

论我国能源法的立法目的

——兼评 2020 年《能源法（征求意见稿）》第一条

陈倩

（上海财经大学法学院，上海 200433）

【摘要】 我国 2020 年《能源法（征求意见稿）》的立法目的在结构层次、推演逻辑等方面均有不足，无法统摄整个能源立法实践，极大影响了能源法的立法质量。不同的立法目的产生不同的法律实效，我国能源法的立法目的不仅取决于能源法的位阶，而且必须以实现“双碳”目标为价值指引。能源法需要遵循从“理念”到“价值”再到“目的”的推导逻辑，从形式诉求和实质要义出发，设置逻辑严密、层次清晰的立法目的条款。

【关键词】 能源法；征求意见稿；立法目的；碳达峰碳中和

【中图分类号】 D922.67

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252（2022）01-0123-07

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2022.01.123

引言

2020 年 9 月习近平总书记在第 75 届联合国大会上提出“双碳”目标^①；2021 年国务院政府工作报告指出，要制定 2030 年前二氧化碳排放达峰行动方案^②；2021 年 3 月习近平总书记主持召开中央财经委员会第九次会议，将碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局，明确了“双碳”目标的工作定位^③。2021 年 3 月《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（以下简称《“十四五”规划纲要》）明确提出要“构建现代能源体系”，这对我国实现碳达峰目标和碳中和愿景具有重要意义。目前我国的能源法律制度虽已初成体系，但该领域的基础性法律却迟迟未能出台。2014 年，习近平总书记就推进能源制度改革提出“四个革命、一个合作”^④的能源发展新战略，为推动能源法出台，促进能源治理体系和治理能力现代化提供了科学指导。自 2006 年能源法的研究起草工作开展以来，《能源法（送审稿 - 征求意见稿）》^⑤第一次向社会公开征

求意见，2020 年 4 月 10 日国家发展改革委、国家能源局再次向社会征求意见，这是我国能源立法取得的重大进展。作为助力实现碳达峰目标和碳中和愿景的重要制度保障，能源法的出台更具必要性和紧迫性。但就《能源法（征求意见稿）》的法律文本来看，第一条所确立的立法目的并不能为完全发挥其统摄能源法律制度的功能，无法对现代能源体系建设提供有效的价值指引。

1 《能源法（征求意见稿）》立法目的条款之检视

1.1 促进能源高质量发展

与 2007 年《能源法（送审稿 - 征求意见稿）》中规定的立法目的^⑥相比，2020 年《能源法（征求意见稿）》第一条放弃了能源供应、环境保护和可持续发展的表述，取而代之的是“促进能源高质量发展”。对于何为“能源高质量发展”，是指能源产业、能源行业的发展？还是能源战略、政策的发展？或者是能源法律体系的发展？其含义并不明确，且指向性不

资助项目：2019 上海市哲学社会科学规划一般课题“公民绿色消费的法制保障研究”（2019BFX2）。

作者简介：陈倩（1994—），女，博士研究生，主要研究方向为能源法、环境法基础理论，E-mail: gup9762@163.com。

① “四个革命、一个合作”指能源生产革命、能源消费革命、能源技术革命、能源体制革命和能源国际合作。习近平总书记在 2014 年的中央财经领导小组第六次会议中，就推动能源生产和消费革命提出了五点要求：推动能源消费革命，抑制不合理能源消费；推动能源供给革命，建立多元供应体系；推动能源技术革命，带动产业升级；推动能源体制革命，打通能源发展快车道；全方位加强国际合作，实现开放条件下的能源安全。

② 国家能源领导小组办公室等组织起草的《能源法（征求意见稿）》于 2007 年 12 月 1 日第一次向社会各界公布，并征求意见。为与 2020 年 4 月 10 日第二次向社会公布的《能源法（征求意见稿）》相区别，本文将第一次公布的《能源法（征求意见稿）》称为“《能源法（送审稿 - 征求意见稿）》”。

③ 2007 年《能源法（送审稿 - 征求意见稿）》规定：“为了规范能源开发利用和管理行为，构建稳定、经济、清洁、可持续的能源供应及服务体系，提高能源效率，保障能源安全，推动资源节约型和环境友好型社会建设，促进能源与经济社会的协调发展，制定本法。”

