

论《能源法》环境保护价值及实现进路

——以完善企业环境责任规范为视角

陈宇,杨翠柏

(四川大学法学院,四川成都610207)

摘要:目前,《能源法》的修订正在紧张进行中。由于能源行业普遍具有较高环境风险,因而环境保护是《能源法》立法目的及价值定位中的应有之义。能源是经济命脉,能源企业是命脉之基石,能源企业环境责任担当是现代能源企业实现可持续发展的必然要求之一,是实现经济与环境协调发展的关键,因此,应将能源企业环境责任作为支点。在《能源法》立法中实现与《环境法》有关联、不冲突、更具体的有效衔接,完善能源法中企业环境责任规范,实现《能源法》环境保护价值,以利于《能源法》更好地发挥杠杆作用,带动能源、经济与环境“2+1E”协调发展。

关键词:《能源法》修订;环境保护价值;企业环境责任;新《环保法》;法律衔接

中图分类号:D922.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2016)03-0052-08

我国《能源法》修订历经十年有余。2015年能源立法工作进程显著提速,但距最终定稿及报送审议尚需时日。各方利益大博弈自该法起草之初就未停息,其中经济发展与环境保护的博弈在能源立法中亦未能休。不可否认的是,能源与环境保护密切相关,是实现经济与环境协调发展的重要枢纽,《能源法》中不可无环境保护的理念渗透。纵观能源法制发展,最初,由于能源商品属性所带来的“经济特征”使得环境保护在进入《能源法》的过程中并不顺利,能源环境保护未受到过多重视。之后,随着可持续发展理念及全球环保主义不断深入,21世纪初能源法制“生态化”在能源立法领域掀起了热潮。但近年来,这种“生态化”热情对生态优先的过度强调反而又忽略了经济属性和传统环境问题。当前,能源立法契机之下需要从过度“生态化”的理想状态中适度回头,《能源法》环境保护价值定位应当考虑现实经济和环境需求,回归“经济性”和“传统环境问题”。

这种“双回归”需要在能源立法中以合理方式实现环境保护价值。能源企业作为能源行业的基石、市场经济的细胞,同时也是环境资源的受益者和最主要的污染制造者,能够也应当在能源环境保护中发挥积极作用。此外,企业环境责任的承担也是现代能源企业管理的必然要求。基于此,以能源企业环境责任为载体,是有效平衡经济发展与环境保护关系,实现《能源法》环境保护价值的有效进路。

一、《能源法》环保价值与传统定位回归

(一)环境保护与能源发展

收稿日期:2015-10-14

作者简介:陈宇,四川大学法学院,博士研究生。

通讯作者:杨翠柏,教授,博士生导师。

基金项目:四川省哲学社会科学规划项目“环境污染第三方治理法律制度构建研究”(SC15B093),项目负责人:崔金星。

能源是经济发展的动力,经济发展和环境保护之间的矛盾关系必然在能源领域有所反映和体现。^[1]¹⁹⁹作为环境效益与经济效益之间的重要媒介,经济效益的获得离不开能源作为驱动力,但能源的生产和消费极易带来环境效益的减损,因此,以能源为枢纽的经济、环境协调发展是实现经济与环境平衡的重要途径。能源(Energy)、经济(Economy)、环境(Environment)协调发展原则(通常称为“3E协调发展原则”,但我们认为“2+1E协调发展原则”更符合三者关系)也成为了能源立法的基本原则之一。

能源行业兼具“环境高危”、“经济命脉”双重特性使其处于环境经济双方利益之中心。有学者认为环境保护与经济发展的矛盾不可调和,表现为环境政策的实施造成了经济下行。但基于历史发展的角度,事实上造成这种现象的原因在于:第一,我国当前正处于粗放式发展所造成的不利环境及经济后果的历史还债期,这是我国经济发展方式转型——经济产业结构调整、经济转型升级——过程的必经阶段;第二,2008年世界经济危机及2013年以来世界经济新一波萧条对我国经济及产业政策产生影响,并非是密集环境政策所带来直接后果。^[2]据预计,环境政策的实施与经济发展的这种表面负相关现象在2025年将逐步淡化,届时人口总量出现下降,主要污染物排放总量越过拐点,此轮经济危机也将缓解(或结束)。在这一阶段性背景下,把握契机顺利实现技术转化及产业结构的优化调整,我国环境与经济将进入平稳发展阶段。由此可见,经济发展和环境保护之间的矛盾关系并非直接相关而不可调和。

