



浅议日本能源安全法律制度及对我国相关立法的启示

<http://www.firstlight.cn> 2006-09-21

一、日本能源利用形势因日本国土面积狭小，其自然资源储量有限，且日本是高度工业化国家，经济发展依赖能源程度较高。二战前，日本能源消费结构以煤炭为主，然国内煤炭资源储量有限，开采成本较高，在一定程度上阻碍日本经济发展。后来随着日本经济的高速增长，日本的主要能源消费逐步从煤炭转向石油。1960年，日本的一次能源供给中，石油占37.6%，而煤炭却高达41.2%；1973年，石油所占比例上升为77.4%，煤炭却下降为15.5%，且其中国产煤的比重仅为3%。然而，日本国内石油资源严重不足，其所消耗的石油大多依赖进口，且石油进口80%以上依赖中东，这就意味着日本经济的发展伴随着严重的能源风险。20世纪70年代，由于中东地区政治形势剧烈动荡（1973年10月第四次中东战争和1979年2月伊朗国王巴列维被推翻），导致世界范围内爆发了两次石油危机，由此引发石油价格暴涨，随即石油价格暴涨引发日本通货膨胀，严重打击了建立在进口能源基础上的日本经济。1974年，日本经济出现了战后第一次负增长，持续十多年的高速增长也因此划上句号。20世纪70年代日本的畅销书之一就是描写石油进口中断引起日本社会极大混乱为题材的《油断》。石油危机以后，日本政府重新检讨能源政策，在大力推广节能技术的同时，对能源消费结构进行了重大调整。一次能源中石油所占比重逐步下降，由1973年的77.4%降为2000年的51.8%、2001年的49.4%。这一比例虽仍高于美国的40%、英国的35%、德国的40%和法国的38%，但与意大利的56%相比要低得多。与此同时，日本的核电事业取得迅速发展，目前，日本全国运转中的商用核电站有52座，总装机容量为4,574万千瓦。包括在建的4座在内，2011年前还将有13座核电站投入运转。日本核电站的总装机容量在全世界仅次于美国和法国居第三位。原子能发电占总发电量的34%，占一次能源供给的比重也由1973年度的0.9%上升为2001年度的12.6%；与此同时，天然气的推广也取得显著进展，占一次能源的比重由1973年度的1.5%上升为2001年度的13.1%。尽管如此，在可以预见到的将来，能源问题仍然是制约日本经济发展的主要“瓶颈”，也是日本面临的严峻挑战之一。第一，日本的能源消费主要依赖进口。在日本的一次能源消费结构中，石油、天然气、煤炭等主要依靠进口的矿物性资源合计占到81.6%（2001年）。日本的水力资源虽然相当丰富，但由于各地环境生态保护的呼声日益高涨，建造大型堤坝越来越趋于困难，一定程度上限制了水力发电的进一步推广。太阳能、风能、潮汐能以及燃料电池等新能源的开发虽取得重大进展，但商业性推广尚需时日。第二，日本不仅能源进口比重较高，且进口来源相当集中。例如，日本石油的88%来自中东地区，而美国能源进口中对中东地区的依存度仅为25%、英国4%、德国7%，法国41%、意大利36%。可以说，如果没有来自中东地区的石油，日本经济就有崩溃的可能。而中东又是全球主要的“热点”地区，政治局势持续动荡不安，随时可能危及石油出口。第三，日本进口中东石油100%通过海运，能源通道极其狭窄。日本如要将中东石油运回本国，须从波斯湾进入印度洋，过马六甲海峡，穿越南海和东海，才能到达日本列岛南端的九州。这条全长11,000公里的海上运输线，几乎每隔100公里就有1艘日本的超级油轮。所以，它又有日本的“生命线”之称。也正因为如此，日本朝野对维护这条海上生命线，使之免遭国际恐怖主义和海盗的袭击，寄以极大的关注。第四，日本在世界能源市场上面临亚洲邻国的激烈争夺。由于亚洲地区经济持续增长，对能源的需求日益高涨。有关资料表明，1971年，除日本以外的亚洲各国每年消耗的一次能源折合石油为4.07亿吨，1997年上升为17.70亿吨，2010年预计为2898亿吨，2020年预计为40.59亿吨，比1997年猛增134%。日本在世界能源市场上将面临亚洲国家的激烈争抢，采购成本和风险大大上升。

