

能源诉讼常见纠纷法律分析及争议解决方案：新能源电站项目开发阶段的纠纷

一、相关背景情况

2023年12月26日国家发改委发布的《〈中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要〉实施中期评估报告》指出，坚定不移履行碳达峰、碳中和承诺，坚持自主行动，科学调整优化政策举措，推动能耗双控逐步转向碳排放双控，加快实施可再生能源替代行动，更高水平更高质量做好节能工作，持续巩固提升生态系统碳汇能力。¹进入2024年后，《2024年能源监管工作要点》《2024政府工作报告》《贯彻实施〈国家标准化发展纲要〉行动计划（2024—2025年）》《2024年能源工作指导意见》等文件先后出台，在政策规范层面有序推进电源侧储能建设，新型主体接入电网，扩大新能源电力交易规模等，旨在更好促进消纳，培育绿色电力消费市场，进一步拉动产业升级。

在结束矿产资源篇章的讨论后，我们将关注的重心放到新能源领域，重点梳理新能源发电项目开发、建设、运营等阶段中出现的纠纷问题。新能源发电类项目的种类繁多，光伏、风电、水电、核电、生物质发电等各种类型都已有较多的投产项目，为了更加贴合行业实践现状，在目前连载的课题报告中，我们将更多聚焦于集中式光伏电站、风力电站

项目所引发的纠纷，以期待回应多数读者的关切热点。

二、司法实践中的焦点问题及评析

焦点问题 1：发电项目收购与“路条”交易的法律评价

“路条交易”是新能源行业中对于项目建设投产前转让开发权益的特定表述。电力工程的规划建设需要取得政府主管部门相关批复，而在国家、地方补贴较高的时期，取得政府批复意味着有机会获取较高的商业收益，部分主体在获取批复后并不实际建设，而是直接“转让”套取溢价。按照新闻报道信息，在国内新能源电力工程行业起步阶段，“路条”交易行为频发，引发一系列民事、行政纠纷乃至刑事犯罪问题，但随着国家及地方监管文件的不断完善²，“路条”交易的行为得以管控。与此相对，新能源电站项目逐步开始采用“股权转让”“夹层收购”等方式转让项目公司股权，而这些方式是否违反相关法律法规规定，其法律效力如何评价，也是新能源电力领域的热点与焦点议题。随着交易实践的不断发展，裁判观点也进行过一定调整，从历史视角观察，司法实践中曾形成过不尽相同的处理方式。

¹ 详见国家发展改革委微信公众号，2023年12月27日讯，访问地址：<https://mp.weixin.qq.com/s/tKt6zVDwFGXA8VdWhgQnIA>。

² 如《光伏电站项目管理暂行办法》（国能新能〔2013〕329号）、《分布式光伏发电项目管理暂行办法》（国能新能〔2013〕433号）、《国家能源局关于开展新建电源项目投资开发秩序专项监管工作的通知》（国能监

管〔2014〕450号）、《国家能源局关于进一步加强光伏电站建设与运行管理工作的通知》（国能新能〔2014〕445号）、《国家能源局关于规范光伏电站投资开发秩序的通知》（国能新能〔2014〕477号）、《企业投资项目核准和备案管理办法》（国家发展和改革委员会令2号）等。

