市场准入制度,可以通过准入条件、准入标准、准入方式、准入程序和准入责任等法律规定所形成的可再生能源产业准入规范体系,将可再生能源经营企业的具体资格与条件的限制适度放宽,促使可再生能源产业的准入壁垒降低、参与主体多元、竞争结构优化,以此提高可再生能源在能源市场中的占比和稳定性。

第二,对于传统化石能源产业,能源市场准入制度需要保障具备低碳经营标准的能源企业进入能源市场,为消费者提供更加优质的能源供给服务,因此,需要从“质”的角度对传统化石能源的经营主体进行限制,即根据能源利用行为所反映的环境危害程度以及碳排放等多个方面作为考量标

^⑤供电营业区的设立、变更,由供电企业提出申请,电力管理部门依据职责和管理权限,会同同级有关部门审查批准后,发给《电力业务许可证》。供电营业区设立、变更的具体办法,由国务院电力管理部门制定。

^⑥建设可再生能源并网发电项目,应当依照法律和国务院的规定取得行政许可或者报送备案。

^⑦总体上,我国的能源供给结构主要包括化石能源、可再生能源两个主要类型。具体可参见:张璐《“双碳”背景下能源安全的理性认知与法律回应》(《政法论丛》,2022年第5期43-54页)。

准,根据不同经营主体对传统化石能源的高效利用与对减污降碳目标的实现程度作为低碳审查标准纳入市场准入条件,并赋予其一定的低碳、降碳的经营义务,促使传统化石能源企业提高自身的节能、控污、降碳能力。这是能源市场准入制度平衡能源供给安全与降碳义务的重要环节。

(三) 能源市场准入制度“预防—控制”的功能形成

综上所述,能源市场准入制度的任务既包括对特定能源开发利用活动的禁止,也包括对能源开发利用企业的规制和管理。这意味着能源市场准入制度的功能定位实际上属于一种“预防—控制”功能,在更宽的规制层面体现出对维护能源市场秩序与气候公共利益实现的价值追求。

第一,以预防为功能预设。市场准入制度是市场规制中的一个重要环节,承载着维护市场环境、调节市场秩序的重要功能。对于进入能源市场的主体,能源市场准入制度实际上体现为一种从业身份的隔离,理应具有较强指向性的识别标准。在“双碳”目标背景下,对能源市场准入制度的需求与期待,不仅是为了让有资质的经营主体进入能源市场以保证能源服务的供给质量,更在于加强能源企业对传统化石能源的清洁高效利用,改变当前能源产业结构与“双碳”目标下绿色低碳的社会经济发展节奏不相适应的高碳、低效状况。在针对能源企业的碳排放行为进行法律规制的情形下,能源市场准入在主体规制层面发挥着以规制预防为功能属性的身份隔离效用。通过行政许可的运作机理为部分高碳能源企业建立起一道隔离带,使能源企业在客观层面的过量碳排放行为在“前端”变得不可能或者可能性大大降低。

第二,以控制为功能预设。控制是市场准入制度的落脚,能源市场准入制度作为控制能源市场主体的数量、质量的机制,在对特定能源市场主体或行为进行负面评价的同时,客观上发挥着行为控制与秩序控制的功能。尽管从形式上,能源市场准入制度具备行政许可的基本模式,但当将技术化、逻辑化、理性化的准入标准落实为我国能源市场准入制度中的强制性要求,并通过独立的监督管理机构对进入能源市场的经营主体是否符合基本的要求进行审核时,能够以控制的视角而非处罚的视角,妥善处理好市场经营过程中呈现出的能源供应安全与低碳社会任务的微妙性和复杂性,及时拒绝不符合条件的能源市场主体,从而缓解对当前高碳性能源的依赖和绿色低碳发展社会需求间的张力。此种效能实质上是一种在能源市场从业和从业出发之间形成的控制功能,体现了能源市场准入制度的梯度性与层次性要求。

