

2022年南昌市光伏发电项目市级度电补贴 绩效评价报告

中兴财光华会计师事务所(特殊普通合伙)江西分所

二〇二三年十二月一日

目 录

摘要	1
一、基本情况	9
(一) 项目概况	9
(二) 项目绩效目标	14
二、绩效评价工作开展情况	15
(一) 绩效评价目的、对象和范围	15
(二) 绩效评价原则、评价指标体系、评价方法、评价标准等	16
(三) 绩效评价工作过程	26
三、绩效评价情况及评价结论	28
(一) 评价情况	28
(二) 评价结论	29
四、绩效评价指标分析	30
(一) 项目决策情况	30
(二) 项目过程情况	34
(三) 项目产出情况	37
(四) 项目效益情况	40
五、主要经验及做法、存在的问题及原因分析	44
(一) 主要经验及做法	44
(二) 存在的问题及原因分析	44
六、有关建议	49
七、其他需要说明的问题	50

摘 要

为深入贯彻落实《中共南昌市委 南昌市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（洪发〔2019〕13号）等文件精神，强化预算支出责任，提高财政资源配置效率和使用效益，受南昌市财政局委托，我所对南昌市发展和改革委员会2022年南昌市光伏发电项目市级度电补贴资金开展了绩效评价。

一、基本情况

光伏发电是一种清洁、安全和可再生的能源。为加快推进光伏发电应用工作，2014年，根据《江西省人民政府办公厅关于印发加快推进全省光伏发电应用工作方案的通知》要求，南昌市政府出台了《关于鼓励促进南昌市光伏发电应用工作的实施意见》，出台了电价补贴支持政策，对全市行政区域内建成投产并通过验收的光伏发电项目按发电量每度电给予0.15元补贴，补贴期暂定5年。

2022年7月，全市列入市级光伏发电度电补贴的37个项目均已满5年，市发改委组织了5年补贴期市级光伏度电补贴清算工作。经第三方审计审定，全市37个列入市级光伏发电度电补贴目录项目应清算补贴资金6119.63万元。

二、评价结论

截至2023年3月底，除江西省农垦事业办公室30KW屋顶分布式光伏发电项目外的36个项目全部补贴到位。2022年市级光伏发电度电补贴资金的发放，兑现了南昌市5年光

光伏发电度电补贴政策，在一定程度上促进了南昌光伏产业的持续、健康、快速发展。

评价组围绕绩效评价指标体系，通过数据采集分析，实地核查、深度访谈及问卷调查等方式，对2022年南昌市光伏发电项目市级度电补贴资金进行了客观公正的评分和评价，最终评分82.75分，评价等级为“良”。

三、主要经验及做法

因2022年的市级度电补贴资金是5年补贴期的总清算，时间跨度长、数据量大，为保证清算工作的顺利完成，市发改委采用线下竞争性磋商形式，经“三重一大”会议研究通过，聘请第三方中介机构对市级光伏发电度电补贴进行清算审计，确保了清算结果的公正性和准确性。

四、存在的问题及原因分析

（一）组织领导机制不健全

南昌市人民政府办公厅《关于鼓励促进南昌市光伏发电应用工作的实施意见》（洪府厅发〔2014〕94号）要求：成立南昌市光伏产业推广应用工作领导小组，领导小组办公室设在市发改委。主要负责项目申报和实施工作的组织、协调、调度和监督。定期召开项目组织实施工作协调会，及时调度汇总进展情况，协调解决遇到的有关困难和问题。

我市光伏发电应用工作组织领导机制不健全，未按《关于鼓励促进南昌市光伏发电应用工作的实施意见》要求成立市光伏产业推广应用工作领导小组，项目组织、协调、调度和监督等机制未落到实处。

