

论我国能源法律体系的应然构建与完善发展

张璐

(华东政法大学 经济法学院, 上海 200042)

摘要: 能源法律体系应包括能源基本法和具体能源法两个组成部分,其中具体能源法又可划分为能源利用法、能源产业法和能源公用事业法。以此为参照对我国能源立法进行体系化评估,存在能源基本法缺失、能源产业法覆盖领域的欠缺以及能源公共事业法整体上立法层次偏低等问题。因此,已从对《能源法》进行合理定位、完善能源产业法的覆盖领域以及提升能源公用事业法立法层次等方面推动我国能源法律体系的发展完善。

关键词: 能源法; 能源基本法; 具体能源法; 法律体系

中图分类号: DF467

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2011)05-0107-05

就我国能源立法的现状而言,依然处于早期的发展阶段,立法门类并不齐全,结构性缺陷较为明显。因此,当前我国能源立法面临的主要问题在于,如何在整体上规划和确定不同层次和领域能源立法的定位,以及现有的能源立法与将来出台的新立法如何衔接与协调,从而解决我国能源立法的结构优化问题。从某种意义上来说,该问题要比解决某个能源单行立法内容合理化的问题更为重要,其重要性在于明确我国整个能源法律体系构建的指导思想 and 实现途径,因此,从体系化的角度对我国能源立法发展完善的研究是非常必要的,本文即围绕该命题展开。

一、能源法律体系的应然构建

对某个法律领域立法的体系化研究,是法学基础理论研究的重要环节,充分体现了从理论应然的角度对相关立法实践的指引作用,在很大程度上提高相应领域法律体系结构与内容的合理化水平,而且有助于对该法律领域的在整体上的把握和认知。尤其对我国的立法实践而言,往往更多侧重于各单行立法的应急性而在整体结构性上考虑不足,更显体系化研究的必要性,而对超越立法实践的法律体系的应然构建研究尤为重要,因其可以充分发挥参照作用,为现有立法在体系上的合理化完善提供必要的借鉴和参考。

上述问题实际上在我国能源法领域表现的尤为突出和典型,我国的能源立法相对于发达国家而言相对滞后,而且现有的各单行立法的出台大多有

“头痛治头、脚痛治脚”的特点,缺乏内在一致的立法理性和整体上的规划。因此,对能源法律体系的研究有必要以在理论上的应然构建为参照,对现行的能源立法状况进行评价并有针对性地提出体系合理化的举措。

具体而言,考虑到法律体系构建的合理性、对能源开发利用不同环节的特殊性以及能源资源的不同类型划分等诸多因素,笔者认为:能源法律体系应包括能源基本法和具体能源法两个组成部分,其中具体能源法又可划分为能源利用法、能源产业法和能源公用事业法。

(一)能源基本法

能源基本法是指在国家能源法体系中,由国家立法机关制定的与各单行能源立法相对应,能够体现能源法律的共同价值,具有基础性和综合性的法律。与其他主要针对各具体能源领域或具体类型能源问题的能源单行立法相比,能源基本法主要是规范能源开发利用和管理基本活动的立法,主要规定国家能源立法的目的、国家能源战略、能源管理体制、基本能源法律制度、能源国际合作、能源法实施的监督与保障等方面的问题。能源基本法其他各能源单行立法指导思想以及制度与规范的前提和基础,在国家能源法律体系中处于基础性地位。从一般发展规律上看,能源基本法的出台要晚于各单行立法,能源基本法的立法建立在各能源单行立法实施经验和规律总结的基础之上,是对各能源单行立法的理念和基本制度结构的提炼和归纳。因此,一般来说,能源基本法的出台说明一国能源立法的指导思想已

收稿日期: 2011-03-04

基金项目: 中国法学会部级法学研究基金资助课题“保障国家能源安全的节能减排政策及其法律化研究”(CLS-C1012);上海市第三期重点学科——经济法学学科建设基金资助项目(S30902)

作者简介: 张璐(1976—),男,法学博士,副教授。E-mail:zhanglu7450@sina.com

经比较明确,法律制度的基本结构也较为稳定,往往意味着一个国家能源法律体系的成熟和完备。

(二)能源利用法

能源利用法是规范能源利用活动的法律。能源利用法中的“利用”是指合理利用,其基本要求在于通过优化能源结构和能源利用方式,不断提高能源利用效率,在保持既定的能源开发强度和供应规模的前提下,能够满足社会经济发展和公众日常生活的能源消费需求,实现能源的持续供给。相对于其他能源具体法领域,能源利用法具有更为广阔的适用范围,涉及能源开发利用的全过程和所有环节,能源利用法的法律理念是否先进以及制度安排是否合理可行,往往代表了一个国家在整体上的立法水平,而且在有些国家能源基本法与能源利用法是合二为一的,由此可见能源利用法的重要性和基础性。在立法实践中,由于不同国家法律文化的差异以及在特定阶段所面临的能源问题类型不同,对能源利用法在名称上的选择也有所不同,比如节约能源法、能源利用合理化法等。

