



法学专业综合改革系列教材

能源法



王文革 莫神星 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



法学专业综合改革系列教材

能源法



王文革 莫神星 主编

编写人员:

主 编: 王文革 莫神星

撰稿人员: (以拼音字母排序为序)

梁苏琴 刘 阳 莫神星



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

能源法 / 王文革, 莫神星主编. —北京: 法律出版社, 2014. 8

法学专业综合改革系列教材

ISBN 978 - 7 - 5118 - 6536 - 6

I. ①能… II. ①王…②莫… III. ①能源法—中国—高等学校—教材 IV. ①D922. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 127554 号

© 法律出版社·中国

责任编辑 / 彭 雨

装帧设计 / 贾丹丹

出版 / 法律出版社

编辑统筹 / 法律职业教育出版分社

总发行 / 中国法律图书有限公司

经销 / 新华书店

印刷 / 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 / 沙 磊

开本 / 720 毫米 × 960 毫米 1/16

印张 / 15 字数 / 263 千

版本 / 2014 年 7 月第 1 版

印次 / 2014 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件 / info@lawpress.com.cn

销售热线 / 010 - 63939792/9779

网址 / www.lawpress.com.cn

咨询电话 / 010 - 63939796

中国法律图书有限公司 / 北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店 / 010 - 63939781/9782 西安分公司 / 029 - 85388843 重庆公司 / 023 - 65382816/2908

上海公司 / 021 - 62071010/1636 北京分公司 / 010 - 62534456 深圳公司 / 0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 6536 - 6

定价: 41.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

本书吸收了本学科最新研究成果、教学改革成果和能源管理与司法实践新经验,结合我国和国际能源立法新动态,全面阐述了能源法的基本原理、基本原则、基本制度、法律责任等基本内容,注重培养学生运用能源法基本理论分析问题和解决问题的能力。

本书在体例安排、基本原则、基本制度及法律责任等部分有自己的特色。突出特点表现为:一是确立了市场机制与宏观调控相结合原则和政府引导、企业主体与社会参与原则;二是在注重以行政手段调整能源法律关系的同时,加强了利用经济激励引导能源法律关系;三是对能源法律现象进行抽象与概括,系统归纳了能源宏观管理法律制度、能源节约与科学用能制度、能源环境与绿色能源制度、能源经济激励制度、能源市场激励法律制度等主要制度,为学习提供了极大便利。

目 录

| | |
|-----------------------------|--------|
| 第一章 能源法概述 | (1) |
| 第一节 能源及能源问题 | (1) |
| 第二节 能源法的概念和特征 | (8) |
| 第三节 我国能源立法的发展 | (11) |
| 第四节 能源法体系 | (13) |
| 第五节 能源法的目的、作用与价值 | (18) |
| 第六节 能源法的适用范围 | (23) |
| 第七节 能源法律关系 | (26) |
| 第二章 能源法的基本原则 | (35) |
| 第一节 能源法基本原则的含义与作用 | (35) |
| 第二节 能源国有和国家管制原则 | (38) |
| 第三节 能源与经济、社会发展相协调原则 | (40) |
| 第四节 能源节约和科学用能原则 | (41) |
| 第五节 市场机制与宏观调控相结合原则 | (44) |
| 第六节 政府引导、企业主体与社会参与原则 | (48) |
| 第七节 能源开发利用与环境保护相结合原则 | (51) |
| 第八节 保障和改善民生原则 | (55) |
| 第九节 能源国际互利合作原则 | (56) |
| 第三章 能源宏观管理法律制度 | (69) |
| 第一节 能源法律制度概述 | (69) |
| 第二节 能源综合管理制度 | (71) |
| 第三节 能源规划法律制度 | (74) |
| 第四节 能源准入许可制度 | (80) |
| 第五节 能源战略储备制度 | (82) |
| 第六节 能源应急制度 | (85) |
| 第七节 能源技术进步与科技创新法律制度 | (87) |

