

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

使用大字体察看本文
阅读次数: 307

能源普遍服务的法理与制度研究

苏苗罕

内容提要: 随着能源服务之于社会发展的重要性日益突出, 各国已经开始将获得能源服务权纳入生存权体系, 并由国家予以积极保障。例如, 美国所采取了促进农村地区电力合作社发展和在城镇地区建立能源普遍服务基金等政策, 在促进能源普遍服务方面就取得了积极成效。我国作为一个人口众多的发展中国家, 实现全体公民的获得能源服务权, 任务艰巨, 笔者建议在《能源法》中设定实现能源普遍服务的目标和时间表, 明确各级政府的职责, 同时规定能源普遍服务的政策保障、监管主体和监管范围等问题。

关键词: 生存权 获得能源服务权 能源普遍服务 能源普遍服务基金 监管

一、作为生存权的获得能源服务权

普遍服务(Universal Service)一词最早出现在20世纪初美国电信领域。AT&T总裁威尔(Theodore Vail)在1907年的年度报告中首次提出“普遍服务”, 并在翌年以“一套网络, 一种政策, 普遍服务(One Network, One Policy, Universal Service)”广告词形式出现于公众媒体。后来, 该词又逐渐被应用于邮政、交通、能源等领域。能源普遍服务, 顾名思义, 就是国家制定政策, 采取措施, 确保所有用户都能以合理的价格, 获得可靠的、持续的基本能源服务。目前, 世界各国大多将能源普遍服务的总体目标基本定义为: 提供价格合理的可靠能源, 满足那些用不上能源或用不起能源的公民的用能需求。简而言之, 就是可用和用得起的能源供应。

能源普遍服务理念提出是与现代能源服务在社会中的重要地位日益突出分不开的。现代能源服务的缺乏限制了发展中国家人口享受经济发展和生活水平提高所带来的机遇的能力。各国已经普遍接受这样的认识, 即能源服务的获取是克服贫困所必不可少的。其中, 1986年世界环境发展委员会发布的报告[1]中首次承认了能源普遍服务的重要性, 并深刻阐述能源与贫困之间的联系, 呼吁全世界行动起来为所有人提供能源服务。“能源服务是实现基本发展中所面临的提供足够食品、住房、穿着、饮食、卫生、医疗、教育和信息获取的关键要求。因此, 能源是贫困或发展的关键性决定因素。能源帮助提供经过加工的食品、舒适的生活温度、照明、电器的使用、供水或排水、基本医疗保健(疫苗冷藏、应急治疗)、辅助教学、通信交通。能源也为生产活动, 包括农业、商业、工业和矿业提供动力。相反, 如果缺乏能源, 将会带来贫困, 引发经济衰退。”[2]2000年9月, 联合国全体成员国所提出的“千年发展目标”, 尽管并不明确包括能源服务的普遍供给, [3]但是, 我们可以发现, “这些目标中无一是在没有更多地获取更多数量, 更高质量的能源服务条件下实现。”[4]

1918年德国《魏玛宪法》首次将生存权确立为宪法基本权利, 意指一种靠国家的积极干预来实现人“像人那样生存”的权利; 1945年通过的《世界人权宣言》第25条更是赋予每个人享有为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准, 包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务的权利。“能源不是人类的基本需要, 它却是实现所有需要的关键。如果不能取得丰富和可承受的能源服务, 那就意味着许多人的基本需要将会因此而大打折扣。”能源服务完全应当属于该条文所指“必要的社会服务”之范围, 也正由于此, 各国已经普遍将获得能源服务权纳入生存权体系, 并由国家提供“最低限度的保障”, 即承担推行能源普遍服务的义务。[5]我国作为人口大国, 又是一个发展中国家, 如何保障公民享受应有的获得能源服