三、能源市场准入制度“预防—控制”功能的结构分配

在当前法律规范精密化与法律实施效率化的治理要求下,能源市场准入制度“预防—控制”的应然功能还只能作为一个总括性定位。预防与控制的功能作用方式不同,决定了需要对能源市场准入制度不同作用阶段展开主导功能的结构化分配,为能源市场准入制度的法律建构明确更为科学的立法导向,避免实践中宏观能源立法失据抑或行政权管控滥用之可能。

(一) 能源市场准入制度在不同作用阶段的功能分配

基于“双碳”目标的系统性要求与能源结构低碳化调适的复杂利益链条,能源市场准入制度的功能分配需要兼顾规范理性与经验理性,不宜追求完全理性的规范逻辑以及同一性的治理模式,而应重视差异性的问题处理,在具体的能源结构调整场景中考虑更具有适应性、针对性的功能匹配^[19]。因此,不同于传统能源法上对诸要素的功能划分,能源市场准入制度的功能分配既要遵循能源市场准入制度的内在规范范围,更要关注能源市场准入制度所处的“双碳”制度环境和治理场景,

以期将“预防—控制”功能在能源市场准入制度的不同治理场景或治理环节进行分配。如前所述,能源市场准入制度在“双碳”目标推进中的角色任务是聚焦于能源结构的低碳化。因此,以碳为作用对象所构建的控制机制及其背后对碳的控制利用活动所形成的“碳源”与“碳流”阶段,基本上可以作为能源市场准入制度在功能分配上的场景依循^[20]。

在“碳源”阶段,预防功能应当居于主体地位,而控制功能则属于效能补充。顾名思义,碳源指二氧化碳等温室气体的排放源,本质是当前生产生活活动中可以利用的能源结构。基于我国自然资源的赋存状况,传统化石能源开采与可再生能源、清洁能源的开发会在很大程度上影响碳排放的程度。此种影响方式显然与预防功能在发生机理上更为匹配,即在能源利用行为之前,对能源结构进行识别、调适并加以约束,避免过量碳排放风险的产生。而在“碳流”阶段,控制功能应当居于主体地位,而预防功能则属于效能补充。碳流是指自碳源到碳汇之间,将碳物质进行加工、处理或运输的过程、活动或机制^[21]。此种过程本质是一种低碳能源秩序的体现,对碳物质不当加工、处理或运输就是对这种秩序的扰乱。因此,能源市场准入制度的目标不在于限制,而在于通过对碳物质(能源)加工、处理或运输的控制手段,在最大程度上实现对低碳能源秩序的维护,保障能源利用活动不因碳排放过量的实际损害而影响其正常发展的一种实然秩序状态,这显然与控制功能更为契合。故此,“碳源”预防阶段与“碳流”控制阶段的二元结构为我们形塑能源市场准入制度提供了适配的分析框架。

(二)“碳源”预防阶段:限制能源结构的涉碳比例

“碳源”阶段预防功能的具体落实,需要根据当前能源结构的实际情况与能源市场准入制度的运行框架,妥善划定能源市场准入制度应然的规制任务。“双碳”目标直指能源结构的优化,依托能源法律合理调适能源开发利用与销售中的传统化石能源、清洁能源与可再生能源的比例,通过促进能源结构的转型与调整来减缓气候环境风险^[22]。聚焦到“碳源”阶段,现实中能源结构的选择偏向以煤炭、石油与天然气为主,各不同类型可再生能源开发的市场占比较小且面临不同阻碍,如何在整体上逐步降低煤炭、石油等传统能源的开发比重,推动能源结构低碳化改革应当是能源市场立法着力解决的问题^[23]。该问题可具化为能源结构成本限制与社会观念意识障碍两方面难题:一方面,我国能源结构的低碳转型是一场成本昂贵、历程久远、体量庞大的系统工程^[24],无论是从自然禀赋的客观限制所导致的能源勘探、开采的固有成本,还是转型能力的差异性所伴随的支撑、机理与补偿成本,都会成为我国能源结构的转型内在局限;另一方面,能源市场主体对能源结构低碳化转型还缺乏深入、理性的认知,相关的能源教育与低碳教育也并未达至绿色低碳发展所需的高度,这些问题的存在必然会对清洁能源、可再生能源的勘探与开发机制的完善和推进形成观念性阻滞。

