

光伏和风电项目审批流程梳理

一、光伏项目

(一) 国家政策

国家能源局印发《光伏电站开发建设管理办法》国能发新能规〔2022〕104号。

国家能源局印发《关于分布式光伏发电项目管理暂行办法的通知》国能新能〔2013〕433号。

国家能源局印发《关于规范光伏电站投资开发秩序的通知》国能新能〔2014〕477号。

(二) 光伏项目筹备与立项阶段主要流程

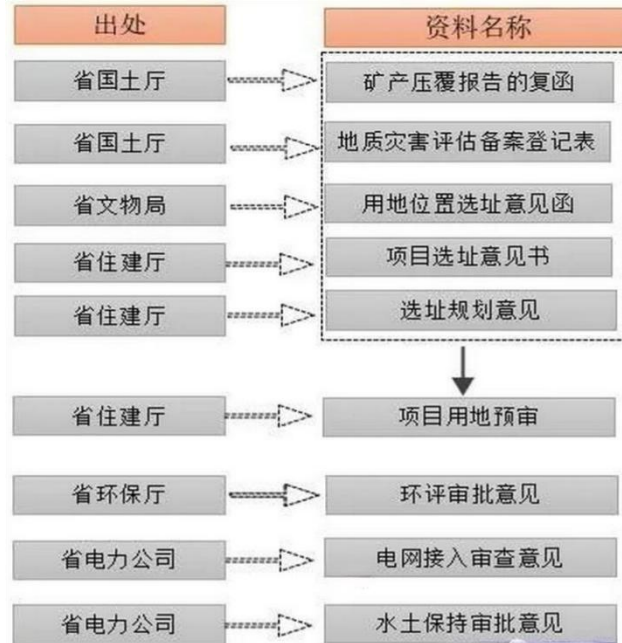
项目筹备与立项阶段是光伏电站项目开发过程中存在法律风险最多的一个阶段，建设单位在立项阶段需要与政府各个部门进行沟通，取得各类合规文件。主要流程如下：

- 1、首先办理光伏用地使用权；
- 2、办理光伏用地符合建设手续的批文（地方8个局办文）；
- 3、委托咨询单位编制工程可行性研究报告；
- 4、通过地方政府（市级）向省发改委申报立项审批手续；
- 5、同时向省能源局协调审批消纳方案；
- 5、省发改委向国家发改委申报立项审批手续；
- 6、省能源局上报国家能源局，国家能源局对光伏建设指标分配；
- 7、国家发改委根据光伏指标分配情况审批通过立项手续；
- 8、国家能源局、电网公司审批消纳上网指标；
- 9、根据审批手续、指标分配各省能源局、电网公司批准批标、

建设、消纳的具体方案；

10、指标、消纳、建设用地全部落实后开始项目建设。

图：光伏项目所需批复文件及其部门



(三) 光伏项目开发建设适用的主要许可与审批

1、项目备案

根据国家能源局 2022 年颁布的《光伏电站开发建设管理办法》，光伏项目由省级能源主管部门依据国务院投资项目管理规定对光伏电站项目实行备案管理，备案项目应符合国家太阳能发电发展规划和国务院能源主管部门下达的本地区年度指导性规模指标和年度实施方案，已落实接入电网条件。

根据国务院 2016 年颁布的《企业投资项目核准和备案管理条例》，除国务院另有规定的，实行备案管理的项目按照属地原则备案，备案机关及其权限由省、自治区、直辖市和计划单列市人民政府规定。目前而言，大部分省份已将备案权限进一步下放至市级或县级。

2、光伏项目建设规模指标

从 2016 年起，光伏项目的建设规模指标根据光伏项目的投资主

体、基本情况、上网电价、建设进度、电网接入落实情况等因素进行竞争性配置取得，已取得备案文件的光伏项目，如果未能取得光伏项目建设规模指标，将无法列入可再生能源资金补贴目录，而无法获得补贴。另外，根据国家发改委《关于 2021 年新能源上网电价政策有关事项的通知》的规定，自 2021 年起，对新备案集中式光伏电站、工商业分布式光伏项目和新核准陆上风电项目，中央财政不再补贴，实行平价上网。

