

■ 陶伦康 鄢本凤◎著

# 政府在节能减排中的 生态责任研究



科学出版社

# 政府在节能减排中的生态责任研究

陶伦康 鄢本凤 著

云南省应用经济学省级重点学建设项目资助出版



科学出版社  
北京

## 内 容 简 介

本书秉承解决实际问题、服务法律实践的研究主旨,以节能减排独特的价值取向为理论基础,来深入探求政府生态责任的特殊性与规律性,将政府在节能减排中的生态责任作为一个独立的体系进行研究;着重剖析现行政府生态责任的制度安排,针对其矛盾与冲突,从经济学、生态学和法学的相关理论上予以整合,全面而客观地掌握政府生态责任构建的影响因素;在重新阐释法律责任相关理论的基础上,尝试从政府生态责任的法定机制、目标机制、决策机制、监督机制、考核机制和追究机制六个方面来构建具体的可操作的政府在节能减排中的生态责任体系。

本书适合大专院校从事环境专业、法学专业研究的本科生、研究生及教师参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

政府在节能减排中的生态责任研究/陶伦康,鄢本凤著.  
—北京:科学出版社,2015  
ISBN 978-7-03-045682-3  
I. 政… II. ①陶…②鄢… III. ①国家责任—节能—生态环境建设—研究 IV. ①X321  
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 218646 号

责任编辑:魏如萍 / 责任校对:牛瑞沙  
责任印制:霍兵 / 封面设计:蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2016 年 1 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2016 年 1 月第一次印刷 印张:9 1/4

字数:186 000

定价:58.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

## 著 者 简 介

陶伦康，男，1971年2月出生，河南信阳人。2007年毕业于西南政法大学，获法学博士学位，现为云南师范大学经济与管理学院教授、硕士生导师。近年来的科研成果主要有：出版学术专著1部《循环经济立法理念研究》（人民出版社，2010年）、教材2部（云南大学出版社，副主编）；在《现代法学》《农村经济》等期刊发表学术论文近40篇；主持国家级社科基金项目1项、省部级社科基金项目5项、厅级社科基金项目2项。



# 目 录

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 第一章 绪论               | 1   |
| 第一节 研究的背景与意义         | 1   |
| 第二节 研究的思路与方法         | 2   |
| 第三节 研究的现状与创新         | 3   |
| 第二章 节能减排与政府生态责任的基本理论 | 5   |
| 第一节 节能减排发展战略的提出      | 5   |
| 第二节 政府生态责任的内涵及其理论基础  | 12  |
| 第三节 节能减排中政府生态责任的新理念  | 19  |
| 第三章 政府生态责任立法现状剖析     | 28  |
| 第一节 中国节能减排立法实践       | 28  |
| 第二节 政府生态责任立法理念偏离     | 34  |
| 第三节 政府生态责任立法效用性失灵    | 40  |
| 第四节 政府生态责任立法功能定位失衡   | 47  |
| 第四章 国外政府生态责任法制建设实践   | 53  |
| 第一节 美国政府生态责任立法实践     | 53  |
| 第二节 日本政府生态责任立法实践     | 59  |
| 第三节 德国政府生态责任立法实践     | 65  |
| 第四节 俄罗斯政府生态责任立法实践    | 68  |
| 第五章 政府生态责任法律制度的构建    | 75  |
| 第一节 政府的生态服务责任        | 75  |
| 第二节 政府的生态决策责任        | 85  |
| 第三节 政府的生态考核责任        | 95  |
| 第四节 政府的生态监管责任        | 104 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第六章 政府生态责任追究制度的健全·····  | 117 |
| 第一节 政府生态责任追究制度现状述评····· | 117 |
| 第二节 政府生态民事责任追究制度·····   | 123 |
| 第三节 政府生态行政责任追究制度·····   | 128 |
| 第四节 政府生态刑事责任追究制度·····   | 133 |
| 参考文献·····               | 138 |

## 绪 论

凡是法学研究，无论是理论法学还是应用法学，都是在一定的背景条件下进行的，是在特定的历史条件下对一定社会现象的能动反映。政府在节能减排中的生态责任研究是资源环境问题的客观现实对学术研究提出的客观要求。