第一类裁判意见：当事人以转让股权的方式实际转让项目开发权，该行为违反法律、行政法规强制性规定，合同应属无效。

同类案例索引：(2017)苏04民终744号

第二类裁判意见：当事人转让股权的意思表示真实，不违反法律、行政法规强制性规定，合同应属有效。

同类案例索引：(2022)沪0115民初50345号；(2021)冀民申355号；(2020)赣01民终1146号；(2019)京02民终7719号

法律观点的评析：

新能源电站项目的“路条交易”，与我们在前序矿业权开发章节中讨论的“勘查成果转让”“投资份额转让”等较为相近，本质上都是对项目开发权利及未来或有的收益权利作价出让。涉及诉讼纠纷时，司法机关考量的难点集中在对于当事人交易目的的判断。按照国家发改委、国家能源局《关于完善光伏发电规模管理和实施竞争方式配置项目的指导意见》(发改能源〔2016〕1163号)的规定，在项目投产前严格禁止投资主体及其股权比例的变更。因此，司法裁判首先涉及对于该类型股权转让合同的效力评价问题，在早期否认合同效力的案例中，多以“违反强制性规定”的路径进行论述。为了降低或有的法律风险，部分交易转而采用多层股权架构，以转让项目公司实控人的股权，以此规避部分规范文件中对于项目公司股权转让限制的规定，但该类交易同样可能面临司法机关穿透审查交易目的、评价法律行为效力的问题：即便司法机关不对是否违反强制性规定进行评价，依然可以通过“通谋虚伪”的路径论述，消解当事人之间“真实意思表示”的要件，在不涉及任何其他规定条文的情况

下，对法律行为给出否定性的评价。³

值得注意的是，2022年以来，国家政策法规层面发生了部分变化，早期的法规规范，如《光伏电站项目管理暂行办法》(国能新能〔2013〕329号)，《国家能源局关于规范光伏电站投资开发秩序的通知》(国能新能〔2014〕477号)等先后被废止或修改，在国家层面的现行规范文件中，对变更事项的要求表述为“申报备案”，这一调整引发行业关于“政策监管是否放宽”的讨论。但是，按照近期政策文件的发布情况，尽管国家层面的规范条文已发生调整，各地方的现行规范仍禁止建设期内的变更、转让，例如《山西省能源局关于做好2023年风电、光伏发电开发建设竞争性配置有关工作的通知》(晋能源新能源发〔2023〕249号)，《陕西省发展和改革委员会关于开展陕西省2021年风电光伏发电项目开发建设有关工作的通知》(陕发改能新能源〔2021〕951号)等。因而，从项目开发实践观察，各地主管机关对于电站项目建设期内的任何变更监管仍较为严格，需要当事主体依法进行申报。⁴

需要进一步讨论的是，在上述最新的政策性文件颁行后，是否将对案例裁判认定产生实质性影响？我们认为，非诉端的交易监管与诉讼端的司法评价相互关联、各有侧重，前者关注交易实践中“应为”“可为”或“不得为”的行为，后者关注在法律事实既定的状态下，如何认定法律效果。政策规范呈现出的变化趋势较大可能会影响司法机关对于当事人行为的认定。截至刊文时，我们暂未检索到诉讼端直接援引2022年之后国家层面新政策文件来对该类合同效力进行认定的权威性公开案例，不过，我们仍可以从不同层面开展“预测性”讨论：

首先，**底层逻辑上**，合同效力的根源在于法律对“拘束力”的评价，包含合同当事人自我约束的

³ 参照(2022)甘02民终236号丰华能源投资集团有限公司、浙江正泰新能源开发有限公司合同纠纷民事二审民事判决。

⁴ 详见张颖、韩雪等：《光伏电站项目收购中“倒卖路条”问题近期监管变化及相关问题探析》，载于君合法律评论，2024年1月10日。

意志行为，以及法律制度对这种行为的承认。⁵评价的要素无外乎于审视当事人自身，其他具体第三人或其他抽象第三人（公共秩序）。⁶在涉及“路条交易”的合同效力认定上，以往裁判聚焦对当事人真实意思表示及是否违反强制性规定的审查。但是，虚伪表示与隐匿行为的理论存在疑问，尚不能解决所有问题⁷，而“强制性规定”的学说观点在二十余年间发生过不小的变化⁸。两者都留有讨论空间，于理论上并不能确定地给出唯一答案。

