

环境资源与能源法评论

ENVIRONMENTAL, RESOURCES AND ENERGY LAWS REVIEW

(第2辑)

应对气候变化与 能源转型的法制保障

主 编◎于文轩

副主编◎胡 静



中国政法大学出版社

环境资源与能源法评论

ENVIRONMENTAL, RESOURCES AND ENERGY LAWS REVIEW

(第2辑)

应对气候变化与 能源转型的法制保障

主 编◎于文轩

副主编◎胡 静



中国政法大学出版社

2017·北京

声 明

1. 版权所有，侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

环境资源与能源法评论. 第2辑, 应对气候变化与能源转型的法制保障/于文轩主编. —北京: 中国政法大学出版社, 2017. 5

ISBN 978-7-5620-7474-8

I. ①环… II. ①于… III. ①环境保护法—研究—中国②能源法—研究—中国 IV. ①D922.604

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第096785号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	650mm × 960mm 1/16
印 张	21.750
字 数	275 千字
版 次	2017 年 5 月第 1 版
印 次	2017 年 5 月第 1 次印刷
定 价	54.00 元

序 言

PREFACE

在我国，能源产业的健康有序发展，是建设社会主义生态文明、构建资源节约型和环境友好型社会的至关重要的影响因素。2015年5月《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》特别强调要加强能源法制建设；党的十八大报告也明确要求，要控制能源消费总量、加强节能降耗。同时，我国作为一个负责任大国和《气候变化框架公约》、《京都议定书》以及《巴黎协定》的缔约国，承担着履行国际承诺、节能减碳、应对气候变化的国际义务，能源产业的健康发展对于我国履行气候变化国际义务发挥着重要的作用。

在这一宏观背景下，加强能源法制建设，不仅关系到我国能源产业的健康和可持续发展，而且关系到我国应对气候变化战略与政策能否有效落实。近年来，国家积极推进能源转型，取得了举世瞩目的成就。同时我们也应看到，我国能源法制建设仍然存在一些亟待解决的问题。在这样的宏观背景下，无论在实务界还是在理论界，应对气候变化和能源转型都备受关注。

中国政法大学环境资源法团队向来非常重视气候变化和能源

法制方面的教学和科研工作。在教学方面，环境资源法研究所从2012年起面向硕士研究生开设了“能源法学”课程，而且“能源法”也已经成为博士和硕士研究生的招生方向。在科研方面，我本人主持了由国家发展改革委委托的课题“应对气候变化立法研究”，曹明德教授主持了国家社科基金项目“应对气候变化的制度选择：中国碳排放交易法律制度研究”，于文轩教授主持国家社科基金一般项目“能源效率推进法律机制研究”、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“应对气候变化背景下的能源效率管理法律机制研究”、教育部高等学校全国优秀博士学位论文作者专项资金资助项目“面向低碳经济的能源立法研究”、教育部新世纪优秀人才支持计划资助项目“应对气候变化背景下的石油产业法律规制研究”等多项国家级和省部级科研项目，大大提升了我校在能源法领域的科研水平。我们还及时转化科研成果，出版了多部气候变化和能源法方面的专著。我主持出版了系列专著“应对气候变化立法研究”，于文轩教授出版独著《石油天然气法研究》、《中国能源法制导论》，在理论界和实务界引起了较大反响。于文轩教授还因其在能源法研究方面的贡献，于今年7月份荣获“中达环境法青年学者奖”。因此可以说，能源法研究的诸多成果已经成为我校环境法学研究的一个新亮点。

为了进一步推动应对气候变化和能源法制方面的学术研究及其成果转化与应用，中国政法大学环境资源法团队近些年来举办了一系列的学术活动，邀请来自学术界、产业界、行政机关、法律实务界、行业协会、社会组织等的领导和专家学者进行交流，对能源法制相关问题开展深入研讨。本书作为《环境资源与能源法评论》（第2辑），就是在这些活动成果的基础上，同时邀请国

内外在能源法具有较高造诣的学者精编而成。我们期待这些成果能够为相关方面的实践提供学术支持，对能源法的研究能有所引领，对我国能源法制建设尽到自己的绵薄之力。

王灿发

2017年4月18日

目 录

Contents

1 王灿发 | 序 言

第一篇 应对气候变化与能源管理法制

- | | | |
|----|------------|-------------------------------------|
| 3 | 曹明德
程 玉 | 气候变化背景下的中国能源效率政策法律及其成效 |
| 31 | 胡德胜
王 涛 | 气候变化《巴黎协定》的“软”“硬”结合机制：
预评估及缺陷之克服 |
| 51 | 竺 效
梁晓敏 | 论共同但有区别责任原则作为中国气候变化应对法
原则的可能性 |
| 70 | 王杜坤 | 英国《气候变化法》及其启示 |
| 98 | 岳小花 | 低碳发展中的公众参与机制
——以应对气候变化为背景 |

