

# 我国海洋能开发法律制度的现状与完善探析<sup>\*</sup>

罗婷婷,王琦,蔡大浩,王群

(国家海洋信息中心 天津 300171)

**摘要:**我国海洋能开发空间广阔,但还远不是海洋能研发和利用大国,其中法律和政策的支持不够成为制约我国海洋能发展的主要因素。因此,有必要从海洋能开发利用的必要性和制度需求入手,分析我国现有海洋能法律制度及存在的问题;通过评析国外海洋能立法现状、发展趋势,总结其对我们的借鉴意义,有助于提出构建和完善我国海洋能法律制度的相关建议。

**关键词:**我国海洋能;法律制度;完善

**中图分类号:**P74;F124.5

**文献标志码:**A

**文章编号:**1005—9857(2015)07—0027—06

我国海洋具有丰富的海洋能资源。据初步估算,资源总蕴藏量约为 4.31 亿 kW,仅潮汐能和海流能,年理论发电量就可达 3 000 亿度<sup>[1]</sup>。然而,虽然我国海洋能开发空间广阔,且具有一定的技术积累和开发利用经验,但还远远不是研发和利用大国,而制约我国海洋能发展的一个重要的因素就是法律制度的支持不够。

目前,我国并没有专门针对海洋能开发利用的法律法规,而是将其作为可再生能源的一个特殊种类,适用涉及可再生能源的法律制度。而我国现有的与海洋能有关的法律制度,无论从法律规范还是管理体制层面而言都存在着诸多的不足之处,难以适应日益发展的开发利用活动对法律制度的现实需求;且与国外许多海洋能开发利用大国相比,存在着明显差距。有鉴于此,十分有必要对我国海洋能立法进行梳理,分析现有制度存在的问题和亟待完善之处;同时通过比较研究国外现有的海洋能立法,总结分析其对我们法律制度完善的借鉴意义,为完善我国海洋能法律制度提出科学合理的建议。

## 1 我国海洋能开发法律制度现状与问题

目前我国并没有专门针对海洋能开发利用的法律法规,而是将其作为可再生能源的一个特殊种类,适用涉及可再生能源的法律制度。

2005 年 2 月,我国颁布了《可再生能源法》,该法第 2 条明确地将“海洋能”纳入可再生能源

的范畴,这是我国第一次将“海洋能”写入法律。2009 年该法进行了修订,但总体而言仍是一个较为原则的政策框架法。为了使《可再生能源法》更具可操作性,国家发改委先后出台了一系列配套的法规和规章,国家海洋局于 2010 年颁布《海洋可再生能源专项资金管理暂行办法》。

根据《可再生能源法》第 5 条的规定,我国海洋能开发利用活动在管理体制上采取的是能源统一监管与分部门监管相结合、中央监管与地方监管相结合的方式。统一监管是指国家能源局负责对包括海洋能在内的可再生能源实施统一管理。分部门监管是国务院的有关部门包括科技、国土资源、环境保护、海洋、气象等,依据有关法律对海洋能开发利用中涉及的相关活动进行监督管理。中央监管与地方监管相结合的原则是:中央一级国家机关是国家能源局,地方一级则是县级以上地方政府管理能源的部门。国务院和国家能源局对海洋能开发利用活动的监管进行统一的业务指导,省级、市级、县级则依据自身职能进行分级监管。省级主要进行宏观监管,包括确定本省(自治区、直辖市)海洋能开发利用的中长期目标、编制本省(自治区、直辖市)海洋能开发利用规划等;市级既有宏观监管又有微观监管;县级主要进行执行性、直接性的微观监管<sup>[2]</sup>。

我国的海洋能利用法律制度为保障和促进

<sup>\*</sup> 基金项目:中国海洋发展研究中心 2013 年青年项目(AOCQN201309)。

海洋能的开发和利用起到了重要的作用,但与此同时,现有的法律规范和管理体制存在的诸多问题也逐一显现。

在法律规范方面,立法的指导思想更多体现的是行政管制的特征。基本立法内容过于原则笼统,可操作性不强。与其他法律未合理对接、某些配套法规和规章存在空白。在管理体制设计方面,首先现有法律制度对于行政权力与责任的规定不够清晰;其次,分散式的管理模式导致政出多门;再次,现有法律制度给予公权力太多的负担和责任,市场参与及社会监管明显不足。