能源法发展之初没有给予环境保护太多的关注。这是由能源法之经济特征决定的。能源法是调整人们在能源开发利用、加工转换、供应保障、运输贸易、调控管理过程中各种法律关系的法律规范的总和,换言之是调整能源资源配置机制运行过程中社会关系的法律规范,而能源资源配置机制依托于企业(盈利为目的的社会经济组织),其显著的商品属性就使能源法为“经济特征”所主导。以美国为例,19世纪50年代末美国就开始了从木材和其他可再生能源到以化石和电力为主要能源的过渡,但经历了自由市场政策主导时期、散碎政策时期、统一能源政策形成时期(1973年)^[1]⁵⁸⁻⁷²。经过100多年的发展才开始注意到环境保护,1987年发表了《我们共同的未来》报告,1992年联合国环境发展大会召开。对于这两次重要事件,美国在其能源法律与政策中虽有所体现但并无太大建树,相关文件中对“可持续发展”的强调也只是停留于宣示性语言,直到奥巴马政府颁布的一系列能源政策才真正看到了美国能源政策主流模式的变化。我国能源法起步于以技术产业法为主的散碎立法阶段,在早期四部能源单项法中,最初的《电力法》和《煤炭法》对环境保护关注也仅是浅尝辄止。

但环境保护始终没有停止向能源法制渗入。随着1960年代兴起的环境运动的发展,可持续发展理念及全球环保主义不断深入,能源政策制定者开始愈发关注人类活动对环境所造成的包括气候变化及环境污染在内的环境影响。从总体上看,能源法制与环境法制的趋近大致经历了:完全分离——环境关注能源——能源关注环境——逐步契合等发展阶段。我国2003年《节约能源法》及2005年《可再生能源法》的颁布推进了能源法制建设进入“生态化”阶段,为综合性《能源法》最初奠定了“注重能源环保”的核心立法理念及价值定位。

(二)回到“经济性”和“传统问题”原点

进入21世纪后,能源开始关注环境,两种法律制度之间的契合是显而易见的。能源结构变革成为了整个能源领域的讨论热点,在这种转变下社会利益首次优先于能源优势,环境利益逐渐成为能源及经济术语,能源法讨论也掀起了“生态化热潮”。新能源的选择在于其具备了显著的环境优势,这种优势目前在某种程度上被认为是具有决定性的,因此各国都在积极寻找、开发、利用各种替代能源。然而,当前存在着对替代能源(可再生能源、新能源)过度追崇的激进状态,这导致在立法过程中忽略了对传统能源环境问题的规制,而进入能源结构调整、替代能源发展的“宣示性”立法误区,使能源法无法“落环保之地”。

能源发展趋势在国际层面强调的是“可持续性”而非单一的“清洁性”或“去传统化”。我们常常将“能源可持续性”等同于“绿色或可再生能源”，这显然太过局限，这使得能源立法简单地导向“生态化”。^{[3]302}“生态化”理念的出现让能源界振奋数年，各类研究都偏好冠以“生态化”之名，试图努力填补“生态性”空缺。不可否认，能源法制“生态化”是当前能源发展大趋势下能源法制与环境法制相互趋近的出路。但是，两个系统的关系存在吊诡之处。这种若隐若现的貌合神离并不难理解：传统能源法的主要目标是确保在一个合理的价格上能源的不间断供应；而环境法的目标则是确保在任何（包括“能源”）生产过程中不产生“太多”污染、不破坏过多的资源。这种天然的立法目标及价值定位差异使得无论对能源立法还是环境立法而言，对方都只是在各自发展道路上半路“杀”进的一支“修正”力量而已。虽然现代能源法所强调的能源安全观包括了可靠燃料供应与能源使用安全^①，但并没有改变能源法服务于经济社会发展和国防需求的目的及能源的商品化属性。能源法始终不能忽略经济的因素。当“生态化”热情退去进入“后生态化”^②阶段后，依然要面对经济与环境平衡发展的问题^[4]，那个时候可能传统能源并没有退出世界舞台，而一个新能源链的形成与完善将要在“后生态化”阶段中实现。因此，我们应当突破对“可持续性”的理解局限，冷静看待能源法在环境保护方面需要关注的问题，“生态化”不等于“环境保护”：“生态化”以“生态”优先为基本原则，过于理想；而环保则较为中立，不强调“去经济性”，毕竟谁也不能保证可再生能源系统的永恒（新能源也会产生废弃物）。但反之，只要控制消费和不良影响，传统燃料也应当被纳入“可持续”之中。

