

doi. 10. 3724/1005-0566. 20260601

中国电力法规则适用地域范围扩至 专属经济区和大陆架研究

胡德胜¹, 全永波²

(1. 重庆大学法学院, 重庆 400044; 2. 浙江海洋大学经济与管理学院, 浙江 舟山 316000)

摘要: 大力发展海上可再生能源电力已成为许多沿海国纾解能源短缺、保障能源安全和实施能源清洁低碳转型以应对气候变化的重要路径, 更事关我国海洋强国和能源强国建设及在海洋领域推进四大全球倡议。但我国现行电力法规在适用地域范围上存在三种规定, 特别是具有基础性和统领性的《电力法》仅规制领土内的电力活动, 导致困境和违反立法系统性、整体性、协同性和时效性, 致使我国专属经济区 (EEZ) 和大陆架的电力活动缺乏应有而必要的法律规制, 阻滞 EEZ 和大陆架可再生能源电力事业的高质量发展。关于 EEZ 和大陆架可再生能源电力活动, 阐释沿海国规制的国际法基础和立法管辖权, 梳理和分析外国规制的四种主要立法模式, 提出并论证我国电力法规则适用地域范围扩至 EEZ 和大陆架的修法路径:《电力法》及电力相关法明确规定适用地域范围包括中国管辖的其他海域; 在《电力法》中设立专章或制定单行特别法“海上电力法”。

关键词: 电力法; 适用地域范围; 专属经济区; 大陆架; 海上可再生能源电力; 立法完善

中图分类号: D912. 6; D996. 9; X55

文献标识码: A

文章编号: 1005 - 0566(2026)06 - 0001 - 12

On extension of geographical jurisdiction scope of China's electricity legal rules to its EEZ and continental shelf

HU Desheng¹, QUAN Yongbo²

(1. Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, China;

2. School of Economics and Management, Zhejiang Ocean University, Zhoushan 316000, China)

Abstract: Vigorously developing offshore renewable energy power has become a crucial pathway for many coastal States to alleviate energy shortages and ensure energy security, as well as to implement clean and low-carbon energy transitions for addressing climate change. For China, it is also integral to building Strong Maritime Nation and Strong Energy Nation, as well as advancing the Four Global Initiatives in the maritime domain. However, China's current electricity legal rules have three types of provisions regarding their geographical jurisdiction scopes. In particular, the Electricity Law of the PRC, which is of foundational and overarching for electricity legal rules, only regulates electricity activities within China's territory, leading to dilemmas and contradictions with the systemic, holistic, synergistic and timely characteristics of legislations. This has resulted in a lack of necessary legal regulation for electricity activities in China's EEZ and continental shelf, thereby hindering the high-quality development of renewable energy power within these two areas. This paper elucidates the international legal foundation and legislative jurisdiction for coastal States to regulate

基金项目: 国家社会科学基金重大专项(24VHQ002)。

作者简介: 胡德胜(1965—), 男, 河南卫辉人, 重庆大学法学院教授、博士生导师, 研究方向为国际法与比较法, 自然资源、能源和生态环境科学, 政策与法律的跨学科研究。通信作者: 全永波。

renewable energy power activities in their EEZs and continental shelves, reviews and analyzes four main legislative models adopted by foreign coastal States in geographical jurisdiction scopes of their electricity legal rules in these two areas, and proposes and justifies pathways for modifying the current China's electricity legal rules and extending their geographical jurisdiction scopes to the EEZ and continental shelf. The proposed pathways include that, (i) the Electricity Law and related laws explicitly stipulate that their geographical jurisdiction scopes cover other sea areas under the China's jurisdiction, and (ii) either adding a dedicated chapter in the Electricity Law, or enacting a separate special law such as "Maritime Electricity Law".

Key words: electricity law; geographical jurisdiction scope; EEZ; continental shelf; offshore renewable energy electricity; legislation improvement

在内水海域、领海和专属经济区(以下简称“EEZ”)大力发展以风电为主的海上可再生能源电力,已成为不少沿海国(包括群岛国,下同)纾解能源短缺以保障能源安全,推动能源清洁低碳转型以应对气候变化,培育海洋能源与海洋经济深度融合的新质生产力以发展战略性、数智化新兴产业的重要路径^[1]。截至 2025 年年底,全球海上风电累计装机容量 9 230 万千瓦,其中我国(不包括港澳台)略超 4 840 万千瓦、占比超过 52%^[2],已连续 6 年居全球首位,且 EEZ 和大陆架海上风电项目占比逐步提升。我国 EEZ 和大陆架广阔,可再生能源丰富,海上风能可开发潜力巨大。我国不断出台关于海上风电发展的政策和规划,制定相关法律法规规章进行规制。国家“十五五”规划纲要将“有序推进海洋能源资源开发利用”作为推动海洋经济高质量发展的重要抓手,国家《新型能源体系建设“十五五”规划》安排推进“海上风电向深远海发展……海洋能规模化发展”,二者部署建设海上风电基地以深入实施能源安全新战略,服务能源强国和海洋强国建设。法律方面,2024 年《中华人民共和国能源法》(以下简称“《能源法》”)和 2026 年《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称“《生态环境法典》”)将风能、太阳能和海洋能列为可再生能源,规定“国家推进风能、太阳能开发利用……合理有序开发海上风电”和“促进海洋能规模化开发利用”。

海上风电活动涵盖海上风力发电项目建设、风能转化为电力,依托海底电缆和电缆用管道等输配电设施,将海上所产电力输配至陆地并接入电网,向各类电力用户供电,从而形成完整的产业

