

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2026.02.007

《能源法》生态环境保护制度的立法检视与完善^{*}

李亮国

(闽南师范大学法学院, 福建漳州 363000)

摘要:《能源法》对加快中国经济社会发展的全面绿色转型具有重要驱动作用,其生态环境保护规范现状和优化路径具备理论研究价值。《能源法》生态环境保护制度应协调链接内外部能源法律体系中的生态环境保护制度,提升能源生态环境保护法律的制度合力。以此为参照,检视《能源法》生态环境保护制度的立法现状后发现,其存在宗旨条款未能清晰揭示生态环境目标,总则未能全面确立绿色原则以及能源生态环境保护特色制度整体偏弱等问题。建议《能源法》清晰有序设置“三层五元”式目标,全面确立绿色原则,适度补强能源生态环境保护特色制度。

关键词:《能源法》; 生态环境保护制度; 法律生态化; 双碳

中图分类号: D922.67

文献标识码: A

文章编号: 2095-8072(2026)02-0097-11

引言

2025年1月1日正式生效的《中华人民共和国能源法》(以下简称《能源法》)立足我国的能源禀赋,贯彻新发展理念和总体国家安全观,对能源领域的重大问题作出了系统规范,开启了我国能源治理法治化的新篇章。能源开发利用是人类直接改造、利用自然资源以获取生产与生活用能的系列活动,是我国推进高质量发展的关键领域。以《能源法》生态环境保护制度为核心的能源生态环境保护法律制度,是调整能源开发利用过程中各类生态环境保护社会关系的法律规范的总称,处于能源、生态环境保护 and 应对气候变化等立法的交叉领域。当下,生态环境立法活跃,能源立法的生态化问题备受研究者关注。可以说,能源生态环境保护法律制度涉及事项广、牵扯法律部门多、构建过程长、持续优化要求高。鉴于此,本文聚焦《能源法》生态环境保护制度,探究其应然构建,并据此检视其立法现状和不足,然后提出完善的具体措施。

一、《能源法》生态环境保护制度的应然构建

《能源法》在能源领域的基本法地位要求其系统地设置生态环境保护制度,以切实承担协调链接我国能源法内外部生态环境保护法律制度的功能。

(一) 系统性视角下《能源法》生态环境保护制度的功能

1. 处于核心位置的《能源法》生态环境保护制度

能源领域的生态环境保护法律制度是一个有着广义、中义和狭义之分的系统性法律规范体系。就广义而言,能源生态环境保护的法律制度以《中华人民共和国宪法》生态环境保护规范为根本

^{*} 基金项目: 本文受2022年度福建省社科研究基地重大项目“福建省远洋渔业可持续发展的法律保障机制研究”(项目编号: FJ2022JDZ007)、2021年度河南省教育厅“底线思维下的页岩气开采水污染防治法律问题研究”(项目编号: 2021-ZZJH-036)、2022年度闽南师范大学校长基金项目“《能源法》生态环境协调法律制度研究”(项目编号: L22107)、2022年度闽南师范大学校长科研培育计划基金项目“水力压裂开采页岩气中的地下水污染规制法律问题研究”(项目编号: L12225)的共同资助。

法依据，涵括了广泛分布于《能源法》《中华人民共和国煤炭法》（以下简称《煤炭法》）《中华人民共和国电力法》（以下简称《电力法》）《中华人民共和国核安全法》（以下简称《核安全法》）《中华人民共和国节约能源法》（以下简称《节约能源法》）等能源法律法规，和《中华人民共和国环境保护法》（以下简称《环境保护法》）《中华人民共和国水污染防治法》（以下简称《水污染防治法》）《中华人民共和国大气污染防治法》（以下简称《大气污染防治法》）《中华人民共和国环境影响评价法》（以下简称《环境影响评价法》）等生态环境保护法律法规中的一切涉及能源生态环境保护的规范。就中义而言，能源生态环境保护法律制度由《能源法》《煤炭法》和《电力法》等能源法律法规中的生态环境保护规范所组成。狭义的能源生态环境保护法律制度是指《能源法》中的生态环境保护制度，它居于广义的能源生态环境保护法律制度体系的核心位置。

广义的能源法是一个由内外部结构合成的法律制度体系（徐安住和吴晨晨，2024）。根据内外部结构划分的方法，广义的能源生态环境保护法律制度可分为能源法内部生态环境保护法律制度和能源法外部生态环境保护法律制度。首先，能源法内部生态环境保护法律制度的范围与中义的能源生态环境保护法律制度相吻合，是由《能源法》和以《煤炭法》为代表的能源单行法律法规中的生态环境保护规范所组成的制度体系。其次，能源法外部生态环境保护法律制度是指《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《环境影响评价法》及《天津市碳达峰碳中和促进条例》等生态环境保护法律法规和应对气候变化法律法规中的涉能源生态环境保护规范所组成的制度体系。^①最后，《能源法》生态环境保护制度也是能源法内部生态环境法律制度的核心构成部分，有着独特的功能。

