

传新电改方案已上报国务院 拭目以待电改措施

■ 本报 张继 报道

距离2002年启动的第二轮电改至今已十二年。电改一直在思考、建议、讨论中，电力人士直呼：“电改之难，难于上青天！”

缘于能源国企改革已经拉开帷幕，新一轮电改也已提上日程，电力体制改革方案呼之欲出。市场上对新方案的预期很大，此前曾预测两会后会出台。据报道，3月18日能源局牵头制定的新电改方案已经上报国务院，新方案仍旧延续五号文的电改思路。

新方案以电网逐步退出售电和大用户直购竞价上网为主线，电网的财务和调度两者择其一独立。具体而言，先是电网要逐步退出售电，其次是电网财务或调度择其一独立，电价市场化方面则是建立多买多卖的电力市场，通过大用户直购试点放开上网电价和销售电价。

2014年中国电力体制改革或将有较大的突破，电力改革究竟如何，还需拭目以待。

电改时间表

2002年3月，国务院正式批准了《电力体制改革方案》。4月国务院下发《电力体制改革方案》(国发[2002]5号)，规定“开展发电企业向大用户直接供电的试点工作，改变电网企业独家购买电力的格局”，“在具备条件的地区，开展发电企业向较高电压等级或较大用电量的用户和配电网直接供电的试点工作”。

2003年7月，国务院办公厅下发《电价改革方案》(国办发[2003]62号)，提出“具备条件的地区，在合理制定输配电价的基础上，先行开展较高电压等级或较大用电量的用户直接向发电企业购电”。

2004年3月，国家电监会、国家发展改革委联合下发的《电力用户向发电企业直接购电试点暂行办法的通知》(电监输电[2004]17号)明确开展大用户直购电试点的指导思想、目的和原则，对试点的范围和条件、主要内容、组织实施等做了具体规定。其中特别明确了输配电价的测算原则：“暂按交易所在电网对应电压等级的大工业用电价格扣除平均购电价格的原则测算”。

2005年3月，国家发展改革委下发的《关于印发电价改革实施办法的通知》(发改价格[2005]514号)指出：“发电企业向特定电压等级或特定用电容量用户直接供电，销售价格由发电企业与用户协商确定”。

2007年4月，国务院办公厅转发电力体制改革工作小组《关于“十一五”深化电力体制改革实施意见的通知》(国办发[2007]19号)提出：“推进大用户与发电企业直接交易，逐步建立公平竞争的机制”。

2008年11月，国家发展改革委下发的《关于公布各省级电网2007年销售电价和输配电价标准的通知》(发改价格[2008]2920号)，提出“逐步建立科学合理的输配电价和销售电价形成机制，推进电价改革和大用户直购电试点，促进电网企业健康发展，增加电价政策透明度”。

2009年7月，国家电监会、国家发展改革委、国家能源局发布关于完善电力用户与发电企业直接交易试点工作有关问题的通知，对直购电试点的市场准入条件、主要内容、计量与结算、有关要求、组织实施进行了规定，为直购电试点工作的展开提供了实施细则。

2009年10月，国家发改委、国家电监会和国家能源局联合批复辽宁抚顺铝厂与华能伊敏电厂开展直接交易试行方案，这是第



一个由发改委、电监会、能源局正式批复的直购电试点单位，标志着电力用户与发电企业直接交易试点的正式启动。

新电改前景渐明

自2013年下半年以来，电力体制深化改革便一直处于紧锣密鼓的筹备阶段中。国家能源局2014年1月末公布的2014年能源工作指导意见就指出，要“尽快出台进一步深化电力体制改革的意见，积极支持在内蒙古、云南等省区开展电力体制改革综合试点”，积极推进电能直接交易和售电侧改革，并探索灵活电价机制，推进输配电价改革。

今年2月24日，在中国电力企业联合会举办的2014经济形势与电力发展分析预测会上也传出电力改革的相关消息，即该轮电改的最终方案最有可能从售电侧改革起步，包括引入民营资本介入售电侧，形成多元化售电市场，通过试点推动大用户直购电。

2014年2月，国家能源局下发的《2014年市场监管工作要点》显示，2013年湖南、四川、山西、甘肃等省已成为大用户直购电改革试点新成员，未来将选择10个省级电网企业组织开展输配电成本专项监管，发布监管报告，公布输配电成本水平，同时加快推动电力用户与发电企业直接交易输配电价测算工作，交易电量不低于全社会用电量的3%。

