



《电力可持续发展圆桌会》系列之十

发电计划放开、煤电“去补贴”与搁浅资产处置

自然资源保护协会（NRDC）总结整理

2017年9月

2017年8月18日，中国电力圆桌项目在京举办了第十次平台活动：十六部委煤电去产能政策落地座谈会。会上同时发布了华北电力大学袁家海教授的报告：《发电计划放开、煤电去补贴与搁浅资产处置》。报告首次探讨和量化分析了发电计划放开对煤电去补贴的影响，同时针对煤电去产能提出相关政策建议，供决策者参考。来自发改委能源研究所、中电联、华能研究院的业内专家受邀参会，对报告进行了点评，同时分别从政策制定、企业应对和国际经验角度，就最近国家16部委联合发布的煤电去产能政策与来宾进行座谈。来自政府机构、电力行业、研究单位、金融领域和环保组织等50多名代表参加了本次会议。

专家指出，在国家力推供给侧改革、推进电改与电力市场建设的形势下，煤电转型、走向市场势在必行，产能过剩、资产搁浅是当前煤电企业亟需应对的重大挑战。放开发电计划、去除煤电制度性保护带来的“补贴”，可有效的加速降低行业产能过剩风险，助力去产能政策落地。

1. 议题背景

中国电力圆桌项目十分关注煤电转型的问题。2016年1月电力圆桌的第四次活动就聚焦十三五煤电转型问题，当时与会专家一致认为中国煤电的黄金时代已经结束，产能过剩的问题日益突出，煤电资产搁浅需要关注；2017年2月平台第9次活动推出了牛津大学和华北电力大学共同研究的报告，对中国煤电搁浅成本进行分析，报告认为中国煤电已经出现搁浅的现象，如果不立即采取行动，成本将不可低估。

在国家层面政府也非常关注煤电转型和产能过剩问题，多次出台文件要求煤电市场化和防范产能过剩风险。2017年4月《关于有序放开发用电计划的通知》正式下发，明确

了推进发用电计划放开的路线图。7月底，国家16部委联合印发《关于推进供给侧结构性改革 防范化解煤电产能过剩风险的意见》，提出化解煤电产能过剩、支持煤电整合等政策。煤电在我国能源系统中占据着重要的地位，发电计划放开、煤电去产能都必然对煤电行业发展产生至关重要的影响。

发电计划保护给煤电企业带来的补贴，短期看似对煤电企业有利，但从能源转型的大方向来看则不利于电力行业转型升级，高额补贴更是加重了消费者的负担。在可再生能源基金缺口高达700亿元的情况下，对煤电的高额补贴助推煤电投资冲动，与中国能源转型方向背道而驰。16部委防范化解煤电产能过剩风险政策出台，有利于为正在启动的电力市场培育有序的竞争环境。随着发电计划的放开，失去了计划保护的煤电在市场环境下竞争力将会降低，这有利于推动可再生能源发展和电力低碳转型。

会上发布的《发电计划放开、煤电去补贴与搁浅资产处置》报告对发电计划放开后对煤电搁浅资产的影响进行了细化分析，并提出相关的政策建议，可为政府决策提供参考。

2. 报告总结

《发电计划放开、煤电去补贴与搁浅资产处置》报告从去补贴的角度关注体制转轨对发电企业的影响。将计划保护给煤电企业带来的显性或隐性补贴概括为三部分：1) 基于计划上网电量发放的环保电价补贴，2) 计划保护下，煤电对可再生能源的“挤压”，3) 标杆上网电价对煤电企业的“价格”保护。不同于一般意义上的“化石能源补贴”，本报告所研究的煤电“补贴”是现行体制给燃煤发电提供的“制度性”保护。

2016年，燃煤发电因发电计划及其配套制度而享受的补贴合计为3057亿元，其中，环保电价补贴1194亿元，对可再生能源的挤压补贴171亿元，价格保护补贴1692亿元。到2020年，随着发电计划的放开，煤电补贴将大幅削减至264-302亿元。计划保护掩盖了过剩煤电的资产搁浅问题。随着市场放开，补贴逐渐取消，资产搁浅问题会逐步凸显。