3、压覆矿审批手续

根据国土资源部 2001 年颁布的《建设项目用地预审管理办法》，建设单位应当对单独选址建设项目是否位于地质灾害易发区、是否压覆重要矿产资源进行查询核实；位于地质灾害易发区或者压覆重要矿产资源的，应当依据相关法律法规的规定，在办理用地预审手续后，完成地质灾害危险性评估、压覆矿产资源登记等。

根据国土资源部 2010 年颁布的《关于进一步做好建设项目压覆重要矿产资源审批管理工作的通知》，建设项目选址前，建设单位应向省级国土资源行政主管部门查询拟建项目所在地区的矿产资源规划、矿产资源分布和矿业权设置情况，各级国土资源行政主管部门应为建设单位查询提供便利条件。不压覆重要矿产资源的，由省级国土资源行政主管部门出具未压覆重要矿产资源的证明；确需压覆重要矿产资源的，建设单位应根据有关工程建设规范确定建设项目压覆重要矿产资源的范围，委托具有相应地质勘查资质的单位编制建设项目压覆重要矿产资源评估报告。凡申请办理土地预审或用地审批的，要按照有关规定，提交省级国土资源行政主管部门出具的未压覆重要矿产资源证明或压覆重要矿产资源储量登记有关材料。否则，不予受理其用地申请。

4、用地预审

根据《建设项目用地预审管理办法》，光伏项目在取得备案手续后，建设单位需提出用地预审申请，由国土资源主管部门对建设项目涉及的土地利用事项进行审查。申请用地预审的项目建设单位应提交：

(一) 建设项目用地预审申请表；(二) 建设项目用地预审申请报告，内容包括拟建项目的基本情况、拟选址占地情况、拟用地是否符合土地利用总体规划、拟用地面积是否符合土地使用标准、拟用地是否符合供地政策等；(三) 审批项目建议书的建设项目提供项目建议书批复文件，直接审批可行性研究报告或者需核准的建设项目提供建设项目列入相关规划或者产业政策的文件。

5、土地权属证明

根据国家能源局 2013 年《分布式光伏发电项目管理暂行办法》的规定，分布式光伏发电项目所依托的建筑物及设施应具有合法性，项目单位与项目所依托的建筑物、场地及设施所有人非同一主体时，项目单位应与所有人签订建筑物、场地及设施的使用或租用协议，视经营方式与电力用户签订合同能源服务协议。

6、建设用地规划许可证

光伏项目完成备案后，通过出让或划拨取得国有土地使用权后，须办理建设用地规划许可证，这也是为光伏项目后续办理建设工程规划许可证、施工许可证以及不动产权属证书的前提条件。根据国务院办公厅 2019 年《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》，自然资源主管部门已将建设用地批准书与建设用地规划许可证合并，统一核发新的建设用地规划许可证，建设单位无须再单独申请获取建设用地批准书。以出让方式获取国有土地使用权的，建设单位在签订国有建设用地使用权出让合同后，市、县自然资源主管部门向

建设单位核发建设用地规划许可证；以划拨方式取得国有土地使用权的，建设单位向所在地的市、县自然资源主管部门提出建设用地规划许可申请，经有建设用地批准权的人民政府批准后，市、县自然资源主管部门向建设单位同步核发建设用地规划许可证、国有土地划拨决定书。

光伏项目涉及占用林地、草地、永久基本农田、湿地、自然保护区等特殊区域的，除按规定办理建设用地手续外，还应在此前完成额外的审批手续，如林地审核同意书、草地审核同意书：

(1) 根据《国家林业局关于光伏电站建设使用林地有关问题的通知》（林资发〔2015〕153号）光伏电站建设必须依法办理使用林地审核审批手续。采用“林光互补”用地模式的，电池组件阵列在施工期按临时占用林地办理使用林地手续，运营期双方可以签订补偿协议，通过租赁等方式使用林地。

