

国际能源法刍议

李扬勇*

[摘要] 国际能源法呈现早期性特征,分散在不同的国际法文件中,多为原则性、抽象性规定;国际能源法正向可持续发展原则、环境生态中心原则接近;国际能源法构建能力的执行机制具有重要的理论意义和实践价值。

[关键词] 国际能源法;早期性;可持续发展原则;环境生态中心原则;构建能力

Abstract: Nowadays, international energy law were stipulated in different international law papers separately with principled, abstract characters, approaching to sustainable development principle, environmental ecological principal. The mechanism of capacity building in the international energy law implementation had important significance in theory and practice.

Key Words: International Energy Law, Immaturity, Sustainable Development Principle, Environmental Ecological Principle, Capacity Building

国际能源法¹²¹的定义、范围目前在国际和国内并没有通说,笔者认为国际能源法是指调整国际法主体(主要是国家)之间关于能源资源开发、生产、利用原则、规则的总和。¹²²国际能源法分散地规定在不同国际法律文件中,多为原则性、抽象型规定,呈早期性特征,国际能源法正向可持续发展原则、环境生态中心原则接近,特别是其构建能力的执行机制具有重要的理论和实践意义。

一、国际能源法呈现早期性特征

国际能源法的相关规定多分散地分布在不同的国际法律文件中,并且多存在于国际环境公约中,虽然也有直接表明为能源方面的公约,如《国际能源方案协定》其宗旨是在国际能源机构体制内执行一项能源合作的综合方案。其主要内容是:1、制定一项紧急情况下的分配计划,包括紧急储备的保持和一项需求限制方案;2、关于国际石油市场的一个完备资料

* 作者系武汉大学博士,现为清华大学环境资源能源法博士后研究人员。

¹²¹ 国际社会对于能源问题的关切,可以表现为多种形式,如举行国际会议、建立国际组织等,但形成相关的国际能源法(包括双边和多边的国际公约),无疑是国际社会、各国对能源问题表示关切和采取行动的重要方式,尽管目前学界不一定存在关于国际能源法定义、范围的通说。作者自注。

¹²² 能源法的定义和范围也没有通说,亚雷(Adrian J. Bradbrook)认为能源法是关于调整和分配个人之间、个人与政府之间、政府与各州之间关于所有能源资源开发、利用权利和义务的法律(见Adrian J. Bradbrook, Energy Law as an Academic Discipline, 14 J. Energy & Nat. Res. L. 193, 194(1996));弗雷德(Fred Bosselman)等人认为能源法是环境法、自然资源法和管理法交叉性法律(见Fred Bosselman, Jim Rossi, Jacqueline Lang Weaver, Energy, Economics and the Environment, p5.(2000))。

系统；3、与石油公司进行协商的一项体制；4、关于能源保护、发展替代能源、研究和发
展新能源等领域的一项长期合作方案；5、促进石油生产国和其他包括发展中国家在内的石油
消费国之间的合作关系。该公约的主要法律意义在于，1、提出石油储备的思想，以应对情
势危急的需要；2、要求建立健全国内能源信息报告法律制度；3、节约能源、发展研究新能
源；4、国际合作，特别是参与国际间能源关系，在能源基本法中应该体现。但该公约参加
的国家和地区不多，主要为欧洲国家，并且主要是上世纪70年代国际能源危机的产物，所
以内容比较少，规定显得比较抽象，操作性比较差，也没有提及各成员国不履行该公约的法
律义务，是国际能源法处于早期阶段的产物。

《1990年国际油污防备、响应和合作公约》的目的是促进各国加强油污防治工作，强
调有效防备的重要性，在发生重大油污事故时加强区域性或国际性合作，采取快速有效的行
动，减少油污造成的损害。该公约使国际能源法有了比较具体的规定，但还只能说是国际能
源法发展中的比较小的一个方面。

