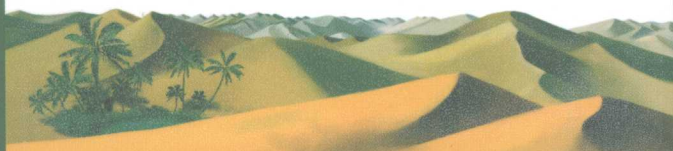


清华大学环境资源与能源法研究中心课题组 编著



中国能源法

——(草案)——

专家建议稿与说明

清华大学出版社

中国能源法

(草案)

专家建议稿与说明

清华大学环境资源与能源法研究中心课题组 编著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书是为配合国家能源法立法工作进行的重大专项研究的成果,是国家能源立法的重要参考文献。全书集合清华大学校内外近 50 余位能源专家与法律专家的智慧,经过两年攻关完成。

本书对我国能源立法的背景、我国能源法的基本原则、能源管理体制与职权配置、能源市场的监督管理与交易规则、能源供应与服务规范、能源安全保障措施、能源合理利用与环境保护、能源对外交流合作、涉能违法事件的责任等内容进行了系统的梳理与研究,并根据我国能源立法的实际情况提出了附带主要参考依据和条文设计的立法建议稿与立法说明。因此本书不仅是重要的能源法律著作,还是重要的立法、商贸与教学科研参考资料。

本书适用于在国家立法机关、各级能源管理机构、能源企事业单位、能源法律服务机构和高校科研院所工作与学习的人士阅读。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国能源法(草案)专家建议稿与说明/清华大学环境资源与能源法研究中心课题组编著. —北京:清华大学出版社,2008.10

ISBN 978-7-302-18250-4

I. 中… II. 清… III. 能源法—立法—研究—中国 IV. D922.671

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 113664 号

责任编辑:方 洁

责任校对:王凤芝

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:北京密云胶印厂

装 订 者:北京市密云县京文制本装订厂

经 销:全国新华书店

开 本:148×210 印 张:7.5 字 数:186 千字

版 次:2008 年 10 月第 1 版 印 次:2008 年 10 月第 1 次印刷

印 数:1~3000

定 价:22.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:030359-01

本课题研究承蒙台达环境教育基金会全额资助
谨致衷心谢忱！

课题组成员

课题组顾问(以姓氏笔画为序)

王保树	王晨光	王振民	王其鑫	叶荣泗	孙佑海
江冰	成建宏	朱尔明	何建坤	何勇健	吴宗鑫
肖乾刚	肖国兴	李树勤	李念祖	苏峻	周凤翱
郑贤	郑玉辉	郁聪	张阿玲	赵勇	钱易
崔建远	樊雯				

课题负责人:马俊驹

课题执行负责人:王明远 邓海峰

课题研究成员(以姓氏笔画为序)

马俊驹 清华大学法学院教授、博士生导师、清华大学环境资源与能源法研究中心主任

于文轩 法学博士、清华大学环境资源与能源法研究中心博士后研究人员

王明远 法学博士、清华大学法学院副教授、清华大学环境资源与能源法研究中心执行主任

王洪亮 法学博士、清华大学法学院副教授、清华大学环境资源与能源法研究中心成员

邓海峰 法学博士、清华大学法学院讲师、清华大学环境资源与能源法研究中心秘书长

吕应运 清华大学核能与新能源技术研究院研究员

朱慈蕴 法学博士、清华大学法学院教授、博士生导师
肖乾刚 郑州大学法学院教授、博士生导师、清华大学环境资源与能源法研究中心顾问

吴伟光 法学博士、清华大学法学院讲师

李艳芳 法学博士、中国人民大学法学院教授、博士生导师

李扬勇 法学博士、清华大学环境资源与能源法研究中心博

士后研究人员

陈维春 法学博士、华北电力大学法律系副教授

罗丽 法学博士、北京理工大学人文社科学院副教授

孟雁北 法学博士、中国人民大学法学院副教授

张式军 法学博士、山东大学法学院副教授

桑东莉 法学博士、郑州大学法学院副教授

龚向前 法学博士、北京理工大学人文社科学院讲师

蒋亚娟 法学博士、西南政法大学讲师

立法理由书撰稿人(以撰写篇章为序)

