

关于《中华人民共和国能源法 (草案)》的说明

——2024年4月23日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第九次会议上

国家发展和改革委员会副主任 李春临

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，现对《中华人民共和国能源法（草案）》（以下简称草案）作说明。

一、起草的必要性和工作过程

能源是经济社会发展的基础性要素，能源安全事关经济发展、社会稳定、国家安全，是重大

的全局性、战略性问题。党中央、国务院高度重视能源发展和安全工作。习近平总书记创造性地提出“推动能源消费革命、供给革命、技术革命、体制革命，全方位加强国际合作”的能源安全新战略，明确要求启动能源领域法律法规立改废工作，推进能源法制定工作。李强总理强调，要切实做好立法修法等方面重点工作，确保国家

能源安全。

改革开放特别是进入新时代以来，我国能源发展取得历史性成就，为高质量发展提供了有力支撑保障。与此同时，我国能源发展仍面临消费量快速增加、供给保障压力持续加大，能源结构调整尚未到位、清洁高效利用水平有待提高，能源市场体系不够健全、储备体系建设薄弱、科技创新存在短板等诸多问题挑战。特别是能源供给保障外部环境更趋复杂严峻，不稳定、不确定性因素增多。有效应对上述问题挑战，亟需进一步健全能源法律制度体系，发挥法治固根本、稳预期、利长远的积极作用。我国已制定电力法、煤炭法、节约能源法、可再生能源法、城镇燃气管理条例等多部单行能源法律法规，但能源领域还缺少一部具有基础性、统领性的法律。在单行能源法律法规基础上制定能源法，是加强重点领域立法的重要举措，对推动能源高质量发展、保障国家能源安全具有重大意义。

国家发展改革委、国家能源局在深入调查研究、广泛听取意见并向社会公开征求意见的基础上，起草了《中华人民共和国能源法（草案送审稿）》。司法部两次征求中央有关部门、地方人民政府、有关企业和研究机构等方面的意见，开展实地调研，对有关问题深入研究论证、多次沟通协调，会同国家发展改革委、国家能源局等有关方面反复研究修改，形成了草案。草案已经国务院第 23 次常务会议讨论通过。

二、总体思路

能源法制定坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，认真落实习近平总书记关于能源发展和安全的重要指示精神和党中央、国务院决策部署，遵循以下总体思路：一是把推动能源高质量发展、保障

国家能源安全作为立法主基调，贯穿能源规划以及开发利用、市场体系建设、储备和应急、科技创新等制度设计始终，全方位夯实能源发展和安全的法治根基。二是立足我国能源资源禀赋等实际情况，坚持先立后破、通盘谋划，处理好能源安全与转型的关系。三是统筹当前和长远，将能源领域经实践检验成熟的政策措施和经验做法转化为法律制度，同时适应能源发展新趋势，增强前瞻性和引领性。四是准确把握立法定位，着重从宏观层面就能源领域基础性重大问题作出规定，发挥对单行能源法律法规的统领作用。

三、主要内容

草案共九章六十九条，主要规定了以下内容：

（一）坚持党的领导。按照在法律法规中落实党的领导要求，明确规定能源工作应当坚持中国共产党的领导，贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，实施“四个革命、一个合作”的能源安全新战略，坚持立足国内、多元保障、节约优先、绿色发展，加快构建清洁低碳、安全高效的新型能源体系。

（二）健全能源规划体系。为发挥能源规划的引领、指导和规范作用，明确了各级各类能源规划的编制主体、编制依据、编制要求、主要内容、衔接关系，以及批准、公布、实施情况评估和修订程序等。

（三）完善能源开发利用制度。主要从六个方面作了规定：一是明确能源结构调整方向。支持优先开发可再生能源，合理开发和清洁高效利用化石能源，有序推动非化石能源替代化石能源、低碳能源替代高碳能源。二是明确能源开发利用政策。分别对可再生能源、水电、核电、煤炭、石油、天然气等开发利用的基本政策取向作

了规定。三是促进能源清洁高效和集约节约利用。提高终端能源消费清洁化、高效化、智能化水平，建立绿色能源消费促进机制，要求能源用户合理使用能源，政府有关部门加强能源需求侧管理。四是保障基本能源供应服务。要求电力、燃气、热力等能源供应企业保障用户获得安全、持续、可靠的能源供应服务。五是加强能源基础设施建设和保护。加强对跨省域能源基础设施建设的协调，要求能源输送管网设施运营企业提高运行安全水平，任何单位和个人不得从事危害能源基础设施安全的活动。六是促进农村能源发展。鼓励和扶持农村的能源发展，统筹城乡能源基础设施和公共服务体系建设，农村地区发生临时性能源供应短缺时，优先保障农村生活用能和农业生产用能。

（四）加强能源市场体系建设。为加快建立主体多元、统一开放、竞争有序、有效监管的能源市场体系，草案规定，国家推动能源领域自然垄断性业务与竞争性业务实行分开经营；协调推动全国统一的能源交易市场建设；要求能源输送管网设施向符合条件的主体公平、无歧视开放；鼓励能源领域上下游企业协同发展、产业链全链条协同推进；推动建立主要由市场因素决定的能源价格形成机制，完善能源价格调控制度；促进能源领域国际投资和贸易合作。

（五）健全能源储备体系和应急制度。为发挥能源储备战略保障、宏观调控和应对急需等功能，提升能源应急能力，草案规定，建立健全高效协同的能源储备体系，科学合理确定能源储备

种类、规模和方式；实行政府储备和企业储备相结合，实物储备和产能储备、矿产地储备相统筹；政府储备承储运营机构应当建立健全内部管理制度，确保政府储备安全，能源企业应当落实社会储备责任；建立和完善能源预测预警体系，加强能源应急体系建设，制定能源应急预案，完善应急处置措施。

（六）加强能源科技创新。为强化科技创新对能源发展和安全的支撑作用，草案规定，鼓励和支持能源领域基础性、关键性和前沿性重大技术、装备的研究、开发、示范和推广应用；制定和完善产业、金融、政府采购等政策，鼓励、引导社会资金投入能源科技创新；建立重大能源科技创新平台，依托重大能源工程集中开展科技攻关和集成应用示范，支持先进信息技术应用；加大能源科技专业人才培养力度。

（七）强化监督管理。对能源主管部门等有关部门的监督检查职责和可以采取的监督检查措施、建立监管信息系统、加强能源行业信用体系建设、健全相关争议解决机制等作了明确规定。

（八）明确法律责任。对政府及其有关部门工作人员不依法履行职责，承担电力、燃气、热力等能源供应的企业无正当理由拒绝或者中断能源供应服务，能源输送管网设施运营企业未向符合条件的企业等主体公平、无歧视开放并提供能源输送服务，以及出现能源应急状态时有关单位和个人不承担能源应急义务或者不配合采取应急处置措施等违法行为，规定了严格的法律责任。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会

关于《中华人民共和国能源法

（草案）》修改情况的汇报

——2024年9月10日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 周光权

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第九次会议对能源法草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发中央有关部门、各省（区、市）、部分设区的市、基层立法联系点、部分高校和全国人大代表等征求意见，并在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、财政经济委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、中央有关部门、有关企业、基层立法联系点以及专家学者的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到内蒙古、新疆等地调研，并就草案中的主要问题与有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于8月19日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、司法部、国家能源局有关负责同志列席了会议。8月27日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将能源法草案主要问题修改情况汇报如下：

一、草案第一条规定了能源法的立法目的。有的常委委员、地方和社会公众建议，增加规定宪法为该法的立法依据。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，在该条中的“制定本

法”前增加规定“根据宪法”。

二、草案第五条第二款规定，国家优化能源消耗总量和强度调控，推动能源消耗总量和强度双控向碳排放总量和强度双控转变。有的常委会组成人员建议，根据党中央有关实现“双碳”目标任务的部署，对相关规定作进一步调整补充。有的部门、单位建议，增加能源用户在节约能源、参与绿色能源消费等方面的规定。宪法和法律委员会经研究，建议对草案作如下修改：一是将草案第五条第二款修改为“国家建立能源消耗总量和强度双控向碳排放总量和强度双控全面转型新机制，加快构建碳排放总量和强度双控制度体系。”二是增加规定能源用户应当“依法履行节约能源的义务，积极参与绿色能源消费，自觉践行绿色低碳的生产生活方式”。

三、草案第二十条第一款中规定，国家“有序推动非化石能源替代化石能源、低碳能源替代高碳能源”。有的常委委员和地方提出，非化石能源替代化石能源应当建立在安全可靠有序的基础上。有的地方提出，“低碳能源”和“高碳能源”的概念不易界定，规定“低碳能源替代高碳能源”没有明确的政策依据。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：国家“推进非

化石能源安全可靠有序替代化石能源，提高非化石能源消费比重”。

四、有的常委委员、全国人大代表、部门、地方和基层立法联系点建议，增加规定风能、太阳能、生物质能、地热能、海洋能、氢能等新能源开发利用的内容，进一步促进能源绿色低碳转型。宪法和法律委员会经研究，在草案第三章中增加三条规定：一是明确“国家推进风能、太阳能开发利用，坚持集中式与分布式并举，加快风电和光伏发电基地建设，支持分布式风电和光伏发电就近开发利用，合理有序开发海上风电，积极发展光热发电。”二是规定“国家鼓励合理开发利用生物质能，因地制宜发展生物质发电、生物质能清洁供暖和生物天然气。国家促进海洋能规模化开发利用，因地制宜发展地热能。”三是明确“国家积极有序推进氢能开发利用，促进氢能产业高质量发展。”

五、有的常委会组成人员、地方和社会公众提出，为促进可再生能源的开发利用，配套的电网建设非常重要，建议增加规定加强电源电网协同建设，构建新型电力系统的有关内容。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“国家加快构建新型电力系统，加强电源电网协同建设，推进电网基础设施智能化改造和智能微电网建设，提高电网对清洁能源的接纳、配置和调控能力。”

六、有的常委委员、地方、单位和社会公众提出，储能技术的应用，对提高电网的调节能力和稳定性、安全性发挥了重要作用，建议增加有关促进储能发展的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加规定：“国家合理布局、积极有序开发建设抽水蓄能电站，推进新型储能高质量发展，发挥各类储能在电力系统中的调节作用。”

七、草案第二十七条第二款中规定，国家建

立绿色能源消费促进机制，鼓励能源用户优先使用可再生能源等清洁低碳能源。有的部门、地方和单位提出，实施可再生能源绿色电力证书制度，有助于促进绿色能源消费，建议增加可再生能源绿色电力证书的规定。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为：“国家通过实施可再生能源绿色电力证书等制度建立绿色能源消费促进机制，鼓励能源用户优先使用可再生能源等清洁低碳能源。”

八、草案第三十三条中规定，国家推动能源领域自然垄断性业务与竞争性业务实行分开经营。有的部门、地方和单位提出，“推动能源领域自然垄断性业务与竞争性业务实行分开经营”的规定含义不够明确，建议修改。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为“国家推动能源领域自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革”。

九、草案第三十七条第二款中规定，制定、调整实行政府定价或者政府指导价的能源价格，应当按照国家有关规定开展成本监审或者调查。有的常委委员提出，政府制定、调整有关能源价格，应当遵守价格法等法律的规定。宪法和法律委员会经研究，建议将上述规定修改为“制定、调整实行政府定价或者政府指导价的能源价格，应当遵守《中华人民共和国价格法》等法律、行政法规和国家有关规定”。

十、有的常委委员、部门、单位和社会公众建议，对能源供应企业没有法定或者约定事由拒绝或者中断能源供应等违法行为增加规定处分的法律责任，并对能源输送管网设施运营企业未向符合条件的企业等主体公平、无歧视开放并提供能源输送服务等行为加大处罚力度。宪法和法律委员会经研究，建议对“法律责任”一章作以下修改：一是对能源供应企业没有法定或者约定事

由拒绝或者中断能源供应等违法行为，增加规定“情节严重的，对有关主管人员和直接责任人员依法给予处分”；二是将对能源输送管网设施运营企业未向符合条件的企业等经营主体公平、无歧视开放并提供能源输送服务的处罚，由处相关主体经济损失额“一倍以下的罚款”修改为“二倍以下的罚款”。

十一、有的常委委员、地方、单位和社会公众提出，草案规定的一些概念比较专业，建议在“附则”中增加规定这些概念的定义。宪法和法

律委员会经研究，建议采纳这一意见，在“附则”中增加规定“化石能源”、“可再生能源”、“非化石能源”、“生物质能”、“氢能”等概念的定义。

此外，还对草案作了一些文字修改。

草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国能源法 (草案)》审议结果的报告

——2024年11月4日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 周光权

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十一次会议对能源法草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到四川等地调研，听取意见，并多次就草案中的主要问题与有关方面交换意见，共同研究。宪法和法律委员会于10月8日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财政经济委员会、司法部、国家能源局有关负责同志列席了会议。10月25日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认

为，为贯彻落实党中央的决策部署，保障国家能源安全，促进经济社会绿色低碳转型和可持续发展，制定能源法是必要的。草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委会组成人员提出，为适应保障能源安全和绿色低碳转型的需要，有必要增加国家推动能源领域新型标准体系建设的相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，增加规定：“国家建立健全能源标准体系，保障能源安全和绿色低碳转型，促进能源新技术、新产业、新业态发展。”

二、草案二次审议稿第三十条中规定，国家加快构建新型电力系统，提高电网对清洁能源的接纳、配置和调控能力。有的常委委员提出，清洁能源包括可再生能源和核能，核能发电较稳定，与风能、太阳能等可再生能源发电有所不同，建议将“清洁能源”修改为“可再生能源”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对该条作相应修改。

三、草案二次审议稿第三十三条第一款规定，国家推动提高能源利用效率，鼓励发展分布式能源和多能互补、多能联供综合能源服务，提高终端能源消费清洁化、低碳化、高效化、智能化水平。有的常委委员提出，推广合同能源管理等市场化能源服务，有利于促进能源用户节约能源，提高能源利用效率，建议增加相关规定。宪法和法律委员会经研究，建议在该款中增加规定：国家“积极推广合同能源管理等市场化节约能源服务”。