更多▲

特聘导师

法学所导航

走进法学所

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

博士后流动站

学友之家

考分查询

专题研究

五四宪法和全国人大五十周年纪念专栏

最新宪法修正案学习与思考

公法研究

电信市场竞争政策

证券投资基金法

法律与非典论坛

务权，这项任务更加艰巨，需要我们借鉴各国的经验，进行理性的制度构建。

二、美国能源普遍服务的经验考察

能源普遍服务在地理范围上应当全面涵盖边远农村地区和城镇及周边地区。但是，美国政府在保障人民获得能源普遍服务的基本权利时，则是因地制宜地制定了相应的政策。

（一）边远农村地区的能源普遍服务

能源普遍服务政策往往假定在农村和偏远地区提供能源服务是昂贵的，抑或无利可图，所以政策重点是确保向农村、偏远地区和低收入用户提供更多、更好的服务，否则这些地区的用户服务质量低劣，甚至可能根本就享受不到能源服务。美国农村地区的电力普遍服务主要由农村电力合作社（cooperative）负责实施。电力合作社是一个非赢利性质的自治供电机构，实行自有、自管、自建，不受监管机构监管。为扶持农电合作社的发展，实现广大农村地区普遍电力服务，联邦政府主要采取了两条措施：一是为农电合作社提供30年长期优惠贷款，用于合作社的电力设施建设，极大地降低了农电合作社的供电成本；二是努力确保农电合作社的电力供应，联邦政府拥有的水电站优先向合作社供应质优价廉的电力。目前，美国全国现有930家农村电力合作社，分布在47个州，已经是美国三大供电机构（另两种为以赢利为目的的私人电力公司和市政府拥有的发供电公司）之一，输送的电量占全国电量7%，发电容量（合作社又分发电合作社、输电合作社和配电合作社）占全国电量5%，所服务人口占全国11%（约3000万）。供电面积却占到全国的70%。全国3000多个县，有2600个县由农村电力合作社提供电力服务，有效地解决了农村地区的电力供应问题。

（二）城镇及周边地区能源普遍服务

美国城镇及周边地区的电力供应主要由受监管的公用电力公司承担。对公用电力公司普遍服务的监管由各州公用事业监管委员会负责。美国对于能源普遍服务的成本补偿早期主要采用价格补贴，现在则更多地开始转而采用能源普遍服务基金机制。以新泽西州为例，该州在1999年2月9日颁布的《电费折扣和能源节约法》（The Electric Discount and Energy Competition Act）规定普遍服务基金（Universal Service Fund, USF）制度。[6]以下以该州为例对美国能源普遍服务基金的具体实践进行简要介绍：

1. USF的设立宗旨

新泽西州USF的设立宗旨是帮助符合要求的低收入家庭能够付得起电力和天然气服务。USF的目标是确保新泽西州内合格的公用事业消费者享受能源服务的支出能够处于可以承受的范围。设立USF后，符合要求的家庭只需用年收入不超过6%的部分用于电力和天然气消费。

2. USF补贴申请程序

尽管新泽西州公用事业委员会是能源普遍服务的监管主体，但是USF项目管理则是与新泽西州人类服务部(Department of Human Service)共同管理的，因为新泽西州人类服务部在此前即执行着生命线项目(Lifeline)[7]和低收入家庭用能补贴项目(the Low Income Home Energy Assistance Program, LIHEAP)[8]，这两个项目也同样促进提供能源普遍服务。消费者可以在每年4-11月向人类服务部下设的LIHEAP/USF申请处提出申请。如果符合条件，人类服务部需要向申请人通知其可以获得补贴的额度；如果不符合条件，人类服务部应当告知拒绝批准的理由。申请人如果不服，可以提出行政复议。人类服务部发出的告知书一般为两份，一份关于是否符合天然气消费支出补贴的要求，另一份关于是否符合电力消费支出补贴的要求。申请获得批准后的补贴有效期限为一年，期满之前人类服务部会通知其重新申请。

3. USF保障范围

申请USF补贴者应当具备以下两项条件：首先，申请人的家庭收入水平应当不高于联邦贫困线[9]的175%（如表1所示）。其次，申请人用于电力消费或天然气销售的开支应当超出收入的3%。如果申请人使用户内取暖电器，则用于电力消费的开支应当超过收入的6%。获得USF补贴者应当居住于其公用事业账户所记载的住所，并且所获得的补贴只能用于其公用事业账户上所记载的家庭成员或家长。新泽西州法律还规定Lifeline和LIHEAP项目补贴对象自动登记为USF补贴对象。因为这两个项目的补贴对象都是低收入阶层，在很大程度上是与USF项目覆盖范围是重合的。当然，新泽西州人类服务部也对这些项目之间进行了协调，以避免发生重复计算和发放补贴的问题。[10]

