

ENERGY LAW

能源法简论

吕振勇 © 著



中国电力出版社
www.cepp.com.cn

ENERGY LAW

能源法简论

吕振勇 © 著



中国电力出版社

www.cepp.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

能源法简论 / 吕振勇著. —北京: 中国电力出版社,
2008

ISBN 978 - 7 - 5083 - 6769 - 9

I. 能… II. 吕… III. 能源法 - 研究 - 中国
IV. D922.674

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 022779 号

中国电力出版社出版、发行

(北京三里河路 6 号 100044 <http://www.cepp.com.cn>)

汇鑫印务有限公司印刷

各地新华书店经售

*

2008 年 3 月第一版 2008 年 3 月北京第一次印刷

850 毫米 × 1168 毫米 32 开本 4.5 印张 115 千字

印数 0001—3000 册 定价 12.00 元

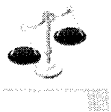
敬告读者

本书封面贴有防伪标签, 加热后中心图案消失
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

p 前言

preface



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，中国能源的发展令世人关注，无论是发展还是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，能源机制在改革，在各种意见的博弈中改革不断深化。

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，有的通过报刊杂志、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。

但是，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。此际，我们欣喜地看到，我们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。

中国在崛起，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，这种见解越来越成为国人的共识。

我作为一名能源领域的法律工作者，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》的制定做一

点点贡献，我怀着忐忑不安的心情，撰著了《能源法简论》一书（有的章节由吕梁同志帮助撰写），供立法者借鉴，供能源法律专家学者研讨，供能源实践工作者参考。

本书共计有八章，主要简述了制定能源法的必要性，能源法的作用、意义、特征以及能源法的一般原理和主要内容；重点阐述了能源法的基本原则、能源法律关系和能源法律制度建设等。本书或许不够全面、详尽，就算是抛砖引玉的一块砖，百家争鸣之一家观点吧。因为《能源法》尚未出台，对其法理研究不深，加之时间紧迫，匆忙而书，难免有疏漏错误之处，望读者谅解。

吕振勇

2007年11月

目 录

Contents



前言

第一章 概述	1
一、能源与能源法	1
二、制定《能源法》的必要性	4
三、制定《能源法》的重要意义	8
四、制定《能源法》的可行性	10
五、制定《能源法》的指导思想	11
六、制定《能源法》的基本原则	14
七、外国能源法简介	16
第二章 能源法的含义与特征	22
一、能源法的作用	22
二、能源法的渊源	24
三、能源法的特征	26
四、能源法的适用范围	28
五、能源法解释的效力	30
第三章 能源法律关系	34
一、能源法律关系的含义	34
二、能源法律关系的特点	35
三、能源法律关系构成要素	36
四、能源法律关系的调整方法	43

第四章 能源行政管理机关	46
一、能源行政管理机关的含义与分类	46
二、能源行政管理机关的行政管理权	47
三、能源行政管理机关的具体职权	49
四、能源行政管理机关的行政行为	53
五、能源行政管理机关的行政执法权	55
第五章 能源法的基本原则	59
一、能源法的任务	59
二、能源法律原则	64
第六章 能源基本法律制度框架	71
一、能源管理法律制度框架	72
二、能源战略与规划法律制度框架	76
三、能源开发建设法律制度框架	77
四、能源加工转换生产法律制度框架	79
五、能源供应与服务法律制度框架	80
六、社会节能法律制度框架	83
七、农村能源法律制度框架	84
八、激励能源发展的财税法律制度框架	86
九、鼓励能源科技创新法律制度框架	87
十、能源国际合作法律制度框架	88
十一、能源监督检查法律制度框架	89
十二、能源储备法律制度框架	92
十三、能源应急法律制度框架	93
十四、能源监管法律制度框架	95
十五、能源准入许可法律制度框架	99
十六、能源审计法律制度框架	101
十七、法律责任制度框架	103

第七章 能源法律责任	106
一、能源法律责任的含义与特征	106
二、能源违法行为与犯罪行为	108
三、能源行政法律责任	114
四、能源民事法律责任	120
五、能源刑事法律责任	122
第八章 能源法体系建设	125
一、能源法体系的含义	125
二、建立能源法体系的必要性	125
三、能源法体系的构成	128
四、我国能源法体系的现状	130

