

“双碳”目标下能源法律因应的逻辑锚定和规范承载

张 琪, 张忠民

摘 要:“双碳”目标的实现与能源法律的关系密不可分。从能源法律因应“双碳”目标的理论基础与范围限定出发,重新审视能源法律的制度逻辑,可发现能源法律存在经济化与生态化的理念异质、市场化与行政化的范式失衡、区域化与全球化的格局分化的存续危机。只有摆脱狭义上“能源供给”的传统观念,确立低碳能源治理策略的同质转变,调适能源利益关系的结构平衡,能源法律方能因应“双碳”目标之复杂性诉求。该逻辑转换为能源法律的结构和内容确定了优化方向,即能源法律应从法律体系的融贯性出发,坚持“政府—市场”的二元主体结构与“能源供应—低碳节能”的二元规制机制,塑造以环境法典、能源基本法、能源单行法、能源政策为规范承载的交织秩序,从而提升低碳能源的法律治理之力。

关键词:“双碳”目标;能源法治;环境法典;能源基本法;能源单行法

中图分类号:D922.670.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-0169(2023)03-0051-13

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20230509.002

一、引言

随着《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》《2030年前碳达峰行动方案》等国家政策对“双碳”目标实现工作的任务、路径与方式作出部署,“双碳”目标的政治性与规范性愈见明晰。其中,《“十四五”现代能源体系规划》在开头与第二章“指导方针和主要目标”中专门明确能源体系需要实现“双碳”目标的内在要求,并专门设立第四章“加快推动能源绿色低碳转型”,且在第七章“增强能源治理效能”中进一步明确需要依法推进能源治理,健全能源法律法规体系^①。这预示着“双碳”目标对我国能源治理的法治理念和法律规范提出了更高的诉求。因此,“如何将‘双碳’目标嵌入到能源法律^②的规则结构和制度体系”的命题显然具有方法论的现实意义,已然成为能源法学界重点关注的话题。当前理论界或从制度因应的视角对“双碳”

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“新时代生态文明机制创新与重点流域、区域、海域生态环境治理研究”(22JJD820013);中央高校基本科研业务费项目“生态文明交叉学科科研创新团队建设”(2722023AL003)

作者简介:张琪,中南财经政法大学法学院博士研究生,943528183@qq.com(湖北 武汉 430072);张忠民,法学博士,中南财经政法大学法学院和生态文明研究院教授、博士生导师

^① 具体可参见国家发展改革委 国家能源局《关于印发〈“十四五”现代能源体系规划〉的通知》发改能源〔2022〕210号。

^② 本文所称能源法律,是指调整以能源企业为一方主体的能源原材料和产品(商品)生产供应活动以及直接影响能源生产、供应和消费的节能减排活动中所产生的能源社会关系的法律规范的总称,主要包括能源基本法和有关能源方面的单行法、行政法规、地方性法规和规章等。具体可参见:胡德胜:《论能源法的概念和调整范围》,《河北法学》2018年第6期;杨春桃:《我国能源立法体系的不足与完善——以“结构—功能”分析方法为视角》,《广西社会科学》2021年第4期。

目标下我国能源法律的规范建构展开分析^①,或对“能源结构转型和能源利用效率提升”等关键制度领域展开具体研究^②,在一定程度上补强了低碳能源法治的基本内容,但还需要从整体性、方法性视角对“双碳”目标与能源法律的调适展开研究。

由此,探求能源法律在价值理念、治理策略、规范方向等基本面上如何吸纳“双碳”目标,找到具有因应性的规则更新方案,就成为了一个关键命题。基于这一问题意识,本文从“法治属性→法治逻辑→法治规范”的基本环节展开分析:既要在源头把握能源法律对“双碳”目标的治理正当性,厘清能源法律体系与“双碳”目标的应然关系与实然状态;又要立足文本,从规范层面推演出能源法律在“双碳”目标的新制度环境下,规范逻辑与规制策略的控制转向;在此基础上,分析环境法典、能源基本法与单行法对“新”控制逻辑所伴随的低碳能源制度内容如何承载,观测出能源法治因应“双碳”目标的图景。

二、逻辑起点:能源法律因应“双碳”目标的基础与范围

“双碳”目标与能源治理的高度关联性决定了法治系统中能源法律的低碳逻辑转向。研究首先需要通过理论探寻(实质正当性)与范围明确(形式合理性)来厘清能源法律与“双碳”目标的应然关系与状态,这是在既有法治框架内解读能源法律因应“双碳”目标的逻辑起点。

(一)“双碳”目标能源法律因应的理论洞照

能源法律对“双碳”目标存在着一定的法律控制理论框架,不同理论之间内在机理的关联性与外在适用的独立性,可以抽象出能源法律适配“双碳”目标的理论共识。

1. 理论起点:权利限制理论。权利限制理论从“个人不可能脱离国家和社会而存在→个人所享有的权利应该是具有社会性的存在”^[1]的逻辑出发,演绎出“权利滥用之概念,暗含对权利绝对性的限制,而指向一种权利相对性理论”^[2]。为避免公民权利的行使有损其他法益,公共利益原则背景下的“合理使用”被定性为权利限制的主要内容^[3]。“双碳”目标最为直接的制度指向,是对大气环境容量资源的有效配置与控制二氧化碳等温室气体的排放量,私人权利在“双碳”背景下的“合理使用”,会在主体、客体和内容等层面受到不同程度的限制。因此,权利限制理论可以从解释论层面为“双碳”目标实现的法律控制提供逻辑前提,具体如下。

一是涉碳权利涉及复杂的利益关系,需要法律介入到涉碳权利^③的权利限制中。在共同体的语境下,权利作为一个初始性、框架性的概念,面向复杂多样的社会情境,如何梳理个人利益与公共利益的关系显然是权利理解与保护需要思考的问题^[4]。“双碳”目标指涉的背景是关于气候变化的减缓与适应,面向的是以涉碳权利为载体的个人生存发展利益与气候公共利益的统合需求。涉碳权利必然会因公共利益而面临限制。对涉碳权利规范范围的明确,将直接影响到与涉碳权利相关法律

① 主要文献可参见:杨解君:《中国能源法制的低碳化塑造》,《政法论丛》2022年第5期;李静、柯坚:《价值与功能之间:碳达峰碳中和目标下我国能源法的转型重构》,《江苏大学学报(社会科学版)》2022年第3期;肖国兴:《论低碳革命与能源革命的法律实现》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2022年第2期。

