

可再生能源固定电价制度的补贴属性认定

——浅析加拿大可再生能源案*

杨淑君

(北京大学 法学院,北京 100871)

摘要:出于可持续发展和环境保护角度的考虑,可再生能源发电现已成为常规能源发电的重要补充,各国为推动这一新兴产业的发展采取的扶持政策也越来越多地引起国际贸易摩擦。作为促进可再生能源发电的一种价格保障,固定电价制度在世界贸易组织受到挑战。在现有世界贸易组织的补贴纪律框架下,政府干预下形成价格不能表明补贴就一定存在,而是需要寻找有可比性的市场基准。虽然补贴纪律本身存在的不完善之处使补贴认定面临很多不确定性,但是我国可再生能源电价制度也需要改变现有的明显不符合补贴规则的做法。

关键词:固定电价制度;可再生能源发电;财政资助;利益授予;市场基准

【中图分类号】D971.126

【文献标识码】A

【文章编号】1671-7287(2014)01-0062-08

从可持续发展和能源安全的角度来讲,可再生能源发电将是电力产业结构调整的必要出路,但是在其替代传统发电能源的初期,无论是从技术角度还是经济角度考虑,其都无法直接参与商业化的市场竞争,因此,其发展需要政府制定倾向性的产业政策和激励机制^[1],价格保障是其中一项重要内容。为了使可再生能源实现大规模商业化应用,在一定时期内有必要实施政府定价机制,应用最广泛的定价机制之一就是固定电价制度(Feed-in Tariff Program)^[2],其本质上就是通过签订长期收购合同的方式,以固定的价格从可再生能源发电厂那里购买电力,以此促进可再生能源获得持续的投资和开发。政府在实施该制度时可能会引发关于国民待遇和补贴问题的贸易争端,日本、欧盟诉加拿大可再生能源产业案件(简称“加拿大可再生能源案”)就是此类贸易争端的典型代表,其涉案措施中的“最低当地成分要求”可能对进口产品造成歧视待遇,并有授予进口替代补贴的嫌疑。

世界贸易组织(WTO)上诉机构于2013年发布了上述案件的裁决报告^①,就所涉WTO规则做出了解读。此案中的焦点问题之一是政府为促进可再生能源的发展而实施的固定电价制度是否构成禁止性补贴。上诉机构报告中认定本案的涉案措施中的当地成分要求违反了国民待遇原则,但是就其是否构成补贴没有给出明确的答案,可再生能源产业的发展依然面临很多不确定性。尽管如此,该裁决报告中体现出的分析思路依然对后续类似争端有参考价值,例如,正处在磋商阶段的中国诉欧盟可再生能源产业措施案,涉案措施同样也是固定电价制度,申诉请求依据的WTO规则也与本案类似^②,同时,这也对我国可再生能源发电产业政策的制定有重要的启示意义。

本文将透过加拿大可再生能源案解读WTO补贴规则对可再生能源固定电价制度的定性。第一部分对可再生能源固定电价制度的概念分类作简单的概述,第二部分介绍WTO框架下的相关补

*【收稿日期】2013-10-18

【作者简介】杨淑君(1988-),女,山西长治人,北京大学法学院博士研究生,研究方向:国际经济法。

①See Appellate Body Report, Canada-Measures Relating to the Feed-in Tariff Program, WT/DS412/AB/R, adopted 24 May 2013.

②See European Union and Certain Member States-Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector, DS452.

贴规则和实践,第三部分解读本案如何认定固定电价制度的补贴属性,在此基础上最后一部分将反思 WTO 可再生能源补贴规则以及我国可再生能源电价政策制定中需要注意的问题。

一、可再生能源固定电价制度概述

与煤炭、石油等传统的不可再生能源相比,可再生能源具有可再生性和永续利用性,并且分布广泛,对环境污染程度较轻,被认为是最具前景的替代能源,主要包括太阳能、风能、水能、生物质能等^[3]。可再生能源发电是可再生能源商业化开发利用的重要途径,但是可再生能源发电成本更高,且较难实现规模经济,因此,可再生能源电力强制上网之后,电价成为制约可再生能源发电发展的主要因素^[4]。各国采取的电价政策因可再生能源发电条件和经济发展水平等因素而不同,主要有以德国、丹麦等为代表的固定电价制度和以英国等为代表的配额制等。