(三)能源产业法

能源产业法是规范能源产业活动的法律。能源资源的类型有所不同,相应的产业活动也表现出明显的差异性,因此,又可依据能源资源的可再生程度为参照,将能源产业法划分为不可再生能源法和可再生能源法。

1.不可再生能源法

不可再生能源法是指对以不可再生能源作为开发利用对象的产业活动进行规范的立法。不可再生能源主要包括化石能源和原子能。由于从立法传统上看,针对煤、石油天然气等化石能源的矿业活动立法是不可再生能源的主要渊源,所以也有学者将不可再生能源法称为能源矿业法^[1]。但从当前针对不可再生能源产业活动的立法实践上看,已远远超出能源矿业法的范畴,从其具体规范内容上来看,不可再生能源法不仅包括化石能源资源和原子能矿产的勘探开采,而且还应涵盖加工、转换、储运、供应与贸易等环节。从制度安排的角度来说,由于对不可再生能源的产业活动主要涉及一次能源的加工转换,在整个能源利用的过程中处于上游环节,因此,不可再生能源立法完善与否,将在很大程度上影响到能源利用中下游的相关制度安排。所以,不可再生能源法在整个能源法律体系中占据有非常重要的地位,具有明显的传统优势。

2.可再生能源法

可再生能源法是指对以可再生能源作为开发

利用对象的产业活动进行规范的立法。由于传统经济对化石能源资源过于依赖,由此衍生了一系列严重问题,如国际石油市场的动荡、气候异常变化等,已经危及整个人类的持续发展。因此,未来在能源领域的发展趋势必然通过对化石能源的替代逐步实现能源的多样化。就当前世界各国针对该问题的实践来看,是要使依靠对可再生能源的开发利用替代传统的化石能源,逐步降低对化石能源的依赖程度。所以,可再生能源法主要规范对太阳能、生物质能、风能、海洋能等可再生能源进行开发利用的产业活动。从可再生能源法的基本功能来看,其不仅仅在于对传统化石能源的替代实现能源供应的多元化,更重要的在于不断提高能源利用过程中的环境友好水平。因此,在当前化石能源供应日趋紧张以及能源环境问题日趋恶化的大背景下,可再生能源法的重要性日益凸显,受到世界各国的充分重视,正成为能源法体系中发展与更新最快的领域。

(四)能源公共事业法

能源公共事业法是规范能源终端供应公共事业活动的法律。电力、热力、燃气等能源的终端供应是能源利用的重要环节,对于社会经济发展和公众日常生活不可或缺。因此,能源的终端供应是重要的公共事业,从当前各国的相关实践来看,大多是由国有企业作为能源终端供应公共事业的运营主体,具有较为明显的自然垄断的特点。所以,在能源的终端供应环节,尽管其企业活动具有较强的公共服务属性,但往往因企业自然的垄断地位容易导致不正当竞争以及损害消费者利益等问题的发生。基于该原因,必须针对能源终端供应的公共事业活动进行专门立法,加强对电业运营、热力与燃气供应等领域的行为规范。能源公共事业法重点在于以价格管制为核心对相关企业的调控与规制,与经济法具有一定的交叉和重合,能源法理论与制度设计的综合性与复杂性由此可见一斑。

二、我国能源立法的现状与体系化评估

我国能源立法起步的动因具有一定的特殊性,与其他国家有所不同。20世纪70年代的两次石油危机推动当时主要的能源消费国开始重视并加快能源立法进程,但此时我国与世界能源体系关联并不大,石油危机对我国也并未产生实际影响。我国进入20世纪80年代之后,随着经济的起步与加速发展,电力短缺频频发生,国内能源供应不足的问题有所显现,国内开始着手研究经济发展与能源供应的关系,在加快制定有关能源工业发展、合理利

