

## 能源立法正进入发展新阶段



近日，以“推进依法治国与完善能源立法”为主题的“2015能源法年会”在黑龙江省大庆市召开。年会由中国能源法研究会举办。

据透露，此次会议配合目前正在进行的《中华人民共和国能源法（送审稿）》的修改工作，围绕新形势下，“能源革命、能源安全与能源法治”，“能源立法‘立改废’与能源法律体系建设”，“《能源法》的立法契机与制度选择”，“国外能源立法与我国能源立法的比对与借鉴”等议题展开讨论，重新梳理我国能源立法的现状及存在的问题，分析能源立法滞后的体制、制度和机制等方面的深层次矛盾及原因，借鉴国外能源立法的成熟经验，对《能源法》基本框架进行科学的顶层设计，结合实际对《能源法》（送审稿）进行深入研究及修改，推动该法尽快出台，促进能源法制建设。那么，我国的能源立法都经历了哪些阶段，而今又有何进展？

### 跌宕推进中的能源法

党的十八届四中全会作出了全面推进依法治国的决定，并明确提出制定和完善能源方面法律法规。这被业界认定是推进我国能源立法工作最强劲有效的力量。

事实上，关于国内的能源法制建设，早在上个世纪就已经进入提速状态。改革开放以来，关于能源领域，我国已有5部法律和15部法规。20世纪90年代，随着我国社会主义市场经济体制和法律体系的基本形成，能源立法也取得了突破。1995年，《中华人民共和国电力法》历经多年的起草，终于破局而出，由全国人大常委会审议通过颁布，是我国能源法律法规体系中的第一部能源法律。随后，2006年有《煤炭法》，2007年有《节约能源法》。

2005年2月，带有21世纪初清晰的可持续发展理念标识的《可再生能源法》诞生。本世纪初，基于我国能源供需问题的突出，设立了国家能源领导小组及其办公室。由其牵头起草的《中华人民共和国能源法》，从高层决策到研究起草花费不到2年的时间就向社会公布了征求意见稿，之后向国务院法制部门提交了立法草案送审稿。

但由于种种原因，《能源法（送审稿）》搁浅数年。能源法律体系中长期存在的非常重要的缺项——《石油天然气法》、《原子能（核能）法》，近年在不同程度启动了研究工作，但起草完成尚需时日。

今年，国家相关部门发文强调，抓紧修订电力法律法规。《中华人民共和国能源法》（送审稿）又作为全面深化改革和全面依法治国急需的项目，被列入国务院立法工作计划。目前，《能源法》、《电力法》修改等重点立法项目正在积极推进；而如《海洋石油天然气管道保护条例》、《能源监管条例》、《煤炭法》、《国家石油储备管理条例》等法律法规也在制定和修改中。

这也预示我国能源立法或已进入新阶段。

### 能源领域法律法规到底面临哪些问题

2014年，中央财经领导小组第六次会议上，能源“革命”成为关键词。

那么，能源立法与改革有着怎样的关系呢？国家能源局法制改革司法制处处长魏青山在一次会上表示，十八届四中全会，早已明确了立法与改革的关系。能源领域的改革措施，也必须于法有据。要坚持把立法决策和改革决策结合起来，从法律制度上落实和体现。一方面，立法与改革有内在的冲突，立法是稳定，改革是变动；另一方面，立法与改革相辅相成、互为条件，没有立法，改革就会缺少动力。因此，要在这两者之间找到平衡点。

中国能源法研究会顾问吴钟瑚表示，能源法治化，是中国法治建设、党治国兴邦、政府依法理政的重要组成部分，而能源法治的关键是加快能源法制建设。能源法治包括能源法制建设、依法行政、依法监管、公正司法以及法人和自然人的守法。首要和关键的问题是能源法制建设。要与时俱进地布局和规划好能源法律规范体系，按党的十八届四中全会决议的要求，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性，时不我待地把能源法的体系和制度建设提速。

