

可再生能源配额 与相关法律制度研究

岳小花◎著

LEGAL RESEARCH ON RENEWABLE PORTFOLIO
STANDARD AND RELATIVE SYSTEM



中国政法大学出版社

可再生能源配额 与相关法律制度研究

LEGAL RESEARCH ON RENEWABLE PORTFOLIO
STANDARD AND RELATIVE SYSTEM

岳小花◎著



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

可再生能源配额与相关法律制度研究/岳小花著. —北京：中国政法大学出版社，2015. 4

ISBN 978-7-5620-5934-9

I. ①可… II. ①岳… III. ①再生能源—配额—研究—中国②再生能源—能源法—研究—中国 IV. ①F426. 2②D922. 674

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第053525号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908289(编辑部) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 8.25
- 字 数 185 千字
- 版 次 2015 年 6 月第 1 版
- 印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷
- 定 价 28.00 元

内容摘要

Abstract

可再生能源配额制度 (Renewable Portfolio Standard) 是国际上发展可再生能源的制度选择之一。目前国内外学者对可再生能源配额制度的定义基本上已经达成共识, 即它是指一个国家或者地区用法律形式对各种可再生能源技术所提供的能源数量或在总的能源供应中所占份额进行强制规定, 其价格由市场决定, 以推动可再生能源发展的制度。目前该制度主要应用于可再生能源发电领域。

总量目标制度、固定电价制度、绿色电力制度以及全额保障性收购制度等均是加快可再生能源开发利用的有效制度形式。相比可再生能源配额制度, 总量目标制度处于更高的位阶, 而且对于固定电价制度、绿色电力制度、全额保障性收购制度等均起着目标引导的作用, 在我国发展可再生能源的制度体系中处于基础地位。固定电价制度与可再生能源配额制度是发展可再生能源的两大基本制度。二者在电价的定价机制、电价分摊机制以及对不同可再生

能源技术所造成的影响有所不同。绿色电力制度则是基于消费者自愿选择的制度。全额保障性收购制度是我国为了保障可再生能源发电并网而对电网企业提出的要求。

由于可再生能源配额制度具有种种发展可再生能源的优势,诸如能够为开发可再生能源提供持续的市场保障;使可再生能源资源在市场经济中不断得到优化配置等。因此自20世纪八九十年代可再生能源配额制度在欧洲和北美洲开始实施以来,越来越多的国家和地区开始将其作为一国或地区开发可再生能源的基本制度。截止到2014年底,全球有24个国家和5个国家的地方层面实施可再生能源配额政策。但是可再生能源配额制度并不是完美无缺的,它在推动可再生能源的多元化发展、保障可再生能源投资安全、维护企业公平竞争、最大限度地开发可再生能源等方面还存在着一些缺陷,这就需要我国取长补短,通过制定其他激励性政策,促进社会各界对可再生能源的自愿性投资和开发,从而共同推动可再生能源的发展。

可再生能源配额制度虽然仅是一种促进对可再生能源进行开发利用的制度选择之一,但是该制度的实施目的、制度的确立、制度的具体实施及不断完善,体现了一些基本的理论和价值观。首先,它作为开发可再生能源的基本制度,体现了可持续发展的基本理念和价值观,是我国当前坚持科学发展观、实现经济社会的可持续发展在可再生能源领域的具体体现。其次,体现了经济学的基本理论。发展可再生能源是一种正外部性行为,该制度是外部性理

论在能源开发利用中的具体体现。此外，可再生能源配额制度作为社会经济运行中的一个微观制度，其产生、发展以及消亡体现了制度的博弈与变迁，也受到制度经济学基本理论的影响。最后，体现了企业的社会责任理论。发展可再生能源配额制度，强制性地要求一些企业承担发展可再生能源的责任，推动企业实现其应当承担的保护环境的社会责任。

总体来说，国外可再生能源配额制度的内容主要包括：①可再生能源发展的总量目标，即一定时期内可再生能源在一国或地区要达到的开发利用数量或者在一国能源总体开发利用中所达到的比例；②制度实施的主体，即由哪类或哪几类主体来承担发展可再生能源的配额指标义务；③制度实施的客体，即哪些可再生能源技术种类适用于可再生能源配额制度；④配额义务的分配标准，即解决怎么分配的问题；⑤制度实施的重要手段，即绿色证书制度；⑥制度实施的监督管理机构；⑦法律责任等。

可再生能源发展的总量目标作为可再生能源配额制度的前提条件，对于引导该制度的具体实施起着重要的作用。越来越多的国家或地区开始制定本国或地区的新能源发展总量目标。在这些国家或地区中，在目标的计算方式上往往有绝对量目标和比例目标的不同，在具体内容和时间期限上也有所不同，但是各国及各地区都规定可再生能源的发展量随着时间推移而不断增加。我国虽然已经通过《可再生能源中长期规划》和《可再生能源发展

“十二五”规划》对发展可再生能源的目标和规划作了一定的规定，但是还存在不少问题，将来需要进一步推动地方制定可再生能源目标；并细化现有目标的年度发展目标或发展比例；增强目标的准确性，使总量目标更便于计算和便于配额义务目标的具体分配。此外应综合考虑多种因素，尽量使总量目标最大限度地发挥对可再生能源发展的指引作用。

在可再生能源配额制度实施过程中，主客体要素是配额制度能否顺利实施的核心要素。一般来说，一国电力市场的参与者不外乎有发电商、输电商、供电商和消费者。国外往往将发电商、供电商或消费者作为配额义务主体。我国电力市场发展具有自己的特殊国情，虽然实现了发电领域的市场化运行，但是输配电、供电等还未完全市场化，因此应首先考虑将发电商作为配额义务的实施主体；此外，鉴于我国目前可再生能源发电面临的“入网难”问题已经严重影响了可再生能源的发电规模和进一步发展，为了督促电网企业更好地保障可再生能源发电入网，亦应将电网企业纳入配额义务的主体范畴；考虑到我国以省为单位的电力发展的区域模式，为了调动省级政府发展可再生能源的积极性，减少或消除可再生能源发电的地方保护主义，亦应当由省级政府对本地区的可再生能源配额指标完成情况承担行政责任。国外许多国家对适用配额制度的可再生能源技术作了许多限制，如对技术种类、投产时间、发电地域等方面的限制，我国可以考虑将风电、生物

质发电等基本实现商业化且能大规模应用的技术种类纳入该制度实施范围,对于目前技术尚不成熟、开发潜力有限的技术种类可以先通过固定价格收购、财政补贴等制度进行推动,待其将来发展到一定程度后再纳入配额制度的实施范围。

采取什么样的分配原则或标准是可再生能源配额制度能否得到成功实施的重要因素。我们应该以我国特殊的自然资源情况和区域发展布局为基础,借鉴国外对可再生能源配额指标进行分配的经验,坚持公平兼具效益的原则;以总量目标为基础,按照义务企业的市场份额比例进行分配;并且要按照不同的可再生能源技术种类进行分类分配。

配额义务主体完成其应该承担的可再生能源发电配额可以有两种模式:第一种是依靠国家计划的模式,这也是我国以往国民经济发展过程中一贯采用的发展模式。在这种模式下,义务主体如果完不成配额义务,那么将直接承担一定的法律责任,如缴纳罚款或者承担行政责任等。第二种是采用市场化的方式。在这种模式下,义务主体可以借助于市场的手段来帮助其完成配额义务,国家不干预其采取何种手段来完成义务。各国往往通过建立绿色证书交易机制来帮助义务主体完成配额义务。实践证明,绿色证书制度是可再生能源配额制度实施的有效手段,有力地推动了可再生能源配额制度在许多国家的顺利实施。国外绿色证书制度的内容主要包括:绿色证书的颁发或注册;绿

色证书的计算、交易及有效期的规定；绿色证书的监督管理机构；绿色证书的灵活履行机制以及纠纷解决等。我国将来实施配额制度时可以尝试通过建立绿色证书交易制度的方式来便利配额义务主体完成配额义务。综合考虑我国的自然资源状况、电力市场发展情况、监督管理机构及人员配备等各方面因素，应该通过立法对绿色证书交易作出具体规定。为了更好地实施绿色证书制度，可以将绿色证书交易的管理工作委托给专门的机构。对于证书交易过程中的纠纷解决应考虑到证书交易主体和交易领域的特殊性，妥善运用民间调解、行政调解、仲裁以及诉讼等多种方式，从而既能有效解决纠纷，又能有利于可再生能源产业和谐有序发展。具体操作时，可以先进行制度试点，经过不断的发展完善后，再逐渐在全国范围内实施。

经济激励政策以及发展公众参与对于顺利实施可再生能源配额制度也起着非常重要的推动作用。国外不同国家对可再生能源发展采取的激励政策有所不同，但总结起来不外乎税收支持政策；金融支持性政策，包括优惠贷款、国际银行投资和政府的直接投资；政府直接补贴等。我国虽然针对许多可再生能源技术种类已经制定了许多经济激励政策，但是还存在许多不足，如《可再生能源法》相关内容可操作性不强、配套法规缺失、地方立法发展不均衡等问题；从实然层面，还存在国家财政支持力度不足、对传统能源征税力度小等现实状况等。国际上通过调动公众的力量推动可再生能源发展的机制或政策主要有绿色电力

机制和“净计量”政策。这两大政策也在一定程度上推动了国外可再生能源的发展。我们有必要通过完善相关法律和政策、加强可再生能源的宣传教育，同时提高利用可再生能源电力的技术水平等各种途径，提高公众利用可再生能源电力的积极性，与配额制度一起推动我国可再生能源的开发和利用。我国还应继续坚持已有的经济激励政策，发挥经济激励对可再生能源开发利用的推动和引导作用，因此我国可以从完善《可再生能源法》、出台配套法规、加强地方立法、加大政府财政支持力度、开征碳税等方面来加大对可再生能源的经济激励；同时还要继续开展可再生能源的宣传教育，探索发展绿色电力机制和“净计量”等政策，调动全社会的力量共同推动可再生能源的发展。就我国来说，目前所实行的可再生能源发电全额保障性收购制度以及费用分摊制度，极大地保障了可再生能源发电入网以及价格支付。即使将来实施配额制度，这些制度措施仍然会发挥重要的作用。

有效的监管对可再生能源配额制度的顺利实施起着重要的保障作用。国外对可再生能源的监管，大多数倾向于建立独立于管理部门的监管机构，从而增强监管的独立性和有效性。我国目前在可再生能源发电监管过程中暴露出了一系列问题，包括监管职责分散、立法规范缺失等问题。将来我国实施可再生能源配额制度时，应坚持依法监管、独立监管、公平监管与高效监管的原则，加强国家电力监管委员会对可再生能源电力和绿色电力证书的监管，

通过监管发现制度实施中的问题，推动可再生能源配额制度的不断完善。

法律责任是促使配额义务顺利履行的最后一道屏障。国外实施配额制度比较成功的国家或地区几乎都对法律责任作了规定。我国将来实施配额制度时也应制定科学合理的法律责任来督促义务主体及时足额地完成配额义务。

通过总结国外实施可再生能源配额制度的经验，可以看出，要想配额制度在一国或地区取得成功，除了科学合理的制度设计外，还需要具备一定的外在条件，如自然资源条件、市场条件、政府的激励政策以及社会公众的广泛支持等。

目前我国可再生能源市场已初具规模，而且固定电价制度具备与配额制度有效衔接或协调的可能性，可再生能源监管也初步具备实施配额制度的条件，因此经过不断完善后，我国应具备实施可再生能源配额制度的条件。

国外实施可再生能源配额制度的国家大多通过立法的方式对该制度予以确立和规定。我国是成文法国家，通过立法的方式来确立可再生能源配额制度是最有效的实施路径。笔者建议尽快出台《可再生能源发电配额制度管理办法》，对总量目标和配额分配标准、配额义务主体、监管机构、可再生能源技术种类、绿色证书交易机制以及法律责任等方面作出规定。

目 录

Contents

| 内容摘要

| *Abstract* 1

| 导 论

| *Introduction* 1

一、研究的背景和意义 1

(一) 研究的背景 1

(二) 研究的意义 4

二、国内外研究现状 5

(一) 国内研究现状 5

(二) 国外研究现状 8

三、主要内容及结论 14

第一章

可再生能源配额制度概述 19

第一节 可再生能源配额制度的概念 19

一、可再生能源配额制度的定义 19

二、可再生能源配额制度的特征 22

第二节 可再生能源配额制度与相关制度的

关系 24

一、与总量目标制度的关系 24

二、与固定电价制度的关系 26

三、与全额保障性收购制度的关系 28

四、与绿色电力制度的关系 29

第三节 可再生能源配额制度的国内外实践 32

一、可再生能源配额制度的国外实践 32

二、可再生能源配额制度在我国的发展 37

第二章

可再生能源配额制度的理论基础 39

第一节 可持续发展理论 39

一、可持续发展理论的概念 39

二、可持续发展理论在我国环境能源领域内的体现 41

第二节 经济学理论 43

一、外部性理论和“公地的悲剧” 43

二、制度经济学基础理论 49

第三节 企业的社会责任理论	57
一、企业社会责任的概念和起源	57
二、企业社会责任的具体内容和实现形式	59
三、可再生能源配额制度是企业承担绿色责任的体现	60

第三章

可再生能源配额制度的实体性内容	61
------------------------------	-----------

第一节 总量目标制度	61
-------------------------	-----------

一、我国可再生能源发展总量目标制度	62
二、国外可再生能源发展总量目标	66
三、我国可再生能源发展总量目标存在的问题及建议	77

第二节 可再生能源配额制度的义务主体	80
---------------------------------	-----------

一、电力市场主体介绍	80
二、国外可再生能源配额制度的义务主体	81
三、我国可再生能源配额制度的主体选择建议	83

第三节 可再生能源配额制度的客体	87
-------------------------------	-----------

一、国外配额制度中的可再生能源技术种类	87
二、我国配额制度中的可再生能源技术种类建议	90

第四章

可再生能源配额制度的程序性内容	93
第一节 可再生能源配额的分配标准	94
一、国外可再生能源配额的分配标准	94
二、我国可再生能源配额的分配原则	95
第二节 绿色证书制度	98
一、绿色证书制度概述	99
二、国外绿色证书制度的内容	106
三、国外绿色证书制度对我国的启示	119
四、我国将来实施绿色证书制度的建议	120
五、绿色证书交易中的纠纷解决	123

第五章

可再生能源配额相关制度和政策	126
第一节 可再生能源经济激励制度	127
一、经济激励对发展可再生能源的 重要意义	127
二、我国可再生能源经济激励现状及存在的 问题	130
三、可再生能源经济激励制度和立法的 国际经验	141
四、我国可再生能源经济激励措施和立法的 完善建议	150
第二节 全额保障性收购和费用分摊制度	152
一、全额保障性收购制度	152
二、费用补偿制度	155

第三节 公众参与制度	158
一、绿色电力机制	158
二、净计量政策	163

第六章

可再生能源监管制度和法律责任	166
----------------------	-----

第一节 可再生能源监管概述	167
---------------------	-----

一、可再生能源监管的定义	167
--------------------	-----

二、可再生能源监管的意义	169
--------------------	-----

第二节 国外可再生能源监管介绍	169
-----------------------	-----

一、国外能源监管体制	169
------------------	-----

二、国外可再生能源监管机构及职责	172
------------------------	-----

第三节 我国可再生能源监管制度	174
-----------------------	-----

一、我国的能源监管现状	174
-------------------	-----

二、我国可再生能源监督管理体制	175
-----------------------	-----

三、我国政府对可再生能源的监督管理 职责	177
-------------------------------	-----

四、我国可再生能源监管中存在的问题	184
-------------------------	-----

五、我国实施可再生能源配额制度的 负责机构	186
--------------------------------	-----

六、我国可再生能源配额制度实施中的 监管原则	186
---------------------------------	-----

七、我国可再生能源配额制度实施中的 监管重点	188
---------------------------------	-----

第四节 可再生能源配额制度的法律责任	189
--------------------------	-----

一、设立法律责任的必要性	189
--------------------	-----

二、国外配额制度中的法律责任	190
三、我国设立法律责任的建议	191

第七章

我国可再生能源配额制度的构建	193
----------------------	-----

第一节 我国实施可再生能源配额制度的必要性和可行性	193
---------------------------------	-----

一、我国实施可再生能源配额制度的必要性	193
---------------------------	-----

二、我国实施可再生能源配额制度的可行性	195
---------------------------	-----

第二节 国外实施可再生能源配额制度的立法模式和内容	207
---------------------------------	-----

第三节 我国可再生能源立法相关内容存在的问题及完善	212
---------------------------------	-----

一、我国可再生能源立法相关内容存在的问题	212
----------------------------	-----

二、可再生能源法的完善建议	216
---------------------	-----

第四节 我国实施可再生能源配额制度的立法建议	219
------------------------------	-----

一、立法形式	219
--------------	-----

二、立法主要内容	220
----------------	-----

附录

《可再生能源配额制度管理办法》立法建议稿	224
----------------------------	-----

参考文献

References	231
------------------	-----