

为发展低碳经济，切实应对气候变化，中国政府向世界承诺，到2020年 GDP二氧化碳排放强度比2005年下降40%—45%。肩负发展清洁能源，提高能源效率的中国能源法律制度建设和研究面临空前的机遇与挑战。

中国法学会能源法研究会主办

2009

中国能源法 研究报告

China Energy Law
Study Report

肖国兴 叶荣泗 / 主编

《能源法》起草的几个重点问题 / 张要波

在国务院法制办《能源法(送审稿)》专家座谈会上的发言 / 叶荣泗

论《能源法》绩效指标及其制度实现 / 肖国兴

可持续发展与能源法变革 / 陈兴华

我国核电立法重大问题研究 / 周凤翔、姬世平、赖江南

能源变革与法律制度创新 / 中国法学会能源法研究会

我国能源法学科的创建与发展 / 肖乾刚



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国法学会能源法研究会主办

2009

中国能源法 研究报告

China Energy Law
Study Report

肖国兴 叶荣泗/主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

法律门
Access To Law

www.falvm.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

中国能源法研究报告. 2009 / 肖国兴, 叶荣泗主编.
—北京: 法律出版社, 2010. 8
ISBN 978 - 7 - 5118 - 1116 - 5

I. ①中… II. ①肖…②叶… III. ①能源法—研究
报告—中国—2009 IV. ①D922.674

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 157355 号

中国能源法研究报告 2009

肖国兴 叶荣泗 主编

责任编辑 王 扬
装帧设计 魅力天华

© 法律出版社·中国

开本 787×960 毫米 1/16
版本 2010 年 8 月第 1 版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 固安华明印刷厂

印张 30.5 字数 577 千
印次 2010 年 8 月第 1 次印刷
编辑统筹 独立项目策划部
经销 新华书店
责任印制 张宇东

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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-1116-5

定价:68.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前言

以清洁能源替代和能源效率提升为主要内容的能源变革已经成为全球的大趋势。我国作为工业化、城镇化快速发展的人口大国,能源结构以煤炭为主,能源效率较低的现状正面临着可持续发展和国际政治形势的严峻挑战。中国能源发展亟待更新理念,提高效率,调整和优化结构,促进公平利用,与环境、经济和社会实现协调发展,进而促成中国实现绿色发展、低碳发展。在这个波澜壮阔的能源变革和经济社会的变迁中,中国能源法及其制度创新将提供发展秩序与制度空间。

2009年正值新中国成立60周年。为了纪念新中国建国一甲子,中国法学会能源法研究会组织举办了以“能源变革与法律制度创新”为主题的年会,探讨能源变革趋势与中国现行能源法律制度的改进、促进清洁能源发展的制度设计与国外经验、能源法助推节能减排和提高能源效率、能源市场竞争与监管、能源产业法与可持续发展、能源安全与国际能源合作,分析能源实践中的问题,总结能源法学和能源领域法制经验,以完善中国的能源法律制度,推动中国经济社会的可持续发展。本文集在遴选此次年会论文的基础上加入了《能源法》立法和研究的部分成果,增补了部分公开发表的优秀论文形成。应当说,较全面地反映了2009年中国能源法研究水平。

本文集的主要内容包括九大主题:

第一,《能源法》制度设计及其立法进程的推动。无论是能源法律制度结构的创新,还是能源法律体系的建设,都以《能源法》起草及其制度设计作为契机。然而,《能源法》起草启动至今已经有四个年头,迄今还未进入最高立法机关的“三读”程序。好在国务院法制办正在原国家能源办公室工作的基础上全力推进《能源法》起草工作。不少能源法研究者深入研究《能源法》基本制度的法理,对社会上普遍关心的《能源法》起草中的问题进行了解析;在哥本哈根国际气候变化会议召开之际,又积极建言《能源法》纳入新的制度设计。这些都表现出中国能源法研究者高度的责任心和创新精神。有理由相信,有国家立法机关的高度重视,有专家学者和广大群众的积极参与,期待已久的我国第一部《能源法》一定会加快进程。