## 2 国外海洋能立法及对我国的启示

要解决我国海洋能开发利用法律制度存在的问题,除了以批判的视野来考察现行的立法之外,考察和研究国外的海洋能立法,并从中吸取经验和教训是十分必要的。

### 2.1 相关国家的立法特征

目前,发展新能源已成为发达国家促进经济复苏和创造就业的重要举措。美国、英国、德国、澳大利亚、日本等国家均颁布了与海洋能有关的可再生能源的法律和政策。

美国的海洋能立法体系完整、逻辑严密并具有很强的操作性。从立法模式上看,采用的是单一法案与综合性法案、专门法案与配套法案相结合的立法模式<sup>[3]</sup>。从立法内容上看,其特点是自愿行动、政府推动与强制措施并重。

英国没有专门的海洋能法律法规。国会制定的各种能源法为可再生能源(包括海洋能)提供立法空间和基本的制度支持。英国的海洋能立法,主要的特征为:以可再生能源义务制度为核心,以比例配额为手段推进海洋能的发展。综合运用了政府机制和市场机制。

德国与海洋能相关的国内法律包括基本法(《能源经济法》)以及一些可再生能源专门立法。此外,作为欧盟的创始国之一,通过直接适用和转化为国内法的方式,欧盟法在德国也具有法律效力。德国的海洋能立法既强调了经济效益——主要通过优先全额收购和比例配额等强制性制度确保海洋能的发展,又重视了社会公平——主要通过电力电价均衡分摊、限额使用和补贴等制度确保市场的公平竞争。成本收益方

面,德国充分发挥价格和税收等宏观财政手段的杠杆作用,一方面,在发展初始阶段利用分类电价、税收减免和财政支持等优惠,保证海洋能电力供应商能享受适当利润而积极参与海洋能开发利用;另一方面,在发展到一定水平时,又通过减免、补贴的逐年减少甚至取消,刺激电力供应商不断更新海洋能技术、降低成本,带动海洋能源向更成熟的阶段发展。

澳大利亚是世界上主要的能源生产国和出口国。目前,有8%的电力来自可再生能源,其中就包括海洋能资源。2009年8月20日,澳大利亚议会通过了政府的《可再生能源法案》<sup>[4]</sup>除此之外,澳大利亚还有《国家电力法》《能源效率法》《能源市场法》《能源许可(清洁燃料)计划法》等综合性能源法与海洋能开发利用具有密切关联。澳大利亚在海洋能利用方面借鉴的有可再生能源证书制度和可再生能源基金支持制度。

日本与海洋能有关的能源立法比较完善,包括《日本能源基本法》《日本关于促进新能源利用的特别措施法》《日本新能源利用促进措施法实施条例》《日本电力设施新能源利用特别措施法》等。日本的国家能源战略及基本政策与其配套的实施细则、省令、政令等政策措施的明确规定,共同构成了海洋能的激励制度。日本主要是通过新能源利用配额制度、财政补贴、税收优惠、低息融资、绿电买入、科技振兴、国民危机意识教育等制度设计,从市场培育、推动产业发展、科技研发支援、国民意愿培养等方面全面推进海洋能的利用<sup>[5]</sup>。

### 2.2 国外经验对我国的借鉴意义

综上,国外的海洋能立法值得我国借鉴的主要经验有以下几点。

#### 2.2.1 法律法规的可操作性强

综观国外的海洋能立法,上述国家所确立的制度主要包括:总量目标制度、配额制度、财政补贴、税收优惠、专项基金支持、低息贷款等。除了配额制度外,我国的海洋能立法基本包含了上述框架性制度。但相比之下,在具体制度的操作性设计上与这些国家相比还存在一定的差距;后者的具体制度与措施,适用对象明确,实施目标量化,数值目标计算方法具体明晰,这不仅有利于各项法律制度的实施,也有利于之后的法律制度