② 主要文献可参见:张璐、金宵羽:《“双碳”目标背景下节能监察制度研究》,《中国环境管理》2022年第5期;石超:《碳中和背景下可再生能源促进的竞争法路径》,《中国人口·资源与环境》2022年第5期;张璐:《“双碳”背景下能源安全的理性认知与法律回应》,《政法论丛》2022年第5期;张璐:《“双碳”目标对我国可再生能源立法的影响及其应对》,《北方法学》2022年第2期。

③ 涉碳权利从狭义上一般指碳排放权、碳汇、碳衍生品等与碳排放直接相关的权利,广义上则可以包括资源利用权等与碳排放间接相关的权利。由于本文此处是从宏观的结构视角观察涉碳权利,为保障内容的完整性与逻辑性,故本文对涉碳权利的观察采用了广义视角。

制度的科学设计和健康运行。与宪法对涉碳权利的权利属性的思考不同,能源法律一般遵循行政管控的制度逻辑,此种制度逻辑对涉及多种权利的涉碳权利的思考,更多地是从限制使用者行动自由出发,通过法律技术逐一列举需要规制的“排碳”行为,对涉碳行为予以法律上的约束与限制。因此,将权利限制理论作为规范设计的解释论,更多是通过能源法律中主观要件与客观要件的设定,明确行为规制的最大限度与权利主体行为自由的最大限度^[5],使得能源法律获得更多的正当性。

二是“双碳”目标的实现依赖于国家公权力的管理和控制,需要法律设置相应的国家管理义务与明确的涉碳权利的限制手段。如前所述,为保障碳的合理排放,资源的开发利用会受到能源法律的一定限制,也造成了“双碳”目标法治结构中权利和权力存在势能上的不平等^{[6](P27)},面临着公权力的渗透扩张对涉碳权利行使的过度约束和限制。因此,涉碳权利的行使需要法律设定合理、具体的限制和度量^[7],为公权力的正当行使提供依据,通过科学合理、功能分化的职能安排与制度手段以限制不具备相应资格和能力的主体肆意行使涉碳权利,最大程度上促进涉碳权利与公共利益的相互协调。

2. 实践理路:政府干预理论。权利限制理论是“双碳”目标法治因应的基础性理论,但仅通过“权利限制理论”的诠释无法证成能源法律因应“双碳”目标的制度路径,还需以实践性视野寻觅与权利限制理论“同根同源”的理论作为支撑,应然地落脚到了政府干预的理论进路。政府干预理论以“法治下的自由观念”为前设,政府通过平等适用于所有人的一般性规则(法律),对某些活动进行规范性的影响或调适^{[8](P190—192)}。具体到能源法律层面,政府干预主要指政府依据既有的法律规范,管控或引导能源企业和能源消费者对能源产品的选择,改善能源结构的要素配置。具体而言:

一是在能源供给层面上,“双碳”目标直指能源消费结构的优化,需要能源法律明确能源开发利用与合理销售的规划体系,促进能源配置的有效性。某种能源占比过高代表着能源发展的平衡性和可持续性出现了问题,代表着背后价值利益间的不合理冲突。当前,我国主要依靠传统化石能源为主的能源供给结构,会伴随着相当大的气候环境风险。为化解传统化石能源的使用和气候环境稳定之间的冲突,需要政府采取干预或管制手段来协调引起冲突的各种因素,使相关利益主体延循一种合理的路径达成最优化的状态。在能源法律的规范形成上,可通过设定许可制度、替代性能源的强制收购义务、碳排放规制机制等方式,促使国家合理干预能源结构的转型与调整。

二是在能源利用层面上,“双碳”目标指向绿色低碳的生产生活方式,需要能源法律对能源相关企业和个人设定必要的行动准则。能源在工业、交通、日常生活等领域的有用性,给不同主体间以及个体与社会间带来了经济与社会兼备的利益关系,决定了绿色低碳的生产生活方式是能源结构调整的倒逼约束机制与供需联动要求。“双碳”目标的实现,既要保障公民的能源需要和社会的高效发展,同时也要确保一种可持续性的低碳生活和生产状态。而能源法律具有保护环境的价值目的,面对气候变化的日益加剧与公共利益受损的市场失灵,政府亟需通过能源法律赋予的干预性机制来引导能源市场的要素配置,实现过剩能源产能退出与释放沉淀的气候政治价值^[9],协调个人生存发展利益与气候公共利益间的平衡,以实现“双碳”目标所要求的能源转型和能源消费结构的优化。

综上,权利限制理论与政府干预理论分别依照价值性与实践性的优势,发挥着法治文化、公共理性与本土经验在能源法律因应“双碳”目标过程中制度形塑的引导作用。两种理论不是直接和实践相互对应的“理想类型”^{[10](P45)},它们因自上而下的演进逻辑而具有广阔的意义关联与解释空间,也因“同根同源”的理论生成和权利保障的基础要求而同频共振,在理论耦合的基础上彰显了功能

主义的立法视角，有效提升了能源法律因应“双碳”目标的现实有效性（如图1所示）。

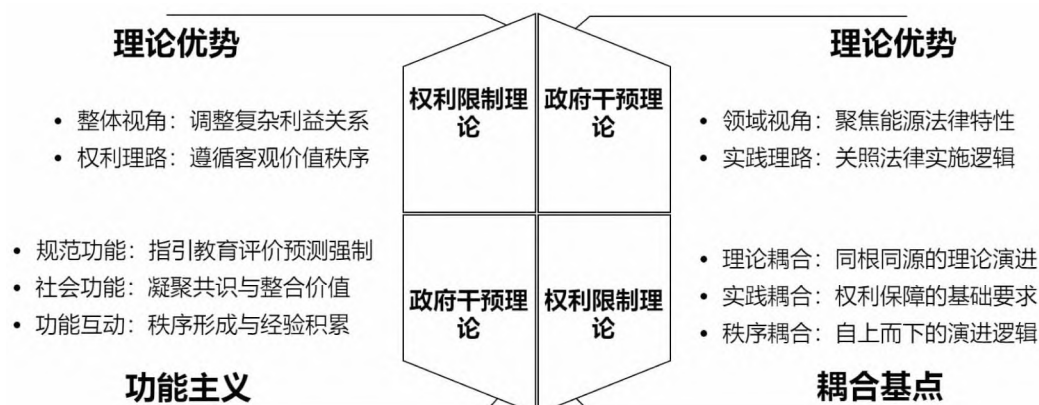


图1 “双碳”目标能源法律因应的理论谱系

（二）“双碳”目标能源法律因应的控制范围

以权利限制理论为切入点、以政府干预理论为核心的理论结构属于价值导向的范畴，着眼点是能源法律制度措施所具有的直接或间接因应“双碳”目标的共通性价值。而如何根据法律思维诠释“双碳”目标与能源法律的关系状态，是把握能源法律运作逻辑的关键。