固定电价制度是政府在一段时间内强制要求电力企业以固定价格购买其服务范围内的可再生能源发电电力的制度。在该制度下,电力企业通常与可再生能源发电厂商订立 15~20 年的供电合同,电力企业保证以特定的价格购买一定数量的可再生能源发电电力。在配额制下,政府对可再生能源发电量或者其在所有能源发电量中所占比例做出规定,电力市场参与者出售或购买的电量必须有一定比例来自于可再生能源发电,以此方能获得相应的绿色证书,而这些绿色证书在二级市场中交易的价格就是可再生能源发电获得的补贴。

究竟哪种政策在促进可再生能源发电发展方面效率最高,学界对此有不同意见。有学者认为配额制从理论上讲更有效且成本更低^[5]。也有学者认为固定电价收购制度与配额制相比,能使可再生能源有更大的发展空间,使企业收益最大化,虽然在短期内会加重政府的补贴额,但是从长期来看,可以培育出有竞争活力的可再生能源发电市场,进而降低发电成本^[6]。还有学者认为针对不同的发电技术应当采用不同的电价政策^[7],可再生能源发电发展过程中的不同阶段也应当采

取不同的政策,在发展初期,发电技术不甚成熟,采用固定电价制度可以降低政策成本,促进技术多样化;而在发电技术趋于成熟之后,再应当引入配额制以提高整体效率^[8]。

中国在推进低碳发展的进程中有必要提供环境、能源等方面的法律保障,充实完善低碳建设的激励政策^[9]。固定电价制度就是为可再生能源发电创造相对稳定的市场法律保障和激励政策,但是,该制度下的电力价格一般要比整个电力市场的平均电力价格高,所以,这种制度通常被认为是给予可再生能源电力企业的补贴,补贴额度就是固定电价中除平均成本外的那一部分适度收益^[10]。那么 WTO 框架下的补贴规则对固定电价制度是如何定性的呢?

二、WTO 框架下的固定电价补贴纪律

1. 法律文本

WTO 框架下与补贴相关的规则包括关税与贸易总协定(GATT)第六条关于反倾销税和反补贴税的规定,GATT 第十六条规定的一般补贴和出口补贴以及《补贴与反补贴守则》等,但是最全面也是最重要的补贴规则还是乌拉圭回合谈判达成的《补贴与反补贴协议》(简称“SCM 协议”)。

SCM 协议第一条第一款将补贴定义为成员方政府或公共机构向某些企业提供的财政资助或任何形式的收入或价格支持,并使相关企业获得利益的行为。补贴认定涉及的问题包括是否存在任何财政资助或收入价格支持以及接受上述财政资助或者收入价格支持一方是否因此获得了利益。

SCM 协议中将补贴大致分成三类,第一类是禁止性补贴,包括 SCM 协议第三条规定的出口补贴和进口替代补贴,这类补贴的使用本身就是违法的;第二类是可申诉补贴,即符合 SCM 协议第二条规定的专项性的补贴,这类补贴的使用本身并不违法,但是如果其造成了 SCM 协议第五条规定的不利影响,则受到此等不利影响的成员方可以据此向 WTO 争端解决机构提出申诉;第三类是不可申诉补贴,包括不具有专项性的补贴、研发补贴、落后地区发展补贴等符合 SCM 协议第八条规定的补贴。

关于不可申诉补贴的规定于 2000 年就不再适用^① 因此, 可再生能源固定电价制度有可能被认为构成禁止性补贴或者可申诉补贴, 且缺乏可利用的抗辩依据。SCM 协议中虽然也有例外条款, 例如第三条第一款规定的禁止性补贴中将农产品协定中的规定作为除外情形, 但是没有像 GATT 第二十条这样的一般例外存在。这种立法上的缺失已经引起了学者的担忧, 那就是 WTO 成员方可能会放弃使用补贴措施转而使用 GATT 第十一条规定的数量限制措施, 进而造成更严重的贸易扭曲效果^[11]。