表1：USF申请人家庭收入水平（联邦贫困线×175%）

2007年度最高月总收入水平上限

家庭成员数

月总收入

1
\$1,430

2
\$1,925

3
\$2,421

4
\$2,917

5
\$3,413

6
\$3,909

7
\$4,405

8
\$4,900

9
\$5,396

10
\$5,892

11
\$6,388

12
\$6,703

按：家庭成员超过12人的，每增加一人月总收入增加\$135。

4. USF的补贴额度

USF的补贴方式体现为在获得UFS补贴者的公用事业账单上扣减一定额度的费用，而非现金方式提供给受补贴者。该费用扣减额根据每一消费者的情况而定。具体来说，也就是要保证获得补贴者天然气消费支出不超过收入的3%，电力消费支出不超过收入的3%（对使用取暖电器者，电力消费支出不超过收入的6%）。USF对每户家庭的补贴额度设有上限，即每年最高不超过\$1,800。

5. USF补贴额度的计算

USF补贴额度是根据申请人家庭年收入、家庭从Li feline（生命线）和LIHEAP项目中获得的补贴额、家庭年能源消费支出（以电力和天然气账单为依据）等进行计算。

以下试举例说明：

一户四口之家年收入= \$24,000 (130% of FPL)

年天然气消费支出= \$1,500

年LIHEAP获补贴额= \$ 400

步骤一：确定消费者的当前天然气消费负担额

实际天然气消费负担 (Actual Natural Gas Burden) = 年天然气消费支出 - 年LIHEAP获补贴额
= \$1,500 - \$400 = \$1,100 (超过收入的3%)

步骤二：USF机制下消费者需要支付天然气费

年家庭收入=\$24,000

USF机制下最高天然气消费负担额 (Maximum Natural Gas Bill Burden Under USF) x 收入的3%

消费者最高天然气消费负担额 (Customer's Maximum Natural Gas Burden) = \$ 720

步骤三：USF支付前两者的差额部分

实际天然气消费负担=\$1,100

USF机制下消费者最高天然气消费负担=\$ 720

月USF补贴额=年USF补贴额 ÷ 12 = (实际天然气消费负担-USF机制下消费者最高天然气消费负担)
= \$1,100 - \$ 720 = \$ 380 ÷ 12 = \$31.67

按：对消费者的电力消费支出，其计算方式也类似，但是对于从LIHEAP项目获得的补贴额不做重复计算。如果消费者获得Li fel ine项目的补贴，同样不做重复计算。

三、我国能源普遍服务的实践分析

尽管能源品种繁多，但是目前真正需要提供能源普遍服务的却仅限于电力、燃气和热力三个领域。

(1) 电力普遍服务

尽管电力普遍服务在中国是近年来新出现的理念，却并不能称为新实践。现行的电力法律法规中，对于电力普遍服务已有部分规定。早在2002年，国务院在《关于印发电力体制改革方案的通知》（国发〔2002〕5号）中就明确提出“监督电力普遍服务政策的实施”作为国家一件大事来抓之前，《电力法》第8条也明确规定，国家帮助和扶持少数民族地区、边远地区和贫困地区发展电力事业。而《电力供应和使用条例》、《供电服务监管办法（试行）》、《电力业务许可证管理规定》等也对电力普遍服务做了明确规定。此外，国家还颁发文件，确定了对少数民族地区、边远地区和贫困地区的农村电力建设采取重点扶持，以及对农村用电价格按保本保利原则确定、城乡同网同价等政策。

在实践中，农电“三为”服务[11]、“村村通电”工程、“两改一同价”工程[12]等，都是能源普遍服务政策的具体体现。1994年，为了解决老少边穷地区用电难的问题，当时的国家计委、国家经贸委、电力部联合推出“电力扶贫共富工程”，电力部门采取了“国家补一部分，各级政府补助一部分，乡镇集体和用户分别自筹一部分”的办法。“电力扶贫共富”工程的开展，使得我国农村纳入电力普遍服务范围的用电人口以平均每年新增1200万的速度递增，取得了积极的成效。

