

高耗能优惠电价全面取消 发挥电价杠杆促节能

本报记者 王力凝 西安报道

对绿色环保企业降价、让高耗能高污染的企业付出更高的成本——用市场化手段和价格机制促进生态环境的绿色发展，中国深化资源环境价格改革的方向已明确。

7月2日，国家发改委出台《关于创新和完善促进绿色发展价格机制

高耗能再无优惠电价

在电价机制改革领域，国家发改委首先提到全面清理取消对高耗能行业的优待类电价以及其他各种不合理价格优惠政策。

价格改革体制中，电价是少有的没有放开政府定价的项目。

2011年6月，国家发改委发布《关于整顿规范电价秩序的通知》，明确提出“坚决制止各地自行出台优惠电价措施”，要求地方政府及相关部门不得擅自制定调整电价、不能自行出台并实施优惠电价措施，也不能以其他名义变相降低企业用电价格。

虽然中央明令禁止，但在实际操作中，一些地方以电力用户与发电企业直接交易、双边交易等名义变相对高耗能企业实行优惠电价的

做法仍屡禁不止。2013年陕西榆林开始建立“低电价区”，随后在榆林市政府牵头下，明确电网企业销售给当地高耗能企业的用电成本为每千瓦时0.391元。而当时陕西电网销售的大工业用电的电价最低为0.5251元。

实际上，地方政府牵头对高耗能企业出台优惠政策，这样的情况在新疆、河南、甘肃、内蒙古、广西等地方长期存在。

国家审计署曾在2017年8月

的意见》(以下简称《意见》)，明确了在污水处理、固体废物处理、水价和电价四大领域实施绿色价格机制。另外，还鼓励探索生态产品价格形成机制、碳排放权交易、可再生能源强制配额和绿证交易制度等绿色价格政策。

按照目标，中国要在2020年基本形成有利于绿色发展的价格机制、价格政策体系；到2015年将绿

色价格机制落实到全社会各方面、各环节。电价是工商企业最为敏感的生产要素之一，特别是此次提出的全面取消优惠电价政策，更是牵动着众多高耗能企业的神经。

“电费是企业生产经营里的重要组成部分，所以电价对促进企业技术升级、资源配置是一个非常有效

的杠杆。”谈及电价领域的改革方向，国家发改委价格司司长岳修虎在7月2日的新闻发布会上表示，各地将扩大差别电价和阶梯电价的行业范围，加大低谷电价的实施力度，降低环保企业的用电费用。

长期以来，地方对高耗能行业的优惠电价屡禁不止，这一次能否实现彻底取消？

绿色发展价格机制主要内容

行业	污水处理	固体废物处理	节水	电价
主要措施	制定污水处理费标准,2020年底前实现城市污水处理费标准与污水处理服务费标准大体相当	2020年底前全国城市及建制镇全面建立生活垃圾处理收费制度	将农业水价提高到运行维护成本水平,同步建立精准补贴和节水奖励机制	全面清理高耗能行业优惠电价及其他各种不合理价格优惠;在铁合金等7个行业落实差别电价
	分类分档制定差别化收费标准,促进企业污水预处理和污染物减排	对非居民用户推行垃圾计量收费,并实行分类垃圾与混合垃圾差别化收费政策	逐步将居民水价调整至不低于成本水平,非居民水价价格调整至补偿成本并合理盈利水平	扩大销售侧峰谷电价执行范围,完善居民阶梯电价制度,推行居民峰谷电价
	污水处理排放标准提高至一级A或更严格标准的城镇和工业园区,可相应提高污水处理费标准	在已实行垃圾处理制度的农村地区,建立农村垃圾处理收费制度	2020年底前对企业制定用水定额并动态调整,缺水地区和“两高一剩”行业提高加价标准	2025年底前,对实行两部制电价的污水处理企业用电、电动汽车集中式充电设施用电等免收需量(容量)电费

的企业加价0.5元。

根据国家发改委的此次要求，各地要及时评估差别电价、阶梯电价政策执行效果，可根据实际需要扩大差别电价、阶梯电价执行行业范围，提高加价标准，促进相关行业加大技术改造力度，提高能效水平、加速淘汰落后产能。

对于将这项工作授权给地方政府，岳修虎解释称，由于各地的产业结构不一样，究竟什么产业对污染影响大、减排压力大，让地方自主设定加价标准，能使高耗能、高污染企

业付出更多成本，把节能减排变成企业自觉行为。

这也意味着，差别电价和阶梯电价也将从钢铁行业扩围至其他高耗能行业。

“现在环保政策加码，又是用钢铁淡季，已经有不少钢厂停产检修。”在生意社钢铁研究员何杭生看来，通过规范电费市场，推开了高排放、高污染企业的用电成本，通过这种政府宏观调控和价格机制手段，有助于引导高耗能行业的优胜劣汰和兼并重组。

