

能源正义视角下用能许可法律制度重构研究

陈泽旭

浙江农林大学文法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2025年4月15日; 录用日期: 2025年6月2日; 发布日期: 2025年6月11日

摘要

用能许可制度的发展, 站立在了能源法学和行政法学的交叉点, 既包涵了能源法学基于国家总体安全观实现能源安全和节能降碳任务的期冀, 也担负了推动行政许可法制化深化改革的重要任务。然而由于用能许可制度在我国起步较晚且试点较为分散, 因此在实施过程中产生了诸多现实困境。本文通过引入能源正义理论, 对用能许可实施过程中现存问题进行梳理, 对现存制度运行不畅的原因进行了剖析, 通过能源正义观下的理念纠偏、立法完善和内容优化三个方面探讨了我国用能许可制度的完善进路。

关键词

用能许可, 能源正义, 用能权, 许可制度

Research on the Reconstruction of Energy Use Authorization Legal System from the Perspective of Energy Justice

Zexu Chen

School of Literature and Law, Zhejiang A&F University, Hangzhou Zhejiang

Received: Apr. 15th, 2025; accepted: Jun. 2nd, 2025; published: Jun. 11th, 2025

Abstract

The development of energy use licensing stands at the intersection of energy law and administrative law, encompassing the aspirations of energy law to achieve energy security and tasks of energy conservation and carbon reduction based on the national overall security perspective, while also bearing the important mission of promoting the deepening reform of administrative licensing legalization. However, due to the late start and relatively scattered pilot programs of the energy use licensing system in China, numerous practical challenges have emerged during its implementation.

This paper introduces the theory of energy justice to analyze the existing issues in the implementation of energy use licensing, examines the underlying causes of the ineffectiveness of the current system, and explores the pathways for improving China's energy use licensing system through three aspects: correcting misconceptions under the perspective of energy justice, perfecting legislation, and optimizing content.

Keywords

Energy Use Permit, Energy Justice, Energy Use Right, Permit System

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着《中华人民共和国能源法》的制定和施行，我国能源法治在制度体系上有了提纲挈领的基石。在此时代背景下，如何锚定“双碳”目标，从贯彻总体国家安全观和实现能源领域高质量发展的角度进一步健全能源法律制度的体系建设，是现阶段能源法律工作的主要目标。用能许可制度作为“用能权有偿使用和市场交易”制度中的事前控制机制，起到了准入门槛设定和监管功能实现的重要作用。然而我国用能许可制度自2015年颁布的《生态文明体制改革总体方案》中被首次提出后，实行的时间并不长久，也尚未形成由点及面的制度推广趋势，陷入了立法不完善、定位不清晰的现实困境。本文以能源正义理论为切入点，旨在探究用能许可制度运行不畅的成因，并探讨如何利用能源正义理论为用能许可制度实现价值纠偏，实现能源安全保障和能源利用效率提升的双重目标。

2. 用能许可制度实现“能源正义”目标的法理阐述

2.1. 制度明晰：用能许可的内容解读

自2015年《生态文明体制改革总体方案》首次提出将节能量交易逐步转向用能权交易后，近10年间用能权制度在我国历经了从无到有的创设和发展。作为一项我国独创性的节能市场交易制度，2016年《用能权有偿使用和交易制度试点方案》作为部门规章公布施行后，浙江、福建、河南、四川这四个试点省份随即开展了用能权交易平台的建设并积累了一定的交易管理和市场运作经验。

用能许可制度则作为行政许可的一种，是行政许可制度在用能权制度中的具体运用，表现为行政机关根据用能主体的申请，从资源节约和提高能源利用率的角度对相对人进行依法审查后，准予其在能源总量和强度“双控”目标下进行用能配额使用，并由有权机关进行全过程监管的一种具体行政行为。

