

企业“钻漏洞” 政府“打补丁” 光伏补贴博弈战击落“金太阳”



提要：一轮“金太阳”，升起于中国光伏市场的涨潮期，陨落于全球光伏产业的退潮期。近4年来，这项以巨额资金力推产业发展的特别举措耗资百亿，饱受争议，起落之间，划出了一道充满思考的企业生存轨迹。

稿件采写 朱玥 王佳丽

2009年，这项工程曾被寄予厚望。此前，中国光伏市场“三头在外”——原料在外、市场在外、设备在外，国内市场“约等于零”，光伏组件95%以上用于出口。而受2008年金融危机影响，中国光伏产品出口形势逆转，迫切需要启动国内市场。藉此，

中国有关部委启动了金太阳示范工程，期望能迅速开启国内光伏发电规模化发展的

大门。然而，这个用心良苦的政策，在实施过程中一直陷入企业“钻漏洞”与政府“打补丁”的博弈战。最终，围绕着金太阳示范工程，跑项目、骗补贴、拖工期、以次充好等传闻不绝于耳，决策和监管者不得不再调

整政策，审计署甚至启动了对其补贴资金的重点审计行动。

而此项补贴制度的设计瑕疵，在政策出台之初就显露端倪，但并未引起决策者足够重视。其后几年，当该工程在项目审批、补贴发放、后期监管等各个环节相继出现漏洞时，监管者虽试图补救，但这一工程的固有“漏洞”始终难以完全堵上。

多方权衡，有关部委从今年起下决心不再接受新增金太阳示范工程项目的申请审批，并要求收回未能按期完工的项目补贴，事实上终止了这一实施数年的财政补贴举措。但这几近于“一刀切”的清盘安排，正在引发了光伏产业新一轮的震荡。

“金太阳”为何陨落，反思这项财政补贴政策

清盘“金太阳”

接到财政部的清算通知时，山东大唐发电有限公司(下称山东大唐)总经理宋伟惊呆了。

山东大唐因“金太阳”项目曾获得财政部数亿元的补贴。如今，这些项目被判定为“未完工，取消示范，收回补贴资金”。这意味着公司将受到巨大打击。宋伟感到难以接受：“这些项目事实上已经并网了”。

同一时刻，感到意外的还有广西玉柴新能源有限公司(下称玉柴新能源)总经理奉金华。玉柴新能源投资建设的30兆瓦金太阳示范工程已并网发电，而财政部判定其为“未发电，取消示范，收回补贴资金”。照此执行，玉柴将被收回补贴资金2.4亿元。

“金太阳”是国家重点的光伏产业扶持政策。从2009年起，财政部联合科技部和国家能源局，对于列入名单的太阳能屋顶项目，给予50%到70%的建设端补贴。四年间共有900多个项目被列入补贴名单，中央财政对这些项目的补贴达200余亿元。

5月以来，“金太阳”的财政补助被要求全面进行清算，涉及全国百余家涉足金太阳工程的企业。按财政部《关于清算金太阳示范工程财政补助资金的通知》(下称“117号文”)，没有按期完工的项目，要求“取消示范工程，收回补贴资金”；没有按期并网的项目，则会被“暂时收回补贴资金，待并网发电后再来申请拨付”。

此轮清算涉及金太阳示范工程项目310个，财政部要求追回其中109个项目的补贴，涉及资金近百亿元。

财政部主导的此次资金清算行动，在国内光伏产业引发震动。

记者从业主及国家能源局指定的检测验收机构——北京鉴衡认证中心(下称鉴衡中心)了解到，2009年至2011年近八成的金太阳装机量，被财政部要求收回补贴资金，涉及资金“可能超过70亿元”。

与“金太阳”业主一起陷入被动的，还有工程承包商(EPC)和光伏组件供应商。2010年至2011年，保定英利集团共中标金太阳项目55个，现在其中的51个项目被财政部要求收回补贴资金。

“如果业主被收回补贴，就没有钱给我们结账。”英利销售部门一负责人称，公司恐将为此付出代价，上亿元应收账款将面临风险。

5月以来，全国各地百余家涉足金太阳工程的企业，均遭受了117号文的“当头一棒”。

记者辗转获得的一份清算明细单显示，此轮清算涉及金太阳示范工程项目310个，装机总量1295兆瓦，财政部要求追回其中109个项目的补贴，装机量共计998兆瓦，涉及资金近百亿元。按财政部的要求，6月30日是清算的“大限”。

从清算的打击中清醒过来的“金太阳”业主，正在通过各种渠道申诉，争取“赦免”。金太阳工程的主管部委财政部，仍保持着低调，不愿多谈。

曾长期负责金太阳工程的财政部经济建设司能源处一位官员称：“我已到基层挂职锻炼，现在不研究这个(金太阳)问题了。”

财政部经济建设司能源处另一位官员则透露：“117号文没有任何新东西，也不涉及任何政策调整，没有透露任何政策信号。”在他看来，金太阳工程做了好几年了，117号文只是按照以往既定的路在走，进行补贴资金的清算“非常正常”。