### 第一节 研究的背景与意义

2006年3月，第十届全国人大第四次会议表决通过并决定批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出，“十一五”期间单位国内生产总值（GDP）能耗降低20%左右，主要污染物排放总量减少10%，并作为具有法律效力的约束性指标。2007年5月《国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知》发布，它是对节能减排领域一系列重大政策方针的延伸与细化，既与“十一五”规划提出的节能降耗和污染减排目标保持了连贯一致性，又赋予了操作层面实质性的内容。2011年3月，国务院发布的《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》，明确将资源节约和环境保护作为“十二五”期间的主要目标，其中包括以下几点：非化石能源占一次能源消费比重达到11.4%。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%。2011年8月，国务院发布了《“十二五”节能减排综合性工作方案》，制定了“十二五”期间节

能减排主要目标,提出要通过调整优化产业结构、实施节能减排重点工程、完善节能减排经济政策等多种手段,确保“十二五”节能减排目标的实现。2012年11月,党的十八大报告首次单篇论述生态文明,把生态文明建设摆在总体布局 and 五位一体的高度来论述。在此背景下,完善政府的生态责任机制,以生态责任引导政绩观,规范和约束政府行为,是落实节能降耗和污染减排目标的关键。因此,在这一社会背景下,政府在节能减排中的生态责任研究无疑具有重大的理论价值和应用价值。

(1) 在学理层面上,本书研究以节能减排为视角,以探求政府在节能减排中的生态责任的特殊性与规律性为主要立足点,对政府生态责任给予了一个比较系统的、富有阐释力的理论解说,从理论上深化了对政府生态责任的本质及其规律的理性认识与整体把握,丰富了我国环境法的基本理论和环境法律体系,同时也为同类问题的后续研究提供了素材,具有一定的借鉴意义。

(2) 在实践层面上,本书研究以解决实际问题、服务法律实践为主旨,以政府生态责任法律制度及责任追究制度的构建为核心内容,既从理论上拓展了政府生态责任的研究范围与视野,又为我国的政府生态责任研究由概念分析转到实践论证,由经验性研究转到实证性考察提供了一条新的研究路径;为立法机关制定节能减排的相关法律法规提供依据,为行政执法机关推进节能减排工作提供参考,对资源节约型、环境友好型社会的形成起到一定的推动作用。

## 第二节 研究的思路与方法

课题研究一直遵循“社会问题—制度原因—法律对策”的研究路径,以法律的“行为调整说”为理论指导,综合运用利益衡平理论和法律控制理论逐步展开研究;以法律的“行为调整说”作为研究的逻辑起点,以政府行为对环境不同程度的影响为着眼点,深入剖析政府生态责任缺失的根源,确定政府在节能减排活动中应担负的生态责任,从而提出法律对策,以期通过完善政府生态责任,发挥政府在节能减排中的主导作用,来进一步推动我国的节能减排工作,并为政府生态责任立法活动提供有益的参考。其具体研究思路包括以下两个方面。

(1) 秉承解决实际问题、服务法律实践的研究主旨,着重剖析现行的政府生态责任的制度安排,针对其矛盾与冲突,从经济学、生态学和法学的相关理论上予以整合,在重新阐释法律责任相关理论和实地调研的基础上,尝试从政府生态责任的法定机制、目标机制、决策机制、监督机制、考核机制和追究机制六个方面来构建具体的、具有可操作性的政府在节能减排中的生态责任体系。

(2) 将政府在节能减排中的生态责任作为一个独立的体系来进行研究,通过



实地调研,全面而客观地掌握政府生态责任构建的影响因素,从而有针对性地提出构建与完善政府生态责任的法律路径;以节能减排独特的价值取向来探求政府生态责任的特殊性与规律性,从而增强具体制度设计的科学性与可操作性。

在研究中,始终以马克思辩证唯物主义和历史唯物主义哲学思想为指导,贯彻理论联系实际的原则,结合研究内容的特点,在调查统计基础上,将定性定量分析相结合,力求实现研究方法的创新与突破,具体研究方法包括以下三点。

