

## 能源诉讼常见纠纷法律分析及争议解决方案：新能源“国补核查”的法律性质及对民事合同的影响

### 一、相关背景情况

过去十余年间，可再生能源发电项目电价补贴政策从全面支持过渡到逐步收紧。自2019年起，为加强可再生能源发电补贴资金使用管理，并解决补贴长期拖欠问题，财政部、国家能源局等有关部门即开始对于项目合规性、电价补贴资金等方面进行核查<sup>1</sup>，而2022年3月24日《关于开展可再生能源发电补贴自查工作的通知》发布更是拉开了第二次新能源项目电价补贴核查的大幕，此次核查也被看作是新能源发电领域有史以来最全面、最严格的“大考”。2023年1月6日，国家电网及南方电网发布第一批可再生能源发电补贴合规项目清单，经核查确认的合规项目共计7,344个。在此期间，部分上市公司发布公告表示，所涉电站因核查不合规而导致批复电价被废止。目前，仍有大量项目的核查结果尚未作出。

与先前两章节完全聚焦于诉讼实践的内容有所不同，由于“国补核查”仍在有序进行，“靴子”尚未最终落地，在已经公开的信息中，极少有直接涉及因本次“国补核查”的权威案例，不能盖然地抽象提炼裁判意见。但是，在宏观视角项下，不仅

仅是新能源电力行业，在农业、畜牧业，甚至是新能源汽车行业的发展过程中，都曾以国家补贴形式促进发展，也在一定时期开展了补贴发放的监管核查工作，且已衍生出部分纠纷争议。因此，对于新能源电力行业关注度极高的“国补核查”以及可能引发的电价损失等问题，我们虽仍以争议解决的视角切入，但考虑到客观实践，将结合实证分析与模型研究<sup>2</sup>，更多地参照其他行业和相似案例中的同类型问题，分析讨论可能出现的潜在纠纷及解决路径。

### 二、潜在焦点问题及评析

#### 潜在焦点问题1：“国补核查”中补贴的法律性质

新能源电力行业中，对于新能源电站的补贴通常意义上理解为一种政府补贴或行政补贴，但该补贴是何种行政行为？具体性质如何界定？在明确界定该问题后，我们才有可能进一步判断，对该补贴的调整、取消将对相关民事合同产生何种影响，以及可能引发何种纠纷，当事人又该如何救济。

**裁判意见：行政机关对于某一行业的补贴，属于授益性行政行为，行政机关有权对补贴对象、内**

<sup>1</sup> 历次“国补核查”工作文件依据：2019年4月11日财政部下发《关于开展可再生能源电价附加补助资金绩效评价和政策评估工作的通知》（财办〔2019〕40号）；2020年6月4日国家可再生能源信息中心下发《关于请协助开展可再生能源电价附加补助资金相关情况核查工作的函》（再生能信息〔2020〕6号）；2020年9月29日财政部、发展改革委、国家能源局联合下发《关于〈关于促进非水可再生能源发电健康发展的若干意见〉有关事项的补充通知》（财建〔2020〕426号）；2021年6月30日国家发展和改革委员会价格司、财政部经济建

设司、国家能源局新能源司联合下发《关于开展可再生能源电价附加补助资金核查工作的通知》（再生能信息〔2021〕5号）。

<sup>2</sup> 即法学方法论所认为的“适合研究主题的方法是合理方法”。详见胡玉鸿：《法学研究方法的理论争议及其辨析》，载于《中国社会科学文摘》2023年第9期，原载于《政法论坛》2023年第3期。

容进行审查、调整。

同类案例索引:(2016)京01行初1321号;(2023)粤13行终546号

### 法律观点的评析:

目前司法意见中,较为一致地认为“政府补贴”“行政补贴”属于授益性行政行为,该行政行为具有单方性的特征,行政机关有权自由裁量。如进一步细分,可以参照《关于行政案件案由的暂行规定》中“行政允诺”与“行政给付”的二级案由分类,“补贴”这一行为更贴近于“行政允诺”。<sup>3</sup>依最高法院意见,行政允诺是现代市场经济伴随而生的行政管理方式,指的是行政主体承诺当法律主体按照事前设定的要求完成某些事项,即可兑现奖金等优惠。行政给付与行政允诺都属于授益性行政行为,但行政给付是为了保障社会成员整体的生活水平;行政允诺是为了充分调动社会主体的积极性,挖掘各方面社会资源,以促进当地社会经济的蓬勃发展。<sup>4</sup>

