

能源正义视角下我国能源转型的法律规制路径

宁立标 杨晓迪

摘要:为保障“后巴黎时代”能源绿色转型的公正性,能源正义应该成为能源转型规制的应有之义。在能源转型过程中,我国坚持了能源正义理念,在实践中也积极通过能源普遍服务和新能源扶贫来促进能源正义。在“双碳”目标背景下,由于能源初始禀赋不平等、能源观念落后以及能源制度缺陷,我国能源转型进程中的能源正义仍然面临高碳产业工人失业、民众用能权益减损、新能源资源开发的负外部性后果等方面的挑战。为了应对这些挑战,我国应坚持能源正义优先理念,建立健全能源法律体系,制定专门的《能源转型促进法》。该法应建立能源转型的民生保障机制、程序保障机制、正义恢复机制、绿色能源使用的激励机制、监督与责任机制,以促进能源转型过程中能源正义的实现。

关键词:气候危机;碳达峰碳中和;能源正义;能源绿色转型;法律规制

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.02.016

为了应对全球气候变暖的危机,作为一个负责任的大国,我国已经向世界庄严宣告了“3060”双碳发展目标,即2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和。由于我国当前仍然是一个碳密集型产业大国,“3060”目标的实现注定要经历一场体量庞大、历程久远、成本昂贵的社会系统大变革,能源体系绿色转型便是本次变革的重要组成部分。虽然我国在过去的能源转型过程中已经结合国情坚持了能源正义的价值取向,并且在较大程度上促进了能源正义的实现,但是在“双碳”发展目标下,能源正义也面临新的挑战。如果缺乏有效的应对措施,这些挑战不仅会引发社会正义和社会稳定问题,而且最终会阻碍能源转型目标的实现。正是考虑到该问题的重要性,本文将论述能源正义应该是能源转型规制的应有之义,分析我国能源转型规制体系在实现能源正义方面取得的成就与存在的问题,探索一条更具包容性与公正性的能源转型法律规制路径。

一、能源正义:能源转型中社会正义的新面向

国际能源问题专家耶金曾指出:“能源的利用使得我们现在的一切成为可能。我们一天经历的所有事情都需要能源的帮助。”^①能源还是人类生存和可持续发展的重要物质基础。正因如此,寻找更高效的能源必然成为人类社会努力奋斗的目标。在不可再生能源枯竭风险日益显现以及碳排放引发的全球气候危机不断凸显的时代背景下,以高效、清洁、可再生的绿色能源取代传统能源,实现能源的绿色转型已经成为人类社会的重要任务。

在全球能源绿色转型如火如荼的当今时代,有学者意识到能源绿色转型所存在的社会不公正风险,并明确指出向清洁能源的快速转型充满了潜在的不公平,更清洁的能源经济并不必然地带来更公

基金项目:国家社科基金一般项目“人权视野下国家反贫困义务研究”(18BFX040)。

作者简介:宁立标,贵州大学法学院教授,博士生导师,贵州大学贵州基层社会治理创新高端智库特邀研究员(贵阳 550025; nlb1970@126.com);杨晓迪,贵州大学法学院博士研究生(贵阳 550025; 1336577960@qq.com)

^① 丹尼尔·耶金:《能源重塑世界》(下),朱玉彝、阎志敏译,北京:石油工业出版社,2012年,第346页。

正的经济体系^①。联合国也担忧如果不采取适当的政策措施,能源绿色转型将会对发展中国家、低收入群体造成新型负担,加剧能源不公正程度^②。上述担忧并非空穴来风,从当前能源转型规制的实践来看,政策制定者和学者们关注的焦点大多是清洁能源政策的有效性(efficacy)和效率(efficiency)问题^③,而对能源转型中的正义问题重视不够。这不仅会妨碍能源正义的实现,最终也会危及能源转型的成功。无论是2018年法国政府加征燃油税引发的“黄马甲”运动,还是2019年厄瓜多尔政府取消燃料补贴招致的全国民众抗议游行,都对本国社会秩序的稳定形成了剧烈干扰,并最终导致低碳化税制改革的破产。这深刻揭示了能源转型与能源正义之间存在的张力及其引发的不利后果,也表明了实现能源公正转型已经成为全球的普遍性难题。

能源正义理论就是解决这一难题的产物。能源正义一词最初出现在环境正义运动中,经达伦·A.麦考利(Darren A. McCauley)、本杰明·K.索瓦库(Benjamin K. Sovacool)、迈克尔·H.德沃金(Michael H. Dworkin)、拉斐尔·J.赫夫朗(Raphael J. Heffron)等学者系统的研究与梳理,能源正义逐步发展为内容丰富、体系完整的理论^④。在学者们看来,能源正义追求整个能源系统以及能源转型系统中的公平正义,它要求每个人在能源系统中都能获得公平的对待、应有的尊重以及实质性参与的资格。该理论要求在制定和执行能源法律、法规和政策时,应当采取措施努力促进并保障每一位民众具备获得与实现该资格的能力,为每一个人提供负担得起的、可靠的和可持续发展的现代化能源,实现对能源贫困、能源污染、能源浪费、能源掠夺等能源非正义现象的全面有效治理。

