



上海政法学院学术文库

总主编 金国华

中国节能法律制度研究

王文革 著

【经济法丛书】



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



上海政法学院学术文库

总主编 金国华

上海市教委经济法学科重点项目

中国节能法律制度研究

王文革 著

【经济法丛书】



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国节能法律制度研究/王文革著. —北京:法律出版社,2008.8

(上海政法学院学术文库之经济法学丛书)

ISBN 978 - 7 - 5036 - 8682 - 5

I. 中… II. 王… III. 节能—能源法—研究—中国
IV. D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 110418 号

©法律出版社·中国

责任编辑/彭 雨

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社上海出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/787×960 毫米 1/16

印张/15.75 字数/219 千

版本/2008 年 8 月第 1 版

印次/2008 年 8 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 8682 - 5

定价:40.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



上海政法学院学术文库

《上海政法学院学术文库》编审委员会

主 任 | 金国华

副主任 | 阎 立 倪正茂

委 员 | (以姓氏笔画为序)

王明华 王 蔚 刘 强 关保英

汤啸天 杨 寅 吴益民 何平立

张森年 金国华 倪正茂 章友德

阎 立

《上海政法学院学术文库》总序

中华民族具有悠久的学术文化传统,两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善”。其意即蕴涵着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道:“博学之、慎思之、审问之、明辨之、笃行之”,则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此,从对世界历史进程的审视与洞察,社会发展、科学昌明、思想进步,从来离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一种不可或缺的重要力量,而科学研究的水平则又体现了大学的办学水平和综合实力,是一所现代大学的重要标志。因此,一个大学的学术氛围,不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态,而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言,大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发现、实验与思索的高级力量,它态度自由中立,传授普遍知识,描绘理智疆域,但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会;高等教育发展的核心是学术和人才。因此,大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地,在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学,学院注重内涵建设和综合协调发展,现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训,这既是学校办学理念集中的体现,也是上政学术精神的象征。这一校训,不仅大力倡导复合型人才培养,注重充分发挥个性特色与自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力于对富

有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批判,探求科学与人文的交融与整合。《上海政法学院学术文库》正是在这一精神理念引领下出版问世的。

《上海政法学院学术文库》的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科研平台。古代大家云:“一代文章万古稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信《上海政法学院学术文库》的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特色,而且将体现上海政法学院教师的学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信《上海政法学院学术文库》将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿《上海政法学院学术文库》精神,薪火传承、代代相继!

金国华

(上海政法学院院长)

2006年9月10日于求实楼

前言

作为一名大学教授,我始终以教书育人、服务社会、科学研究为己任,丝毫不敢有所懈怠。在教书育人方面,尽力培养好自己的每一个学生;在服务社会方面,积极参加国家、地方立法和决策活动,并积极为社会提供法律服务;在科学研究方面,我的研究领域除了行政法、房地产法外,主要集中在环境资源法领域。对环境资源法的研究涉及环境污染防治法、自然资源法和生态环境保护法三个方面,能源法是自然资源法的一个分支学科。对于环境资源法的上述三个领域,由于本人过去在环保局工作的关系,对环境污染防治法、生态环境保护法研究较多,对自然资源法研究较少。自从2003年辞官在高校做教授以后,环境资源法的上述三个领域便成为我同等关注的对象。

我对能源问题的关注早在1988年就已开始。由于出生在已探明的煤炭储量居全国之首的能源大省山西,生存环境使我小时候就对能源有了一些朦胧认识。1988年开始就读地理专业本科,当时就跟从老师在山西从事能源开发利用与保护问题的研究。1996~2003年在湖北省环境保护局工作期间,由于环保局的工作性质,我比较关注煤炭、电力、石油等能源企业的环境保护问题,其中1997~2000年间曾主持原国家环保总局项目“湖北省大冶市关停‘十五小’政策试点调研”,就“小煤炭”、“小火电”、“小炼油”等能源生产问题进行了研究。2003年,配合《节约能源法》的修订工作,我参加了国家发改委“节能法修改研究”项目,开始系统研究中国节能法律制度。2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议修订了《节约能源法》,修订后的《节约能源法》自2008年4月1日起施行,该法同1997年11月1日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《节约能源法》相比有以下突破:一是