(2) 根据《中华人民共和国草原法》、《草原征占用审核审批管理办法》（2016修订）的相关规定，除临时占用草原只需取得批复文件外，使用草原均需取得《草原征用使用审核同意书》并办理建设用地手续。

7、建设工程规划许可证

根据《中华人民共和国城乡规划法》，在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。

申请办理建设工程规划许可证，应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料。需要建设单位编制修建性详细规划的建设项目，还应当提交修建性详细规划。对符合控制性详细规划和规

划条件的，由城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府核发建设工程规划许可证。

光伏项目的建设单位需要申请获取建设工程规划许可证，这也是取得施工许可证的前提条件。否则，项目将存在被停工、罚款甚至工程合同被认定为无效的风险。

8、施工许可证

根据《中华人民共和国建筑法》，建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

根据《建筑工程施工许可管理办法》，在中华人民共和国境内从事各类房屋建筑及其附属设施的建造、装修装饰和与其配套的线路、管道、设备的安装，以及城镇市政基础设施工程的施工，建设单位在开工前应当依照该办法的规定，向工程所在地的县级以上地方人民政府住房城乡建设主管部门申请领取施工许可证。工程投资额在 30 万元以下或者建筑面积在 300 平方米以下的建筑工程，可以不申请办理施工许可证。省、自治区、直辖市人民政府住房城乡建设主管部门可以根据当地的实际情况，对限额进行调整，并报国务院住房城乡建设主管部门备案。

9、环境影响评价

根据《中华人民共和国环境影响评价法》，建设项目的环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，建设单位不得开工建设。根据国务院办公厅 2019 年颁布的《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》，环境影响评价、节能评价等评估评价和取水许可等事项在项目开工前完成即可。所以，对于光伏项

目而言，环境影响评价批复文件并不是项目备案的前置文件，但必须确保在项目正式开工前办理完毕，否则项目不得开工。

建设单位应根据最新的《建设项目环境影响评价分类管理名录》，分别组织编制建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表。

10、水土保持方案批复文件

根据《中华人民共和国水土保持法》，在山区、丘陵区、风沙区以及水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域开办可能造成水土流失的生产建设项目，生产建设单位应当编制水土保持方案，报县级以上人民政府水行政主管部门审批，并按照经批准的水土保持方案，采取水土流失预防和治理措施。没有能力编制水土保持方案的，应当委托具备相应技术条件的机构编制。水土保持方案应当包括水土流失预防和治理的范围、目标、措施和投资等内容。

依法应当编制水土保持方案的生产建设项目，生产建设单位未编制水土保持方案或者水土保持方案未经水行政主管部门批准的，生产建设项目不得开工建设。

11、防雷装置设计审核

根据国家气象局2020年颁布的《雷电防护装置设计审核和竣工验收规定》，下列建设工程、场所和大型项目的雷电防护装置须经设计审核和验收：（一）油库、气库、弹药库、化学品仓库和烟花爆竹、石化等易燃易爆建设工程和场所；（二）雷电易发区内的矿产、旅游景点或者投入使用的建（构）筑物、设施等需要单独安装雷电防护装置的场所；（三）雷电风险高且没有防雷标准规范、需要特殊论证的大型项目。

雷电防护装置未经设计审核或者设计审核不合格的，不得施工。

雷电防护装置未经竣工验收或者竣工验收不合格的，不得交付使用。

12、文物行政部门同意意见

根据《中华人民共和国文物保护法》，进行大型基本建设工程，建设单位应当事先报请省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门组织从事考古发掘的单位在工程范围内有可能埋藏文物的地方进行考古调查、勘探。考古调查、勘探中发现文物的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门根据文物保护的要求会同建设单位共同商定保护措施；遇有重要发现的，由省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门及时报国务院文物行政部门处理。凡因进行基本建设和生产建设需要的考古调查、勘探、发掘，所需费用由建设单位列入建设工程预算。