一、能源与能源法

能源是人类社会赖以生存和发展的重要物质基础。保障安全、经济、清洁、可持续的能源供应对推进社会可持续发展与和谐社会建设至关重要。人类进化从利用火开始，从来就未能离开过能源。人类的发展靠能源，不仅学会了利用火，从薪柴到煤炭，到石油，直至电力作为能源，推动了社会的进步和发展。目前，我国是世界上第二大能源生产国和消费国。但能源资源的特点是煤炭多、水能资源多、油气少、人均占有量少、能源资源基地水资源少。

能源资源的分布地与能源消费地不尽一致，在广大的农村特别是边远农村，仍然是以薪柴作为能源。在当今国际社会能源紧缺情况下，如何有效地开发利用和保障国家能源的安全，是关系到国民经济可持续发展和国家安全的大问题。

随着经济的高速发展以及工业化、城镇化进程的加快，我国面临着严峻的能源供应安全、环境安全以及气候变化问题。那么，什么是能源、什么是能源资源，如何开发能源、如何转换和利用能源、如何管理能源和开发、利用能源活动，已经成为不可忽视的重大问题。

（一）能源

什么是能源，在学术界有各种各样的定义，其实按通俗的说法，所谓能源，是指能够直接取得或者通过转换生产而获取有用能量的各种资源，包括煤炭、原油、天然气、煤层气、水能、核能、风能、太阳能、地热能、生物质能等一次能源和电力、热力、成品油等二次能源，以及已经认识或未被认识的其他新能源和可再生能源。

从国际看，进入新世纪，能源越来越成为世界各国关注的焦

点，全球能源供需平衡关系脆弱，石油市场波动频繁，国际油价高位振荡，世界海上能源运输通道基本上被少数国家控制，开拓新的能源市场有诸多困难。

从国内看，进入“十五”以来，我国经济总量迅速扩大、综合国力大幅提高的同时，高耗能产业扩张迅速，粗放型经济增长方式使能源资源耗费过大。在能源利用上，能源结构不合理，能源利用效率低，环境污染严重，能源资源的无序开发和超越生产能力生产，导致资源浪费、事故频发，优质能源进口依赖性强，这些问题严重地制约和影响我国经济与社会的发展。况且，为了全面建设中国特色社会主义，夺取全面建设小康社会的胜利，实现现代化，我国的经济的发展必然在相当长的时期内保持又好又快的发展，能源的需求也必然随之快速增长。能源的重要战略地位已经引起了我国各级政府的高度重视。国家领导人曾多次指出：能源问题关系我国经济发展、社会稳定和国家安全，确保能源安全，构筑稳定、经济、清洁的能源供给体系，以能源的可持续发展支持经济社会的可持续发展，是我国现代化建设中的一项长期而重大的战略任务。为了完成这一战略任务，必须完善与之相适应的法律、法规和规章制度，以规范和调整政府和市场主体与能源相关的行为和能源经济关系，创建新的制度和运作机制，构建功能齐全、上下配套、衔接合理、有中国特色的可持续发展的能源法律体系。

实践证明：如何应对和解决能源问题，世界各国做法不同，但有一共同之处，就是重视能源立法。用法律手段规范能源开发与利用活动，保障能源的供应与安全，是世界各国通行的做法。根据形势的需要，加强能源立法或者对原有的能源法律法规适时进行修改是许多国家的经验。所以，尽快制订出台我国《能源法》不但具有重大的现实意义，也具有深远的历史意义。一是有利于我国能源战略实施；二是有利于保障国家能源和经济安全；三是有利于能源的节约高效、清洁利用；四是有利于提高能源安全生产水平；五是有利于完善能源管理体制和机制，加强能源管理；

六是有利于依法培育能源市场和规范能源市场行为。

（二）能源法

什么是能源法？不同的国家、不同的学者，因视角不同而说法也各异，法律的名称也不尽相同。

能源法，有广义和狭义之分。

广义的能源法，是指国家调整能源开发、转换、生产、输送、供应、使用、管理、保护以及国际合作等活动中所发生的各种社会经济关系的法律规范的总称。它包括国家颁布或准备颁布的有关能源管理、开发、生产、转换、供应、使用等所有的法律、行政法规、地方性法规和国家管理部门的规章等规范性文件的总和。例如：《中华人民共和国能源法》、《中华人民共和国电力法》、《中华人民共和国煤炭法》以及《中华人民共和国节约能源法》、《中华人民共和国可再生能源法》，还有与能源有关的其他法律规范及能源法律配套的行政法规，如：《电力供应与使用条例》、《电网调度管理条例》、《电力设施保护条例》、《石油天然气管道保护条例》、《中华人民共和国民用核设施安全监督管理条例》、《核电厂核事故应急管理条例》等。