而我国目前的状况是，能源开发利用的全流程长、环节多且复杂。能源领域的监管职责分散在多个部门。漫长的产业链和复杂的生产、技术、经济环节及诸多行为主体关系，依据法律进行整合和调整有相当大的难度，这是起草能源法的先天不足。我国专业领域的立法模式，基本是部门立法。与能源相关的法律，也必然反映各自部门诉求，清晰地划分和界定能源领域已有法律的调整范围和界定彼此的功能比较困难。能源法草案的可操作性有待提高，程式化的宣示性条款的成分要适当减少。

中国法学会能源法学研究会会长、原《能源法》起草专家组副组长叶荣泗也曾公开表示，按照全国人大通过的“十二五”规划纲要和党的十八届三中全会《决定》关于建设法治中国的要求，对照我国能源法治建设的现状，在不少方面尚缺乏法律规范的支撑和保障：诸如“十二五”规划中提出的“调整能源结构，实现多元清洁发展”，推进能源生产和消费方式变革，水电、核电、天然气的开发以及高碳能源低碳利用等方面法律缺失较多；对于一些潜在的清洁能源领域，比如煤层气以及页岩气等非常规天然气的开发利用；还有诸如分布式能源系统、国家综合能源基地建设、石油储备、农村能源、智能电网、碳排放交易，以及能源领域市场化改革与监管等方面，基本上靠政策性“红头”文件而没有法律和行政法规可依。近年来，我国能源领域腐败案件频出，也与能源法治不彰、“公权力无法律明文规定不可为”的法治原则不能很好贯彻不无关系。

### 当下能源法律法规要立什么，改什么，废什么

关于能源法律法规的立改废，最近应见于2014年6月13日的以研究我国能源安全战略为主要内容的中央财经领导小组第六次会议。会上，习近平特别强调，推进能源体制改革，抓紧制定电力体制改革和石油天然气体制改革总体方案，启动能源领域法律法规立改废工作。这表明，能源体制的弊病已被决策层重视，旧的格局亟待打破。

针对能源领域法律法规的立改废，全国律协环境、资源与能源法专业委员会副主任陈臻认为，在立的方面，虽然我国发展核电已有30余年的历史，但一直处于无法可依的“裸奔”状态。我国正在研究起草《原子能法》、《核安全法》，建议国家尽快完成《核电管理条例》的制定工作，明确核电开发资质等准入门槛，解决关于核电投资主体多元化的问题，改变过去核电管理参照火电的做法，对核电站的设计建造、科技研发、装备制造、核安全等方面做出全面的规定。改的方面，要在立法层面促进能源市场改革，理顺不同能源类别之间的价格关系，要在大能源视角下开展能源体系立法，打破条块分割的局面。

在油气领域，增加油气勘探开发合资合作的相关规定，解决国内民营企业参与油气开发的法律问题。在电力领域，现行《电力法》显然不适于当前的发展现状，应尽快修订。另外，要改变能源税制立法位阶较低，缺乏稳定性和权威性的现状，通过修订、补充立法，使能源产品价格真正反映市场供求关系。废的方面，我国在能源行业监管方面一直是遵循煤、油、气、电各部门管一摊的办法，应该重视多管融合，加快简政放权，进一步加强能源行业标准体系的细化和综合，加快滞后标准的废止、修订，推动能源行业标准与国际标准的全面接轨，使标准更多地被认可和应用。

### 正在修改的《能源法（2008年送审稿）》

《能源法》的送审稿的修改是由国家能源局委托能源法研究会承担的课题。中国能源法研究会副会长、华北电力大学能源法研究所教授周凤翔有幸参与其中。他表示，今年修改工作再度启动，核心是要搞清楚能源领域要解决什么问题，哪些问题要由《能源法》来解决，不同主体之间的权利义务关系怎样构造。框架要素的设计上，则重点考虑党中央关于能源发展的重要决定；将国家基本能源政策制度化；解决基础性能源法律问题；对重大能源问题进行法律管理；创制能源基本法律制度，建立、完善管理体制机制。此外，还要处理好《能源法》与能源单行法律及相关法律的关系。