13、消防设计审查及验收

根据住建部 2020 年颁布的《建设工程消防设计审查验收管理暂行规定》，大型发电、变配电等特殊建设工程，我国实行消防设计审查制度，建设单位应当向消防设计审查验收主管部门申请消防设计审查，消防设计审查验收主管部门依法对审查的结果负责，未经消防设计审查或者审查不合格的，建设单位、施工单位不得施工。

特殊建设工程竣工验收后，建设单位应当向消防设计审查验收主管部门申请消防验收，未经消防验收或者消防验收不合格的，禁止投入使用。

14、电力业务许可证

根据原国家电监会 2005 年颁布的《电力业务许可证管理规定》，在中华人民共和国境内从事电力业务，应当按照本规定取得电力业务许可证。除电监会规定的特殊情况外，任何单位或者个人未取得电力业务许可证，不得从事电力业务。

电力业务许可证分为发电、输电、供电三个类别。从事发电业务的，应当取得发电类电力业务许可证；从事输电业务的，应当取得输电类电力业务许可证；从事供电业务的，应当取得供电类电力业务许可证。从事两类以上电力业务的，应当分别取得两类以上电力业务许可证。从事配电或者售电业务的许可管理办法，由电监会另行规定。

15、接网意见

根据《光伏电站开发建设管理办法》，光伏电站项目接网意见由省级电网企业出具，分散接入低压电网且规模小于6兆瓦的光伏电站项目的接网意见由地市级或县级电网企业出具。

电网企业应按照积极服务、简捷高效的原则，建立和完善光伏电站项目接网审核和服务程序。项目单位提出接入系统设计报告评审申请后，电网企业原则上应在60个工作日内出具审核意见，或对于不具备接入条件的项目说明原因。电网企业应提高光伏电站配套电网工程相关工作的效率，做到配套电力送出工程与光伏电站项目同步建设，同时投运。

电网企业应按国家有关技术标准和管理规定，在项目单位提交并网调试申请后45个工作日内，配合开展光伏电站涉网设备和电力送出工程的并网调试、竣工验收，与项目单位签订并网调度协议和购售电合同。双方签订的并网调度协议和购售电合同必须符合《可再生能源法》关于全额保障性收购的规定。

对于分布式光伏项目，根据国家能源局2013年颁布的《光伏发电运营监管暂行办法》，电网企业自受理并网申请之日起25个工作日内向项目业主提供接入系统方案；自项目业主确认接入系统方案起5个工作日内，提供接入电网意见函，项目业主据此开展项目备案和工程设计等后续工作；自受理并网验收及并网调试申请起10个工作

日内完成关口电能计量装置安装服务，并与项目业主按照要求签署购售电合同和并网协议；自关口电能计量装置安装完成后 10 个工作日内组织并网验收及并网调试，向项目业主提供验收意见，调试通过后直接转入并网运行，验收标准按国家有关规定执行。若验收不合格，电网企业应向项目业主提出解决方案。

16、地质灾害危险性评估

根据国务院 2003 年颁布的《地质灾害防治条例》，在地质灾害易发区内进行工程建设应当在可行性研究阶段进行地质灾害危险性评估，并将评估结果作为可行性研究报告的组成部分；可行性研究报告未包含地质灾害危险性评估结果的，不得批准其可行性研究报告。

根据原国土资源部 2014 年颁布的《关于取消地质灾害危险性评估备案制度的公告》，取消地质灾害危险性评估备案制度，一级评估报告不再报送省级国土资源主管部门备案，二级评估报告不再报送市（地）级国土资源主管部门备案，三级评估报告不再报送县级国土资源主管部门备案；各级评估报告不再报上级国土资源主管部门备查。涉及国务院法规和部门规章的管理制度按相关程序办理。

17、地震安全性评价

根据《中华人民共和国防震减灾法》，重大建设工程和可能发生严重次生灾害的建设工程，应当按照国务院有关规定进行地震安全性评价，并按照经审定的地震安全性评价报告所确定的抗震设防要求进行抗震设防。

