

普通高等教育法学规划教材

法
学
阶
梯
INSTITUTIONES

能源法学总论

PRINCIPLES OF ENERGY LAW

中国法学会能源法研究会 编



非
外
借



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

法 学 阶 梯
INSTITUTIONES

普通高等教育法学规划教材

能源法学总论

Principles of Energy Law

中国法学会能源法研究会 编

主 编 | 石少华 周凤翱 曹富国

副主编 | 于文轩 黄振中 胡德胜

撰稿人 | 于文轩 王文革 王 江

以姓氏笔画为序

石少华 严厚福 苏苗罕

沈 磊 张小平 陈兴华

周凤翱 胡德胜 莫神星

黄振中 黄锡生 曹富国

龚向前



法律出版社

始于1954年

www.lawpress.com.cn

好书,同好老师和好学生分享

图书在版编目(CIP)数据

能源法学总论 / 中国法学会能源法研究会编. -- 北京 : 法律出版社, 2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3500 - 5

I. ①能… II. ①中… III. ①能源法—法的理论—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.671

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 089849 号

能源法学总论
NENGYUAN FAXUE ZONGLUN

中国法学会能源法研究会 编

责任编辑 郑怡萍
装帧设计 乔智炜

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印业有限公司
责任校对 王晓萍
责任印制 沙磊

编辑统筹 法律教育出版分社
开本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印张 22.25
字数 486 千
版本 2019 年 7 月第 1 版
印次 2019 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)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/400-660-8393

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-8393/6393

第一法律书店/010-83938432/8433

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-3500-5

定价:49.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编审委员会

主任 | 石少华

副主任 | 周立涛 周凤翔 曹富国

委员 | 郭进平 肖国兴 李朝晖

陈臻 任华 吴爱红

武小楠 刘春瑞 吴姜宏

黄振中 胡德胜 于文轩

王文革 张利宾

出版说明

法律出版社在其奋进发展的六十年光辉历程中,秉精诚之心,集全社之力,服务于我国法学教育事业,致力于法学教材出版。尤其在改革开放三十余年间,本社以“传播法律信息,推进法制进程,积累法律文化,弘扬法治精神”为宗旨,协同司法部法学教材编辑部,规划并组织出版了国家“八五”“九五”期间的法学规划教材,为我国改革开放之初的法学教育和法治建设做出了开创性贡献;进入 21 世纪之后,法律出版社又根据教育部的部署和指导,相继规划并组织出版了“十五”、“十一五”和“十二五”法学规划教材,为我国法学教育事业的发展与改革付出了艰辛努力。

承蒙法学教育领域专家作者的信任,以及广大法律院校师生的支持,法律出版社经过三十年的发展与积累,相继出版各类法学教材达四百余种。在学科范围方面,完成以法学核心课程为重心,涉及法学诸学科的“全品种”横向结构;在培养层次方面,健全以本科教育为根本,兼顾职业教育和研究生教育的“多层次”纵向结构,进而打造“法律版”法学教科书体系,以期更好地为法学教育服务,为法治建设贡献绵薄之力。

近年来,法律出版社因应法学教育的发展变化,在教材编写体例及系列安排方面做出相应调整。在教材编写体例方面,结合当前教学实际与培养方案,将系统、全面的理论知识讲授与灵活、丰富的法律实践和能力训练相结合,倡导教材内容差异化,增加教材可读性,以期更好地培养法科学学生的思维能力和法学素养。在教材系列安排方面,全力推进新品教材编写与注重既有教材修订相结合,根据教材风格与特色进行适当的套系整合,集中现有的国家级规划教材和在编的规划教材,形成以“普通高等教育法学规划教材”为名的全新教材系列。

本系列教材多为出版多年并广受好评的经典教科书。此次全新推出,既是向长期以来关心支持法学教育出版事业的专家作者的崇高致敬,也是法律出版社为中国当代法学教育事业发展拳拳努力之情的真诚表达。法律出版社将以高度的精品意识和质量标准,不断丰富、完善本系列教材的结构和内容;除教材文本之外,还将配有多层次、多形式的教辅材料,更好地为广大师生服务。

“好书,同好老师和好学生分享”,法律出版社愿与法律共同体诸同仁,分享好书,分享智识,分享法治进程中的点点滴滴!