传统化石燃料主导性地、全球性地、无可置疑地驱动着世界的发展，在接下来仍然处在能源变革阶段的几十年甚至百年期间，它们仍将发挥这样的作用。全球对工业化、现代化的需求伴随着贫穷国家的觉醒及发展中国家的飞速发展而与日俱增，能源需求仍将进一步扩大。在2030年之前，无论北半球对绿色能源的渴望有多么强烈，仅靠风能和太阳能也是无法为南半球上千发展中城市提供足够的动力。^{[3]293}替代能源也存在明显缺陷：风能和太阳能存在可靠性问题（无法全天运转）；生物质燃料的能量密度不如传统能源；氢能及聚变能还处于实验阶段。^{[3]21}同时，由于价格昂贵，使得我们彻底转变能源结构的过程十分漫长。而在这个过程中仍然需要面临传统能源所带来的环境挑战：传统化的煤炭、石油、天然气总和目前仍然占全球能源利用总量的80%左右。因此，传统燃料不容忽视。

我们上述讨论意在使立法落脚于对传统环境问题的关注上，简而言之即回归对资源保护与污染防控讨论，这也是现代能源法能源安全（供应和使用）价值的通俗表现之一。实际上，传统环境问题是一个永恒的话题，每一种能源都会对环境产生影响，例如太阳能的利用其电池板的生产依然会产生二氧化碳和毒废物质^{[3]13}，风力涡轮机会产生噪声污染并受制于地理条件，生物质燃料会使森林、植被及部分作物受到影响。因此，不可能寄希望于替代能源彻底解决环境问题。

综上，要实现能源“环境保护”这一核心立法理念及价值，一方面，我们应当从“生态化”热潮中适度回头，注重能源法的经济功能，关注作为市场基石的能源企业之需求，正如美国商业生态学者保罗·霍肯（Paul Hawken）提出的“拯救环境就是拯救商业”^[5]；另一方面，“能源可持续性”的诠释不仅应当在替代性能源发展等新问题上发力也应回到“老”问题上来。法律是行为规范，不是宣言书；法律规范是具体的，不是原则的，能源法不能在原则上“画饼”，而应当针对实际问题“充饥”。纵观整部能源法，企业环境责任制度既密切联系企业又关联环保，是能源立法环境价值实现的有效切入点。

① 能源使用安全，是指能源消费及使用不应对人类自身生存及环境构成不利影响。

② “后生态化”概念的出现不得不提及“后环境保护论”。“后环境保护论”是指：在支持环境保护与清洁能源技术研发的同时，更将人置于自然之前，想方设法促进经济增长。

二、能源企业环境责任进阶

从目前我国《能源法》送审稿所初步确定的十项基本制度来看^①,并未单独确立能源企业环境责任制度,而是分散体现在开发生产制度、安全保障制度、监督管理制度以及法律责任制度中。然而,完善能源企业环境责任规范进而形成能源企业环境责任制度,是《能源法》实现环境保护价值的有效进阶,是《能源法》作为杠杆撬动能源可持续发展的支点。

