

## PRI 对《中华人民共和国能源法（征求意见稿）》公开征求意见的回应（翻译稿）

2020 年 5 月 8 日

### 介绍

负责任投资原则（PRI）由联合国发起并支持，是全球最主要的负责任投资（或称 ESG 投资）倡导者。PRI 在全球拥有超过 3000 家签署方（包括养老基金、主权财富基金、政府类基金、保险公司、投资管理公司等资产管理行业机构），专业管理约 90 万亿美元资产。PRI 签署方通过实施六项负责任投资原则，实现长期可持续投资回报，并贡献于建立全球可持续金融体系。

负责任投资明确承认环境、社会和治理(ESG)因素对投资者的相关性，投资者的投资决策关切到金融市场的长期健康与稳定。

新冠疫情凸显了系统韧性的重要性以及系统性风险带来的毁灭性影响。在短期内,重点将放在预防疫情的未来爆发和及时援助上。但是，我们仍然面临环境和气候挑战，我们必须解决这些挑战，才能实现可持续的经济复苏。ESG 问题，尤其是气候变化问题，依旧是金融机构需要优先解决的问题。

PRI 致力于帮助投资者保护投资组合免受风险影响，并使其在全球经济向低碳转型过程中发现机遇。2015 年，中国的能源使用约占温室气体排放总量的 77%。化石燃料燃烧产生的二氧化碳排放量从 1990 年的 21 亿吨二氧化碳当量增长至 2017 年的 93 亿吨二氧化碳当量<sup>1</sup>。因此，中国能源行业的发展对全球投资者至关重要。

PRI 希望借此机会为本次《中华人民共和国能源法（征求意见稿）》贡献意见和建议。

### 关于《能源法》征求意见稿

中国正处在向稳健、可持续和低碳经济转型的关键时期，该转型需与《巴黎协定》及联合国可持续发展目标（SDGs）一致。中共十九届四中全会明确要求“推进能源革命，构建清洁低碳、安全高效的能源

<sup>1</sup> <https://www.iea.org/data-and-statistics>

体系”。《中华人民共和国能源法（征求意见稿）》旨在提供一个全面的政策框架，并为中国能源发展改革的方向目标和顶层设计提供法律支持。

在原国务院法制办、司法部的指导下，国家发展改革委、国家能源局组织成立了专家组和工作专班深入研究、反复论证、多次沟通，在国家发展改革委报送原国务院法制办《中华人民共和国能源法（送审稿）》修改稿的基础上，进一步修改完善，形成了征求意见稿。

征求意见稿强调了推动能源清洁低碳发展、全面推进能源市场化、保障能源安全、以及依法加强对能源开发利用的监督管理，健全监管体系。

## PRI 对此次公开征求意见的回应

PRI 支持国家发改委和国家能源局将现有的石油、天然气、煤炭、电力和可再生能源法规整合纳入国家能源法。为能源部门制定全面的政策框架是中国向符合《巴黎协定》的可持续能源转型的重要一步。我们支持将气候变化和低碳转型等议题纳入能源法，我们尤其支持：

- 调整和优化能源产业结构和消费结构，优先发展可再生能源，推动化石能源的清洁高效利用和低碳化发展。
- 强调安全生产、环境保护和对气候变化
- 重点用能企业强制信息公开
- 坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用，构建有效竞争的市场结构和市场机制，在竞争性领域形成主要由市场决定能源价格的机制，建立有效的能源监管体系。

**我们对发改委和国家能源局的主要建议是：《中华人民共和国能源法》的出台为巩固和强化中国在气候变化领域的领导角色提供了机会。基于全球 70 多个国家的发展水平<sup>2</sup>，并遵循“共同但有区别的责任”原则，PRI 对新能源法主要做出如下建议：**

- 确立一个绝对的排放上限，并根据《巴黎协定》阐明到 2050 年的长期排放轨迹。
- 到 2030 年，将现有能源强度目标提高至 70-75%。
- 通过绿色调度和市场措施减少过剩的煤炭发电能力，加快脱离煤炭的进程，扩大可再生能源的利用。
- 企业需公开报告其 ESG 方面的影响