2. 《能源法》生态环境保护制度的协调链接功能

《能源法》生态环境保护制度应承担协调链接功能，以确保能源生态环境保护法律制度的协同性及其效能的充分发挥。具体而言，该制度既要实现能源法律体系内部有关生态环境保护的原则与制度之间的协调衔接，又要实现该内部体系与生态环境保护、应对气候变化等外部立法之间的协调衔接。因此，在我国法律全面生态化的进程中，《能源法》在聚焦保障能源供应安全的基础上，还需通过科学设置自身的生态环境保护规范，以切实承担协调链接能源法内部和外部生态环境保护法律制度的功能，提升能源生态环境保护法律制度的科学性，充分发挥制度合力。

（二）《能源法》应“顾后并瞻前”统领内部生态环境保护法律制度

切实贯彻新发展理念，《能源法》应“顾后”，即将经过实践检验、证明行之有效的能源生态环境保护规范确立为基础性制度。《能源法》制定实施之前，各能源单行法律法规已先后开启了生态化进程，或多或少设置了相关生态环境保护制度。比如《电力法》第16条第2款规定，电力建设应当贯彻切实保护耕地、节约利用土地的原则，《核安全法》第1条确立了保护生态环境，促进经济社会可持续发展目标等。但是，各能源单行法制定时间跨度较长、生态化程度不同，彼此之间的协调性差，协同效能难以发挥。比如《电力法》与《煤炭法》分别规制电力与煤炭领域，在污染防治、碳排放控制等关键环节上，尚未建立能系统衔接的法律规则。整体而言，能源法内部生态环境保护法律制度协同性明显不足。面对这一局面，《能源法》理应全面整理现行能源单行法律法规中

^①“双碳”目标或者说气候变化问题存在生态环境法、能源法、应对气候变化专门法等多个立法规制进路。不过，研究者普遍认同如下观点，能源法体系、生态环境法体系等各自都只能有限地满足应对气候变化的法制需求，仍有必要制定应对气候变化专门法等，以实现能源法体系、生态环境法体系与应对气候变化法体系对气候变化问题的协同规制。鉴于应对气候变化立法理论研究起步晚、立法实践刚展开等原因，在部门法层面，其与生态环境法等的关系的认知仍有待深化。立足上述研究成果，本文主要讨论《能源法》生态环境保护制度与生态环境法、应对气候变化法等衔接问题。

的生态环境保护规范,采取“提取公因式”的方式,确立具有普遍适用性的能源生态环境保护基础性法律制度,以在能源基本法层面统领能源法内部生态环境保护制度。

《能源法》应“瞻前”,即探索未来可能适用的能源生态环境保护新制度,进而引领能源法内部生态环境保护立法趋向。相比于固定现有能源管理秩序的《能源法》,能够推动能源革命的《能源法》更具价值(肖国兴,2022)。在现行大多数能源单行法亟待修订完善,风能等能源单行法亟待制定的情势下,《能源法》要面向未来,积极探索符合能源生态环境保护发展趋向的特色制度,以引领风能、海洋能及氢能等新型能源在开发利用中特有的生态环境问题的法治化解决。

(三)《能源法》应“尊重和预留”衔接外部生态环境保护法律制度

1. 尊重现状衔接生态环境保护法律制度体系

能源开发利用所致生态环境问题主要由能源法外部生态环境保护法律制度规制。2023年1月19日,国务院新闻办发布的《新时代的中国绿色发展》白皮书指出,我国已经基本建立了“覆盖各重点区域、各种类资源、各环境要素的生态文明法律法规体系”。其中,由《环境保护法》所统领的由环境影响评价、“三同时”、环境标准及限期治理污染等制度组成的生态环境保护法律体系适用于能源开发利用相关环节,是保障能源与环境协调发展的主体制度构成,为能源开发利用导致的生态环境问题提供了最基本、最集中的权义责安排。

根据部门法分工,将能源生态环境问题纳入规制范围的《能源法》的核心关切仍在于保障能源供给安全。从立法目的来看,《能源法》的立法目的侧重于能源供给安全,《中华人民共和国生态环境法典》则更强调生态安全保障(黄辉和苏秀雅,2025)。能源开发利用中的生态保护、污染防治等问题,目前主要仍由能源法外部生态环境保护法律制度进行规制。以保障能源供给为己任的《能源法》虽然要关注能源开发利用中的生态环境问题,但这种关注更多的是《能源法》通过设置生态环境目标,确立能源绿色开发利用原则,安排与生态环境保护法制的衔接条款,适度创设能源开发专有环境保护措施等予以实现。