作者简介

石少华 中国法学会能源法研究会会长,中国法学会理事,研究生学历;国务院安委会专家咨询委员会委员、国家安全生产专家,中国矿业大学(北京校区)教授。曾任原国家安全生产监督管理总局政策法规司副司长、巡视员,能源法起草工作领导小组成员。1977年至2011年,先后在原煤炭工业部、能源部、国家安全生产监督管理总局从事法制工作,主持创建了我国煤炭工业法律体系和安全生产法律体系,是《煤炭法》《安全生产法》的主要执笔人。被全国人大常委会办公厅、全国普法办、司法部、中央电视台提名为2014年度中国法治人物;被2014年度法治发展综合项目专家评委会授予“2014年中国十大影响力法治人物”荣誉称号。作为主要执笔人和组织领导者,先后主持起草并已由全国人大常委会、国务院发布实施的法律、行政法规有10余部,撰写并发表10余部法律专著和百余篇学术论文。

周凤翱 中国法学会能源法研究会副会长,国家能源法专家,法学博士;华北电力大学教授、博士生导师,校学术委员会委员,能源资源环境法律研究中心主任。曾任原子能法立法专家组副组长,能源法、《电力法》和核电管理条例等立法专家组常驻专家,北京能源发展研究基地(北京市设立)主任。主要从事中国能源法、国际能源法、外国能源法等教学与研究。主持国家社科基金及省部级课题38项,主编著作15部,发表论文50余篇。获国家能源局等省部级奖6项。

曹富国 中国法学会能源法研究会副会长,教育部新世纪优秀人才,法学博士;中央财经大学教授、博士生导师、PPP治理研究院院长。兼任财政部法律顾问、联合国贸法会采购和PPP法专家组成员。主持国家社科基金重大项目“PPP立法研究”、世行项目“加入WTO政府采购协定法律谈判国际比较研究”及多项省部级项目;发表*The Current Situation, Problems and Future Paths of Energy Law Education in China*、《城市燃气接驳费的意义及其规制》、《我国能源效率政府采购法律政策之发展》、《合同能源管理关系的规制》等50余篇(部)论著。

于文轩 中国法学会环境资源法学研究会副会长,教育部新世纪优秀人才,法学博士、博士后;中国政法大学教授、博士生导师,环境资源法研究所所长。兼任中国环境科学学会环境法学分会常务委员。入选“2009年全国优秀博士学位论文”;主持国家级和省部级课题研究30余项;独著论著5部,主编著作2部,翻译论著1部;发表学术论文100余篇。获中国法学会首届“董必武青年法学成果奖”及其他省部级奖5项。

2 作者简介

黄振中 中国法学会能源法研究会常务理事,法学博士;北京师范大学法学院教授、博士生导师。兼任中国东盟法律合作中心副理事长、北京市京师律师事务所终身名誉主任、中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁员、英国皇家特许仲裁员及多家上市公司独立董事等;曾任北京师范大学法学院副院长,中国石油化工集团有限公司资产管理部企业改革处副处长,西藏自治区人民检察院副检察长等。主要研究国际能源法、国际经济法等。出版著作 10 余部;发表论文 40 余篇。

黄锡生 中国法学会能源法研究会常务理事,法学博士、博士后,教育部新世纪优秀人才;重庆大学法学院院长、二级教授、博士生导师。兼任中国自然资源学会资源法学专业委员会主任,国务院发展研究中心智库专家,西部环境资源法制建设研究中心(重庆市设立)主任,中共重庆市委法律顾问,重庆市人大及市政府立法咨询专家。主要从事环境资源保护法、能源法的教学与研究。主持国家社科基金重大项目 1 项、一般项目 2 项及省部级课题 16 项;出版专著 10 部、教材 20 余部;发表论文 180 余篇。获省部级奖 4 项。

