

植德新能源专刊

2025 年 5 月上

北京 | 上海 | 深圳 | 武汉 | 杭州 | 成都 | 青岛 | 广州 | 海口 | 香港

Beijing | Shanghai | Shenzhen | Wuhan | Hangzhou | Chengdu | Qingdao | Guangzhou | Haikou | HongKong

www.meritsandtree.com

目录

立法和监管动向	3
国家能源局发布《关于促进能源领域民营经济发展若干举措的通知》	3
交通运输部等十部门发布《关于推动交通运输与能源融合发展的指导意见》	3
国家发展改革委 国家能源局关于印发《电力辅助服务市场基本规则》的通知	3
江苏能源监管办关于公开征求《关于落实国家能源局提升新能源和新型并网主体涉网安全能力、服务新型电力系统高质量发展有关要求的通知（征求意见稿）》意见	4
国家能源局综合司等五部门联合发布《关于加强电化学储能安全管理有关工作的通知》	4
行业资讯	5
国家第二批大基地 30 万千瓦风电项目首批风机并网发电	5
国家能源局举行新闻发布会 介绍一季度能源形势情况	5
大唐、中国电建与阿塞拜疆能源部签约阿塞拜疆 2GW 海上风电项目	5
全球光伏行业年度盛会 Intersolar Europe 在德国慕尼黑国际展览中心盛大启幕	5
植德观点	6

立法和监管动向

国家能源局发布《关于促进能源领域民营经济发展若干举措的通知》

4 月 23 日，国家能源局发布《关于促进能源领域民营经济发展若干举措的通知》。

《通知》明确，支持民营企业提升发展动能。支持投资能源基础设施，支持民营企业参股核电，投资水电、油气储备设施、油气管网、“沙戈荒”大基地等能源重大项目。支持发展能源新业态新模式，支持民营企业积极投资新型储能、虚拟电厂、充电基础设施、智能微电网等创新技术和模式。鼓励创新发展，支持民营企业深度参与能源领域重大科技创新，加强科研协同攻关、成果共享。支持转型升级，鼓励民营企业加快数字化改造和智能化升级，创新“人工智能+”应用场景，积极培育能源设备循环利用先进技术和商业模式。

交通运输部等十部门发布《关于推动交通运输与能源融合发展的指导意见》

4 月 25 日，交通运输部、国家发展改革委等十部门近日联合印发了《关于推动交通运输与能源融合发展的指导意见》。为推动《指导意见》落实，交通运输部将联合有关部门，制定相关行动方案，加强对交能融合各项任务的指导监督，强化评估管理与跟踪问效，组织开展交通运输与能源融合发展创新试点，全面推动交通运输与能源融合发展。[\[查看更多\]](#)

国家发展改革委 国家能源局关于印发《电力辅助服务市场基本规则》的通知

4 月 29 日，国家发改委、国家能源局印发《电力辅助服务市场基本规则》。《规则》对电力辅助服务市场的市场设立、市场品种、交易组织、计量计算、信息披露、风险防控以及监督管理等方面制定了详细运行规则。该规则旨在推进全国统一电力市场建设，规范辅助服务市场运营。国家能源局派出机构要会同省级价格主管部门等单位组织对电力辅助服务市场运行、资金使用、执行效果等情况进行年度评估。[\[查看更多\]](#)

江苏能源监管办关于公开征求《关于落实国家能源局提升新能源和新型并网主体涉网安全能力、服务新型电力系统高质量发展有关要求的通知（征求意见稿）》意见

4 月 30 日，江苏能源监管办发布关于公开征求《关于落实国家能源局提升新能源和新型并网主体涉网安全能力 服务新型电力系统高质量发展有关要求的通知（征求意见稿）》意见的公告。要求各单位重视涉网安全管理、压实责任，从提升安全性能、加强参数管理、优化接入服务、强化运行管理等方面入手，提升涉网安全能力，营造安全发展环境，推动新型电力系统高质量发展。[\[查看更多\]](#)