强。如果不对此进行界定,则只能将该项表述理解为政治宣示,无法作为立法目的予以确立。相关国家层面的文件中虽有提及“能源高质量发展”^[4]“可再生能源高质量发展”^[5],但并未对此做进一步解释。

环境单行法的立法目的条款设置无非两种,以保护环境和人体健康为目的的“一元论”,或在此基础上将经济和社会的发展纳入立法目的的“二元论”。就当前我国的环境法律而言,无论是污染防治法还是自然资源单行法,其目的条款大多将“经济发展”作为立法目的,见表1(仅列典型,非完全列举)。

环境法立法目的“二元论”是以促进经济社会的发展为主要特征的。在我国的能源单行法中,《煤炭法》和《电力法》分别将“煤炭行业发展”和“电力事业发展”规定为目的,《可再生能源法》和《节约能源法》则以实现“经济社会的可持续发展”为目的。那么,《能源法(征求意见稿)》第一条规定的“促进能源高质量发展”能否理解为“二元论”中作为最终目的的“促进经济社会持续发展”?

在与《能源法(征求意见稿)》一并公布的《起草说明》^①中论述了制定能源法的必要性,其中多次提到“能源高质量发展”。从对“能源高质量发展”的描述和限定来看,其涵义依然可以作不同解释,在宏观层面理解,即指能源产业、能源行业的发展,或能源战略、政策的发展;于微观层面解释,“能源高质量发展”就会限缩至能源的开发利用领域。根据《能源法(征求意见稿)》第三条规定的能源战略和体系,将“促进能源高质量发展”作宏观层面的理解是具有解释力的,最终指向的是实现经济社会的持续发

展,即《能源法(征求意见稿)》中开发利用和监督管理、能源安全、能源结构、能源效率的目的条款是直接目的,“促进能源高质量发展”是最终目的,由此,前一层次的目的与后一层次的目的才具有递进关系。

1.2 规范能源开发利用和监督管理

“规范能源开发利用和监督管理”指向的是具体管理层面的内容,该类型的制度规范已经在各单行能源法律中予以确立,如果将首要立法目的定位在能源的开发利用,则会与单行能源法律出现冲突、重叠的现象。而且将“规范能源开发利用和监督管理”写入能源法的立法目的,在操作上也难以进行,既不能过于具体来挤占单行能源法律的立法空间,也不能过于抽象而流于形式。根据《能源法(征求意见稿)》第二条第二款,能源法原则上对能源开发利用及监督管理的规定优先适用,但在我国立法体系中,能源法尚不能被认为是基本法,该条规定很容易被肢解,法律对类似上述能源规划的规定等其他冲突也无法进行协调。此外,《能源法(征求意见稿)》的每一章制度规定都提炼了具体条款列入总则,导致总则与分则重复过多、缺乏整合,法律定位不清晰和立法目的条款设置不合理是其直接诱因。

如果能源法以“规范能源开发利用和监督管理”为立法目的,则意味着能源法与其他能源单行法是同一位阶的法,而《起草说明》在制定能源法必要性的说明中明确指出,能源法是在能源基础性法律缺位的情况下制定的,立法者的意向显然是将能源法置于较

表1 污染防治法和自然资源单行法的立法目的

	法律名称	立法目的		
污染防治法	《海洋环境保护法》(1982年,2017年修正)	保护和改善海洋环境	保障人体健康	促进经济和社会的可持续发展
	《水污染防治法》(1984年,2017年修正)	保护和改善环境	维护公众健康	促进经济社会可持续发展
	《大气污染防治法》(1987年,2018年修正)	保护和改善环境	保障公众健康	促进经济社会可持续发展
	《固体废物污染环境防治法》(1995年,2020年修订)	保护和改善生态环境	保障公众健康	促进经济社会可持续发展
	《环境噪声污染防治法》(1996年,2018年修正)	保护和改善生活环境	保障人体健康	促进经济和社会的发展
	《土壤污染防治法》(2018年)	保护和改善生态环境	保障公众健康	促进经济社会可持续发展
自然资源法	《草原法》(1985年,2021年修正)	改善生态环境	—	促进经济和社会的可持续发展
	《土地管理法》(1986年,2019年修正)	—	—	促进社会经济的可持续发展
	《水法》(1988年,2016年修正)	—	—	适应国民经济和社会发展的需要
	《水土保持法》(1991年,2010年修订)	改善生态环境	—	保障经济社会可持续发展