比较重要的环境法公约如《气候变化框架公约》对相关能源方面的问题作出了规定。如
其序言指出：“…感到忧虑的是，人类活动已大幅度增加大气中温室气体的浓度，这种增加
增强了自然温室效应，平均而言将引起地球表面和大气进一步增温，并可能对自然生态系统
和人类产生不利影响，…”“注意到历史上和目前全球温室气体排放的最大部分源自发达国
家；发展中国家的人均排放仍相对较低；发展中国家在全球排放中所占的份额将会增加，以
满足其社会和发展需要，…”该公约的序言中所指的人类活动，实际上就是人类生产、利用、
消费能源资源活动，并指出了由此产生的影响和原因，具有划时代的意义，但毕竟只能说是
相关国际能源法方面原则性、抽象性的规定。

其他公约如《联合国海洋法公约》序言指出：“本着以相互谅解和合作的精神解决与海
洋法有关的一切问题的愿望”，“意识到各海洋区域的种种问题都是彼此密切相关的，有必要
作为一个整体来加以考虑”，“认识到有需要通过本公约，在妥为顾及所有国家主权的情形下，
为海洋建立一种法律秩序，以便利国际交通和促进海洋的和平用途，海洋资源的公平而有效
的利用”，“考虑到达成这些目标将有助于实现公正公平的国际经济秩序，这种秩序将照顾到
全人类的利益和需要，特别是发展中国家的特殊利益和需要，不论其为沿海国和内陆国”，
“国家管辖范围以外的海洋和洋底区域及其底土以及该区域的资源为人类的共同继承财产，
其勘探与开发应为全人类的利益而进行”，海洋法的发展“将有助于按照《联合国宪章》的
宗旨和原则…”“…确认本公约未予规定的事项，继续以一般国际法的规则和原则为准则”。
其第21条规定，“保全沿海国的环境，并防止、减少和控制该环境受污染；”第77条规定，
“1、沿海国为勘探大陆架和开发其自然资源的目的，对大陆架行使主权。2、第1款所指的
权利是专属性的，即：如果沿海国不勘探大陆架或开发其自然资源，任何人未经沿海国明示
同意，均不得从事这种活动。”第145条规定，“(a)防止、减少和控制对包括海岸环境的
污染和其他危害，并防止干扰海洋环境的生态平衡，特别注意使其不受诸如钻探、挖泥、挖
凿、废物处置等活动，以及建造和操作或维修与这种活动有关的设施、管道和其他装置所产
生的有害影响；”第301条规定海洋的和平使用：“缔约国在根据本公约行使其权利和履行其

义务时，应不对任何国家的领土完整或政治独立进行任何武力威胁或使用武力，或以任何其他与《联合国宪章》所载国际法原则不符的方式进行武力威胁或使用武力。”该公约虽然并没有直接表明是专门调整世界各国关于海洋石油等能源资源的开发、运输和利用的国际海洋能源公约，但由于其参加国家众多，其影响力已经渗透到国际社会相关能源的海洋开发、利用中，尽管规定显得不具体、分散，但毕竟可以说是国际社会开始尝试利用国际法调整各国开发利用海洋资源（包括能源资源）和保护海洋环境，这是一个重要开端。

二、国际能源法正向可持续发展原则、环境生态中心主义原则接近

国际能源法其产生时主要是为了应对国际能源危机，如《国际能源方案协定》，但随着其发展（尽管还处于早期发展阶段，其大部分规定在其他相关国际法律文件中，如WTO一揽子协议中就涉及到能源产品贸易的问题，并且通过WTO的规定及其争端解决机制的实践），其已经或开始体现出向可持续发展原则、环境生态中心主义接近的态势。

