

DOI:10.13216/j.cnki.upcjess.2024.01.0007

论“双碳”目标下可再生能源法制的协同优化

蒲思倩

(中国政法大学民商经济法学院,北京 100088)

摘要:“双碳”目标的顺利实现,离不开可再生能源法制的有力保障。目前,我国可再生能源法制在政策工具和制度供给层面均存在协同不足的问题。以“双碳”目标为指引,在政策工具层面,应发挥两类政策工具在促进竞争探索、监督竞争过程和救助特殊领域竞争失败方面的协同作用;在制度供给层面,应推进化石能源与可再生能源间以及不同类型可再生能源间的规划协同,促进电网企业、发电企业和政府主体间的消纳义务协同,推动总量目标制度、规划制度和并网制度区域法制实施协同。

关键词:“双碳”目标;可再生能源法制;能源规划;能源消纳;协同

中图分类号:D922.67 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-5595(2024)01-0053-10

2020 年 9 月,习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上提出:“中国将提高国家自主贡献力度,采取更加有力的政策和措施,二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值,努力争取 2060 年前实现碳中和”^[1]。目前,我国相关政策和法律文件尚未对“碳达峰”“碳中和”的概念内涵做出明确界定。一般认为,“碳达峰”是指在某个地区或行业年度二氧化碳排放量达到历史最高值后,经历平台期进入持续下降的过程,是二氧化碳排放量由增转降的历史拐点。^[2]“碳中和”是指一定时期内通过人为移除二氧化碳,使全球人为二氧化碳排放量达到平衡。^[3]“碳达峰碳中和”目标(以下简称“‘双碳’目标”)的顺利实现,要求尽量以可再生能源替代传统高化石能源,实现能源结构由以化石能源为主向以可再生能源为主转型发展。当然,无论是能源替代还是能源转型,都离不开法制层面的规范与保障。我国可再生能源法制应将“双碳”目标作为法制协同优化的基点,识别并解决政策工具和制度供给等方面的突出问题,为“双碳”目标的顺利实现提供支撑。

一、作为协同优化基点的“双碳”目标

作为“一场广泛而深刻的经济社会系统性变革”^[4]，“双碳”目标的确立不仅对我国低碳技术创新、碳交易市场建设、碳中和国际合作等方面提出了新的要求^[5],也为我国继续完善能源法制,尤其是

可再生能源法制建设指明了努力方向。“双碳”目标的实现,主要依赖于“减碳”和“增汇”。前者主要表现为能源结构的低碳化转型和产业结构的减排调整;后者主要是指以森林、湖泊、湿地等生态系统增汇能力为代表的生态固碳,以碳捕集、利用和封存技术为核心的技术固碳。其中,“减碳”(特别是能源转型)在很大程度上影响着“双碳”目标的实现。从能源转型角度来看,“双碳”目标的实现与能源消费总量、能源效率和可再生能源发展等方面密切相关,而这三个方面均为能源法制的重要内容。

首先,能源消费总量管理是节能法制的重要内容。对能源消费总量采取相应控制措施,是以“控量”手段完成节能目标的直接表现。《中华人民共和国节约能源法》(以下简称《节约能源法》)对用能单位提出能源计量管理、消费统计、利用状况分析等要求^①,2018 年国家发展改革委等七部门联合印发的《重点用能单位节能管理办法》也针对重点用能单位的能源计量管理、利用状况报告以及审查等内容作出规定^②,在一定程度上有助于降低用能单位的能源消耗、减少可能产生的损失 and 浪费。

其次,提高能源效率是节能法制以及生产、消费过程中的能源法制的重要内容。围绕能源效率采取相应管理措施,是以“增效”手段实现能源节约的直接体现,也是清洁生产、发展循环经济的重要内容。

收稿日期:2023-04-15

作者简介:蒲思倩(2001—),女,湖南邵阳人,中国政法大学民商经济法学院硕士研究生,研究方向为能源法。

例如,《节约能源法》和《中华人民共和国循环经济促进法》均规定了关于能源效率管理的规划、标准以及标识等制度^③,《中华人民共和国清洁生产促进法》也在新建、改建和扩建项目以及企业的技术改造过程中,鼓励引进使用资源利用率高的工艺和设备^④。

再次,推动可再生能源高质量发展,既涉及可再生能源法制建设问题,又因涉及常规能源尤其是化石能源的替代,亦无法规避对常规能源法制建设的影响。^[6]在可再生能源法制层面,应以不同政策工具间、各类制度供给间的协同优化为重点;在常规能源法制层面,应在《中华人民共和国煤炭法》《中华人民共和国矿产资源法》等法律中融入符合“双碳”目标导向的理念、原则和规则,对实现以可再生能源为主线的低碳能源转型作出回应。

二、可再生能源政策工具协同

以配置公共资源的方式为划分依据,可以将可再生能源政策工具^⑤分为行政机制和市场机制。在可再生能源领域内,行政机制和市场机制各自具有优势发挥的相对空间。行政机制的适用范围主要集中在能源安全、产业健康以及科技创新等方面,市场机制主要适用于市场交易规则确立、定价机制以及多元化投融资制度安排。^[7]然而,“双碳”目标的实现具有过程性和长期性特点,其间还伴随着革命性的能源替代和能源转型,可再生能源领域内竞争探索的促进、竞争过程的监督、竞争失败的救助,共同催生出两类政策工具间协调适用的现实需求。行政机制与市场机制能否高效协同配合,对可再生能源法制建设将产生重大影响。因此,基于我国可再生能源领域两类政策工具的适用现状,如何顺应“双碳”目标内在要求,进一步明确市场机制和行政机制协同适用路径,形成协同治理合力,就显得更加重要。

(一)政策工具的适用现状

行政机制由行政主体通过行政管制、行政指导以及行政激励等方式配置公共资源,在宏观规划性、总体平衡性、发展可持续性、分配公正性等方面具有显著优势。^[8]市场机制主要基于价格机制、供求机制和竞争机制实现资源配置,具备行政机制天然缺少的灵活性,能有效避免行政干预下供求关系的人为扭曲。在“双碳”目标背景下,政策与法律为这两类工具的选择确定基本方案。