将节约资源确定为基本国策;二是省级政府可制定严于国家标准的地方建筑节能标准;三是节能目标完成情况将纳入地方政府考核评价内容;四是禁止使用国家明令淘汰的用能设备、生产工艺;五是加强对重点用能单位节能的监管;六是加大节能方面政策激励力度;七是明确节能执法主体,强化节能法律责任;八是对交通节能、建筑节能、公共机构节能等问题做了专门规定。修订后的《节约能源法》虽取得了一些重大突破,但仍存在一些突出问题,主要表现为:能源、经济、环境相协调的理念尚未确立;偏重于规范工业生产领域的节能问题,对其他行业及生活消费用能制度设计不健全;偏重行政监管,没有充分运用市场手段引导节约型的能源消费;偏重传统行政监管方式,对经济激励制度、行政指导、行政合同等新的管理模式运用较少;局限于具体个别问题的研究,缺乏系统性整体研究。

我国“十一五”规划纲要提出,“十一五”期间单位国内生产总值能耗降低20%左右,主要污染物排放总量减少10%。国家发改委发布的《能源发展“十一五”规划》提出,到2010年,中国重点耗能行业环保状况和主要产品单位能耗指标总体达到或接近21世纪初国际先进水平,主要耗能设备能源效率达到20世纪90年代中期国际先进水平,部分汽车、家用电器能效达到国际先进水平。这是建设资源节约型、环境友好型社会的必然选择。当前,实现节能减排目标面临的形势十分严峻。2006年以来,全国上下加强了节能减排工作,国务院发布了加强节能工作的决定,制定了促进节能减排的一系列政策措施,各地区、各部门相继做出了工作部署,节能减排工作取得了积极进展。但是,2006年全国没有实现年初确定的节能降耗和污染减排的目标,加大了“十一五”后四年节能减排工作的难度。更为严峻的是,2007年第一季度,工业特别是高耗能、高污染行业增长过快,占全国工业能耗和二氧化硫排放近70%的电力、钢铁、有色、建材、石油加工、化工六大行业增长20.6%,同比加快6.6个百分点。与此同时,各方面工作仍存在责任不明确、措施不配套、政策不完善、协调不得力等问题。这种状况如不及时扭转,“十一五”节能减排的总体目标也将难以实现。

针对这一形势,健全节能法律制度势在必为。本书以现行节能法律制度为研究对象,结合我国节能现状与要求,从节能法律制度设计理念和原则、节能政

府管制、节能市场调节、节能社会调整、节能技术创新、节能法律责任等方面系统分析了我国现行节能法律制度存在的问题,并在此基础上,借鉴国外经验,提出了完善我国节能法律制度的对策。

今后,深化我国节能法律制度改革总体取向是在能源、经济、环境综合决策的理念下,将节能市场调节机制、政府调控机制、社会调整机制三种机制有机结合起来,建立高效、科学、合理的节能制度体系。节能法律制度设计应遵循统筹兼顾、分类管理、重点管理、混合调整、能源经济环境综合决策等原则。节能政府管制制度的改革措施包括:合理界定政府调整功能空间;完善节能管理体制;改革政府以行政强制为主的管理方式,实行行政强制、经济激励、行政指导、行政合同四种机制有机结合的管理模式,同时由以强制性手段为主转向以经济激励手段为主;合理界定政府节能职能和地位,政府必须在节能上起主导作用;改革现行节能政府管制制度,反映出市场经济条件下的管理理念。节能市场调节制度的改革措施包括:合理界定市场调整功能空间;改革价格形成机制,建立有助于节能的价格体系;改革能源产权制度,建立有助于节能的产权体系;建立依靠市场调节手段的新制度,如同能源管理制度、节能配额交易制度等。节能社会调整制度的改革措施包括:合理界定社会调整功能空间,健全社会调整保障措施;完善政府自身节能制度;完善企业节能自我管理制度;加强中介机构建设,健全公众参与制度。节能技术创新制度的改革措施包括:完善节能技术创新产权激励、市场激励和政府激励三种模式;建立国家节能技术创新体系;建立节能技术创新“产学研”相结合制度;建立节能技术创新风险防范制度。