首先,从能源企业环境影响来看。企业作为环境资源最大的消费者、环境污染的主要来源,对治理环境问题有着不可推卸的责任。企业环境责任的概念最早萌芽于1972年《联合国人类环境会议宣言》中将环境问题与社会因素的首次联系,在此后的两次人类环境宣言^②中不断强化了可持续发展观念,强调了人类在开发利用自然的同时,应当承担起保护自然的责任和义务。1999年瑞士达沃斯世界经济论坛上,时任联合国秘书长的安南提出了“全球协议”构想,明确了企业应当承担环境社会责任。企业环境责任是与企业社会责任理论相结合的产物^③,要求企业在追求自身利益最大化的同时,在生产经营过程中贯彻以人为本的科学发展观,切实履行实施清洁生产、合理利用资源、减少污染物排放、充分回收利用等义务,并对外承担积极参与自然环境保护与污染治理的责任,最终实现人与自然、经济与社会的和谐发展。^[6]

能源企业上游到下游的整个产业链都潜藏着比一般企业更大的环境风险。能源企业本身无法脱离“经济特征”的本质,“经济理性”造成企业对环境责任的忽视。能源企业利用投资者资金扩大污染或在成功融资后不兑现环保承诺的情况屡见不鲜,尤其传统能源企业依然麻烦不断。仅2015年,福建漳州古雷PX石化爆燃事故、长庆采油作业区原油泄漏事故、日照石大科技石化有限公司液态烃球罐泄漏爆燃事故、庆阳石化公司常压装置渣油换热器泄露着火事故等接连发生。因此,在《能源法》中能源企业较其他法律关系主体承担有更广泛而重大的义务。

其次,就能源企业自身发展而言。第一,几乎所有行业都有赖于能源企业提供动力基础,而能源企业本身依赖于自然环境的资源性基础和废物废能消纳功能。能源企业对环境消纳功能的依赖程度显著大于其他企业。第二,能源企业环境事故频发,在国家宏观调控及环境保护政策不断强化的大趋势下潜伏着极大的资本风险。根据MSCI(Morgan Stanley Capital International)报告,目前中国开始着手处理以往所忽视的环境、社会和治理(ESG)方面所积累的大量问题,这些问题将加剧中国大企业的风险状况。根据MSCI研究,相关环境政策的实施将导致部分上市国有企业成本激增,其中电力等能源企业迫于中国近期密集颁布的碳减排、水资源管理、污染防治等规定,将在减排、污控技术中承担很大一部分成本;新《环保法》处罚力度加强,大幅度提高违法成本,使能源企业资本风险显著增加。2015年第一季度,国内两家能源企业因污染物连续超标排放行为受到共计近300万元的按日连续处罚。这种资本风险也在一定程度上转嫁给了投资者。第三,企业业绩考核正在逐步转向。2015年6月,国资委所公布的年度业绩A级能源企业考核结果中神华、华润、中电投资、中石化等能源企业“落榜”,主要原因中企业自身产业创新与转型不充分占较大比重。“尽管经营业绩考核能在一定程度上促进企业进行产业转型,但从央企企业责任来看,以价值考核为主导、以企业社会责任等使用价值考核为主的转变更能有效激励企业服务社会发展。”^[7]央企业绩考核也将绿色发展更优作为考核引导实现的四大目标之一。第四,企业环境责任已逐步提升到企业战略高度。随着社会环境意识的提高,企业对环境责任的承担将更好地展示企业社会形象,提高企

① 十项基本制度包括: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、能源预测预警制度、农村能源制度、国际合作制度、监督管理制度、法律责任制度。

② 后两次人类环境宣言分别为:1992年《里约环境与发展宣言》、2002年《约翰内斯堡可持续发展承诺》。

③ 本文认为,企业环境责任与企业社会责任非子集关系。企业环境责任是企业社会责任的延伸。企业社会责任强调自愿性,但企业环境责任则带有一定程度的强制性,包括了企业环境道德责任(这一部分属于社会责任)和企业环境法律责任。

业声誉优势。声誉优势的不可仿效性将有助于企业提升品牌效应从而形成核心竞争力,吸引投资(尤其是外资)和消费,降低筹资成本从而赢得竞争优势。

因而,能源企业无法离开自然环境而存在,但其高破坏性又需要根据《能源法》中的相关规定实现行为指引及后果预测,以最大程度规范能源企业行为,降低风险,实现利益最大化,也助于保护投资者利益。

