

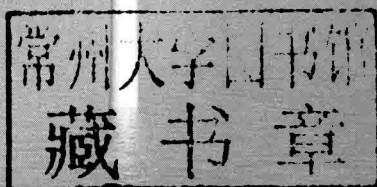


能源与环境法律政策 新观察 2014—2015

NENGYUAN YU
HUANJING FALV ZHENGCE
XINGUANCHA

阳光时代律师事务所环境资源能源（ERE）研究中心 / 编著

中国环境出版社



能源与环境法律政策 NENGYUAN YU HUANJING FALV ZHENGCE XINGUANCHANG 新观察 2014—2015

阳光时代律师事务所环境资源能源 (ERE) 研究中心 / 编著

中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

能源与环境法律政策新观察. 2014—2015 / 浙江阳光时代律师事务所环境资源能源(ERE)研究中心编著. — 北京: 中国环境出版社, 2015.9

ISBN 978-7-5111-2546-0

I. ①能… II. ①浙… III. ①能源法—研究—中国②能源政策—研究—中国③环境政策—研究—中国 IV. ①D922.674 ②F426.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第217011号

出版人 王新程
责任编辑 曲婷
责任校对 扣志红
装帧设计 彭杉

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街16号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67168033 (监测与监理图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2015年7月第1版
印 次 2015年7月第1次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 21
字 数 400千字
定 价 60.00元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

序

人类从来没有意识到能源、资源和环境问题会像今天这样紧密地纠结在一起，使人感到举步维艰，却又不得不在困局中前行。破解困局需要发展方式的转变，需要资金的投入，需要技术的变革，需要行为者意识的更新……也许，我们需要的还有很多，但最根本的是需要制度（包括法律和政策）的变迁和革命，正如新制度经济学家们所说的那样，制度对于一国经济增长和社会发展起着决定性的作用，好的制度不仅可以在资源、资金、技术、人力等生产要素存量给定或在短期内无法得到改善的情况下，促使其完美融合，充分发挥其整体效用；在好的制度的激励下，给定因素的内在价值也必将会被深度挖掘。从这个意义上说，良法良制不再仅仅是一种生产关系，一种上层建筑，其本身就是一种生产力。

中共十八届三中全会通过了全面深化改革的决定，确定了全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。到2020年在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面的制度更加成熟、更加定型。持续多年的能源、资源、环境领域的改革已经步入了深水区 and 关键期，

全面深化改革考验着顶层设计者们的政治智慧和勇气。

2014年6月13日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央财经领导小组组长习近平主持召开中央财经领导小组第六次会议，就推动能源生产和消费革命提出5点要求，强调要推动能源体制改革，打通能源发展快车道。坚定不移推进改革，还原能源商品属性，构建有效竞争的市场结构和市场体系，形成主要由市场决定能源价格的机制，转变政府对能源的监管方式，建立健全能源法治体系。2015年3月，中共中央、国务院发布《关于进一步深化电力体制改革的若干意见》（中发〔2015〕9号）标志着新一轮电力体制改革的正式启幕。“9号文”指出，深化电力体制改革要按照管住中间、放开两头的体制架构，有序放开输配以外的竞争性环节电价，有序向社会资本开放配售电业务，有序放开公益性和调节性以外的发用电计划；推进交易机构相对独立，规范运行；继续深化对区域电网建设和适合我国国情的输配体制研究。总之，能源法治建设正面临前所未有的机遇与挑战，法治中国与推进能源立法的关系、能源法律制度如何保障市场在资源配置中起决定作用以及能源法治对大气、水、土壤污染治理的作用与制度设计亟需深入研究。

浙江阳光时代律师事务所作为国内首家专门从事能源、资源和环境法律事务的全国优秀律师事务所，自成立以来，始终高度关注我国能源、资源、环境法律政策制定和执行中的理论问题和现实困扰，既为我国能源环境法制建设的成就欢欣鼓舞，也为能源环境法制建设中存在的问题忧心忡忡，在厚重的现实使命感的驱动下，浙江阳光时代律师事务所汇聚的一批致力于能源法律政策研究的年轻律师，在为各级政府及其有关职能部门、能源企业提供专门法律服务的同时，也通过开展立法咨询、政策研究等方式殚精竭虑地为我国能源环境法制建设建言献策。

