

当前光伏产业发展形势、存在的问题及建议

焦小平 | 温刚 | 李文杰

光伏产业是可再生能源产业中具有代表性的一个先行产业。我国光伏产业前景光明,但也存在亟待解决的问题,政府应加强政策规划,调整创新财税支持手段,促进市场发挥资源配置的决定性作用。

光伏产业发展形势

(一)基本面转好,前景依然光明。根据国家统计局数据和市场公开信息,近两年我国光伏产业已停止滑坡,正在平稳回升和迎来新的发展契机。在国内,受多种利好政策刺激,2013年国内光伏装机达到约12GW。部分市场机构估计,装机量将持续大幅增长。海外市场景气度提升,将分散国内产能压力。彭博新能源财经预计,2014年全球新增装机介于44—51GW之间。行业代表性上市公司的财报也传递出正面信号。据报道,

在美国上市的英利公司的2013年毛利率已大幅转正。另外,市场整合提高了产业集中度。

(二)开始从补贴驱动向成本驱动过渡。我国光伏产业已具备规模化发展基础,产业发展虽然仍需要通过电价补贴来实现光伏电价与火电电价持平,但通过企业、产业链与市场的综合努力降低成本,包括压缩过剩产能,光伏电价的市场竞争力逐渐加强,与火电电价的价差将逐渐缩小。

(三)光伏电站系统开发成为一种新趋势。过去,我国光伏产业以制造业为中心,光伏组件生产是主体,强调产能,生产规模越大竞争优势越明显。现在,更重视开发获利能力更优的光伏电站系统,更关注系统效率、系统成本和产品可靠性,有利于光伏产业链的整体发展。这一转变预示,光伏产业发展的暴利阶

段已结束,市场恢复常态,控制成本和理性追求利润成为趋势,电站发展市场需求对产能规模的影响越来越明显。

问题与挑战

(一)产业缺乏顶层设计和政策统筹。一是缺乏长期目标与规划。尚未明确光伏电站长期装机发展目标,无法形成国内市场长期预期与产能规划,有关产能控制的政策信号不清晰。二是政出多门。国家发改委、国家能源局、财政部、工信部、商务部、科技部、住建部、银监会、国家电监会以及国家电网等部门,均为光伏产业发展出台过政策,但政策间如何协调未予重视。三是政策偏重短期市场干预。近年政策出台密度大,2012和2013年各部门有17项和18项光伏政策,但多着眼于近期具体措施,对长期机制建设考虑不足。过多短



期干预不利于控制产能,还增加了控制产能的成本。四是存在政策偏离国情和配套政策不足的现象。例如,在无法取得土地和房屋所有权、一般企业寿命不足10年、光伏电站财务回报期通常20年以上、当前分布式光伏电价政策的可操作性多受质疑等因素影响下,分布式光伏电站发展政策面临挑战。五是现行电价补贴支付方式影响支持效率和效果。光伏发电运营企业从电网企业获得两部分电价收入,即项目所在地燃煤机组标杆上网电价收入和中央财政从可再生能源发展基金中为光伏上网电价与前者之差提供的补贴收入。目前,电价补贴通过电网企业发放,但在执行中,一些地区特别是西部的电网企业时有拖延,甚至有拖延半年支付的现象,严重影响光伏发电运营企业资金链。另外,2013年国家税务总局发布第3号公告,规定对中央财政补贴收入不征收增值税。但国家电网公司却要求光伏发电运营企业只有在提供17%税率的全额增值税发票后,才能从电网企业领取电价补贴。这使得可再生能源发电企业无法享受国家的这一增值税免征优惠政策。

(二)产业集中度低。据统计,2013年全球光伏有效产能45GW,中国拥有约30GW且国内分布不均,11家企业占近20GW,其余10GW分布于数百家企业,这些分散的产能不利于产业链合作。

