



华东政法大学
科学研究院社科文库
第四辑



能源立法中生态环境保护的制度建构

张 勇 著



上海人民出版社



华东政法大学
科学研究院社科文库
第四辑



能源立法中生态环境保护的制度建构

张 勇 著



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

能源立法中生态环境保护的制度建构/张勇著. —
上海:上海人民出版社,2013
(华东政法大学科学研究院社科文库. 第4辑)
ISBN 978-7-208-11761-7

I. ①能… II. ①张… III. ①能源法—立法—关系—
生态环境建设—制度建设—研究—中国 IV.
①D922.674②X321.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第225372号

责任编辑 解 锐
封面装帧 王晓阳

· 华东政法大学科学研究院社科文库 第四辑 ·

能源立法中生态环境保护的制度建构

张 勇 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 11.5 插页 4 字数 287,000

2013年11月第1版 2013年11月第1次印刷

ISBN 978-7-208-11761-7/D·2345

定价 32.00 元

本书系张勇主持的国家社会科学基金一般项目

“我国能源立法中生态环境保护的制度建构”（项目批准号：09BFX045）最终研究成果；
上海市高校一流学科（法学）建设计划的阶段性成果。



编委会名单

主 任：杜志淳 何勤华
副主任：刘晓红 何 敏 陈金钊
委 员：王永杰 金可可 丁建顺
陈婉玲 张 勇 李卫华
高奇琦 王红曼 叶慧娟
马金芳
秘 书：洪颖滔 郑 菲 黄 炎

总 序

岁月无痕,转眼又闻到了华政校园的丹桂飘香。金秋是收获的季节。

继出版第一、第二、第三辑社科文库后,华东政法大学科学研究院又隆重推出了第四辑学术专著。这辑文库(十本)体现出科学研究院发挥跨学科研究的多元优势,通过不同学科之间的学术交流与深化研究,使科研人员迸发出了科研创新的思想火花。

2008年9月,我校通过引进优秀人才并抽调各院系精兵强将成立了科学研究院。旨在整合优势学科资源、营造良好科研氛围,以构建以法律学科为特色多学科协同发展的学术格局,在不断推出丰硕科研成果的同时,着力储备与培育优秀学术人才,激活多学科资源,强化跨学科研究,促进学科之间的交叉融合,进一步提高我校科研及国际化水平,以实现我校综合实力的跨越式发展。近年来,通过不断引进从事法学与人文

社会科学研究的高端人才,已形成了一支以资深教授为核心、以中年教师为骨干、以各学科博士或博士后为主体的科研团队。

科学研究院通过制定《科学研究院管理办法》、《科学研究院年度考核与评优管理办法》和《科学研究院社科文库著作出版资助遴选办法》等规范,建立了科学有效的管理制度。通过这些制度的实施,切实做好科研服务与资源保障、努力营造团队意识与科研氛围,以保证研究人员能够充分实现其研究预期,使科学研究院逐步走上了科研的“快车道”。

科学研究院成立以来,逐渐建立并完善了三个学术平台:

其一是“社科论坛”,每周举行一次高水平互动式学术讲座。邀请国内外各研究领域的高端专家就各类重大热点问题专题讲座,同时也安排本院年轻研究人员交流研究心得,通过与同仁们进行学术碰撞,提高了科学研究院研究团队的综合学术水平与研究能力;

其二是“社科通讯”,每季编辑发行一本《社科通讯》。以内容摘编、全文转载、论文选登和讲座精要等形式收集、整理与发布国内外最新的学科动态、学术前沿、研讨会议、研究成果等科研信息,为全校科研人员及时掌握最新学术资讯提供了便利;

其三即是“社科文库”,每年编辑出版一套《社科文库》。为了展示科学研究院研究团队的学术成就,每年从研究人员的学术成果中遴选出精粹之作集结成辑,借助有影响的国家级出版社出版发行。丰富了我国人文社会科学,尤其是法律科学的学术资源。

科学研究院既是一个实力雄厚的学术团队,也是一支朝气蓬勃的研究队伍。研究者中既有颇具学术影响力的资深教授,也有年富力强、踌躇满志的副教授,更有一大批意气风发、前途无量的年轻博士。

