

## 引入可再生能源配额制需要政府下决心



### 设计配额制应体现我国国情

我国第一次提出引入配额制，是在2005年《可再生能源法》起草过程中，主要是围绕引入配额制还是固定上网电价展开讨论。当时需要解决的问题是可再生能源规模小、发展水平低、成本高、缺乏竞争、制造基础薄弱，对应的发展需求是要快速推进规模化、做大可再生能源、形成自主制造能力，这也是国家随后提出建设千万千瓦级风电基地、提高风机国产化率等要求的原因。

2009年修订《可再生能源法》后，我国第二次提出引入配额制。当时，可再生能源初步实现了规模化发展，数量上做大了，但却开始面临如何提高发展效益、如何做好问题，并且，并网消纳问题开始显露。《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》就提出，要落实全额保障性收购制度。怎么落实呢？《决定》中明确提出要通过实施新能源配额制来落实。

国家能源局2010年3月完成了《可再生能源发电配额和电网保障性收购管理办法及说明》，此后完成了《可再生能源发电配额考核办法》（初稿），也多次征求了各方面的意见，由于主管部门内部争议较多，2016年2月，国家能源局最终发布的不是大家期望的那个配额管理办法，而是《关于可再生能源开发利用目标引导制度的指导意见》，里面也明确提出了各行政区消纳非水可再生能源电力的比重目标。

当前，可再生能源再次面临新的挑战，比如说经济进入新常态、电力需求放缓，可再生能源并网消纳问题不但没有解决，范围还在扩大，还有就是补贴资金不足。所以，现在我们需要第三次讨论是否引入配额制问题。按照国际通行的系统框架，配额制需以立法为制度基础进行设计，包括哪些是合格技术、义务承担者是谁、配额义务怎么分摊、谁来监管等内容。另外，国际上引入配额制的同时，一般还需要同时引入绿色电力交易系统。我国在设计配额制时可以参考国际上的一般做法，但同时应体现自己的国情特点。

关于制度基础，目前可以作为我国配额制制度基础的文件包括《可再生能源法》及修正案、《可再生能源中长期发展规划》、《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》等。此外，《可再生能源发展“十二五”规划》明确提出要实施可再生能源配额制度。《可再生能源发展“十三五”规划》提出了四项保障措施，包括建立可再生能源开发利用目标导向的管理体系、建立可再生能源发电全额保障性收购制度、建立可再生能源绿色证书交易机制、加强可再生能源监管工作等，也体现了将在“十三五”期间实施配额制度。

关于义务承担主体，目前争论较多。在国外成熟的商业化国家，配额义务承担主体是众多的公用事业。我国还是经

济转型国家，电力市场化改革还没有完成，“有形的手”还发挥着重要作用。无论是以前解决可再生能源规模化问题，还是目前解决煤电去产能问题，对应的主体都是发电企业。我国有十多家权益装机容量超过500万千瓦的大型发电企业，可以考虑将这些企业作为配额义务主体。而解决并网问题对应的主体就是输电企业和地方政府；解决消纳问题对应的主体则是电力消费者和地方政府。

关于政策目标，已经非常明确，主要是为实现2020年非化石能源占一次能源消费比重达15%、2030年达20%的目标。根据这一战略要求，可以确定相应阶段的可再生能源发电目标，以此作为配额制的政策目标。在目标落实过程中，要考虑实施哪种指标分配方式更公平，有两种选择：一是全国统一的配额指标要求，比如说资源差、经济实力强的地区要承担更多的义务；二是各省区市实施不同的配额指标要求，这种设计会出现的一个问题是，中西部某些资源好但经济实力差的省区市将承担更多的义务。

关于合格的技术，中国更多时候是强调非水可再生能源。在弃水严重的情况下，比如西南去年弃水600多亿千瓦时，需要讨论是否将水电纳入合格技术？目前个别西南省份正在做工作，希望将水电纳入配额制。另外就是2020年以后，如果海上风电、太阳能热发电、海洋能发电仍需电价补贴，配额制的技术范围是否可以不包括上述技术？这也需要讨论。