实施效果的评估和改进。

### 2.2.2 政府引导下妥善运用经济激励措施

这些国家的海洋能利用法律制度是运用强制、指导、经济激励等多种价值判断与取向各不相同的法律手段,进行系统调整的法律实施模式。在注重政府政策引导的同时,又积极依靠市场运作,综合发挥法律的指引、评价、预测、强制等多种规范作用,对海洋能开发利用活动的全过程进行有效地调控<sup>[6]</sup>。比较各国的经验,可以发现这些国家的海洋能立法注重国家的财政支持,注意建立和依靠广泛多样的市场机制,强调加强对融资和项目的监督和管理,保障补贴政策的公正、透明。

### 2.2.3 确立可再生能源配额制度

上述5个国家的海洋能立法都规定有可再生能源配额制度。如美国和英国是由政府通过法律的形式对可再生能源发电的市场份额做出强制性规定,与配额比例相当的可再生能源电量可在各地区之间进行交易,以解决地区间可再生能源资源开发的差异<sup>[7]</sup>。可再生能源配额制度在这些国家的实施是基于市场的前提下促进所有可再生能源整体发展的一项法律制度,对目前我国整个电力市场并不适宜,但是单就海洋能开发来说,我国的沿海省份(直辖市)可以考虑通过地方立法做出类似规定,以促进本地区内的海洋能开发。

### 2.2.4 注重制度评价并及时调整

细化的法律制度虽然可以增强实施的可操作性,但却容易因为经济和社会的发展而与现实脱节。为了解决这个问题,需要评估相关法律制度的实施效果和存在的问题,在此基础上就现行制度进行分析评价并及时修正调整。上述国家在法律制度的协调和衔接方面的处理值得效仿。德国、澳大利亚和日本均在立法颁布后,多次对其进行修订完善。日本为防止部门法之间的冲突或者管辖权交叉,尤其注意相关法律的联动修订,并通过相关制度强调各个部门之间的协调<sup>[8]</sup>。

## 3 构建和完善我国海洋能立法的几个重要制度

从立法模式来看,海洋能只是可再生能源的

一个特殊种类,在我国,海洋能利用远不如风能和太阳能等可再生能源。目前不可能也没有必要由全国人大常委会制定专门的海洋能法律,而是可以现有的单行能源法律——《中华人民共和国可再生能源法》《中华人民共和国电力法》《中华人民共和国节约能源法》为指导原则,完善专门的海洋能配套规章制度;与此同时,拥有丰富海洋能资源的沿海地区可以依据本地区的实际特点因地制宜地制定地方性法规。

从立法层次上看,我国现行的《中华人民共和国可再生能源法》的实施主要是依靠大量的部门规章甚至是规划类的政策,即有关的“办法”“通知”“规定”等,其中很多还是“暂行”的,法律效力和权威性明显不足。因此,十分有必要整合某些现有的与海洋能有关的部门规章和政策,将其上升到行政法规的层面。根据我国海洋能开发利用的法律原则,我国海洋能开发利用法律制度所需规范的重要内容,涉及行政法、民法,环境保护法和经济法等方面,同时,还需要引进经济学、管理学和环境学的制度内容,主要包括以下几个方面。

### 3.1 引入海洋综合管理制度

作为海洋管理的高层次状态,海洋综合管理是通过综合管理来保护与合理利用海洋资源,并实现海洋资源的可持续利用。现已被诸多沿海国家推崇和重视<sup>[9]</sup>。目前,我国海洋能分散式的管理模式导致政出多门,不利于资源的统筹规划和有效利用,十分有必要通过以下措施探索海洋能开发利用综合管理的新路径。

#### 3.1.1 完善海洋能综合利用的目标和规划

明确海洋能的这一特殊可再生能源的开发目标和规划,是确立综合管理制度的必然要求。首先,关于总量目标——建议今后在专门涉及海洋能的行政法规中规定能源生产和消费中的海洋能总量目标,包括强制性的和指导性的。各沿海省份则可以地方立法的形式明确海洋能电力在本身电力供应中的总量目标比例。其次,关于发展规划——除了全国性的和沿海省(自治区、直辖市)、市(县)的海洋能规划之外,还可以根据不同海洋能种类的分布状况,制定专门的潮汐能、波浪能、潮流能、温差能和盐差能发展规划。