综上所述,《能源法》生态环境保护制度的构建应尊重能源法外部生态环境保护法律制度,并力求与其有机衔接,以切实促进能源立法与生态环境保护立法等在规制能源开发利用所致生态环境问题上的协力共治。

2. 预留制度通道衔接应对气候变化立法

《能源法》及能源单行法律法规中的应对气候变化制度是应对气候变化法律制度的重要构成部分。鉴于中国能源领域碳排放总量大、占比高,被定位为能源领域“龙头法”的《能源法》有必要设置减缓和适应气候变化制度。但是,应对气候变化立法工作是一个涵括单独制定应对气候变化专项法、设置《能源法》应对气候变化制度、修改《环境保护法》《大气污染防治法》《节约能源法》《煤炭法》等法律法规,以形成一个完整的应对气候变化法律制度体系的过程。简而言之,应对气候变化要求一系列的法律变革,有着远超《能源法》所能承载的更为广泛的规制内容。

我国应对气候变化专项立法已经正式启动。自《巴黎协定》生效以来,围绕气候立法进入高峰期,很多国家将国内气候立法作为国际履约的保障。围绕该专项立法,我国已进行了多方面工作。2009年全国人民代表大会常务委员会《关于积极应对气候变化的决议》中明确指出,“要把加强应对气候变化的相关立法作为形成和完善中国特色社会主义法律体系的一项重要任务,纳入立法工作议程”。在立法推动层面,全国人大代表提出了关于加快制定应对气候变化法的详细建议,生态环

境部形成了基本成熟的“应对气候变化法”法律框架。在经验积累层面，我国首部以促进实现“双碳”目标为立法主旨的省级地方性法规《天津市碳达峰碳中和促进条例》提供了直接经验，成效显著的英国、法国等域外应对气候变化立法提供了鲜活的域外经验。

综上所述，《能源法》应在考量应对气候变化立法进展的基础上，通过设置相应的绿色低碳制度，预留衔接未来应对气候变化相关立法的制度接口。

二、《能源法》生态环境保护制度的现状

我国正经历一场法律生态化进程，纵向贯穿立法、执法和司法全过程，横向涵盖刑法、民法和行政法等各部门法（宁清同，2021）。共计9章80条的《能源法》在聚焦能源供应安全保障的基础上，从“降碳、减污、生态保护、降碳”等多维视角初步构建了利于能源法内外部生态环境保护制度协调链接的《能源法》生态环境保护制度。

（一）内蕴生态环保理念的能源供应安全保障制度

1. 全面系统的能源供应安全保障制度

《能源法》中的能源供应安全保障制度涉及章数最广、条文数量最多。第一，《能源法》第1章“总则”第1条确立了“保障国家能源安全”的总体目标，并通过第6条能源市场建设、第7条能源供给能力提升等条款奠定了能源供给保障制度体系化安排的总基调，为能源供给保障具体规则的设置提供了指引。第二，《能源法》第3章“能源开发利用”通过系统、具体地安排各类能源的开发利用政策、能源结构优化制度等，从供给侧为能源多元化可靠供应提供了具体保障。第三，《能源法》第4章“能源市场体系”围绕打破垄断、推动能源市场化、完善能源价格形成机制等内容，细化了能源市场建设的具体规则，为市场在能源资源配置中发挥决定性作用奠定了能源基本法依据。第四，为保障能源供给安全，《能源法》第5章集中规定了“能源储备和应急”制度，主要包括储备类型齐全、覆盖储备监管及预测预警环节的能源储备制度和涵盖应急预案与应急处置措施等内容的能源应急制度。二者共同为能源储备战略、宏观调控和应急处置提供了法治框架。第五，较为全面地设置了能源保供责任。《能源法》第8章“法律责任”共计6个条文，第70~73条依次规定了电力等能源供应企业拒绝供能、能源输送管网设施运营企业不公平提供能源输送、能源用户等主体不配合采取能源应急处置措施等行为所应承担的行政、民事和刑事等责任。第六，为保障开放市场条件下的国家能源安全，《能源法》第9章“附则”第79条确立了域外适用规则，明确规定对境外组织或个人危害我国能源安全的行为依法追究法律责任。

总之，《能源法》瞄准能源高质量发展，以能源结构转型为抓手，构建了全面系统的能源供应安全保障制度。

2. 能源供应安全保障制度的生态环境保护意蕴

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从国家发展和安全的战略高度提出了能源消费革命、能源供给革命、能源技术革命、能源体制革命和全方位加强国际合作的能源安全新战略。能源安全观随之也完成了从过去狭义的能源供应安全观向以能源供应安全为核心，将气候安全、环境安全、健康安全、生产安全融入进来的广义能源安全观的转变（廖华和朱跃中，2023）。能源安全被纳入国家安全立法，意指一个国家或地区可以持续、稳定、及时、足量和经济地获取所需能源的状态（乔晓阳，2016）。随着能源安全概念在理论和立法实践中从“供应安全”向“广义能源安

