

能源法导论

吕振勇◎主编



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

014040020

D922.674
16

内容简介

本书以能源法为研究对象，系统阐述了能源法的基本理论、基本原则、基本制度、基本程序、基本责任、基本救济等，是能源法领域的一部重要著作。本书可作为高等院校能源法课程的教学用书，也可供从事能源法工作的法律工作者参考。



能源法导论

吕振勇◎主编



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS



北航 C1727391

D922.674
16

020001010

内 容 提 要

本书结合我国能源法立法进程及法治实践,模拟了能源法章节编制,重点阐述了能源法总则、能源行政管理体制与主管机关、能源监管、能源企业、能源开发建设法律制度、能源生产法律制度、能源供应与服务法律制度、能源节约法律制度、农村能源法律制度、能源特别法律制度、能源国际合作、监督与保障、能源行政执法、能源法律责任、附则等内容,并提出建议。同时,简要介绍了我国能源法起草过程与研讨的主要问题,并对有关问题进行了简述。

本书可供能源法立法人员、能源法律专家、相关法律工作者及研究人员等参考使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

能源法导论 / 吕振勇主编. —北京: 中国电力出版社, 2014. 5

ISBN 978 - 7 - 5123 - 5496 - 8

I. ①能… II. ①吕… III. ①能源法 - 法律解释 - 中国
IV. ①D922. 675

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 013121 号

中国电力出版社出版、发行

(北京市东城区北京站西街 19 号 100005 <http://www.cepp.sgcc.com.cn>)

汇鑫印务有限公司印刷

各地新华书店经售

*

2014 年 5 月第一版 2014 年 5 月北京第一次印刷
787 毫米 × 1092 毫米 16 开本 25.5 印张 391 千字
定价 75.00 元

敬告读者

本书封底贴有防伪标签,刮开涂层可查询真伪
本书如有印装质量问题,我社发行部负责退换

版权专有 翻印必究

本书编委会

(按姓氏笔画排序)

主 编 吕振勇

副主编 吕 梁 杨 军 周 群 阎 烈

参 编 王 军 王洪喜 仇占华 方 玲

刘 莺 刘晓军 刘 菲 刘 晨

李 川 李 岩 张 晶 赵恽忱

高 靖 靳双权

审 稿 王君安 王 南 白成春 刘洪林

吴春阳 吴 峰 张宝平 程景华



序

能源发展期待能源立法

得知吕振勇等人撰著《能源法导论》一书，在理论与实践上探讨能源法的制定问题非常高兴。受编写委员会之邀为此书作序，深感必要，我想通过能源发展来看待加快能源立法的重要性、必要性、迫切性。特以此文为序。

一、我国能源的新发展新变化

20世纪90年代以来，随着我国改革开放步伐加快和经济社会的巨大进步，能源事业按照“节约优先、立足国内、多元发展、保护环境、科技创新、深化改革、国际合作、改善民生”的能源发展方针快速发展、跨越式发展，有效改变了我国能源短缺的被动局面，尤其在21世纪头十年，能源发展更上一层楼，彻底改变了能源发展落后于经济发展的格局和状况，保证了国民经济持续快速发展的能源需要。

（一）我国能源发展的基本经验

（1）在战略谋划方面，把当前发展与长远发展结合起来，把发展规划与发展战略结合起来，确定能源发展的思路、主线和目标，明确能源发展的基本方向和重点任务。这是能源发展的重要前提。

（2）在能源发展方面，把速度、规模的快速增长与质量、效益、结构和环境的改善结合起来，更加注重能源科学发展和可持续发展，使我国快速成为能源大国，并为向能

源强国转变奠定了基础。

(3) 在产业发展方面，把传统能源产业发展与新兴产业和装备制造业的发展结合起来，以市场换技术，开展能源国际合作，以重大能源项目为依托，拉长技术链和产业链，建立技术服务平台和研发中心，有效推进了能源产业技术进步和创新发展，并逐步形成了我国能源技术装备体系、生产供应体系、国际合作与贸易体系和政策法规体系等。

(4) 在能源改革方面，把公司化、市场化改革与提高社会普遍服务和保护消费者权益结合起来，正确处理改革、发展和稳定的关系，使能源产业步入公司化经营、商业化运作、市场化发展的重要阶段。

