



专注于能源领域 专注于环境领域 专注于资源领域

2018 年 5 月刊

### ➤ 电力

国家能源局关于进一步促进发电权交易有关工作的通知  
关于进一步加强核电运行安全管理的指导意见  
国家发展改革委关于电力行业增值税税率调整相应降低一般工商业电价的通知

### ➤ 煤炭

国家能源局关于发布 2021 年煤电规划建设风险预警的通知

### ➤ 新能源

国家能源局关于 2018 年度风电建设管理有关要求的通知  
国家能源局关于修改水电领域 6 件规范性文件的通知

### ➤ 行业动态

国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知

### ➤ 案例分析

江苏省常州市人民检察院诉许建惠、许玉仙民事公益诉讼案

## ■ 国家能源局关于进一步促进发电权交易有关工作的通知

2018年4月27日，为贯彻党中央、国务院深化电力体制改革部署，稳妥有序推进电力市场建设，大幅度提高电力市场化交易比重，以市场化方式增加清洁电力供应，国家能源局就进一步促进发电权交易有关工作下发《进一步促进发电权交易有关工作的通知》，主要内容如下：

一、坚持市场化原则，落实节能减排政策：坚持市场主体平等自愿、利益共享，原则上符合国家产业政策和相关规定的各类发电企业均可参与发电权交易。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，任何部门（机构）不得随意干预发电权交易行为，不得变相优惠让利，不得设置前置审批。落实节能减排政策，促进电力产业结构优化调整，实现全社会节能减排目标和资源有效利用。

二、发电企业积极参与，促进发电权交易开展：现阶段发电权交易是指发电企业将基数电量合同、优先发电等合同电量，同过电力交易机构搭建的交易平台，以双边协商、集中竞价、挂牌等市场化方式向其他发电企业进行转让的交易行为。发电企业按照《电力中长期交易基本规则（暂行）》等有关规定自主、自愿参与发电权参与发电权交易，签订并履行交易合同及电量互保协议。

三、规范市场运行组织，切实做好相关工作：电力交易机构应根据相关规则组织开展各类发电权交易并编制年度、月度交易计划，及时完成结算，做好电力交易信息披露等相关工作，并按照有关规定报所在地派出所能源监管机构和地方政府相关部门备案。电力调度机构应加强调度运行管理，保障发电权交易结果的执行。

四、持续完善交易规则，积极推进市场建设：各地发电权交易应与电力市场建设相关工作统筹考虑，原则上由清洁能源有限发电计划外电量替代火电基数电量。各派出能源监管机构应根据《电力中长期交易基本规则（暂行）》等相关文件要求，结合当地实际，丰富发电权交易方式及类型，积极稳妥推进电力市场化交易。

五、加强电力市场监管，维护市场交易秩序：各派出能源监管机构要进一步加强发电权交易工作的综合指导，切实加强发电权交易监管，维护公平公正的市场秩序。要按照《发电权交易监管暂行办法》等有关规定要求，督促电力交易机构及时报送、披露相关信息。

---

## ■ 国家发展改革委、国家能源局、生态环境部、国防科工局关于进一步加强核电运行安全管理的指导意见

2018年5月22日，为贯彻落实关于安全高效发展核电工作的重要决策部署，在总结核电行业安全管理经验和“核电安全管理提升年”专项行动工作基础上，进一步加强安全管理，促进核电安全高效发展，国家发展改革委、国家能源局、生态环境部、国防科工局发布《关于进一步加强核电运行安全管理的指导意见》，主要内容如下：

一、总体要求：核电运行安全始终处于受控状态，运行安全水平始终保持国际前列并持续提升。核电企业安全管理体系更加完善，安全生产责任制全面落实，安全管理水平持续提升。政府安全管理能力不断提高，核电行业安全管理、核安全监管、核应急响应、核安保能力进一步增强，核电安全得到更加充分、全面、有效的保障。