胡德胜 中国法学会能源法研究会常务理事,学术委员会副主任,哲学博士、博士后;中美富布赖特项目访问学者;重庆市巴渝学者特聘教授;重庆大学法学院教授、博士生导师。兼任致公党中央法治建设委员会委员,世界银行和亚洲开发银行项目咨询专家,律师,经济师,仲裁员。擅长跨法学、经济学和相关自然科学的交叉研究。出版《能源法学》《美国能源法律与政策》《能源与自然资源中的财产和法律》《矿业特许税费》等论著;发表中文和英文论文 100 余篇。荣获省部级奖 8 项。

王文革 中国法学会环境资源法学研究会副会长,法学博士、博士后;上海政法学院教授、博士生导师、环境资源与能源法研究中心主任。兼任全国人大环境资源立法研究基地(上海社科院)学术委员会副主任委员,中国环境资源法评论(中国环境资源法学研究会会刊)副主编,中华环保联合会法律专家委员会委员,中国国土资源报法律栏目专家。主要研究环境资源法、能源法等。独著、主编、参编著作(教材)共 20 余部;发表论文 100 余篇。荣获全国及上海市等省部级奖励 20 余项。

龚向前 中国法学会能源法研究会理事,法学博士、博士后;北京理工大学教授、硕士生导师。兼任中国欧洲学会欧洲法律研究会常务理事等职。主要研究与讲授国际环境法、能源法。主持国家社科基金及省部级课题多项;在 *East Asia Journal of International Law* (SSCI)、《中国法学》、《法学家》等国内外重要刊物发表论文多篇。获得北京市教学成果一等奖、中国法学会能源法研究会优秀论文一等奖等。

陈兴华 中国法学会能源法研究会副秘书长,博士;北方工业大学副教授、硕士生导师,能源法研究中心主任。主要研究能源法、经济法、环境资源法。2006~2008 年,作为国家能源法起草组秘书处工作人员,全程参与能源法立法,获国家能源领导小组办公室颁发能源法起草小组专家组助理专家证书,获能源法起草工作表现突出奖。主持、参与省部

级、校级课题多项;出版专著1部,参与编写教材多部;发表学术论文40余篇。获国家能源局等省部级奖3项。

莫神星 中国法学会能源法研究会会员,法学博士;华东理工大学副教授,能源与资源环境法研究中心核心研究人员。主要从事能源法、环境法等研究与教学。出版《节能减排机制法律政策研究》《能源法》《能源法学》等著作;在《社会科学》《北京行政学院学报》《中国人口、资源与环境》《政法论丛》《中外能源》《中国能源》等杂志上发表论文50篇。10余篇能源法论文在全国或地区学术会议获奖。

苏苗罕 中国法学会能源法研究会理事,法学博士;同济大学法学院副教授,硕士生导师,上海金融与法律研究院研究员。主要研究政府监管与行政法、能源法、信息法。主持国家社科基金项目和教育部人文社科基金项目各1项;独译理查德·J.皮尔斯《行政法》(第5版·3卷本),合译或者译校作品6部;在《法学》《环球法律评论》等期刊上发表论文、译文45篇。

张小平 中国法学会能源法研究会副秘书长,法学博士;中央财经大学法学院副教授,环境与自然资源法教研室主任。加州大学伯克利分校访问学者。著有《全球环境治理的法律框架》(专著)、*The Implementation of Climate Change Mitigation Policy after Paris Agreement*(合著)、《排放权交易设计》(译著)。

沈磊 中国法学会能源法研究会会员,法学博士;华北电力大学副教授、硕士生导师,北京能源发展研究基地(北京市设立)执行主任。兼任北京法律谈判研究会理事,英国法律学者协会(Society of Legal Scholars)会员、英国及爱尔兰法律、教育及技术联合会(BILETA)会员。主要从事国际能源法、外国能源法、国际金融法研究。主持北京社会科学基金等省部级课题14项、横向课题5项;出版专著1部,发表论文10余篇。获国家能源局等省部级奖及其他奖2项。

严厚福 法学博士,北京师范大学法学院副教授。研究方向为环境法、能源法。作为核心专家参与多部行政法规、部门规章和地方性法规的起草工作。主持国家社科基金青年项目1项,参与国家级及省部级科研项目数项;参与编写专著2部,教材2部,译著3部;发表论文20余篇。

