光伏扶贫不能承受之重

文 / 本刊记者 曾惠娟 李萍

从 2015 年在河北、安徽等 6 省区 30 县开展光伏扶贫试点，到 2016 年总规模达 516 万千瓦第一批光伏扶贫项目获批，光伏扶贫持续升温，覆盖范围和影响力逐步扩大。

目前，我国共探索出 4 种光伏扶贫类型，即户用光伏项目、村级光伏电站、光伏农业大棚、集中式光伏电站。2016 年，国家有关部门在总结试点经验的基础上，将村级光伏电站确定为光伏扶贫的主推方式。在刚刚召开的全国光伏扶贫现场观摩会上，国家能源局新能源司司长朱明透露，今年将把未来 3 年村级光伏电站的指标一次性下达完毕。今明两年村级光伏扶贫电站预计将掀起一轮建设高潮。

与十大精准扶贫工程中的其他工程不同，光伏发电行业属于资金密集型行业，投资回报周期较长，目前还严重依赖相关补贴政策扶持，同时具有较强的专业性、技术性。当光伏遇上扶贫，原本就存在的行业内的问题势必会变得更加复杂起来。

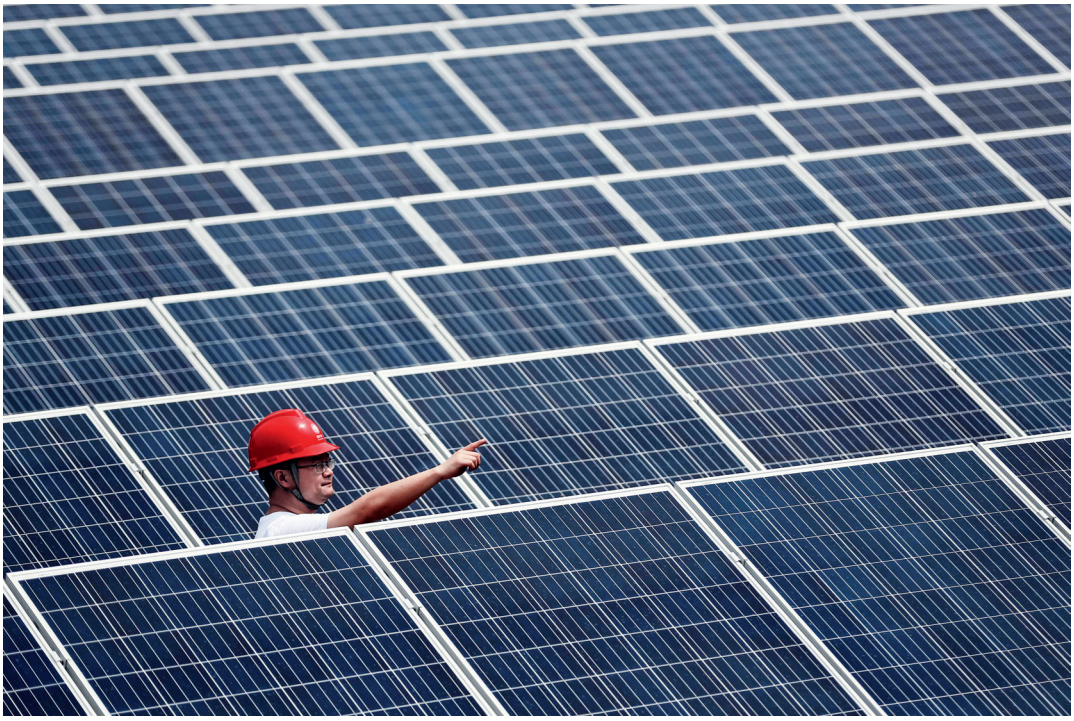
光伏扶贫如何吸引社会资本参与?

众所周知，光伏发电初始投资成本高，资金来源是困扰光伏扶贫健康发展的一大问题。光伏扶贫到底有多少种资金来源?

从 2016 年 10 月 17 日国家能源局、国务院扶贫办联合下发的全国第一批光伏扶贫项目名单中可以看到，目前，集中式电站资本金和贷款的比例大部分是 1:4，资本金以政府 + 企业共同出资模式为主，不同省份甚至省内不同地区二者的出资比例各不相同，另有少数地区为政府或者企业全额出资。村级电站（含户用系统）的资金来源被笼统表述为“地方政府组织筹措”。

以湖北为例，目前存在 10 种光伏扶贫模式，包括国家电网公司捐赠长阳、秭归、巴东和神农架林区“三县一区”光伏扶贫电站模式、“政府出资 + 金融机构贷款 + 社会资金 + 部门帮扶资金 + 贫困村、贫困户自筹资金”五方协作的荆州模式、“百村联建”“千户共享”的孝昌模式等。

