

官方解读《光伏扶贫电站管理办法》



刚刚，从国家能源局获悉，国家能源局新能源司和国务院扶贫办开发指导司负责同志就《光伏扶贫电站管理办法》接受了记者的采访，回答了记者的问题。

问：《办法》制定的背景是什么？光伏扶贫与其他产业扶贫相比有什么优势？光伏扶贫实施的情况和效果如何？

答：光伏发电清洁环保，技术可靠，收益稳定。在光照资源较好的贫困地区因地制宜开展光伏扶贫项目建设，既符合精准扶贫、精准脱贫方略，又符合国家能源发展战略。按照中央决策部署和习近平总书记的指示要求，国家能源局会同国务院扶贫办在2014年10·17扶贫日期间，启动了光伏扶贫试点工作，2015年初下达了安徽、河北、山西、宁夏、甘肃、青海等6省光伏扶贫试点专项建设规模150万千瓦。2016年3月，会同国家发展改革委、国务院扶贫办等联合印发了《关于实施光伏发电扶贫工作的意见》（发改能源〔2016〕621号，以下简称《意见》），光伏扶贫在全国全面展开。2016年10月、2017年12月分两次各下达光伏扶贫专项规模516万千瓦和419万千瓦，2017年在年度规模中明确8个省共450万千瓦普通电站规模也全部用于光伏扶贫。此外，各地根据国家政策还自行组织建设了一批光伏扶贫电站。截至2017年底，已纳入国家光伏扶贫补助目录项目553.8万千瓦，覆盖贫困户96.5万户。

通过三年多努力，光伏扶贫取得了稳定带动群众增收脱贫、有效保护生态环境、积极推动能源领域供给侧改革“一举多得”的效果，成为精准扶贫的有效手段和产业扶贫的重要方式，增强了贫困地区内生发展活力和动力。

光伏扶贫工作政策性很强，需要不断完善政策设计和制度体系。2017年6月23日，习近平总书记在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上，强调“在具备光热条件的地方实施光伏扶贫，建设村级光伏电站，通过收益形成村集体经济，开展公益岗位扶贫、小型公益事业扶贫、奖励补助扶贫”，为做好光伏扶贫工作提供了遵循，指明了方向。《办法》的制定出台，是贯彻落实习近平总书记的指示要求，规范光伏扶贫电站建设运行管理，保障光伏扶贫实施效果，促进光伏扶贫健康有序发展的重要举措。

问：《办法》的基本原则是什么？在总结光伏扶贫实施经验基础上对相关政策做了哪些调整完善？

答：2016年3月，国家发展改革委、国务院扶贫办、国家能源局等五部门联合印发了《意见》，指导各地推动开展光伏扶贫工作。作为产业精准扶贫的一项创新举措，光伏扶贫在推进过程中出现了补贴电费结算不及时、电站建设质量不高、后期维护欠规范等问题，一些地方扶贫对象扩大化，个别地方存在“一光了之”“一哄而上”现象。中央领导对此高度重视，国务院组织召开了光伏扶贫专题协调会议，明确了完善扶贫机制、建设村级电站、下达建设规模、加大政策保障、强化组织领导等相关意见。

按照会议精神，结合光伏扶贫工作实践，《办法》在《意见》基础上对有关内容进行了调整完善，在建设模式方面，明确以村级电站为主要建设模式；在建设资金方面，要求由各地政府出资建设，不得负债建设，企业不得投资入股、不得向银行借款；在收益分配方面，要求按照国务院扶贫办制定的《村级光伏扶贫电站收益分配管理办法》(国开办发〔2017〕61号)执行，村级光伏扶贫电站发电收益形成村集体经济，用以开展公益岗位扶贫、小型公益事业扶贫、奖励补助扶贫等。

《办法》主要突出以下五个原则：一是目录管理原则。国家对光伏扶贫电站实行目录管理，按建档立卡贫困村代码对光伏扶贫电站统一编码、建立目录。二是新老衔接原则。区分新老项目，分类施策，新项目按照《办法》严格规范管理，老项目按照当时文件管理。三是省负总责原则。省级政府能源、扶贫主管部门负责本省光伏扶贫工作的统筹协调和管理监督，对本省光伏扶贫的实施负总责。四是“规划、设计、施工、验收、运维”五统一原则。五是不得负债建设原则。新项目由政府筹措资金建设，不得负债建设，企业不得投资入股。

问：《办法》的适用范围是什么?如何做好光伏扶贫项目的新老政策衔接?

