



“十二五”国家重点图书
新能源法律与政策研究丛书
总主编 杨泽伟

英国新能源法律 与政策研究

吕江 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



“十二五”国家重点图书
新能源法律与政策研究丛书

总主编 杨泽伟

英国新能源法律 与政策研究

吕江 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

英国新能源法律与政策研究/吕江著. —武汉: 武汉大学出版社, 2012. 8

“十二五”国家重点图书

新能源法律与政策研究丛书/杨泽伟总主编

ISBN 978-7-307-09966-1

I. ①英… II. ①吕… III. ①能源法—研究—英国
IV. ①D956.126

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 153762 号

责任编辑:田洪恩 责任校对:刘欣 版式设计:马佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中科兴业印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 20 字数: 284 千字 插页: 2

版次: 2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-09966-1/D · 1171 定价: 40.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

本书获得国家社会科学基金重大项目“发达国家新能源法律与政策研究及中国的战略选择”（项目批准号为：09&ZD048）和山西省回国留学人员科研资助项目“中英低碳能源法律政策比较研究”（2011-020）的资助，特致谢忱！

总 序

新能源是一个广义的概念。它不但包括风能、太阳能、水能、核能、地热能和生物质能等可再生能源或清洁能源，而且包括通过新技术对传统化石能源的再利用，如从化石能源中提取氢、二甲醚和甲醇等。同时，能源资源的高效、综合利用以及节能等（如分布式能源、智能电网），也为新能源体系中的重要组成部分。

进入 21 世纪以来，在能源需求增长、油价攀升和气候变化问题日益突出等因素的推动下，新能源再次引起世界各国的重视，掀起了新一轮发展高潮。特别是在 2008 年全球性金融危机的影响下，发展新能源已成为发达国家促进经济复苏和创造就业的重要举措。例如，美国推出了“绿”与“新”的能源新政，并在众议院通过了《2009 美国清洁能源与安全法》(American Clean Energy and Security Act 2009)；英国相继出台了《低碳转型计划》(The UK Low Carbon Transition Plan: National Strategy for Climate and Energy)、《2009 英国可再生能源战略》(UK Renewable Energy Strategy 2009)和《2010 英国能源法》(UK Energy Act 2010)；澳大利亚推出了《2010 可再生能源（电力）法》(Renewable Energy (Electricity) Act 2000)；欧洲议会也在 2009 年通过了《欧盟第三次能源改革方案》（它包括三个条例和两个指令）等，引起了世界各国的广泛关注。

面对世界能源体系向新能源系统的过渡和转变，中国作为世界第二大能源消费国，在国际石油市场不断强势震荡，中国国内石油、煤炭、电力资源供应日趋紧张的形势下，特别是在温室气体减排的国际压力不断加大的背景下，开发利用绿色环保的新能源，已经成为缓解制约中国能源发展瓶颈的当务之急。

因此，研究新能源法律与政策问题，在深入比较、借鉴分析欧

美发达国家和地区新能源法律与政策的基础上, 根据中国新能源产业和法律发展的现状, 提出我国应如何发展新能源、提高能源使用效率、制定和实施新能源发展战略、构建新能源的法律与政策体系, 无疑具有重要的现实意义。

其实, 研究新能源法律与政策问题, 也具有重要的理论价值。早在 20 世纪 80 年代初, 国际能源法律问题, 就引起了学界的关注。1984 年, “国际律师协会能源与自然资源法分会” (International Bar Association Section on Energy and Natural Resources Law) 就出版了一本名为《国际能源法》(International Energy Law) 的著作。这或许是“国际能源法”一词的首次出现与运用。近些年来, 包括能源安全、国际(新)能源法律与政策问题, 更是受到国内外学者们的重视。^① 国际能源法 (International Energy Law) 也有成为一个新的、特殊的国际法分支之势。可以说, 国际能源法的兴起, 突破了传统部门法的分野, 是国际法发展的新突破。^②