从许可主体的层面来看，用能许可属于能源行政管理的一部分，许可机关是各级节能主管部门。从相对人的角度来看，用能许可的申请主体一般是负有节能义务的企业，即被列入终端用能单位名录的用能主体。从用能主体拟从事的行为来看，相对人进行用能许可申请的项目属于单位工业增加值能耗高于地方控制目标的新建、改建项目，以及消费量超出能源消费总量控制目标的高耗能项目。从这三点来看，用能许可和其他行政许可的根本区别在于各自指向的目的不同，用能许可最本质的内涵是，行政主体基于节约资源和提高能源利用率的目的，实施该项许可。许可明确指向的目标是限制或禁止信用不合格、能效不达标，或者是特定限制行业的用能主体参与到用能权有偿使用及市场交易制度过程中。

2.2. 理论参照：能源正义理论的引入

在能源正义理论的发展脉络上,该理论发端于欧美国家环境正义运动,主要用于解决能源利用中造成的环境污染和资源分配不公等问题。随后 Lakshman D. Guruswamy 在对能源贫困产生的社会公平问题研究上首次将能源正义作为学术语言提出[1]。在能源正义理论提出初期,研究者多集中于国外节能和气候变化治理领域,学术研究核心议题主要集中于能源正义的实现路径设想,包括让贫困者获得满足生存需要的能源、让高耗能高污染的企业承担相应义务、处理好能源问题以实现全球国际安全等现实问题解决路径设想。

伴随着世界范围内能源利用技术的提升和节能制度的完善,因能源问题产生的环境污染和供给缺失问题得到了一定程度的解决。在这个阶段中,能源正义的学术目光转向了能源政策实行中负外部性的解决上,关注于立法和政策实行是否能够实现能源正义的理念目标。此时该理论也进入了我国学者的关注视野,2015年王广辉博士首次在国内学术领域中,提出“能源正义有助于解决因能源使用所产生的人类伦理问题”[2]。自此更多学者将能源正义理论作为解决能源消费使用中区际代际问题的新视角开展研究,张忠民教授在农村能源提供和使用的公平问题上提出了“能源正义反映在能源生产消费使用各环节区别对待的消除上”[3]。王明远教授则通过研究对电力法的探讨指出了“能源正义理论对政府决策有一定的参考作用”[4]。近期以来我国学界对能源正义理论研究的不断扩张和深入,证明了能源正义理论对我国现阶段能源消费使用中的一些问题具有参考的可行性。能源正义在我国的应用可以分为以下几个维度:其一是能源程序正义,能源分配和利益过程中的各方主体都有民主参与和获取公开用能信息的权利;其二是能源分配正义,在信息公开、平等参与的前提下,确保能源使用的利益由大多数用能市场主体共同分配;其三是能源恢复正义,就我国能源利用过程中产生的环境负外部性问题进行合理责任分配和方案提出。

2.3. 价值取向：能源利用公平价值的实现

能源正义理论的内涵在于通过多维度的价值目标,实现区域和代际间高效且可持续发展的能源供给。将能源正义理论引入我国用能许可制度构建,主要是为了解决三个方面的公平价值实现。其一是用能群体正义的实现,用能许可作为用能权市场交易制度中的事前控制机制,最重要的制度目标就是通过合理的转入资格授予及事中事后监管,保护公共利益和各参与主体的利益不受损害。能源行业的特殊性决定了能源在消费、核算、流转等各个环节上具有复杂的分工性,参与主体的多元使得行政主体应当注重制度运行过程中群体正义的实现,通过合理的决策制定以及行政手段实现对社会公共利益和参与个体权利的保护。

其二是用能区域正义的实现,基于我国目前能源市场和用能企业的特性,不同地区能源消费结构和企业行业特点具有较大差异。通过许可制度协调好不同区域的用能主体在用能权交易市场之间的关系,有利于实现不同地区各产业的均衡发展,避免因失序的市场机制导致地区间产生较大的能源效益差距,导致高耗能低收益产业向用能许可管理薄弱的省份迁移的情形发生。因此需要借鉴能源正义的理论观点,协调好区域间能源使用的公平问题。

