

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

外国能源管理机构设置及运行机制研究

时间：2008-03-01 作者：潘小娟

[摘要] 能源是人类社会赖以生存和发展的重要物质基础，各国政府对能源管理都高度重视，采取了许多积极有效的措施建立和完善能源管理体制。然而，我国现行的能源管理体制还存在着诸多问题和不足，远远不能适应我国经济社会发展和国际竞争的需要，改革迫在眉睫。因此，应该从我国能源管理的现实出发，积极借鉴国外能源管理的成功做法和经验，建立集中管理、监管分立、法律完备、协调高效的能源管理体制。

[关键词] 能源管理体制；能源监管；能源管理机构

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1006-0863 (2008) 03-0098-03

随着我国国民经济和社会发展第三步战略目标的确立，能源在我国国民经济发展中的基础地位越来越重要。但自上个世纪末期以来，我国能源管理不但没有加强反而削弱了，现行的能源管理体制已经严重不适应经济社会发展和国际竞争的需要，改革迫在眉睫。因此，研究外国能源管理体制，为我国能源管理体制提供有益的借鉴，具有重要的理论意义和现实意义。

一、美国能源管理体制

美国实行的是国家高级别集中型能源管理模式，即由国家的相关主管部门对全国的能源实行集中统一管理。能源部是美国联邦政府的能源主管部门，主要负责建立和实施国家综合能源战略和政策。具体职责包括：收集、分析和研究能源信息，提出能源政策方案和制定能源发展与能源安全战略，研究开发安全、环保和有竞争力的能源新产品，管理核武器、核设施及消除核污染，负责石油战略储备和石油天然气进出口，对油气资源开发、储运、油品加工、环境治理等方面作监管分析、经济分析和市场分析等。该部下设14个职能部门，约有1万多名政府雇员。^[1]

除能源部外，美国联邦政府内政部下属的矿产管理局、联邦环保署、劳工部及运输部等其他政府部门也负有部分油气资源管理的职责。

美国实行政监分离的能源监管体制。联邦能源监管委员会是一个独立的能源监管机构。该委员会主席由总统提名，国会批准，任期5年。委员会共有5名委员，下设6个专业监管办公室，总计有各类专业人员1200名左右。该委员会的主要职责是负责依法制定联邦政府职权范围内的能源监管政策及实施监管。它主要拥有以下权力：市场准入审批的权力；价格监管的权力；受理业务申请的权力；受理举报投诉的权力；行使行政执法与行政处罚的权力等。^[2]此外，该委员会还负责就监管事务进行听证和争议处理等。

美国的能源监管权分属于联邦政府与州政府，它们各自在法律规定的范围内行使职权。以石油天然气运输管道管理为例，美国联邦政府和州政府对石油天然气运输管

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

对国际和州际大中型管道建设及运营企业的经济、技术、环保能力的审查，对跨洲管道建设地点的选择和放弃运营后的设施清除的审查和监督，对跨洲管网运输公司制定的运输服务质量、数量标准和服务费率的审查和监督等，由联邦能源监管委员会承担。而完全位于一州境内的油气运输管道管理工作则由州政府负责。

为了加强和规范能源监管工作，美国建立了较为完备的能源监管法律体系。早在20世纪30年代，美国就制定了《天然气法》。此后，美国联邦政府又陆续制定了《菲利普斯决议》、《天然气政策法》等法律法规。此外，美国还有与能源监管相关的反垄断法律法规，如《谢尔曼反托拉斯法》、《克雷顿法》、《联邦贸易委员会法》等。

二、加拿大能源管理体制

加拿大实行的是资源所有权、处置权和管理权基本一致的管理体制。自然资源部是加拿大联邦政府的能源主管部门。其使命是确保能源发展与环境、社会目标的协调，促进可持续和可替代能源的发展，构建全面的能源监管体制框架。具体职责主要有：（1）向加拿大人提供最前沿的地球科学知识，引导和帮助加拿大人合理使用国家资源，减少成本，保护环境和开发新产品，提供新的服务；（2）建立和保持有加拿大特色的土地和资源观念，以便所有的加拿大人都能够很容易地接受最新的经济、环境和科学信息；（3）制定政策法规，确保加拿大自然资源部门在环境、贸易、经济、国土、科学和技术发展等问题上为社会提供最经济的服务，并保护加拿大人环境、健康和生命安全；（4）同其他国家和国家性组织一起，提高加拿大在国际上的影响，帮助加拿大承担对自然资源的义务，不断为加拿大产品、服务和技术开拓市场。^[3]

此外，为了确保国家能源政策的落实和能源的有效利用，加拿大联邦政府早在1959年就建立了国家能源委员会，负责对加拿大联邦政府职责范围内的石油、天然气、电力行业实行监管。该委员会的主要职能包括：（1）市场准入许可和收费；（2）市场分析和咨询；（3）制定能源监管的政策目标和具体的监管政策。^[4]该委员会隶属于自然资源部，通过自然资源部长向议会报告工作。但它是一个相对独立的机构：它不受自然资源部的行政领导，自然资源部各职能部门不得干预其工作。