邓海峰 李扬勇 张式军 王洪亮 陈维春 孟雁北

罗丽 龚向前 蒋亚娟 桑东莉 于文轩

课题承担单位简介

本课题的承担单位清华大学环境资源与能源法研究中心是由清华大学于 2000 年 12 月 7 日批准成立的跨院系的学术研究机构。它由清华大学法学院、公共管理学院、人文社会科学学院、环境系、水利系、热能系、核能与新能源技术研究院的相关研究人员共同组成,行政上依托于法学院。中心设立的目的在于,综合利用清华大学在环境、资源、能源、管理、法律等领域的多学科优势,加强有关环境、自然资源、能源的法律和政策研究,以便更好地促进相关学科的发展,并为国家的环境保护和可持续发展事业服务。

中心在清华大学法学院法学一级学科授权下培养环境资源保护法学方向博士、硕士研究生,环境资源法方向的法律硕士研究生和中国法(LLM)方向的留学生。目前中心为法学院本科生、硕士研究生开设《环境资源法》、《自然资源法》、《能源法》、《国际环境法》、《比较环境法》等课程,并为外国留学生开设英文授课的《中国环境法》。在台达环境与教育基金会的资助下,中心在清华大学法学院法学博士后流动站招收环境资源法、自然资源法、能源法和环境经济与管理方向的博士后研究人员。中心成立至今,先后主持包括国家能源领导小组办公室授权的“能源法(草案)专家建议稿起草”和全国人大环资委授权的“可再生能源法专家建议稿起草”等国家级、省部级和校级科研项目二十余项。在关注中国环境资源法制的同时,中心还积极开展国际与地区交流,先后与美国、英



国、德国、加拿大、荷兰、西班牙、澳大利亚、新西兰、日本、韩国、泰国、越南、缅甸、柬埔寨等十多个国家以及港、澳、台地区的近三十所大学和研究机构建立了合作关系。

经过多年的努力,中心目前已成为国内领先、国际知名的环境资源法教学、科研基地。



录

中国能源法(草案)专家建议稿与说明

第一编

《中国能源法(草案)专家建议稿》起草说明(代序)/1

第二编

《中国能源法(草案)专家建议稿》案文/10

第一章 总则/10

第二章 能源监督管理/12

第三章 能源市场/16

第四章 能源安全保障/23

第五章 能源合理利用与环境保护/26

第六章 农村能源/29

第七章 国际能源合作/30

第八章 法律责任/32

第九章 附则/34

第三编

《中国能源法(草案)专家建议稿》说明书/36

第一章 总则/36



第二章	能源监督管理/54
第三章	能源市场/78
第四章	能源安全保障/143
第五章	能源合理利用与环境保护/176
第六章	农村能源/200
第七章	国际能源合作/217
第八章	法律责任/221
第九章	附则/224

后记	/228
----	------

第一编

中国能源法(草案)专家建议稿与说明

《中国能源法(草案)专家建议稿》 起草说明(代序)