链条。EEZ 和大陆架是海上风电开发的关键和重大场域。对于我国来说,还具有在与海上邻国关系中维护我国海洋主权权利以及海洋安全和权益的特别重要作用。然而,现行《中华人民共和国电力法》(2018 年修正,以下简称“《电力法》”)第 2 条规定其仅适用于“中华人民共和国境内”的电力建设、生产、供应和使用活动(以下简称“电力活动”)。法律意义上的“境”,即领域、领土,包括领陆(含内水)、领海以及它们的上覆空气空间和下覆底土;我国多数法律使用“领域”。虽然其他相关法律有关于或涉及 EEZ 和大陆架能源开发利用活动的规定,但规则分散、(相当)简单甚至缺位,不仅与《电力法》关于适用地域范围的规定不协调,而且相互之间也缺乏协同或衔接。这表明,我国调整 EEZ 和大陆架电力活动的法律规范在实体上不符合立法系统性、整体性、协同性和时效性(以下简称“立法‘四性’”)的要求。这导致我国 EEZ 和大陆架内的电力活动面对的是残缺不全的碎片化条款,缺乏应有而必要的法律规制。小而言之,电力活动的主体在其正当权益受到国内外单位(包括外国政府及其机构)和个人的侵害而寻求救济时缺乏法律根据;大而言之,不利于实现 EEZ 和大陆架电力活动的良法善治,阻滞 EEZ 和大陆架可再生能源电力事业的高质量发展。《电力法》于 1995 年制定后,虽历经 2009 年、2015 年和 2018 年三次修正,但都未涉及适用地域范围的扩大问题。本文投稿时检索中国知网、万方数据和维普期刊的中文数据库,未见关于《电力法》适用地域范围扩至 EEZ 和大陆架的学术文献。本文阐释沿海国规制其 EEZ 和大陆架可再生能源电力

活动的国际法基础和立法管辖权,梳理海上发电主要外国电力法适用地域范围的规定,论证我国应该修改现行《电力法》及电力相关法,将电力法规则适用地域范围扩至我国的 EEZ 和大陆架。

一、沿海国对其 EEZ 和大陆架电力活动的法律规制:国际法基础和立法管辖权

(一)沿海国规制其 EEZ 和大陆架电力活动的国际法基础

EEZ 和大陆架电力活动,包括电力生产(现主要为海上风电)、输电(海底电缆和电缆用管道)及相关基础设施建设和运营等,受国际法以及沿海国根据国际法所制定国内法的双重规制。国际法的条约国际法渊源主体是 1982 年《联合国海洋法公约》(以下简称“《海洋法公约》”),它赋予沿海国对其 EEZ 和大陆架以经济性的主权权利^[3]。因此,沿海国在其 EEZ 和大陆架的管辖权与其在其领域内的管辖权,它们的法理和根本法律来源不同。沿海国对其领域内的人、事和物所拥有的立法、行政和司法管辖权,其法理来源是国家主权以及相应的国家主权理论,其根本法律来源是沿海国包括宪法(或宪法性文件)和其他法律在内的法律规定,且未经沿海国同意,不受一般国际法以外的任何限制。但 EEZ 和大陆架不是沿海国的领域,沿海国所享有的 EEZ 和大陆架管辖权的根本来源是国际法特别是《海洋法公约》的赋予,而根据权利(力)赋予的一般理论,受权方应该在赋权的范围内行使权利(力)^[4]。

就规制其 EEZ 和大陆架电力活动的法理和法律基础而言,沿海国享有立法管辖权的法理基础是权利(力)赋予的一般理论,根本法律基础是以《海洋法公约》为核心的国际海洋法赋予沿海国在其 EEZ 和大陆架的主权权利以及专属和非专属管辖权。对于 EEZ,(1)沿海国的主权权利包括:以勘探和开发、养护和管理 EEZ 水域及下覆海床和底土的生物或非生物资源为目的的主权权利;生产能源等对 EEZ 进行经济性开发和勘探的其他活动的主权权利;在行使勘探和开发、养护和管理 EEZ 生物资源的主权权利时,采取为确保其根

据该公约制定的法律和规章得到遵守所必要的措施的权利。(2)沿海国的专属管辖权包括人工岛屿、设施和结构的建造和使用,海洋科学研究及海洋环境保护和保全。关于大陆架,该公约赋予沿海国为勘探大陆架和开发大陆架自然资源(包括海床和底土的矿物和其他非生物资源以及属于定居种的生物)的目的而对大陆架行使主权权利。

沿海国享有的与电力活动密切相关的权利还有:(1)EEZ 和大陆架人工岛屿、设施和结构(本段中简称“它们”)的专属权利和管辖权。专属的建造、授权和管理建造、操作和使用的权利;包括制定有关财政、海关、安全、卫生和移民方面法律和规章在内的专属管辖权;必要时在它们周围设置合理的安全地带,并确保它们的安全而在该地带中采取适当措施的权力;一切船舶都必须尊重这些安全地带并遵守相关国际航行规则和标准。(2)大陆架海底电缆和电缆用管道的建设和管理权。各国虽有权根据该条在大陆架上铺设海底电缆和管道,但在铺设时应当适当顾及已经铺设的电缆和管道,特别是不应当妨碍修理已有电缆或管道的可能性,而且沿海国:一是为了行使大陆架主权权利以及防止、减少和控制管道造成的污染,可以采取合理措施;二是对电缆和管道的路线划定享有审批权,对建造或使用的电缆和管道享有管辖权。

(二)沿海国规制其 EEZ 和大陆架电力活动的立法管辖权

在著名国际法学家马尔科姆·肖^[5]定义的基础上,可以将国际法上的国家管辖权界定为:国家对特定范围内的或涉及特定利益或事项的人、物和事件进行规制或施加影响的权力。在研究大量立法实践和权威学术成果的基础上,1935 年《关于犯罪管辖权的哈佛研究公约草案》归纳出领域原则、国籍原则、保护性原则和普遍管辖这四项管辖权依据^[6]。相应地,属地、属人、保护性和普遍性管辖权成为国家管辖权的常见分类。然而,根据国家行使管辖权职能的过程,国家管辖权还可以

分为立法、执行和司法管辖权^[7-8]。基于《美国对外关系法重述(第三次)》的经典归纳^[8],可以将立法管辖权界定为国家制定国内法,就特定范围内的或涉及特定利益或事项的人、物和事件进行规制的权利(力)。

国际上,一国的传统国家管辖权的基础有五项:处于该国领土内、行为人具有其国籍、具有被动法律人格(该国或其国民是违法行为的受害者)、保护性原则(行为直接损害了该国关键利益)或普遍性(行为是国际社会公认的普遍性关切事项)^[9]。这五项基础都是基于国家主权而固有的,或国家主权特征显著的;因而,只要不属于一般国际法禁止的或该国自我(接受)限制的内容或范围,该国都可以行使立法管辖权。但是沿海国的 EEZ 和大陆架管辖权的基础与之不同,因为它是《海洋法公约》赋予的,特别是就行使主权权利的相关管辖权而言。