其三是用能责任分配的公平,用能配额的获取本身即包含了高度的责任意味,这种责任同时体现在行政主管部门和相对人身上。从政府角度来看,作为用能配额的核算和许可主体,节能主管部门对区域能源总量控制目标的分解以及用能许可证后监管都负有明确的责任。从企业角度出发,用能企业通过消耗用能配额进行生产经营并获得收益,代表着其需要对生产过程中产生的负外部性进行责任承担。因此借鉴能源正义理论有助于区分不同主体在什么阶段应当承担怎样的责任,通过明确的责任划分促进主体自律,最终实现用能许可的责任分配公平。

3. 能源正义视角下用能许可制度的现存困境

3.1. 用能许可制度理念不明确

价值理念是任何一项法律活动制定和实施的先导，是否秉持正确制度理念将直接影响制度的目标实现，譬如过于强调环境伦理介入法律制定将导致权利的虚化，使得立法的价值目标脱离实际[5]。而用能许可制度作为法律规范对用能行为的规制工具，在现阶段产生的上述规制缺陷，究其根本在于制度的理念受制于传统制度视角，滞后于目前能源改革和低碳治理的发展现状。

我国用能许可制度规制在秩序价值和效益价值的衡平上存在缺陷。在历经秉持功利主义价值观大刀阔斧进行经济建设的发展周期后，生态和社会利益受到损害的经验致使我们国家更加重视制度实行的社会效果和生态功能。“风险本身可以构成行政规制的正当化根据”[6]。尤其是在能源和环境等具有重大公共利益的领域，风险预防成为了发展理念最底层的逻辑，但是与此同时亦有学者指出“行政对社会风险的过度干预，也可能带来高昂的执法与守法成本，进而影响经济社会发展”[7]。现阶段依照传统行政机制理念介入能源法律实践，最直观的问题是行政主体依然将“市场秩序和能源安全”这一位阶较低的法律秩序价值，作为用能许可制度的指导理念。基于国家总体安全观保障能源安全供给固然是价值理念的基石，但是如何在能源变革的关键期抓住机遇，让行政规制在稳抓秩序价值的前提下实现资源的理性配置才是用来许可理念革新的关键要义。倘若依旧仅仅遵循风险控制的传统行政法律制度理念，将难以对“双碳”目标下用能法律制度的不同场景作出有效回应，无法满足提高能源利用效率、实现更优配置的效益价值期待，进而无法满足实现国内能源区域间和代际内公平分配的能源正义目标。

3.2. 用能许可制度立法不完善

在用能许可法律制度的构建上，我国各个试点地方实施的用能许可制度法律依据不同，各地参照的以地方规范性文件为主，于立法层级上显得效力低下、在立法体系上亟待统一梳理。该问题集中表现于用能许可缺乏国家层面的统一立法，现行相关立法层次较低且分散于各地方规范性文件。用能权和用能许可的法律依据核心还停留在2016年国家发改委颁布的《用能权有偿使用和交易制度试点方案》，立法层级最高仅仅停留在部门规章一级。在法律和行政法规层面，《中华人民共和国能源法》作为当下能源法治工作的基石，虽然在总则中对能耗双控目标和能源市场机制进行了明确，但是并未提及用能许可配套法律制度的实施依据。

放眼地方试点实践，除了《福建省用能权交易管理暂行办法》属于地方政府规章以外，其他政策法规文件均属地方规范性文件范畴。依照我国《行政许可法》第十四条的相关规定，只有法律和行政法规可以设定行政许可，作为用能权市场交易准入门槛的用能许可制度并没有单行法为这项许可行为做出明确的实施依据。同时对于此类存在现实行政需求但是法律、行政法规和地方性法规尚未制定的，我国《行政许可法》第十五条也对临时性行政许可的产生和时长作出了明确的规定。而福建省试点实践在制定地方政府规章之后实施至今，也未曾根据《行政许可法》提请本级人民代表大会及其常务委员会开展地方性法规制定工作，滞后时间远超法律规定的一年时限。各试点地方在临时行政许可取得和地方性法规制定上的滞后和缺失，暴露出了行政违法的法律风险，这在我国用能许可法律制度构建上无疑是一个缺陷。