一、立项与研究过程

能源及其安全问题是制约国民经济和社会发展的
重要因素。为此,国家于 2005 年年底决定启动《中华
人民共和国能源法》(以下简称《能源法》)的立法工作。
为了配合《能源法》的制定,充分发挥清华大学在能源
与法律领域的综合优势,进一步促进清华大学环境资
源能源法学科的发展,清华大学环境资源与能源法研
究中心于 2006 年 5 月初函请国家能源领导小组办公室
支持清华大学开展《能源法》(草案)专家建议稿的研
究与起草工作。2006 年 5 月 17 日,国家能源领导小
组办公室战略规划组复函同意支持清华大学环境资源
与能源法研究中心开展上述课题研究,并明确《能源
法》(草案)专家建议稿的研究工作将作为国家《能源
法》起草工作的补充,为国家立法工作服务。接函后,
清华大学环境资源与能源法研究中心成立了以中心主
任马俊驹教授为负责人,以能源政策与管理专家、清华
大学常务副校长何建坤教授,环境科学与工程专家、全
国人大环资委副主任、清华大学环境工程系钱易院士



和能源政策与管理专家、国务院参事、清华大学核能与新能源技术研究院吴宗鑫教授为主任委员的顾问委员会和由清华大学、中国人民大学、中国政法大学、北京理工大学、山东大学、华北电力大学、西南政法大学和郑州大学等高校与研究机构的专家学者组成的课题组。2006年6月课题组获得台达环境与教育基金会项目资助承诺。同月8日,课题研究正式启动。

遵照顾问委员会的建议,《能源法》(草案)专家建议稿的研究工作分为基础资料与数据收集、专题研究与论证和条文起草与修改三个阶段。上述三个阶段的工作已经分别于2006年8月、2006年12月和2007年9月完成,并先后于2007年1月、4月和7月形成了三份草案工作稿。2007年7月至8月,课题组将专家建议稿(三稿)呈送相关领域的专家征求意见。在此基础上经过再次论证、修改形成了此份建议稿并于2007年9月提交给国家能源领导小组办公室战略规划组作为《能源法(草案)》的重要立法参考资料。因清华大学环境资源与能源法中心在能源法公开征求意见活动中表现突出,2007年11月27日被国家能源领导小组办公室授予“集体优秀建言奖”。至此,清华大学环境资源与能源法研究中心“中国能源法(草案)专家建议稿研究与起草项目”正式完成。

二、专家建议稿的主要内容

(一) 总 则

草案第一章共十二条,内容包括《能源法》的立法目的、应遵循的六项原则、三项基本制度和两个重要事项。

能源法的立法目的是一个多目标的集合,其实体目标是“为保障能源安全,提高能源效率,构建稳定、经济、清洁的能源供应体系,保护生态环境,促进经济社会可持续发展”;其程序目标是作为



能源领域的基本法律,统摄能源领域的立法活动,解决能源法律、法规可能存在的冲突。

在本章中规定了能源法的六项基本原则,分别是节约原则、创新原则、多元化原则、市场与政府调控相结合原则、普遍服务原则、公众参与原则。这六项原则贯穿能源生产、输送、消费、分配与监管的各个环节,结合了我国的现实国情,吸收了当今世界上主要国家相关能源立法的原则和实践经验,符合中国经济社会可持续发展的需要。

在本章中设计了三项能源基础法律制度,分别是规划与统筹制度、能源影响评价制度、能源信息统计制度。其中能源影响评价制度是在借鉴环境影响评价制度经验的基础上建立的一项新的法律制度。该制度要求对国家重大规划、政策与产业发展、重大项目建设可能给能源生产、供应与需求造成的影响进行法定评价,该项制度的建立将对保障我国能源安全、能源生产、输送、分配与消费等活动的科学决策产生深远影响。

在本章中确立了两项关涉人身、财产与环境安全的重要事项,分别是劳动安全、职业健康与环境保护,能源教育与宣传。劳动安全、职业健康与环境保护事项旨在贯彻能源法的人本精神,追求以人为本的法治理念,保护职工和公众健康,维护能源活动与环境保护和生态保护之间的和谐。能源教育与宣传事项旨在宣示能源与国民的紧密关系,确立国民接受能源教育与宣传的法律根据。

(二) 能源监督管理

草案第二章共十条,规定了能源管理机构及其相关职能、管理制度,其主要内容包括建立国家能源事务协调机构、能源行政主管部门和能源监督管理委员会,并明确它们各自的职责与相互关系。

