

# 能源委成立 推進管治效率

延遲近兩年後，中國能源的最高戰略決策和統籌協調機構——國家能源委員會正式成立。2010年1月27日，國務院決定成立國家能源委員會（下稱能源委）的消息正式對外發布。能源委主任由國務院總理溫家寶擔任，副主任由國務院主管能源工作的副總理李克強擔任，二十一名委員包括了發改委、外交部、電監會等幾乎所有相關部委的負責人。

根據公告，能源委下設國家能源委員會辦公室（下稱能源委辦），主任由國家發改委主任張平兼任，副主任由國家能源局局長張國寶兼任，具體工作由能源局承擔。能源委的主要職責，是研究擬制訂國家能源發展戰略，審議能源安全和能源發展中的重大問題，統籌協調內地能源開發和能源國際合作的重大事項。

## 部門利益催生能源委

相較2005年成立的國家能源領導小組，能源委在人員構成和工作方式上都有所不同，因此，輿論多對新機構寄予厚望，認為這是內地進一步推進能源體制改革的訊號。事實上，能源委並不是在內地政府序列中第一次出現，而回顧內地能源管理體制變遷歷史，可以清晰的發現背後政府部門利益之爭，是能源管理機構不斷嬗變的根本原因。

1980年8月，國家能源委員會首次誕生，由當時的國務院副總理余秋里、康世恩兼任正、副主任，規格可謂不低。但是，在當時計劃經濟一統天下之際，各個能源行業管理實權仍掌握在煤炭部、電力部和石油部等國家部委手中，加上能源委又與當時的國家計委職能重疊。

因此，兩年後能源委黯然被撤銷。1988年4月，國務院成立能源部，但是能源部的工作仍需要各政府部門配合，能源部的部分職能同樣與當時的國家計委和國務院經貿辦重合，所以時至1993年，能源部即告撤銷。

此後十二年政治博弈的結果，就是內地能源管治始終處在分而治之的狀態，難以形成一個有效的統一管治機構。直到2005年5月，國務院設立國家能源領導小組，但是在能源領域的實際利益格局之下，這機構顯得過於鬆散，僅僅在一些重大問題和宏觀問題上起草政策，提出建議，更多的作用並沒有體現。因此，作用極其有限，只可說聊勝於無。

在2008年的政府機構改革中，國家能源委因各種原因未能如期成立，僅成立了國家能源局（副部級，下稱能源局），整合了煤炭、電力、石油及天然氣等部分管理職能。

然而，由於只是依靠在國家發改委的二級局，能源局在行使管理職能時因位置不高、權威不足，遭遇到諸多尷尬也就再所難免。

以能源價格改革為例，首先，定價權和重大專案審批權仍由發改委價格司掌握，能源局沒有絕對話語權；其次，大多數能源企業作為央企



國家能源委員會的主要職責是研究擬制訂國家能源發展戰略、審議能源安全和能源發展中的重大問題。（中新社圖片）

，均為副部級甚至正部級政治待遇，副部級的能源局號令有限。再者，價格改革大多涉及到地方利益，地方政府對此都不甚積極，能源局更是難以指揮。

能源委的成立本身是部門利益衝突的產物；其運作的關鍵也正是為了促成跨部門的協調合作，實現各方利益的均衡。但是，歷史慣性不是一朝一夕可以改變，因此就各項能源管理職能而言，仍會維持目前多頭管理的現狀，因為分散在發改委、環保部、國土部、科技部、安全部、電監會、安監會等十多個部門和全國性的石油、煤炭、電力等行業協會手中的許可權，短時間內不可能進行徹底重組。能源委只能有限度的推動能源管理格局的優化，而非劇變。

因此，在宏觀的能源行業規劃方面，雖然多年來石油、電力、煤炭、核能以及新能源等在資源分配上矛盾重重，利益錯綜複雜，但是，基於能源委目前總理掛帥的高規格，所以在諸如能源戰略、重大能源政策調整、重大能源布局等基本政策方面，形成有效的決策不會有大的問題。

而且，考慮到中國已向世界宣告了至2020年的節能減排承諾，所以，剛性的能源戰略規劃將很快出台，基於中央政府的強大執行力，這些戰略規劃得

到有效落實不是問題。

## 缺乏控制及執行機制

但是，在相對微觀的行業利益和企業利益協調上，能源委恐怕仍缺乏實質的控制機制和執行機制。因為內地能源行業發端於最早的計劃經濟產業部門，石油、煤炭、電力和核能等都脫胎於幾大工業部委，政治血緣純正，以中石油（857）、中石化（386）為代表的幾大能源巨頭，都是正部級待遇，其一把手都是中央候補委員身份。在經濟影響力上，三大石油公司、五大發電集團、兩大電網企業和幾大煤炭集團，幾乎壟斷了內地能源市場。

因此，能源委或以剛性約束政府部門能源管理許可權，但是對於體制內的諸多能源企業的日常約束和績效考核，則鞭長莫及、難有實效。因此，在宏觀有效的條件下，微觀失範則很可能成為內地能源委不得不面對的現實挑戰。

各大能源巨頭憑藉自身的強大經濟實力和政治影響力，或可超越一般部委轄制，而又無能源委有效監管，則內地能源管理則可能陷入上下錯位的混沌狀態，能源委利益協調之路恐怕將是漫長的。

何順文 澳門大學副校長（學術）

李元莎 美國威斯康辛大學商學院助理教授