1. 内在兼容：能源法律制度逻辑与“双碳”之联系。能源法律的制度逻辑与“双碳”目标呈现出的关联性，是评价能源法律科学化的重要标准。首先，“双碳”目标从政治维度对我国能源法律的发展方向提出了新的导向性要求。“双碳”目标这一新的政治决断与政策话语作为气候变化应对的价值导向，为能源法律的制度变迁提供了新的契机和制度诉求。在本质上，“双碳”目标的规范力对能源法律体系形成刚性的环境激扰，致使传统以“规制能源生产和消费行为”为基调的能源法律的规范范围需要进行调适与更新，制度发展方向需要向“低碳”和“降碳”做进一步深化和延展^[11]。其次，能源法律从法治维度为“双碳”目标政治价值的实现提供持续、有序的规范化机制。“双碳”目标在时间维度上具有共时性考察与历时性判断的高度统一^[12]，这一新的政治决断所引发的新议题和新诉求需要相应的法治理论和制度体系予以回应。这意味着当前能源法治形态需要以“价值状态—行为类型”为逻辑结构对“双碳”目标提取出法律概念、法律原则与法律规则。因此，“低碳（价值状态）+降碳（行为类型）”可以作为主旨对传统能源法治辐射范围进行拓宽和调整，其中低碳化、低碳转型等概念表述适合在立法目标、法律原则等价值指引性规范中出现，而降碳等概念适合出现在具体法律规则中。从立法方向来看，“双碳”目标可依托“开源”和“节流”两个维度予以展开^[13]：一方面，能源法律可作为气候变化治理的规范承载，在制度构建上从供给管控、过程优化、末端治理、循环利用四个环节对能源结构、产业结构与消费结构进行优化，与能源法律的调整范畴相互契合；另一方面，能源法律通过构建稳定的制度框架和规则秩序，塑造“双碳”目标到“低碳”法治的规范通道与互补制度，对“双碳”目标政治价值进行法治上的承接，保障能源法律体系低碳功能的高效实现，与能源法治的变革背景相互融合。

2. 边限定：能源法律基本目标与“双碳”之冲突。基于前述能源法律制度逻辑与“双碳”目标的理论联结，“双碳”目标能源法律控制的范围可基本限定为：能源法律为应对气候变化和促进能源市场的健康发展，通过制定调整能源材料供应、能源产品生产、能源产品消费等节能减排活动中所产生的能源社会关系的规范^[14]，合理分配能源利用主体与能源监管主体的权利义务。但此种实质取向的认识论在增加能源法律面对“双碳”目标适应性的同时，也会伴随着制度逻辑的推演

而过度实质化。能源法律需要在未来制定、修改法律法规时更加明确地规定能源法律因应“双碳”目标事项范围的具体内容,以此更具内在合理性和外在实施性。

从“双碳”目标的规范承载来看,我国当前能源法治的实然样态与“双碳”目标指引的理想秩序存在功能上的张力。我国的能源法律具有三个维度的功能:国家维度的保障能源相关主体权利、维护能源安全和保护生态环境的功能;政府维度的规范能源行业发展,促进和保障能源的合理开发和利用的功能;社会维度的实现可持续发展的功能。三种功能都是将能源安全与能源效率的价值置于首位,主要以此二者为前提或归属^[15]。此种能源法治的功能思维契合能源贫困时代的独特法律现象与法律问题,但面对当前“双碳”目标却力有未逮。其一,以能源安全和能源效率为主要价值取向的能源法律在基本目标上偏重保障能源的开发、利用,忽视了能源行业发展的清洁性与可持续性;其二,尽管能源法律明确了“可持续发展”的价值功能,但囿于“保护环境”和“可持续发展”的范畴解读较为宽泛,其内涵与外延都存在着诸多不确定因素,难以准确体现“双碳”目标的低碳价值理念。因此,结合前述能源法律与“双碳”目标的关系维度,能源法律的内部结构显然需要更为精确的边界来明确低碳要求,可以从“意义关联”的角度对能源法律因应“双碳”目标的事项范围作出实质限定。首先,能源法的功能体现与“双碳”目标的价值外化,驱动着能源供给与低碳节能遵循着一定的顺承关系,统合于能源法律的原则性条款中^[16],并在具体能源法律领域中形成特定的价值目标。由于能源供给与节能低碳可以统合到2020年《中华人民共和国能源法(征求意见稿)》(下文简称《能源法》)第1条规定的“能源高质量发展”中,因此,形式层面,二者在整体上可以作为能源法律的“二元论”统筹出现;实质层面,二者在特定能源领域则需要根据实际情况进行适度偏移,二者的互补性可以防止价值偏移过度的风险。其次,能源法律可以对直接调整节能减排的规范进行优化,正确配置能源服务生产、能源产品高效利用、能源产品适度消费、能源绩效指标管理等节能减排活动的保障性制度,推进能源消费低碳化转型。再次,能源法律可以对间接影响节能减排的规范进行优化,妥善处理能源结构转型的机制构造,聚焦于能源资源等原材料的勘探开发、精炼转换、储存运输、分配供应等活动的制度控制,全流程地调整能源结构。

三、“双碳”目标实现之能源法律控制的逻辑转换

依循前述能源法律因应“双碳”目标的基础阐释,能源法律对生产生活中能源使用主体与能源监管主体的权力、权利和义务进行适当调适和倾斜配置,引导政府主动协调、限制能源利用结构中的不同行为与利益关系,以避免气候环境的整体失衡,这折射出“双碳”目标与传统能源法律逻辑之间交融又撕裂的深层矛盾。此种迷惘需回归制度逻辑这一原点,识别“双碳”目标与传统能源法律之间产生逻辑碰撞的本质原因,澄清能源法律制度逻辑的应然转向和恰当表达。

(一)“双碳”目标与传统能源法律控制间的逻辑阙略

能源法建制在当前的“双碳”背景下有其专门的意义和使命,不仅要在能源法律体系内部形成立法理性的自洽,还要与“低碳”的价值期待保持高度融合。这种使命决定了传统能源治理向新型能源治理样态位移时会存在逻辑断裂。