3.3. 用能配额设定不合理

根据《用能权有偿使用和交易制度试点方案》第六条，指标的设定方法主要有基准法和历史法。“产能严重过剩行业，高耗能行业可采用基准法”，以福建省试点实践为例，基准法方法下的指标设定方法可以概述为“实际产量 × 单位产品能耗基准值”。该方法的可行性在于通过设定行业能源消费量的基

准线,为同一行业用能企业提供符合行业具体情形的配额设定,引导同行业能效利用率高的企业在用能过程中结算出更多的用能配额盈余。“其他单位可采取历史法”,历史法方法下的指标设定方法可以概述为“历史能源消费量 $\times$ 总量控制系数”。该方法的可行性在于通过核查往年能源消费量,结合地区能源总量控制目标,为用能企业设定更加具有可接受性的配额数量,便于用能许可制度内容的及时落实。然而单独利用这两种配额设定方法都具有较大的局限性,无法实现行业内和地区间的能源使用正义。

单独运用基准法难以解决不同行业 and 不同产业之间的具体情形,鉴于用能量的考察和核算具有高度的技术属性,基准值又细分为“产品、能源和综合绩效基准”。测算行业基准需要大量的行业数据支撑,数据核查的失实将会导致配额设定产生重大偏差,于效率与公平,两者的价值都无法保障。单独运用历史法缺乏与行业高效能的企业横向对比的动态性,反而放纵了用能体量大、能源利用率低、技术转型慢的传统用能企业获得更多配额。黄锡生教授指出历史法“难以区分行业节能差异,导致用能权交易丧失权威性和流动性”[8]。这也与用能许可制度倒逼企业提升能源利用率的初衷难以吻合,不利于激发企业改善生产工艺和提高能源利用水平的积极性,从结果来看污染者和高耗能者反而能得到较多的能源利益,这一点与能源正义观背道相驰。

4. 能源正义视角下用能许可制度的完善路径

4.1. 引入能源正义观进行价值衡量

在我国秉持绿色发展理念推进能源法律制度构建的过程中,公平正义是能源法治的最高价值目标,引导能源生产与利用领域的核心理念在数十载中也因发展阶段的不同几经变迁。在国家需要大力发展各项产业、推动经济高速增长的时期,能源作为国民经济的血液,效率价值成为了最重要的考量,对能源消耗行为的规制目标更多体现在对能源产品充分而高效的利用上。在生态环境和市场秩序因粗放的发展方式受到损害亟需弥补的时期,出于对缺乏生态理性的发展理念的反思,秩序价值成为了缓和人与自然关系、平衡社会关系的主导理念。但是时至今日我国能源市场的发展终究跨越了这两个阶段,随着“生态文明建设”写入宪法,绿色发展理念深入人心,促使社会各环节投身高质量发展的伟大实践。能源正义作为一种新兴的理论概念也逐步得到认可,“能够在能源法、国际公法等领域找到能源正义的规范体现”[9]。因此将具有更高价值目标追求的能源正义观作为现阶段用能许可制度的理念引领,具有现实的社会基础,对此理念的具体落实可以体现在以下两个方面。

其一是推动用能许可的规制目的迈向更高维度。现阶段《试点方案》指出的主要目标在于“推动能源要素更高效配置”和“围绕用能权配套制度制定一套完善且可推行的机制”,而用能许可制度在发展完善的下一个阶段,应当运用能源正义理念对现有“秩序为主,兼顾效率”的许可实施现状进行纠偏。能源正义的实现是用许可制度目的的最高维度,维持用能市场秩序和提高能效水平仅仅是我国能源转型中的阶段性目标,从长期来看,一项面向善治的制度设计功在千秋。能源原料的有限性和加工附带的成本决定了能源利用不仅仅是区域间、代际内的问题,还是关乎后代能源利用权利实现的代际间问题。用能许可的设定最终是要将能源消耗代际公平的问题得到妥善解决,由此在规制目的的设定上,用能许可并不仅仅是当下发展经济的工具,也不是秩序维稳的工具,而是致力于代内代际能源分配正义实现的重要规范。

