

# “能源双控” 总量目标分解的困境与出路

张瀚文

浙江农林大学文法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年9月28日; 录用日期: 2023年11月3日; 发布日期: 2023年11月15日

## 摘要

“能源双控”制度是国家节能降碳、实现“双碳”目标的重要手段,更是我国深化能源革命、优化能源消费结构的必然要求。能源消费总量目标的分解是实施能源消费总量控制制度的重要环节,也起着衔接用能权配置的作用。然而,当前能源总量目标的分解面临着总量控制制度约束力不明、分解规则模糊、配套制度缺失等问题,更陷入了自身定位模糊、理念落后等困境中。通过构建能源总量分解的法制框架、实现环境质量目标主义对总量分解的指引以及强化国家环境保护义务在总量分解机制中的地位,有利于推动能源消费总量分解机制的完善和升级,为“双碳”目标的实现提供 stronger 的推动力。

## 关键词

节能, 能源双控, 指标分解, 能源消费总量控制, 分解规则

## Research on the Implementation Dilemma and Improvement Path of the Total Quantity Target Decomposition of “the Amount and Intensity Control of Energy Consumption”

Hanwen Zhang

School of Humanities and Law, Zhejiang Agriculture and Forestry University, Hangzhou Zhejiang

Received: Sep. 28<sup>th</sup>, 2023; accepted: Nov. 3<sup>rd</sup>, 2023; published: Nov. 15<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

“The Amount and Intensity Control of Energy Consumption” system is an important means for the country to save energy and reduce carbon emissions, achieves the “dual carbon” goals, and is also

an inevitable requirement for China to deepen the energy revolution and optimize the energy consumption structure. The decomposition of the total energy consumption target is an important link in implementing the total energy consumption control system, and also plays a role in connecting the allocation of energy rights. However, the current decomposition of the total energy target faces problems such as unclear binding force of the total amount control system, unclear decomposition rules, and lack of supporting systems, and is further trapped in difficulties such as unclear positioning and outdated concepts. By constructing a legal framework for the decomposition of total energy consumption, implementing environmental quality objectivism as a guide for total energy decomposition, and strengthening the status of national environmental protection obligations in the total energy decomposition mechanism, it is beneficial to promote the improvement and upgrading of the energy consumption total decomposition mechanism, and provide stronger impetus for the achievement of the “dual carbon” goal.

## Keywords

Energy Conservation, The Amount and Intensity Control of Energy Consumption, Indicator Decomposition, Total Energy Consumption Control, Decomposing Regulations

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

“能源双控”制度即能源消费总量和强度控制制度是我国为深化能源改革、实现“双碳”目标采取的重要措施。2021年9月，国家发展改革委印发了《完善能源消费强度和总量双控制度方案》(以下简称《能源双控方案》)为国家实施“能源双控”制度提供了政策指引。省域内能源消费总量控制目标的分解是能源消费总量控制中一个重要的环节，2016年出台的《用能权有偿使用和交易制度试点方案》指出，用能权的初始分配要在“能源消费总量控制目标的‘天花板’下”，即能源消费总量分解到各省市的指标是进行用能权交易确定可交易配额量的基础。因此，能源消费总量目标的省域分解具有衔接能源消费控制总量与用能权交易的重要作用，并进而对国家节能减碳、实现“双碳”目标具有重要意义。

然而，目前国内外研究主要集中在碳排放总量控制和污染物总量控制方面，关于能源消费总量控制研究较少。且在关于能源消费总量控制的研究中也主要针对总体制度的完善抑或用能权配置存在的法律问题，鲜有针对能源消费总量目标分解的研究。因此，开展省域层面的能源消费总量控制分解研究不仅有利于能源消费总量控制制度的深入完善、增加该制度的可操作性，更能为我国实现“双碳”目标减少阻碍。

完善能源消费总量分解机制，准确找到并根据总体制度定位进行制度重塑是症结所在。基于此，本文将各省能源消费总量目标向地市的分解为核心，解析目前我国在能源消费总量分解机制的实施过程中存在的法律问题，探索以环境质量目标主义为引领和以地方政府环境责任为定位构建能源消费总量分解机制的合理路径和具体对策。