首先, 国际能源法体现了当今经济全球化背景下部门法的界限日益模糊的客观事实。国际能源法作为一个特殊的国际法分支, 它打破了传统部门法中被人为划定的界限, 其实体规范包含了国际公法、国际经济法、国际环境法、国内能源法等部门法的一些具体内容。因此, 它不是任何一个传统法律部门所能涵盖的。国际能源法

① 英国邓迪大学“能源、石油和矿产法律与政策研究中心”沃尔德 (Thomas W. Walde) 教授认为, 国际能源法有狭义和广义之分: 狭义的国际能源法是指调整国际法主体间有关能源活动的法律制度; 而广义的国际能源法是指调整所有跨国间有关能源活动的法律制度, 它由国际公法、国际经济法、比较能源法等部门法的一些内容所组成。See Thomas W. Walde, *International Energy Law: Concepts, Context and Players*, available at <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/htm/vol19/vol19-21.html>, last visit on April 9, 2011; Thomas W. Walde, *International Energy Law and Policy*, in Cutler J. Cleveland Editor-in Chief, *Encyclopedia of Energy*, Vol. 3, Elsevier Inc. 2004, pp. 557-582.

② 参见杨泽伟:《国际能源法: 国际法的一个新分支》, 载《华冈法萃》(台湾) 2008 年第 40 期, 第 185 ~ 205 页; 杨泽伟著:《中国能源安全法律保障研究》, 中国政法大学出版社 2009 年版, 第 226 ~ 245 页。

的这一特点也是经济全球化的客观要求。

其次，国际能源法反映了国际法与国内法相互渗透、相互转化和相互影响的发展趋势。例如，国际能源法和国内能源法虽然是两个不同的法律体系，但由于国内能源法的制定者和国际能源法的制定者都是国家，因此这两个体系之间有着密切的联系，彼此不是互相对立而是互相渗透和互相补充的。一方面，国际能源法的部分内容来源于国内能源法，如一些国际能源公约的制定就参考了某些国家能源法的规定，国内能源法还是国际能源法的渊源之一。另一方面，国内能源法的制定一般也参照国际能源公约的有关规定，从而使与该国承担的国际义务相一致。此外，国际能源法有助于各国国内能源法的趋同与完善。

最后，国际能源法印证了“国际法不成体系”或曰“碎片化”（Fragmentation of International Law）的时代潮流。近些年来，国际法发展呈两种态势：一方面，国际法的调整范围不断扩大，国际法的发展日益多样化；另一方面，在国际法的一些领域或一些分支，出现了各种专门的和相对自治的规则和规则复合体。因此，国际法“不成体系成为一种现象”。国际能源法的产生和发展，就是其中一例。

为了进一步推动中国新能源法律与政策问题的研究，2009年9月，全国哲学社会科学规划办公室以“美、日等西方国家新能源政策跟踪研究及我国新能源产业发展战略”作为国家社科基金重大项目，面向全国招标。在武汉大学国际法研究所的大力支持下，我以首席专家的身份，组织国家发展与改革委员会、国务院法制办、外交部、中国能源法研究会、煤炭信息研究院法律研究所、湖南省高级人民法院、中国人民大学、华北电力大学、北京理工大学、中南财经政法大学、郑州大学、辽宁大学、英国邓迪大学“能源、石油和矿产法律与政策研究中心”（Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law & Policy）等国内外一些研究新能源问题的学者和实务部门的专家，成功申报了国家社科基金重大招标项目“发达国家新能源法律政策研究及中国的战略选择”，并获准立项。经过近几年的潜心研究，我们推出了《新能源法律与政策研究丛

书》，作为该项目的阶段性研究成果之一。

《新能源法律与政策研究丛书》，以 21 世纪以来国际能源关系的发展为背景，从新能源涉及的主要法律与政策问题入手，兼用法学与政治学的研究方法，探讨发达国家和地区新能源的最新立法特点、发展趋势、政策取向及其对中国的启示，阐明中国新能源发展过程中的法律问题，提出完善中国新能源法律制度的若干建议等。