狭义的能源法，是指国家调整能源开发、转换、生产、输送、供应、使用、管理、保护以及国际合作等活动中所发生的相关社会关系的行为规范，即单指由全国人民代表大会批准、颁布的《中华人民共和国能源法》（以下简称《能源法》）。狭义的《能源法》是广义的能源法的基本法典。

能源法调整的社会关系十分广泛，有纵向关系、横向关系和能源内部关系。具体讲主要有以下几方面的社会关系。

（1）国家与政府部门之间宏观管理与具体管理的责权关系。

（2）国家能源主管部门与国家其他经济管理部门之间的分工协作关系。

（3）国家能源主管部门与能源地方主管部门之间的管理分工关系。

（4）国家能源主管部门与能源企业及其他管理相对人之间的

管理和被管理的关系。

(5) 不同能源企业之间的经济协作关系。

(6) 同一种类能源企业内部的管理关系。

(7) 能源企业与其他社会组织、公民之间因能源开发、转换、生产、供应、使用等而发生的关系。

正因为能源法调整的社会关系十分广泛和复杂，产生了不同的人对能源法的性质产生了不同的认识。有人认为能源法是能源行政主管部门的管理法，有人认为是能源政策法，有人认为是能源经济法，也有人认为是能源用户保护法，有人认为能源法是促进能源开发法，还有人认为能源法是“主体地位法”、“关系协调法”等。其实，这些观点只反映了能源法的一个方面，能源法的性质和规定的内容应当是能源基本法。它不但规定了能源主体的法律地位、权利义务、职权与责任，而且也规定能源管理、开发、转换、生产、供应、使用等方面的横向与纵向关系，以及各方面行为主体的行为规范。

正因为《能源法》是能源基本法，所以，能源法的众多法律法规均应与《能源法》保持一致，已出台的《电力法》、《煤炭法》等要依据《能源法》进行修改，《石油天然气法》、《原子能法》等未出台的法律、行政法规要依据《能源法》而制定。

二、制定《能源法》的必要性

改革开放以来，中国经济一直保持良好的发展势头，产业结构不断优化，人均 GDP 不断提高，以较低的能源增长支撑着较快的经济增长。中国的人均能源消费低于世界平均水平，更低于发达国家的能源消费水平。尽管如此，我国已经成为能源消费大国，也是能源生产大国，目前，我国是世界煤炭生产第一大国，石油生产第五大国，电力生产第二大国。而且，煤炭、石油、天然气储量还有很大潜力，水能资源居世界第一位，尚有三分之二的水能待开发，其他可再生能源和新能源利用刚刚起步，发展空间十分广阔。我国政府一直把能源开发和节约利用、保护环境置于战

略地位，提倡用法律的、经济的、科技的手段和改革的办法，促进能源有序开发，加快淘汰落后的生产能力，降低能源消耗水平，减少污染排放总量，控制温室气体排放，逐步建立节能环保的经济增长方式和消费模式。但是，能源开发、转换、生产、输送、供应、使用、管理中还存在许多不规范的问题，能源的发展和改革迫切需要制定《能源法》。依据《能源法》建立严格的管理制度，保障能源资源的有序开发，维护投资者、开发者、经营者和使用者的合法权益，将能源开发、转换、生产、输送、供应、使用、管理等行为纳入法制轨道。能源的发展和改革产生的实践经验也为《能源法》的制定创造了条件。全国人大代表、政府有关部门、能源企业、广大能源使用者也呼吁国家加快制定和出台《能源法》。可以说，制定《能源法》是我国现阶段政治、经济和社会发展、人民生活的客观要求决定的。