全”的扩展,《能源法》中诸如能源结构优化等以保障能源供应安全为主旨的制度,在一定程度上也被赋予了减少污染、保护生态与应对气候变化等生态环境保护的意蕴。

(二) 治理能源生态环境问题之本的高效节能促进制度

《能源法》对高效节能进行了较为详细的规定,其中《能源法》第3条从能源安全新战略维度明确要求坚持“节约优先”,从加快构建新型能源体系角度提出了“高效”要求。第4条和第5条共同确立了“节约优先、节能降碳”原则,第13条全面规定了县级以上人民政府及其有关部门和新闻媒体负有开展节能宣传的职责,第21条将节约能源作为各类能源开发利用政策的考量因素,第28条明确促进煤炭高效利用,第30条要求推动燃煤发电高效发展,第34条和第35条从能源利用或能源用户切入要求节约能源和提高能源利用效率。

总之,《能源法》高效节能促进制度覆盖了能源开发利用环节的各类主体,与《节约能源法》形成了制度链接,是确保能源领域从源头减污、降碳或应对气候变化、保护生态的治本性措施。

(三) 多维设置的《能源法》生态环境保护制度

1. 抽象与具体表述兼具的目标条款

《能源法》第1条目标条款对能源开发利用领域的生态环境保护目标进行了表述,从五个方面确立了立法宗旨:第一,“推动能源高质量发展”目标的内涵最为广泛,可以说涵括了其他所有目标,是《能源法》对能源开发利用的最高和最普遍要求;第二,“保障国家能源安全”目标内涵极为丰富,此处是仅仅指向“能源供应安全”维度,还是有着更为多样的内容指向,考验着能源法适用者;第三,“促进经济社会绿色低碳转型和可持续发展”目标的“生态环境保护”意蕴极其鲜明,却也较为抽象;第四,“积极稳妥推进碳达峰碳中和”目标指向明确,甚为契合我国“双碳”战略目标;第五,“适应全面建设社会主义现代化国家需要”目标在我国多部立法中皆有类似表述。

2. 聚力“双碳”目标的《能源法》降碳制度

《能源法》第1章、第3章和第4章中的有关条款围绕“双碳”目标形成了《能源法》降碳法律制度。《能源法》第1条通过具体规定“低碳转型”“积极稳妥推进碳达峰碳中和”目标,强调了《能源法》对降碳宗旨的追求。为保障降碳目标的实现,《能源法》还通过第3~5条和第13条,分别从能源供给侧、消费端、具体降碳措施和绿色低碳生产生活方式四个方面予以规定,为能源领域降碳规则的构建提供了总则层面的指引。第3章“能源开发利用”中的第22条和第23条,分别确立了可再生能源优先开发与消纳促进制度,从而为推动能源结构绿色转型、实现该领域降碳目标提供了制度框架。在该框架下,《能源法》第24~34条共计11项条文,分别明确了水能、风能、太阳能、生物质能、核电、煤炭、石油和天然气等领域开发利用的具体态度和目标。它们共同构成了保障“双碳”目标实现的、可操作性极强的《能源法》新型能源体系促进制度。第39条超越降碳目标,从更符合应对气候变化的现实需要出发,要求能源开发利用不仅要关注降碳,还应关注减少温室气体排放。第45条强调,市场机制对降碳目标实现的决定性作用,要求能源价格的形成应考虑可持续发展状况等因素。

综上所述,《能源法》从发展新型能源体系与强化碳排放强度管理等维度,以近20项条文规定了包括可再生能源促进制度、能源价格形成机制、资金支持模式、市场化机制与全民行动方式在内的多项措施,从而确立了一套系统化的能源降碳法律制度体系。

3. 聚焦减污的《能源法》污染防治制度

《能源法》围绕减污主线规定了能源开发利用的污染防治制度。《能源法》第3章“能源开发利用”从宏观层面提出了生态环境保护的要求。该法第21条规定，国家制定能源开发利用政策时要统筹考虑“保护生态环境”等多种因素；第39条明确，能源开发利用主体应遵守生态环境保护法律法规，防止污染和生态破坏。《能源法》中包含“绿色”或“绿色发展”等语词的条款构建了污染防治的系统性制度。第1章“总则”第1条确立的“绿色”和“可持续发展”目标引领着能源污染防治制度的设置，第3条规定构建的新型能源体系要“清洁”，第13条赋予县级以上人民政府及其有关部门、新闻媒体采取多种形式加强“能源绿色发展宣传教育”促进绿色低碳生产生活方式形成的义务等。

综上所述，《能源法》主要在第1章和第3章中简洁地对能源开发利用污染防治进行了概括性规定，为能源开发利用污染防治奠定了能源基本法依据，提升了能源法体系与环境保护法体系的衔接水平。