二、进一步落实安全生产主体责任：严格按照核安全法等法律法规要求，建立健全自我约束、持续改进的内生机制，做到安全生产责任明确、分工有序、人人自觉。进一步完善企业各部门各岗位安全生产责任，落实全员安全生产责任制，按照管业务必须管安全、管生产经营必须管安全的要求，强化企业各相关部门的安全生产职责，明确从主要负责人到基层员工的安全生产责任，清晰界定责任范围和考核标准。加强对安全履责情况的考核，核电集团对核电厂进行考核时，应加强安全行为导向，指标权重上应统筹生产性和安全性指标，并向机组安全性、可靠性、人员行为规范、信息公开透明的方向倾斜。

三、加强核电厂人员行为规范管理：进一步筑牢核电安全的人防屏障，确保正确的人按照正确的方式做正确的事，预防和减少人因失误。加强新技术新方法在核电运行安全管理中的应用；持续推进防人因失误工具开发和应用，定期检查员工防人因失误工具掌握和使用情况，开发应用电子化规程等防人因失误技术；建立良好工作氛围，提升工作积极性。

四、加强核电厂设备可靠性管理：构建更加完善的核电安全技防屏障，加强关键设备识别和故障诊断，提升设备运维水平，有效预防和减少设备故障，进一步提高核电厂运行安全性和可靠性。加强关键设备运行状态监测，根据机组设计特点识别关键设备，进行专项标识和运维管控，改进监控技术手段，优化设备维修策略，推动状态维修技术的发展并同定期维修有机结合，提升设备可靠性；建立关键设备管理平台，核电集团和核电厂要逐步建立关键设备全寿期管理平台和可靠性数据库，提高设备智能监测、故障诊断、健康评价和寿命预测水平；开展核电厂动态风险评价，要逐步应用动态风险评价系统等工具，加强对核电机组运行风险的实时跟踪监测，相应调整管理资源配置，精准提高核电运行安全水平。

---

五、提高核电厂运行安全保障能力：加强核电运行关键环节管理，提升核电厂电源、冷源可靠性，提高消防安全管理水平，保障核电机组安全稳定运行。提高电源保障能力，核电厂要积极协调电网管理部门，确保核电机组外电源线路的冗余性和可靠性；提升冷源保障水平，核电厂要加强可能影响冷源系统安全的外部因素识别和分析，进一步摸清致灾海生物及杂物的种类、形式和形成规律，提高循环水取水口拦截栅格、滤网的拦污和清洁能力，建立有效的监测、预警和响应机制，制定应急预案，提高快速响应能力，保障核电厂冷源可靠性；提高消防安全管理水平，核电厂要从确保核安全的高度，充分认识消防安全的重要性。

六、加强核应急与核安保管理：完善国家核应急协调机制，加强场内外核应急工作合力，提升核应急能力。建设完善全国核材料管理指挥控制中心，加强演习演练，提升核安保突发事件应对能力，持续提升核应急工作水平，核电厂应履行核应急主体责任，健全体系、完善机制，促进核应急工作常备不懈、持续改进；推进核安保模拟演练制度化、规范化，核电厂应开展实兵对抗演练，切实提升实战能力，推进核安保实兵对抗演练与模拟对抗演练制度化、规范化；加强核电厂实物保护系统，应制定实物保护系统有效性自评估方案，对企业管理、制度、技术措施、响应能力等方面开展常态化核安保专项检查工作，确保实物保护系统正常运行；提高核电厂低空空域安全保障能力，积极开展防范低空空域飞行器入侵工作，建立有效防范低空空域飞行器入侵的感知、识别、处置、通报管理体系与技术手段，加强对核电厂低空空域的安全保卫能力，建立涵盖核电厂水下、水面、地面、低空的立体全面安全保卫体系，保障核电安全。

七、加强核电行业安全管理和监督检查：巩固“核电安全管理提升年”专项行动经验，加强企业内部安全监督和政府安全管理，把各项安全工作抓实抓好。建立和完善安全隐患排查治理机制，核电厂要建立健全隐患排查治理制度，开展定期检查和专项检查等，实行自查自改闭环管理，严格重大隐患挂牌督办制度；完善核电企业安全监督体系；加强政府核电安全管理。

#### ■ 国家发展改革委关于电力行业增值税税率调整相应降低一般工商业电价的通知

2018年5月15日，为进一步贯彻落实中央经济工作会议关于降低企业用能成本和《政府工作报告》关于一般工商业电价平均下降10%的目标要求，国家发改委就电力行业增值税税率调整相应降低一般工商业电价有关事项发布了通知，自2018年5月1日起执行，通知主要内容如下：