立法管辖权是沿海国对 EEZ 和大陆架电力活动行使执行管辖权和司法管辖权的前提。它来源于《海洋法公约》赋予的主权权利以及与之相关的管辖权,以及行使主权权利而必要的管辖权(即,如无此种管辖权,主权权利则无法实现)、履行义务或行使其他权利而必要的管辖权。我国需要通过国内立法将国际上抽象的和笼统的主权权利和管辖权具象化,使其基于《电力法》的结构并根据 EEZ 和大陆架电力活动的情况和特点,表现为对电力建设、生产、供应和使用活动的立法管辖权。

根据《海洋法公约》第 56 条第 1 款(a)项,沿海国可以就其在 EEZ 利用海水、海流和风力等各种海上可再生能源的能源生产活动(包括电力生产活动)行使立法管辖权。根据该款(b)项和第 60 条(EEZ)以及第 80 条(大陆架),对为电力生产活动所需建造和使用的人工岛屿、设施和结构,享有自己建造以及管理建造、操作和使用的权利,以及授权他人建造、管理、操作和使用的专属权利;对所开展的海洋科学研究以及所需要的海洋环境保护和保全事项,行使立法管辖权。其中,对于人

工岛屿、设施和结构的管辖权是专属性的。

根据第 58 条和第 79 条,第一,虽然所有国家享有在 EEZ 和大陆架铺设海底电缆和管道的自由,但是沿海国:(1)对于 EEZ 内的和其下覆大陆架上的,有权制定关于用于输送和配送电力的海底电缆和电缆用管道的法律;(2)对于在其上覆水域为公海的大陆架上海底电缆和电缆用管道路线的划定,享有同意与否的权利。第二,对于因勘探其大陆架或开发其资源或经营其管辖下的人工岛屿、设施和结构而建造或使用的电缆和管道,享有管辖权。

二、中国电力法规则之于 EEZ 或大陆架:适用困境和有违立法“四性”

本部分首先梳理中国现行《电力法》及相关法律有无适用于 EEZ 或大陆架的直接或间接规定;如有,则列举或归纳这些规定,展示其现状。其次,阐释现状导致的问题。

(一)中国电力法规则之于 EEZ 或大陆架:适用困境

鉴于中国现行《电力法》第 2 条明确其仅适用于中国“境内”,说明其适用地域范围不包括 EEZ 和大陆架。除了《电力法》外,关于电力相关法律法规的查找,其标准是下列两项条件:相关法律法规的活动是否涉及电力的建设、生产、供应和使用活动;相关法律法规的适用地域范围是否包括 EEZ 或大陆架。据此筛选出的电力相关法律法规见表 1。从该表中不难看出,它们关于电力法规则是否适用于 EEZ 或大陆架存在三种规定,导致规则适用上的困境;《能源法》和 1997 年《中华人民共和国节约能源法(2018 年修正)》(以下简称《节约能源法》)没有作出规定,《电力法》和 2002 年《中华人民共和国安全生产法(2021 年修正)》(以下简称《安全生产法》)规定仅适用于该领域,2005 年《中华人民共和国可再生能源法(2009 年修正)》(以下简称《可再生能源法》)、1999 年《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》(以下简称《专属经济区和大陆架法》)和《生态环境法典》适用于领域以及包括 EEZ 和大陆架在内的管辖的其他海域。

表 1 中国《电力法》和电力相关法有无适用 EEZ 或大陆架规定的现状

法律名称	地域范围			涉及电力活动规定的归纳或主要规定
	无	A	B	
电力法		√		规制中国境内电力活动的基础和统领性法律。
能源法	√			能源包括风能、太阳能和海洋能。 国家推进风能、太阳能开发利用,合理有序开发海上风电。 国家促进海洋能规模化开发利用。 国家加强能源基础设施建设和保护;任何单位和个人不得从事危及能源基础设施安全的活动;包括电力在内的能源输送管网设施运营企业应当提高能源输送管网的运行安全水平,保障能源输送管网系统运行安全;接入能源输送管网的设施设备和产品应当符合管网系统安全运行的要求。
可再生能源法		√	√	适用于包括电力生产在内的海洋能开发利用,配套电网建设,保障措施。
节约能源法	√			从能源生产到消费的各个环节的节约能源活动。 任何单位和个人都应当依法履行节能义务。
安全生产法		√		生产经营单位的安全生产。
专属经济区和大陆架法			√	EEZ 内:利用海水、海流和风力的能源生产活动。
				EEZ 和大陆架内:(1)对包括用于电力活动在内的人工岛屿、设施和结构的建造和使用,海洋科学研究以及海洋环境保护和保全,行使管辖权。 (2)享有专属权利建造并授权和管理建造、操作和使用人工岛屿、设施和结构。 (3)对人工岛屿、设施和结构行使专属管辖权。 (4)国际组织、外国的组织或个人在 EEZ 和大陆架进行包括涉及电力活动在内的海洋科学研究,必须经中国主管机关批准,并遵守中国的法律、法规。 (5)中国主管机关有权采取必要措施,防止、减少和控制海洋环境污染,保护和保全 EEZ 和大陆架的海洋环境。 (6)铺设包括用于电力输送和配送在内的海底电缆和管道的路线,必须经中国主管机关同意。
生态环境法典		√	√	适用于污染防治、生态保护、绿色低碳发展等生态环境保护相关活动。 国家加强对 EEZ 和大陆架自然资源开发利用活动的管理。中国主管机关依照《专属经济区和大陆架法》的规定,有权采取必要措施,防止、减少和控制海洋生态环境破坏。

说明:“无”表示没有作出规定;A 表示领域或者境内,即领土;B 表示 EEZ 和大陆架。

(二)中国电力法规则之于 EEZ 或大陆架:有违立法“四性”