第三,从法理及立法技术角度分析。法律的生命力在于实施,法律实施的主要依据在于法律规则,法律规则相较于原则,其优势在于更具可操作性,以相对固定的结构形式明确了法律关系主体在某种社会关系中、在特定条件下实施了特定行为所应当承担的法律后果,更利于法律关系主体对其行为后果的判断,能够有效实现法律的指引、评价、预测、教育作用。能源法律关系主体是能源法律关系中的权利义务人,包括能源自然人和能源法人,其中以能源法人为主,即具有法律人格,能够独立享有权利或承担义务的从事能源开发利用等活动的组织。如前文所述,能源资源配置机制依托于企业,能源法律关系主体主要在能源企业。

我国综合性能源法的制定历经 10 年,饱受争议。在立法技术上,由于能源品类、性质、各类主体利益诉求、监督管理要求各不相同,用一个法律来规范所有能源类型相当困难^[8],但不同能源间的共性行为可以通过立法进行协调衔接、统一规范。企业环境责任就属于共性行为,是各类能源企业都需要承担的义务。因此,规则、能源企业、企业环境责任等是具体的具有可操作性的立法要素。

综上,并基于企业环境责任的“可持续发展”“利益相关者”“企业竞争力”“法的秩序与效率”等理论,能源企业环境责任制度的完善将有利于实现能源可持续发展目的(包括能源环保、能源企业发展、风险防控等)的实现,并具有可操作性和普适性,是直接影响能源法环保价值及可实施性的重要部分。能源是经济命脉,能源企业是命脉之基石,应以能源企业环境责任为进路发挥支点作用,以《能源法》为杠杆发挥整个能源行业双重特性优势,实现能源可持续发展。

三、以立法衔接并完善《能源法》中能源企业环境责任

企业环境责任主要包括:前期环境责任、企业管理环境责任、企业生产环境责任、后期环境责任。从具体环境责任内容来看,企业前期环境责任主要包括:企业设立条件合法合规、建设项目环评达标等;企业管理环境责任包括:设立环保责任制度、设立环境事故应急制度、树立企业环保文化及理念、环境管理体系发展及认证、积极的环境合作等;企业生产环境责任内容较多,主要包括:合理开发资源、遵守排污许可及税费规定、信息公开、采取环境污染防治措施、淘汰落后生产工艺、采用先进生产技术设备、产品符合环境标准、污染物排放双达标、环境恢复方案设计及实施;后期环境责任主要是指对已经产生的环境损害进行补偿、对违法行为承担相应的法律后果(此部分责任与上述企业环境责任承担行为的实施密切相关)。《能源法》中企业环境责任制度作用在于规制能源企业环境保护行为、明确环境权利与义务以及违反法律规定所应当承担的法律后果。^[9]

在企业环境责任研究中,通常认为我国企业环境责任制度的主要问题在于:第一,立法过于原则,可操作性不强;第二,企业生产经营管理制度中有关环境保护的权利义务不具体、义务不明确;第三,缺少具有可操作性的有效激励措施^[10];第四,企业不履行环境义务或环境违法行为,处罚力度畸轻。新《环保法》于 2015 年 1 月 1 日起实施,这部“史上最严”《环保法》对上述问题进行了调整。在企业环境责任方面,新《环保法》最引人注意的改革在于“按日连续处罚”(第 59 条)、“查封扣押”(第 25 条)、“限制生产,停产整治”(第 60 条)等针对环境违法违规企业的处罚及措施的强化。事实上远不止此,企业环境责任相关规定在新《环保法》中占有较大比重:对企业的直接规定 15 条,占条文总数的 21%,与企业环境责任有关的规定 22 条,比重超过 30%。这在一定程度上有利于能源企业环境责任制度的完善,同时减轻了能源法对企业环境责任规定的立法负担,可通过准用性规范的方式将企业环境责任的一部分规定指引到《环保法》的具体实施之中。《能源法》作为直接调整

