

## 财政部对十三届全国人大三次会议第 8605 号建议的答复

### 财建函〔2020〕94 号

温枢刚代表：

您提出的关于解决可再生能源电价补贴欠费问题的建议收悉，我们会同有关部门进行了认真研究，现答复如下：

按照《可再生能源法》的有关规定，我国自 2006 年起对可再生能源发电实行基于固定电价下的补贴政策，补贴资金来源是随电价征收的可再生能源电价附加。2012 年纳入政府性基金管理以来，中央财政累计拨付补贴资金超过 5000 亿元，有力支持我国可再生能源行业快速发展。截至 2019 年底，全国累计装机风力发电 2.1 亿千瓦，光伏发电 2 亿千瓦，生物质发电 2254 万千瓦，规模稳居世界第一，而且发电技术水平不断提升，成本持续下降，为实现 2020 年我国非化石能源占一次能源消费总量比重的 15% 目标提供了坚实支撑。

但另一方面，由于可再生能源电价附加入不敷出，存在较大缺口，导致部分可再生能源发电企业未能及时获得补贴，已经成为行业广泛关心的重大问题。2019 年下半年，全国人大常委会组织开展了可再生能源法执法检查，指出补贴资金缺口产生并持续扩大的主要原因：一是 2016 年以后电价附加征收标准未及时调整，资金来源不足导致缺口逐步扩大；二是电价附加未依法严格征收，对自备电厂、地方电网用电

长期未征或少征；三是一些地方规模管理失控，本地区装机规模已远超国家规划确定的数量。除此之外，我们更要看到导致补贴资金缺口的背后有着更深层次的原因，即价格调整滞后于成本下降速度，使得价格和成本严重背离，刺激一些地方不顾现实情况，盲目核准、抢装机、抢上网等问题突出，造成行业无序发展、过度投资。

## 一、关于采取多项措施解决贴拖欠问题的建议

为了切实解决补贴拖欠问题，我部积极研究并会同相关部门开展了大量工作。今年1月，我部会同国家发展改革委、国家能源局联合印发了《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），同时修订了《可再生能源电价附加资金管理办法》（财建〔2020〕5号），对补贴机制进行了较大调整。

一是新增项目从“敞口补贴”调整为“以收定支”。以新增补贴收入决定新增补贴项目规模，通过竞价的方式充分发挥市场主体成本下降快的优势。例如，新建陆上风电2020年最低指导价已下降到0.29元/千瓦时，在局部地区已低于煤电标杆电价，新建集中式光伏发电2020年最低指导价已下降到0.35元/千瓦时。新增项目开展补贴竞价并且不再新欠，将充分保障企业投资收益，促进行业高质量发展。

二是简化补贴管理流程。国家不再发布可再生能源电价附加目录，改由电网企业按要求及时向社会公开符合补贴条件的发电项目清单。根据《关于开展可再生能源发电补贴项目清单审核有关工作的通知》（财办建〔2020〕6号），此前已公布的第1批至第7批补助目录内项目，由电网企业审核后直接纳入补贴清单，尚未纳入补贴清单的项目通过国家可再生能源信息管理平台进行申报。目前，国家电网公司、南方电网公司、内蒙古电网公司已陆续审核公布了第一阶段补贴清单，部分经营范围已审核发布第二阶段补贴清单。补贴确权后，金融机构可按照市场化原则，通过合理安排信贷资金规模或进行资产证券化等方式，对发电项目给予融资支持，从而解决企业现金流紧张的问题。

三是资金拨付优先保障重点项目。今年我们明确要求电网企业对光伏竞价项目、光伏领跑基地等项目优先拨付补贴资金，减轻企业现金流压力。

## 二、关于加强可再生能源电价附加征收的建议

在我部牵头印发《关于提高可再生能源发展基金征收标准等有关问题的通知》（财税〔2016〕4号）中已经明确规定，企业自备电厂自发自用电量，以及大用户与发电企业直接交易电量，均应纳入基金征收范围，各地不得擅自减免或缓征，对企业自备电厂以前年度欠缴基金要足额补征。另外，按照国务院关于非税收入征管职责划转的相关要求，2019年

1月1日起可再生能源发展基金征收职责已经划转至税务部门，以前年度应缴未缴的也由税务部门负责征缴入库。划转调整后，将有利于增强可再生能源电价附加的征缴力度。

国家发展改革委已多次调整可再生能源发展基金征收标准，在2006年7月、2008年7月、2009年11月、2011年12月、2013年9月、2015年12月先后6次电价调整中，分别规定可再生能源电价附加征收标准为每千瓦时0.1分、0.2分、0.4分、0.8分、1.5分、1.9分，提高了19倍。当前我国经济下行压力较大，减税降费力度和规模不断加大，暂不具备通过提高基金征收标准来解决缺口的时机和条件。

当前，随用户电费征收的政府性基金和附加，除了可再生能源电价附加以外，主要还有农网还贷资金、国家重大水利工程建设基金、大中型水库移民后期扶持基金等。其中，农网还贷资金主要用于支持电力企业农网改造升级，为相关省、市、自治区的农村电网改造贷款还本付息；国家重大水利工程建设基金主要用于支持南水北调工程建设，解决三峡工程后续问题，以及加强中西部地区重大水利工程建设；大中型水库移民后期扶持基金主要用于改善水库移民的生产生活条件。上述政府性基金和附加目前均有明确且较为重大的支出用途，因此暂时不宜取消或调整。

### 三、关于采取发行“可再生能源专项债”等措施解决补贴拖欠问题

按照 2019 年 9 月 4 日召开的国务院常务会议相关要求，专项债不得用于土地储备和房地产相关领域、债务置换以及可完全商业化运作的产业项目。我们鼓励金融机构按照市场化原则，对列入补贴发电项目清单的企业予以支持，合理安排信贷资金规模，创新融资方式，加快推动资产证券化进程。

## 四、完善可再生能源发电产业配套税收政策

增值税实行环环征收、道道抵扣的链条机制，其税负由购销环节的购买方负担。可再生能源发电企业在销售所发电量时发生的增值税，由购买方电网企业负担，如果在此环节暂缓征缴增值税，将造成增值税征缴链条缺失，电网企业无法对其销售电量发生的增值税进行抵扣。

现行企业所得税法实施条例规定，企业应纳税所得额的计算以权责发生制为原则，属于当期的收入和费用，不论款项是否收付，均作为当期的收入和费用。政策主要考虑有以下几方面：一是虽然补贴资金未实际到账，但对于享受补贴的企业而言，在所发电量上网销售时就拥有了补贴收入在未来得到兑付的权利，且补贴收入的金额是确定的；二是如果在电量销售环节暂不缴纳企业所得税，改按收入实际到账时再缴纳，会在客观上造成企业所得税征缴的盲区，极大增加税收核查的成本；三是税法具有统一性和严肃性，补贴收入属于收入的一种，难以针对某个特定行业或某种特定收入制定征收政策。



感谢您对可再生能源发电相关工作的关心和支持，欢迎再提宝贵意见。

联系单位及电话：财政部经济建设司 010-68552977

财政部

2020年9月9日