“立法”,一是指表示制定、修改、废止、解释、清理和编纂法律的动作或行为,既可用作动词、也可用作抽象名词;二是指这些动作或行为的结果,即产出的法律文件,用作名词。这里从名词“立法”的第二种意义上讨论立法“四性”。“健全社会主义法治”和“建设社会主义法治国家”是《中华人民共和国宪法》的明确规定。法治是良法得到普遍遵从的社会状态,而完备的法律体系是法治的前提^[10]。2022 年党的二十大报告要求“必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用”和增强立法“四性”^[11]。根据这一要求,2023 年修正后的《中华人民共和国立法法》第 55 条明确要求全国人大及其常委会“坚持科学立法、民主立法、依法立法,通过制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式”,增强立法“四性”。实现电力领域的法治,建立符合立法“四性”的良性品质的电力法律体系是基础。然而,以《电力法》为中心的我国电力法规则总体在是否适用于 EEZ 和大陆架方面,不符合立法“四性”。

首先,违反了立法系统性的要求。就某一法律部门或领域的法律规范总体而言,立法的系统性一是指它是中国特色社会主义法律体系的有机组成部分,与其他法律部门或领域的法律规范总体共同构成中国特色社会主义法律体系;二是指它本身应该具有系统性,是中国特色社会主义法律体系的子系统。立法系统性能够在最大程度上推动发挥某一法律部门或领域的法律规范总体的集成效能。从表 1 可以发现,《电力法》将其规制的电力活动的地域范围限于领域;电力相关法中,《安全生产法》也将其适用地域范围限于领域,《能源法》《节约能源法》则未就其适用地域范围作出规定,而《可再生能源法》《生态环境法典》的适用地域范围包括 EEZ 和大陆架,《专属经济区和大陆架法》适用于调整利用海水、海流和风力的电力活动。显然,我国现行法律口径不统一,导致电力法规则的适用地域范围在是否适用于 EEZ 和大陆架方面不成系统,因而有违立法系统性。

其次,违反了立法整体性的要求。就某一法律部门或领域的法律规范总体而言,立法的整体性一是指它与其他法律部门或领域的法律规范总

体之间相互关联、相辅相成和相互影响,从而共同构成中国特色社会主义法律体系的整体。二是指它本身的原则、规则、规范和制度之间相互关联、相辅相成、相互影响,能够形成一个有机整体。整体性有助于防止不同部门或地方将其不正当利益法律化。然而,一方面,规制电力活动的不同法律在是否适用于 EEZ 和大陆架上存在差异,导致不同法律对于相同电力活动存在割裂式的规制;另一方面,适用地域范围的不明确,则会导致理解和适用方面的不同解读。这不仅造成守法者的困惑、降低对法律的遵从水平,且难免导致执法和司法活动中执法和司法人员的选择性执法,无论是因认识上的差异,还是因徇私或枉法的原因造成的。

再次,违反了立法协同性的要求。就某一法律部门或领域的法律规范总体而言,立法的协同性一是指它与作为整体的中国特色社会主义法律体系之间、与其他法律部门或领域法的法律规范总体之间,应该协同一致、同向而行。二是指它本身的原则之间、规则之间、规范之间、制度之间以及它们相互之间,应该协同一致、同向而行。协同性能够更好地促进它与中国特色社会主义法律体系整体之间、与其他法律部门或领域的法律规范总体之间,它本身的原则之间、规则之间、规范之间和制度之间及其相互之间能够协同地发挥作用。由于规制电力活动的不同法律在是否适用于 EEZ 和大陆架上存在差异,且规定适用的法律之间(如《专属经济区和大陆架法》与《可再生能源法》)缺乏有效衔接,导致不同法律对于相同电力活动存在割裂式的规制,进而阻碍了法律间的协同适用。而适用地域范围的不明确所致理解和适用方面的不同解读,都难免导致守法、执法和司法中的不协同。

最后,违反了立法时效性的要求。就某一法律部门或领域的法律规范总体而言,立法的时效性一是指其法律规范应该能够适时地得到制定、修改、废止、解释或编纂,顺应因科技创新、经济发展或管理革新而导致的社会关系变革。社会关系

变革既有新的社会关系的产生,也有既存社会关系的变化,还有既存社会关系的消灭。二是指它能够作为重大改革提供良法根据,为具体改革的实施提供良法的保障措施。在我国利用深远海能源资源(特别是风能)大力发展电力生产、风电累计装机容量连续六年位居世界第一的现实背景下,《电力法》和《安全生产法》不能适用于 EEZ 和大陆架的电力活动,极不符合立法及时性的要求。

有违立法“四性”导致的危害后果,微观上,对于我国在 EEZ 和大陆架开展电力活动的企业来说,第一,其开展电力活动的合法性严重缺乏根据,乃至在许多方面没有合法性根据,因此权利很难得到保障;特别是在其电力活动受到来自国内外任何政府和非政府间国际组织、政府或其机构、单位和个人的不当干扰时,在电力设施遭到它们的损害和毁坏时,缺乏追究侵害者民事责任的法律根据。因为《中华人民共和国民法典》第 12 条规定,除其他法律另有规定外,该法典仅适用于我国领域内的民事活动;然而,虽然《专属经济区和大陆架法》作出了宽泛的笼统性规定,但是《电力法》却不适用于专属经济区和大陆架。第二,无论是政府和非政府间国际组织、外国政府或其机构、外国单位和个人针对我国企业电力活动的不当干扰争议和电力设施的不当侵害争议,还是它们共同侵权责任划分的争议,无论在实体上还是在程序上,都缺乏基本的法律支撑,有些方面乃至没有法律支撑。第三,其生产经营活动的安全生产事宜没有法律规制,发生安全生产事故时缺乏追究责任人员的法律依据,存在安全生产基本监管方面的缺位;因为《安全生产法》不适用于 EEZ 和大陆架。这些方面的后果,综合起来就构成并上升为宏观上法治缺乏固根本、稳预期和利长远所必要的良法基础,让人们产生中国法治在 EEZ 和大陆架存在很大缺漏的认知,严重损害社会主义法治的权威和尊严。

三、外国电力法规则适用于 EEZ 和大陆架的立法模式

马克思主义认为立法者“不是在创造法律,不

是在发明法律,而仅仅是在表述法律”^[12]。关于我国重大问题和重要改革的法律制定,彭真^[13]认为必须先经过我国的社会实践检验,“在这个基础上,经过对各种典型、各种经验的比较研究,全面权衡利弊,才能制定法律”。在建设能源强国和海洋强国以及能源绿色低碳转型和应对气候变化的背景下,我国规制海上电力活动的立法工作,不仅需要总结和比较我国的各种典型和经验,而且由于 EEZ 和大陆架的电力活动同时受国际海洋法的规制,海上电力发展先发国家的立法实践可以让我国从中汲取经验教训而少走不必要的弯路,借鉴外国的典型做法是必要的。

