

日本能源政策立法及对我国的启示

吴忠奇 徐前权

(长江大学 法学院,湖北 荆州 434023)

摘要:考察日本不同时期的能源政策立法内容,梳理日本能源政策立法历程,总结其能源政策立法演变的特有性质,有助于对我国能源政策立法进行反思,分析日本经验对我国能源安全保障的启示,并从完善法律体系、培养国民节能意识、调整产能结构三方面为我国制定长期能源政策提出建议。

关键词:日本;能源政策立法;战略转型;能源安全

分类号:D922.67 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2017)05-0081-05

能源是国民经济的命脉,能源安全保障是各国最为重要的战略考量。日本受自然禀赋约束,资源匮乏,能源供给主要靠进口,其经济发展严重受制。日本历经战后能源极度匮乏、两次石油危机、福岛核电事故冲击,通过调整能源政策、转变能源战略、完善能源法律体系,摆脱约束性障碍,成就现今能源供给多元化、能源消费绿色化、能耗高效化的能源精简型强国地位。分析其能源政策及立法历程,有助于为我国制定长期能源政策以及完善能源法律体系提供借鉴。

一、日本能源政策立法历程

(一)战后快速恢复期(1945~1962)

二战后,日本经济百废待兴,能源供给不足成为最为严重的经济发展制约因素,也是其经济复兴亟待解决的首要问题。煤炭是最重要的工业能源,日本为提升其经济增长水平,摆脱能源供给不足的发展瓶颈,从劳动力、生产技术、资本投入、公民参与四个方面切入,确立了以煤炭为中心的“官民一体”增产政策体制。^[1]首先,出台对策文件保障煤炭供应。日本先后于1945年、1946年、1947年制定了《煤炭生产紧急对策》《煤炭紧急对策》《煤炭非常增产对策

纲要》,^[1]对煤炭保质保量生产进行了详细规定。其次,专门设置煤炭厅,对煤炭生产、运输、使用进行专门管理,提高煤炭的综合运用和煤炭行政机关行政效率。再次,将煤炭行业作为中心产业发展扶持。其他产业的发展服务于煤炭行业的发展,如钢铁优先运用于煤炭产业的基础设施建设。最后,动员并引进民间力量促进煤炭增产,主要是通过煤炭运动集中国家力量发展经济。

战后初期,日本煤炭供给采取统筹统分形式,具有“计划经济”属性,主要是从“量”上对煤炭进行分配利用。随着日本经济市场逐步对外开放,其经济发展模式受到冲击,国际能源供给呈现多样化特征,促使日本能源供给模式从“煤主油从”型向“油主煤从”型转变。

(二)经济高速成长期(1962~1972)

经过战后十几年的发展,日本经济增长速度不断创高,但其原有煤炭供给模式已无法满足快速增长的能耗需求,经济增长与能源供需之间的矛盾愈益突出,石油促进经济增长所占比例逐渐提高并超过煤炭所占比例,石油对经济增长的影响愈发明显。为应对国内经济发展困境,日本不断汲取欧洲发达国家经验并在结合国内实际的基础上,开始转变能

收稿日期:2017-03-10

基金项目:教育部人文社科项目(17YJA820024)

第一作者简介:吴忠奇(1992-),男,湖北咸宁人,硕士研究生。

通讯作者:徐前权(1963-),男,湖北仙桃人,教授,硕士生导师,主要从事民商法学研究,E-mail:476572702@qq.com。

源消费和供应结构,力推“油主煤从”型能源政策,渐进式地培育和发展新型石油产业。首先,出台《石油业法》。1962年5月颁布的《石油业法》,标志着日本能源供给模式从“煤主油从”型向“油主煤从”型转变,其经济结构也随之不断转变。其次,组建共同石油集团。日本出于能源供应安全保障目的,积极推进亚洲石油、东亚石油、日本矿业三家公司合并重组,于1968年组建了共同石油集团。再次,设立石油资源开发股份公司,解决石油产业发展融资和资金短缺问题。最后,颁布《石油开发公团法》,明确划分石油开发公团的业务范围,通过立法保障石油开发业务的有序开展。

国际能源供给品种的多样化,致使日本国内外经济环境发生巨大变化,这一阶段其能源供给主要依赖中东地区的石油出口,国际经济形势和中东地区政治形势的影响逐渐加大,日本能源安全保障政策立法面临新的挑战。

(三)经济增长稳定期(1973~1990)