2 能源法

| | |
|------------------------------|----------------|
| 第八节 能源国际合作法律制度 | (91) |
| 第四章 能源节约与科学用能制度 | (96) |
| 第一节 能源节约与科学用能制度概述 | (97) |
| 第二节 公共机构节能制度 | (105) |
| 第三节 重点用能单位管理制度 | (108) |
| 第四节 固定资产投资项目节能评估和审查制度 | (113) |
| 第五节 政府节能产品采购制度 | (114) |
| 第六节 高耗能产品、设备淘汰制度 | (121) |
| 第七节 能效标准制度 | (123) |
| 第八节 能效标识与节能产品认证制度 | (127) |
| 第九节 节能标准制度 | (134) |
| 第十节 能源计量、统计、审计制度 | (138) |
| 第十一节 节能目标责任制度 | (143) |
| 第十二节 能源消费总量控制制度 | (144) |
| 第五章 能源环境与绿色能源制度 | (156) |
| 第一节 能源环境制度 | (156) |
| 第二节 能源开发利用生态补偿制度 | (159) |
| 第三节 鼓励开发利用新能源和可再生能源制度 | (160) |
| 第四节 农村能源制度 | (163) |
| 第五节 推动化石能源清洁发展制度 | (167) |
| 第六章 能源经济激励制度 | (173) |
| 第一节 能源价格制度 | (173) |
| 第二节 能源财政制度 | (177) |
| 第三节 能源税收制度 | (179) |
| 第四节 绿色信贷法律制度 | (182) |
| 第七章 能源市场激励法律制度 | (187) |
| 第一节 能源产权制度 | (188) |
| 第二节 能源市场服务法律制度 | (192) |
| 第三节 合同能源管理 | (195) |
| 第四节 节能配额交易制度 | (200) |

| | |
|--------------------|-------|
| 第八章 能源法律责任 | (213) |
| 第一节 能源法律责任概述 | (213) |
| 第二节 能源行政法律责任 | (214) |
| 第三节 能源民事法律责任 | (217) |
| 第四节 能源刑事法律责任 | (219) |
| 参考文献 | (226) |

第一章 能源法概述

| 本章概要 |

本章从“能源”与“能源安全”的基本概念和分类出发,就能源问题的成因、能源法的概念、能源法的发展进程、能源法体系、能源法的目的、作用和价值、能源法的适用范围以及能源法律关系等基础性问题进行了阐述和介绍。

| 学习重点 |

通过对本章的学习,需重点掌握能源及能源问题的概念和实质、能源法的概念和调整对象,理解能源法的目的、作用和价值,了解能源法的发展进程、能源法的渊源和适用范围。

第一节 能源及能源问题

一、能源的概念和种类

(一) 能源的概念

关于能源的定义有各种各样的表述,目前约有 20 种。《能源法》(征求意见稿)规定,本法所称能源是指能够直接取得或者通过加工、转换而取得有用能的各种资源,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,以及其他新能源和可再生能源。《节约能源法》第 2 条规定,本法所称能源,是指煤炭、石油、天然气、生物质能和电力、热力以及其他直接或者通过加工、转换而取得有用能的各种资源。《科学技术百科全书》定义:“能源是可从其获得热、光和动力之类能量的资源”;《大英百科全书》定义:“能源是一个包括着所有燃料、流水、阳光和风的术语,人类用适当的转换手段便可让它为自己提供所需的能量”;《日本大百科全书》定义:“在各种生产

活动中,我们利用热能、机械能、光能、电能等来作功,可利用来作为这些能量源泉的自然界中的各种载体,称为能源”;我国《能源百科全书》定义:“能源是可以直接或经转换提供人类所需的光、热、动力等任一形式能量的载体资源。”能源矿产是中国矿产资源的重要组成部分。中国能源矿产资源种类齐全、资源丰富、分布广泛。已知探明储量的能源矿产有煤、石油、天然气、油页岩、石煤、铀、钍、地热等8种。

简言之,能源是自然界中能为人类提供某种形式能量的物质资源或运动。“能源”这一概念包括两个方面:一是能提供能量的物质,如煤、石油;二是能提供能量的物质运动,而物质运动产生的能量又有两种主要形式:一种是分子运动产生的能量,如煤、石油通过燃烧产生的热能;另一种是物质的机械运动产生的动能,如水不算能源,而水在流动过程中产生的水能便属于能源。