海上风电累计装机容量超过 200 万千瓦的外国有欧盟成员国荷兰、德国、法国和丹麦以及非欧盟成员国英国。这些国家都有相关电力规则适用于 EEZ 或者大陆架的规定。欧盟委员会于 2020 年 11 月 19 日发布《欧盟利用海上可再生能源潜力实现气候中和未来的战略》,要求其成员国在包括 EEZ 和大陆架的海域实施包括风电在内的可再生能源开发,拟定了海上可再生能源发电量到 2030 年升至 6 000 万千瓦以上、在 2050 年达到 3 亿千瓦的目标,就海洋空间规划、协调电网规划和发展、完善监管框架、动员投资和欧盟资金、研究和创新以及发展供应链等事宜作出了部署^[14]。除后文讨论的德国和法国制定了规制 EEZ 海上风电活动的法律外,荷兰于 2024 年制定了具有基础性和统领性的《能源法》,该法第 1 条第 6 款明确规定它适用于荷兰领域内以及荷兰管辖的 EEZ 内所有与能源相关的活动,包括但不限于能源生产、传输、分配、消费、存储以及能源设施的建设、运营、维护与退役;丹麦 2008 年《可再生能源法》第 3 条第 1 款规定该法“适用于丹麦的领土、领海和 EEZ”。在英国,位于 EEZ 和大陆架的“可再生能源区”(Renewable Energy Zone)连通了 2004 年《能源法》、2008 年《规划法》、2009 年《海洋和海岸享用法》和 1989 年《电力法》,使它们的适用范围都涵盖 EEZ 和大陆架内的电力活动。在我国的海上邻国中,韩国 2025 年《海上风力发电开发和供应

促进特别法》第 2 条规定,其规制的海上风电活动包括在沿海海域的以及在 EEZ 等国家管辖的其他海域内的下列活动:利用海上风能进行电力生产的活动;涉及为此而进行的设施建设、运营、维护及相关附属活动;项目的选址、勘测、设计、施工、建设及设备安装等一系列前期活动,以及将海上风力发电所生产电力并入电网并输送、销售给用户的活动。越南 2024 年《电力法》第 2 条规定该法适用于越南的领域及毗连区和专属经济区。后文讨论的日本 2025 年《海洋可再生能源发电设施发展法》的适用地域范围包括 EEZ。

考察其他沿海国关于包括 EEZ 风力发电在内的海上可再生能源电力及相关事宜的法律文件,主要有四种立法模式。鉴于风电目前是海上可再生能源发电的最成熟发电方式且产出几乎全部电量,国外立法基本上是立足海上风电进行立法,而且发电以外的电力活动规制可以适用于其他发电方式,这里为行文方便,以风电为例进行讨论。

(一)以英国为代表的分散立法模式

分散立法模式是指就特定领域内的事项,不制定一部基础性或统领性的法律或法规,而是针对该领域内的特定事项,在不同的法律或法规中作出规定。这一模式的外在表现是该领域的众多法律规则呈现松散形态,不能形成外在形式上的体系化。分散立法模式虽然具有实用性强的优点,但存在如下主要缺陷:(1)容易出现重复立法,很多共性问题可能被多部单行法作出重复规定,出现立法资源浪费;(2)体系性不足,很难形成完整的法律框架,难以乃至无法统筹解决该领域内的共性问题,尤其在跨领域或综合性问题的规制上存在明显短板;(3)如果缺乏引领性规定,容易导致内在实体上(割裂式)的碎片化;(4)容易因逻辑不统一或衔接不流畅而出现规范的重叠、冲突或立法漏洞,给守法、执法和司法造成困惑,增加法律适用和管理方面的协调成本。海上可再生能源发电领域的立法不仅需要就电力建设、生产、供应和使用活动作出常规性规定,而且必须考虑可再生能源电力活动需要规范的如下特殊性:(1)EEZ 内

的电力生产活动以及 EEZ 和大陆架内的电力建设、供应和使用活动,不能违反国际海洋法,否则会导致国际争端或事件,在百年变局加速演变的背景下,风险的可能性会增大;(2) EEZ 和大陆架内的电力活动属于资金和技术密集型,投资风险大,如果缺乏系统性强、程序清晰、权利义务明确的法律规范指引,正常情况下难以推进企业进行符合市场规律的投资。英国采用分散立法模式,做法是在相关的多部法律中分散地就各该部法律涉及 EEZ 或者大陆架电力活动的事项作出规定。其 2004 年《能源法》第 84 条规定了可再生能源区,它是英国政府主张的享有利用水能和风能生产能源的、位于领海以外的 EEZ 和大陆架的专属权利的区域。2008 年《规划法》(2026 年修改)和 2009 年《海洋和海岸享用法》(2026 年修改)规定,包括可再生能源发电在内的可再生能源区涵盖 EEZ 和大陆架。1989 年《电力法》(2026 年修改)中规定,“Renewable Energy Installation”与“Renewable Energy Zone”具有相同含义,在可再生能源区内的电力生产以及海上电力输送体系受该法规制。英国实践表明,多部法律之间的转致规定给投资者在办理各种审批或许可程序中带来了许多困惑或困难,导致项目不能如期建设和投入使用^[15]。

(二)以法国为代表的可再生能源单行法中专编章节规制模式

在这种模式下,一部关于可再生能源的基础性或统领性法律文件除明确规定其适用地域范围包括 EEZ 和大陆架外,还较为具体而系统地就 EEZ 和大陆架内的电力活动作出规定,尤其是以专编、专章或专节的体例。法国 2023 年《加快可再生能源生产法》是这种立法模式的典型。该法实有 105 条,分为“有利于可再生能源地方整合及良好景观融入的措施”“旨在加速和协调可再生能源项目及能源转型必要工业项目布局的简化和国土规划措施”“旨在加速太阳能、光热、光伏和农业光伏发展的措施”“旨在加速海上可再生能源生产设施发展的措施”“关于其他种类可再生能源的措