用能源相关政策的同时,我国的能源立法也开始起步。经过近30年的发展,能源立法工作取得了较大进展,到目前为止,现行的能源法律有《电力法》、《煤炭法》、《节约能源法》、《可再生能源法》、《石油天然气管道保护法》等5部,除此之外还有大量的行政法规、部门规章以及地方法规和规章,在其他相关立法中也有一些涉及能源开发利用以及能源环境问题的法律规定,比如《矿产资源法》、《水法》、《环境保护法》等。结合我国能源立法的现状,参照能源法律体系的应然构建,可对我国现行的能源立法进行体系化评估。

(一)能源基本法缺失

说起能源基本法的缺失,就不得不提及我国《能源法》的制定。我国《能源法》的制定过程可以用八个字概括,即“声势浩大、进展缓慢”。进入21世纪以来,随着我国能源形势的日趋严峻,能源法律资源的不足也日益凸显,我国在加紧对原有能源单行立法修改和有针对性地制定新的能源单行法的同时,也开始了能源基本法即《能源法》的立法工作。《能源法》的研究起草工作从2006年年初开始,2007年底即形成《能源法》(征求意见稿),并通过新闻媒体和互联网等渠道公布,向社会各界广泛征集修改、完善的意见和建议,一时之间反响强烈,在法律起草阶段,尚未提交立法机关审议修改之前即向全社会公开征求意见,在我国尚属首次。其后,《能源法》(送审稿)在2008年底由国家发改委报送到国务院,但目前仍处于广泛征求各方意见,进一步进行审查修改。回顾我国《能源法》的制定,虽已历时五年,但到目前为止仍无出台的时间表。

《能源法》迟迟难以出台的最根本的原因在于定位的问题,如何为《能源法》定位,将直接影响到立法的框架、思路以及主要内容的设计。针对该问题,“有人打过一个比方,如果说我们把立法和制定《能源法》比作种一棵树的话,我们现在不是在一个空地上种这棵树,如果在空地上种树我们就比较方便了,搁在什么问题,这个树多高多大都好办,我们现在是在一片树林里种树,把它搁在那,和别的树枝杈是不是相互搅在一起,甚至是相互影响,这都要考虑。”^①这个比方很形象,生动地反映出面对既有的能源单行立法,《能源法》在整个能源法律体系中如何进行定位这一基础性命题,其包括《能源法》与其他单行立法效力高低关系以及内容上的衔接与协调两个方面的问题,由于目前在理论研究和立法实践上均未对上述问题形成一致看法,在很大程

度上延缓了《能源法》出台的进程,导致我国能源基本法的欠缺仍将持续若干时间。

(二)能源产业法覆盖领域的欠缺

1.《石油天然气法》和《原子能法》的缺位

在不可再生能源立法领域,能源产业法覆盖领域的欠缺主要表现为《石油天然气法》和《原子能法》的长期缺位。从理论上讲,不可再生能源法至少应包括专门的煤炭法、石油天然气法和原子能法,但就我国目前能源立法的现状来看,专门的不可再生能源法只有一部《煤炭法》,《石油天然气法》和《原子能法》一直是缺位的,对这两个领域主要是靠一些行政法规还有一些政策性规定来进行调整和规范。

就我国的现实情况而言,《石油天然气法》和《原子能法》的长期缺位一个很重要的原因主要来自对《矿产资源法》理解和定位的误区。前文也曾提及,在立法传统上,针对煤、石油天然气等化石能源的矿业活动立法曾长期是不可再生能源法的主要渊源。由此形成思维定势,不可再生能源法等于矿业法,那么我国已经有了《矿产资源法》作为矿业领域的综合性立法,对不可再生能源行业的规范与管理完全可以适用。其实这种看法并不科学,因为它忽略了不可再生能源行业的特殊性和复杂性,不可再生能源并不等于不可再生矿业。比如对于石油天然气资源来说,“《矿产资源法》及其配套法规所规定的是矿产资源开发利用规制的共性问题,而无法有针对性地处理油气资源的特殊问题。尽管石油天然气资源勘探和开采可以适用《矿产资源法》及配套规定,但石油天然气产业集石油天然气勘探、开采、输送、加工炼制、供配、消费、贸易为一体,其中一些重要环节是《矿产资源法》及其配套规章无法调整的。”^②对于《原子能法》而言,也存在类似问题,因为该法不仅涉及原子能矿产的开发利用问题,更重要的还有安全和防止核扩散的问题,远远超出《矿产资源法》力所能及的范围。因此,制定专门的《石油天然气法》和《原子能法》势在必行。