(5) 在能源价格方面，把能源价格市场化改革与国际能源价格接轨结合起来，不断缩小计划价格与市场价格和国际市场价格的差距，逐步建立反映供需关系、资源稀缺程度和环境损坏成本的能源价格机制，为实现竞争环节由市场形成价格、自然垄断环节由政府监管定价创造条件。

(6) 在能源消费方面，把改进能源消费方式与加强能源节约、控制能源消费总量、保护生态环境、改善民生结合起来，走提高能效、节约资源、低碳绿色发展之路。

(7) 在能源企业的组织形式方面，我国主要能源企业的组织形式已由国有独资向股份制和上市公司形式转变。

(8) 在业务领域和发展方向方面，由单一领域向多领域转变，市场范围已由国内向海外扩展，管理人员和高技术人才面向全球招募。能源企业法人治理结构规范化和制度化有很大改进，现代企业管理制度进一步完善。这些变化有两个显著的特点，一是能源企业向综合能源公司转变，纵向上，向上下游延伸，有效地拉长了产业链，提高了生产效率，发挥了规模效益，增强了抗风险能力和竞争能力。二是跨领域扩张和并购，甚至进入一些全新的领域，招募专门的技术人员和管理人才，学习了新知识、新技术和新的管理

方式。

(9) 在统筹资源方面,把开发国内能源资源与积极开展能源国际合作结合起来,有利于开发利用国际能源资源,引进先进技术,学习借鉴国际先进理念和经验,参与全球能源治理,提高我国在国际能源舞台上的话语权和影响力,培养国际合作人才和队伍,保障国家能源安全。

(二) 能源事业的发展变化

(1) 我国成为能源消费大国。我国煤炭产量和消费量、发电装机容量和发电量、水电装机容量和发电量、风电装机容量、光伏电池产能及太阳能热水器保有量均为世界第一,煤制油技术世界领先。我国作为世界能源大国的地位和作用进一步增强,广受关注。

(2) 可再生能源快速发展。近 10 年来,我国可再生能源发展成效显著。2012 年水电装机容量、风电装机容量、太阳能光伏发电装机容量、生物质发电装机容量、太阳能热水器保有量等增长迅猛。可再生能源发展的重要特点是国有、民营、外资共同参与;引进技术、引进装备、引进人才与自主创新、本地制造相互结合、相互促进、互利共赢;国内市场与国外市场共同开发。

(3) 核电发展步入快车道。我国核电在经历了缓慢发展的历史阶段后,在 21 世纪初终于步入了加快建设的快车道。在建规模和装机容量均为同期全球在建规模的 40% 以上。

(4) 天然气进入发展的黄金阶段。随着西气东输一线的建成,中国天然气市场被真正打开,人们亲身感受到了这一能源产品的清洁、方便,也逐渐接受了其较高的价格。从此,我国天然气消费进入了高速增长的新阶段。

(5) 煤炭清洁化利用取得新进展。近年来,随着我国油气对外依存度的提高和国际油价的不断上涨,煤炭清洁化加工转化、高效利用取得了积极

进展，如煤炭直接与间接液化技术、煤制烯烃技术、煤制甲醇及二甲醚技术、煤制乙二醇技术、煤制天然气技术、水煤浆气化技术都取得了阶段性成果。为我国煤炭大规模清洁化开发利用奠定了基础。

(6) 能源装备产业全面进步。我国能源装备制造整体水平明显提高，为我国能源的持续快速发展提供了重要支撑。现在，我国核电控制系统、蒸发器 U 形管、应急电源、核级阀门、大型锻件、蒸发器、主管道、安全壳等关键设备实现了自主制造。百万千瓦超超临界机组、大型空冷和循环流化床等火电机组达到了国际先进水平。特高压 ± 800 千伏直流输电和 1000 千伏输电技术自主化水平达到了新的高度。千万吨炼油和百万吨乙烯装置实现自主设计、自主制造。3000 米钻井平台、液化天然气运输船和 VLCC 超级油轮实现“国轮国造”。600 万吨、1000 万吨成套采煤装备投入使用。重型燃气轮机和抽水蓄能电站设备国产化率进一步提高。在这些方面，我国的进步是巨大的。

(7) 能源国际合作成效显著。经过多年的努力，我国与许多国家尤其是能源资源国和全球或地区性能源组织建立了双多边合作机制 60 多年，并开展了积极有效的交流对话和务实合作。我国在境外的能源国际合作领域已从油气扩展到煤炭、电力和新能源。我国企业还按照平等友好、互利共赢、共同发展的原则，积极主动地与所在国和当地政府开展公益共建活动，服务当地民众，树立良好的企业社会形象。

