

温慧卿◎著

中国可再生能源 补贴制度研究

根源：立足法学视角对可再生能源补贴理论深入探讨

方法：从国内法和国际法层面对可再生能源补贴双重考察

途径：在WTO规则基础上对国内可再生能源补贴制度反思

建议：为中国可再生能源补贴制度完善提出良策



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国可再生能源 补贴制度研究

温慧卿◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国可再生能源补贴制度研究 / 温慧卿著. —北京: 中国法制出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3974 - 9

I. ①中… II. ①温… III. ①再生能源 - 政府补贴 - 财政制度 - 研究 - 中国 IV. ①F426. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 201478 号

策划编辑 唐 鸥

封面设计 杨泽江

中国可再生能源补贴制度研究

ZHONGGUO KEZAISHENG NENGYUAN BUTIE ZHIDU YANJIU

著者/温慧卿

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 × 960 毫米 16

版次/2012 年 9 月第 1 版

印张/11.5 字数/154 千

2012 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3974 - 9

定价: 35.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

传真: 66031119

编辑部电话: 66066820

邮购部电话: 66033288

本书由北京青年政治学院学术出版基金支持。

本书为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开发利用政策与立法研究（07JZD0014）以及北京市教委社科计划面上项目“我国碳排放权交易法律问题研究”（SM201211626004）的阶段性研究成果。

作者简介

温慧卿 1980年出生，山西人。法学博士，北京青年政治学院法律系教师。毕业于中国人民大学法学院。现为中国法学会能源法研究会会员。主要研究方向为能源法、环境与资源保护法。

2 中国可再生能源补贴制度研究

够结合我国可再生能源产品近年来在国际上遭遇反补贴诉讼的现实展开研究,从理论上来说有益于丰富和完善补贴理论,解决促进可再生能源发展的制度难题;从实践上来说对于我国进行可再生能源补贴制度的设计具有较大的借鉴意义。

在我看来,该专著在以下方面进行了有益的创新性研究与探讨:首先,立足国内法,结合实践,对可再生能源补贴进行分类,并以“电价补贴”和“非电价补贴”作为基础,深入研究我国可再生能源补贴法律制度。其次,研究了在 ASCM 意义上的补贴所需遵循的逻辑路径,并以此路径对我国可再生能源补贴制度的合规性进行分析。第三,在对现行制度分析的基础上,认为完善可再生能源补贴制度不仅需要内容上补充、修正,而且需要建立法定的补贴程序,并认为可再生能源补贴行为具有可救济性。

当然,金无足赤人无完人,任何创新成果都难免有缺失与不足,该书也同样难免。在研究方法上该书尚待进一步加强实证研究,在研究对象上也有待拓展对海洋能、地热能等可再生能源的研究。但整体而言,瑕不掩瑜,作为国内不多见的研究可再生能源补贴制度的法学专著,能够取得当前的成果,已经实属可贵。我非常愿意将该专著推荐给各位同仁与读者。

温慧卿在攻读博士学位期间,在可再生能源法律制度的研究方面孜孜以求,参与了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开发利用政策与立法研究”等课题,也有可再生能源补贴方面的文章发表。她一向热爱学术研究与教育事业,理论基础扎实,科研精神令人钦佩。

吾生而有涯而知也无涯,真诚祝愿本书的出版,既是温慧卿博士在可再生能源补贴这一颇具学术意义与实践意义的研究领域里一个阶段性的总结,同时更是一个崭新的起点。

李艳芳

二〇一二年七月

序

补贴，作为政府扶持可再生能源发展的一种激励政策，已经体现出积极显著的效果，但其正当性和合法性却也受到了诸多质疑。譬如，有人认为，政府对可再生能源的补贴可能会扭曲可再生能源市场价格机制，使可再生能源产业无法在优胜劣汰中健康成长，甚至还会影响整个社会的资源优化配置。另外，随着可再生能源及相关技术的逐渐发展与成熟，全球性可再生能源市场趋于成形，补贴也可能引发可再生能源有关设备的国际贸易争端。因此，从法学以及 WTO 规则角度研究可再生能源补贴制度，是具有非常积极的理论意义和实践价值的。