4. 涉及个别能源类型的《能源法》生态保护制度

能源类型多样，开发利用方式也各不相同，所带来的生态环境风险存在显著差异。比如，相较于煤炭、油气等化石能源，可再生能源通常在整个生命周期内具有明显的生态环境优势。经梳理发现，《能源法》对多样化能源开发所引发的生态环境风险，仅在第24条中针对水电开发作出了明确的生态保护要求，规定应当统筹水电开发与生态保护，并需兼顾生态、供水等多方面的需要。

三、《能源法》生态环境保护制度的不足

尊重自然、顺应自然、保护自然，促进人与自然和谐共生，是中国式现代化的鲜明特点（习近平，2023）。秉持持续织密能源生态环境保护网的法治要求，比对《能源法》生态环境保护制度的构建与立法现状，剖析其存在的不足，是后续完善的前提。

（一）宗旨条款未能清晰揭示生态环境目标

1. 宗旨条款存在误读风险

《能源法》第1条混用抽象和具体语词确立了多元目标，但当目标间存在冲突时难以为适用者提供确定性指引。首先，就“推动能源高质量发展”目标而言，一方面，因“高质量发展”内涵过于抽象且立法未予以界定而难以把握及实施。明确性原则要求立法概念应当清楚明确，规则表达清晰，尽量减少歧义（周永坤，2010）。然而，“能源高质量发展”的含义并不明确，且指向性不强。如果不对其进行界定，则无法将“促进能源高质量发展”作为立法目的予以确立（陈倩，2022）。另一方面，“推动能源高质量发展”易被解读为一项引领性目标，它统摄了《能源法》目标条款中列举的所有其他具体目标，因此不宜将其与其他目标并列。其次，较为具体表述的“能源安全”仍需要进一步阐释，且存在极富弹性的阐释空间。20世纪90年代以来，传统单一的能源供应安全观逐渐转向涵括经济、环境、国防等多维内容的综合性能源安全观（王利，2005）。《能源法》第1条中的“保障能源安全”目标，因能源安全的内涵和外延发展得太过丰富而需要在供应安全、环境安全等多个含义中予以选择，难以有效地为执法者提供哪个目标优先、哪个目标劣后的指引，甚至带来混乱。比如，为了促进节能减排，浙江省内不存在电力缺口的部分地区限制电力消费强制企业停产，影响了企业正常的生产经营。再如，为防治大气污染，河北一些地方在“煤改气”

过程中出现村民取暖困难的情况等。

2. 宗旨条款统领能源单行法生态化作用有限

尚未确立生态环境目标的能源单行法的生态化有待《能源法》引领。《煤炭法》《电力法》等先于《能源法》制定的能源单行法，在生态环境保护目标的立法确认方面进展明显滞后。它们各自的宗旨条款皆未涉及生态环境保护目标，而是分别将立法宗旨限定于促进煤炭、电力产业发展和维护相关经营者权益上，表现出对生态环境目标的系统性忽视。

已经生态化的能源单行法的立法目标需要《能源法》涵括。先于《能源法》制定的《中华人民共和国可再生能源法》（以下简称《可再生能源法》）《节约能源法》在生态化方面已经有了较大进展。比如，《可再生能源法》《节约能源法》各自的宗旨条款都明确规定了“保护环境”或“保护和改善环境”目标，且配置了具体的生态环境保护措施。

剖析《能源法》宗旨条款发现，现行能源法律立法目的存在“绿化”不足的问题（张毅和王致民，2024），难以很好地引领能源单行法的生态化，削弱了能源生态环境保护法律制度的系统性、整体性和协同性。

《能源法》宗旨条款存在上述不足的原因或许在于：第一，太过于直接回应当下的能源政策，没有较好地平衡《能源法》的稳定性与能源政策的易变性，未根据立法的技术要求对政策性文件予以精准化改造；第二，《能源法》的宗旨条款多限于宏观宣示，未能全面明确各项具体目标，也未能清晰构建目标间的优先次序体系，文本技术性有待提升。

（二）总则未能全面确立能源法绿色原则

《能源法》基本原则是指立法者规定的，反映能源法本质属性，贯彻于能源开发利用和监督管理活动始终，统领能源法立法、执法、司法、守法活动的根本准则。虽然《能源法》基本原则存在“三原则说”“四原则说”“五原则说”和“八原则说”等不同观点，但是《能源法》应秉持生态环境保护原则或绿色原则已经成为共识。比如，“四原则说”包含的“能源与环保协调原则”（谭柏平和黄振中，2010）和“八原则说”提出的“能源开发利用与生态环境保护相协调原则”等（赵爽，2022）。