1. 经济化与生态化的理念异质。能源所具有的商品属性导致能源法律法规具有较强的经济色彩,因此,能源法治逻辑往往被限定在保障能源基本供给服务以及推动经济与社会发展的轨道上,聚焦于石油与煤炭等传统能源供给的制度建设,而对生态环境保护的制度因应较为不足。“十三五”规划以来,随着能源革命的持续推进,能源法律在新的治理需求和观念下进行了相应调整,体现为以《中华人民共和国节约能源法》(下文简称《节约能源法》)《中华人民共和国可再生能源法》(下

文简称《可再生能源法》)为中轴的生态化能源法制建设脉络。但是,这也使得能源法律秩序陷入了在经济利益与环境利益中摇曳而逐渐失衡的困境^[17],存在着气候变化治理体系中能源治理局部失灵的风险。譬如《节约能源法》已将节能与环境保护相联系,却没有将其与“低碳”联系起来^[18],无法满足“减碳”“降碳”等气候变化应对的现实诉求。此种经济化与生态化的理念异质的逻辑阙略在能源法律中显得较为明显。如何通过法律规则的“修、改、废、立”合理表达经济理念与生态理念合理有序的制度逻辑,准确表达不同能源利益主体对经济化与低碳化的规范诉求,是“双碳”目标下能源法治秩序形成的关键命题。

2. 市场化与政府化的范式失衡。在“双碳”目标的具体语境下,能源法建制的调整逻辑应当向提升能源利用效率为导向的市场经济结构转型,也为能源交易市场预设了更大的制度空间与规范地位。一方面,能源具有的公共物品属性内含着公益与私益交织的复杂关系,需要必要的监管、干预等公法手段来保障能源供给的安全,促进能源的合理利用;另一方面,随着社会对开放能源市场需求和期待的加深,仅依赖于单一的政府规制逻辑难以适应灵活多变的能源问题^[19],直接促进能源结构配置、间接提升节能低碳效能的市场机制的重要性逐渐得以凸显。这意味着,“双碳”目标下能源法律控制格局的形成需要市场机制的进一步补强,既要遵循调控法定原则,以行政法治手段为基础,也要贯彻市场主导原则,依靠能源市场交易体系和价格平台的机制,实现“需求牵引供给,供给适配需求”驱动方式^[20]的深度耦合。但是从制度实践看,既有能源法律体系没有赋予市场足够的空间和平等的环境,又因为一定程度上的能源行政垄断与经济垄断而导致政府与市场的作用机制分离^[21],高权行政监管与市场化改革之间产生的复杂张力关系^[22],导致政府管控与市场机制在能源勘探开发、加工转换、供给利用等不同情境下的分离和对立,无法充分发挥行政部门与市场机制各自的禀赋优势^{[23](P210)}。因此,市场力量和政府调控两种策动源之间的平衡或协调是能源法律体系面向“双碳”目标必须要重点关注的逻辑问题。

3. 区域化与全球化的格局分化。气候变化问题的全球性和国际能源秩序的新形势对传统区域性能源法律体系的控制能力和国内能源治理机制构成了巨大的挑战。首先,在整体目标分解的挑战上,气候变化应对作为一个具有全球属性的区域聚集治理问题,对其的治理目标分解到各个区域中便形成了具体的“双碳”目标,需要在既定的各区域内通过具体的治理措施来实现^[24]。如果不能从区域和全球双重纬度来定位能源法律的制度安排与体系设定,就无法构建紧密配合全球气候变化、更具开放性和包容性的能源治理新形态。其次,在具体能源法律制度安排上,基于“双碳”目标引致的能源系统“区域—全球”的互动格局,以某一特定能源品类为基点的传统能源垄断结构^[25]无法统筹不同能源品种在生产输送消费环节中当前和长远的特殊需求^[26]。面对“双碳”目标下能源利用的外部性矛盾,能源法律如何超越国内与国外的形式二分,能源法律的治理场域如何围绕能源“量”上的供给适度展开具体的规则建构,如何保证在传统能源低碳革新的前提下为新兴的清洁低碳能源的材料与技术的外部引入创造较大的制度空间,这些问题都需要转化为能源法律制度规则的具体建构,以此促进区域能源低碳治理和全球能源低碳治理的互动。

(二)“双碳”目标能源法律控制逻辑转换的动态图谱

据以类推,为契合“双碳”目标,能源法律控制的逻辑转换可以渐次展开为:一是能源法律根据“双碳”目标的价值理念,内化为治理策略的具体内容;二是解构“双碳”目标下能源利益的复杂关系,恰当安排政府与市场的功能定位;三是贯通“双碳”能源法律制度的关系逻辑,强化制度间的协同配合。

1. 低碳能源治理策略的同质转变。立法理念和治理策略是低碳能源治理应当遵循的基本前提。气候变化应对与碳减排的价值注入,为能源治理策略的调整提供了要求与动力。其中,立法理念是

塑造治理策略的过程和样态的关键变量。基于前述的问题分析,低碳是当前能源法律最为缺失的价值目标,相较于传统能源法律一直坚守的能源供给等经济目标而言,低碳价值的融入与保障更具有紧急性。因此,面向“双碳”目标的能源法律革新应聚焦于低碳理性表达:一是在立法理念上,需打破经济发展与环境保护各自坚守的唯己立场,推动能源供给的效率价值与“减碳”“降碳”等生态化诉求的契合;二是在治理策略上,需认识到能源低碳转型这一基础性治理诉求,要在“立、修、改”的过程中合理表达经济理念与生态理念合理有序的制度逻辑,在能源低碳转型与产业低碳发展的制度联结中创设规则。值得注意的是,在两者价值共治的法律形成过程中,可能会存在制度价值模糊或低碳片面化的风险。因此,低碳能源治理策略需要坚持经济理念与生态理念合理有序的制度逻辑,有效调和能源利用与碳排放之间的紧张关系,针对能源利用与碳排放放在能源法律运行中产生的具体矛盾,在国家能源供给与碳总量负荷“实然状态”的基础上,借鉴“帕累托最优”与“比例原则”来形成立法方案:在整体上充分考量低碳价值、公众利益与政府管控之间的均衡关系,在确保低碳能源监管秩序的同时,也要对公民的能源使用需求留出合理的制度保障空间;提升能源利用场景和低碳能源治理场域的精细度,根据调整领域与实践调研,对能源监管主体的职权分配与行使设定必要的浮动空间与实施基准;建立能源利用与碳排放冲突协调机制,即使在能源利用超过“碳总量负荷”的情形下,能源法律也不能立刻作出非此即彼的价值评价,而是在基于个人权利保障相对优位的立场上形成不同规范层次、不同内容类型的法律,力争用最小的法治成本实现能源供给效果与低碳治理效果的统一。这些制度要求对未来能源法律的立法技术提出了考验。

2. 能源利益关系结构的会通澄清。低碳能源治理策略中的关键联结,是澄清能源治理中利益关系结构的逻辑惯性。“双碳”目标下能源治理的核心要义是“有效的市场+有为的政府”之结合^[27],能源治理主体应超越传统能源法律控制中政府与市场的角色定位,塑造政府与市场相互支持的新型治理形态,通过“权力—权利”谱系的重塑推进能源服务权利与低碳排放义务的科学配置。因此,能源治理结构的核心逻辑是依照能源的基本属性来调整能源治理中公权与私权之间的关系,构建能源利益主体的“监管者—参与者”融合性秩序。一方面,为完整表达政府、市场等多层次利益主体之间的交互关系,能源法律需要从被动规制到自我规制转变,既需要关注政府层面的管控机制和调控措施,尊重保障能源供给安全与能源合理利用的监管制度的权威性,也应关注私主体层面对能源秩序参与的利益诉求以及不同能源利益类型之间的序位判定,通过适度放权、促进能源利用结构良性竞争的治理网络来形成“能源供给适配低碳需求”的价值秩序与法律关系,推动不同利益主体在“双碳”目标下能源治理“权力—权利”的互动。另一方面,能源法律须强调市场对以“竞争力”为核心的能源替代过程予以维护与保障的重要作用^[28],将能源市场优化机制嵌入到能源法治的各个环节中,明确市场主体在能源服务供给与碳排放控制中的关键地位,促进政府管控与市场机制在能源勘探开发、加工转换、供给利用等不同能源利用情境中的互助与协同。同时,政府需要通过设定一系列关于市场规制和监管的刚性约束规则以及对碳税、碳金融制度的规则创新,“倒逼”市场运行的稳定有序,从而形成更加整体化、多维化的低碳能源法律体系。

3. “双碳”能源制度的协同配合。“双碳”目标引发的能源治理策略转换和利益关系结构扩张,提供了对能源结构、利用流程、产业发展等制度的调整思路。首先,必须把握能源治理的实践逻辑与低碳治理的价值逻辑之统合。一方面,“双碳”能源法律制度应坚持整体性与结构性的功能定位,依托能源法律各制度间的边界和效力范围确定一个立法调整的逻辑锚点,推动形成能源法律制度有效互动、配合的秩序框架。“双碳”目标不仅是能源法律制度的政治环境与价值要求,也应当作为各项能源立法的作用对象。因此,能源法律调整的逻辑锚点应当以能源合理高效的利用为中心,以能源利用结构的合理配置为重心,以碳排放控制作为兜底性的间接结构,经由预先制定的法律制度

及相关程序,依照行政机关的公权力行为来实现合理管控,并强调对碳排放控制法律制度的优先性支持。另一方面,“双碳”能源法律制度应坚持开放性和互动性的形成趋向,围绕“双碳”目标中多重的法律关系与治理要素展开制度建构。在《中华人民共和国电力法》《节约能源法》和《可再生能源法》等法律中要明确低碳控制之要求,对能源生产、能源利用、能源消费等方面作出多元具体的制度安排,且要设置能源法律制度中行为规范与归责要件的联通窗口,为能源法律的低碳控制机制提供稳定系统的实施要件。其次,除了对国内的能源体制进行科学优化以外,能源法律还需要进一步转向对低碳技术交流、能源贸易合作等对外能源战略的调整。在全球气候治理合作的框架下,通过借鉴“一带一路”的经验,积极参与低碳能源开发利用方面的能源国际规则与国际标准的制定,构建与主要能源国之间利益协调、能源引进、技术吸纳的沟通对话机制,在传统能源低碳革新的前提下为新兴清洁低碳能源的材料与技术的外部引入创造更大的制度保障空间。

四、“双碳”目标实现之能源法律控制的规范承载

遵循“秩序价值—秩序法源—秩序形成”的思考层次,在明确“双碳”目标之于能源法律体系应承担的控制逻辑的基础上,能源法律应立足环境法典的法源权威对低碳能源法律体系的整体指引,塑造以基本法、单行法、政策相互交织的规则秩序,通过规范体系的制度关怀以提升低碳能源法律的治理之力。

(一) 秩序旨归:能源法律体系的低碳理性

“双碳”目标实现之能源法律控制的逻辑转换,为能源法律的整体结构和内容优化框定了边界。在总体上,能源法律应坚持“低碳原则明确”和“多元规范布局”的建制路径。

1. 低碳原则厘定。能源法律经由低碳法律原则,可在规范层面获得“双碳”目标的价值承载,使后续的规范制定与低碳价值实现体系匹配,避免能源立法存在规范冲突。“双碳”目标下能源法律控制的新逻辑决定了能源法律要设置一套清晰完整的、可预期低碳原则,并将低碳原则充分嵌入到具体的能源法律制度中,妥善处理好能源安全与低碳能源的协同制度结构,避免低碳原则与能源安全等传统能源法律原则在利益识别与平衡等方面容易存在的排列困境。从目的看,能源安全原则侧重保障能源供给的持续性和稳定性,而低碳原则注重对能源结构的改善和优化,两者在位阶上并无层级的绝对优先,且在一定维度上具有相通性。因此,在形式层面,由低碳能源的价值取向来决定能源法律规范内容的外在形式。能源法律应围绕“节能降碳”来构筑涉及概念意涵、立法目的、基本原则、战略方针等的一般性规范,拓展与落实能源低碳治理原则的生存空间。譬如《能源法》总则部分的立法目的条款并未直接明确低碳或气候变化应对的需求,也未规定基本原则条款^①,在“双碳”目标的诉求下,可参照《中华人民共和国环境保护法》第1条^②“直接目的+根本目的”的规范结构,将《能源法》立法目的条款优化为:“为了规范能源开发利用和监督管理,统筹能源安全保障与低碳转型,优化能源结构与提升能源利用效率,促进能源绿色发展,根据宪法,制定本法。”并且《能源法》要确立基本原则条款,且必须突出低碳原则,以此平衡低碳原则与传统能源法原则的规范体量。在实质层面,能源法律应当配置民主参与程序,充分听取社会公众的意见,通过立法预测、立法规划、法律构造、语词表述、法律解释与立法评估等多项法律技术,明确低碳法