关于监管者，这是非常关键的，因为监管者的权威、监管的有效性将决定配额制的成败。因此，下一步如果引入配额制，如何强化国务院能源主管部门的权威性至关重要。

### 绿证交易：一个市场、两种机制

绿证交易主要指一个绿色电力市场、两种交易机制。这两种交易机制一个是基于自愿的，一个是基于强制的。

先说基于自愿认购基础上的绿色电力交易系统。环境问题的日益加剧，迫使人们开始冷静思考人与自然的关系，人们环保意识和绿色产品意识开始逐步增强，这就为绿色电力产品消费的市场需求的形成奠定了基础。自愿认购交易可在原有电力体制框架内以灵活的形式开展，无需触动原有电价形成机制。因此，自愿认购的电力市场机制作为公共政策的一个有效补充，一方面为可再生能源高出成本部分的分摊提供了新思路，另一方面则为社会各界参与环境保护事业、支持可再生能源发展提供了有效渠道。建立自愿的绿色电力产品市场，需要开展广泛而有效的绿色电力产品营销，包括设计绿色电力产品、制定绿色电力价格、选择销售渠道等。

而基于强制配额政策基础上的绿色电力交易系统，其优点也很明显：首先，发展目标明确，既保证了在较长时期内实现可再生能源的量化发展目标，又保证了可再生能源发电的市场需求，可以增强投资、开发和设备供应商的信心；其次，证书交易具有灵活、流通性好的优点，是一种公平竞争的市场机制；再次，绿证交易使资金和资源可以在不同地区之间流动，使可再生能源资源的开发利用在更大范围内实现优化。它的缺点是该机制需要客观公正的认证、有效的监督和强有力的惩罚措施，因而加大了监管的成本；同时，由于确定强制性配额标准、建立可交易的市场体系、制定处罚标准等都比较复杂，增加了政策制定和执行的难度。

2017年1月18日，国家发改委、财政部、国家能源局发布《试行可再生能源绿色电力证书核发自愿认购交易制度的通知》，目标非常明确，就是要引导全社会绿色消费、促进清洁能源消纳利用、完善补贴机制。个人认为，里面还有一些值得讨论的方面：一是参与人购买绿证后能不能再次出售；二是在价格上，应该给发电企业自主选择权，既可以上交证书，得到政府补贴，也可以在完成政府配额要求的基础上，将多余的证书拿到市场上自由交易获得更高的回报；三是购买绿证后，应能够体现出个人和企业的荣誉感以及某种优先权，比如北京的消费者绿证买得多了是不是就可以不用去摇号申请汽车牌照了？企业能不能在绿色信贷、企业形象、产品的绿色标识方面有所体现？

绿证交易在国际上也有一般性的设计框架，也需要建立在完全的市场化基础上。随着我国电力市场化改革的推进，绿证交易系统也将会得到逐步完善。另外，在我国还要考虑如何保障绿证市场和碳交易市场的协调问题。绿证同时包含了减碳指标，如果能同时在碳交易市场上流通并获得收益，这对可再生能源企业也是一种鼓励。

关于实行配额制和绿证交易，我的建议是要尽量与电价补贴政策相协调。我国“十三五”可再生能源发展的目标是到2020年陆上风电在发电侧实现平价上网、光伏发电在用电侧实现平价上网。如果不想让配额制和补贴政策冲突，可以考虑在2020年后或者到2025年，首先取消陆上风电和光伏发电电价补贴，然后引入配额制。到那时，电力市场化改革如果有实质性推进，电价机制已经形成，电力零售主体也发展得足够多，则配额承担主体也可以考虑确定为零售商。

另外，引入配额制要把握好时机，不能急于求成，需要政府下决心，进一步完善制度基础，加强配额政策设计，做

好调查研究，搞好试点等，需要政治决策解决的问题从来都不是学术研究能实现的。（任东明）

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/111457.html>