

NENGYUAN CAICHAN JIAOYI
JIBEN FALÜ WENTI YANJIU

能源资产交易 基本法律问题研究

郑佳宁 著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

本书为2016年中国政法大学优秀中青年教师培养支持计划资助项目“能源财产权利的私法保护路径”成果;2015年度教育部人文社会科学研究青年基金资助项目“能源财产权利的行使、限制与冲突协调”(15YJC820083)成果。

能源财产交易基本法律问题研究

郑佳宁 著



 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

能源资产交易基本法律问题研究 / 郑佳宁著. —北京:
北京理工大学出版社, 2016. 7

ISBN 978 - 7 - 5682 - 2592 - 2

I. ①能… II. ①郑… III. ①能源—期货交易—证券
法—研究—中国 IV. ①D922. 674②D922. 287. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 158260 号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010)68914775(总编室)

(010)82562903(教材售后服务热线)

(010)68948351(其他图书服务热线)

网 址 / [http://www. bitpress. com. cn](http://www.bitpress.com.cn)

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 保定市市中画美凯印刷有限公司

开 本 / 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张 / 12. 25

字 数 / 230 千字

版 次 / 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

定 价 / 45. 00 元

责任编辑 / 张慧峰

文案编辑 / 张慧峰

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 王美丽

前 言

能源是国家经济发展的核心产业，关系到未来国家发展的战略追求。十八届三中全会提出了对我国能源领域进行市场化改革的要求，在这样的时代精神下，选择对能源市场化改革核心问题之一——能源财产权利的行使、限制和冲突协调进行研究，具有非同一般的理论价值和实践价值。一直以来，我国学者致力于对能源法学基本法的研究，提出了规范能源行业、开放能源市场、优化能源结构、鼓励清洁能源等价值理念。在此基础上，以传统民商法的研究方法作为切入点，对能源交易客体的本源和利用等基本问题进行深入的理论研究，成为了能源交易法制化、能源体制改革建设的重要选题。

能源财产权利，是一定社会所确认的人们对能源资源所拥有的具有稀缺性和有用性的各种财产权利的总和，既包括在能源上游领域产生的探矿权、采矿权、电力开发权等，也包括在下游领域产生的排污权。能源财产权利必须依附于一定的能源资源之上，且在市场经济中该权利具有稀缺性和有用性等财产性价值。能源财产权利，不同于一般的物权等民事权利，其由能源资源国家所有权和行政权相结合所创设，在能源资源的开发、生产过程中具有一定的独特性。能源财产权利是能源产品生产的基础，也是能源财产交易的前提，具有较高的敏感性和垄断性，其私权性质和权利义务内容等都成为能源财产交易制度不可忽视的内容。

笔者经过多年的研究，发现以下几个理论问题值得探讨：

首先，能源财产权利的属性值得探讨。在厘清宪法上与民法上能源资源所有权之间关系的基础上。明确能源财产权利属准物权的情形为常态，但是属特许经营权的情形也不应被忽略，最为典型的是火力发电权，也包括一定情形之下的风能发电权、太阳能发电权等。本书认为，特许经营权应被认定为物权为宜，这样可以有效避免政府机关随意撕毁约定，增强投资安全；同时赋予权利人对抗第三人的效力，便于维护权利人利益。

其次，能源财产权利客体的若干问题需要澄清。能源财产权在客体特定性方面与典型物权存在一定差异。排污权客体可以特定化；隶属于矿业权部分的能源开发采矿权客体特定性受公法规范限制；水电开发权、风电开发权、太阳能开发权等权利的特定性受自然条件限制；勘探权受勘探区域和勘探过程的限制逐步实现特定化。能源财产权利普遍具有支配性，但是具有特许经营权性质的能源财产权以及排污权的支配性表现较为特殊，不是直接占有，而是观念支配。

再次,能源财产权利的类型需要结合实践进一步细化研究。如所有种类能源都会涉及开发权,但部分能源例如火力发电无勘探权,部分可再生能源如风能、太阳能等不存在排污权。如生产性能源财产权利和附属性能源财产权利,在权利的行使、限制和冲突协调机制上都存在具体制度的差异。

最后,能源财产权利冲突问题亟待解决。能源财产权利冲突问题建议按照类型化进行分析和协调,按照涉及权利的属性可以分为能源财产权利之间的权利冲突与能源财产权利与其他民事权利的冲突两类。能源权利冲突协调机制主要包括便利能源开发原则、先权利优先原则、权利协调互惠原则、生存利益所栖息的权利优先保护原则和公共利益保留原则。