为了明确能源正义理论的核心要义,索瓦库等学者逐步发展出了能源正义的八项评价指标和五项基本原则。其中,八项指标包括:可获得性(Availability)、可负担性(Affordability)、正当程序(Due Process)、透明度和问责制(Transparency and Accountability)、可持续性(Sustainability)、代内公平(Intragenerational Equity)、代际公平(Intergenerational Equity)和责任(Responsibility)^⑤。它们不仅是判定能源质量的标准,也是能源规制体系的正当性标准。五项原则包括分配正义原则、承认正义原则、程序正义原则、恢复正义原则和国际正义原则。其中,能源分配正义关注能源转型中成本与利益的分配,即能源转型的负外部性与正外部性如何在全社会公正分配;能源承认正义强调重视、尊重能源转型中被忽视或被误解的弱势群体,并呼吁更多的人承认这些群体的独特地位,关注能源系统对其产生的不利影响进而减少社会不平等;能源程序正义侧重于能源转型中的信息披露、群众知识动员、公众参与等正当程序,并探讨成立公正的民众权利代理机构来实现能源系统的公正转型;能源恢复正义关注能源领域受害者的公平救济问题,目的是使受害者以及被破坏的生态环境能够还原到破坏性活动发生前的状态^⑥;能源国际正义强调全球能源转型成本与收益的公平分配,以及制定国际能源政策时的同等对待。这八项指标和五项正义原则代表了能源正义的基本内容和判断标准,它们相辅相

① Welton S., Eisen J., “Clean Energy Justice: Charting an Emerging Agenda”, *Harvard Environmental Law Review*, 2019, 43, pp.307-371.

② United Nations, “Accelerating SDG 7 Achievement(Policy Brief #6): Energy And SDG 10 (Reduced Inequalities)”, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/24099pb6_cover.pdf, 访问日期:2021年10月25日。

③ Mormann F., “Clean Energy Equity”, *Utah Law Review*, 2019, 2, pp.335-381.

④ McCauley D., et al., “Advancing Energy Justice: The Triumvirate of Tenets”, *International Energy Law Review*, 2013, 32(3): pp.107-110; Sovacool B.K., et al., “Energy Justice: Conceptual Insights and Practical Applications”, *Applied Energy*, 2015, 142: pp.435-444; Heffron R.J., et al., “The Concept of Energy Justice Across the Disciplines”, *Energy Policy*, 2017, 105, pp.658-667.

⑤ Sovacool B.K., et al., “Energy Decisions Reframed as Justice and Ethical Concerns”, *Nature Energy*, 2016, 1(5), pp.1-6.

⑥ Hazrati M., et al., “Conceptualising Restorative Justice in the Energy Transition: Changing the Perspectives of Fossil Fuels”, *Energy Research & Social Science*, 2021(78), <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102115>, 访问日期:2022年1月9日。

成、互相促进,共同致力于能源绿色公正转型的实现,从而使能源正义成为“后巴黎时代”能源转型规制的应有内涵。

二、我国能源转型制度对能源正义理念的体现及实践方式

面对全球能源危机和气候危机,我国已经积极加入全球能源绿色转型的大军之中。在这场规模宏大的能源转型中,我国不仅重视能源转型的效率问题,对能源转型的公正问题也非常重视。由于在能源转型的制度建构中能够结合我国国情坚持能源正义的基本理念,我国在能源转型规制中比较好地保障了能源正义的实现。

(一)我国能源转型制度对能源正义理念的体现

我国能源法律体系虽然起步较晚,但是经过 20 多年的发展,在国家层面已经形成一个包含多部能源单行法的法律体系,在地方层面也有大量地方性法规,其中关于节约能源的地方性法规就有 80 多部。除此之外,我国还出台了大量有关能源的政策性文件。这些法律法规和政策有的直接瞄准能源转型,有的包含了能源转型的规定。仔细分析法律法规以及政策中的相关规定,可以发现,当前我国能源转型制度体系主要包含两类制度:一是面向低碳能源的生产供应制度,主要包括石油、天然气、煤炭等传统能源法制中面向低碳发展的能源制度,以及风光水电等清洁能源制度;二是与能源有关的节能减排制度,主要包含节约能源、可再生能源、环境保护、应对气候变化等领域的法律法规与政策。这两类制度都凸显了能源正义理念。