以上是近年来有关能源法律问题的研究情况,做一简单回顾,与广大读者分享。

王文革

2008年6月10日于上海

目录

第一章 节能法律制度概述

第一节 节能法律制度的概念、特征和分类	1
第二节 节能法律制度的历史与现状	3
第三节 节能法律制度存在的问题	9
第四节 完善节能法律制度的对策	16

第二章 节能法律制度创新原则

第一节 统筹兼顾原则	19
第二节 分类管理原则	24
第三节 重点管理原则	25
第四节 混合调整原则	26
第五节 能源、经济、环境综合决策原则	31

第三章 节能政府管制制度

第一节 节能政府管制制度概述	36
第二节 政府管制制度存在与运行的基础	38
第三节 政府管制的功能空间	42
第四节 节能政府管制体制	44
第五节 强制性制度	49
第六节 经济激励制度	77
第七节 行政指导制度	92

第八节 行政合同制度——节能自愿协议	100
第九节 政府管制失灵及其规制	121
 第四章 节能市场调整制度	
第一节 市场调整制度概述	129
第二节 市场调整的产权理论基础	130
第三节 能源价格制度	142
第四节 合同能源管理	145
第五节 节能配额交易制度	153
 第五章 节能社会调整制度	
第一节 社会调整制度概述	164
第二节 政府机构节能自律制度	168
第三节 企业节能自我管理制度	170
第四节 公众参与制度	175
 第六章 节能技术创新制度	
第一节 节能技术创新制度概述	184
第二节 完善节能技术创新制度的对策	190
 第七章 节能法律制度实证研究	
第一节 交通节能法律制度研究	208
第二节 建筑节能法律制度研究	217
 参考文献	
 后记	

第一章 节能法律制度概述

第一节 节能法律制度的概念、特征和分类

一、节能的概念

节能分“狭义节能”和“广义节能”两个范畴。狭义节能,是指生产或生活过程中一次能源(石油、煤、天然气等)、二次能源(电能、蒸汽、石油制品、焦炭、煤气等)的直接节约。也就是说,节能就是尽可能地减少能源消耗量,生产出与原来同样数量、同样质量的产品;或者是以原来同样数量的能源消耗量,生产出比原来数量更多或数量相等、质量更好的产品。换言之,节能就是应用技术上现实可靠、经济上可行合理、环境和社会都可接受的方法,有效地利用能源资源,提高用能设备或工艺的能量利用效率。广义节能,是指除了狭义节能的内容以外,还包括各种间接的能源节约,如产业结构和产品结构的节能化调节、能源结构调整带来的节能。本书中的节能是指广义节能。广义节能根据节能途径不同可分为结构节能、管理节能和技术节能三种。结构节能,主要是通过产业结构、产品结构和能源结构的调整,实现节能目标。管理节能,主要是加强计量检测,优化能源分配,强化管理维护,实现节能目标。技术节能,是通过新技术、新工艺、新材料、新设备、新器件的开发应用来取得节能效益。

二、节能法律制度的概念、特征

节能法律制度是指为了实现节能法的目的和任务,根据节能法的基本原理和基本原则所制定的,调整特定节能社会关系的一系列法律规范的总称。它是节能制度的法律化和规范化,是节能法律规范的一个特殊组成部分。它既不同于节能法的基本原则,也不同于一般的节能法律规范,而是具有自身特征的一

类节能法律法规,主要具有以下特征:

第一,节能法律制度具有特定性。节能法律制度不像节能原则那样具有适用的广泛性,它只调整在能源开发、利用、保护和改善过程中发生的某一特定部分或方面的社会关系。因此,其适用的对象、范围、程度以及所采取的措施、法律后果都是特定的,在一定程度上避免了适用法律的随意性。