第二篇 能源产业管理法制

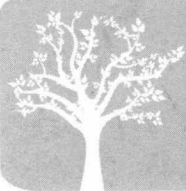
- 115 张利宾 | 我国油气探矿权出让制度改革的思考与建议
- 137 于文轩
姚丽静 | 油气探矿权出让合同法律性质探析
- 153 邓海峰
艾丹娜·
喀力 | 页岩能源权利法律冲突的分析与解决
- 174 张 安
万 宏 | 论我国天然气发电政策与完善
——以国际经验为借鉴
- 189 陈 懿 | 地企关系视角下的能源法制完善研究

第三篇 新能源与能源环保法制

- 203 胡 静
杨茂林 | 新能源汽车安全的法律规制研究
- 222 赵 昂 | 可再生能源立法在能源转型过程中的角色
——一个比较法的视角
- 234 马 燕
孟庆伟 | 论垃圾焚烧发电项目的环境法律监管
- 249 胡帮达 | 我国核设施选址的邻避困境与制度反思
——以连云港反核事件为背景

第四篇 域外能源法制经验借鉴

- | | | |
|-----|-------------|----------------------------------|
| 271 | 田丹宇
徐华清 | 法国《绿色增长能源转型法》及其对我国立法的
启示 |
| 285 | 丽贝卡·
伯特伦 | 德国能源转型对全球能源转型的意义 |
| 295 | 王彦
张西雅 | 从《清洁电力计划》看美国应对气候变化的法律框
架和监管体制 |
| 327 | 邢翼腾 | 美国输配分开界面的确认方法及启示 |
| 338 | 于文轩 | 后 记 |



第一篇 应对气候变化与能源管理法制

气候变化背景下的中国能源 效率政策法律及其成效*

曹明德** 程 玉***

引言

中国作为世界上最大的发展中国家,自1995年以后的年均经济增长率均保持在7%以上,^[1]为保持国民经济持续稳定的高速发展,其能源消费需求也迅速提升。根据国家统计局(2015)有关数据显示,1980~2014年间,中国能源消费总量逐年提升,2014年的能源消费总量增至42.6亿吨标准煤,与2013年相比增加了

* 本文为国家社科基金重点项目:建立健全资源有偿使用制度和生态补偿制度研究(批准号:14AZD050);国家社科基金重点项目:生态文明法律体系的构建及实施保障研究(批准号:14AZD147)的阶段性成果。

** 法学博士,中国政法大学教授,博士研究生导师。

*** 中国政法大学博士研究生。

[1] 2011~2015年间的国内生产总值的增长速度逐年小幅下降,2011年为9.5%、2012年为7.7%、2013年为7.7%、2014年为7.3%,而2015年则下降至6.9%。相关数据参见国家统计局:《2015年国民经济和社会发展统计公报》,载http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html,最后访问日期:2016年8月28日。

2.1%, 其中化石能源消费总量占比更是高达 88.8%。^[2]而就 2015 年全球范围内一次能源消费中化石能源占比来看, 中国占比 23.5%, 位居世界第一位, 高于美国的 17.4%。^[3]根据 2016 年《BP 世界能源统计年鉴》发布的信息, 自 2011 年起, 中国超过美国成为全球第一能源消费大国, 尽管其 2015 年能源消费增长率下降至 1.5%, 为 1998 年以来最低消费水平, 但因能源消费总量基数较大, 致使其仍然领先增长率为 5.2% 的印度而成为全球能源消费总量增加最多的国家。^[4]值得注意的是, 与日益增加的能源消费量不相匹配的是我国能源产量的相对不足, 近年来中国能源的对外依存度呈现不断增加的发展态势, 以石油和天然气为例, 2015 年, 包括原油、液化石油气、成品油以及其他产品在内的石油净进口量高达 33.443 亿吨, 同比 2014 年增幅为 7.4%, 而其占中国石油消费量的比例 (进口依存度) 也由 2014 年的 62.0% 提高至 63.5%, 成为历史新高。^[5]此外, 在我国能源消费结构中, 清洁能源所占比例虽略有提升但仍然偏低, 2014 年占能源消费总量的比例为 11.2%, 而煤炭、石油和天然气所占比例分别是 66.0%、17.1% 和 5.7%。^[6]由此可见, 我国能源生产和消费呈现出的这种“富煤、缺油、少气”和“新型能源短缺”的禀赋特点, 表明了我