在政策层面,为适应不同时期能源产业发展需要,我国陆续出台了诸多可再生能源发展促进政策^[9],涉及目标规划、政府定价、消纳保障以及经济

激励等不同方面,为可再生能源发展提供了全方位、多层次的政策指引。自2005年《中华人民共和国可再生能源法》(以下简称《可再生能源法》)通过以来,可再生能源政策发展大致划分为四个阶段。第一阶段为2005年至2008年,以价格管理为主的行政管制类工具和以发展规划为代表的行政指导类工具得到普遍适用,也就是在细化可再生能源电价管理规定的同时,将发展规划层面的行政指导策略应用于可再生能源发展中。^⑥第二阶段为2009年至2012年,为继续推进可再生能源电价管理,行政激励与行政管制的组合工具形式得到广泛适用,多项可再生能源上网电价及补贴政策得到实施。^⑦第三阶段为2013年至2016年,随着可再生能源产业发展不均衡、发电设施不达标等问题逐渐显现^[10],细化保障性收购规定、制定风力和光伏等发电标杆上网电价等政策相继出台,以保障收购和价格管理为核心的行政管制类工具占据主导地位。^⑧第四阶段为2017年至今,可再生电力无补贴平价上网、“配额考核+绿证交易”政策组合拳等均在这一时期拉开序幕^[11],困扰可再生能源高质量发展的电力消纳困境和能源市场竞争难题,逐步转向市场化路径寻求实质性突破。^⑨总体而言,以完成可再生能源产业起步为界限,可再生能源政策工具适用具有明显的阶段性特征,前一时时期较为依赖行政管制等行政机制,后一时时期逐步关注并验证市场机制的适用价值。

在法律层面,目前我国可再生能源领域的基本法律是《可再生能源法》。该法规定了发展规划、价格管理以及经济激励等内容。以2009年修正的《可再生能源法》规范文本为解读对象,不难发现其法律保护逻辑与行政机制的作用路径具有高度一致性。具体而言,《可再生能源法》所运用的制度工具可以归纳为三类:一是行政指导类,以第4条和第12条体现的政策优位取向和第8条规定的目标规划制度为典型代表;二是行政管制类,以第14条确立的全额保障性收购制度、第16条明确的针对生物质燃料的限制交易和第19条规定的行政定价制度为典型体现;三是行政激励类,集中在第18条和第24条呈现的财政支持机制、第25条规定的信贷优惠制度、第26条规定的税收优惠制度中。

从可再生能源产业发展及政策工具适用历程来看,在以行政管制为主的制度环境庇护下,可再生能源产业的高投入、高风险、收益缓慢等竞争劣势逐渐淡化,顺利完成探索起步和快速扩张,进入成本持续降低、开发规模持续扩大的新发展阶段,甚至演变出化石能源替代角色的全新战略定位。但恰恰在这一

新发展阶段,竞争性市场缺位、电力限制交易、过分依赖行政定价和政府补贴的价格机制、资本结构以政府投入为单一支撑等问题相继显现,继续选择行政机制难以解决这一系列制度性缺陷。与此同时,可再生能源领域的竞争性市场需求和比较优势,又充分表明市场机制正逐渐成为行政机制的重要协作工具,也是解决产业发展内在制约的基础工具和制胜关键。因此,推进“双碳”目标的顺利实现,关键是结合可再生能源发展需求,针对可再生能源发展的竞争探索、竞争过程和竞争失败,明确市场机制和行政机制协同适用路径,促进不同政策工具在法制建设中形成治理合力。

(二) 竞争探索下的工具协同

竞争探索下的工具协同,探讨的是以培育可再生能源竞争性市场为目的,如何在探索、构建并完善有利于市场竞争的法律制度及政策安排的活动中,实现市场机制和行政机制两类政策工具间的协同适用。

从可再生能源法制工具应用现状来看,市场机制适用所需的交易规则、定价机制以及投融资制度等内容方兴未艾;而行政机制在我国可再生能源法制建设中扮演着举足轻重的角色。故在可再生能源发展的竞争探索过程中,能否顺利发挥市场机制的促进作用、确保可再生能源竞争理念回归,有赖于行政机制作为保障性工具的适当供给。

首先,立足于行政指导类手段,在可再生能源发展规划中就市场竞争探索做出相应规定。国际能源署(IEA)在《2022年世界能源展望》报告中提出,为更好地实现能源转型,政府应当为能源尤其是清洁能源发展提供战略方向。^[12]这就要求行政主体结合可再生能源发展形势及需求,在发展规划中就市场机制所需的配套内容做出相应规定,确立中长期或长期内可再生能源发展的市场化导向与基调。例如,江苏省出台的《“十四五”可再生能源发展专项规划》,明确规定了“完善可再生能源参与电力市场交易机制”“推动建立绿证市场化价格形成机制”^⑩等内容,有效引导市场预期的同时,也为各类投资主体明确了投资方向。

其次,立足于行政激励类手段,将市场化举措引入可再生能源发电补贴制度中。长期以来,我国在可再生能源领域实行固定电价补贴制度。但从2015年起,可再生能源基金出现了实际缺口,且近年来缺口额持续扩大,预计到2035年将出现高达19780亿元的补贴累计缺口。^[13]从其他国家可再生能源发展经验看,丹麦为促进风能快速发展,很早就

在可再生能源补贴中引入了市场机制,其补贴根据市场电价灵活调整,并与市场电价共同构成发电商最终可收取的电价。^[14]由此,行政主体可以尝试以市场机制凸显补贴的差异化与竞争性,实现“FIT模式”向“FIP模式”转变^⑪,刺激可再生能源领域的竞争探索。