1. 能源分配正义理念的体现。分配正义是能源正义的终极目标,它不仅要求对能源转型利益与成本进行公正分配,也注重弱者权益增进与劣势区域利益保障。我国能源转型制度在促进能源经济整体发展的同时,也充分体现了能源分配正义理念,这集中体现在对偏远山区、少数民族地区以及低收入群体给予相当程度的资金、技术与政策扶持。以《电力法》为例,该法第 8 条、第 47 条、第 48 条明确要求国家帮助和扶持少数民族地区、边远地区和欠发达地区发展电力事业,要求对农村电气化实行优惠政策,对少数民族地区、边远地区和欠发达地区的农村电力建设给予重点扶持,鼓励支持以可再生能源进行农村电气化建设;第 49 条、第 50 条在用电指标安排与电价方面也将农民生活与农业生产作为优先规划的重点。2021 年 9 月发布的《中共中央 国务院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》,明确了“双碳”目标的风险与代价,将防范风险作为五项工作原则之一,要求处理好减污降碳和能源安全、粮食安全、群众正常生活的关系,防止过度反应。由于农村与农民应对转型风险的能力较弱,该意见第七部分以及《2030 年前碳达峰行动方案》和《中国本世纪中叶长期温室气体低排放发展战略》,都着重强调了农村与农民的能源绿色转型保障。国家能源局发布的《2021 年能源工作指导意见》不仅强调加快能源低碳转型发展,也要求提升民生用能保障力度。并且,为实现能源领域脱贫攻坚成果巩固与乡村振兴的有效衔接,该指导意见还重申要进一步提升我国欠发达地区的能源服务建设。

2. 能源承认正义理念的体现。能源承认正义要求能源转型主体的包容性与协同性,承认并尊重弱势群体在能源转型中的正当权益。在当前的世界能源转型中,我国的能源转型制度充分体现了能源承认正义理念,低收入者、边远地区居民等弱势群体获得应有的尊重与认可。例如,《可再生能源法》第 4 条规定,国家鼓励各种所有制经济主体参与可再生能源的开发利用,依法保护可再生能源开发利用者的合法权益,这为多方主体协力促进可再生能源的开发与利用提供了制度保障。此外,在我国光伏发电、水电、风电等有关政策中,农村地区的居民、低收入群体、新能源项目建设的移民等社会相对弱势群体的权益也得到了国家的制度性承认、尊重与重视。

3. 能源程序正义理念的体现。能源程序正义要求在能源转型中通过科学立法、严格执法、公正司

法来保障利益相关者特别是弱势群体的知情权与参与权,以平等协商、有效沟通的方式明晰利益主体的真正诉求。在当前世界能源转型制度中,我国的能源转型制度充分体现了能源程序正义理念,民众的知情权、参与权得到有效保障。例如,《可再生能源法》第9条明确要求,有关机构在组织编制可再生能源发展规划时应当征求有关单位、专家和公众的意见。类似要求也体现在其他相关的制度中,这为能源转型发展规划的科学论证提供了制度基础。

4.能源恢复正义理念的体现。能源恢复正义要求在变革能源产业结构时实现传统能源系统中生态环境系统的同步恢复与优化,为当地居民的生存系统注入复原力。我国的能源转型制度也充分体现了能源恢复正义理念。我国是煤炭大国,煤炭开采对矿区居民的生态环境带来较大的负面影响,因而矿区生态修复是能源转型规制的重要任务。正因如此,我国在建构能源转型制度时对恢复正义给予了充分重视。《矿产资源法》第32条要求:“耕地、草原、林地因采矿受到破坏的,矿山企业应当因地制宜地采取复垦利用、植树种草或者其他利用措施。”《土地复垦条例》《矿山地质环境保护规定》等相关法规政策,也规定了土地复垦事项;山西等煤炭大省也制定了矿区生态修复制度,明确了相关主体的修复义务和法律责任。

5.能源国际正义理念的体现。除了坚持能源分配正义、承认正义以及程序正义等理念外,我国的能源转型制度也充分体现了能源国际正义理念。从国际正义的视角看,“3060”双碳目标的确立就是我国应对全球气候问题、促进人类能源正义的担当之举。并且,我国还积极推动“一带一路”绿色能源合作,促进对能源国际正义的共同重视。最直接的成果是第二届“一带一路”能源部长会议发布了《“一带一路”绿色能源合作青岛倡议》,呼吁支持发展中国家的能源绿色转型。

(二)我国能源转型规制体系对能源正义的实践路径

由于在制定能源转型制度时能够结合国情坚持能源正义理念,我国现有的能源转型规制体系对能源正义的实现无疑具有重大推动作用。从能源转型实践来看,绿色能源发展过程中的能源普遍服务与新能源扶贫就是实现能源正义的两个重要路径。

其一,绿色能源推进中的能源普遍服务。为了能源公正转型,我国自改革开放以来就坚持“能源普遍服务”,力争为那些用不上或用不起能源的公民提供可用且用得起的能源^①。在“后巴黎时代”,我国仍以能源绿色转型助力能源普遍服务。国家坚持以电力的全民普及为主要抓手,重视风电、水电、光伏发电等新能源的开发。这不仅为那些用不起或用不上电的公众提供了充足、清洁、负担得起的现代化能源,还实现了从“用上电”到“用好电”的转变。2015年底我国实现了全国范围内的电力普及,没有清洁烹饪手段的人口也从2000年的53%降至2018年的28%^②。联合国“可持续发展目标7”得到进一步落实,偏远山区、经济发展落后地区低收入居民的通电难、用电贵等民生难题得到有效解决。此外,国家自2008年以来启动了家电下乡项目,对农村居民购买冰箱、电视机等九类基本生活家电进行售价补贴,大幅提升了农村地区电力利用的效率。