第二,节能法律制度具有系统性和相对完整性。节能法律制度通常不是由某一个法律条文或某一个法律规范所组成,而是由一系列的法律规范所组成。这些规范之间相互关联、相互补充、相互配合,共同构成一个相对完整的系统。如果把整个节能体系作为一个大系统的话,那么每一个节能法律制度都可以构成一个小的子系统。这一点是区别节能法律制度与节能法律原则和措施的主要标志。正因为节能法律制度有系统性的特征,所以节能法律制度的健全与完善对于促进节能法律规范的系统化、条理化以及节能体系的完善都有着重要的意义。同时,节能法律制度的健全和完善也可以为规范化的能源管理提供法律保证。

第三,节能法律制度具有较强的可操作性。由于节能法律制度具有特定的适用对象和具体而完整的规则系统,因而具有较强的可操作性,容易得到有效的贯彻实施。

第四,节能法律制度具有较强的约束性。节能法律制度对节能法律关系主体的权利义务和法律后果规定得很明确,因而具有较强的约束性。

三、节能法律制度的分类

节能法律制度是由多项制度组成的制度体系,每一种制度的对象、功能、性质和适用阶段也不同。从不同角度,可以对节能法律制度进行以下分类:

根据制度保护对象不同,可分为节能管理共同适用的制度、工业节能制度、建筑节能制度、交通节能制度等。节能管理共同适用的制度主要包括节能管理体制制度、节能规划制度、节能标准与限额管理制度、节能质量认证制度、高耗能产品、设备淘汰制度、能源消费统计和能源利用状况分析制度、国家推行和鼓励开发利用节能技术制度、限期治理制度、节能目标责任制度、强制性能源效率标识制度等;工业节能制度主要包括重点用能单位管理制度、合理用能评价制

度、节能“三同时”制度、清洁生产制度、节能配额交易制度等；建筑节能制度主要包括集中供热制度、节能设计制度等；交通节能制度主要包括用能设备制度、节能交通规划制度等。

根据制度的功能不同,可分为预防性制度、基础性制度、治理性制度等。预防性制度主要包括规划制度、行政许可制度、合理用能评价制度、节能“三同时”制度等；基础性制度主要包括监测制度、标准制度、能源消费统计和能源利用状况分析制度等；治理性制度主要包括限期治理制度、高耗能产品、设备淘汰制度等。

根据制度的性质不同,可分为政府管制制度、市场调节制度、社会调整制度、综合性制度(节能技术创新制度)等。政府管制制度依据管制手段性质、适用条件和功效的不同,又分为强制性制度、经济激励制度、非强制性制度三类。主要包括节能管理体制制度、节能规划制度、节能标准与限额管理制度、节能质量认证制度、高耗能产品、设备淘汰制度、能源消费统计和能源利用状况分析制度、国家推行和鼓励开发利用节能技术制度、限期治理制度、节能目标责任制度、节能监测制度、清洁生产制度、现场检查制度、自愿协议制度等；市场调节制度主要包括能源价格制度、合同能源管理制度、节能配额交易制度等；社会调整制度主要包括公众参与制度等；综合性制度是指同时运用政府、市场和社会三种调整机制进行综合调整的制度,主要体现为节能技术创新制度。本书采用这种分类方式。

根据制度的适用阶段不同,可分为行为前适用制度、行为过程中适用制度、行为后适用制度、行为全过程适用制度等。行为前适用制度主要包括节能规划制度、合理用能评价制度、节能“三同时”制度等；行为过程中适用制度主要包括节能监测制度等；行为后适用制度主要包括限期治理制度等；行为全过程适用制度主要包括清洁生产制度等。

第二节 节能法律制度的历史与现状

过去 20 年里,中国的经济、社会和环境形势经历了巨大的变化。经济、社

会和环境形势的变化,客观上要求政府相应地调整节能工作重心,制定和实施与不同时期的与经济、社会和环境形势相适应的节能法律制度。

自1980年中国有计划地开展节能工作以来,中国的节能工作重心和节能制度重点经历了几次调整。20世纪80年代改革开放之初,中国转向以经济建设为中心,当时电力十分短缺,为此,许多企业被迫实行“停三开四”。这一时期,政府节能工作的重心放在缓解能源(特别是电力)供应紧张的形势。当时政府制定和实施的节能制度主要是:能源定量供应、企业能源定额管理、加强企业能源管理和技术改造、开展节能宣传和技术服务工作。