## 2. 能源消费总量目标分解制度立法现状

实践中，我国长期强调能耗强度控制并取得了一定成效，但能耗强度的下降并不意味着真正减少了化石能源的使用，由于缺乏总量控制，各省为了追求经济利益反而以增加先进产能的方式来实现强度指

标以掩盖总量过快增长的矛盾[1]。因此，能源消费总量控制的提出能有效弥补只对能耗强度进行控制的节能政策的不足。

能源消费总量控制制度实施让我国化石能源的消费有了一定程度的下降，但要在现有基础上进一步节能降碳、在 2060 年前实现碳中和仍然存在困难和挑战。能源消费总量控制制度的实施重点之一就是总量目标的分解。总量目标的分解不仅决定了总量控制制度的实施难度，影响政府机关和用能单位的积极性和配合度；也关乎总量控制制度的实施力度，影响控制化石能源消耗的整体效果。因此，要完善能源消费总量分解并推动能源消费总量控制制度的实施，首先需要梳理能源消费总量分解的现状及面临的困境。

目前，“能源双控”制度还未纳入相关立法，能源消费总量控制制度的运行也缺乏明确的制度表述，但从文件规定中可以归纳出能源消费总量控制制度的运行方式(见图 1)，由此可知能源消费总量分解机制处于总量控制制度运行的中间环节，对于制度的整体实现具有承上启下的作用。

在法律法规层面，《能源法》(征求意见稿)将能源消费总量控制制度规定在总则部分，此外只有一部国家发改委出台的《能源双控方案》进行了专门规定。而在政策层面“能源双控”制度已形成一定的体系，大部分省份在规划中将完善能源总量控制制度作为“十四五”时期的重要任务予以规定。由于能源总量的逐级分解与用能权交易的联系较为紧密，部分省份在对用能权交易相关规则中涉及到了能源总量逐级分解规则。然而，相关规定大多只是以一种宣誓性的语句存在，没有具体的实施方案和规则。

能源消费总量控制制度自“十二五”时期正式纳入我国节能政策，而相关表述从“十二五”到“十四五”也发生了很大的改变，政策表述上呈现出一种从严格向宽松发展的趋势。《“十三五”节能减排综合工作方案》规定“对未完成国家下达能耗总量控制目标的予以通报批评和约谈，实行高耗能项目缓批限批”；而在《“十四五”节能减排综合工作方案》中则增加了“有效增强能源消费总量管理弹性”的规定，将总量目标的确定方法由国家制定改为各省自主确定，并且取消了国家层面的能源消费总量考核。此种变化一方面是由于各省自主确定能源消费总量控制目标能更贴近各省实际情况，另一方面是由于现实中能源消费总量控制制度存在的困境阻碍了制度的严格落实，分解机制面临的困境就是原因之一。

2022 年我国《政府工作报告》提出要从“能耗双控”转向“碳排放双控”，这种政策动向并不代表要削弱“能源双控”制度的实施，反而意味着国家对化石能源消费的控制提出了更高的要求，更明确了化石能源消费控制的环境保护立场。



Figure 1. Operation mode of the total energy consumption control system  
图 1. 能源消费总量控制制度运行方式

### 3. 能源消费总量目标分解制度面临的困境

如上所述，在当前各省自主确定能源消费控制目标的情况下，省域内的能源消费总量分解实际上成为了总量控制制度运行和落实的关键。要完善能源消费总量分解机制，就需要破解如下困境。

#### 3.1. 总体制度约束力不明

当前能源消费总量控制制度暂无相关法律尤其是环境保护领域相关法律的规定，这严重影响了该制度的约束力。能源是国家经济发展的重要支撑，在能源领域提出控制能源消费总量其主要目的在于减少

能源的浪费从而保障能源的稳定供应。作为能源法领域基本法的《能源法》暂未出台，相关法律如《节约能源法》、《循环经济促进法》中也暂未规定能源消费总量控制制度，这意味着能源消费总量控制制度在能源法领域缺乏法律依据。

