

澳大利亚能源规制： 法律、政策及启示


AODALIYA NENGYUAN GUIZHI
FALÜ ZHENGCE JI QISHI

曲云鹏◎著

本研究得到国家留学基金资助，本书是教育部人文社会科学重点研究基地武汉大学环境法研究所重大项目“能源法律制度比较研究（项目批准号：06JJD820008）及海南琼州学院青年教师科研基金项目（项目批准号：QY200905）的研究成果之一。

澳大利亚能源规制： 法律、政策及启示

曲云鹏 著

 **知识产权出版社**
全国百佳图书出版单位

内容提要

澳大利亚在能源法律和政策方面的经验和不足,对于我国的相关立法是有一定借鉴价值的。本书对于澳大利亚能源法的研究主要涉及澳大利亚能源矿产,以及澳大利亚的电力、可再生能源和节能减排等重要领域的相关法律和政策。在本书的最后,通过分析归纳澳大利亚能源法律和政策的成功经验和不足,结合我国的具体情况,提出了一些我国能源法律制度构建方面的建议。

责任编辑:罗斯琦

图书在版编目(CIP)数据

澳大利亚能源规制:法律、政策及启示/曲云鹏著.

—北京:知识产权出版社,2011.4

ISBN 978-7-5130-0525-8

I. ①澳… II. ①曲… III. ①能源法—研究—澳大利亚

IV. ①D961.126.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第071328号

澳大利亚能源规制:法律、政策及启示

曲云鹏 著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000860 转 8101/8102

责编电话:010-82000860 转 8324

印 刷:知识产权出版社电子印制中心

开 本:880mm×1230mm 1/32

版 次:2011年8月第1版

字 数:250千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82005070/82000893

责编邮箱:luosiqi@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:10.25

印 次:2011年8月第1次印刷

定 价:36.00元

ISBN 978-7-5130-0525-8/D·1197 (3418)

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

能源是关系到中国能否重归世界一流强国之列的重要因素之一，当然不是最重要的因素，最重要的决定性的要素是思想，与时俱进的思想和现代的价值观。

从一定的角度来看，法律是人类社会发展到高级阶段的核心运行规则，应当符合科学性，应当体现人类发展的规律性，也只有如此才会为社会成员所广为认同和遵守。只有学习其他文明的先进之处，而不是抱残守缺，才能更好地引导整个社会在正确的轨道上顺利前进。完善的法律作为现代文明发展的基石，和最重要的社会调控手段之一，无疑是正确思想的凝聚。

能源的利用直接关系到经济的发展和人类生活水平的提高，并可能会引起周围环境质量一定程度的变化。因此，关于调整能源相关的法律制度是最为重要的法律制度之一，研究包括澳大利亚能源法在内的外国能源法律政策方面的经验和不足，对于帮助我国选择适合自己的立法模式，确定具体的法律制度是大有裨益的。

中国能源法的制度尚处于初创和构建阶段，体系尚不完善，存在着诸多缺陷亟待解决，我国能源法律体系的构建应当在符合国情的基础上借鉴国外好的经验，最终建立起一个体系完整的能源法律体系。因此，研究外国法包括澳大利亚能源法，对于建立我国自己的能源法体系有着重要的参考意义。对于外国能源法的研究工作，

仍是一个新兴的领域，深入系统的研究仍较为少见，特别是有关澳大利亚能源法的中文资料更是少而又少。感谢国家留学基金委（CSC）的全额资助，让笔者有机会到澳大利亚学习访问，接触到了大量的相关资料，但能源法的复杂性和与许多其他学科的相关性，普通法不同的思维方式，都极大提高了这项工作的难度。但是考虑到这项工作的重要性，以及我国对于这一领域的研究仍较为欠缺的现状，无疑从事这样的工作所付出的努力将会是有价值的，它将为后来者的工作提供一定的参考。无可回避的是，进行相关研究的障碍也显而易见，作为初创性的工作，我的这份工作当然是远非完美的，也不可能面面俱到，遗漏之处，在所难免。我所期冀的是，这里的一点点辛苦，可以成为其他人继续前行的铺路的砖石。这里所做的，无疑是一个起步性的工作，还需要更多的研究者来补正、充实，来进一步提高对这一领域的认识水平。