(三)企业融资难、成本高。光伏产业大幅波动后,许多金融机构慎于进入。受产能过剩等因素影响,大部分企业资产状况不佳、投资能力有限,普遍面临贷款难、融资成本高、资金压力大等问题。一些组件生产企业为尽快回收产品销售资金,放弃专业化经营,也参与光伏电站建设,加剧了无序竞争。

(四)产品技术含量低、技术研发支持不足。出口数据显示,近几年,因产品技术含量低,我国光伏组件出口量增

加但收入未增加。欧洲市场的2013年二季度数据表明,在我国企业只能鏖战价格为0.55欧元/W的中低端市场时,日美企业凭借高效优质组件而享有1欧元/W的高端市场。从资金投入看,在上一轮光伏产业发展中,美国注重技术效益,着力于取得核心竞争力,而我国注重规模效益,只能导致低价竞争。有专家统计,2009—2011年间,美国能源部向其国内太阳能项目提供了140亿美元联邦政府贷款担保,主要用于技术研发和转化。而2008年后,我国通过各级政府批准的立项,约有相当于180亿美元的优惠贷款,流入了太阳能行业的制造企业,主要用于扩张制造产能。

(五)财政补贴支持方式需要调整。长期的普惠式补贴加重了财政负担,扭曲了市场关系。面对新一轮发展契机,政府需要转变管理体制,促进形成以科技创新能力为主体的光伏产业核心竞争力,由市场发挥资源配置的决定性作用。为此,财政补贴应主要支持光伏产业链的前后两端,即技术研发和光伏发电市场的初期开发,着重发挥机制性的推动和拉动作用。同时,还应创新财政资金支持机制。一旦形成有利于市场化发展的机制,光伏产业就能减少财政补贴依赖,更多地靠自身力量走出困境,进入良性发展。

(六)企业“走出去”面临较高风险。向国外转移光伏组件过剩产能有利于国内形成合理的有效产能和开拓国际市场。但现在企业“走出去”基本上是个体的行动,在外国面临较高政治风险和市场风险。

政策建议

(一)统筹规划专项资金使用。一是研究提出我国光伏发电总量长期目标,建立对市场规模和产能规模的长期稳定预期。二是加强政策间协调,形成与光伏产业发展规划配套的财税措施规

划,其中,把有关产业发展的具体内容交给市场。三是集中相关专项资金,统筹使用,以适当方式逐步缩减财政补贴总体规模,包括引导压缩过剩小产能,促进产业整合,增加我国光伏产品在国际市场上的定价权。

(二)调整财政补贴支持方式。一是保持电价补贴的长期稳定,传递强烈的市场信号,引导光伏产业链健康发展。二是将支持企业技术研发与创新作为长期机制,特别是鼓励企业及研究机构建立独立的联合研发机构,促进研发成果共享,提高光伏产业整体技术水平和创新能力。三是根据光伏产业发展阶段和企业技术研发能力,设置财政补贴门槛,包括通过设立产品标准等配合手段,支持产品合理定价,体现合理成本和合理利润,引导专业化经营,避免恶性竞争。四是在公开标准的基础上,财政补贴进一步明确靶向和加强绩效评估,真正扶助有核心竞争力的企业发展壮大。五是确保电价补贴及时向光伏发电企业支付,避免拖延。

(三)切实发挥税收优惠的支持作用。真正落实国家税务总局2013年第3号公告规定,对包括光伏发电在内的可再生能源发电企业所获得的来自中央财政的电价补贴收入不征收增值税,切实发挥这一税收优惠对光伏及其他可再生能源产业发展的支持作用。

(四)创新财税支持机制。一是发展政府和社会资本合作(PPP)模式的财税创新机制,发挥财政资金的“种子资金”作用,多种方式撬动市场资源。例如,参与发起支持光伏产业发展的产业投资基金或投资引导基金。二是探索建立政策引导的市场化补贴机制。例如,今后将部分碳税和碳市场配额拍卖收入,用于补贴光伏等新能源产业发展。

(作者单位:中国清洁发展机制基金管理中心)

责任编辑 雷艳