不过,在行政法学的理论研究中,对于行政允诺和行政给付的区分方式,乃至是否要区分,并未达成一致。<sup>5</sup>较多观点认为,新能源电站补贴属于一种行政给付,属于“促成特定政策目标实现的扶助型给付义务”<sup>6</sup>,类似性质的补贴如“三农补贴”“草原补贴”等。这一类型的行政补贴因发放核查、政策调整等在实践中曾经引发过不少纠纷,法院在个案裁判中,依据主管机关发布政策文件的目的、精神,对于补贴对象是否适合进行审查。<sup>7</sup>

值得讨论的是,依《可再生能源法》第十九条、

第二十条,及《关于分布式光伏发电实行按照电量补贴政策等有关问题的通知》(财建(2013)390号)第二条第(二)项、《关于促进非水可再生能源发电健康发展的若干意见》(财建〔2020〕4号)第三条等规定,新能源电力行业中的补贴对象是电网企业。因此,部分观点认为,电站业主方并不是国家补贴的直接对象,而是通过电费收益间接获取补贴款项,在电站业主方与国网企业签订的购售电合同中,具体的电价是依据项目所对应的补贴文件予以确定。基于此,该等补贴方式是否影响补贴性质的认定,进而影响对民事合同能否履行的评价?

我们认为,无论如何具体定义新能源电站补贴的法律性质,其都应属于一种行政补贴。基于财政和给付目的实现的便利性,行政补贴的给付主体有可能是行政机关之外的“私主体”,如一部分事业单位、国有企业等。在行政机关和补贴给付实际履行的主体之间,可能存在行政授权或委托关系<sup>8</sup>,因而,在实际履行主体和补贴对象之间,则可能形成另外一层法律关系,并且,该等法律关系由于可能涉及多方主体,性质和效果较难一概而论。在既有案例中(以数量较多的农业补贴纠纷为例),法院可能存在多种不同的认定。同样,在新能源电站补贴问题中,需要结合地方行政机关发布的规章、规范性文件及具体落实方式,进行个案讨论和判断。需要明确的是,补贴对象的准确界定,以及行政机关和电网企业间的法律关系的定义等将影响电站企业是否可以通过行政复议、行政诉讼等路径行使权利,并且,该问题的答案有待司法实践的检验。而“国补核查”作为行政主管机关对授益性行政行为的调整、变更,对诸如EPC合同、电站项目收购

<sup>3</sup> 《最高人民法院印发〈关于行政案件案由的暂行规定的通知〉》:(八)行政给付 74. 给付抚恤金; 75. 给付基本养老金 76. 给付基本医疗保险金; 77. 给付失业保险金; 78. 给付工伤保险金; 79. 给付生育保险金; 80. 给付最低生活保障金。(九)行政允诺 81. 兑现奖金; 82. 兑现优惠。

<sup>4</sup> 详见全蕾主编:《行政案件案由制度解析与适用》,人民法院出版社2022年版,第77-79页。

<sup>5</sup> 详见喻少如:《行政给付制度研究》,人民出版社,2011年版。

<sup>6</sup> 详见胡敏洁:《我国行政给付义务类型化及其法律拘束》,载于《中国法学》2023年第2期。

<sup>7</sup> 详见(2021)皖行终22号广德徽风农产品营销农民专业合作社联合社、安徽省广德市人民政府二审行政判决。

<sup>8</sup> 详见胡敏洁:《履行给付行政任务的私人之法律地位——以养老保障行政为例》,载于《华东政法大学学报》2011年第2期。

合同等民事合同产生的影响及可能导致的合同责任，是目前各方当事人重点关切的核心。

## 潜在焦点问题 2：“国补核查”是否构成民事合同项下的情势变更或不可抗力

过往行业实践曾对于规范性文件中“项目并网”的准确界定存在不同理解，较为常见的方式是以首次并网作为电站项目的并网时间，并以此节点申请对应的电价补贴。2020 年 1 月 20 日，财政部、国家发展改革委、国家能源局下发《可再生能源电价附加资金管理办法》（财建〔2020〕5 号，下称“5 号文”），5 号文收紧了新能源项目补贴政策，并要求对存量项目重新审核。该文第六条明确：“纳入补助项目清单项目的具体条件包括：……（三）全部机组并网时间符合补助要求的项目”。即新能源项目国补电价执行全容量并网时间的电价，而非按首次并网时间认定电价补贴，这将导致曾经“抢电价”的存量补贴项目无法再以行业实践的“首次并网时间”取得预期电价收益，使项目运行收益与投资预期存在较大差异。参照新能源政策变化对民事合同影响的司法现状，可以发现裁判意见存在一定分歧，主要在于对政策变化是否构成履行障碍、是否导致显失公平的认定问题。