摘 要

世界似乎正处在一个经济高速增长的“黄金时代”，但是经济增长仍然是传统的“人类征服自然”模式，过度地掠夺自然资源特别是能源，必然使得人类与自然环境的矛盾加剧。作为人类社会发展和进步的重要物质基础，能源是保证各国经济正常运转不可或缺的最重要物质保障之一，是人类赖以生存和发展的最重要的一种资源。随着当今世界能源供应和需求之间的矛盾不断凸显，对于能源的过度的依赖也构成了国际政治、经济不稳定的基础性原因之一，同时，大多数的世界性的环境问题如酸雨、臭氧层消耗和气候暖化现象都与传统化石能源的过度使用密切相关。能源生产、供应和使用关系到经济社会正常运行和发展，关系到经济安全和国家安全，关系到生态环境，为了保障本国经济的可持续发展，许多国家制定出国家能源管理的法律和政策，适时地利用各种政策和法律手段进行调控，确保国家的能源发展能适应经济的发展。

就我国而言，中国的人口问题使得国家必须保持经济适度发展以供养我们的人口，但是在与环境资源的和谐发展方面，与其他国家相比，中国的人口问题决定了我们的和谐社会将远非完美，常常必须作出艰难和无可奈何的选择，十几亿人民生活水平的稳步提高无可避免地会增加能源的耗用，特别是国际社会严重依赖的优质能源石油，其供应的有限性和国际市场的复杂性，都使得能源问题成

为限制和影响中国发展最重要的因素之一。

政府主要通过法律、政策、行政管理、宣传教育和经济等诸手段共同作用来管理能源的使用和开发。其中，能源法调整在能源资源的开发、利用、管理、保护和节约使用过程中所发生的社会关系，是最为重要的能源管理手段之一，除了能源领域的基本法，它还包括能源矿产法如煤炭法、石油和天然气法、原子能法等，还涉及公用事业法的电力法和油气管线法，以及节约能源法、可再生能源法等部门分支。

澳大利亚在能源和相关能源矿产立法和政策方面有很多好的方法和经验，值得我国学习。但是，对于外国法的研究应当注意的是，包括澳大利亚在内的一些发达国家面对的人口和资源压力相对不大，人均拥有和耗用的自然资源远比我国为多，国民的平均文化和环境素质也较我国为高，经济基础较为雄厚，有更较为充足的财力和物力可以投入到相关的事业中去。中国的资源和人口状况决定了我国在学习其他国家的先进经验时要进行具体的分析和选择，需要把澳大利亚的经验和我国的实际情况很好地结合起来，只有认真梳理分析，结合我国的具体国情，才会做好法律嫁接的工作，成功地使别人的好经验为我所用。

本文对于澳大利亚能源法的研究可以分为三个部分，第一部分包括本文的前四章，主要介绍澳大利亚的能源矿产法，附带介绍了澳大利亚的政治经济概况和矿产能源开发状况。首先在第一章介绍作为基础性制度的澳大利亚矿产法，作为联邦制国家和英美法系国家的澳大利亚，其法律制度的简要特点和司法体制，澳大利亚矿产法律的一些基本制度中的最重要方面，包括涉及矿业投资法律和政策、能源矿产管理体制和司法管辖、矿产的所有权及其他矿产权

益、矿业许可证管理制度、矿业活动与土著人权益问题以及与矿业开发相关的环境保护法律制度等。

第二章分析了澳大利亚油气资源开发利用的法律制度和政策，包括澳大利亚油气资源与产业状况，总结了油气法的基本概念与澳大利亚油气法的概貌，在具体制度方面，重点介绍了油气开发的许可证制度、协同优化开发制度、管线法律制度、油气开发相关税费的法律制度、涉及油气生产的安全监管法律制度。

第三章主要介绍分析与核能源开发利用的情况，相关的法律制度与政策以及主要相关的管理和咨询机构。此外，作为一个议会民主的国家，国家的核政策与社会舆情对于相关的立法的导向是至关重要的，因此也专门介绍了相关的情况。在核能源领域，中澳两国的合作取得了重大的进展，特别是中国的温家宝总理和澳大利亚的前总理霍华德签署的《中澳铀能源合作协议》，在该章中对于该协议的背景和内容以及执行该协议所面临的实际问题，进行了较为详尽的分析。