1973年第一次石油危机爆发,此时日本对于石油消耗依赖度高达70%^[2],1978年第二次石油危机爆发,石油价格的剧烈波动对日本经济造成了巨大冲击,日本逐渐认识到其能源供给模式单一的弊端。为掌握更多的经济发展自主权、转变能源供给模式,日本一方面加大对石油的战略储备,一方面促进多种能源供给模式的形成,减少对石油的依赖程度。1975年日本颁布《石油储备法》,设定能源储备标准,构建“官民一体”的能源储备体系^[3]。1974年日本颁布“电源三法”^①,从财政税收层面促进能源供给的多样化。同时,制定一系列发展计划来推动日本新能源产业发展,先后制定实施发展新能源的“阳光计划”“月光计划”“地球环境技术开发计划”,这三个计划紧密相连,极大地促进了新能源技术的开发利用。^[4]

日本政府积极应对两次石油危机,多管齐下,将管理策略调整为事前管理和事后管理,事前管理主要以加强国际交流合作为主,并行推进节能、能源替换政策,同时加强相关立法^②。事后管理主要是成立应急机构^③行使应急性权力,制定并实施紧急对

策。日本通过不断调整策略和及时跟进立法,保障能源供应安全,在此期间,经济发展一直保持较高增长水平。

(四)经济渐衰期(1991~2010)

20世纪90年代,受亚洲金融危机的冲击,日本经济增长呈波动趋势,经济发展速度放缓,能源消费上升趋势不明显,可替代能源和核能占能耗比重呈小幅增长趋势,从1991年的15.04%提高到2010年的17.25%。^[5]为促进能源的开发利用和商业化,1993年日本推出“新阳光计划”^[6],采取在政府指导下联合政府、企业、大学的方式,进行能源创新技术攻关,在确保经济持续增长的前提下,促进绿色环保能源的开发和利用。这一时期,日本主要通过节能推广和新型能源战略实施来逆推能源结构转型。一方面,通过立法完善促进节能型社会的形成。《循环型社会形成推进基本法》《循环型社会形成推进基本计划》《关于推进采购环保产品法》《有关促进食品循环资源再生利用等的法律》《有关建筑施工资材再资源化等的法律》《低碳投资促进法》等法律实施细则的制定实施,涉及日常生活、生产、消费各方面,对循环型社会的形成予以国家强制力推行。另一方面,进一步完善新能源开发和利用相关法律。通过“新能源推广大纲”,将推广义务赋加给每一位能源工作者。制定《促进新能源利用特别措施法》,大力发展新能源与可再生能源。实施《促进新能源利用特别措施法施行令》,具体规定了新能源利用的内容、中小企业者的范围。还有后续《地球温暖化对策推进法》《能源政策基本法》《日本电力事业者新能源利用特别措施法》等法律法规的出台,进一步加深了民众对于新能源的认识,促进了新能源的开发与利用。

这一时期,全球气候问题对全世界经济发展的制约影响愈加凸显,全球经济增长整体放缓。日本签订《京都议定书》,承担一定的温室气体减排任务,面临国内经济发展和国际舆论双重压力,其能源困境是能源结构的彻底转型,由传统石油能源逐步转向新能源,通过凝聚全国之力,鼓励民间力量的参与,加强全民普及教育以及采取一系列经济调整、鼓

① 电源三法具体指,《发电用设施周边地域整备法》《电源开发促进税法》《电源开发促进对策特别会计法》。

② 如《石油储备法》《石油替代法》《能源利用合理化法》《石油供需合理化法案》《国民生活安定紧急措施法案》。

③ 日本在处理第一次石油危机时成立“紧急石油对策推进本部”“国民生活安定紧急对策本部”“以资源和能源为中心的运动本部”三大应急机构开展应急工作。

励措施,日本能源供给保持相对平稳。

(五)“福岛”辐射经济期(2011 至今)

2011 年 3 月日本大地震,福岛第一核电站发生核泄漏,引发了全世界核电安全危机,日本国内一致声讨政府的核电战略,反核势头迅速高涨,民主党政权提出明确的脱核目标,预计 2030 年实现全岛无核化,日本一次性能源自给率核能所占比例由 2010 年的 15% 降到 2012 年的 0.6%^[7],引发了日本能源供给的新一轮危机。核能供给所占比例急速降低,石油等传统能源进口增加,日本贸易收支发生根本性变化,从贸易顺差国沦为贸易逆差国。在民众全面、坚决抵制核电的困境下,日本将发展可再生能源定位为 国家能源战略的重要组成部分。为鼓励可再生能源的发展,日本从 2012 年 7 月开始正式实施“固定价格收购可再生能源的制度”(简称 FIT 制度),电力公司有义务以规定的固定价格购买民间生产的多余电量,以法律的形式确保和推动可再生能源的发展。^[8]2012 年,日本实施《促进城市低碳化法》,强调城市建设布局的紧凑化、城市能源利用的一体化和低碳建筑的普及。^[3]但近年来,在日本经济增长上扬乏力、温室气体排放难以达标、供能紧张多重困境的驱动下,2015 年 8 月,川内核电站再次被启动,日本结束了“零核”时代。