再次,聚焦于行政管制类手段,在可再生能源法制领域推进公平竞争审查制度。我国公平竞争审查制度缘起于2016年国务院发布的《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》,通过政策制定机关的自我审查,排除行政主体对市场竞争秩序的不利影响。在可再生能源发展历程中,行政主体就价格管理、限制交易、保障收购等内容制定了大量的政策和措施,这些政策和措施主要以行政管制类手段为载体、以经济性规制为表现形式,可能会在实施过程中产生排除或限制竞争效应的负面影响。因此,在应用行政管制类手段制定关于可再生能源政策的过程中,应当注重发挥公平竞争制度的重要功能^[15],事前评估政策内容对市场竞争可能产生的影响,避免政策规定在实质上构成对竞争效应的排除或限制。

(三) 竞争过程中的工具协同

竞争过程中的工具协同,探讨的是以实现可再生能源竞争性市场的平稳运行为目的,如何在有利于市场竞争的法律制度及政策安排下,即如何在可再生能源竞争性市场的运行过程中,实现市场机制和行政机制两类政策工具间的协同适用。

在完全放任的自由主义之下,可再生能源的开发利用可能会陷入“公地悲剧”^[16],与可持续发展理念以及环境保护立场背道而驰^[17],不利于“双碳”目标的实现;也有可能走向自由竞争的异化,导致可再生能源产业垄断,妨碍市场机制的正常适用与功能发挥。而行政机制可以通过监督可再生能源发展的竞争过程,维护、保障自由公平的市场竞争秩序,推动两类政策工具间的协同适用。

一方面,规范行政管制类手段,完善可再生能源领域的具体监管规则。在云南盈鼎生物能源股份有限公司诉中石化云南石油分公司拒绝交易案(以下简称“云南盈鼎案”)中,重审法院明确指出,针对地沟油制生物柴油销售的主体、配额、定价及方式等问题,相关政府部门并未出台相应的配套政策或规定予以明确,故不产生《可再生能源法》第31条所规定的法律责任^⑫。尽管《可再生能源法》就符合国家标准生物液体燃料交易设定了法定义务^⑬,但立法者不可能为所有的法律制定详细的实施细则^[18],

行政主体应当及时制定具备针对性、可操作性和适配性的监管规则。至于可供操作的监管规则应当具体到何种程度,可以以2016年上海市发布的《上海市餐厨废弃油脂制生物柴油收运处置应急扶持办法》^[14]为参考。

另一方面,正确认识行政指导类手段,增强可再生能源领域的监管执法能效。云南盈鼎案中,行政主体围绕生物柴油销售做了大量协调促进工作,但不论是向其他主体发送协助函,还是组织有关部门召开协调会,都是不涉及各方具体权利义务,甚至不具有实质性内容的行政指导类手段,也确实没有促成涉案主体间的进一步协商及交易达成。从增强监管执法能效角度出发,这类不具有法律强制力、不直接产生法律后果的柔性行政机制,仅表明行政主体给予鼓励和支持的态度,不以强力推进或明确责任为目的,实践中应当尽可能地以行政管制类手段予以替代,从而提升可再生能源领域的监管执法能效。

(四) 竞争失败下的工具协同

竞争失败下的工具协同,探讨的是以救助可再生能源市场竞争的失败者为目的,如何在因可再生能源市场竞争失败而引发的企业市场退出活动中,实现市场机制和行政机制两类政策工具间的协同适用。

可再生能源领域下辖的能源品种丰富,包括风能、太阳能、水能、生物质能、地热能、海洋能等非化石能源。不同品种的可再生能源,在市场竞争空间扩展的节奏与限度存在着较大差异。相对而言,风能、太阳能和水能等产业发展较为迅速,而生物质能、地热能以及海洋能等产业起步较晚、发展较缓。此外,即使是同一品种可再生能源,也会因为地区资源条件不同,而在市场化推进进程中存在先后差异。抛开这种市场竞争探索上的节奏差异,只要存在市场竞争,竞争失败及其引发的可再生能源市场主体退出就是必然出现的问题,就需要在市场退出机制之外,配置好相应的行政机制作为保障,为这类发展相对薄弱的领域中参与自由竞争的失败者提供相应的救助。^[19]

首先,审慎应用行政管制类手段参与企业市场退出过程,避免影响市场退出机制的正常功能。面向可再生能源竞争失败适用行政机制,并不代表由行政机制全盘接管企业的市场退出。相反,在企业市场退出过程中应当审慎应用行政机制,尤其是对行政管制类手段的适用应当持谨慎态度。具体来说,一是以可再生能源企业市场退出为对象的行政许可审核。2007年《中华人民共和国能源法(征求

意见稿)》第16条规定,特定领域内能源企业实施重组或资产并购的,应当报国务院能源主管部门审核。这表明在企业市场退出决定权问题上,立法者意图将这一权力部分地交由行政主体行使。从当前可再生能源立法及实践来看,行政主体尚未被授权行使该项许可审核权,未来应当继续保持对应用此类行政管制手段的审慎态度,避免行政干预过多及资源合理配置的扭曲。二是以破产援助基金管理为主要方式的行政管理。在地方设立破产援助基金会实践中,存在由行政机关担任破产援助基金管理主体的现象。例如,2017年成立的南京市金陵破产管理人援助基金会,即以南京市司法局为业务主管单位、南京市民政局为登记管理机关,而南京市中级人民法院仅对其业务活动进行监督指导。藉由破产援助基金管理,行政主体在企业市场退出过程中的影响范围趋于扩张,这在一定程度上会产生权力滥用的风险,不利于破产重整等市场退出机制的功能发挥。

其次,利用行政指导类手段统筹企业市场退出程序,增强企业市场退出方案的可行性。企业市场退出程序包括歇业、重组、破产以及股权转让等^[20],行政主体可以通过召开协调会、联席会议、专题座谈会等形式,统筹协调税务稽查、市场管理、金融监管等各类行政机关^[21],整合社会资源支持企业自救重组,尽可能地为相关企业提供继续发展的机会。在生物质发电行业龙头企业凯迪生态破产重整案中,国家银保监会多次前往湖北武汉主持召开协调会,湖北省政府也多次协调多个部门和机构为企业自救重组解忧,最终于2022年顺利形成重整计划草案并获法院裁定批准^[5]。由此可见,在可再生能源企业的市场退出过程中,适用相应的行政指导类手段,有助于战略投资资源整合、市场退出可行性分析以及市场退出程序推进。