实际上，环境法领域相关法律规定的缺乏对于能源消费总量控制制度而言影响更为重大。在“十四五”规划中，能源消费总量控制制度被规定在第十三章“持续改善环境质量”的第四节“积极应对气候变化”中，由此可见，该制度的制度目的与环境保护密切相关。作为一项环境保护制度，国家控制能源消费总量的直接目标是为了降低化石能源消耗从而减少碳排放，长远目标是促进“双碳”目标的实现。然而，检视当前立法状况，不仅能源消费总量控制制度未规定在《环境保护法》中，作为能源消费总量控制制度上位制度的总量控制制度也未作为一项普遍实施的总体制度在《环境保护法》中进行规定。总量控制制度在我国生态环境保护法律领域中已有较为丰富的制度实践，如针对污染物排放实施的污染物排放总量控制、针对水资源保护实施的用水总量控制等，但这些制度只是作为某一领域的具体制度存在于相关环境法律规范中。这一立法现状意味着环境法中的总量控制制度未形成相应的体系，各制度间无法形成联结，更无法发挥出制度整体应有的保护环境的效果。

此外，省域内能源消费总量分解机制主要以省级规划为依据。由于规划中目标以五年为限，五年时效难以保障制度的稳定性，且可能使基层政府在审查期到来前采取极端方式完成目标而在前几年只着眼于经济利益、忽视能耗控制要求。同时，由于不同省份对能源总量目标分解的对象、标准、方式等内容的多样性表述，可能产生不同的政策施行方式。如部分省份在规划中规定了“十四五”期间的能源消费总量，也有省份规定的是“十四五”期间应节约的节能量。此情形既为能源总量控制制度的实施造成困难，也增加了能源消费总量分解的难度。概言之，以省级规划为总量分解依据缺乏强制性、一致性而难以保证实施效果，也不利于总体制度的统一实施和各省间的政策协同。

### 3.2. 分解规则模糊

当前相关法规、政策中对于能源消费总量控制制度还停留在政策宣示性规定层面，这导致能源消费总量目标在各省的分解和落实效果取决于各省的执法能力。在各省实践中，存在着分解主体权力配置不当、分解模型科学性不足以及分解程序模糊等关键问题，阻碍了各省提升分解机制的实施效果。

首先，根据相关文件的表述，各省分解主体为省级政府，分解对象则是地市政府。在这种规则运行下，现实中普遍存在着政府权力配置不当的情况，这表现在两个方面。一方面，省级政府在能源消费总量分解中掌握绝对的话语权，能决定省域能源消费总量分解的结果；另一方面，落实该制度的主体为基层政府，即省级政府掌握分解的权力而地市政府承担着达标的责任。这就造成政府在总量分解过程中的权力失调，对重点用能单位的情况更为了解且要承担责任的基层政府没有相关制度保障其参与指标的分解。因此，若不采取相关措施赋予基层政府应有的参与权，则难以保证分解后的能源消费指标具有可执行性，也难以得到基层政府的积极配合。

此外，分解模型的选择也是影响各省总量分解实施效果的重要原因。当前对于能源消费总量分解模型没有统一的规定，可参考碳排放总量目标分解模型的研究进行分析。在碳排放领域，有学者创新性地提出了三种碳排放分配情景方案，分别是偏重公平的情景方案、偏重效率的情景方案和偏重可行的情景方案[2]。此三种分配方案的优点在于考虑到了各地市的不同情况，给予各省选择的空間。其中，公平性指标的分解指数包含各地区常住人口数、城镇居民可支配收入和人均能源消费量，效率性指标的分解指数包含规模以上单位工业增加值能耗、工业占GDP比重和单位能耗的GDP产出，可行性指标中则涉及到的是人均GDP。但问题在于，“能源双控”制度的管控对象主要“高耗能、高排放”企业，如果将上述分配方案运用到能源消费总量控制领域则可能使地区居民的能源消耗转嫁到给用能单位，不仅增加了

地区“两高”企业节能的难度和压力，更可能影响当地正常的生产生活用能。

最后，当前能源消费总量分解的程序模糊且缺乏科学的分解模型，使该机制的规范性实施受阻。具体来看，能源消费总量分解依然按照传统的实施程序自上而下推动，即由上级政府决策、下级政府执行。然而，由于社会发展需要能源的支撑，能源消费总量不能一限到底。因此，省级政府分解能源消费指标必须考虑到各地市现实中的能源使用需求。在传统的制度运行程序中，上级政府可能无法完全准确掌握地市的具体情况，因而无法对能源总量指标进行科学分解。此时需要的是上下级的协商，也即建立总量指标分解前基层政府的信息交流渠道，增加总量分解的合理性。

