

新能源项目开发与建设与投资并购

法律实务

郝利 主编

袁焜鑫 陈 霞 王 威 副主编



 中国计划出版社

新能源项目开发建设与投资并购 法律实务

郝利 主编
夏煜鑫 陈霞 王威 副主编



 中国计划出版社

新能源项目开发与建设与投资并购法律实务

郝利 主编

夏煜鑫 陈霞 王威 副主编

中国计划出版社
北京

图书在版编目（CIP）数据

新能源项目开发建设与投资并购法律实务/郝利主编.--北京：中国计划出版社，2020.8

ISBN 978-7-5182-1204-0

I.①新... II.①郝... III.①新能源-基本建设-经济管理-经济法-研究-中国 IV.①D922.297.4

中国版本图书馆CIP数据核字（2020）第138178号

新能源项目开发建设与投资并购法律实务

XINNENGYUAN XIANGMU KAIFA JIANSHE YU TOUZI
BINGGOU FALÜSHIWU

郝利 主编 夏煜鑫 陈霞 王威 副主编

中国计划出版社出版发行

网址：www.jhpress.com

地址：北京市西城区木樨地北里甲11号国宏大厦C座3层

邮政编码：100038 电话：（010）63906433（发行部）

三河富华印刷包装有限公司印刷

787mm×1092mm 1/16 19印张 250千字

2020年8月第1版 2020年8月第1次印刷

ISBN 978-7-5182-1204-0

定价：78.00元

版权所有 侵权必究

本书环衬使用中国计划出版社专用防伪纸，封面贴有中国计划出版社

专用防伪标，否则为盗版书。请读者注意鉴别、监督！

侵权举报电话：（010）63906404

如有印装质量问题，请寄本社出版部调换

作者简介

主编

郝 利

中伦律师事务所合伙人、高级律师，浙江大学工学学士、法学硕士。有近20年的律师执业经验，长期服务于大型能源央企、企业集团及上市公司，对于风电、光伏等新能源项目的开发建设、投资并购和争议解决业务具有丰富的实务经验，办理了大量在行业内有较大影响的新能源诉讼和非诉案件，在《招标采购管理》等杂志发表数十篇专业文章并多次在国家和省市级专业研讨会上获奖，2013—2020年连续8年入选钱伯斯中国地区中资律所“能源与矿产资源领域领军律师”，被《亚洲法律杂志》（ALB）评为2016年中国客户首选20强律师。

副主编

夏煜鑫

中伦律师事务所非权益合伙人，毕业于武汉理工大学，长期致力于能源行业和建设工程业务领域，尤其擅长能源项目的开发建设、工程承包、投融资、并购及争议解决等法律服务。有超过10年的律师执业经验，服务客户主要是大型企业集团和上市公司，办理了众多涉及能源和基础设施领域的疑难复杂诉讼和非诉案件，获得当事人的好评。

陈霞

中伦律师事务所专职律师，毕业于西南政法大学，擅长证券金融、投资并购等领域的法律服务，对该领域业务具有较深的理论认识和实践经验。在从事法律服务期间，曾为荣晟环保、泰瑞机器、亚士创能IPO，中昌海运非公开发行股票，干足珍珠、围海股份、双林股份重大资产重组，鼎宏保险新三板挂牌，以及云南能投光伏并购、浙新能源风电并购等项目提供法律服务。

王威

中伦律师事务所专职律师，柏林洪堡大学法学硕士（LLM），同济大学硕士，西南政法大学学士。专业方向为建设工程、商事争议解决、投资并购等，熟悉能源行业，尤其擅长风电、光伏等新能源领域法律业务，曾在最高人民法院、各地高级人民法院以及知名仲裁机构承办过诸多重大案件。

序 言

从1982年开始相当长的一段时间内，我一直从事能源经济 and 环境保护政策研究工作，分别在国家发展改革委能源研究所以及国家应对气候变化战略研究和国际合作中心工作。在从事能源环境政策研究的过程中逐步认识到，要解决全球工业化发展过程中所产生的一系列环境问题，包括气候变化问题，必须进行发展方式的转变，即增长方式的绿色转型、能源系统的绿色转型和生活方式的绿色转型。从概念来看，能源绿色转型主要包括两个方面，一个是清洁化，另一个是低碳化。清洁化是解决化石能源燃烧过程中传统污染物的排放问题，低碳化是解决能源生产和消费过程中二氧化碳的排放问题。总之是让能源对环境更加友好。