(8) 智能能源系统建设提上议事日程。以坚强智能电网为标志的能源系统智能化建设和发展在全球许多国家积极开展。我国与西方一些国家处在同一个发展阶段，不同的是各国发展的领域和重点各有侧重。人们期望把整个能源系统智能化，这是一个美好的梦想。能源的技术进步与创新为能源生产方式、消费方式和管理服务方式的转变创造条件，也在推动能源革命的到来。

(9) 传统能源产业不断发展。煤炭产业由小型分散型向大基地、大集团，机械化综合开采，市场化经营、现代化管理，安全有效监管方面转变和发展，煤电一体化、煤电路一体化、煤层气开发利用快速发展。淘汰落后、产业升级、产业重组、清洁利用、环境友好、和谐矿区建设取得重大进展。

电力产业跨越式发展，发电装机容量和电网规模均超过美国。大容量、高参数机组比重明显提高，电力产业调整结构、上大压小，节能减排成效显著。现代大型发输电技术水平和国产化水平显著提高。电力政企分开、厂网分开、公司化、市场化改革和农村“两改一同价”改革促进了电力发展。

油气产业按照“稳定东部、加快西部、发展南方、开拓海域”的原则，坚持“常规和非常规并举、陆海并举、国内和国外并举”，注重资源勘探开发、通道和管网建设，提高储备能力，实行上下游一体化、炼化一体化发展，支持天然气分布式发展，积极开展油气国际合作，有效保障了我国油气不断增长的需要。

(10) 我国能源企业面临的风险有所增加。我国能源企业在发展过程中存在横向过度扩张情况，在一定程度上增加了管理难度和经营风险，有的出现了成本过高、效益欠佳、债台高筑等问题；有的出现了海外投资风险增加等问题；有的甚至存在虚拟经营问题。同时，高度集中管理在一定程度上影响了基层企业的主动性和积极性。这些问题应引起高度重视。

上述能源发展情况的变化有效地改变了我国能源产业的面貌，也是我国成为能源大国的重要标志，引人注目。

二、能源发展期待能源立法

(1) 在社会层面，我国立法不适应能源发展的需要。当前已进入转方式的关键期、发展的转型期、改革的深水区，不同利益主体的诉求与期待增

多，在许多问题上决策的难度、复杂性和风险因素加大。同时，公民的维权意识和参与社会监督的积极性普遍提高，以网络为基础的新媒体使社会监督更加直接、快速、广泛。政府和社会管理者要时刻直面公众、社会媒体的监督和拷问，管理和决策风险更大。管理和决策行为往往涉及不同利益主体，触及各方面的利益关系和神经，如不依法办事，不按政策办事，不按程序办事，不按事实办事、不按民意办事，不但达不到目的，甚至引发社会矛盾，使政策和决策者、管理者陷入困境，处于被动。然而，在现实社会中，经验决策、盲目决策、违法决策、个人独断决策情况时有发生，造成了巨大的经济损失和社会风险隐患。一些地方污染型项目因环保问题引发群众抗议而夭折；一些投入巨资打造的“形象工程”因实际效果太差而广遭诟病；一些脱离实际与民争利的盲目决策引发社会不满，形成群体事件；一些既不了解实情，也不做评估论证，头脑发热，即兴决策带来的后遗症等，还有环境污染与监管问题、执法问题、法律缺失问题等，矛盾突出，备受关注。在这些问题不断发生的情况下，社会和民众呼唤改革，期盼立法，要求加强监管。

(2) 在行业层面，上述能源事业的发展变化表明，我国能源快速发展，市场主体和市场体系快速发育，利益格局和经济关系发生了巨大变化；资源、环境、气候、社会稳定和管理不断面临新情况、新问题；能源发展的新优势、新经验、新矛盾、新问题层出不穷，这些都给能源发展提出了新要求。有的需要通过深化改革来理顺关系予以解决，有的需要通过加快立法来明确法律地位，调整利益格局，维护公平公正，保护各方权益。但近些年来，我国能源改革和能源立法滞后于能源发展，对能源的健康协调可持续发展产生了不利影响。由于改革和立法相对滞后，致使很多问题得不到解决，很多工作不能很好推进。如能源行政管理改革，电力、油气、煤炭行业改革，价格改革进展缓慢，如《能源法》、《油气法》、《原子能法》的立法

