

遏制中国分布式光伏市场发展的三大障碍

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：立即启动国内分布式光伏市场。

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。

欧洲光伏行业协会(EPIA)的数据显示，2013年全球光伏发电系统新增装机容量超过37GW，截至2013年底累计装机容量为136.7GW。2013年中国光伏新增装机容量10GW，截至2013年底中国累计装机容量为17GW。我们看到，在政府出台的一系列鼓励政策下，2013年中国光伏新增装机量跃居世界首位，成绩突出。但是客观的说，这个装机量相对于中国巨大的组件产能，海量的可装机屋顶/荒地资源，仍然十分不足。中国的组件产能约为40GW，产量为20GW。中国控制了世界光伏65%的产能，占据约80%的市场份额，中国的总装机量不到世界总装机的12%。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。

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？2010年以来，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、结算难。2013年以来，虽然国家层面陆续出台针对以上问题的一系列政策，但在地方实际执行层面，进展较缓慢，政策完全落地不容乐观。

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。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，如果只能自发自用，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。多余的电上传电网是最经济的消纳渠道。

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，我们终于看到了曙光。国家电网于2012年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180度大转身，从完全排斥改为“支持、欢

迎、服务”。支持分布式并网，承诺全额收购富余电力。6MW以下免收接入费用。并网权限明确下放到地市公司。

《意见》新政执行两年来，全国各大城市涌现了一批居民私人光伏系统成功并网的吃螃蟹者，起到一定积极示范作用。但是，总体来说，政策落实并不乐观。主要问题体现在：

- 1、各地执行不统一。由于国网《意见》是比较笼统的政策大纲，缺乏操作细则，各地电网在执行中对并网尺度掌握有偏差。希望国网尽快出台细则，统一解读，规范操作。有漏洞就会有人转空子，暗箱操作。
- 2、整个并网申请流程时间过长，手续复杂。《意见》里制定的是45个工作日并网，可是实际流程一般会超过60天。希望国网能够进一步简化并网流程，提高并网效率。
- 3、门槛设置过高。电网要求光伏系统施工单位需要承装（修、试）电力设施许可证、建筑施工许可证、安全生产许可证，这些门槛大大提高光伏的推广应用的资质要求和难度。比如：承装（修、试）电力设施许可证至少要求1000万注册资金，可是是一个普通居民光伏项目工程也就3-5万元左右，这么高的门槛是没有必要性的。
- 4、特殊物业项目的并网问题仍未得到解决。比如，小产权房屋为何不能并网？原则上说，电网只要给小产权房通了电，安装了售电表，就表示电网认可了该业主为合法购电业主，那这个业主就应该有并网卖电的权利。还有，高压直管小区（由物业代收电费的）业主，由于上传电量会涉及到电网、物业、业主的三方结算，比较麻烦。目前北京市电网要求，高压直管小区业主只能选择“全部自用”的并网方式，剥夺业主并网卖电的权利。

并网的执行问题还很多，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

这个问题关键不在电网，而是发改委。2014年以前，光伏电站的项目审批执行的是核准制。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。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，这个核准制度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。所以，发改委的项目核准政策也必须与时俱进，和国网的并网新政相配套。

直到2013年12月，国家能源局发布了《关于分布式光伏发电项目管理暂行办法的通知》，明确分布式光伏发电项目审批改为备案制，并明确项目备案权力从国家下放到地方。文件提到，“省级以下能源主管部门依据国务院投资项目管理规定和国务院能源主管部门下达的本地区分布式光伏发电的年度指导规模指标，对分布式光伏发电项目实行备案管理，具体备案办法由省级人民政府制定。”此政策出台，原则上解决了分布式光伏电站审批的问题。但是由于政策刚刚出台，各地能源主管部门传达和消化政策尚需一定时间。据了解截止目前，只有山东、河北、河南少数几省发布了备案办法，多数省仍未发布。对于自然人项目，由电网并网完成后统一登记备案，但是对于法人项目（工厂企业项目），必须完成当地发改委备案才能领取度电补贴（0.42元）。由于各地备案办法迟迟未能出台，导致很多法人光伏项目无法领取补贴。

分布式光伏项目由核准改为备案，是国家为了简化光伏项目的审批环节，减少业主审批成本的重要措施。文件特别要求，备案工作应尽可能简化程序，免除发电业务许可、规划选址、土地预审、水土保持、环境影响评价、节能评估及社会风险评估等支持性文件。反观已出台项目备案办法的省区，对项目备案所需文件要求繁简不一。有的省仍然要求设计院出具的可研报告，报告费用昂贵，实际是换汤不换药，打备案之名，走核准之时。有的省完全简化备案程序，参照自然人项目，统一由电网并网后登记备案，比如河北省。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、结算难

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。

2013年以前，国家对于分布式光伏系统的补贴主要是“金太阳”政策。由于是事前补贴，执行几年中，陆续发现骗补、项目检查和审核管理等问题。为提高国家投入的经济性，2013年后，国家停止金太阳政策，改为以实际所发电量作为激励政策的计量标准，实行度电补贴政策。将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。补贴更为透明、客观。

但是在实际操作中，光伏发电业主碰到主要问题是如何取得售电和补贴增值税发票。没有发票，电网无法支付上网电费和发电补贴。国税局2014年6月针对性地出台了并网卖电发票由电网代开的政策，给居民业主简化了结算环节，算是及时雨。但是，光伏补贴和上网电费被扣税问题仍然没有得到解决。

1、国网代开光伏卖电发票，直接扣除17%增值税。可是依据财政部13年发布财税[2013]66号文件，2013年10月1日起实施光伏发电增值税即征即退50%政策，所以光伏上传电费不应该按17%扣税，而是只能扣8.5%（一半）

2、国网在转付分布式光伏的补贴时，也扣除了17%的增值税。原每度电补贴0.42元，扣17%增值税后，每度电补贴0.359元。可是按照国税总局去年2月发布的《关于中央财政补贴有关问题的公告》（国税[2013]3号）文件，“纳税人取得中央财政补贴不属于增值税应税收入，不征收增值税”。但是国网解释，由于补贴属于国网转付给光伏业主，财政部在划拨补贴时，就已经扣税了。所以问题不是出在国网，而是财政部。

光伏上网电费和度电补贴扣除17%的增值税率将极大地削弱项目的投资回报率，减少项目投资吸引力。显然，这和国家主张大力推动分布式光伏国内市场发展的大方向是背道而驰的。这个问题需要电网、国税、财政等部门共同洽谈协商解决，贯彻落实国家对于新能源的支持政策。否则必然会打击投资人的积极性，对推动光伏市场发展非常不利。

结语

只要以上三大障碍完全解除，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/65177.html>