① 《起草说明》全称为《〈中华人民共和国能源法(征求意见稿)〉起草说明》。

其他单行能源法更高的法律位阶，从这个角度来看，“规范能源开发利用和监督管理”作为立法目的也不妥当。

1.3 保障能源安全，优化能源结构，提高能源效率

能源安全、能源结构和能源效率并非同一层面的三个要素，能源安全显然是更高阶的价值，往往关乎一国的主权安全、政治安全、经济安全等。《能源法（征求意见稿）》第六章设专章强调了能源安全，第四条、第三十二条也专门规定了优化能源结构的相关内容，但对能源效率并没有直接的条文予以体现。《能源法（送审稿—征求意见稿）》中设计了6处涉及“能源效率”的条款，但在《能源法（征求意见稿）》中除了第一条，通篇未出现能源效率的字样，仅在第八条和第十八条的“活动规范”和“节约能源”中提到了“提高能源利用效率”和“控制能源消费总量”。提高能源效率是我国走出高能耗，低产出困境的必由之路，也是实现能源可持续发展不可忽视的考量因素，目前的立法对能源效率重视不足。

2 设立立法目的之先决条件：明确能源法的法律位阶

2.1 能源法定位之争

能源法的法律位阶决定了能源法的立法模式、价值选择以及能源法与其他法律，包括能源领域内部规范和外部规范的关系。关于能源法在能源法律体系中处于何种地位的问题，学界对此尚未形成统一意见，大致有如下三种观点：

第一种观点将能源法视为能源领域的基础性法律或基本法，叶荣泗将其形象地描述为“一梁七柱众支撑”之“梁”，即能源法作为顶梁，起统领作用^[6]；肖国兴等学者认为能源法是能源基本法，应纳入与传统六法并列的“其他的基本法律”之中^[7,8]。能源法是在各单行能源法现行有效的情况下制定的，认为能源法是基础性法或基本法，弥补了该领域基础法律缺位的状况。

第二种观点认为能源法是框架性的政策法，仅对能源战略和规划做笼统规定。这种定位会将本来就空洞的能源政策推向更抽象的范畴，导致以指导意见为主的法无法落地，现存的能源管理体制和能源市场方面存在的诸多问题依然无法解决。

第三种观点认为能源法是综合法，主要对全局性问题和单行能源法不予调整的问题加以规范，具有协

调、拾遗补缺的作用^[9]。美国《能源政策法》（2005年）就是对现行单行能源法的集约化和系统化，综合性立法需要对各能源法律制度进行有效整合，否则就会将我国能源法设计为政策法加实施条例的形式。从《能源法（征求意见稿）》的立法体例来看，目前采取的是综合制度加能源流程的方案，深层法律意向依然是将其作为能源领域的基础性法律或基本法来看待。

2.2 基础性法律位阶的确立

能源法到底是基本法还是基础性法律，对立法目的的设置来说区别不大，但该问题与能源法内部体系的完善以及与外部其他法律的冲突解决密切相关，是必须要予以明确的重要问题。

基础性法律当然区别于基本法，但我国的基本法概念目前只存在于学理层面。从形式要件来看，一般认为，由全国人民代表大会制定和修改的法律即为我国的基本法律，到目前为止，由全国人民代表大会制定和修改的基本法律并不是都属于《立法法》所规定的“基本法律”的范畴，存在由全国人民代表大会制定和修改的，但不是基本法律的法，如《教育法》《兵役法》《工会法》等，因此，以制定和修改法律的机关确定法律位阶的方式并不严谨。从实质要件来看，同一层级序列的法律必须具有统一的标准，基本法律要求从法律的性质和法律调整的内容两个方面进行考量，具有仅次于宪法的重大性和全局性的特点。按照此种对法律进行分类、分领域进行定性的方法，将能源法视为该领域基本法的观点依然难以证立，因为宪法的各个部分均没有明确的可以将能源法归入其中的领域。