20世纪90年代初，全球主要发达国家已经基本完成了能源清洁化的进程，以1992年的《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）签署并实施为标志，实现能源的低碳化被提上了议事日程。作为履行《公约》的活动之一，世界银行和联合国开发计划署、联合国环境规划署联合实施了全球环境基金项目，这个项目实施的目的就是帮助发展中国家实现能源的绿色转型，让能源对环境更友好。我作为国际专家参与了帮助世界银行和联合国开发计划署在中国实施一批可再生能源项目，培训了一大批可再生能源企业家。2003年，我负责协助国家发展改革委能源局组织起草《中华人民共和国可再生能源法》（以下简称《可再生能源法》）。

《可再生能源法》的颁布，推动了我国可再生能源事业的发展，现在中国已经成为全球可再生能源发展最快的国家。经过多年的努力，能源转型以及能源清洁化和低碳化的理念得到了政府和社会各界的认同与接受。目前，我国的可再生能源开发利用取得明显成效，水电、风电、光伏发电等能源种类累计装机规模均居世界首位。可再生能源在能源结构中占比不断提升，能源结构朝着清洁化、低碳化方向发展，为我国经济快速发展和人民生活水平不断提高提供了重要保障。截至2019年底，全国主要可再生能源发电装机容量接近8亿kW，约占全部电力装机容量的40%，相比2005年提高了近20个百分点，其中非水可再生能源发电装

机占比由2005年的0.6%提高到2019年的20%，发电量占比从0.1%提高到10%。非水电的可再生能源从《可再生能源法》实施初期的“可有可无”到今天的“举足轻重”，已经成为我国能源，特别是清洁能源供应的重要组成部分。

一部《可再生能源法》开启了中国十余年来可再生能源发展的黄金时代，推动了风电、光伏等新能源技术的不断进步、成本的不断下降和装机占比的快速提升，可见法律在能源事业发展中的基础地位与至关重要性。但是，可再生能源作为新生事物，执法不严以及相关法律条款不适应的问题依然存在，政府和企业对可再生能源快速发展过程中法律风险的忽视等问题，导致近年来风电、光伏等新能源领域的法律风险事件频发，与项目开发建设、投融资和并购等相关的纠纷也持续增多，一定程度上对新能源行业的发展产生了不利影响。

中伦律师事务所作为国内顶尖的法律服务机构之一，多年来，在能源与矿产资源领域的法律服务一直受到钱伯斯（Chambers and Partners）等众多法律评级机构的特别推荐。郝利律师团队作为国内为数不多的专注于风电、光伏等新能源项目开发建设、投资并购和争议解决的服务团队，办理了大量与新能源相关的诉讼和非诉案件，积累了丰富的实务经验。他们把多年来的研究成果和实务经验整理出来，编撰成《新能源项目开发与投资并购法律实务》出版，对于新能源行业来说是一件值得称道的好事。这本书既有对新能源相关法律体系的梳理，也有对风电、光伏等新能源项目开发和投资并购法律风险管理的实务总结，同时还通过案例评析和实务问答的方式对常见的法律风险和问题进行了解析，对于新能源行业的从业者来说是一本难得的法律实务指南。

我做能源环境政策研究近40年了，一直有一种理念，就是人类必须走可持续发展之路，中国作为一个发展中的大国更应该实现发展方式的绿色转型。无论对于从事经济管理、技术开发还是法律服务的人士而言，实现人类的可持续发展都应该是我们共同的追求与目标。发展方式的绿色转型，特别是建设绿色低碳、安全高效的能源体系仍然任重道远，所有的能源工作者需要一起努力，砥砺前行。

是为序。

李俊峰

2020年2月

李俊峰，中国能源行业资深专家，国家应对气候变化战略研究和国际合作中心原主任、“扎耶德未来能源奖”终身成就奖获得者

自序

能源是支持世界经济和社会发展的关键战略物资，是人类赖以生存的物质基础和决定人们生活质量的决定因素。进入21世纪以来，长期支撑人类文明高速发展的以石油、煤炭为主的化石能源出现了前所未有的危机，除其储藏量不断减少外，化石能源燃烧引起的环境污染和温室效应问题，引发了人们对未来社会发展动力来源的广泛关注和思考。越来越多的国家都将能源开发和利用的重点逐步转向风能、太阳能、生物质能等开发潜力大、清洁无污染的新型可再生能源。目前，全球投向新能源，特别是风电、光伏产业的资金数量激增，新能源产业必将成为世界各国培育新的经济增长点的一个重要突破口。