其次，**表层制度上**，从《合同法》时期到《民法典》时期的立法技术不断优化，《合同法解释二》《民法典合同编通则若干问题的解释》均以司法解释的形式对于强制性规定的识别给予明确标准，并通过公报案例、指导性案例的裁判意见予以完善。最高法院不止一次在相关条文的理解与适用意见中提出“不可简单根据形式标准来认定某一规定就是强制性规定”。因此，原《合同法》第五十二条第（五）项，现《民法典》第一百五十三条不是简单的引致条款，更兼具概括条款和解释规则的属性。条文本身即赋予法官裁量权，需要对个案做出价值权衡，再进一步对法条进行实践补充。⁹具体于“路条交易”的问题上，司法机关适用上述条款评价合同效力时，需要对新能源电站项目政策价值导向进行了解，再对某一单项交易目的是否与政策趋同或明显相悖进行判断。我们所认为的“政策规范变化趋势对于司法裁判的影响”便着重于此。由于新能源电力行业的政策在十余年间发生过较大变化，自全面补贴到平价上网，行业从政策主导逐步向市场主导转变，交易目的与方式也越来越趋同于一般商事行为，这可能也是该类纠纷裁判意见从大面积否

认合同效力，逐步调整为认可合同效力的原因之一。

再次，**实践适用上**，2009年《关于当前形势下审理民商事合同纠纷案件若干问题的指导意见》，2019年《九民纪要》等规范对于强制性规定的识别、违反规章的合同效力都提出过明确的司法意见。尤其在商事合同中，是否有悖“金融安全”“市场秩序”“国家宏观政策”，是判断合同效力的核心。¹⁰而在“路条交易”所涉规范中，以国家部委的行政规章、规范性文件为主，并不能因合同约定与规章内容不符即轻易得出合同无效的结论。随着《民法典合同编通则若干问题的解释》的实施，司法意见更进一步提出即便违反强制性规定但也认可合同有效的几类情形，体现出对私法利益与公法利益的区别保护，与该实践意见相对的是，在2022年国家层面的“缓和”文件出台前，近5年中的裁判案例已较少出现否认项目公司股权转让合同效力的观点，基于这一点观察，不难发现司法机关在处理纠纷时，可能将做这样的考量：“行为人承担公法责任能够实现强制性规定的立法目的，而认定合同无效可能造成案件处理有失公平公正，从而基于比例原则或诚信原则等价值考量，允许合同例外有效”。¹¹结合目前国家对于电站项目的政策导向，我们初步认为司法机关简单依照“违反强制性规定”否认该类合同效力的概率将有所降低。

焦点问题 2：发电项目融资租赁“瑕疵交付”的纠纷

融资租赁介入新能源电站项目已是较为普遍的状况，随着政策变化和行业发展，交易标的从早期的发电项目逐步开始涉及储能项目。按照交易架

⁵ 详见（德）卡尔·拉伦茨著，王晓晔、邵建东等译：《德国民法通论（上册）》，法律出版社2003年版，第56页。

⁶ 详见朱庆育：《民法总论》，北京大学出版社2013年8月第1版，第232页。

⁷ 详见崔建远著：《合同法总论·上册（第二版）》，中国人民大学出版社2011年10月第2版，第345页。

⁸ 详见王卫国：《论合同无效制度》，载《法学研究》1995年第3期；梁慧星：《中国合同法起草过程中的争论点》，载《法学》1996年第2期；耿林：《强制规范与合同效力》，清华大学博士学位论文2006年；王利