研读《能源法》第1章“总则”中各条款发现未有可概括为绿色原则，全面指引能源开发利用过程中污染防治、应对气候变化和生态保护等生态环境保护工作的原则条款。一方面，这既不利于《能源法》与确立绿色原则及相关配套制度的《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）的对接，削弱了从能源消费端促进能源绿色低碳发展的法治合力；另一方面，也不利于《能源法》与新修订的强调矿产资源开发利用和保护工作应当遵循绿色发展原则的《中华人民共和国矿产资源法》（以下简称《矿产资源法》）的衔接，难以从能源生产端合力规制能源生产经营者的非环境友好的能源开发利用行为。

（三）生态环境保护特色制度整体上偏弱

《能源法》设置特色能源生态环境保护制度，不仅有助于强化其对能源单行法生态化的统领功能，也有助于弥补现行生态环境保护立法在应对能源开发特殊生态环境风险方面的制度空白。煤炭、石油、天然气、风电、核电、致密油和页岩气等常规与非常规能源的开发利用均伴随着生态环境风险，有些生态环境风险还极具特殊性。比如，页岩气开发加剧了乌江沿岸地表扰动，并形成累积效应，随着井场规模增加，景观、生态格局响应明显（张欣和张虹，2023）。鉴于此，《能源

法》应通过建立区分能源类型的特殊风险治理规范，系统防控此类特殊生态环境风险。不过，统而观之，《能源法》只对水电开发生态保护进行了规范。过于羸弱的《能源法》生态环境保护特色制度设计，难以切实承担规制能源开发利用中特殊生态环境问题的重任。

四、《能源法》生态环境保护制度的完善

能源立法应该是政策与法律融合的现代化能源立法，立法内容上应该是力求科学性（胡德胜，2022）。可针对《能源法》生态环境保护制度立法之不足，依循“目标条款—原则规范—特色制度”的逻辑予以完善，以更好地协调链接能源法内部和外部生态环境保护制度，提升能源生态环境保护法律制度的体系化水平，促进能源高质量发展。

（一）设置清晰有序的“三层五元”式目标

1. 明晰规定生态环境保护各具体目标

从《能源法》第1条“能源安全”目标中拆分出生态环境保护目标，并将“推进碳达峰碳中和”调整为涵括更广的“应对气候变化”目标，以明晰揭示保障能源供应安全，追求能源效率，应对气候变化、防治环境污染和保护生态“三层五元”式目标体系。“三层”是指保障能源供应安全、高效节能、生态环境保护这三个一级目标。其中，第三层生态环境保护这个一级目标包括防治环境污染、生态保护和应对气候变化三个二级目标。第三层的三个二级目标与第一层的保障能源供应安全目标、第二层的高效节能目标构成“三层五元”式《能源法》目标体系（见表1）。

表1 《能源法》“三层五元”式目标体系

层级	一级目标	二级目标
第一层	保障能源供应安全	-
第二层	高效节能	-
第三层	生态环境保护	防治环境污染
		生态保护
		应对气候变化

注：本表为作者自制。第三层的三个二级目标与第一层、第二层目标共同构成《能源法》“三层五元”式目标体系。

之所以将应对气候变化目标从生态环境保护目标中独立出来与其他两个二级目标予以并列规定，使得以“降碳”为主的应对气候变化目标与“减污”和“生态保护”并行，原因有四。第一，尊重当前立法未将碳等温室气体纳入污染物范畴，难以依据污染防治法予以规制的客观现实。第二，气候问题极为严峻，需要专门立法予以应对。基于目前有一个环节威胁比其他所有威胁都严重——气候变化，这个问题如此之大，以至于它本身几乎构成了一个环境观点（库泽姆科等，2021）。第三，相较于“双碳”政策，《能源法》不应亦步亦趋地拘泥于“双碳”目标任务，而是应将碳以及能源开发利用中排放的其他温室气体予以全面规制，以彰显其作为能源领域基本法的立法定位。第四，确立应对气候变化目标能更好地预留制度接口，以衔接后续的应对气候变化相关立法。

2. 置保障能源供应安全于多元化目标之首

《能源法》宗旨条款对“三层五元”式目标做出先后有序的体系化安排，有助于化解它们在实施中的冲突问题。能源法的多重价值目标应是协同的，其法律顺位的关系需结合法治的时空场域作

出选择,其中保障个人、企业公正平等地使用能源的权利,确保其获得可靠、可持续、可负担的基本生活、生产所需用能,是法律的最终价值目标(李静和柯坚,2002)。在具体时空中,能源供应安全优先于生态环境保护。

能源安全是国家总体安全的重要组成部分,在国家安全中有基础性地位,直接关系到国家的经济安全和现代化建设。我国能源发展仍面临消费量快速增加、供给保障压力持续加大的现实,保障能源供应安全应当是能源法的首要目标与核心追求。要按照习近平总书记的要求,多措并举加强供需调节,提升能源供应保障能力,要强化大企业特别是国有企业保障民生用能供给责任(中共中央党史和文献研究院,2024)。能源保障和安全乃须臾不可忽视的“国之大事”。能源局负责人在2022年国新办举行的以“加快建设能源强国全力保障能源安全”为主题的新闻发布会上明确要“始终把保障能源安全、能源保供放在各项工作的首位”。

