

新政对生物质发电（含垃圾发电）产业的喜与忧



资讯·新能源网
china-nengyuan.com

2020年1月20日，财政部、国家发改委、国家能源局联合发布了“《关于促进非水可再生能源健康发展的若干意见》（财建〔2020〕4号）”和“《关于印发〈可再生能源电价附加资金管理办法〉的通知（财建〔2020〕5号）”（以下简称“可再生能源新政”）。

对生物质发电行业来讲，用唐代白居易《琵琶行》中的“千呼万唤始出来，犹抱琵琶半遮面”来形容新政出台的艰难曲折，一点都不为过。由于可再生能源新政对生物质发电描述内容较之前的征求意见稿大为减少，很多企业对新政有点“蒙头”，应部分会员企业要求，协会咨询部就可再生能源新政对生物质发电行业的影响谈谈自己的理解与认识，仅供参考。

一、国家对生物质发电行业管控思路

1、“以收定支，合理确定新增项目发展规模”，将是国家管理生物质发电新增项目的首要原则。未来“财政定补贴总额，发改委定资源配置规则，市场定装机规模”的产业发展思路将会在生物质发电增量部分得到充分体现。

2、通过竞争性方式配置新增项目。在年度补贴资金总额确定的前提下，将对生物质发电进行分类管理。如何科学、合理分配和使用有限的补贴资金，市场决定项目资源配置的竞争机制将被引入增量生物质发电补贴发放中来。换句话说，新建项目要想拿到电价补贴，除了合规性外，项目的并网时间、上网电价、所需补贴强度、技术水平等都将影响到项目能否进入年度可再生能源发电补助项目清单。

3、保障了生物质发电政策延续和存量项目合理收益。对已按规定核准（备案）、并网的生物质发电存量项目，经审核纳入可再生能源发电补助项目清单，按合理利用小时数核定中央财政补贴额度。

4、简化了目录制管理。国家将原来的“可再生能源电价附加资金补助目录审核制”调整为“可再生能源发电补助项目清单备案制”。国家电网、南方电网根据财政部等部门确定的原则，定期向全社会公布补助项目清单，并将清单审核情况报财政部、国家发展改革委、国家能源局备案。此前1-7批目录内项目将直接进入补助项目清单。地方独立电网企业负责经营范围内的补助项目清单，报送所在地省级财政、价格、能源主管部门审核后向社会公布。

5、补贴资金将按年度拨付。财政根据年度可再生能源电价附加收入预算和补助资金申请情况，将补助资金拨付到电网企业，电网企业根据补助资金收支情况，按照相关部门确定的优先顺序，向生物质发电企业兑付补助资金。

6、鼓励金融机构按照市场化原则对列入补助项目清单的企业予以支持。通过对存量项目进行“补贴确权”，将打消金融机构对生物质发电行业的观望情绪，大大缓解发电企业的融资困境。

二、存量与增量区分

根据《可再生能源电价附加补助资金管理办法》第四条规定，“本办法印发后需要补贴的新增可再生能源发电项目简称为新增项目。本办法印发前需补贴的存量可再生能源发电项目简称为存量项目”。针对生物质发电项目，我们的理解是，2020年1月20日（本办法印发日）将是存量和增量项目的分界点。2020年1月20日之前并网投运项目将会按存量项目对待，2020年1月20日之后并网投运项目将会归为增量项目。

同时，根据《可再生能源电价附加补助资金管理办法》第二条规定，“可再生能源电价附加补助资金属于可再生能源发展基金，是国家为支持可再生能源发电、促进可再生能源发电行业稳定发展而设立的政策性基金。补助资金由可再生能源电价附加收入筹集”。

之前业内人士和某些专家担心的可再生能源电价附加补助资金是否会用于补贴生物天然气终于有了答案。笔者认为国家有关部门不会动用电价补助资金去补贴生物能非电利用产业，一是电价补助资金主要用于可再生能源发电领域，二是电价补助资金目前缺口太大。即便国家要补贴生物天然气，也会首先考虑动用可再生能源发展专项（中央财政预算安排用于支持可再生能源和新能源开发利用的专项资金）。所以，生物热电联产和生物天然气也不是非此即彼的关系，而是要结合项目所在地有机废弃物资源和市场消纳情况，因地制宜选择生物质能利用技术路线。

三、何谓生物质发电合理利用小时数

在可再生能源发电新政两个文件（若干发展意见和补助资金管理办法）中分别提到了“按合理利用小时数核定中央财政补贴额度”和“单个项目的补助额度按照合理利用小时数核定”。

何谓发电项目合理利用小时数？据财政部解读文件所述，“为稳定可再生能源发电企业收益预期，单个项目补助资金根据国家发展改革委核定电价时采用的年利用小时数和补贴年限确定。达到补助资金额度的项目不再享受国家补贴，但仍可按照燃煤发电上网基准价与电网企业进行结算，获得更多收益”。

也就是说，生物质发电项目合理利用小时数为价格部门核定该项目上网电价时，所采用的年利用小时数乘以补贴年限。建议有关部门在制定生物质发电项目管理办法时，参考光伏电站补贴年限（20年），进一步明确生物质发电各类上网电价所对应的年利用小时数和补贴年限。