再次,利用行政激励类手段完善企业破产援助机制,降低企业市场退出的负面影响。能否顺利实现竞争失败企业的市场退出,不仅关系到企业职工、投资者以及其他债权债务人的合法权益实现,还可能对市场竞争环境以及市场经济秩序产生影响。为确保竞争失败企业的有效救治及有序退出,可以利用财政补贴、信贷支持以及税收优惠等行政激励手段,完善特殊可再生能源领域内的企业破产援助制度。一是通过财政补助缓解企业破产援助资金来源不足。在市场竞争中宣告失败的可再生能源企业,往往都会出现企业资产不足以支付相应退出费用的情形。沈阳市、三门峡市等地出台的破产援助基金

管理和使用办法^⑩,都将政府财政拨款列为破产援助基金的重要资金来源。需要注意的是,如果单纯依靠政府财政投入,将财政补助列为唯一资金来源^⑪,将难以实现企业破产援助制度的安全、平稳和可持续运行。二是通过信贷优惠推进企业破产资产处置。企业破产重整程序中,政府可以针对特殊可再生能源领域出台相应的信贷优惠政策,向购买破产财产的买受人,或者是重整战略投资者提供相应的融资支持,助力破产资产价值最大化。对此,2021年国家发展改革委等十三部门联合发文要求“加强重整企业融资支持”^⑫,北京、浙江、湖北等地也纷纷出台相关文件予以落实^⑬。三是通过税收优惠为重整企业减轻税收负担。企业在破产重整过程中采取的诸多自救措施,如股权转让、资产收购等,都会不可避免地产生相应的纳税义务。^[22]本就陷入经营困境或财务危机的企业,如果对于前述应税行为仍需按照正常标准缴纳税款,将对重整程序的顺利推进造成负面影响。因此,可以通过给予企业税收优惠的方式,适当降低重整计划的税收成本,助力企业重整。

三、可再生能源法的制度协同

从概括到具体、从宏观到微观、从计划到实施,我国可再生能源法的制度协同优化路径可以遵循“能源规划—消纳义务—法制实施”的逻辑路径展开。结合“双碳”目标来看,可再生能源法制的制度性困境可以归纳为内外部能源品种规划不一致、主体间消纳义务设定不对等以及区域法制发展不协调,因此也应当分别从这些方面予以协同优化。

(一) 能源规划的协同

“双碳”目标的实现以可再生能源替代传统化石能源为重要内容,但这种涉及能源供给和消费结构的根本性转变无法一蹴而就,需要结合我国能源发展现状按步骤、分阶段予以推进。现阶段,应当重点厘清化石能源与可再生能源间、不同类型可再生能源间的属性区别,继而通过对应层面的能源规划制度协同,从内外部两大范畴实现能源品种间的优势互补,推进可再生能源高比例消纳、整体能源结构持续优化。

从能源品种体系看,当前我国能源结构主要包括化石能源和可再生能源两大基本类型。^[23]立足于能源技术发展现状,以煤炭为主的化石能源具有资源禀赋丰富、技术较为成熟、供给相对稳定等优势,同时也因与生俱来的高碳属性和不可再生性而难以克服环境污染、资源有限等局限;可再生能源作为低碳能源,具备可再生性和环境友好性等优点,但存在

开发利用的波动性、随机性以及间歇性等不足。两类基本能源类型的内在特性及发展现实,决定了化石能源在能源安全与效率价值上表现相对可观,可再生能源在可持续发展方面表现更为突出。

“双碳”目标所蕴含的能源产业发展需求,是涵盖能源效率、能源安全以及能源发展可持续性的均衡协同式发展。这意味着当前能源法制应当以推进多元构造的能源体系为优化路径,推动化石能源与可再生能源间的协同发展。考虑到两大基本能源类型在开发、输送和利用环节的平行独立关系,可以将能源规划制度视为两者的协同优化基点。具体来说,在确立能源开发利用规划的过程中需要注意两点。一是横向上的发展规模。2021年,美国得克萨斯州风力、太阳能发电机组占发电总装机容量的50%以上,这一高比例展现了当地可再生能源的发展成就,却也成为极寒雪灾天气下大停电事件的重要原因^[24],有损于电力系统的稳定运行和供应。鉴于此,为满足我国能源消费及供应稳定之需求,在扩大可再生能源开发规模的同时,也要防止大幅度骤然削减化石能源。应通过协调两类能源的开发利用规模,实现多种能源协同互补、均衡发展。二是纵向上的发展时限。同样是2021年,受能耗双控、电煤供给紧俏、电力供应紧张等因素影响,我国东北地区出现了罕见的拉闸限电事件,企业被迫错峰限电甚至停工限产,基本居民用电需求也受到波及。可再生能源无疑将在长时间内始终保持快速发展态势,而能源替代的革命性转变也具有长期性,化石能源的主导地位不会在短时间内立刻出让给可再生能源^[25],这就要求我们绝不能通过能源规划人为地、反规律地短期内剥夺化石能源的主导地位。

从可再生能源内部品种体系看,可再生能源包括风能、太阳能、水能、生物质能、地热能以及海洋能。风能、太阳能和水能发展相对迅速,但存在资源分布不均、能源密度低、间歇性或季节性显著以及无法储存等缺点,尤其是风能和太阳能总是面临开发有余而消纳不足的困境。而生物质能、地热能和海洋能发展相对缓慢,具有资源获取难度低和利用稳定性强等特性,且生物质能具有任何可再生能源都无法比拟的可储存性优势。^[26]

2021年,《中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》指出,“大力发展风能、太阳能、生物质能、海洋能、地热能等,不断提高非化石能源消费比重”。这说明在“双碳”目标背景下,生物质能、海洋能、地热能、风能、太阳能等具有同等地位。不同类型可再生能