报告建议应科学把握发电计划放开下的煤电去补贴节奏。针对发电计划的电量和价格补贴，建议政府既要关注发电计划放开所释放的改革红利，也要关注煤电企业的承受能力，在二者之间适当平衡。另外，鉴于国务院近期已经明确要逐步降低环保电价，报告建议政府尽快明确环保电价降低和最终退出的时间表。

加快电力市场建设，促进燃煤机组定位由电量型机组向电力、电量型机组转变。建立辅助服务的定价与补偿机制，能够促进煤电机组定位调整，并部分解决煤电转型过程中的效益下滑和搁浅资产回收问题。《关于进一步深化电力体制改革的若干意见》（中发〔2015〕9号）及其配套文件，为建立电量、容量、灵活性和其他服务的竞争性批发市场敞开大门。这些改革和市场将鼓励更有效地利用现有资源，协调区域市场运行，整合可再生能源以及总体上降低系统成本和价格。

通过严控新增产能、最严格的环保标准淘汰落后产能，最大化降低煤电行业调整的冲击，缩短转轨阵痛期。建议政府尽快落实去产能政策，多部门协同严控新建项目，运用最严格的环保标准淘汰落后产能，力争达成更具挑战性的去产能目标。只有尽快将煤电供应能力调控到与新常态下的电力需求相匹配的水平，才能切实解决煤电行业的亏损问题。调整期间，政府对煤电企业亏损的规模和持续时间应有充分的预期和足够的容忍度。

通过科学的监管和补偿政策加速煤电行业去产能。建议能源主管部门和地方政府深入了解现有煤电厂运营状态，把“十三五”期间可能出台的减排要求、法律法规及监管政策（例如需要额外投资以满足新的排放标准、节水政策的强化等），提前通知现役电厂，帮助企业科学决策，以选择进行投资满足新的标准或退出。对于选择自愿提前退出的燃煤电厂，建议继续推行“十一五”以来关停小火电的财政补贴政策，设立专项资金用于容量退出补贴及员工安置。对于目前来看确属过剩产能、但仍需保留为可再生能源发展提供备用的煤电机组，可封存备用，其正常运行所需固定投入可在系统辅助服务成本中支付。

3. 座谈总结

与会专家围绕三个关键点展开了座谈，暨：去产能政策落地，煤电企业应对，和国际经验借鉴。

在政策落地层面，专家认为面临的首要挑战是部门协同与各方利益问题，如何平衡各部门、各相关主题之间的利益十分关键；其次是煤电退出机制问题，从企业被迫退出到主动退出，需要政府有关部门制定有效的规则和机制。

从企业应对角度，专家认为社会在煤电产能过剩问题达成共识不够及时，之前出台的“审批权下放地方”导致了地方投资热情高涨，在一定程度上助长了煤电盲目扩张。同时电价没有发挥引导投资的信号作用，导致投资者忽略可能发生的投资风险。

在国际经验方面，不同国家、不同发展阶段，都有不同的煤电资产搁浅原因和应对措施。通常来说，国家层面要有一个长期的、明确的政策目标，来指导煤电企业完成转型。从企业角度，在制定投资决策时需要考虑经济性，企业根据需求来进行投资，从而避免盲目投资导致的过剩和搁浅风险。

专家们还就化解产能过剩风险的手段和措施进行了激烈的讨论，不同观点概述如下：

- 煤电联营不能解决产能过剩问题。煤电联营在一定程度上可以抑制价格波动带来的风险，但单独依靠煤电联营不能显著的降低整个生产环节的成本，因此无法解决所谓的投资失误和搁浅成本问题。甚至来说，煤电联营不能解决产能过剩，还有可能激励产能过剩。
- 通过税收政策来淘汰落后产能。如果税务总局出台税收政策，对被淘汰的固定资产因提前报废而形成的损失进行重新考量，则有利于企业去落实去产能问题。
- 煤炭行业的去产能政策值得煤电行业参考。前两年煤炭行业经历了严重亏损，在国家政策调控下，实际产量远低于产能。这种做法是以推高全社会用能成本为代价，因此，通过推高全社会用电成本来化解煤电产能过剩，不失为一种有效的办法。
- 去产能是一个漫长的过程，而且极为复杂，既包括淘汰落后产能，也有存量优化和缓解，不能一概而论，需要区分对待。