**第一类裁判意见：政府政策的调整是当事人无法预见的，不属于正常商业风险，符合情势变更的情形，允许当事人解除或变更合同。**

同类案例索引：（2019）鲁 1525 民初 1787 号

**第二类裁判意见：国家补贴金额调整是当事人签订合同时应当考虑到的正常商业风险，不构成情势变更，不因此免除合同责任。**

同类案例索引：（2020）湘民申 4167 号；（2018）鲁 1426 民初 2975 号；（2021）湘 06 民终 1930 号

## 法律观点的评析：

《民法典》第五百三十三条规定了情势变更规则，与合同效力制度规制的“主观基础变动”相对应，情势变更规则关注合同订立的“客观基础变动”，二者都指向合同的约束力，并影响既已成立的法律关系和已发生的法律事实。因此，在司法实践中，对于情势变更规则的适用相对严格。常见司法评判标准如下：

### 第一，合同的订立基础条件发生了重大变化。

司法机关通常结合以下要素对“重大变化”进行判断：1.变化的客观情况是否与合同履行直接相关、是否已经要对合同履行产生根本性影响<sup>9</sup>；2.该变化是否可归责于合同当事人<sup>10</sup>；3.重大变化的发生时间是否在合同订立之后，履行完毕之前<sup>11</sup>。

**第二，客观情况发生的重大变化在订立合同时具有不可预见性。**所谓的“不可预见性”，即区别于商业风险，表明该重大变化的发生是当事人无法预见的<sup>12</sup>。对于不可预见的情形一般包括两种情况，第一种是无法预见到该重大变化；第二种是能够预见客观情况的变化，但是无法预见到变化的剧烈程度。司法机关一般会结合当事人的身份、所处的行业，以理性人的立场进行个案判断。

**第三，继续履行合同对当事人一方明显不公平**<sup>13</sup>。首先，显失公平应当达到双方权利义务明显违背公平、等价有偿的标准；其次，显失公平的后果应当由合同当事人承担，而非第三人承担；再次，显失公平的判断应当以当事人履行的时间为准；最后，显失公平的结果应当与情势变更存在相当的因果

<sup>9</sup> 参照（2022）沪 0104 民初 1232 号案；（2018）赣 0902 民初 4329 号案。

<sup>10</sup> 参照（2023）渝 0108 民初 24518 号案；（2023）浙 02 民终 2736 号案。

<sup>11</sup> 详见（2020）鲁 01 民终 4962 号案；（2020）苏 0191 民初 1985 号案；

（2023）内 2523 民初 4 号案。

<sup>12</sup> 详见（2021）最高法民申 1591 号案、（2019）苏 06 民终 1497 号案、（2020）鄂 12 民终 1492 号案、（2023）京 0111 民初 51 号案。

<sup>13</sup> 详见（2019）苏 06 民终 5156 号案、（2019）苏 06 民终 5156 号案。

关系。<sup>14</sup>

基于前述，具体到 5 号文规定的“新能源国补电价执行全容量并网时间的电价”是否构成情势变更，我们可结合司法评价标准作以讨论：

首先，关于“客观情况发生了重大变化”。无论“5 号文”或“70 号文”，这些文件的出台显然属于不能归责于当事人情形，司法机关可能将重点判断该变化与合同履行的关系。由于新能源电站 EPC 合同、收购合同、购售电合同等合同目的并不一样，因此，在不同合同项下判断“重大变化”可能得出不一样的结论，我们将在下一篇连载中着重对此问题予以讨论。

其次，关于“可预见性”。可预见性通常是判断是否构成情势变更的关键，即“新能源国补电价执行全容量并网时间的电价”的政策出台，是否属于新能源项目合作方可预见的范畴。在实践中，当事人通常会主张过往实践中均以“首次并网时间”认定补贴电价，“5 号文”要求按照全容量并网时间认定

补贴电价属于“不可预见的重大变化”。但是，该项主张能否得以支持取决于法院对以下两因素的衡量：

第一，“全容量并网时间”认定补贴电价并非“5 号文”首次提出。在电价退坡过程中，发改委曾发文提及补贴电价以“全部投运”的时间节点为准。<sup>15</sup>此外，国家能源局曾要求以“全容量建成并网时间”作为补贴价格，甚至作为是否享有补贴资格的依据（详见下表）。