二、日本能源安全具体法律制度（一）石油储备制度。日本法治建设较为完善，在有关石油储备方面也是如此。1962年日本颁布的《基本石油法》第一次包括了石油储备的有关内容；1968年的《石油工业法》又进一步规定由私营公司承担石油储备义务，并决定给予其投资和贷款以及税收优惠；1975年的《石油储备法》是石油储备的专业化法规；1978年修改的《日本国家石油公司法》决定由国家石油公司建立国家石油储备。这一系列相关法律反映了随着日本石油储备体系的不断变化和壮大，其法律也处于不断修正和完善之中，从而有力地保证了石油储备计划的实施和管理的规范化、法制化。其中《石油储备法》是最重要的石油储备法，共包括总则、石油储备、石油气储备和其它条例四章，细则对石油储备责任者的义务、石油储备的计划、数量、品种、动用以及惩罚等都予以明确规定。这一法律文件于1975年颁布，贯彻至今已经20多年，没有发生重大变化。在法治规范下，日本建立了严密的石油储备管理体制，可分为四个层次，四层次各司其职。通产省资源能源厅是主管石油产业的最高领导部门，其职能是制定有关石油产业的政策法规。具体做法是根据石油公司和石油进口商的报告，计算出额定的下一年度以后的四年的石油储备目标。日本石油公团（JNCC）是国家石油储备的实施机构。成立于1968年10月，原名石油开发集团，1979年更名为石油公团。具体职责包括：规划石油储备项目；对国家石油储备公司提供财政支持（为石油储备提供投资70%）；对国家石油储备公司实施管理。核心石油公司是参股私营公司中投资最多的公司，对储备工程建设起主导作用。其具体职责有：挑选和配备干部；提供基地建设技术人员和管理施工；提供管理经验和负责公司管理。国家储备公司是进行实际运作的基层组织（每个基地都成立一个独立的储备公司，基本上是由核心石油公司负责组建）。具体职责包括：储备基地的工程建设；储备基地的运营管理。（二）能源节

约制度。日本在各方面认真贯彻节能政策。首先,日本高度重视产业结构“轻量化”,1978年颁布《节能技术开发计划》,大力发展节能、高效和高附加值的技术与产品。日本积极引进节能设备,加速节能技术的推广,对各部门制定能效标准,大力推广节能标识活动。还利用财税手段引导消费、合理利用能源,推广科技进步,加深消费者的节能意识,目前日本已成为单位GDP能耗最低的节能大国。其次日本利用核能,开发新能源。石油危机以来,日本努力寻找石油替代能源,积极开展核能开发工作。从1969年开始进行核电的商业化生产,到2000年核电容量已达7270万吨石油,核电量占全国发电量的三分之一,成为世界上第三大核电消费国。日本《节约能源法》要求企业在保证同等产出的情况下,每年必须以1%的速度递减能源消耗。此外,建筑物的隔热指标也必须符合节能标准。日本1998年修改的《节能法》还提高了汽车、空调、冰箱、照明灯、电视机、复印机、计算机、磁盘驱动装置、录像机等产品的节能标准。例如,到2004年,冷暖空调机能耗必须比1996年降低50%,到2006年,复印机的能耗标准必须比1997年降低31%,到2010年,轿车的平均能耗必须比1995年降低22.8%。在政府多种措施的鼓励和督促下,日本企业节能成效显著,电器产品在节能方面取得飞速进展,汽车百公里油耗不断减少,成了世界公认的节能车。

(三) 可再生能源促进制度。在新能源开发方面,日本于1974年颁布《新能源开发法》,并实施“阳光计划”,核心是开发利用太阳能,同时包括地热能开发、煤炭液化和气化技术、风力发电、海洋能源开发等。目前,日本的太阳能电池发电量达45万千瓦,居世界第一。在促进可再生能源市场化方面,日本政府采取立法手段促进市场化实现,日本政府在整合原有新能源开发计划基础上,1993年制定了《新日光计划》(1994—2030年),规定可再生能源与全国能源供应总量的比例在2010年达到10%,在2030年达到34%,开发重点是太阳能、风能和垃圾发电。另日本采取财税手段促进可再生能源的使用,日本2002年也通过了《电力设施利用新能源特别措施法》。日本把石油进口税的一部分用作可再生能源项目补贴,为住宅安装太阳能系统提供低息和为期5—10年的长期贷款。日本政府关于可再生能源的具体适用方面,采用配额制度。20世纪90年代以来,“可再生能源发电配额标准”成为日本推动可再生能源电力消费的主要具体方案。这种方案把全国可再生能源电力消费总量分解为每个用电单位的配额,强制消费;同时发行与配额数量相等的“可再生能源证”,以便于配额的市場交易;每年无法以“可再生能源证”证明其履行了配额消费义务的企业将受到政府处罚。