四、新政对生物质发电行业的利好

此次出台的可再生能源发电新政，对生物质发电行业的利好主要体现在以下四个方面：

- 1、中央财政继续支持生物质发电产业，稳定了市场预期，打消了业界和金融机构对生物质发电行业支持政策的悲观、忧虑和观望情绪。
- 2、以收定支的管控思路，使新增项目的电价补助能够按年度及时足额发放，生物质发电产业将会在未来一段时间内平稳发展。
- 3、通过一系列开源节流举措（下放海上风电和光热发电，开展配额制绿证交易、自愿平价、竞争性配置项目资源等），增加补贴收入，减少补贴需求，改善了生物质发电存量项目现金流。
- 4、对存量生物质发电项目进行了“补贴确权”，只要符合条件的均可纳入补贴清单。这将大大改善中小发电企业的投融资环境，缓解了企业经营困难和生存困境。

五、对生物质发电行业的挑战

对于高度依赖国家支持政策的生物质发电产业，政策的调整在利好同时，也对产业的发展带来严峻挑战：

- 1、在以收定支的大前提下（2020年国家可再生能源发电新增项目补贴预算总额约500亿元），国家每年能够拿出多少钱用于新增生物质发电项目？这是问题的核心。根据近三年生物质发电行业的平均增速，每年新增项目所需补贴均在45-50亿元，行业年度补贴额度多少，直接决定了每年新增项目的发展规模。若年度补贴总额低于20亿元，则意味着环保产业发展增速会被拦腰斩断，我国城乡有机废弃物的无害化、减量化、资源化处理能力将大打折扣。对于当前以发电为主，规模化处理有机固废的刚需产业，采用年度规模管控，是否是最佳或最科学的管控方式，值得我们认真思考。
- 2、在产业年度补贴额度确定的前提下，采取何种竞争方式配置项目资源，可能是生物质发电界最为关心的另一个焦点。在市场经济下，良性、有序竞争能够促进技术和产业进步，但大家若仅为项目能够拿到电价补贴，发展为无序或恶性竞争，最终受害的还是行业企业。虽然有关部门还没有出台生物质发电项目管理办法和竞争规则，但在办法和规则制定阶段，建议还是要科学审慎设置竞争规则，引导和鼓励企业开展良性竞争。
- 3、打铁需要自身硬。无论是生物质发电存量项目（补贴资金与风电光伏同比例兑付），还是增量项目（竞争性进入补贴清单），可再生能源发电新政对生物质发电企业的“内功”和综合实力提出了更高要求。

对于存量项目，随着2016年3月份之后投运的可再生能源发电项目陆续进入补贴清单，未来几年单个项目每年拿到的电价补贴额度相比2019年可能会有所减少，生物质发电企业，特别是农林生物质发电企业未雨绸缪，提前做好应对流动资金（收购燃料）短缺的准备。

对于增量项目，无论采用何种竞争方式，谁也不敢保证你的项目能够百分之百进入年度补贴清单，且项目实际效益还可能因为竞争比可研测算收益要低，建与不建、投与不投，何时能够进入补贴清单，生物质发电企业一定要考虑清楚再作决策。

六、政策建议

- 1、根据协会在建项目统计和2019年新增装机容量（470万千瓦），保守估计，2020年生物质发电新增装机容量预计在400-450万千瓦。建议有关部门尽快出台生物质发电管理办法，给投资者以预期。同时，把有限的可再生能源发电新增补贴预算向环保能源（生物质发电）予以倾斜。
- 2、在出台生物质发电管理办法时，除了要考虑竞争性配置资源规则的合理性和科学性外，建议还要考虑调动地方政府的积极性和能动性，充分发挥中央财政补助资金的政策引导与杠杆作用，撬动地方各类补助资金和社会资本，支持更多生物质发电项目建设和运营。
- 3、与其它可再生能源相比，农林生物质发电需要从农民手中购买燃料，市场竞争能力较弱。建议参照光伏扶贫项目，将存量农林生物质发电项目纳入电价补贴足额优先发放范畴或出台生物质发电转型激励政策，支持其积极自愿转型为热电联产项目。
- 4、财政部对可再生能源新政解读时，虽然对可再生能源上网工程补贴资金结算办法做了说明，“已纳入和尚未纳入国家可再生能源电价附加资金补助目录的可再生能源上网工程项目，不再通过可再生能源电价附加补助资金给予补贴，相关投入由国家发展改革委在核定输配电价时一并考虑。可再生能源发电企业所建上网工程，应由所在地电网企业回购，对于已纳入可再生能源电价附加资金补助目录并领取补贴的上网工程，电网企业在上网工程回购时应扣除已获得的补贴资金”。但要让电网企业按照可再生能源发电工程投运时间同步建设上网工程，或及时回购可再生能源发电企业所建上网工程，还需要有关部门出台可再生能源上网工程建设和回购实施细则并加以监管考核，否则应明确规定该政策落实及时间表。
- 5、为了减少国家可再生能源电价附加补助资金缺口，加大地方政府支持生物质发电的力度，建议将生物质发电纳入配额制下的绿色电力证书交易体系。

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/152020.html>