(1) 实地调研与实证分析相结合。研究内容的实用性决定了实地调研与实证分析在整个研究中的基础性地位。实地调研注重调研地点选取的典型性和调研手段的科学性,实证分析注重真实性与可操作性。

(2) 中西比较与借鉴分析相结合。对不同社会制度下的政府生态责任法律制度的构建及法律保障机制的实践模式进行比较分析,以探求不同社会制度下政府生态责任法律制度的实践路径,通过借鉴分析,为政府生态责任法律制度的构建提供思路。

(3) 规范研究与跨学科分析相结合。无论是在专题研究过程还是在综合研究过程中,研究都在规范分析的基础上,注重交替运用法学、经济学、生态学、社会学等多学科研究方法,确保研究内容的科学性。

### 第三节 研究的现状与创新

学术的发展是一个累积的过程,问题的确定离不开对以往研究的梳理,而已有研究成果又无疑是未来研究的基础。随着经济的发展和生态问题的凸显,政府生态责任问题开始成为社会公众、学术界乃至中央决策层高度关注的重大问题之一。到目前为止,国内学者们对政府生态责任的研究主要集中在以下三个方面。

(1) 从政府责任的角度来研究政府生态责任,如2007年李鸣的《略论现代政府的生态责任》、黄爱宝的《责任政府构建与政府生态责任》,2008年周庆行的《生态责任:政府责任的新思考》等。

(2) 从社会经济发展的角度来研究政府的生态责任,如2006年吴绍琪的《基于科学发展观的政府生态责任的构建》、2007年梁平的《关于和谐社会要求下的政府生态责任的思考》、2008年伍力宇的《论政府在经济发展中的生态责任》、2009年李晶的《生态文明建设过程中政府的生态责任研究》等。

(3) 从节能减排的角度来研究政府的生态责任,如2008年李大港、陈科的《节能减排 强化政府生态责任》。

西方学者将生态责任作为各国政府为实现可持续发展战略而承担的具有重大意义的政府责任内容之一来进行研究。西方学者的研究成果主要体现在国际环境

立法和国内环境立法方面。《联合国人类环境会议宣言》（简称《人类环境宣言》）第7条提出：各地方政府和全国政府，将对在他们管辖范围内的大规模环境政策和行动，承担最大的责任。《内罗毕宣言》提出，“各国政府和人民既要集体地也要单独地负起其历史责任”。美国、日本等发达国家的环境基本法，如美国《国家环境政策法》（*National Environmental Policy Act*, NEPA）、日本《环境基本法》也都把明确政府生态职责作为其主要内容。2005年，以规定具体减排指标和时间表而著称的《京都议定书》正式生效，全球目前已有180多个国家和地区签署该议定书。这说明，一个因环境问题而出现的全球共同体正逐渐形成。

可见，国内外学术界对政府生态责任的相关研究从未间断，并且不乏真知灼见，研究经历了一个由浅入深、由零散到系统的过程，从最初环境科学角度的基础性研究到联合生态学、经济学、伦理学等多角度、多层面的系统性研究，这些正是架构政府生态责任框架的理论基础。学者们对政府生态责任的研究表现出浓厚的学术兴趣，他们以世界化的眼光，从应当建立和完善相关的环境法规及制度等多角度对政府生态责任展开了深入的研究。但总体来说，学者们对政府在节能减排中的生态责任研究仍有待进一步深入，专门研究政府在节能减排中生态责任的专著尚未出现。学者们对政府在节能减排中生态责任的研究主要集中在理念宣传或经济分析上，尚未发现以节能减排为切入点，以政府生态责任的独特价值取向为视角，来探求政府生态责任的特殊性与规律性的研究成果，这为本书留下了继续深入和拓展的空间，也使本书的内容在理论层面和实践层面均存在可能的突破点、创新点。

（1）在研究视角上，将政府在节能减排活动中应遵循的市场“规律”与其应承担的法律“义务”结合起来进行研究，这种独到性的研究视角，极大地拓展了课题的研究空间与视野，有助于研究的深入。