关于成员方是否能援引 GATT 第二十条抗辩 SCM 协议项下的义务这一问题也存在争议。在中美出版物和音像制品案中表现出争端解决机构似乎倾向于认定对 GATT 第二十条的援引需要有明确的依据。中国援引 GATT 第二十条抗辩《入世议定书》第五条第一款的依据在于后者规定了中国有权以符合 WTO 协定的方式管理贸易, 此处的“WTO 协定”是包括 GATT 等附件在内的一揽子协议, 而 SCM 协议中没有类似的交叉援引规定, 因此依据 GATT 第二十条的一般例外条款抗辩 SCM 协议项下的义务的可能性也较小。有鉴于此, 实践中 WTO 争端解决机构如何定性可再生能源固定电价制度对可再生能源发电产业的发展尤为重要。

2. 相关实践

WTO 相关实践中不乏涉及补贴认定的案件, 近几年随着可再生能源发电的普及, 尤其是在以风能发电和光伏太阳能发电替代常规能源发电的过程中, 相关的扶持政策越来越多地遭到补贴规则的挑战。加拿大可再生能源案就是关于可再生能源固定电价制度的补贴属性问题的典型代表。加拿大自 2004 年以来为实现能源供应多样化并逐步以可再生能源发电取代火力发电实施了一系列措施, 其中包括安大略省政府于 2009 年推出的一项固定电价制度。该制度旨在增加通过可再生能源产生的电力供应比例, 并面向发电设施位于安大略省的发电厂商, 通过签订 20 年或者 40 年的购买合同, 将这些厂商以特定形式可再生能源(包括风能、光伏太阳能、可再生生物质、沼气、填埋气

体、水能) 生产的电力, 以固定的合同价款出售给安大略电力系统。但是合同中规定以风能和光伏太阳能发电的设施的开发和建造必须满足特定的“最低当地成分”的要求, 从 25% 到 60% 不等。

日本和欧盟向 WTO 争端解决机构提出申诉, 认为加拿大实施的上述措施构成 SCM 协议第三条规定的禁止性补贴, 《与贸易有关的投资措施协议》(简称“TRIMs”) 第二条以及 GATT 第 III: 4 条关于国民待遇原则的规定。2012 年专家组发布裁决报告, 认定加拿大安大略省政府实施的固定电价制度中的“最低当地成分要求”违反了 TRIMs 和 GATT 关于国民待遇的规定, 但是, 申诉方没有证明上述制度构成 SCM 协议所定义的补贴, 因而专家组并未认定加拿大违反 SCM 协议关于禁止性补贴的规定。

随后日本、欧盟和加拿大提出上诉, WTO 上诉机构的裁决报告依然未能就涉案措施是否构成补贴给出明确的答案, 但是对相关补贴规则的解读对后续类似争端有参考价值。

三、加拿大可再生能源案件分析

1. 财政资助认定

①不同财政资助形式之间是否相互排斥。确立补贴的第一步是认定是否存在财政资助或者任何形式的价格支持。SCM 协议第一条第一款中列举了财政资助的四种形式, 包括 (i) 政府提供直接资金转移, 潜在的资金或债务直接转移; (ii) 收入的豁免或者未予征收; (iii) 政府提供不属于一般基础设施的产品或服务、或购买产品; (iv) 政府通过向基金机构支付或向私人机构担保或指示后行使上述通常由政府执行的功能。专家组认为本案的固定电价制度涉及第 (iii) 项财政资助行为, 即政府购买产品, 并认为涉案措施不能同时构成两种财政资助形式。

关于不同的财政资助形式之间的相互排斥性问题, 上诉机构推翻了专家的认定, 重申了加拿大民用大飞机案中的相关法律原则, 即 SCM 协议第一条第一款没有排除一项交易构成一项以上的财

^①Article 31, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.

