

# 节能减排指标反弹的原因分析及对策研究

曹 炜

(中国人民大学法学院,北京 100872)

**摘 要:**节能减排工作频繁遭遇“降低—反弹”表明在节能减排战略实施过程中仍存在一定的问題。问题的主要原因是节能减排指标属于政策性目标,具有重要性、可协商性、可变通性、客观性以及不可追究的特征。要克服这些特点所带来的负面效应,需要建立起法律与政策的长效综合机制。其中,着重需要加强节能减排指标实现的法律保障体系,一是要将最新的节能减排理念纳入到《能源法》之中,二是要完善节能减排目标责任制,为节能减排指标的实现提供制度保障。

**关键词:**节能减排;政策目标;目标责任制

中图分类号:D922.67

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2011)03-0085-04

2011年3月,新发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》,公布了“十一五”期间节能减排工作的完成情况:“十一五”期间,全国单位GDP能耗下降19.1%,全国二氧化硫排放量减少14.29%,全国化学需氧量排放量减少12.45%。基本实现了《“十一五”规划纲要》规定的目标任务;“十一五”节能减排工作已经顺利完成。万元国内生产总值能源消耗总体上出现了降低的趋势。但是,整个减排工作过程却十分曲折,在“十一五”期间,节能减排指标多次出现先降后升的情况,降低与反弹一直是无法破解的怪圈。如2010年第一季度,河北、辽宁、上海、江苏、河南、湖北、湖南、广西、贵州、青海、新疆等11个地区的单位GDP能耗由降转升。总体来看,一季度的能耗同比上升了3.2%。除此之外,在污染物排放指标中,贵州、广西、云南等省区反弹趋势明显<sup>[1]</sup>。为此,2010年5月,国务院专门发布《国务院关于进一步加大工作力度确保实现“十一五”节能减排目标的通知》,要求增强做好节能减排工作的紧迫感和责任感,防止指标反弹。不断地反弹表明,保障节能减排的诸多政策仍然没有达到理想的效果。因此,要解决这一问题,需要对节能减排的内涵以及所涉及的各种因素进行深入的分析,进而提出可能的解决方案,避免降低与反弹的循环,真正地推进节能减排工作进一步深化。

## 一、“反弹”原因分析

一般来说,“人类的所有活动都需要一定的有利于社会活动的标准化准则<sup>[2]</sup>”。在完善的制度体系下,出现违反制度的情况必然是少数。因此,如果出现普遍的违反或者背离制度的现象,说明制度自身存在内在的问题,如果不能克服这些情况,制度就会受到严重的冲击乃至有消亡的危险。由此可以看出,在完成“十一五”节能减排目标过程中,经常出现“降低—反弹”的现象,意味着节能减排工作中可能存在根本的内在的问题。仅仅从外部环境、政策执行不力等方面着手,难以真正消除节能减排“降低—反弹”的怪圈,要解决这一问题,必须对节能减排指标的性质以及内在的作用机制进行深入分析。

### 1. 节能减排指标的性质分析

节能减排工作是围绕节能减排的指标来展开的,因此,节能减排指标是节能减排工作的核心。“十一五”规划将规划指标分为了预期性指标和约束性指标。预期性指标具有指导意义,并不具有必须要实行的效力,而“十一五”规划提出的“两个下降”则是约束性指标,是指在预期性基础上进一步明确并强化政府责任的指标,是中央政府在公共服务和涉及公众利益领域对地方政府和中央政府有关部门提出的工作要求。政府要通过合理配置公共资源和有效利用行政力量确保其实现。“十一五”规划明确提出约束性指标“具有法律效力”。

收稿日期:2010-12-10

基金项目:中国法学会部级法学研究课题(CLS-C1012)

作者简介:曹炜(1987—),男,江苏淮安人,博士研究生,从事环境与资源保护法学、能源法学研究。

然而,通过进一步分析可以看出,节能减排指标的法律效力到底在多大程度上属于法律意义上“效力”,值得商榷。有理论观点指出:“十一五”规划尽管不是法律,但是由最高权力机关通过的法律性文件,其内容是有法律效力的。但是这种效力是有缺陷的,缺陷表现在缺乏宪法依据、法律效力不完整、法律效力不固定、法律效力不及企业等<sup>[3]</sup>。这种观点值得商榷,法律的效力仅仅存在有或者没有的问题,而并不存在有没有缺陷的问题。法律的效力一旦存在,违反了法律就应当承担相应的责任,而法律因为缺乏效力依据或者其他原因缺乏效力,则不能成为对相对人权利或义务上限制的依据。因此,节能减排指标并不具有真正意义上的法律效力。

