

## 【“能源革命与《能源法》制度设计”研究专题】

# 生态文明与互联网时代的能源立法现代化\*

胡德胜

**摘要:**生态文明和互联网深刻影响着能源生产、供应和消费活动,能源立法现代化已成世界主流趋势。我国应该借制定《能源法》之机,开展科学、深入、理性、充分的研究讨论,借鉴国际和外国经验,开启能源立法现代化进程,助推能源革命,实现能源领域的创新、协调、绿色、开放和共享发展。能源立法现代化的路径需要统筹考虑实体内容上具有科学性、外在体系上形成集群性和监管体制机制上遵循市场规律三个方面。

**关键词:**能源立法;能源互联网;现代化;《能源法(征求意见稿)》;能源革命

**中图分类号:**D901

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2022)08-0057-04

人类社会正在步入生态文明时代,作为文化的生态文明根基已经确立,作为过程的生态文明已然在建设之中。与此同时,多学科融合支撑的互联网极大地影响着人们的生活和生产方式以及文化。能源是生活之要、生产之基,能源生产、供应和消费活动所排放的温室气体占人类活动排放量的大部分,能源治理推行低碳化变革的全球潮流不可逆转<sup>[1]</sup>。

当代能源情势需要现代化的能源法<sup>[2]</sup>。制定并实施基于互联网支撑、能够促进生态文明建设的能源立法,服务于能源治理现代化,在世界范围内已成主流趋势。在主要能源消费国家和地区,能源政策与法律具有高度的融合性和一体化。能源立法应该包括能源政策和法律,以反映当代主要趋势和做法。我国《能源法》立法工作自2005年启动至今,多次列入国家立法计划,但法律草案却未走进全国人大。继2007年12月国家《能源法》起草组发布《能源法(征求意见稿)》,12年后国家能源局于2020年4月再次发布《能源法(征求意见稿)》,但社会各界对2020年《能源法(征求意见稿)》批评颇多。无论《能源法》能否出台、何时出台,我国能源立法的现代化都是需要深入讨论和研究的重大课题。

## 一、国际层面的能源立法现代化

在国际层面,主要国际能源条约或者机构已经就能源治理的重要事项或法治现代化提出要求,或将其列入议事日程。这里以全球性国际软法文件、《能源宪章条约》以及国际能源署为例进行讨论。

联合国2015年《2030年可持续发展议程》在“序言”中承诺:“决心阻止地球的退化,包括以可持续的方式进行消费和生产,管理地球的自然资源,在气候变化问题上立即采取行动,使地球能够满足今世后代的需求。”其愿景包括“一个人人可以获得负担得起、可靠和可持续能源的世界”。总体议程包括:“让所有人获得负担得起、可靠、可持续的现代能源服务”;“开展最广泛的国际合作来加速解决全球温室气体减排和适应问题以应对气候变化的不利影响”。特别是目标7明确提出:到2030年,“确保人人能获得负担得起的、可靠的现代能源服务”,“大幅增加可再生能源在全球能源结构中的比例”以及“全球能效提高一倍”。有关国际能源条约或者机构在其能源政策和法律现代化进程中,采取不

收稿日期:2022-07-24

\* 基金项目:国家社会科学基金项目“中国能源革命与法律制度创新研究”(15ZDB179)。

作者简介:胡德胜,男,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(重庆 400044)。

同程度的努力措施,争取实现与能源有关的可持续发展目标。2014 年《G20 能源合作原则》、2016 年《G20 领导人杭州峰会公报》和《G20 能源部长会议北京公报》主张并承诺建设的国际能源治理愿景是:运转良好、开放、竞争、高效、稳定和透明的能源市场;能更好地反映世界能源版图变化、更有效、更包容的全球能源治理架构;负担得起、可靠、低温室气体排放和可持续的能源未来,同时利用好能源资源和技术。

