

可再生能源高质量发展需要重大制度创新



近日，国家能源局网站公布《可再生能源电力配额及考核办法（征求意见稿）》（以下简称征求意见稿），笔者参与了该办法研究工作。笔者认为，建立可再生能源电力配额制度，目的是建立全面的指标统计考核体系，引导地方科学制定可再生能源开发利用目标以及能源发展规划编制、实施，明确地方政府、电网企业和发电企业在促进可再生能源消纳、落实国家非化石能源发展目标方面的责任，并在此基础上建立相应的监测和评价体系，从而实现更加有效的政府事中事后监管，进而推动能源系统朝绿色低碳方向转型。

我国可再生能源产业发展瓶颈主要体现为市场与体制制约

截至2018年2月，全国规模以上水电发电装机容量达到29887万千瓦，风电并网装机容量达到16725万千瓦，太阳能发电并网装机容量达到13879万千瓦，生物质能发电并网装机容量达到1565万千瓦，全国可再生能源发电总装机容量达到62056万千瓦，占全国规模以上电厂总发电装机容量的36.4%。2017年全国可再生能源发电量超过1.6万亿千瓦时，占全国规模以上电厂发电量的25.6%。

最近10年，在各项配套政策的共同推动下，我国可再生能源产业实力明显增强，技术进步明显，设备制造和产业服务体系不断完善，开始步入全面、快速、规模化发展的新阶段。同时，当前我国可再生能源进一步发展的瓶颈已从过去技术装备和开发建设能力方面的约束，转变为市场和体制方面的制约，突出体现为当前水电、风电、太阳能发电的电网接入和市场消纳困难。解决这些问题仅靠常规政策手段已经很难奏效，必须进行重大的制度创新。制定可再生能源电力配额制政策适应了制度创新的要求。

可再生能源电力配额制的实质是对全社会电力消费提出约束性的可再生能源电力比例指标，省级能源管理部门按照国家法律法规、规划和政策制定并采取有效的实施方案和配套政策措施，电网企业按照法律法规和政策要求完成电力消费的配额组织实施任务。这可在以下几个方面为可再生能源发展提供制度保障：

明确可再生能源优先发展的法律要求。对全国和各省级区域提出明确的可考核的可再生能源在电力消费中的比例指标，促使国家能源发展战略、国家和地方的能源规划、能源生产布局、能源输送及运行、终端能源消费方式必须以完成可再生能源电力配额指标为前提统筹协调。

确保国家和地方的能源相关政策必须满足实现可再生能源发展目标的需要。可再生能源配额制明确表明国家可再生能源发展的战略目标，对省级区域提出可再生能源电力利用的约束性要求，促使国家制定目标明确、协调一致的可再生能源相关政策，破除阻碍可再生能源发展的政策和体制障碍，地方能源管理部门在落实政策和管理中必须做到保障可再生能源优先开发利用。

推动电力等能源体系向适应可再生能源大规模开发利用的方向转变。明确完成服务区域内可再生能源电力配额指标的实施责任主体为各类电网企业，促使电网企业按照接纳可再生能源电力的约束性要求对电力系统的配置和运行方式进行优化调整。在对电力系统生产运行的管理上，彻底根除阻碍可再生能源有效利用的不合理做法。对智能电网、储能技术、需求侧智能用电、分布式发电应用等领域的发展起到推动作用。

电力配额制“落地”，总体框架设计应联系实际

我国建立并实施可再生能源电力配额制其实是一套基于《可再生能源法》的关于可再生能源发展的政策体系，不仅包含对各类电网企业等电力市场义务主体配额义务的规定，还包括合格技术的选择、义务承担主体的确定、配额指标的制定、证书制度、考核监管机制的建立等内容及相应制度。

配额义务承担主体的确定。全球实行配额制的国家中，大多数承担主体为供电企业。目前我国售电市场尚未实现完全放开，电网企业在售电市场中所占份额较大，从管理方面看，组织方式也较为清晰。目前征求意见稿方案明确省级电力公司、地方电网企业、其他各类配售电企业（含社会资本投资的增量配电网企业）、自备电厂、参与电力市场交易的直购电用户等市场主体承担可再生能源电力配额义务。

配额指标的确定。配额指标是具有约束性的指标，有绝对量和相对量两种。绝对量一般选择装机容量或者发电量，而相对量可以选择可再生能源装机容量占总装机容量的百分比表示，也可以选择可再生能源发电量（上网电量）占总发电量（上网电量）百分比来表示。考虑到未来我国经济及能源发展的双重不确定性，为确保非化石能源发展目标的实现，因此，政策实际执行以相对量为基础，规定配额义务承担主体应在其总电力消费中包含确定比例的可再生能源电力。

配额指标的分配。可再生能源电力配额目标必须落实到各类义务主体才能实现，我国的国情决定了在国家目标和实际数量庞大的配额义务主体之间必须要有适当的层级承担中间目标。由于我国各地可再生能源资源禀赋、各省未来经济发展模式、发展速度、能源和电力消费消耗各有不同，各省可再生能源发展模式也将有所差别，因此从国家向各省分解可再生能源电力消纳目标也需要按照综合考虑“消纳能力、发展潜力、电网布局”的思路区别对待，对于不同发展类型的省份应当采用不同的指标分配方案。

配额证书制度。为有效计量和核算可再生能源电力利用水平，提供市场化手段平衡区域间可再生能源发电和利用能力的差异，促进可再生能源消纳，征求意见稿引入了可再生能源电力证书制度。可再生能源电力证书是记录计量可再生能源电力的生产、消纳和交易的载体，配额义务主体通过提交足额证书作为完成可再生能源配额指标的唯一凭证。现阶段证书的主要功能是作为可再生能源电量的计量凭证，交易目的是作为市场化的调节手段扩大全国可再生能源消纳规模，可再生能源电力证书的转移和交易不影响可再生能源发电企业的相应电量继续享受国家可再生能源电价附加资金补贴。

配额义务的监督、评估和考核方式。国务院能源主管部门负责按年度对省级行政区域、配额义务的主体配额指标完成情况进行监督、评估和考核，并向社会公布评估考核结果。对于未达到配额指标的省级行政区域，国务院能源主管部门将从新增化石能源项目审批，可再生能源项目新增建设指标，能源类示范项目、称号授予等方面采取相应考核措施。对拒不履行可再生能源配额义务，违反可再生能源配额实施有关规定的企业，将按照相关规定，列入电力市场不良信用记录。（陶冶 作者系国家发展改革委能源研究所可再生能源发展中心副主任）

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/123440.html>