### 3.3. 配套制度缺失

在“双碳”背景下以及在国家对能源消费总量控制提出了更高要求的“十四五”时期，总量控制制度的升级亟需配套制度的补充。《“十四五”节能减排综合工作方案》提出“新增可再生电力能源消费量不纳入地方能源消费总量考核、原料用能不纳入全国及地方能耗双控考核”，这说明国家要求对能源消耗进行更为精细化的控制，既要求只限制化石能源的消耗，而不能阻碍可再生能源的发展；也要求排除不会产生碳排放的那部分化石能源消费，防止过度控制而阻碍正常的生产生活。而当前的监测与统计制度并未作出此种区分，这就使能源消费总量控制成为一种粗糙的总量控制，不仅无法精准控制化石能源消费的使用，更增加了能源消费总量分解的难度。

能源消费总量分解机制的分解主体是各级政府，这意味着虽然该机制的实施需要依靠用能单位的执行，但对实施效果负主要责任的是地方政府。既然是政府责任，那么为了保障该环节的顺利实施既需要能够为政府科学决策提供相关信息的渠道，也需要对政府权力进行监督。“十四五”时期的能源消费总量分解存在着使各省自由度提高的趋势，这并不意味着降低了落实要求，反而对政府的决策和执行提出了新的挑战。一方面地方政府如何保证其在没有中央政策压力的情况下严格履行环境保护义务、防止地方保护主义，另一方面各级政府如何分解出合理、有效的能源消费目标，这些问题当前的规定都无法很好地回答。

## 4. 能源总量目标分解的功能定位

要弥合能源消费总量分解机制规范与现实之间鸿沟，关键不在于规则的增补，而在于对该机制的准确定位。由于化石能源消耗兼具经济属性和环境属性，若不能将能源消费总量分解机制的环境属性放在第一位，该机制的实际效果则有与理想效果产生偏差的可能。根据能源消费总量控制制度的运行方式，可以认为能源消费总量的省域分解是地方政府的责任。因此，准确定位能源消费总量分解机制就是要在具体规定中以环境质量目标为导向落实地方政府环境责任。

### 4.1. 在能源总量目标分解中落实地方政府环境责任

关于地方政府环境责任，有学者将其按性质分为政治责任、行政责任和法律责任，其中法律责任包括政府对相对人的责任以及忠实执行法律的责任[3]。2014年修订的《环境保护法》在第六条提出地方政府对地区环境质量负责的规定可以认定为地方政府环境责任的法律依据。此后，学界对地方政府环境责任有了进一步的研究：有学者将《环境保护法》(2014)中地方政府环境责任按性质分为政治责任、行政处分责任以及管理行为责任，并认为这些责任都不是严格意义上的法律责任[4]；另有学者则认为可以根据《环境保护法》(2014)相关内容的总分关系将政府环境责任分为责任目标与具体责任，责任目标指的是环境质量目标，而具体责任又可划分为监管责任与行为责任[5]。此处行为责任的行为主体是政府，责任也由政府来承担，这与能源消费总量分解机制的运行方式相契合。在能源消费总量分解机制的运行中，

可以清楚地看到该机制对政府的要求：要求省级政府科学确定省级能源消费总量目标并将其合理地分解到各地市进行对能源资源消耗的管控，并要求通过相关配套制度的保障使从各地市到省级能一一实现目标。当然，能源总量控制制度归根结底需要用能单位的落实，但总量目标的分解主体是省级政府，分解目标也是对管理者提出的要求，需要通过政府的执法来实现。因此，能源总量分解机制无疑是一种政府责任，因为这种机制只有运用公权力才能在省域内推进，控制总量只能由各级政府进行逐级分解，实际消费量也只能依靠政府的信息渠道才能完整精确地进行统计。概言之，地方政府推进能源消费总量分解机制是积极承担环境责任的体现。