（2）在研究内容上，以生态信托理论、公民环境权理论、环境公共需求理论、政府职责本位理论为基础，以节能减排为切入点，以构建政府生态责任的制度体系与责任追究体系为研究的核心内容，使研究内容既具有一定的前沿性，又具有一定的现实性与实用性。

（3）在研究思路，以实地调研为基础，遵循“社会问题—制度原因—法律对策”的研究路径，并以法律的“行为调整说”为理论指导，综合运用利益平衡理论和法律控制理论逐步展开研究，保证了研究内容的科学性与可操作性。

（4）在研究理念上，将人本和谐主义作为政府在节能减排中生态责任制度构建的价值追求，将生态安全作为政府在节能减排中生态责任制度构建的目标选择，将生态效率作为政府在节能减排中生态责任制度构建的功能定位。这些理念的引入，极大地提升了研究内容的高度。

## 节能减排与政府生态责任的基本理论

### 第一节 节能减排发展战略的提出

节能减排就是节约能源、降低能源消耗、减少污染物排放。它是一次涉及生产模式、生活方式、价值观念和国家权益的全球性革命，是以低碳无碳化能源体系为基础，以社会生产与再生产活动低碳化、无碳化为主要内容的新发展模式。这种新的经济发展模式旨在通过协调人与自然的关系，构建人与自然友好、人与社会和谐的良好互动关系，保证人类社会具有长期持续的发展能力。

#### 一、节能减排理念的兴起

全球气候的变化，已不仅仅是一个环境问题，它已经开始影响人类的生存与发展（Douma et al.，2007）。因此，对能源安全和气候变化的重视是节能减排理念兴起的直接动因。

1992年6月在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会通过了以控制温室气体、防止气候系统受到人为破坏为目标的《联合国气候变化框架公约》，它是“防止气候变化方面最重要的国际法律文件”。《联合国气候变化框架公约》是世界上第一个为全面控制二氧化碳等温室气体排放，以应对全球气候变暖给人类经济和社会带来不利影响的国际公约，于1994年3月21日正式生效。1997年在日本京都通过并于2005年生效的《联合国气候变化框架公约的京都议定书》

(简称《京都议定书》)被称为人类“为防止全球变暖迈出的第一步”,是历史上第一个为发达国家规定减少温室气体排放的法律文件(刑继俊等,2010)。《京都议定书》首次以法律文件的形式规定了缔约方(主要为发达国家)在2008年至2012年的承诺期内应在1990年水平基础上减少温室气体排放量5.2%。

美国学者莱斯特·R.布朗在1999年《生态经济革命——拯救地球和经济的五大步骤》一书中指出,创建可持续发展经济的“首要工作乃是能源经济的变革”,并提出应尽快从以化石燃料(石油、煤炭)为核心的经济转变为以太阳能、氢能源为核心的经济,以面对地球温室化的威胁(布朗,1999)。2001年在《生态经济:有利于地球的经济构想》一书中,他又明确提出为防止地球气温加快上升,应把碳排放量减少一半,既要提高能源利用效率又要向可再生能源转变(布朗,2002)。这些真知灼见为当前世界各国制定节能减排政策法规奠定了理论基础。