据报道，山东省已经出台了《电力用户与发电企业直接交易试点工作方案》，年度交易电量100亿千瓦时，下一步的工作是制定交易规则和用电企业市场准入标准，主要针对国家级、省级高新技术企业和战略新兴产业。另一发电大省云南在全国两会期间提交了将其列为电力体制改革试点省的建议。在经历上述一系列措施的实施以及试点工作的展开，民众对之后电改方案的关注更为紧密。终于3月18日有媒体报道称，能源局牵头制定的新电改方案已经上报国务院，新方案主要延续五号文的电改思路，以电网逐步退出售电和大用户直购竞价上网为主线，以及电网的财务和调度两者择其一独立。具体来看，上网电价由国家制定的容量电价和市场竞价产生的电量电价组成，虽然输、配电价仍由政府定价，销售价格则以上述电价为基础形成，并且建立多买多卖的电力市场，通过大用户直购试点放开上网电价和销售电价，逐步实现电网推出售电环节。

其实电改最早可追溯到2002年的电改5号文。当时确定的思路是厂网分开、主辅分

离、输配分开、竞价上网，最终实现市场化的电价形成机制。而本轮的新电改方案将采取合理回报下的“通道费”模式，这将成为未来电网的主要盈利模式，改造配电网将成为电网企业的重中之重。据统计，在电网损耗中，10KV配电网损耗占比70%以上。其中，10KV配电网中80%损耗来自于变压器损耗，20%来自于线路损耗。要提高经营效率，必须加快配电网改造，尤其是加快高耗能变压器更换及增加智能化、自动化设备的配置。

据相关专家介绍，2014-2015年配电网自动化建设的重点区域是国网辖区内的31座核心城市，2016-2020年投资重点将从核心城市逐步过渡到一般地级城市及发达县域。预计2014-2016年是配电网行业需求的高峰时期，投资规模将分别达到150、300及400亿元。

从我国的电力市场结构来看，发电侧主要由五大发电集团及地方电力集团组，而输电、配电、售电环节仍然处于一体化经营的现状。主要由国家电网、南方电网两大电网控制，内蒙古电网、陕西电网等若干地方电网企业占据小部分市场。发电企业的上网电价、对用户的销售电价均由政府定价，发电企业成本变化无法及时传达到用户侧，发电企业基本处于靠天吃饭的现状。由于上网电价和销售电价均为固定电价，电网企业亦没有动力改进经营效率。目前，电价不能有效传导和电网企业的低效率经营有望推进电改的实施。

此外，今年《电力法》及《进一步深化电力体制改革总体方案》都将进行修改。

预期强烈

此次电改受到市场关注，原因之一在于，沉寂了十余年的“售电侧竞争”和“大用户直购”作为《电力体制改革方案》的内容终于被重点拎出。《电力体制改革方案》早在2002年就已印发，但是在近十年的时间里，电力体制改革仅完成厂网分开和主辅分离，输配分开以及竞价上网均未能实现。

据介绍，电网逐步退出售电就是所谓的“电改从售电侧起步”。今年全国两会期间，国家能源局副局长史玉波接受媒体采访时曾表示，“放开售电侧，让用户选择售电商进行交易。具体的电改方案正在制定中，将视情况发布，眼下的改革措施是放开售电侧。”

此前有国网人士指出，目前电价由国家行政定价，卖电基本不赚钱，如果售电侧改革的推行，下一步可能形成电价从电厂成

本、上网电价、输配成本的多个环节叠加，最初倒推终端用户电价的模式。也就是说，电改初步方案一旦推行，将加快售电环节市场化，电价市场化的步伐也会随之迈进。

对于售电侧而言，市场化将是新电改方案中力度最大的地方。推进电价形成机制改革，实行大用户直购电，开展“竞价上网”，形成以双边合同市场为主、实时竞争市场为辅的竞争性电力市场。

在大用户直购电改革方面，建立多买多卖的电力市场，用电企业和发电企业绕过电网自主交易，并拥有自主选择权。核心是电价的市场化，其最终目的都是打破电网公司在电力交易中对发电公司的单一买家地位和对电力用户的单一卖家地位，实现电力交易市场化，逐步形成发电和售电价格由市场决定、输配电价由政府制定的价格机制。

困难重重

尽管市场对电改的预期强烈，但推动起来仍旧困难重重。

报道称，新电改方案从售电侧改革起步是折中的结果，在此前的课题申报阶段，有关部门的改革思路不一致，如果电网只保留输配电，发电方和用电方直接交易，电价完全市场化，多年来一贯形成的国家定价局面将被改变。最后意见统一后确定先放开售电价交易。一位权威人士表示，“在剔除电网的过网费，电力完全市场交易后，发电企业只要成本能覆盖，电价的下调是可以预见的，具体来说，购电价有下降空间，而售电侧不好说。”