第四章介绍和分析了澳大利亚煤炭开发利用的状况以及法律制度与政策，作为重要的世界煤炭出口国，澳大利亚在世界煤炭市场上的地位举足轻重，澳大利亚国内已建立起完善的法律管制体制，本章较详尽地总结了其涉及煤炭开发利用的基本的法律制度与相关管理机构。对于规制煤层气开发与利用情况与法律政策，以及通过立法，促进对于清洁煤技术开发也专门进行了研究。

第二部分涉及澳大利亚能源法的其他的几个重要的方面。第五、六、七章分别讨论和分析澳大利亚的电力、可再生能源和节能减排这几个领域的相关法律和政策。第五章介绍和分析澳大利亚电力开发法律制度，第一节中主要分析澳国电力的管理体制，电力开

发和利用情况，特别是其发展成型的国家电力市场；在第二节专门介绍和分析了澳大利亚具有代表性的绿色电力计划，特别是绿色电力计划的理念和运行机制，在现实中执行绿色电力计划的优点和需要改善的地方。

第六章主要对于澳大利亚促进可再生能源的法律制度进行探讨和论述，澳大利亚通过教育、立法和经济等多方面的综合手段来鼓励国民自愿更多地使用可再生能源，在与法律的强制手段相配合下，取得了良好的效果。其中大多数的激励措施是需要法律来引入确认的，如对于在可再生能源领域的投资者给予税赋减让。在该章中还重点讨论了（联邦）可再生能源电力法 2000、可再生能源积分制度以及各州和领地的相关制度，特别是澳大利亚的可再生能源管制目标（MRET），该目标旨在发展一系列的可再生能源技术，按照 2000 年联邦可再生能源电力法所要求的，以达到在 2010 年实现 12% 的可再生电力使用的目标。

第七章主要论述澳大利亚的节能减排相关法律制度与政策，在国际社会日益关注气候变化的今天，节能减排也已经成为澳大利亚政府高度重视的事项，澳大利亚已经签署了气候变化公约，并成为公约事务的积极推动者。在第一节中分析了能源效率和节能的必要性，介绍了澳大利亚在管理节能事项上的主要做法和经验以及住宅节能等级评定制度；在第二节分析了澳大利亚应对气候变化政策的转变，以及限制温室气体排放的国内法法律制度。

本文的最后部分即第八章，通过分析归纳澳大利亚能源法律和政策的成功经验和不足，结合我国的具体情况，力图寻找创建和完善我国能源法律制度和政策的改良之道。作为不同法律传统的国家，需要经过认真总结才能成功地把别人的好经验为我所用。具体

而言，其好的经验包括能源立法的程序较为严谨，可操作性强；机构设置较为合理，作为第三方的咨询机构中立于经济利益，有利于作出最为超然理性的决策；此外，决策机制较为合理，相关各方都有机会参与决策进程，而非主管部门一家独大的产物，通过适当和通畅的渠道，民众的意见可以合理地表达和处理；另外，通过市场化的运作，强调市场竞争，打破了区域的保护，建立共同市场，促进能源产业的发展，这些经验值得我国借鉴和学习。

关键词：澳大利亚 矿产法 能源法 能源政策

目录

第一章 作为背景和基础性制度的澳大利亚矿产法	1
第一节 澳大利亚矿产开发与贸易情况简介	1
一、矿业开发的简要发展历史	1
二、目前能源矿产的生产、供应和主要能源矿业企业	5
第二节 澳大利亚法律体制简介	12
一、澳大利亚法律制度的简要特点	12
二、澳大利亚的司法体制	14
第三节 澳大利亚矿产法律基本制度	19
一、澳大利亚的矿产资源投资法律和政策	20
二、澳大利亚能源资源管理体制	24
三、联邦和州在矿业开发上的权力分配	29
四、矿产的所有权	41
五、矿业许可证制度	49
六、采矿活动与土著人权益	55
七、矿业开发相关的环境法律制度	61
第二章 澳大利亚油气法律制度	68
第一节 油气资源及相关问题概述	68
一、油气资源及相关问题概述	68
二、澳大利亚油气资源与产业状况	71