法律的生命在于实践,任何理论的探讨如果不能转化为实践或者对实践没有指导和借鉴意义都等于徒劳。笔者在写作过程中秉承此理念,以现实中的案例作为讨论的基本素材,理论分析贴近于实践、服务于实践。本书围绕着能源财产权利的基本法律问题展开,探讨如何通过“一级市场”“二级市场”对能源财产权利的行使、限制和冲突协调进行市场化的法律规制。一方面,从民法基本理论入手,深入研究和分析能源财产权利的法学基础理论,对能源财产权利的利用进行系统化的梳理,提供有效的理论支撑。另一方面,以方法论的角度,掌握国内外可能收集到的相关资料,做好深入有效的实务调查和研究,从能源财产权利的利用过程来对具体能源财产权利的法律制度进行设计,提出相关的立法建议。

全书的重点与创新点着重围绕能源财产交易行为具体交易制度的构建展开,即市场准入制度,价格机制制度和法律监管制度。我国能源体制面临着重组改革,将能源财产交易适度拉入市场自动调节,带入市场竞争机制已是必然发展趋势。而在能源财产交易的市场运作中如何正常运作,如何改善能源结构、如何进行法律监管与政府宏观调控,更好地提高能源的利用率,形成符合中国国情的能源发展战略,正是本书能源财产交易法律制度研究所要解决的问题。

能源是现代国家发展的重要资源,是其他行业生产的原动力。2015年能源立法已经列入国务院“全面深化改革和全面依法治国急需的项目”。能源关乎国运,能源的变革可以带动经济的变革。我国作为一个能源大国,能源政策体制却薄弱而分散,没有建立符合我国国情的能源法律体系。国家进行的能源体制改革,注重市场对能源的调节作用,但若没有完善的法律加以规制,便使国家干预的作用流于形式。能源法学因其所调整对象能源的战略性、稀缺性和国际性,是法学研究的一个重要不可缺少的分支部门。因此在能源经济发展越来越繁荣的今天,加快能源财产交易法律立法,对于促进能源经济健康成长具有极大地必要性与现实意义。

笔者于2015年主持教育部人文社会科学研究青年基金项目“能源财产权利

的行使、限制与冲突协调”(15YJC820083),并在此基础上以“能源财产权利的私法保护路径”的研究方向获得中国政法大学优秀中青年教师培养计划支持,本书为以上项目的阶段性成果。

最后,谨向北京理工大学出版社的张慧峰编辑表达我的谢意,没有张先生的辛勤工作,本书不可能在这样快的时间内,以这样令人满意的形式与读者见面。

郑佳宁

丙申年仲夏,于蓟门桥

目 录

第一章 能源资产交易概述	1
第一节 能源资产交易的法律体系、法律地位及交易现状	1
第二节 能源资产交易法律规制的原则	14
第三节 能源资产交易中的法律关系	18
第二章 能源资产交易的主体	27
第一节 国 家	27
第二节 能源企业	32
第三节 能源消费者	43
第三章 能源资产交易的客体	50
第一节 能源产品	50
第二节 能源财产权利	62
第四章 能源财产权属制度	79
第一节 国内外的权属模式及建构	79
第二节 能源财产权利的行使	85
第三节 能源财产权利冲突及解决机制	93
第五章 能源资产交易市场	104
第一节 能源资产交易所	104
第二节 能源资产交易“一级市场”	118
第三节 能源资产交易“二级市场”	133
第六章 能源财产的交易制度（一）	140
第一节 能源财产的转让	140

第二节 能源财产的出资	152
第七章 能源财产的交易制度（二）	168
第一节 能源财产的抵押	168
第二节 能源财产的出租	176

第一章 能源财产交易概述

第一节 能源财产交易的法律体系、法律地位及交易现状

一、我国的能源法律体系

能源法作为一个国家能源监管体系中的重要组成部分,和能源战略、能源政策共同构成统一的能源监管体系,三者相辅相成、缺一不可。^① 相比于能源战略和能源政策,能源法的出台往往滞后,但以能源法形式呈现的规范,具有原则性和制度性,它将能源战略和能源政策的理论、原则及措施上升为国家意志,将其制度化、规范化。通过能源法的规制,能源开发和利用者可以进行公平的市场竞争,政府以行政主体的角色对能源开发利用中的主体权利义务进行监管,保障能源资源的合理开发利用。同时,能源法要求在开发利用能源的同时保护环境,防治污染,其法律关系的特殊性决定了能源法需与自然资源法、环境保护法等相区分,对能源的开发利用进行全面系统的调整。能源法保障国家能源安全、优化能源结构等的制度功能使得能源法律体系已经成为工业化国家法律体系的重要组成部分。

能源法律体系是调整能源法律关系的一切法律规范的总和,相互间互为联系,互为补充。能源法律体系的构成可以分为纵向和横向两类结构。^② 纵向结构是指将所有调整能源法律关系的法律规范,按照法律渊源进行划分而形成的结构。横向结构是指按照能源法律规范的不同调整对象划分而形成的结构。以下将分别从纵向和横向两个方面阐述我国的能源法律体系。

(一) 纵向能源法律体系

从法律文件的表现形式上来看,目前我国的能源法律体系可以分为以下八个

① 张勇:《能源基本法研究》,法律出版社2011年版,第24页。

② 叶荣泗,吴钟瑚主编:《中国能源法律体系研究:能源立法:战略安全可持续发展》,中国电力出版社2006年版,第9页。

层面。

1. 宪法

宪法是我国的根本大法,从法律层级来看,宪法是我国法律体系中层级最高、效力也最高的法律。其他的法律法规由其产生,效力低于宪法,因而如果其他法律规范的内容与宪法内容相矛盾,会因为违宪而无效。但在实际执法和司法行为中,宪法作为根本大法,不被作为具体的法律依据所适用,而只在立法中,要求其他法律规范的制定与宪法的精神和原则保持一致。宪法中主要规定国家的形态与政治制度、公民的基本权利与义务,对于具体的部门法的内容,通过制定框架性的原则来对其进行指引和规范。因而宪法中与能源相关的规定是制定我国能源法律规范的基本原则和依据。宪法中所要求的厉行节约、完善宏观调控等原则都指导着能源法律规范的制定和运行。^①不论是诸如《电力法》《节约能源法》等的能源法律,还是《矿产资源开采登记管理办法》《民用建筑节能条例》等的能源行政法规,都是以宪法规定的厉行节约、完善宏观调控的原则为指导制定的。但由于宪法目前没有做到司法化,因此在能源法方面,还要靠积极主动的规范立法,来实现宪法精神在能源领域的要求。

2. 能源法律

能源法律是由全国人民代表大会或其常委会制定的能源基本法律,目前我国现行四部能源单行法:

① 1995年12月28日通过的《电力法》,其制定的目的在于保障和促进电力事业的发展,维护电力投资者、经营者和使用者的合法权益,保障电力安全运行,适用于我国境内的电力建设、生产、供应和使用活动,确立了电力行业“谁投资,谁收益”的原则。^②

② 1996年8月29日通过的《煤炭法》,它是我国煤炭行业发展走上规范化、法制化轨道的一个重要里程碑,该法的实施对完善我国煤炭法律法规体系,合理开发利用和保护煤炭资源,规范煤炭生产、经营活动,促进和保障煤炭行业的发展发挥了重要和积极的作用。该法中确认了国家对煤炭开发实行统一规划、合理布局、综合利用的方针。^③

③ 1997年11月1日通过的《节约能源法》是为了推动全社会节约能源,提高能源利用效率,保护和改善环境,促进经济社会全面协调可持续发展而制定

① 参见《中华人民共和国宪法》第14条和第15条的规定。

② 参见《中华人民共和国电力法》第1条、第2条和第3条的规定。

③ 参见《中华人民共和国煤炭法》第1条和第4条的规定。

的。其中要求加强用能管理,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。确立了节约资源的基本国策,以及实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略。^① ④ 2005年2月28日通过的《可再生能源法》,该法的制定是为了促进可再生能源的开发利用,增加能源供应,改善能源结构,保障能源安全,保护环境,实现经济社会的可持续发展。适用于风能、太阳能、水能、生物质能、地热能、海洋能等非化石能源的开发和利用,其中水力发电也适用本法。通过该法的实行,我国将可再生能源的开发利用列为能源发展的优先领域。^②