其二是将实现区际能源正义纳入用能许可的现阶段规制目标。比起建立一套适用于长期能源消耗的行政规制体系,通过能源正义观对目前地方用能许可试点各自为政的现状进行纠偏更具有现实的紧迫性。具体言之就是重视各地方能源资源禀赋和用能产业结构的差异性,通过“共同但有区别责任”的原则保障各地区在能源消费市场体制改革和用能许可制度构建中,各方主体都能得到公平对待,并完善能源普

遍服务,即“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”[10]。一方面,可以将用能许可区域实践的目标设定为探索构建国内统一可行的用能许可机制,提取总结各地方基于当地条件所产生的有益许可经验。另一方面,基于能源区际正义的理念,可以通过对各地具体许可实践情况的科学考察建立起良性的信息互通和协调合作机制,纾解各地能效目标达成与公平价值实现之间的张力问题。

4.2. 推动用能许可制度各层级立法

用能权有偿使用和交易作为我国的一项节能减碳政策,为“双碳”目标的实现已经达成了诸多阶段性成果。但是如同吕忠梅教授所言“生态文明建设的政治话语需要被转化为法律话语和学术话语”[11]。只有通过将政策语言上升为确定的法律规范,才能通过明确的法律指引在法治轨道上实现用能许可制度节能增效、促进能源正义的价值目标。

首先,应当将用能权和用能许可的内容概念纳入《能源法》或《环境保护法》的基本法体系中,为用能许可制度的推行提供核心法律依据。同时可以借鉴我国排污许可制度的法律完善经验,通过制定《用能许可管理条例》以弥补用能许可制度在行政法规层级的空缺,为用能许可制度的后续立法提供铺垫和经验。

其次,应当完善用能许可制度地方性法规制定,将试点中形成的地方政府规章依照《行政许可法》规定转化为地方性法规,为用能许可的多层级体系提供具体实施的下位法补充。避免在地方用能许可工作实施过程中一直沿用临时行政许可,产生行政违法的法律风险。同时探索完善用能许可顶层法律设计和地方制度构建的协同路径,一方面由上至下通过上位法的制定为地方用能许可实施提供原则性的规范指引,另一方面参照各地不同的许可法律实施情况,为建构统一的用能许可规制体系提供过程性数据参照和可行性补充。

最后,完善用能许可各级立法的目标在于构建“能源法为核心、用能许可管理条例为支柱、地方性法规为指引”的许可层级体系,通过此框架的搭建为用能许可制度内容的补充完善创造栖身之处。

4.3. 优化用能配额的分配方法

加强现代分配理论下,亚当斯密提出“分配的对象不仅是传统意义上的公共财物、政治权利及荣誉,也包括了经济利益”[12]。正如用能许可所具有的授益性,用能配额的获得使得用能企业对规定数量的能源可以进行排他性的使用。出于分配正义的考量,用能许可制度在设定用能配额的初始分配机制上应当优化分配方法,制定出兼具公平性和效率性的用能配额分配规则。针对用能企业初始配额设定划分依据过于宽泛和分配方法简单套用历史法的问题,反映出是分配方法公平性的缺失,有学者指出“初始分配制度需实现对不同类型用能主体能源利用行为的重新纠正和公平分配”。针对通过基准法核算数据导致工作量冗杂繁复,难以在短期内获取有效基准数据开展分配的问题,反映出的是效率性的缺失,不同地区不同行业并非适合普遍开展用能配额基准线统计核查,用能配额的设定需要在有限的行政成本内,尽可能实现更优的资源配置效率和节能降碳效果。为了解决用能配额设定的正义价值偏差问题,可采取的完善路径有以下两点。

其一是以历史法为分配方法的基础,有机结合基准法对新增产能或单一产品进行配额设定。基于用能许可目前的实践现状,历史法虽有其局限性,但是各企业历年的用能数量经过能源总量控制规划和考核具有相当的现实合理性,从原有的历史核定标准中跳脱出去重新计量和设定各用能企业的用能配额标准,不符合经济性的要求。因此需要在历史法衡量标准的前提下,通过借助基准法的科学测算优势在历史用能配额的设定基础上调整节能偏差值,制定出具有现实可行性且较为科学的用能配额。激励用能企业在基本生产得以满足的前提下,积极开展节能减耗,改进企业生产以适应经基准衡量法调整的用能配额。已有经济学学者通过经济学模型下的多种检验方式,以2013~2021年沪深A股上市公司面板数据为