新能源开发和利用给中国带来了前所未有的发展机遇，经过多年的战略布局和政策支持，以风电、光伏为代表的中国新能源产业已获跨越式发展，积累了较强的国际竞争实力。但是，近年来迅猛和粗放式的发展也使得风电、光伏等新能源领域的法律风险事件频繁发生、各类纠纷持续增多。同时，随着平价上网政策的全面实施，存量项目的并购将成为新能源行业的主要发展趋势，行业内的龙头企业将更多依赖并购的方式获得装机容量的提升，一轮新的行业并购潮正在出现。风电、光伏等新能源作为新兴行业，在项目土地使用、招标采购、项目融资、电价补贴等方面均存在诸多新的法律问题，这给项目参与各方带来了很大困惑和不确定性，有关新能源项目的法律实务经验和法院裁判观点越来越受到业内人士的关注和重视。

我们注意到，目前市场上关于新能源项目开发和投资并购法律实务方面的书籍非常少，尤其缺乏系统性的知识梳理和实务经验介绍。网络上的各类文章虽然不少，但相关知识点都比较零散，且水平参差不齐，这给项目投资人和参与方造成很多困扰。参与本书编写的都是具有多年新能源项目法律服务经验的律师，对于行业的痛点和难点法律问题的理解。我们在编写过程中力求对相关问题解析都能有明确的法规政策依据，且有实务案例支撑，希望能够在一定程度上帮助新能源行业的从业者答疑解惑。

本书共分为五章，分别为第一章“新能源相关概念与法律体系概述”，第二章“新能源项目开发建设法律风险管理”，第三章“新能源项目投资并购法律风险管理”，第四章“新能源项目纠纷典型案例分析”，第五章“新能源项目法律实务问答”，在对新能源与可再生能源相关法律体系进行梳理的基础上，我们特别针对风电、光伏等新能源项目开发建设和投融资及并购过程中常见的项目核准与备案、土地取得、工程验收、电价与补贴、预约收购及担保等疑难法律问题进行分析，同时通过案例评析和实务问答的方式对项目投资主体变更、设备融资租赁、售电收益权质押、合同能源管理、项目占用林地和草地等常见的法律风险和问题以及典型的裁判规则进行了解析，具有较强的可读性和实务指导性。

作为一名法律工作者，我和我的团队是新能源行业快速发展的亲历者，也是风电、光伏等新能源项目开发建设、投融资、并购和争议解决等法律服务的实践者。这些年，我们协助央企客户编写了风电项目开发建设和运营的法律合规手册，开展了几百个风电、光伏项目的法律尽职调查和并购交易服务，代理了大量与新能源项目土地侵权、EPC总承包、股权转让、项目融资和产品质量相关的诉讼和仲裁案件，从2017年开始我们还每年推出《光伏项目涉诉案件大数据研究报告》，也发表了一些法律实务文章。如今，我们非常荣幸地将我们从事新能源法律服务的的心得和实务经验总结整理并奉献给读者，希望对新能源行业的法律从业者和项目投资及相关参与方有一定的借鉴和参考作用！

郝利

2020年2月

目 录

作者简介

序 言

自 序

第一章 新能源相关概念与法律体系概述

第一节 能源、新能源和可再生能源的法律概念

一、我国能源消费现状及发展趋势

（一）能源的分类与历史演变

- 1.能源的定义
- 2.能源的分类
- 3.能源的历史演变

（二）常规能源储量及我国的能源需求变化

- 1.石油、天然气和煤炭等常规能源的状况
- 2.我国能源的消费和需求变化

（三）化石能源与环境污染

- 1.温室效应
- 2.破坏臭氧层
- 3.空气污染

（四）能源发展趋势

- 1.国际能源发展趋势
- 2.国内能源发展趋势

二、新能源和可再生能源的发展

（一）新能源和可再生能源的定义与分类

- 1.定义
- 2.新能源和可再生能源的主要类型

（二）新能源和可再生能源的发展现状与趋势

- 1.发展现状
- 2.发展趋势

（三）近年来我国风电、光伏行业的发展情况

- 1.风电行业的发展情况
- 2.光伏行业的发展情况
- 3.风电与光伏发电结构性增长空间较大
- 4.风电与光伏发电消纳好转，但补贴拖欠仍然严重

第二节 《可再生能源法》及新能源项目主要法律规范

一、《可再生能源法》及其主要内容

- (一) 总量目标制度
- (二) 全额保障性收购制度
- (三) 分类电价制度
- (四) 费用补偿制度
- (五) 专项基金制度

二、我国主要新能源产业立法进程

(一) 起步与发展阶段：2005—2013年

- 1.风电方面
- 2.光伏方面

(二) 大规模发展阶段：2013—2018年

- 1.风电方面
- 2.光伏方面

(三) 加速平价上网阶段：2018年起至今

- 1.持续清理资源费、路条费，降低项目非技术成本
- 2.推动配额制保障新能源消纳，加快补贴退坡速度，缓解财政补贴压力
- 3.推动竞价配置资源，加速无补贴平价上网，提高行业竞争力