GATT1994与环境（WTO协议没有直接关于能源方面的规定，以下引述的条文主要是关于贸易与环境、资源方面的条文）有关的规定主要有两个条款：第一，《建立世界贸易组织协定》的序言中就包括了可持续发展目标及保护环境等方面的内容。序言要求WTO成员在处理贸易和经济领域关系时，“应依照可持续发展的目标，考虑对世界资源的最佳利用，寻求既保护和维护环境，又以与它们各自不同的经济发展水平所决定的需要和关注相符合的方式，加强为此采取的措施。”第二，GATT1994的第20条（b）、（g）的有关规定，可以说是WTO环境政策的最主要的条款。该条规定：“本协议的任何规定不得解释为禁止缔约国采用或加强以下措施，条件是，对情况相同的各国，实施的措施不得构成任意的或不合理的歧视，或构成对国际贸易的变相限制：…（b）为保障人民、动植物的生命或健康所必需的措施；（g）为养护可用竭的天然资源有关的措施…”。尽管该条文并没有明确规定“环境保护”，但很多学者肯定，第20条（b）、（g）的有关规定是为环境保护而制定的，并非作为歧视原则的例外。¹²³

相关能源问题，GATT/WTO争端解决机制现有两个比较有意义的案例。1994年欧盟诉美国对汽车征税案，¹²⁴在该案中欧盟认为美国对汽车征收奢侈品税、油老虎税及实施的《公司平均燃料节约法规》（CAFE）与GATT第3条不符，而且不属于GATT1947第20条（b）项和（g）项的例外规定情况。GATT专家组认为，奢侈品和油老虎税符合GATT1947第3条第2项规定，但CAFE要求对同时是进口者和生产者的公司要分别计算两者的平均燃油经济，专家组认为不符合GATT1947第3条、第4条的规定，因为单独计算方法对外国汽车构成歧视，不符合GATT规定，违反GATT，应维护GATT贸易自由的原则，这是第一次在GATT/WTO框架内，相关能源问题的裁决，尽管没有产生有利于节约能源的审理结果，但引起各成员国对节约能源的关切，可以认为这是国际能源法开始的一个信号。

¹²³ Steve Chamovitz: “Exploring the environmental Exceptions in GATT Article XX”, *Journal of World Trade Law*, Vol.25 No. 5, 1991.

¹²⁴ *United States-Taxes on Automobiles*.

第二个案例是 1996 年巴西、委内瑞拉诉美国精炼汽油案，¹²⁵这是 WTO 争端解决机制第一次成功地解决相关贸易、环境（能源）方面的案例，确认了保护环境是 WTO 的目标可也接受的例外，在该案中，专家组和上诉机构都承认，环境保护措施可以作为 GATT1994 义务的例外，只要符合比较严格的条件。“本案的结论不意味着，也不暗示 WTO 成员国采取措施控制环境污染或保护环境的能力也在本案讨论之列。…事实上成立 WTO 协议的序言和贸易与环境协议都承认贸易与环境的协调的重要性。WTO 成员有决定他们环境政策、环境目标和相应环境立法的极大的自由度。”¹²⁶本案对于国际能源法的意义在于随着国际社会的发展，能源的消耗对环境已经产生巨大压力，需要国际社会利用和承认现有的国际法对相关环境保护、能源利用进行规制和调整，并且表现出向可持续发展、环境生态中心原则接近的趋势。

三、国际能源法构建能力执行机制的理论和实践意义

国际环境（能源）法比较有意义的是其构建能力的执行机制。《京都议定书》规定了三种灵活的构建能力的执行机制。

（一）联合履行机制

根据《京都议定书》第 6 条的规定，联合履行机制¹²⁷是指允许附件一国家之间投资温室气体减排项目，项目投资国可以获得该项目产生的减排单位（ERU）或者转让此减排单位，以履行其在《京都议定书》下温室气体排放的消减承诺。

联合履行机制是附件一国家之间以项目合作为基础的一种机制，目的是帮助附件一国家以较低的成本实现其量化的温室气体的减排承诺。减排成本较高的附件一国家通过该机制在减排成本较低的附件一国家实施温室气体的减排项目，投资国可以获得项目活动产生的减排单位，从而用于履行其温室气体的减排承诺，而东道国可以通过项目获得一定的资金或有益于环境的先进技术，从而促进本国发展。

联合履行机制涉及投资国、东道国和第三方。投资国是履行承诺时面临着较高减排成本的附件一国家，而东道国一般是具有较低减排成本的附件一国家。投资国投资于东道国的减排项目，以获得的减排信用抵消它的减排义务，第三方是由《京都议定书》的缔约方会议批准组成的国际执行机构，其作用是提供合作双方潜在项目的信息，以及对联合履行项目所产生的温室气体减排量进行监测、评估、核证。¹²⁸

联合履行机制，实际上是面对日益严重的全球环境（化石燃料消耗产生严重的温室气体排放）问题，为解决该问题一种现实的选择，它看到了一国甚至是多国即使是附件一缔约国发达国家之间也必须联合起来共同处理全球的环境问题，这既有效益的问题，也是国际社会构建国际法执行能力新的实践。

（二）清洁发展机制

¹²⁵ United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline.

