

遏制中国光伏国内市场发展的三大障碍



光伏在外忧内患之下跌入低谷，遭遇全行业性亏损。面对欧美的双反制裁，无论是政府官员还是光伏业内企业领袖，以及经济界的专家学者，大家不谋而合地在一个问题上达成共识：立即启动国内光伏市场。

打开国内市场的重要性

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，国内用户并没有享受到光伏产业增长的益处，光伏产品的80%都出口到海外。2011年全球新增光伏装机量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65%的产能，占据约60%的市场份额，可是我们2011年光伏新增装机量仅占世界的2.5%。显然，中国光伏国内市场远远落后于行业发展，和我们在世界光伏制造业所处的领导地位完全不匹配。

我们假设一下，如果国内市场打开，中国光伏产品的出口比率如能80%下降到50%，出口：国内=1:1（比较健康的产业比率），这时对海外市场的出口量会下降约5.5GW，约为11GW。中国光伏产品在欧美（2011年装机量为22GW）当地的市场占有率将从目前的75%下降到50%。欧美本地的生产商还会对中国厂商如此抵制吗？欧美政府会对中国光伏产品启动双反吗？

国内企业因本地市场受限，不得不涌向海外市场，为扩大市场份额降低成本，野蛮地扩大产能，透支的产能交织全球金融危机导致在海外市场价格暴跌，暴跌招致双反。海外市场受限，不得不退而求其次图谋国内市场，又是一番吐血价格混战，为摊低成本只能继续扩产。中国光伏行业正在走入一个不可延续的恶性循环。

中国光伏市场潜力巨大

难道中国没有市场需求吗？错，中国光伏市场潜力巨大。我给大家提供一组数据：

1.1GW光伏电站约20平方公里，1000GW约需2万平方公里，刚柴达木盆地的1/10面积。以中国目前组件产能40GW，这就需要生产25年。

2.目前中国有480亿平方米建筑屋顶面积，如果在其中的10%屋顶建光伏系统，就将形成500GW太阳能电池市场。

面对如此大的市场潜力，为何中国国内市场迟迟无法释放，生产厂家非要舍近求远？2011年，光伏电池组件价格下跌了约50%，光伏产品成本快速下降。以目前光伏电池效率和价格来看，国内分布式屋顶光伏系统，在能够并网且满足年发电1200小时的前提下，投资回报率IRR为9.3%，大约8年可回收成本。开启国内光伏市场的时机已经成熟。

目前制约国内光伏市场的瓶颈不是成本和技术，而是政策滞后。政策滞后体现在：并网难、审批难、补贴难。

一、并网难

无论是光伏，还是风电，任何新能源项目最终的投资收益途径是依靠发电。发电使用有两种途径：1.自发自用2.出售给电网，就是并网上网。对于分布式屋顶光伏电站，电网要求必须自发自用，不许上传。只有对于经过特许权招标的集中式地面光伏电站，才可发电上传，真正售电。这部分电站每年额度是很小的。并网的受限极大地限制了光伏市场的发展：

1.对于分布式屋顶光伏电站，由于只能自发自用，电站的建设容量必须受业主本身最大耗电量的限制，否则过多的发电只能浪费。这会造成业主的屋顶资源无法充分利用。

2.如果想存储过多的光伏发电，一种方案是增加储能单元。可是目前蓄电池成本昂贵，维护成本高，一般的业主是承担不起的。多余的电上传本来是最经济的消纳渠道，现在被电网封死了。

3.并网的难度遏制了民间资本对光伏电站投资的积极性。屋顶光伏电站实际上一个稳定的投资回报产品。它会给业主源源不断地发电创造价值，风险比证券产品低，维护起来很简单，比经营一家餐馆、公司等实业容易得多。本来应该有很大的市场潜力。

