



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

李艳芳

新能源与可再生能源 法律与政策研究

RESEARCH ON THE LAW AND POLICY
OF NEW AND RENEWABLE ENERGY IN CHINA

李艳芳

著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 

新能源与可再生能源 法律与政策研究

RESEARCH ON THE LAW AND POLICY
OF NEW AND RENEWABLE ENERGY IN CHINA



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

新能源与可再生能源法律与政策研究/李艳芳等著. —北京:
经济科学出版社, 2015. 6

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5629 - 4

I. ①新… II. ①李… III. ①新能源 - 能源法 - 研究 - 中国
②新能源 - 能源政策 - 研究 - 中国 ③再生能源 - 能源法 - 研究 -
中国 ④再生能源 - 能源政策 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 674 ②F426. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 068418 号

责任编辑: 袁 激

责任校对: 靳玉环

责任印制: 邱 芳



新能源与可再生能源法律与政策研究

李艳芳 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 35.25 印张 680000 字

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5629 - 4 定价: 88.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

经川洪七

建邦南来

贺教育部

系大政同项目

成里王欣

李阳村 
解山有八

课题组主要成员

(按姓氏笔画排序)

王仲颖	王明远	史际春	刘向宁	李昌庚
李俊峰	李艳芳	时璟丽	宋彪	林树杰
岳小花	孟雁北	胡林林	侯佳儒	姚佳
秦建芝	徐孟洲	曹炜	温慧卿	潘庆



编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远	
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹	
	刘 茜				

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，并提出哲学社会科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学作出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发的《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了21世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现出空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，作出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学的整体实力。国务委员刘延东同志为此作出重要批示，指出重大攻关项目有效调动了各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展作出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见并给予殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羡林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新既是哲学社会科学研究之魂，也是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学的繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前 言

充足的能源供应是保障社会经济发展的重要前提和必要条件。但是，以化石能源为主的能源结构正在使人类经受前所未有的重大挑战：发展中国家严重的城市空气污染、全球气候变化、不可再生能源资源的枯竭等。这些挑战不仅造成国家之间、民族之间、地区之间的矛盾和紧张，更重要的是严重威胁世界经济安全，特别是地球公民的生命健康和财产安全。

以风能、太阳能为代表的新能源和可再生能源作为一种取之不尽、用之不竭的能源，对于改善以不可再生、正在日益短缺的化石能源为主的能源结构具有极为重要的作用；作为本地能源，可再生能源对于保障能源安全的意义也不容忽视；作为清洁、少污染或者无污染的能源，它对于改善以煤炭、石油污染为主因的城市空气污染具有非同寻常的意义；新能源和可再生能源作为低碳的能源，对于减少温室气体的排放、增加应对气候变化能力、走低碳发展之路更加重要。因此，可再生能源成为与节能同等重要的应对人类当前面临的诸多挑战的主要方法。

基于新能源和可再生能源的重要性，各国都对发展新能源与可再生能源给予高度重视。无论是发达国家还是发展中国家都出台专门的立法和政策对新能源和可再生能源的发展加以支持和鼓励。美国早在20世纪70年代就出台了一系列立法，鼓励太阳能、风能和地热能的发展，以应对当时面临的石油危机。进入21世纪，美国通过2005年《国家能源政策法》、2007年《能源独立与安全法》以及《复苏与再投资法案》等立法对可再生能源进行大力支持和补贴，美国依然是世

界上可再生能源产业最强的国家之一。德国的《可再生能源法》则是世界上可再生能源立法最成功的国家。德国《可再生能源法》建立的以固定电价、强制上网为核心的可再生能源法律制度不仅成为一种制度模型，为许多国家所仿效，而且使德国成为最环保、最绿色的国家之一。

中国是发展中国家，正处在工业化和城镇化的进程当中，制造业的发达虽然带来了经济的繁荣和人民生活水平的极大提高，但是也带动了巨额的能源消费，同时还带来大量的污染物和温室气体的排放。2009年，中国超过美国成为全球第一大能源消费国；2011年，中国超越日本，成为世界上最大的煤炭进口国；2013年，中国石油和天然气的对外依存度分别达到58.1%和31.6%，中国已成为全球第三大天然气消费国。在大量消费化石燃料的同时，中国已经成为全球空气污染最严重的国家之一，以PM2.5为首的空气污染物造成全国大面积的、持久的雾霾天气，严重危害人民的健康，同时也损害了国家的形象，甚至国家的竞争力。不仅如此，2007年后，中国还超越美国成为全球温室气体排放量最大的国家，正面临着各国和国际社会要求强制碳减排的巨大压力。

基于能源供应压力、环境保护、气候变化应对等多重因素，我国于2003年启动了可再生能源的立法工作。经过两年多的研究、论证、起草工作，《可再生能源法》于2005年2月28日颁布，并于2006年1月1日起实施。《可再生能源法》通过后，我国以可再生能源为主的新能源的发展正式启航。截至2013年11月，中国水电装机、太阳能集热面积、风电装机容量均居世界第一位。^①