总之,依法保障能源“绿色低碳发展”不妨碍短时期内、局部地方出于民生需要将能源供应安全置于生态环境保护之前,不妨碍当前坚持煤炭在能源保供中的“压舱石”作用。《能源法》应将保障能源供应安全置于高效节能、生态环境保护目标之前。

(二) 全面确立能源法绿色原则

《能源法》绿色原则有利于从宏观维度推进能源立法融入民事、刑事等立法皆已经生态化了的中国特色社会主义法律体系。《能源法》具有公、私法混合的鲜明特质,在全国人大常委会对《能源法(草案)》的首次审议中,有委员明确提出在开发和利用能源过程中,应充分考虑到生态环境的保护,建议增加“能源开发和利用应符合节约资源和保护环境的基本国策”的内容。一方面,《能源法》规范能源企业、能源用户等平等主体间的能源交易关系,这也是民法的传统规范领域。确立《能源法》绿色原则可无缝衔接《民法典》绿色原则所统领的物权编、合同编、侵权编中的绿色制度,为能源市场规制提供更全面的法制供给。另一方面,《能源法》规范能源管理部门、环境保护部门等多个部门的能源监督管理行为和能源环境保护行为。确立《能源法》绿色原则,有利于指导监督管理机构承担能源生态环境保护职责,确保他们牢固树立绿色发展理念,将生态环境保护摆上应有高度,确保能源行业管理者也管理生态环境。

总之,在《能源法》总则中确立指导能源开发利用、监督管理的绿色原则,有利于超越公、私法分野,将能源生产、消费、监督管理等各环节更好地纳入能源生态环境保护法律制度的严密规制之中。

(三) 适度完善能源生态环境保护特色制度

1. 增加能源社会组织环保义务条款

多元主体参与能源生态环境治理利于降低成本、提高效率。能源治理突破政府—市场二分,注重发挥社会“自组织”作用,是政府、市场主体、社会组织等多元参与、多中心决策、良性互动的协同管理(林卫斌和吴嘉仪,2023)。首先,社会组织在能源生态环境保护中能更灵活地联通企业、用户及政府等主体,聚集多方力量、发挥比较优势、促进能源生态环境问题更柔性地解决。比如,建筑材料联合会可以采取向行业企业发出倡议的方式贯彻落实能源利用的环境保护和应对气候变化措施。其次,社会组织凭借环境公益诉讼制度,可以对包括新能源在内的能源开发利用中的污染环境、破坏生态行为形成威慑、促进赔偿和修复。2024年7月31日,中共中央、国务院出台的《关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》要求依法开展生态环境和资源保护领域公益诉讼。

大修之后已于2025年7月1日起施行的《矿产资源法》第74条明确规定，对“破坏矿产资源或者污染环境、破坏生态，损害国家利益、社会公共利益的”，有关组织可以依法向人民法院提起诉讼。据此，建议《能源法》增加赋予能源行业协会等组织或机构参与能源开发利用生态保护、污染防治，甚至提起公益诉讼的资格的条款，为能源生态环境保护多元共治局面的形成奠定能源基本法根据。

2. 确立“能源+”生态产品促进制度

随着新一轮能源科技革命和能源产业革命，可再生能源等能源产业的发展与生态环境保护进一步融合，具有了生态能源产品或生态能源产业的特征。比如，作为生态农业与清洁能源结合产业的“渔光互补”，可实现“渔、电、环保”三方面价值提升，符合“双碳”目标，是生态产品价值实现的有效路径之一。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》（以下简称《“十五五”规划建议》）指出：“完善多元化生态补偿机制，因地制宜拓展生态产品价值实现渠道。”中共中央办公厅、国务院办公厅于2021年初印发的《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》提出，要逐步形成生态产品价值实现的制度框架，建立完善的生态产品价值实现机制。为更好地筑牢生态安全屏障，增强绿色发展动能，《能源法》应承担起保障“能源+”生态产品持续创新，能源产业绿色发展持续推进的任务。鉴于建立健全生态产品价值实现机制目前仍处于起步探索阶段，建议在《能源法》中设置较具前瞻性的“能源+”生态产品促进制度，以更好地引领能源单行法中“能源+”生态产品价值实现机制的形成，依法保障能源行业新质生产力带动能源科技创新和能源行业变革，从源头推动能源开发利用生态化。