不能确保光伏电的并网，就无法保证光伏系统投资者的利益，必然限制市场发展，最终导致中国国内市场大大落后于制造产能。

这个问题在欧美双反的倒逼下，最近似乎看到了曙光。国家电网于10月26日公布了《关于做好分布式光伏发电并网服务工作的意见》（简称《意见》）的新政，对分布式并网的态度整个是180度大转身，从完全排斥改为“支持、欢迎、服务”。国网对分布式光伏并网如此快速巨大的态度转变，确实是意外，可以说让业界震惊。新政亮点体现在：

1.支持分布式并网，承诺全额收购富余电力；

2.6MW以下免收接入费用；

3.分布式光伏发电项目免收系统备用费；

4.并网权限明确下放到地市公司；

5.并网流程办理周期约45个工作日；

6.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承担；

如果以上政策能够落实到位，贯彻下去，必将大大缩短分布式光伏电站并网的时间、减少并网费用。为国内光伏市场开启扫清一个最大障碍。目前业界很多人对国网的姿态转变仍就持怀疑态度，让我们一起继续关注国网新政的执行力度和落实情况。

二、审批难

国网的《意见》只解决了分布式能否并网的问题，至于并网上网的电量如何计量、如何结算、每度电给多少钱，都没有提及。经与国网内部探讨，并网的阻碍消除后，对于电站投资者最大的障碍就是电站的审批。这个问题关键不在电网，而是发改委。

按照国务院2004年发布《政府核准的投资项目目录》，能源类电站项目的投资建设项目需要取得政府相关部门的核

准，其中对风电站的规定是：总装机容量5万千瓦及以上项目由国务院投资主管部门核准，其余项目由市政府投资主管部门核准。在此《目录》中首先没有光伏电站（当然2004年光伏还没有兴起），仅规定50MW以下的风电站项目需市发改委核准。我们姑且认为50MW以下的光伏电站项目也需市发改委核准。

核准的文件要求，“由具备甲级资质的工程咨询机构编制的项目申请报告一式5份”，据了解甲级资质的项目申请报告大约20万一套，还要城市规划、环境评价、土地等审批报告。这些报告全下来，估计需要50万。通常一个50KW分布式光伏电站的全部投资才50万，而一个3KW的分布式光伏电站就基本能满足一户普通居民家庭的日常用电需求。如此高的审批费用和繁琐的审批程序，这不是一个笑话吗？

显然，这个核准目录已经无法适应分布式新能源的发展要求。原来的项目核准程序是针对法人投资的大型能源类投资项目。作为普通居民在自己屋顶建立分布式光伏电站，1.不是法人2.不影响城市规划3.不影响土地使用，房屋是自己的私人产权4.不影响环境，应该不需要发改委的项目核准。发改委的项目核准政策应该与时俱进，进行相应的调整和澄清：

1.在《政府核准的投资项目目录》中加入光伏电站的相关内容，明确光伏电站的核准门槛和核准机关的核准权限。

2.发改委的核准政策应该和电网的并网新政相配套。既然电网容许6MW以下分布式并网免收接入费用，发改委核准应该相应调整为6MW以上分布式光伏项目需要项目核准，6MW以下分布式光伏项目改为备案制。

项目核准只是电站建设的审批环节之一。目前，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。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。这样的审批政策到底是想推动绿色新能源的发展还是在阻滞它的发展？或者是以推动新能源发展为借口而肥私人的口袋呢？为促进光伏终端市场的发展，必须简化行政审批手续，清除项目审批上的障碍，彻底解除电站投资者的疑虑。

三、补贴难

分布式电站不是为了并网而并网，而是要把多余发电量卖给电网。所以后续财政部的分布式光伏发电的电价补贴政策就将是国内光伏市场是否能够真正打开的一个关键。国家电网的《意见》已经出台，后续的度电补贴政策为业界广泛关注和期待。