从法理上来讲,法律是保守的,法律所确定的权利与义务关系都是已经在社会生活之中得到广泛承认的关系,法律具有一定的稳定性,不能接收剧烈的迅速的改动,法律对权利义务关系的要求是最低和最基本的,而不是以一个接一个更高的权利义务关系为目标。与此相反,政策因政策问题而存在,所指向的是仍然没有稳定的社会关系,政策是阶段性的,能够迅速的根据实际的变化进行相应的改进;政策对社会成员尤其是政府的要求是主动的、积极的,政策目标需要政府机构及其工作人员的积极行动去落实<sup>[4]</sup>。正因为如此,政策的效力根本不同于法律效力,可以存在一个“基本实现”的中间状态。与此相比,法律效力却不可能存在“基本实现”这样的中间状态,而仅仅存在有效或者无效的问题。

因此,节能减排指标从根本上来讲,仍是政府主动提出的一项未来需要实现的政策目标,保障节能减排的各项手段,仍然是以政策为主。尽管“十一五”规划将节能减排指标归为约束性指标并宣称其具有“法律效力”,这也迥异于真正意义上的法律上的效力。节能减排目标的性质问题,正是出现“降低—反弹”现象的根本原因所在。

## 2. 节能减排指标反弹的原因分析

正是由于节能减排指标属于政策性目标,决定了节能减排指标的实现依赖于政策目标的重要性、可协商性和可变通性、客观性以及不可追究性等特征。

### (1) 政策目标的重要性

政府政策目标的多样性决定了政府需要在多种政策目标之间进行取舍权衡,在有限的资源下,要确定多种目标完成的次序。与此相比,调整某一类社会关系的法律体系的目的都是一以贯之、相互协调的。这种差别的根本原因在于,政策目标是具体的,法律的目标则是抽象的。政策目标的实现仅仅考虑某一政策目标内部的协调,而法律体系的建立必须

考虑整个法律体系内部逻辑的严密性,而不能允许冲突的存在。

经济发展的政策目标是节能减排的最大影响因素。这种影响分为两个阶段。2007年以前,政府的主要职责仍然是保证经济发展,招商引资仍然是地方政府工作的重点。地方政府更加青睐促进对第二产业的投资,尤其是对利润巨大的高能耗行业的投资,地方政府没有特别的动力去推动需要巨大投入而并没有实际经济利益的节能减排工作。而2007年以后,由于国务院颁布的《节能减排综合工作方案》规定将节能减排指标完成情况纳入各地经济社会发展综合评价体系,并作为政府领导干部综合考核评价和企业负责人业绩考核的重要内容,地方政府不得不同时承担起两套指标体系所带来的压力。由于经济发展和节能减排两个目标的考核都是“一票否决制”的,地方政府最为理性的方法就是视政策松紧而定,或者以一部分成绩作为另一部分工作的筹码。事实也是如此,一旦中央政策力度降低,地方高能耗产业就出现反弹,同时,地方不断和中央进行协商,力求降低节能目标。如宁夏今年年初出现强势反弹,而且在已完成“十一五”总体目标80.04%的情况下,申请将2010年节能目标从预计的5.2%下调为4.36%<sup>[1]</sup>。

### (2) 政策目标的可协商性和可变通性

政策目标与法律的目的和任务的一个重要区别在于,由于政策目标所针对的是需要摸索的事务,根据实际情况的变化来对政策目标的修正必须伴随在政策目标的执行过程之中。而各个利益相关方对于法律所要实现的目的和任务的协商,则是在法律制度过程之中完成的,法律一旦颁布施行,便不能进行任何妥协,否则便是对法律精神的根本违背。

因此,在节能减排过程中,地方政府并不是完全被动的无条件地执行中央政府的政令,而是可以通过不断地协商和变通降低节能减排给地方带来的压力。这既可以通过正式的途径来进行,也可以通过非正式的途径来进行,正式的途径如前述宁夏的做法,直接申请指标的下调。在中央政府不妥协的情况下,地方政府则会利用其他变通的形式,来化解政策压力,如国家发改委通过限制对高能耗项目的审批来控制地方,地方则可以将一些大项目化整为零通过审批<sup>[5]</sup>。这种留有余地的特征,客观上为地方提供了节能减排反弹的空间。

### (3) 政策目标的客观性

政策目标的可协商性和可变通性之所以有其一定的合理性,根本原因在于政策目标所针对的是较为具体的事务,需要具有一定的灵活性。正因为如

此政策就必须比法律更加重视目标的客观性。与此相对应,法律则是从具体情况之中抽象出的普遍的规则,而剥离了复杂的实际情况。这种区别决定了节能减排指标出现反弹有其客观必然性。