[2] 国家统计局:《国家统计年鉴 (2015)》, 表 9-2 能源消费总量及构成, 载 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2015/indexch.htm>, 最后访问日期: 2016 年 8 月 28 日。

[3] 庞名立:“2015 年世界各国一次能源消费结构大盘点”, 载 <http://www.trqgy.cn/resolve/201606/27302.html>, 最后访问日期: 2016 年 8 月 28 日。

[4] BP 石油公司:《BP 世界能源统计年鉴 (2016)》, 载 [http://www.bp.com/content/dam/bp-country/zh_cn/Publications/StatsReview2016/BP% 20Stats% 20Review _ 2016 中文版报告.pdf](http://www.bp.com/content/dam/bp-country/zh_cn/Publications/StatsReview2016/BP%20Stats%20Review_2016_中文版报告.pdf), 最后访问日期: 2016 年 8 月 28 日。

[5] 田春荣:“2015 年中国石油进出口状况分析”, 载《国际石油经济》2016 年第 3 期, 第 44 页。

[6] 国家统计局:《国家统计年鉴 (2015)》, 表 9-2 能源消费总量及构成, 载 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2015/indexch.htm>, 最后访问日期: 2016 年 8 月 28 日。

国具有“煤炭深度依赖”的缺陷。^[7]

由于对煤炭等传统化石能源的严重依赖,中国虽采用了包括碳排放交易、节能减排财政政策等规制工具,并使得因能源消费造成的二氧化碳年排放量有所下降,但总量仍然很大。根据有关机构分析,中国温室气体年排放量自2007年以来首次超过欧盟各国总量和美国并成为世界上温室气体排放量最大的国家,2013年排放量为86.87亿吨,占世界总二氧化碳排放量的25.1%。^[8]且中国人均温室气体排放量已达7.2吨(世界人均排放量为5吨,欧盟为6.8吨)。故而,鉴于中国在2012年全球碳排放比例中已然占到25%的客观现实,中国或将在《巴黎协议》2023年第一次盘点期中占到全球的1/3以上。^[9]毫无疑问,在全球应对气候变化的时代,中国承受着因经济高速发展带来的巨大能源供给压力、自身能源消费的结构缺陷和国际温室气体减排的多重压力。

一、气候变化背景下中国提升能源效率的政策与法律

谁选择了有利于生产效率提高的政策、法律和制度,谁就选择了繁荣;与此相反,就选择了贫困。^[10]在能源开发、利用领域,能源效率的提升不仅关系到一国的经济繁荣与国家竞争力,还直

[7] 崔民选主编:《中国能源发展报告(2010)》,社会科学文献出版社2010年版,第345页。

[8] U. S. Energy Information Administration: International Energy Statistics, Total Carbon Dioxide Emissions from the Consumption of Energy, available at <https://www.eia.gov/beta/international/data/browser/#?iso=CHN&c=00000002&ct=0&ord=CR&cy=2013&v=H&vo=0&so=0&io=0&start=1980&end=2013&vs=INTL.44-1-CHN-QBTU>, last visited on August 28, 2016.

[9] 参见曹明德:“中国参与国际气候治理的法律立场和策略:以气候正义为视角”,载《中国法学》2016年第1期,第44页。

[10] [美]迈克尔·波特:《国家竞争优势》,李明轩、邱如美译,华夏出版社2002年版,第2页。转引自张勇:《能源基本法研究》,法律出版社2011年版,第55页。

接制约着一国的能源供给,是缓解国家能源危机、解决能源“贫困”问题的关键。面对日益严重的能源危机,能源安全(可用性、可靠性与供给稳定)业已成为中国、印度以及巴西等国家能效发展的重要驱动力,各国均将能源开发或能源利用效率的提升作为能源安全战略的关键组成部分。观诸中国,自2013年起,在公众不断提升其对能效管理关注度的同时,组织机构亦对此展现出了足够的重视和诚意,可见预见到“能效管理在中国将显著升温”。^[11]而就规制者而言,为改善、解决国内日益严重的能源供给不足和不断加剧的全球气候变化问题,在节约能源开支、确保能源安全以及现行政府政策的三重要素推动下,我国政府也积极适应全球环境可持续发展的政策导向,在“十二五规划”的指导下不断推进能源政策立法进程,现已基本形成了包括能源战略和规划、政策和法律在内的能源对策体系。而不断完善的现行能源对策体系也成为我国当前能效推进的重要因素,并孕育、催生了一系列旨在促进能源效率提升的政策措施和法律制度。