(二)能源的种类

能源可以根据其成因、性质、来源和使用状况进行分类。根据不同的划分方式,能源可分为不同的类型。主要分类如下:

1. 一次能源和二次能源。这是从能源产生的方式来分的。所谓一次能源,是指直接取自自然界且没有经过加工转换的各种能量和资源,包括原煤、天然气、太阳能、水能、风能、地热能;二次能源,是指由一次能源经过加工转换以后得到的另一种形态的能源产品,包括电力、蒸汽、煤气、汽油、柴油等。

2. 再生能源和不可再生能源。这是从能源可否再生,是否可再利用的角度来分的。可再生能源,是指在自然界中可不断再生并可以持续利用的能源,主要包括太阳能、风能、水能、地热能、生物质能等;不可再生能源是指一旦使用就难以再生的能源,包括原煤、原油、天然气、油页岩、核能等,不可再生能源是经过亿万年的沉积生成,短期内无法恢复的能源。我们使用得越来越多,它就会变得越来越少,直到枯竭为止,在自然界中它们将不会再生。

3. 常规能源和新能源。这是根据利用状况来分的。常规能源是指已经大规模生产和广泛利用的能源,包括煤炭、石油、天然气等资源,常规能源是经过相当长的历史时期已经被人类长期广泛利用的能源。新能源是指尚未大规模利用、有待进一步开发的能源,它是采用新的科学技术才能开发和利用并有发展潜力的能源,包括太阳能、风能、地热能、海洋能、生物能以及用于核能发电的核燃料等。

4. 清洁型能源和非清洁型能源(污染型能源)。这是根据能源消耗后是否造成环境污染来分的。污染型能源是指对环境污染大的能源,包括煤炭、石油等,也称为非清洁型能源;对环境无污染或污染小的能源称为清洁型能源,清洁型能源包括水能、太阳能、风能以及核能等。

5. 源于太阳的能源,来自地球内部的能源和因万有引力而产生的能源。这是根据能源的来源分的。地球上的能源有三个来源:第一是来源于太阳能。由千万

年以前的植物、动物尸体所变成的煤、石油、天然气等物质所含的能量也间接来自太阳能；生物能、水能、风能等也是太阳能的作用的结果。第二是来自地球内部的能源，如地热能。第三是太阳、月亮等星球对地球的万有引力所带来的能量，如潮汐能。

二、能源发展状况

(一) 能源利用三时期及其能源变革

人类社会利用能源已经经历了三个时期，即薪柴时代、煤炭时代和石油时代。从总体上来讲，世界能源发展到现在，应该是经历了两次重大的变革：第一次的变革是煤炭代替薪柴；第二次变革是油气代替煤炭；而在第三次能源变革中，可再生能源和新能源在整个能源当中占据主导地位。

第一次能源变革：煤炭取代柴薪成为主要能源的过程。18世纪前柴薪为人类最主要能源。“柴米油盐酱醋茶”，开门七件事，第一件事是柴。产业革命后，煤逐渐取代薪柴成为世界首位能源，这次能源变革推动了人类产业革命的进程，极大地提高了社会劳动生产率，促进了社会经济的繁荣，从根本上改变了人类的社会面貌。

第二次能源变革：石油和天然气取代煤成为主要能源的过程。继煤取代薪柴，20世纪60年代后，石油和天然气超过煤成为世界首位能源，这次变革开拓了能源利用新时代，促进了世界经济的发展。1967年石油在世界一次能源消费结构中首次超过煤炭，成为新的核心能源，人类正式进入石油时代。

第三次能源变革：由太阳能、生物能、太阳能、核能以及清洁煤等新能源取代石油和天然气的主导地位而成为多元化能源结构的过程。以新能源为核心的新一轮能源变革正在全球兴起，从以石油为主要能源，逐步走向多元能源结构（太阳能、核能、清洁煤、生物能）。这次变革更好地解决人类社会对能源的需求。未来几十年内，随着石油生产顶峰期的过去，将逐步转入新能源和可再生能源时代。