其二,绿色能源扶贫是我国扶贫事业与能源转型共赢性融合的正义创举。无法获得能源服务不仅是一种贫困的形式,也是贫困的结果和原因^③。在20世纪80年代,我国就将能源扶贫工作列为国家发展的重要规划项目,并为此组建了专门性的能源扶贫机构。在脱贫攻坚与节能减排的双重任务下,我国将新能源开发作为一种绿色扶贫模式,通过绿色能源开发方式助推贫困地区的脱贫与致富。无论是“农网改造”还是“光伏扶贫”,均大幅提高了贫困群体能源利用的水平,形成了贫困地区增产创

① 苏苗罕:《能源普遍服务的法理与制度研究》,《法治研究》2007年第10期。

② 林伯强主编:《中国能源发展报告2020》,北京:北京大学出版社,2020年,第114页。

③ Practical Action, “Poor People’s Energy Outlook 2010”, https://infohub.practicalaction.org/bitstream/handle/11283/556942/poor_peoples_energy_outlook_2010.pdf, 访问日期:2021年10月15日。

收效应,实现了贫困地区可再生能源优势向社会经济优势的转化。光伏扶贫工程累计建成投运光伏扶贫电站 2649 万千瓦,惠及全国 1472 个县、138091 个村、418 万贫困户^①,对我国脱贫攻坚工作做出了重大贡献,对能源正义的促进成效显著。

无论是从能源正义的八项指标来看,还是基于能源正义的五项正义原则而言,我国绿色能源发展过程中的能源普遍服务与绿色能源扶贫两项工程,对实现能源正义发挥了重要作用。可以说,我国的能源绿色转型在推进能源低碳发展的同时,也积极保障了偏远地区低收入居民的用能权益,提升了欠发达地区的产业发展与环境保护水平。我国新能源扶贫的创举更是实现了能源系统节能减排与民生保障的良性耦合,为探求“能源不可能三角”“能源政策三元悖论”^②的最优解提供了中国经验。

三、我国推进能源正义所面临的挑战及其原因

随着世界能源绿色转型的持续深入推进,“脱碳”与“公正”间的张力逐步显现并外化为能源转型的内在限度。当前,全球能源转型对社会公正的异质性影响主要以三种样态呈现:一是能源绿色转型背景下产业结构调整所引发的职工就业问题;二是新能源供给不稳定与能源价格偏高等风险对弱者权益的减损;三是新能源资源开发对环境、文化以及生态复原力的负面影响。我国近年来的能源转型尽管在众多方面促进了能源正义的实现,但是由于我国是碳密集型能源大国,在区域、人际、行业间存在众多能源初始禀赋差异,能源正义的实现也面临一些挑战。

(一)实现能源正义所面临的挑战

1.能源产业结构调整引发的职工群体就业问题。工作或与工作有关的人类活动是气候变化的主要原因,它们是气候适应或缓解措施需要考虑的核心要素。为了快速实现绿色发展目标,近乎所有的产业结构都面临着大转型,碳密集型产业必定出现工作岗位减少、工作岗位转换等问题,而能源产业则是该问题的集中发生场域。在《2018 年世界就业和社会展望》报告中,国际劳工组织指出,有 12 亿个工作岗位(全球劳动力的 40%)因环境退化而面临风险;2020 年,第 340 届 ILO 理事会议进一步指出该风险对最弱势的工人的影响尤为严重^③。就我国而言,虽然新能源产业的兴起会在一定程度上为就业市场注入新的活力,但是能源转型对“退煤”的要求必定会对煤炭产业工人的就业带来严峻考验。并且,由于新能源产业提供的工作岗位与退煤失去的工作岗位在空间和技能要求上很难保持一致,高碳产业失业工人的安置、补偿和培训必定是我国能源绿色转型面临的棘手问题。

2.能源转型过程中能源供给问题对民众权益的减损。从世界能源转型实践来看,能源供给对民众权益的影响主要表现在两个方面:一是能源价格问题,即新能源价格偏高以及绿色规制措施所导致的煤炭等传统能源价格上涨。当前,我国已经有效地防控了欧美国家出现的新能源价格飙升的社会风险,但是煤炭等传统能源的价格上涨、供应偏紧现象依然存在,也给我国经济运行和居民生活造成一定影响。二是新能源供给不稳定问题。相较于煤电而言,风光水等绿色能源发电具有很强的自然依赖性,在极端气候频现的大背景下,可再生能源社会供给的不稳定性愈发突出。与此同时,由于我国对碳密集型产业具有高度的依赖性,能源转型期间煤炭的急速退出会对我国民生保障产生较大负