节能减排作为经济政策概念被提出,最早见于2003年的英国能源白皮书《我们能源的未来——创建低碳经济》。该白皮书为英国节能减排发展设立了一个清晰的目标:到2010年二氧化碳排放量在1990年水平上减少20%,到2050年减少60%,从根本上把英国变成一个低碳经济国家。为了实现能源白皮书的目标,英国制定了一系列的气候政策来提高能源利用效率,减少温室气体排放量。2007年6月,英国公布了《气候变化法案》草案,并同时出台了《英国气候变化战略框架》,提出了全球低碳经济的远景设想,指出低碳革命的影响之大可以与第一次工业革命相媲美。通过激励机制促进低碳经济发展是英国气候政策的一大特色。英国气候变化政策中的经济工具包括气候变化税、气候变化协议、英国排放贸易机制、碳基金等。它们不仅各具特色,而且组成一个相互联系的有机整体。其中,碳基金公司(The Carbon Trust)是英国政府支持下的一家独立公司,成立于2001年,其任务是通过与各种组织、机构合作,减少碳排放量,促进商业性低碳技术的开发利用,加速经济向低碳经济的转型。与欧盟单一的可再生能源计划或美国氢能经济相比,英国低碳经济的内涵更丰富,外延更广泛,不仅包括对新能源和可再生能源的开发利用,而且涵盖了对矿物能源利用的技术改造和效率的提高,还涉及对整个经济系统的机构和技术进行改造等更加深入和广泛的层面(刑继俊等,2010)。经过2005年在英国召开的由20个温室气体排放大国的环境和能源部长参加的“向低碳经济迈进”的高层会议之后,低碳经济概念很快被国际社会所接受,最终成为2008年世界环境日的主题。

2006年10月,英国政府发布了经济学家尼古拉斯·斯特恩主持完成的评估报告。这份名为《从经济角度看气候变化》的报告对全球变暖可能造成的经济影响给出了迄今为止最为清晰的图景:全球以每年生产总值1%的投入,可以避免将来每年生产总值5%~20%的损失;在2050年以前,要使大气汇总的温室气

体浓度控制在 550ppm ( $1\text{ppm}=10^{-6}$ ) 以下, 全球温室气体排放必须在今后 10~20 年达到峰值, 然后以每年 1%~3% 的速度下降; 到 2050 年, 全球温室气体排放量必须比现在的水平降低约 25%, 即发达国家在 2050 年前绝对排放量减少 60%~80%, 发展中国家在 2050 年的排放量与 1990 年相比增长幅度不应超过 25%。这份报告是为了评估向低碳型经济转变、不同适应办法的可能性, 以及特别针对英国的教训, 是对“褐色经济”提出的第一个严重警告。全球以每年生产总值 1% 的投入减缓气候变化的行动, 可以避免将来每年生产总值 5%~20% 的损失。2008 年 4 月, 在 2006 年报告的基础上, 斯特恩再次发布了《气候变化全球协定的关键要素》, 除了继续坚持全球温升上限控制在  $2^{\circ}\text{C}$  之外, 又提出大气温室气体稳定浓度的长期目标是 450~500ppm, 到 2050 年实现全球人均排放 2 吨的趋同水平, 要求发展中国家在 2020 年承诺具有约束力的排放目标。

欧盟一直是应对气候变化的倡导者, 积极推动国际温室气体的减排行动。自英国提出“低碳经济”之后, 欧盟各国不同程度地给予积极评价并采取了相似的战略。2008 年 1 月欧盟委员会提出的《气候变化行动与可再生能源一揽子计划》(*The Climate Action and Renewable Energy Package*), 旨在带动欧盟经济向高效、低排放的方向转型, 并以此引领全球进入“后工业革命”时代。根据该计划, 欧盟承诺到 2020 年将可再生能源占能源消耗总量的比例提高到 20%, 将煤炭、石油、天然气等一次能源的消耗量减少 20%, 将生物燃料在交通能耗中所占的比例提高到 10%。此外, 欧盟单方面承诺到 2020 年将温室气体排放量在 1990 年的基础上减少 20%, 如果其他主要国家采取相似行动则将目标提高至 30%, 到 2050 年希望减排 60%~80% (陈剑锋, 2010)。