但是研究我国的可再生能源补贴制度是一项富有挑战性的工作，这不仅需要研究者必须掌握坚实的财政、公共管理、国际贸易等学科知识，而且要求他们在数据采集、信息甄别、法条整理、制度解读等方面有所作为。我国学界虽然对“补贴”本身的研究较为深入，但出发点多集中在“补贴与反补贴”领域。对国内“补贴”法律制度建设的研究尚待深入，专门针对“可再生能源补贴”的制度研究更是凤毛麟角。温慧卿面对上述各种困难，以其科学严谨的态度、勤奋努力的工作，勇于攀登，迎难而上，经过三年的艰苦努力，该研究终于在 2012 年 6 月圆满完成，其学位论文获得了同行专家的好评。她在自己的博士论文《我国可再生能源补贴制度研究》的基础之上，进行了认真修改与充实，交由中国法制出版社公开出版。作为其博士生导师，我感到由衷的欣慰与骄傲。2012 年盛夏，慧卿将书稿发给我，邀请我为其作序，我欣然应允。

温慧卿博士在这本专著中充分考虑可再生能源的自身特点，立足国内法，对可再生能源补贴制度进行专门性研究。选题具体实证，能

目 录

Contents

引 论	1
一、研究背景、目的和意义	1
二、国内外研究现状综述	5
三、研究范围、方法	10
第一章 本源探究：可再生能源补贴之基本原理	14
第一节 可再生能源补贴的内涵	14
一、可再生能源补贴的定义	14
二、可再生能源补贴的特点	23
三、可再生能源补贴的分类	27
第二节 可再生能源补贴的意义	32
一、发展可再生能源的意义	32
二、可再生能源补贴面临的挑战及其原因	35
三、可再生能源补贴的必要性和可行性	38
本章小结	45
第二章 现实考量：可再生能源补贴之立法现状	47
第一节 我国可再生能源补贴立法现状考察	47
一、我国可再生能源补贴立法现状	47
二、我国可再生能源补贴立法规定的主要内容	61
三、我国可再生能源补贴立法存在的问题	68
第二节 国外可再生能源补贴立法现状考察	76
一、美国可再生能源补贴制度及其经验	77

2 中国可再生能源补贴制度研究

二、欧盟可再生能源补贴制度及其经验	81
三、英国可再生能源补贴制度及其经验	83
四、德国可再生能源补贴制度及其经验	86
五、国外可再生能源补贴制度经验总结	87
本章小结	90
第三章 制度反思：可再生能源之补贴与反补贴	92
第一节 WTO 可再生能源补贴规则	93
一、WTO 关于“补贴”的含义	93
二、WTO 框架下的“可再生能源补贴”规则辨析	97
第二节 可再生能源“补贴”合规性认定	103
一、ASCM 中对“补贴”认定的逻辑方法	103
二、我国可再生能源补贴合规性分析	110
第三节 可再生能源反补贴调查的应对	118
一、中美可再生能源贸易摩擦及其原因	118
二、美国可再生能源补贴立法与 WTO 反补贴规制	121
三、我国可再生能源补贴立法与 WTO 反补贴规制	123
本章小结	125
第四章 建设方向：我国可再生能源补贴制度之完善	126
第一节 可再生能源补贴立法完善的必要性与思路	126
一、完善我国可再生能源补贴法律制度的必要性	126
二、完善可再生能源补贴制度的原则	130
三、完善可再生能源补贴制度的具体做法	134
第二节 完善可再生能源补贴制度的具体内容	136
一、可再生能源补贴的目的	136
二、可再生能源补贴当事人	139
三、可再生能源补贴资金来源	142
四、可再生能源补贴标准	143
五、可再生能源补贴范围	144

六、可再生能源补贴的类型	146
七、可再生能源补贴退出机制	147
八、可再生能源补贴程序规范	149
本章小结	153
附录一：《可再生能源补贴管理办法》草案建议稿	155
附录二：我国太阳能补贴相关政策列表	158
附录三：我国风能补贴相关政策列表	163
附录四：我国生物质能补贴相关政策列表	167
参考文献	170