徘徊不前，《电力法》、《煤炭法》的修订举步维艰，一些管理条件、技术标准迟迟不能出台。能源改革和能源立法不能适应能源发展的需要。现在已到了深化改革，加快立法，促进能源产业健康协调持续发展的重要阶段。

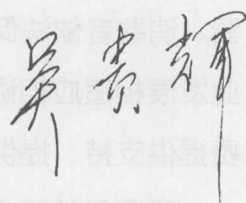
能源法律法规体系是能源事业健康协调持续发展的重要保障，是能源行业实施管理、进行监管的重要手段和依据，也是政府依法行政、企业依法经营、消费者依法保护相关权益的重要依据。能源法律法规体系必须与能源事业发展相适应相协调，为其健康发展、深化改革、技术进步和创新、合理消费提供支持、提供服务并创造良好的法律环境。

我国虽然建立了基本的能源法律体系，但从整体上来看，这一体系还不够完整、不够全面，一些方面存在法律缺位、法律层次偏低、权威不够的问题，法律建设不能适应能源快速发展的需要。加快能源立法进程是当务之急。一是要继续推进《电力法》、《煤炭法》的修订，并争取早日公布。二是要继续开展《能源法》的制定工作，使其早日出台。三是要继续推动《海洋石油天然气管道保护条例》、《核电管理条例》、《国家石油储备条例》的制定工作。四是要为解决可再生能源和分布式能源无障碍上网问题制定明确的、可操作的法律规定。五是要打破垄断，鼓励竞争，同时解决民营企业参与能源开发的体制机制障碍问题。六是要建立能源监管法律体系。七是要建立能源低碳发展绿色增长的长效体制机制。八是要进一步完善节约能源法律体系。

当前，加快能源立法的大环境趋好，新一届党中央和政府深化改革、依法治国的意愿强烈。经济社会发展期待改革、期待立法的客观条件和因素增加，民众和各界尤其是企业呼吁深化改革，加快立法步伐。因此，政府部门要高度重视能源立法，把能源立法作为重要工作和任务来抓。同时，要注意发挥社会组织、研究机构、大学院校的力量，参与立法研究。在立法工作中

要坚持科学立法、民主立法，坚决打破部门利益界限，反对部门利益法律化。要通过加快能源立法进程，努力改变能源立法滞后于能源发展和能源改革的局面，使能源立法与能源发展、能源改革相适应相协调，为能源发展创造良好的法律环境，促进能源健康协调持续发展，有效保障我国能源安全。

国家能源局原总工程师



2014年3月

前言

这是一个伟大的时代。在世界经济变幻莫测的风云中和世界能源紧张的一片呼喊中，中国能源形势令世人关注，无论是能源发展还是能源消费均已跃居世界前列。

这是一个改革的时代。能源管理体制在改革、能源企业在改革、能源管理方式在改革，在各种意见的博弈中关于能源的改革不断深化。

这是一个创新的时代。技术创新、体制创新、制度创新、管理创新已经成为中国政治家、经济学家、科学家、社会学家、企业家和全国人民共同为之奋斗的方向。创新带动了中国经济的腾飞。尤其在能源领域，以特高压输电为骨干网架的坚强智能电网建设被人们称为世界第三次工业革命的开始。

这是一个法治的新时代。中国走的是依法治国之路，实现法治的国家、法治的政府、法治的社会。法治的前提是要有法，能源的发展、能源的实践证明，能源需要有法、要有健全的法。法律是实践的总结，实践是法律的基础，生机勃勃的能源革命、永无止境的能源实践为能源法的立、改、废提供了无穷的基础。尤其是当前我国处于工业急剧转型、管理转制时期，社会群体化、群体利益化、利益多元化，各种诉求千头万绪，各种观点有时针锋相对，为此，要凝聚发展的力量，实现中国梦，形成改革发展的共识，最主要的是要有不同利益群体对话、博弈的平台，可以



发表各种意见，但不能把对话变成对抗、博弈变成“搏杀”，而法律是最好的社会稳定器，是调整各种利益关系的重要手段，任何观点、行为都不能脱离法律的轨道。所以，能源法通过民主立法、开门立法、扩大民主参与立法，广泛听取各方面意见，使能源法真正反映中国经济社会发展的根本要求、体现人民的意志、体现国家的意志。