然据记者了解，此次清盘的背后故事曲折、博弈激烈，将会引发中国光伏补贴政策

的巨大转折。诸多业内人士认为，金太阳工程是政府出于良好愿望出台的产业扶植政策。出发点或是对的，但在项目审批、补贴发放和后期的监管上，频频出现问题。运行4年后，这一政策弊端尽显。改弦更张，有关部委此次清理，是想“彻底翻过这一页”。



光伏补贴分食链条

金太阳工程是典型的制度设计缺憾工程，事前补贴，无论采取怎样的实施路径和制度防范，都会有沙漏的存在。

2009年7月16日，财政部、科技部、国家能源局联合发布《关于实施金太阳示范工程的通知》，即“财建[2009]397号文”，决定综合采取财政补助、科技支持和市场拉动方式，加快国内光伏发电的产业化和规模化发展，并计划在两年至三年内，采取财政补助方式，支持不低于500兆瓦的光伏发电示范项目。

彼时，中国光伏行业的问题是“三头在外”——原料在外、市场在外、设备在外，光伏的国内市场“约等于零”。受国际金融危机影响，出口形势已急转直下。鉴衡中心主任秦海岩称，2009年所面临的问题是“必须启动国内光伏市场”。

但金太阳工程的实施过程中，行贿、骗补、工程延期、质量低劣等社会传闻不断，使得这个政策面临被决策者否定的尴尬。

记者获悉，国家审计署已将金太阳工程列入重点审计范围，清查财政补贴资金是否有违规问题。

在更高决策层的关注和审计署高压下，财政部决定，将所有金太阳工程的财政补助资金进行清算。

金太阳工程的一大特点，是“初投资补贴”，即用财政收入直接补贴工程建设。与其对应的是“度电补贴”，即根据电站建成后的发电量进行补贴，目前为绝大多数国家所采用。初投资补贴鼓励投资者压低电站成本造价，度电补贴则要求投资者通过提升电站质量来获利。

“做了很大努力，但无论怎么补漏洞，

打补丁，都发现不行。”参与政策制定的一位官员认为，“这种财政资金直接补贴产业链前端的设计，从根子上就是错误的。”在初投资补贴模式设计下，从项目审批，到补贴发放再到后期监管，任何一个环节都有可能

出现财政资金流失和浪费的漏洞。

这其中，项目评审是分食链条中的第一环。“只有30%至40%的申报项目可以获得批准。”一位熟悉内情的光伏组件商告诉记者。为了对众多申报项目进行事先甄别，财政部和国家能源局从其专家库中抽取相关专家，由鉴衡中心牵头组织评审团，对申报项目进行遴选。

“竞争激烈，评审时通关系就很正常。”一位熟悉内情的金太阳工程业主直言，“这项示范工程并没有明确的标准，凭什么就批给你？难道是比谁的可行性研究报告写得好吗？”

另一金太阳工程业主称，他和一些同行在提交评审材料后都接到了“神秘中间人”的电话，询问“需不需要帮你们跑一下”。所谓跑一下，“我个人理解就是指导业主如何送钱”。该业主还猜测，这些“神秘中间人”可能是“某些有话语权人物的身边人”。

一位接近评审组的能源专家也向记者透露，每年评审组成立后，希望涉足金太阳项目的民营业主加紧向他们“公关”。他称自己拒绝了所有“炮弹”，但拒绝对评审组其他成员作出评价。

据记者统计，财政部2010年以来批复的金太阳项目中，至少有四分之一的项目业主是光伏组件商。为应对欧盟双反，

财政部2012年集中批复了4000兆瓦的金太阳项目，是此前三年批复总量的4倍。这成了国内组件商消化库存的一个重要渠道。

知情人士透露，“大型国企的组件招投标过程相对公开公平些，一些民营业主招标过程则免不了利益输送。”借此工程，部分组件商也清理掉了一些有瑕疵的产品，这些产品原本很难变现。

在金太阳利益链上，业主和EPC的利润空间则更大。117号文称，被取消示范的金太阳工程“如继续实施，可按国家有关规定享受分布式光伏发电度电补贴政策”。在初投资补贴和度电补贴两种模式下，内部收益率都在8%至10%左右。

但是，由于初投资补贴在投资时就可享受到国家大量补贴，“等于是国家财政帮着免费融资”；而度电补贴则需要业主在前期投入大量资金，成本回收较为长期。因此，采用初投资补贴的金太阳工程，受到了业主的热捧。

这其中，有不少已批复项目虽具备开工条件，但业主却选择晚开工或干脆不开工。一家组件商坦言，部分业主拿到补贴后选择等待，是在等组件价格下降，“用今年的高额补贴买明年的便宜组件。原来的补贴款占到工程总造价一半，组件价格下来一半后，光财政补贴款就足够支付总造价了”。

