

## 外国的太阳更亮吗？

近几年，中国光伏产业快速崛起，通过规模、技术和产业链发展，极大地促进了光伏能源成本下降。悲哀的是，国内市场增长迟缓。产品的80%都出口到海外，国内用户并没有享受到光伏产业增长的益处。2011年全球新增光伏装机容量28GW，全球组件产能为63GW。中国的组件产能为40GW，产量为23GW，国内装机仅为2.5GW。中国控制了世界光伏50%以上的市场份额，可是国内装机量不到全球装机的8%，这种巨大的不匹配难道不奇怪吗？为何国内市场如此滞后于制造产能，生产厂家非要舍近求远呢？难道是外国的太阳更亮吗？答案显然是否定的，问题出在中国能源制度的滞后和偏差上。让我们看看中外能源制度上的差异，自然就一目了然。

德国是“上网电价法”首先对光伏发电开放的国家，政府规定电网公司必须无条件地高价优先收购光伏发电，再由财政对全国电网进行分摊补贴，即强制光伏上网电价(Feed-In-Tariff：FIT)。其法案的基本原则是1.强制入网2.全部收购3.规定电价4.逐年递减。这一法案彻底解决了困扰可再生能源发电的入网问题，为光伏用户提供了有保障的投资回报，极大地推动德国光伏市场的扩大，德国迅速成长为世界第一大光伏市场。随后，欧美各国都效仿德国推出各自的光伏上网电价政策。

中国从2009年开始推出“金太阳”政策，意在效仿德国的光伏激励政策的成功经验，推动本国光伏市场。借《围城》中一句话，“不知怎么，外国一切好东西，到中国没有不走样的。”这个政策搬到中国后被改良地面目全非：强制入网变成建议并网，全部收购变成审批筛选，发电电价补贴变成事前系统补贴。真是差之毫厘，谬已千里。

在中国，不是强制的事那算事吗？中国早在09年就颁布了《可再生能源法(修正案)》，其中第14条明确“实行可再生能源发电全额保障性收购”，规定并网需满足：1列入规划2行政许可3在覆盖范围4符合并网标准。难点就是规划和行政许可，这两条没有电网的支持许可，无法通过。可再生能源法被轻松穿越，谁能奈何？光伏并网的官方解释是由于电网安全问题，实质上是利益分配问题。并网侵犯了电网的垄断利益，新能源自发自用一度电直接导致电网减少一度电的价差收入。所以电网对于可再生能源并网的积极性不高，甚至阻碍可再生能源并网。

而利益问题的根源又在于体制，在目前的电力体制下，电网是电力市场上唯一的买方(针对发电厂)和卖方(针对用户)。垂直一体化垄断了输电、配电、售电的电力体制正是症结所在。分布式光伏侵犯了电网对于售电的垄断，给了用户更多的自主用电选择权；侵犯了电网对于配电的垄断，需要将光伏发电接入配电网。

迫于欧美对光伏双反倒逼打开国内市场的压力，国家电网公司于今年10月26日召开新闻发布会，正式发布《关于做好分布式光伏发电并网服务工作的意见》。分布式光伏发电分散接入低压配电网，允许富余电力上网，电网企业按国家政策全额收购富余电力；由分布式光伏接入引起的公共电网改造，以及接入公共电网的接网工程全部由电网企业投资。国网的并网新政，让我们看到了中国光伏危机的一线曙光。

电力关系到国计民生，是重要的基础性产业，是世界公认的公用事业，其规模经济效益显著，具有强烈的自然垄断特性。自有电力以来，世界各国长期对电力企业实行公共管制，普遍采用垄断经营和国有产权形式进行运营。

随着世界政治、经济和社会的发展，传统的管理和经营体制制约了电力的进一步发展，电力工业面临着严峻挑战，导致了各国电力企业从垄断经营、计划经济向市场化转化。尤其是，随着科技发展，电力工业实现自动化、信息化，电力系统的控制技术、信息技术和数字化技术已经取得实质性突破，制约发电、输电、配电和售电等各环节分离的技术瓶颈已不存在，为电力市场化改革提供了技术基础。

某些原来被认为具有自然垄断性的业务或环节，其进入壁垒和退出壁垒已经被逐渐克服，使得某些环节的自然垄断性不再成立，从而为引入竞争创造了条件。以德国为代表的欧洲大部分国家早就实现了发电、输电、配电、售电所有或者部分环节的市场化，打破垂直一体化的电力垄断模式。这为后来新能源的发展创造了一个公平开放的电网平台和电力产业环境，外加上补贴政策到位，光伏产业得以迅速发展自然就水到渠成。

德国的上网电价是不需要申请审批的，是全国统一、普惠的全部收购制度。拿补贴走审批就是人治，就必然有私心和潜规则。目前在中国一个电站从申请立项到最后并网发电，中间要经过项目核准、路条、可行性研究报告、环境影响评价、规划、并网、土地许可、安全、验收等关键环节，涉及至少九个政府机关部门(含电网)，盖48个章(或许可证)，长路漫漫。