第二节	澳大利亚油气法律制度框架	76
一、	油气法的基本概念与澳大利亚油气法的概貌	76
二、	油气资源的许可证管理制度	85
三、	协同优化开发制度	93
四、	管线法律制度	95
五、	相关税费的规定	105
六、	油气生产的安全监管法律制度	108
第三章	核能源利用的法律制度与政策	114
第一节	澳大利亚核能源开发与利用的法律制度与 政策	114
一、	澳大利亚核能源开发与利用情况简介	114
二、	主要法律制度与相关机构介绍	117
三、	澳大利亚的核政策及社会舆情	129
第二节	中澳核能源合作相关协议	136
一、	《中澳和平利用核能协议》的背景与内容	136
二、	中澳铀能源利用合作的前景分析	142
第四章	煤炭开发利用的法律与政策	145
第一节	煤炭的开发和利用基本法律和政策	145
一、	开发与利用情况	145
二、	管理体制与一般性规定 ——主要以新南威尔士州为例	148
三、	煤炭的许可证管理制度	152
第二节	其他相关资源与技术的开发和利用法律和 政策	158
一、	煤层气开发法律	158

二、促进清洁煤技术应用的相关法律	165
第五章 电力法律制度与政策	170
第一节 澳大利亚电力开发与管理体制的基本状况	170
一、电力开发和利用的基本状况	170
二、管理体制与国家电力市场	173
第二节 对于绿色电力的促进制度和政策	182
一、绿色电价制度与可再生电力配额制度	182
二、对绿色电力促进制度的评估	188
第六章 可再生能源开发利用法律与政策	196
第一节 澳大利亚可再生能源的开发与利用	196
一、可再生能源的开发利用	196
二、澳大利亚可再生能源利用状况	200
第二节 可再生能源开发利用的法律制度	203
一、2000 年联邦可再生能源电力法及配套制度	203
二、州一级的可再生能源立法	209
第七章 节能减排法律制度与政策	214
第一节 澳大利亚关于节能的政策与法律	214
一、澳大利亚节能工作的主要做法	214
二、澳大利亚关于节能的政策和法律制度	218
第二节 澳大利亚应对气候变化的法律与政策	228
一、气候变化与及其对澳大利亚的影响	228
二、澳大利亚关于温室气体减排的法律和政策	232
第八章 澳大利亚经验对完善我国能源法律体系的借鉴	243
第一节 中澳国情的对比及其经验的特殊性	243
一、中澳不同的国情对比	243

二、澳大利亚经验之于中国的特殊性	250
第二节 澳大利亚经验对构建和完善中国能源法律制度的	
启示	255
一、中国能源法所面临的困境	255
二、对于能源矿产资源开发利用的法律制度的借鉴	259
三、电力法律制度与政策方面的借鉴	271
四、可再生能源开发利用法律与政策方面的借鉴	278
五、节能减排法律制度的借鉴	282
六、绿色的能源法	287
七、立法过程的民众参与与互动	291
八、法律的绩效追踪和适时评估	293
九、重视教育和培训,提高国民素质	295
参考文献	298
一、中文专著类	298
二、中文论文	299
三、译著类	302
四、中文报纸	303
五、外文专著和论文	304
六、电子资源	307
后 记	310

第一章 作为背景和基础性制度的 澳大利亚矿产法

能源矿产法是能源法中重要的组成部分，能源矿产法又是矿产法律制度中的特别法，要研究澳大利亚的能源矿产法律制度，就必须对澳大利亚矿产法的基本制度有一定的了解。也可以说，了解澳大利亚的矿产法律基本制度是研究澳大利亚能源矿产法的前提。本章即是对澳大利亚矿产开发和矿产法律的制度作背景性的解说。

第一节 澳大利亚矿产开发与贸易情况简介

一、矿业开发的简要发展历史

从不同的角度看，澳大利亚既是世界上最小的大陆，同时也是最大的岛屿。根据土著人传说和考古学的发现和考证，土著人的祖先是从当时东南亚和太平洋岛屿迁徙而来，澳大利亚国立大学用最先进的手段对土著人骨化石进行测试，证实澳大利亚土著居民是大约7万年至10万年前到达澳大利亚的。直到17世纪，欧洲人才到达此地，最先发现澳大利亚的是荷兰人Tasman船长，其后西班牙人、葡萄牙人和英国人纷纷到来，尤其是到了17世纪末，殖民时代宣告来临。1770年，英国宣称对澳大利亚拥有主权，1788年1月26日，Phillip船长率领第一批英国移民在现在的悉尼定居^①，在这