### 3.1.2 建立海洋能综合管理的协调机制

可以考虑在中央层面成立一个由国家海洋局、国际能源局等相关部门代表组成的海洋能开发利用协调机构,该机构虽并不具备行政级别,但是却可以承担政策协调、信息交流与共享等职能,以利于政策协调与效率提高。地方层面,鼓励不同地区建立跨行政区域的海洋能综合管理协调机制,沿海各级政府都必须有专门的机构对海洋能开发实施宏观协调管理,逐步形成中央与地方相结合,综合管理与行业管理相结合的管理体制。除了政府机构之外,综合管理的实现还需要借助社会的力量。应鼓励成立由沿海省、市、自治区为单位组成的海洋能源行业协会,并建立规范的海洋能行业协会法律制度。行业协会的法律制度应在海洋能开发利用的政策法规咨询、政府机构联系、教育培训、自律等方面做出详细的规定。

### 3.2 增加若干强制性的海洋能电力制度

目前,我国海洋能立法已确立的强制性的制度主要是与海洋能电力相关,有并网发电审批和全额收购制度、固定电价与费用分摊制度,笔者认为还可以加入配额制度、政府采购制度和消费比例制度等。

实施强制性的海洋能电力配额制度对于促进海洋能产业的商业应用十分必要。在实践中,海洋能的发电成本相较于常规能源发电更高,即便是平价上网,电网企业所得到利润仍然不能与常规能源发电媲美,因此收购海洋能电力的积极性并不高。为了解决这个问题,我国可在海洋能丰富的沿海地区率先施行电力配额制度,要求这些地区的电力提供商必须提供一定份额的海洋能电力。为了保证海洋能配额制度的顺利实施,可在实施过程中引入绿色证书系统,或称可交易的海洋能证书。电力运营商必须购买和并网海洋能电力,如果某一电力运营商超额完成了所规定的义务,它可以将超额部分拿到交易市场上出售给其他未完成义务的电力运营商,从而获得资金,而购买了超额部分的电力运营商也可以用购买的超额部分来完成自己的义务。政府角色定位于监督电力运营商完成义务,并对未完成义务的行为给予处罚,同时还承担统计、调查海洋能配额制度和市场情况的任务,以便制定下

一阶段的配额义务<sup>[10]</sup>。

政府采购制度和消费比例制度则要求政府机关优先采购海洋能电力,并规定其财政中预留一定的比例用于购买海洋能电力。这一制度可在具有丰富海洋能资源和海洋能开发项目的沿海省市实施。由于政府采购“质高价廉”的要求与海洋能电力的高价之间存在一定的矛盾,为了解决这一矛盾,可通过比例制度将财政预算预留一定的比例用于采购海洋能电力。根据《政府采购法》的规定,目前的政府采购必须依据规定的采购限额和采购目录。这就使得许多可再生能源产品游离于采购范围之外。今后我们需要借鉴国外经验,政府采购时不单纯考虑资金和目录,对属于公共利益范围内的海洋能电力实施政府采购<sup>[11]</sup>。

### 3.3 调整诱导性的财政激励措施

诱导性制度主要是财政鼓励措施。我国有关于海洋能发展专项基金的专门规定,《中华人民共和国可再生能源法》还为包括海洋能在内的可再生能源开发利用项目提供财政贴息贷款、对列入可再生能源产业发展指导目录的项目提供税收优惠等财政鼓励措施做出了规定。但是,这些鼓励措施很多都不具有操作性。

目前,国外对可再生能源的补贴依据产业链的阶段划分主要分为3种:投资补贴、产品补贴和用户补贴。我国主要实行产品补贴,即对海洋能电价进行补贴。这种补贴方式虽然可以促进海洋能生产规模产量的提高,但并不能解决海洋能项目前期投入大、融资困难的问题,也不能有效鼓励消费者使用海洋能电力和设备,引导消费者参与海洋能发展。因此,有必要增加补贴的方式和种类,并对具体的金额和比例等做出详细规定。如给予海洋能项目的投资者一定的补贴,对于大量消费海洋能电力的生产企业进行用户补贴等。

对海洋能项目给予税收优惠是政府财政支持的另一个方式,但我国至今并未出台相关规定。目前的税收制度遵循的是“简税制、宽税基、低税率、严监管”原则,依据“简税制”原则,并不适宜单独设立可再生能源税收优惠制度,因此应以现有的税制为基础予以海洋能产业一定的优惠措施。可以借鉴国外经验,采取降低海洋能企

