

我国地方省份 新能源产业 激励政策体系研究

WOGUO DIFANG SHENG FEN

XIN NENG YUAN CHAN YE

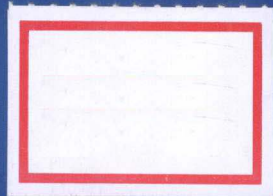
JILI ZHENG CE TI XI YAN JIU

谭琪 著

——以河北省太阳能光伏产业为研究样本



中国工人出版社



.....

欧盟补贴削减和美国提起的“双反”调查，使得我国地方省份新能源产业遇到“严冬”。地方政府需要一种新的视角与思路，来重建新能源产业激励政策体系。本书基于对河北省太阳能光伏产业的调研，分析了新能源产业发展所面临的困境。提出现行地方省份新能源产业激励政策体系中存在结构性、内容性、配套性以及沟通性四方面问题。在此基础之上，总结了相关国家在新能源产业激励政策方面的经验，尝试性构建了全新地方省份新能源产业激励政策体系。

.....

上架建议：行政管理

ISBN 978-7-5008-5173-8



9 787500 851738 >

ISBN 978-7-5008-5173-8/C • 614

定价：32.00元

我国地方省份 新能源产业 激励政策体系研究

WOGUO DIFANG SHENG FEN
XIN NENG GUAN CHAN YE
JILI ZHENG CE TI XI YAN JIU

谭琪 著

——以河北省太阳能光伏产业为研究样本



中国工人出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国地方省份新能源产业激励政策体系研究 / 谭琪著.
—北京: 中国工人出版社, 2012. 4
ISBN 978 - 7 - 5008 - 5173 - 8

I. ①我… II. ①谭… III. ①新能源—能源政策—
研究—中国 IV. ①F426. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 064191 号

我国地方省份新能源产业激励政策体系研究

- | | |
|-------|--|
| 出 版 人 | 李庆堂 |
| 责任编辑 | 赵晨羽 方 楨 |
| 责任校对 | 赵 思 |
| 责任印制 | 栾征宇 |
| 出版发行 | 中国工人出版社 (北京市东城区鼓楼外大街 45 号 邮编: 100120) |
| 网 址 | http://www.wp-china.com |
| 电 话 | 010 - 62350006 (总编室) 010 - 82075935 (工会与劳动关系分社)
010 - 62005038 (传真) |
| 发行热线 | 010 - 62004002 62033018 (读者服务部) |
| 经 销 | 各地书店 |
| 印 刷 | 北京九州迅驰传媒文化有限公司 |
| 开 本 | 700 毫米 × 1000 毫米 1/16 |
| 印 张 | 15.25 |
| 字 数 | 230 千字 |
| 版 次 | 2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 32.00 元 |
-

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务部门联系更换
版权所有 侵权必究

自序

能源是现代国家赖以生存和发展的基础。环境问题的日益凸显，屡次世界性能源危机的席卷，使得全世界对于新能源的开发与利用越来越刚性化。对于我国大多数地方省份而言，传统能源资源并不丰富而对于能源却需求旺盛（2011年在我国诸多地方省份发生的电荒问题深刻凸显出该矛盾），一方面如何促进新能源发展，合理有效地利用新能源来弥补传统能源的不足，选择一条适合本省、本地区新能源的发展路径，是一个亟待解决的重要和迫切的问题；另一方面，如何利用新能源产业的发展，来带动地方省份经济增长，促进地方社会进步，也是当下各省尤为注重的课题。由于新能源产业发展初期具有高投资性、高技术性及投资回报周期长的特点，使得其无法按照一般产业规律进行发展。新能源产业需要借助有效产业政策来促进新能源技术商业化、提高市场渗透力和经济竞争力。由此，研究促进新能源产业发展的激励产业政策相关问题，也就成为许多地方省份一个迫切而又重要的课题。

随着欧盟补贴削减和美国提起“双反”的调查，目前太阳能光伏产业处于一个相当困难的处境。以太阳能光伏产业为代表的新能源产业，在最近遇到“严冬”，据相关产业联盟的不完全统计，去年江浙地区有超过50家从事光伏产品生产制造的小企业关闭。另据赛迪光伏产业研究所数据，2011年已有20%的光伏企业完全停产，30%的企业陷入半停产。面对此种严峻形势，地方政府对于新能源产业所制定的传统简单激励政策，已经远远不能适应要求。我们需要一种新的视角与思路，来重新构建地方政府对新能源产业的激励政策体系，制定具体的政