上述难题为能源市场准入制度预防阶段的主要任务明确了导向。能源市场准入制度的治理场域主要体现在国家依据能源法律规范对市场主体的能源开发与利用过程和结果进行确权式干预(认定、限制或剥夺)的一种制度安排^[25]。在“碳源”预防阶段,我国当前能源单行法规定的运行模式主要是对不同类型能源资源的勘探、开发等行政许可分别设立不同的约束性规则。因此,能源市场准入制度可以根据降碳目的对能源结构予以事前型调整,通过围绕“限制能源结构的涉碳比例”为主旨,厘定传统能源与新型清洁能源勘探开发所需的许可要求与具体标准,进而促进降碳的任务目标在能源勘探、开发的系统活动中予以贯彻。在成本限制上,能源市场准入制度的不同许可要求可以间接导出更应当享受国家支持、扶持政策的对象范畴与具体条件,以此对成本问题进行集约

化解决;在意识阻碍上,能源市场准入制度通过明晰市场主体勘探、开采各类能源差异性的许可要求与标准来调校能源市场主体的意识观念,形成并确立绿色低碳的发展理念,并引入油气等能源勘探开发领域市场化的竞争性机制来寻找最优的能源市场主体,进一步吸引社会优良投资进入清洁与可再生能源领域,以实现“双碳”目标所要求的能源结构转型。

(三)“碳流”控制阶段:市场主体准入与行为监督

“碳流”阶段控制功能的具体落实,应根据当前能源结构的实际情况,将“双碳”目标对能源产业与生态治理协同发展的治理要求转化为能源市场准入制度的规制机理和规范内容。聚焦到“碳流”阶段,能源产业和生态治理协同发展实质上面临着能源供给目标与降碳节能目标的分业思维与规制能力要求较高两方面难题:一方面能源供给目标与节能降碳目标之间难免存在控制理念、关联知识、信息理解、规制重点等层面的差异,如果没有良好的制度支撑,会导致不同能源产业的运营要求及成本承担大相径庭,诱发市场秩序的“不公平感”与“不安全感”,降低规制的客观效能;另一方面,将节能降碳的义务纳入能源市场的规制框架是实现“双碳”目标的有效路径,这也意味着对能源监管机构的监管能力与能源市场运行的整合和研判能力提出了更高要求,可能会因稳定能源市场秩序所产生的规制成本的增加而引致“过载”风险。

上述难题为能源市场准入制度控制阶段的主要任务明确了导向。能源市场准入制度通过赋予或禁止各类能源企业的市场主体资格来实现对能源供给行为的规制。传统意义上,能源市场准入制度最直观的模式是从主体资质审核入手,由行政主体对行政相对人是否具备可以进入能源市场的主体资格予以审查。在保障能源供给与能源市场秩序稳定的目标下,此种模式并不存在太多问题。而在“双碳”目标下,过分强调主体资格问题会导致对后续能源开发利用行为以及相应碳风险监管的淡化^[26],需要对准入对象约束条件的设定进行结构性调适:即把“降碳”视为目标客体,在主体资质的审查中嵌入涉碳意义上的行为要求,使能源市场准入由静态审查向动态审查转变。譬如,在传统能源利用产业增设降碳技术设施的要求。概括而言,能源市场准入制度的优化需要在“碳义务”层面对能源企业附加严格的实质审查,即在传统主体准入要件的基础上增设更多的行为监督,并在准入标准与事务中予以体现。在目标分业上,能源市场主体准入与行为监督的模式可以通过借助前置性的许可标准与程序规则进行法律上的目标联通,将能源供给与低碳节能相互适应的内在要求落实到位;在能力要求上,通过从能源供给目标与节能降碳目标相关角度设定市场准入资质和行为控制规则,形塑后续执法的监管方向,同时可以连贯与带动不同的行政部门进行整合性监管,以此减轻能源监管机构对能源市场的规制能力要求与负担。