明：《论效力性和非效力性强制性规定的区分——以〈民法典〉第153条为中心》，载《法学评论》2023年第2期。

⁹ 详见韩世远：《合同法总论（第四版）》，法律出版社2018年6月第4版，第234页。

¹⁰ 详见最高人民法院民事审判第二庭：《〈全国法院民商事审判工作会议纪要〉理解与适用》，2019年版，第253页至255页。

¹¹ 详见最高人民法院民事审判第二庭、研究室编著：《最高人民法院民法典合同编通则司法解释理解与适用》，人民法院出版社2023年版。

构的不同，融资租赁常与 EPC、预收购等模式相嵌套，作为完成电站项目投产开发的工具之一。由于新能源电站建设中土建安装所占成本的比重并不高，真正的成本花销主要在发电输电等设备项下。为了有效缓解资金压力，较多项目开发主体、总包方可能选择采用融资租赁的方式完成设备采购，这既包含由“出卖人-出租人-承租人”三方达成的直租模式，也包含由“出租人（出卖人）-承租人（买受人）”两方达成的回租模式，由于回租模式项下的交易目的更趋近于资金融通，因而极少产生设备质量、权属等争议，从司法实践情况观察，直租模式下衍生的纠纷更为复杂，包含交付瑕疵、合同解除、损失赔偿等争议，其中，对于设备出现交付不能、瑕疵交付引发的责任承担争议最为集中。

裁判意见：发电设备作为租赁物由承租人自行选定的，出租人履行了融资义务、支付设备价款，承租人不能以租赁物未依约交付主张拒付租金。

同类案例索引：(2018)京民初 190 号；(2020)京 02 民初 11 号

法律观点的评析：

融资租赁法律关系（尤其是“直租模式”）中各方订立的合同，属于较为典型的“涉他合同”，交付租赁物的义务通常由出卖人履行，而不由融资租赁公司履行，由此产生了实践中广泛争议的“租赁物交付不能、交付瑕疵的责任主体”问题。依《民法典》第七百四十二条的规定，在租赁物未依约交付时，承租人可以要求出卖人承担瑕疵担保责任，但不得因此欠付出租人租金，除非该租赁物是由出租人选择的。部分观点认为，由哪一方选择出卖人、租赁物的，该“指示/指定”将构成在融资租赁合同项下的“先合同义务”，由选择的一方承担后续可能出现的质量责任。

值得讨论的是，在新能源电站项目投建中，采用“EPC+融资租赁”模式的多为具有新能源行业背

景融资租赁公司，以融资促进工程承建、设备销售，本质上类似于“厂商租赁”。实践中，多由 EPC 总包方指定的设备生产厂商、融资租赁公司分别作为出卖人、出租人，项目业主方作为承租人，部分情况下还会引入商业银行等其他金融机构作为保理人。由融资租赁公司先向出卖人支付设备款项，再将对承租人（业主方）的应收租金作为保理标的转让，取得商业银行等其他金融机构的款项，以此完成项目融资与投产建设联动。此情形中，一旦设备质量出现问题，则一系列的交易都有可能出现问题：首先，融资租赁合同的履行将面临困难，质量瑕疵引发违约、解除纠纷，同时将实质影响发电效率与电费收益，导致租金来源出现问题；其次，租金无法依约支付时，保理合同的履行面临困难，造成保理人无法受偿，继而导致连锁纠纷。

在此类争议中，发电组件等设备是融资租赁合同项下的租赁物，同时又是 EPC 合同中的给付标的，还可能作为保理合同项下的担保物，而各个主体也将出现权利竞合的局面。作为融资租赁公司，可能更需要注意在融资租赁合同与 EPC 总承包合同项下的剥离，避免被视为 EPC 工程价款的支付主体。此外，在“穿透式审判”的逻辑中，该类嵌套多种金融工具的交易，如果真实目的被认定为是资金拆借，则司法机关可能否认相应合同效力，或者对各方面的法律关系性质重新认定。

焦点问题 3：发电项目用地中的相邻权纠纷

新能源发电工程的用地模式与矿产资源开发中用地模式相近，衍生的诉讼纠纷类型部分重合。但是，在新能源电站的建设中，却存在一类较为特殊的纠纷，即相邻权纠纷：无论是光伏或是风电项目，发电量都有赖于自然条件，如果电站与毗邻土地上其他建筑物、构筑物之间出现遮蔽日照、影响给排水等情形，则将引发不动产权利人之间的争议，该类纠纷在新能源电站项目纠纷中较为高发，且争

议问题较多。

裁判意见：因新能源电站项目与其他建设项目产生相邻权纠纷，由主张排除妨害、赔偿损失的一方先进行举证，如不能证明相邻方违反国家工程建设标准，已经实质影响采光、日照等，对当事人提出的相邻权保护请求不予支持。