策措施。虽然当今许多发达国家在发展新能源产业方面有很多成熟的政策经验,值得我国地方省份进行借鉴,但由于各国的国情不同,地方省份不能只是简单地效仿。我们需要依据地方省份不同的省情选择自己所适合的新能源发展模式,构建出适合本地新能源产业发展的政策激励体系,面对新能源产业的“严冬”,促进本地新能源产业的发展,为本地经济与社会的发展做出贡献。

本书重点研究四个核心问题:第一,在理论视域中探索新能源产业化发展的一般路径和规律,研究如何促进新能源发展的动力因素的具体内容,在此基础上研究政策对其发展进行有效支持。第二,梳理发达国家在新能源产业化发展道路中给予政策支持的具体经验,应用相关理论的分析框架来更好的解释和理解激励政策在其发展中的作用。第三,以华北地区河北省太阳能光伏能源开发利用的具体现状以及河北省产业激励政策现实出发(以对保定光伏太阳能产业实地调研并专业分析的基础上),分析现行省级新能源产业激励政策的相关问题。第四,在前期充分调研与规范研究的基础上,力图构建符合地方省情的全新新能源产业激励政策体系,并对政策体系中各层面的地方省级新能源产业激励政策提出合理而具体的建议。

在书稿的创作过程中,课题组成员提出了构建地方省级全新的新能源产业激励政策体系和激励政策的具体建议,在研究这些建议的过程中深感我们所面对的问题的复杂性。课题组试图对现行省级新能源产业激励政策的相关问题作尽可能全面的涉及,但发现做到这点很难。因为新能源产业激励政策体系毕竟是一项复杂的系统工程,它牵涉到一个国家在一些方面的若干制度创新与体制变革深层次的问题,并非本书所能及于全部。因此,只能力图切中并紧扣事物的主要矛盾来解决问题。然而,这并不意味着课题的研究至此结束。相反,在日后的研究进程中,我们必须全方位、多角度地将地方省份新能源产业激励政策体系各个层面的工作同时深入下去,更为重要的是,我们必须将这些激励政策真正有效地落实。本书对合理科学的地方省份全新新能源产业激励政策体系

远景进行了一番构想，这是一种美好的设想，为实现这一远景，如何去进行战略性的规划，应当采取怎样的可行性措施，还需要我们去探索、去思考，去做许许多多事情。

谭 琪

2012 年 2 月 28 日

目 录

第一章 前 言	(1)
第二章 新能源与新能源产业	(5)
第一节 新能源概述	(5)
一、能源及其分类	(5)
二、新能源的概念	(6)
三、新能源的分类	(7)
四、新能源的特点	(12)
五、新能源规模产业化趋势	(13)
第二节 新能源产业	(15)
一、新能源产业的定义	(15)
二、新能源产业的酝酿和腾飞	(15)
三、新能源产业的发展现状分析	(17)
第三节 新能源及其产业的社会效益分析	(19)
一、优化能源结构	(19)
二、保护生态环境	(19)
三、拉动经济增长	(20)
四、构建和谐社会	(20)
五、提高国际竞争力	(21)

第三章 新能源产业激励政策相关理论分析	(22)
第一节 公共政策中的激励理论	(22)
一、公共政策激励概述	(22)
二、新能源产业激励政策构建	(24)
第二节 政策激励与公共物品理论	(25)
一、公共物品概述	(25)
二、公共物品理论	(28)
三、新能源产业激励政策的必要性分析	(29)
第三节 政策激励与波特竞争理论	(31)
一、波特竞争理论	(31)
二、传统能源与新能源产业的成本分析	(32)
三、政府激励新能源产业发展的合理性	(34)
第四章 我国新能源发展历史及其简要评价	(36)
第一节 我国能源政策的历史沿革	(36)
一、起步阶段：1949 年~1978 年的新能源政策	(36)
二、发展阶段：20 世纪 80 年代的新能源政策	(38)
三、深入阶段：20 世纪 90 年代的新能源政策	(40)
四、逐步完善阶段：面向 21 世纪的中国新能源政策	(43)
第二节 对我国能源政策历史简短评价	(45)
第五章 国外新能源激励政策的比较研究	(48)
第一节 国外成功新能源产业政策	(48)
一、全球新能源市场概览	(48)
二、不同国家新能源产业政策	(52)
三、国外新能源产业政策特点	(60)
第二节 国外新能源以及对我国的借鉴与启示	(61)
一、对我国的借鉴与启示	(61)
二、对于国外新能源发展经验的思考	(64)