第二，过往实践均以“首次并网时间”认定补贴电价是否具有相关依据，当事人因本项目按照“首次并网时间”认定补贴电价的信赖利益是否值得被保护。相关主管部门发布的文件中，并未形成认定补贴电价的确切的时间标准。在“5 号文”出台之前，实践中已形成以“首次并网时间”认定电价补贴的“惯例”，当事人因此获得经政府审核并发放的补贴，具有一定信赖利益，可以补强政策变动的不可预见因素。

| 文件名称                                                                              | 认定要求                  | 具体规定                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>《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）</b><br><br>2015 年 12 月 22 日 | 补贴电价以“全部投运”的时间节点为准    | 附件 2 全国光伏发电上网标杆电价表附注：……2016 年以前备案并纳入年度规模管理的光伏发电项目但于 2016 年 6 月 30 日以前仍未全部投运的，执行 2016 年上网标杆电价。                                                                                |
| <b>《国家能源局关于 2019 年风电、光伏发电项目建设有关事项的通知》（国能发新能〔2019〕49 号）</b>                        | 以“全容量建成并网时间”作为补贴价格的依据 | 附件 2《2019 年光伏发电项目建设工作方案》的第五条第二款：列入国家补贴范围的光伏发电项目，应在申报的预计投产时间所在的季度末之前全容量建成并网，逾期未建成并网的，每逾期一个季度并网电价补贴降低 0.01 元/千瓦时。在申报投产所在季度后两个季度内仍未建成并网的，取消项目补贴资格，并作为各地光伏发电市场环境测评价和下一年度申报的重要因素。 |

<sup>14</sup> 详见最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组 编著：《中国民法典适用大全·合同卷（二）》，2023 年版，第 483 页-第 484 页。

<sup>15</sup> 并网是投运的前提条件。

|                 |                                     |                                                                                                                            |
|-----------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2019 年 5 月 28 日 | 以“ <b>全容量建成并网时间</b> ”作为是否仍享有补贴资格的依据 | 附件 2《2019 年光伏发电项目建设工作方案》的第五条第三款：列入以往国家建设规模、已开工但未建成并网的光伏发电项目，执行国家相关价格政策，2019 年底仍不能全容量建成并网的光伏发电项目（含二期光伏发电领跑基地项目），不再纳入国家补贴范围。 |
|-----------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

最后，关于“显失公平”，法院在认定是否显失公平时，一般会结合具体案件中的个案情况、当事人所处的行业领域以及彼时的行业环境等进行综合判断<sup>16</sup>。

当然，从责任减免和权利救济的途径考量，除了情势变更之外，是否仍有不可抗力的适用空间？不可抗力和情势变更都构成履行障碍，规范当事人在订立合同时不能预见、不能承受的其支配领域外的客观风险。<sup>17</sup>但是，不可抗力属于不能预见、不能克服、不能避免的重大灾难性事件，而情势变更的严重程度低于不可抗力，通常只对特定行业或特定主体产生影响，构成履行障碍的程度更远远低于不可抗力。<sup>18</sup>因此，司法实践中，如果裁判者尚不能认定合同订立后的变化已经达到了要以情势变更作调整的程度，则通常不会再考虑适用影响程度更高的不可抗力制度。

主流观点认为不可抗力应限于政府为了应对重大、突发的自然灾害、危及公共安全的各种社会事件等作出的具有**宏观性应对措施**，或者针对社会经济生活作出具有全局性影响的重大政策调整等。如果政府出于一般社会管理需要，就社会生活中某一具体的事项作出的具体行为，并不具有社会影响的宏观性和全局性，在合同法领域则不能将该政府行为定性为不可抗力。<sup>19</sup>具体到本文的论述主题，因

“5 号文”规范的是新能源领域，相较于“新冠疫情”等明确定性为不可抗力事件，其对社会整体的“宏观性、全局性”影响较低。因此，我们倾向于认为“5 号文”对于新能源发电项目相关的民事合同不构成不可抗力。

### 三、潜在纠纷解决方案的建议

**1.积极配合主管机关“国补核查”的开展，参考前序核查情况及时进行项目自查。**按照既有司法意见中将补贴行为归属于行政允诺的认定方式，行政机关有权对该类授益性行政行为作出变更。当然，该等变更需遵循法律优先原则与法律保留原则，也将兼顾行政行为的灵活性和应急性。<sup>20</sup>参照近年间因新能源汽车补贴核查引发的行政诉讼争议，在主管机关调整补贴的行为具有组织法依据时，司法观点绝少否认该行政行为的效力。<sup>21</sup>因此，在目前对于衍生纠纷尚未有明确司法意见、典型案例的情况下，较为妥善的风险管理方式是积极开展内部自查、配合监管核查。2023 年 1 月 6 日，国家电网与南方电网分别公布《关于公布第一批可再生能源发电补贴合规项目清单的公告》，根据首批 7335 个项目的核查情况与结果，在监管层面传递出此次“国补核查”的重点方向，如项目是否取得建设规模指标、核准或备案是否合法合规、是否涉及“批小建大”的情形等。<sup>22</sup>对于尚未发布结果或尚未涉及核查的项目