能源宪章会议于 2010 年 11 月通过没有时间表的《能源宪章现代化程序路线图》决议;2017 年 11 月决定启动《能源宪章条约》现代化,设立了现代化框架,在战略工作组下成立现代化次工作组。2018 年,现代化次工作组召开 6 次会议,向战略工作组报告两次,同预算委员会讨论多次;10 月 25 日,现代化次工作组向战略工作组报告第一阶段的工作,提出《能源宪章条约》现代化的事项清单。11 月 27 日,能源宪章会议批准了涵盖 25 项涉及《能源宪章条约》现代化的事项清单。其中包括“能源部门的经济活动”的定义,监管权、“公平和公正待遇”的定义,最惠国条款、“最持久的保护和安全的阐明,“间接征收”的定义,损失赔偿、保护伞条款、透明度、可持续发展与企业社会责任,“输送”的定义、基础设施接入(包括拒绝接入和可用容量)、税费设定的定义和原则以及区域经济一体化组织等。此后,现代化次工作组继续工作,就每一事项潜在政策选项进行研究。本着适当考虑现有政策选项以及更好讨论研究的路径,现代化方案草案特别考虑当代主要国际趋势。2019 年 10 月 6 日,能源宪章会议批准关于《能源宪章条约》现代化的一些建议政策选择。

在维护能源供应安全方面,能效具有不可或缺的重要作用。由不断发展的数字技术支撑的互联网对于更好地控制、优化和分析能效,进而实现能效治理现代化,具有综合性支撑作用。为了服务成员国和合作伙伴的能源决策和能源立法,国际能源署制定并实施了跨机构倡议“通过数字化实现能效现代化”,以求探索数字化对能效的潜在影响以及对决策者的影响。国际能源署还建立全球能效交流资源库,组织一系列主题活动,制定有关政策手册(如 2010 年《能效治理手册》(第 2 版)、2018 年《转型期的可再生能源政策》等),以促进利益相关者的参与

和最佳实践的交流,实现能效提升,推动能源立法现代化。

## 二、国家和地区层面的能源立法现代化

在国家和地区层面,主要能源生产或消费国家和地区,特别是对外能源依赖程度较高的国家和地区,在 20 世纪末已经开启能源立法现代化进程。我们以二十国集团、经济合作与发展组织、国际能源署和《能源宪章条约》成员或支柱的美国、欧盟和日本能源政策法律现代化的情况为代表来讨论。

美国的能源生产、消费以及温室气体排放均居世界前列,对国际能源秩序有着巨大影响。联邦参议院能源和自然资源委员会经手讨论的标题中含有“现代化”的法案达 400 多项,参众两院 1999 年以来讨论并通过成为法律的能源法案(包括合并入其他法案的)有 285 项。其中,2005 年《能源政策法》,2007 年《能源独立与安全法》《更多水、更多能源和更少废物法》,2008 年《综合自然资源法》《食品、节约和能源法》,2015 年《能效促进法》,2017 年《网外电力促进法》《能源部研究与创新法》《吊扇节能协调法》《核能创新能力法》《电力和安全系统法》《核能创新和现代化法》和 2018 年《美国水基础设施法》是较为主要的法律。联邦能源监管委员会、能源部、环境保护署制定的能源附属法规重点关注普遍能源服务、温室气体减排、能源互联网建设等领域。2019 年美国各州的能源立法趋势是,根据联邦法律以及在不与之冲突的前提下,旨在解决能源存储和网络安全、减少温室气体排放、修订清洁能源标准以及检查电动汽车激励措施或充电基础设施的法案稳步增加。而且,美国两党联邦国会议员自 2012 年起一直在推动制定《能源政策现代化法》。

欧盟整体上严重依赖能源进口,能源供求结构相当脆弱。在 2011 年《2050 年能源路线图》中,欧盟提出根据法治原则建立一个新能源体系。新体系将建立在下列 10 个条件之上:全面实施欧盟《2020 年能源战略》;能源系统和全社会都大幅提高能效;继续特别注意可再生能源开发;加大对研发和技术创新的公共和私人投资,加快低碳解决方案的商业化;2014 年前实现完全统一的欧盟市场;能源价格更好地反映成本,尤其是整个能源系统所需要的新投资;在欧洲各国之间以及欧洲与邻近国家之间形

成新的紧迫感和集体责任感;坚持传统能源或新能源的安全和保障;国际能源关系采取更广泛、更协调的方法;为成员国和投资者提供具体的能源路线图。欧盟于2019年7月2日通过《能源宪章条约现代化协商指令》,积极参与《能源宪章条约》现代化工作,提出诸多建议和意见。