我们所处的时代是中华民族振兴的时代。愿科学研究院全体科研人员能抓住机遇、努力实践、执着追求、多出精品,并努力将《社

科文库》这一学术平台建设成为我国社会科学研究方面一个重要的学术窗口。秉承“笃行致知，明德崇法”的校训，以“笃行”无愧于这个伟大的时代。

是为序。



2013 年 10 月

前 言

科学研究是一种以探索自然客观规律与社会演进规律为目的的复杂的智力劳动,是一项艰难苦涩但富有创新价值的研究工作。研究人员必须进行系统的研习和长期的积累,并在充分掌握国内外相关文献、资料,了解本学科前沿学术动向与学术成果,才能从事独立、具有创新精神的学术研究,从而在各自的学术领域取得为学界所公认的成就。

我很欣喜地看到,经我校科学研究院研究人员的潜心研究,在往年出版三套社科文库的基础上,今年又推出了学术系列专著——华东政法大学科学研究院《社科文库》第四辑。这些学术著作的面世一方面反映了大家勤奋努力的创新精神,同时也反映了各自所具有的坚实强劲的科研能力。我向大家致以诚挚祝贺。

纵览科学研究院《社科文库》第四辑,其中既有资深教授毕生学术思想的凝练之作,也有中年

教师学术心得的呕心之作,更多的则是青年教师富有朝气且视野开阔的创新之作。这些著作或许是他们研习多年的博士论文,或许是在博士论文基础上的深化和提高,或许是在博士论文研究基础上攀登新的学术峰巅的起步之作,也或许是研究者们多年研究成果的精心总结……这些著作既有对基础性学术理论的探讨,也有对社会发展客观规律的分析;既有对中国各历史阶段文化的梳理,也有对国外特定制度运行机理的评述;既有以上海为特定对象的针对性研究,也有对特定产业的多元化探索。无论何种著作,都是科学研究院研究人员对我国人文社会科学研究不可小觑的学术贡献。

由于科学研究院的多学科性,《社科文库》的连续出版,不仅有利于科学研究院研究人员对于各学科领域中的前沿及重大问题进行系统、全面、深入的研究,也有利于多学科之间进行长期学术交流与融合,通过共同探讨形成交叉学科研究成果,并通过《社科文库》这一系列出版活动面世,一方面将极大丰富我校,乃至我国人文社会科学领域学术资源,另一方面也将有效开拓我校,乃至我国新的学术研究领域。

科研成果的形成并非易事,它需要研究人员投入全部的智慧与心血。当今社会正处于多元化的转型期,我认为科研人员应尽量摒弃杂念、埋首书斋,真心实意地搞点研究、做点学问。淡泊名利潜心治学是一名学者取得成就的前提条件。正如著名科学家丘成桐所说:“好的科学家首先要坐得住”。这“坐得住”,我的理解就是要耐得住寂寞、沉得下心来,这样才能让丰富学养充分沁润自己的学术心田。



2013年10月

序 言

能源作为一个国家最为重要的战略性公共产品,是各国经济发展、社会进步的源动力,是整个人类活动的物质基础。无论过去、现在还是将来,能源的安全供应和合理利用问题都显得无比重要。另一方面,它也是破坏生态环境的罪魁祸首,是导致全球气候变暖的主因。能源发展与生态环境保护在很大程度上具有同一性;尽管对前者来说后者属于外部性问题,但两者相伴而生,生态环境保护对于能源发展是至关重要的。在利用和发展各种能源的同时,控制和减少其对生态环境造成的污染,成为人类社会可持续发展的关键。

一、研究现状和意义

(一) 研究现状

在能源法领域,生态环境保护与污染防治虽

然不是能源法的基本内容,但能源发展中的生态环境问题是客观存在的。能源环境安全已成为能源安全的应有之义,并成为各国能源立法所关注的根本性问题。如何在能源立法中合理安排生态环境保护的制度内容,推进实施以能源可持续发展为核心的能源立法生态化变革,实现能源发展与生态环境保护的协调统一,这一重要论题成为国内外能源法学者研究的焦点。