在未来较长的一段时期内，以煤炭、石油、天然气为代表的传统化石能源仍将是世界能源供应的主力。我国能源要从严重依赖煤炭资源向多元、绿色、低碳化能源发展。根据我国能源资源禀赋，我国既要推动能源生产和消费革命，走低碳发展之路；又要推动传统化石能源的集约、高效、清洁利用，构建安全可靠、经济高效的能源供应体系，实现能源的可持续发展。能源结构这两次巨大变革中，科技发挥了根本性的作用。据国际能源机构最新预测，从世界范围来看，石油将在未来40年左右枯竭，天然气将在60年内用尽，煤炭也只能用220年左右。

(二) 世界能源发展状况

首先，在“十二五”期间，从全球来看，世界能源发展有四大趋势：

一是化石能源供应进一步趋紧，传统能源安全问题依然严峻，非传统能源安全问题日益凸显。能源的政治属性、金融属性进一步增强，地缘政治格局更加复杂，

大国博弈日趋激烈。总体上看,世界能源的秩序也面临着重大调整。

二是生态环境恶化和温室气体排放带来的巨大挑战,日益成为影响世界能源发展的重要因素。低碳化已经成为全球能源结构调整的主旋律,现在整个世界能源格局正在从煤炭、石油、天然气三足鼎立向煤炭、石油、天然气、可再生能源和核能五足鼎立的时代演进。

三是世界能源科技创新步伐加快,低碳化、信息化和智能化成为现代能源产业发展的主流。各国竞相发展先进低碳高效能源技术,抢占能源产业发展战略制高点,赢得未来能源的地位。

四是世界能源需求仍然快速增长,但是发达国家能源日趋稳定。从世界范围来看,世界能源消费总量会持续上升,以中国、印度为首的新兴经济体的能源需求大幅度增长,造成了整体世界能源消费格局由发达国家主导向发达国家与发展中国家共同主导的演变。以上是四个世界能源发展的趋势。面对能源挑战,未来世界能源供应和消费将向多元化、清洁化、高效化、全球化和市场化方向发展。

2012年11月国际能源机构发布了《2012年世界能源展望》。这一报告最大的特点在于其前瞻性。报告的许多分析都是以2035年为时间节点,在对统计数据进行科学分析的基础上,指出了全球未来能源版图的变化趋势和特点,及其对全球能源和气候将产生的影响。报告特别关注了全球能源版图正在发生的一系列显著变化,认为在未来几十年中,这些变化将会重新定位不同国家、不同地区、不同能源在全球能源体系中的地位与作用。报告共分析了全球未来能源版图的四个方面的变化趋势:

一是美国的石油和天然气产量超常增长,导致全球能源流动发生显著变化。如果各国目前在能源消耗方面所做出的承诺都能实现,如减少温室气体排放、减少并停止对化石能源的补贴,那么到2020年,美国将成为天然气净出口国,实现能源自给自足;到2035年,北美将成为一个石油净出口国,而这将会加速改变国际石油贸易的方向,近90%的中东石油将出口到亚洲。

二是全球能源需求将继续增长,化石燃料仍占据主要地位。至2035年,全球能源需求增长将超过1/3,而中国、印度和中东占据了这一增幅的60%。届时,全球石油需求量每天将达9900万桶,油价每桶达215美元。伊拉克的石油产量将占全球的45%,超过俄罗斯成为全球第二大石油出口国。

三是可再生能源作用日益凸显,水电、风能和太阳能等可再生能源将成为全球能源不可或缺的一部分。到2035年,可再生能源将占全球总发电量的近1/3,其中太阳能的增速最快。与此同时,生物能源的供应也大幅增加,完全可以满足我们目前预计的需求,而不必担心其与粮食生产发生冲突,这主要是因为以下三个因素的影响:技术成本的降低、化石燃料价格的上涨及碳排放成本的增加。

四是致力于提高能源效率。各国如果能在提高能源效率上作出更大努力,从

政策层面进行推动,可以使全球能源需求增长减少一半。当今世界没有任何一个国家能成为能源“孤岛”,各种燃料、市场及价格之间的交互作用正在日益加剧,因此对于政策制定者来说,要想寻找到同时能够实现能源安全、经济增长和环境保护目标的良方,不是一件容易的事。