日本更是严重依赖能源进口,供求结构比欧盟更加脆弱。2002年6月制定《能源政策基本法》,不仅在形式上结束了20世纪所制定的《石油业法》《电力事业法》《天然气事业法》《原子能基本法》《节约能源法》等能源单行法“群龙无首”的现象,而且在实质上开启了能源立法现代化进程。为履行其国际承诺和义务特别是《巴黎协定》项下义务,做好应对化石能源资源枯竭后的超长期应对措施,应对不断变化的能源条件等,日本政府根据《能源政策基本法》第12条的授权,于2018年7月制定了《能源战略规划》(第5版)。该规划着眼于实现本国《2030年长期能源供需展望》,设计2050年能源情境。2050年能源情境由精致“3E+S”、科学审查机制以及低碳能源体系中成本/风险识别与动态化三个部分组成。“3E+S”指安全性前提下的能源安全、经济效率和环境上适宜,是日本能源政策法律的首要目标和追求。战略规划要求针对每种选择所面临的问题以及优先考虑事项,制定解决以下五个方面问题的政策:可再生能源、核电、火电、热力系统和运输系统以及节能和分布式能源系统。

### 三、我国围绕《能源法》的能源立法现代化路径

我国不仅是能源消费、能源进口、温室气体排放三项第一大国,而且在能源生产、能源境内外投资两个领域也排名前列。作为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者,我国更需要立足于创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,根据“四个革命、一个合作”的国家能源安全战略观,顺应国际气候政治的趋势,落实“双碳”目标,对能源立法予以现代化,实现能源领域的高质量发展,服务于“一带一路”倡议的实施和能源领域的人类命运共同体建设。在能源政策法律文件中,规则、规范和制度的设计,需要避免出现科技盲、经济盲和法盲的情况<sup>[3]</sup>。面临围绕多元能源供应安全和节能减排这两个核心

议题的错综复杂且具有动态性的诸多能源问题,既需要不同学科、不同视角和不同方法对具体或综合问题的单项研究,也需要在单项研究的基础上进行跨学科的综合视角和集成方法的整合性讨论<sup>[4]</sup>,从而科学地推动我国能源立法现代化。

关于评估或者预判的一条法律规则、一项法律制度或者一部法律能否在社会现实中“鲜活”而切实发挥作用,美国最高法院前大法官霍姆斯的如下断言值得借鉴:“法律的生命一直不在于逻辑,而在于经验。”<sup>[5]</sup>因此,我国能源立法现代化路径需要立足于经验。有价值的经验往往需要从自己和他人的历史中经过科学而认真的总结而获得。国际的和我国的能源立法现代化过程和现状,对于我国来说就是他人的历史。围绕《能源法》对我国能源立法进行现代化,在能源投资和市场全球化的客观背景下,在我国是世界上最大能源进口国的前提下,既需要总结我国的教训和考虑我国的国情,更需要借鉴国外的经验,确保我国能源立法与关于能源的国际法具有兼容性。

首先,就立法的实体内容而言,《能源法》应该是具有科学性的能源立法,应该以政策性、原则性和框架性为主<sup>[6]</sup>。在注重程序上的民主立法、科学立法和依法立法的同时,能源立法还必须在内容上注重尊重自然生态规律、遵循市场经济规律和符合社会发展规律。立法内容不仅要立足于能源领域成熟的科学技术成果,而且应该促进能源科学技术的发展、为未来科学技术成果的应用预留合理空间。在能源立法中,可以对能源互联网建设和运行作出规定,这有利于人们发现既有能源法律规定内容在科技、经济和法律上存在的可行性问题。

其次,在立法的外在体系上,《能源法》应该以能源法律群建设为路径。能源问题的错综复杂性和具体事宜的动态性,决定了制定一部《能源法典》的不可行性。放眼全球,鲜有国家制定《能源法典》,已经制定的国家带来的只是教训(法国制定和实施《能源法典》实践的失败就是例证<sup>[7]</sup>);美国通过不时修改汇编性的《能源政策法》以求展现形式上的能源法典化的努力,也难言成功。借鉴日本以《能源政策基本法》为首的现代化能源政策法律体系的成功经验,考察欧盟以《2050年能源路线图》和《能源宪章条约现代化协商指令》推动其成员国能源政策法律体系化的历程,我国需要形成以具有基本政