（一）制定《能源法》是贯彻科学发展观、建设中国特色社会主义，全面建设小康社会，促进能源与经济社会和谐发展的需要

进入 21 世纪以来，党中央把科学发展观、全面建设小康社会作为全国上下的重要任务。能源发展离不开党的中心任务。建设小康社会离不开能源的保障和发展，能源的发展也必须以科学发展为指导。科学发展观是科学分析我国发展阶段特征作出的战略选择，是与马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想一脉相承而又与时俱进的科学理论。党的十七大着眼于高举中国特色社会主义伟大旗帜，夺取全面建设小康社会新胜利，这是人民的期待、经济发展的新要求、社会转型的新特征、国际形势的新变化、党的执政理念的新发展。制定能源法，就要准确把握全面建设小康社会奋斗目标的新的更高要求的特点与内涵，具有针对性，不求面面俱到，使能源法的目的、任务、规范具有可行性。所谓针对性，就是要为建设小康社会科学地发展能源，使能源保障又好又快发展的需要，《能源法》要为实现这一目标提供具体的、规范的法律保障，真正促进能源开发利用与经济社会的和谐发展。

(二) 制定《能源法》是促进能源发展、保障能源安全的需要

当前，能源安全问题已成为世界各国共同面临的新课题和新挑战，需要人类集中智慧、形成合力共同化解。但由于各国国情不同、资源潜力不同、开发能力不同，其能源安全程度也不同。在 20 世纪，占世界人口 15% 的发达国家消费了全球 60% 的能源和 50% 的矿产资源。进入 21 世纪以后，占世界人口 85% 的发展中国家将陆续实现工业化、现代化，如何解决能源资源问题是一个重大的国内国际问题。能源安全供给成为所有国家共同关注的问题，能源安全不仅关系国家的经济安全，同时也关系国家的政治安全。因此，制定《能源法》对促进能源发展、保障能源安全将起到重要的作用。

(三) 制定《能源法》是改革开放、建立健全市场经济体制的需要

市场经济是我国经济体制改革和对外开放的必由之路。使经济活动遵循市场价值规律，适应供求变化，通过市场竞争，发挥市场机制的作用和国家宏观调控作用，是能源发展的必由之路。而建立健全市场经济，法制建设具有特别的战略功能。“市场经济是法制经济”，首先需要制定规范市场活动、市场秩序、市场规则的法律，市场经济活动的主体要按照法律的规定进行。其次政府要依法行政，有关能源主管部门和相关部门要依法监督管理，不得随意干预正常的市场和企业生产经营活动。

在市场经济体制下，除自然垄断外，国家投资或控股之外的能源开发、投资主体多元化，经营主体、利益主体也必然多元化，产权关系、利益关系、经营关系和交换关系也将更加复杂。这就必然需要建立健全能源基本法律制度，依靠法律手段调整市场经济体制产生的复杂的社会、经济关系，使能源发展能够按照市场经济的要求和规律运作。

(四) 制定《能源法》是维护能源投资者、开发者、转换生产者、经营者和能源消费者合法权益的需要

改革开放以来，在能源开发领域已基本实现了市场竞争方式、

多元投资开发的格局。例如：煤炭开发与生产、电力开发与生产等已经广泛地引入竞争机制，形成了投资主体多元化，生产、经营、营销、消费也形成了多元利益主体。如何保证能源领域的投资者、生产者、经营者、消费者的合法权益是国内外广泛关注的问题。能源发展不仅要靠投资者的积极性，还要靠生产者、经营者的积极性。要保护投资者的合法收益，要保护生产者、经营者的合法权益，尤其能源消费者在能源发展中是能源的使用者，其合法权益也应得到保障。没有能源的开发、生产、转换、供应，能源消费者就得不到基本的能源保障。当然，没有消费者合理的能源消费，能源开发、生产、供应也就失去了意义。所以，必须通过《能源法》明确规范各方权利义务，既要明确其合法权益的保护，又要明确其义务的履行。

（五）制定《能源法》是国家对能源发展实行统一管理的需要

由于产品生产流程不同、功能不同、作用不同，各种能源的开发方式、生产方式、供应方式、消费方式也不相同。但一个共同点是传统的能源资源是有限的，而新能源、可再生能源的开发利用达到满足需求的程度尚有一定的过程。目前，我国虽然大力提倡新能源的研发、利用和可再生能源的开发利用，但传统的能源开发利用仍然占有较大比重。如何有效开发、节约开发，提高能源的使用效率，需要统一的管理制度、统一的规划，统一地接受政府的监管。保障能源开发有序高效，对能源企业和能源使用者也需实行统一的监督检查制度，以维护正常秩序。各级人民政府也需要统一规范的管理职能、权力与责任，改变多部门管理、政出多门、政策不统一、权力交叉、责任不明的局面，以保证政府部门依法行政，企业依法开发、经营，用户依法使用。