研究样本,排除政策干扰后得出“用能权制度合理配置能显著驱动企业低碳技术转型”的结论[13]。

其二是通过建立跨区域跨行业的用能信息分析平台,对不同行业的用能企业进行差异化配额设定。通过新质生产力介入能源使用和分配机制,结合建模计算等新型信息处理办法,为不同行业制定与行业发展情况和节能水平相适应的用能配额分配标准。正如曹明德教授所言“对拆分产业链、外包高耗能工程的分散处理制定相应的规制措施,避免道德风险”[14]。通过数据和信息手段参与用能配额设定,是为了避免因不同行业和区域配额设定的孤立性,个别用能企业利用区域间用能配额设定的不同标准,拆分、外包高耗能业务模块以逃避监管。通过将数据科学的计算方法应用到能源使用分配机制中,提高用能配额设定的科学性和效率性。

5. 结语

在全球能源加速清洁化的今天,带来的不仅是我国做出的“双碳”承诺般面向未来的美好愿望,更是能源地缘博弈和转型竞争的严肃挑战。能源作为国民经济的血液,能源安全关乎国计民生,能源利用的效率影响着我国高质量发展、可持续发展的道路。用能许可制度作为我国用能权交易的准入机制,承担了利用公权力调整和引导能源资源实现更优配置的重大任务。

本文通过对能源正义观引入用能许可制度的理论解析,从用能许可制度现有实践中难以实现公平价值的一些不足之处入手,探讨了如何用能许可法律制度完善提供可行的方案。能源正义的实现不仅需要高屋建瓴的政策引领,更需要在实行过程中逐步完善的坚实的法律基础,因此在今后需要更多元的参与主体为用能许可法律制度的构建提供更多力量。

参考文献

- [1] Guruswamy, L. (2010) Energy Justice and Sustainable Development. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 21, 231-275.
- [2] 王广辉, 万俊人. 论能源权作为基本人权[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2015, 30(4): 142-151.
- [3] 张忠民, 熊晓青. 中国农村能源正义的法律实现[J]. 中国人口·资源与环境, 2016, 26(12): 125-132.
- [4] 王明远, 孙雪妍. “能源正义”及其中国化——基于电力法制的分析[J]. 中州学刊, 2020(1): 60-69.
- [5] 巩固. 环境伦理学的法学批判: 对中国环境法学研究路径的思考[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 208.
- [6] 罗伯特·鲍德温, 马丁·凯夫, 马丁·洛奇, 编. 牛津规制手册[M]. 宋华琳, 李鸽, 安永康, 等, 译. 上海: 上海三联书店, 2017: 346.
- [7] 宋华琳, 邹志. 可接受风险理念下行政规制的法律改革[J]. 社会科学, 2024(6): 182-192.
- [8] 黄锡生, 范书豪. “双碳”目标下用能权交易制度的反思[J]. 江西理工大学学报, 2024, 45(5): 22-30.
- [9] 张万洪, 宋毅仁. 中国式现代化背景下能源正义与公正能源转型的新思考[J]. 江汉论坛, 2024(3): 36-43.
- [10] 苏苗罕. 能源普遍服务的法理与制度研究[J]. 法治研究, 2007(10): 13-18.
- [11] 吕忠梅. 新时代环境法学研究思考[J]. 中国政法大学学报, 2018(4): 5-14+206.
- [12] 吴照玉. 论分配正义的现代转型——从亚里士多德到苏格兰启蒙运动[J]. 江汉学术, 2019, 38(4): 114-121.
- [13] 曹明德. 中国碳排放交易面临的法律问题和立法建议[J]. 法商研究, 2021, 38(5): 33-46.
- [14] 李珊珊, 赵超越. 用能权交易制度对企业低碳技术创新的驱动效应[J]. 中国人口·资源与环境, 2023, 33(10): 124-134.