虽然《可再生能源法》在保障可再生能源的发展过程中起了巨大的促进作用。但是也要看到，在近10年的时间里，可再生能源产业的发展既经历过辉煌也遇到很多的问题，甚至瓶颈。无锡尚德太阳能有限公司繁荣与破产的发展历程、风电产业的产能过剩、弃风、上网难、补贴难到位等问题都从不同的侧面反映了可再生能源产业发展的起伏与不稳定。为了解决这些问题，我国于2009年修改了《可再生能源

^① 参见国家发展和改革委员会于2013年11月发布的《中国应对气候变化的政策与行动2013年度报告》。

法》，以从法律上进一步保障可再生能源的发展。

实践呼唤理论。2007年，教育部将“新能源与可再生能源政策与立法”列为当年哲学社会科学研究重大攻关项目，这显然是注意到我国可再生能源产业发展过程中遇到的重大问题急需理论的支持和响应，需要理论工作者加以研究并提出解决方案。应当说，这一选题是具有战略眼光的。时间证明，随着气候变化主要成因确定性的增加、空气污染的进一步加剧、能源供应更加紧缺，特别是日本福岛核电站泄漏事件后核能产业发展的受限，可再生能源产业的重要性愈发彰显。美国未来学家杰里米·里夫金（Jeremy Rifkin）在他的力作《第三次工业革命——新经济模式如何改变世界》中，将“可再生能源的转变、分散式生产、储存、通过能源互联网实现分配和零排放的交通方式”视为新经济模式的五个支柱和第三次工业革命的基础，我国也将可再生能源产业列为国家战略性新兴产业加以扶持。因此，加强对新能源和可再生能源政策与立法的研究，对可再生能源产业发展过程中出现与碰到的理论与实践问题加以系统的研究、检讨、反思，并提出相应的制度设计和改进建议，将有利于给新能源和可再生能源产业的发展创造良好的政策与法律环境，以吸引更多的中外投资者，促进新能源和可再生能源产业的健康持续发展。

本课题“新能源与可再生能源政策与方法研究”（项目批准号：07JZD0014）在投标申请时共设计了七个子课题，分别是：政策与立法通论；产业政策与市场竞争制度；制度选择与创新；经济激励机制；专项政策与立法；比较研究；评估与完善。在课题的启动会议上，专家们提出了许多宝贵意见。主要意见是专项研究与比较研究两个子课题可能与其他子课题重复；太过全面而重点、难点不突出。基于专家意见和课题研究需要攻克的难点和重点，最后将研究的重点加以集中，形成目前的主要内容。

成果框架采用总、分相结合的结构，共分为六篇二十二章。总论部分对可再生能源政策与立法的基本理论问题进行研究，主要研究概念、范畴、体制、资源的权属、法律之间的冲突与协调等。分论部分紧抓可再生能源产业发展中的几个关键性的问题，即产业政策与规划、市场规制、电价形成机制、补贴以及可预期的未来政策选择配额制等。

该项研究是集体智慧的结晶。从课题申请、立项到课题的调研、讨论、研究写作、结项等不同阶段有不同的参与者。其中撰写最终书稿的成员有（按照章节先后顺序）：

李艳芳（第一章，第二章第一节、第二节、第四节，第四章第一节，第五章，第十五章第一节）；侯佳儒（第二章第三节）；宋彪（第二章第五节，第六章，第七章）；刘向宁（第三章）；曹炜（第四章第二节）；王明远（第四章第三节）；林树杰（第八章，第十一章）；孟雁北（第九章，第十章）；时曝丽（第十二章，第十三章，第十四章第一节、第二节、第三节）；潘庆（第十四章第四节）；岳小花（第十五章第二节，第十六章，第十七章，第十八章）；温慧卿（第十九章，第二十章，第二十一章，第二十二章）。

李艳芳

2015年3月于明德法学楼

摘要

在环境污染、气候变化和化石能源日益枯竭的多重挑战下，以可再生能源为主的新能源在各国能源战略中居于越来越重要的地位。为了促进可再生能源产业的发展，我国于 2005 年颁布了《可再生能源法》，并建立了可再生能源的目标与规划制度、固定电价与强制上网制度、费用分摊与补贴制度等。其后，围绕《可再生能源法》的实施，我国出台了一系列的政策，逐渐形成以《可再生能源法》为主导的新能源和可再生能源法律与政策体系。