政资助形式的可能性^①,也就是说涉案措施可以同时构成两项财政资助行为,但是这并不是说SCM协议第一条第一款列举的财政资助形式有相同的性质,或者是互相重叠的。可以使一项措施归于不同财政资助形式的依据应当是不同的,否则,相同的特点导致一项措施被认定为不同的财政资助形式就会使其失去区分的必要。

②政府购买产品的认定。WTO上诉机构认为固定电价制度涉及政府购买产品的行为,构成第(iii)种财政资助形式,在这一点上与专家组的认定一致。虽然安大略政府通过固定电价制度购买电力的行为是通过多个机构实施的,例如,安大略电力局负责支付电力供应款项,另一个公共机构Hydro one Inc则负责接收和传送电力,但是,只要其是政府或公共机构且其行为可归于政府就属于政府购买产品的行为,该行为是通过单一主体还是多个主体实施,该行为所指向的目的是否达成以及如何达成都不影响上述认定。

SCM协议第十四条对不同形式的财政资助形式规定了不同的补贴计算方式,或许是因为政府提供直接或潜在的资金转移这种财政资助形式较之政府购买产品更有助于申诉方证明相关企业由此获得优惠,日本请求上诉机构认定涉案措施构成第(i)种财政资助形式,即政府提供直接资金转移或者潜在的资金转移。虽然这两种形式都可能涉及资金的转移,但是在政府购买产品这种情况下还涉及权利和义务的互换。安大略政府提供的资金是其获得电力供应而支付的对价,因此,该行为构成政府购买产品。专家组和上诉机构根据这一特点认定相关行为构成政府购买产品这种财政资助形式,而申诉方日本在此之外没有证明该行为有何其他的特点能使其被认定为其他财政资助形式,因而上诉机构没有支持其上诉请求。

2. 利益授予的认定

财政资助接受方是否因此获得利益是认定补贴时的重要环节,在以往的争端实践中上诉机构对此有相关的解释。获得补贴利益可以被理解为与未接受财政资助的一方相比,财政资助接受方在相关市场获得了有利条件(advantage)^②;或者说与没有获得相关财政资助时相比,接收方处于更

有利的地位^③。

本案在认定涉案措施是否授予接受方利益时,专家组认为可以比较风能和光伏太阳能发电厂商在固定电价制度下获得的报酬是否远高于当下市场上没有参与该制度的同类发电厂商所能获得的利益,但是最终因事实证据不足并没有就涉案措施是否构成补贴形成裁决。

专家组报告中还较为罕见地出现了意见不一致的情况,一位专家组成员认为分析补贴利益是否存在的相关市场就是安大略省的整个电力批发市场,以此为基准比较可以发现固定电价制度下确立的合同价款高出该市场价格,因此,可以认定该措施授予了利益,进而构成补贴。

①相关市场认定。市场基准是认定补贴利益是否存在及其规模大小的重要依据,但同时这种基准也比较难确定,首要的一环就是划定相关市场。加拿大可再生能源案中加拿大安大略政府采购的产品是电力,不管通过何种能源或者何种技术生产的电力都是一样,消费者不会对不同发电方式产生的电力做出区分,因此专家组认定相关市场就是整个安大略省的电力市场。但是上诉机构认为专家组将相关市场划定放在利益分析结尾处的做法较为不妥,而是应当将界定相关市场放在利益分析的第一步,因为只比较同一相关市场上的产品价格所做出的利益分析才是有意义的,也只有在划定相关市场后才能确定利益比较的基准。同时,划定相关市场时不仅要进行需求替代分析,依据供给替代、用户分类以及合同类型等因素也可能会划分出不同的市场。

首先,对需求替代进行分析——对电力的区分。需求替代分析就是看两种产品对于消费者而言可相互替代的程度。在电力的零售环节,可再生能源与常规能源所发电力有较高的需求替代。这是因为处在零售链上的消费者作为电力的最终

^①See Appellate Body Report, Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/AB/R, adopted 20 August 1999, para. 613, footnote 1287.