电力行业增值税税率由17%调整到16%后，省级电网企业含税输配电价水平和政府性基金及附加标准降低、期末留抵税额一次性退返等腾出的电价空间，全部用于降低一般工商业电

价。

## ■ 国家能源局关于发布 2021 年煤电规划建设风险预警的通知

2018 年 5 月 14 日，为推进供给侧结构性改革，积极委托做好 2018 年化解煤电过剩产能工作，国家能源局会同相关单位进一步完善了 2021 年煤电规划建设风险预警机制。国家能源局发布《2021 年煤电规划建设风险预警的通知》，主要内容如下：

一、煤电规划建设风险预警的指标体系分为煤电建设经济性预警指标、煤电装机充裕度预警指标、资源约束指标。

二、煤电建设经济性预警指标基于 2021 年各省、自治区、直辖市投运煤电项目的逾期投资回报率，分为红色、橙色、绿色三个等级。投资回报率低于当期中长期国债利率的为红色预警；投资回报率在当期中长期国债利率至一般项目收益率（电力项目通常为 8%）之间的为橙色预警；投资回报高于一般项目收益率的为绿色。

三、煤电装机充裕度预警指标基于 2021 年各省、自治区、直辖市电力系统备用率，分为红色、橙色、绿色三个等级。煤电装机明显冗余、系统备用率过高的为红色预警；煤电装机较为充裕、系统备用率偏高的为橙色预警；电力供需基本平衡或有缺口的、系统备用率适当或者偏低的为绿色。

四、为积极委托做好 2018 年化解煤电过剩产能工作，按照适度从严的原则，分类指导各地煤电项目的核准、建设工作。

（一）装机充裕度指标为红色和橙色的省份，要暂缓核准、暂缓新开工建设自用煤电项目（含燃煤自备机组），并在国家指导下，合理安排在建煤电项目的建设投产时序。

（二）装机充裕度指标、资源约束指标均为绿色的省份，要充分考虑跨省（区）电力互济等因素，在国家指导下，有序核准、开工建设自用煤电项目。

（三）装机充裕度指标为绿色，资源约束指标为红色的省份，要充分考虑跨省（区）电力互济等因素，在国家指导下，落实国土、环保、水利等国家有关政策要求，慎重研究煤电项目的规划建设问题。

## ■ 国家能源局关于 2018 年度风电建设管理有关要求的通知

2018 年 5 月 18 日，为促进风电产业高质量发展，降低度电补贴强度，国家能源局就做好 2018 年度风电建设管理工作的有关要求下发通知，主要内容如下：

一、严格落实规划和预警要求：各省（自治区、直辖市）能源主管部门要严格执行《国家能源局关于可再生能源发展“十三五”规划实施的指导意见》中各地区新增风电建设规模方案的分年度规模及相关要求。预警为红色和橙色的地区应严格执行《国家能源局关于发布 2018 年度风电投资监测预警结果的通知》的有关要求，同时不得在“十三五”规划中期评估的过程中调增规划规模。预警为绿色的地区如需调整规划目标，可在落实风电项目配套电网建设并保障消纳的前提下，结合“十三五”规划中期评估，向国家能源局申请规划调整后组织实施。

二、将消纳工作作为首要条件：风弃光问题实施方案的通知》和《国家能源局综合司关于报送落实〈解决弃水弃风弃光问题实施方案〉工作方案的通知》求向国家能源局报送 2018 年可再生能源电力消纳工作方案，对未报送的省（自治区、直辖市）停止该地区《指导意见》中风电新增建设规模的实施。

三、严格落实电力送出和消纳条件：新列入年度建设方案的风电项目，必须以电网企业承诺投资建设电力送出工程并确保达到最低保障收购年利用小时数（或弃风率不超过 5%，以下同）为前提条件，在项目所在地市（县）级区域内具备就地消纳条件的优先纳入年度建设方案。通过跨省跨区输电通道外送消纳的风电基地项目，应在送受端省级政府间送受电协议及电网企业中长期购电合同中落实项目输电及消纳方案并约定价格调整机制，原则上受端省（自治区、直辖市）电网企业应出具接纳通道输送风电容量和电量的承诺。

