

Special Report

财政部政策扶持光伏业 地方政府闻风制定补贴细则

◎本报记者 陈其珏

魏启东教授已经很久没有如此畅怀了。

身为江苏省能源研究会的秘书长,他一直在为江苏蓬勃兴起的光伏产业和当地星罗棋布的大小光伏企业出谋划策、指点迷津。而当去年下半年金融危机引致国内外光伏市场同时陷入严重困顿之际,心急如焚的他更是不断在各种场合奔走游说,企盼政府能在适当时机施以援手,以尽快帮助国内光伏业摆脱窘境。

他的这些努力终于在3月26日有所回报——财政部当日宣布,已出台了一系列政策和意见,加快太阳能光电技术在城乡建筑领域的应用。

“此次政策的影响很大,可以说是一个极大的利好,最重要的就是能推动国内光伏市场的启动。”魏启东在接受本报记者采访时,喜悦之情溢于言表。

多位接受采访的光伏企业负责人也无不对这一政策寄予了厚望。似乎在一夜之间,所有深陷泥沼的光伏企业都看到了一根伸在他们面前的救命稻草——只要用力抓牢,就能脱困求生。

这一切是否都能如愿?有部分业内人士担心政策惠及面是否足够大的问题,而另一些人则认为政策真正能带来多大利好,在具体落实前还很难预料。

对此,魏启东向本报记者透露,江苏省正在就财政部支持加快太阳能光电建筑应用的政策制定实施细则。

这或许可以视为光伏新政“落地”的一个信号!

光伏业浴火重生

事实上,在今年3月26日之前,国内整个光伏行业还处在一片悲观、混乱和萧索的状态中。

光伏龙头尚德电力财报显示,按美国通用会计准则,公司去年第四季度净亏损6590万美元,毛利率仅为0.6%。同为组件厂商的天合光能、航天机电经营状况也不尽如人意:前者财报显示,公司第四季度毛利润为2080万美元,毛利率为9.6%,净亏损70万美元;后者年报则显示,公司净利润大幅下降45.54%。此外,林洋新能源最近也宣布去年四季度亏损6100万美元。

即便是“拥趸为王”的上游企业,川投能源、天威保变同样难逃利润下滑的命运。两家公司上周先后发布一季度净利润预减的公告,前者预计一季度净利润下降25%—34%,后者则预计下降16%—28%。

在此期间,最高时曾被炒到500美元/公斤“天价”的多晶硅现货价格直落至100美元/公斤以下,令囤货商叫苦不迭。

另有机构研究数据则显示,目前我国已有350家光伏企业倒闭歇业,幸存者只剩下约50家。转机终于在阳春三月临近尾声时倏然而至。

3月26日,财政部、住房和城乡建设部联合发布了《关于加快推进太阳能光电建筑应用的实施意见》(下称《意见》)与《太阳能光电建筑应用财政补助资金管理暂行办法》(下称《暂行办法》),对符合条件的太阳能光电建筑应用示范项目给予20元/瓦的补贴。这一政策来得十分突然,却在瞬间开启了中国补贴光伏应用的历史大门。

根据《意见》,推动光电建筑应用是促进建筑节能的重要内容,是促进我国光电产业健康发展的现实需要,也是落实扩内需、调结构、保增长的重要着力点。

两部门同时提出,为有效缓解光电产品国内应用不足的问题,在发展初期采取示范工程的方式,实施“太阳能屋顶计划”,加快光电在城乡建设领域的推广应用。计划包括推进光电建筑应用示范、启动国内市场和在条件适宜的地区,组织支持开展一批光电建筑应用示范工程。

新政很快在资本市场上引发立竿见影的效果。从3月26日至4月2日六个交易日内,A股天威保变从每股25.85元上涨到每股34.36元,上涨幅度达到32.92%。在海外,林洋新能源股价飙升将近42%,尚德电力则上涨了43%,甚至从孟买到东京的各地太阳能公司股价也随之走高。

这个消息对光伏行业的整个产业链都会有极大影响,因为下游产品市场的打开意味着上游也可获得充分发展。事实上,国外光伏界早就在关注中国市场何时打开的问题。”魏启东对此解释说。

地方政府开始行动

对于这一俗称“太阳能屋顶计划”的光伏补贴新政,国内光伏企业几乎众口一词的叫好。

我们已开始就国内光伏市场的启动进行前期研究,同时也在成立新的班子来预作准备。”江苏林洋新能源有限公司组件事业部总监袁永健昨天在接受本报采访时透露,公司原先有99.5%的产品用于出口,但随着国内市场启动,未来这个比例会有所下降。

他认为,此次财政部补贴的力度应该算比较大。在国外订单不变的情况下,国内市场的启动意味着平白新增一块很大的蛋糕。对国内光伏企业来说,产能不是问题,只要有订单,产能上都能满足。