引 论

一、研究背景、目的和意义

（一）研究背景

近年来，化石能源供应短缺、价格上涨；全球开始关注气候变化对人类的影响。在此大背景下，可再生能源以其清洁、无污染、可再生的特点，越来越受到关注，并逐渐成为替代石油、煤炭等传统能源的新能源。可再生能源的开发利用也成为了各国实施社会可持续发展的重要选择。

但是可再生能源开发利用的成本却是其发展的最大障碍。尽管近几年我国风能、太阳能都得到了前所未有的发展，风电、太阳能发电技术进步加快，成本下降超出预期^①（例如太阳能发电价格在不考虑土地成本的情况下已降到了每千瓦时 1 元以下，^② 生物质发电成本约为 0.7 元/千瓦时），但比起通常情况下的火电成本还是要高出不少（例如预计 2015 年大型光伏电站上网电价可降到 1 元以下，2020 年陆地风电成本将与煤电价格持平或更低^③）。成本高昂影响了可再生能源市场发展和投资者的投资热情，进而使得可再生能源很难依靠自己的力量发展壮大。另外，可再生能源发展也受到了来自技术的困扰。目

① 冯飞、王金照：“关注风电和太阳能发电的新变化”，载《中国发展观察》2011 年第 12 期。

② 瞿剑：“我国太阳能发电成本三年降一半”，载《科技日报》2011 年 6 月 15 日第 3 版。

③ 李斌、张宗堂、王骏勇：“努力实现经济平稳较快发展”，载《人民日报》2012 年 7 月 9 日第 1 版。

前发展可再生能源的技术障碍主要在于发电并网问题。利用太阳能、风能以及生物质能等可再生能源生产的电量被认为是“绿电”，但对于电网来讲它们却无异于“垃圾电”。例如，在目前的技术水平条件下风力发电的间歇性和随机性增加了电网调频的负担，从而影响了电网的电能量。在技术没有突破之前，电网企业很难出于自愿全额收购可再生能源发电量。这势必对可再生能源扩大市场、降低成本从而大规模发展形成障碍。

为了降低可再生能源开发利用成本、鼓励可再生能源技术研发，各国纷纷对可再生能源发展实行经济激励。在国际上，无论是发达国家还是发展中国家，均对可再生能源进行了包括减免关税、增值税优惠、减免所得税、价格优惠、贴息贷款以及财政补贴在内的各种经济激励。其中，财政补贴是经济激励机制中的重要组成部分。它是可再生能源产业发展的初始动力——旨在通过政府向可再生能源行业进行财政转移支付，以提高可再生能源行业的科技研发能力、推动可再生能源的产业化进程。我国为了加快风能、太阳能和生物质能等可再生能源的开发利用、促进技术进步、增强市场竞争，从上个世纪中后期开始至今也对各类可再生能源实行了补贴措施，旨在不断提高可再生能源在能源消费中的比重、实现到 2015 年非化石能源占一次能源消费比重达到 11.4% 的重要目标。

然而，补贴，作为一种政府干预市场经济的手段，虽然对可再生能源的发展具有显著效果，但其正当性却受到了很多质疑。一方面，在国内，政府对可再生能源的补贴可能会扭曲可再生能源市场价格机制，使可再生能源产业无法在优胜劣汰中健康成长，甚至还会影响整个社会的资源优化配置。在 2006 年国家发展改革委、财政部下发《印发关于促进风电产业发展实施意见的通知》（发改能源〔2535〕号），要求各单位支持风电设备产业化，重点给拥有自主知识产权和品牌的兆瓦级以上风电企业的新产品研发、工艺改进和试验示范以适当资金补助。2007 年国防科工委又下发《关于印发国防科技工业风