3. 设置能源供需区利益联结制度

我国能源资源分布不均，主产区和主需区不匹配。比如，煤炭的主产区为山西、陕西、内蒙古三省（区），主销区是广东、江苏、山东等省。产销区之间距离远，煤炭运输或煤电输出需远距离调拨，生产与消费逆向分布的不平衡，增加了煤炭保供的难度。这种能源主产区与主需求区距离远的客观情势决定了能源开发的环境负外部性主要由主产区承受。能源保供义务加剧了这种不均衡。山西等煤炭能源型省份在保障国家能源供应安全的同时，在矿区生态方面也面临巨大挑战。从能源正义角度而言，我国能源资源富集区与消费区的逆向分布，有时导致生态环境负外部性成本不公平负担（于文轩和卿悦，2025）。建议《能源法》设置能源供需区利益联结制度，为能源单行法律法规构建能源供需区利益联结机制奠定能源基本法依据，依法促进能源产销区“治理共担、利益共享”利益联结机制的形成，以促进能源主产区环境治理、绿色能源产业发展。

结语

《“十五五”规划建议》明确提出，加快经济社会发展全面绿色转型，建设美丽中国。美丽中国建设要求协同推进降碳、减污、扩绿、增长，积极应对气候变化，《能源法》生态环境保护制度的构建不可能一蹴而就，而是应在立法工作中统筹立改废释纂，持续推进包括《能源法》生态环境保护制度在内的整个能源生态环境保护法律制度的科学性，以充分发挥各部门法规制能源开发利用过程中环境污染、温室气体排放及生态保护的制度合力，切实促进人与自然和谐共生的中国式现代化建设。

参考文献

- [1] 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):123-129.
- [2] 胡德胜.生态文明与互联网时代的能源立法现代化[J].中州学刊,2022(8):57-60.
- [3] 黄辉,苏秀雅.论《能源法》与《生态环境法典》之关系定位与协同路径[J].南京工业大学学报(社会科学版),2025(5):91-101.
- [4] 库泽姆科,基廷,戈尔德索.全球能源挑战:环境、发展和安全[M].史丹,林博,译.北京:经济管理出版社,2021.
- [5] 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),2002(3):89-102.
- [6] 廖华,朱跃中.我国能源安全若干问题研究[M].北京:科学出版社,2023.
- [7] 林卫斌,吴嘉仪.能源治理、能源管理与能源监管[J].学习与探索,2023(3):113-121.
- [8] 宁清同.生态民法学[M].北京:法律出版社,2021.
- [9] 乔晓阳.中华人民共和国国家安全法释义[M].北京:法律出版社,2016.
- [10] 谭柏平,黄振中.论我国能源法的四项基本原则[J].中外能源,2010(8):1-6.
- [11] 王利.能源法的功能及其保障策略研究[M].北京:中国环境出版社,2005.
- [12] 习近平.中国式现代化是强国建设、民族复兴的康庄大道[J].中国人大,2023(16):6-8.
- [13] 肖国兴.再论《能源法》的理性与制度设计[J].中州学刊,2022(8):51-56.
- [14] 徐安住,吴晨晨.“双碳”目标下能源法律的低碳化塑造[J].环境污染与防治,2024(9):1329-1333.
- [15] 于文轩,卿悦.气候变化的能源法治因应[J].学习与实践,2025(4):100-110.
- [16] 张欣,张虹.页岩气开发对乌江沿岸景观与生态格局的影响研究[J].长江流域资源与环境,2023(1):123-136.
- [17] 张毅,王致民.“双碳”背景下中国能源立法的目的调整与价值选择[J].环境污染与防治,2024(9):1323-1328.
- [18] 赵爽.能源法学[M].北京:法律出版社,2022.
- [19] 中共中央党史和文献研究院.为中国式现代化建设提供安全可靠的能源保障——学习《习近平关于国家能源安全论述摘编》[N].人民日报,2024-09-20(06).
- [20] 周永坤.法理学——全球视野[M].法律出版社,2010.

【作者简介】李亮国：闽南师范大学法学院副教授，硕士生导师。研究方向：经济法、能源与环境资源法。

Legislative Review and Improvement of the Ecological Environment Protection System in the Energy Law

LI Liang-guo

(School of Law, Minnan Normal University, Zhangzhou 363000, Fujian, China)

Abstract: The Energy Law plays a crucial driving role in accelerating the comprehensive green transformation of economic and social development, and the current status and optimization of its ecological and environmental protection norms warrant theoretical research. Energy Law should strive to coordinate and link internal and external legal frameworks, thereby enhancing the synergy of the legal system governing energy and the environment. By examining the current legislative status of Energy Law, this paper identifies several deficiencies: the legislative purpose clause fails to explicitly articulate ecological objectives, the general provisions lack a comprehensive establishment of the green principles, and the specialized institutional frameworks for energy-related environmental protection remain underdeveloped. Consequently, it is recommended that The Energy Law define a “three-tier and five-element” objective framework, fully establish the green principles, and appropriately strengthen the characteristic systems dedicated to energy ecological and environmental protection.

Keywords: Energy Law; environmental legal system; ecologization of law; carbon peaking and carbon neutrality

(责任编辑：马莹)