第二,能源变革与中国能源法律制度创新。能源效率与清洁能源替代为内容的能源变革成为推动能源法律变革的强劲动力。无论是可持续发展的理论指导、低碳化的制度抉择,还是减碳的实际行动都是包括中国在内的能源法及制度创新的方

向,而对能源法律制度进行诊断与评估则是中国进行能源法律创新的基础。

第三,清洁能源发展与国外法律经验借鉴。清洁能源是可持续发展能源,需要从本国国情出发,借鉴国外经验,对中国清洁能源法律制度的框架进行理性建构。对于中国清洁能源法律制度来说,无论是立法取向、立法模式,还是制度绩效、法律效力以及国际合作,德国、日本及美国的经验都是非常宝贵的。核电在中国发展清洁能源中具有举足轻重的地位,起草《核电管理条例》不仅必要,而且可行。生物质开发在中国已经富有历史,如何借鉴国外经验使中国现行《可再生能源法》更有效率,不失为一个重要的选题。中国海洋能开发尚处于原始时期,更谈不上制度建设,一些研究者开展了拓荒性研究。

第四,节能减排法律制度建设。如果说清洁能源替代是人类可持续能源供给的理想选择,节能减排则是人类能源供给的现实选择。在全世界应对气候变化的今天,节能减排制度建设显得尤其重要。对中国节能减排进行较全面的制度解析,并从能效标准角度和合同能源管理建设的角度,为完善节能法律制度提出积极建议。碳排放权交易作为新兴的市场制度在未来节能减排中的预期绩效是明显的。如果碳排放权构成碳金融过程,将有助于中国碳交易的制度化建设。美国碳交易最新进展,欧盟低碳经济的实践让我们对碳交易制度建设的可行性、普适性有了更深的认识。节能减排的因果关系统一在能源法的制度安排中使环境法律制度纳入能源法律制度成为使然。

第五,能源市场与反垄断制度建设。能源市场化改革不仅是提升能源产业竞争力的必然选择,也是完善政府监管制度的重要前提。转轨时期监管机构法治原则的讨论,揭示了能源监管的专业性与技术性,更坚定了对能源监管的期待。将国家新能源战略的实现建立在产业政策与竞争政策互动上,会进一步揭示能源战略、政策策略与市场竞争的有机联系。管网经济从不可竞争到可竞争演绎的时间并不长,却具有强大生命力。其中伴随着管网管制的完善,反垄断和市场竞争规则的培育,为此,进行了积极的富有启示的讨论。

第六,完善能源产业立法与化石能源清洁利用。化石能源清洁利用仍然是能源产业发展和能源安全供给的重要路径。加强石油与天然气立法及其制度建设成为中国油气法律制度建设的必由之路。石油与天然气立法的一般性讨论为中国油气立法例与立法思路的选择提供了选择,石油价格管理分析丰富了政府监管内容,反垄断与法律规制分析将油气立法范围拓展到市场竞争领域。政府与煤炭清洁利用绑定的讨论,明确了政府在化石能源清洁利用中不可推卸的责任,结合美国煤电汞污染行政管制规则所进行的法理分析更进一步确定了政府化石能源清洁利用中的职责。

第七,能源安全与国际合作的法律制度。无论能源变革及其决定的法律变革到何种程度,都要以能源安全为基础,能源安全既是政治,也是经济,更是能源发展的

一切。针对中国能源安全隐患,进行未来能源安全制度建设;与国际能源机构加强合作,在欧盟能源安全战略实施经验中进行比较选择,则为中国完善能源安全制度提供了选择。能源安全离不开国际合作,无论是技术合作,还是核安全都是能源国际合作的重要方面。

第八,国外能源法与比较能源法研究。基于法律及其文化的传承性,制度规范的技术性,以及制度设计的共同性和交融性,任何一国能源法发展都会比较借鉴国外能源法及其制度。起步较晚的中国能源法更是这样。成本与收益是评价公共政策的基本工具,不仅在美国,在其他国家能源法与政策的制定中同样发挥着作用。美国、德国及日本能源立法的比较分析不仅开拓了国外能源立法的视野,还让我们感受到中国能源立法与国外能源立法的差距,更促使中国能源法立法的不断完善。

第九,能源法学回顾与展望。中国能源法学起步于能源法的研究与制定,迄今已历经二十余个春秋。亲历者不仅见证了其中的历史时刻,更代表着能源法律人对能源法律真谛的追寻。今天能源法学研究溯源于历史与现状的概括,揭示出中国能源法研究的现状及其努力的方向。2009年中国法学会能源法研究会年会的综述继往开来,代表着本会乃至全国能源法研究最新的研究成果与水平。

能源法作为新兴学科是需要学者和实务工作者共同培育的。应当承认,本文集中的许多问题还有待于进一步探讨,特别是能源法研究在我国尚属于起步阶段,可研究的领域和重大问题还有许多,如同我国的能源法制建设一样,能源法研究也是任重道远。中国法学会能源法研究会将进一步创造机会和平台,集中政府、企业和高校等研究机构的力量,为能源法制的完善和推动能源法学的发展贡献力量。

华东理工大学法学院副教授董溯战博士,博士生孙莹莹,硕士生潘苏苏、李蓉、刘定邦,中央财经大学法学院讲师苏苗罕博士,北方工业大学文法学院讲师陈兴华博士和华北电力大学电力研究院讲师葛炬博士为本文集的论文收集和编辑做了大量工作。编者对所有收进本文集的作者表示由衷的感谢,对所有支持和关注本文集的领导、专家和学者表示真诚的谢意。由于时间和水平的限制,本文集错误之处在所难免,敬请读者批评指正。

最后向部分已经发表的论文作者和刊物表示衷心感谢!

编者
2010年6月

目 录

第一篇 推进《能源法》立法进程,完善能源法律制度

《能源法》起草的几个重点问题	张要波3
一、《能源法》起草进展情况	3
二、《能源法》起草需要解决的问题	4
三、《能源法》起草下一步构想	9
关于加快《能源法》立法,应对气候变化的 建议	中国法学会能源法研究会10
一、加快能源立法是应对气候变化法制建设的当务之急	10
二、加快《能源法》立法是应对气候变化立法较好的选择	10
三、对《能源法(送审稿)》应对气候变化法律制度的建议	11
在国务院法制办《能源法》(送审稿)专家座谈会上的发言	叶荣泗13
一、关于《能源法》定位及与相关法关系问题	13
二、关于框架、思路和内容问题	14
三、关于能源管理机构权责划分问题	15
四、关于能源战略的法律规范问题	16
五、关于资源开发的前置准入问题	16
六、关于能源普遍服务制度问题	17
七、关于监督检查和法律责任问题	18
论《能源法》绩效指标及其制度实现	肖国兴20
一、从定性到量化是法律革命的标志	20
二、绩效指标的构成及其法律性质	22
三、能源对策中的绩效指标与制度绩效	24
四、《能源法》绩效指标的法律构成	26
五、《能源法》绩效指标及实现	28

第二篇 能源变革趋势与我国现行能源法律制度的改进

可持续发展与能源法变革	陈兴华	33
一、能源领域的可持续发展——从理论到行动		33
二、能源法的历史变迁及其局限		35
三、可持续发展理论指导下的能源法变革		37
论能源立法的低碳化	邓海峰、刘玲利	40
一、我国能源法现状研究		40
二、国外能源法的低碳化发展		44
三、国外经验对我国的借鉴和启示		48
四、结论		50
我国能源立法的现状、问题及对策建议	司坡森	51
一、我国能源立法的现状		51
二、我国能源立法存在的问题		52
三、健全完善我国能源立法的对策建议		56

第三篇 促进清洁能源发展的制度设计与国外经验

论我国可再生能源法律体系的构建	李艳芳 岳小花	63
一、《可再生能源法》颁布前我国可再生能源立法的回顾与评价		63
二、我国可再生能源立法现状评估及检讨		64
三、美国可再生能源立法体系及其经验借鉴		66
四、完善我国可再生能源法律体系的建议		69
五、结语		71
我国核电立法重大问题研究	周凤翔 姬世平 赖江南	72
一、我国发展核电的现实选择与战略保障		73
二、我国核电领域立法现状及存在的问题		75
三、《核电管理条例》起草工作情况		76
四、《核电管理条例》拟解决的重大问题		77
海洋能源开发法律制度设计	田其云	83
一、海洋能源信息系统		83
二、海洋油气储备		85
三、海洋可再生能源开发		86

论日本太阳能利用法律制度及其对我国的借鉴	于杨曜91
一、日本太阳能利用法律制度的背景	91
二、日本太阳能利用的法律制度与绩效	92
三、日本太阳能利用制度的启示与借鉴	105
德国可再生能源立法新取向及其对中国的启示	桑东莉111
一、德国可再生能源立法面临的持续挑战	111
二、德国可再生能源立法调整的主要内容	116
三、德国可再生能源立法调整对完善中国可再生能源立法的启示	121
论中国清洁能源战略实施的制度建构	孙莹莹124
一、中国清洁能源战略实施的现实需求	124
二、中国清洁能源战略实施的制度羁绊和选择	125
三、国外清洁能源战略实施的制度借鉴	127
四、中国清洁能源战略实施的制度安排	130
论核电法律体系	陈刚132
一、核电法律体系的发展	132
二、核电法律体系调整的主体	133
三、核电法律体系调整的对象	133
四、核电法律体系基本要素和立法原则	135
可再生能源国际合作的困境与出路	彭奕137
一、可再生能源国际合作的现状和困境	137
二、可再生能源国际合作的前景和出路	139
三、中国在可再生能源国际合作中的反思与启示	141
论可再生能源法的强制性规则	宋彪144
一、序言	144
二、强制性规则的特点与构建原则	145
三、国外可再生能源法的强制性规则	148
四、我国可再生能源法的强制性规则	149
五、结论与建议	151
美国新能源和可再生能源立法模式	罗涛153
一、前言	153
二、单一法案与综合性法案相结合	153
三、专门法案与配套法案相结合	155
四、大型综合性法案是美国能源立法的一大特色	157
五、结论	161

我国生物质能源发展的政策手段分析	王 军 马 中 张异凡	163
一、我国促进生物质能源发展的政策措施		163
二、国外生物质能源发展政策手段分析		164
三、建议和结语		165

第四篇 能源法助推节能减排和提高能源效率

节能减排的法律对策思考	曹明德 刘明明	171
一、节能减排的内涵及现实意义		171
二、节能减排法律制度的现状及不足		173
三、我国节能减排法律制度的完善		181
论完善中国能效标准制度的对策	王文革	187
一、我国能效标准制度的历史、现状与问题		187
二、国外能效标准制度概况及其经验启示		189
三、完善我国能效标准制度的对策		191
论合同能源管理机制	张 超	197
一、问题的提出		197
二、合同能源管理的法律属性		198
三、合同能源管理与节能服务公司		200
四、《节约能源法》规定“合同能源管理”机制的必要性与意义		202
五、结论		206
能源危机下中国排放权交易市场法律框架的建立与完善	朱家贤	207
一、国际排放权交易市场发展现状		207
二、排放权交易市场的构成要素		212
三、中国排放权交易市场的建立与完善		214
美国气候变化立法进展及其对我国的启示	苏苗罕	218
一、美国气候变化立法的新发展		218
二、美国气候变化立法主要法案的内容分析		221
三、美国气候变化立法实践对中国的启示		229
论全球气候变暖下的欧盟低碳能源法律政策	莫神星	236
一、全球气候变暖与欧盟低碳能源法律政策的提出		236
二、把低碳排放作为能源法律政策的重要目标		237
三、欧盟实施低碳能源法律政策的举措		239
四、结语		246

略论能源立法中生态环境保护的制度结构	张 勇248
一、能源与生态环境保护协调发展的立法理念	248
二、能源生态环境保护的法律制度结构及其链接功能	250
三、能源立法中生态环境保护的内部制度结构	250
四、能源立法中生态环境保护的外部制度结构	253

第五篇 能源市场竞争与反垄断监管

体制转轨时期的监管机构与法治原则	周汉华259
论新能源战略中产业政策与竞争政策的互动关系	阮赞林267
一、产业政策与竞争政策的基本功能定位	267
二、我国产业政策与竞争政策的互动关系	269
三、新能源战略的目标定位	272
四、新能源战略实现的路径：产业政策与竞争政策的互动	275
五、结语	279
从垄断经营到引入竞争机制	唐 敏281
一、电力行业垄断经营模式及其评价	281
二、电力行业引入竞争机制的动因	286
三、电力行业引入竞争机制的实证分析	290
论能源管网输送定价的立法规制	张 冰295
一、能源管网输送定价规制的理论基础	295
二、能源管网输送定价国际国内改革的现状	296
三、我国能源输送管网定价改革所面临的问题	298
四、我国能源管网输送定价的立法建议	299
能源管网的政府管制研究	邱 新302
一、能源管网管制的理论基础	302
二、能源管网的管制措施	303
三、我国能源管网的管制建议	308

第六篇 能源产业法与可持续发展

论我国《石油天然气法》的立法目的条款	孟雁北315
一、各国(地区)石油天然气法立法目的之借鉴	316
二、我国石油天然气相关法律、法规、规章立法目的之吸收	317

三、我国《石油天然气法》立法目的条款的选择及其理由	319
我国综合性石油天然气立法初探	于文轩323
一、制定综合性石油天然气法的意义	323
二、综合性石油天然气法的立法技术	325
三、综合性石油天然气法的主要内容	328
中国天然气产业的垄断及法律规制	陈守海331
一、中国天然气产业的发展前景和现状	331
二、中国天然气产业的垄断经营体制	333
三、改革中国天然气产业垄断经营体制的必要性	334
四、对中国天然气产业垄断进行规制的办法	335
五、结论	337
我国石油价格改革的法律经济学分析	董 岩338
一、石油价格法律制度的经济学基础	338
二、石油价格法律制度的成本—收益分析	340
三、《石油价格管理办法(试行)》的立法评价	342
论煤炭清洁利用中的政府法律义务	董溯战346
一、煤炭清洁利用法律制度中的非政府主体	346
二、煤炭清洁利用法律制度中的政府	348
三、中国煤炭清洁利用中的政府法律义务构建	350
论煤电汞污染的行政管制规则 and 法理	吴 亮353
一、行政管制适用于汞污染的模式	354
二、命令性管制手段的法律结构	356
三、诱导性管制手段的法律结构	361
四、结语	365

第七篇 能源安全与国际能源合作

中国能源安全问题:挑战与应对	杨泽伟369
一、中国能源安全观的演变	369
二、中国能源安全的现状	373
三、中国能源安全的应对措施	376
四、中国能源安全的战略选择	379
五、结论	383

能源安全观的变迁与国际能源机制的演进	余敏友 唐 旗	384
一、能源安全观的变迁		384
二、国际能源机制及其演进		387
三、中国能源政策的因应之道		390
欧盟能源安全的法律政策困境及对中国的启示	吕 江	392
一、欧盟能源安全的法律困境		392
二、欧盟能源安全的政策困境		395
三、能源合作条约破解欧盟能源安全的关键		400
四、欧盟能源安全对中国的启示		402
能源促进可持续发展与国际技术转让	任 虎	407
一、序论		407
二、可持续发展理论演变		408
三、国际技术转让制度现状及其存在的弊端		411
四、促进可持续发展与能源技术的国际转让		414
五、结论		416
国际核安全合作法律机制研究	高 宁	417
一、国际核安全合作机制的法律基础		417
二、国际核安全合作机制的组织框架		419
三、现有国际核安全合作法律机制的不足		420
四、国际核安全合作法律机制的完善		421
五、结语		423