由于新能源法律与政策问题，是法学、特别是国际法学很少涉足的领域，加上我们研究水平的限制，因此《新能源法律与政策研究丛书》必然会存在诸多不足之处，请读者不吝指正。

杨泽伟^①

2011 年 6 月

于武汉大学国际法研究所

^① 武汉大学珞珈特聘教授、法学博士、博士生导师、国家社科基金重大招标项目“发达国家新能源法律政策研究及中国的战略选择”首席专家。

目 录

绪 论	1
一、新源法律与政策的发展概况	1
二、英国新能源法律与政策研究的意义	3
三、英国新能源法律与政策研究的现状	6
四、本书的基本思路及其研究方法	8
五、本书基本概念范畴的界定	9
第一章 国际法视阈下能源安全与可持续发展的悖论及其解决	12
第一节 国际法中能源安全与可持续发展的悖论	12
一、国际法视阈下能源安全的悖论	13
二、国际法视阈下可持续发展的悖论	19
第二节 能源变革原则是能源安全与可持续发展的语境范式	25
一、能源变革原则应是人类能源发展的主导理念	26
二、能源变革原则体现了人类理性与非理性的有机结合	27
三、能源变革原则为能源安全与可持续发展提供理论科学性的条件	29
四、能源变革原则在能源法律与政策体系中具体建构	31
第二章 英国新能源法律与政策的演变	36
第一节 英国能源法律与政策的改革	36
一、能源法律与政策改革的背景	37
二、能源法律与政策前期改革的失败	45

三、《1989 年电力法》改革	50
第二节 新能源法律与政策的开端	
——《2003 年能源白皮书》	61
一、《2003 年能源白皮书》出台背景	61
二、《2003 年能源白皮书》的主要内容	64
三、《2003 年能源白皮书》的影响	65
第三节 新能源法律与政策的发展	
——2009 年《低碳转型计划》	68
一、《低碳转型计划》的主要内容	68
二、《低碳转型计划》在英国能源战略转向的意义	72
第四节 新能源法律与政策的深化	
——《2010 年能源法》	79
一、英国《2010 年能源法》的基本要点	80
二、对英国《2010 年能源法》评析	83
第五节 新能源法律与政策的特点及其发展趋势	88
一、英国新能源法律与政策的特点	88
二、英国未来新能源法律与政策的发展趋势	93
第三章 英国各类新能源的具体法律与政策	108
第一节 英国可再生能源法律与政策	108
一、全球及英国可再生能源发展现状	108
二、英国可再生能源义务制度	119
三、《2009 年可再生能源战略》	126
四、英国可再生能源法律与政策的新发展	129
第二节 英国碳预算法律制度	131
一、概述	132
二、碳预算与英国《2008 年气候变化法》	137
三、碳预算法律制度对英国及全球减排的影响	146
第三节 英国碳捕获与封存法律制度	151
一、碳捕获与封存技术的基本概念	152
二、全球碳捕获与封存技术的现状	156

三、英国碳捕获与封存的法律与政策·····	161
第四节 英国智能电网法律制度·····	166
一、智能电网的认知·····	167
二、2009 年《智能电网：机遇》政策性文件 ·····	172
第四章 欧美新能源立法的英国特色·····	177
第一节 欧盟与英国新能源立法之间的互动发展·····	177
一、欧盟环境、竞争指令促发英国能源结构调整和新能源立法·····	178
二、英国能源结构调整推动欧盟能源环境立法·····	181
三、欧盟能源环境立法的新发展对英国新能源立法的影响·····	186
第二节 英国与美国新能源立法之比较·····	189
一、英美新能源立法的相同之处·····	190
二、英美新能源立法的不同点·····	194
第五章 联合国气候变化谈判与英国新能源立法的交互影响·····	199
第一节 联合国气候变化谈判及其对英国新能源立法的影响·····	199
一、联合国气候变化谈判的缘起·····	199
二、联合国气候变化谈判的最新进展·····	205
三、联合国气候变化谈判对英国新能源立法的影响·····	211
第二节 英国新能源立法对联合国气候变化谈判的影响·····	213
一、英国新能源立法对联合国气候变化谈判的前期影响·····	214
二、英国新能源立法对联合国气候变化谈判的当前影响·····	221
第六章 中英新能源合作的法律建构·····	227
第一节 中国新能源及其立法的现状与挑战·····	227