（六）制定《能源法》是建立能源法律体系，完善国家能源法制的需要

我国能源立法虽然起步较早，能源单行法、行政法规相继出台，但从能源整体角度看，能源法律体系尚很不健全。缺乏统领能源领域的基本法，缺乏石油天然气、原子能等方面的重要专业

法，即使已经出台的电力法、煤炭法等法律法规也亟须修改。能源领域许多重大事项需要法律规定，许多重要行为需要法律规范，许多重大社会关系需要法律调整，许多重要的权利义务需要法律保障。所以，制定能源领域的基本法统领能源领域的专业法，指引相关行政法规的制定，建立较为完善的能源法律体系相当重要，也是能源形势和依法治国以及依法治能、管能、用能的迫切需要。

（七）国际能源合作和国外有效经验证明，需要制定《能源法》

纵观世界潮流，为解决重大而复杂的能源问题，卓有成效地实施能源战略与政策，重要经验是，通过立法，较好地缓解经济发展与能源供给、环保之间的矛盾，提高能源效率等，应对日益复杂紧迫的能源问题。世界各国尤其是发达国家的经验说明制定较系统的能源法十分必要，美国等国家很重视能源立法，其法律制度也较全面。强调法律对能源经济的作用，英国、日本等国家也是能源立法较早的国家，也是法律制度较为完善的国家。他山之石可以攻玉，取他国之长，补我国之短，借鉴他国之经验，以我为主、博采众长，结合我国实际，制定符合国情的、具有中国特色的能源法，是非常有必要的。

三、制定《能源法》的重要意义

一个国家的社会、经济、政治、文化、生活诸多方面的发展，要靠法律作为保障，无论世界各国政治制度、经济制度、国家体制具有多大差异，但依靠法律管理社会、治理社会这一点是相同的。我国随着社会经济和生产力的发展，用法律手段调整能源开发、建设、转换、生产、供应、管理、使用过程中所发生的各种社会经济关系已显得十分重要，不但具有现实意义，而且具有深远的历史意义。

（一）制定《能源法》对促进能源的健康发展具有重要的意义

建国以来，我国能源业快速发展、成绩卓著、举世瞩目。但是，由于我国地广人众、经济发展不平衡，资源分布与能源消费地不相一致，能源供应仍然不能完全满足快速经济发展的需要，

不能满足人民生活的需要。改革开放使能源关系多样化，争资源、争利益的无序开发现象较为普遍，在这种状况下，单纯地依靠行政手段调整新的社会、经济关系已远远不能适应形势发展的需要。因此，制定《能源法》，用法律手段规范能源开发、生产、供应、管理、使用行为，治理无序现象，促进和保障能源得以又好又快科学健康发展具有重要的现实意义。

（二）制定《能源法》对促进能源生产力的发展具有重要意义

法律是上层建筑，它反映经济基础并依存于经济基础，它一旦制定颁布执行，便积极地反作用于经济基础，促进生产力的发展，巩固和发展经济基础。法律在促进巩固经济基础、发展生产力方面具有独特的作用，因为法律不是任意的政策，它是通过严格程序制定的，是为了解决阻碍生产力发展的各种矛盾，调整各种生产关系，把党和国家制定的行之有效的有关方针、政策、战略、原则、方向、路线等，通过立法，更加规范化、制度化、条文化、法律化，做到有法可依、有章可循，促使政府部门、企事业单位、用能单位和个人知道怎样做是合法的，怎样做是违法的，哪些行为受到法律的保护，哪些行为要受到法律的限制和惩罚。法律使人们有一个共同的统一的行为准则，做到全国上下一心、步调一致、相互协作、和谐有序，发挥每个经济组织和个人的积极性，自觉地按照法律规定去做，对于严重违法，造成严重危害后果的人，追究其法律责任，以保证能源发展中正常的经济活动。

科技是第一生产力，科技创新是促进能源发展的重要技术手段。能源产业中，有的属于科技密集型，有的属于劳动力密集型，但先进的、实用的科学技术对提高生产力水平都是十分必要的。能源要发展、科技要先行，通过《能源法》确定能源科技的创新鼓励制度，保护能源科技成果并使之转化为生产力具有重要意义。

（三）制定《能源法》对促进人民生活水平提高具有重要的意义

能源不仅关系到国家经济的发展，也关系到人民生活水平的提高，尤其是近些年来，家用电气广泛使用，电能已成为每个家