

发债，彻底解决补贴拖欠问题，现在是最佳时机！

2021年，风电、光伏产业将告别补贴，全面迈入平价上网。然而，存量项目的补贴拖欠历史问题，始终是风电、光伏产业的沉重负担，让行业无法轻装上阵。近日，中国可再生能源学会风能专业委员会秘书长秦海岩提出《发行债券彻底解决可再生能源补贴支付滞后问题》。

秦主任认为：

1) 补贴政策不仅促进了可再生能源产业发展，带来的社会、经济效益远高于补贴资金，起到了“四两拨千斤”的效果；

2) 不仅国有企业，民企补贴被拖欠补贴已经超过千亿元，再不解决，很多民企将因“贫血”、“缺血”而难以为继，不利于贯彻落实中央提出的“六稳”和“六保”目标；

3) 由于明年将全面进入平价时代，补贴资金缺口的具体金额十分明确；发多少债能解决问题也十分明确。因此，现在是发债解决问题的最好时机。

4) 作为央企、补贴发放具体执行者，国网是发债的最佳主体，能发挥中央企业“大国重器”的重要作用，服务国家发展大局。

以下是秦海岩主任文章原文：

补贴政策是推动新技术摆脱既有路径依赖，打破技术锁定效应的最有效方式之一，目的是帮助新产业快速成熟，最终实现无需补贴的市场化生存发展。在《可再生能源法》确立的补贴政策支持下，我国风电、光伏发电等可再生能源产业规模迅速扩大，技术水平显著提升，成本大幅下降，过去10年间，我国风电成本下降了40%，光伏发电成本下降了70%，已基本达到平价水平。我国可再生能源产业实力不断壮大，不仅为我国提早实现节能减排目标，也为全球应对气候变化和环境危机做出了重要贡献。同时，可再生能源产业也成为经济发展的新引擎。2019年，我国可再生能源产业吸引超过6000亿元投资，创造出400多万个就业岗位，贡献税收2000多亿元，取得巨大经济社会效益。这一过程中，补贴起到了“四两拨千斤”的效果。但可再生能源补贴长期拖欠问题也成为产业发展的不可承受之重。

一、补贴拖欠问题已到了非解决不可的程度

可再生能源补贴缺口问题由来已久。

一方面原因是资金来源不能满足补贴需求。根据现行政策，可再生能源标杆电价与各地煤电标杆电价之差，由从全国销售电量中收取的“可再生能源电价附加”补足（农业生产和西藏用电免征，居民生活用电减征政策各地执行标准不同，为0~8厘/千瓦时）。《可再生能源法》实施以来，“可再生能源电价附加标准”历经五次调整，2006年最初征收标准0.001元/千瓦时，2016年提高至0.019元/千瓦时，这一标准维持至今（2016年曾建议提出，上调至3分钱，即可满足全部补贴需求，但未获通过）。这使得“十三五”以来“可再生能源电价附加”征收额远低于实际需求，导致补贴缺口持续加大。

另一方面是未能足额征收。2015-2019年征收率不到85%，每年约有200亿元应收未收资金。各种原因叠加，导致补贴在2019年底缺口累计超过2600亿元，2020年底缺口将突破3000亿元。据财政部数据，2020年可安排的“可再生能源电价附加”资金预算为923.55亿元。以此为基数，根据社会用电量预计增长幅度5.5%测算未来年度补贴资金收入情况。同时，对已建成的及平价政策并网节点前有望建成的需要补贴的可再生能源项目进行梳理，并根据国家现行补贴政策对补贴需求资金进行保守估算。按现行支付政策，优先拨付光伏扶贫项目、50kW及以下自然人分布式项目、公共可再生能源独立系统、2019年采取竞价方式确定的光伏项目及领跑者项目所需补贴，其他发电项目，不分年份和批次，统一按照等比例进行拨付。在上述前提下，2031年之前，风电、光伏项目，将只能拿到补贴总额的15%-20%。按这样的支付比例，项目的电费收入难以支付贷款本息。加之申报拨付流程繁琐，补贴资金的发放周期较长。很多可再生能源企业陷入现金流枯竭的危险境地，特别是民营企业处境更加艰难，部分风电、光伏发电项目因没有足够的现金流偿还贷款，出现了违约现象。一些金融机构因此收紧风电、光伏行业的信贷规模，进一步加剧了可再生能源行业的系统性风险。据了解，拖欠补贴超过10亿元的民企不在少数，其中最多的民企被拖欠金额超过百亿元，累计拖欠民企补贴资金超过千亿元。即便是央企也不堪重负，如龙源电力、华能新能源、大唐新能源、中广核新能源等被拖欠补贴都超过200亿元，2019年财报显示，这些企业的应收账款均超过了当期的营业收入。可再生能源补贴支付滞后，不仅