^① 具体可参见国家能源局关于《中华人民共和国能源法(征求意见稿)》公开征求意见的公告,网址: http://www.nea.gov.cn/2020-04/10/c_138963212.htm,访问日期:2022年4月10日。

^② 为保护和改善环境,防治污染和其他公害,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,制定本法。

律原则背后保护气候环境的特定目的,以及该目的应当着重体现在哪些能源领域中。在实施层面,低碳原则大多数情况下应当以消极的法律原则身份介入能源法律关系,多是在能源治理的实施细则中以权利、义务与责任的形式体现在具体条款中。只有在涉及“能源利用超过碳总量负荷”的风险时,低碳原则可以环境保护国家任务的宪法内容为导向,在调整能源使用主体与能源监管主体的法律关系中积极嵌入节能减排的价值标准,从而使能源法的价值秩序与公众的社会理性、生存利益相协调,最终使得低碳原则与其他能源法原则,在化石能源和可再生能源的二元能源供给结构中^[29]呈现出一定的同质性,使得能源治理更好地遵循绿色低碳的发展逻辑。

2. 多元规范布局。能源立法在具体规则上对低碳原则的落实,既要考虑到能源法律因应低碳要求的区域性与全局性,又要兼顾能源使用主体与能源监管主体的不同分工与合作机制,通过塑造层次结构有序的低碳节能法律体系,避免能源法律与低碳能源治理要求的内容脱节与结构隔阂。由于需要“统筹能源安全与低碳转型”,且低碳权益的界限存在一定的模糊,因此就需要对能源法律进行分类型、分层次的结构调整,以区分模式的路径构造能源利益保护机制。首先,低碳理念嵌入到能源法律体系的原则规范,为低碳治理赋予实体法上的规范渊源。恰逢环境法典编纂研究正在进行中,具有“体系化功能”的环境法典^[30]可以在秩序层面,对低碳能源治理与能源供给体系进行协同机制主线结构的原则性规定。其次,根据低碳能源治理的逻辑转换与能源低碳法律体系的交互性关系,健全能源基本法引领的能源法律体系。能源法律体系应当以“能源结构转型和能源利用效率提升”为着力点,在当前能源供给制度体系的基础上,根据“前期预防→中期监管→后期救济”的阶段,分门别类地构建能源低碳治理行为的选择方式与保障监管的实体性法律制度。这种结构需要能源基本法制定引领性、综合性的基本框架,推进其他能源单行法低碳转型的分工与协同。三是明确能源法律因应“双碳”目标的具体问题,围绕“监管者—参与者”的主体框架形成公权力对能源合理利用进行保障监管的实施细则以及市场调控的法律制度。为避免破坏低碳法益保护与能源利用自由间的平衡,在内容分配上,围绕“实体领域、行政活动与责任分层”在能源单行法中对能源生产、能源利用、能源消费等方面作出具体的制度安排;在规范形式上,围绕“主体要件、职权要件、效果要件和程序要件”区分构造,为不同类型的“高碳行为”配置不同的不法性要件,着重对不同类型“违法行为”的认定规则规定不同的主观要件,限缩能源法律的裁量空间。

(二) 法源权威:适度环境法典的宏观指引

1. 环境法典之于“双碳”能源法律的法源分量。环境法典之于“双碳”能源法律体系的基础功能,在于法源上的宏观指引作用。其一,发挥环境法典的价值引领作用,防止低碳能源治理过程中可能伴随的价值虚无风险。环境法典应当直接明确地将节能减排作为能源法律调控的核心目标^[31],通过确立绿色能源价值指向的原则性条款,对能源法律体系设定价值整合的制度框架。其二,借助环境法典的价值整合功能,强化能源低碳治理与污染防治、生态环境保护的价值互助,协同实现系统性低碳治理机制的形成。“双碳”能源法律内嵌于可持续发展的整体性环境法图景中,覆盖生产、生活等不同场域,需要环境法典通过一定的价值整合增强纯粹低碳能源制度与补强性低碳制度之间的价值连贯。其三,依靠环境法典的价值开放性,拓展低碳能源治理的规范范围。环境法典可以通过一般规定与转介条款,构建起能源法律与其他部门法的价值对话与沟通机制,并通过国际合作条款适时推动国内低碳能源法治参与全球气候变化应对的规则创新^[32]。

2. 环境法典之于“双碳”能源法律的适度空间。环境法典之于“双碳”能源法律的规范构造,旨在通过价值一致的框架设计来回答“我们需要一个怎样的能源法律”的立法设想。首先,由于环境法典采取适度法典化这一立法技术^[33],是针对法律的体系功能所确立的立法思维,意味着环境法典并非是对能源法律的汇编或重构,而是围绕“低碳节能”这一核心线索串联起能源法律规范文

本中的深层原理与逻辑^[34],从低碳能源治理的价值要求、政府与市场的协同机制维度总结一般性条款,基本明确低碳能源治理的对象、领域、标准以及调整要件等方向性要素,在保持既有能源单行法灵活调整的同时,环境法典以其自主性和开放性,得以适应复杂易变的现实需求和具体问题精细化的调整需求。目前中国法学会环境资源法学研究会组织的《生态环境法典》(建议稿)编纂研究形成了“总则编、污染控制编、自然生态保护编、绿色低碳发展编、生态环境责任编”的体例结构^①,基于“双碳”目标与绿色低碳发展的逻辑关联,可在绿色低碳发展编中专门设立绿色能源章,通过低碳与节能两条主线形成相应的规范群。其次,在条文内容的选择与表达上,应当以“低碳节能”为价值共识、采取“代表性领域提取+中观表达”的规范设计逻辑:其一,对基础范畴作出一般性界定的概念型条款,如“绿色能源的意涵”;其二,以标准、规划、目录为主要内容的基础型条款,如“可再生能源开发利用规划”“可再生能源产业指导目录和标准”;其三,以监管、激励、保障为主要内容的功能型条款,如“可再生能源消纳能力建设与保障机制”“绿色能源发展保障”“能源结构转型支持”“节能技术产品扶持”等。