2.可再生能源法有待分类细化

我国于2005年颁布了《可再生能源法》,并制定了一系列配套实施的政策、法规和规章,逐步将我国可再生能源的开发利用纳入法制轨道。现行《可再生能源法》作为我国当前可再生能源开发利用领域牵头的法律,采用的是针对所有类型可再生能源的统一立法模式,这样的立法模式有一定的优越性,即能够归纳所有类型可再生能源的共性,提

^①国务院法制办工交司张要波处长在能源法研究会2009年会第二届一次理事会上的讲话。

高立法的普适性。但《可再生能源法》统一立法模式的缺陷也很明显。首先,内容过于原则概括,可操作性差,法律的实施只能依赖配套的政策、法规和规章,如果就某具体问题没有相应的配套规定,就会导致《可再生能源法》规定内容的落空。另外,可再生能源只是一个概括性的提法,其涵盖太阳能、风能、水能、生物质能、潮汐能、地热能等多种不同类型,每种类型的可再生能源的赋存状态、开发利用技术要求、发展阶段以及法律制度需求都会存在一定差异,如果没有各自针对性的立法,《可再生能源法》作为统一立法只能犹如“空中楼阁”,难有真正用武之地。从实践中来看,虽然我国已出台《可再生能源法》,但长期以来可再生能源的开发利用主要还是靠相关产业政策和一些政府规章的规范和促进,从某种意义上来说《可再生能源法》如同摆设,上述原因应该是主要的症结所在。

(三)能源公共事业法整体上立法层次偏低

就目前我国的能源消费基本状况来看,能源的终端供应主要有电力、热力、燃气三种形式,这也构成了能源公共事业的主要内容。但就能源公共事业的这三个主要领域而言,立法发展并不均衡,除《电力法》之外,在热力和燃气供应领域,并无在法律层面的立法,只有一些低层次的部门规章甚至是一些规范性文件,比如《城市燃气管理办法》、《城市用气合同》与《城市供用热力合同》示范文本等,除此之外还有大量的技术性规范。整体而言,我国的能源公共事业法的立法层次偏低,与当前我国能源立法的快速发展以及能源供应与消费市场化程度不断提高的现实不匹配。从形成该局面的原因来看,与我国长期在计划经济体制中对能源公共事业活动的管理模式有关,既没有把能源的供应与消费视为市场行为,更没有把从事能源公共事业活动的企业作为独立的市场主体,缺乏对法律制度需求的基础。

三、我国能源法律体系的完善发展

(一)对《能源法》进行合理定位

我国《能源法》何时能够出台,涉及很多复杂的问题,如果从体系化的角度而言,主要涉及定位的问题,即如何处理与其他能源具体法的关系,如前文所述,问题集中表现在如何有效处理《能源法》与其他单行立法效力高低关系以及内容上的衔接与协调两个方面。

事实上,对于《能源法》作为基本法与其他单行立法在效力高低关系以及内容的衔接与协调的认

识上一直存在着一个误区,即只有《能源法》的效力高于其他单行法,才能体现《能源法》的基础性和综合性,也才能有效进行内容上的衔接与协调。而实际上,“这种定位的不利在于:容易形成法律规范的重复,造成法律资源的浪费。这有可能妨碍尚未制定的能源法出台,特别是制度设计与现行的四部单行能源法冲突,有可能拖延《能源法》出台的进程,处理不好还会导致《能源法》难以出台。”^[9]而且,根据我国《立法法》对法律适用的相关规定,对全国人大通过的基本法律和全国人大常委会通过的基本法律以外的法律在效力方面并没有进行上下的区分,统称法律。所以,没有必要把《能源法》效力高于其他单行立法作为其与其他单行立法在内容进行衔接和协调的前提。而且,在我国的立法实践中已有类似的先例,比如公认《环境保护法》是环境法律体系中的基本法,但其并没有高于其他环境单行立法诸如《大气污染防治法》、《水污染防治法》等法律效力,但这并不影响《环境保护法》作为基本法的地位,因为该法所确立的法律价值和基本制度框架在各环境单行立法中都得到了贯彻和体现。

因此,在对《能源法》定位的理解上,是否能够体现该法的基础性和综合性,并不在于与能源单行立法相比法律效力孰高孰低,而关键在于该法在内容能否明确提炼我国能源立法的核心价值以及确立能源法律领域的基本制度框架,只有做到这一点,才能充分体现《能源法》作为基本法在能源法律体系中基础性和综合性的地位。