长期以来,我国能源管理体制的一项重大缺陷是综合性能源事务协调机构缺位。能源问题涉及诸多领域,其解决与处理也涉



及多个政府职能部门。如果各部门间有失协调、各自为政,不仅会严重破坏政府的统一性,损害政府的公信力,还会因为政出多门而降低行政效率。能源管理与能源活动的实践证明,建立一个高级别的综合性能源事务协调机构确有必要。为此,草案创设了由国务院总理任主任委员的国家能源事务协调机构,以协调各涉能部委在相关问题议决时采取统一、一致的行动。

我国的能源管理体制(特别是油气管理体制)经历了从燃料工业部—石油工业部—石化工业部—能源部—带有部分国家职能的国家石油公司—国家石油和化学工业局—几部委分散管理的历史性演变。能源管理机构虽经历多次改革,但没有形成一个稳定、高效、统一的能源管理部门,而且能源监管体制不健全。1998年至2003年期间的能源管理体制变革,没能完全实现强化我国能源宏观管理的目标。能源各行业分体运行,各自为政,能源产业分散,布局不合理,能源浪费严重。这种现象在2003年机构改革后有所改善。虽然近几年我国分别进行了煤炭、石油、电力行业的管理体制改革,但这些改革缺乏对能源产业管理体制的整体设计,有些改革还停留在低层次的、微观的国有企业改革的层面上。上述状况的长期存在不利于实践统一的能源发展战略与政策,不利于优化现行能源结构,不利于促进能源产业的长远发展,难以应对变化莫测的国际能源形势。所以,我们认为目前的能源管理体制已不能满足我国经济和社会发展的需要。我们提出在坚持“主管部门统一管理、相关部门分工负责”原则的基础上,设立国家能源行政主管部门,作为国务院组成部门,对国家能源事务实施统一管理。

建立独立、专门的监管机构是解决目前政府管制中存在的政监不分、政企不分、监管职能不清的重要途径,也是决定监管体系能否公正、透明、专业化运行的关键因素。监管机构的独立性体现在既要独立于政策制定部门,以减少政府为达到短期目的而行使自由裁决权所造成的风险;又要独立于受监管主体,避免监管者与



被监管者的利益高度趋同,以保证规制的公正性。保持监管机构的高度独立性,即确保政府、监管者和被监管者成为相互制衡的三个不同的主体。基于此,草案决定在国家能源主管部门之外,单独设立具有国务院直属特设机构性质的能源监管委员会,并规定通过专门立法的方式确定其所具有的独立监管地位与权利、义务配置。

需要指出的是,草案设计时我国尚未开始进行以“大部制”为特征的行政管理体制改革。事实上,结合我们对国内外能源管理体制特点及其演化规律的分析,课题组认为在我国以确立管、监分离为特征的能源管理体制较为适宜。

(三) 能源市场

草案第三章共二十九条,主要规定了能源资源的所有权、勘探、开发与利用等权利,以及市场准入、能源供应与服务、能源对外贸易、能源价格法律制度。

能源是国家的重要战略资源,也是制约社会发展的重要因素,在国民经济和社会发展中发挥着十分重要的促进和保障作用。能源与经济发展、国家安全之间的紧密关系毋庸置疑,世界各国对本国能源市场都给予了高度重视。在能源市场运行原则问题上,一直存在市场调节和政府控制两种模式之争,我国的能源市场运行体制表现出了明显的政府控制特点。一方面,这种体制在国民经济发展过程中确实发挥了重要作用,但同时表现出的弊端也越来越明显。行政垄断、政企不分、制度寻租、绩效低下、激励不足等问题都对能源市场主体利益、消费者利益乃至社会公共利益造成了损害。另一方面,纵观世界各国有关能源市场规制的立法例,其基本趋势是逐步放开政府管制,走向以市场为主导的规则体系。当然,这并不意味着为追求实现市场化调节需要无原则的放弃宏观调控。由于能源产品、能源设施的公益属性和(某些)能源行业