三、风电、光伏相关主要法律规范

(一) 风电相关主要法律规范

- 1.分类管理

- 2.项目前期与核准
- 3.项目用地
- 4.项目并网
- 5.上网电价及补贴
- 6.项目适用税收政策
- 7.行政监管

（二）光伏相关主要法律规范

- 1.分类管理
- 2.项目审批
- 3.项目用地
- 4.项目并网
- 5.上网电价及补贴
- 6.项目适用税收政策
- 7.行政监管

第二章 新能源项目开发建设法律风险管理

第一节 项目开发建设流程

一、项目核准/备案前开发手续的取得

（一）风电项目核准前开发手续的取得

- 1.项目列入年度开发计划的文件
- 2.建设项目用地预审与选址意见书
- 3.水土保持批复文件

4.社会稳定风险评估文件

（二）光伏项目备案前开发手续的取得

二、项目核准/备案

- 1.风电项目的核准文件
- 2.光伏项目的备案文件
- 3.严禁买卖核准/备案文件、擅自变更投资主体等

三、其他支持性文件的取得

- 1.环境影响评价
- 2.压覆矿产资源审批手续
- 3.文物保护和考古许可
- 4.获得建设规模指标（光伏项目）
- 5.建设用地规划许可证（含建设用地批准书）
- 6.建设工程规划类许可证
- 7.施工许可证
- 8.其他或有支持性文件
- 9.电网接入和本地消纳意见

第二节 项目用地法律问题

一、项目用地概述

二、项目永久用地

- 1.项目用地应符合土地利用规划
- 2.项目选址和用地预审是项目核准/备案阶段的重要文件

- 3.风电光伏项目可通过划拨或出让方式取得项目用地
- 4.项目涉及农用地转用的，应避免占用永久基本农田
- 5.应完成建设用地批准手续并取得建设用地规划许可证

三、项目承包租赁用地

- 1.承包租赁用地的前提
- 2.用地方式及风险点

四、项目道路及送出线路用地

- 1.光伏方阵场内道路属于光伏方阵用地
- 2.光伏方阵外的其他场内道路应按照项目性质区分管理
- 3.进场道路尽量使用原有农村道路，合作共建时需关注道路性质
- 4.场外送出线路用地原则上应当按照建设用地管理，但各地存在“以偿代征”政策

五、项目特殊用地

- 1.项目涉及林地时须取得使用林地审核同意书
- 2.项目涉及草地时须取得使用草地审核同意书
- 3.项目不得非法占用永久基本农田
- 4.项目应避免涉及生态敏感区域

六、项目用地的相关税费

- 1.耕地占用税
- 2.城镇土地使用税

七、项目违法用地的法律责任和后果

- 1.违法用地可能遭遇民事索赔
- 2.违法用地可能遭遇行政处罚
- 3.违法用地可能遭受刑事处罚

第三节 项目建设与验收法律风险防范

一、工程招标和采购管理法律风险防范

- 1.风电、光伏项目属于法定必须招标项目范围
- 2.招标项目应依法履行招标程序
- 3.评标办法应科学合理，避免过分强调低价中标
- 4.规范招标行为，不得实施多轮竞价、实质性谈判等不规范行为
- 5.招标人应提供充分和准确的报价基础资料

二、工程合同管理法律风险防范

- 1.承包人应具备法定的资质条件
- 2.对合同相对方资信和履约能力进行调查
- 3.明确约定合同权利义务等内容
- 4.垫资承包项目和预收购项目合同的法律风险防控
- 5.规范合同文件和工程资料管理
- 6.避免合同全部或部分无效

三、工程建设和验收法律风险防范

- 1.及时办理项目所需的手续
- 2.强化对项目工期的管理
- 3.强化对工程质量和验收的管控

- 4.强化对工程安健环的管理
- 5.强化对工程分包商的管控

四、工程款支付和结算法律风险防范

- 1.加强工程款支付的风险管理
- 2.重视预收购失败后发包人无力付款的风险
- 3.关注合同结算条款约定不明确的风险
- 4.关注固定总价合同中途解约的结算风险