第六章 地方省份新能源产业激励政策体系全新构建的

现实条件分析 (67)

第一节 战略准备条件——“低碳战略”的提出和实施

..... (67)

一、我国“低碳战略”提出的背景和内容 (67)

二、“十二五”规划凸显新能源产业的战略地位 (71)

三、调整能源结构、积极发展新能源产业是实施

“低碳战略”的核心内容 (72)

第二节 社会心理条件——民众对新能源的认同 (74)

一、节能减排教育普及工作的深入开展 (74)

二、新能源利用有助于人们生活质量的提高 (74)

三、“低碳生活”的观念逐渐深入人心 (75)

四、广泛的民众认同是新能源产业发展的重要条件 (76)

第三节 法律法规保障条件 (77)

一、能源立法提速——能源法律群的建设 (77)

二、新能源产业管理体制的建设情况 (81)

三、我国新能源法律结构中存在问题的简要分析 (82)

第四节 现阶段的技术保障条件 (83)

一、新能源技术和新能源材料的发展 (83)

二、技术创新激励政策的发展情况 (85)

三、技术引进、技术合作的拓展和深化 (87)

四、技术发展和利用为新能源产业发展提供源动力 (89)

第七章 地方省份新能源产业激励政策现状及存在问题：

以河北省光伏产业为样本 (91)

第一节 河北省光伏太阳能产业简介 (91)

一、河北保定光伏产业 (91)

二、邢台：“光伏产业城”呼之欲出 (94)

三、河北涿鹿太阳能产业实现规模化 (95)

第二节 调研情况简介 (96)

第三节 河北省新能源产业及其政府激励政策检视	
——以光伏产业为样本	(98)
一、河北省新能源产业发展瓶颈问题分析	(98)
二、河北省新能源产业政府政策激励现状检视	(105)

第八章 地方省份新能源产业激励政策体系的全新构建:

以河北太阳能光伏产业为样本	(111)
第一节 地方省份全新新能源产业激励政策体系框架	
设计	(111)
第二节 地方省份新能源产业激励政策体系的具体	
设计	(112)
一、政策体系的宏观层面——规划、战略与目标	(112)
二、政策体系的中观层面——手段选择、机构设置	(114)
三、政策的微观层面——具体政策内容方向探讨	(116)

附件一: 国家太阳能相关法律、法规与政策文件	(124)
1. 中华人民共和国可再生能源法	(124)
2. 可再生能源发电价格和费用分摊管理试行办法	(130)
3. 中华人民共和国节约能源法	(133)
4. 可再生能源发展“十一五”规划	(146)
5. 国家发展改革委关于完善上网电价的通知 (2011)	
.....	(177)
6. 关于加强可再生能源建筑应用示范管理的通知	(178)
7. 光伏屋顶计划《太阳能光电建筑应用财政	
补助资金管理暂行办法》	(182)
8. 国家金太阳项目 (2011)	(184)

附件二: 河北省政府太阳能新能源相关法律、法规与政策	
文件	(188)
1. 河北省人民政府关于印发河北省新能源产业	
“十二五”发展规划 (2011 ~ 2015 年)	(188)



2. 河北省人民政府关于促进光伏产业发展的指导意见	(196)
3. 河北省新能源开发利用管理条例	(201)
4. 河北省节约能源“十一五”专项规划	(205)
5. 河北省民用建筑节能条例	(214)
参考文献	(224)
后 记	(232)