加拿大能源管理体制在纵向上表现为联邦和省两级管理。联邦政府主要负责协调国家能源政策，监督省际及与其他国家的贸易，为能源开发提供帮助，对能源部门提出总体发展框架等。省政府主要负责本省区内的资源管理、各种能源的开发及具体政策的制定。联邦政府和省政府的能源主管部门及监管部门之间不存在行政等级关系，它们各自在法律授权的范围内行使职权。但为了更好地行使监管权力，避免漏管或重复监管，联邦政府与省政府之间建立了沟通、协作关系。

加拿大政府依法对能源的开发和利用实行监管，先后制定了多项法律法规，形成了较为完备的能源监管法律体系。其中主要的法律有《国家能源委员会法》、《能源管理法》、《石油和天然气操作法》、《环境评价法》、《石油资源法》、《竞争法》等。此外，国家能源委员会和相关各省也都制定了一些法律法规，如《陆上石油天然气管道条例》、《管道仲裁委员会处事规则》、《管道公司资料保护条例》等。

三、日本能源管理体制

日本政府对能源实行低级别集中型能源管理模式，能源管理工作主要由政府内设机构来承担。经济产业省是日本政府的能源主管部门。日本经济产业大臣负责能源管理工作，具体职责主要有：编制能源基本计划草案，谋求内阁会议的决定；制定关于促进新能源利用的基本原则并予以公布，制定或修改新能源利用方针；听取综合能源调查委员会的意见，制定新能源利用目标；统一管理电力、天然气、石油等的市场运作，如许可、取消许可、编制相关能源计划等。^[5]经济产业省下设若干职能部门，如资源和能源厅、核能和工业安全厅等，分别管理与能源相关的某一和某些方面的事务。厅下再设若干部、处负责管理相关的具体事务。

除了专门的管理机构之外，日本政府还设立了能源管理协调机构，如能源咨询委员会、新能源和工业发展组织、日本核能安全委员会等。另外，日本政府还通过一些

行业监管机构行使能源方面的监管职能。以日本电力系统利用协会为例，它是一个电力业务监管机构，主要承担电力系统各种规则的制定和监管任务。

日本政府能源监管的内容和手段主要包括：（1）制定法律法规。日本政府主要依靠法律手段对全国能源产业进行指导和调控；（2）价格监管。日本能源价格主要依靠市场进行调整，政府只进行必要的监管；（3）环境保护监管。能源监管部门有责任根据环境厅的要求和标准，对污染行业进行相应的管制；（4）争议处理。作为裁判和仲裁者，能源监管部门负责就电力、石油、天然气等能源产品的价格、项目建设和环境等问题，在能源生产者、销售者、消费者之间进行调解或协调。

四、韩国能源管理体制

韩国实行的是国家集中型能源管理模式。产业资源部是韩国政府的能源主管机构，负责对全国能源政策的制定、国内外能源开发、市场运行、节能、替代能源、能源安全等进行专门管理。主要职责是制定综合性的能源政策及与能源、资源相关的计划。具体包括：制定并推行节能、替代能源、能源安全及国内外资源开发的政策；制定并推行稳定石油、煤炭、煤气、电力、原子能供应的政策和加强能源产业竞争力的有关政策。〔6〕

产业资源部下设的能源资源政策总部、能源资源开发总部、能源产业总部分别主管韩国能源的政策制定、勘探开发和产业运营。此外，产业资源部还设立了一些专门性的委员会，承担能源政策与技术的审议和研究工作。

除产业资源部外，韩国国家能源委员会、科技部、韩国能源管理公团和一些隶属于产业资源部的大型国有能源企业也具有部分能源管理职能。国家能源委员会是韩国能源管理的最高议事机构，由总统担任委员长。其主要职责是：确保能源供求稳定，审议有关能源的主要政策、项目、预算、运营等问题。科技部主要负责核工业的审批、立法和监督。韩国能源管理公团是韩国主要的能源服务机构，其服务宗旨是促进提高能源效率和能源安全。该公团的主要任务是具体执行国家节能计划和组织提高企业及社会的能源利用效率。具体职责包括：执行自愿性减量计划；对高耗能工业、建筑业及运输公司进行能源管理；对节能项目提供资金协助；进行节能宣传、教育、出版及资讯交流；支持地区节能计划、区域供热与集中供热事业；进行替代能源技术开发；进行国际交流与合作等。

五、启示与借鉴

通过以上分析，结合我国目前能源监管现状，本文认为，外国能源管理体制在以下几个方面值得我们借鉴。

1.建立高级别国家集中型能源管理模式。实行高级别的国家集中型能源管理模式，有利于确保国家科学地制定能源发展战略和能源政策，保证国家的能源安全；有利于优化能源产业结构和能源经济结构，促进能源的有效开发和利用；有利于实现生态、环境和经济的可持续发展，提升能源产业的国际竞争力；有利于理顺国家能源管理体制，提高国家能源管理的效率，降低协调和交易成本。以美国为例，1977年，美国联邦政府正式成立了能源部，主要从事国家能源政策法规、能源战略、能源经济、能源信息等方面的研究、管理和服务工作。因此，我国应该改变目前能源管理的低级别分散型管理模式，设立高级别的、权威性的国家宏观能源管理机构，将分散在多个部门中的能源管理权限集中起来，专司全国的能源战略管理工作，强化对能源的综合管理，提高能源宏观调控能力，促进国家能源的可持续发展。