第三章 新能源项目投资并购法律风险管理

第一节 新能源项目的电价与补贴政策

一、新能源项目电价与补贴政策概述

（一）风电、光伏项目电价的演变

- 1.标杆上网电价
- 2.指导价

（二）风电、光伏项目补贴的机理与分类

- 1.风电、光伏项目补贴的机理
- 2.风电、光伏项目补贴的分类

二、风电项目的电价与补贴政策

（一）风电项目电价的发展阶段

（二）风电项目电价与补贴政策的变化历程

- 1.陆上风电项目电价与补贴政策的变化历程
- 2.分散式风电项目电价与补贴政策的变化历程
- 3.海上风电项目电价与补贴政策的变化历程

三、光伏项目的电价与补贴政策

（一）集中式光伏电站项目电价与补贴政策

（二）工商业分布式光伏电站项目电价与补贴政策

- 1.“自发自用、余电上网”模式的电价与补贴政策
- 2.“全额上网”模式的电价与补贴政策

（三）户用分布式光伏电站项目电价与补贴政策

第二节 项目并购法律尽职调查要点

一、项目尽职调查概述

（一）尽职调查的目的

（二）尽职调查的概念

- 1.定义
- 2.重要性
- 3.分类

二、法律尽职调查流程

（一）前期准备

- 1.确定尽职调查目标

- 2.拟定尽职调查计划
- 3.签署意向协议和保密协议
- 4.起草尽职调查清单
- 5.获取目标公司的支持

（二）尽职调查方法

- 1.审阅资料
- 2.公开渠道查询
- 3.现场走访
- 4.人员访谈
- 5.形成尽职调查报告

三、法律尽职调查要点

（一）项目公司的尽职调查要点

- 1.基本情况
- 2.资产情况
- 3.负债情况
- 4.经营性债权债务
- 5.劳动人事和社会保险
- 6.税务情况
- 7.重大诉讼、仲裁与行政处罚

（二）项目的尽职调查要点

- 1.项目基本情况

- 2.项目规模指标、核准/备案情况
- 3.项目有关批文取得情况
- 4.项目重大合同及履行情况
- 5.项目验收情况
- 6.项目用地情况
- 7.项目电价及补贴情况
- 8.项目后续运维情况

第三节 项目并购合同要点

一、项目并购概述

二、收购模式分析

（一）项目投资阶段

（二）直接收购与预约收购

1.直接收购

2.预约收购

三、股权收购合同重点条款

1.股权转让价格

2.股权交割条件

3.股权交割程序

4.过渡期条款

5.违约条款

6.担保条款

7.合同解除

8.争议解决

四、预约收购的主要风险

（一）预约收购项目示例

1.合同主体

2.各方主要权利义务

（二）主要法律风险

1.目标公司共管风险

2.资金安全风险

3.股权交易价格风险

4.股权交割风险

5.项目建设风险

6.项目合规性风险

7.并购终止的风险

第四章 新能源项目纠纷典型案例分析

第一节 项目用地及工程建设纠纷典型案例与裁判要旨

一、项目用地纠纷

典型争议1 新能源项目用地合同效力争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议2 新能源项目违法用地的民事责任

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议3 新能源项目违法用地的行政责任

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议4 新能源项目违法用地的刑事责任

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

二、建设工程纠纷

典型争议5 新能源项目工程合同效力争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议6 新能源项目工程合同效力争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议7 新能源项目工程结算争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议8 新能源项目工程工期争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议9 新能源项目实际施工人争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议10 新能源项目建设工程价款优先受偿权争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

三、产品质量纠纷

典型争议11 新能源项目设备质量争议

【案情简介】

【法院认为】

【案件索引】

【实务要点】

典型争议12 新能源项目发电量损失争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

第二节 项目投资并购纠纷典型案例与裁判要旨

一、项目并购纠纷

典型争议13 新能源项目“路条”相关争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议14 新能源项目居间服务争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议15 新能源项目预约收购争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议16 新能源项目股权转让争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

二、项目融资纠纷

典型争议17 新能源项目融资租赁争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议18 新能源项目以物抵债争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议19 新能源项目让与担保争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议20 新能源项目电费收益权质押争议

【案情简介】

【法院认为】

【案例索引】

【实务要点】

典型争议21 新能源项目资产抵押争议

【案情简介】