将导致企业经营难以为继，逐渐失去“供血”和“造血”机能，更有损政府信誉，使市场丧失投资信心。长此以往，不仅不利于可再生能源行业的健康发展，亦会影响到就业和社会经济发展，不利于贯彻落实中央提出的“六稳”和“六保”目标。因此，这一问题必须在“十四五”之前得到解决，企业才能轻装上阵，真正实现可再生能源行业的高质量发展。

二、当前是解决补贴拖欠问题的最佳时机

第一个有利条件是，补贴需求的总盘子已经封口。

1) 需要补贴的项目数量已经收口。按照《国家发展改革委关于完善风电上网电价政策的通知》（发改价格〔2019〕882号），自2021年1月1日开始，新核准的陆上风电项目全面实现平价上网，国家不再补贴；2022年开始，新核准海上风电项目，国家不再补贴。按照国家规划，光伏2021年也将不再有新增补贴项目。这样风电光伏补贴需求的总盘子基本可以收口。

2) 单个项目补贴资金也采取了收口办法。根据《关于促进非水可再生能源发电健康发展的若干意见》（财建〔2020〕4号），依法依规纳入补贴目录的可再生能源发电项目，按国家发改委制定电价政策时依据的“合理利用小时数”核定中央财政补贴额度，同时明确了总补贴资金额度是“合理利用小时数”乘以年限20年。新政策改变了之前按照实际发电量核算补贴的办法，按“合理利用小时数”给与年度补贴资金是符合逻辑的。因为当初测算各类资源区电价时，就是按照当时投资水平、资金成本、运行成本以及各资源区保守的等效满负荷小时数，加上合理收益确定的电价。即按照这个标杆电价，收购“合理利用小时数”的电量，项目就能实现基本收益。希望相关部门尽快确定各类资源区的“合理利用小时数”，风电四类资源区年“合理利用小时数”2600、2400、2200、2000，光伏三类资源区年“合理利用小时数”1600、1300、1100，是比较合理的水平（竞价项目的合理利用小时数逻辑不太一样，可以另行考虑）。这样，每年需要的补贴资金和未来项目寿命周期内所需要的全部补贴资金量基本明确。

第二个有利条件是，疫情后时代的绿色复苏计划提供了契机。

为应对新冠疫情导致的经济衰退，世界各国纷纷出台经济刺激计划。我国政府也提出了规模庞大的财政刺激方案。3月以来，联合国与相关国际机构一直呼吁全球推动绿色低碳复苏。中国作为拉动全球经济增长的最主要引擎，已明确表示对推动全球绿色低碳复苏的支持。在这一背景下，社会资金使用成本会大幅降低。需要补贴的项目和单个项目所需补贴资金基本框定，未来每年所需补贴资金就定死了，不存在“无底洞”，不存在“不确定性”。加上眼下的货币宽松政策，为采取金融手段解决问题提供了绝佳时机。