① 章建华:《为决战决胜脱贫攻坚注入强劲动能》,《人民日报》2020 年 7 月 10 日,第 09 版。

② “能源不可能三角”指的是无法找到一个能源系统同时满足“能源的环境友好”“能源供给稳定安全”“能源价格低廉”这三个条件;“能源政策三元悖论”是指在推进能源转型过程中,普遍面临着既要保障能源安全,又要消除能源贫困、实现公平可及,还要保护生态环境的政策选择或平衡难题。

③ 国际劳工组织:《国际劳工组织在应对气候变化和实现所有人公正过渡方面的作用》(GB.340/POL/1),https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_756894.pdf,访问日期:2021 年 10 月 20 日。

面效应。据报道,2017年冬季,某些地方出于环保目的推行的“煤改气”政策,使得数百万农村居民的冬季取暖受到了影响^①。在能源供给出现问题时,低收入群体、残疾人、老年人等社会弱势群体通常要为之付出更多的代价,这些群体的适当生活水准权等基本权益面临风险。

3. 新能源资源开发对社会产生的负外部性影响。能源绿色转型并不是一场仅有高碳能源产业逐步退出的单向性产业结构调整,转型期间绿色产业的导入与发展也并行不悖。其中,新能源的导入与发展主要集中在两个领域,一是风能、水能、太阳能等绿色能源的开发,二是锂、钴、镍、铜等新能源矿产的开发。前者是新能源的直接来源,后者则是锂电池等新能源存储与使用设施的基础性原料。在世界能源绿色转型过程中,传统能源开发中的能源非正义现象仍然存续。在国际层面,受制于当前的国际经贸规则,发达国家与发展中国家之间关于自然资源原材料的投资贸易存有明显的不公平,这必然对发展中国家的经济社会的可持续发展形成制约^②。并且,发达国家对发展中国家的新能源资源支配仍在持续,环境污染、生态破坏、劳动力剥削现象依然存在。就国内层面而言,我国可再生能源资源的开发也在持续推进,这些项目的选址、施工、运作等每一个环节都涉及环境负外部性问题。例如,在可再生能源经济快速发展的同时,2015年,我国光伏发电产业的平均弃光率达到了12.6%的顶峰。这种大规模弃光限电现象显然背离了可再生能源产业发展的初衷,滋生了环保悖论,绿色环保的光伏发电因此成为资源浪费的产业^③。

(二) 实现能源正义所面临挑战的原因

深究其因,我国能源转型中实现能源正义所面临的挑战,源于人际、区际间的初始禀赋不平等以及能源转型进程中的现实障碍。

1. 初始禀赋的不平等。我国的能源绿色转型是一场成本昂贵、历程久远、体量庞大的能源系统大过渡,能源转型成本与利益分配的正义问题是我国面临的又一重要社会正义议题。在正义理论的演进历程中,初始禀赋因素与社会正义的实现密切相关,罗尔斯建构的差异原则、德沃金主张的资源平等、阿马蒂亚·森提出的可行能力等正义理论都将它纳入其中。虽然我国已经全面建成小康社会,但依然面临着实现共同富裕、改善民生、环境治理、区域经济均衡发展等一系列事关社会正义的时代任务。不论是从人际层面还是区际层面来看,我国初始禀赋差异性仍然存在,这种差异性也衍生了转型能力的差异性,从而为能源正义的实现埋下隐患。首先,就人际初始禀赋差异性而言,我国仍有相当一部分刚刚脱贫或者游离于贫困线之上的低收入群体,能源的绿色转型可能使他们面临失业和转岗,能源及其相关物品的价格上涨、能源供给的不稳定可能加重他们的生活负担,这些因素可能使其面临返贫的风险。其次,从区际初始禀赋来看,区域间发展不均衡、资源分布不均是我国的现实国情。这一国情决定了能源转型成本与转型能力的地域差异,如山西等煤炭大省的能源转型难度远远高于东部沿海地区经济发达省份,碳密集型产业既是煤炭大省的经济命脉又是其社会民生保障的经济根基,能源绿色转型对其经济成本和社会成本提出了更高的要求。可见,无论是人际还是区际的初始禀赋的不平等,都会成为我国能源绿色转型的内在局限。

2. 观念与制度障碍。除了初始禀赋不平等因素以外,我国能源绿色转型还面临观念与制度层面的障碍。在观念层面,《中国能源革命进展报告(2020)》指出,在全社会低碳用能行为上仍有较大改进空间,节能绿色替代的消费意识总体上仍模糊不清,在全社会形成节约能源的消费风气与文化氛围仍

① Shi Xunpeng, Sun Yongping, Shen Yifan, "China's Ambitious Energy Transition Plans", *Science*, 2021, 373(6551), p.170.