源在基本属性上的相似点与差异性,不应当成为可再生能源规划重此抑彼的借口,而应当在规划制定过程中,指引着其以实现内部品种间的功能互补和协同发展为重点。首先,在可再生能源综合规划方面,国家发展改革委、国家能源局等九部门2021年联合印发的《“十四五”可再生能源发展规划》中,“目标体系”明显缺失关于海洋能的发展目标,对海洋能的发展规划也仅限于示范化开发^[27],不利于不同可再生能源品种间的规划协同。应当综合考虑能源特性及其现实发展条件,为各类可再生能源配置贴合其发展需求、彰显其利用优势的阶段性发展任务。特别是在品种间发展不均衡的情形下,应当通过综合规划体现出不同可再生能源品种发展的差异性与规划的针对性。其次,在不同可再生能源类型的专项规划方面,《“十四五”可再生能源发展规划》虽已公布,但面向海洋能、生物质能以及地热能的专项规划仍未出台,不利于实现可再生能源内部的多能互补。应当以落实综合规划的目标任务为导向,及时制定并出台针对各类可再生能源的专项规划,明确不同可再生能源品种的中长期发展方向及内容,确保可再生能源综合规划与各类可再生能源专项规划协调统一。

(二) 消纳义务的协同

可再生能源电力消纳义务的设定主要体现在《可再生能源法》《可再生能源发电全额保障性收购管理办法》中。依据前述法律法规,可再生能源电力消纳义务主要表现为电网企业所承担的电力消纳义务,包括以固定电价制度和全额保障性收购制度为支撑的购电环节消纳义务,以及消纳保障机制所确立的售电环节消纳义务。^[28]¹²⁸此外,为保障电网企业履行可再生能源电力消纳义务,电网企业自身还需承担加强电网建设、完善电网运行管理等保障性义务,发电企业需要承担配合电网企业的安全保障性义务^③,相关能源主管部门则主要承担可再生能源电力消纳责任权重确立、考核及监管职责^④。整体来看,可再生能源电力消纳负担实质集中于电网企业,发电企业和行政主体仅零散承担部分间接性的保障义务。

讨论消纳义务配置的协同性,目的在于保障可再生能源电力消纳。电网企业、发电企业以及行政主体,应当为促进电力消纳分别承担何种义务,取决于不同主体与电力并网之间的控制关系。对电网企业而言,其享有电网的所有权和经营权,对电力并网事项构成控制关系,从而具备调度电网以消纳电力的可行性。同时,作为提供公共产品和服务的重要

公共企业,电网企业也具有承担社会责任、履行环境义务的正当性,应当承担起最重的电力消纳义务。对发电企业而言,其作为上游环节的可再生能源企业,依赖于中游环节的电网企业接收其产出电力,从而避免可再生能源发电沦为不具有任何应用价值的“弃风弃光弃水”。由此观之,发电企业也与电力并网事项构成控制关系,但处于被控制地位的是发电企业,这一形势将促使发电企业承担起相应份量的消纳义务,从而尽可能地弱化中游环节对自己的控制权。对行政主体而言,可再生能源电力并网消纳既涉及能源供应安全与效率问题,又会对“双碳”目标的实现进程产生影响。从某种程度上来说,电力并网事项也属于行政主体的利益相关事项,这也就意味着行政主体应当承担一定的消纳义务。由此观之,应当按照不同主体与电力并网之间控制关系的强弱程度,为电网企业、发电企业和行政主体配置相适应的消纳义务。

首先,电网企业应承担促进可再生能源电力消纳的实质性义务。电网企业履行可再生能源电力消纳义务是推进能源转型、实现“双碳”目标的重要环节。目前,电网企业在购电环节承担的全额保障性收购义务较为模糊,且与售电环节的消纳责任权重比较来看,前者更具有计划色彩,后者更依赖于市场机制,两类义务存在冲突之处。^[28]¹³⁵应当明确电网企业所承担的可再生能源电力消纳义务,同时在法律责任方面做出相应调整,确保电网企业严格履行其应承担的可再生能源电力消纳义务。

其次,发电企业应承担促进可再生能源电力消纳的辅助性义务。当前,分量较轻的配合性义务不能为发电企业腾出充分的行为空间,无法允许其实质性地参与可再生能源电力消纳。虽然已经出台相关规定鼓励发电企业自建或购买调峰能力增加并网规模^⑤,但这一规定效力层级较低且缺乏必要的强制性。应当以特定规模或技术水准为入门槛,为满足条件的可再生能源发电企业设定自建或购买调峰能力、增加并网规模的义务,实现发电企业和电网企业间的消纳义务分配协同。

再次,行政主体应承担促进可再生能源电力消纳的保障义务。我国电网企业运营处于区域割裂式状态,造成跨省跨区的电力输送消纳能力有限,单方面要求电网企业承担起电网建设的保障性义务不尽合理,应当从主体间消纳义务协同的角度出发,将该部分保障性义务转移至更为适宜的行政主体。一方面,在可再生能源电力输配环节,考虑到电网建设规划以省级行政区划为单位,应当明确由相关行政

主体承担起为促进电力消纳而调整、优化电网建设规划的义务。另一方面,在可再生能源电力消费环节,可以借鉴美国的社区选择集合(Community Choice Aggregation, CCA)制度,由地方行政主体将特定行政区域内的所有电力消费者集合在一起,与电力供应商签订可再生能源电力供应协议^[29],明确由相关行政主体承担起为促进电力消纳而统筹可再生能源零售电力需求的义务^[30]。

(三)区域法制实施的协同

由于可再生能源资源与负荷的逆向分布,可再生能源的产业发展水平在不同地域间存在明显差别。在可再生能源电力上网及配售环节,不可避免地会顺从电网企业基于各自运营区域而条块分割运行的现状,故应当选取区域化视角来评估并推进不同地域间的可再生能源协同发展。