^②See Appellate Body Report, US-Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada, WT/DS257/AB/R, adopted 17 February 2004, para. 51.

^③See Appellate Body Report, Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/AB/R, adopted 20 August 1999, paras. 153 - 161.

用户,面对的是不同方式生产的电力的混合供应,不会对可再生能源电力和常规能源电力做出区分。但是这些电力是由安大略政府购买后转售给消费者的,处在批发链上的安大略政府是电力的最初也是直接购买者,政府对能源混合供应的战略选择决定了其会对不同发电方式生产的电力做出区分,对政府而言,以风能和光伏太阳能生产的电力与常规能源生产的电力之间不存在替代性。基于上述考虑,因政府实施的混合电力供应战略而产生的风能和光伏太阳能发电批发市场应当是认定补贴是否存在的相关市场。

其次,对供给替代的分析——政府干预是否意味着补贴利益。供给替代分析即考察供给方在短时间内是否能以高成本调整变更自己提供的产品。需求替代分析是相关市场划定的重要依据,但同时也应考虑供给替代方面的因素,在加拿大可再生能源案中表现为不同发电技术之间存在着成本差异,且政府有权选择不同能源发电的混合供应战略^①。

风能和光伏太阳能发电这两种发电方式需要较高的资金成本,且较难实现规模经济。风能和光伏太阳能发电与常规能源发电之间资金成本的巨大差异使得风能和光伏太阳能发电厂商不能与其他发电厂商实现完全的市场竞争,因此,需要政府的干预。政府为实施其选择的混合电力供应战略,可以直接制定可再生能源发电的行政价格,从而使发电厂商能收回成本,也可以自己或者要求私营电力分销商从发电厂商处购买这种可再生能源电力,但是市场在政府干预下形成这一点本身并不能说明相关企业获得了利益。如果市场是因为政府干预得以存在,就不能简单地认定政府干预对市场造成扭曲,因为没有政府干预,这个市场就不会存在。相反,在已经存在的市场中向特定企业或者产业提供财政资助以授予其利益的政府干预可能就会被认定为补贴。

②市场基准认定。安大略省电力市场的批发价格由于受到政府干预因而不能作为补贴利益分析的基准,而安大略省以外的其他地区如纽约、新英格兰等地的电力市场也与安大略电力批发市场存在根本上的不同,因而不能作为利益分析的参

照标准。专家组否定了申诉方提出的关于市场基准的建议后提出了自己的思路,那就是运用相关市场的独立交易原则,比较本案中的固定电价制度和处在商业领域的电力分销商从同样规模的风能和太阳能发电厂商处购买电力的价格。换句话说,就是比较固定电价制度下发电产商的收益率和同时期有类似风险状况的项目所需的平均资金成本,以此认定利益是否被授予。但是专家组以事实信息不足为由未能完成上述比较,并裁决申诉方未能证明涉案措施授予了补贴利益。

鉴于上诉机构在相关市场的界定上与专家组结论不同,在上诉机构认定的相关市场概念下,市场基准应当在安大略能源混合供应的战略背景下形成的风能和光伏太阳能电力市场中寻找,因此,申诉方提出的所有基于混合电力的市场价格都不能作为适当的市场基准。但是申诉方也提出了一些可供专家组进行利益分析的证据,例如,固定电价制度实施之前在安大略进行的可再生能源供应制度(简称 RES 制度)和魁北克地区的市场基准,专家组在确立市场基准时没有考察上述信息而是直接裁决申诉方的补贴指控未成立,因此,相关认定被上诉机构推翻。

四、相关启示

1. 政府干预下的价格不能说明补贴存在

在加拿大可再生能源案利益分析的阶段,上诉机构强调市场基准的选择应当考虑安大略政府实施的能源混合供应战略,即推动风能和光伏太阳能发电,逐步取消石化能源发电,尤其是煤炭发电。在此战略背景下形成的市场并不意味着利益的授予,因此,安大略市场上的电力批发价格即使受到政府干预,也不能说明补贴利益的存在。

与完全市场竞争的情况相比,政府的干预的确影响了电力销售价格,但是,正是政府对发电量和供电时间的干预才确保了电力的持续稳定供应,避免了因供需失衡导致的供电网络崩溃或者供电中断。同时,也不能简单地将安大略地区或

^①See Appellate Body Report, EC and Certain Member States—Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft, WT/DS316/AB/R, adopted 1 June 2011, para. 1121.