能源领域法律关系的高位阶基础性法律,仍然应当确立并完善能源企业环境责任制度,与新《环保法》相关规定进行衔接,做到有关联、不冲突、更具体。目前《能源法》尚未最终制定颁布,因此,以2007年12月1日向全社会公布的《节能法(征求意见稿)》(以下简称“征求意见稿”)进行讨论,作导向研究。

(一)关联性

关联性是两部法律有效衔接的基础。如前文所述,能源企业承担环境责任义不容辞。因此,《能源法》与《环保法》的关联性不可或缺且关联性应达到一定程度。两法的关联可以两种方式实现:一是通过具体内容进行衔接;二是通过准据性规范进行援引。

通过具体内容进行衔接。《能源法》应当对《环保法》中相关重要内容有所体现:直观上看,衔接条文数量应当达到一定的比重;实质上,应当对《环保法》重要相关制度及规定进行重申。条文比例如何量化?该比例应与总体设计中环境保护内容的比重保持一致,从直观上看可大致参考“总则”中有关立法目的、基本原则中环境保护类规定的比重。在“征求意见稿”的立法目的中,环境保护目的在六项“目的”中占1.5项,而环境保护条文在总则中占2条,因此,环境保护的比重大致应当为23%左右。企业作为《能源法》主要法律主体,其相关规定比重应不少于50%。^①结合环境保护比重,总体上企业环境责任规定比重大致为12%较为合理。实质内容怎样体现?条文数量仅仅是考察《能源法》与《环保法》关联程度的一个方面,内容的关联性才是两法衔接的关键要素,因此,应当实现对《环保法》主要相关制度和规定的再现或援引。新《环保法》颁布后确立了九项主要环境制度,其中与企业环境责任相关的制度有“环境影响评价制度”“三同时制度”“环境监测制度”“生态保护补偿制度”“重点污染物排放总量控制制度”“排污许可管理制度”等,除上述主要制度外,涉及现场检查、生物多样性保护、排污者污染防治责任、落后工艺设备淘汰、突发事件处理、环境保险、信息公开、按日计罚、鼓励性规定、相应处罚措施等共20个方面的内容、23条规定。将“征求意见稿”中的12条规定与《环保法》进行比照,仅9方面内容和15条规定能够在“征求意见稿”中找到可对照规定。由此可见,关联性尚存不足。因而《能源法》的修订应当注意对上述《环保法》各方面内容进行衔接,尤其对在“征求意见稿”中缺失的环评制度、监测制度、排污许可制度、排污者污染防治规定、企业信息公开规定等内容,以综合完善企业环境责任制度。

通过准据性规范进行援引。该方式作用在于避免法律间出现大量重复、规定不明、法律冲突等情况。准据性规范的设置应当注意:第一,具有能源行业特殊要求的内容不适用;第二,需要进行有强调或详细说明的内容不适用;第三,拟援引法律法规中相关规定亦不明确的内容不适用。“征求意见稿”中通过准据性规范的方式援引其他法律的规定全文共四处:民用核能开发利用及厂址保护、企业的安全环保义务、节能政府采购和能源审计的术语解释。对《环保法》的唯一一处准据性规范为第41条企业安全环保义务:“能源开发和加工转换企业应当依照有关法律法规,坚持节约生产、清洁生产、安全生产,降低资源消耗,控制和防治污染,保护生态环境。”这是全文最为明确的有关企业环境责任的规定,但存在问题:首先,仅一条数量过少不能有效发挥准据性规范的作用;其次,设置在“能源开发与加工转换”部分,无法统摄能源企业管理的其他部分。因此,应当在涉及环境保护方面专业技术(例如,可能涉及环保单项立法中水、大气、土壤等技术性规定)、环境管理统一程序(例如,环境责任保险、政府公布“企业诚信信息”等)、处罚规定(例如,按日计罚的具体实施、行政拘留等)等方面设置准据性规范。