第一章 前言

“随着欧盟补贴削减和美国提起‘双反’的调查，目前光伏产业处于一个相当困难的处境。”^①以光伏产业为代表的新能源产业，在最近遇到“严冬”，据相关产业联盟的不完全统计，去年江浙地区有超过50家从事光伏产品生产制造的小企业关闭。另据赛迪光伏产业研究所数据，2011年已有20%的光伏企业完全停产，30%的企业陷入半停产。^②面对此种严峻形势，地方政府对于新能源产业所制定的传统简单激励政策，已经远远不能适应要求。我们需要一种新的视角与思路，来重新构建地方政府对新能源产业的激励政策体系，制定具体的政策措施。虽然当今许多发达国家在发展新能源产业方面有很多成熟的政策经验，值得我国地方省份进行借鉴，但由于各国的国情不同，地方省份不能只是简单地效仿。我们需要依据地方省份不同的省情选择自己所适合的新能源发展模式，构建出适合本地新能源产业发展的政策激励体系，面对新能源产业的“严冬”，促进本地新能源产业的发展，为本地经济与社会的发展做出贡献。我们的研究选取了如下新视角与新思路。

首先，通过对产业发展成长的一般因素进行分析，把产业成长的一般特征与新能源发展的特殊性质相结合，借鉴国外发达国家发展新能源政策经验（“光伏发电”政策），从理论角度来完善地方省份新能源发展的政策激励机制，为地方省份新能源发展政策的制定提供参考。其次，运用社会调查方法对地方省份在实现新能源开发利用及产业化发展方面，产业政策的激励引导方面所面临的问题进行发掘与分析。最后，

① 新能源资讯网，<http://www.23lx.com.cn/a/taiyangnen/2012/0214/14127.html>

② 赛迪网，http://news.ccidnet.com/art/945/20120209/3570883_2.html

在调查、梳理、分析的基础上,结合相关理论,尝试构建创新性的地方政府新能源产业激励政策体系,提出促进地方省份新能源产业发展的具体措施。

关于新能源产业激励政策国外学者的研究现状。随着新能源产业化飞速发展,国外学者认识到新能源的重要性,其不仅需要技术支持,而且需要政策支持,新能源的政策对国家新能源的发展效果显著。根据研究的内容,大概可分为以下两个方面:(1) 新能源政策的一般研究。国外学者对新能源的政策研究大体分为三类,第一类是对新能源前生产阶段的政策研究。第二类是对可再生能源技术生产阶段的政策研究。第三类是对新能源市场化阶段政策的研究。(2) 对于新能源区域发展的研究。新能源储备的区域分布不均匀,各个地区的新能源的情况是不一样的,因此因地制宜发展新能源开发利用的研究就显得十分必要。国外学者在这一方面的研究往往是根据各个地区的实际情况入手,分析新能源开发利用的有利和不利情况、目前开发情况、影响开发利用速度的主要问题和障碍的主要情况后,再有针对性地提出各个地区新能源开发利用的对策和建议。^①

关于新能源产业激励政策国内学者的研究现状。随着我国新能源不断发展与对其需求的不断上升,国内学者陆续对新能源持续开发利用及产业化发展进行探讨,具体有代表性的观点包括:(1) 关于新能源开发利用的战略研究。其大致可以分为两类,一类以介绍国外的新能源发展战略为主。其中包括蒋一澄(欧洲战略)、何金祥(美国战略)、王仲颖(英国战略)。另一类是对我国可再生能源发展战略的探讨。其代表有:裴郁的层次分析法新能源发展战略目标设计。董仲敏的我国新能源商业化发展的时间次序设计,周凤翱的新能源立法设计。(2) 关于新能源技术的研究,大致又可以分为四类,研究新能源技术发展趋势(王龙)、各种新能源的制造技术和测量技术的研究(肖云汉)、新能源技术的研究(何宏舟)、对各种新能源技术的评价(樊京春)。(3) 新

^① 相关外文文献参见参考书目

能源政策研究。代表性学者如：周鹏飞对新能源政策进行了分析，对我国目前的三种基本新能源政策的优劣性进行分析，并结合我国的国情，分析了三种政策与我国政策环境的协调性和三种侦测实施成本的经济性，认为新能源配额制比其他两种政策在实现我国新能源政策上更具有优越性。邢晓军认为在新能源消费阶段，应按照“多用电者多负担”的原则向终端用户征收小额电力公共效益基金，用以支持新能源产业四大阶段发展。^①