者其他地区电力批发市场上的加权平均价格作为利益分析的市场基准,因为这些市场中是将不同发电方式生产的电力混合供应,不能反映出本案中所划定的相关市场——即风能和光伏太阳能发电批发市场中的价格情况。

2. 寻找具有可比性的市场基准

固定电价是由风能和光伏太阳能电力的成本再加上合理的收益率来确定的,这个价格可能会反映出这种电力的市场价格,也可能不会反映出这种电力的市场价格,问题是以本案中的现有证据无法认定这个价格是否远远超过了 SCM 协议第十四(b)条中定义的适当报酬。如果将整个能源市场视为利益衡量基准,那么这个基准可能因为受到政府的干预而无法成为客观比较的参照物。此时也可以通过其他方式寻找市场基准,如竞标或者价格协商这种价格发现机制,可以确保政府支付的价格是市场供应商愿意给出的最低价。

虽然本案上诉机构最终也以相关事实不足为由没有进一步说明如何确定风能和太阳能发电这个相关市场的补贴认定基准,但也提供了一些理论上可行的路径,即此前加拿大政府推出的 RES 制度中的价格。RES 制度与本案固定电价制度一样,都体现了安大略政府将可再生能源发电纳入能源混合供应战略的选择,但该制度中的价格不是由政府制定,而是通过公开招标形成的,对可再生能源电力的市场价格可能更具代表性。

但是要作为加拿大可再生能源案中的市场基准,还需要确保该制度与本案中的固定电价制度有可比性,如有同样的发电技术、项目规模类似、供应合同期相同等。由于 RES 制度中没有包含与光伏太阳能发电厂商之间的购买合同,因此,本案中固定电价制度中对光伏太阳能发电厂商的补偿与 RES 制度之间没有可比性。但是 RES 制度中包含了风能电力购买的合同,因此,可以对比 RES 制度和固定电价制度中风能发电厂商获得的报酬,并据此认定后者是否授予了利益。通过比较可能会发现固定电价制度授予了风能发电厂商利益,但是对此没有足够的证据供上诉机构做出裁决。

3. WTO 可再生能源补贴制度的完善

加拿大可再生能源案中申诉方认为涉案措施

违反 SCM 协议第三条关于禁止性补贴的规定,但是在第一阶段补贴的认定上就出现了很大的争议,在专家组阶段申诉方没有能够证明固定电价制度构成 SCM 协议规定的补贴,因而对加拿大违反 SCM 协议的指控没有成立。上诉机构推翻了专家组关于此问题的相关裁决,但也没有就涉案措施是否构成补贴完成分析。有学者认为争端解决机构不应当对相关 WTO 规则作“绿色解读”,而对涉案固定电价制度可能构成补贴这一问题避而不谈,因为专家组和上诉机构可能很快会再遇到类似的问题^①。如果是为了保障可再生能源产业在 WTO 框架下的发展,这个问题应当由成员方在协议谈判层面解决,而非留给争端解决机构^[12]。

可再生能源补贴问题在 WTO 框架下确实面临制度困境,例如,补贴利益的衡量基准很难确定、补贴类型划分的缺失以及援引 GATT 第二十条针对一般例外的尴尬^[13]。WTO 成员方有必要重新审视不可申诉补贴在 SCM 协议中的重要作用,虽然完成这个制度转变的谈判成本可能较高。有学者建议以可再生能源补贴问题为契机,重构 SCM 协议中的绿色补贴制度,通过 WTO 部长级会议或者总理事会的决定,效仿 2001 年的《知识产权与公共健康宣言》,明确设置环境补贴作为 SCM 协议下补贴规则的补充;同时依据《建立世界贸易组织协定》第 9.2 条关于 WTO 协定解释权的规定,将 GATT 第二十条引入 SCM 协议中作为符合特定条件的补贴的正当抗辩依据^[14]。