2006 年 9 月, 美国公布了新的气候变化技术计划, 称将推动在新一代清洁能源技术方面的研发与创新, 尤其是将会提供资金用于开发燃煤发电的碳捕获与埋存技术, 并鼓励可再生能源、核能及先进的电池技术的应用, 通过减少对石油的依赖来确保国家的能源安全和经济发展。2007 年 7 月, 美国参议院提出了《低碳经济法案》, 表明低碳经济的发展道路有望成为美国未来的重要战略选择。美国总统奥巴马上任后签署的总额为 7 870 亿美元的经济刺激计划中, 能源相关产业占据核心地位, 提出了节能和提高能效、发展可再生能源和清洁替代能源、投资新能源和清洁能源技术研发、改变过度依赖石油进口状况、减少温室气体排放等一揽子综合能源改革和转型措施, 不仅沿袭了美国过去关注清洁能源技术的一贯做法, 还把能源发展、应对气候变化与经济振兴结合起来, 意味着美国应对气候变化新机制的产生。在政府和市场的共同推动下, 美国在当前和未来的温室气体减排技术和发展低碳经济方面有可能获取全球优势。2009 年 6 月, 美国众议院通过了旨在降低美国温室气体排放、降低美国对外国石油依赖性的《美国清洁能源安全法案》。该法案规定的减排目标为至 2020 年, 二氧化碳排放量比

2005 年减少 17%，至 2050 年减少 83%。尽管这一中期目标与国际社会的期望相距甚远，美国在应对气候变化的立法过程中依然面临诸多挑战，但该气候变化法案的出台，仍然标志着美国在减排方面迈出了重要一步。美国虽然没有参加《京都议定书》的签署，也没有通过法律对温室气体加以限制，但是在某些州已经开始限制二氧化碳的排放，如加利福尼亚州计划到 2020 年减少的温室气体约为 1990 年的 25%。

政府间气候变化专门委员会（International Panel on Climate Change, IPCC）2007 年第四次评估报告显示，二氧化碳的温室效应是引起气候变暖的主要原因。人口膨胀和人类社会追求经济发展的行为已经使全球环境发生了变化，人类的生存环境正在不断被改变。在过去 100 年里（1906~2005 年）全球平均地表温度升高了 0.74℃，并且升温速度还将不断加快，2100 年的全球温度有可能比 1900 年升高 1.4~5.8℃。以当前的减缓气候变化政策和相关可持续发展实践来看，全球温室气体排放量在未来几十年将继续增长。到 2030 年，由于能源利用产生的二氧化碳排放量将增长 45%~110%，其中增量的 2/3~3/4 将源自发展中国家。IPCC 报告认为，在 2015 年之前会出现把大气中温室气体浓度稳定在 445~490ppm 水平目标的二氧化碳排放高峰年，在 2020 年之前会出现稳定在 490~535ppm 水平目标的二氧化碳排放高峰年，在 2030 年之前会出现稳定在 535~590ppm 水平目标的二氧化碳排放高峰年。

2007 年 12 月在印度尼西亚巴厘岛举行的联合国气候变化大会制定了世人关注的应对气候变化的“巴厘岛路线图”，该路线图要求发达国家在 2020 年之前将温室气体减排 25%~40%。“巴厘岛路线图”为全球进一步推进节能减排起到了积极的作用，具有里程碑的意义。此后不久，联合国环境规划署确定 2008 年世界环境日的主题为“转变传统观念，推行低碳经济”。2008 年 7 月，在 G8 峰会上，八国表示将寻求与《联合国气候变化框架公约》的其他签约方一道，共同达成到 2050 年把全球温室气体排放减少 50% 的长期目标。2009 年 7 月，八国集团领导人表示，愿与其他国家一起达到 2050 年全球温室气体排放量至少减半，并且发达国家排放总量届时应减少 80% 以上的目标。2009 年 12 月，在哥本哈根召开的《联合国气候变化框架公约》缔约方第 15 次会议通过了《哥本哈根协议》。该协议维护了《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》确立的“共同但有区别的责任”原则，就发达国家实行强制减排和发展中国家采取自主减缓行动作出安排。2012 年 11 月在多哈召开了《联合国气候变化框架公约》第 18 次缔约方大会暨《京都议定书》第 8 次缔约方大会，这次会议从法律上确定了《京都议定书》第二承诺期，达成了为推进《联合国气候变化框架公约》实施的长期合作行动全面成果，坚持了“共同但有区别的责任”原则，维护了《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的基本制度框架。多哈会议把联合国气候变化多边