县级以上人民政府负责项目审批的部门，应当将抗震设防要求纳入建设工程可行性研究报告的审查内容。对可行性研究报告中未包含抗震设防要求的项目，不予批准。

18、洪水影响评价

根据《中华人民共和国防洪法》，在洪泛区、蓄滞洪区内建设非防洪建设项目，应当就洪水对建设项目可能产生的影响和建设项目对防洪可能产生的影响作出评价，编制洪水影响评价报告，提出防御措施。洪水影响评价报告未经有关水行政主管部门审查批准的，建设单位不得开工建设。在蓄滞洪区内建设的油田、铁路、公路、矿山、电厂、电信设施和管道，其洪水影响评价报告应当包括建设单位自行安排的防洪避洪方案。建设项目投入生产或者使用时，其防洪工程设施应当经水行政主管部门验收。

二、风电项目

(一) 国家政策

国家能源局印发《风电开发建设管理暂行办法》国能新能[2011]285号。

国家能源局印发《分散式风电项目开发建设暂行管理办法》国能发新能[2018]30号。

(二) 风电项目筹备与立项阶段主要流程

根据《风电开发建设管理暂行办法》，风电项目实行核准制，主要流程如下：

1. 风电场选址；
2. 与地方政府签订开发协议，需地方发改委盖章批复同意此风电场开展前期工作（通常本文有效期为1年，同时文件抄送省国土厅、环保厅、国网电力公司）；
3. 风能资源测量，现场测风应连续进行，时间至少1年以上；
4. 风资源评估并编制评估报告；
5. 项目总体规划；
6. 委托咨询单位编制初可研及评审；

7. 报发改委取得立项批复；
8. 委托咨询单位再初可研基础上编制可研；
9. 取得相关批文；
10. 编制项目申请报告；
11. 省级投资主管部门核准项目，取得核准批复文件后，方可开工建设。

(三) 风电项目各阶段所需文件

1. 前期申报文件：

- (1) 风电项目开发协议；
- (2) 风资源评估报告；
- (3) 开展前期工作的函；
- (4) 土地初审（国土局）；
- (5) 林地属性证明（林业局）；
- (6) 前期接入的函（供电局）；
- (7) 环境影响报告（环保局）；
- (8) 初步选址意见（住房城乡建设厅）；
- (9) 文物选址意见(文物局)；
- (10) 军事批复（武装部）；
- (11) 压覆矿意见（国土局）；
- (12) 纳入年度建设指标及/或补贴指标证明文件。