国家能源局综合司等五部门联合发布《关于加强电化学储能安全管理有关工作的通知》

5 月 7 日，国家能源局综合司、工业和信息化部办公厅、应急管理部办公厅、市场监管总局办公厅、国家消防救援局办公室关于加强电化学储能安全管理有关工作的通知。要求全面提升电化学储能安全水平，防范重特大事故。①推进电池本体安全技术研发，规范电池设计生产（工信部门）及销售监管（市场监管部门）；②强化项目全生命周期安全管理，要求项目单位在可行性研究、竣工、投运后等阶段开展安全评估与整改；③完善储能电站设计、施工、消防等标准规范，衔接国家标准与企业安全生产标准；④明确“三管三必须”监管原则，所有储能电站须依法备案，并补充已备案项目的安全责任；⑤加强部门联动，建立信息共享与联合处置机制；⑥压实企业主体责任，落实安全设施“三同时”要求，强化隐患排查与应急能力。

行业资讯

国家第二批大基地 30 万千瓦风电项目首批风机并网发电

4 月 25 日，大柴旦 100 万千瓦风光储互补项目首批风力发电机按序成功并入 110 千伏升压站，标志着国家能源集团青海公司首个大型风电项目正式投运。该项目属国家第二批大基地项目，采用风光同场建设模式，总装机容量达 100 万千瓦，其中 70 万千瓦光伏工程已于 2024 年底率先实现全容量并网。此次投产的 30 万千瓦风电工程共布设 48 台单机容量 6.25 兆瓦的大功率风电机组，风轮直径达 200 米，单套机组重量 669 吨。[\[查看更多\]](#)

国家能源局举行新闻发布会 介绍一季度能源形势情况

4 月 28 日，国家能源局举行新闻发布会，发布一季度能源形势、一季度可再生能源并网运行情况，解读《国家能源局关于促进能源领域民营经济发展若干举措的通知》《中国氢能发展报告（2025）》，并回答记者提问。[\[查看更多\]](#)

大唐、中国电建与阿塞拜疆能源部签约阿塞拜疆 2GW 海上风电项目

近日，在阿塞拜疆总统阿利耶夫访华期间，阿塞拜疆与中国企业签署了 6 项可再生能源合作协议，其中，阿塞拜疆能源部、SOCAR Green LLC、中国大唐海外投资有限公司和中国电建集团海外投资有限公司签署的谅解备忘录：各方将合作开发里海阿塞拜疆海域的 2 吉瓦海上风电项目，包括评估投资机会、建立技术和法律支持机制等。[\[查看更多\]](#)

全球光伏行业年度盛会 Intersolar Europe 在德国慕尼黑国际展览中心盛大启幕

5 月 7 日—5 月 9 日，全球光伏行业年度盛会 Intersolar Europe 将在德国慕尼黑新国际博览中心举行。英利将在展会上推出全新升级的防尘系列产品，其特殊结构设计可使组件有效防积灰、防积水、防积雪，发电效率最高可提升 9.6%；同时推出“Panda Utility”系列升级版，以满足集中式光伏电站市场需求。[\[查看更多\]](#)

植德观点

风电光伏项目用地合规性的审查标准与风险防范——以生态保护红线和项目用地权属为视角

引言

在全球低碳转型和能源体系重构的趋势下，我国正加速推进能源供给侧结构性改革。随着"3060"双碳目标的深入推进，风能、光伏为代表的新能源产业已迈入规模化发展的快车道。由于新能源设施具有空间需求广阔、开发周期跨度大、政策法规体系复杂等特点，项目用地合法性审查已成为制约产业健康发展的关键环节，特别是在耕地保护、生态红线、用地性质变更等领域的合规性风险尤为突出。本文拟从生态保护红线与土地权属交叉的视角，探讨此类争议下相关部门标准与相应防范措施。

一、生态保护红线与土地权属的概念

生态保护红线是指生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家和区域生态安全的底线和生命线，通常包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。

《中华人民共和国环境保护法》第二十九条建立了生态保护红线制度，首次将“生态保护红线”划定至法律范畴。2023年4月22日，自然资源部宣布，我国生态保护红线的划定工作已全面完成，主要集中分布在青藏高原生态区、黄河重点生态区、长江重点生态区、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、海岸带等区域，陆域、海域实际划定面积合计319万平方公里。

土地权属是土地的所有权及由其派生出来的土地占有、使用和收益权的统称。根据《中华人民共和国土地管理法》的规定，我国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。城市市区的土地属于全民所有，农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于集体所有。在风电光伏项目用地中，涉及不同类型土地的使用，如农用地、建设用地和未利用地等。不同土地权属和用途的界定与管理，为项目用