如果将能源法定位为与其他单行能源法律平级层的法律，只起补充和细化的作用，与能源法的立法旨趣就会大相径庭，也不符合我国建立现代能源体系的总体要求，能源法本身应当具有的统领、指导作用就无法充分发挥。而将能源法作为基础性法律，有助于我国现代能源体系的建立。

3 设立立法目的之根本宗旨：以实现“双碳”目标为价值指引

《巴黎协定》为促进温室气体的人为排放和吸收达到平衡，提出各个国家以国家自主贡献的方式在国内采取减缓措施。到2019年，已经有65个国家和地区确认了碳中和目标^[10]。德国的《气候保护法》以法律形式确定了碳中和目标，并将可再生能源和能效作为能源转型战略的两大支柱，实施“弃核”“弃煤”

计划。法国通过的《能源与气候法案》也以立法的形式明确碳中和目标,将无碳氢能的推广和发展作为国家战略^[11]。美国拜登政府为重塑世界能源统治地位,与特朗普政府采取了截然不同的气候战略,除了重返《巴黎协定》、强化多边合作外,承诺美国到2050年前实现净零排放^[12]。早在2015年,中国就提出到2030年左右使二氧化碳的排放达到峰值,2020年9月习近平总书记更加负责地向世界承诺中国力争在2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和。《“十四五”规划纲要》指出2035年我国的愿景目标是碳排放达峰后稳中有降,2021年习近平总书记进一步强调要把碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局,“双碳”目标被列为我国2021年的重点任务。

全球能源治理体系正在发生重大变革,转变传统能源治理模式必须将碳中和远景目标内化于法律规范中,落实到制度措施里,以切实可行的能源策略应对气候变化,而不仅仅将“双碳”目标留在政策宣示的层面上。虽然我国长期以来宣传的“节能减排”观念已经深入人心,但通常意义上我们所讲的“节能减排”并不包括“碳减排”,而是指主要污染物的减排,包括《节约能源法》在内的其他法律规定,也只能间接实现碳减排的目标,我国的环境立法体系中并未直接规定“碳减排”的相关制度或措施,现行的其他关于大气污染物排放的标准中,尚无任何一个标准将二氧化碳列入大气污染物范围。我国的降碳工作虽已取得可观的成绩,但时间历程较长,现在到第一阶段碳达峰目标的实现不足十年时间,我国要尽快实现碳达峰和碳中和依然任重道远。能源法的立法目的必须以实现“双碳”目标为宗旨,推进能源治理体系和治理能力的现代化发展。

在“双碳”目标下,能源法需要区分短期目标和长期目标,目前我国仍然处于高速发展阶段,到2030年我国二氧化碳的排放量将达到峰值并不意味着此前阶段的无节制排放,相反,碳达峰是检验我国能源绿色低碳转型的标尺,能源绿色低碳转型得越成功,我国应对气候变化的能力就越强,国家自主承诺的减排目标就能够越早实现。短期内是孕育和建设阶段,实现碳达峰目标的时间紧、任务重,能源法需要以碳达峰目标为指引加快能源革命,主要包括:第一,优化能源结构,实现煤炭、石油、天然气等化石能源产业的转型,加大可再生能源产业规模化发展的投入,逐渐转变能源结构以煤为主的现状。第二,提高节能提效水平,调整能源消费结构,实现能源消费低碳化转型,降低能源的消费总量,建立以碳强度控制为主、

碳排放总量控制为辅的能源制度。第三,培育和规范能源市场,促进碳排放权市场化交易,统筹能源政策部署与能源市场化改革,防止清洁能源的溢价。第四,大力推动能源科技创新,提升生态系统的碳汇能力,尤其是森林碳汇的能力,实现蓄排结合;对二氧化碳分离、捕获、运输、储存的全过程设立并加强风险预防及应急机制和监测监管机制。第五,强化公众意识,调动社会力量支持并充分理解能源体制机制改革带来的生活上的变动,加大国家、市场、社会的能源协同效应,如建立日本模式的氢能社会。长期来看,碳中和为能源法明确了长期的减排战略,侧重于巩固和加强我国的能源制度,加速实现能源转型。技术创新和业态发展是一个长期的过程,必须以先进有效的技术为支撑,俄罗斯为实现从资源依赖型国家向技术创新型能源强国的转型,不断更新和发展核工业技术,可见科技创新是能源发展的永恒课题。此外,还应当重视发展长期的富碳农业和碳循环产业;建立低碳城市;加强能源国际合作和国际碳市场的建设,将碳中和愿景具象化为细致的实施路径。