三、发行债券解决可再生能源附加资金缺口是可行方式

发行“政府支持债券”或“政府支持机构债券”，通过市场化融资方式募集长期、低成本资金，撬动社会资本，是解决目前可再生能源附加资金缺口的可行手段。

这两种债券具有政府支持属性，有利于提振市场对于所发行债券的信心，有利于支撑较大的债券发行规模，而且我国也有类似的先例。

比如“铁道债”，全称为中国铁路建设债券，由中国铁路总公司发行，所融资金用于铁路建设及机车车辆购置。以及“汇金债”，由中央汇金投资有限责任公司发行，汇金债属于“政府支持机构债券”，所筹集的资金将代表国家向中国进出口银行、中国出口信用保险公司注资及参与部分大型国有银行的再融资活动等。

（一）发行规模、期限和偿还来源

根据目前补贴资金缺口匡算，2020年年底缺口将达到3000亿元（具体数额有待进行精确统计）。建议先期发行3000亿元规模，一次性兑付截止到2020年年底累计拖欠的全部补贴资金。作为“政府支持机构债券”和债券绿色属性，参考同期国债利率，以及当前资金宽松状况，发行利率有望做到3%以下，甚至到2%。债券采取期满偿还的方式。每年只需要从“可再生能源电价附加”资金拿出60亿-90亿元支付债券利息，剩余资金支付当年补贴需求。等到所有可再生能源发电项目补贴额度兑付结束，一次性全部偿还债券本金。

根据“可再生能源电价附加”资金的征收办法，考虑到今后全社会用电量的增长，以及实现应收尽收，乐观测算需要20年完成债券的偿还。所以，债券的发行期限可定为20年。一次性发行3000亿债券，可以解决历史拖欠问题。但未来一段时间内，每年的“可再生能源电价附加”资金，相对补贴需求，仍然存在一定的缺口。为彻底解决，可针对

新增补贴缺口，滚动发行短期债券，如10年期500亿元，则可保证每年足额支付补贴资金。这样的话，初步测算，到2041年也可完成所有债券的还本付息。（注：上述所采用的数据大部分来自预测和估算，存在着一定程度的不确定性。）

（二）国家电网公司是首选的债券发行主体

国家电网公司最具备作为发债主体的能力。

一是作为特大型央企，国网公司具备雄厚的实力和良好的社会信用，加上政府支持作背书，可充分提振市场对债券的信心，有利于支撑较大的债券发行规模，并做到低成本融资，从而降低债券利率。

二是国网公司具备债券资金使用的便利性和技术手段。国网公司是可再生能源电力收购和电价结算、电费收取（包括可再生能源电价附加的收取）的主体。可再生能源补贴也是由财政拨款国网后，由国网支付给发电企业。国网公司开发的“新能源云”，是新一代信息技术与新能源业务深度融合的新能源工业互联网平台。新能源云通过运用大数据、云计算、物联网等新一代信息技术，与新能源各业务环节深度融合。目前，国网新能源云已用于今年的可再生能源发电项目补贴清单申报和复核工作。未来完全可以依托新能源云平台，实现可再生能源电价附加的收取，可再生能源发电的电费结算，债券的偿还一站式完成。

三是今年年初《财政部、国家发展改革委、国家能源局共同发布的《关于促进非水可再生能源发电健康发展的若干意见》（财建〔2020〕4号），明确了补贴兑付主体责任，“电网企业依法依规收购可再生能源发电量，及时兑付电价，收购电价（可再生能源发电上网电价）超出常规能源发电平均上网电价的部分，中央财政按照既定的规则与电网企业进行结算”。

因此，国网公司有责任担当起发债工作，发挥中央企业“大国重器”的重要作用，服务国家发展大局。

四、后续工作

希望各部门能通力协作，加快落实相关工作。包括：

- 1) 明确具备补贴资格的项目范畴与条件，为补贴清单的确认提供依据；
- 2) 明确各资源区“合理利用小时数”，为补贴核算提供依据；
- 3) 起草发债的具体方案和管理办法，取得国务院批准。

用市场化金融手段，发行“政府支持机构债”，既不为国家带来额外负担，又可以救活一个战略新兴产业和众多企业，留住数百万个就业岗位。既维护了政府信用，又可带动经济增长，实现绿色复苏，可谓是一举多得！（秦海岩）

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/160085.html>