除此之外,还有由全国人民代表大会常务委员会制定的30多部能源相关法律,包括《矿产资源法》《水法》《清洁生产法》《循环经济促进法》等,这些法律的效力层级仅次于宪法,但相较于宪法而言,在能源领域的规制较为具体明确,因而是能源法律规范中十分重要的部分。能源法领域的行政法规、部门规章及地方性法律规范等,都应当与能源法律的内容相一致,冲突之处会因为违反上位法而受到合法性的质疑。除了能源专门领域的立法,其他法律法规中涉及能源的条款也属于广义的能源法律规范。例如在《刑法》^③《环境保护法》等在内的法律法规中,都存在与能源相关的条款。此类条款在能源的执法和司法领域,一般处于辅助性的地位,但从整个法律体系上来看,此类条款的存在弥补了能源专门领域的立法空白,有利于整个法律体系的统一与完善。

3. 能源行政法规

能源行政法规是国务院制定的有关能源的规范性文件,截至2015年7月,共有29部能源方面的行政法规颁布生效。相较于能源法律而言,能源行政法规的效力虽然较低,但与能源行政规章和地方性能源法规规章相比,能源行政法规还居于较高层级的地位。能源行政法规以宪法和能源法律为指导依据,由国务院根据国家实行的能源领域政策来制定,因而其内容上更为具体详细,更具有可操作性,也更贴近于国家的现状与现行政策。能源行政法规根据其制定的目的和依据不同,可以分为两类,一类是为执行能源法律而制定的实施条例或实施细则,如《矿产资源开采登记管理办法》等。此类能源行政法规有其上位的能源法律为指导,如《矿产资源法实施细则》,就是以《矿产资源法》为基础制定的行政

① 参见《中华人民共和国节约能源法》第1条、第3条和第4条的规定。

② 参见《中华人民共和国可再生能源法》第1条、第2条和第4条的规定。

③ 参见《中华人民共和国刑法》第118条和第119条的规定。

法规,其目的在于为《矿产资源法》的实施提供更明确的操作程序依据,是对《矿产资源法》的细化与完善,为能源主管行政机构提供更为详细的执法依据。另一类是为补充现行能源法律还未规制的法律问题而制定的临时性、过渡性的行政法规,如《核材料管理条例》《核电厂核事故应急管理条例》等。由于能源法律只能由全国人民代表大会及其常务委员会制定,其制定的程序较为严格,出台耗时也较长,因而对于能源领域已出现的需要法律规范规制的地方,立法的滞后性表现明显。而能源行政法规在此就起到过渡性的作用,一方面及时满足能源领域的立法需要,另一方面也为法律的制定打好相应的基础,对于行政法规规定与现实不相适应的部分,在相应法律制定时也可以得到修改与完善。

4. 能源行政规章

我国能源行业的发展主要依靠能源行政法规和行政规章的规制。能源行政规章是由国务院有关部委,或国务院授权的直属机构制定的规范性法律文件,目前有200部左右。能源行政规章虽然效力层级较低,但在指导能源行业的发展上起到重要的作用。能源行业根据能源资源的类型不同,在开发利用上往往也有很大的区别,因而在具体的能源资源开发利用领域,在统一的原则性规范指导下,还需要具体的法律规范对其实务操作进行规制。能源行政规章一般为能源主管行政机构提供某项具体工作的操作规范,如国土资源部颁布的《矿产资源登记统计管理办法》,即详细规定了登记统计矿产资源的程序规范;国家电力监管委员会颁布的《电力业务许可证管理规定》,即明确对电力业务许可证的申请、授予与变更等行政行为进行了明确的规定。这些行政规章同样弥补了我国现行能源领域的立法空白,为能源行业的发展监管起到了具体的规范指导作用。相比于行政法规,行政规章更为灵活且操作性更强。但其缺陷在于,受政策的影响大,稳定性不足,在内容上受到上位法的制约,数量多且内容杂,容易出现规章之间以及规章与上位法之间冲突的问题。

5. 地方性能源法规和能源规章

能源资源的分布不均和发展的不平衡,使得各地需要制定符合其能源业现状和发展的法律规范。地方性能源法规是由有权制定地方性法规的人民代表大会及其常委会制定的规范性文件,地方性能源规章是地方人民政府依法制定的规范性文件。与能源相关的地方法规、规章目前已有近1000部。我国正在进行能源领域的市场化改革,国家将一些地方设置为市场化改革的试点进行改革的尝试。试点的尝试不能凭空进行,一般也需要基于规范性的文件指导进行操作。然而,在试点的情况下,无法出台较高层级的立法予以指导,原因在于:一方面,试点的