的自然垄断性,在强调能源市场原则的基础上,政府的适度参与也是必不可少的。因此,本章的基本原则是构建宏观调控与市场调节相结合的能源市场调控机制。其中能源市场准入制度是政府参与的主要表现,而非自然垄断领域能源价格的市场调节则是后者的体现。

为保障能源市场主体的多元化与建立公平竞争的能源市场,国家设立能源市场准入制度。能源市场准入制度的重要目的就是政府对能源资源的勘探、开发、生产和输送等活动实行一定限度的管制,以期减少或避免前述活动可能引起的各种风险。能源审批制度主要通过审核、许可与备案等具体行政行为实现。

(四) 能源安全

草案第四章共十七条,主要规定了能源供应体系、发展清洁能源、优化能源结构、能源科技创新、能源战略储备、能源预警与应急措施、能源基础设施保护等与保障能源安全紧密相关的制度群。本章制度设计的基点在于对“能源综合安全观”的全面认同。我们认为能源安全问题既包括完善传统能源供应体系,也包括发展清洁能源,优化能源结构比例和能源科技创新,特别是自主创新能力培养等法制问题。从措施层面上,我们设计了以建立能源储备制度为基础,以执行预警与应急措施及能源基础设施保护为支撑的制度群,以期实现保障能源安全的目的。

(五) 能源合理利用与环境保护

促进能源合理利用与环境保护是落实科学发展观的重要内容,需要相应的制度予以支持和保障。本章将节能减排作为核心,倡导绿色 GDP,并将“环境影响评价”、“清洁生产”、“清洁发展机制”等环境法规则融入了制度体系。首先,明确了“合理用能管理”和“能源环境管理”的政府职责,建立了“政府目标责任制与评价考



核体系”。其次,明确了“企业节能减排”的义务和“企业环境责任”,包括“承担停止侵害、排除妨碍和赔偿损失等责任形式”,并引入了企业与政府或居民签订“节能减排协议”、“环境保护协议”等代表能源法制民主化、人性化的新制度。再次,强调“任何单位和个人都应当节约能源”,突出了“当地居民”参与节能减排的权利。

为衔接《节约能源法》与《循环经济法》(制定中)的已有内容,本章注重宏观层面和新兴制度的设计,注重“命令—控制”型手段与“成本—收益”型机制相结合。在强化政府节能和环境管理职权与责任的同时,注重发挥市场机制的作用。因此,在规定“能源效率标准”、“向同级人民代表大会报告”、“统一审核和定期公布”等制度的同时,也提出“实施具有成本效益的政策和措施,推进能源资源成本规划和能源需求侧管理”,并要求制定和实施“能源税”等“经济激励措施”,最终实现“能源、经济与环境相协调”的目标。此外,对于气候变化问题,采用了“增强减缓二氧化碳等温室气体排放的综合潜力”的表述,使条文设计与我国所承担的相关国际义务强度相吻合。

(六) 农村能源

建设社会主义新农村必须有可持续发展的能源作为保障。因此,草案专设本章的目标是大力推进农村能源建设。“因地制宜、多能互补、综合利用、讲求效益”是党和政府长期形成的政策方针,被本草案确立为农村能源发展的“一般原则”。我国农村能源发展长期滞后,能源资源严重短缺直接制约农民正常的生产和生活,影响了农村社会的经济发展。因此,本章确立了“基本需求保障”,强调“将农村能源建设纳入同级国民经济和社会发展规划”,提出平衡“城乡利益”的要求,“禁止任何歧视性措施”,还设立了“促进农村电气化专项资金”。因农村能源问题具有特殊性和复杂性,需要确立“负责本行政区域内的农村能源建设与管理工作”的行政部