缓解资本、增加资金渠道 银行“债转股”项目或提速

本报记者 张艳芬 上海报道

6月29日晚间，银保监会印发了《金融资产投资公司管理办法(试行)》(以下简称《办法》)。而前不久，

资本缓解是个长期工程

资本占用是银行开展债转股

的痛点。金融资产投资公司参与债转股有两种形式。一是先收购银行的债权，将债权转为股权并对股权进行管理；或是先投资企业股权，由企业将股权投资资金全部用于偿还现有债权。从2016年10月正式开启本轮债转股以来，近两年的时间中市场化债转股项目存在签约多、落地少的情况。

对此，国家金融与发展实验室银行研究中心主任曾刚告诉记者：“银行行动比较谨慎的原因，一方面是因为资金来源，另一方面是并表资本监管。其中未来金融投资资产公司并表风险系数如何监管，在商业银行母公司层面上怎么去进行并表，进行风险权重计算，这是最核心的问题。”

6月29日发布的《办法》对此前

市场化推进

与1999年第一轮政策性债转股不同，本轮债转股被定义为法制化、市场化债转股。与上一轮债转股的被动相比，本轮债转股更多是银行系实施机构占据主导权。在强调市场化、法制化的原则下，银行系的债转股实施机构可以选择符合条件的企业主动出击，也可以沉默。

对此，普益标准研究员夏雨认为，市场化代表了参与机构市场化、资金筹措市场化、目标企业选择市场化，实施过程市场化、退出方式市场化，全流程的市场化运作既能更好地解决优质企业负债率居高不下的难题，也能规避僵尸企业恶意逃债的风险。

“不像20年前成立四大AMC的债转股，那次实际上是政府出钱办事。这次就是银行自己出钱，然

央行给5家国有银行和12家股份制银行定向降准释放5000亿元资金，用于市场化债转股。叠加从2016年下旬至今发布的系列债转股政策，这一轮的债转股政策支持力度加大。

市场比较关注的银行资本计提，债转股资金来源、金融资产投资公司的设立等多方面提供了新的细则。另外，银保监会人士表示，金融资产投资公司应当与股东银行建立“防火墙”，在资金、人员、业务方面有效隔离，防范风险传染，并对附属机构进行并表管理。

《办法》从三个方面缓解了银行资本占用的问题。一是对于商业银行控制的金融资产投资公司，部分债转股企业可以不并表计算资本充足率；二是对于商业银行控制的金融资产投资公司，即使债转股企业需要并表计算资本充足率，也有相应的资本计提权重优惠；三是对于商业银行未控制的金融资产投资公司，商业银行甚至不需要将金融资产投资公司纳入资本充足率并表计算范畴。

《办法》中明确：“金融资产投资公司资本充足率、杠杆率和财务杠杆率水平参照金融资产管理公司资本管理相关规定执行。”要求金融资产投资公司资本充足率等指标计算与四大AMC相同。

除此以外，在资本计提方面值得注意的是，对于需并表计算资本充足率的债转股形成资产，也有一定的资本计提优惠。《办法》明确金融资产管理公司债转股业务形成的资产信用风险权重小于商业银行的资本计提权重，尤其是金融资产投资公司对于工商企业其他股权投资的商业银行业务资本计提是1250%。

另外，在成立金融资产投资公司方面，同时取消了金融资产投资公司必须由一家商业银行控股的要求。《办法》删除了此前征求意见稿中“实施机构应当由一家境内注册成立

的商业银行作为主出资人”及“其出资比例不低于拟设实施机构全部股本的50%”等相关表述，不

再要求商业银行作为主出资人控股金融资产投资公司。

业内观点认为，未来多家商业银行、社会资本或共同参与成立金融资产投资公司。其中，未控股的金融资产投资公司，其不必纳入商业银行集团并表口径。《办法》从股权方面缓解了银行资本金压力。

这三项新规对商业银行长期顾忌的债转股项目高资本占用的情况起到一定的缓解作用，或将加速债转股业务的快速落地。而对于银行资本消耗，曾刚认为《办法》对金融资产投资公司自身并表的风险系数，并未提及，在实践中，并表的风险权重均按1250%执行，这对母银行提出了较高的资本要求。“考虑到当下金融监管环境日益强化，‘影子银行’大规模回表的背景下，银行资本补充业已面临很大压力，如此高的资本损耗显然

长，导致债务风险的几率加大。2016年10月10日，国务院印发《国务院关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》及附件《关于市场化银行债权转股的指导意见》，成为本轮债转股拉开大幕的标志。随后的两年间，多部门相继发布了本轮债转股推进的相关细则。

但不可否认的是，总体来看债转股项目落地缓慢。民生证券统计数据显示，截至2017年底，各类实施机构已与102家企业签署市场化债转股框架协议，协议金额超过15000亿元，但由于多种不健全的制约因素，目前市场化债转股落地缓慢，落地率仅约15.8%。

