

基础设施法律热点问题

《分布式发电管理暂行办法》解读

2013年7月18日，国家发改委印发了《分布式发电管理暂行办法》(发改能源[2013]1381号，以下简称“《暂行办法》”)，并于8月13日向社会发布。

《暂行办法》的颁布，是国家首次以规章的形式对分布式发电的诸多基本问题加以明确。此举对目前国家正在大力推进的分布式光伏发电是重大利好，并且对我国未来分布式新能源的发展指明了方向。

1. 何谓分布式发电？

“分布式发电”的定义困扰了市场很久，在能源、电力业界和政府监管部门各有不同的理解。《暂行办法》第二条定义分布式发电，“是指在用户所在场地或附近建设安装、运行方式以用户端自发自用为主、多余电量上网，且在配电网系统平衡调节为特征的发电设施或有电力输出的能量综合梯级利用多联供设施”。《暂行办法》中的定义与2011年国家发改委《分布式发电管理办法》征求意见稿并无本质差别，都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，卖给电网企业。

2. 适用的发电方式和领域

《暂行办法》适用的分布式发电方式包括：

- (1) 总装机容量5万千瓦及以下的小水电站；
- (2) 以各个电压等级接入配电网的风能、太阳能、生物质能、海洋能、地热能等新能源发电；

- (3) 除煤炭直接燃烧以外的各种废弃物发电，多种能源互补发电，余热余压余气发电、煤矿瓦斯发电等资源综合利用发电；
- (4) 总装机容量5万千瓦及以下的煤层气发电；
- (5) 综合能源利用效率高于70%，且电力就地消纳的天然气热电冷联供等。

由此可见，目前我国分布式发电方式主要适用于以风能、太阳能、生物质能等为主的新能源发电类型、小水电和小煤层气发电以及资源综合利用发电类型，以火电、大水电等为主的传统能源发电则不在适用范围内。

《暂行办法》明确了发展分布式发电的领域为：

- (1) 各类企业、工业园区、经济开发区等；
- (2) 国家机关和事业单位的建筑物或设施；
- (3) 文化、体育、医疗、教育、交通枢纽等公共建筑物或设施；
- (4) 商场、宾馆、写字楼等商业建筑物或设施；
- (5) 城市居民小区、住宅楼及独立的住宅建筑物；
- (6) 农村地区村庄和乡镇；
- (7) 偏远农牧区和海岛；
- (8) 适合分布式发电的其他领域。

以上可见发展分布式发电的领域非常广泛，涵盖社会经济生活的大部分领域。

3. 分布式发电项目审批层级

根据《暂行办法》第三章的规定，各省级投资主管部门和能源主管部门组织实施本地区分布式发电建设，国务院能源主管部门组织分布式发电示范项目建设。

分布式发电示范项目，以光伏产业为例，2012年9月国家能源局发布的《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）提及了符合条件的分布式光伏发电规模化应用示范区。今年8月9日国家能源局通过《关于开展分布式光伏发电应用示范区建设的通知》（国能新能〔2013〕296号），公布了第一批18个分布式光伏发电示范区名单。根据《暂行办法》的规定，这些示范区均由国家发改委审批；而普通企业、居民家庭等使用的分布式光伏发电项目，将由省级发改委负责审批。

4. 促进分布式发电的相关规定

(1) 豁免发电许可

根据2005年电监会颁布的《电力业务许可证管理规定》第四条的规定，除电监会规定的特殊情况外，任何单位或者个人未取得电力业务许可证，不得从事电力业务。由于分布式发电多余电量上网已构成电力业务中的发电，按上述规定本应申请办理发电类电力业务许可证。但《暂行办法》第十二条规定，鼓励企业、专业化能源服务公司和包括个人在内的各类电力用户投资建设并经营分布式发电项目，豁免分布式发电项目发电业务许可。考虑到本次政府机构改革后，电监会已被并入国家发改委能源局，故对上述豁免可以理解为是主管机关规定的特殊情况。

(2) 并网设施的投资建设问题

对于常规发电项目外部接网设施以及由接入引起公共电网改造部分的投资建设问题，现有法律法规并无专门规定，一般由发电项目业主和电网企业以合同方式自行约定。但为鼓励分布式发电，《暂行办法》第十六条明确，上述投资和建设都由电网企业负责承担。此规定虽然增加了电网企业运营的成本，但是对促进分布式发电有着十分重要的意义。

(3) 分布式发电多余电量全额收购

如上所述，分布式发电主要适用的是以风能、太阳能等新能源为代表的可再生能源发电。而根据2005年颁布的《可再生能源法》，电网企业应当与可再生能源发电企业签订并网协议，全额收购其电网覆盖范围内可再生能源并网发电项目的上网电量。由于可再生能源所发电力的稳定性、成本等技术和经济问题，实践中电网企业很少有全额收购可再生能源（例如光伏发电）发电量的。这一现象将随着一系列规范性文件、政策和规章的出台而改变。国务院于今年7月4日通过了《关于促进光伏产业健康发展的若干意见》（国发〔2013〕24号，以下简称“光伏‘国八条’”），再一次明确各电网企业必须全额收购光伏发电全额电量。国家电网公司通过其去年10月发布的《关于做好分布式光伏发电并网服务工作的意见》、南方电网公司通过其今年8月发布的《关于进一步支持光伏等新能源发展的指导意见》承诺将全额收购光伏发电的富余上网电量。《暂行办法》又进一步重申，电网企业应保证分布式发电多余电量的优先上网和全额收购。由此可见，至少在光伏发电这一可再生能源领域，全额收购上网电量这一规定正在得到全面而深入的贯彻。同时，《暂行办法》的施行对其他可再生能源领域的电量全额收购是否能起到推动作用，也值得关注。

5. 关于政府补贴的解读

从全世界范围内来看，政府补贴问题是新能源产业的核心，决定着一国新能源产业发展的趋势。《暂行办法》明确了享受政府补贴的分布式发电包括风力发电、太阳能发电、生物质发电、地热发电、海洋能发电等新能源发电，还规定对符合条件的分布式发电给予建设资金补贴或单位发电量补贴。建设资金补贴方式仅限于电力普遍服务范围。享受建设资金补贴的，不再给予单位发电量补贴。所谓建设资金补贴是指根据分布式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。这种事前直接补贴模式很容易产生虚报装机容量，骗取政府补贴的道德风险。单位电量补贴是指分布式发电项目在机组并网后，根据实际的发电量依照单位电量补贴标准进行的补贴。这种按照实际发电量进行的补贴最大程度地减少了前述建设资金补贴中的道德风险，是国内业界大力推崇的新能源补贴模式。对于太阳能光伏发电，光伏“国八条”已明确将实行按照单位电量补贴的模式。

综上，依照《暂行办法》的规定，分布式发电遵循“因地制宜、清洁高效、分散布局、就近利用”的原则，以自发自用为主，多余电量上网，由电网调剂余缺。有理由预见《暂行办法》在充分利用当地可再生能

源和综合利用资源、替代和减少化石能源消费方面将起积极的推动作用。我们也将密切关注各省根据《暂行办法》的规定可能制定的分布式发电管理实施细则。

袁家楠 合伙人 Tel: 8610 8519 1228 Email: yuanjn@junhe.com
程远 顾问 Tel: 8610 8519 2538 Email: chengyuan@junhe.com
章晓科 律师 Tel: 8610 8519 1243 Email: zhangxk@junhe.com