(一) 形成了较为成型的有关能源效率提升的政策和法律体系

世界能源委员会正式提出“节能”的定义。“节能”是指采取技术上可行、经济上合理、环境和社会可接受的一切措施,来提高能源资源的利用效率。为进一步明确“能源效率”的内涵,世界能源委员会在其1995年出版的《应用高技术提高能效》中指出,“能源效率”是指“减少提供同等能源服务的能源投入”。^[12]该观点被随后的《能源宪章条约》及其《能源效率和相关环境问题议定书》所采纳,“在不降低产出的质量和性能的条件下,保持

[11] 舒朝普:“中国能效管理‘升温’”,载《中国外资》2013年第19期,第56~57页。

[12] 杜群、王利等:《能源政策与法律:国别和制度比较》,武汉大学出版社2014年版,第422页。

同样单位商品或服务的产出,同时,减少生产这些产出所需要的能源。”^[13]可见,能源效率与节能密切相关,可以说节能活动的原初目标除却减少能源需求量、减少浪费之外,便是要提高能源资源的利用效率,有学者更将提高能源效率之义归纳为节能的第二层含义。^[14]我国《节约能源法》(2016年)有关“节约能源”的定义便援引了世界能源委员会的此一规定。^[15]提高能效除有助于节能之外,其在减轻环境影响方面的作用也较为显著,尤其是在全球气候变化问题被广为关注的今天,可以说,能源效率已经成为环境保护领域的重要概念,提高能源效率业已成为实现环境保护目标的重要措施。申言之,提高能效既包括提高能源的勘探、采掘和开发中的能效,也包括能源深加工、利用和消费过程中的能效。^[16]中国正处在工业化、城镇化加快发展的历史阶段,高耗能产业在经济增长中仍占有较大比重,转变能源生产方式和消费模式,提高能源利用效率、减少能源消耗便成为我国应对能源供给不足,履行国际温室气体减排承诺的重要手段。通过三十多年的政策立法进程,我国已经确立了以节约能源(减少能源消费)和提高能源利用效率为两大支柱的涵盖能源战略规划和政策、法律的能源对策体系。

1. 能源战略与规划

能源战略与规划,是指以国家为主体的战略与规划,是一国

[13] 参见《能源宪章条约》第19(3)(c)条,《能源效率和相关环境问题议定书》第2(6)条。

[14] 杨解君:“当代中国能源立法面临的问题与瓶颈及其破解”,载《南京社会科学》2013年12期,第96页。

[15] 《节约能源法》(2016年修订)第3条将“节约能源”定义为,加强用能管理,采取技术上可行、经济上合理以及环境和社会可以承受的措施,从能源生产到消费的各个环节,降低消耗、减少损失和污染物排放、制止浪费,有效、合理地利用能源。

[16] 叶荣泗、吴钟瑚:《中国能源法律体系研究》,中国电力出版社2006年版,第39页。

政府针对能源问题的长期目标、重大措施和一贯的行动。尽管能源战略与规划缺乏法律的基本特征且其边界也模糊不清,但就一国能源对策组成而言,能源战略与规划和能源政策是基本结构。^[17]能源战略与规划是一国能源发展策略和方向的高度概括,在能源对策体系中属于基础性的指导规范,虽不具有直接解决能源开发、投资、利用等相关领域具体权利冲突的法律规范功能,但其对于特定阶段内能源发展和改革的进行起到纲领性的制约作用,如我国现阶段正在制定的《能源十三五规划》(包含总体规划、专项规划和区域规划)、《能源发展战略行动计划(2014~2020)》、《能源安全发展战略》、《能源生产和消费革命战略(2015~2020)》将直接勾勒出我国十三五期间的能源发展路线图,并对该期间能源体制改革、能源效率提升、能源消费总量控制等提出明确的规范性要求。^[18]

在我国能源对策构建实践中,能源战略经过了开源战略、安全战略、效率战略、可持续发展战略的历史变迁。^[19]随着可持续发展理念在全球各界范围内的勃兴,我国能源战略也从传统的强调减少能源浪费的效率战略转向了新兴的能源可持续发展战略,即强调“节约优先、立足国内、多元发展、保护环境、加强国际互利合作”。自此,作为促进能源节约开支的一种有效渠道,能效提升也当然成为几乎每一份能源相关战略与规划中的核心内容,并且能源效率提升或能耗降低等约束性指标也被转化为政策被确立为各级政府的节能行政目标而纳入地方党政领导干部政绩考核体

[17] 肖国兴:“论能源战略与能源规划的法律界定”,载《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2009年第3期,第68页。

[18] 王秀强:“‘十三五’能源路线图:中国重要能源战略及影响分析”,载《21世纪经济报道》2014年10月30日,第8版。

[19] 张勇:《能源立法中生态环境保护的制度建构》,上海人民出版社2013年版,第41~43页。