王江 中国法学会能源法研究会会员,法学博士;重庆大学法学院副教授、硕士生导师;重庆大学法学院能源法治研究所副所长。英国萨里大学访问学者,环境监管研究团队成员。主要研究能源法、自然资源法、国际环境法。主持国家社科基金项目1项,省部级项目2项,参加国家和省部级项目6项;参编《能源法学》《环境与资源保护法学》等教材3部;发表学术论文20余篇。

编写说明

中国法学会能源法研究会是中国法学会直管的 50 多个研究会中,具有“产、学、研、政、律”五位一体特色的全国性能源法学术研究团体。研究会成立 20 多年来,逐步发展壮大研究队伍,发挥五位一体特色优势,团结引领全国能源领域的法学学者、法律工作者,紧密围绕党和国家的工作中心,深入研究能源立法以及相关法律法规实施过程中的重点、难点问题,积极参与国家有关立法活动,为能源法治建设建言献策,为完善能源法律制度体系、为繁荣能源法学研究交流做了大量工作,发挥了能源领域全国性法学社团的积极作用。

党的十八届四中全会作出了全面推进依法治国的重大决策,习近平总书记提出了加强能源法律法规“立改废”和能源法治建设的总体目标。研究会根据这一总体目标,确定了“三个服务”的办会宗旨:一是服务于国家能源立法,为国家立法献计献策,使能源法研究成果转化为国家能源政策、能源立法;二是服务于能源法的法理研究和学科建设,发挥相关高校院所和专业人才的作用,增强研究能力,拓展研究领域,挖掘研究深度;三是服务于会员单位的法律实务,为能源行业、企业提供优质法律服务,为能源企业、会员单位排忧解难。

学科建设是能源法学研究和人才培养的基础工程。自 1988 年我国第一本能源法教材出版以来,能源法学研究水平不断提升,能源法学专著和教材不断增多,能源法学体系日臻完善,多所高校相继开设了能源法课程,形成了稳定的能源法学教学与科研团队。尽管如此,能源法学科建设,尤其是教材体系建设整体上仍然滞后。由于我国能源法尚未出台,已经出版的能源法学教材、专著体例不一,对于能源法学的基本理论、学科范式、框架结构与知识内容难以统一,无法形成全国通用的能源法权威教材,影响了能源法学科建设和高等院校人才培养,不能满足国家能源法治建设的需要。

为了推动中国特色能源法学科体系建设,研究会将能源法学科建设列入 2018 年工作重点,研究起草并审议通过了《能源法学科建设工作纲要》,强调能源法学科建设要“面向国家能源立法和能源产业部门发展需要,突出能源法学科主体地位,发挥研究会‘产、学、研、政、律’五位一体的优势,科学规划、开门办学、广纳资源、协同合作,力争在较短时间内,提升能源法学科建设整体水平,取得一批有影响力和显示度的学科建设成果,实现资源投入、政策支持、人才培养、学科建设的良性循环”。

《能源法学科建设工作纲要》要求研究会抓紧抓好能源法教材建设,汇集研究会内外能源法理论与实务两方面的权威专家,在总结现有研究成果的基础上,组织能源法学系列教材的编写出版。通过教材编写,形成能源法知识体系,突出能源法学科主体地位,重点

加强对能源法研究的基本方法和基本范畴的研究,总结能源法的概念体系、理论体系和能源法律关系,厘清能源法与其他学科的关系,为高等院校能源法教学提供范本。

研究会经过深入分析和全面调研认为,随着我国能源法制定工作的深入推进,研究会2015年向国家能源局和原国务院法制办公室提交的《能源法(送审稿)》修改稿是近10年能源法立法研究成果和各方意见的集中提炼,其框架结构安排及其中蕴含的基本理论、基本原则和主要法律制度已经相对稳定,可以在能源法出台前作为编写《能源法学总论》确定章节框架和知识要点的参考范式。因此,为了尽快解决我国能源法教材目前存在的突出问题,精心打造能够代表近年来能源法学研究成果的通用权威教材,研究会于2018年5月正式启动了《能源法学总论》编写工作。