三、中国的能源问题

20世纪70年代末实行改革开放以来,中国的能源事业取得了长足发展。目前,中国已成为世界上最大的能源生产国,形成了煤炭、电力、石油、天然气以及新能源和可再生能源全面发展的能源供应体系,能源普遍服务水平大幅提升,居民生活用能条件极大改善。能源的发展,为消除贫困、改善民生、保持经济长期平稳较快发展提供了有力保障。^[1]经过几十年的努力,已经初步形成了煤炭为主体、电力为中心、石油天然气和可再生能源全面发展的能源供应格局,基本建立了较为完善的能源供应体系。

中国能源在加快发展过程中,也存在一些突出问题,如资源约束比较明显,能源效率偏低,能源结构不够合理,环境压力加大、市场体系不够完善、安全应急体系不够健全,突出表现在以下几方面:

1. 资源约束矛盾突出。中国人均能源资源拥有量在世界上处于较低水平,煤炭、石油和天然气的人均占有量仅为世界平均水平的67%、5.4%和7.5%。虽然近年来中国能源消费增长较快,但目前人均能源消费水平还比较低,仅为发达国家平均水平的1/3。随着经济社会发展和人民生活水平的提高,未来能源消费还将大幅增长,资源约束不断加剧。中国能源发展面临着诸多挑战。能源资源禀赋不高,煤炭、石油、天然气人均拥有量较低。^[2]能源短缺和能源消费所引起的环境问题已经成为制约我国可持续发展的“瓶颈”之一。随着工业化、现代化的持续推进,能源需求仍将大幅度增长,我国人均化石能源资源,特别是石油、天然气,人均拥有量只有世界人均拥有量的6%。

2. 赋存分布不均。煤炭资源主要赋存在华北、西北地区,水力资源主要分布在西南地区,石油、天然气资源主要赋存在东、中、西部地区 and 海域,而我国主要能源消费区集中在东南沿海经济发达地区,资源赋存与能源消费地域存在明显差别。能源的供应与需求中心逆向分布的矛盾将进一步深化,我国能源资源总体上是“西富东贫”,需求是“东多西少”。未来能源开发重心将进一步西移,但是需求重心仍然在东中部,中国能源系统的大规模、跨区域、长距离“西能东送”是不可避免的。资源约束突出,能源效率偏低。能源资源分布不均,也增加了运输和持续稳定供应的难度。

[1] 国务院新闻办公室:《中国的能源政策(2012)》(2012年10月)。

[2] 国务院新闻办公室:《中国的能源政策(2012)》(2012年10月)。

3. 开发难度较大。与世界能源资源开发条件相比,中国煤炭资源地质开采条件较差,大部分储量需要井工开采,极少量可供露天开采。石油天然气资源地质条件复杂,埋藏深,勘探开发技术要求较高。未开发的水力资源多集中在西南部的高山深谷,远离负荷中心,开发难度和成本较大。非常规能源资源勘探程度低,经济性较差。

4. 能源效率低。能源效率有待提高。中国产业结构不合理,经济发展方式有待改进。中国单位国内生产总值能耗不仅远高于发达国家,也高于一些新兴工业化国家。能源密集型产业技术落后,第二产业特别是高耗能工业能源消耗比重过高,钢铁、有色、化工、建材四大高耗能行业用能占到全社会用能的40%左右。能源效率相对较低,单位增加值能耗较高。^[1]

我国能源的使用效率占世界的一半。2011年中国能源消费总量占比为全球的35%,GDP占比为全球的25%。中国与日本在GDP产值总量上大体相当,但我国单位能效的产能却只有日本的1/5。中国与美国在消耗同样多的能源量的前提下,中国的产值却只有美国的27%。经济增长方式粗放、能源结构不合理、能源技术装备水平低和管理水平相对落后,导致单位国内生产总值能耗和主要耗能产品能耗高于主要能源消费国家平均水平,进一步加剧了能源供需矛盾。单纯依靠增加能源供应,难以满足持续增长的消费需求。