(2) 供气普遍服务

而在燃气供应方面，1998年中国政府出台了鼓励民营企业进入城市基础设施建设的政策，同时大力推广天然气的使用。尽管我国尚未出台《天然气法》，但是我国在2003年制定的《行政许可法》第67条规定，取得直接关系公共利益的特定行业的市场准入行政许可的被许可人，应当按照规定，向用户提供安

全、方便、稳定和价格合理的服务，并履行普遍服务的义务。以此为依据，一些法规和规章，如建设部制定的《市政公用事业特许经营管理办法》、《城镇供热特许经营协议示范文本》、江苏和安徽等省出台的《燃气管理条例》，相继明确能源普遍服务制度。

（3）供热普遍服务

在供热领域，为了保证供热普遍服务，我国多数地区实行的仍然是计划经济体制遗留下来的职工用热、单位缴费的福利供热制度。该制度的缺点是缺乏透明，以福利补贴掩盖了热力的商品属性，不利于用户节能。2005年以来，部分地区开始“暗补”转“明补”的供热体制改革，改由单位发放专项补贴，职工自行缴纳费用解决居民供暖费用问题。改革之后，尽管实现了政策的公开透明，但是仍然存在热费个人承担比例过低，无法使节能成为个人的自觉行动。另外，针对低收入困难群体，北方多数城市已经建立“城市供热保障金制度”，对低收入群体按不同比例给予采暖补贴。[13]

但是，我们也要看到，就整体而言，能源普遍服务制度远未完善，公民的获得能源服务权还无法得到切实的保障。我国目前能源普遍服务的实施模式，简而言之，就是以国有垄断性能源供应企业作为实施主体。而以能源价格包含着本属于政府社会职能的补贴和交叉补贴，如电力的城乡同价、工业电价高于居民电价、石油的成品油价格倒挂，作为能源普遍服务补偿机制。在目前的能源价格机制下，赚的是国家低能源资源税的钱，“赔”的是为国家承担社会责任。[14]

这种通过将企业行为和政府职能“捆”在一起的价格机制进行能源普遍服务的模式，具有其内在的缺陷。首先，它使得政府无法清楚企业的效率，无法实施有效监管，更使能源行业无法实现政企有效分离。能源供应企业一般属于自然垄断性企业，他们必须按企业制度运行，接受政府监管。然而，有效政府监管的前提是明确行业的真实成本，“捆”在一起的价格机制使政府无法弄清行业的真实成本。以电力为例，我们只知道现在电网收益很低，约为1.5%，但由于电力企业还承担着政府职能，我们无法知道在目前的价格水平上，1.5%的收益代表的究竟是效率高，还是低。

其次，这也成为民营资本和外资进入能源行业的一个重要阻碍因素。民营资本和外资的进入对于能源的可持续有重要意义，可以优化产权结构，在行业内部形成多元产权主体竞争的格局，提高企业的生产效率和竞争能力。但是，现行模式下要求民营和外资企业同样承担政府的社会职能是不合理的，必然会给其经营带来不确定性，从而也影响了投资主体的积极性。

四、我国能源普遍服务的立法保障

2006年1月24日，针对国内外复杂、敏感、紧迫的能源形势，为了满足通过依法规范和管理能源，以能源的可持续发展保证经济社会的可持续发展的要求，能源办、发改委、国务院法制办、财政部和中编办等15个部门联合启动《能源法》起草进程。笔者认为以下几个方面的问题是这部能源法基本法在设计能源普遍服务制度时不容回避的：

（一）能源普遍服务的目标设定

近年来，能源普遍服务的重要性日益突出，各国开始在能源法律和政策中明确规定能源普遍服务的目标甚至时间表，如2005年颁布的《法国能源政策法》将“通过确保全民的能源供应，加强社会和地区间的团结”作为其能源政策的一项长期方针。韩国在2006年11月发布的《2030能源愿景》（Energy Vision 2030）明确提出，到2016年，要在全中国实现“能源普遍服务”，确保公民不被排除在能源福利计划之外。[15]在《能源法》中有必要依据我国的经济水平，在总则中设定我国实现能源普遍服务的切实可行的目标和时间表，同时明确各级政府的职责，并通过在具体章节规定相应的政策和监管措施予以落实。