4 能源法立法目的条款设置之路径展开

4.1 从“理念”到“价值”再到“目的”

能源法立法目的条款设置就是在能源可持续发展理念的基础上,抽象和提炼出一般化的能源法价值,再对其进行选择和外化的过程,从而实现社会共识由实然—应然—实然的转化。

4.1.1 能源可持续发展理念

可持续发展理念的形是能源法律价值提炼的前提条件,是能源法价值体系区别于其他法律的指导原理。根据可持续发展的内涵,能源可持续发展应当包含以下几个方面:能源公平;能源的可持续利用;能源与经济、社会发展和环境的协调。

(1) 能源公平。能源从开发端到消费端的公平实现具有变动性,核心在于对能源“公平使用”的权利,能源公平又包括能源代内公平和能源代际公平。代内公平是能源可持续发展的必要条件,能源代内公平在横向领域涉及国家之间、跨国公司之间、国家和跨国公司之间等相关主体间的公平,以及国内区际之间,城市地区和农村地区之间的公平;纵向领域体现为能源所有者、服务提供者和能源消费者之间的公平。能源代际公平关注的是当代人与后代人对能源公平使用的权利,与发达国家相比,发展中国家欠缺为后代人保存和提供足够的选择、良好的质量和充分

接触和使用能源的能力和条件，因此发展中国家的任务依然是发展，可持续的发展才能维护后代人的根本权益。

（2）能源可持续利用。能源除了商品属性外，还具有社会公共属性，承载着重要的社会服务功能，不能完全市场化。在政府管制和自由市场共同发挥作用的情况下，为了保证能源供应的稳定性、持续性和有效性，需要贯彻可持续的能源利用理念。能源的可持续利用包含两个重要概念：需要和限制。需要指社会与能源的供需关系，高速的社会发展与人类对能源的需求量是成正比的，在资源有限的前提下，能源策略以开源为主，即诉诸对新能源、可再生能源的开发和利用；限制指在勘探、开发和加工、转换的过程中采取节流的策略，实行节约、高效的能源利用手段。

（3）能源与经济、社会发展和环境相协调。能源的可持续发展不仅是对国家环境政策和能源战略的体现，也是适用法律、维护法律的基本参照。能源开发利用与经济、社会、环境的协调发展，即在保证能源资源承载能力的基础上，尊重经济规律、社会规律和生态环境规律，实现科学的能源法治。在能源开发综合决策和能源管理调控体系中，在能源法体系和各项能源政策的创建执行过程中都需要贯彻能源与经济、社会发展和环境协调的共赢策略，实现能源转型与经济社会发展的平衡。因此，中国“双碳”目标下的能源可持续发展是政治因素、经济因素和社会因素的高度融合，为中国能源转型明确了目标，为生态文明建设指明了方向。

4.1.2 正义、安全、发展的价值取向

能源法的立法价值以能源可持续发展为基础，其基本价值选择体现为正义、安全和发展。

（1）能源法的首要价值是正义。“能源正义的概念来源于环境正义，是环境正义在能源领域的具体化……强调对能源服务成本和收益的公平分配以及能源决策的公正，从而为能源领域提供某种指引”^[13]。能源正义的第一个关涉在于，能源的市场化促就了能源正义特别是“分配正义”与个体权益的相关性，能够产生能源效益的大部分资源在存量、开发成本和科技发展上存在极度不均衡的状况，此时的能源正义应当体现为在关注弱者基础上的差别对待，重点“以保护个人权利为价值归宿，公平分配人际间、代际间能源利益和负担”^[14]。第二个关涉在于，对法律中体现为能源正义的解释标准来自能源法本身，而通过这种方式作出的解释又会反过来促进能源法的精确化和法

律续造。能源正义的实现需要诉诸形式正义，只有在追求形式正义的基础上，促进具体正义的实现，能源正义在价值评判上才能符合普遍追求的社会秩序，而其核心就在于对能源利益的平衡，在分配、程序和矫正方面充分发挥政府和市场的作用。