施”“可再生能源融资及价值回收和共享的横向措施”和“杂项条款”七编。其中,第四编是规制以海上风电为主体的海上可再生能源电力活动的专编,从第 55 条至第 56 条共计 11 条(实为 10 条)。从形式上看,该专编几乎就是一份修改法律的文件,因为它修改了《环境法典》《能源法典》《公有财产法典》《城市规划法典》《交通法典》《海关法典》《关于法国主权或管辖范围内海洋空间的第 2016 - 1687 号法令》这些法律的有关条款。从实体内容上看,它以海上风电活动为基础规制对象。(1)对海上风电设施安装的优先地理区域的确定作出了原则性规定,并要求将位于 EEZ 且在涵盖海洋的国家公园范围之外的优先地理区域作为优先目标;(2)规制海上风电设施不仅包括发电设施,而且包括事关输电和配电的电缆和电缆用管道设施;(3)不仅规制位于 EEZ 的风电发电设施及相关活动,而且规制位于与 EEZ 毗连的大陆架的、可能涉及发电辅助设施及输电配电设施以及相关活动,而且规定了跨领海与 EEZ 和大陆架的能源生产设施的法律适用事宜;(4)不仅涉及风电设施的选址、招标、建设(安装),而且涉及运营、使用和(退役后的)拆除;(5)就全流程涉审批或许可以及相关争议的解决,明确了主管部门或机关;(6)就包括位于 EEZ 和大陆架在内海域的人工岛屿、设施和(浮动)构筑物的建设、地位、安全和管理作出了相当全面和具体的规定;(7)就(特别是涉及 EEZ 和大陆架的)海上风电的建设、运营、使用和拆除可能涉及的海关、交通、规划和公有财产的主管部门和相关程序作出了规定。就内容而言,法国为可再生能源单行法中专编章节规制模式树立了较好范例。该法经过两年多的实施,产生了较好的效果^[16]。这种模式的优点是各相关法律之间衔接程度较高,主要缺点是不能涵盖电力生产的所有环节。我国《可再生能源法》虽在第 3 条规定其适用于我国领域以及管辖的包括 EEZ 和大陆架在内的其他海域,但并未就 EEZ 和大陆架的电力活动作出稍具体的规定,因此构不成这种模式。

(三)以日本为代表的促进海上可再生能源发电设施发展单行法模式

这一模式的主要做法是制定单行的“海上可再生能源发电设施发展法”,并在其中就 EEZ 或者大陆架电力活动作出特别规定。日本 2025 年围绕将企业经营者安装海洋可再生能源发电设施的范围扩大到 EEZ,对其 2018 年《为发展海洋可再生能源发电设施的海域利用促进法》进行了较大修改,其中将名称修改为《海洋可再生能源发电设施发展法》。新法共 58 条,分为“总则”“基本方针”“领海及内水海洋可再生能源发电设施安装”“EEZ 海洋可再生能源发电设施安装”“杂则”“罚则”共六章。其中,第五章主要规定 EEZ 内海洋可再生能源发电设施安装方面的下列事项:禁止行为;招标区域的划定,授予临时地位的处理;经济产业大臣及国土交通大臣组织协商会议;许可的申请、条件、变更;受许可人的义务,安装工程的申报,退役申报和设施拆除。需要注意的是,该法并未对需要与国际海洋法相兼容的复杂事项作出规定;如电力输配送所需的海底电缆和管道的管辖权问题,支撑发电设施的人工岛屿、设施和结构的建造与管理权问题,大陆架上电力设施的管理问题等。但是,位于 EEZ 的海底电缆和电缆用管道难免需要经过位于 EEZ 下方的大陆架,电力设施所需人工岛屿、设施和结构的基架有时需要固定在大陆架上;特别是,沿海国不得违反公约对其他国家铺设或维持海底电缆和电缆用管道加以阻碍。可以说,作为海上可再生能源发电设施发展单行法模式的典型样本,日本《海洋可再生能源发电设施发展法》揭示了该模式在追求产业发展效率的同时,存在忽视或简单化与国际海洋法兼容的缺陷。

(四)以德国和新西兰为代表的海上风电单行法模式

德国和新西兰是海上风电单行法模式的两个典型。德国注重发展海上风电,特别是 2020 年《可再生能源法》将 2030 年海上风电累计装机容量目标从 2017 年订立的 150 万千瓦提高到 2 000

万千瓦,并为此修改 2016 年《海上风电发展和促进法》(以下简称《海上风电法》)^[17]。2026 年 3 月 29 日修改后的《海上风电法》共有 104 条(不包括已被废止的 11 条),分为六章。第一章“总则”就其立法目的和目标、适用范围、招标容量和分配至招标日期以及术语定义作出规定。第二章就区域开发计划和区域的中央初步调查予以规定。第三章就招标的总则,非中央初步调查区域的、已有项目的和中央初步调查区域的招标以及已有项目的介入权作出规定。第四章就海上风力发电设备及能源传输设备的许可、建设、运营和退役(拆除)以及其他能源生产区的招标事宜予以规制。第五章就海上试验性风力发电设备的确认、所发电力的付款请求权以及相应电网连接的容量、许可、建造、运营和退役(拆除)事宜作出规定。第六章是杂项规定。新西兰议会审议程序中的《海上可再生能源法(草案)》,其最新公开版本是审议中的 2025 年 6 月 17 日版本;本文据此进行讨论。该法案共有 180 条;除第 1 条和第 2 条外的 178 条分为“总则”“海上可再生能源许可和基础设施保护制度”“海上可再生能源基础设施退役”“管理和执法”“对其他法律的修改”先后五章。它在名称中虽然采用“海上可再生能源法”,但实际是专门规制海上可再生能源电力活动的;因为其第 4 条将“海上可再生能源开发”界定为:(1)根据该法办理许可;(2)根据许可建造、安装、运营、维护或退役的海上可再生能源发电基础设施;(3)许可持有人或其代表根据许可在许可区域内进行或提议进行的海上可再生能源发电基础设施活动;(4)连接到该海上可再生能源发电基础设施的以及相关的海上可再生能源输电基础设施活动。该法律草案规定的适用地域范围包括领海和 EEZ。它就海上可再生能源电力生产的许可,设施的建造、安装、运营、维护、退役和保护等环节以及主管部门及其职责、执法和诉讼等事宜作出了相当全面而具体的规定。可以说,这两份法律文件因其规则系统而全面,特别是后者在立法技术方面,堪称海上风电单行法模式的良好范例。德国《海上风电法》的实