（二）能源普遍服务的政策推进

要实现能源普遍服务的宏大目标，必然需要大量的资金投入。如前所述，我国目前为促进能源普遍服务所采用的政策工具主要以价格补贴作为成本补偿方法，容易导致能源价格信号的失真，也不利于能源企业成为独立的市场主体。笔者认为，能源普遍服务推进政策的设计，应当与市场化的能源价格形成机制的建立等相结合。

其一，应当将补贴和交叉补贴从能源价格中剥离。作为能源价格改革的第一步，是建立一个合理透明的价格机制：就是将补贴和交叉补贴从价格中剥离出来，从能源企业的“暗补”转变为政府的“明补”，这可以在不动某一能源整体价格水平的前提下做到，只要理顺价格结构，按成本定价，按需要补贴，也就是把账算清楚，把供应成本和补贴核清楚。能源价格改革既要强调与国际接轨原则，又要尊重中国现阶段国

情,如果目前在价格水平上仍不能与国际接轨,可以在价格结构上下工夫,建立合理透明的价格机制,可以在不提高整体能源价格水平的条件下进行。

其二,能源行业政企分开后,明确由能源企业作为能源普遍服务的实施主体,而由政府建立能源普遍服务基金或者财政补贴、税收减免等激励政策补偿能源普遍服务的成本,促进能源资源的开发与基础设施的建设和改造。

(1) 能源普遍服务基金。能源普遍服务基金的设立宗旨,主要是为了与能源普遍服务政策实施目标直接相关的,应该是建立专项补偿基金机制,如能源普遍服务基金,以填补能源价格中剥离补贴因素之后所留下的空白。其中需要解决以下问题:确定资金来源,即通过何种渠道筹集资金,以解决实施普遍服务所需要的资金投入;确定成本补偿的范围和补偿数额,即具体实施企业的成本中哪些应该得到补偿,补偿额度有多大;确定管理模式,即政府通过何种管理机制来实施普遍服务政策。对于能源普遍服务基金的资金来源,笔者认为可以借鉴各地所实行的城市供热保障金制度模式,将其纳入社会保障体系。将享受城镇最低生活保障线以下的困难家庭作为采暖补贴的基本范围,由政府财政予以补贴,补贴资金纳入城镇低保户补贴账户,由民政部门组织实施。在确定基本保障范围的基础上,可按当地享受城镇最低生活保障线标准的150%划定补贴范围,分层次按比例地实施适当补贴。在社会经济发展到一定水平时,可以逐步实现城乡社会保障一体化,对农民的能源消费也纳入能源普遍服务基金补贴范围。

(2) 其他财税激励。国民经济的发展和人民生活水平的提高,与能源服务供应不足之间的矛盾,要求政府加强公共财政的建设,增强能源产品和服务的供应。市场机制在能源普遍服务中尽管可以发挥基础作用,如通过特许权经营制度引入竞争,但是它也有失灵的地方。能源普遍服务很多项目存在事业性和政策性亏损,很多项目需要政府财政补贴,这些亏损的地方需要财政补贴的地方就是市场失灵的地方。例如,用户规模过小的城市区域,铺设能源管网设施一定是赔钱的。此外,要在边远农村地区全面实现电网覆盖,也不经济,而应该通过生物质能(包括沼气)、风能、水能、太阳能开发建设分布式电力系统,为当地提供电力普遍服务。因此,对这些市场失灵的领域,国家可以通过制定财政补贴、税收减免等财税激励政策加以促进。美国农村电气化发展过程中所实行的由农村电气用户根据“自建、自管、自用”原则组织农电合作社进行电力系统建设,国家通过农村电气化管理局(现为农业部农村公用事业局)发放优惠贷款予以扶持的成功经验,也是值得我们借鉴的。

(三) 能源普遍服务的监管主体

目前,电力普遍服务政策的监管机构为国家电力监管委员会。目前,电监会也已在积极做好能源普遍服务的基础工作。完成全国范围内能源普遍服务基础数据的收集整理工作,研究能源普遍服务资金筹集办法。

从国外经验来看,监管职能的相对集中有利于监管政策的统一性和执行力,建立集中统一的综合性能源监管机构是我国能源产业监管改革的方向,可以以目前的国家电力监管委员会为基础组建国家能源监管机构,同时赋予其作为能源普遍服务监管主体的地位。