（2）能源法的价值还体现为安全。安全价值部分源自能源代内公平，实现能源代内公平的根本是建立国际经济秩序和合作伙伴关系，对石油等能源资源的高度依赖会给国家带来潜在的安全风险，能源安全的程度取决于基础性能源的存量、科学技术的发展和勘探开发成本与进出口成本之比等各种因素。我们很难保证在能源安全面前国家间的政治博弈是合乎法则的，这种担心甚至会延伸至储存、运输等中间环节，受政治上的不安定因素和国际恐怖主义的威胁，能源安全成为各国在能源法律规制当中最主要的价值考量。

（3）能源法的价值还应当包括发展。发展价值部分源自能源代际公平，可持续发展确立的共同但有区别的责任原则，对发展中国家和发达国家的义务承担作了区分要求，能源代际公平是能源可持续利用的根本出发点，要求对能源资源的合理储备和有序开发，以保证后代人接触和使用能源，有选择地使用能源，使用高质量的能源的权利。

4.1.3 立法目的：价值选择和外化

“理念”“价值”“目的”同属于主观意识范畴，理念与观念相关联，是思维活动的结果，观念上升到理性高度时即为理念，理念是对思维形象的抽象概括。价值推演自理念，离开了理念就无所谓价值，如果说理念是最普遍的认知共识，价值就是个体追求理性的聚合性范畴。法律价值体系中通过主观过滤形成的价值目标即为法律目的，人们对价值的权衡和甄别往往有所侧重，具有明确的指向性，由此形成的价值目标就体现为目的，目的是对价值的进一步筛选，以形成人之行为的具体指引，体现着人们为使价值实现而欲达成的某种追求，与理念、价值不同，目的具有未来面向，为发生指明方向。根据能源法的功能需求和现实的驱动要素，衍生出的能源法目的应当包括能源供应、能源效率和环境保护。

4.2 能源法立法目的条款设置的形式与实质要求

4.2.1 形式诉求：单行能源法理性之抽象

能源法作为能源领域的基础性法律，不是在具体的规定上补充或替代单行能源法律，而应体现为各单

行能源法律制度的价值提炼,对共性问题进行把握,这就需要提炼和归纳各单行能源法律的基本理性。

目前,我国煤炭消费的产能规模比重较大,社会的发展和经济的增长都离不开煤炭利用。《煤炭法》以规范煤炭资源的开发、利用和煤炭生产、经营活动为目的,煤炭资源等化石能源在能源结构中具有不可撼动的地位,但是作为一次能源的煤炭具有有限性和环境效益的不经济性,因此,对于以煤炭资源为代表的单行法应当始终以技术创新、能源效率和可持续发展为主。《电力法》鼓励利用清洁能源和可再生能源发电,但其发展主要依赖政府政策而市场驱动力不足^[15]。对传统能源发电的管理主要是对火电污染物排放的管理,而仅仅依靠收紧排放标准的管理措施不利于能源效益的产生,因此《电力法》的目的旨趣在于电力供应和科技创新。《可再生能源法》不仅规范可再生能源的开发利用和能源供应,还将能源结构、能源安全、保护环境和经济社会可持续发展列为其目的。《节约能源法》以推动节约能源,提高能源的利用效率为目的,坚持节约为首、节约与开发并举的战略。《可再生能源法》和《节约能源法》以“开源节流”为主要思路,加大对可再生能源的投入和开发,降低成本,节约有用能源、资源并提高能源、资源利用率。

技术创新、能源结构、能源效率、可持续发展等源自能源单行法的价值要素都将统含于能源法立法目的条款中。

4.2.2 实质要义:保障能源供应、提高能源效率和保护环境

对于能源法基本目标的安排,学界众说纷纭^①,但追求能源安全、能源效率和环境保护被认为是能源法最基本的目的,其他目标都是围绕这几个目的展开的,三个目的之间在逻辑上也遵循一定的顺承关系。

(1) 首位立法目的:能源供应。这里的能源供应指广义的能源供应,包括能源的稳定供应和持续供应,覆盖“将能源产品/商品运送到消费点之前的能源勘查、勘探、生产、转换、存储、输送和配送等活动”^[16]。广义的能源供应论蕴含着能源流程中国家和市场对能源利益的分配和调整,能源供应作为能源法