在银行系实施机构的角度，是因为资本占用和资金来源等问题。而从债转股对象企业和集团角度，

不明确，存在签约意向规模与实际落地规模差距大的情况。

上述《办法》明确了金融资产投资公司设立条件，债转股配套业务，强调全面风险管理和风险隔离等多

个方面的内容。尤其是多项政策在一定程度上缓解了银行的资本计提压力，并拓展了资金来源渠道，业内观点认为，这两项政策的明确有利于进一步推动债转股的进程。

会制约银行参与债转股的空间。”交通银行首席经济学家连平表示，银行对债转股还是谨慎的，接下来尤其是金融资产投资公司建立后，债转股应该会有明显的增长，但也有模式、流程等问题明确，目前还在初步的探索阶段。

目前，金融资产投资公司作为银行发起设立的债转股实施机构，是一类新型实施机构。2017年下半年至2018年年初，建设银行、农业银行、工商银行、中国银行以及交通银行纷纷成立各自的金融资产投资有限公司，分别是建信投资、农银投资、工银投资、中银投资以及交银投资。

而在资金来源方面，为了推动债转股业务的顺利开展，《办法》大开“绿灯”。

各种市场化方式和渠道可以被金融资产投资公司利用，主要在5个方面，包括运用私募资产管理产

品支持实施债转股，通过设立私募股权投资基金开展债转股业务，通过发行金融债券募集债转股资金，通过债券回购、同业拆借和同业借款等业务融入资金，还有允许银行理财资金依法依规用于交叉实施债转股。

在厦门国际银行发展研究部博士后任涛看来，目前市场化债转股面临的第一个难题便是资金问题。“目前，债转股推动的资金缺口还是不小，撬动资金也没那么容易。成立金融资产投资公司需要100亿元的注册资本，购买银行的债权也需要资金，债转股股权需要资金等。”

“金融资产投资公司可以发行私募资管产品去做债转股，那么这个私募是否需要净值化，是否允许一定的期限错配等等，如果按照资管新规的要求做越来越也比较难。”任涛坦言现在债转股面临困难有很多。

峰谷电价机制将实施

在电价政策中，国家发改委还提到要加大峰谷电价的实施力度。要求各省级价格主管部门可在销售电价总水平不变的前提下，建立峰谷电价动态调整机制，进一步扩大销售侧峰谷电价执行范围，合理确定并动态调整峰谷时段，扩大高峰、低谷电价价差和浮动幅度，引导用户错峰用电。

峰谷电价是指根据每天需求量的变化，分成了高峰、平段和低谷三个时段，高峰时段的电价高，低谷时段电价低。

另外，2025年底前免收污水处理和港口岸电运营、海水淡化相关企业的容量电费，这些企业的用电成本将降低14%左右，同时将集中式充电设施的免收容量电费政策延长到2025年。

“涉及电价的3条措施总的目的是让高耗能、高污染的企业付出更高的成本，对绿色环保的企业促进企业节约用能，提高能效。对于价格政策促进绿色清洁发展的案例，国家发改委相关负责人提到了2004年以来对燃煤机组的超低排放和节能改造的情况，实施脱硫脱硝除尘改造机组电价每度加价2.7分、超低排放改造的新机组加5厘钱，老机组加1分，带来了显著的效果。”

另外一个从去年开始，对“煤改电”设置了1万度优惠电量额度，每度电0.35元，不执行阶梯电价政策。和现在实行的阶梯电价一档电价比，可以节约2000元钱。

“这和现在实行的政策还是完全不同的。”河北唐山一家钢铁企业人士告诉记者，对企业加补贴和让利能够调动市场的积极性，但清理电价优惠和加大差别电价补贴涉及的是地方政府和企业的利益，存在一定的政策阻力，这也是中央清理优惠电价10多年以来一直没有完全杜绝的主要原因。

2017年6月，福建省率先出台了绿色价格政策，30条措施中第一项就是实施差别化电价政策。

当年9月底，福建省物价局价格研究所相关工作人员在总结这项工作实践经验中谈到，绿色价格政策的构建符合社会总体福利方向，但政府、社会公众以及市场主体三方的利益不尽相同，不同利益团体之间存在博弈，政府需要协调和平衡不同利益间的“讨价还价”。

在中国西部地区聚集着大量高耗能工业园区，这些地方的经济发展仍主要依靠高耗能企业的开工率和效益。正因如此，在电价上“做文章”，成为多个地方政府吸引企业的一项主要手段。在这些地方，即将实施的绿色价格机制无疑将面临着更强的阻力。

值得关注的是，中央政策已释放出较强的改革决心。

在《意见》发布后的7月3日，国家发改委组织召开电视电话会议，专题部署《意见》落实工作，提到创新和完善促进绿色发展价格机制涉及面广、政策性强、任务重、难度大，要求各级价格主管部门把这项工作作为当前和今后一个时期的重要工作。