至于能源普遍服务基金的管理,则可以由民政部门具体负责向居民发放家庭能源消费补助。这也是与我国目前各地城市供热保障金管理的实践相一致的。

(四) 能源普遍服务的监管内容

为了保证能源普遍服务政策的真正落实,能源监管机构应当将下列内容纳入监管范围:

1. 能源设施的开放性

能源设施的开放性应当是能源普遍服务可获得性的内在要求,因为唯有如此,能源服务的可获得性才能得到保证。能源设施的开放性具体包括以下两方面内容:(1)从供应侧来看,应规定能源管网设施对于能源生产企业的开放接入义务。尽管法律已经明确电网企业对可再生能源发电的全额收购义务,但是实践中监管不力,执行得并不到位,此外小水电发电上网难的问题依然突出,对《可再生能源法》的适用范围也尚待明确。[16](2)从需求侧来看,应规定能源企业的非歧视义务,即不得对具有同等交易条件的用户实行价格歧视。能源供应企业,其性质为公用事业,所提供的是公共服务,它不能嫌贫爱富。在政府建立相应的普遍服务补偿机制后,能源供应企业有义务在服务区域内向消费者普遍地、无歧视地提供公共产品或者服务;能源供应企业不得对新增用户连接供气、供热、供电等设施收取设施投资补偿费等接入费用。

2. 能源服务的连续性

能源普遍服务的可获得性，还应当包括保证能源用户获得连续、不间断的能源供应（continuity of supply）。欧共体早在1996年制定的《有关电力内部市场共同规则的指令》第3条第（2）点即规定：“成员国可以对从事电力行业或其他具有一般经济利益的行业的企业规定与安全，包括供应的规律性等的公共服务义务。这些义务应当是明确限定、透明、非歧视的和能够被证实的；对于这些义务及其修正，成员国应当及时公布并通知欧盟委员会。”[17]此处“供应的规律性”所指的即是对能源服务连续性的要求。因此，未来有必要在《能源法》规定能源供应企业提供在能源生产、供应设施正常的情况下，应当维持能源供应的连续性；能源企业经能源监管机构和工商部门批准，并采取妥善措施确保不对当地生产生活造成影响，方可停业、歇业。能源用户对能源企业无正当理由停止能源供应的，造成损害的，有权要求赔偿。

在我国，供电企业经常要进行拉闸限电，使得众多电力用户不能连续、不间断用电，影响其用电权利并造成重大经济损失已成不争的事实。不可否认，这种情况发生的原因更多地是源于电力建设的严重滞后，但是其背后也掩盖了相当比例电网可靠性的缺陷。随着电力供应紧张形势的缓解，电网可靠性的问题将会愈加突出。对此，《能源法》应当在规定能源资源的开发与基础设施建设和改造的各项促进政策之外，将电网可靠性管理的监管明确列入能源监管机构的职责范围。

3. 能源服务的透明度

“信息之于规制，犹如血液之于生命”（information is the life's blood of regulatory process），政府没有大量的信息，将无法进行管理。[18]信息在能源普遍服务的监管中同样具有不可替代的作用。例如，如果不能取得充分的能源企业经营信息，就无法制定有效率的价格；如果能源用户的信息不充分，则能源普遍服务基金的补贴对象和额度也就无从确定。从前述美国能源普遍服务基金的实践，我们可以看到在计算能源普遍服务基金补贴额度需要使用的基础数据至少包括能源用户历史消费信息（historical consumption information），这就需要由能源企业为用户安装精确的计量（metering）装置。但是，以供热为例，我国目前城市集中供热基本上都是按热力用户的采暖面积收费，缺乏计量设备和调节手段，供热分户计量工作还有待积极推进。

为了提高能源服务的透明度，以便能源监管机构对能源普遍服务进行有效监管，《能源法》有必要建立完善的能源统计信息制度、能源企业的信息披露制度和能源消费计量问题加以规定。同时对能源普遍服务基金使用中需要涉及的能源用户收入信息等，还需要建立与统计部门、民政部门等建立信息共享制度。

* 中国社会科学院法学研究所宪法与行政法学专业博士研究生，email: sumi aohan@163.com.