《能源法学总论》编写工作的指导思想:以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,努力践行研究会“三个服务”办会宗旨,贯彻落实《能源法学科建设规划纲要》要求,立足能源行业实际、能源改革实践和能源革命需要,总结能源立法、执法和司法经验,广泛吸收国内外研究成果,提炼能源法基本概念、基本原则和基本制度,构建能源法学理论体系,完善能源法学学科范式,为高等院校教学和能源企业培训提供权威教材,为立法部门加快能源立法提供理论支持,为实现能源法学科跨越发展奠定坚实基础。

《能源法学总论》编写工作的总体要求:一是要注重能源与法学的交叉性和复合性,立足法学与能源的交叉特点,既要有能源专业知识,更要有法学理论提炼,着重契合跨界学科的交叉类知识传授与复合型人才培养;二是要注重国内与国外的借鉴性和互动性,既要体现国内能源改革文件精神,也要借鉴国外能源立法最新成果,更要促进能源领域“产、学、研、政、律”之间的立法支撑、法务支持、知识更新、学术创新的良性互动;三是要注重吸收与创新的广泛性和代表性,要集各家之长,集思广益,凝聚共识,既要有集成创新,也要有原始创新,既要体现广泛性,更要具有代表性。

《能源法学总论》编写工作的组织保障:一是成立编委会,由研究会会长、副会长及在能源法立法、研究和教材编写等方面具有丰富经验的常务理事和专家组成,负责指导教材编写、审定教材内容等工作;二是成立编写组,由主编统筹谋划,副主编分工把关,主要高校能源法学科带头人承担撰稿任务;三是成立秘书组,由秘书分工负责,做好相关会务、财务等服务工作,做好与作者的联系、沟通等协调工作,以及做好校对、出版等对接工作。

《能源法学总论》编写工作于2018年5月正式启动,启动会审议通过了《能源法学总论》编写工作方案,包括撰写提纲、各章作者、书稿模板、体例参考范本、文风参考范本和编写工作进度等内容;研究会向编委会和参编人员颁发了聘书。2018年8月中旬研究会年会期间,形成了《能源法学总论》中期书稿;10月上旬形成了《能源法学总论》初稿,召开了审稿会;12月上旬完成了副主编审稿工作;12月下旬完成了主编及编委会审稿、定稿工作并提交出版社。

《能源法学总论》由研究会组织编写,编委会指导,石少华统筹、审定,周凤翱组稿、统稿,曹富国组织审稿,于文轩、黄振中、胡德胜分别审稿。

本书各章撰写分工如下：

- 第一章 石少华 周凤翱 黄锡生
第二章 周凤翱 于文轩 曹富国
第三章 苏苗罕 曹富国
第四章 陈兴华
第五章 黄振中 严厚福
第六章 胡德胜
第七章 曹富国 张小平
第八章 石少华 王文革 莫神星
第九章 龚向前
第十章 周凤翱 沈 磊
第十一章 于文轩
第十二章 王 江 胡德胜

值此本书出版之际,要特别感谢中国法学会、国家能源局及相关领导的关心和支持!感谢华北电力大学、中央财经大学、中国政法大学、北京师范大学、重庆大学、上海政法学院、北方工业大学、北京理工大学、同济大学等高校的大力支持!感谢周立涛、郭进平、李朝晖、任华等同志提出的宝贵意见和建议!感谢法律出版社及张雪纯编辑总监、吴昉编辑和郑怡萍责任编辑的严谨、高效、勤勉、负责的职业精神!