<sup>16</sup> 详见《中华人民共和国民法典合同编理解与适用》，人民法院出版社 2020 年版，第 483 页。

<sup>17</sup> 详见《中华人民共和国民法典合同编理解与适用》，人民法院出版社 2020 年版，第 481-482 页。

<sup>18</sup> 详见韩世远 著：《合同法总论（第四版）》，法律出版社 2018 年版。

<sup>19</sup> 详见（2021）最高法民申 3667 号江西海熙置业有限公司、浙江东源建设有限公司建设工程施工合同纠纷其他民事裁定。

<sup>20</sup> 详见冯辉：《新能源汽车产业政府补贴的法律规制研究》，载于《政治与法律》2017 年第 12 期。

<sup>21</sup> 详见赵峰：《行政允诺行为的司法审查标准》，载《人民司法》2022 年第 8 期。

<sup>22</sup> 详见易芳、李德庭等：《君合说电 | 国补核查背景下新能源发电项目收购的法律风险及防范》，载于中电联法律分会微信公众号，访问地址：[https://mp.weixin.qq.com/s/Id\\_VUFGrlYwMoXDRhkYvRQ](https://mp.weixin.qq.com/s/Id_VUFGrlYwMoXDRhkYvRQ)。

提供了一定参考价值，建议电站企业参考目前核查情况，有序进行内部自查，对于可能涉及的合规问题先行整改，或预先分析研判潜在的纠纷风险，在监管机关介入后依法合规配合监管核查，提交相应材料文件，并对历史遗留问题进行合理说明。

**2.视“国补核查”的具体进展，及时与交易对方联系，以补充协议，函件、纪要等形式固定合意或主张权利。**由“国补核查”引发的行业关注及部分担忧，主要集中于对补贴调减、取消所产生收益损失处理及相应风险的分担方式。因此，在主管机关有序开展核查工作的同时，可以就具体的民事合同进行梳理分析，对于相关条款约定不清晰的，可以考虑及时与合同相对方等进行沟通联络，以各类形式固定各方意思。如原本书面合同的权利义务内容并未准确锚定“补贴”“电价”等要素的，则在出现项目补贴调减、取消的情形时，较大概率将因权责不明等问题，进一步导致争议的扩大，并对纠纷解决造成实质影响。

## 附：高频法律法规、规范文件等索引

特别说明：为方便读者参阅，我们仅列示在交易实践和纠纷案件中适用频率较高的法律法规、规范文件等。

1. 《中华人民共和国可再生能源法（2009 修正）》（施行日期：2010 年 4 月 1 日）第十九条、第二十条；

2. 《国家发展改革委关于 2021 年新能源上网电价政策有关事项的通知》（发改价格〔2021〕833 号，施行日期：2021 年 8 月 1 日）；

3. 《财政部关于分布式光伏发电实行按照电量补贴政策等有关问题的通知》（财建〔2013〕390 号，施行日期：2013 年 7 月 24 日）第二条；

4. 《财政部、国家发展改革委、国家能源局关于促进非水可再生能源发电健康发展的若干意见》

（财建〔2020〕4 号，施行日期：2020 年 1 月 20 日）  
第三条；

5. 《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资金管理办法〉的通知》（2020 修订，财建〔2020〕5 号，施行日期：2020 年 1 月 20 日）第六条；

6. 《中华人民共和国民法典》（施行日期：2021 年 1 月 1 日）第五百三十三条；

7. 《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，施行日期：2016 年 1 月 1 日）；

8. 《国家能源局关于 2019 年风电、光伏发电项目建设有关事项的通知》（国能发新能〔2019〕49 号，施行日期：2019 年 5 月 28 日）。

杜晓成 合伙人 电话：86-29-8550-9666 邮箱地址：duxch@junhe.com

史琦 合伙人 电话：86-29-8550-9666 邮箱地址：shiqi@junhe.com

王博洋 合伙人 电话：86-29-8550-9666 邮箱地址：wangby@junhe.com

管辉寰 律师 电话：86-29-8550-9667 邮箱地址：guanhh@junhe.com

杨姣 律师 电话：86-29-8550-9666 邮箱地址：yangjiao@junhe.com

李茜 律师 电话：86-29-8550-9666 邮箱地址：lixia@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