面对核能安全问题,日本通过全面调整能源战略,大力发展风能、水利、地热、太阳能等清洁可再生能源,采取政府购买民用余电、绿色能源补贴等多种措施,成功进行能源结构转型,国民节能意识提高,能源利用率居世界第一,国内自然环境也得到了极大的改善。

二、日本能源政策立法的特性

受自然禀赋制约,日本通过不断调整政策立法多次摆脱能源危机,减少石化能源的使用,降低对进口能源的依赖,分析其能源政策立法调整历程,策略调整有其独特性。

(一)着眼长远,明确目标,制定逐步推进的能源计划

日本是典型的“能源小国,经济大国”,能源供给是其最显著的经济制约瓶颈。日本政府通过加强国际合作,关注国际能源市场发展的最新趋势,及时高效调整能源政策,结合本国优势,着力开发新能源技术,尤其将生产、运输、使用技术研发工作作为重中之重,设置明确的目标,不断为其创造便利条件。通过实施一系列紧密联系的能源计划,将能源

开发、管理、技术研发等环节提升至国家战略高度,从而促使能源计划不断推进。“阳光计划”“月光计划”“地球环境技术开发计划”乃至“新阳光计划”的制定与推进,使日本能源供应困境逐渐得以改善,能源结构愈加复杂丰富,摆脱了能源供给单一性颈圈。能源政策制定注重国家新能源总体规划,而不是简单的各相关部门政策汇总,积极协调各部门之间的利益分配,使新调整的政策和跟进的立法得以贯彻实施。

(二)政策先行、立法紧随,不断完善能源法律体系

日本能源政策随着世界经济形势和国内实际情况进行频繁调整,在原有政策的基础上,先进行政策调整,随后国会完善立法予以保障,紧随政府出台具体实施的实施令、实施细则。政策、基本法、单行法、施行令(施行规则)四层规范体系紧密联系,形成完整的能源法律体系。日本以 2002 年制定的《能源政策基本法》和 2008 年制定的《地球温暖化对策推进法》为能源基本法,以《石油业法》《石油储备法》《石油替代法》《能源利用合理化法》《发电用设施周边地域整备法》《电源开发促进税法》《电源开发促进对策特别会计法》《促进新能源利用特别措施法》《关于推进采购环保产品法》《日本电力事业者新能源利用特别措施法》等为单行法,加之若干实施令、实施细则,形成了完善的能源规范体系,从能源企业管理、能源从业人员义务划分、能源财政规范等方面,全方位为日本能源战略实施提供强有力保障,为日本能源安全保障提供切实可行的依据。日本于 1997 年 4 月制定了《促进新能源利用特别措施法》,同年 6 月制定了《促进新能源利用特别措施法实施令》。2002 年 6 月颁布实施《日本电力事业者新能源利用特别措施法》,同年 11 月和 12 月颁布了《日本电力事业者新能源利用城市法施行令》和《日本电力事业者新能源利用特别措施实施规则》,立法效率由此可见一斑。

(三)疏通路径,积极引入民间力量参与

日本为世界经济、科技强国,日本取得世界强国地位与其大力发展科技、科技竞争力强盛、国民创造力活跃密不可分。能源供应是经济发展的物质保障,其中能源开发利用管理技术的研发最为关键,民间力量参与能源开发,全民各自在此进程中扮演不同的角色,成为日本能源安全保障的坚实力量。日本政府提供立法和经济援助等方式,引导企业和大学之间展开合作,专门设立“日本科技振兴机构”,以

推动产学研的互助合作。政府主导、企业和大学设立共同研发部门,畅通不同层次人才交流渠道,加强技术研发人员和不同领域人才之间的交流,形成相互促进的整合机制。^[9]国家建立政府购买国民电力制度,鼓励国民购买、使用清洁能源电器和发电机,将生产的多余电量以固定价格回购,让国民自产自销、自我盈利。日本环境省从2008年起推出活动,国民在购买环保产品时可以获得一定数量的积分,通过积分可以换取各种商品。后续积分项目范围逐渐扩大,囊括了能源消费、公害防治管理、3R(Reduce, Reuse, Recycle)和自然保护等方面。^[10]2012年,环保积分活动管理主体由政府转为社会团体和企业,社会团体和企业成为主要的管理者和出资者,环保积分逐渐由一项活动蜕变为一种制度。