经济界很多人在质疑光伏是个依靠补贴才能生存的行业，称“政府不应该拿纳税人的钱去维持一个依赖补贴生存的行业”，让我们看看欧美政府的做法吧。德国是世界第一个实行光伏上网电价法（FIT）的国家，据WTO公布的“欧盟产业补贴报告”透露，德国政府通过了太阳能屋顶计划（HFTP）向德国太阳能光伏制造商提供了5.1亿欧元补助，德国在2010年光伏发电电价上的补贴就超过118亿欧元，这些支持政策的颁布使德国迅速成为太阳能能源利用的全球领先者。美国也不甘落后，暨2009年实行经济刺激法案以来，每年对可再生能源的资金支持额度高达160亿美元。而中国政府至2009年以来，每年对可再生能源的补贴平均不超过150亿人民币（其中70%用于风电）。中国政府这样相对微小的补贴，还成为很多媒体和经济学者拿来诟病中国光伏产业的靶子，这是多么的冠冕堂皇，又是多么的无知和短视啊。在没有实现平价上网之前（无论是发电侧还是用电侧），光伏都是政策市场。没有并网的支持、没有补贴就没有市场，没有市场就没有应用和市场竞争，就没足够的机会和动力去自身完善，这将是恶性循环。现在的输血是为了让它尽快度过幼儿期。当它能独立时，市场无限，受益无穷，你会发现现在的输血是值得的。

目前的国家对于分布式光伏系统的补贴主要是“金太阳”政策。金太阳补贴约为系统成本的50%，比例虽够但门槛（1MW）太高，总量太小。普通居民家庭使用日常用电只需3KW光伏系统就够了，如此高的门槛的结果是将巨大的分布式小型屋顶市场排斥在政策补贴以外。同时，2011年只批了600MW，2012年才1.71GW,对比我们40GW的产能远远不够。

为提高国家投入的经济性，宜采用电价补贴政策，以实际所发电量作为激励政策的计量标准，降低了项目检查和审核等管理成本，直接鼓励多发绿色电量，起到实际的节能减排效果。据媒体报道，政府有关部门正在酝酿调整“金太阳”分布式光伏发电示范项目的补贴政策，将现有的“事前装机补贴”变为“事后度电补贴”，以核定电量为依据发放补贴资金。这也是与国际接轨的讲求发电实际效果的事后补贴方式。其次补贴对象不要设定门槛，无论分布式电站规模大小，应平等对待，不管是几KW的居民屋顶，还是几MW的工业厂房屋顶一律支持补贴。

我们希望看到一个通用、客观、平等、简易的度电补贴政策。结算计量应以用户侧上传电表为准。对于个人居民分

分布式光伏并网，电网不应该只给分布式发电投资方（业主）部分上网电价，比如地脱硫燃煤机组标杆上网电价，然后让其自行去发改委或者财政部另行申请剩余补贴部分差额，而是电网按照统一的上网电价执行上传发电的收购。也就是说电网应该是和光伏电站投资人的唯一结算接口。光伏发电项目上网电价高于当地脱硫燃煤机组标杆上网电价的部分，按有关规定通过全国征收的可再生能源电价附加解决。至于国网如何与财政部等相关部门之间结算差额部分，和分布式发电投资方（业主）无关。只有这样，才能简化补贴的申请程序，确保投资人的投资回报。

更进一步，个人认为，最理想的情况是国家规定统一的光伏分布式上网电价，类似德国的FIT政策，而不是停留在上传电量的度电补贴上。它的有效性已为欧美所证明。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。我们呼唤中国的《强制光伏上网电价法》尽快出台。

结语

只要以上三大障碍解除，国内光伏市场将立即打开，过剩产能至少吸纳一半。何须看欧美脸色？！面对光伏危机，政府应该救光伏，但是要救光伏行业，不是去救某个光伏企业。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，给新能源创造一个畅通、公平、开放、透明的市场竞争环境和电网平台就是救光伏。企业可以让市场去选择。（作者 和海一样的新能源 [微博](#)）

原文地址：<http://www.china-nengyuan.com/news/44962.html>