(四) 国际合作和区域合作相结合制度。因日本国内能源储量有限,在建立日本能源安全体系过程中,重视与周边国家的合作,另外还积极参与国际能源事务,寻求合作伙伴。从区域角度看,日本与近邻国家,尤其是东亚国家,面临共同的能源安全问题,健全的区域能源体系有利于日本系统的安排。如区域性石油采买和储备体系,能强化对石油供应中断的抵御能力并确保石油供应既满足日益增长的需求又维持合理的价格。此外,能源安全的传统概念也被赋予更多的含义。1980年中曾根首相政策研究小组首次在报告中使用了能源安全这一概念。此后,环境安全又作为一个新的工作领域,以维持区域的可持续发展。为了达到该目标,日本极力创设和资助许多研究项目,在以下领域展开区域合作。首先是信息共享,主要为能源政策、需求预测和供应战略方面的信息共存和共享。其次是双边或多边储备的石油储备及储备释放机制。再次为定期联合审查应急措施。又次加强区域可再生能源的合作开发利用。最后是关于环境跨界污染的合作机制。日本除重视区域合作外,还重视国际间合作发展,积极参与国际能源机构的决策并在国内认真遵守,为全方位保障能源安全提供了渠道。

三、 中国能源安全我国能源储量有限,人口众多,且处于工业化发展中期,能源需求量大。因此,如何保障我国能源安全,则尤为重要。借鉴日本的相关法律制度,完善我国的能源安全法律体系,实在必要。依照我国能源现状,能源安全应从以下几个方面改进:首先,完善相关法律、法规。完善的法律法规体系是保障能源可持续发展的基础。我国近年已制定了较多的能源法律,然仍有一些能源缺乏法律规范。我国立法机关应结合我国实际,制定能源法律法规,特别是单行法律、法规,构筑我国能源安全法律体系。其次,调整我国产业结构,节约能源,提高能效。转变经济增长方式,大力调整中国的产业结构,提高能源效率。我国目前正处于工业化中期阶段,产业结构也在不断调整之中。我国未来新型工业化发展趋势是:压缩、转产工业内部的高耗能行业,大力发展高效行业,鼓励节能、高效的高新技术在工业中的使用,使工业不断升级。另我国的能源消耗强度还很大,粗放型的增长方式使钢铁、化工、建材、有色金属等高能耗行业在盲目投资和低水平重复建设中消耗甚至浪费了大量能源。据测算,2002年我国能源消耗强度为每万元GDP耗能是美国的3倍、德国的5倍、日本的6倍。随着产业结构的调整,会不断产生淘汰传统落后技术、设备的新技术和新工艺,低水平、高能耗部门会随之关闭和减少,服务业的比重将大幅上升,在经济增长中将会出现能源消费与GDP的增长协调发展的局面。再次,调整我国能源结构,促进能源结构的多样化。中国的能源矛盾非是能源总量问题,而是能源结构的矛盾。从我国能源消费结构分析,煤的比重过高,天然气、核能、水电的比例过低。我国已制定《可再生能源法》,鼓励促进可再生能源的开发利用。只是欠缺具体配套法规,在未来,完善法律法规后,即能间接促进我国能源结构调整。又次,建立稳定的国际能源供应格局。我国依赖国际石油供应有独特性。其一是我国石油的对外依存是长期的,而且依存程度不断提高。其二由于国际环境的复杂性,从国外取得石油供应具较多的不确定性。因此,在一定程度上,石油短缺是中国能源安全问题中的核心问题。因此,必须建立稳定的国际能源供应格局。为建立稳定的国际能源格局,加强国际间合作必不可少,积极参加国际会议,发挥国家在国际事务上的决策权利。最后,建立能源战略储备体系。能源战略储备是稳定供求关系、平抑市场价格、应对突发事件、保障国家经济安全的有效手段。为建立我国国家能源战略储备体系,首先要制定相关的法律、法规。由于石油战略储备是一项事关国家与产业安全的战略性工作,必须有法可依,通过立法,对石油生产、加工、储备和管理等方面进行强制规范,促进石油安全战略的建立和实施。其次要确定适当的石油储备规模。根据我国国情,我国石油储备宜制定阶段性目标。最后还要建立符合我国国情的石油储备模式,即应当采取政府储备与企业储备并举的方式。

参考文献: 1. 张雷:《论中国能源安全》,《国际石油经济》2001年第3期。 2. 何一鸣:《日本的能源战略体系》,《现代日本经济》2004年第1期。 3. 冯昭奎:《要么双赢,要么双输——谈谈中日能源合作》,《世界知识》2004年第13期。 4. 吴奇南:《日本规避能源风险的战略及其前景》,《当代石油石化》2004年第10期。 5. 王逸:《日本能源问题综述》,《世界煤炭》2005年第4期 Abstract: Japan is a major economic power and a major energy consumer. However, the serious lack of energy reserve and the dependence on import from the international market lead to a series of defects. In this context, the Japanese government tries to ensure the energy safety by adopting laws to promote the developmen

t of the national economy. The lack of energy is a bottle neck of the present economy development of our country. Reference to the laws of Japan is conducive to consolidating the energy safety of our country. Key words: energy safety; law of energy 作者简介: 王锦, 武汉大学环境法研究所2005级硕士研究生。

[存档文本](#)

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 版权所有 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn