

于文轩◎主编

Renewable Energy Policy and Law

可再生能源 政策与法律

中国政法大学出版社

可再生能源 政策与法律

Renewable Energy Policy and Law



主 编◎于文轩

撰稿人（按章节先后为序）

朱炳成 于文轩 黄鹏辉 孙阳阳

李维康 周征宇 孙昭宇 王若谷



中国政法大学出版社

2019·北京

- 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

可再生能源政策与法律/于文轩主编. —北京：中国政法大学出版社，2019. 1
ISBN 978-7-5620-8782-3

I. ①可… II. ①于… III. ①再生能源—能源法—研究—中国
IV. ①D922. 674

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第001845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	8.75
字 数	200 千字
版 次	2019 年 1 月第 1 版
印 次	2019 年 1 月第 1 次印刷
定 价	42.00 元

我们的祖先对可再生能源的认识和利用可以追溯到几千年之前。《后汉书》载曰：“造作水排，铸为农器。用力少，见功多，百姓便之。”《齐民要术》又有云：“其自然者，烧黍稷则害瓠。”这些丰富而独特的历史经验在世界能源发展史上亦可圈可点。

如今，在应对气候变化和能源转型的宏观背景下，我国可再生能源产业迅速发展。政策与法律工具的支持，对于科学、合理、安全、高效地开发和利用可再生能源，具有至关重要的作用。我国不仅从国民经济和社会发展规划层面就可再生能源的发展做出总体部署，而且就可再生能源制定专门的发展规划。在立法层面，我国也制定了《可再生能源法》以及与之相配套的一些下位阶立法。但总体而言，我国可再生能源法制尚不健全，亟待完善。

为此，本书编写组从总结我国可再生能源政策和法律体系、法律制度入手，对光伏、风电、小型水电和生物质能等四个领域分类展开了可再生能源的政策法律体系和基本法律制度方面的研究，并提出完善建议。本书适合从事环境资源

和能源管理、政策研究、法制研究或相关实践工作以及对这些领域内法制前沿问题感兴趣的人员阅读和参考，亦适合作为高等法学院校环境资源和能源法学博士研究生和硕士研究生的参考书。

参加本书编写的人员有朱炳成（引言、第一章）、于文轩（第二章）、黄鹏辉（第二章）、孙阳阳（第三章）、李维康（第三章）、周征宇（第四章）、孙昭宇（第五、六章）和王若谷（结语）。王若谷和周征宇协助我完成了本书组稿和勘校工作。对于各位作者的辛苦努力和鼎力支持，衷致谢意！

是为序。

于文轩

2018年12月1日

目 录

CONTENTS

001	序
001	引 言
第一章	◇ 能源政策与法律概述
003	第一节 能源政策
003	一、我国能源政策概述
005	二、可再生能源政策的构成
010	第二节 能源法
010	一、能源法的概念
011	二、能源法的渊源
015	三、能源法律关系
第二章	◇ 可再生能源及其基本法律制度
018	第一节 可再生能源及其法制概述
018	一、可再生能源的概念
021	二、可再生能源法制
022	第二节 我国主要可再生能源法律制度

- 023 一、总量目标制度
- 024 二、规划制度
- 024 三、全额保障性收购制度
- 025 四、分类电价制度
- 026 五、费用分摊制度
- 027 六、发展基金制度
- 028 七、财税支持制度
- 029 第三节 可再生能源法制的完善对策
- 029 一、健全法规体系
- 030 二、完善配额制度
- 032 三、改进价格机制
- 034 四、优化激励机制
- 035 五、完善全额保障性收购制度
- 036 六、加强电网管理

第三章 ◇ 光伏政策与法律

- 039 第一节 光伏政策体系
- 039 一、发展规划类
- 040 二、监管政策类
- 041 三、财政支持类
- 041 第二节 光伏产业法规体系
- 041 一、法律
- 043 二、行政法规及国务院规范性文件
- 043 三、部门规章及规范性文件

048	第三节 主要光伏法律制度
049	一、总量目标制度
050	二、配额制度
050	三、全额保障性收购制度
051	四、固定电价制度
052	五、费用分摊制度
053	六、经济激励制度
054	第四节 光伏政策与法律的实施
054	一、光伏产业发展取得的成效
056	二、光伏产业法规政策体系存在的问题
062	三、光伏产业法规政策体系的完善建议
第四章 ◇	风电政策与法律
070	第一节 风电政策体系
070	一、我国风电政策演进
073	二、我国风电政策体系构成
079	第二节 风电法规体系
079	一、法律
080	二、部门规章及规范性文件
083	第三节 风电法律制度
084	一、资源调查制度
085	二、总量目标制度
086	三、规划制度
087	四、产业指导与技术支持制度