(三) 制度建构:多元能源法律的具象实施

1. 能源基本法:能源治理体制机制的二元构造。如果说环境法典编纂要考虑的是静态意义上能源法律体系的价值协同性,那么能源基本法要考虑的则是动态意义上的制度完备性,通过能源基本法对低碳能源治理与能源供给的基本概念范畴、进行准确把控,为能源法律体系的运行设定从一元构造走向二元构造的结构化实施路线。在整体路线上,能源基本法的建构需要回归到能源法律“对生产生活中能源使用主体与能源监管主体的权力、权利和义务分配”基本范畴的严肃对待,既要提炼出能源法律低碳价值取向的基本原则与调整范围,明确能源法律制度设计的基本理念和指导思想,实现对能源法律领域低碳价值取向和立法目标的把握,为能源单行法规制定的低碳目标投射提供指引;又要框定能源结构调整与节能监督管理的制度框架,确立“对常规化石能源进行低碳控制、提升绿色能源使用比例”的制度建构准则,形成“始于能源供给制度条款→终于节能低碳制度条款”的规范结构。在体制构造上,既要形成政府主导的清洁低碳能源开发利用的规划与监管体制,以“功能适当原则”的教义学进行立法展开,对国家能源委员会、生态环境部门、自然资源部门、能源部门的组织、程序、人员进行相应调整,明确各行政部门规划、激励、评价及监督的具体职能内容,塑造功能最适的能源监管与服务机关^[35];又要完善能源要素市场化配置体制,围绕能源市场供需价格机制与能源清洁促进机制展开市场体制构建,让市场在未来能源配置中发挥决定性作用^[36]。在机制构造上,通过调整对象的明确、基础性规范以及特殊性规范的设立,对当前能源法律机制进行低碳化改造,分别确立节能导向的能源利用实体制度与低碳导向的能源结构调整实体制度,通过塑造能耗“双控”机制、绿色能源消费促进机制、能源预测预警机制、能源供应保障和储备应急机制、能源市场准入负面清单机制、自我规制低碳节能的激励机制以及公私平等协商程序机制等机制,在“能源供应—低碳节能”“政府—市场”的二元实施机制下平衡化石能源约束制度与绿色能源利用支持制度规范间的分断性和个别性,有条不紊地建立节能监管权、能源市场产权与公众能源权利各自的制度保障体系,有序整合能源法的制度结构,避免立法的碎片化。

2. 能源单行法:规制领域类型与行为内容分层。能源基本法为低碳能源治理设置了统一性制度框架,但制度的具体实施需要能源单行法围绕各自的调整对象来进行更为清晰和明确的范畴界定

① 中国法学会环境资源法学研究会组织的《生态环境法典》(建议稿)编纂研究形成了系列成果,具体可参见吕忠梅:《做好中国环境法典编纂的时代答卷》,《法学论坛》2022年第2期;吕忠梅:《中国环境立法法典化模式选择及其展开》,《东方法学》2021年第6期;汪劲:《论中国环境法典框架体系的构建和创新——以中国民法典框架体系为鉴》,《当代法学》2021年第6期。

与制度设计。从规范范围来看,能源单行法必然会与环境法典、能源基本法存在交叉性内容,因此,需要着重辨析能源单行法在规制领域、规制行为等方面的差异,明确各自内容范围的分工。首先,能源单行法要在《生态环境法典》《能源法》的制度框架下寻找单行法具体领域特定的法律价值与规制机制,凝练出各单行法特定的立法目的条款、基本原则条款、能源监管主体条款、能源利用权利条款、能源利用类型条款、能源利用法律行为条款、低碳能源法律责任条款,对常规能源控制、节能监督管理、可再生能源支持、能源市场建构、能源技术激励与保障等不同层次、不同领域的规范诉求进行制度回应。其次,面向清洁电能、可再生能源发电、核电、储能、氢能、清洁能源供热等不同类型的能源利用需求与监管需求,规制行为的配置方式与相应行政义务的设定,也应有所侧重。能源单行法要明确面向特定领域低碳任务和能源利用控制过程的工具性需求,及时更新不同行政活动的适用条件与技术标准,力求法律规范和客观事实可以更加巧妙地结合。譬如在可再生能源开发利用规划及标准制定、传统能源节约利用监管以及节能义务执行等关键单行法制度中,通过设定特定的行政许可、行政规划、行政指导等精细化准则,更加明确行政机关职权、市场产权与公众权利的分配关系。

3. 能源政策:补强规则构建与解释基准的明确。政策能够对“双碳”目标的阶段性制度安排起到补充和完善的作用^[37]。“双碳”目标的复杂性和规范性决定了,能源法律体系需要和能源政策之间建立一种动态且持续的互助机制,通过能源政策对能源法律的调试和补强,不断更新演化能源治理形态与“双碳”目标治理任务之间的过渡。能源政策的理想状态是“战略性政策文言—领域性政策文言”的二元结构,分别对整体能源法律的低碳治理意识进行调试、对能源单行法的具体实施予以补强。相较而言,后者因面临的实践问题更为聚合而更为重要。首先,能源政策的灵活适用可以有效克服能源法律的滞后性和僵硬化。尽管能源基本法能够为低碳能源治理提供一个总体框架,但难以规避具体运行中存在的风险变量与新问题,能源法制在规则体系层面的封闭性必然会面临诸多实施阻碍。因此,能源法秩序需要利用能源政策的规则更新来及时补充能源法律体系中的制度空白。其次,依靠低碳能源政策的及时性能够衔接国内与国外的气候变化治理进程。气候变化应对作为低碳能源治理的元目标,不仅涉及国内的法律秩序,也涵盖国际气候变化应对的治理环境。能源法秩序需借助低碳能源政策,保证国内低碳能源法制能够根据国际气候变化应对的实践方式和政治环境的发展而不断更新、拓展。再次,能源政策可以作为能源结构现状的规范因应,对能源法的解释与实施起到解释基准的作用。由于能源法律涉及“统筹能源安全与低碳转型”的复杂价值关系,在法律实施中,既需要对涉及的多元利益进行认定和划分,又需要在法律基础上进行价值权衡。而能源政策内含的价值选择可以为稳定的能源法律与不断变化的现实情境提供媒介,帮助法律解释结果适应实际变化的需要^[38]。基于不同能源领域低碳化水平与能源供给水平不一样,特定领域的能源政策可以及时将实际需求的变化作为解释基准,使得向能源供给或节能低碳适度偏离的能源法律解释结果具有正当性。