5. 能源科技创新能力不足。这个矛盾就带来了能源战略上实现能源大国向能源技术和装备强国的转变,这个目标还任重道远。这是“十二五”能源发展面临的主要问题。

6. 环境压力不断增大。化石能源特别是煤炭的大规模开发利用,对生态环境造成严重影响。大量耕地被占用和破坏,水资源污染严重,二氧化碳、二氧化硫、氮氧化物和有害重金属排放量大,臭氧及细颗粒物(PM_{2.5})等污染加剧。未来相当长的时期内,化石能源在中国能源结构中仍占主体地位,保护生态环境、应对气候变化的压力日益增大,迫切需要能源的绿色转型。

能源消费结构以煤为主,环境压力加大。煤炭是中国的主要能源,以煤为主的能源结构在未来相当长时期内难以改变。化石能源大规模开发利用,对生态环境造成一定程度的影响。以煤炭为主的资源禀赋与低碳发展的要求相矛盾,目前煤炭占我国化石能源的资源总量在90%以上。我国煤炭年消费量超过32亿标煤,约占世界总消费量的48%,再一次能源消费中煤炭的比重比世界平均水平整整高了40%。以煤为主的能源结构与全球低碳发展的矛盾将长期存在。相对落后的煤炭生产方式和消费方式,加大了环境保护的压力。煤炭消费是造成煤烟型大气污染的主要原因,也是温室气体排放的主要来源。随着中国机动车保有量的迅速

[1] 国务院新闻办公室:《中国的能源政策(2012)》(2012年10月)。

增加,部分城市大气污染已经变成煤烟与机动车尾气混合型。这种状况持续下去,将给生态环境带来更大的压力。

7. 市场体系不完善,应急能力有待加强。中国能源市场体系有待完善,能源价格机制未能完全反映资源稀缺程度、供求关系和环境成本。能源资源勘探开发秩序有待进一步规范,能源监管体制尚待健全。煤矿生产安全欠账比较多,电网结构不够合理,石油储备能力不足,有效应对能源供应中断和重大突发事件的预警应急体系有待进一步完善和加强。

8. 能源的消耗增长过快。根据我国公布的统计数据显示,我国于2006年能源生产总量超过了美国,2010年我国能源的消耗量超过了美国。2010年,我国能源生产总量达到29.9亿吨标准煤,比2005年增长38.3%,年均增长6.7%。在主要能源中,2010年原煤产量32.4亿吨,比2005年增长37.9%,年均增长6.6%;原油产量2.03亿吨,比2005年增长11.9%,年均增长2.3%;天然气产量967.6亿立方米,比2005年增长96.2%,年均增长14.4%;发电量4,2065亿千瓦时,比2005年增长68.2%,年均增长11.0%。2011年我国能源消费总量34.78亿吨标准煤,比前一年增加7%。2012年,我国一次性能源消费总量已达到36.2亿吨标煤,比2011年增长4%。2011年,中国已经成为了世界上第一大能源生产和消费的大国,但却不是能源消费强国。

我国钢铁、有色金属、石化、化工、水泥等高耗能重化工业将加速发展;随着生活水平的提高,消费结构升级,汽车和家用电器大量进入家庭;城镇化进程加快,建筑和生活用能大幅度上升。如按近三年能源消费增长趋势发展,到2020年能源需求量将高达40多亿吨标准煤。如此巨大的需求,在煤炭、石油和电力供应以及能源安全等方面都会带来严重的问题。按照能源中长期发展规划,在充分考虑节能因素的情况下,到2020年能源消费总量需要30亿吨标准煤。要满足这一需求,无论是增加国内能源供应还是利用国外资源,都面临着巨大的压力,如能源基础设施建设投资大、周期长,面临水资源和交通运输制约。能源需求的快速增长对能源资源的可供量、承载能力,以及国家能源安全提出严峻挑战。

9. 能源体制机制亟待改革。能源体制机制深层次矛盾不断积累,价格机制尚不完善,行业管理仍较薄弱,能源普遍服务水平亟待提高,体制机制约束已成为促进能源科学发展的严重障碍。

10. 能源安全形势严峻。近年来能源对外依存度上升较快,特别是石油对外依存度从20世纪初的32%上升至目前的58%。石油海上运输安全风险加大,跨境油气管道安全运行问题不容忽视。国际能源市场价格波动增加了保障国内能源供应难度。能源储备规模较小,应急能力相对较弱,能源安全形势严峻。