在能源总量分解中落实地方政府环境责任的必要性来源于“能源双控”两项制度中对两种不同的价值取向的权衡。能耗强度控制追求的是效益最大化，要求减少单位GDP的能源消耗；而能源消费总量控制的本质是对化石能源的国家管控，追求的是环境正义，强调减少对生态环境的破坏以及自然资源的可持续利用。虽然降低能耗强度在一定程度上也能起到减少化石能源使用的作用，但更多的是对经济效益的追求。可以说，正因“能源双控”制度本身就存在着追求经济效益和环境保护的张力，而地方政府对于追求经济效益更具有主动性和积极性，在省域能源消费分解中履行环境保护义务则缺乏动力，因此才需要在能源消费总量分解的功能定位中强调地方政府环境责任的承担。同时，由于能源总量分解制度作为能源消费总量控制与用能权交易制度的衔接，起着连接国家资源管控与市场调节的桥梁的作用。在能源总量分解中树立地方政府环境责任的立场就显得尤为重要，有利于在推动用能权交易的过程中平衡经济激励与环境保护，否则可能使用能权交易的经济激励作用过于突出而忽略其环境保护的目标。

国家提出要从“能耗双控”向“碳排放”双控转变不仅是政策名称的变化，这种转变有其深层次的含义，那就是更佳强调制度对环境保护的作用。如果说“能耗双控”制度由于能源的特殊性质具有经济制度和环境制度的双重属性，那么“碳排放”双控则完全是环保制度的范畴。正因如此，当前实行的能源总量分解机制必须确立环境保护的立场。

#### 4.2. 在地方政府环境责任中实现环境质量目标

“十三五”时期，我国生态环境保护规划首次将环境质量控制目标列为约束性目标。而在环境保护领域，实现环境质量的改善是实施各项制度的根本目的，但各项制度的实施能否达到改善环境质量的结果却让人对此产生疑虑。因此，“十四五”时期能源消费总量控制制度应当与环境质量目标相结合，推进迈向“环境质量导向的总量控制”[6]。

环境质量目标具体来说就是使环境保持在一定良好质量的目标。环境质量目标与其他目标的区别何在？这从其名称中就可窥得一二。“环境质量目标”重点在于“环境”二字，这说明环境质量目标的制定必须要依据一定的环境限度，必须是“依自然的控制指标”[7]，若依据其他方面的考虑即使客观上有利于环境保护也不能称其为环境质量目标。

在言及环境质量目标主义对能源消费总量目标分解的理念指引之前需明确能源总量控制制度是总行为控制制度中的一类，这从能源总量控制制度的立法模式即能明确。环境法的基本立法模式即不法行为惩罚模式下的法律规范是“设定行为规范、规定对违法者的处罚”[8]，与其不同，总行为控制模式下的立法不再针对某一具体违反规定的行为设定责任，而是设定一个总体的目标并要求实现该目标。“总行为”强调的不是单个人或某企业的行为，而是要求社会总体的行为结果达到一定标准。能源总量控制制度亦然，其不针对某一用能单位某次具体行为，而是对社会总体提出要求。“控制”强调要达到一定程度。能源消费总量控制制度的运作中蕴含着两种总量：控制总量和能源实际消费总量，只有当能源实际消费总量小于或等于控制总量时，才达到了控制能源消费的要求。

然而，控制了能源消费的总量不等于达到了环境保护的要求。在不纯粹依照环境保护考量设置的目

标责任中,环境保护考量因素面对其他考量因素时往往处于天然的弱势,只有这种控制总量目标为制度所追求的环境质量目标,该制度的实施才是有利于环境保护的,否则即使实现了控制目标,也不一定符合环境保护的需要。构建以环境质量目标为导向的能源消费总量控制制度意味着能源消费总量目标的确定应当在生态环境能够承受的限度之内。只有在环境保护的自然限度下制定的能源消费总量控制目标才能使其真正回归环境法律制度的框架中来,而这种限度就是环境质量目标。

根据《能耗双控方案》能耗双控指标分解要“以能源产出率为重要依据,综合各地区经济社会发展水平、发展定位、产业结构和布局、能源消费现状、节能潜力、能源资源禀赋、环境质量状况、能源基础设施建设和规划布局、上一五年规划目标完成情况等因素”,其中“能源资源禀赋”针对的是能源消费的限度,“环境质量状况”蕴含了针对环境质量目标的考量,但这两种因素的规定太过模糊和抽象,难以具体落实。“能源资源禀赋”能够限制地方使用的上限却难以为其减少使用提供指引,“环境质量状况”范围过广,在实践中留给了执行者选择的空间。因此,如何以环境质量目标实现对能源消费总量控制及分解的指引还需要制度的综合设计。