五、结 论

总体而言,传统能源法律在应对“双碳”目标时愈显乏力,气候变化应对的目标取向、民生与生态彼此交织的法益保护需求已然成为新的能源法律诉求焦点,能源法律原本的控制逻辑与规范体系如何调适成为了中国能源法的殷切需求。本文尝试将复杂的“双碳”目标简单化,从低碳节能的制度逻辑和体系性规范调试的进路为“双碳”目标提供一套能源法律控制机制,以期对能源法律在理念、原则、组织、行为、责任等多个层面的创新和变革有所裨益,亦是对能源治理现代化这一时

代命题进行的初步尝试。

参考文献

- [1] 周钟敏. 基本权利限制理论正当性的根据[J]. 社会科学家, 2016(6).
- [2] 王锡锌. 滥用知情权的逻辑及展开[J]. 法学研究, 2017(6).
- [3] 易磊. 我国著作权合理使用制度的宪法学释义[J]. 南大法学, 2022(1).
- [4] 刘权. 权利滥用、权利边界与比例原则——从《民法典》第132条切入[J]. 法制与社会发展, 2021(3).
- [5] 丁文. 权利限制论之疏解[J]. 法商研究, 2007(2).
- [6] 郭道晖. 社会权力与公民社会[M]. 南京: 译林出版社, 2009.
- [7] 石文龙. 论我国基本权利限制制度的发展——我国《宪法》第51条与德国《基本法》第19条之比较[J]. 比较法研究, 2014(5).
- [8] [英] 弗里德利希·冯·哈耶克. 自由秩序原理[M]. 邓正来, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997.
- [9] 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(6).
- [10] [德] 马克斯·韦伯. 社会科学方法论[M]. 韩水法, 译. 北京: 商务印书馆, 2013.
- [11] 李静, 柯坚. 价值与功能之间: 碳达峰碳中和目标下我国能源法的转型重构[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2022(3).
- [12] 秦天宝. 整体系统观下实现碳达峰碳中和目标的法治保障[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022(2).
- [13] 张璐, 龚乾厅. “双碳”背景下我国能源消费战略推进的路径选择[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2022(2).
- [14] 胡德胜. 论能源法的概念和调整范围[J]. 河北法学, 2018(6).
- [15] 肖国兴. 论《能源法》的理性及其法律逻辑[J]. 中州学刊, 2007(4).
- [16] 陈倩. 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[J]. 中国环境管理, 2022(1).
- [17] 钟茂初. “双碳”目标有效路径及误区的理论分析[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2022(1).
- [18] 杨解君. 中国能源法制的低碳化塑造[J]. 政法论丛, 2022(5).
- [19] 杨解君. 当代中国能源立法面临的问题与瓶颈及其破解[J]. 南京社会科学, 2013(12).
- [20] 林伯强, 占妍泓, 孙传旺. 面向碳中和的能源供需双侧协同发展研究[J]. 治理研究, 2022(3).
- [21] 肖国兴. 能源革命与《能源法》的制度之维[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2018(6).
- [22] 杨春桃. 我国能源立法体系的不足与完善——以“结构—功能”分析方法为视角[J]. 广西社会科学, 2021(4).
- [23] 章志远. 行政法学总论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2014.
- [24] 姚全, 郑先武. 区域治理与全球治理互动中的大国角色[J]. 探索与争鸣, 2021(11).
- [25] 吕江. 后疫情时代全球能源治理重构: 挑战、反思与“一带一路”选择[J]. 中国软科学, 2022(2).
- [26] 张锐. 碳中和背景下的全球能源治理: 范式转换、议题革新与合作阻碍[J]. 学术论坛, 2022(2).
- [27] 冯帅. 论“碳中和”立法的体系化建构[J]. 政治与法律, 2022(2).
- [28] 石超. 碳中和背景下可再生能源促进的竞争法路径[J]. 中国人口·资源与环境, 2022(5).
- [29] 张璐. “双碳”背景下能源安全的理性认知与法律回应[J]. 政法论丛, 2022(5).
- [30] 王利明. 民法典的体系化功能及其实现[J]. 法商研究, 2021(4).
- [31] 张忠民, 王雅琪, 冀鹏飞. “双碳”目标的法治回应论纲——以环境司法为中心[J]. 中国人口·资源与环境, 2022(4).
- [32] 吕忠梅. 做好中国环境法典编纂的时代答卷[J]. 法学论坛, 2022(2).
- [33] 吕忠梅. 中国环境法典的编纂条件及基本定位[J]. 当代法学, 2021(6).
- [34] 于文轩. 绿色低碳能源促进机制的法典化呈现: 一个比较法视角[J]. 政法论坛, 2022(2).
- [35] 张翔. 国家权力配置的功能适当原则——以德国法为中心[J]. 比较法研究, 2018(3).

[36]曾诗鸿,李根,翁智雄. 面向碳达峰与碳中和目标的中国能源转型路径研究[J]. 环境保护,2021(16).

[37]于文轩,胡泽弘. “双碳”目标下的法律政策协同与法制因应——基于法政策学的视角[J]. 中国人口·资源与环境,2022(4).

[38]黄琳. 隐藏在行政解释背后的政策裁量:概念、定位与功能[J]. 河北法学,2020(1).

Logical Anchoring and Normative Bearing of Energy Law Response under the “Double Carbon” Target

ZHANG Qi, ZHANG Zhong-min

Abstract: The realization of the “double carbon” target is closely related to the energy law. Starting from the theoretical basis and scope limitation of energy law in response to the “double carbon” target, we can re-examine the system logic of energy law, and find that there is a survival crisis in energy law, such as the concept heterogeneity of economization and ecologization, the paradigm imbalance of marketization and administration, and the pattern differentiation of regionalization and globalization. Only by getting rid of the traditional concept of “energy supply” in a narrow sense, establishing the homogeneous transformation of low-carbon energy governance strategies, and adjusting the structural balance of energy interests, can energy laws respond to the complex demands of “double carbon” target. This logical transformation has determined the optimization direction for the structure and content of energy law, that is, the energy law should adhere to the dual main structure of “government-market” and the dual regulatory mechanism of “energy supply and low-carbon energy saving”, shape an intertwined order with environmental code, basic energy law, energy special legislation and energy policy as norms, and enhance the legal governance power to promote low-carbon energy.

Key words: “double carbon” target; rule of energy law; environmental code; energy basic law; energy special legislation

(责任编辑 周振新)