呈现在读者面前的这本《能源与 environment 法律政策新观察（2014—2015）》，详实地介绍了2014年度煤炭、电力、油气、核电、可再生能源、节能及环境保护等能源、环境领域的最新发展以及相关的法律法规与政策，进行了富有深度的观察和分析，还结合该年度比较有代表性的能源案件或重

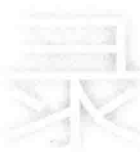
大事件，对能源公共治理存在的问题和司法实践中的偏差给予了客观、中肯的评价。这将有助于能源从业者和广大读者全面了解我国能源立法与政策发展的基本脉络和取向，科学、理性地开展能源法律和政策研究工作，正确地执行和遵守能源法律与政策，合力推进我国能源法治建设进程，实现经济、社会和环境的和谐发展。

能源法治建设需要更多的力量参与其中，作为一名长期在能源、电力管理部门工作的老兵，十分赞赏浙江阳光时代律师事务所所做的开创性努力，希望他们在能源法律政策研究领域能够长期坚守，贡献更多更有价值的真知灼见。

是为序。

叶荣泗

中国法学会能源法研究会名誉会长



上 篇 环境与能源法律政策观察报告 /1

第一章 环境保护行业法律政策观察 /3

第一节 2014 年重大法律政策 /3

第二节 阳光观察：评论与展望 /10

第三节 典型案例和重大事件 /18

第二章 煤炭行业法律政策观察 /26

第一节 2014 年重大法律政策 /27

第二节 阳光观察：评论与展望 /34

第三节 典型案例和重大事件 /39

第三章 电力行业法律政策观察 /43

第一节 2014 年重大法律政策 /43

第二节 阳光观察：评论与展望 /49

第三节 典型案例和重大事件 /60

第四章 石油、天然气行业法律政策观察 /70

第一节 2014 年重大法律政策 /71

第二节 阳光观察：评论与展望 /75

第三节 典型案例和重大事件 /83

第五章 核能行业法律政策观察 /88

第一节 2014 年重大法律政策 /89

第二节 阳光观察：评论与展望 /95

第三节 典型案例和重大事件 /100

第六章 可再生能源行业法律政策观察 /107

第一节 2014 年重大法律政策 /108

第二节 阳光观察：评论与展望 /113

第三节 重大事件及案例 /136

第七章 节能行业法律政策观察 /142

第一节 2014 年重大法律政策 /143

第二节 阳光观察：评论与展望 /148

第三节 典型案例和重大事件 /152

下 篇 能源与环境法律研究文集 /157

能源法治是能源革命题中之义 /159

发电行业最好时期难掩“旧疾新伤” /164

“两个破五”对发电行业意味着什么 /170

“一半是海水，一半是火山”，从发电行业“两个破五”谈起 /175

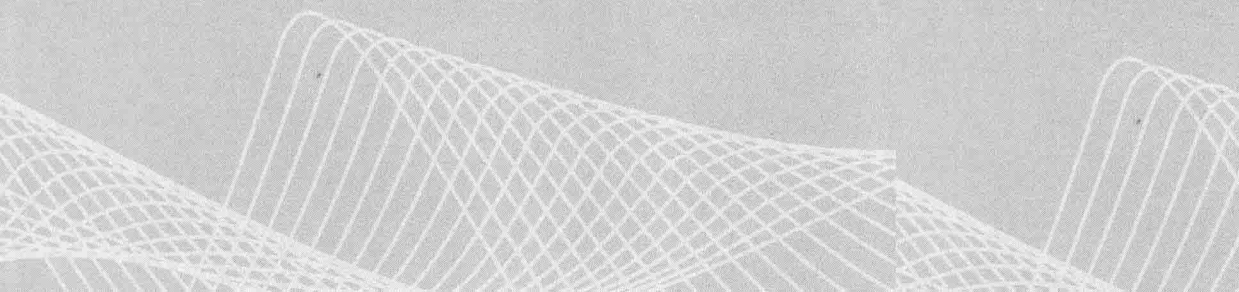
关于 PPP，您不得不知的十个问题 /178

守法激励视角下的《环境保护法》修改 /187
碳排放权网络现货交易法律制度研究 /212
当前开展环境污染第三方治理的政策环境及法律风险防范 /219
“外三”类燃气排放是怎样炼成的 /226
公众参与环境执法机制研究——以嘉兴市实践为切入点 /236
维护企业合法权益 促进能源法规落实 /243
我国污染物总量控制制度探讨 /245
都在谈 PPP：可您知道 VFM（物有所值）吗？ /253
引入“零增长”思路 规划规制能源发展 /257