施效果也是明显的^[16]。

四、中国电力法规适用地域范围扩至 EEZ 和大陆架的修法路径

基于立法“四性”对现行《电力法》及电力相关法进行修改,使其适用地域范围扩至 EEZ 和大陆架,是健全以《电力法》为核心的中国电力法律规则体系的关键。就修法路径而言,包括修改《电力法》及电力相关法关于适用地域范围的规定以及确定适当的立法模式两个方面。

(一)《电力法》及电力相关法明确规定适用地域范围包括中国管辖的其他海域

沿海国在其一份具有基础性或统领性的电力法律或法规文件中明确规定其适用地域范围包括 EEZ 和大陆架在内的其他管辖海域,或在所有涉及电力活动的法律或法规文件中作出此类规定,可以让其所有电力法规则在适用地域范围上实现统一,从而与国际海洋法保持一致。如第三部分所述,这是许多沿海国的做法。解决中国电力法规是否适用于 EEZ 或大陆架的困境和违反立法“四性”的问题,立法形式上的根本性路径是《电力法》及电力相关法律文件中作出一致性、类似性乃至相同的规定。立法实体内容上的根本路径,则是根据国际海洋法赋予沿海国关于能源生产的及相关的经济性主权权利、专属和非专属管辖权以及为行使国际法下权利和履行国际法下义务所必要的(立法)管辖权,借鉴其他海上电力活动(特别是海上可再生能源电力生产)强国关于电力法规适用地域范围的规定,立足我国建设海洋强国和能源强国以保障海洋安全和能源安全以及维护国家海洋安全和权益,推动在海洋和能源领域落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和全球治理倡议这全球四大倡议,修改《电力法》及电力相关法,明确规定它们的适用地域范围包括中国管辖的其他海域。首先,关键的一步是修改在电力规则体系中具有基础性和统领性地位的《电力法》,将其第 2 条修改为“本法适用于中华人民共和国领域和管辖的其他海域内的电力建设、生产、供应和使用活动”。这是解决我国电力法规

则适用地域范围扩至 EEZ 和大陆架的“纲”。其次,对于未规定适用地域范围的《能源法》和《节约能源法》这两部电力相关法,增设一个其适用地域范围包括 EEZ 和大陆架的条款。最后,对于规定其适用地域范围仅限于领域的《安全生产法》这部电力相关法,将其第 2 条的前半句修改为“在中华人民共和国领域和管辖的其他海域内从事生产经营活动的单位(以下统称生产经营单位)的安全生产,适用本法”。

通过这些修改,不仅可以使《电力法》以及分散在电力相关法中的电力法规则总体在适用地域范围方面实现形式和实体内容上的统一,从而具有系统性、整体性、协同性和及时性,而且也与我国为其缔约国的《海洋法公约》保持一致,实现国内法治和涉外法治的统筹,维护我国在 EEZ 和大陆架的主权权利、管辖权以及海洋安全和权益,还可以作为我国在与海上邻国发生 EEZ 和大陆架划界争端中行使权利的直接证据。

(二)中国电力法规适用地域范围扩至 EEZ 和大陆架的立法模式

这里首先分析外国电力法规则适用于 EEZ 和大陆架的四种立法模式对我国的适应性问题,然后讨论我国应该采取的立法模式。

关于分散立法模式对我国的适应性。从本文第二部分的讨论中可以发现,让我国海上可再生能源电力活动投资者自己从分散于多部单行法中的、并不能直接适用于电力活动的众多法律规则中,查找并具象化为适用于自己的法律规则,不仅难度极大,而且容易出现偏差乃至错误。虽然可以由涉及的发展改革、能源、自然资源、生态环境、海事和商务等不同主管部门协同梳理并整理出一份指南,但是我国目前尚未开展此项工作;若能产出这种成果,更宜提炼出主要规则,直接在法律或法规中作出集中性规定。因此,我国不宜采取分散立法模式。

可再生能源单行法中专编章节规制模式对于我国来说,修改《可再生能源法》并设立专门章节规制海上可再生能源电力活动并就 EEZ 和大陆架

内的活动以特别条款作出规定,虽然具有较大的可能性和可行性,但是该法属于促进法性质、基本上并不涉及电力活动的所有环节。这与可再生能源单行法中专编章节规制模式的代表法国有所不同。因为法国《加快可再生能源生产法》不是促进法,而是基本上进行全面规制的特别单行法,并对包括《能源法典》和《环境法典》在内的多部法律进行了相应修改,以确保不同法律文件在海上可再生能源开发方面具有系统性、整体性和协同性。鉴于海上可再生能源电力活动涉及电力活动的几乎所有方面,且就在 EEZ 和大陆架的活动还需要作出与国际海洋法兼容性强的规制,因此相较于在《可再生能源法》以专章规制,不如由《电力法》以“海上电力”专章规制更具体系性、简明性和实操简便性。

对于我国来说,采取日本为代表的促进海上可再生能源发电设施发展单行法模式,虽然具有可行性,但是也存在缺陷。该模式下的“海洋可再生能源发电设施发展促进法”属于促进法性质,基本上仅涉及电力生产设施的建设和退役环节,不能就海上电力活动全周期进行全链条的体系化规制,而且未就与国际海洋法的诸多必要转化和兼容事项作出规定。因此,相较于制定这种专门单行法,由《电力法》增设专章进行规制更具合理性。因为这种单行法难以实现对 EEZ 可再生能源电力活动全流程、全周期的系统性规制,无法保障制度的整体性和协同性,而《电力法》专章模式则更为体系完整、简便可行。

关于海上风电单行法模式。无论是德国《海上风电法》,还是新西兰《海上可再生能源法(草案)》,基本上都就海上风电活动的全周期作出了系统性规定。相比而言,德国《海上风电法》的原则性和政策性更强一些,而新西兰《海上可再生能源法(草案)》的具象化和规范性更强一些,且更为全面。如果我国就海上电力活动制定单行法,这两部外国法律或草案可以作为蓝本进行参考。