业增值税、减免企业所得税、对海洋能企业的研发和开发行为实施税收减免等措施给予优惠。增值税属于生产环节征收的税种。由于海洋能资源可以抵扣的进项税较少,甚至没有进项税,导致无可抵扣事项,按照17%的比例征收增值税是不合理的,因此应该降低海洋能企业的增值税。至于企业所得税,根据《中华人民共和国企业所得税法》,若企业经营的可再生能源有利于减少污染、保护环境,则可以享受为期5年的减免优惠。建议今后对于海洋能企业可以突破5年内弥补的限制,使相关企业在5年之后的年度内同样获得利润补偿。对于企业购置海洋能研发和开发的相关产品产生的费用,也可以按照一定比例在所纳税额中抵免。

此外,高新技术领域的海洋能开发需要大量的资金投入,仅仅依靠财政投入是不够的,很大程度上还需依赖银行贷款。在贷款优惠方面,《中华人民共和国可再生能源法》的现有规定仅仅是鼓励和倡议性的,建议在今后的立法中规定,政府予以海洋能贷款项目财政贴息,以扩大银行对于海洋能项目的信贷规模、降低利率、延长期限,拓展海洋能项目的融资渠道。

### 3.4 建立海洋能民间投融资体系

作为新兴产业,海洋能发展必须将技术、投资、产业与市场融合起来,才能真正实现从政策引领到相对价格牵引的转变,进而实现产业成长<sup>[12]</sup>。这就需要健全海洋能开发利用的市场参与及激励机制,寻求多元化投资主体的协调,创建海洋能民间投融资体系。

有学者建议,为了加强民营资本的市场的参与度,海洋能立法需要建立和完善以下内容:① 修改现行的《中华人民共和国电力法》,确立海洋能领域“发电、输电、配电、售电”分离的法律原则,为民间资本的进入提供根本保障。② 提升规范层次,确立海洋能领域民间资本准入的法律制度。该制度需包含以下内容,规定海洋能开发利用领域的资金、技术、人员等条件时,不存在歧视民间资本的内容。设计海洋能产权交易规则时,应考虑到大多数民营海洋能企业的规模、技术等方面的限制。协调《招标投标法》和《中华人民共和国反垄断法》,明确海洋能项目特许经营标的的条件和程序。③ 建立民营海洋能电力并

网法律制度。将全额收购制度和并网制度公平地适用于民营海洋能电力企业。④ 建立海洋能电力大用户直购点法理制度。制定和公开民营海洋能电力大用户直购电的法定准入条件,简化审批程序<sup>[13]</sup>。

在民间资本与政府财政的协调方式上,可以考虑采取市政、道路等基础建设方面已探索的BOT合作方式——私营机构参与国家公共基础设施项目,并与政府机构形成一种“伙伴”关系,在互利互惠的基础上,分配该项目的资源、风险和利益。政府可以与市场主体签订行政合同,在行政合同之下,政府的角色与一般的市场主体类似。

### 3.5 创立信息公开和追踪评价制度

目前,在我国几乎完全由政府唱独角戏的海洋能立法执行机制下,如果社会制衡机制再缺位,法律和政策实施的确定性、有效性有可能降低,影响立法目的和目标的实现。因此应在海洋能管理和评价体系中建立政府管理与公众参与、社会制衡相结合的机制。

在信息公开方面,我国《中华人民共和国可再生能源法》第9条只是一种“政策宣示”。此外,对于配套性规则和标准的制定、发展目标的确定、许可证的审批、监测和执法等环节,法律并未明确赋予社会公众知情权和参与权<sup>[14]</sup>。在今后的立法中需要建立多元化的信息反馈途径,对不同品种的海洋能资源进行研究和调查,应该获得全国范围内相应资源评价数据,建立和完善有关规划编制、项目审批、价格制定等方面的政府信息公开制度,通过立法,将公众参与的机制具体化、制度化,确保社会各方能够及时了解政府决策信息,获得参与决策和获得救济的机会。