四、“预防—控制”功能下能源市场准入制度的优化路径

“预防—控制”的功能分配圈定了能源市场准入制度的优化方向。立法需要按照统一性与差异性相结合的原则,从能源供给与低碳控制两个层面归纳能源市场准入节点所涉制度要素并对之定性,进一步完善准入标准、许可事务、准入审批与后续监管等制度要素的具体形态,充实规范内容与程序结构,提升制度能力。

(一)准入标准的设定基点:协调能源供给与低碳控制

基于传统能源结构与能源产业既有格局,能源市场准入制度需要仰赖较为清楚的标准设定,以期通过相对定量的规范抽离行政裁量的因素,弱化能源结构领域的技术性隔阂与“行业壁垒”,统筹

能源结构改革过程中的市场运行,使能源服务供给与低碳义务履行保持同向性。如前所述,在“双碳”目标下,立法通过对主体资质与主体行为分别附设规范,来实现法律所要求的秩序。一方面,能源市场准入制度需要在“碳源”阶段限制能源结构的涉碳比例,又要在“碳流”阶段把控能源市场主体准入与行为监督,这就决定了相关立法需要通过从能源市场主体的技术标准与行为规范中提取出技术化的行为标准,再通过法律规则和法律原则对准入要求及主体行为进行评价,进而形成具备稳定性与定量性的准入标准。基于能源开发利用与碳排放所涉及的技术属性,准入标准可以包含相对明确的技术参数,以此在各类能源勘探、开发、运输、利用等场景的规范对象与适用方式划分边界与提供外延,防范市场主体为降低成本而在能源勘探、开发、利用过程的细节中作出逆向选择,也更为符合能源利益相关者的心理预期,进一步维持能源法律在经济、安全和生态等多元价值^[27]融合中的秩序稳定性。

标准涉及假设提出、模型设计与权衡验证等多个步骤^[28],每个步骤都存在工具理性与价值理性的交织;能源领域与环境领域的专家根据科学运行规则进行事实判断,标准制定者运用程序化的社会理性进行规范判断,以此对能源事实进行合理定型^[29]。受制于科学本身发展有限性和能源现实情形多元化的局限,准入标准在价值理性层面预先设置设定的基点至关重要,在很大程度上具备了合理定型能源治理事实的功能。从“预防—控制”功能出发,准入标准既要符合能源供给的基本需求,又要满足“双碳”目标的降碳指向,两种追求需要从协同有序的角度为准入标准提供前置逻辑,并试图据此形成价值引导向利益明确的过渡。而能源治理领域与“双碳”目标实现中对价值与资源进行分配的政策性文件,反映的是特定时空背景下国家对能源利益结构的认知,特别是在能源政策与“双碳”目标政策的建构场域开始具有更多意义上的连接性与互动性后,会涉及更多的特定时空下能源市场准入的信息不断地输入、输出、汇集、转换与利用^[30]。只有通过特定政策才能判断与比较分析能源供给基本需求与“双碳”目标的降碳指向哪种最为紧急,进而在价值上才可以作出有实践性的价值预设。此种价值预设代表着准入标准预设的伦理原则与准入标准生成过程之间通过政策进行了一种反思性平衡,可以在标准论证、标准决策等各个关键阶段发挥核心作用,既统一完善能源开发产业许可事务与能源利用产业许可事务两个重要的“接口”标准,又可以在整体准入标准的界限下合理取舍特定区域与阶段的准入门槛,为不同能源准入情景下形成何种强度的资格准入、规模准入、项目审查等准入标准提供更具有实践性的规范指向。

此外,在准入标准的结构体系上,鉴于当前能源市场准入标准存在的差异化不足、针对性不强的问题,未来《能源法》应当通过概括性条款设立差异化的能源市场准入标准要求,而从事能源开发利用所必需的资金量、技术水平、降碳设备、合格的企业组成人员等具体标准则可以通过能源单行法予以规定。基本导向是使某些传统高碳能源市场准入过低的许可标准得到适度提高,适度降低清洁能源与可再生能源产业的许可标准,使符合许可规定资质的清洁能源、可再生能源企业均可进入能源市场,对“双碳”目标下的能源结构调整具有重要意义。