湖北晶日光能科技股份有限公司执行副总裁曾超向本刊记者介绍了晶日光能经历的光伏扶贫故事。晶日光能先后与襄阳市政府合作了 3 种光伏扶贫模式，最早一批光伏电站由该公司全额垫资；第二批电站政府出资 50%，该公司垫付的资金，政府在光伏电站验收并网后 3 到 6 个月内还清；目前正在洽谈第三批光伏扶贫电站合作模式，晶日光能希望能由政府担保贷款，以降低企业资金风险。



晶日光能目前已与襄阳市 48 个贫困村正式签订光伏扶贫相关合同，在 32 个村建成光伏扶贫电站，合计并网 1940 千瓦，其中有 26 个电站由企业全部垫资建成。

“我们累计投入资金 1375.98 万元，收回账款 886 万元，最长的欠款已经快一年半了。”曾超坦言，“对我们民营企业来说，光伏扶贫本身是好事情，但是因为垫资时间太长了，企业的资金成本就高了。”

贷款难也是参与光伏扶贫企业反映的普遍问题。第一批光伏扶贫项目下达后，从国家到省级政府层面，都要求国开行、农发行等金融机构尽快与项目对接，根据项目建设需要和有关贷款条件做好融资保障。知情人士透露，农发行总行也已出台了光伏扶贫贷款方案。但在实际操作中，光伏扶贫项目贷款困难重重。

晶日光能曾向当地国开行、农发行、农商行等金融机构分别申请过光伏扶贫贷款，要么是因为贷款金额小而贷不了款；要么是因为银行较少接触光伏扶贫项目，批贷谨慎而迟迟不予批复；还有就是对贷款的主体有严格要求，政府或贫困户个人可以申请贷款，但企业不行。“所以，我们参与的光伏扶贫项目没有一个是做了贷款的。”曾超说，他希望政府能够在建立一些规则的前提下，提供资金募集渠道，让企业以市场化方式运作，效果可能会更好。

5 月 25 日，全国光伏扶贫现场观摩会召开前夕，国务院扶贫办开发指导司副司长许健民对本刊记者表示：“企业以市场化的方式来做，存在利益分配和融资困难问题。今后全国将主推村级光伏扶贫电站，我们建议以政府财政资金和社会捐赠资金为主，尽量少用贷款。”

本刊记者了解到，由国务院扶贫办下派干部任第一书记的甘肃省渭源县元古堆村探索出的光伏扶贫政企合作模式和灵活的收益分配机制已受到高层关注。

元古堆村去年投资 240 万元建成一座 300 千瓦村级光伏电站，并于当年 6 月并网发电。截至当年年底，该电站发电收益为 21.2 万元，当年已分配给村集体 11 万元。

元古堆村光伏扶贫示范项目的投资以财政扶贫资金为主、企业配套资金为辅，二者比例为 2:1。政府负责提供土地和协调解决相关问题，企业负责光伏电站的设计、建设及后期运维。村集体拥有电站的所有权。收益分成按照时间推进而有不同的模式：2017~2025 年，运营企业确保村集体每年获得固定收益 20 万元，剩余的上网收益在支付电站运营维护成本后归企业所有，企业自负盈亏；2026 年起，每年的发电收益首先支付运营维护成本，再由村集体与企业按照 2:1 的比例分配利润。

对于国家电网公司全资建设、全部捐赠村级光伏扶贫电站的模式，长阳县县委书记赵吉雄表示，建档立卡村的村级组织和贫困户都非常拥护和高兴。他说，很多县发展光伏扶贫，都需要财政拿出一部分资本金，还要贷一部分公款。等光伏电站产生收益后，首先要考虑还本付息，留给村里可支配的资金就少了，资金的使用效率就打了折扣。国家电网公司不让村级组织在光伏扶贫过程中负债、不给贫困人口增加负担的做法，体现了中央企业强烈的社会责任感，帮扶帮到了关键点上。

他同时表示，这种建设模式在全国还是少见的，首先需要出资方有足够大的资金量。在他看来，光伏扶贫要发展得好，应给予贫困地区特殊的电价补贴政策，“真正要扶贫，这一块就不应该降电价，这样才能扩大光伏扶贫的范围和影响力。”

目前，光伏扶贫项目与商业电站项目同样受到电价补贴逐年下调政策的影响，同样面临补贴资金能否足额及时到位的难题。

采访中，有业内人士表示，光伏扶贫最大的问题就是国家光伏扶贫专项资金要拨付到老百姓手中，中间要经过的链条太长，手续太繁复，如果能指定几个部门负责，这事就好办多了。

光伏扶贫如何实现可持续?