原因分析：2014年的南昌市光伏产业推广应用工作涉及市发改委、市工信委、市财政局、市国土局、市建委、市城管委、市(县区)房管局、市机管局、市教育局、市国网南昌供电公司、市金融办等多个部门和单位。由于部门之间权责划分和工作协调难度较大，导致南昌市光伏产业推广应用工作领导小组未及时成立，相关工作责任目标也未得到落实。

(二) 项目管理制度不完善

南昌市人民政府办公厅《关于鼓励促进南昌市光伏发电应用工作的实施意见》(洪府厅发〔2014〕94号)要求：南昌市光伏产业推广应用工作领导小组办公室负责制定具体实施方案。将光伏发电量指标任务列入当地节能减排目标责任考核和机关节能目标考核范畴，由市光伏产业推广应用领导小组办公室牵头，组织相关职能部门、专家组对节能减排年度目标任务进行考核，考核办法另行制定。

市发改委、市财政局、国网南昌供电公司联合制定了《南昌市光伏发电项目市级度电补贴资金管理办法》，但未制定具体的实施方案和其它相应的项目组织实施工作协调会制度和节能减排目标责任考核制度，项目管理制度不健全。

原因分析：由于南昌市未成立光伏产业推广应用工作领导小组，相关工作责任目标未落实到位，权责划分不明确，导致相关具体实施方案制定和监督考核机制建立等工作未落实到位。

(三) 未按规定及时发放和清算补贴资金

《南昌市光伏发电项目市级度电补贴资金管理办法》

（洪财建〔2014〕64号）规定：1. 国网南昌供电公司根据项目发电量和补贴标准，按月将补贴资金发放给项目单位，并将发放情况抄送市财政和市发改委。2. 年度终了后1个月内，国网南昌供电公司应根据之前年度发电项目资金补贴情况和市发改委制定的当年建设计划，提交年度补贴资金申请，市财政局根据国网南昌供电公司的申请预拨当年度补贴资金。3. 年度终了后1个月内，国网南昌供电公司应根据上年度光伏发电项目资金市级发放情况编制年度补贴资金清算申请报告，同时提交全年电费结算单或电量结算单等相关证明材料，市财政局根据国网南昌供电公司的申请对上年度的补贴资金进行清算。

5年市级补贴期间，国网南昌供电公司未根据项目发电量和补贴标准按月将补贴资金发放给项目单位，我市也未按《南昌市光伏发电项目市级度电补贴资金管理办法》规定对市级光伏发电度电补贴及时进行年度清算，2015-2021年间均采用预拨形式进行一次性的部分补贴发放。

原因分析：由于国网南昌供电公司未按月发放补贴资金，未及时提交年度补贴资金申请，未根据上年度光伏发电项目资金市级发放情况编制年度补贴资金清算申请报告，导致市财政局无法对市级度电补贴进行年度清算。为确保市级度电补贴政策的严肃性，只能采取估算预拨形式进行补贴发放。

（四）补贴期间我市光伏产业发展效益不够显著

一是与全省光伏产业发展规模相比优势不明显。据统计，南昌市2021年光伏项目装机容量42.93万千瓦，光伏发电

量 4.22 亿千瓦；2022 年光伏项目装机容量 58.84 万千瓦，光伏发电量 4.9 亿千瓦。总体来看，南昌市光伏产业呈持续增长态势，但与全省光伏产业发展状况相比（2021 年全省新增光伏并网容量 1.35GW，全口径光伏发电量 80.31 亿千瓦；2022 年全省新增光伏并网容量 3.11GW，全口径光伏发电量 102.69 亿千瓦），作为省会城市的南昌，增长效益不突出。

二是与国内光伏产业发达城市相比差距很大。工信部数据显示：2022 年，我国光伏主产业总产值突破 1.4 万亿元，加上辅助材料和设备，总产值超过 2.2 万亿元。产业的发展壮大，让不少城市获得了产业重塑的机会，一批以光伏制造为核心的千亿产业城在各地涌现。根据北极星太阳能光伏网梳理，光伏制造业产值超千亿元或接近千亿元的产业之城已近 10 个，其中，产值超过千亿元城市有 5 个，分别为常州、盐城、无锡、合肥、包头；产值接近千亿的城市有 4 个，分别是苏州、义乌、嘉兴、滁州；产值在百亿以上、并计划在几年内达到千亿元的城市有 3 个，分别是乐山、西宁、曲靖。