(二)协调性

两部法律在有关联的基础上做到不冲突是法律衔接的基本要求。由于《能源法》与《环保法》是

^① 据初步统计,新《环保法》中企业环境责任相关条文共23条,比例为33%。这与新《环保法》中政府、企业、社会(群众)三大主体比例大体一致。

不同领域内的基础性法律,处于相同法律位阶,一旦两部法律规定存在冲突,冲突解决将是一个较为复杂的过程。为了避免在今后法律适用中产生冲突,《能源法》需要在一定程度上参考新《环保法》的规定,尽量避免冲突发生,对于与《环保法》有异的规定,应当采取细化、解释、说明等立法技术手段予以避免。我国《环保法》最早颁布于1989年,是早于能源领域最早的单项立法,因此在前期散碎立法阶段,立法者对冲突问题都给予了较为充分的考虑。“征求意见稿”也注意到了与旧《环保法》的协调,例如,已经注意到了与“三同时制度”的衔接;同时,“征求意见稿”的制定也正处于新《环保法》修订热烈讨论期间。可以看出,“征求意见稿”对“生态补偿制度”、企业环境信息公开、现场检查、查封、落后工艺设备淘汰等内容均有所体现。

但新《环保法》的颁行和一系列配套法律法规的颁布,使《能源法》需要重新进行调整以避免冲突。从新旧《环保法》(包括配套规定)变动较大的内容来看《能源法》:“现场检查制度”中检查主体,“行政强制措施”种类、理由及实施对象,“能源应急”的应急范围、事件认定、响应时效,“高耗能企业强制信息公开”中公开信息种类以及企业法律责任部分的规定等,都需要进行调整。

在企业法律责任部分,罚款数额值得讨论。新《环保法》规定了“按日计罚”制度。由于该处罚制度为新《环保法》重点条款,在其配套法规中对实施按日计罚的要件、程序、记罚方式已有详细规定,若没有能源行业特殊性需求,对于这一制度的衔接不必予以重申,采用准据性规范的方式对这一制度进行援引即可,一则避免冲突,二则避免重复。《环保法》中“按日计罚”规定:“前款规定的罚款处罚,依照有关法律法规按照防治污染设施的运行成本、违法行为造成的直接损失或者违法所得等因素确定的规定执行。”需要注意的是,《环保法》在该规定中使用了准据性规范。按日计罚的根本目的不在于罚款,而在于威慑与督促企业改正违法行为,也并非罚无上限,在环境保护领域,其具体处罚金额、幅度等都要根据水、大气等单行法来确定^[11],因而《能源法》在处罚额度上可作限制。“征求意见稿”第132条所规定的50万以上200万以下的幅度需要根据上述几个方面进行调整,强化解决“企业不履行环境义务或环境违法行为处罚力度畸轻”问题。

(三)具体化

一部法律将被衔接法律相关规定具体化是两法衔接的核心。《能源法》中将企业环境责任规定进行有行业针对性的具体化,是解决上述我国企业环境责任制度的主要问题的关键。《能源法》的可操作性也取决于具体化程度。《能源法》在与《环保法》衔接过程中,一方面,应当对《环保法》指向《能源法》的准据性规范进行具体化;另一方面,对有能源行业特色的规定进行具体化。

比照两部法律,《环保法》中企业环境责任相关的准据性规范为第25条“行政强制措施”及第59条“按日计罚制度”。第25条“违反法律法规规定排放污染物,造成或者可能造成严重污染的”,《能源法》可对具有能源特殊性的“污染物排放”(许可、时间、方式、种类等)进行更详细的规定。第59条“前款规定的罚款处罚,依照有关法律法规按照防治污染设施的运行成本、违法行为造成的直接损失或者违法所得等因素确定的规定执行”,因而,“按照防治污染设施的运行成本、违法行为造成的直接损失或者违法所得等因素”就是《能源法》环境违法处罚幅度具体化的方向。