2.实行政监分立的能源管理体制。实行既相互分立又相互协调的能源监管体制，由能源主管部门负责能源大政方针及能源相关政策的研究制定，由专门的监管机构对能源实施经济、安全、环境保护等方面的专业化监管，有利于保证国家能源政策

的有效实施,有利于有效保障相关各方的合法权益,有利于提高监管的有效性和公正性。因此,我国在设立高级别的国家能源主管部门的同时,应该同时考虑设立高级别的、地位相对独立的能源监管机构,由其对具有垄断特征和安全问题较突出的能源行业和部门依法实行独立监管。

3.建立完备的能源监管法律体系。能源监管法律法规健全,对能源实行依法监管是国外能源管理的一大特点。在这方面,我国还存在许多问题,相关的法律法规很不完善,能源监管的法律基础十分薄弱,造成政府部门管理无法可依、无章可循,企业的主体地位难以完全确立,消费者权益得不到切实保障。因此,加强能源监管方面的立法就成为当前十分紧迫的任务。我们应该加快能源监管的立法工作,逐步建立和完善以能源法为核心,基本法、单行法、行政法规、规章、实施条例、实施细则等相互衔接、相互配套的完备的能源监管法律体系,使能源管理和能源监管有法可依,有章可循。

4.建立和完善能源监管协调机制。为协调各级政府、政府各部门、产业部门与政府部门、产销者与消费者之间的关系,许多国家都建立了能源协调机制,在各利益主体之间建立起沟通、协作关系。借鉴国外的这一做法和经验,我们首先要科学地确定监管权力的横向和纵向划分,在不同的监管部门和监管机构之间合理分配监管权力。其次,要加强不同监管机构之间的分工协作,注意能源领域上下游监管的协调,特别是要加强能源产业的经济性监管同社会性监管的协调,提高监管效率。再次,要建立多层次、全方位的协作机制,如建立一些合作协调机构和会议制度等,来协调各方的利益,解决可能会出现矛盾和冲突。最后,要以不同门类能源的共性为基础,以不同门类能源之间的相互关系为协调的纽带,利用一体化的综合管理运行机制对不同门类的能源实行统一管理,以提高效率,降低成本。

5.实施多样化的管理手段。为了科学、合理、高效地对能源实施管理,许多国家的政府都采用了强制与引导相结合,管制与开放相统一,立法、行政、经济等多种手段并用的管理方式。如加拿大政府在能源资源开发领域监管政策的基本目标是构建开放的市场框架,坚持效率与公平的原则,注重健康、安全和环保,照顾边远农村和土著居民的利益,着眼于资源的长期发展和利用。在这一目标下,能源监管机构(联邦或省的)依据相关法律法规对进入这一领域的企业颁发市场准入许可证,并对所涉及的土地征用、环境保护、地下资源所有权收益、矿区使用权转让及相关居民利益等问题进行监督检查,而对开发投入、价格形成等则实行市场化运作,政府基本不予干预。

[参考文献]

[References]

[1] U.S. Department of Energy [EB/OL]. <http://www.doe.gov/organization/index.htm>, 2007-07-16.

[2] 掌握了能源就掌握了未来.中国电力信息网 [EB/OL]. <http://www.sp.com.cn>, 2007-10-26.

[3] 加拿大自然资源部.资源网 [EB/OL]. <http://www.lrn.cn>, 2006-11-16.

[4] 何晓明.油气行业监管体制的北美模式及对我国的启示 [N].中国经济时报, 2005-06-27.

[4] He Xiaoming.Thoughts on the Regulatory System Mode of Oil and Gas Industry in North America, China Economic Times.2005-06-27.

[5] <http://wz.ic666.com/quanqsw/0017.html>, 2007-12-06.

[6] <http://www.china.mocie.po.kr/language/chn/main.jsp>, 2007-12-08.

(作者单位:中国政法大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,北京102249)

[**Abstract**] Energy source is an important material foundation for survival and development of human society, governments attach great importance to energy administration, taking active and effectual measures to establish and perfect administrative system. However, our energy administrative system is still inadequate, it can not adapt to our developing economic society and the International competition, reform is imperative. So we should stand on the reality of energy management in our country, taking active part to learn the Successful practices and experience, establishing energy administrative system of centralized management, regulatory separation, legal complete and efficient coordination.

[**Key words**] energy administrative system, energy supervision, energy administrative institutions

[**Author**] Pan Xiaojuan is Professor at School of Politics and Public Managements, China University of Political Science and Law, Beijing,102249