

《能源法》不应是以往相关法律的简单叠加

中国社会科学院法学研究所研究员 常纪文

目前,我国已经制定了《电力法》、《煤炭法》、《节约能源法》和《可再生能源法》,《能源法》也有望于2009年通过。但《能源法》既不能是这些法的简单叠加,也不是简单的查漏补缺,应对其立法角色、立法内容和法律效力进行科学的定位。

《能源法》的角色定位:

纲领性和政策性

中国的能源问题主要表现在以下几个方面:一是安全问题,即能源紧缺的形势相当严峻,需要开源。二是结构问题,即由化石燃料占主体的结构向化石燃料、清洁能源和可再生能源并重的结构方向优化。三是能源利用效率不高,由能源利用导致的大气污染和温室气体排放问题得到国际社会的广泛关注。中国的进一步发展离不开能源的持续保障,因此,中国必须关注能源安全、能源结构和由能源导致的环境问题等根本问题,关注中国能源产业发展和能源持续保障的纲领性问题。而这些问题,《电力法》、《煤炭法》、《节约能源法》、《可再生能源法》因为自身目的的局限性,没有规范或者周密地规范,需要综合性的《能源法》来解决。要实现这个目的,有两个路径:一是把《能源法》作为一部纲领性和政策性的法律即基本性能源法来通过,这一般需要全国人大来通过,也可以借鉴美国的《国家环境政策法》的做法来变通解决。二是用《能源法》弥补《电力法》、《煤炭法》、《节约能源法》、《可再生能源法》的不足,那么该法就是专门解决能源安全、能源结构优化和能源利用环境保护的一般性法律。而我国目前需要的是为国家能源的总体发展建立方向坐标的法律,需要的是对相关能源立法的制定、修订和实施进行方针指导的法律,需要的是协调各单行和专门能源法律法规之间的关系,解决它们之间冲突的法律,而不仅仅是一部查漏补缺的综合性法律,所以最好走第一种路径。

《能源法》的内容定位:

不局限于行业

从能源法制建设的整体考虑,《能源法》创设的基本原则和构建的主要制度既应指导各单行和专门能源法律法规的制定或者修订,也不能是各单行能源法律法规的简单重申。也就是说,《能源法》的内容与《电力法》、《煤炭法》应有所不同,它不会是一部具体化的局限于行业的能源法律;与《节能法》、《可再生能源法》也应有区别,不应是立足解决每一个方面的问题而制定的专项法律。基于此,《能源法》在内容选择上应当采取以下5个方面的措施:一是宣告国家能源发展的目的、基本理念和战略,宣告国家、社会、企业、公民的基本能源权利和义务,明确国家的环境保护职责。二是明确能源科学发展和保障的原则、制度。对于《电力法》、《煤炭法》、《节约能源法》、《可再生能源法》共同规定的原则、制度和机制,应当归纳后纳入自己的内容之中。三是《能源法》应建立区别于各单行和专门能源法专门调整机制的综合性调整体制和机制,如综合性的监督管理体制,综合决策和区域化、整体化、全面化的调整机制等。四是既应发挥国家干预的作用,也应考虑市场和社会的需求,使基本的能源管理制度与市场机制、社会机制相衔接。五是规定国家能源安全的保障方法和程序;规定国家能源结构优化的目标、方法和程序;规定如何与环境保护法衔接,预防和治理由能源利用产生的环境问题。

《能源法》的效力定位:

吸取《环境保护法》的前车之鉴

在能源环境法之中,目前有一个很尴尬的现象。如《环境保护法》1989年由全国人大常委会

通过,《大气污染防治法》、《水污染防治法》等单行环境法律也是人大常委会通过的,它们的效力等级相同,加上后者并没有使用“根据《中华人民共和国环境保护法》,制定本法”的表述,所以,即使当初把《环境保护法》作为环境保护基本法来起草,但在事实上,现在它根本起不了环境基本法的作用。相反,它规定的一些体制和制度因为与《海洋环境保护法》等效力相同的后法规定不一致而得不到适用。目前,学界出现了废除《环境保护法》的呼声。前车之鉴需要全国人大重视。《能源法》的起草虽然由中央 15 委部局联手,但只要它由全国人大常委会通过,不提升效力等级或者不作规定上的变通,就难以改变它走《环境保护法》老路的结局。为此,本人提出以下两个可行的解决方案,作参考:

一是《能源法》改由全国人大通过。全国人大通过的法律属于基本法律,《能源法》一旦成为基本法律,就可以指导和协调其他能源法律、法规和规章的制定、修订和实施。这种基本法加专门立法的模式在日本等大陆法系国家取得了成功,也与我国刑法、民法和诉讼法等主流部门法的立法模式基本一致。对于能源这个关系国计民生和子孙后代生存、发展的重要事业,我国确有必要走能源基本法的立法路子。

二是如坚持《能源法》由全国人大常委会通过,那么,要发挥《能源法》这部非基本法的基本法作用,唯一的方法是在其中规定:“其他能源法律的制定和修改,应当与本法的规定相一致。”这种借鉴美国《国家环境政策法》立法模式的做法在美国取得了成功,也值得我们学习。