(二) 准入过程的二元轨道:产业准入的许可事务分立

能源市场准入制度的意义在于,通过设定特定能源市场主体的准入门槛与法定程序,促使能源企业实现能源供给和低碳节能之间的平衡。因此,能源市场准入作为一种对资源的非强制性支配^[31],其过程的生成与运行有赖于产业准入许可的行政权力活动,进而决定了各类能源企业及其能源利用活动的结果。结合准入标准“协调能源供给与低碳控制”的设定基点,能源市场准入制度应

当分别以“能源供给”和“碳风险程度”为划分标准,第一层次以“能源供给的必要性”来决定取消许可可审批和需要许可审批的能源市场准入的事项范围,第二层次则须针对“碳风险程度”分别对各类能源企业采用不同的许可要求,在支持能耗“双控”制度的同时连贯碳排放控制制度。

首先,构建能源产业类型的体系化准入许可。在能源产业许可并行的情况下,各类能源产业的许可事项在控制向度与约束性条件上并不相同,若不进行体系化处理,会导致在实践中无法准确对现实问题和要求。基于“预防——控制”的功能类型,法律应当分类能源开采企业(传统化石能源/各类矿藏/清洁能源/新能源等)与能源加工转换企业(电力企业/油气企业/光伏企业/储能企业等)的识别标准与许可程序,根据“预防——控制”功能与不同产业特性来识别、聚集、区分不同类型能源开发利用的条件与要求,确立各类能源企业差异化的资质条件,合理安排不同能源企业适用的准入正面清单和负面清单,明确规定符合资质条件的单位均有权申请市场准入许可^[32],支持各类能源市场主体依法平等进入负面清单以外的能源领域^⑧,具体的制度运行可依据“行政审批(正面清单为主、负面清单为辅)→行政监管(负面清单为主、正面清单为辅)→行政执法(负面清单管理)”的路径演进^[33]。

其次,构建具体的能源企业经营许可事项和其他许可事项,主要应当从两个方面进行规制:一是实体上的运营资质,二是实体上的行为要求。在运营资质上,能源市场准入制度应当从能源产业类型对应的能源供给与低碳控制要求以及能源企业业务的特性出发,与能源产业分类与目录中“淘汰类项目”与“限制类项目”在规范上接轨,并在综合考量自然禀赋情况、能源市场需求、民众基本需求、行政监管能力、权益限制风险等因素的基础上,考察运营主体是否有提供良好能源服务的能力^⑨,力求保持许可事项与申请人、业务办理流程与申请材料之间的同一性,推动能源市场准入审批管理的精细化^[34];在行为要求上,法律应当对已有的传统能源开发与利用企业的许可行为丰富、细化,明确哪些能源利用行为应当设定准入许可,设定什么种类的准入许可,同时从制度层面明确各类行为许可事项所需附加的责任机制,以明确责任、细化责任。从当前能源市场准入制度的发展形态看,要重点清理既有的各种繁多杂乱的清洁能源与可再生能源项目准入的行政规章^[35],通过《能源法》立法与《可再生能源法》《电力法》等能源单行法的修改来整合当前能源市场中急需的、行之有效的新型能源勘探、开发与利用许可事项,明确不同类型可再生能源与清洁能源勘探、开发与利用的许可结构、区域条件、开发限度以及开发过程中对环境影响的防范与控制要求,并依托专门条款对清洁能源利用的企业谦抑地选用认证、审批与备案的准入工具。