值得注意的是，放开售电侧首先触动了电网公司的利益。目前我国电网公司实现输电、配电、售电一体化经营。虽有国家电网、南方电网两大主要电网企业，以及内蒙古电网、陕西电网等若干地方电网企业，但国家电网一家独大。未来，电网售电业务的逐步剥离将在售电领域形成一定的竞争，提高服务效率，大规模的售电企业亦有望逐渐形成。明星电力为四川省电力公司在遂宁地区唯一的电力上市平台，供电网络主要覆盖范围位于船山区和安居区，遂宁城区是公司目前售电区域，伴随着电改的进一步深入，公司或将在售电侧迎来较多实质性利好。

除了推动大用户直供电和电价改革，开放民间资本进入电源建设和运营领域也是电力改革的重点。电力市场改革研究专家组成员、华北电力大学能源与电力经济咨询中

主任曾鸣透露，目前国家能源局关于电力体制改革的初步方案已经形成，从售电侧的改革起步可能性较大，包括引入民营资本介入售电侧，形成多元化售电市场。

电力改革是自中石化开启混合所有制改革大幕后，民营资本关注的又一投资热点。中国电力投资集团公司于日前宣布，将在今年启动混合所有制改革。该公司也成为了首家明确表示将启动混合所有制改革的大型国有企业，率先吹响了电力改革的号角。中电投公司总经理陆启洲此前公开表示，启动混合所有制改革后，将允许民营参股部分中电投旗下子公司和建设项目，民营参股比例将达三分之一。

华泰证券指出，无论是推进电力直接交易还是引入民间资本进入售电侧，最终目的都是打破电网公司在电力交易中对发电企业的单一买家地位和对电力用户的单一卖家地位，实现电力交易市场化，逐步形成发电和售电价格由市场决定、输配电价由政府制定的价格机制。

曾鸣表示，售电侧改革旨在引入竞争打破售电垄断，赋予用户自由选择权。改革包括两重含义，其一是构建多个售电主体，允许所有符合准入条件的发电企业逐步从事售电业务，打破售电垄断；其二是逐步给予用户自由选择权，允许电力用户根据自身电力需求偏好自由选择并更换发电企业，形成用户自购电局面。以售电侧改革作为我国下一阶段电力体制改革的突破口，对实现“降低成本、提高效率、优化资源配置”的电力体制改革目标具有重要意义。

不过在电投顾问能源行业研究员宛学智看来，售电侧是电力行业改革的“深水区”，民营涉足的可能性微乎其微，多元化售电市场的初衷几乎不可能实现，来自有关部门、国有企业、现有法制的壁垒将长期存在。若要真正开放售电环节，相关法规必须先进行修改，民营的合法权益和生存环境必须得到保障，否则售电侧无法开放。

不过也有疑虑之声。一位业内人士好直言道：“对于民营资本而言，目前进入未必时机合适。电力系统首先是打掉电老虎才行，否则，进去危险。”不过他对此电改也充满希望：“一直在关注这方面，但一直没怎么大的进展，希望这次是真的可以跨出这一步了。”

另外，据了解，去年国家能源局公开招标的大用户直购电交易模式研究课题由中电投获得，目前课题研究还没结题，各地展开的工作也只能是自下而上的试点。更重要的是，电网的输配电成本无法有效监测，直购电广泛开展尚不具备条件，因此在新电改方案中要求电网的财务或调度必须独立。

“目前来看，电网的财务独立可能性更大。”权威人士称，因为电力调度在组织和协调电力系统运行和电力市场交易中作用很大，涉及区域电网的协调，而财务独立能更好地核算电网输配电成本，加快大用户直购进程。

值得注意的是，电改初步方案主要针对售电环节展开，也就是说输电的不卖电，同时逐步放开上网电价和销售电价。也因此售电侧先行的电改对输电、变电、配电等环节的运营模式影响不会很大。这也引起了一些业内人士的担忧，担忧售电环节竞争而输配电环节不竞争，会不会容易出现类似于石油市场的监管套利等乱象？

从目前种种迹象来看，2014年中国电力体制改革或将有较大的突破，这场欲依靠民营资本，在销售侧率先推动的电力改革成效如何，还需人们拭目以待。

电改破冰 基于现实的妥协？

■ 贺春禄 报道

“改革”两字出现频率高达77次的2014年政府工作报告，再次传达出中国政府在今后相当长的时间内深化改革的决心。

而从2002年便开启改革的电力行业，当仁不让地成为两会期间被各界关注的改革重点区域。长期被诟病的电力体制不仅面临着“必改”的局面，更或将成为探索混合所有制的“开路先锋”。