能源行业特色可具体化的规定范围就较为宽泛。这种具体化的方式可以是两法“一一对应”,也可以是《能源法》中通过几条规定来对一项内容进行规范。“征求意见稿”中已有关于具体化的示范。例如,“征求意见稿”中有关“现场检查”和“执法配合程序义务”的规定就对《环保法》“现场检查制度”中检查方式、内容、企业配合义务等进行了具体的说明,同时还对企业违反信息公开义务所应承担的法律后果进行了说明,在一定程度上是对《环保法》的补充。当然,如上所述,与《环保法》还存在一定出路需要调整。“开发准入项目”的多条规定也对《环保法》“保护生物多样性”中有关自然资源合理开发等内容进行了资源内容和保护程序的具体化。

如前文所述,新《环保法》带来了一些制度和规定的调整 and 变化。在对履行环保义务能源企业的鼓励及支持方面可结合新《环保法》第22条等鼓励性规定进行具体化,“征求意见稿”中鼓励性规

定多集中在能源科技方面,应当对环保方面有所加强;“企业信息强制公开”方面应当增加企业环境信息公开项目;应当对《环保法》“重点污染物排放总量控制”中的总量控制指标进行具体化规定(指标量化及分配方式等);在“环境监测制度”方面,除了如上述以建立“关联性”进行补充外,还应当在监测制度方面进行详细(管理制度及监测方式等)规定。这不仅仅是对于《环保法》中企业环境责任规定进行具体化。只要能源企业环境相关行为中需要进行详细规范的,都应当予以吸收并使之更具可操作性。

四、结 语

改革开放 30 多年来,中国经济实现了快速发展,能源需求急速增长,然而中国在实现工业化、现代化的过程中仍将在较长一段时期内依靠高碳能作为驱动力。既要满足如此巨大的能源需求又要适应低碳经济时代对能源减排提出的新要求,对中国而言无疑是个严峻的挑战。《能源法》要在此过程中担当重任,在立法中就要注意两个问题:一是不能忽视能源的“经济属性”和传统环境问题(资源、污染),二是应当“聚焦企业”。企业是市场的基石,是经济的细胞,同时也是环境资源的受益者和最主要的污染制造者,能源企业更是经济命脉——能源之基石,在协调经济与环境方面扮演着“结合者”“示范者”“主要参与者”的重要角色,企业环境责任又是其中的核心连接点。因此,企业环境责任制度的完善是以《能源法》作为杠杆撬动能源可持续发展的重要支点。只有《能源法》与《环保法》实现有效衔接,做到有关联、不冲突、更具体,使得能源企业能够切实承担起环境责任,才能真正做到“四两拨千斤”,推动能源行业乃至整个经济与环境的协调可持续发展。

参考文献:

- [1] 胡德胜. 美国能源法律与政策[M]. 郑州:郑州大学出版社,2010.
- [2] 常纪文. 专家视角:环境保护是经济下行的原因吗? [N]. 中国环境报,2015-07-07(02).
- [3] SCOTT L. Montgomery.全球能源大趋势[M]. 宋阳,姜文波,译. 北京:机械工业出版社,2012.
- [4] 陈宇,杨翠柏. 能源结构相关法制“生态化”与“后生态化”嬗变[M]//中国能源法研究报告(2012). 上海:立信会计出版社,2013: 50-56.
- [5] 郭沛源. 企业社会责任:拯救环境还是拯救商业[J]. 世界环境,2005(4):79-83.
- [6] 毕茜,彭珏. 中国企业环境责任信息披露制度研究[M]. 北京:科学出版社,2014:5.
- [7] 姚海棠. 神华、华润、中电投这些能源巨头为什么拿不到“A”? [EB/OL]. 中国能源报, <http://www.aiweibang.com/yuedu/34725787.html>,2015-09-02.
- [8] 陈臻,杨卫东,周章贵. 能源与环境法律政策新观察(2013-2014)[M]. 北京:法律出版社,2014:144.
- [9] 韩利琳. 低碳时代的企业环境责任立法问题研究[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版),2010(7):159-164.
- [10] 王倩倩. 论我国企业环境责任的完善[D]. 青岛:中国海洋大学,2012.
- [11] 顾磊. “最严环保法”下,企业如何“转身”? [N]. 人民政协报,2014-05-13(10).

责任编辑 刘荣军

网 址:<http://xbbjb.swu.edu.cn>