能源革命需健全法律体系保障 /264
能源行业的环境保护和法治 /269
能源发展中的水资源之困与法治路径探索 /290
论中国环境法基本原则的立法发展与再发展 /304

后 记 /326

上篇

环境
与能源法律政策
观察报告



第一章 环境保护行业法律政策观察

围绕着建设生态文明、构建美丽中国，国家在“十八大”之后密集出台了一系列的环保政策措施，全面推进环境治理，对环保行业支持的范围之广、力度之大前所未有的，2014年出台的一系列重大政策有：修订了《环境保护法》、出台《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》、《环境保护部关于改革调整上市环保核查工作制度的通知》、《环境保护部办公厅关于推进环境保护公众参与的指导意见》、《土壤环境保护和污染治理行动计划》等，此外还将再出台一系列重大政策，包括《水污染防治行动计划》、《关于政府购买环境公共服务的指导意见》、“环境污染第三方治理”等内容，这些一方面为环保行业指明了发展的方向和重点，另一方面也为环保行业提供了强大的推动力，行业发展进入黄金期。随着国家环境保护力度的进一步加大和环保产业政策的日趋完善，环保产业快速发展，产业领域不断拓展，技术和产品结构逐步优化升级，这将进一步促进污染治理设施运行维护服务业的发展。国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要对环境保护提出了新的要求，节能降耗、减排治污的新任务为环境保护产业发展提供了新的驱动力。

第一节 2014年重大法律政策

一、《环境保护法》修订通过

回顾2014年的环保立法，《环境保护法》修订历经四审表决通过无疑是

最引人关注的立法事件。

此次《环境保护法》修订系自 1989 年颁布以来的首次修法，修订后的《环境保护法》于 2015 年 1 月 1 日正式实施。事实上，我国的环保立法框架应该说是相对完善的，目前涉及环境保护方面的法律 30 部左右，行政法规 90 部左右，配套以相当数量的环境技术标准。全国人大常委会法工委副主任信春鹰在修订案发布会上发言称，“我国的环保问题并不是因为缺乏规则，而是因为规则有一些已经落后于时间，没有操作性”。有鉴于此，此次《环境保护法》的修订，关注环境保护基本制度的设计，比如环境规划、环境标准、环境监测、生态补偿、排污许可、公益诉讼、公众参与等制度。修订后的《环境保护法》具有理念先进、科学民主、手段硬实、模式创新、责任严厉等特点，被称为史上最严厉的部门基础法。

为落实《环境保护法》中的按日处罚、环境信息公开、突发环境事件处理等立法理念，环保部于 2014 年 12 月 19 日出台《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》（环境保护部令第 28 号）、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》（环境保护部令第 29 号）、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》（环境保护部令第 30 号）、《企业事业单位环境信息公开办法》（环境保护部令第 31 号）以及《突发环境事件调查处理办法》（环境保护部令第 32 号），前述办法明确了《环境保护法》中所确立的制度原则具体的实施办法，以保障立法理念的真正落地。