1. 国外研究状况

无论是在欧美发达国家还是重要发展中国家,学者们都十分注重研究如何在能源立法中平衡和协调能源发展和生态环境保护的关系,实现能源可持续发展。通过查阅 EBSCO 数据库、Springer LINK 数据库、Elsevier 数据库的相关文献,可以看出,很多学者从能源战略、政策等非法律角度探讨生态环境保护问题,也有不少学者针对能源环境的法律问题展开专门性研究,相关理论观点具有很重要的借鉴价值。概括来说,可归纳为以下几个方面:

第一,对于能源与环境保护、可持续发展的关系问题,有的学者强调政府在能源环境问题上应当发挥积极作用,如 Michael J. Lacey (1992)认为,经济发展与能源资源开发利用之间存在的冲突在二战后更为突出,各国政府必须采取相应行为,进行更具体的制度设计,以平衡二者之间的关系;^①David Moskovitz(2005)认为,可持续发展的环境保护理念是先于法律而存在的,能源法要反映环境保护的精神,有义务把可持续发展理念具体化。^②相关著作如:Adrian J. Bradbrook和 Richard L. Ottinger 主编的论文集《能源法和可持续发展》、Patricia D. Park 所著的《能源法与环境》、H. T. Odum 所著的《环境因素的考量:能源与环境指令》;Hermann Bondi 所著的《能源与环

^① Michael J. Lacey, ed. *Government and Environmental Politics: Essays on Historical Development Since World War Two*. Woodrow Wilson Center Press, 1992.

^② 参见 David Moskovitz:《美国电力法及相关法律与环境保护》,载“能源可持续发展财经和税收政策国际研讨会论文集”(2005)。

境:发达地区和发展中地区的不同问题》等。^①第二,对于能源与环境保护战略及宏观调控问题,Jose Goldemberg and Thomas B. Johansson (2005)等主张,应当慎重地理解能源生产利用和环境保护的关系是把握可持续发展问题的基础;Lawrence Goulder(2006)更明确地指出,常用调控手段可区分为“胡萝卜”型(如减税优惠和研发补贴)和“大棒”型(如征收污染税或燃料税),二者各有优劣,应当综合利用。第三,在能源环境的市场规制方面,Robert C. Fellmeth(2002)等多数学者赞同简单放松环保管制会产生新的能源环境问题;在此基础上,Noel J. Darce and Dana M. Shelton(2008)等学者更深入地探讨了政府在能源公用事业管理中环保方面的特定做法。第四,对于能源环境保护与科技问题,不少学者给予了关注和研究。如 John Deutch (2008)等强调政府的重要作用,认为需要通过建立新的技术创新推动机制来因应能源技术发展的需求;Carol Hager(1995)等更强调公众参与的作用,认为公众参与能源技术问题是打破能源领域专家垄断的良好契机。第五,对于能源利用中如何应对气候变化的问题,近年来成为学者们关注的焦点,不少人对应对气候变化的能源立法功能、碳减排交易法律机制问题进行了研究,如 David Freestone 和 Charlotte Streck 合著的《京都机制的施行的法学视角审视》;Farhana Yamin 和 Joanna Depledge 所著的《国际气候变化制度:规范、机制和程序的指南》;Farhana Yamin 所著的《气候变化与碳汇市场减排机制指南》等。^②第六,在能源环境保护的国际合作领域,Dörte Fouquet、Thomas Johansson(2005)等学者结合相关国际法和国内法进行了研究,他们强调,要想解决能源环境问题,地区间、全球范围的协作必不可少,这种协作不仅体现为信息、技术的交流,也表现在立法、执法等的沟通与协助方面。

① 参见赵爽:《能源法律制度生态化研究》,法律出版社2010年版,第4页。

② 参见赵爽:《能源法律制度生态化研究》,法律出版社2010年版,第5页。

此外,国外学者对能源环境问题研究还涉及其他很多方面,较为系统地探讨了能源资源从开发到利用过程中生态环境保护的不同制度安排,为能源供给的可持续性、满足有效能源需求提供了理论基础。但是,国外的研究也存在不足,如对能源环境安全和可持续发展的理论系统性研究不足,对各类能源制度的探讨多侧重于操作层面,而从法学角度对现有能源环境制度问题进行分析、诊断的研究较少等。