[1] 此报告也被称为the Brundland Report(布伦特兰报告)。World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford University Press, Melbourne, 1987.

[2] World Energy Assessment, at 44. See also Ambuj D Sagar, "Alleviating Energy Poverty for the World's Poor" (2005) 33 Energy Policy 1367.

[3] 联合国千年发展目标是指《联合国千年发展宣言》(2000年9月8日)(the United Nations' Millennium Declaration of 2000)中所规定的8项发展目标：(1) 消灭极端贫穷和饥饿；(2) 普及小学教育；(3) 促进两性平等并赋予妇女权力；(4) 降低儿童死亡率；(5) 改善产妇保健；(6) 与HIV/AIDS、疟疾和其它疾病作斗争；(7) 确保环境的可持续能力；(8) 确保全球合作促进发展。

[4] World Energy Assessment 2004 Update, at 18.

[5] 如2000年通过的《欧盟基本权利宪章》中就明确承认和保障公民获得“具有普遍利益服务”(Services of General Interest)的权利。这里所指的具有普遍经济利益的服务，就包括能源服务。

[6] <http://www.bpu.state.nj.us/home/USFQA.shtml>.

[7] 生命线项目是为符合老年人或残障人医药补助(Pharmaceutical Assistance to the Aged and Disabled)条件要求或领取补充保障收入(Federal Supplemental Security Income)者提供每人225美元的补贴项目。其中包括为公用事业消费者和租金包含公用事业费用的承租人。生命线项目补助仅限于资助电力和天然气支出。2006年，新泽西州生命线项目大约为314,000人提供了超过7千万美元的资助。

[8] LIHEAP项目（Low Income Home Energy Assistance Program，低收入家庭用能补贴项目）系美国健康与人类服务部根据1981年《低收入家庭能源资助法》负责向各州拨款，由各州人类服务部用于低收入家庭燃料支出补助和实施能效改进计划的支出补助。2005年《能源政策法》将2005—2007财政年度的项目资助额度从2000—2004年间的20亿美元提高到51亿美元。

[9] 联邦贫困线（Federal Poverty Level或Federal Poverty Guideline）是美国联邦健康与人类服务部制定并每年更新的用于衡量贫困程度的指标。

[10] 马里兰州法律也有类似规定，该州人力资源部所管理的电力普遍服务基金自动适用于收入低于规定水平的以下人群：（1）年迈或残疾，依赖有限收入生活；（2）属于公共补贴项目（TCA）补贴对象的；（3）获得辅助性社保收入（Supplemental Security Income, SSI）者；（4）领取食品券补助的家庭；（5）接受特定老兵或残疾人社会保障补贴者（certain veterans or Social Security disability benefits）；（6）自己拥有住房或租住他人房子者。

[11] 1991年原能源部下达《开展电力“为农业、为农民、为农村经济发展服务”达标竞赛的通知》，提出县级供电企业电力建设与发展要为农村、为农民、为农村经济服务，即“三为服务”。

[12] 《国务院办公厅转发国家计委关于改造农村电网改革农电管理体制实现城乡同网同价请示的通知》（国办发[1998]134号），简称“两改一同价”。

[13] 《供热体制怎么改？“暗补”变“明补”有望明年完成》，载《人民日报》，2006年11月10日。

[14] 参见林伯强：《透明的价格机制：斩断能源政企不分的利刃》，
<http://finance.people.com.cn/GB/1038/59942/59952/5124316.html>。

[15] 'Vision 2030' calls for active overseas energy development,
http://www.korea.net/News/News/NewsView.asp?serial_no=20061130033。

[16] 《可再生能源法》第2条第2款规定：“水力发电对本法的适用，由国务院能源主管部门规定，报国务院批准。”

[17] Cf. Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity, OJ L 27, 30.1.1997, p. 20.

[18] 余凌云：《警察行政权力的规范与救济》，中国人民公安大学出版社2002年版，第98页。

来源：中国公法网

相关文章：

[对独立机关独立性的争论——一种实证考察](#)
[联邦咨询委员会法与行政特权：解决分权问题](#)
[行政计划诉讼问题研究](#)
[二十一世纪的行政法](#)

[返回](#)

