

## 基础设施法律热点问题

### 解读分布式太阳能发电新政解析

国家能源局在2012年7月发布了《关于印发太阳能发电发展“十二五”规划的通知》(国能新能〔2012〕194号),明确指出要优先发展分布式太阳能发电。《太阳能发电发展“十二五”规划》的“重点任务”章节中也进一步明确“十二五”时期,全国分布式太阳能发电系统总装机容量达到1000万千瓦以上。中部地区和东部沿海地区太阳能发电一般采用与建筑物或其他设施结合的分布式方式建设。支持北京、天津、上海、重庆、河南、江苏、浙江、安徽、湖南、湖北、江西、福建、广东、广西、贵州、海南等省(区、市)推广分布式太阳能发电系统。鼓励在河北中南部、山西中南部、山东、四川与东北各主要城市工业园区、大型工业企业建设分布式太阳能发电系统。

何谓分布式太阳能发电?根据国家发改委2011年向社会公开发布的《分布式发电管理办法》(征求意见稿),所谓分布式发电是指位于用户所在地附近,不以大规模远距离输送电力为目的,所生产电力除由用户自用和就近利用外,多余电力送入当地配电网的发电设施、发电系统或有电力输出的能量综合梯级利用多联供系统。该定义较为客观地描述了分布式发电的两大特点:一是所发电量以用户自用为主,而非类似于地面光伏电站那样用于商业发电;二是多余电力能够上网销售,卖给地方电网企业。尽管该办法尚未正式公布实施,但征求意见稿对理解分布式发电的含义及分类等,仍有参考价值。

2012年9月国家能源局发布了《关于申报分布式光伏发电规模化应用示范区的通知》(国能新能〔2012〕298号)(以下简称“**分布式光伏发电通知**”),标志着将在全国范围内组织分布式光伏发电应用示范区建设,大力推广分布式太阳能发电项目。国家对示范区的光伏发电项目实行单位电量定额补贴政策,对自发自用电量 and 多余上网电量实行统一补贴标准。项目的总发电量、上网电量由电网企业计量和代发补贴。该通知直接要求电网企业配合落实示范区分布式光伏发电项目接入方案并提供相关服务,规范并简化分布式光伏发电接入电网标准和管理程序,积极推进分布式光伏发电的规模化应用。

据此,国家电网公司于2012年10月首次向社会发布了《关于做好分布式光伏发电并网服务工作的意见》(以下简称“**并网意见**”)。并网意见有两个重要亮点:一是首次合理确定分布式光伏界定标准,即位于用户附近,所发电量就地利用,以10千伏及以下电压等级接入电网,且单个并网点总装机容量不超过6兆瓦;二是国家电网首次向社会郑重承诺为分布式光伏发电项目业主提供免费接入系统服务,允许富余电力上网,并按国家政策全额收购富余电力。此外,并网意见还明确由地市公司负责具体并网工作,压缩了管理层级;限定了并网关键节点时间,全部并网流程办理周期约45个工作日(不含工程建设时间),这使得该文件的操作性大大提高。并网意见标志着至少在分布式太阳能光伏发电领域规定与实践操作逐渐接近统

一,是一个比较积极的政策趋势。

并网意见虽有积极的一面,但其解决的只是分布式太阳能光伏发电是否能并网的原则问题,至于并网上网的电量如何测量、如何结算、每度电补贴多少钱等实际问题并无提及。

#### 1. 上网电价问题

根据2011年国家发改委发布《关于完善太阳能光伏发电上网电价政策的通知》(发改价格〔2011〕1594号),目前对于非招标太阳能光伏发电项目实行全国统一标杆上网电价每千瓦时1元(除西藏仍执行1.15元上网电价外)。通过特许权招标确定业主的太阳能光伏发电项目,其上网电价按中标价格执行,但中标价格不得高于太阳能光伏发电标杆上网电价。对享受中央财政资金补贴的太阳能光伏发电项目其上网电量按当地脱硫燃煤机组标杆上网电价执行。

并网意见对国家电网全额收购富余电力的上网电价是按太阳能光伏标杆上网电价执行,还是按项目当地脱硫燃煤机组标杆上网电价执行,并没有给出明确答案。目前各地脱硫标杆电价有所差异,但普遍都远低于每千瓦时1元的价格。因此,从分布式太阳能发电项目业主的角度,是希望按照太阳能光伏标杆电价由电网全额收购;反之,国家电网则更愿意以脱硫标杆电价进行收购。据了解,目前山东的分布式太阳能光伏并网是按照当地的脱硫标杆电价执行的。

#### 2. 电价补贴问题

目前,太阳能光伏发电由中央财政补贴的项目主要集中在金太阳示范工程和光电建筑应用示范项目。但两个项目的补贴都属于发电系统装机事前直接补贴,即根据太阳能光伏发电项目建设的装机容量,在机组发电并网前先行拨付一定比例项目建设资金。根据《关于组织申报金太阳和光电建筑应用示范项目的通知》(财办建〔2012〕148号),对于2013年6月30日前完工的金太阳以及与建筑一般结合的太阳能光电建筑应用示范项目补助标准原则上为5.5元/瓦,建材型等与建筑紧密结合的光电建筑一体化项目补助标准原则上为7元/瓦,具体补助标准将根据应用形式和投资成本等情况确定。但此种事前直接补贴的模式在实践中很容易产生虚报装机容量,骗取补贴的现象,造成管理难度加大。因此,自从2009年推出上述两个中央财政补贴项目至今,太阳能补贴的标准逐年递减。

尽管分布式光伏发电的补贴细则目前尚未出台,但普遍认为对于分布式并网发电应采取“先发电后结算”的“度电补贴”模式。之前的金太阳和光电建筑项目事前直接补贴是因为项目并网有不确定性,所以通过事前补贴来推广这两个项目。现在分布式光伏发电并网的问题已经解决,那就应该按发电多少补贴多少的原则来进行操作。而且从前述分布式光伏发电通知

“实行单位电量定额补贴政策”可以读出，按实际发电量进行补贴将是发展的趋势。其实这种度电补贴模式，已经在我国部分地区的地方政策中得到体现。2011年，山东就在《关于进一步完善扶持光伏发电发展价格政策的通知》（鲁价格发〔2011〕127号）中规定，地面光伏并网电站，2010年投产的电价为1.7元/千瓦时，2011年投产的电价为1.4元/千瓦时，2012年投产的电价为1.2元/千瓦时；列入国家金太阳示范工程的大型光伏发电项目及用户侧并网的光伏发电项目、太阳能屋顶和建筑一体化并网电站，上网电价按该省脱硫燃煤机组标杆上网电价执行。2012年6月，江苏省启

动了新一轮光伏发电扶持政策，省政府转发省发展改革委、省物价局、省能源局《关于继续扶持光伏发电政策意见的通知》（苏政办发〔2012〕111号），规定对于2012-2015年期间新投产的非国家财政补贴光伏发电项目，不分地面、屋顶或建筑一体化，将上网电价确定为每千瓦时1.3元，即在全国统一标杆上网电价的标准上每千瓦时再补0.3元。

据我们了解，目前相关政府部门正在制定有关分布式太阳能发电电站补贴标准的具体细则，而行业也正在静待这一政策的出台，期待全面启动分布式太阳能发电项目的市场。

袁家楠 合伙人 Tel: 8610 8519 1228 Email: yuanjn@junhe.com

章晓科 律师 Tel: 8610 8519 1243 Email: zhangxk@junhe.com

---

本简讯仅为提供法律信息之目的，供参考使用，并不构成君合律师事务所的法律意见或建议。