一、中国新能源发展现状·····	227
二、中国新能源立法现状·····	232
三、新能源发展中面临的挑战·····	235
第二节 中英在新能源合作中的基本定位·····	238
一、中国新能源国际合作的现状·····	238
二、中国在中英新能源合作中的诉求·····	245
三、英国在中英新能源合作中的诉求·····	249
四、中英新能源合作的优势·····	250
第三节 中英新能源合作中立法的具体设计·····	252
一、积极促成和充分利用国际气候变化协议在技术合作 方面的制度和规则·····	253
二、中英可就新能源缔结相关的双边合作协议·····	256
三、中国应积极开展新能源立法实践,提供良好的合作 环境·····	257
结 论·····	260
一、新能源的制度建设体现了能源变革原则的语境范式 ·····	260
二、英国新能源制度建设的独特路径对欧盟乃至联合国 气候谈判产生重要影响·····	262
三、英国新能源法律与政策研究反映了当代国际法发展 的新趋势·····	262
四、英国新能源法律与政策研究开辟了国际法研究的新 思路与方法·····	265
五、英国新能源法律与政策研究是对国际公法比较命题 的凝练·····	267
六、中国式分权是中国新能源建设的制度优势·····	270
参考文献·····	272
后 记·····	305

绪 论

能源在人类文明进步史上具有极其重要的意义。从火的使用到柴薪，再从柴薪到煤炭，煤炭到石油，能源在变革的同时，也促使人类社会发生了翻天覆地的变化。^①毫无疑问，新能源的发展同样具有这种非凡的意义，而且它带来的不仅仅是对能源危机的一种破解之道，^②也开启了一场新的能源革命。^③值得关注的是，在这场能源革命中，法律与政策正在成为推动新能源发展所不可或缺的制度成因。

一、新能源法律与政策的发展概况

近年来，世界各国纷纷加快了新能源法律与政策的制定工作，以期推动新能源的快速发展。2003年英国率先在《2003年能源白皮书》中提出“低碳经济”的理念，将可再生能源、碳捕获与封存等新能源及其发展技术列入国家的能源战略之中。2007年美国

① 参见[美]克劳士比著：《人类能源史：危机与希望》，王正林、王权译，中国青年出版社2009年版，第1~10页。

② 参见[澳大利亚]希拉·纽曼著：《最后的能源危机》，龚东风、曹钦琦、项震译，浙江文艺出版社2009年版，第296~299页。[美]桑德罗著：《打破石油魔咒》，传神翻译公司译，中信出版社2012年版，第81~94页。

③ 参见刘汉元、刘建生著：《能源革命改变21世纪》，中国言实出版社2010年版，第197~208页。[加]彼得·特扎基安、基思·霍利汉著：《破解能源饥渴症——未来低碳之路》，斐文斌等译，石油工业出版社2010年版，第67页。[美]弗雷德·克鲁普，米丽亚姆·霍恩著：《决战新能源：一场影响国家兴衰的产业革命》，陈茂云等译，东方出版社2010年版，第1~8页。

出台了《2007 年能源自主和安全法》，加大了运输燃料中可再生能源的比例。2008 年德国相应出台了修订后的《可再生能源法》，力图进一步扩大可再生能源在能源消费结构中的比例。2011 年年底英国再次出台了《2011 年能源法》，提出逐步改进新能源技术的法律规定。