(三) 准入制度的保障机制:审批与监管的结构化联结

依照行政机关一般性的“申请—审批—监管”的许可治理结构,能源市场准入制度的良好运行离不开良好的审管关系的约束。在整体审管关系的调适层面,强化被准入能源市场主体的能源服务供给与低碳义务的履行,需要坚持准入审批与后续监管并重的结构化联结理念。原因在于,轻视对能源市场主体许可监管的准入审批环节,尽管在一定程度上会降低能源市场的准入门槛、促进能源市场的竞争,但会给准入的后续监管带来成本与不确定性的负担与风险。因此,准入制度的保障机制需要在许可审批与监管环节强化“预防——控制”功能。

^⑧参见:国家发展改革委、国家能源局关于印发《“十四五”现代能源体系规划》的通知(发改能源[2022]210号)。

^⑨包括法律地位、组织规模、人员配备、内部管理能力、承接能源服务的经验和相关社会评价等方面。参见:马颜昕《公共数据授权运营的类型构建与制度展开》(《中外法学》,2023年第2期328-345页)。

在准入审批环节,以准入事务与标准的履行能力审查为规制要素。从能源供给与低碳控制的公共性与即时性角度看,社会公众与能源市场需要的是能够及时承担起、履行好能源供给服务义务与低碳控制义务的“成熟”能源企业,而不是寄希望于能源企业在获得能源市场准入许可后,通过自觉投入人力物力财力来提升准入事务与标准的履行能力。因而,从维持能源市场准入制度的权威性出发,需要构建以“准入事务与标准的履行能力”这一要素为中心的专项审查。即根据不同能源市场准入领域审批类型化的思路,围绕能源供给义务与低碳控制履行能力要素设计审查标准与程序,适度缩短审查周期,以期通过对能源企业针对性的专项筛选,为保障能源市场的稳定性与开放性奠定良好的主体资格保障。

在后续监管环节,以能源供给与低碳控制的义务履行实效为规制要素。能源供给的质量要求与联系性需求对后续监管环节明确了导向,依照“识错标准、谁来纠错、纠错方法、责任承担”的监管思路,根据督查、排查、评估和追踪的监管职能^[36],由能源监管部门审查能源勘探、开发与利用行为是否符合准入要求的类型、格式与标准,并配以责令改正与惩罚类监管措施为主、退出准入许可为辅的责任体系,借此形成对能源供给的持续性制度监管与对低碳节能的必要性制度监管,达到后续监管的规范化。具言之,一方面,从维护能源供给利益与低碳公益的角度出发,对于被准入的能源企业未及时履行准入许可行为时,不能简单地设定惩罚措施,而是要利用梯度性的规制手段,如财产罚、名誉罚、信用惩戒等倒逼能源企业尽快履行准入的相关义务^[37],并辅之以软责任的设置来建构能源市场主体的“责任承担金字塔”^[38]。另一方面,不轻易运用退出准入许可机制来处罚被准入的能源企业,以免由于采取“抑制”行为而直接影响不特定的市场主体、能源服务受益人以及能源市场的稳定^[39]。因此,政府应当将主要治理工作重心放置于对新兴的清洁能源产业与可再生能源产业的体制、机制、政策、制度等方面的扶持与服务上^[40],采取财政、金融、税收、保险等多元化的经济手段为清洁能源产业与可再生能源产业的实际发展提供支持^[41],并在规范产业发展的过程中为其健康成长留出更多的调整空间。

结语

通过法律的确定性和统一性来推进能源结构低碳化转型是“双碳”目标实现的必要条件。能源市场准入制度作为其中的一个重要环节,若局限或固守于既有的规制方向和制度逻辑会限制“双碳”目标下能源低碳转型的任务实现。能源市场准入制度需要以与“双碳”目标更相适宜的“预防—控制”功能的结构分配作为制度优化导向,补充制度所涉利益的规范要素,并以技术化操作方式的“能量”,使能源供给与节能降碳在能源市场制度规范中顺畅对接,达到制度实施效益的最大化;同时也有利于推进我国能源结构低碳化转型的“精巧规制”,为现代化能源治理体系的构建和治理能力的提高提供参考性思路。

参考文献:

- [1] 叶榭平.“双碳”目标下减污降碳协同增效法制保障体系之重塑[J].中国地质大学学报(社会科学版),2023(2):18-30.
- [2] 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.
- [3] 温馨.“双碳”目标下的能源转型:多维阐释与中国策略[J].贵州社会科学,2021(10):145-151.
- [4] 林伯强,占妍泓,孙传旺.面向碳中和的能源供需双侧协同发展研究[J].治理研究,2022(3):24-34,125.
- [5] 李世峰,朱国云.“双碳”愿景下的能源转型路径探析[J].南京社会科学,2021(12):48-56.