四、推行竞争方式配置风电项目：从本通知印发之日起，尚未印发 2018 年度风电建设方案的省（自治区、直辖市）新增集中式陆上风电项目和未确定投资主体的海上风电项目应全部通过竞争方式配置和确定上网电价。已印发 2018 年度风电建设方案的省（自治区、直辖市）和已经确定投资主体的海上风电项目 2018 年可继续推进原方案。从 2019 年起，各省（自治区、直辖市）新增核准的集中式陆上风电项目和海上风电项目应全部通过竞争方式配置和确定上网电价。

五、优化风电建设投资环境：各省（自治区、直辖市）能源主管部门要完善风电工程土地利用规划，优先选择未利用土地建设风电工程，场址不得位于生态红线范围和国家规定的其他不允许建设的范围，并应避开征收城镇土地使用税的土地范围。有关地方政府部门在风电项目开发过程中不得以资源出让、企业援建和捐赠等名义变相向企业收费，不得强制要求项目直接出让股份或收益用于应由政府承担的各项事务。

---

六、积极推进就近全额消纳风电项目：支持风能资源丰富地区结合当地大型工业企业和产业园区用电需求建设风电项目，在国家相关政策支持下力争实现不需要补贴发展。

## ■ 国家能源局关于修改水电领域 6 件规范性文件的通知

2018 年 5 月 16 日，为进一步落实国务院“放管服”改革有关要求，国家能源局决定对《国家能源局关于加强水电建设管理的通知》（国能新能〔2011〕156 号）等 6 件规范性文件的部分条款予以修改，主要内容如下：

一、国家能源局关于加强水电建设管理的通知（国能新能〔2011〕156 号）：删去第一条第（三）项中的“要充分发挥工程咨询的重要指导作用，提高前期设计工作质量；要进一步加强和改进设计审查，并对审查结论负责；要对大坝防震抗震、移民安置规划大纲和报告、工程建设方案等重要技术问题加强指导、严格审查，对工作内容和深度达不到规范要求的，不予安排审查”。

二、国家能源局关于印发水电工程勘察设计管理办法和水电工程设计变更管理办法的通知（国能新能〔2011〕361 号）：（一）《水电工程勘察设计管理办法》中删去以下内容：1. 第四章全文；2. 第三十三条中“报原审查单位审查”；（二）《水电工程设计变更管理办法》中删去以下内容：1. 第五条中“水电工程概算调整管理办法另行制定”；2. 第六条中“报原审查单位审查”；3. 第十条和第十一条全文；

三、国家能源局关于做好水电建设前期工作有关要求的通知（国能新能〔2012〕77 号）：删去第二条中的“未经主管部门许可，任何单位和个人不得擅自开展水电项目前期工作，包括项目勘测设计招标及项目预可行性、可行性研究工作。主要河流上的项目前期工作由国家能源主管部门管理，其他河流上的项目前期工作由省级能源主管部门管理。对于同意开展前期工作的项目”；

删去第四条中的“要建立健全管理制度，加强水电建设前期工作管理，水电水利规划设计总院等单位要严格设计审查管理，对于无开发规划、未经同意擅自开展前期工作以及其他不符合建设管理程序和要求的项目，不得进行技术咨询和设计审查”；

四、国家能源局关于澜沧江等流域水电开发有关事项的通知（国能新能〔2012〕257 号）：删去第三条中的“水电水利规划设计总院在发挥技术管理优势，把好前期勘测设计工作技术质量关的同时，要按照国家基本建设程序和行业管理要求，严格设计审查管理，对于国家未明确开发主体的项目，不得进行技术咨询和设计审查；今后，除预可行性研究报告、可行性研究报告、移民安置等重大专项及设计变更技术审查，需报经我局委托外，凡国家未出具前期工作函的项目，其技术审查均需获得我局授权委托，或经我局同意”；

五、国家能源局关于金沙江上游等流域水电开发有关事项的通知（国能新能〔2013〕10号）：删去第二条中的“对于国家未出具前期工作函的项目，待条件成熟后，要按规定履行同意开展项目前期工作程序，确保有序推进项目核准和筹建相关工作”；