范围一般较小，试点与试点之间的差异性也较大，统一的立法规范不能完全适应各地的不同情况；另一方面，试点的作用正是要通过不同的规范的适用，通过最终的适用效果来确定统一的市场规范，因而，需要试点之间的规范具有差异性。基于上述原因，在市场化改革的过程中，地方性的能源法规和能源规章更有利于能源行业的尝试与发展完善。地方性的规范性文件贴近于该地的实际情况，制定和修改的程序较为简单，因而在能源行业快速发展的今天，地方性的能源法规和能源规章有较大的施展空间。但也应当注意，各地区的差异性立法，会阻碍能源财产的跨地区交易，不利于推进能源财产交易市场的扩张。即使在各地单独立法的情况下，也应在试点尝试初具结果时，考虑统一立法条文的问题，可以通过修改各地立法，使各地规范相统一，或通过制定高层级的立法在各地区间共同适用的方式进行。

6. 能源相关的司法解释

最高人民法院和最高人民检察院发布的司法解释，在能源相关纠纷解决的适用上，有较大的参考价值。如《最高人民法院关于河道采砂应否缴纳矿产资源补偿费问题的答复》《关于审理触电人身损害赔偿案件若干问题的解释》《关于审理破坏电力设备刑事案件具体应用法律若干问题的解释》等。在我国的法律体系中，司法解释不被承认为我国合法的法律渊源，因而在司法审判中，司法解释不能作为法律依据适用。但实际上，最高人民法院和最高人民检察院出台的司法解释，对其下级法院和下级检察院的司法工作都有较强的指导作用。司法解释的产生，一方面是对具体的法律条文的适用做出说明，该种说明会明确表达出司法机关对于特定问题的态度；另一方面也是为全国各地的法院和检察院系统的司法行为提供规范，使得全国范围内的司法行为可以得到统一。因而，司法解释虽然不具有法律渊源的名分，但在实际适用上，一般都参照司法解释的内容适用。在能源行业，专门的能源司法解释较少，而与能源财产交易相关的诸如《合同法》《侵权法》《刑法》等的法律的司法解释，也被认为属于广义的能源相关的司法解释。但毕竟司法解释的效力有限，对于重大的需要统一的法律问题，还是以立法的形式予以规定较为妥当。

7. 能源标准

能源标准按照实施范围可以分为国家标准、行业标准和地方标准；按效力可以分为强制性标准和推荐性标准。根据《国家标准管理办法》，与能源领域相关的产品及产品生产、储运和使用中的安全、卫生国家标准，劳动安全、卫生国家标准，运输安全国家标准；工程建设的质量、安全、卫生国家标准及国家需要控

制的其他工程建设国家标准；环境保护的污染物排放国家标准和环境质量国家标准；重要的涉及技术衔接的通用技术术语、符号、代号（含代码）、文件格式和制图方法国家标准；国家需要控制的通用的试验、检验方法国家标准；互换配合国家标准等属于强制性标准，其余为推荐性标准。^① 由于能源领域涉及的技术性较强，因而在能源的开发和利用上，标准的制定有利于能源技术的推广和应用。能源的标准由各个能源标准化技术委员会制定，分为能源领域全国标准化技术委员会和能源行业标准化技术委员会。根据国家能源局的数据，目前能源领域全国标准化技术委员会有 94 个之多，而能源行业标准化技术委员会有 62 个。^② 能源的标准不属于法律规范性文件，但在能源领域的市场准入中，能源标准为能源相关和技术提供进入市场的最低门槛，以保证能源市场的安全和统一。能源标准的制定依据的是法律规范性文件，目前包括《中华人民共和国标准化法》《中华人民共和国标准化法实施条例》《能源领域行业标准化管理办法（试行）》《能源领域行业标准制定管理实施细则（试行）》《能源领域标准化研究项目管理办法（试行）》等。能源标准虽然不具有法律的强制执行力，但在能源开发利用过程中同样具有重要的参考价值。