同类案例索引：(2020)苏 08 民终 3129 号

法律观点的评析：

《民法典》物权编相邻关系一章，“相互提供便利”“相互合理容忍”是处理相邻关系的几项原则，在合理容忍限度内，并不构成物权法上的相邻权损害。对于城镇居民而言，日常生活中可能出现的采光影响、用水用电影响等未必会引发诉讼，但是对于追求商业利益的工程项目而言，任何干扰都有可能直接影响项目最终收益，这是在新能源电站工程中该类纠纷频发的主要原因之一。在司法实践中，电站项目的业主方多以《民法典》第二百九十三条“建造建筑物，不得违反国家有关工程建设标准，不得妨碍相邻建筑物的通风、采光和日照”主张权利，需要讨论的是，适用该条文可能需要明确：其一，当相邻土地上的建筑物均按照国家有关标准进行工程建设，是否可以排除存在侵害相邻权的情形？其二，影响通风、采光、日照的标准如何确定？在光伏电站或者风力电站中，其采光和风力是否应以可行性研究报告等文件中测定的数值为标准？

我们认为，对于第一个问题，物权法项下的相邻权构建目的是对不动产所有权的限制或扩张，用以协调邻接不动产的利用关系。¹²如何判断对光照、通风等利用产生妨碍、超出一般容忍限度，相关不动产是否“符合国家有关工程建设标准”是一项重

要的判断依据。按照最高人民法院的意见，凡符合国家建设标准，应视为未超出容忍限度，相邻建筑物的所有人或利用人负有容忍义务¹³，但同时，因妨碍采光、通风产生一方营利一方受损等有违实质公平的情形，也不乏支持排除妨碍、赔偿损失的裁判意见。¹⁴而对于第二个问题，在个案语境中，对当事人提出了较高的举证责任，因为绝大多数集中式光伏和风力电站位于远离城镇的野外，自然条件受到多种因素影响，如果实际光照小时数或风功率密度低于先期测算数值，则需要排除多种可能性，与相邻土地上建筑物、构筑物的直接因果关系并不容易证明，部分情形可能需要由专业机构、人员出具相应意见予以证明。

三、纠纷解决方案的建议

1. 准确了解项目当地的政策规定，审慎开展项目投资。新能源电力行业是受到政策影响较强的行业，由于国家及地方明令禁止在投产前将已经备案项目的主体擅自变更，如果相关主体希望收购电站项目、取得开发经营权利，常见的实操方式是通过搭建股权架构完成，而除此之外，在非诉交易实践中还出现了先行签署战略合作协议、预收购协议等锁定项目的“预收购”模式；共同设立项目公司，在项目达到约定条件、特定指标后进行收购的“合作共建”模式等。这些收购模式有可能衍生如资金安全、退出机制、项目风险等争议问题，同时，按照最高人民法院的裁判意见，是否符合相应政策规范、是否经主管机关的审批，是评判该类合同法律效果的因素之一。¹⁵这就需要当事人对于交易架构审慎设计，并且重点关注国家层面和地方的规范性文件，特别是项目所在地的政策规定，例如，陕西省等省份就明确规定在并网 2 年内不得擅自变更投资主体，这些

¹² 详见谢在全著：《民法物权论（修订五版）》，中国政法大学出版社 2011 年版。

¹³ 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·物权卷（一）》人民法院出版社 2023 年版。司法实践较多裁判也持此观点如（2021）川 08 民终 232 号郑某秀、广元市万信实业有