② 胡德胜:《市场全球化下的战略性自然资源国家治理》,《重庆大学学报(社会科学版)》2016年第3期。

③ 中国社会科学院数量经济与技术经济研究所“能源转型与能源安全”课题组:《中国能源转型:走向碳中和》,北京:社会科学文献出版社,2021年,第135-137页。

然很困难^①。并且,全社会尤其是农村地区对能源正义缺乏深入的理解,能源正义观念需要进一步提升。与此同时,绿色教育虽是促进能源绿色转型的重要手段,但我国当前的绿色教育水平并未达至社会发展所需的高度^②。这些观念性问题的存在,必然对能源绿色转型的制度完善和实践推进形成观念性阻滞。在制度层面,有效的制度规范是能源转型克服市场失灵、防止技术效率低下、实现能源正义的必要路径。我国能源转型虽然已经向着法治化迈进,但还存在一些问题。我国对能源转型的规制主要依赖能源政策,能源立法体系尚不完备。不仅缺乏能源领域的基本法,主要的能源单行法也并不完备,能源转型专门性立法更是阙如。并且,我国能源转型管理机构也存在部门众多、条块分割问题,现有制度体系也缺乏对能源转型组织机构的明确规定。能源转型管理部门不仅涉及国家能源局,还包含自然资源部、水利部、生态环境部等十几个部门,这容易引发治理中“因条条分割导致的政策失真和因块块分割导致的合作困境”^③。由于缺乏有效的执行与监管机制,一些法律条文在实际执行中也形同虚设。这些制度缺陷不仅制约了能源转型的效率,也会妨碍能源正义的保障与实现。

四、基于能源正义的我国能源转型的法律规制路径

我国能源绿色转型的终极目标与能源正义高度契合。我国的能源转型实践,充分体现了能源正义的要求。但是能源正义的实现,在我国也面临一些新的挑战。在全面依法治国的当今时代,结合我国国情,坚持能源正义优先理念,完善能源规制立法,无疑是保障并促进我国能源正义的压舱石。

(一)确立能源正义优先的转型理念

“正义是社会制度的首要德性,正像真理是思想体系的首要德性一样。”^④能源正义乃是运用正义原则纠正能源转型的“正外部性上涌、负外部性下流”的结构性扭曲问题的处方,其核心意旨是能源转型中的弱者关怀。就世界能源转型实践来看,建立在非正义基础上的转型尽管会有明显的短期效率,但是可能催生重大社会危机,最终影响转型的长期效率。为此,我国能源转型应结合我国国情,将能源正义优先的基本理念融入制度体系当中。

一方面,确立能源正义优先的转型理念,结合我国国情,在相关法律与政策中充分体现能源正义的价值理念。在制定和实施能源转型的法律和政策时,应超越“经济至上,效率优先”的能源治理理念,充分体现能源正义基本理念,力促转型效率与正义目标的良性耦合。能源转型应结合我国国情,体现能源正义五项正义原则的具体要求,为能源转型中能源正义的保障与促进提供规制理路。国家要确立民生保障与能源转型经济协调发展的法律规制目标,增强转型规制主体的包容度与协作性,提升规制程序的明确性与规范化;加强对新能源开发、化石燃料退出所导致的生态环境负外部性的监管力度与修复程度;同时,在国际可再生能源投资贸易中继续发挥增进全球能源正义的作用。

另一方面,借鉴能源正义的八项指标构建我国能源转型系统运作的规范标准,为能源决策者、执行者、参与者、监管者提供基本的行为规范理念。在能源转型过程中,国家要将促进能源转型与增进民生保障视为并行不悖的基础目标,在具体规制实践中,相关主体要以该八项指标为参照标准,杜绝以牺牲民生保障为代价的能源绿色转型,择取人本化与经济性的最优统筹路径。基于此,我国在能源转型规制中应当树立底线原则,确保弱势群体与劣势区域的利益不会遭受不当的减损,并应随着转型

① 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所编:《中国能源革命进展报告(2020)》,北京:石油工业出版社,2020年,第17-18页。

② 曹霞、李壮爱:《生态文明背景下我国绿色教育立法的建构》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2021年第5期。

③ 郑智航:《超大型国家治理中的地方法治试验及其制度约束》,《法学评论》2020年第1期。

④ 约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,北京:中国社会科学出版社,2009年,第3页。

利益的公正分配得到适当的增进。除上述两方面以外,受制于知识、文化、经济等因素的影响,很多民众对于能源正义、能源转型的价值、目标、规划等基本知识缺乏必要的认识。因此,国家有义务增强民众的能源权利意识、能源发展意识、能源法治意识,使其成为能源系统建设的真正主体。而鉴于我国在社会绿色教育、节能减排意识培育、能源正义理念宣传等层面仍存有一定的提升空间,我们应当在绿色教育中加强能源转型及能源正义理念的宣传与科普力度。

(二)建立健全我国能源法律规制体系

能源法律规制体系是能源转型的基础性规范依据,其中,能源基本法、能源单行法以及能源监管机制,都对能源转型中能源正义的保障与增进具有重要作用。然而,能源所具有的多维社会属性以及能源系统的复杂性,使我国能源法律规制体系在能源发展中出现了一定程度的时滞性,无法为当前的能源绿色转型提供恰当的制度供给。“双碳”目标进程中的能源绿色转型,既是我国能源系统绿色化革新的机遇,亦是进一步建立健全能源法律规制体系的契机。藉由此,我国在完善能源法律规制体系的同时,理应发掘能源法律规制体系在实现能源正义方面的潜力,进一步将能源正义理念融入其中。