088	五、全额保障性收购制度
090	六、上网电价制度
091	七、费用分摊制度
091	八、发展基金制度
093	九、海上风电相关制度
094	第四节 风电政策与法律的实施
094	一、风电政策与法律实施成效
095	二、我国风电产业面临的形势与挑战
096	三、我国风电法制面临的挑战
100	四、我国风电法制完善对策
第五章	◇ 小水电政策与法律
104	第一节 小水电政策体系
104	一、我国小水电政策演进
105	二、我国小水电政策体系构成
109	第二节 小水电法规体系
109	一、法律
111	二、行政法规及国务院规范性文件
112	三、部门规章及规范性文件
114	第三节 小水电法律制度
114	一、总量目标制度
115	二、规划制度
117	三、安全管理制度
119	四、施工监管制度

120	五、竣工验收与后评价制度
121	六、环境影响评价制度
123	第四节 小水电政策与法律的实施
123	一、小水电政策与法律实施成效
125	二、小水电政策与法律面临的挑战与对策
第六章	◇ 生物质能政策与法律
130	第一节 生物质能政策体系
131	一、“十一五”发展阶段
131	二、“十二五”发展阶段
132	三、“十三五”发展阶段
133	第二节 生物质能法规体系
133	一、法律
136	二、行政法规及国务院规范性文件
136	三、部门规章及规范性文件
138	四、地方性法规及规章
139	第三节 生物质能法律制度
139	一、总量目标制度
141	二、市场准入制度
142	三、价格管理制度
143	四、发展基金制度
144	五、财税支持制度
146	第四节 生物质能政策与法律的实施
146	一、生物质能政策与法律实施成效

148	二、现行政策与法制面临的挑战
152	三、生物质能政策与法制的完善建议
155	结 语
159	附 录
159	可再生能源发展“十三五”规划
191	太阳能发展“十三五”规划
212	风电发展“十三五”规划
231	关于推进绿色小水电发展的指导意见
236	生物质能发展“十三五”规划
250	光伏电站项目管理暂行办法
256	风电开发建设管理暂行办法
261	林业生物能源原料基地检查验收办法

引 言

随着能源需求不断增长,我国能源安全问题愈发突出。长期以煤炭为主的能源消费结构,也使得环境污染和生态破坏问题愈发严重。可再生能源作为我国重要的能源资源,具有可连续再生、永续利用和清洁低碳的特点,对缓解我国能源供需压力、保障能源安全和实现经济社会可持续发展均具有重要意义。太阳能、风能、小型水电和生物质能等,目前已成为我国重要的可再生能源。

由于可再生能源存在不稳定、生产价格高、利用率相对较低等问题,使我国现阶段可再生能源发展存在诸多挑战,其中“弃风”“弃光”和“弃水”问题是阻碍可再生能源发展的主要问题之一。同时,由于我国正在进行电力市场的深化改革,在缺乏完备的市场机制支持的情况下,可再生能源产业发展受到影响。

为优化能源消费结构,保障能源安全和改善环境质量,我国相继制定了一系列可再生能源发展政策。这些政策主要包括国民经济和社会发展规划、能源发展规划、可再生能源发展中长期规划、可再生能源发展五年规划,以及太阳能、风能、水能、生物质能和海洋能等可再生能源发展的专项规划。根据具体规划中所明确的目标和原则,有关主管部门也相继制

定了一系列具体实施细则。此外，地方层面也根据国家发展规划的要求陆续制定了配套的地方规划，以推动各自管辖区域内可再生能源发展，落实国家政策要求。

目前，我国已形成以《可再生能源法》为核心，以相关行政法规、行政规章和规范性文件等构成的法规体系，也形成了一些行之有效的法律制度，对推动可再生能源产业的健康发展发挥了重要作用。

能源政策与能源法制密不可分，为能源法制的健全与发展提供支持。我国的国家能源政策主要体现在党的纲领性文件、五年规划和能源发展规划中。我国能源法的渊源可分为宪法、法律、行政法规和部门规章、地方性法规和规章、司法解释、国际条约等层面。能源法律关系，是指能源法律规范在调整能源产业活动过程中形成的权利和义务关系，包括主体、内容、客体等方面的内容。

第一节 能源政策

党的十九大报告、《能源发展“十三五”规划》、《可再生能源发展“十三五”规划》等文件中明确了2020年前可再生能源发展的目标、基本原则和主要任务等内容，为我国可再生能源发展提供政策支撑。