8. 能源国际条约

我国已加入的国际条约、公约等在一定条件下也为我国的法律渊源，和国内法具有同等的效力。其中包括《能源宪章条约》《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》《核安全公约》等。一定条件指的是转化，即将国际条约的内容转化为国内制定法，从而在我国领域内得以适用。其中《能源宪章条约》属于国际能源领域具有法律约束力的多边条约，对于推动和促进能源领域的贸易、投资和运输活动具有重要意义。目前已有 51 个国家和地区为该条约的缔约国。条约主要分为投资保护、能源贸易和运输保护、能源效率及争端解决等部分。在能源投资方面，《能源宪章条约》具有促进和保护外国投资的作用，条约提供了保护国际能源活动投资者合法权益的争端解决机制。由于能源资源的地域性特点，能源行业的国际化合作越来越频繁，我国也通过各种双边或多边条约的方式与他国或国际组织进行能源领域的合作。能源财产交易的市场早已不仅局限在国内市场，而是拓展到国际市场，包括能源财产的进出口贸易、我国企业承揽他国能源建设项目，以及我国能源行业投资中外资的加入等。上述列举的国际条约，其宣

^① 参见《国家标准管理办法》第 3 条的规定。

^② 参考国家能源局网站，<http://www.nea.gov.cn/ztzl/nybz/index.htm>，最后一次访问于 2015 年 7 月 19 日。

示性的原则作用大于其实际的适用性,因而对于我国参与的能源国际市场的交易,还应当更多的依据我国可适用的国际经济法,以及与他国签订的双边或多边贸易条约。

(二) 横向能源法律体系

根据调整对象的不同,横向能源法律体系可以分为如下六个方面。

1. 煤炭法

从狭义上讲,煤炭法仅指1996年8月29日通过的《中华人民共和国煤炭法》;从广义上讲,煤炭法是以煤炭相关活动为调整对象的法律规范的总称,其中包括煤炭的综合规定、行业管理、规划计划、勘探开采、工程建设、生产经营管理和安全管理等。在综合规定上,以《煤炭法》为基础,还包括《乡镇煤炭管理条例》《煤炭行政处罚办法》等。行业管理上以部门规章为主,包括《煤炭物资行业管理办法》《开办煤矿企业审批办法》等。《煤炭产业政策》《煤炭矿区总体规划管理暂行规定》属于煤炭法领域的规划计划。此外,《煤层气勘探开发管理暂行规定》《煤炭建设工程施工招标管理办法》等,为煤炭的勘探开发和工程建设提供法律依据。在煤炭的生产经营管理和安全管理方面,国家制定了众多的行政法规及部门规章,来约束煤炭相关企业的生产经营行为,《煤炭安全监察条例》与《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》均在2013年7月得到修订,加强了对煤炭安全的监管力度。由于煤炭属于传统的能源资源,开发利用的历史时间较长,因而在法律规范上,煤炭法也属于较为完善的一类。煤炭属于典型的矿产资源,因而有关矿产资源的规定,对于煤炭资源均适用。

2. 石油天然气法

我国目前还未有一部统一的《石油天然气法》,现行法律中规制石油天然气领域的法律以《矿产资源法》为主,行政法规规章为辅。主要制度包括石油资源所有权、石油矿业权、石油天然气管道保护制度、油气价格管理制度、安全生产环境保护制度、税收监管制度等。^①从法律效力上来区分,法律层级的立法中只有一部《中华人民共和国石油天然气管道保护法》,其余均为行政法规规章,包括《城镇燃气管理条例》《海洋石油安全生产规定》等。石油天然气的能源财产交易市场,以能源资源的种类和能源产品的类型为区分进行不同的规定,包括《对外合作开采海洋石油资源条例》《对外合作开采陆上石油资源条例》《原油市

^① 叶荣泗,吴钟瑚主编:《中国能源法律体系研究:能源立法:战略 安全 可持续发展》,中国电力出版社2006年版,第171页。

场管理办法》和《成品油市场管理办法》等。石油作为目前影响国际市场的重要能源资源,该领域的立法有助于稳定我国国内市场,也有利于提高我国在国际能源市场的竞争力;而天然气作为清洁能源,目前也得到广泛的推广和利用,在很大程度上,有逐渐取代煤炭和石油地位的趋势。因而,石油天然气的立法应当受到重视,需要包括资源所有权制度、管理职责和分工、发展规划、建设许可证制度、生产企业设立条件及程序、生产作业许可证制度、生产作业规程、管道运输准入及保护、流通经营、科技创新、国际合作、税费制度以及石油储备管理等相关内容。^①