地带来了复杂性。

二、生态保护红线与土地权属交叉的表现及司法后果

（一）项目选址与生态保护红线重叠

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》（2017 年）规定，生态保护红线内原则上禁止开发活动，仅允许国家重大战略项目或有限人为活动自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局联合发布《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（2022 年）进一步明确，已建项目不得扩大规模，到期后需拆除并修复生态。

但部分风电光伏项目在选址时，存在“重开发轻保护”的倾向，山东、内蒙等多地出现“未批先建”、等用地瑕疵，项目方通过“未批先建”、“边批边建”、“少批多占”等方式规避生态审查，引发项目用地与生态保护红线存在重叠的风险。且项目选址与生态红线重叠，很难通过后续调整来解决。以上行为直接违反了《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》等法律法规中关于生态保护红线的强制性规定，还带来了严重的法律后果和生态风险。除面临行政处罚外，还可能承担民事赔偿与刑事责任。

（二）土地权属不清引发争议

在风电光伏项目用地过程中，历史遗留的“四荒地”权属争议和土地流转中的“一地多租”问题常导致项目推进受阻。例如，某地中级人民法院 2024 年调解的一起案件中，谢某通过拍卖取得 128 亩“四荒地”使用权，但因征地补偿标准缺失、土地实际开发不足等问题，与当地政府和村委会产生长达 10 年的纠纷，最终通过行政争议调处机制达成补偿协议。类似地，某地能源集团因违法占用耕地 1274.2 亩建设光伏电厂，被责令退还土地、没收建筑物并处罚款 849.47 万元，其法定代表人还被追究刑事责任。此外，“一地多租”现象也引发诸多纠纷，如某地村委会将同一地块先后承包给甲方和乙方，导致长达十年的诉讼，法院最终依据“合法占有使用”原则和投资规模，判定后者取得经营权。

（三）项目合规与生态保护要求的冲突

在项目建设阶段，可能存在实际建设与生态保护要求不一致的情况，尽管项目可能通过用地审批程序，但若实际建设过程中未严格执行《中华人民共和国环境影响评价法》《生态保护红线管理办法》等规定（如未避让生态敏感区、未落

实水土保持方案），则构成“形式合规、实质违法”的法律风险。

同时生态补偿机制未合理完善而缺乏刚性约束。现行补偿机制多依赖政策性文件（如《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》），缺乏《生态补偿条例》等上位法支撑，导致补偿标准、责任主体等条款约束力不足。

三、风电光伏项目用地的合规性审查标准

（一）审批手续流程

风电光伏项目建设用地手续办理流程需从项目立项与可行性研究开始，项目单位需编制可行性研究报告并提交发改部门审批，获批后向自然资源部门申请用地预审。根据用地性质不同，风电光伏项目各功能分区用地包括了农用地、建设用地和未利用地三类。项目单位需要提交选址方案及土地利用现状图等材料，确保符合土地利用总体规划、生态保护红线等要求，同步衔接城乡规划并取得《建设项目用地预审与选址意见书》；随后编制包含土地勘测定界报告及征地补偿方案的建设用地报批材料，逐级上报至省级或国务院自然资源主管部门审批，取得《建设用地批准书》；地方政府据此发布土地征收公告，明确补偿标准及安置方案，与土地权利人签订协议并完成权属注销登记；通过划拨或出让方式签订《国有建设用地使用权合同》，办理《建设用地规划许可证》及《不动产权证书》；取得《建设工程规划许可证》和《施工许可证》后开工建设。

（二）风电光伏项目审批合规性审查标准

以上流程中，用地审批手续、土地用途是否符合规划是相关部门的重点。对于变电站和运行管理中心用地，属于永久建筑物、构筑物，用地性质为建设用地，需办理建设用地审批手续，并取得国有建设用地使用权/集体经营性建设用地使用权。对于发电场区用地，如光伏方阵用地，在不同时期有不同的管理要求。2023年3月20日以后，根据《关于支持光伏发电产业发展规范用地管理有关工作的通知》，光伏方阵用地实行用地备案，不需按非农建设用地审批，但仍需遵守相关规定，如不得占用耕地，占用其他农用地需合理控制等。

项目用地必须符合土地利用总体规划和城乡规划。相关部门会审查项目选址是否在规划确定的建设用地范围内，是否存在擅自改变土地用途的情况。例如，若项目选址在农用地范围内，且未办理农用地转用审批手续，则可能被认定为违法用地。

