

## 美国上网电价补贴尝试： 三大日照充足地区的教训和经验

2010 年下半年及 2011 年初以来，一场围绕上网电价补贴（FIT）立法的争辩正在激烈展开。在欧洲，太阳能市场在经历过去几年的太阳能发电热潮后，被迫适应大幅度的 FIT 降价和必要的容量削减。而在美国，FIT 倡导人士列举德国、西班牙、意大利、葡萄牙和其他欧洲国家的典型实例，试图证明 FIT 合约是经证实能使太阳能和风能发电占据电力供应市场相当比重的唯一方法。

欧式 FIT 方案的反对人士则认为“智能定价”的做法行不通。由于缺乏有效的市场机制，价格必然要么过高，从而造成容量限制、可能减缓技术创新步伐以及使消费者承担不必要的高价；要么过低，这不利于新项目的发展。美国的政治争辩还聚焦于可再生能源补贴是否有存在的必要。不论是出于环境、经济或者国家安全的考虑，所幸的是两派政治势力均有继续补贴政策的支持者。此外，美国还受益于“后见之明”，因为各州公用事业委员会可以借鉴国际上其他 FIT 计划的设计。

本文将简要介绍佛罗里达、加利福尼亚和夏威夷州这三大地区的立法和经验。本文的结论是，受美国 FIT 趋势的影响，对国内外制造商、EPC 承包商、投资者和贷款人而言，太阳能和可再生能源方面的机遇可能会增多。

### **佛罗里达州盖恩斯维尔的经验：欧洲方式**

2009 年 2 月 5 日，盖恩斯维尔市议会批准了其市政公用事业单位-盖恩斯维尔地区公用事业管理局（GRU）的一项市政法令，实行美国第一个真正意义上的太阳能 FIT 计划。该法令规定的总容量为 32 兆瓦，年新建容量为 4 兆瓦。该 FIT 计划很大程度上仿照德国 FIT 计划的设计，包括一个 20 年期限的固定价格合约、“先到先得”的分配顺序以及根据历史安装费用确定的每一收益年度的价格降幅。由于盖恩斯维尔有意发展分布式发电，尤其是屋顶太阳能，该市限制了每一收益年度地面安装系统的建设规模。

取得的教训也已经不少。尤其是，太阳能商业化开发在时间安排方面的困难并非总在 GRU 的预期之内。此外，计划选择在次贷危机期间启动使得情况更加恶化。尽管存在诸多不利于增长的因素，多数观察家认为盖恩斯维尔市成功营造了太阳能友好型环境。审批部门、监察人员、GRU 工程师、GRU 太阳能团队以及市议会都非常积极地简化审批、互联和 PPA 流程。

GRU 还确保了住宅型太阳能设施的建设，这些住宅型太阳能设施几乎全部由本地安装机构安装。在商业方面，从事太阳能融资的金融机构要求可从银行融资的工程总承包机构（EPC）具有商业规模安装的良好记录。这些可从银行融资

的工程总承包机构在盖恩斯维尔地区和佛罗里达州其他地方拥有分包的电气、屋顶系统、工程以及建筑公司，由这些公司在工程总承包机构的监督下进行建设。由于在人均兆瓦数建设方面取得了巨大成功，盖恩斯维尔的 FIT 项目还获得了 FIT 评级机构颁发的荣誉。

### **夏威夷：多层次方式**

夏威夷近期通过了太阳能光伏和其他可再生能源发电系统的 FIT 计划，并于 2010 年 11 月 24 日生效。夏威夷模式根据项目规模和可再生能源技术建立了四个级别的 FIT 分类与电价系统，新增总开发容量的目标为 80 兆瓦。目前仅确定了 1 级和 2 级（不超过 500 千瓦）价格，预计不久后将出台 3 级价格。适用 4 级价格的合格项目不得超过 5 兆瓦的额定容量。

尽管存在有利的定价，相关部门截至 2011 年年初收到的太阳能光伏申请容量只有 2.6 兆瓦。鉴于夏威夷丰富的太阳能资源以及其他太阳能 FIT 计划在启动后不久即被全数认购的事实，此结果显得黯然失色。夏威夷公用事业委员会（PUC）推出本计划的宗旨是从中汲取经验教训并加以改进。因此，该计划设立了一个审查程序，将于两年后启动。

### **加利福尼亚：“下一代”逆向拍卖机制**

直到不久前，加州的 FIT 计划都局限于 FIT 总容量在 500 兆瓦（计划将来增至 750 兆瓦）的小型发电项目（一般低于 3 兆瓦）。定价机制是加州电力事业委员会（CPUC）的市场价格指引，其基于新“指标”500 兆瓦天然气联合循环燃气轮机（CCGT）的长期所有权、运营以及固定价格燃料成本，并按照时段进行调整。起初，此定价机制未能给开发商带来具有吸引力的回报率。

继 2009-2010 年加州计划的欠佳效果后，CPUC 近期推出了一项重大的新型混合 FIT 计划，即逆向拍卖机制（RAM）。RAM 面向中等太阳能开发商（即规模在 1.5 兆瓦至 20 兆瓦之间的项目）。RAM 要求由三家本地投资者拥有的公用事业单位在两年一次的竞价投标程序后，购买太阳能或其他可再生能源的发电。合约最初按照最低可行成本来授予。该计划为一个 1 千兆瓦的试点项目，多数分析人士认为这是一种创新。

由于 RAM 使市场能确定有效价格，其很好解决了人们对欧式 FIT 项目的各种批评。尽管拍卖流程造成交易的不确定性并且可能导致竞价搁浅，但其仍被普遍认为是一种高效方式，具有潜在突破性。预期公用事业部门会在 2011 年第一季度公布拍卖程序和指引，使本计划有望成为 2011 年比较有吸引力的计划之一。

总而言之，FIT 计划在美国发展迅速；佛罗里达、加利福尼亚和夏威夷州的经验表明，不同地区有各自独特的方式方法，取得的结果也彼此不同。这些新的 FIT 尝试突出了美国决策者正日益致力于支持可再生能源的增长与发展。进

而，国内外制造商以及工程总承包机构、承包商、贷款人和投资者可能会在美国市场找到日益具有吸引力的机会。

**美国美邦律师事务所联系人：**

<b>Gary S. Wigmore</b> 亚洲项目融资负责人 +852-2971-4888 <a href="mailto:gwigmore@milbank.com">gwigmore@milbank.com</a>	<b>Anthony Root</b> 中国地区管理合伙人 +8610-5969-2777 <a href="mailto:aroot@milbank.com">aroot@milbank.com</a>	<b>Ed Sun</b> 驻北京代表处合伙人 +8610-5969-2772 <a href="mailto:esun@milbank.com">esun@milbank.com</a>	<b>Shepard Liu</b> 驻北京代表处资深项目业务律师 +8610-5969-2774 <a href="mailto:Shepard.liu@milbank.com">Shepard.liu@milbank.com</a>
---	---	---	---

\* \* \*

本文由 Milbank 律师事务所的 Allan Marks, C.Thomas Paschall 和 Ralph Vogel 提供。

*This newsletter is for informational purposes only and does not constitute legal advice. Use of this newsletter does not create an attorney-client relationship between the contributing law firm and the reader. Readers should contact appropriate legal counsel for advice on any particular issue. Entire content copyright is owned by the contributing law firm. Reproduction and distribution of this newsletter in whole or in part without the written permission of the contributing law firm is expressly prohibited.*