¹²⁶ 朱榄叶编著：《》，法律出版社，第 1、68、69 页。

¹²⁷ 杨兴博士将其翻译为“联合履约”机制，杨兴著《〈气候变化框架公约〉研究》武汉大学博士学位论文，2005 年未出版，第 163 页。

¹²⁸ 鲁传一等：《减缓全球气候变化的京都机制的经济学分析》，《世界经济》，2002 年第 8 期。

“清洁发展机制源于巴西在京都会议上提出通过征收未能完成温室气体减排义务的发达国家的罚金所建立的“清洁发展基金”。¹²⁹ “清洁发展机制是灵活机制中对发展中国家意义最重大的。”¹³⁰ 清洁发展基金受到广大发展中国家的欢迎。但是，一直对设立新的基金机制持否定态度的发达国家对此提案的态度并不积极。在这种情况下，美国借用巴西提案中“清洁发展基金”的名词，提出“清洁发展机制”，即发达国家在国内不能完成减排目标时，其不足部分可以通过对发展中国家资金援助的形式，共同实施有助于减缓气候变化的减排项目获得经过核证的减排量（Certification Emission Reduction CER）。美国的提案取消了针对发达国家的违约罚金机制，使之成为发达国家为降低减排成本而寻求廉价海外减排机会的重要途径。¹³¹

根据《京都议定书》第12条的规定，清洁发展机制（CDM）是指：允许承担温室气体减排任务附件一缔约国通过在非附件一缔约国投资温室气体减排项目，获得“经核证的减排”（CER），并以此抵消其根据《京都议定书》所应承担的部分温室气体减排任务。清洁发展机制与联合履行机制具有同一性，即它们都是通过项目合作，以获得经核证的减排（CER），但清洁发展机制（CDM）是通过减排成本较高的附件一国家（主要是发达国家）在减排成本较低的非附件一国家（主要是发展中国家）实施项目来完成的。¹³²

清洁发展机制具有双重目的：其一，协助非附件一国家可持续发展和促进实现《公约》的最终目标；其二，协助附件一国家遵守其减排承诺。这双重目的是发展中国家与发达国家在《京都议定书》谈判过程中激烈争论的结果。发展中国家关注和优先考虑的是可持续发展、共同但有区别责任、技术转让和财政援助；而发达国家优先考虑的是排放贸易和信用、私营企业的参与以及实现减排承诺。¹³³

清洁发展机制的理论意义在于：其一，就发达国家而言，发达国家通过这种项目合作，将获得协助其在第一承诺期（2008-2012年）内履约的“经核证的减排”（CER），从而可以以远低于国内所需成本的方式实现其在《京都议定书》中承诺的减排指标，节约大量的资金，并且可以通过这种方式将技术、产品甚至观念输入发展中国家。当然，CDM对于发达国家的魅力也许关键在于：“即便发达国家负担CDM项目的全部成本，也比在本土完成同样数量减排义务的总成本要低得多。”其二，对发展中国家来说，发展中国家通过项目合作，可以获得

¹²⁹ Brett Simpson, *Participation of Developing Countries in a Climate Change Convention Protocol*, see *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, Vol 7, Issue 1, Kluwer Law International, 2002, at p59.

¹³⁰ Paul Curnow, *Supplementary and the Flexibility Mechanisms under the Kyoto Protocol: How Flexible is 'Flexible'?* see *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, Vol 6, Issue 2, Kluwer Law International 2001, at p167.