2. 国内研究状况

从搜索到的文献资料来看,国内学者对能源环境法律问题的专门研究并不是很丰富,在能源法学和环境法学界都处于相对边缘的位置。究正如有学者所说:“长期以来,能源法被归入公共行政法或经济法的范畴,其重点是确保经济发展需要的能源供应,而很少让其接受生态评价,所以,能源法研究也集中在能源资源的所有权、生产、运输和销售的管理制度等问题上,而很少探讨如何控制浪费性利用或管理其外部性”。^①学科定位的局限性是学界对能源环境问题的研究较少的原因之一,同时也表明学界对于在能源法中如何保护生态环境的问题缺乏足够重视和深入研究。

不过,仍有不少学者从不同侧面和角度对能源开发利用中生态环境保护的法律问题进行了探讨,并提出了不少完善能源立法的对策建议。主要研究成果有:(1)相关著作。早期系统论述能源法基本理论的权威著作是肖乾刚、肖国兴合著的《能源法》(1996),后来有吕振勇著的《能源法简论》(2008)、黄振中、赵秋雁、谭柏平合著的《中国能源法学》(2009)、杨翠柏编著的《国际能源法与国别能源法(上下册)》(2009)、张勇著的《能源基本法研究》(2010)、杨泽伟著的《发达国家新能源法律与政策研究》(2011)、《中国能源安全法律保

^① 参见龚向前:《气候变化背景下的能源法的变革》,中国民主法制出版社2008年版,第2页。

障研究》(2009)、杨解君著的《国际能源合作与国际能源法》(2012)、赵爽著的《能源法律制度生态化研究》(2011)、赵爽等著的《能源变革与法律制度创新研究》(2011)、曲云鹏著的《澳大利亚能源规制:法律、政策及启示》(2011)、张剑虹著的《中国能源法律体系研究》(2012)、杨解君著的《变革中的中国能源法制》、肖国兴、叶荣泗等编的《中国能源法研究报告》(2009—2012)等著作。(2)相关论文。不少学者一直关注有关能源法与生态环境保护问题,尤其是从国家有关部门从2006年开始起草制定《能源法》以来,不少学者就能源基本法的立法体例、内容安排等方面进行了研究,最有代表性的是参与《能源法》起草的专家肖国兴教授先后发表的多篇具有相当影响力的论文,如:《论〈能源法〉的理性及其法律逻辑》、《论能源法律制度结构的功能与成因》、《论能源法律制度结构的形成与形态》、《论能源法对循环经济的促进》、《论中国节能减排的法律路径》、《〈能源法〉与中国能源法律制度结构》、《〈能源法〉制度设计的困惑与出路》等。此外,近年较有影响的论文包括:曹明德的《中国环境资源法、能源法的现在与未来》、蔡守秋、王欢欢的《论中国能源法的生态化》;杨泽伟的《我国能源安全保障的法律问题研究》;马俊驹、龚向前的《论能源法的变革》;龚向前的《迈向可持续能源——能源法生态化变革的法理分析》;王明远的《我国能源法实施中的问题及解决方案——以〈节约能源法〉和〈可再生能源法〉为例》;李艳芳的《气候变化背景下的中国可再生能源法制》、《各国应对气候变化立法比较及其对中国的启示》;张梓太、张乾红的《论中国对气候变化之适应性立法》;杨解君、谭宗泽的《新能源与可再生能源的立法需求分析》;冷罗生的《构建中国碳排放权交易机制的法律政策思考》等,兹不赘述。

归纳总结国内能源法领域有关生态环境保护的研究,主要有以下几个方面:其一,关于能源法的基本概念与基本原理的研究,包括能源法的学科属性、调整对象、调整范围、法律关系、基本原则等;其二,关于能源法中生态环境保护制度的研究,包括对能源法中生态