答：《办法》发布后新建光伏扶贫项目应按《办法》要求严格管理。《办法》发布前实施的光伏扶贫项目按“尊重历史、做好衔接、宽严相济、好事办好”原则妥善处理，已建成或在建的老项目，有国家政策文件依据且符合当时政策规定条件的，经国务院扶贫办光伏扶贫信息管理系统审核通过后，纳入国家光伏扶贫目录。新建项目，应严格按《办法》要求实施，符合规定的，经国务院扶贫办光伏扶贫信息管理系统审核通过后，纳入国家新增计划。各类光伏扶贫项目界定和具体政策如下。

第一类：《办法》发布前国家计划内项目，包括：

- 1.2015年3月下达的光伏扶贫试点专项建设规模150万千瓦内的项目(国能新能〔2015〕73号)；
- 2.2016年10月下达的第一批516万千瓦光伏扶贫项目(国能新能〔2016〕280号)；
- 3.2016年底在建建档立卡贫困村建成并网或者已经备案在建的300千瓦及以下的村级光伏扶贫电站(国能新能〔2016〕383号)；
- 4.2017年下达的8个省共450万千瓦光伏扶贫规模以及其他省(区、市)将新增规模优先用于集中式光伏扶贫电站(国能发新能〔2017〕31号)；
- 5.国家能源局综合司关于同意将2015年调增甘肃省8万千瓦光伏电站指标明确为光伏扶贫规模的复函(国能综函新能〔2017〕245号)以及国家能源局综合司关于同意将深能福塔喀什塔什库尔干20兆瓦光伏并网发电项目明确为光伏扶贫项目的复函(国能综函新能〔2017〕284号)。

此类项目各省(区、市)应按对应计划提供项目明细清单，经国务院扶贫办光伏扶贫信息管理系统审核通过后，纳入国家光伏扶贫目录，享受国家相关优惠政策。

第二类：《办法》发布前各地参照国家相关政策文件自行开展建设的村级光伏扶贫项目，包括按照《关于实施光伏发电扶贫工作的意见》(发改能源〔2016〕621号)和《关于印发2017年能源工作指导意见的通知》(国能规划〔2017〕46号)已建和在建的村级电站。

此类项目应有明确文件依据且扶贫对象、建设模式、资金筹措、收益分配等均应符合对应文件要求。按程序在国务院扶贫办光伏扶贫信息管理系统申报并确认审核通过后，纳入国家光伏扶贫目录，享受国家相关优惠政策。

第三类：国家“十三五”光伏扶贫电站项目。包括2017年12月29日下达的“十三五”第一批光伏扶贫项目计划内项目和后续国家能源局、国务院扶贫办下达的“十三五”光伏扶贫计划内项目。

此类项目的扶贫对象、建设模式、建设资金、收益分配等都应符合《办法》要求，经国务院扶贫办光伏扶贫信息管理系统审核通过后，纳入国家新增计划。

以上三类项目外项目(包括集中电站、村级电站、户用光伏等)，不论是否具有扶贫性质，均由地方依法依规自行组织实施，不纳入国家光伏扶贫目录，不享受国家相关优惠政策。

《办法》发布后，地方、企业等有关方面通过不同渠道咨询相关具体政策，现汇总整理了以下几个有代表性的问题予以解答。

(一)已建成光伏扶贫电站能否负债建设?