从跨区可再生能源电力现货交易的制度现状来看,现货交易仅在国家电网有限公司调管范围内的区域之间开展,暂不支持区域内跨越省际的富余可再生能源电力交易,资源配置效果有限。^[31]从可再生能源电力消纳责任权重的制度现状来看,电网所有权和经营权、输电权以及电力调度机构的管理组织权限均为电网企业所有,省级行政区域内的发电权分配及电力调控也由本省人民政府负责。而电网企业受火电年度电量计划等刚性约束,部分省级政府则顾及地方或部门利益^[32],两大主体都缺乏促进可再生能源电力省际消纳的积极意愿和实际行动,省级电网企业间以及同等级消纳区域政府间的协调存在制度性障碍。^[33]针对当前可再生能源所面临的区域协调困境,可以从以下三个方面推进区域法制实施的协同。

首先是总量目标制度。根据《可再生能源法》第4条及第7条的规定,在全国可再生能源开发利用中长期总量目标之外,还需要另行制定各行政区域可再生能源开发利用中长期目标。从区域实践来看,湖北省、江西省和贵州省等省份已经按照规定制定并公布可再生能源发展的总量目标,但还有很多省份尚未制定涉及可再生能源发展的总量目标。^[34]不同地域所制定的总量目标,反映了各省对于本行政区域内可再生能源的发展现状和未来方向把控,也体现了其对于跨越省际的可再生能源电力输送及消纳责任权重的性质认识。为此,应当增强总量目标制度的权威性和强制性,以更强的法律约束来解决省级政府及相关部门动力不足的问题,推动各省份在总量目标的制定环节加强协作,就彼此的可再生能源发展需求进行沟通,真正发挥总量目标制度

的引导与规范作用。

其次是规划制度。根据《可再生能源法》第8条规定,省级地方人民政府需会同本级有关部门制定本行政区域的可再生能源开发利用规划。规划制度一方面通过面向省内的规划部分,确立与其他区域发展状况互补的发展规划,例如,贵州省充分考虑到本行政区域内新增可再生能源电力就地消纳不足、对外输送渠道有限的现实,在本省规划中制定出合理布局调峰设施、提升系统调节能力等对应举措^③;另一方面通过面向省际协作的规划部分,着力解决跨越省际的可再生能源发展协同问题,例如,江西省制定的涉及可再生能源的发展规划,充分体现了统筹省内省外的发展理念,明确了加强省际能源合作的发展路径。^④由此,应当明确规划制定所遵循的“统筹兼顾”原则^⑤,鼓励各省在编制可再生能源开发利用规划的过程中,重视区域间可再生能源发展的互补协同,针对可再生能源跨越省区的优化配置活动作出统筹安排,实现省内供应和省外供应、就地消纳和外送消纳间的平衡发展。

再次是并网制度。可再生能源电力并网制度可以分为两个方面。一是义务性制度构造方面,主要呈现为电网企业承担的法定并网义务及其相应法律责任。^⑥二是自主性制度构造方面,主要表现为可再生能源电力交易市场体系建设。其中,致力于区域协同发展的为跨区可再生能源电力现货交易市场。从推进可再生能源区域协调发展的角度看,集中于电网企业主体的义务性制度构造,难以激发电网企业推进可再生能源电力省际消纳的热情;跨区电力现货交易的自主性制度构造,虽有助于在一定程度上缓解电网企业意愿不足的难题,但制度缺陷在于暂不支持跨越省际的区域交易^[35]。因此,以推进区域法制的实施协调为导向,应当将并网制度的完善重点明确为自主性法制领域,努力培育电网企业促进跨省跨区电力消纳的主观意愿。此外,还应当建立健全省际间电力现货市场,为电网企业采取跨省消纳的行动提供客观空间,促进可再生能源跨越省际的大范围消纳。

四、结语

“双碳”目标的提出,对我国能源供给及消费结构造成重大冲击和有力挑战。作为应对,以可再生能源结构性替代传统化石能源,成为实现“双碳”目标的重要途径。近年来,可再生能源发展迅猛,但仍不能满足“双碳”目标提出的能源替代要求,亟需通过可再生能源法制的协同优化推动迈入跨越式发展阶段。从工具协同角度看,市场机制和行政机制特

征各异、各成系统,但在本质上呈现为互相制约又互为补充的协同关系。在促进竞争探索层面,应通过行政机制完善发展规划、补贴机制以及公平竞争审查制度,发挥市场机制的促进作用;在监督竞争过程层面,应通过行政机制完善具体监管规则、增强监管执法能效,维护自由竞争与公平竞争;在救助竞争失败层面,应通过行政机制适当参与市场退出过程、统筹市场退出程序、完善企业破产援助机制,保障市场退出机制的功能发挥。从制度协同角度看,为破解可再生能源在推进“双碳”目标过程中所面临的制度性困境,可以依循“能源规划—消纳义务—法制实施”的检视逻辑展开:一是能源品种规划协同,应当通过化石能源与可再生能源间、不同类型可再生能源间规划协同,从内外部两大范畴实现能源品种间的优势互补、推进整体能源结构持续优化;二是主体消纳义务协同,应当按照电网企业、发电企业以及行政主体与电力并网事项间的控制关系强弱,为前述三类主体分别设定促进可再生能源消纳的实质性、辅助性和保障性义务;三是区域法制实施协同,针对当前可再生能源所面临的区域协调困境,应当从总量目标制度、规划制度和并网制度三方面予以完善。

注释:

- ① 参见《中华人民共和国节约能源法》第27条。
- ② 参见《重点用能单位节能管理办法》第11、13条。
- ③ 参见《中华人民共和国节约能源法》第5、17、18、19、70、73条,以及《中华人民共和国循环经济促进法》第12、17条。
- ④ 参见《中华人民共和国清洁生产促进法》第18、19条。
- ⑤ 需要注意的是,“政策工具”中所包含的“政策”一词,应当区别于后文提到的“政策层面”所指向的“政策”一词的含义。“政策工具”中的“政策”,应当作广义理解,指国家制定的有关可再生能源开发利用的各种规范性与非规范性文件,包括法律、行政法规、部门规章、地方性法规与地方政府规章等。而“政策层面”中的“政策”,则应作狭义理解,仅指国务院及其各部门制定的有关可再生能源开发利用的各种政府性文件,不包括法律、地方性法规和党的政策。参见李艳芳《新能源与可再生能源法律与政策研究》,经济科学出版社2015版,第17-19页。
- ⑥ 这一阶段出台的可再生能源政策主要包括:国家发展改革委《关于印发〈可再生能源发电价格和费用分摊管理试行办法〉的通知》(发改价格[2006]7号);国家发展改革委《关于印发可再生能源中长期发展规划的通知》(发改能源[2007]2174号);国家发展改革委《关于印发可再生能源发展“十一五”规划的通知》(发改能源[2008]610号)。
- ⑦ 这一阶段出台的可再生能源政策主要包括:国家发展改革

委《关于完善风力发电上网电价政策的通知》(发改价格[2009]1906号);国家发展改革委《关于完善农林生物质发电价格政策的通知》(发改价格[2010]1579号);国家发展改革委《关于完善太阳能光伏发电上网电价政策的通知》(发改价格[2011]1594号);财政部、国家发展改革委、国家能源局《关于印发〈可再生能源电价附加补助资金管理暂行办法〉的通知》(财建[2012]102号)。

- ⑧ 这一阶段出台的可再生能源政策主要包括:国家发展改革委《关于调整可再生能源电价附加标准与环保电价有关事项的通知》(发改价格[2013]1651号);国家发展改革委《关于发挥价格杠杆作用促进光伏产业健康发展的通知》(发改价格[2013]1638号);国家发展改革委《关于完善陆上风电光伏发电上网标杆电价政策的通知》(发改价格[2015]3044号);国家发展改革委《关于印发〈可再生能源发电全额保障性收购管理办法〉的通知》(发改能源[2016]625号);国家发展改革委、国家能源局《关于印发〈可再生能源调峰机组优先发电试行办法〉的通知》(发改运行[2016]1558号)。
- ⑨ 这一阶段出台的可再生能源政策主要包括:国家发展改革委、财政部、国家能源局《关于试行可再生能源绿色电力证书核发及自愿认购交易制度的通知》(发改能源[2017]132号);国家发展改革委、国家能源局《关于积极推进风电、光伏发电无补贴平价上网有关工作的通知》(发改能源[2019]19号);国家发展改革委、国家能源局《关于建立健全可再生能源电力消纳保障机制的通知》(发改能源[2019]807号)。
- ⑩ 参见江苏省发展改革委《关于印发〈江苏省“十四五”可再生能源发展专项规划〉的通知》(苏发改能源发[2022]685号)。
- ⑪ “FIT模式”为固定价格制,“FIP模式”以基准价格为基础,并附加溢价差额补贴。
- ⑫ 参见最高人民法院(2017)最高法民申5063号民事裁定书。
- ⑬ 参见《中华人民共和国可再生能源法》第16条。
- ⑭ 参见上海市绿化和市容管理局《上海市餐厨废弃油脂制生物柴油收运处置应急扶持办法》(沪绿容[2016]533号)。尽管该办法的有效期限截至2018年6月1日,但其条款规定明确、内容详细具体,涵盖餐厨废弃油脂处置企业应急补贴机制的补贴对象、标准公式以及条件等方面,具有相当的针对性、可操作性和实用性。
- ⑮ 参见全国企业破产重整案件信息网,湖北省武汉市中级人民法院公告,(2021)鄂01破12号之二。
- ⑯ 参见《沈阳市破产管理人协会破产管理人援助资金管理和使用办法(试行)》第2条、《三门峡市中级人民法院破产援助资金管理和使用办法》第2条。
- ⑰ 参见《广州市黄埔区人民法院破产援助资金管理使用办法(试行)》第3条、《北京市高级人民法院破产费用援助资金使用办法(试行)》第2条。
- ⑱ 参见国家发展改革委等《关于推动和保障管理人在破产

- 程序中依法履职进一步优化营商环境的意见》(发改财金规〔2021〕274号)。
- ①9 参见北京市发展改革委等《北京市进一步优化营商环境推动和保障管理人在破产程序中依法履职的若干措施》(京发改规〔2022〕1号);浙江省发展改革委等《浙江省关于推动和保障管理人在破产程序中依法履职、进一步优化营商环境的实施意见》(浙发改财金〔2022〕192号);湖北省高级人民法院等《关于加强金融机构对破产程序的参与和支持 服务法治化营商环境的意见》(鄂高法〔2022〕113号)。
- ②0 参见《中华人民共和国可再生能源法》第14条。
- ②1 参见《可再生能源发电全额保障性收购管理办法》第12、19、21条,以及国家发展改革委 国家能源局《关于建立健全可再生能源电力消纳保障机制的通知》(发改能源〔2019〕807号)。
- ②2 参见国家发展改革委 国家能源局《关于鼓励可再生能源发电企业自建或购买调峰能力增加并网规模的通知》(发改运行〔2021〕1138号)。
- ②3 参见贵州省能源局 贵州省发展改革委《关于印发〈贵州省新能源和可再生能源发展“十四五”规划〉的通知》(黔能源发〔2022〕5号)。
- ②4 参见江西省人民政府办公厅《关于印发江西省“十四五”能源发展规划的通知》(赣府厅发〔2022〕15号)。
- ②5 参见《中华人民共和国可再生能源法》第9条。
- ②6 参见《中华人民共和国可再生能源法》第14、29条。

参考文献:

- [1] 习近平.在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话[N].人民日报,2020-09-23(3).
- [2] 胡鞍钢.中国实现2030年前碳达峰目标及主要途径[J].北京工业大学学报(社会科学版),2021(2):1-15.
- [3] Almut A, Humberto B, Tim B, et al. Summary for Policy-makers [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2022:24.
- [4] 新华社.习近平主持召开中央财经委员会第九次会议强调:推动平台经济规范健康持续发展,把碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局会[EB/OL]. (2021-03-15) [2023-03-01]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/15/content_5593154.htm.
- [5] 杨解君.实现碳中和的多元化路径[J].南京工业大学学报(社会科学版),2021(2):14-25.
- [6] Maximilian A, Wang M, Xie L Y, et al. Renewable Electricity Development in China: Policies, Performance, and Challenges[J]. Review of Environmental Economics and Policy, 2021, 15(2): 323-329.
- [7] 王永杰,王若男.德国《可再生能源法》(EEG-2021)的最新进展及对我国的启示[J].中外能源,2021(6):17-24.
- [8] 张新宁.有效市场和有为政府有机结合——破解“市场

- 失灵”的中国方案[J].上海经济研究,2021(1):5-14.
- [9] Gorild M H. China's Climate and Energy Policy: At a Turning Point? [J]. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 2021, 21(1): 9-23.
- [10] 兰梓睿.中国可再生能源政策效力、效果与协同度评估——基于1995—2018年政策文本的量化分析[J].大连理工大学学报(社会科学版),2021(5):112-122.
- [11] 於世为,孙亚方,胡星.“双碳”目标下中国可再生能源政策体系完善研究[J].北京理工大学学报(社会科学版),2022(4):93-102.
- [12] World Energy Outlook 2022 [EB/OL]. (2023-03-01) [2022-11-30]. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022>.
- [13] 蒋海波,刘长栋.可再生能源补贴缺口情况研究[J].水利水电技术(中英文),2022(S1):412-417.
- [14] 丁峰,李晓刚,梁泽琪,等.国外可再生能源发展经验及其对我国相关扶持政策的启示[J].电力建设,2022(9):1-11.
- [15] 叶光亮,胡明玉,陈逸豪.以竞争政策促进有效市场和有为政府更好结合——论公平竞争审查制度[J].中国行政管理,2022(11):18-25.
- [16] 杨解君.中国能源法制的低碳化塑造[J].政法论丛,2022(5):55-65.
- [17] 杨春桃.我国能源立法体系的不足与完善——以“结构—功能”分析方法为视角[J].广西社会科学,2021(4):95-103.
- [18] 约瑟夫·P·托梅因,理查德·D·卡达希.能源法精要[M].万少廷,张利宾,顾伟,译.天津:南开大学出版社,2016:79.
- [19] 石超.碳中和背景下可再生能源促进的竞争法路径[J].中国人口·资源与环境,2022(5):23-33.
- [20] 史际春,李昌庚.新能源与可再生能源企业市场退出机制[J].东方法学,2009(3):18-23.
- [21] 张世君.破产行政化的理论阐释、功能反思与制度应对[J].政法论坛,2023(2):121-132.
- [22] 乔博娟.企业破产重整税收优惠政策辨析[J].税务研究,2014(3):63-67.
- [23] 张璐.“双碳”目标对我国可再生能源立法的影响及其应对[J].北方法学,2022(2):16-26.
- [24] 吕建.做好“四个协同”推进传统能源与可再生能源融合发展[N].中国石油报,2022-04-19(6).
- [25] 马丽梅,史丹,裴庆冰.中国能源低碳转型(2015—2050):可再生能源发展与可行路径[J].中国人口·资源与环境,2018(2):8-18.
- [26] 滕吉文,张永谦,阮小敏.发展可再生能源和新能源与必须深层次思考的几个科学问题[J].地球物理学进展,2010(4):1115-1152.
- [27] 田其云.论《能源法》中的海洋能定位[J].中州学刊,2022(8):65-68.

- [28] 曹炜,张舒. 电网企业可再生能源电力消纳义务探析 [M]//于文轩. 能源法治:理念更新与制度优化. 北京: 中国社会科学出版社,2021.
- [29] Ryan M F B, Glen P, Benjamin B. California Community Choice Aggregation Law & Regulation [J]. Texas A&M Journal of Property Law, 2021(7): 480-486.
- [30] 曹炜. 可再生能源配额制建构中的地方政府消纳义务 [J]. 地方立法研究,2019(2):91-102.
- [31] 孙大雁,关立,黄国栋,等. 跨区域省间富余可再生能源电力现货交易的实践和思考 [J]. 电力系统自动化, 2022(5):1-11.
- [32] Zhang H. Exploring Energy Resilience in China's Energy Law in the Carbon Neutrality Era [J]. Asia Pacific Law Review,2022,30(1):167-187.
- [33] 井然. 电力市场是未来可再生能源消纳的主要方向——专访国家气候战略中心研究员、中国能源研究会常务理事李俊峰[J]. 中国电力企业管理,2019(6): 18-22.
- [34] 岳小花. 可再生能源配额相关制度体系及其发展完善 [M]//于文轩. 能源法治:理念更新与制度优化. 北京: 中国社会科学出版社,2021:165.
- [35] Zhang S F, Andrews-Speed P, Li S T. To What Extent will China's Ongoing Electricity Market Reforms Assist the Integration of Renewable Energy? [J]. Energy Policy,2018,114 (1):165-172.

责任编辑:姜洪明、康雷闪

On the Collaborative Optimization of Legislation of Renewable Energy under the "Dual Carbon" Goals

PU Siqian

(Civil, Commercial and Economic Law School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The smooth realization of the "dual carbon" goals is inseparable from the strong guarantee of the legislation of renewable energy. At present, China's legislation of renewable energy has the problem of insufficient coordination in policy tools and institutional supply. Guided by the "dual carbon" goal, at the level of policy tools, the two types of policy tools should play a synergistic role in promoting competition exploration, supervising competition process and rescuing competition failures in special fields. At the level of institutional supply, it is necessary to promote the planning coordination between fossil energy and renewable energy, as well as between different types of renewable energy, promote the coordination of consumption obligations among power grid enterprises, power generation enterprises and government entities, and promote the coordination of regional legal implementation of total target system, planning system and grid-connected system.

Key words: the "dual carbon" oals; legislation of renewable energy; energy planning; energy consumption; synergy

英文编校:杨 欣