一、我国能源政策概述

政策是国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规

定的行动准则。^{〔1〕}能源政策则是指国家或国际组织针对能源生产、供应和消费等环节所制定的一系列方针和策略。一国能源政策的制定不仅需要根据本国经济和社会发展水平，同时也需要综合考量国家能源结构、能源产品价格和国际能源形势等多种因素。能源政策对我国经济发展趋势和速度、能源安全保障和能源消费结构等多方面都具有重要影响。同时，能源政策也是能源战略实施的具体行政措施。国家通过制定能源政策进一步具体落实能源战略思想。较之于法律而言，能源政策具有较强的灵活性，可以根据实际发展情况较为及时地进行调整和更新。^{〔2〕}

现阶段，我国能源消耗量不断提高，长期以煤炭和石油等化石能源为主的能源消费结构已经对我国能源安全和生态环境产生了严重的威胁和影响。为提高能源效率，保障能源安全，提高环境质量和保护生态环境，从新世纪初期开始，我国逐步调整能源发展政策，并且提出建设节约型社会的目标。从《“十五”能源发展重点专项规划》到《能源发展“十三五”规划》，我国政府对可再生能源开发利用、能效管理和环境保护等方面愈发重视，并且不断深化能源供给侧改革，逐步发挥市场主体在能源领域中的作用，实现能源效率的提高和能源消费结构的优化。

我国能源政策主要体现为能源发展五年规划、能源品种专项规划、能源发展中长期规划和相关政策性文件等。目前，我国主要的能源政策和发展目标，主要体现在 2016 年国家发展改

〔1〕 参见辞海编委会：《辞海》（缩印本），上海辞书出版社 2000 年版，第 1773 页。

〔2〕 参见张勇：《能源基本法研究》，法律出版社 2011 年版，第 79~80 页。

革委发布的《能源发展“十三五”规划》之中,该规划是我国从2016年至2020年期间的能源政策综合性规划。《能源发展“十三五”规划》中明确提出,在“十三五”期间要遵循能源发展“四个革命,一个合作”的战略思想,也就是:节约低碳,推动能源消费革命;多元发展,推动能源供给革命;创新驱动,推动能源技术革命;公平效能,推动能源体制革命;互利共赢,加强国际合作。从而实现深入推进能源革命,着力推动能源生产利用方式变革,建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系的目的。这一战略不但体现了我国当前能源政策取向,也明确了我国能源发展的主要任务。

二、可再生能源政策的构成

在党的十九大报告中,关于能源产业发展的内容主要包括能源消耗、清洁能源、能源运输、能源市场、能源企业等五个方面。在能源消耗方面,党的十九大报告要求“全面节约资源有效推进,能源资源消耗强度大幅下降。”^{〔1〕}在清洁能源方面,党的十九大报告要求“构建市场导向的绿色技术创新体系,发展绿色金融,壮大环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业。推进能源生产和消费革命,构建清洁低碳、安全高效的能源体系。推进资源全面节约和循环利用,实施国家节水行动,降低能耗、物耗,实现生产系统和生活系统循环链接。”^{〔2〕}在能源运输方面,党的十九大报告要求“加强水利、铁路、公路、水运、

〔1〕 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第一部分,2017年。

〔2〕 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,第九部分,2017年。

航空、管道、电网、信息、物流等基础设施网络建设。”^{〔1〕}在能源市场方面，党的十九大报告指出，“经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰。”要求“打破行政性垄断，防止市场垄断，加快要素价格市场化改革，放宽服务业准入限制，完善市场监管体制。”^{〔2〕}在能源企业方面，党的十九大报告要求“完善各类国有资产管理体制，改革国有资本授权经营体制，加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组，促进国有资产保值增值，推动国有资本做强做优做大，有效防止国有资产流失。全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，支持民营企业发展，激发各类市场主体活力。”^{〔3〕}

根据《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《能源发展“十三五”规划》所制定的《可再生能源发展“十三五”规划》及相关的专项规划^{〔4〕}以实现2020年非化石能源比重目标为核心，以解决可再生能源发展存在的主要问题为导向。并且，规划中明确了“十三五”期间可再生能源的发展目

〔1〕 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，第五部分，2017年。

〔2〕 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，第五部分，2017年。

〔3〕 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，第五部分，2017年。

〔4〕 可再生能源“十三五”规划是由一个总规划即《可再生能源发展“十三五”规划》以及水电、风电、太阳能、生物质能、地热能五个专项规划所构成。其中，五个专项规划分别是：《风电发展“十三五”规划》《水电发展“十三五”规划》《太阳能发展“十三五”规划》《生物质能发展“十三五”规划》和《地热能开发利用“十三五”规划》。