



# 破·题

# 机制：让政府之手发挥作用

文 / 本刊记者 杨青

经过十年发展，我国已经成为风电和太阳能发电世界第一大国。然而始终伴随的弃风、弃光，让这些年的“风光”黯然失色。局部和整体、供给侧和消费侧、常规电源和新能源等不协调、不平衡的问题，始终是新能源发展的困扰、制约和瓶颈。如何才能让新能源健康、有序发展？必须以市场需求为导向，通过政府之手，规划统筹、政策引导，不断加强新能源、常规电源、电网三者之间的统一规划，以及送受端和区域间的合理调整，才能从根本上保证新能源持续健康发展。

## 加强规划综合协调

2月22日，国家能源局发布《2017年度风电投资监测预警结果的通知》，对全国各省市风电投资情况进行预警监测，内蒙古（蒙东、蒙西）、黑龙江、吉林、宁夏、甘肃、新疆（含兵团）等省（区）为风电开发建设红色预警区域，其他省份为绿色区域。

国家能源局指出，电网企业不得受理红色预警的省（区）风电项目的新增并网申请，包含在建、已核准和纳入规划的项目。同时，派出机构也不再对红色预警的省（区）新建风电

项目发放新的发电业务许可。

这一通知，无疑是给边建边弃、边弃边建的风电踩了一脚急刹车。

国家能源局在2016年7月建立并首次发布了风电投资预警机制。风电投资监测预警机制的指标体系分为政策类指标、资源和运行类指标、经济类指标。最终风险预警结果由三类指标加权平均确定。预警程度由高到低分为红色、橙色、绿色三个等级，预警目标年为发布年的一年后。

国家能源局出台这一政策的目的是，通过一定的行政手段，促使地方政府更为积极、有效地解决弃风问题。

长期以来，我国电源和市场、电源和匹配电网、新能源和常规电源等的规划发展，在一定程度上存在缺乏综合协调的问题。近年来新能源的快速发展，使这一问题更为严重。因此，国家和地方政府必须用政策手段不断进行引导和调整。

中国电力企业联合会专职副理事长王志轩在2016年召开的第六届中国能源高层论坛上就曾提出：“要确定各种能源、电源及电网在不同经济社会发展时期的定位和作用，做到各类



电源之间、电源电网之间相协调，区域布局及项目与消纳市场、配套电网以及调峰电源相统筹，从而为规划、建设、生产、创新等活动提供依据。”

国家层面规划的千万千瓦级的大型新能源基地主要集中在“三北”地区，但当地负荷需求小，增长乏力，新能源消纳市场容量有限。据中国电力企业联合会提供的数据，东北全网“十二五”期间，风电装机容量增长 63.38%，而全社会用电量增长仅为 8.23%。

在电力需求增长较快时期，电源和市场能够得到有效匹配，新能源和传统能源都能够得到有效利用。然而近年来，不论是局地还是全国，电力需求都呈放缓趋势，而不论是常规电源还是新能源的装机却在持续快速增长，并远超用电市场增速。这些都加剧了供需矛盾，造成了新能源消纳难。

此时，新能源与传统能源、新能源行政计划体制与市场机制、跨省跨区中地方利益以及中央目标和地方规划之间的不协调便逐渐凸显出来。

对此，国家电网公司发策部副主任张正陵认为：“应该加强新能源的统一规划，要在全国范围内对电源发展进行统筹考虑，如果在西部电力输送端大力发展清洁能源，同时又在中东部电力受端发展火电，不论是从市场容量的角度看，还是从消纳外来电力意愿的角度看，都是不可取的。”

在近日召开的全国政协十二届二十一次常委会议上，张基尧在常委代表全国政协人口资源环境委员会上发言时提出，“清洁能源规划缺乏统筹协调。‘十二五’期间，国家先后发布了水电、风电、太阳能等专项规划，但电力规划和电网规划一直未出台，电网建设滞后，新能源富集地区存在跨省区通道能力不足问