在追踪评价方面,我国目前的制度亟待从以下途径进行补充和完善:具有丰富海洋能资源的省份建立海洋能项目的定期追踪和评价制度,对海洋能技术、开发利用现状、海洋能制度的实施情况进行客观评价,定期上报国家能源局。确立省级电网企业海洋能电力信息披露制度,要求其向电力监管机构定期报送海洋能发电量、上网电量、电价附加支出等情况。电网运营商定期向能源主管部门提供企业海洋能电力收购、输配的详细信息,并向消费者公开海洋能电力额度和附加

费用等。追踪评估机制可以由能源主管部门负责,完成对本级行政区域内海洋能规划执行情况的评估,并在每年底前向国家能源局和国家海洋局提交相关的进展报告,每若干年提交一份进展报告。

3.6 完善海洋能技术研发与推广制度

我国现有的海洋能法律制度中,关于促进海洋能技术研发和推广的内容明显不足。

现有的国际实践中,新能源与可再生能源技术研发和推广的模式主要有政府主导型、企业主导型、高校科研院所主导型和多主体合作共容型4种。其中,多主体合作共容型能最大限度地整合政府、企业和科研机构资源,实现优势互补和相互促进。但是,这种类型需要有一个共容的平台,因此在立法过程中,应厘清各个主体在海洋能技术研发与推广中的权利、义务和责任。

(1)政府应承担资助研发、指导和督促的义务。通过资金投入和税收、投融资等扶持政策加速海洋能技术的研发、成果推广和技术转移平台

的搭建,并为企业、科研院所和国外相关机构的合作提供平台和信息。

(2)关于海洋能科研机构的法律地位。有学者建议,通过赋予科研机构参与海洋能法律关系的主体地位,确立其在相关行政管理部门的宏观领导下的市场主体资格,规定其机构设置、资金来源、研究内容等。规范其提供有偿服务的法定范围及技术服务合同的相关内容。赋予其专业监督权,督促行政部门和开发企业科学合理地利用海洋能资源<sup>[15]</sup>。

(3)鼓励企业技术创新。通过支持企业内部建立海洋能工程开发中心,高校和科研院所创办或转制为企业的方式加快海洋能技术的研发和实施。海洋工程开发中心可承担国内外技术市场分析与评价、实用装置的设计与应用示范、专业人才培养与技术服务等职能。

(4)可通过国际合作的方式实现技术引进。今后的法律制度应对国际间海洋能技术转让及相关科技中介服务机构的职能等做出相应规范。

参考文献

[1] 肖钢. 海洋能:日月与大海的结晶[M]. 武汉:武汉大学出版社,2013:4.

[2] 李艳芳. 我国可再生能源管理体制研究[C]//肖国兴,叶荣泗. 中国能源法研究报告(2008). 北京:法律出版社,2009:123.

[3] 罗涛. 美国新能源和可再生能源立法模式[J]. 中外能源,2009(7).

[4] 王海霞. 澳大利亚议会通过可再生能源法案[N]. 中国能源报,2009(8).

[5] 沈惠平. 日本环境政策分析[J]. 管理科学,2003(3).

[6] 张璐. 环境产业的法律调整[M]. 北京:科学出版社,2005:76—80.

[7] 任东明. 可再生能源配额制政策研究[J]. 资源与环境,2002(12):117.

[8] 于杨曜. 论日本太阳能利用法律制度及其对我国的借鉴[C]//肖国兴,叶荣泗. 中国能源法研究报告(2008). 北京:法律出版社,2009:106—107.

[9] 谭柏平. 海洋资源保护法律制度研究[M]. 北京:法律出版社,2008:5.

[10] 罗松. 促进可再生能源发展机制研究[D]. 重庆:西南政法大学,2010:35.

[11] 李梅雪. 美国可再生能源财税法律制度对我国的借鉴[J]. 前沿,2013(11):78.

[12] 肖国兴. 可再生能源发展的法律路径[J]. 中州学刊,2012(5):83.

[13] 董溯战. 中国可再生能源领域的民间资本准入法律问题研究[J]. 经济体制改革,2013(3):131—132.

[14] 郗建荣. 可再生能源法实施应存冷思考[N]. 法制日报,2006—11—11.

[15] 田其云. 海洋能源开发法律制度设计[C]//肖国兴,叶荣泗. 中国能源法研究报(2009). 北京:法律出版社,2010:83.