这是一个人才辈出的时代。能源领域中的精英们从谈发展、谈改革、谈民生、谈立法、谈创新、谈环保、谈节能、谈新能源到谈国家、谈经济、谈政治、谈安全、谈如何建设小康社会，无所不谈。不同的人有不同的观点，也有不同的谈论方式。有的著书立说，有的登坛论道，有的通过报刊、网络直抒己见。而能源企业家们不但要谈，还要干，他们大谈特谈、大干特干加巧干，力图把自己管理的企业发展得又好又快、又强又大，新闻媒体舆论对此或褒或贬、亦思亦析。

中国能源高速发展是客观事实，市场化改革深化是事实，伴随发展而存在的一些问题也是事实。我们欣喜地看到，我们的党和政府对能源发展的重视程度日进一日，对能源立法的重视程度日进一日。

随着中国的崛起，中国经济进入又好又快的新的增长期，离全面建设小康社会越来越近，中国的能源立法为社会经济发展和人民生活水平提高起着保障作用的这一观点越来越成为国人的共识。

我退休前是一名能源领域的法律工作者，退休后成为专职律师，能赶上这样一个伟大发展和伟大变革的时代可谓幸运，能够置身于法治国家建设、能够躬身于能源法制建设这一宏大工程的建设过程，参与其事、奉献其力，不能不为之庆幸、为之努力、为之竭力。能够参与能源立法，尤其是《能源法》的起草工作可谓幸运，为了能够对《能源法》的制定、宣传、学习、普及有点滴贡献，培养一批有志从事能源法制研究的学者、一批有志从事能源法律事务的律师和能源企业法律实务工作者，我组织了一些热心、关心能源

立法的年轻同志，编写了《能源法导论》一书，既可供能源法律专家和大专院校学者研讨，又可供能源立法者和能源法律实务工作者参考。

本书编写过程中得到了北京东卫律师事务所、国网天津市电力公司、国网陕西省电力公司、英大泰和财产保险股份有限公司、国网陕西电力科学研究院等单位有关同志的大力支持，在此一并表示感谢。

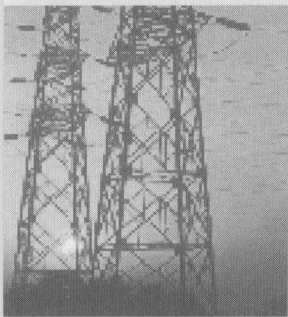
吕振勇
2014年3月

目 录

序
前言

第一篇 总 论

第一章 概述	3
一、制定《能源法》的背景	3
二、制定《能源法》的必要性	7
三、制定《能源法》的可行性	10
四、制定《能源法》的主要意义	11
五、制定《能源法》的指导思想	15
六、制定《能源法》的基本原则	17
第二章 能源法的含义	20
一、能源法的概念	20
二、能源法的作用	21
三、能源法的渊源	23
四、能源法的特征	24
五、能源法与能源政策的关系	27
六、能源法与能源战略的关系	30
七、能源法与相关法律的关系	32
第三章 能源法律关系的调整	35
一、能源法律关系的含义、特点及类型	35
二、能源法律关系的基本要素	40
三、调整能源法律关系的主要方法	60



第四章	中国能源工业发展与能源立法	64
一、	中国能源发展状况	64
二、	中国能源立法状况	69
三、	中国能源法律体系介绍	75
四、	中国能源基本制度介绍	80
第五章	外国能源法简介	83
一、	美国能源立法概况	83
二、	加拿大能源立法概况	86
三、	澳大利亚能源立法概况	92
四、	欧盟能源立法概况	98
五、	日本能源立法概况	105
六、	德国能源立法概况	110
七、	韩国能源立法概况	116
第六章	《能源法》起草过程与研讨的主要问题	118
一、	起草过程	118
二、	研讨的主要问题	120

第二篇 分 论

第七章	能源法总则	137
一、	能源法的立法宗旨与任务	137
二、	能源法的基本原则	141
第八章	能源行政管理体制与主管机关	167
一、	能源行政管理的含义	167
二、	能源行政管理体制的法律原则	169
三、	我国能源行政主管机关的变革	170
四、	外国能源管理模式对我国的启示	176