题。”因此，要加强清洁能源发展的规划设计和执行力，树立“全国一盘棋”思想，“科学统筹制定风、光、水、核及生物质能源总体、类别和地区的发展规划，开展专项巡视督察，建立考核、问责机制，确保规划有效执行。”他说。

统筹协调，为时未晚。就如红色预警，可以适当让过热的势头降温。作为新兴产业的新能源，经过早期的扩张发展之后，是时候进行深度调整了。政府之手也应根据产业发展不同阶段的特点进行引导。

### 发挥政策引导作用

风电、太阳能发电等新能源行业是战略型新兴产业，发展初期离不开政府的补贴扶持，这在包括中国在内的全球很多国家得到了验证。

然而，一个行业不能永远依靠补贴，随着新能源行业规模的逐渐扩大，相关政策和管理理念应逐步淡出扶持和补贴机制，逐步进入商业化阶段，最终形成政府政策引导与绿色电力市场机制有机结合的政策体系，只有这样，新能源产业才能健康、持续发展。

国家电网公司研究室副主任邱忠涛认为，未来有必要进一步丰富政策机制，变强补为温补，既重视统筹规划，给予可再生能源必要的成长空间，也要对产业进行约束和引导，更多发挥市场配置资源的决定性作用，促进竞争、降低成本、优化布局、激励消纳，保证高质量发展。当前，随着绿色证书交易机制的推出，可再生能源配额制进入筹划阶段，这种政策演变趋势正在显现。

国务院办公厅发布的《能源发展战略行动计划(2014~2020年)》确定，到2015年非化石能源消费比重提高到11.4%，到2020年，非化石能源占一次能源消费比重达到15%。

为实现这一目标，尽管目前电力需求增长疲软，但未来一段时间政府还将会从政策上大力支持风电和太阳能发展。

此外，根据2017年全国能源工作会议提出的目标，要在2017年实现新增风电装机2000万千瓦和光伏新增装机1500万千瓦。

因此，未来新能源发展主要矛盾集中在消纳难，但同时又需要面对大规模弃风弃光背景下进一步扩大规模的困局。届时，如何调整政策机制，引导解决消纳难将成为关键。

今年2月，国家发改委、财政部、国家能源局发布《关于试行可再生能源绿色电力证书核发及自愿认购交易制度的通知》，要求绿色电力证书自今年7月1日起开展认购工作，认购价格按照不高于证书对应电量的可再生能源电价附加资金补贴金额，由买卖双方自行协商

或者通过竞价确定。

这意味着，风电、光伏发电企业出售可再生能源绿色电力证书后，相应的电量不再享受国家可再生能源电价附加资金的补贴。

通知进一步明确自2018年起适时启动可再生能源电力配额考核和绿色电力证书强制约束交易。在电力行业整体供大于求背景下，真正可以有效解决弃风弃光的措施是推行可再生能源配额制，而绿色电力证书的交易可以为配额制提供灵活性、降低强制配额的成本。

在年初召开的“可再生能源配额制和绿色电力证书交易制度研讨会暨绿色电力消费合作组织筹备会”上，龙源电力集团股份有限公司党组书记黄群指出，发电企业要承担减排义务，更需要当地政府依法履行职责，电网企业承担绿色电力的责任，而且在推行绿色电力交易制度的同时，还应积极探索实施可再生能源配额制，并针对我国可再生能源政策支持体系作出调整和完善，共同促进可再生能源的持续发展。

金风科技总裁王海波表示，绿色证书一定不能是自愿认购，一定要用国家和政策的顶层设计，采用可再生能源的强制配额，把绿色电力交易强制到电网企业、发电企业、售电企业，作为地方政府的考核指标，才能够实现中国到2020年绿色能源消费15%的这样一个基本比例，才能够实现风电9%消费这样的基本比例。

可再生能源消纳目标的达成，需要将目标分解落实，国家层面的指标要细化落实到各地及各行业，否则就会出现“三个和尚没水吃”的结果。

不论何种政策，不论如何施策，政策手段都要以技术为支撑，并同市场机制相配合，最终的目的是促进风电、太阳能发电的高效利用，促进我国能源清洁转型，实现能源的历史性变革。