对于本书的编写,虽然我们付出了努力,但是由于时间仓促,能力所限,疏漏在所难免,尚请广大读者提出宝贵意见。

中国法学会能源法研究会
二〇一九年六月

目 录

第一章 能源法的研究与制定	(1)
第一节 能源法的立法进程	(1)
第二节 能源法的立法要点	(3)
第三节 能源法的主要内容	(5)
第四节 能源法的立法难点及对策	(16)
第五节 能源基本法与能源单行法的关系	(21)
第二章 能源法学总论与分论	(24)
第一节 能源法学与能源产业	(25)
第二节 能源法学与能源革命	(33)
第三节 能源法学与能源法律体系	(36)
第四节 能源法学与相邻法学	(54)
第五节 能源法学与学科建设	(58)
第三章 能源综合管理与规制	(65)
第一节 概述	(66)
第二节 能源管理体制	(67)
第三节 能源行业的经济性规制	(73)
第四节 能源普遍服务	(77)
第五节 能源财政与金融	(79)
第四章 国家能源战略与规划	(90)
第一节 概述	(91)
第二节 能源战略与规划的程序性规定	(95)
第三节 能源战略与规划的实体性规定	(98)
第五章 能源开发与加工转换	(106)
第一节 概述	(106)
第二节 一般规定	(108)
第三节 化石能源的开发	(114)
第四节 非化石能源的开发	(120)

第六章 能源供应与使用	(133)
第一节 能源供应	(134)
第二节 能源管网	(140)
第三节 农村能源	(150)
第四节 能源节约	(155)
第七章 能源市场与交易	(163)
第一节 概述	(164)
第二节 能源市场建设与运营	(171)
第三节 能源市场交易与竞争	(183)
第四节 能源市场监管与规制	(188)
第八章 能源安全与保障	(196)
第一节 概述	(197)
第二节 能源安全生产	(206)
第三节 能源储备制度	(226)
第四节 能源预警与应急	(232)
第五节 核安全法	(240)
第九章 能源科技与创新	(251)
第一节 能源科技创新体系	(252)
第二节 能源科技创新的法律保障	(257)
第三节 能源科技教育的法律促进	(261)
第十章 能源国际合作	(265)
第一节 概述	(266)
第二节 能源安全国际合作	(272)
第三节 能源投资国际合作	(273)
第四节 能源贸易国际合作	(277)
第五节 能源金融国际合作	(284)
第六节 能源管网国际合作	(286)
第十一章 能源监督管理	(295)
第一节 能源监督检查的范围	(295)
第二节 能源监督检查的种类	(297)
第三节 能源监督检查的方式	(303)
第四节 煤电油气行业的监督检查	(306)

第十二章 能源法律责任	(311)
第一节 概述	(311)
第二节 能源行政责任	(314)
第三节 能源民事责任	(321)
第四节 能源刑事责任	(326)
参考文献	(333)

第一章 能源法的研究与制定

— | 导 读 | —

能源法是能源领域的基本法,是规范能源开发利用和管理,优化能源结构,提高能源效率,保障能源安全,促进能源和经济社会可持续发展的法律规范。国家正在推进能源法的立法与研究工作。本章阐述了能源法的立法进程、立法目的、法律关系、基本原则、基本法律制度、立法难点及其与能源单行法的关系。本章重点是能源基本法的定位、能源法律关系三要素、对能源单行法起指导作用的基本原则、涵盖能源单行法各方面的基本法律制度。本章难点是能源法的调整对象即纵向能源法律关系、横向能源法律关系和涉外能源法律关系,以及能源基本法与能源单行法的关系。

国家推进能源法的立法与研究工作,既是依法治国、依法行政的客观要求,也是全面落实科学发展观,建设资源节约型和环境友好型社会的现实需要。改革开放四十年来,我国相继颁布实施了《煤炭法》《电力法》《节约能源法》《可再生能源法》《核安全法》等能源单行法律以及配套法规,能源法律体系的框架初步形成。但是,我国还缺少全面体现能源战略和总体政策导向的基础性法律,难以对能源安全、能源效率、能源结构、能源环境等综合性、全局性的问题实行有效调整。从国际经验看,用法律手段规范能源开发利用活动,是世界各国的通行做法,美国、德国、英国、日本、波兰等二十多个国家制定了综合性能源法律,在推动能源战略规划实施,规范能源开发利用秩序,建立能源市场机制等方面发挥了积极作用。当前我国面临严峻的能源安全、环境保护以及应对气候变化问题,新的形势和工作实践迫切需要完善能源法律体系,尤其是要加快研究制定一部在能源开发利用活动中具有基础性作用的能源法。