据他介绍,光电建筑一体化既可以用晶硅太阳能电池来做,也可以用薄膜电池来做,因此这次政策对光伏行业的利好是全方位的。

这个政策肯定是大利好,但具体影响有多少还很难估计。我们预计,如果今年补贴能占到出货量的20%就非常好了。”正泰太阳能科技有限公司董事总经理杨友友昨天也向本报

记者表示,无论如何,此举对中国太阳能市场的启动和推广都有很大影响。

在他看来,如果中国在这方面能真正有所作为,则无愧于一个力行节能减排的环保大国形象。同时,这对中国未来的经济转型也会有很大促动。

值得注意的是,财政部文件中明确表示,鼓励地方政府出台相关财政扶持政策,这也为光伏新政的最终“落地”指明了方向。而本报记者随后从魏启东处了解到的一个最新消息是,国内光伏产业最集中的省份——江苏已经在制定类似政策了。

就在财政部发布《意见》的当天3月26日,江苏省正在南京召开全省工业大会。据一位与会知情人士透露,此次会议邀请了包括新能源行业在内的12个行业代表性企业参加会议,其中,无锡尚德、常州天合等光伏企业也应邀出席。

这次会议的一大亮点是推出12个振兴工业的规划。但和其他地区不太一样的是,作为光伏大省的江苏特别推出了振兴新能源发展规划,对太阳能、风能产业发展和装备配套制定了2009—2011年的三年规划。该规划确立了徐州、扬州、连云港为多晶硅产业基地,并规划2011年全省达到3万吨多晶硅生产能力,但省内其他地方则不再布新点。规划纲要并提出了发展新能源的政策支持意见和推进措施,确定了全省三年260MW太阳能发电的财政补贴政策。

由此,江苏的光伏企业有望最早分享到国内光伏市场启动所催生的这块“大蛋糕”。

悬而未决的补贴总量

尽管如此,由于这次颁布光伏补贴新政的部委中并不包括发改委、工信部、科技部在内,而后三者此前一直是主导国内光伏产业发展的主管部门,这也给外界留下不少遗憾和猜测。

一位不愿具名的新能源研究人士就告诉本报记者,因发改委具有价格监管和行业调控的职能,此次补贴新政如果得不到该部门的支持,则不会顺畅推进。

另一方面,此次政策中仅规定2009年补助标准原规定为20元/瓦,却没有规定补贴总量,这也引发外界的话柄。

虽然补贴单价明确了,补贴总额却没有。如果到时候就补贴1个项目,你说算不算拉动光伏产业?补贴100个项目呢?”光伏专家王斯成在接受本报采访时反问。他认为,在没有明确的补贴总额之前,政策效果究竟如何还不好说。

据财政部解释,《实施意见》和《暂行办法》的出台将加快光电在建筑领域的应用,但当年符合条件的光电建筑应用量将受到工程进度、建筑一体化应用程度等因素影响,因此,目前国内光电建筑应用量尚难准确测算。中央财政将根据2009年符合条件的光电建筑实际安装应用量相应安排补贴资金,以确保光电建筑应用示范工作的顺利实施。

关键是政府总共肯拿出多少补贴资金。按照坊间的一个传闻说是今年补贴4亿元,如果这样的话,则力度还远远不够。”王斯成说。

他进一步向记者分析,财政部文件明确每瓦补贴20元,则补贴10个MW就需要2亿元人民币,而中国去年的光伏产量为2000MW,10个MW仅占到千分之五,这个比例非常小。而如果补贴到去年产量的10%就要达到200MW,这就需要政府拿出40亿元。

在王斯成看来,政府每年至少要拿出100亿元,补贴500MW即达到25%的补贴量,才能真正支撑起国内整个光伏产业的振兴。

不过,魏启东觉得,目前采取的这一补贴政策已基本可以满足光伏业的需要,包括补贴后发电成本达到每度1元也是完全可以做到的。

市场扩大与成本降低是相辅相成的。在政策推动下,光伏市场将被拉大,而市场拉大后,成本也会降低。这是一个良性循环。”魏启东说。

但他同时估计,企业不太会同时享受项目补贴和电价补贴。否则,这就变成不用投入就能赚钱了。在任何国家都不会如此。”

短期刺激中的长期风险

除了上述问题外,王斯成认为,对不同类型的建筑,补贴的影响也不尽相同。由于补贴之后,光伏发电的电将进电表运行,相当于自发自用,由此减少了从电网取电的量。在这种情况下,民用住宅、学校医院由于电价偏低,如果使用光伏发电的电,则用户还需要贴钱,经济上

仍不划算。”

当然,对工业企业来说,由于本身的用电成本就比较高,光伏发电在补贴后基本能够与之持平,用户的用电积极性也会相对较高。”王斯成说。

但还有个问题就是可持续性。你不知道这个政策会不会持续下去,是不是每年都会有这些补贴?”他最后提醒光伏企业,“不应盲目乐观。”

据财政部文件称,以后年度补助标准将根据产业发展状况予以适当调整。

这也是当下业界普遍担心的一个问题:在光伏补贴政策刺激的背后是否埋藏着一些长期风险?