3. 电力法

1995年12月28日通过的《电力法》,不但是我国第一部电力法,而且还是我国能源法领域的第一部单行法。在电力法体系中,相关的行政法规规章大量存在,为规制电力领域包括电力的开发、安全监管、电力供应与使用、电力市场化改革等活动提供了法律依据。由于电力的产生为能源资源及能源产品的转化,因而电力法的规制也涵盖了所有可以转化为电力的能源的规制。从工程建设的分类而言,电力法就可以区分水电建设立法、火电建设立法和核电建设立法。《电力市场运营基本规则》与《电力市场监管办法》在电力市场交易领域具有重要的约束指导作用,其中对电力市场的交易主体和机构、交易类型和方式、电力市场注册管理、争议解决等都做了具体的规定,为电力市场的交易提供了有效的法律规范的支撑。除此之外,在电力生产与电网管理、电力设施保护方面,也有行政法规和规章的专门规制。电力的定价影响能源的发展方向,其中《可再生能源发电电价和费用分摊管理暂行办法》规定了实行政府定价和政府指导价两种定价方式,为推广可再生能源的利用起到了一定的推动作用。随着能源市场的改革,电力市场也处在转型之中,而1995年通过的《电力法》在2009年进行修正时,只对个别条文的文字做了修改。为满足我国目前电力产业的改革和发展要求,对于我国电力市场性质、市场准入及价格形成和控制等问题,还需要在《电力法》的修订中予以体现。

4. 原子能法

目前我国调整原子能领域的专门法律只有一项,即2003年6月28日通过的《放射性污染防治法》。该法的宗旨在于防治放射性污染,保护环境,保障人体

^① 董秀成:《国家应该制定石油天然气法》,参见 http://blog.sina.com.cn/s/blog_490dbc3d0102uzwl.html?_tj=1,最后一次访问于2015年7月15日。

健康,促进核能、核技术的开发与和平利用。^①除此之外,还有8项调整原子能领域的行政法规及行政规范性文件。包括:《民用核设施安全监督管理条例》(1986)、《核材料管制条例》(1987)、《放射性药品管理办法》(1989)、《核电厂事故应急管理条例》(1993)、《核出口管制条例》(1997)、《核两用品及相关技术出口管制条例》(1998)、《放射性同位素与射线装置安全和防护条例》(2005)以及国务院“关于处理第三方核责任问题的批复”(即1986年国函44号)。原子能相比于其他能源的特殊之处在于其利用的效果显著,但其利用的风险也较大。核技术的妥善应用可以为全社会带来丰富的动力资源,但其伴随的风险与损失也需要全社会共同承担。在原子能法制定的同时,有必要关注核安全问题,首要的是通过技术的开发创新来降低核技术利用的风险,其次要建立风险分担机制来减少核设施运营商的责任承担,保证核设施的运营具有规模性和连贯性。

5. 节约能源法

自1997年《节约能源法》颁布以来,由行政法规、部门规章和地方性法规等构成的节约能源法体系基本形成,主要的行政法规包括《重点用能单位节能管理办法》《节约用电管理办法》《中国节能产品认证管理办法》《能源效率标识管理办法》等。其主要目的在于构建节约型社会,促进合理用能和提高能源利用效率。除此之外,2008年通过的《循环经济促进法》和2009年修正的《可再生能源法》,也都可以归入节约能源法的范畴。前者在基本管理制度中,规定了循环经济发展规划制度、总量调控制度、循环经济评价指标体系和考核制度、以生产者为主的责任延伸制度、重点企业监督管理制度以及循环经济统计制度、标准体系和产品资源消耗标示制度等,^②在减量化、再利用和资源化以及激励措施上均作了具体的规定。《可再生能源法》明确了可再生能源的战略地位,与其配套的法律规范目前多为国务院各部门制定的行政规章。其在规制总量目标、发展规划、电价机制、费用分摊和专项资金等制度方面,有较强的可操作性。目前在节约能源方面,国家的政策性文件也有较强的指导作用,包括国务院发布的《关于印发“十二五”节能环保产业发展规划的通知》《关于印发节能减排“十二五”规划的通知》《关于加快节能环保产业的意见》,以及工业和信息化部发布的《关于进一步加强工业节能工作的意见》《关于加强工业节能监察工作的意见》等。该类通知和意见对于地方政府的节能减排工作开展有一定的指导意义,但要

^① 参见《放射性污染防治法》第1条的规定。

^② 参见《循环经济促进法》第2章的规定。