的立法目的是能源安全价值和发展价值的根本要求,保障能源的稳定供应与安全价值密切相关,保障能源的持续供应则与发展的价值密切相关。

中国在世界能源体系中处于弱势地位,能源供应的稳定性就取决于能源安全的程度。欧盟委员会对未来欧盟能源愿景提出了五大支柱,其中能源安全居于首位^[17]。基于不同的视角,能源安全可以有不同的定义,从我国能源的供需关系来看,能源安全主要体现为对国外能源进口的依赖,各国采取的措施除了对国际能源市场的规制外,主要是对可替代性能源的开发。此外,国内的能源安全隐患也不容小觑,涉及公共利益的场所和设备一旦被破坏,将给国家和社会带来难以想象的损失和恐慌。能源供应的持续性与能源利用是否可持续相关,能源供应的持续性不仅是社会、经济发展的必要条件,更是能源开发利用活动的保障,也是能源可持续利用的基础,合理的制度结构和具有实效的国家能源政策能够在很大程度上对持续的能源供应起到积极作用。

(2) 次位立法目的:能源效率、环境保护。以能源效率为立法目的可以涵盖能源结构的目的要素。能源效率和能源结构是相融相生的关系,广义的能源效率指“能源开发利用的总体效率即过程效率、结构效率和系统效率,而不仅仅是利用效率、消费效率或能源节约”^[18]。通常所说的能源效率指能源的利用效率,取决于经济学上投入和产出的比例关系,能源效率长期处于较低水平与能源强度、产业结构、经济发展水平、市场化水平、能源结构、科技发展水平等因素密切相关,而能源结构不合理则直接体现为能源利用效率低下,能源效率的提高离不开能源结构的优化升级。

以保护环境作为能源法的立法目的是因为能源流程的各环节都可能对生态环境产生影响。工业革命以来,人类从柴薪转向对煤、石油的开发和使用,使得环境保护与能源利用的冲突不断升级。以化石燃料为例,化石燃料的开发、开采可能会造成地下水污染,燃料燃烧过程中产生的氮氧化物和二氧化氯可能会致使空气污染,化石燃烧后遗留的废渣、废水也是环境污染的重要来源;依靠化石燃料的机动车排放的一

① 如董溯战认为能源供给安全、能源公平服务、能源环境安全是能源法最基本的目标,参见董溯战.论能源法的基本理性[J].能源政策研究,2009(04):40-45。肖国兴认为能源安全、能源效率、环境保护是众多能源法律共同的法律价值,参见肖国兴.《能源法》制度设计的困惑与出路[J].法学,2012(08):3-14。孙佑海认为当今世界各国能源法的设计基本都是围绕保障能源安全、提高能源效率和保护生态环境这三大目标展开的,参见孙佑海.能源立法——实现能源安全的有力保障[J].法学杂志,2007,28(05):32-35。李艳芳认为《能源法》应当确立“保障能源供应与安全、优化能源结构、提高能源效益、降低能源消耗、保护环境”的立法宗旨,参见李艳芳.论我国《能源法》的制定——兼评《中华人民共和国能源法》(征求意见稿)[J].法学家,2008(02):92-100。

氧化碳和挥发性有机化合物会严重污染空气；生物燃料看似清洁，但其生产和加工过程也离不开化石燃料的消耗。能源产业的相关环节与环境影响评价制度对接不力，或者未能进行充分的公众参与，就会使环境成本难以计入能源产品和交易的成本，从而造成不可逆的生态损害。为了使能源法与《环境保护法》相协调，必须将保护环境列为能源法的立法目的。

5 结论

立法目的是整部法律开明宗义的统领性条款，法律框架和内容的设置都应当是目的的体现。只有在“双碳”目标下确立规范、理性的根本宗旨，能源法在具体制度的设计上，在内容的选择上才能体现全局性和体系性，形成稳定有序的能源法律秩序。与《能源法（征求意见稿）》相比，将能源法第一条表述为“为了保证能源供应（广义），提高能源效率，保护环境，制定本法”似乎更加规范，更具有条理。