节能减排目标的实现,并不仅仅依赖于各方的积极作为,还要受到多种客观条件的制约。其中,最为主要的限制是产业结构的制约。一般来说,单位GDP能耗的变化和工业化过程密切相关,随着经济社会的发展,工业化阶段单位GDP能耗一般呈缓慢上升趋势,在进入后工业化阶段后,经济发展模式发生重大改变,单位GDP能耗才能开始下降。这已经由世界各国发展的普遍规律所证明<sup>[6]</sup>。

中国目前正处在快速工业化阶段,难以避免以高耗能为特征的重工业的发展。尽管政府采取诸多政策手段,但是仍然难以克服第二产业比重过高的困境。技术性节能总有其极限,在技术性节能空间已满的情况下,结构调整就成了亟需解决的问题。因此,产业结构的积重难返成了节能减排指标反弹的重要原因之一。

#### (4) 政策目标的不可追究性

政策目标的实现不同于法律的执行,很难对没有完成政策目标的任务执行者进行责任追究。

尽管我国实行地方政府首长负责制,名义上由地方政府领导者负总责。但是这种负责并不同于法律上的责任。领导角色所承担的责任,仅仅是概括负总责,即为问责(Accountability)。而普通角色的政府工作人员则承担的责任,台湾地区定义为“担当”(Responsibility)是全权负责。因此,地方节能减排指标未完成,并不能追究领导者法律上的责任。未完成节能减排指标的地方政府领导人,更多的承担的是政治上的或者党纪政纪上的责任。事实上,在节能减排目标实现过程中,由于中央负责节能减排的国家发改委并不具有对地方的执法职能,更没有对地方政府人事上的任免权,“一票否决制”到底在多大程度上实现了其预期目标,值得商榷。即便罢免了某些官员的职位,也应该被看作是政治责任而不是法律责任。

从上面的分析可以看出,不可否认节能减排政策执行不到位,整个制度体系尚未完善在导致节能减排指标反弹之中的作用,然而其最根本原因仍然在于节能减排指标的性质问题,节能减排工作过于依赖政策途径实现,就会受制于政策的若干弱点。因此,必须进行相应的制度设计,克服政策性目标的固有的缺点,保障节能减排目标的实现。

## 二、“降低—反弹”现象的对策设计

“十二五”规划《纲要》已经提出了“十二五”期间

节能减排工作的目标,要求单位国内生产总值能源消耗降低16%,单位国内生产总值二氧化碳排放降低17%。主要污染物排放总量显著减少,化学需氧量、二氧化硫排放分别减少8%,氨氮、氮氧化物排放分别减少10%。这表明节能减排工作并不是暂时性的,而是一项长期性的工作。因此,节能减排在未来的发展方向应当是逐渐建立起法律与政策相互促进、共同合作的长效综合机制。要尽量加强法律在整个节能减排之中的作用,建立起一套完整的节能减排法律制度体系,以弥补政策性目标及其手段的缺陷。

由于目前主要是政策在起到主要的作用,节能减排法律保障机制的建立,主要是要实现政策的法律化。总体来说,节能减排指标及其政策的法律化,需要从两个层次进行。一是将一些已经得到普遍认可的节能减排的政策理念通过法律的规定成为节能减排法律制度的基本原则,并发挥其指导作用。二是具体制度的法律化问题,将一些比较稳定的政策逐渐通过立法的形式固定下来,即保证政策的稳定性。

#### 1. 将节能减排理念纳入《能源法》

《能源法》是调整能源开发、利用、管理活动中的社会关系的法律规范的总和,是能源法律体系之中的基本法,起到一个统领全局的作用,因此,需要把节能减排的理念纳入《能源法》之中,并且使其成为能源法的原则之一。需要注意的是,节能减排的法律理念应当具有一定的超前性。这种超前性主要是指节能减排需要向国际通行的节能减排理念看齐。即需要将减少碳排放的理念吸收进来。这从长远来看更有利于我国节能减排法律化、制度化。

#### 2. 节能减排目标责任制的完善

由于节能减排工作主要是围绕指标的实现展开,因此,需要着重围绕如何保障指标的实现进行相应的法律制度构建。节能减排指标的实现,主要是通过目标责任制来保障的,目标责任制通过对指标的全过程控制来保证节能减排工作目标的实现。2007年修订的《中华人民共和国节约能源法》仅在第六条原则性的对目标责任制做出了规定。要实现“指标的制定—指标的分解—指标的执行—指标的考核”全过程的管理,应当进一步完善节能减排目标责任制。这需要分别从指标的设定、分解、执行、考核以及责任几个方面进行专门法律规定。下面以节能指标的全过程的法律化为例,探讨节能减排目标责任制的法律化问题。