这就是现在国内光伏电站投资者所面对的残酷的行政环境。潜规则早已成为明规则，各层级机关衙门把光伏电站当做唐僧肉，雁过拔毛，能咬一口就咬一口。项目执行人为了完成进度，无奈沦落为行贿者、酒徒和皮条客。审批环节

过多，权力寻租，滋生腐败，延误商机，给投资者带来巨大的额外负担。目前一个新职业“路条”掮客应运而生。凭借人脉关系，买卖路条，谋取暴利。新能源从来都是这些长袖善舞者的舞台，国家赋予的权利被执行者按权打包转换成私人肆意买卖的商品。

德国的光伏补贴是以光伏电站实际发电量作为激励政策的计量标准的事后补贴，而中国的金太阳补贴政策是初始投资补贴方式的事前补贴。光伏电站还没影就先给50%系统补贴，真把中国人都当活雷锋了？骗补、先建后拆、报大建小，那都是不可避免。好的制度可以让坏事变好，坏的制度可以让好事变坏。

当我第一次接触到金太阳政策时，就不由困惑：既然政策的初衷是为了鼓励国内光伏的发展，为何不是向德国一样制定一个总体年度光伏装机上限，然后先到先得呢？金太阳为何必须审批？审批的依据是什么？光伏发电特点是能量密度低、带有随机性，最适合的是采用小型、分散式、分布式屋顶开发方式，发电就地消耗，自发自用。普通居民/工业建筑屋顶面积一般也就能安装大约2KW-50KW的光伏系统，可是金太阳项目门槛是1MW，把原本欧美最推崇的最符合光伏应用特点的潜力巨大的分布式小型屋顶市场完全排斥在政策补贴以外。是政策制定者不了解中国的国情吗？当周边的朋友们向我各种诉苦申报的费力后，我终于赫然明白，政策制定者不是不熟悉国情，而是谙熟国情。那双手紧握的金光可是不能随便泄露的。

呜呼，原本就挤牙膏一样从财政部嘴里挤出的这一点宝贵的可再生能源基金，就这样被“金太阳”分亲疏贵贱地散射出去，然后就悄无声息。真正实干者拿不到补贴，投机者拿到指标买卖项目，谋取暴利。金太阳政策执行三年以来，不得不面对一个尴尬事实——“钱发下去了却没见到申报的发电量。”相关数据显示，到目前为止，自2009年批复的“金太阳”示范工程仅有装机总量40%的发电量实现并网，其他工程均因各种原因未完成并网或延期。

金太阳政策在发布初期，正值光伏组件价格高企，光伏并网为电网所排斥，国内对光伏应用缺乏认识的环境，金太阳的光伏项目确实起到了国内光伏应用市场的示范、探索作用。但随着近年光伏产品价格的急剧下降，电池发电效率的提升，光伏电站的投资回报已经大大缩短，加上电网对分布式光伏并网的开放，民间对光伏电站投资的吸引力和认知早以今非昔比。尤其是当前面对光伏外忧内困的危险处境，国家需要急速打开光伏分布式国内市场的状况，金太阳政策已经无法适应目前的光伏产业发展的形势要求，应该立即改弦更张，时不我待。

现在是应该还原从德国取回真经的时候了，执行强制光伏上网电价（FIT），新政策应该具备以下几个特点：

1. 所有光伏发电电网强制并网，没有商量
2. 全额收购，没有电站的大小门槛
3. 设定年度装机上限，先到先得，项目1MW以下无需审批（只要发电符合并网标准），改为备案制
4. 上网电价按地区分为西部、中部、东部，执行三个地区统一电价。由于中国国土面积比德国大很多，地理条件更复杂，不能全国统一执行一个上网电价，而是要根据各区域光辐照资源划分为三个上网电价。上网电价逐年下调。
5. 上网电价随光伏电站的规模增加而递减，也就是规模越大的电站，上网电价越低。目的是鼓励分布式小型电站，抑制大型集中式地面电站的建设。

将现有的“事前装机补贴”变为“事后发电补贴”。只有采用以实际所发电量作为激励政策的计量标准的电价补贴政策，才能降低项目监管成本，提高审批效率，减少审批费用，直接鼓励多发绿色电量，把有限的国家投入用在刀刃上，提高国家投入的经济性。

总之，面对危机，光伏目前最需要的不是钱，不是地，而是政策和市场环境。政府通过规制引导，宏观协调，改革光伏激励政策，给新能源创造一个透明、普惠的新能源激励制度和畅通、公平的市场竞争环境、开放的电网平台就是救光伏，才能真正释放出中国国内光伏市场的巨大潜力。让太阳普照大地。（作者和海一样的新能源 [微博](#)）

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/43283.html>