进程继续向前推进,向国际社会发出了积极信号。

## 二、中国的节能减排战略轨迹

中国提出并实施节能减排战略由来已久,特别是进入 21 世纪以来,伴随着中国作出建设资源节约型和环境友好型社会的重大决策,中国贯彻实施节能减排战略更加坚定不移。

1980 年国务院批转国家经济委员会、国家计划委员会《关于加强节约能源工作的报告》和《关于逐步建立综合能耗考核制度的通知》,明确提出“开发与节约并重,近期把节约放在优先地位”的能源总方针。1998 年,《中华人民共和国节约能源法》的公布和实施用法律的形式明确了“节能是国家发展经济的一项长远战略方针”,确定了节能在中国经济社会建设中的重要地位。2007 年新修订的《中华人民共和国节约能源法》明确提出,“节约资源是我国的基本国策。国家实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略”。

在 2004 年 3 月中央人口资源环境工作座谈会上,中国首次提出建立“资源节约型社会”。2004 年 4 月,国务院办公厅发布了《关于开展资源节约活动的通知》,该通知的目的是加快建设资源节约型社会,推动循环经济发展,解决全面建设小康社会面临的资源约束和环境压力问题,保障国民经济持续快速协调健康发展。2004 年 6 月,国务院常务会议讨论并通过了《能源中长期发展规划纲要(2004—2020 年)》(草案),把能源规划纳入经济社会发展总体规划。2004 年 11 月,国家发展和改革委员会(简称国家发改委)发布了中国首个《节能中长期专项规划》,该规划提出了十大重点节能工程,并设计提出了 2020 年节能的目标要求。2004 年 12 月,新修订的《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》颁布,首次将限期治理决定权由人民政府赋予环保行政主管部门,强化了环境执法手段,有利于打破地方保护,标志着中国节能减排立法的重大突破。

在 2005 年 3 月中央人口资源环境工作座谈会上,中国首次提出建立“资源节约型、环境友好型社会”。2005 年 5 月国务院成立国家能源领导小组,统筹规划全国能源发展战略并协调全国能源工作。2005 年 6 月,国务院发布了《关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知》,强调必须加快建设节约型社会的重点工作,并提出了加快节约资源的体制机制和法制建设七个方面的措施。2005 年 7 月,国务院发布了《关于加快发展循环经济的若干意见》,提出:按照“减量化、再利用、资源化”原则,采取各种有效措施,以尽可能少的资源消耗和尽可能小的环境代价,取得最大的经济产出和最少的废物排放,实现经济、环境和社会效益相统一。2005 年 10 月,党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确提



出：把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会。随后，在国家的“十一五”规划纲要中，正式确立了节约资源的基本国策地位。

2006年3月，全国人大批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》对节能减排提出了明确的目标。2006年8月5日，国务院发布的《“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划》中指出，要加大工业污染源治理力度，严格监督执法，实现污染物稳定达标排放。2006年8月，《国务院关于加强节能工作的决定》中指出，能源问题已经成为制约经济社会发展的重要因素，要从战略和全局的高度，充分认识做好能源工作的重要性，高度重视能源安全，实现能源的可持续发展。该决定提出，解决我国能源问题，根本出路是坚持开发与节约并举、节约优先的方针，大力推进节能降耗，提高能源利用效率。因此，必须把节能工作作为当前的紧迫任务，列入各级政府重要议事日程。