(二)完善能源产业法的覆盖领域

1.制定专门的《石油天然气法》和《原子能法》

《石油天然气法》则应涵盖石油天然气产业的所有环节,包括勘探开采以及加工、转换、储运、供应与贸易等,应起到石油天然气领域牵头法的左右。从立法技术上看,《石油天然气法》的制定首先会涉及与《矿产资源法》及其配套立法的内容衔接与协调问题。其实解决问题的思路还是比较清晰的。因为总体而言《矿产资源法》及其配套立法主要是规范矿业活动的,而矿业活动主要包括两个方面,即勘探和开采,换言之,《矿产资源法》及其配套立法是规范勘探和开采矿业活动的基础性立法。那么对石油天然气勘探和开采活动的规制当然也应该适用《矿产资源法》及其配套立法,有关这方面的内容,《石油天然气法》都应该采用《矿产资源法》的相关规定,而除此之外的其他环节,《石油天然气法》则可根据具体情况进行针对性的制度设计。

《原子能法》在整个能源法律体系中具有一定

的特殊性,其原因主要在于原子能利用过程的的特殊性,即因其运行的高风险性所带来的安全和防扩散问题。因此,《原子能法》应以核安全为基本前提,采用“许可+强制规则”的立法模式,加强对原子能开发利用的各环节监管,并应贯彻预防原则,构建合理损害赔偿和填补机制。

2. 推进对不同类型可再生能源的专门立法

美国是可再生能源立法比较发达的国家,从美国可再生能源立法的沿革过程来看,大体经历了从分类立法到综合性立法的发展进化历程。在20世纪七八十年代美国可再生能源立法早期,出台了比较多的单一种类的可再生能源法案,涵盖地热能、风能、太阳能、海洋能、生物质能等不同门类^[4]。就发展阶段而言,我国的可再生能源立法刚刚起步,美国在可再生能源立法早期采用的分类立法模式对我国而言具有较强的可借鉴性。而且,结合我国当前的现实国情,不同类型的可再生能源无论是开发利用的技术水平还是普及程度确实存在明显的差异,所以推进对不同类型可再生能源的专门立法势在必行。对此,有学者明确指出:“建议国家针对太阳能、风能、水能、生物质能、潮汐能、地热能等主要

可再生能源技术,分别制定《太阳能法》、《风能法》、《水能法》、《生物质能》、《潮汐能法》、《地热能法》等法律。”^[5]该设想虽然较为宏大,可再生能源的分类立法也并非可一蹴而就,但其体现出的思路是符合可再生能源立法发展规律的。

(三) 提升能源公用事业立法层次

我国当前能源公共事业活动的所面临的基本社会情势与计划经济时期相比较而言,已经发生了巨大的变化,社会经济发展和公众日常生活对能源的消费需求与日俱增,能源供应的市场化程度在不断提高,能源公共事业活动所涉及的利益关系格局也日趋复杂,所有这些都对能源公共事业立法提出了较高的要求。因此,应该提升在燃气和热力供应领域的立法层次,制定专门的《燃气供应法》和《热力供应法》,与《电力法》共同形成能源公共事业活动的法律制度支撑。从基本定位上来看,无论是对现行《电力法》的修改,还是制定《燃气供应法》和《热力供应法》,都应该坚持公共服务为前提,协调与市场化的关系。从基本制度构架上看,应包含准入资质、安全运行、价格管制、消费者权益保护等基本方面。

参考文献:

- [1] 肖乾刚,肖国兴.能源法[M].北京:法律出版社,1996:95.
- [2] 于文轩.我国综合性石油天然气立法初探[C]//肖国兴,叶荣泗.中国能源法研究报告2009.北京:法律出版社,2010:323-330.
- [3] 肖国兴.我国《能源法》起草中的几个问题[J].法学,2007(2):111-115.
- [4] 罗涛.美国新能源和再生能源立法模式[J].中外能源,2009(7):19-25.
- [5] 李艳芳,岳小花.论我国可再生能源法律体系的构建[J].甘肃社会科学,2010(2):7-11.

On Deserved Construction and Improvement Development of Our Country's Energy Law System

ZHANG Lu

(School of Economic Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042)

Abstract: Energy law system should include energy basic law and specific energy law. Specific law is composed of energy use law, energy industry law and energy public service law. To evaluate our country's energy law systematically according to this, there are many problems such as deficiency in energy basic law, deficiency in cover area of energy industry law and low legislation level of energy public service law on the general. Therefore, the development of the domestic energy law system should be promoted by positioning of "energy law" reasonably, enlarging the cover area of energy industry law and improving the legislation level of energy public service.

Key words: energy law; energy basic law; specific energy law; law system

[责任编辑:孟青]