其一,加快能源基本法的制定进程,为能源正义提供基本保障。作为能源领域的基本法,《能源法》的制定无疑是能源法治或能源发展转型取得实质性进展的风向标^①。2020年4月,国家能源局时隔多年再次印发了《能源法(征求意见稿)》。从该稿的内容看,能源转型是该法的重要关注点。该稿不仅关注能源转型的效率问题,对能源正义也比较重视。该稿中关于农村能源建设(第52条)、能源供给保障(第73条)、能源普遍服务义务(第58条)、能源开发利用生态补偿(第35条)、能源规划编制的公众参与(第28条)等规定,是结合国情对能源正义五原则的坚持和对能源正义八项指标的落实。美中不足的是,该稿第1条关于立法目的的规定,强调了能源安全和能源效率,没有把能源正义作为立法目的。因此,在正式通过《能源法》时,不仅应将上述保障能源正义的条款载入法律条文中,还要在立法目的条款中纳入“保障能源正义”的内容。并且,为了保障能源正义理念的优先性,应将“保障能源正义”放在立法目的条款的突出位置。

其二,结合我国国情,将能源正义理念融贯于能源单行法体系当中。为了进一步满足能源绿色转型的发展需求,我国需要对能源单行法进行系统性的整合与细化,破除能源单行法衔接不畅、内容过于宏观、可操作性与可执行性差、缺乏规范性强制性等能源法律瓶颈,为当前的能源绿色转型肃清制度时滞、制度虚设、制度掣肘的法治障碍。在该进程当中,能源正义理念应当作为一项不可或缺的发展理念得到应有的考量与充分的体现。

其三,能源绿色转型也为能源监管机制的改革提供了历史性机遇。我国现有的能源监管组织体系,在能源转型效率的提升和能源正义的保障方面,还存在许多短板。在我国能源监管机制革新过程中,应当结合国情,将能源正义作为能源系统运行的一项监测与评估指标,使其成为能源监管机构把控能源系统发展的必要考量因素,以此来保障当前能源转型以及未来能源系统中的能源正义。

(三)制定专门性的《能源转型促进法》

能源转型是实现应对气候变化、保障能源安全等终极性目标的重要路径,在实践中,我们应高度重视能源转型的价值,构建一套独立、稳定的制度体系来保障能源转型的公正运转。因此,除了上述两项举措外,我国应制定专门的《能源转型促进法》,以此应对气候变化背景下的能源法律问题,而其最重要的意旨就是结合我国国情,纾解能源转型与能源正义间的张力,为能源转型中能源正义的保障与增进提供有力的制度供给。《能源转型促进法》不仅要在立法目的或者基本原则中明确规定能源正义是能源转型的基本理念之一,还应在具体规则中为能源正义的实现提供规范支持,并结合我国国情建立保障能源公正转型的五大机制。这五大机制相辅相成,相互作用,共同构成我国能源绿色转型和

^① 肖国兴:《能源革命与〈能源法〉的制度之维》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

能源正义实现的根本保证。

第一,能源民生保障机制。该机制的主要任务是结合我国国情保障能源分配正义和承认正义,关注的焦点是能源可获得性和可负担性,保障的重心是落后地区的能源建设、低收入人口对低碳能源所需的价格优惠机制、能源产业结构调整过程中碳密集型产业工人的工作权益。政府可以采取财政直接补贴与税收减免等方式,为转型中的弱势群体提供能源权益的兜底性保障,通过特定产业扶持的方式为弱势群体与劣势区域创造新的发展机会。

第二,能源转型程序保障机制。该机制的主要任务是结合我国国情保障能源正义的程序正义以及八项指标中的正当程序,关注的焦点是能源政策制定以及能源立法中的公众参与,保障的重心是确保能源转型中所有利益相关者的知情权、参与权等基本权利,基本途径是能源信息公开、立法听证或通过其他方式广泛征求民意。具体言之,在宏观统筹层面,国家要尽可能地因地制宜、明确并细化能源转型进程中的具体程序,使能源转型更具法治化与规范化,各地政府应当基于当地的经济条件、能源资源禀赋、社会保障等情形,建立包容性、透明性、可预见性的能源转型决策、执行、调整与监督机制。在具体程序规范的制定方面,要充分听取专家学者、社会组织、公民与企业代表的意见,通过定期组织包含多方利益主体在内的论证会、座谈会、听证会,进行转型规划的研讨与协商,发挥群众的能动性,达至群策群力与凝聚共识的程序公正目标。在微观运行层面,将具体项目的规划、实施及其可能产生的影响等信息,作为信息强制公开的主要内容,向相关利益主体进行全面、系统、有效的公开,保障公众的知情权并提供相应的权利救济机制,以此提高能源转型的透明度与公平性。在地方规划实施与项目建设中,要多听取当地居民的意见与诉求,尊重并承认偏远山区居民、弱势群体在能源使用、能源环境等方面的认知与地位,通过深入广泛的基层社会调研,切实掌握弱势群体的特殊诉求,并据此做出针对性规划。