(四)发展与环保并重,明确责任划分

全球经济的迅猛发展带来了严峻的全球环境问题,能源安全(Energy Security)、经济效益(Economic Efficiency)和环境保护(Environmental Protection)(简称“3E”)协调发展问题,成为各国能源安全考量新课题。三者同样重要,不可偏废。日本签订《京都议定书》后面临进一步确保能源安全、提高能源效率、积极开发新能源和可再生能源、合理利用核能源、实现“3E”目标的难题。在增强能源的环境协调性方面,控制能源总体消耗、减少碳排放、摆脱石化类能源、提高能源效率等,成为能源环境战略的重要内容。唯有通过强化社会成员责任意识,动员全民参与国家能源安全战略,才能促使其有序推进。从国家层面就能源安全保障增设中央政府、地方政府、供给面企业、需求面民众^[11]一定义务,中央政府主导并统筹规划政策及具体方案;地方政府除配合中央政府外,亦需制定符合当地需求的实施计划;供给面企业承担一定的纳税、减排义务;需求面民众承担减碳节能环保义务。

三、日本能源政策立法引发的反思及对我国的启示

(一)对我国能源政策立法的反思

能源管理规划多,但缺乏一定的可操作性。我国制定了《节能中长期规划》《可再生能源中长期规划》《节能减排综合性工作方案》《2000~2015年新能源与可再生能源产业发展规划要点》《能源发展“十一五”规划》《可再生能源发展“十二五”规划》《能源发展战略行动计划(2014~2020年)》《可再生能源发展“十三五”规划》等,但是这些规划都只存在于

顶层设计层面,需要结合立法和细则的出台进行协调、细化,增强可操作性。^[3]

立法滞后,调整效率低,无法满足能源政策调整配套需求。《中华人民共和国电力法》于1995年制定,2015年第一次修订;《中华人民共和国煤炭法》于1996年制定,2016年第一次修订;《中华人民共和国节约能源法》于1997年制定,2007年第一次修订,2016年第二次修订。这三部法律均已实施二十余年,早已不符合当前能源发展现状,而作为综合性、基础性的《能源法》自2005年9月启动起草工作,送审稿报送国务院已有多年,但至今仍未有通过实施的消息。国家能源政策的调整受多重因素的制约,调整较为频繁,力度也相对较大,而法律的稳定性与能源法律的应时性相互冲突,严重制约了能源法律法规的及时调整。

能源监管体系混乱,政企不分,影响我国能源市场有序发展。我国能源监管部门最早可追溯到建国初期的燃料工业部;1955年撤销燃料工业部,成立煤炭工业部、电力工业部和石油工业部;1982年国务院成立能源委员会;1988年成立能源部;1993年撤销能源部;2008年成立国家能源局;2010年国务院成立国家能源委员会,加强能源战略决策和统筹协调。能源局既是行政管理单位,又是监督单位,自我管理,自我监督,政监职权不分。能源供应涉及能源研发、生产、运输、销售、储蓄等方面,管理职权分属不同的行政部门,而能源局为副部级发改委直属机构,其级别配属与其应担职责不相匹配。

(二)日本能源政策立法对我国的启示

明确目标,及时完善法律体系,实现政策与法律的良好衔接。政策先行,立法随后。日本的很多新能源政策是通过立法推动的,法律的生命力在于贯彻执行,而法律的健全、完善过程实质上也是一个操作性不断强化的过程。日本新能源立法的一个重要特点就是可操作性强,主要表现在新能源立法的法律条文明确具体,与其配套的法规衔接紧密,出台实施及时。我国能源立法总体上偏原则性,原则性规定居多,缺乏可操作性,同时,与之配套的法规难以及时出台,也不全面,对于法律关系的调整具有严重的滞后性。制定宏观政策前要对国际能源市场和国内供需关系进行充分论证,政策应趋向于国家整体层面的宏观调控,政策一旦确定后,紧随立法应尽可能具体化,增强其可操作性,同时严格限定配套行政法规、部门规章等出台的时间,避免政策和法律迟迟无法落实的情况发生。