就《环境保护法》中确立的环境公益诉讼主体资格，2014 年 12 月 8 日，最高人民法院审判委员会通过《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2015〕1 号）以及 2014 年 12 月 26 日由最高人民法院、民政部、环境保护部下发的《关于贯彻实施环境民事公益诉讼制度的通知》，就环境公益诉讼原告资格、案件管辖、受理标准、证据规则、执行等特殊规则予以明确。

二、大气污染防治行动计划一系列文件发布

因应雾霾治理的紧迫性，2014 年关于大气污染防治方面的文件密集发布。继 2013 年国务院制定大气污染防治行动计划后，关于大气污染防治行动计划的一系列文件于 2014 年出台，包括《关于印发大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）的通知》（国办发〔2014〕21 号）、《大气污染防治行动计划实施情况考核办法（试行）实施细则》（环发〔2014〕107 号）以及环保部关于长三角、珠三角、京津冀地区重点行业大气污染限期治理方案，以及技术推广、技术标准等方面的文件。

就大气污染防治行动计划的考核，考核文件明确考核指标包括空气质量改善目标完成情况和大气污染防治重点任务完成情况两方面。考核结果一方面用于作为地方领导干部综合考核评价的重要依据；一方面作为安排大气污染防治专项资金的重要依据，考核结果优秀的将加大支持力度，不合格的将予以适当扣减。文件更明确，对于未通过考核地区的政府主要负责人，将加大问责力度，必要时由国务院领导予以约谈。

环保部关于长三角、珠三角及周边地区、京津冀及周边地区重点行业大气污染限期治理方案中，治理重点任务明确为加快火电企业脱硫脱硝除尘改造、抓紧钢铁企业脱硫除尘设施建设、加大水泥企业脱硝除尘改造力度、推进平板玻璃企业大气污染综合治理以及加强环保监控设施建设，且治理方案后均明确了各地区重点行业的污染治理企业名单。

大气污染的现状，使得作为污染主体的能源行业进入公众关注视野，为此，国家发改委、能源局、环保部于 2014 年 3 月 24 日下发《关于印发能源行业加强大气污染防治工作方案的通知》（发改能源〔2014〕506 号）（以下简称“方案”），以指导能源行业承担源头治理和清洁能源保障供应的责任。方案明确能源行业的大气污染防治方向包括转变能源发展方式、保障清洁能源供应以及加快治理重点污染源。

三、国务院办公厅《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》

2014年8月6日，国务院办公厅出台《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》（国办发〔2014〕38号）（以下简称《指导意见》）。

从2007年开始，江苏、浙江、天津、湖北、湖南、河南、山西、重庆、陕西、河北和内蒙等地区开展了排污权有偿使用与交易的试点。《指导意见》提出，到2017年，试点地区排污权有偿使用和交易制度基本建立，试点工作基本完成。建立排污权有偿使用制度包括严格落实污染物总量控制制度、合理核定排污权、实行排污权有偿取得、规范排污权出让方式以及加强排污权出让收入管理等内容。

《指导意见》明确污染物总量控制指标将分解到基层，不得突破总量控制上限。试点地区在2015年底前应全面完成现有排污单位排污权的初次核定，排污权以排污许可证的行使予以确认，排污权的核定中，不得超过国家确定的污染物排放总量核定，不得为不符合国家产业政策的排污单位核定排污权。

《指导意见》明确，排污权实行有偿取得，排污单位获得排污权的途径包括一级市场缴纳排污使用费获得以及二级市场通过交易获得。

值得注意的是，在加快推进排污权交易中，《指导意见》明确要控制交易范围，其中地域范围方面，排污权交易原则上在各试点省份内进行，特殊如涉及水污染的排污权交易限于在同一流域内进行；环境质量未达到要求的地区不得进行增加本地区污染物总量的排污权交易。行业范围方面，明确火电企业原则上不得与其他行业进行涉及大气污染物的排污权交易，此外，明确工业污染源不得与农业污染源进行排污权交易。