## 5. 完善能源总量目标分解机制的路径选择

控能“是当前中国落实环境治理、缓解能源供应压力、应对气候变化的必然选择”[9]。而在从“能耗双控”向“碳排放”双控的转型过程中,不仅面临着制度原本就存在且尚未解决的困境,更有由于这种变化对制度产生新要求从而产生的新的制度难题。这些困境通过纯粹制度规则上的完善无法从根源上得到解决,只有进一步明确能源总量目标分解机制在应然层面的功能定位,从环境质量目标主义以及国家环境保护义务出发为能源总量目标分解机制提供方向指引,才能扭转当前能源消费总量控制制度实施不力的状况。

### 5.1. 构建能源消费总量目标控制法制框架

目前完善能源消费总量目标分解机制的当务之急是构建法制框架,建立从中央到地方的制度框架和配套政策体系,为能源消费总量控制及分解提供完备的制度保障,并增强分解后的能源消费量的约束性。

一方面,应当在相关立法中规定能源消费总量控制制度。虽然“能耗双控”制度以及能源消费总量分解制度已经被规定在“十四五”规划中,且规划具有一定的约束力,但国家规划相较于法律而言缺乏稳定性和强制执行力。同时,当前国家规划中能源消费总量控制指标未被确定为约束性指标,进一步影响了能源消费总量分解机制的实施效果。因此,应当在立法中规定能源消费总量控制制度以增强该制度的稳定性和强制力,使其真正成为一项法律制度。目前《能源法》尚未正式出台,但在《能源法》(征求意见稿)中已经规定了能源消费总量控制制度。除了《能源法》以外,由于能源消费总量控制制度也是节约能源的制度,以及能源消费总量控制制度的重点在于控制化石能源的使用,因此应当在《节约能源法》《煤炭法》和《石油法》中进行相关的制度规定。若《能源法》未能及时出台,可通过修法程序在这三部法律中规定能源消费总量控制制度,使该制度具有法律依据。此外,考虑到能源消费总量控制制度环境保护法律制度的属性,还应在《环境保护法》中增加该制度的规定。

另一方面,需要统一并细化能源消费总量分解规则。《能耗双控方案》中对于总量目标的分解也只有原则性规定。由于没有统一的能源总量分解实施规则,导致全国各省份在分解规则的制定和实施方面较为混乱。同时,能源总量分解机制与用能权交易制度具有衔接关系,为了能在全国范围内建立用能权交易的市场,化解用能权交易的阻碍,也需要统一、具体的实施规则。因此,在目前已有《能耗双控方案》的情况下应当进一步出台《能源消费总量分解实施细则》,为能源消费总量目标分解制定具体规则。除了地方规划以外,各省应当出台各地的具体实施方案,以细化该机制的各项规则。地方规划的形式虽

然有统领作用，且有利于凸显该机制的重要性，但仍欠缺对该机制的具体内容的完整规定，规划所特有的五年时效性也不利于机制的稳定实施。因此，各省出台分解实施方案并在其中规定向地市级政府分解的具体方案有利于该机制的推进。此外，对于能源消费总量的年度分解结果也应当制定专门的文件，这不仅是总体制度实施的必然要求，更是对政府运用公权力管控化石能源使用进行社会监督的内在要求。

## 5.2. 强化地方政府环境责任的承担

化石能源的消耗是一种“负外部性”的行为，除非国家采取强制性限制否则地方政府和用能单位无法有足够的动力主动减少化石能源的使用。当前能源消费总量分解机制的实施不够严格，会进一步影响分解后的总量作为用能权交易配额限制的作用，从而导致用能权交易难以产生控制化石能源消费的裨益。因此，完善能源消费总量分解制度的关键之处就在于扭转当前“能源双控”制度重经济效益而轻环境保护的制度定位。这就要求在制度的制定和执行中强化地方政府环境责任中的行为责任，构建完善的责任体系，形成政府监管、企业治理、公众监督的制度链条。

