

风电特许权-引导风电规模化发展的新机制

梁志鹏 庄幸

1. 风电特许权政策产生的背景

据专家预测,我国2020年要实现国民经济翻两翻的目标,能源供应至少要翻一翻,到那时全国电力装机将近10亿千瓦,如果按2002年的电源结构和供电煤耗(383克标煤/千瓦时)估算,我国仅用于发电的煤耗将近14亿吨标煤,能源供应需求量将超过30亿吨标准煤。要满足如此巨大的能源需求量,石油一半以上靠进口,煤炭也接近开采极限,因此从保障能源供应出发,需要调整能源结构,大规模开发可再生能源资源。

在可再生能源中风力发电是世界上公认的最接近商业化的可再生能源技术之一。风力发电不消耗矿产资源,发电过程对环境没有破坏影响,在强调可持续发展、保护环境的今天,风电已经成为人们普遍欢迎的清洁能源。在我国发展风电的必要性体现在以下几方面:一是,满足能源供应;二是,促进地区经济特别是西部地区的发展;三是,改善我国以煤为主的能源结构;四是,促进风机设备制造业的自主开发能力和参与国际市场的竞争能力;五是,减少温室气体排放,解决我国能源供应不足;六是,在解决老少边地区用电、脱贫致富方面发挥重大作用。据专家预测,我国风电可能在2020年之后超过核电成为第三大主力发电电源,2050年可能超过水电,成为第二大主力发电电源。因此,风力发电未来可能成为我国的主要战略能源之一。

我国可开发利用的风能资源量较大,但是由于风力发电固有的间歇性和波动性,以及风电项目造价高,技术不成熟,使其在目前电力市场中的经济性差,进入规模化发展困难重重。面对风力发电的发展障碍,政府政策支持将是风电发展的根本保障。回顾我国可再生能源激励政策,以“还本付息、合理利润、全额收购”为原则的鼓励政策,曾经在很长一段时间内对风电发展起着积极的促进作用。但是由于这种定价原则是以个别项目成本为基础,成本高了,电价也可随之升高,企业没有降低成本的压力。随着电力体制改革和电价政策改革,对常规电力项目实行以先进水平平均成本为基础的定价原则,并在部分地区实行竞价上网。这种大环境的变化,使风电的“还本付息”鼓励政策与电力市场改革产生了明显的不同。

适应性。另外，我国现行风电政策未能有效促进风电设备的本地化制造，在已建成的风电项目中，国产机组十分有限，这将严重影响我国风电产业的培育和降低风电成本。还有，政府虽然制定了全国风电发展目标，但是由于在解决风电上网难、上网电价审批难以及额外费用分摊难等方面缺乏配套政策，使风电发展往往不能按规划进行，投资者和设备制造企业对市场前景缺乏信心。

面对我国风电发展的种种问题，借鉴国际经验，国际上支持风电发展的政策机制有三种：一是采取固定收购价格机制，对风电发展的数量没有限制；二是采取招标机制，政府规定风电发展的装机容量，通过招标的竞争形式确定开发商；三是配额制，即政府规定可再生能源电力在电力消费总量中的配额比例，供电公司完成配额。结合中国国情、吸收国际经验，风电发展需要的政策应该是一个与我国电力改革相适应、有利于促进风电产业快速发展、促进风电价格明显下降、利于风电发展目标按时完成的政策机制，风电特许权政策就是在这样的背景下产生了。我国政府选择了在石油、天然气行业勘探开发中实施较成功的特许权制度，用于风力发电项目的开发和实施中，目的在于开发具有较大规模的风电项目，促进我国风电的规模化发展。

2. 政策框架和运行机制

政府特许权经营方式，主要是指用特许权经营的方法开采国家所有的矿产资源，或建设政府监管的公共基础设施项目。这是一种政府与私有公司之间的合作经营方式。按照特许权项目利益共享和风险共担的原则，在特许权协议条款的约束下进行项目的经营管理。这种方式在我国资源开采和公用基础设施建设方面已发挥了巨大的作用。

风电特许权是将政府特许经营方式用于我国风力资源的开发。在风电特许权政策实施中涉及三个主体，即政府、项目单位和电网公司。政府是特许权经营的核心，为了实现风电发展目标，政府对风电特许权经营设定了相关规定：一是项目的特许经营权必须通过竞争获得；二是规定项目中使用本地化生产的风电设备比例，并给予合理的税收激励政策；三是规定项目的技术指标、投产期限等；四是规定项目上网电价，前三万利用小时电量适用固定电价（即中标电价），以后电价随市场浮动；五是规定电网公司对风电全部无条件收购，并且给予电网公司差价分摊政策。项目单位是风电项目投资、建设和经营管理的责任主体，承担所有生产、经营中的风险，生产的风电由电网公司按照特许权协议框架下的长期购售电合同收购。电网公司承担政府委托的收购和销售风电义务，并按照政府的差价分摊政策将风电的高价格公平分摊给电力用户，本身不承担收购风电高电价的经济责任。