创新环保宣传方式,将节能环保纳入国民素质教育。没有需求就没有市场,一方面,要通过技术革新提升能源的利用率,提高能源的经济生产价值;另一方面,要通过减少需求量来减少能耗。能源问题不仅仅关乎一国的经济发展和人民的幸福生活,还关乎人类的未来发展。近年来,全球气候问题愈加严峻,连锁效应最终作用于每个人,环境问题需要全世界人民共同面对。国家唯有通过通识教育,提升全民节能环保意识,对国民消费行为进行良性引导。加强环保宣传,利用“互联网+”进行政策和法律宣传,同时,通过广泛开展环保公益主题活动,吸引更多主体参与节能环保事业。日本采取政府购买多余电能和环保积分活动,取得了很好的效果。一方面,通过采取一定的措施引导民众参与国家的节能环保事业;另一方面,深入宣传节能环保相关内容,加深民众对于节能环保政策的认识和理解,积极引入民间组织参与进来,政府进行监管、指导,确保活动的连续性、持久性、周期性,实现成果的成效化、叠加化、辐射化,形成全民节能环保的社会氛围。

精简产业结构,利用财政、税收手段加强技术研发。我国正处于深化改革、调结构增红利的过渡时期,政府通过调整经济增长结构,关闭一批高耗能低产能企业,扶持一批高新产业,提出“全民创新”的口号,激发国民的创造热情。淘汰落后产能,扶持高新产能,是经济发展的必然趋势。国家运用财政、税收多种手段来倒逼企业进行产业结构转型,一方面,进行创新补贴;另一方面,对未达排污节能减排标准的企业运用行政手段进行整顿。日本在绿色节能消费行为推广过程中,注重财产政策和税收政策的联合使用,对消费者的节能减排行为进行减税、补贴。日本大力扶持国内新能源汽车研发销售,对企业和消费者进行专项补贴,既降低了企业的运营成本,也激发了消费者消费节能环保产品的热情,在推广技术的同时拉动了内需。产业转型主要在于技术革新,技术研发、推广能深层次刺激、迫使产业转型。积极引导民间组织参与、全力支持高校研究机构、大力保护知识产权,在此环节显得尤为重要。民间组织无行政化,有利于科研成果的产生;高校研发平台的搭建,方便科研和人才的培养;加强知识产权保护,能

保持科研人员的研发积极性。日本的官产学研合作方式值得借鉴。

四、结语

日本作为典型的能源自给率低、耗能高的世界强国,能源供给由原来严重依赖进口到现在自产能力不断提高,日本不断减少对传统化学燃料的依赖,经历了两次石油危机、一次核能危机,试图摆脱石油把控经济命脉的魔咒,通过革新能源安全保障思维、调整政策、完善法律体系、改变外交战略等众多方式,取得了良好的成效。深入考察日本政策立法历程,归纳、梳理日本能源政策立法历程的特有性质,立足我国实际,反思我国能源政策立法存在的问题,从立法、宣传教育、技术研发三个方面提出建议,对于我国经济结构的调整和产能的进一步精化具有一定借鉴的意义,同时对于贯彻实施习近平总书记确立的“四个革命”、“一个合作”能源发展国策有一定的促进作用。

参考文献:

- [1]尹晓亮.日本规避能源约束的政策策略[J].南开学报(哲学社会科学版),2011(6).
- [2]张清立.美日能源税制与相关产业发展研究[D].吉林大学,2014.
- [3]孙巍,刘阳.日本能源管理分析及对我国的启示[J].现代日本经济,2015(2).
- [4]吴志忠.日本新能源政策与法律及其对我国的借鉴[J].法学杂志,2013(1).
- [5]王宪恩,王羽,等.日本工业化进程中经济社会与能源环境协调发展演进趋势分析[J].现代日本经济,2014(6).
- [6]井志忠.日本新能源产业的发展模式[J].日本学论坛,2007(1).
- [7]张季风.日本能源形势的基本特征与能源战略新调整[J].东北亚学刊,2015(5).
- [8]张季风.日本能源文献选编:战略、规划、法律[M].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [9]王玲,张义芳,武夷山.日本官产学研合作经验之探究[J].世界科技研究与发展,2006(4).
- [10]李国志.日本发展低碳经济的财政政策及借鉴[J].当代经济管理,2014(1).
- [11]高铭志,陈建璋,黄筱苹.日本、韩国与中国台湾地区气候变化及能源相关基本法与草案之研究[J].清华法学评论,2012(1).

责任编辑 叶利荣 E-mail:yelirong@126.com