第一节 能源法的立法进程

经国务院批准,《中华人民共和国能源法》(以下简称能源法)起草工作自2006年年初正式启动。随后,由原国家能源办、国家发展改革委、原国务院法制办牵头成立了由国务院15个部、委、办组成的能源法起草工作领导小组,下设起草专家组,启动相关课题研究,开展调查研究,举行专家座谈会,广泛征求意见等,先后形成了能源法大纲、工作稿、讨论稿、征求意见稿和送审稿(草稿)。2008年11月21日,国家发展改革委将《能源法(送

审稿)》提请国务院审议。此后,原国务院法制办就《能源法(送审稿)》广泛征求了相关部门、行业、地区和专家意见,梳理各方的立法诉求和建议,提出需要研究解决的问题清单:对总体框架、章节设计存在的争议,对市场机制表述、能源战略的内容、能源规划的约束与指导作用、可再生能源的资质许可、能源普遍服务、能源战略储备与应急等问题存在的不同认识,能源法与能源单行法律及其他相关法律之间的协调,如何使能源法目标明确、措施有效、保障得力,切实解决现实需要及社会普遍关注的问题,避免法律条文过空、过虚,等等。这些问题急需通过修改《能源法(送审稿)》予以解决。党的十八大以后,党中央和国务院作出了全面深化改革,全面依法治国,简政放权,充分发挥市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府对市场的调控作用,推进能源革命和国际合作,加强能源安全保障,加快能源领域法律法规立、改、废工作,强调重大改革必须于法有据等一系列重大决策部署。这些决策部署必须通过加快出台能源法加以体现并提供法制保障。

根据原国务院法制办、国家发展改革委和国家能源局的统筹安排,中国法学会能源法研究会(以下简称能源法研究会)于2015年5月重启《能源法(送审稿)》修改工作,并开展了以下工作:(1)成立《能源法(送审稿)》研究修改工作班子,依托能源法研究会开展课题研究;(2)认真学习党的十八大报告、政府工作报告、中央全面深化改革决定、中央推进全面依法治国决定及习近平、李克强同志有关能源工作的系列讲话和《能源发展十二五规划》《国家能源战略行动计划》等重要文件,提炼出必须在《能源法(送审稿)》中加以体现并保障实施的具体内容;(3)针对原国务院法制办提出的问题清单,收集整理、分析研究国内外相关能源法文本、研究资料和研究报告,进行相关基础资料的研究,进而提出关于修改《能源法(送审稿)》的问题清单,按专题形成初步研究报告;(4)确定《能源法(送审稿)》修改工作的指导思想和工作思路;(5)召开能源法专家研讨会、能源企业研讨会、能源法研究会2015年会、能源法研究会顾问及专家研讨会,听取各方面意见和建议;(6)研究分析国务院有关部门、单位和能源企业对能源法送审稿、修改稿初稿提出的修改意见、建议;(7)拟出《能源法(送审稿)》修改稿初稿;(8)将《能源法(送审稿)》修改稿初稿在国家能源局内反复征求各司局的修改意见后形成修改二稿;(9)研究、吸纳国家能源局相关司局的修改意见。在完成上述工作的基础上,能源法研究会于2015年10月将《能源法(送审稿)》修改稿正式上报国家能源局。2017年年初,国家发展改革委将《能源法(送审稿)》修改稿再次报国务院审议。在2018年9月公布的第十三届全国人大常委会立法规划中,能源法被列为需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律项目。目前,《能源法(送审稿)》的审查协调和调研修改等工作尚在进行中。

起草制定能源法,是解决能源领域发展、改革和管理等重大问题,保障能源与经济社会协调可持续发展的客观需要,具有积极的现实意义和深远的历史意义。(1)有利于推进能源战略实施,为政府制定和实施能源政策提供法律依据;(2)有利于保障国家能源和经济安全;(3)有利于构建资源节约型、环境友好型社会,使能源节约和高效、清洁利用成为全社会共同遵守的行为准则;(4)有利于提高能源安全生产、节约生产、清洁生产水平;(5)有利于完善能源管理体制和机制,规范市场主体行为;(6)有利于推动能源科技自主创新;(7)有利于健全我国能源法律体系,促进能源法治建设。