① 最早到达澳大利亚的英国人则是著名的James Cook船长。

里升起了英国国旗，从此，澳大利亚正式成为英国殖民地，此后，澳大利亚一度成为英国罪犯的流放地，1851 澳大利亚发现金矿，引致所谓的“淘金热”，来自世界各地的移民大量增加。到 19 世纪末，英国已经在澳大利亚建立了 6 个殖民地，分别是，新南威尔士，维多利亚，南澳大利亚，西澳大利亚，昆士兰和塔斯马尼亚，1901 年 1 月 1 日，各殖民地改为州，组成了澳大利亚联邦，成为大英帝国内部的自治领，澳大利亚联邦现为英联邦成员，澳大利亚是一个君主立宪国家，根据澳大利亚宪法，英王为澳大利亚的自然的国家元首^①。

澳大利亚联邦在第二次世界大战前的 100 多年里，一直是一个以农牧业为主的国家，特别是养羊业为世界闻名，当时被称为“骑在羊背上的国家”。在 19 世纪 50 年代，随着在澳大利亚的维多利亚发现大型的金矿，加上煤矿的大量开采，采矿业取得了较大的发展，澳洲因此也曾一度被称为“坐在矿车上的国家”。

澳大利亚矿产资源极为丰富，但是要精确地计算澳大利亚的矿产资源很难，因为准确地估量一种矿藏的开采年限是很不容易的，更多的矿产能源资源还有待发现，现在持有的矿产保有量也会随着一些因素的变动而变化，例如需求的变化，成本的增加会降低矿体的开发数量，反之亦然，其他如开发的费用高低，技术能力如探测、开发和加工的要求，社区的态度，国家的补贴和相关的费用以及土地获取的限制也是重要的影响要素。在 20 世纪 60 年代，在新南威尔士州的 Bowen 谷地的可采收煤炭有 5.5 亿吨，在各种因素的变动的影 响下，20 年后这个数字达到了 100 亿吨，此外，替代的矿

① 英王目前作为澳洲的法定的国家元首，主要是一个名义和礼仪上的职衔。



产品常常被发现，这也是一个重要的相关因素。^①

目前澳大利亚探明储量列入世界各国前三位的矿种是有铝土矿、铁、锰、铅、锌、铀、金刚石、金红石，煤仅次于美、苏、中国之后居世界第四位。储量较少的矿种有磷块岩、石棉、钾盐、硫和高岭土等。

总的说来，在能源矿产方面，澳大利亚的资源储量非常丰富，尤其是煤和褐煤。两者分别占全国不可再生能源总量的 58% 和 26%。铀矿资源也十分丰富，占不可再生能源总量的 12%，石油和天然气相对较少，仅占 1%。但由于澳大利亚地广人稀，人均能源矿产数量仍然较高。煤炭的探明储量超过 700 亿吨，绝大部分集中在东部的南新威尔士州和昆士兰州。褐煤的探明储量 400 多亿吨，主要集中在维多利亚州。铀的探明储量约 50 万吨，约占世界铀矿探明储量的 29%，主要分布在北部领地。在石油和天然气资源方面，尽管目前探明储量还不多，但大陆的西部和西北海域有很好的勘探开发远景。

金属矿产中，重要的有铁、镍、铜、铅、锌、锡、钨和金矿，其中铁矿储量大，品位较高，在世界市场中占据重要地位，其他重要的金属矿产还有铝土矿，占世界铝土矿资源量的 21%。非金属矿产中，金刚石的蕴藏量是巨大的，仅宝石级金刚石的探明储量达 1.6 亿克拉，占世界探明储量的 53.3%，主要产于西澳的金伯利地区。^②

澳大利亚的矿产开发历史悠久，在英国在这块土地上开始殖民

① MERCER D. A Question of Balance - Natural Resources Conflict Issues in Australia [M]. 1st ed. Sydney: Federation Press, 1999: 188-189.

② 宋国明. 各国地矿概要-澳大利亚 [G]. 北京: 中国地质矿产信息研究院项目研究资料, 1996: 140.