2. 项目核准文件：

- (1) 项目可行性研究报告及其技术审查意见；
- (2) 项目用地预审意见；
- (3) 环境影响评价批复意见；
- (4) 安全预评价报告备案函；

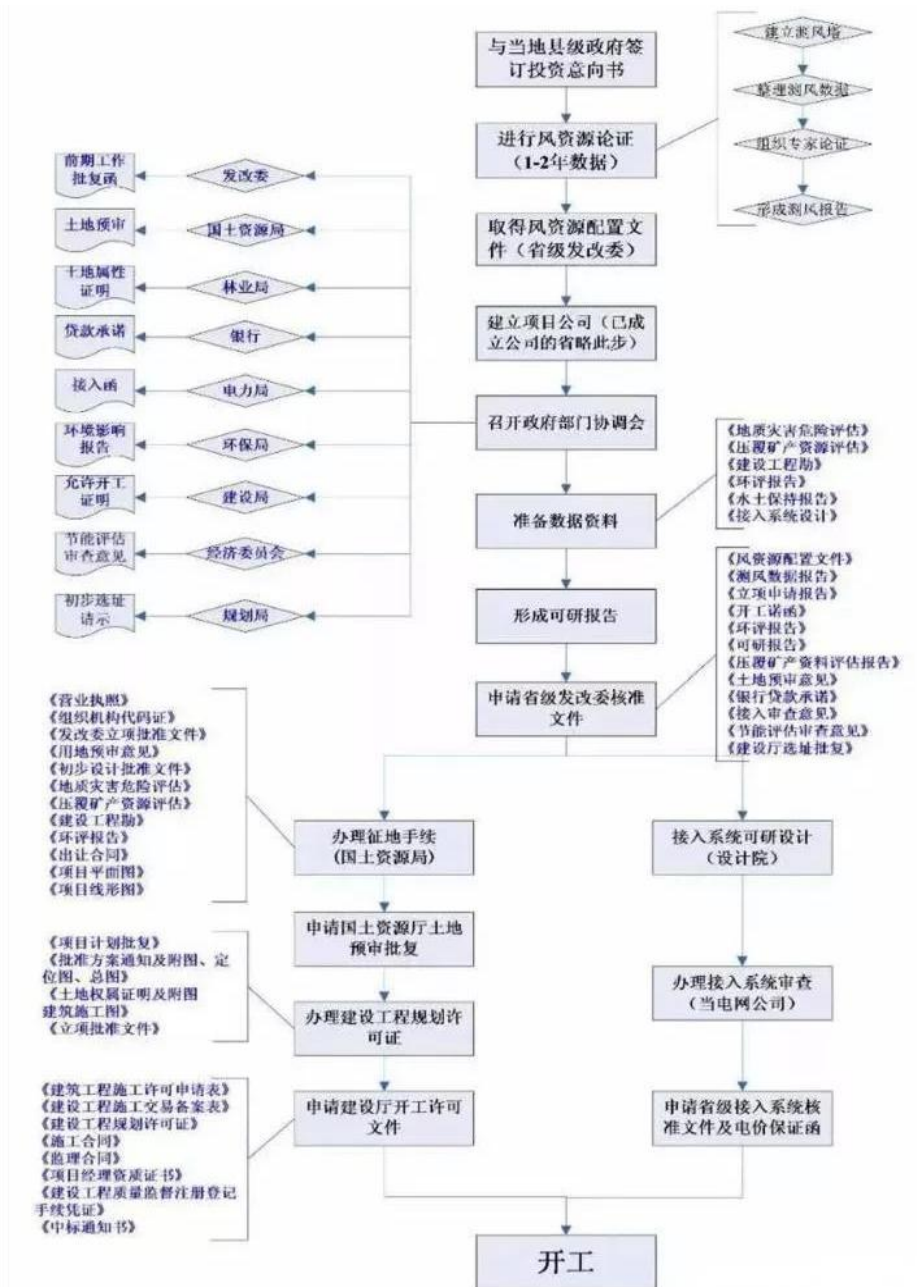
- (5) 风电场接入电网运行的意见,或项目接入电网的协调意见;
- (6) 金融机构同意给予项目融资贷款的文件;
- (7) 风资源评估报告;
- (8) 立项申请报告;
- (9) 压覆矿产资料评估报告及压覆矿意见;
- (10) 节能评估审查意见;
- (11) 建设厅规划选址意见;
- (12) 地质灾害危险性评估报告备案证明(如有);
- (13) 社会稳定性风险评估批复文件;
- (14) 水土保持批复;
- (15) 核准批复文件。

3. 开工文件:

- (1) 接入系统核准文件及电价保证函;
- (2) 土地征用/占用、植被恢复补偿文件(如有);
- (3) 农用地转用审批手续(如有);
- (4) 国有建设用地划拨决定书(如有);
- (5) 土地使用权出让合同(如有);
- (6) 集体土地租赁,需提供集体土地权属证明文件及村集体 2/3 以上多数村民/村民代表决议文件;
- (7) 林地/草地占用批准文件(如有),林木采伐许可证(如有);
- (8) 建设用地规划许可证;
- (9) 建设工程规划许可证;
- (10) 建设工程施工许可证;
- (11) 初步设计评审文件。

注:各地能源主管部门要求稍有不同。

图：风电项目主要流程



研究创新部：崔怡

2023年8月16日