策法属性并具有综合性、统领性和基础性功能的《能源法》为首,以关键能源品种(如煤炭、石油天然气、可再生能源、核能等)单行法和综合性能源单行法(如《节约能源法》《气候变化法》《能源安全法》等)为主体,以行政法规和部门规章进行配套,以地方性法律和地方政府规章为补充的,内容上能够协调一致并具有较强逻辑体系的能源法律群。

最后,在能源监管上,《能源法》的体制机制应该遵循市场规律。在能源监管体制方面,中央政府层次的监管部门应该形成一个(最多两个)能源主管部委为统筹性、综合性和协调性中心,以其他能源相关部委为具体能源领域提供政府服务的体制系统,它们的职责必须做到配置合理、分工明确。在能源监管机制方面,应该建立基于数字政府的政务平台和协调机制,促使同级政府能源监管部门之间、上下级政府能源监管部门之间以及它们相互之间进行密切、主动的配合。能源监管措施方面,法律规范应该形成由强制性、激励性、选择性等多种类规范组成的内在协调统一的能源监管规范体系,确保法律规范的实施具有可行性、操作性、可裁判性。只有这样,才能够让政府和市场协同发力,既预防市场失灵,又防止政府失灵,进而实现让市场机制在能源资源、产品和服务配置中发挥基础性作用乃至在能源市场正常情形下发挥决定性作用的监管目标。

## 结 语

一个国家的能源立法不仅是国内立法问题,而

且事关国际事项,对我国来说更是如此。现代化的能源立法,应该是融入生态文明理念和运用互联网科技的能源立法,能够反映当代能源问题中多元能源供应安全和节能减排这两个核心议题的能源立法。社会性上的能源立法应该是政策与法律融合的现代化能源立法,立法内容上应该是力求科学性。在立法体系上,应该形成一个内容上能够协调一致,并具有较强逻辑体系的能源法律群。在能源监管体制机制方面,既能够促进市场机制充分发挥其积极性作用,又应该让政府仅能选择适当的环节或领域、选择适当的时机或期间、运用合理的措施或方法进行监管的能源立法<sup>[8]</sup>。我国需要借制定《能源法》的有利时机,在科学、深入、理性、充分的讨论和研究基础上,开启能源立法现代化进程。

## 参考文献

- [1]何建坤.全球气候治理形势与我国低碳发展对策[J].中国地质大学学报(社会科学版),2017(5):1-9.
- [2]See Heffron R J, Rønne A, Tomain J P. A treatise for energy law[J]. The Journal of World Energy Law & Business, 2018(1):34-48.
- [3]胡德胜主编.能源法学[M].北京:北京大学出版社,2018:36-37.
- [4]胡德胜,田志.四个视角的“能源问题”文献考察[J].河南牧业经济学院学报,2020(5):34-40.
- [5]Holmes. The Common Law[M]. Boston: Little Brown, 1881, p1.
- [6]胡德胜.关于拟制定《能源法》的定性定位问题[J].江西理工大学学报,2015(6):18-23.
- [7]胡德胜.德法英能源供给结构变革与制度演进及其对中国的启示[J].西安交通大学学报(社会科学版),2022(4):61-73.
- [8]胡德胜.论我国能源监管的架构:混合经济的视角[J].西安交通大学学报(社会科学版),2014(4):1-8.

## Modernization of Energy Law in the Era of Ecological Civilization and Internet

Hu Desheng

**Abstract:** Ecological civilization and the internet have a profound impact on energy production, supply and consumption activities. The modernization of energy legislation has become the mainstream trend worldwide. China needs to take the opportunity of formulating the *Energy Law* to carry out scientific, in-depth, rational and sufficient research and discussion, learn from international and foreign experiences, start the modernization process of energy legislation, promote the energy revolution, and achieve the innovative, coordinated, green, open and shared development in the energy field. The approach to the modernization of energy legislation should take into account three aspects as a whole: the scientificity of the substantive content, the clustering of the external system, and the compliance with the market law in the regulatory system and mechanism.

**Key words:** energy legislation; energy internet; modernization; *the Energy Law (Draft for Comment)*; energy revolution

责任编辑:一鸣