力发电装备产业发展指南的通知》，要求各军工集团公司、中国工程物理研究院充分发挥国家资金的示范作用，对重点技术攻关、产品开发、研发能力建设等给予适当资金支持。补贴政策的激励作用十分明显，风电产业快速发展，但也出现了风电设备投资一哄而上、重复引进和重复建设的现象——2008 年底全国已安装风电机组 11638 台，总装机容量达到了 1217 万千瓦，如不进行调整，预计将在 2010 年超过 2000 万千瓦，远超实际需求。在此背景下，国务院在 2009 年下发了《关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展若干意见的通知》，要求坚决抑制风电设备行业的产能过剩和重复建设。另一方面，在国际上，随着可再生能源及相关技术的逐渐发展与成熟，全球性可再生能源市场趋于成形，补贴增加了可再生能源国际贸易争端的可能性。

面对现实需要和补贴可能带来的“副作用”，是否对可再生能源施以“补贴”呢？在这个两难的选择中，我们必须找到一个“双赢”的答案——在应对气候变化和能源危机的紧迫现实背景下用补贴来激励可再生能源发展，同时通过制度设计来避免补贴的负面影响，减少贸易摩擦的风险。本书正是在上述背景下以可再生能源补贴制度作为研究对象，为可再生能源补贴设计可行的制度框架。

（二）研究目的

为了促进社会经济发展、应对气候变化、维护能源安全，我国大力发展可再生能源。政府对可再生能源相关产业进行补贴，而且力度逐年增大。虽然可再生能源发展在政府的扶持下有了显著的进步，但目前国内可再生能源补贴制度的头绪繁多、内容复杂、性质模糊，缺乏监管和救济机制。与可再生能源补贴相关的规定散见于法律、法规及其他规范性文件中，数量虽多但位阶低，专门性差，缺乏体系。由于法律制度不健全，政府利用补贴加快可再生能源产业化的目标没有完全实现——政府为可再生能源付出了相当大的补贴成本，却没有达到成比例的收效，反而出现了个别行业产能过剩，需要进一步抑制产

4 中国可再生能源补贴制度研究

能的现象；相关可再生能源企业面对不确定的补贴政策信号无法预测成本收益，从而阻碍了其投资积极性；各国为了挤占可再生能源的全球市场，利用我国可再生能源补贴法律不完善的弱点，对我国提起反补贴调查。

众所周知，法制是可再生能源补贴健康运行的基本保障。解决目前可再生能源补贴尴尬处境的方法就是建立健全可再生能源补贴制度体系。这便是本书的研究目的。具体而言就是对我国可再生能源补贴法制建设进行有针对性的研究，以规范可再生能源补贴行为，并促成我国可再生能源补贴与世界接轨。在研究思路上本书试图通过对可再生能源补贴本身的探究、对国内外可再生能源补贴制度的考察以及对WTO反补贴规则的分析来为我国可再生能源补贴制度的完善提出建议。

（三）研究意义

可再生能源补贴运行中的每一个环节都直接决定着“补贴”能否最大化地发挥其正外部性，促进可再生能源的发展。我国学界虽然对“补贴”本身的研究较为深入，但出发点多集中在“补贴与反补贴”领域。对国内“补贴”法律制度建设的研究不到位，专门针对“可再生能源补贴”的制度研究就更为罕见。对此，本书充分考虑可再生能源的自身特点，立足国内法，对可再生能源补贴制度进行专门性研究。

虽然“补贴”是财政学的研究范畴，但对补贴制度本身的规范研究亦非常必要。从补贴方案的做出到补贴的申报和发放，再到补贴的监督，可再生能源补贴的每一个环节在实现上都离不开法律规范的保驾护航，也需要法学理论从正义、秩序和效率的价值角度对它做出评判，并提出科学性的谏言。因此本书以建立健全可再生能源补贴法律制度为目标，站在法学视角对可再生能源补贴进行研究，用法律的要素来规范可再生能源补贴，用法律的价值来评判可再生能源补贴措施。

本书的研究除了可以弥补可再生能源补贴制度在法学理论研究上的不足之外，还可以帮助解决实践中的难题。由于目前我国涉及可再

生能源补贴的法律、行政法规和其他规范性文件与 WTO《补贴与反补贴协议》衔接不够,因此引起国际贸易争端的可能性极高。而本书正是要通过对可再生能源补贴制度的研究来为我国可再生能源补贴法律制度的完善提供建议,从而降低别国向我国提起可再生能源反补贴调查或诉讼的风险。