4. 对中国可再生能源电价制度的启示

电价制度是促进可再生能源开发利用的重要制度,国外经验表明,统一明确的上网电价对太阳能光伏市场的拉动效果十分明显^[15]。我国的可再生能源电价制度经过不同阶段的演变后逐步确立了以固定电价制度为主的电价体系。《中华人民共和国可再生能源法》确立了全额保障性电力收购制度,电网企业应当与符合条件的可再生能源发电企业签订并网协议,全额收购其电网覆盖范围内可再生能源并网发电项目的上网电量。在电

^①除中国诉欧盟可再生能源发电产业措施案,类似的还有美国诉印度太阳能电池和电池板案。See India-Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules, DS456.

力价格方面,电网企业收购可再生能源发电的价格由国务院主管部门确定,高于常规能源发电平均上网电价的费用,以可再生能源电价附加的形式征收,在销售电价中分摊^①。2009年,国家发展改革委员会发布的《关于完善风力发电上网电价政策的通知》确立了风电实行标杆上网电价政策,也就是固定电价政策,按照风力资源和区域工程建设条件将全国分为四类风资源区,并实施相应的风电标杆上网电价。2011年,国家发展改革委员会出台了《关于完善太阳能光伏发电上网电价政策的通知》,确立了全国统一的上网标杆电价。

全额保障性电价收购和固定电价制度通过补贴可再生能源发电成本与常规能源发电成本之间的差额,使处在发展初期技术尚未成熟的可再生能源发电项目获得合理回报,以此吸引更多的资金流向可再生能源发电产业,推动可再生能源的市场化开发。但是在该制度的运行下,财政补贴负担过重,这在加重财政负担的同时也可能引发补贴与反补贴的贸易战^[16]。WTO对可再生能源固定电价制度的补贴属性尚未明确,但是本案中对相关补贴规则的解读对于我国现行以及未来的可再生能源固定电价制度的运行有重要启示。

正如前文所述,补贴的认定需要有财政资助形式的存在以及财政资助接收方被授予了利益。全额保障性收购制度以及政府定价政策可能会被认定为政府购买产品这种财政资助形式,可再生能源发电电力的购买者可以是政府,也可以是归于政府的机构或实体。除政府购买产品这种财政资助形式外,相关直接补贴或者间接补贴行为还可能构成其他财政资助形式,如直接或者间接的资金转移。对于面临高成本问题的可再生能源发电产业的发展初期来说,仅凭民间投资是远远不够的,因此不可能完全避免财政资助的扶持,但是随着发电技术的提高和成本的降低,国家也应当逐步减少财政补贴,使该产业的发展适应市场化竞争。

就利益授予的认定而言,加拿大可再生能源案中提出的分析思路是先在需求和供给替代分析的基础上划定相关市场,继而寻找有可比性的市场基准。此前考察可再生能源发电补贴是否存在

的相关市场是整个电力市场,而本案上诉机构认为这里的相关市场应当是固定电价制度实施下的可再生能源电力市场。相关市场范围的缩小避免了可再生能源电价与常规能源电价的直接对比,因为很明显前者高于后者。在市场基准的确定方面,一切与固定电价制度实施下形成的电力市场不具有可比性的市场基准都被排除,这些都说明争端解决机构不愿轻易将可再生能源固定电价制度认定为补贴。

由于加拿大可再生能源案对可再生能源固定电价制度的补贴属性认定停留在补贴认定的环节,其是否构成进口替代补贴我们不得而知,但是,从本案可以看出申诉方更关心的问题可能是固定电价制度中的非国民待遇,因此,从国内层面来讲,应当尽量避免禁止性补贴的使用,如与政策采购挂钩的进口替代补贴,同时合理使用可申诉补贴,合理设计和使用补贴措施以避免造成SCM协议第六条规定的严重损害情形^[13]。应当借鉴发达国家的补贴政策,如对企业发放补贴时秉持竞争性原则,所有符合条件的企业都可以申请被授予补贴等政策,从而避开授予专项性补贴的嫌疑^[17]。