关于我国将电力法规则的适用地域范围扩至 EEZ 和大陆架的修法工作,第一,从更好地展现和

实现电力法律规则的系统性、整体性和协同性考量,虽然《电力法》对于电力活动的规制是立足于陆上电力活动,但是海上电力活动与陆上电力活动之间具有相当多的共性,因此针对领海以及(特别是)EEZ 和大陆架的电力活动的特点,无论是通过修改《电力法》而设立“海上电力”专章进行规制,还是通过制定单行的特别法“海上电力法”予以规制,都是较佳路径。不过,前者具有落地快、成本低、体系完整于一部法律中的优点;后者有专司海上电力、全周期、适长远的优点,但存在时间长、成本高的缺点。第二,无论采取哪种模式,都需要尽可能早地开展立法活动。这既是反映我国海上可再生能源发电第一大国现状以及体现立法的及时性的必要,也是我国建设新型能源体系以实现能源清洁低碳转型、建设能源强国以及应对气候变化的需要;既是根据国际海洋法我国维护 EEZ 和大陆架主权权利以及海洋安全和权益的需要,也是建设海洋强国以及在海洋领域推动落实“全球四大倡议”的必要。第三,需要注意 EEZ 和大陆架电力活动的共同、不同和关联的基础上,规定电力法规则适用于 EEZ 和大陆架,而不仅是 EEZ;因为 EEZ 电力生产活动难免涉及利用大陆架。

在具体的规则设计上,需要注意 EEZ 与大陆架在位置、法律地位和权利基础上的区别和关联。一国 EEZ 的下方是其大陆架,但是在大陆架的外部界限超过距领海基线 200 海里的情形下,超过部分的大陆架的上方是公海。就电力活动而言,第一,沿海国仅能根据其 EEZ 主权权利而在其 EEZ 实施和授权(许可)他人实施包括电力生产在内的能源生产活动,而在其大陆架则不能。第二,沿海国可以在其大陆架实施或授权(许可)他人实施电力生产活动以外的一些电力活动;如建设或授权(许可)建设用于支撑其 EEZ 电力生产设施的固定设施,实施或授权(许可)他人实施人工岛屿、设施和结构的建造和使用以及用于输送或配送电力的海底电缆和电缆用管道等。第三,对上述设施的建设、安装、运营、维护、退役(拆除)、保护和管理

等,沿海国享有相应或必要的立法管辖权。然而,在前面提及的外国法律中,法国和韩国法律规定其适用于 EEZ 和大陆架,而日本、荷兰、德国、丹麦和新西兰法律都没有(明确)规定其适用于大陆架,存在混淆 EEZ 和大陆架的弊端。

五、结语

党的十八大以来,习近平总书记考察沿海地区时多次强调大力发展海洋经济和建设海洋强国,提出推进中国式现代化必须推动海洋经济高质量发展,将和平利用海洋能源资源以及坚决维护我国领土主权和海洋权益列为大的思路^[18]。我国 EEZ 广阔,可再生能源电力生产潜力巨大,且已连续 6 年是海上风电累计装机容量第一大国。但是,我国关于电力法规的不同法律在适用地域范围上是否包括 EEZ 和大陆架方面存在困境,不能适应新形势新需要、影响法律体系内部的协调统一,有违立法“四性”。这不仅构成通过在 EEZ 大力发展可再生能源电力推动能源清洁低碳转型以应对气候变化的严重障碍,而且在相当程度上构成根据国际海洋法就 EEZ 和大陆架行使主权利、专属和非专属管辖权而行使立法管辖权的懈怠乃至放弃,不利于我国 EEZ 和大陆架主权利以及海洋安全和权益的维护,影响海洋强国和能源强国建设及四大全球倡议在海洋领域的推进。修改《电力法》及电力相关法并明确规定其适用地域范围包括中国管辖的其他海域,以及修改《电力法》而在其中设立专章或者制定单行特别法“海上电力法”,是将我国电力法规适用地域范围扩至 EEZ 和大陆架的可行路径。

参考文献:

- [1] 胡德胜,孙睿恒,朱颖. 科技创新视域下中国推进深远海风电开发政策法律研究[J]. 资源科学, 2024(7): 1421-1432.
- [2] GWEC. Global wind report 2026[R]. Lisbon: GWEC, 2026:86.
- [3] 胡德胜,郭云鹏,许胜晴.《联合国海洋法公约》视阈下生态环境法典编纂中专属经济区和大陆架规定研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2025(10):12-23.
- [4] 秦小建. 立法赋权、决策控制与地方治理的法治转型[J]. 法学, 2017(6):79-91.
- [5] SHAW M N. International law[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2017:483.
- [6] Draft Convention on jurisdiction with respect to crime[J]. American Journal of International Law, 1935(29):439-442.
- [7]《国际公法学》编写组. 国际公法学[M]. 北京:高等教育出版社, 2022:133.
- [8] The American Law Institute. Restatement of the law third, the foreign relations law of the United States (1987) [EB/OL]. [2026-04-30]. <https://www.ali.org/publications/restatement-law-third/foreign-relations-law-united-states-rest>.
- [9] American society of international law. Jurisdictional, preliminary, and procedural concerns[M]// AMANN D M, ed. Benchbook on international law. Washington DC: American society of international law, 2014:II. A-2.
- [10] 胡德胜,孙睿恒. 立法“四性”视域下中国海洋牧场法制之检视[J]. 中国人口·资源与环境, 2024(4):161-171.
- [11] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [12] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 1995:183.
- [13] 彭真. 彭真文集[M]. 北京:人民出版社, 1991:507.
- [14] The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU strategy to harness the potential of offshore renewable energy for a climate neutral future [EB/OL]. (2020-11-19) [2026-04-30]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:741:FIN&qid=1605792629666>.
- [15] HAZZARD J. Facing the unique challenges of UK wind energy [EB/OL]. (2023-07-26) [2026-04-30]. <https://knowledge.energyinst.org/new-energy-world/article?id=138100>.
- [16] FAGETAN A M. Transposition and implementation of European Union renewable energy legislation in France, Italy, and Germany: a regulatory perspective and a comprehensive analysis of opportunities and challenges [J/OL]. Laws, 2026, 15(1):15010003. <https://doi.org/10.3390/laws15010003>.
- [17] 胡德胜. 德法英能源供给结构变革与制度演进及其对中国的启示[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2022(4):61-73.
- [18] 习近平. 推动海洋经济高质量发展[J]. 求是, 2026(6):4-6.