**在全球范围内，投资者正在日益明确其气候战略，包括承诺在 2050 前实现净零排放。某些全球最大的资产所有者已通过加入联合国召集的资产所有者净零排放联盟（UN-convened Asset Owner Net**

<sup>2</sup> <http://sdg.iisd.org/news/77-countries-100-cities-commit-to-net-zero-carbon-emissions-by-2050-at-climate-summit/>

Zero Alliance) 对此目标做出承诺。与此同时, 已有近 400 家投资者加入“气候行动 100+”倡议, 该倡议由投资者领导, 投资者通过与高排放公司进行接洽和对话, 推动减少温室气体排放。

## 详细建议

### 第一条〔立法目的〕

为了规范能源开发利用和监督管理，保障能源安全，优化能源结构，提高能源效率，促进能源高质量发展，根据宪法，制定本法。

**PRI 建议《能源法》将‘减少人类活动对气候变化的影响’加入立法目的。**

### 第五条〔科技创新〕

**PRI 建议第 5 条对清洁能源技术的研究、开发和商业化做出强有力的承诺。**

### 第十四条〔能源市场化〕

国家坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用，构建有效竞争的市场结构和市场机制，在竞争性领域形成主要由市场决定能源价格的机制，建立有效的能源监管体系。

**PRI 建议在第 14 条中明确指出机构投资者在促进和为可持续能源基础设施融资方面发挥的作用。资本市场和机构投资者可以通过资产配置和积极参与 (active engagement) 加快清洁能源基础设施的发展。**

### 第二十条〔国际合作〕

国家坚持平等互利、合作共赢和协同保障的方针，全方位加强国际合作。

**PRI 建议《能源法》中加入‘合作并参与支持全球应对气候变化威胁的国际进程’，作为该国坚持的一项关键原则。**

### 第二十二条〔能源战略的地位与内容〕

国家能源战略根据基本国情、国防安全、经济和社会发展需要、环境保护需要以及国内外能源发展趋势等制定。

**PRI 建议《能源法》明确将‘减少人类活动对气候变化的影响’作为制定国家能源战略的指导原则之一。**

### 第三十二条〔优化能源结构〕

国家鼓励高效清洁开发利用能源资源，支持优先开发可再生能源，合理开发化石能源资源，因地制宜发展分布式能源，推动非化石能源替代化石能源、低碳能源替代高碳能源，支持开发应用替代石油、天然气的新型燃料和工业原料。

PRI 建议对中国的能源供应市场进行优化和改革，包括引入电力系统灵活性，以减少弃电并平衡电网中可再生能源比例的不断增长。系统灵活性将包括对设计和系统规划的全面更改，例如：

- 短期电力交易。短期电力交易在调动实现更灵活的电力系统中发挥至关重要的作用，并且可以支持对可变可再生能源（VRE）的整合。
- 经济调度和快速交易可使 VRE 以短期边际成本进行交易。
- 跨区域电力交易。其好处包括提高供应安全性，提高效率和有助于整合可再生能源。
- 对外部性 (externality) 定价。价格工具可以以经济有效的方式实现环境目标。建立现货市场对发展省际间交易至关重要。
- 发展储能和需求响应服务：通过容量和市场结构，提高系统灵活性和资源

### 第三十六条【税费制度】

国家建立和完善能源相关税费制度，促进能源资源节约，引导能源资源的合理开发，引导发展非化石能源等清洁低碳能源。

PRI 建议《能源法》做出明确说明，确保二氧化碳排放者承担其排放的环境成本。PRI 还建议中国加快建立和运行全国碳排放交易机制的步伐，包括涉及行为改变层面的碳价机制。

### 第三十九条【煤炭开发利用】

煤炭开发利用坚持统一规划、整体勘察、有序开发、清洁高效利用。国家优化煤炭开布局和生产结构，推进煤炭安全绿色开采，鼓励发展矿区循环经济，促进煤炭清洁高效利用，适当发展煤制燃料和化工原料。