第八篇 外国能源法与比较能源法

美国能源决策中的成本效益分析	胡德胜	427
一、导言		427
二、涉及美国能源决策中成本效益分析的法律		428
三、成本效益分析方法的运用步骤		429
四、结语：评论之评论		432
德国能源立法和法律制度借鉴	杜 群 陈海嵩	435
一、德国能源立法体系		435
二、德国主要的能源法律制度		439
三、德国能源立法对我国的启示		444

美国、日本和中国能源法律体系比较研究	张剑虹446
一、美国能源法律体系	446
二、日本能源法律体系	447
三、我国能源法律体系	448
四、中国、美国和日本三国能源法律体系比较	448

第九篇 中国能源法学的回顾与展望

能源变革与法律制度创新	453
一、能源变革趋势与中国现行能源法律制度的改进	453
二、促进清洁能源发展的制度设计与国外经验	454
三、能源法助推节能减排和提高能源效率	455
四、能源市场竞争与监管	456
五、能源产业法与可持续发展	456
六、能源安全与国际能源合作	457
我国能源法学科的创建与发展	肖乾刚459
能源法学研究在能源法治中的轨迹与方向	孙耀霖464
一、30 年来能源法学论文的数量发展	464
二、30 年来能源法学研究内容	465
三、能源法学研究与能源法治进程的基本关系	466
四、能源法学的发展方向及研究内容	468

第一篇

推进《能源法》立法进程,完善能源法律制度

《能源法》起草的几个重点问题

张要波*

一、《能源法》起草进展情况

《能源法》(送审稿)是2008年年底由国家发改委报送到国务院的。在此之前,实际上它的研究起草工作从2006年年初就已经开始了。可以说,《能源法》的起草工作能够正式列入国家立法机关的议事日程,中国法学会能源法研究会起到了特殊的非常重要的推动作用,并且在此之后,又一直直接地参与了这项工作。我们在座的很多专家都是当时起草小组的常驻专家。《能源法》的研究起草工作,有两个明显的特点:第一就是专家作用发挥非常充分,从一开始,理论界、企业界和实务界的专家就参与其中,并且发挥了非常重要的作用。第二就是民主立法,应该说是做得非常出色。特别是在研究起草阶段,就把《能源法》(征求意见稿)在网上向全社会公开征求意见。法律在起草阶段,在尚未提交立法机关审议修改之前,向全社会公开征求意见好像还是第一次。可以说《能源法》(送审稿)是大量的艰苦细致的工作的成果,其中凝结了我们在座很多专家和企业代表的智慧和心血。

国务院法制办对《能源法》立法项目是高度重视的。本来按照一般的惯例,列入我们当年一类的工作计划的应该是在我们法制办里工作了一段时间,有了一个比较好的基础以后,才列入当年的一类立法项目。2008年年底我们在研究2009年工作计划的时候,《能源法》可以说是刚刚上报,按照惯例顶多应该列入国务院二类计划,但是考虑到这个项目特殊的重要性,为了尽快实质性地推动这项工作的开展,国务院法制办还是研究决定把它列入国务院一类计划。尽管我们知道在当年,完成这个项目有很大的困难,因为它确实非常重大,也很复杂。

从我们法制办收到送审稿以后到目前为止,我们主要做了四个方面的工作。第一就是把送审稿发往国务院有关部门,还有所有的省级政府,各个大型的能源企业、能源行业协会,以及科研院所,向专家广泛地征求意见,这项工作已经在今年年初就

* 张要波,男,国务院法制办工交司处长。此文根据张要波在2009年中国法学会能源法研究会上的讲话整理而成。