《可再生能源法》自 2006 年 1 月 1 日实施以来，在推动风能、太阳能、生物质能等可再生能源产业的发展方面发挥了巨大的作用。以《可再生能源法》为主的新能源政策也日益完善。可再生能源目标与规划制度、分类固定电价制度、可再生能源电力强制上网制度、可再生能源补贴制度、可再生能源费用分摊制度等促进可再生能源发展的各项法律制度也越来越趋于完善。但是，还要充分认识到，我国可再生能源仍然面临许多挑战和困难，如可再生能源等新能源在能源结构中所占比例较低，弃风、弃光、弃水现象依然存在，可再生能源电力上网难问题尚未根本解决，居民使用可再生能源如太阳能热水器受限，各类可再生能源上网电价尚未全部出台，可再生能源电价附加收入与满足可再生能源补贴的需要存在较大缺口，欧美对我国可再生能源产业的反补贴诉讼不断，美国甚至对中国风电企业在美国投资风力发电场提起国家安全审查等。这些问题暴露出我国以《可再生能源法》为主导的可再生能源立法和政策体系在内容上还存在诸多问题，也反映出我国可再生能源政策与立法在处理与其他相关法律与政策如物权法、

竞争法、产业政策、贸易政策的统筹协调上还不够到位。这就需要我们反思和全面检讨我国现行以可再生能源为主的新能源政策与立法。

《可再生能源法》明确规定水能是可再生能源，但是我国并没有成熟的水电政策和立法。在水能发展过程中，我国面临移民和环境保护的困扰。未来国家需要将水电作为中国发展清洁低碳能源的重要组成部分，加快制定有关水能开发利用的政策措施。2014年1月11日，国家发展和改革委员会发布了《关于完善水电上网电价形成机制的通知》，这是在引导水电投资和利用方面迈出的积极的一步。

《可再生能源法》虽然规定了可再生能源资源的调查，但是没有规定各种可再生能源资源的权属，特别是对风能和太阳能资源的权属没有明确规定，以致黑龙江省以地方法规形式规定风能和太阳能的国家所有权，引发社会广泛关注和议论。对此，我国需要在未来再次修改《可再生能源法》时明确规定风能和太阳能资源本身的公共属性以及开发利用时对土地的附随性。

2009年修改《可再生能源法》时，理顺了国家可再生能源规划与可再生能源发展目标以及与地方可再生能源规划的关系，但是对可再生能源规划与电网规划的关系、可再生能源规划与城乡发展规划等其他规划的关系没有规定，此规划与彼规划的不衔接势必影响可再生能源的发展，也需要在今后加以完善。

2009年后，我国风电分类上网标杆电价、太阳能光伏标杆电价、生物质能分类标杆电价、海上风电标杆电价等相继出台，使我国可再生能源分类固定电价制度逐步趋于健全。但是所有这些分类标杆电价只是固定电价，没有反映分类可再生能源发电随着规模和技术成熟而逐步降低的成本变化，这样的固定电价制度不利于鼓励技术的进步和促进成本的进一步降低。因此，我国尚需要进一步对固定电价制度进行不断修正，以充分体现成本和促进竞争。另外，随着可再生能源产业的不断壮大、可再生能源企业竞争性的成长、可再生能源补贴资金的规模限制，特别是政府补贴如何逐步退出可再生能源领域、而以市场为基础的可再生能源配额制如何取代固定电价制度也值得深入研究。

补贴和反补贴是国际贸易领域一个永久的话题。在可再生能源产业发展的初期，对这种新的、弱势的、高成本的，并具有明显环境保

护效应的产业给予补贴是各国共同的做法，也是国际贸易规则所允许的。但是如果违反国际贸易法所要求的平等性和不可定向性，就会遭到其他国家的反对甚至起诉。我国曾经出台过一些不符合国家贸易规则的补贴政策，虽然这些政策已经被取消，但也说明我们并不十分熟悉国际贸易规则。今后我国在制定有关的促进新能源和可再生能源产业政策时，需要对其是否遵守 WTO 贸易规则进行审查。



Abstract

Under the background of multiple challenges such as environmental pollution, climate change, and the depletion of fossil fuel energy, the new energy resources with the renewable energy (RE) as the leading part have been playing an increasingly more important role in recent years. To promote the development of RE industry, China enacted the Renewable Energy Law (thereafter as “RE law”) in 2005, which creates many systems involving the RE development target and plan system, the price-fixing of power and feed-in tariff system, as well as cost-sharing and subsidy system. Following the RE law, a series of policies have also been passed and enforced. By doing so, China has gradually developed a legislation and policy framework in terms of new energy resources.

RE law entered into force on January 1, 2006. By far it has played a significant role in promoting the development of RE industries such as wind power industry, solar energy industry and biomass energy industry. Meanwhile, the policies about new energy resources, led by the RE Law, have been improved, and the systems mentioned above have tended to reach perfection as well. But as we realize that the development of RE industry in China still confronts many problems and obstacles, which include (a) the ratio of the RE and other new energy resources among the total energy production is still lower than anticipated; (b) some facilities for producing the wind power, solar power or hydropower are underused; (c) the problem of connecting the RE power plants with the grids is unresolved completely; (d) restrictions on the using of solar water heater and other RE appliances exist in daily life of citizens; (e) on-grid prices for some kinds of RE are still in discussion; (f) the gap between the revenues from fees attached to the RE electricity price and the subsidies paid might be filled. In recent years, EU and U. S. continuously took legal actions against the products of RE industry from