新的时代要求下，能源法的立法目的主要有三个：①实现能源供应的目的。能源安全是保障经济社会发展和国防安全的关键，是“能源稳定供应”的先决条件；“能源持续供应”是能源革命综合改革的基本抓手，是推动能源消费、能源供给、能源技术创新的动力源泉。②实现能源效率的目的。高效低碳的能源开发、能源利用和合理的能源结构是“双碳”目标背景下实现能源效率的关键驱动。③实现环境保护的目的。保护环境是推进生态文明建设的必由之路，也是能源可持续发展理念的重要体现，更是全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦的内在要求。

参考文献

- [1] 徐嘉祺, 余升翔, 刘雯. “双碳目标”引领生产生活方式绿色转型研究[J]. 理论探讨, 2021(06): 132-137.
- [2] 周佳苗. 林伯强: 推动碳达峰、碳中和, 未来五年如何发力?[EB/OL]. [2021-03-07]. http://www.xinhuanet.com/multimediapro/2021-03/07/c_1211054763.htm.
- [3] 习近平主持召开中央财经委员会第九次会议强调 推动平台经济规范健康持续发展 把碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局[EB/OL]. [2021-03-15]. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-03/15/c_1127214324.htm
- [4] 中华人民共和国中央人民政府网. 奋进, 打开能源高质量发展新局面——全国能源工作2019年终综述[EB/OL]. [2019-12-17]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/17/content_5461769.htm.
- [5] 国家能源局综合司. 国家能源局综合司关于做好可再生能源发展“十四五”规划编制工作有关事项的通知[EB/OL]. [2020-04-09]. http://zfxxgk.nea.gov.cn/2020-04/09/c_138978661.htm.
- [6] 叶荣泗. 我国能源安全的法律保障[J]. 中国发展观察, 2008(1): 4-6.
- [7] 肖国兴.《能源法》与中国能源法律制度结构[J]. 中州学刊, 2010(6): 78-84.
- [8] 刘辉. 对我国《能源法》立法问题的思考[J]. 国际石油经济, 2006, 14(7): 19-22.
- [9] 李艳芳. 论我国《能源法》的制定——兼评《中华人民共和国能源法》(征求意见稿)[J]. 法学家, 2008(2): 92-100.
- [10] 邓旭, 谢俊, 滕飞. 何谓“碳中和”[J]. 气候变化研究进展, 2021, 17(1): 107-113.
- [11] 陈伟, 郭楷模, 岳芳, 等. 世界主要经济体能源战略布局与能源科技改革[J]. 中国科学院院刊, 2021, 36(1): 115-117.
- [12] 曹慧. 特朗普时期美欧能源和气候政策比较[J]. 国外理论动态, 2019(7): 117-127.
- [13] 张忠民, 熊晓青. 中国农村能源正义的法律实现[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26(12): 125-132.
- [14] 王明远, 孙雪妍. “能源正义”及其中国化——基于电力法制的分析[J]. 中州学刊, 2020(1): 60-69.
- [15] 林卫斌, 朱彤. 实现碳达峰与碳中和要注重三个“统筹”[J]. 价格理论与实践, 2021(1): 17-19, 33.
- [16] 中国法学会能源法研究会. 能源法学总论[M]. 北京: 法律出版社, 2019: 134.
- [17] 连波. 欧盟能源安全战略一体化的困境分析[J]. 德国研究, 2020, 35(1): 55-75.
- [18] 肖国兴. 论《能源法》的理性及其法律逻辑[J]. 中州学刊, 2007(4): 83-87.

On the Legislative Purpose of China's Energy Law—Comment on Article 1 of the 2020 Energy Law (Exposure Draft)

CHEN Qian

(Law School, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: The legislative purpose of China's 2020 "Energy Law (Exposure Draft)" is insufficient in terms of structural level, deduction logic and other aspects, and can not control the whole energy legislative practice, which greatly affects the quality of energy law legislation. Different legislative purposes have different legal effects. The legislative purposes of China's energy law not only depend on the rank of the energy law, but also must be guided by the value of realizing the goal of carbon peak and carbon neutral. Energy law needs to follow the derivation logic from "idea" to "value" and then to "purpose", and set up the legislative purpose clauses with strict logic and clear hierarchy from the formal appeal and essence.

Keywords: energy law; exposure draft; legislative purpose; carbon peak and carbon neutral