与此同时，国际社会对新能源法律与政策的关注也如火如荼。首先，在欧盟，2009 年出台了《2009 年可再生能源指令》，为所有的欧盟成员国规定了可再生能源在能源消费中的比例，试图继续整合欧盟内部能源市场，通过新能源发展巩固欧盟在国际气候政治中的领导权地位。而正在崛起的新兴经济体国家，以“基础四国”的身份加强了在能源与气候领域的合作与交流，特别是在新能源发展上，中国、印度和巴西都以各自独特的新能源发展模式而吸引着世界各国的关注。^①

中国作为世界上最大的发展中国家，能源在国民经济发展中占有重要的战略地位。近年来，随着中国经济实力的不断增长，对能源的需求也越来越大。1993 年中国成为石油净进口国之后，能源消费逐年增加，据 BP 公司发布的《2012 年世界能源统计年鉴》，2011 年仅中国一国就占了全球能源消费增量的 71%，其中石油消费增长了 5.5%，石油净进口量增长 13%，天然气消费增长了 21%，煤炭消费增长了 9.7%。^② 这无疑加剧了中国能源战略的困境。

因此，摆脱能源危机，保障能源安全，确保国内经济建设之能源所需，就成为当前中国能源战略中的关键任务。而新能源具有能源结构呈分布性和独立性的特点决定了国家对新能源发展的格外关

① 中国当前是世界上新能源投资第一大国。印度在风能发电上具有较大规模。而巴西的生物燃料规模位列全球第一。See Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, *Renewables 2010 Global Status Report*, Paris: REN21 Secretariat, 2010, p. 9.

② 参见 BP 公司著：《2012 年 BP 世界能源统计年鉴》，BP 公司 2012 年版，第 2~5 页。

注。2006 年国家正式启动了《能源法》的立法工作，对能源的可持续发展给予了高度重视。2009 年底，中国重新修订了《可再生能源法》，提出进一步完善风电、太阳能等可再生能源发展的法律保障措施。更为重要的是，2010 年 10 月，国务院发布了《关于加强培育和发展战略性新兴产业的决定》，正式将新能源产业列为七大战略性新兴产业之一。新能源发展在中国迎来了一个新的发展机遇期。

当然，我们也应看到，在新能源法律与政策制定方面，中国与其他发达国家尚有一定差距，无论是从出台的数量和质量方面都有较大的空间需要改进。特别是在吸纳国外先进的制度理念，将国外先进的新能源法律与政策引入国内新能源制度建设上，还有一段较长的路需要走。

二、英国新能源法律与政策研究的意义

（一）研究新能源法律与政策的必要性

就现实角度而言，对新能源法律与政策的研究，主要是为了应对当前全球气候变化和能源安全的严峻挑战。这种必要性具体体现在以下两个方面：

1. 新能源法律与政策研究乃是应对气候变化的主要制度路径

气候变化是 21 世纪人类社会面临的最严峻挑战之一，也是当今世界各国普遍关注的全球性问题。2007 年政府间气候变化专门委员会（IPCC）发布的《第四次评估报告》指出，全球气候变暖已是不争的事实，气温升高、冰川融化、海平面上升都有力地证明了这一点；而自工业化时代以来，人类活动所引发的温室气体排放正是造成这种气候变暖的主要原因。如果不采取相应的减缓措施，未来几十年温室气体排放量将持续增长，高温、干旱、台风和洪水将更加频繁，全球也将面临更为严重的粮食短缺和疾病增加。正是基于这一严峻形势，各国普遍认识到协同减缓气候变化的重要性和紧迫性。

自 1992 年联合国环境与发展大会正式开放签署《联合国气候变化框架公约》以来，国际社会通过各种措施以减少二氧化碳等

温室气体的排放。其中 1997 年在《公约》第 3 次缔约方会议上通过的《京都议定书》对 2012 年前主要发达国家减排温室气体的种类、时间表和额度等作出具体规定。从近十年发达国家的减排举措来看，特别是欧盟的减排行动来看，基本上都是通过对能源结构的调整实现减排目标的。然而，这是一种非实质性的减排。随着发达国家能源结构调整的完成，这种减排方式将再难以适应“后京都”温室气体减排的要求。这也成为当下全球气候变化谈判步履维艰的症结所在。而要改善这一状况，发展新能源乃是一条必经之路。而且更重要的是，新能源发展又无法忽视制度的构建。因为只有制定出适宜的新能源法律与政策，才能保障和促进前者的发展。