但从售电侧入手的改革方案，并没有获得外界的一致肯定与认可。那么，选择售电的改革，究竟是妥协，还是脚踏现实的路径？

缘何“调转枪口”

出乎不少人的意料，中国的电改并没有从12年前设想的“电网拆分”“输配分开”入手。据国家发展改革委电力市场改革研究专家组成员、华北电力大学能源与电力经济咨询中心主任曾鸣透露，在已经形成的初步电力体制改革方案中，从售电侧的改革起步可

能性较大，还包括引入民营资本介入售电侧，通过试点推动大用户直购电。

发电侧交易竞价、输配电分离、售电侧开放是电力体制改革的三个重要方面。我国电力体制改革启动于2002年，之前一直试图从上游开始推动。因此，从下游售电入手“调转枪口”的做法自披露后便立刻遭到不少质疑。

我国电力市场研究专家、湖南大学电气与信息工程学院教授姚建刚对记者表示，发电交易竞价上网遇到了既得利益者们的极大阻力。“我国2002年电力体制改革的初衷是挺好的，但到现在已近乎夭折。”

有业内人士指出，由于政府暂时无法撼动垄断电网这一“庞然大物”，只有无奈选择从售电侧入手，这是“妥协”的结果。

但是，受国家发展改革委、能源局等委托牵头电力体制市场化研究课题的曾鸣显然不这么认为。

输配分离尚未成熟

曾鸣表示，输配分离并没有出现在这一

轮的电改研究方案中。

姚建刚指出，我国在发电侧尚未实行真正的发电竞价交易上网，资源配置效率亟待提高，发电侧没有真正竞价交易，谈输配分离为时尚早。“如果国家强力推行输电网或交易与调度中心独立，遇到的阻力会很大。”

同时，由于我国输电网与配电网由电网公司垄断，产权关系一时也难以分割明晰。

不过姚建刚也指出，如果不实行输配分离，则难以提高输配电服务水平并降低输配电成本，难以形成真正的“电价改革”。因此，输配分离是迟早要实行的。

值得欣慰的是，政府即将引入民营资本进入售电侧。在姚建刚看来，这不仅可尝试市场化改革，而且是探索风险小，同时又能打破国家独营垄断弊端的方法，并有望逐步向输配分开过渡。

姚建刚表示：“建议政府在输配电难以分开的现实条件下，将电力调度中心暂留电网公司，先将电力交易中心从电网公司独立出来，以先进的核心技术确保发电交易竞价的高效和可靠，再结合售电侧放开。”

“链接

电力体制改革大事记

1978年十一届三中全会以后，中国的电力工业体制进入了改革探索时期。在此期间中央电力管理部门经过四次变更，即第二次分别成立电力工业部和水利电力部，成立能源部，第三次成立电力工业部。这一时期的电力改革朝着国务院提出的“政企分开，省为实体，联合电网，统一调度，集资办电”的电力体制改革原则进行。

1979年2月，国务院撤销水利电力部，成立电力工业部和水利部，这是我国第二次成立电力工业部。

1982年3月，再次将水利、电力两部合并成立水利电力部。

1988年5月，撤销水利电力部，把电力工业管理工作并入新成立的能源部，能源部承担电力行政和企业管理职能。

1993年3月，撤销能源部，第三次成立电力工业部。国务院批准的文件明确要求支持办好五大电力集团，各电管局和省电力局

仍维持现行体制，所以在电力工业部时期，电力工业体制改革没有显著的变化。

1998年，撤销电力部，将电力工业的政府职能划归国家经贸委。国家电力公司承接了原电力部下属的五大区域集团公司、七个省公司和华能、葛洲坝两个直属集团。

2002年4月12日，国务院下发《电力体制改革方案》(国发[2002]5号文件)，被视为电力体制改革开端的标志。新方案的三个核心部分是：实施厂网分开，竞价上网，重组发电和电网企业，从纵横双向彻底拆分国家电力公司。

2002年12月，国家电网公司按“厂网分开”原则组建了两大电网公司、五大发电集团和四大电力辅业集团。五大发电集团为华能集团、华电集团、国电集团、中电投集团和大唐集团。2003年3月全国国家电监会成立，开始履行电力市场监管者的职责，实现“政监分开”。

2007年国务院颁布《关于“十一五”深化电力体制改革的实施意见》(国办发[2007]19号)，强调电改需根据5号文件精神，责成各部委着力推进。