20世纪80年代后期及90年代初,中国能源生产有了较大提高,能源供应压力趋于缓解。但与国外发达国家比,中国技术水平低,能源管理水平差。因此,这一时期节能的重点是提高节能管理与技术水平。当时制定和实施的节能制度主要有:鼓励企业节能技术进步的经济优惠政策和奖励制度、开展节能升级活动、安排节能示范工程、推广节能先进技术以及开展国际交流合作。

20世纪90年代中后期以来,中国经济体制向市场逐步转变,同时,能源、电力供应压力进一步趋于缓解。在这一新的社会、经济发展背景下,政府节能工作重心在于适应市场经济体制要求,建立和健全节能法律、法规体系;同时引导节能机制面向市场的转变,促进节能市场的良性发育,使市场机制逐步发挥对节能的应有作用。这一时期,国家先后颁布了《节约能源法》(2007年10月28日修订)、《可再生能源法》、《重点用能单位节能管理办法》、《节能产品认证管理办法》等法律、法规和规章,制定了一系列节约能源的法律制度。主要包括:^①

(1) 节能管理体制制度。《节约能源法》规定了政府履行对节约能源的领导、管理、监督、推动作用的职责。

(2) 节能标准与限额管理制度。节能标准是确定能源节约与浪费的尺度,是政府对节能实行管理和调控的有力措施,也是衡量用能单位是否达到节能的准则。节能标准有确定性、客观性、公正性、可操作性,对节能管理开展具有重要的参考价值和指导作用,有利于节能工作的开展。我国一直沿袭粗放式的生

^① 参见肖乾刚、肖国兴:《能源法》,法律出版社1996年版。

产模式,能源利用效率低、耗能高、浪费大。因此,节约能源,科学、合理地利用能源,实行节能标准与限额管理制度是十分必要的。许多国家在节能管理中,制定各种节能标准与限额,并纳入本国的节能法律体系和标准化管理系列。日本为了实施《能源使用合理化法》,先后制定了一系列标准,如《工厂能源使用合理化和对工厂主的考核标准》,以及对公用建筑物、住宅、高级轿车、建筑材料等能源使用合理化的标准。美国早在卡特总统时期颁布的能源法中,就制定了13类家用电器和燃烧炉的效率应达到的标准,并提出汽车达不到标准应处以的罚款金额和锅炉电厂禁止燃用油、气的限额。韩国的《热管理法》和《能源利用法》规定了生产热能设备(如锅炉)性能标准,制定了各种产品能耗效率指针。

(3)节能质量认证制度。我国《节约能源法》第20条规定:“用能产品的生产者、销售者,可以根据自愿原则,按照国家有关节能产品认证的规定,向经国务院认证认可监督管理部门认可的从事节能产品认证的机构提出节能产品认证申请;经认证合格后,取得节能产品认证证书,可以在用能产品或者其包装物上使用节能产品认证标志。”

(4)高耗能产品、设备淘汰制度。该制度是指国家对落后的耗能过高的用能产品、设备实行淘汰的一系列措施。《节约能源法》第16条第1款规定:“国家对落后的耗能过高的用能产品、设备和生产工艺实行淘汰制度。淘汰的用能产品、设备、生产工艺的名录和实施办法,由国务院管理节能工作的部门会同国务院有关部门确定并公布。”

(5)重点用能单位管理制度。重点用能单位管理制度是指国家将用能单位区分为重点用能单位与一般用能单位,实行分类指导管理的制度。《节约能源法》第52条规定:“国家对重点用能单位要加强节能管理。下列用能单位为重点用能单位:(一)年综合能源消费总量一万吨标准煤以上的用能单位;(二)国务院有关部门或者省、自治区、直辖市人民政府管理节能工作的部门指定的年综合能源消费总量五千吨以上不满一万吨标准煤的用能单位。重点用能单位节能管理办法,由国务院管理节能工作的部门会同国务院有关部门制定。”日本、韩国、菲律宾等国家都在有关的能源立法中确立了重点能耗企业制度,要求企业配备经政府考核合格的能源专业管理人员和向政府部门报告工作。例如,