四、发改委等出台《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》

2014年9月1日，发改委、财政部、环保部出台《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》（发改价格〔2014〕2008号）（以下简称《通知》），

就排污费征收标准的调整及监管等事项予以规定。具体而言,《通知》包括排污费征收标准调整、加强污染物在线监测、实行差别收费以及加强环境执法检查等四条内容。

关于排污费征收标准的调整,《通知》要求在2015年6月底前,各省要将废气中的二氧化硫和氮氧化物排污费征收标准调整至不低于每污染当量1.2元;将污水中的化学需氧量、氨氮和五项主要重金属(铅、汞、铬、镉、类金属砷)污染物排污费征收标准调整至不低于每污染当量1.4元。此外,通知明确五项主要重金属污染物均须征收排污费,其他污染物按照污染当量数排序,对前三项污染物征收排污费,而此前是将重金属与其他污染物按照污染当量数排序的征收办法,《通知》的调整体现了监管层对重金属污染的更为关注。前述标准之外,通知亦明确地方层面的自治权限,在调整前述主要污染物排污费征收标准的同时,可适当调整其他污染物排污费征收标准,并且鼓励污染重点防治区域及经济发达地区,按照更严格的标准调整排污费征收标准。

加强污染物在线监测方面,《通知》支持政府从第三方采购专业服务,由第三方负责安装、运营和维护污染源自动监控设施。此次调整体现的又一新政在于明确实行差别收费政策,建立约束激励机制。《通知》规定,企业污染物排放浓度值高于国家或地方规定的污染物排放限值,或者企业污染物排放量高于规定的排放总量指标的,应按照地方规定的征收标准加一倍征收排污费;同时存在前述两种情况的,加二倍征收排污费。正向激励方面,企业污染物排放浓度值低于国家或地方规定的污染物排放限制50%以上的,减半征收排污费。

五、环保部下发《环境保护部关于改革调整上市环保核查工作制度的通知》

2014年9月28日,环保部下发《环境保护部关于改革调整上市环保核查工作制度的通知》(环发〔2014〕149号)(以下简称《通知》),为落实

国务院关于简政放权、转变政府职能要求，关于此前上市环保核查工作制度改革的思路。

《通知》明确自发布之日起，环保部停止受理及开展上市环保核查，环保部此前印发的关于上市环保核查相关文件予以废止，其他文件中关于上市环保核查的要求不再执行。此外，自《通知》发布之日起，地方各级环保部门也应停止受理及开展上市环保核查工作，并尽快调整行政区内上市环保核查相关规定，做好制度调整前后相关工作衔接，以尽量减少对企业上市、融资的影响。

环保部门作为环境保护行政主管部门，就其行政管理职能而言，《通知》仍强调各级环保部门应加强对上市公司的日常环保监管。对于此前可能存在的“地方保护主义”，《通知》强调各地应清理不符合环保法律、法规的地方规定，避免干扰环保部门对上市公司的正常环保监管，指导和监督上市公司遵守环保法律法规。

改革的理念是简政放权，转变政府职能，取消上市环保核查并非意味着对于上市公司环境事务监管的降低。《通知》明确上市公司应切实承担环境保护社会责任，应严格遵守环保法规，建立环境管理体系，完善环境管理制度，实施清洁生产，持续改进环境表现。此外，上市公司应依法及时、完整、真实、准确地公开环境信息。此次改革的理念是转变环保核查为上市公司的环境信息公开，引入公众监督主体，交由市场予以判断。除上市公司角度公开的环境信息外，作为信息公开的重要内容，《通知》亦强调加大企业环境监管信息的公开力度，各级环保部门应加大对上市公司环境信息的公开力度。作为市场的判断主体，保荐机构和投资人可以根据政府及企业公开的环境信息以及第三方评估等信息，对上市企业的环境表现进行评估。

六、环境保护部办公厅关于推进环境保护公众参与的指导意见

2014年5月22日，环保部下发《环境保护部办公厅关于推进环境保护公众参与的指导意见》（环办〔2014〕48号）（以下简称《意见》），就立