中国能源发展面临的这些问题,是由国际能源竞争格局、中国生产力水平以及所处发展阶段决定的,也与产业结构和能源结构不合理、能源开发利用方式粗放、

相关体制机制改革滞后密切相关。中国将大力推动能源生产和利用方式变革,不断完善政策体系,努力实现能源与经济、社会、生态全面协调可持续发展。目前能源发展中存在的问题是发展中的问题,前进中的问题,中国政府有信心、有能力解决好这些问题。

中国能源必须走科技含量高、资源消耗低、环境污染少、经济效益好、安全有保障的发展道路,全面实现节约发展、清洁发展和安全发展。中国将努力解决好能源问题,坚定不移地走能源可持续发展道路。改革是加快转变发展方式的强大动力。中国将坚定地推进能源领域改革,加强顶层设计和总体规划,加快构建有利于能源科学发展的体制机制,改善能源发展环境,推进能源生产和利用方式变革,保障国家能源安全。^{〔1〕}

第二节 能源法的概念和特征

一、能源法的概念

能源法是调整能源开发、利用、管理和服务活动中的社会关系的法律规范的总和。澳大利亚学者布拉德·布鲁克(Brad Brook)将能源法定义为:“个人之间、个人与政府之间、政府与政府之间、州与州之间有关所有能源的权利与义务的分配。”

二、能源法的特征

能源法为能源开发利用确立其调整一定社会关系时所遵循的准则。它具有法律的一般特性,即法律规定性、行为准则性、普遍性、抽象性、可操作性、稳定性等,但也具有其自己的特性。

(一)调整对象的特定性

所谓特定的调整对象,是指能源法所调整的社会经济关系不同于行政法、经济法、环境法所调整的社会经济关系。能源法是国家为调整人们在能源合理开发利用、加工转换、供应保障、运输贸易和调控管理过程中产生的各种社会关系而制定的法律规范的总称。能源法的调整对象包括能源的开发生产及消费诸环节中所涉及的各方面的经济关系。既有能源工业内部上级管理部门同基层企、事业单位之间纵向的关系,又有能源工业部门同国民经济各部门之间或相关的经济部门之间横向的关系,还有国内与国外的经济关系。国家通过能源立法,强制实施能源政

〔1〕 国务院新闻办公室:《中国的能源政策(2012)》(2012年10月)。

策、能源规划,加强能源管理,为发展能源技术和能源经济制定各种具体措施,明确各个单位在能源领域中的地位、权利与义务。

(二)能源与环境的一体性

能源安全既包含了传统的能源供给安全,也包含了温室效应、气候变化与环境保护等新因素。能源和环保是一个问题的两个方面,能源问题从另一个侧面来看也是环境问题。经济发展需要能源,能源开发利用又不能破坏和污染环境。能源既是经济快速发展必不可少的物质保障,又是重要的污染源。资源环境是人类生存与发展的基础和条件,资源的持续利用和生态系统可持续性的保持是人类社会可持续发展的首要条件,离开了资源环境人类的生存与发展就无从谈起。能源安全与环境保护关系密切。化石能源大规模开发利用,对生态环境造成一定程度的影响。随着环境压力的不断增大,环境安全战略在能源安全战略中占据重要地位。

工业革命以来,在人们享受物质财富急速膨胀的同时,人类依赖碳基能源创造了很多人间奇迹,但它们在燃烧过程中排放的大量二氧化碳和二氧化硫等温室气体,是造成大气褐云、灰霾、酸雨和温室效应的罪魁祸首,气候变化的阴霾已悄然笼罩。同时大部分碳基能源将在21世纪内被开采殆尽。如何改变以碳基能源作为人类社会基本动力来源的状况,成了当代社会必须面对的一个问题。

目前,我国正处在工业化进程和消费结构升级加快的历史阶段,由于经济结构不合理,经济增长方式粗放,随着经济持续快速增长,我们付出了巨大的资源和环境代价,经济发展与资源环境的矛盾日益尖锐。能源环境问题实质上是能源生产、消费带来的外部性不经济性问题,因此,“推广清洁能源,促进环境保护”是解决能源利用环境问题的基本战略之一。能源的使用除了应考虑经济效果,使能源得到合理充分利用外,还必须考虑环境保护和人民健康这个重要问题。