限公司相邻采光、日照纠纷案二审判决等。

¹⁴ 如（2020）鲁 08 民终 5792 号宋某书、贾某梅相邻采光、日照纠纷案二审判决。

¹⁵ 参照（2019）最高法民终 211 号格尔木力腾新能源有限公司、青海力腾新能源投资有限公司合同纠纷二审民事判决。

地方政策的出台要求在相应地区拟开展交易的主体需做好合规风控措施，妥善制定方案。

2.项目投产中涉及融资租赁模式，及时检验发电、输电、变电设备的质量，并注意登记公示的权利主体。随着国务院印发《关于实施动产和权利担保统一登记的决定》、中国人民银行发布《动产和权利担保统一登记办法》，动产和权利担保统一登记制度已经在全国范围内建立实施。在较为早期的案例中，裁判观点按照所有权人行使原物返还请求权的路径，支持融资租赁公司要求取回设备的请求¹⁶。但随着《民法典》及相关司法解释逐步接纳“功能主义担保”的理论后，部分学理和裁判观点认为，融资租赁中的租赁物并不具有完整所有权构造，而仅具有担保权构造，在承租人不能依约支付租金时，可以允许出租人主张对租赁物变现价款受偿。¹⁷但也仍需关注登记所产生的法律效果问题，因为在目前的物权法体系中，并未区别规定动产、不动产的公示公信情形与法律效果，已经登记的融资租赁标的物，对于第三人而言，仍然具有权利外观。除此之外，出租人能否主张就拍卖、变卖租赁物所得价款优先受偿，也取决于出租人对租赁物享有的所有权是否已经办理登记。¹⁸

3.审查项目用地的合法合规性，及时完成相关审批备案手续。从《光伏电站工程项目用地控制指标》2022年修订版本的内容，国家能源局发布《关于支持光伏扶贫和规范光伏发电产业用地的意见》（国土资规〔2017〕8号）的内容来看，电站项目按照功能分区可以划分为不同的区域，每一区域的用地方式可能存在差异。用地审批问题已成为影响新能源项目能否顺利开发建设的主要因素¹⁹，在进行新能源项目建设施工的过程中，需要根据项目建

设规划要求，办理相应的土地审批、规划许可证申报等手续。对于可以采用租赁或者补偿方式占用的土地，参照相应政策性文件进行办理，但针对必须进行审批备案的，仍需严格按照法律法规办理，这一点凸显了新能源项目开发建设的复杂性，大量的政策性文件在全国各个区域落地施行的实际效果可能并不相同。在司法实践中，可能会因未取得土地使用权证照而直接否认EPC合同的效力。因此，在或有诉讼纠纷中，一旦涉及用地问题，需要结合《土地管理法》与国务院针对新能源项目的特殊办法，综合判断是否需要审批、需要取得何种手续证照。

¹⁶ 参照（2014）闽民终字第534号仲利国际租赁有限公司与三明华能液泵泵阀制造有限公司、吴坤福等融资租赁合同纠纷二审判决、

¹⁷ 详见高圣平：《动产交易的担保功能主义与形式主义》，载于《国外社会科学》2020年第4期。相关裁判如（2020）最高法民终173号成都沃沐置业有限公司、天津渤海租赁有限公司等融资租赁合同纠纷案二审判

决。

¹⁸ 详见最高人民法院民事审判第二庭编著：《最高人民法院民法典担保制度司法解释理解与适用》，人民法院出版社2021年版。

¹⁹ 参照中国能源建设集团投资有限公司山西分公司发布的报告《“十四五”期间山西光伏发展面临的挑战和机遇》等。

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.《中华人民共和国民法典》（施行日期：2021年1月1日）第一百四十三条、第一百五十三条、第一百五十四条、第二百八十八条、第二百九十三条、第七百四十二条、第七百四十五条、第七百四十七条

2.法释〔2023〕13号《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉合同编通则若干问题的

解释》（实施日期：2023年12月5日）第十六条

3.《最高人民法院关于审理融资租赁合同纠纷案件适用法律问题的解释（2020修正）》（实施日期：2021年1月1日）第一条

4.法释〔2020〕28号《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉有关担保制度的解释》（实施日期：2021年1月1日）第六十五条

5.法〔2019〕254号《最高人民法院关于印发〈全国法院民商事审判工作会议纪要〉》的通知（发布日期：2019年11月8日）第30条

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

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”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