¹³¹ 庄贵阳：《从公平与效率看清洁发展机制及其实施前景》，《世界经济与政治》，2001年第2期。

¹³² 虽然美国拒绝加入《京都议定书》，甚至拒绝参加2005年12月在加拿大蒙特利尔举行的讨论《京都议定书》2012年到期后的谈判，但包括中国在内的发展中国家愿意就温室气体减排展开谈判，美国也不得不让步。中国外交部条法司副司长苏伟说，中国认为《京都议定书》是有关气候变化问题的唯一的全球性论坛，12月8日代表发展中国家的77国集团同意从明年开始举行《京都议定书》前途的讨论，美国受到了孤立。其实美国也意识到了CDM机制的政治意义，即使它不是《京都议定书》的成员国，在2005年7月，美国宣布了《亚太清洁发展与气候新伙伴计划意向声明》，以争取包括中国在内广大发展中国家，美国还出资帮助中国北京地区公共汽车使用清洁能源改造，这些都说明了CDM的强大的生命力和影响力。参见《国际先驱导报》12月16-22日，第25版。

¹³³ 庄贵阳：《清洁发展机制与中日合作前景》，《世界经济》，2002年第2期。

额外的资金和先进的技术,为其经济发展和环境保护乃至实现可持续发展的目标提供了更多的机遇。这方面的机遇包括:1、减少气候变化带来的不利影响;2、拓宽融资渠道,获取先进技术;3、促进能力建设;4、减少区域污染物的产生。¹³⁴

清洁发展机制既体现了国际环境(能源)法可持续发展原则的要求,也体现了共同但有区别责任原则的要求。附件一缔约国发达国家与非附件一缔约国发展中国家之间在面对环境问题,履行国际环境法的能力是不同的,清洁发展机制将二者试图用法律机制联系起来,构建发展中国家执行国际环境(能源)法的能力,实际上提高了整个国际社会履行国际环境(能源)法的能力。

(三) 减排贸易机制

在京都谈判中,美国根据其国内成功实施二氧化硫排放许可的贸易制度,试图将其国内的办法引入温室气体排放贸易,发展中国家表达了反对意见,¹³⁵最后作为妥协,该机制只在发达国家之间适用。

减排贸易机制是指附件一国家如超额完成了其所承诺的减排任务,便可以将其多余的减排限额部分出售给某个排放量没有达到减排目标的附件一国家。首先,减排贸易是以确定排放减排目标为前提的;其二,即使发达国家之间也存在着减排成本差异,在不同领域各国的实施能力也是不同的;其三,通过减排贸易可以达到附件一国家总减排成本的最小化。¹³⁶

减排贸易机制是附件一国家(发达国家)为履行《京都议定书》减排义务而实行的变通机制,这一机制改变了传统国际法一般通过自身行为履行条约义务的做法。该机制从经济学的角度,认识到各国不同的能力和比较优势,通过减排贸易既可达到履行条约要求减排的义务,又可以从整体上减少附件一国家履行减排的成本,虽然发展中国家和NGO反对,但值得探索。

结论:虽然国际能源法尚处于早期发展阶段,比较分散地规定在不同的国际法律文件中,但其可持续发展原则、环境生态原则及构建能力的执行机制,对于国际法和国内法应该都有意义。尽管国际、国内鲜有学者对国际能源法进行专题研究,笔者认为还是有研究的必要,也许本文的意义就在于有了一个开头。

¹³⁴ 庄贵阳:《从公平与效率看清洁发展机制及其实施前景》,《世界经济与政治》,2001年第2期。

¹³⁵ 一些非政府组织也表示了强烈的反对,参见Michael I.Jeffery, *Using Market-Based Incentives to Curtail Greenhouse Gas Emissions: Factors to Consider in the Design of the Clean Development Mechanism, Joint Implementation and Emission Trading*, Asia Pacific Journal of Environmental Law, Vol 6, Issue 2, Kluwer Law International 2001, at p.123.

¹³⁶ 鲁传一等:《减缓全球气候变化的京都机制的经济学分析》,《世界经济》2002年第8期。