首先，需要增强地方各级政府对能源消费总量控制的责任感，从而提升政府的监管力度。一方面，不仅应完善对政府的目标责任考核还应当加强基层政府在总量分解中的参与权。一般而言，较低层级的政府一般会更关注本地的经济，而较高层级的政府则偏向于关注本地的经济和环境[10]。由于用能单位的经济效益与地方政府财政收入紧密相关，可能导致地方政府倾向于在对用能单位的节能审查中较为宽松。因此，在未来的制度实践中，需要严格实施目标责任考核，通过考核倒逼政府严格执法，使“责任者为行使权力者”[11]。另一方面，能源消费总量目标的分解既然是对地方政府的责任，因此也需要赋予地方政府相应的权力。实行地方政府“在场”制度[12]就是赋予地方政府在总量目标分解过程中的参与决策的权力。由于能源消费总量分解机制最终由基层政府推动落实，只有让其参与到目标分解的过程中，才能增强其对于分解到各地市的目标的认同感和责任感，加强基层政府对于完成分解后总量控制目标的积极性；只有增加政府层级间的协商，才能既保证省级政府对环境保护立场和基层政府提升经济效益考虑的平衡。

其次，能源消费总量控制制度的实施效果归根到底需要依靠各用能单位的节能行动。要激励企业自觉地节约用能既需要加强分解后的能源消费量对用能权交易的配额总量限制，也应当升级统计和监测制度防止过度限制用能。应当说，分解后的能源消费量可作为控制化石能源消费的标尺，地市级政府必须在分解后的能源消费量中进行用能单位用能权的配置，超出这个限制则无法起到控制能源消费的作用。尤其是在当前实现“双碳”目标的日期逐渐接近的情况下，应当适度实行紧缩的能源消费总量目标分解目标，加强对化石能源消费的控制，才能为“双碳”目标的实现提供助力。此外，《“十四五”节能规划》提出“原料用能”不纳入审查，这要求统计和监测制度进行技术升级以确保数据的准确和制度的落实。因此，完善统计和监测制度的重点就在于数据精细化，需要对原料用能和非原料用能、化石能源和非化石能源进行分类统计，这样才能精确统计出产生了碳排放的那部分化石能源消费情况，才是真正意义上实现了“双碳”目标下的能源消费总量控制。

最后，为了增强制度的公开性和透明度，需要进一步扩大信息公开。实践中，针对省级“能源双控”情况的《“能源双控”晴雨表》未能按期公布，无法对全国各省的制度实施情况有直观的了解，也无法使省级政府对该制度的实施具有相应的责任感。同时，当前《能源双控方案》对发布“能源双控”晴雨表的规定现实中仅对省级用能情况进行公布，而无要求地市级政府定期公开的规定。因此，各级政府应当定期以文件的形式向社会主动公开行政区域内用能情况，以公众和社会监督来保证该制度实施效果的真实性。定期公开也有助于防止各地在审查期到来前采取一些极端措施降低能源消耗，影响正常的生产生活。



### 5.3. 实现环境质量目标对总量分解的规范指引

在总量控制制度中落实地方政府环境责任并不能确保目标责任的实现,只有直接以目标责任为导向,在总量目标分解中实现环境质量目标主义的指引,才能使能源消费总量控制制度的实施真正有利于维持地区环境质量进而实现地方政府的环境保护目标。

在制度实践中实现环境质量目标对总量分解机制的指引有三个层次:

第一,为确定各省能源消费环境质量目标制定一个科学的程序。确定各省符合环境质量目标的能源消费控制总量是分解能源消费总量的前提。“十四五”规划中规定由各省自主确定能源消费总量目标,此种决定能源消费目标的模式属于“分散决策”,即各省保留对该省能源消费总量控制目标的自由裁量权。然而在此情况下,各省的规划和政策中均未规定应当由什么主体、依何种程序确定该省的能源消费总量目标,更没有相应的程序来确保该目标符合环境质量目标。这种实施现状不仅导致省级政府无法确定该目标是环境保护需要的目标,更使得省域内能源消费控制总量的分解效果也存疑。因此,各省虽然不用根据统一的程序,但需要在各省出台相关文件并明确规定各省确定能源消费环境质量目标的程序,使各省确定的能源消费总量是具有可行性、符合各省经济社会状况且能满足各省维持环境质量要求的控制总量。

第二,建立起能源领域的环境质量目标体系。《能耗双控方案》中提出在总量目标的分解中要考虑的相关因素,但并未规定每种因素考虑的程度。在实践中就可能导致在分解中以考虑经济因素为主,较少考虑甚至不考虑环境质量因素的情况出现。要用分解方案来保障能源消费环境质量目标的综合实现,需要明确环境质量目标中的“自然”,指的是“自然的限度,是依照环境质量标准衡量出的生态承载力”[13],在能源消费总量控制制度中则体现为环境能够承受的地区能源消耗量,因此应当由政府出台能源领域的环境质量目标体系,同时注意与“双碳”目标相衔接,并综合考虑各地区生态环境与能源消费质量,进而依此构建省域内能源消费总量分解的模型。

最后,制定合理的分解方案保障环境质量目标的综合实现。如前文所述,碳排放领域的三种情景方案都不符合能源总量分解的需要,无法为各省范围内的能源消费总量分解提供良好的分解模型。问题就在于上述三种情景方案没有在分解过程中考虑对不同地区环境质量目标的评价。正因如此,能源消费总量控制制度才会在实践中偏离环境保护制度的属性和定位,这也使得总量目标分解与环境保护目标的脱节。为了避免这种情况的发生,必然需要以环境质量目标主义对总量目标的分解提供指引。这既需要在分解中树立以环境质量目标为标准的分解体系,即量化分解标准,并使环境质量目标在其中占据主要比例;也需在目标责任考核中增加对环境质量目标维护情况的审查,增强地方政府对维护环境质量目标的责任感。

## 6. 结语

当前能源消费总量控制制度实施疲软既不利于减少化石能源消费、推动国家能源消费结构转型升级,也会导致实现“双碳”目标的动力不足。能源消费总量分解机制作为能源消费总量控制制度中承接目标制定与指标落实、衔接国家能源管控与市场调节机制的重要环节,还面临着法律框架不完整、具体规则混乱、缺乏配套制度等困境,通过对总量控制制度的梳理和分析可知能源消费总量分解机制实施不力的症结在于对总量控制制度定位的偏移。因此,完善能源消费总量分解机制的重中之重是恢复和强化能源消费总量控制制度环境保护法律制度的定位,在总量目标的分解中实现环境质量保障,加强对政府环境责任的承担。只有使能源消费总量控制制度从将经济导向的能源制度转向环境导向的环境保护制度,才能真正落实控制化石能源消费的直接目标,才能真正实现能源消费总量控制制度节能降碳的作用,才能使“能源双控”制度成为实现“双碳”目标的重要推动力。

## 参考文献

- [1] 李俊峰. 以碳总量管理为抓手推动能源生产和消费的革命[J]. 中国能源, 2014, 36(1): 5-6+17.
- [2] 程纪华. 中国省域碳排放总量控制目标分解研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26(1): 23-30.
- [3] 胡静. 地方政府环境责任冲突及其化解[J]. 河北法学, 2008(3): 34-36+46.
- [4] 马波. 论政府环境责任法制化的实现路径[J]. 法学评论, 2016, 34(2): 154-160.
- [5] 姜渊. 政府环境法律责任的反思与重构[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2020, 20(2): 33-40.
- [6] 田欣, 秋婕. “十四五”时期污染物总量控制的挑战、需求与应对研究[J]. 中国环境管理, 2019, 11(3): 46-49.
- [7] 徐祥民. 环境质量目标主义: 关于环境法直接规制目标的思考[J]. 中国法学, 2015(6): 116-135.
- [8] 徐祥民. 论我国环境法中的总行为控制制度[J]. 法学, 2015(12): 29-38.
- [9] 戴彦德, 吕斌, 冯超. “十三五”中国能源消费总量控制与节能[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2015, 17(1): 1-7.
- [10] 陈惠珍. 减排目标与总量设定: 欧盟碳排放交易体系的经验及启示[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2013, 15(4): 14-23.
- [11] 徐祥民, 宛佳欣. 环境的自然空间规定性对环境立法的挑战[J]. 华东政法大学学报, 2017, 20(4): 105-115.
- [12] 姜渊. 探寻与建构中央和地方同时“在场”的环境质量目标制度——以环保督察常态化之争为切入点[J]. 政法论丛, 2021(2): 140-149.
- [13] 徐祥民. 环境质量目标主义: 关于环境法直接规制目标的思考[J]. 中国法学, 2015(6): 116-135.