删去第三条中的“水电水利规划设计总院在发挥技术管理优势，把好前期勘测设计工作技术质量关的同时，要按照国家基本建设程序和行业管理要求，严格设计审查管理，对于国家未明确开发主体的项目，不得进行技术咨询和设计审查。今后，不仅预可行性研究报告、可行性研究报告、移民安置等重大专项及设计变更技术审查，需报经我局委托，而且凡国家未出具前期工作函的项目，其技术审查也均需获得我局授权委托，或经我局同意”；

六、国家能源局关于促进水电健康有序发展有关要求的通知（国能新能〔2013〕155号）：删去第五条中的“技术审查单位要严格把关，从严管理设计及其变更”。

## ■ 行业动态

### ■ 国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知

2018年5月14日，为贯彻落实党中央、国务院关于深化“放管服”改革和优化营商环境的部署要求，推动政府职能转向减审批、强监管、优服务，促进市场公平竞争，国务院决定开展工程建设项目审批制度改革试点，并发布《国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》，主要内容如下：

一、试点地区：北京市、天津市、上海市、重庆市、沈阳市、大连市、南京市、厦门市、武汉市、广州市、深圳市、成都市、贵阳市、渭南市、延安市和浙江省。

二、改革内容：改革覆盖工程建设项目审批全过程（包括从立项到竣工验收和公共设施接入服务）；主要是房屋建筑和城市基础设施等工程，不包括特殊工程和交通、水利、能源等领域的重大工程；覆盖行政许可等审批事项和技术审查、中介服务、市政公用服务以及备案等其他类型事项，推动流程优化和标准化。改革的主要内容如下：

（一）统一审批流程：每个审批阶段确定一家牵头部门，实行“一家牵头、并联审批、限时办结”，由牵头部门组织协调相关部门严格按照限定时间完成审批。

（二）精简审批环节：一是“减”，取消不符合上位法和不合规的审批事项。取消不合理、不必要的审批事项。取消施工合同备案、建筑节能设计审查备案等事项。社会投资的房屋建筑工程，建设单位可以自主决定发包方式；二是“放”，对下级机关有能力承接的审批事项，下放或委托下级机关审批；三是“并”，合并管理内容相近的审批事项，推行联合



勘验、联合测绘、联合审图、联合验收等。将消防设计审核、人防设计审查等技术审查并入施工图设计文件审查，相关部门不再进行技术审查。将工程质量安全监督手续与施工许可证合并办理；四是“转”，转变管理方式，推行告知承诺制。对于能够用征求相关部门意见方式替代的审批事项，调整为政府内部协作事项。推行由政府统一组织对地震安全性评价、地质灾害危险性评估、环境影响评价、节能评价等事项实行区域评估。对通过事中事后监管能够纠正不符合审批条件的行为且不会产生严重后果的审批事项，实行告知承诺制；五是“调”，完善相应制度设计，让审批时序更加符合工作实际。环境影响评价、节能评价、地震安全性评价等评价事项不作为项目审批或核准条件，地震安全性评价在工程设计前完成即可，其他评价事项在施工许可前完成即可。将供水、供电、燃气、热力、排水、通信等市政公用基础设施报装提前到施工许可证核发后办理，在工程施工阶段完成相关设施建设，竣工验收后直接办理接入事宜。

（三）完善审批体系：一是以“一张蓝图”为基础，统筹协调各部门提出项目建设条件；二是以“一个系统”实施统一管理，所有审批都在工程建设项目审批管理信息系统上实施；三是以“一个窗口”提供综合服务和管理；四是用“一张表单”整合申报材料，完成多项审批；五是以“一套机制”规范审批运行。