二、国内外研究现状综述

总体来看,目前我国对“补贴”的研究集中在财政学领域。而涉及可再生能源补贴的深入研究则相对较少。在法学领域,学界大多是在“促进可再生能源的经济激励措施”中提到“财政补贴”,但缺乏具体论述,更谈不上系统研究,也没有形成概念框架。从已有的文献,总结前人对该领域的研究,大致涉及到以下几个方面:

第一,在可再生能源补贴的作用、性质和类型方面的研究

补贴作为政府干预市场的宏观调控手段,如同一把双刃剑,具有积极和消极两方面的作用。补贴在促进经济发展的同时,如果运用不当也会造成价格扭曲,甚至抑制经济发展。为了促使可再生能源的发展,扶持可再生能源产业,继而形成成熟的市场,国内大部分学者主张针对可再生能源进行补贴。有学者认为可以建立基本补贴价格和市场竞标相结合的机制,利用市场的供求关系来调节补贴成本,以发挥补贴的优势,克服其副作用。国外有学者赞同对可再生能源施加补贴,但也有一部分学者考虑到补贴带来的非合理性资源配置问题,反对对可再生能源进行补贴。

在财政学上,补贴的性质是与社会保障支出相对的一种转移性支出。在法学上关于补贴的性质学界有两种观点。有学者认为它是转移支付行为,是一种公法行为;^①有学者认为它是一种行政私法行为。^②

① 乔宁宁:《我国政府补贴若干问题研究》(硕士学位论文),苏州大学,2007年。

② 杨解君、袁坚建:“行政补贴特性探讨”,载《法治论丛》2005年第5期。

可再生能源补贴根据不同标准,有不同分类。有学者认为可再生能源补贴包括投资补贴、产出补贴和对消费者进行补贴。^①也有学者总结实践,将可再生能源补贴分为中央政府补贴和地方政府补贴。其中中央政府补贴包括事业费补贴、研究与发展补贴、投资贴息补贴和项目补贴。有学者认为不同种类的可再生能源补贴都有各自的优势和劣势。针对上述情况,根据不同可再生能源特点设计适合其本身的补贴类型十分必要。^②国外学界还专门对可再生能源补贴方式是否适当进行量化研究。比如,有学者认为,如果出于对消费者的考虑,应该以直接的资金补贴为宜,这样可以减少消费者的经济负担,缩减投资成本。目前国内也已经意识到这个问题,有少数专家主张我们应学习西方发达国家,更加注重消费环节的补贴。

第二,在可再生能源补贴的对象、标准和时限方面的研究

可再生能源补贴的对象根据其补贴种类的不同而有所不同。可再生能源的补贴标准也因不同种类的可再生能源而有所差异。面对国内混乱的补贴标准,有学者建议对各种可再生能源分别制定标准。^③例如,在风能领域,实行分区域标杆电价,作为招标上限,进入全国可再生能源电价附加补贴范围;在生物质发电领域,针对不同技术采用不同的补贴标准。^④有学者建议在太阳能发电领域制定补贴标准的确定方法,代之以固定补贴标准。

补贴的性质和作用决定了“补贴”终归是暂时性的扶持措施。国内有专家就认为仅仅依靠补贴不足以使可再生能源发展摆脱困境。例

① 时璟丽、李俊峰:“借鉴国外经验通过立法促进我国可再生能源发展”,载《国际电力》2005年第1期。

② Douglas F. Barnes, Jonathan Halpern. The Role of Energy Subsidies. Energy and Development Report 2000, The World Bank, 2000.