所运用的分析理论包括：（1）现代政策科学分析理论。政策分析理论是进行新能源政策分析的基础，基于公共政策分析的基本要素、方法、步骤以及经济学分析方法，可以系统地分析现有的新能源政策体系，并且进行初步评估，了解现有政策的效果以及存在的不足。（2）社会经济可持续发展理论。可持续发展理论是新能源发展的基础理论，与政策目标的价值标准直接相关，基于可持续发展理论界定新能源发展的效率与公平标准、政策手段评价依据。（3）外部性理论。根据外部性的分类，明确新能源发展的外部性所属的层次、类型，从而明确外部性内部化的程度以及责任主体，这为新能源目标的制定和责任主体划分提供更加具体的理论支持。外部性内部化的三种基本途径，为政策手段的选择提供依据。（4）竞争优势理论。当政策作用于具体产业时，运用波特的“钻石模型”，探讨地方政府在促进新能源产业发展中的作用领域以及具体的政策手段。

研究思路方面，课题组通过理论与实证分析相结合，研究政府产业政策对于新能源发展的一般作用、规律和典型国家的新能源政策（“光伏发电”政策）激励机制。在此基础上，以我国“太阳能光伏发电”产业为实证调查样本，通过对调查数据和相关资料的分析与研究，对我国新能源发展的政策激励机制中存在的问题进行深入分析。最后，在前期研究结果之上，比较借鉴发达国家相关新能源产业的政策激励机制经验，结合相关经济学、公共政策学理论，为地方新能源及其相关产

^① 相关文献参见参考书目

业发展的政策激励提出具体可操作性的建议，并尝试建立行之有效的符合我国国情的创新性政策激励机制。

在研究方法上，在大量占有相关资料的基础上，首先将规范与实证研究方法相结合，基于可持续发展、外部性内部化、竞争优势理论对政策目标与手段设计进行规范研究；基于国内外政策目标和手段实践的对比，以及国内政策实施效果评估，对中国可再生能源并网发电政策进行实证研究。其次，定性与定量方法进行结合研究。对近几年太阳能产业的相关数据进行定量分析，与目标进行比较，评估政策实施效果；根据近几十年以来世界和中国化石能源供应、消费量、能源研发投入等数据，分析地方政府新能源的发展战略。最后，运用社会调查方法对市民的新能源意识进行问卷调查，对相关的新能源产业中的相关专家、政府官员、相关学者进行访谈。在实际调查的基础上提升成果的理论品位，使得研究成果既不缺乏理论厚度又具有很好的实践指导价值。

第二章 新能源与新能源产业

伴随着经济全球化推进，传统能源日益紧张，新能源的开发和利用逐渐成为各国调整经济结构，转变发展方式，提高综合国力的重要途径。一场以新能源革命和低碳经济为主题的绿色浪潮正在席卷全球。新能源战略成为西方发达国家占领国际市场竞争新的制高点、主导全球价值链的新王牌。

第一节 新能源概述

一、能源及其分类

能源，广义上是指含有能量的资源，具体来说是指直接或经转换提供人类所需的光、热、动力等任何形式能量的载能体资源。能源有各种不同的分类方法。

第一种分类方法，按照能量根本蕴藏方式的不同，可以将能源分为三类：第一类是来自地球以外的太阳能，除直接利用太阳的辐射能之外，还包括间接使用太阳能。具体如生物质能、流水能、风能、海洋能、雷电等，其是由太阳能经过某种方式转换而形成的。第二类是地球自身蕴藏的能量，主要指地热能资源以及原子能燃料，地震、火山喷发和温泉等自然呈现的能量。第三类是地球和其他天体引力相互作用而形成的，主要指地球和太阳、月亮等天体间有规律运动而形成的潮汐能。

第二种分类方法，按照利用次数分为一次能源和二次能源。在自然界天然存在的，可以直接利用而又不改变其基本形态的能源，称之为一次能源，如煤炭、石油、天然气等；由一次能源经过加工转换成另一种