#### (1) 节能指标设定的法律化

设定科学合理、符合实际情况的指标是整个目标责任制的基础。由于我国是按照自上而下的方式

来设定指标的,难以保证不出现错误估计指标的情况。因此,节能指标设定的前置程序十分重要。由于政策指标具有重要性、客观性的特点,指标的设定不仅需要遵守客观规律,还需要符合特定的社会条件。这要求指标的设定程序不仅需要科学的预测技术的支持,更需要通过法律来对指标设定的程序进行规范,只有科学、民主、规范的指标设定程序,才能保证确立切实可行的指标。因此,节能减排目标责任制的法律化首先应当规定节能指标设定必须遵循特定的程序。

## (2) 节能指标分解的法律化

由于节能减排指标具有可协商性和可变通性以及客观性的固有特征,强制性的分解指标并不可取。目标责任制在一定程度上给地方各级政府造成一定的压力,如果不能缓和这种压力,必然会导致“上有政策、下有对策”的制度性失范的局面出现。

因此,节能指标分解的法律化,需要从以下两个方面进行:一方面,在指标分解中,必须综合考虑各地的实际情况,确定合理的指标,避免某些地区领导人追求政绩而不顾实际情况追求不切实际的高指标,也为后期良好的执行打下基础。另一方面,2010年6月12日,国务院已审议并原则通过《全国主体功能区规划》,明确指出今后不再不加区别地要求所有区域都增加GDP,而是根据不同区域按照不同方式将不同区域分为优化开发、重点开发、限制开发以及禁止开发4类。按照开发内容分为城市化地区、农产品主产区以及重点生态功能区3类。因此,在节能指标分解过程中,应当注意与主体功能区划制度的协调。

## (3) 节能指标执行的法律化

由于节能减排指标的诸多特性,针对节能减排指标的执行过程中存在的问题,法律应当作出相应的规定。这包括两个方面:一方面针对节能减排过程中指标有时需要根据实际情况进行修正的情况,应当建立起上下级政府之间的协商沟通机制,通过正式的制度安排为地方政府能动性的发挥寻求合理的空间和途径。为了避免地方政府利用这种制度安排逃避节能减排责任,还要建立起相应的监督机制。另一方面在指标执行过程中,由于目标的偏差,产生了很多损害企业、个人利益的情况,例如滥用区域限批手段、大搞“形象工程”、强制企业拉闸限电等。在这种情况下,法律更应当发挥其利益调节器的作用,保护企业、个人的合法利益。

## (4) 节能指标考核的法律化

一方面《中华人民共和国节约能源法》第六条第一款已规定:“国家实行节能目标责任制和节能考核评价制度,将节能目标完成情况作为对地方人民政府及其负责人考核评价的内容。”另一方面,节能指标的考核已经有了一整套的考核体系。因此,节能指标考核的法律化只需要进行原则性的规定,强调过程与结果并重的考核原则,以规范某些地方政府重量化的结果指标,轻过程指标的错误倾向。

## (5) 节能指标责任的法律化

节能指标的责任体系是整个节能减排法律制度中最为重要的环节。由于节能指标未完成的责任并不是法律上的责任,也不能追究相关人员法律上的责任,因此节能减排责任的设定比较复杂。未完成节能指标,将会产生3种责任。首先,由于对节能减排责任的考核实行一票否决制,某一级政府未完成指标,整个政府工作考评将视为不合格,政府领导干部综合考评将视为不合格,这些都属于政治责任,是政府问责制的范畴。其次,对于党员领导干部以及公务员在执行节能指标过程中由于玩忽职守,贻误工作,违反党的纪律收受贿赂,谎报、瞒报数据等违反党纪政纪的行为,应当依据相关党纪政纪规定以及公务员法的相关规定给予党纪政纪的相关处分。最后,领导干部以及具体责任人员玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权侵害企业、个人利益、贻误工作等行为,已经构成犯罪的,应当按照《中华人民共和国刑法》关于玩忽职守罪、贪污罪、受贿罪等相关规定给予刑事处罚。

## 参考文献:

- [1] 袁瑛,徐楠.地方政府,减排咋就这么难?[N].南方周末,2010-06-02(4).
- [2] 尼尔·W·布罗姆利.经济利益与经济制度[M].陈郁,译.上海:三联书店,1996:46.
- [3] 李攀萍.节能减排指标的法律效力分析[J].环境保护,2007(6):30-33.
- [4] 郑敬高,田野.从“国家意志”到“行政法治”:在法律与政策关系上的泛法律观[J].中国地质大学学报:社会科学版,2007(5):101-102.
- [5] 贾鹤鹏.政经视野中的节能减排挑战[C]//全球环境研究所.中国透视2008.北京:中国环境科学出版社,2009:80.
- [6] 吴巧生,成金华.能源约束与中国工业化发展研究[M].北京:科学出版社,2009:19.