四、草案二次审议稿第三十四条第二款中规定，能源用户应当积极参与绿色能源消费，自觉践行绿色低碳的生产生活方式。第三款规定，县级以上人民政府有关部门应当加强能源需求侧管理，引导能源用户调整用能方式、时间、数量等，提高能源利用效率。有的常委会组成人员建议增加规定用户应当参与能源需求响应的内容，以适应加强能源需求侧管理的需要。有的常委委员建议明确通过实行阶梯电价、气价等相关制度来引导能源用户调整用能方式、时间、数量等。宪法和法律委员会经研究，建议对本条作以下修改：一是在第二款中增加规定能源用户应当积极参与“能源需求响应”。二是在第三款中增加规定国家通过实行阶梯价格、分时价格等制度，引导能源用户调整用能方式、时间、数量等，促进节约能源和提高能源利用效率。

五、草案二次审议稿第三十五条第一款对能源供应企业的保供义务作了规定，第六十八条对违反该义务的法律责任作了规定。有的常委委员建议强化能源供应企业的义务，增加能源供应企业“不得违法收取费用”的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对上述规定作相应修改。

六、草案二次审议稿第五十二条对能源应急预案作了规定。有的常委委员提出，为加强跨省的能源应急工作，建议明确国务院能源主管部门等对该项工作的指导协调职责。宪法和法律委员会经研究，建议在该条增加规定：“国务院能源主管部门会同国务院有关部门加强对跨省、自治区、直辖市能源应急工作的指导协调。”

七、草案二次审议稿第六十五条中规定，对因能源输送管网设施的接入、使用发生的争议，可以由国务院能源主管部门进行协调。有的地方提出，除了国务院能源主管部门外，省级能源主管部门也可以对省内的能源输送管网设施接入等争议进行协调。宪法和法律委员会经研究，建议将该条规定的争议协调部门，由“国务院能源主管部门”修改为“省级以上人民政府能源主管部门”。

八、有的常委会组成人员提出，为反制有关国家对我新能源产业采取歧视性措施，有必要增加相关规定，充实能源领域法律工具箱。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，参考对外贸易法、外商投资法等法律的相关规定，增加规定：“任何国家或者地区在可再生能源产业或者其他能源领域对中华人民共和国采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施的，中华人民共和国可以根据实际情况对该国家或者该地区采取相应的措施。”

此外，还对草案二次审议稿作了一些文字修

改。

10月15日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表、专家学者、行业协会、企业和地方能源主管部门等方面的代表，就草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，草案以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，认真落实习近平总书记关于促进能源高质量发展的重要指示精神和党中央的决策部署，把保障国家能源安全、促进能源绿

色低碳转型作为立法主基调，立足于我国能源结构的基本国情，为改善能源结构、保障能源安全、提高能源利用效率、促进能源绿色低碳发展提供法治保障，具有重要意义。草案结构合理、内容完备，具有较强的针对性和可操作性，已基本成熟，建议审议通过。

草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国能源法（草案三次 审议稿）》修改意见的报告

——2024年11月7日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于11月4日下午对能源法草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于11月4日晚召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对草案进行统一审议。财政经济委员会、司法部、国家能源局有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、草案三次审议稿第三十五条第三款规定，国家加强能源需求侧管理，通过实行阶梯价格、分时价格等制度，引导能源用户调整用能方式、时间、数量等，促进节约能源和提高能源利用效率。有的专门委员会组成人员提出，阶梯价格、分时价格等制度已经在实行，建议将“实行阶梯价格、分时价格等制度”中的“实行”修改为“完善”；有的常委委员建议，将“引导能源用户调整用能方式”修改为“引导能源用户合理调整用能方式”。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对该款规定作相应修改。

二、草案三次审议稿第五十五条中规定，出

现能源应急状态时，能源企业、能源用户以及其他有关单位和个人应当服从县级以上人民政府的统一指挥和安排，配合采取应急处置措施；造成损失的，县级以上人民政府应当依法予以补偿。有的常委委员建议，将该条中的“县级以上人民政府”修改为“有关人民政府”，以与草案三次审议稿第五十四条关于由“有关人民政府”启动能源应急响应的规定相衔接。宪法和法律委员会经研究，建议采纳这一意见，并对违反该条规定的法律责任作相应修改。

在审议过程中，有的常委会组成人员还就加

强相关法律之间的衔接、完善配套制度等提出了一些很好的意见和建议。宪法和法律委员会建议有关方面认真研究常委会组成人员的审议意见，做好相关工作，切实保障本法贯彻实施。

经与有关部门研究，建议将本法的施行时间确定为 2025 年 1 月 1 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对草案三次审议稿作了个别文字修改。

草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。