## ■ 案例分析

### ■ 江苏省常州市人民检察院诉许建惠、许玉仙民事公益诉讼案

一、基本案情：2010年上半年至2014年9月，许建惠、许玉仙在江苏省常州市武进区遥观镇东方村租用他人厂房，在无营业执照、无危险废物经营许可证的情况下，擅自从事废树脂桶和废油桶的清洗业务。洗桶产生的废水通过排污沟排向无防渗漏措施的露天污水池，产生的残渣被堆放在污水池周围。2014年9月1日，公安机关在许建惠、许玉仙洗桶现场查获废桶7789只，其中6289只尚未清洗。经鉴定，未清洗的桶及桶内物质均属于危险废物，现场地下水、污水池内废水以及污水池四周堆放的残渣、污水池底部沉积物中均检出铬、锌等多种重金属和总石油烃、氯代烷烃、苯系物等多种有机物。2015年12月21日，常州市人民检察院对此以公益诉讼人身份，向常州市中级人民法院提起民事公益诉讼。

二、裁判结果：庭审过程中，公益诉讼人向法院申请由市环保局从常州市环境应急专家库中甄选的环境专家苏衡博士作为专家辅助人，就本案涉及的环境专业性问题发表意见。2016年4月14日，常州市中级人民法院作出一审判决：1. 被告许建惠、许玉仙于本判决发生法律效力之日起十五日内，将常州市武进区遥观镇东方村洗桶场地内留存的130只废桶、两个污水池中蓄积的污水及池底污泥以及厂区内堆放的残渣委托有处理资质的单位全部清理处置，消除继续污染环境危险；2. 被告许建惠、许玉仙于本判决发生法律效力之日起三十日

内,委托有土壤处理资质的单位制定土壤修复方案,提交常州市环保局审核通过后,六十日内实施;3. 被告许建惠、许玉仙赔偿对环境造成的其他损失 150 万元,该款于判决发生法律效力之日起三十日内支付至常州市环境公益基金专用账户。一审宣判后,许建惠、许玉仙均未上诉,判决已发生法律效力。

三、典型意义:本案是全国人大常委会授权检察机关开展公益诉讼试点工作后全国首例由检察机关提起的民事公益诉讼案件。1. 围绕侵权构成要件,开展调查核实。虽然污染环境侵权案件因果关系适用举证责任倒置原则,但为保证依法准确监督,检察机关仍应充分开展调查核实,查明案件事实。调查核实主要包括以下方面:(1)侵权人实施了污染环境的行为;(2)侵权人的行为已经损害社会公共利益;(3)侵权人实施的污染环境行为与损害结果之间具有关联性;2. 准确定位民事侵权责任,提起公益诉讼。《中华人民共和国侵权责任法》第四条规定,侵权人因同一行为应当承担行政责任或者刑事责任的,不影响依法承担侵权责任。污染环境肇事人、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的侵权人,因该侵权行为受过行政或刑事处罚,不影响检察机关对该侵权人提起民事公益诉讼。罚款或罚金均不属于民事侵权责任范畴。

## ■ 瑾瑞概况

瑾瑞律师事务所是一家专业从事能源、环境以及资源领域法律服务的律师事务所,在企业投融资法律服务方面处于领先地位。瑾瑞秉承专业、高效、诚信、合作的执业理念,通过专业分工和团队合作,能够为客户提供优质、高效、全面的法律服务。

瑾瑞律师皆毕业于国内外著名法学院,已在能源、环境以及资源领域耕耘十余年,熟悉相关行业的历史演变及发展现状。基于对中国文化、行业背景以及中国法律及实践的深入了解,瑾瑞律师关注并能够理解客户的实际需求,有能力为客户遇到的实际问题提供稳妥、实用、有针对性的解决方案。瑾瑞律师通过相互沟通、业务培训以及自我学习不断提升个人业务素养,始终站在相关领域发展的最前沿。

瑾瑞在能源、环境、资源领域拥有广泛的客户群体,既包括业绩良好的大型国有企业、外商投资企业和成长型企业,也包括政府机构和事业单位等。为了协助客户在中国境外的投资及商业活动,瑾瑞已与多家境外知名律师事务所建立良好的合作关系,积极保障客户的合法权益。

本法规专递仅以提供信息为目的,在任何情形下均不应代替法律咨询,也不应被作为法律意见或法律依据。如您对本法规专递有任何问题或建议,请通过电话 010-8718 1817 或电子邮件 [inquiry@jinruilaw.com](mailto:inquiry@jinruilaw.com) 与我们联系。