第一、二类项目按照当时政策文件关于建设资金的要求进行管理，允许负债建设和使用银行贷款，对于有企业投资入股或政府负债建设的村级电站，鼓励地方政府根据自身财力，制定回购或还款计划。对于地方政府未履行资金筹措责任的光伏扶贫电站，包括未按当时政策文件要求和申报项目时承诺的出资比例出资以及由企业垫资建设的项目，由国务院扶贫办牵头督促地方政府出资并依法依规参与光伏扶贫电站的经营和收益分配。

第三类项目严格执行《办法》关于资金筹措的要求，电站不得负债建设。其中属于“十三五”第一批光伏扶贫计划的项目，负债建设的，由国务院扶贫办牵头指导和督促地方政府制定还款计划，在2020年前还清债务。

(二)已建和未建项目的政策适用问题。

对于第一、二类项目，应在《办法》发布时(2018年3月26日)已开工建设且在合理建设周期内(2018年12月31日之前)建成并网，否则视为自动放弃，不再纳入国家光伏扶贫目录。对于第三类项目，按《办法》要求严格执行。

(三)省里自行组织项目是否执行《办法》规定、能否享受优惠政策?

除第二类项目外，省里自行组织实施的项目按普通电站管理，执行普通电站政策。

(四)政府投资的光伏扶贫电站是否需要核准?

根据现行国家管理政策，企业投资建设的光伏电站项目实行备案制。地方政府投资光伏扶贫电站，应根据国家关于政府投资项目有关管理要求履行相关手续。

(五)是否允许上报光伏扶贫电站计划审核期间酌情开工建设?

需纳入国家光伏扶贫目录的项目应严格执行国家相关政策要求，不得未批先建，对于擅自扩大规模和未批先建、先建先得的，不纳入国家补贴范围。

(六)对《办法》第十八条中“市场化收益支持扶贫”如何理解?

是指鼓励光伏发电企业积极履行社会责任，从经营收益中以多种方式支持扶贫。

(七)在申报国家“十三五”光伏扶贫计划过程中，申报材料与本《办法》要求不相符的是否允许重新修改申报?

“十三五”第一批光伏扶贫项目计划(国能发新能〔2017〕91号)和《办法》发布后国家再行下达的光伏扶贫计划项目应严格按照《办法》相关要求执行。待国务院扶贫办光伏扶贫信息管理系统开放后，允许此前填报不符合要求的项目信息重新填报，并同步将纸质材料(加盖扶贫、能源部门公章)报送国务院扶贫办、国家能源局。

(八)何时启动光伏扶贫存量项目和“十三五”第二批光伏扶贫计划申报工作?

2018年3月，财政部、国家发展改革委、国家能源局、国务院扶贫办联合公布了光伏扶贫补助目录，拨付国家计划内审核通过的光伏扶贫项目553.8万千瓦。在此基础上，对第一、二类光伏扶贫项目，国家能源局、国务院扶贫办将在今年下半年适时启动存量项目申报工作。申报项目经国务院扶贫办光伏扶贫信息管理系统审核通过后，纳入国家光伏扶贫补助目录。

2017年12月29日，国家能源局、国务院扶贫办联合下达了“十三五”第一批光伏扶贫项目计划，涉及14个省(区)、236个光伏扶贫重点县，总规模419万千瓦。国家能源局、国务院扶贫办将在今年下半年适时启动“十三五”第二批光伏扶贫计划申报工作。计划申报应严格落实《办法》相关要求，经国务院扶贫办光伏扶贫信息管理系统审核通过后，纳入国家新增规模。

从已开展的存量项目和“十三五”第一批光伏扶贫计划的申报工作来看，申报材料质量总体不高，部分纳入国家补

助目录的项目信息存在不真不实问题，影响了光伏扶贫“十三五”计划的下达和补贴资金的及时拨付。各省(区、市)要高度重视光伏扶贫申报材料质量，做实做细、摸清搞准，对材料的真实性负责。存量项目应有国家计划或文件依据、符合当时政策规定条件、户均配比容量合规、电站编号和发电户号唯一匹配;新增项目应在建档立卡贫困村建设村级电站、精准关联帮扶贫困户、承诺政府全额出资、落实土地接网消纳条件。

(九)“十三五”第二批光伏扶贫实施范围是否可扩大至非471县和“三区三州”地区?