2. 新能源法律与政策研究将为中国能源安全提供新的解决途径

当前，中国的能源安全形势不容乐观。作为全球第二大能源生产、消费国，中国的能源需求与日俱增，仅 2008 年能源消费增量就占到世界的近 3/4。根据国际能源署的预测，在未来 20 年间，中国油气进口将持续增长，到 2025 年将超过美国成为世界上最大的油气进口国。其次，承受温室气体减排的压力巨大。在中国能源消费结构中，煤炭居于主导地位，据初步测算，2008 年，煤炭在一次能源消费中占到 68.7%，单位能源的二氧化碳排放强度高于世界平均水平，控制二氧化碳排放面临极大困难。尽管 2009 年国际气候变化谈判最终以不具法律约束力的《哥本哈根协议》而告终，尽管 2010 年坎昆会议并无长足进展，甚至 2011 年德班会议出现一些消极变化；然而，全球达成具有法律约束力协议的呼声愈来愈高，中国试图游离于外而独善其身，将是极其困难的事情。而通过新能源的发展，一方面有利于减轻我们温室气体减排的压力；另一方面也有助于加强中国的能源安全。

然而，不容忽视的是，新能源发展需要国家政策法规的引导，需要创新性机制的激励，而这两者都将是当前中国新能源法律与政策研究中的重大命题。

（二）新能源法律与政策中研究英国的必要性

选择英国作为新能源法律与政策研究的对象，主要的理由有如

下两点：一是英国在新能源发展中的优先地位；二是中国新能源合作的需要。

1. 英国新能源发展的优先地位

英国是世界上第一个提出创建低碳经济的国家，是第一个将温室气体减排目标写进法律的国家，是世界上第一个实施“碳预算”的国家，同时，也是第一个以法律规定碳捕获与封存（Carbon Capture and Storage, CCS）商业化的国家。

今天，“低碳经济”这一词已深入到全球各个角落，特别是发达国家更是将低碳经济作为经济再度崛起的利器。世界亦兴起一股低碳热。更为重要的是，这一潮流可能主宰 21 世纪的经济革命，人类将再次面临新的能源变革和新的经济转型。所以，谁率先在新能源领域完成华丽转身，谁就将引领未来经济发展的方向，这是一个不言而喻的道理。

英国《2008 年气候变化法》将温室气体减排目标正式写进法律。这一事实表明英国在减排问题上的决心与信心，这一行为又强化了它在气候变化领域的主导地位。特别是碳预算制度，尽管只是其国内的法律与政策，但却引起国际社会的高度重视。一些学者和政府官员已明确表示，英国提出的碳预算方法，极有可能成为“后京都”全球温室气体减排的具体措施。

总之，在新能源法律与政策上的四个“第一”，说明英国在新能源发展上走在了世界前列。那么，关于英国的新能源法律与政策是如何出台的，这一法律与政策是在何种经验教训的基础之上建立起来的以及中国能借鉴和吸收这种法律与政策吗？这将是中國新能源法律制度研究中最具实践意义的探寻。

2. 中英新能源合作的需要

中英新能源合作是由它们各自的政治经济利益，特别是在能源及其与之相关领域中的不同诉求所决定的。就英国而言，在国际气候政治上的主导作用是英国重回国际政治舞台中心最强有力的砝码。因此，英国为了实现和巩固这一国际成果，就必须将更多的国家纳入到现行的国际气候政治机制中。而中国在气候政治领域的影响力，无疑是英国愿意加强与中国新能源合作的重要原因。此外，