2007年3月，国家环境保护总局（简称环保总局）发出《关于发布〈加强国家污染物排放标准制修订工作的指导意见〉的公告》，规定了国家污染物排放标准体系的设置原则、排放标准内容的设定要求及各类排放标准之间的关系等。《加强国家污染物排放标准制修订工作的指导意见》的公布，标志着规定我国国家污染物排放标准的“标准”正式诞生，对于国家推进节能减排工作具有重大意义。2007年4月10日，国家发改委发布《能源发展“十一五”规划》，该规划主要阐明国家能源战略，明确能源发展目标、开发布局、改革方向和节能环保重点，是未来五年我国能源发展的总体蓝图和行动纲领。2007年4月25日，国务院成立节能减排工作领导小组，负责部署节能减排工作，协调解决工作中的重大问题，进一步改革和完善了节能监管体制，提高了节能减排工作的权威性和有效性。2007年5月，国务院发布了《国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知》，对节能减排政策进行进一步细化。2007年6月，《国务院关于印发中国应对气候变化国家方案的通知》发布，这是中国第一部应对气候变化的政策性文件，也是发展中国家在该领域的第一部国家方案，它全面阐述了中国在2010年以前应对气候变化的对策。《中国应对气候变化国家方案》中提出，到2010年，实现单位GDP能源消耗比2005年降低20%左右，同时还要调整能源结构，尽可能少用化石燃料，多生产一些可再生能源，力争到2010年使中国可再生能源的比重提高到10%，通过这些措施来减少二氧化碳排放。为加快可再生能源的发展，促进资源节约和环境保护，积极应对全球气候变化，国家发改委于2007年8月印发了《可再生能源中长期发展规划》，规划提出，到2010年使可再生能源消费量达到能源消费总量的10%左右，到2020年达到15%左右，实现有机废弃物的能源化利用，基本消除有机废弃物造成的环境污染。



2008年3月3日,国家发改委发布的《可再生能源发展“十一五”规划》指出,我国的水能、生物质能、风能和太阳能资源丰富,已具备大规模开发利用的条件。“十一五”时期我国可再生能源发展的首要任务是加快发展水电、生物质能、风能和太阳能,提高可再生能源在能源结构中的比重。2008年3月18日,环境保护部(简称环保部)印发《污染源自动监控设施运行管理办法》,自2008年5月1日起施行。该办法主要是为加强对污染源自动监控设施运行的监督管理,保证污染源自动监控设施正常运行,加强对污染源的有效监管,是落实污染减排“三大体系”(节能减排统计、监测和考核体系)建设的重要文件。2008年8月1日,国务院颁布《公共机构节能条例》,该条例自2008年10月1日起施行。条例指出:公共机构应当建立、健全本单位节能运行管理制度和用能系统操作规程,加强用能系统和设备运行调节、维护保养、巡视检查,推行低成本、无成本节能措施;公共机构办公建筑应当充分利用自然采光,使用高效节能照明灯具,优化照明系统设计,改进电路控制方式,推广应用智能调控装置,严格控制建筑物外部泛光照明以及外部装饰用照明;公共机构的公务用车应当按照标准配备,优先选用低能耗、低污染、使用清洁能源的车辆,并严格执行车辆报废制度(王爱冬和赵鑫,2011)。

2009年1月,环境保护部公布2009年污染减排目标:二氧化硫、化学需氧量排放量分别比2005年下降9%和8%;全国要新增城市污水日处理能力1000万吨,新增燃煤电厂脱硫装机容量5000万千瓦以上。2009年5月18日,财政部、国家发改委发布《关于开展“节能产品惠民工程”的通知》,决定安排专项资金,采取财政补贴方式,支持高效节能产品的推广使用。2009年5月19日,国务院批转国家发改委的《关于2009年深化经济体制改革工作的意见》明确表示,要加快理顺环境税费制度,研究开征环境税。根据意见,国家将完善节能减排目标责任评价考核体系和多元化节能环保投入机制等一系列与环保相关的机制建设。2009年6月,国务院召开节能减排工作会议。会议强调,要坚持以科学发展观为指导,进一步增强做好节能减排工作的紧迫感和责任感,把节能减排作为调整经济结构、转变发展方式的重要抓手,作为应对国际金融危机、促进经济发展的新的增长点,全面深化改革,完善体制机制,加大工作力度,打好节能减排攻坚战。

2010年4月工业和信息化部(简称工信部)发布《关于进一步加强中小企业节能减排工作的指导意见》,要求加快提高中小企业节能减排和资源综合利用水平,加大财政资金支持力度,建立完善中小企业节能减排融资机制。2010年4月,国家发改委、财政部、中国人民银行、国家税务总局联合发布《关于加快推进合同能源管理促进节能服务产业发展的意见》,要求充分认识发展节能服务产业的重要意义。2010年5月,国务院发布《关于进一步加大力度确保实