- [6] 肖金明. 行政许可制度的反思和改革[J]. 中国行政管理, 2001(6): 8-10.
- [7] 王明远. 天然气开发与土地利用: 法律权利的冲突和协调[J]. 清华法学, 2010(1): 139-149.
- [8] 郑佳宁. 能源市场准入法律制度的四维架构[J]. 中国政法大学学报, 2011(4): 123-131, 160.
- [9] 王锡凡, 肖云鹏, 王秀丽. 新形势下电力系统供需互动问题研究及分析[J]. 中国电机工程学报, 2014(29): 5018-5028.
- [10] 郭丕斌, 王婷. 能源技术创新促进煤炭资源型经济转型的作用机制分析[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2013(6): 36-41.
- [11] 张忠民. 能源法的法权构造及其体系展开[J]. 政法论丛, 2024(2): 99-111.
- [12] 肖国兴. 论低碳革命与能源革命的法律实现[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022(2): 1-11, 111.
- [13] 章志远. 公用事业特许经营及其政府规制: 兼论公私合作背景下行政法学研究之转变[J]. 法商研究, 2007(2): 3-10.
- [14] 郑佳宁. 现代能源产品价格形成机制的法律思考: 在市场与规制之间[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2021(1): 150-161.
- [15] 钟明霞. 公用事业特许经营风险研究[J]. 现代法学, 2003(3): 122-126.
- [16] 杨解君. 中国能源法制的低碳化塑造[J]. 政法论丛, 2022(5): 55-65.
- [17] 肖泽晟. 公共资源特许利益的限制与保护: 以燃气公用事业特许经营权为例[J]. 行政法学研究, 2018(2): 14-34.
- [18] 王克稳. 我国行政审批制度的改革及其法律规制[J]. 法学研究, 2014(2): 3-19.
- [19] 向玉琼. 论经验理性的社会治理: 基于政策试验的中国实践[J]. 江苏社会科学, 2018(6): 59-67, 274.
- [20] 袁明, 张忠民. 绿色低碳发展的法治需求与法典化表达[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2023(3): 92-102.
- [21] 齐珊珊, 鞠美庭, 王琦. 从碳源、碳流和碳汇着手发展低碳经济[J]. 环境保护, 2010(16): 41-42.
- [22] 张琪, 张忠民. “双碳”目标下能源法律因应的逻辑锚定和规范承载[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2023(3): 51-63.
- [23] 张璐. 黄河保护立法中的能源开发规制[J]. 甘肃社会科学, 2022(2): 136-144.
- [24] 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.
- [25] 戴霞. 市场准入的法学分析[J]. 广东社会科学, 2006(3): 196-200.
- [26] 张淑芳, 周印. 行政连续监管的制度构型与实施机制研究[J]. 社会科学研究, 2023(5): 96-106.
- [27] 张忠民. 能源监管生态目标的维度及其法律表达: 以电力监管为中心[J]. 法商研究, 2018(6): 82-91.
- [28] 任愿达. 元宇宙供应商治理: 标准与法律融合论的本土化进路[J]. 东方法学, 2023(3): 133-146.
- [29] 陈伟. 作为规范的技术标准及其与法律的关系[J]. 法学研究, 2022(5): 84-100.
- [30] 李燕, 母睿, 朱春奎. 政策沟通如何促进政策理解: 基于政策周期全过程视角的探索性研究[J]. 探索, 2019(3): 122-134.
- [31] 李艳芳, 林树杰. 可再生能源市场准入制度研究[J]. 中州学刊, 2010(2): 93-97.
- [32] 郑佳宁. 能源市场准入许可制度法律规制刍议[J]. 河北法学, 2012(8): 133-138.
- [33] 余华. 负面清单嵌入行政审批制度改革研究[J]. 甘肃社会科学, 2015(5): 247-251.
- [34] 余珊珊. 基于“事项”识别的行政许可清单制度建构[J]. 中国行政管理, 2021(12): 30-37.
- [35] 陈鑫艳, 林树杰. 可再生能源并网发电许可制度研究[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2012(1): 103-106.
- [36] 安宁. 治理理论下的市场准入负面清单制度[J]. 中国法律评论, 2023(2): 218-226.
- [37] 徐晓明. 被许可人普遍服务义务履行规制研究[J]. 浙江学刊, 2020(2): 127-135.
- [38] 王树义, 张雪峰. “双碳”背景下可再生能源消纳保障机制的软法之治[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2023(6): 21-35, 109.
- [39] 张璐, 龔乾斤. “双碳”背景下我国能源消费战略推进的路径选择[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022(2): 12-23, 111.
- [40] 潘丽霞, 岳德顺. 政府与市场边界研究: 以高技术产业发展为研究视域[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2013(6): 131-135.
- [41] 张忠民, 李文贺. 能源规范“入典”的立法选择与逻辑证成[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2024(2): 56-69, 110.