据他介绍，目前，修改稿首先确定了立法目的，是要规范能源开发利用和管理，促进能源产业发展，优化能源结构，提高能源效率，保障能源安全，促进经济社会可持续发展。其次，能源法集中调整了3个方面的关系：包括纵向法律关系（主要涉及能源行政管理方面的关系）、横向法律关系（按照生产流程展开）以及涉外法律关系（主要考虑到能源对外合作的重要性及前景）。涵盖包括能源资源、能源产业的战略、基础地位；能源发展战略方针、战略目标；能源资源国家所有权；能源发展基本政策；能源战略与规划；能源开发生产活动；能源供应消费；能源安全保障；农村能源发展；能源科技进步；能源国际合作；政府监督管理体系及违法责任在内的共13个法律问题。而在目前这一稿中，拟建立10项法律基本制度，包括能源国家所有权制度、战略规划制度、开发生产制度、供应消费制度、能源安全保障制度、能源预测预警、农村能源制度、国际合作制度、监督管理制度、法律责任制度等。

他还进一步表示，正在修改的能源法的主体包括行政主体、企业主体、消费主体和涉外主体四类。其中，能源法第七条把管理体制统合起来，综合监管就是能源局和发改委，专项监管是其他十几个部门。综合监管与专项监管统称能源监管部门，综合和专项监督各司其职。

### 如何处理《能源法》与能源单行法相互关系

就《能源法》与能源单行法和相关法的调整对象和相互关系问题，周凤翱介绍，正在修改的《能源法（2008年送审稿）》按照普通法与特别法相结合的原则，坚持调整范围涵盖而不覆盖、衔接而不缺位、结合而不越位，综合性法律规范与单行法律规范相互补充，留有空间，整体和谐的思路，对条文和制度作了精心安排。这与许多业内人士的观点不谋而合。陈臻曾公开表示，目前已经实施的《煤炭法》、《电力法》等单行法律，解决不了能源领域的综合性、基础性和战略性问题。《能源法》不出台，能源战略规划、能源国际合作、能源监管等就无法可依。这也是《电力法》等法律难以修订下去的一个重要原因。

能源法治必须标本兼治。而治本的一个重要方面是要从制度规范上加以创新，以完善整个法律制度，并建立以《能源法》为核心的能源法治体系。叶荣泗也认为，我国拟制定的《能源法》是在几部能源单行法律和有关资源法律体系、环境保护法律体系比较完备的基础上，根据现实需要决定起草的。定位是能源领域的基础性法律。单行法的制定和修改应当遵循《能源法》的基本精神和基本规定，如果出现一些冲突，《能源法》应当作为一个基础性的依据。《能源法》要突出解决能源领域的重点问题，解决单行法律解决不了的问题，并成为我国能源生产和消费行为规则的主要根据来源。

吴钟瑚则建议，制定“能源基本法”，不应作为能源法律法规的基础性法律，或者是母法和上位法，而是将能源领域中涉及综合性、整体性和全局性的问题，包括能源规划的法律地位和审议程序、能源基地建设和输送管网建设与管理、能源监管、能源普遍服务、农村能源问题、能源储备与应急等进行规范和制度设计。他认为，能源法的制定、完善是一个过程。未来可以用修正案的形式，逐步扩大能源基本法的调整范围，在条件成熟时再逐步形成能源基础性法律。

而叶荣泗的观点是，必须要提出解决综合性《能源法》立法困境的办法，加快制定综合性、基础性《能源法》。或者先制定一部足以解决诸如能源规划的法律定位与效力、能源结构调整战略指引、能源监管、能源价格形成机制和能源管网公平无歧视开放等改革方向、能源储备与应急以及与新型城镇化战略相适应的农村能源等问题的原则性法律规范。与此同时，要加快制定

《石油天然气法》、《原子能法》，加快《电力法》和《煤炭法》等单行法的修订，抓紧配套法规的立、改、废。

我国能源立法有着非同一般的紧迫性与必要性。推进能源立法工作是确保能源安全的迫切需要，也是能源供应与行业发展的现实需要。目前我国石油天然气等能源对外依存度很高，确保能源安全的任务仍然很重。同时，我国已经成为世界第一大能源生产国和消费国，能源法治应当有相应的进展。对此，魏青山表示，能源行业产业链长，能源立法需要做好衔接工作，借鉴国外立法先进经验，加速能源立法进程，提高能源立法质量。争取用五到十年时间，形成比较完整的能源立法体系。（作者：刘晓慧）

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/82494.html>