2023 年 11 月 30 日，南昌市人民政府发布的《南昌市新能源产业链现代化建设行动方案（2023-2026 年）》中提出：力争 2026 年全市光伏产业链营收达到 200 亿元。由此可见，南昌市目前的光伏产业发展与国内光伏产业发达城市相比，差距还很大。

原因分析：新能源发展高度依赖于土地、风、光、生物质等资源条件，尤其与可开发利用的土地资源密切相关。南昌市国土面积仅占全省 4.3%；另外，作为省会城市，用地指

标相对有限，客观条件很大程度限制了光伏产业的发展。

（五）未及时出台补贴期结束后的光伏产业发展计划

为深入贯彻“碳达峰、碳中和”重大战略决策，加快发展可再生能源，实施可再生能源替代行动，省发改委在2021年10月牵头起草了《江西省整体推进开发区屋顶分布式光伏建设三年行动计划》，对2022-2024年全省开发区屋顶分布式光伏建设提出了要求。

2022年为南昌市市级光伏发电度电补贴结束之年，我市未及时出台市级补贴期结束后的光伏产业发展中期规划，我市光伏产业“十四五”期间的发展缺乏政策引导。

原因分析：由于职责划分不明确，市发改委认为光伏产品推广应用工作应该由市工信委负责，所以未及时制定市级补贴期结束后的光伏产业发展计划。

五、有关建议

（一）加强组织领导，完善管理机制

5年市级度电补贴期结束了，但不代表我市光伏产业发展可以脱离政府引导。相反，受新冠疫情和经济下行等因素影响，社会资本将更关注和热衷于回报丰厚的可再生能源产业，南昌市光伏产业的大规模、高比例、高质量发展，更需要坚强的政府组织领导。

建议我市尽快成立南昌市光伏产业发展工作领导小组，同时建立健全相关的组织领导、工作协调、项目纳规、信息采集、质量监管、监督考核、整体评价等工作机制，为我市光伏产业持续、健康、优质发展保驾护航。

（二）加强信息统计，及时总结成效

随着光伏产业快速发展和制造成本大幅降低，光伏应用“去补贴化”很快会到来。南昌市5年市级财政补贴政策的实施，究竟对全市光伏产业发展产生了多大的作用，需要及时总结。

建议市发改委全面收集2014年至今全市光伏产业发展的基础信息和数据，及时对5年市级度电补贴政策产生的成效进行总结，发现不足、找出差距、分析原因，为市委市政府下一步决策提供全面准确的基础数据参考。

（三）加强调查研究，尽快制定中期计划

省发改委2021年底出台了《江西省整体推进开发区屋顶分布式光伏建设三年行动计划（2022-2024年）》，我市的青山湖区高新技术产业园区、南昌小蓝经济技术开发区、新建经济开发区、安义工业园、进贤产业园、南昌经济技术开发区、南昌高新技术产业开发区列入全省省级以上开发区名单。2023年11月30日，南昌市人民政府发布了《南昌市新能源产业链现代化建设行动方案（2023-2026年）》，提出了力争2026年光伏产业链营业收入达到200亿元的工作目标。

建议市发改委根据省发改委和市政府计划，紧扣南昌市“十四五”发展规划，本着做大、做强、做优光伏产业的原则，牢固树立“项目为王”理念，重点围绕“组织协调、重点布局、调度评估、项目优选、并网消纳、优化环境、加强考核”等方面，加强调研，尽快制定与市政府计划同步的南昌市光伏产业发展中期计划，为推动全市光伏产业高质量发

展和确保实现 2026 年南昌市新能源产业链现代化建设目标提供有力支持。