我国南方一些地区已出现酸雨现象,如重庆、贵阳、柳州、长沙等地区酸雨已成为严重的区域性环境问题,造成巨大的经济损失,酸雨可导致湖泊和河流酸化、森林衰减、粮食减产、材料腐蚀等灾害。此外,我国CO₂的排放量已达6亿吨左右,约占全球的10%,由于CO₂是产生温室效应的主要气体,2009年中国CO₂的排放量将超美国,因此,我国排放的CO₂也影响全球的气候变化。

从牺牲环境为代价的“黑色经济”向经济增长与环境保护协调的“绿色经济”转变,能源可持续发展,就是要统筹考虑人与自然和谐发展所需要的能源,实现能源与人口、资源、环境的协调发展和可持续发展。

(三)很强的民生性

能源的开发利用事关人们的生产发展和生存生活,事关每一个人的生活质量,事关社会和谐稳定。清洁能源、节能环保事关人民生活水平全面提高;居民能源消费价格直接体现出最广大人民的现实利益和根本利益。党的十八大确定了全面建成小康社会的目标,是我国全面建设小康社会关键时期。坚持把人民利益放在第

一位,着力保障和改善民生。立党为公、执政为民、人民信任支持为执政之基、力量之源,故在能源法中应始终坚持以人为本的原则,以保障和改善民生为重点,优化能源消费结构、提高能源的质量和效益,并以此为基础,促进公共参与制度、普遍服务制度等的建立和完善,更好地发挥积极能源财政政策在稳增长、调结构、惠民生中的作用。我们必须把保障和改善民生作为政府一切工作的出发点和落脚点,放在更加突出的位置,着力加强能源建设。积极推进民生能源工程建设,提高能源普遍服务水平,改善用能条件。

(四)很强的政策性、战略性、规划性

能源法具有很强的政策性、规划性。国民经济和社会发展规划、政府工作报告、党的报告都与能源有关,国家的基本政策、国家战略、基本国策在能源法律政策上有体现,国民经济和社会发展规划、能源规划具有很强的政策性、战略性和宏观性。例如,2012年11月党的十八报告指出:“坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,从源头上扭转生态环境恶化趋势,为人民创造良好生产生活环境,为全球生态安全作出贡献。”“全面促进资源节约。节约资源是保护生态环境的根本之策。要节约集约利用资源,推动资源利用方式根本转变,加强全过程节约管理,大幅降低能源、水、土地消耗强度,提高利用效率和效益。推动能源生产和消费革命,控制能源消费总量,加强节能降耗,支持节能低碳产业和新能源、可再生能源发展,确保国家能源安全。加强水源地保护和用水总量管理,推进水循环利用,建设节水型社会。严守耕地保护红线,严格土地用途管制。加强矿产资源勘查、保护、合理开发。发展循环经济,促进生产、流通、消费过程的减量化、再利用、资源化。”“要加强生态文明制度建设。要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。”2007年4月国家发展改革委发布的《能源发展“十一五”规划》要求:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,用科学发展观和构建社会主义和谐社会两大战略思想统领能源工作,贯彻落实节约优先、立足国内、多元发展、保护环境,加强国际互利合作的能源战略,努力构筑稳定、经济、清洁的能源体系,以能源的可持续发展支持我国经济社会可持续发展。《国民经济和社会发展第十二个五年规划》规定,中国将构筑稳定、经济、清洁的能源供应体系,加快发展风能、太阳能、生物质能等可再生能源。为应对日益加大的资源和环境压力,实现可持续发展,中国政府规划到2020年,把可再生能源占一次能源供应的比重,从目前的7%提高到15%左右。《节约能源法》提出,节约资源是我国的基本国策。国家实施节约与开发并举、把节约放在首位的能源发展战略。国务院和县级以上地方各级人民政府应当将节能工作纳入国民经济和社会发展规划、年度计划,并组织编制和实施节能中长期专项规划、年度节能计划。