第三,能源正义恢复机制。该机制的目的是结合我国国情保障能源恢复正义,其关注的焦点是能源转型过程中利益受损者的救济问题,保障的重心是补救能源开发对生态环境的破坏,通过生态修复等举措保障能源开发后的环境与生态复原力的恢复与提升。具言之,该机制要求能源转型不能仅仅关注绿色能源转型的前向推进,修复能源发展遗留的社会公正问题同样重要。其中,增强并提升生态与社会环境的复原力是能源转型法律规制的重点议题。能源绿色转型规制通常会对能源发展造成两种后果,一是高碳能源的退出,二是绿色能源的开发,这两者都面临着生态环境治理问题。就前者而言,在以煤炭为主的高碳能源产业的革新与退出过程中,该产业所在区域的生态环境与当地居民社会情感的修复问题,都应当被确立为法律规制的重点议题,将生态修复、土地复垦、居民情感安抚等举措作为该区域能源转型规划的必要内容,本着“谁破坏谁治理”的基本原则进一步明确义务主体范畴及其具体修复义务,确立明晰且合理的修复标准,在以本地修复为主的同时允许必要时的异地修复。与此同时,国家有关部门要对其修复效果进行实时全面监测,防止“运动式”修复的涌现。就后者而言,在新能源矿产、可再生能源开发过程中加大环评力度与制度落实力度,设立更为严格的监管制度,防控新能源开发对当地生态复原力的破坏,以法律形式确立新能源开发中的生态补偿制度。除此以外,面对已经产生的复原力破坏问题,政府在原义务主体丧失修复能力时亦须肩负起修复的责任。同时,为了防范能源企业项目退出中出现破产、资金不足等状况,可以在能源项目建设之前就要求能源公司将预估的生态环境修复资金存入特定的银行账户。

第四,可再生能源使用的激励机制。为了保障能源利用的代际正义,《能源转型促进法》应高度重视可再生能源的开发利用,为可再生能源的开发利用提供技术和资金等方面的支持,通过政府补贴和价格优惠等方式,鼓励公民积极利用可再生能源。在这一过程中,该法要进一步厘定享受国家支持政策的对象范畴与具体条件,以及各主体所需的扶持形式与具体标准。

第五,能源转型的监督与责任机制。该机制的目的是结合我国国情明确国家保障能源正义的相

关义务,加强对能源转型的监督,强化违法者的责任追究。设置专门性的能源转型组织机构,明晰其组织体系、机构设置、任务目标、权能职责等各项内容。授权该机构统筹规划、管理能源转型工作,要求将能源正义作为其监测、调控能源绿色转型进程的重要目标,注重对能源转型过程中的能源正义问题进行集约化解决,努力促进能源转型过程中能源正义的实现。

The Legal Regulation Path of China's Energy Transformation from the Perspective of Energy Justice

Ning Libiao Yang Xiaodi

(College of Law, Guizhou University, Guiyang 550025, P.R.China)

Abstract: Energy justice, as a principle of justice, pursues equity and justice in energy systems and energy transition systems. The green energy transition in response to the twin global crises of climate degradation and energy scarcity also has a heterogeneous impact on social justice in the pursuit of energy justice. Energy justice provides the basic concept for building an inclusive and just energy transition regulatory system. In order to guarantee the justice of energy green transition in the post-Paris era, energy justice should become the due connotation of energy transition regulation. China has adhered to the concept of energy justice and actively promotes energy justice in practice through universal energy services and new energy poverty alleviation. Under the "3060" dual-carbon target, China's green energy transition is continuing to advance in further depth. However, due to unequal initial energy endowments, outdated energy concepts, and energy regulatory deficiencies, China's energy transition still faces challenges in energy justice, including unemployment of workers in high-carbon industries, erosion of people's rights and interests in energy use, and negative externalities of new energy resource development. In order to meet these challenges, firstly, China's energy green transition should adhere to the concept of energy justice as a priority, which should not only emphasize the promotion rate of energy green transition, but also pay more attention to the equity of energy green transition, and fully consider the impact of initial endowment on the transition ability of disadvantaged groups and disadvantaged regions; Secondly, in the green transformation of energy, the ability of China's existing energy law and regulation system to guarantee energy justice should be enhanced through the formulation and improvement of the basic energy law and related individual laws, as well as the optimization of the relevant energy regulatory organization system; Finally, based on the existing institutional and practical experiences, a special Energy Transition Promotion Law should be formulated. In the Energy Transition Promotion Act, a livelihood protection mechanism, a procedural protection mechanism, a justice restoration mechanism, an incentive mechanism for green energy usage, and a supervision and responsibility mechanism for energy transition should be established to provide special institutional guarantee for the realization and promotion of energy justice in the process of energy transition.

Keywords: Climate crisis; Carbon peak and carbon neutrality; Energy justice; Energy greening transformation; Legal regulation

[责任编辑:李春明]