光伏扶贫围绕帮扶280万户建档立卡贫困户的既定目标组织实施。在下达471个光伏扶贫重点县和“三区三州”范围的光伏扶贫计划后，国务院扶贫办将会同国家能源局，视帮扶贫困户的任务完成情况，对实施范围外申报的光伏扶贫项目再行研究。

问：《办法》在保障扶贫电站建设运维质量方面有哪些要求?

答：目前，有些地方的村级光伏扶贫电站存在质量不佳、运维不畅的问题，其原因是有些村级电站的建设和运维是由村集体组织，往往缺乏专业知识和经验。因此，我们要求村级光伏扶贫电站由县级及以上政府统一招标采购，按照“规划、设计、施工、验收、运维”五统一的原则实施，从以下五个方面保障扶贫电站建设运维质量：一是通过招标等市场化方式委托专业机构负责光伏扶贫电站的建设、运行和维护。二是电站建设应符合国家相关规程规范和技术要求，确保质量与安全。三是光伏组件、逆变器等主要设备应采用国家资质检测认证机构认证的产品，鼓励采用达到“领跑者”技术指标的先进技术。四是鼓励采用设计施工采购(EPC)总承包方式统一开展县域内村级电站建设。此外，光伏扶贫电站根据建设规模、资金来源(如企业投资、政府投资)等，执行国家项目许可管理的相关规定。五是电网公司可对其经营范围内的村级光伏扶贫电站按市场化方式提供代运维兜底保障。

问：《办法》在责任分工方面有哪些要求?

答：《办法》要求明确光伏扶贫工作管理流程和责任节点，落实“中央统筹、省负总责、市县抓落实”的管理体制，压实省级政府的实施主体和责任主体，扶贫主管部门牵头落实帮扶对象、项目甄别、资金落实、目录审核、收益分配等工作，能源主管部门牵头落实计划申报、建设验收、并网消纳等工作。职责分工重点强调以下三个方面的内容：一是强化省级责任。省级政府能源、扶贫主管部门负责本省光伏扶贫工作的统筹协调和管理监督，对项目的真实性负责。二是建立协调机制。省级、县级政府应成立光伏扶贫工作领导小组，明确职责分工，合力推动落实。三是做好政策落实。省级政府能源、扶贫主管部门制定本省光伏扶贫实施细则。

问：《办法》关于问责机制的主要内容是什么?

答：《办法》在问责机制上重点强调以下三个方面的内容：一是严格计划管理。计划下达后，在一年内未开工建设、验收不合格且未按期整改的项目撤回计划，并给予通报。二是保障建设运维质量。对采用劣质组件、逆变器建设扶贫电站以及疏于运维导致扶贫电站故障频发的地区和单位，给予通报批评。三是严惩违规违纪行为。对项目作假、信息失真、提前建设、申报内容与事实不符等以及存在套取冒领国家补贴资金问题的地区和单位，视情况轻重予以通报批评、约谈问责、调减商业电站计划指标、纳入脱贫攻坚绩效考核和失信目录等惩戒措施，情节严重的，将线索移交有关部门。

问：企业如何参与光伏扶贫?

答：企业不得投资入股《办法》所指光伏扶贫电站的新项目，鼓励企业采用设计施工采购(EPC)总承包方式承担县域内村级电站建设工作。同时，鼓励企业积极履行社会责任，在普通光伏电站开发建设中以市场化收益支持扶贫事业，但此类项目不纳入国家组织的光伏扶贫项目。

问：各省(区、市)落实《办法》的具体要求?

答：各省(区、市)应高度重视光伏扶贫工作，将光伏扶贫作为产业扶贫的重要方式，继续加大工作力度。一是统筹考虑本地区光照、接网和资金条件，合理定位光伏扶贫实施目标，杜绝“一光了之”。二是加强组织领导，明确任务分工，层层压实责任，各部门形成工作合力。三是严格审核县级政府申报方案和补助目录，做好扶贫电站的验收和评估工作。

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/127056.html>