在特许权经营中，政府职能与企业经营得到很好地结合。政府选择风电建设项目，确定建设规模、工程技术指标和项目建设条件，然后通过公开招标方式把风力发电项目的经营权转让给有商业经营经验的项目公司，具有最低上网电价的投标者获得项目的开发、经营权。项目公司在与政府签署的特许权协议约束下进行项目的经营管理。按照特许权协议中规定签署的长期购售电合同，项目公司把电力出售给电网公司，电网公司按照政府的差价分摊政策将电力出售给用户，并将风电的高价格公平分摊给电力用户。

简单概述风电特许权政策的运行机制是，政府采取竞争性招投标方式把项目的开发、经营权给予最适合的投资企业，企业通过特许权协议、购售电合同和差价分摊政策运行和管理项目。

3. 项目进展状况

从 2001 年 1 月开始，原国家计委开始风电特许权试点项目的前期准备，2001 年 6 月决定在广东惠来县和江苏如东县各选择一个 10 万千瓦的风电特许权试点项目。2003 年 3 月宣布项目招标，同年 9 月完成招标工作。两个项目吸引了国内外 9 家公司、其中三家国外公司和一家私营企业参与投标。招标结果是，江苏如东项目的中标者是华睿投资集团有限公司，中标上网电价为 0.436 元/kWh，广东惠来项目的中标者是广东粤电集团有限公司，中标上网电价为 0.501 元/kWh。第一期风电特许权项目结束了我国风力发电上网电价居高不下的历史，通过投资来源的多元化，增加了竞争压力，为风力发电的发展注入了活力。

在上述两个风电项目试验成功的基础上，2004 年我国政府又在江苏如东二期、内蒙古辉腾西勒和吉林通榆进行三个 10 万千瓦风力发电特许权试点项目。2004 年 4 月正式发标，9 月完成招标工作。三个项目共吸引了国内外 8 家公司参与投标。招标结果是，江苏如东二期的中标者是华睿投资集团有限公司，中标上网电价为 0.5 元/kWh，内蒙古辉腾西勒的中标者是北京国际电力新能源有限公司与北京国际电力开发投资有限公司联合体，中标上网电价为 0.38 元/kWh，中国华电集团公司同意按照相同条件、相同电价在辉腾西勒风场附近开发建设另一个 10 万千瓦风电场。吉林通榆项目是龙源电力集团公司和吉林吉能电力集团有限公司与雄亚有限公司联合体同时中标，中标上网电价为元 0.5/kWh，双方将按照中标电价分别开发 20 万千瓦的风电场。上述 5 个项目在 3 年左右时间建成后，风电的新增总装机容量将达到 70 万千瓦，相当于前 20 年风电建设的总规模。由此可见，采取风电特许权方式建设大型风电场是目前加快我国风电建设的重要措施。

4. 对风电发展产生的影响

风电特许权政策改变了我国以往风电建设的模式。政府在规划风电项目，主导风电发展规模和速度的同时，利用市场化最优原则，把项目的经营权以市场竞争的方式授予企业，更好地把政府职能与企业经营结合起来，充分体现了电力体制改革过程中政府主导与市场机制相结合的风电发展新机制。

采取特许权政策对我国风电发展产生了显著的影响。首先，通过竞争性招投标，一方面促进电价明显下降，结束了我国风力发电上网电价居高不下的历史；另一方面激活了风电投资来源的多元化，提高了国内外企业投资风电项目的积极性，为风电发展注入了新鲜活力。其二，在风电特许权协议框架下，电网公司与项目投资者签订长期购售电合同，保证全部收购项目的可供电量，改变了以往风电上网难的困境，使风电项目摆脱了产品销售的风险。其三，建立了风电本地化生产的平台。风电特许权项目为所有希望进入风电产业的企业和个人提供了一个相对公平的竞争机会，特别对资金实力雄厚的企业，争取到 10 万千瓦的特许权项目，就迈入了风电产业的大门，并且在项目开发和运营中逐步提高风电建设能力。对风电开发商来说，在项目的开发和经营过程中从陌生到成熟，逐步成为合格的风电开发商和运营商；对风电设备制造商来说，通过项目的国产设备制造，可以成功越过 50 台和三年的运行经验门槛，成为市场上合格的风电设备供应商。由此来看，风电特许权提高了我国风力发电设备国产化和本地化的能力和活力，目前至少有 5 家世界大型风力发电设备制造商，开始本土化制造的准备和落实工作。其四，风电特许权是我国目前大规模发展风电、促进风电设备本地化制造和降低风电电价的重要措施。在实施风电特许权项目的短短几年中，我国风电的新增的风电装机容量增长量相当于前 20 年风电建设的总规模。实践证明，风电特许权政策提供了我国风电发展必要和有效的保障措施。

综上所述，风电特许权政策在现阶段对我国风电发展产生了积极的影响，但从长远来看，风电特许权政策的具体内容还需要不断完善，尽力避免风电特许权招标中在价格上出现的恶性竞争，避免过度追求低成本，注重国产风电设备制造水平和能力的提高，保护投资者的积极性。在今后风电特许权政策的实施中，还要注重特许权政策与其它相关政策的结合，使我国的风电政策和机制不断适应国情、适应风电不同发展阶段的政策需求，以利于我国风电建设朝着大规模、可持续发展的方向发展。