Prevention and control: The legal mechanism of the energy market access regime in response to the “dual carbon” target

ZHANG Zhongmin^{a,b}, ZHANG Qi^a

(*a. School of Law; b. Ecological Civilization Institute, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, P. R. China*)

Abstract: As an important strategy to promote the goal of “double carbon”, the low-carbon transformation of energy structure needs a series of institutional measures to promote the formation of an energy structure pattern with both “clean energy use” and “energy supply”. Market mechanism is the main driving force of low-carbon transformation of energy structure, and energy market access system is an important constraint and regulation tool to play the role of market mechanism in order stability and risk prevention. Therefore, the low-carbon transformation of energy structure must be implemented by building a perfect energy market access system. The traditional energy market access system has limitations on low-carbon governance. The innovative energy market access system should reflect the dual value pursuit of maintaining energy market order and realizing climate public interests, and its function is positioned in the dual structure of “prevention-control”. The functional orientation of “prevention-control” calls for a clear and more scientific legislative orientation of the energy market access system. The normative construction of this system must implement different functional allocation, resource integration and legislative strategies in the “carbon source” stage and “carbon flow” stage respectively: the former focuses on adjusting the proportion of traditional fossil energy, clean energy and renewable energy in energy development and utilization, and promotes the low-carbon upgrading of energy structure; the latter pays attention to the qualification access and behavior supervision of the energy industry, and strengthens low-carbon governance on the basis of ensuring the reasonable supply of energy. From this point of view, the innovation of energy market access system should be based on the principle of unity and difference, and the system elements involved should be summarized and characterized from two aspects of energy supply and low-carbon control, so as to further improve the normative forms of access standards, licensing matters, access approval and follow-up supervision, enrich the normative content and procedural structure, and enhance the institutional capacity. In a word, first, based on the principle of coordinating energy supply and low-carbon control, pay attention to the practical orientation of standards such as qualification access, scale access and project review in different energy access scenarios, and form stable and quantitative access standards; second, based on the criteria of “the necessity of energy supply” and “the degree of carbon risk”, the differentiated operational requirements and behavioral requirements are identified according to the characteristics of different energy mining enterprises and processing and conversion enterprises, and then the licensing conditions and transaction allocation of various energy industries are determined; third, based on the concept of structural connection with equal emphasis on access approval and follow-up supervision, we will build a special review mode centered on “the ability to perform access affairs and standards” and a follow-up supervision mode centered on “the effectiveness of fulfilling obligations of energy supply and low-carbon control” to strengthen the supply of energy services and the fulfillment of low-carbon obligations of the admitted subjects.

Key words: energy law; “dual carbon” target; market access; energy structure; administrative license

(责任编辑 胡志平)