“金太阳工程是典型的制度设计缺憾工程，事前补贴，无论财政部怎样的实施路径和制度防范，都会有沙漏的存在。”一位不愿具名的专家告诉记者，财政部在这个工程中，既是出纳又是会计，出现了体制性的错位。

低。2013年3月，财政部决定金太阳示范工程不再进行新增申请审批，外界均猜测，金太阳工程由此将开始退出历史舞台。

同一时间，国家发改委发布了《关于完善光伏发电价格政策通知》的征求意见稿，针对光伏发电上网电价提出了新的实施方案。

此次下发的117号文，抽走了金太阳工程的根基，让链条上每一位利益相关者陷入焦虑：“取消示范，收回补贴”让业主获利的希望落空，无法支付EPC的账款；EPC没有钱，也无法向组件商支付货款；本已债务缠身的组件商，原指望通过金太阳翻身，反再遭重创。

制度设计 须亡羊补牢

汲取金太阳工程教训，专家们建议改变对光伏工程的财政补贴方式，即从建设端补贴改为电价补贴，公共财政资金仅对最终产品进行扶持

在采访中，部分业主表示申诉恐怕无望，只有把希望寄托在“光伏新政”上。

5月14日举行的SNEC(2013)上海光伏展上，国家发改委能源研究所副所长王仲颖表示，目前各方对光伏电价补贴政策已形成统一意见。

这个消息，给低迷的光伏行业打了一针强心剂。亦有部分业主和组件商表示悲观，“怕活不到那一天了。”

一位长期关注新能源领域的专家则认为，中国光照资源丰富，光伏产品成本较低，完全可以用恰当措施，适时启动内需。除需要改变补贴方式外，还需完善其他几项措施。

譬如，要建立光伏发电补贴的稳定来源。该专家建议取消各地自行出台的可再生能源电价附加减免政策，加强征收和使用各环节的管理，做到应收尽收。仅此一项一年可以增加可再生能源基金近200亿元，可专项用于支持光伏发电。原来基金中用于风电、生物质能补贴的金额可以基本不动。

这位专家称，若能统一使用可再生能源电价附加基金中的光伏补贴、财政资金中用于“金太阳工程”和“屋顶光伏计划”的资金，一年资金量可以达到近300亿元。

记者获知，发改委能源所王仲颖透露的新终端电价补贴政策，仅仅是国务院原则通过的光伏新政的一个环节。但其最大亮点，正是汲取金太阳工程教训，改变对光伏工程的财政补贴方式，即从建设端补贴改为电价补贴，公共财政资金仅对最终产品进行扶持。

亡羊补牢，犹未为晚。金太阳工程政策的闪亮登场和黯然收场，其制度设计和实施路径得失，当为决策者鉴。(据《财经》杂志)

相关链接

“金太阳”政策演变

“金太阳示范工程”，是中国应对国际金融危机、促进国内光伏发电产业技术进步和规模化发展，而紧急实施的一项政策。

2009年7月16日，财政部、科技部、国家能源局联合发布《关于实施金太阳示范工程的通知》，决定综合采取财政补助、科技支持和市场拉动方式，加快国内光伏发电的产业化和规模化发展。三部委计划在2至3年内，采取财政补助方式，支持不低于500兆瓦的光伏发电示范项目。

2009年的第一期示范工程包括329个项目，设计装机总规模642兆瓦，规定2—3年时间完成。这一年的“金太阳”，重点支持大型工矿、商业企业以及公益性事业单位，利用现有条件建设户用侧并网光伏发电项目、偏僻无电区光伏发电项目及大型并网光伏发电项目。

2010年，“金太阳”不再支持大型并网光伏电站，其它支持范围与2009年相同。2010年9月21日，三部委与住建部联合下发《关于加强金太阳示范工程和太阳能光电建筑应用示范工程建设的通知》，将关键设备招标方式由项目业主自行招标改为国家集中招标，按中标协议供货价格的一定比例给予补贴。

2010年至2011年，“金太阳”重点支持经济技术开发区、工业园区、产业园区等集中连片开

发的用户侧等光伏发电项目等。补贴标准又有所调整，不再对关键设备进行招标，只要设备检测符合标准即可，补贴方式仍采用初投资补贴，采用晶体硅组件的示范项目补助标准为9元/瓦，采用非晶硅薄膜组件的为8元/瓦。

2012年上半年，金太阳第一批项目的补贴标准调整为：用户侧光伏发电项目补助标准原则上为7元/瓦，后在正式实施过程中调低到5.5元/瓦；下半年第二批项目的补贴标准为：

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为7元/瓦；偏远地区独立光伏电站的补助标准为25元/瓦，户用系统的补助标准为18元/瓦。

2013年3月，财政部决定金太阳示范工程不再进行新增申请审批；2013年5月，财政部发布《关于清算金太阳示范工程财政补助资金的通知》，规定没有按期完工的项目，要求“取消示范工程，收回补贴资金”；没有按期并网的项目，则会被“暂时收回补贴资金，待并网发电后再来申请拨付”。