③ 时璟丽著:《可再生能源电力价格形成机制研究》,化学工业出版社2008年版,第44页。

④ 王仲颖:“可再生能源电力价格和费用分摊机制研究”,载《国家发展和改革委员会可再生能源电价和费用分摊政策国际研讨会会议资料集》2010年,第49页。

如,在太阳能热利用市场发展初期,补贴是有效的;在市场逐步扩大后,税收激励和立法则是较好的选择;最后,市场成熟后,政府的角色应该类似于在其他建筑产品中的角色。^①虽然大多数人认同补贴是暂时的,但至于补贴的时限,在国内研究其的人则较少。相对而言,国外对这方面的研究较为重视。国外有学者认为如果可再生能源补贴的时限规定过于僵化,将会限制可再生能源产业的发展。相对这种主张,目前国内外大部分专家学者认为可再生能源补贴的时限规定是必要的。国外有一些专家专门针对时限的确定方法予以研究。^②

第三,在可再生能源电力价格方面的研究

可再生能源补贴中一个重要的问题就是可再生能源电价补贴问题。国内学者从经济学的角度按照不同种类可再生能源分别研究了可再生能源的发电定价机制,将“补贴”作为定价机制中重要考察因素。^③国外亦有学者就可再生能源补贴与电力价格的关系进行探讨,通过数据分析,认为不同可再生能源,对其的补贴与其所形成的电力价格之间的关系存在变动。^④

第四,在可再生能源补贴的法律程序方面的研究

目前在WTO框架下,我国可再生能源补贴已经涉及到了法律程序的问题,但国内没有针对可再生能源补贴的法定程序的研究。有研究“政府补贴”的学者认为在政府补贴领域应当建立严格的法律程序来规范补贴这种政府的财政行为。^⑤这为我国可再生能源补贴法定程

① 李俊峰、胡润青:“全球太阳能热利用激励政策及对我国的启示”,载《中国建材报》2007年7月17日第2版。

② United Nations Environment Programm. Energy Subsidies: Lessons Learner in Assessing their IMPACT and DESIGNING POLICY REFORMS, 2003.

③ 参见时璟丽著:《可再生能源电力价格形成机制研究》,化学工业出版社2008年版。

④ Monika Bubholz, Rafal Nowakowski. Mapping of Subsidy Systems and Future Consumption of Biomass, 2010. (This report is produced by Vattenfall Research and Development AB (U 10: 23) with financial support from the Swedish District Hearing Association)

⑤ 乔宁宁:《我国政府补贴若干问题研究》(硕士学位论文),苏州大学,2007年。

序的研究提供了基础。

第五，在可再生能源补贴的评估、监管和救济方面的研究

国内学者呼吁为“补贴”构建监管和救济机制。但针对可再生能源补贴的监管和救济机制的理论研究却一直处在空白状态。国外，尤其是发达国家，由于可再生能源补贴制度相对成熟，因此在这方面的研究也较为全面。有学者认为可再生能源补贴的评估十分必要，而且评估时应考虑到能源使用效率的问题。^① 针对在一国范围内可再生能源补贴的救济，目前在国内还没有相关研究。而国外，基于其司法制度的特点，已经出现了就可再生能源补贴标准问题提起诉讼的司法案例。

第六，在可再生能源补贴与 WTO 反补贴的关系方面的研究

国内关于此问题的思考刚刚起步。2010 年美国最大的工会组织，美国钢铁工人联合会指责中国政府违反了国际贸易法，向绿色科技生产商及出口商提供数千亿美元的不正当补贴。^② 奥巴马政府宣布对反补贴诉讼展开调查。此事件引起了国内学者对可再生能源补贴合规性问题的思考。有学者站在国际贸易法的视角对 WTO 框架下可再生能源补贴规则进行研究，认为虽然包括补贴在内的可再生能源激励措施有效地促进了可再生能源技术的成熟和产业壮大，但由于“不可诉补贴”的失效，可再生能源补贴仍然存在极大的贸易争端风险。^③ 有专家从行业发展现状发掘原因，认为相关行业环保性不强，政府对该行

① Douglas F. Barnes, Jonathan Halpern. The Role of Energy Subsidies. Energy and Development Report 2000, The World Bank, 2000.

② The United Steel, Paper And Forestry, Rubber, manufacturing, Energy, Allied Industrial And Service Workers International Union, AFL-CIO CLC (USW), Petition For Relief Under Section 301 Of The Act Of 1974, as Amended China's Policies Affecting Trade And Investment In Green Technology, 2010.

③ 朱工宇著：《WTO 框架下可再生能源补贴纪律》（硕士学位论文），华东政法大学，2011 年。