参考文献:

- [1]徐文文.绿色电力发展的法律机制[D].上海:华东政法大学,2011.
- [2]马国庆.绿色能源发电侧定价机制研究[D].天津:河北工业大学,2010.
- [3]李春华.中国可再生能源问题研究进展[J].中国科技论坛,2008(2):111-120.
- [4]时璟丽.竞争性电力市场环境下可再生能源发电的国际发展经验和对我国的启示[J].中国电力,2007(6):61-65.
- [5]Yin Haitao, Nicholas P. Do state renewable portfolio standards promote in-state renewable generation? [J]. Energy Policy, 2010, 38(2): 1140-1149.
- [6]王博.固定电价收购制度和配额制在推进可再

^①参见《中华人民共和国可再生能源法》第十四条、第十九条、第二十条的相关规定及《可再生能源发电价格和费用分摊管理试行办法》的相关规定。

- 生能源利用方面的比较[J]. 西安邮电学院学报 2010(2): 97-101.
- [7] Falconett I, Nagasaka K. Comparative analysis of support mechanisms for renewable energy technologies using probability distributions [J]. Renewable Energy, 2010, 35 (6): 1135-1144.
- [8] 何川. 促进可再生能源发电发展政策效率评估[J]. 能源技术经济 2012(6): 20-25.
- [9] 杨解君, 王雪. 低碳理念与方式的法律化探讨[J]. 南京工业大学学报: 社会科学版, 2013(1): 71-75.
- [10] 黄珺仪. 中国可再生能源电价规制政策研究[D]. 大连: 东北财经大学 2011.
- [11] Bagwell K W, Bermann G A, Mavroidis P C. Law and economics of contingent protection in international trade [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010: 98.
- [12] Casier L, Moerenhout T. WTO members, not the appellate body, need to clarify boundaries in renewable energy support [EB/OL]. [2013-08-26]. http://www.iisd.org/publications/pub_fr.aspx? pno=2823.
- [13] 徐忆斌. 光伏产品反补贴贸易争端透析: 兼析 WTO 可再生能源补贴问题[J]. 现代经济探讨, 2013(6): 78-82.
- [14] 黄志雄. 中美可再生能源贸易争端的法律问题: 兼论 WTO 绿色补贴规则的完善[J]. 法商研究, 2011(5): 35-43.
- [15] 臧扬杨, 杨高臣, 杨解君. 我国太阳能开发利用的现实困境与立法需求分析[J]. 南京工业大学学报: 社会科学版 2012(2): 28-35.
- [16] 潘庆. 完善我国可再生能源固定电价制度的思考[J]. 价格理论与实践, 2012(11): 19-20.
- [17] 熊灵, 周茂荣. WTO 视角下中美可再生能源补贴政策比较分析[J]. 国际商务研究, 2011(5): 12-23.

Determining Subsidy Nature of Feed-in Tariff Program in Renewable Energy Generation Industry: An Analysis to Canada Renewable Energy Case

YANG Shujun

(Law School ,Peking University , Beijing 100871 , China)

Abstract: Due to concerns over sustainable development and environmental protection, renewable energy generation has been regarded as an important supplement to conventional energy generation. The supporting policies taken by many countries to promote the new industry have led to more and more trade frictions. As a price guarantee for promoting renewable energy generation, feed-in tariff program has been challenged by the World Trade Organization. Within the current subsidy framework, the fact that the price of renewable energy is shaped by the intervention of government cannot automatically mean the existence of subsidy. Comparable market bench needs to be located. The imperfections in current WTO subsidy rules have led to many uncertainties of determining subsidy, but Chinese renewable energy industry still have the need to change their current practice that are obviously inconsistent with the subsidy rules.

Keywords: feed-in tariff program; renewable energy generation; financial support; benefit conferring; market bench

【责任编辑: 张爱梅】