（二）风电光伏项目生态保护合规性审查标准

风电光伏项目选址应当避让生态保护红线。新建、扩建项目一律不得占用永久基本农田、基本草原、I级保护林地和东北内蒙古重点国有林区。相关部门会核实项目是否违反了生态保护红线的管控要求，若项目位于生态保护红线内且未获得合法审批，可能会被认定为违法建设。

项目建设前通常需要进行生态影响评估，相关部门会关注评估报告的真实性和完整性，以及项目是否采取了有效的生态保护措施。例如，在涉及林地、草地的项目中，是否少占或不占用，是否严格保护生态功能重要、生态脆弱敏感区域以及特殊保护区域的林地、草地等。

四、风电光伏项目用地合规性争议的风险防范措施

（一）项目前期风险防范

全面的土地调查与评估是项目前期风险防范的基础。在项目选址阶段，应进行全方位的土地调查，包括土地权属、地类、生态保护红线分布等详细情况。可以借助专业的测绘机构和土地评估机构，确保对项目用地的情况有清晰、准确地了解。同时，对土地的开发利用价值和潜在风险进行科学评估，为项目决策提供坚实的依据。

合规的项目选址是降低风险的关键。项目选址应严格遵守生态保护红线和土地利用总体规划的要求，尽量选择未利用地或存量建设用地进行开发。避免在生态敏感区域、永久基本农田等禁止或限制建设的区域选址。例如，在沙漠、戈壁、荒漠等区域选址建设大型光伏基地，既符合国家政策导向，又能有效减少与生态保护红线和土地权属的相关部门。

完善的用地手续办理是确保项目合法合规的重要环节。按照法律法规的要求，及时、准确地办理项目用地的审批手续。对于涉及农用地转用、土地征收等复杂手续的项目，应提前深入了解相关程序和要求，积极主动配合政府部门开展工作。同时，确保提供的申请材料真实、完整，避免因手续不全或材料虚假而导致项目用地违规。

（二）项目建设阶段风险防范

严格的施工管理：在项目建设过程中，应加强施工管理，确保施工活动符合用地审批的要求和生态保护的规定。例如，在涉及林地、草地的项目中，严格按

照规定的建设模式和要求进行施工，避免对生态环境造成破坏。同时，加强对施工人员的教育和培训，提高其环保意识和合规意识。

定期的监督检查：建立定期的监督检查机制，对项目用地情况进行动态监测。可以联合政府相关部门、第三方监测机构等，对项目建设过程中的用地行为进行监督检查，及时发现和纠正违规行为。例如，定期检查项目是否按照审批范围和用途使用土地，是否存在擅自改变土地用途或扩大用地规模的情况。

积极地沟通协调：在项目建设过程中，与政府部门、土地权属主体等保持积极的沟通协调。及时了解政策变化和相关要求，争取政府部门的支持和指导。同时，妥善处理与土地权属主体的关系，及时支付土地补偿费用，保障其合法权益，避免因利益纠纷引发用地合规性争议。

（三）项目运营阶段风险防范

持续的合规管理：在项目运营阶段，建立持续的合规管理机制，确保项目用地始终符合法律法规的要求。定期对项目用地情况进行自查自纠，及时发现和解决潜在的合规问题。例如，检查项目是否按照规定进行用地备案，是否存在土地闲置或浪费的情况。

应对突发情况的预案：制定应对突发情况的预案，如遇到政策调整、土地权属纠纷等问题时，能够及时采取有效的应对措施。例如，在政策调整导致项目用地不符合新要求时，及时与政府部门沟通协商，寻求解决方案；在发生土地权属纠纷时，积极听取利益相关者的意见和建议，共同推动项目的可持续发展。

结语

项目方应重视生态保护红线，将其纳入合规管理事项中。建立红线审查机制，在项目各阶段严格把关。此举利好众多，可规避法律风险，避免行政处罚与赔偿；提升企业形象，增强社会认可度；保障项目顺利推进，减少因违规导致的建设停滞，实现可持续发展。

特别声明

本刊物不代表本所正式法律意见，仅为研究、交流之用。非经北京植德律师事务所同意，本刊内容不应被用于研究、交流之外的其他目的。

如有任何建议、意见或具体问题，欢迎垂询。

参与成员

编委会：蔡庆虹、杜莉莉、高嵩松、任谷龙、唐亮、张萍、郑筱卉、钟凯文、钟静晶、郑彦

本期执行编辑：唐亮、许幼婷



前 行 之 路 植 德 守 护

www.meritsandtree.com