除了资金来源，光伏扶贫电站的质量怎么保证、产生的收益如何分配等问题，也是制约光伏扶贫健康发展的普遍性问题。

2016 年 3 月，国家能源局等五部门联合发布《关于实施光伏发电扶贫工作的意见》，提出光伏扶贫项目应采购技术先进、经过国家检测认证机构认证的产品，鼓励采购达到领跑者技术指标的产品。所谓“光伏领跑者计划”是国家能源局于 2015 年开始实行的光伏扶持专项计划，旨在建设先进技术光伏发电示范基地、新技术应用示范工程等。

虽然国家对光伏扶贫准入企业的要求与领跑者计划相当，但随着国家放开村级光伏扶贫电站装机规模的限制，市场一大，在实际操作中就容易混入一些不够专业的企业，导致电站建设质量良莠不齐。

曾超介绍说，2016 年 1 月下旬，湖北省扶贫办和湖北省能源局曾在随州市召开全省光伏扶贫现场推进会，晶日光能等省内七家光伏企业应邀参会。“扶贫办当时说在省内扶贫的话，他们从省一级考虑，就以这七家企业为主开展，但是后来并没有完全按照这样去做。”曾超表示，目前，贫困村发展光伏电站的愿望强烈，市场涌入了一些不够专业、不负责任的小公司，这些公司通过采用工艺水平较低的光伏组件，

个别甚至采用回收的光伏面板来压降成本，干扰了正常市场秩序。

而大型企业特别是国有企业、中央企业参与的光伏扶贫项目，电站质量都得到了有力保证。譬如，对于长阳县国家电网公司对口建设的54座村级光伏扶贫电站，赵吉雄就很有信心。他说，从选址到施工，国家电网公司都是以工程为先导，以真正为村里为贫困户办事为己任，从公司领导到专业技术人员走遍了每一个建档立卡村，就是为了使电站建成后能够最大限度地发挥作用。

长阳县扶贫办副主任白万里说，过去他们也不懂光伏，跟着国家电网公司走一遍后，以后他们再组织光伏扶贫项目时就有了底气，有了对照的标杆了。

光伏扶贫资金的投入可以说是“输血式”扶贫的主要表现。在现行的精准扶贫格局下，光是“输血”还不够，还需要增强贫困村、贫困户自身的“造血”功能。这就需要通过一些规则设置来激活村集体、贫困户脱贫的积极性。

正在从事精准扶贫有效性研究的中国社科院贫困与福祉研究室主任檀学文对本刊记者表示，对于贫困村或贫困户来说，光伏发电是一笔资产收益，是众多扶贫方式的一种，村里不能干等着这笔收益壮大集体经济，而要想办法去搞一些真正的产业，增强自身发展能力，否则就是治标不治本。

宜昌供电公司副总经理谢海红正在长阳县挂职副县长。他认为，扶贫最根本的目的是要带动贫困村村民转变观念。因此，国家电网公司在光伏扶贫电站收益分配管理办法中突出了劳有所获的原则。

合子坳村是长阳县龙舟坪镇3个重点贫困村之一，地处山区，农业产业基础薄弱，主要依靠打工经济。全村现有543户人家，其中144户为建档立卡贫困户。由国家电网公司在村里全资建设的一座村级光伏扶贫电站已于今年4月并网发电，不久将通过捐赠划拨方式划入村集体。

“国家电网公司的预期目的是使贫困村出列、贫困户脱贫，不怕贫困村富起来。其余单位、部门，包括上级政府都不得动这一扶贫资产和收益。”长阳县供电公司光伏扶贫项目相关负责人吕学银表示。

谈及收益分配，合子坳村支部书记赵高峰介绍了村里的打算：按照国家电网公司和县政府协商制定的收益分配管理办法，以电站年收益19万元计算，其中5万元将纳入集体经济收入，4万元用于设立公益性岗位，2万元用于助学等，2万元用于帮扶贫困户急难事，剩余的用于产业扶贫，主要发展茶叶和甜柚种植业。

由于光伏电站收益一年一结，村里预计在今年年底制定分配方案，经村民代表表决后上报乡政府、县政府相关部门审核，并报县供电公司备案，最后在村里公示。“有各级政府监督、村民民主监督、供电公司定期督察，还有第三方审计，收入分配肯定能做到公开透明。”赵高峰表示。

甘肃元古堆村在制定光伏扶贫电站收益办法时也明确提出，要通过3种方式支持贫困户增收脱贫，包括设立公益性岗位，贫困村民竞争上岗并获得劳务费；每年评选“脱贫致富先进家庭”给予奖励；资助因灾、因病、因学而生活困难的家庭。元古堆村驻村第一书记强调：“钱不是发下去的，而是村民赚走的。”

檀学文介绍说，从他调研的情况看，全国光伏扶贫还处于起步阶段，不少光伏电站虽然已经发电了，但钱还在账上，制定以户优先的收益分配方案和体现全生命周期管理的运维方案至关重要。