环境保护的制度结构及功能、对能源立法生态化改革的基本理念和具体构想等；其三，关于应对气候变化的能源法律问题研究，包括国际和国外气候变化立法、国内碳减排的法律制度构建等。不少学者围绕上述问题展开研究，并提出了许多创新性观点和完善立法的建议。如，肖乾刚、肖国兴从市场经济理念出发，将环境保护制度纳入能源法基本法律体系，提出构建中国能源环境法律制度的创新思路；叶荣泗、吴钟瑚等从建构中国能源法律体系出发，探讨如何为能源环境法律制度提供制度结构基础；蔡守秋、赵爽等对能源立法的生态化变革问题进行了探讨；王庆一、郭敬平、吕振勇、吴晓昱等对中国能源产业法、如煤炭法、石油法、电力法制度的环境保护制度内容进行研究；李勰升、何建坤、肖江平、李艳芳等对中国节能减排和可再生能源发展中环境保护的制度建构进行了研究；杨泽伟、修光利、侯丽敏等对能源环境安全战略和能源环境保护的法律与政策问题进行了研究；龚向前、郭冬梅、冷罗生等对气候变化的能源立法应对问题进行了研究。以上学者较为全面地探讨了能源开发利用中的环境保护的法律制度安排。

不过，目前相关理论研究仍存在诸多问题和不足。对于能源法基本理论问题，多侧重于单行能源法的研究，较少地在能源法基本制度中加以探讨；相关制度设计不够系统，没有形成完整的法律制度结构。对于我国能源发展中的生态环境保护、能源立法生态化的必要性和可行性缺乏足够的实际论证，对于如何将能源基本法、具体能源法与环境保护法律相互衔接和协调，各自发挥能源法和环境法的功能缺乏应用对策性建议，对于气候变化的能源法律应对问题也仅限于宏观层面现状和意义的描述等等。在现有研究的基础上，十分有必要从能源基本法的层面和角度，对能源立法中生态环境保护的制度结构问题进一步作系统全面的研究，以更好地解决相关法律法规的衔接和协调问题，促进能源法生态环境保护制度功能的有效发挥。可以预见，伴随着我国能源法制建设的不断发展，尤其是

《能源法》和《可再生能源法》、《节约能源法》制定或修订的进程,学界对于能源立法中生态环境保护问题的研究也将逐步走向深入。

(二) 研究意义

本研究意义的根源来自于能源与环境之间的内在联系。无论是何种能源的开发利用,都是从自然环境中攫取资源、破坏和污染环境的过程。从化石能源开发与污染控制、清洁能源利用与生态保护、节能与减排、发展低碳经济与应对气候变化的对应关系中,都能够揭示出能源发展与生态环境保护之间密不可分、协调统一的关系。

当前,能源资源消耗和环境污染给我国经济社会和生态发展带来了沉重的压力,生态环境保护在能源发展中的重要性日益凸显。要控制环境恶化和气候变暖,就必须将生态环境保护与能源安全、能源效率并列作为能源发展的价值目标;反映在立法层面,就必须把能源开发利用与生态环境保护的协调发展作为可持续发展法制建设的理念和原则,将能源法与环境法的整合作为关键的策略。通过环境法的嵌入来促进能源法的转型,将如何提高能源利用效率或管理其外部性作为重点,实施环境友好的能源战略,促进环境友好型社会的建设,努力减轻能源生产和消费对环境的影响,而不是局限于解决如何确保供应安全的问题。

另外,能源与生态环境保护协调发展原则也是以代际公平理论为基础的。根据代际公平理论,未来各代人应与当代人有同样的权利来提出他们对能源资源与生态环境的需求。可持续发展不仅要实现当代人之间的公平,而且也要实现当代人与未来各代人之间的公平;对能源的开发和利用不仅要考虑当代人的利益和需求,而且要充分重视和顾及后代子孙的生存和发展需要,为他们留下必要的、珍贵的能源资源财富,特别是石油、天然气、煤等不可再生资源,必须兼顾代内公平和代际公平,实现能源可持续发展和生态环境保护,从而达到整个人类社会的可持续发展。