一位新能源研究人士就对补贴政策出笼后大量企业蜂拥而入光伏产业感到忧心忡忡,担心这会造成严重的供过于求,继而重蹈液晶显示器和半导体市场的覆辙。这些领域的企业目前降价速度比挣钱速度快。”他提醒说。

目前,光伏市场的空间正变得越来越拥挤。iSuppli报告指出,2008年全球太阳能电池安装数量达到3.8GW(40亿瓦),但2009年因大环境景气下滑,安装数量只会增长9.6%,达到4.2GW,而市场供给量却由去年的7.7GW增加62%至11.1GW。

另一方面,当前国内市场对政策补贴的这种高度敏感性也潜伏了双重隐忧:既预示着光伏市场在获得补贴后长足发展的希望,但也表明未来光伏市场一旦失去补贴则可能引致不利后果。海外研究机构Macquarie Research就曾表示,日本于2006年停止对光电领域提供补贴,随后一年该领域的销售骤降了27%。

对此,中投证券分析师熊琳认为,此次补贴主要应用于光电建筑应用示范工程建设成本的补贴,而未来更大的政策预期在于对光伏建筑的并网发电进行财政补贴。在财政部出台的《暂行办法》中就明确,鼓励地方出台与落实有关支持光电发展的扶持政策,落实上网电价分摊政策的地区,其项目将优先获得支持。”

某种程度上,这也暗示了中国光伏产业未来获得支撑和发展的必然路径。

分析师观点

“太阳能屋顶计划”并非“对症下药”

财政部联合住房和城乡建设部日前连发《太阳能光电建筑应用财政补助资金管理暂行办法》、《关于加快推进太阳能光电建筑应用的实施意见》,支持开展光电建筑应用示范,实施“太阳能屋顶计划”,城市光电建筑一体化应用,对农村及偏远地区建筑光电利用等给予定额补助,2009年补助标准原则上定为20元/Wp。

中投顾问能源行业分析师姜谦认为,在金融危机的漩涡中苦苦挣扎多时,终于迎来了国家的政策支持,对于众多光伏企业来说,有种久旱逢甘露的感觉。但是仔细阅读政府部门的两份文件之后,光伏企业也许会觉得国家给予的并不是它们最想要的。

国家给予的是什么呢?就是“太阳能屋顶计划”。

“太阳能屋顶计划”的扶持重点是光伏建筑一体化项目,还明确指出将优先支持学校、医院、政府机关等公共建筑应用光电项目。换言之,就是不会通过补贴来拉动大规模的商业需求,仅靠公共建筑去消化我国巨大的太阳能电池以及组件产能(2008年我国太阳能电池产量达1.78GW,占世界总量的26%),显得非常不现实。而受补助的项目要求达到单项工程应用太阳能光电产品装机容量不小于50kWp,这意味着单个项目的补贴资金将达到100万元以上,实际上也将个人用户排除在补贴范围之外。另外,光伏建筑一体化技术在我国尚不成熟,已有的建筑都是采用国外技术建成,这也是制约光伏建筑一体化项目推广的一大因素。

光伏企业想要的是什么呢?就是它们的产品能在国内大规模应用。

光伏产品为什么不能在国内大规模应用呢?最大的制约因素就是光伏发电的成本过高。数据显示,目前在我国,太阳能发电成本大约是生物质发电(沼气发电)的7—12倍,风能发电的6—10倍,更

是传统煤电方式的11—18倍。高成本发出来的电如果没有补贴,电网公司很难有积极性去购买,而投资光伏发电的企业越来越少,这样的恶性循环造成的结果就是国内的太阳能电池需求量很少(2008年我国太阳能电池厂商(包括台湾省)的全球市场占有率提升至44%,但在导入量国家排名榜上却排在十名开外),大部分的企业只能依靠出口。但自金融危机以来,西方国家对太阳能的需求也不断下降,国内企业订单减少,开始艰难度日。

光伏发电的成本过高是否只在国内存在呢?

并非如此,世界各地都是如此,所不同的只是各国政府采取的补贴政策不同,以德国为例,1991年,德国通过了《强制购电法》(Electricity Feed Law,简称EFL)。按照该法,公共电力公司必须按照电力销售价格的90%收购风电、水电等电力,即明确了“强制入网”、“全部收购”、“规定电价”三个原则。2000年,德国通过了《可再生能源法》,并于2004年进行了修订,施行购电补贴法,根据不同的太阳能发电形式,政府给予为期20年,0.45—0.62欧元/度的补贴,每年递减5%—6.5%。购电补贴法的推出,使得德国光伏市场迅速发展,一举超过日本成为世界最大的光伏市场,也催生了Q-Cells, Solarworld等一批世界级的光伏企业。

姜谦表示,此次我国政府推出的“太阳能屋顶计划”,并没有针对性的补贴太阳能发电的电价,因此,未来一段时间,光伏发电的成本依然会高企,由此导致光伏产品大规模的应用于商业领域也成为一句空谈。它的作用仅仅体现在对行业信心的提升,表明国家对光伏产业的支持态度。如果有后续政策颁布,或许国家给予的和光伏企业想要的会达成一致。

对于“太阳能屋顶计划”,光伏企业也不看好它能在短期内起到效应。CSI阿特斯首席执行官翟晓辉博士表示,“政策的实施都需要一定时间,6个月至一年都是正常的,再说全球太阳能的主要市场仍在欧洲,公司将长线关注中国市场。”