PRI 建议《能源法》将减少二氧化碳排放也列为煤炭开发利用的原则之一。

### 第四十二条【火电开发】

能源主管部门应当采取措施，发展清洁、安全、高效火力发电以及相关技术，提高能效，降低污染物排放。

PRI 建议《能源法》将减少二氧化碳排放也列入目标之一，作为能源主管部门需采取的措施。

### 第五十九条【重点用能企业信息强制公开】

管理节能工作的部门应当会同有关部门，依法公布重点用能企业名单，要求其报告用能情况并向社会公布能源利用效率和单位产品能耗等信息。

PRI 建议该披露要求与中国证监会正在起草的 ESG 披露框架保持一致。这些披露要求应包括符合中国及国际披露框架的标准化指标，以实现跨行业、投资组合和时间序列的可比性。能源法还应制定报告方法，对范围、计算方法、最低披露要求、董事会监督、监测和执行机制做出规定，并就如何通过第三方

审计员确保报告质量给出指导。对此披露的数据应基于相同的报告范围，同财务指标一起发布在公司年度报告中。应对照行业平均数和历史业绩对这些数据进行分析 and 解释，并且所有投资者可获取这些数据（免费可得、在线可查并及时可查）。<sup>3</sup>

此外，我们建议要求重点用能企业提供基于 TCFD（Task Force for Climate Related Financial Disclosure）建议的披露。全球遍布 50 个市场的逾 2000 家 PRI 投资者签署方在 2020 年必须对 TCFD 指标进行报告。因此，机构投资者将需要中国公司披露其基于 TCFD 的信息。

## 第六十一条【节能减排义务】

能源供应企业和用能单位应当履行环境保护和节能减排义务。未完成节能减排目标的企业和单位应当依法实施能源审计或清洁生产审核。

我们建议明确设定能源效率和减排目标的政府机构或部门，以及调整目标的频率和节能目标水平。我们还建议对未能达到目标的企业设置处罚机制。

## 第六十七条【价格成本监审】

价格主管部门应当考虑能源产品或者服务的市场供求状况、资源稀缺程度、环境损害成本以及国民经济与社会发展要求和社会承受能力等因素，按照准许成本、合理盈利、依法计税和公平负担原则，制定、调整纳入政府定价范围的能源价格。

PRI 建议《能源法》将二氧化碳排放的社会成本纳入价格主管部门在制定和调整能源价格时需考虑的因素之一；将减少二氧化碳排放作为价格主管部门制定和调整能源价格的指导原则之一。

## 第七十八条【科技创新】

国家鼓励和促进能源科技创新，推动建立企业为主体、市场为导向、产学研相结合的能源科技创新体系，采取措施促进能源新技术、新产品和新设备的研发、示范、推广和应用。

PRI 建议《能源法》中做出明确承诺，以促进新低碳能源技术的研发，示范，推广和应用。

## 第七十九条【科技重点领域】

国家支持能源资源勘探开发、能源加工转换、能源传输配送、能源清洁和综合利用、节能减排以及能源安全生产等技术的创新研究和开发应用。

PRI 建议《能源法》提及减少二氧化碳排放及其他污染物排放，以认识到减少二氧化碳排放的迫切性。

---

<sup>3</sup>有关 PRI 针对中国 ESG 数据披露建议的更多信息，请参阅 <https://www.unpri.org/fiduciary-duty/esg-data-in-china-recommendations-for-primary-esg-indicators/4345.article>

## 第八十四条〔国际合作方式〕

国家通过缔结国际条约、签订双边或者多边能源合作文件、参加或者建立能源国际组织、协调能源政策和能源标准、协商解决重大问题以及通过开展联合规划、联合开发、人员交流和信息交流等方式，加强全方位国际合作。

**PRI 建议在本条中明确加入中国对《巴黎协定》的承诺。**

## 第一百一十三条〔强制信息公开〕

重点用能企业不如实向管理节能工作的部门报告或者不向社会公布用能情况的，由管理节能工作的部门责令改正，处以十万元以上五十万元以下的罚款。

**PRI 建议在本条范围内增加污染物和温室气体排放的披露，并使披露要求与中国证监会计划的 ESG 披露框架保持一致，详见我们对第五十九条的建议。**

PRI 在不同国家和市场开展 ESG 披露和责任投资公共政策研究工作，希望进一步支持国家发展改革委员会与国家能源局在可持续投资及气候变化方面的工作。

如您有任何问题或意见，请联系 [policy@unpri.org](mailto:policy@unpri.org)。