

编者按

从12年前5号文16字改革方案“厂网分离、主辅分离、输配分开、竞价上网”开始,电改一直备受市场关注。新一轮电改,最可能从破除电网企业“独买独卖”的模式入手,从核定输配电价出发,推动电力直接交易,放开两端的发售电市场,逐步形成电力交易市场。
 此轮电改的核心,是确立了电网企业新的盈利模式。电网企业不再以上网和销售电价价差作为主要收入来源,而是按照政府核电的

输配电价收入过网费,确保电网企业稳定的收入来源和收益水平。
 同时,电网企业的功能也将按市场属性定位。改变电网企业集电力输送、电力统购统销、调度交易一体的状况,电网企业主要从事电网投资运行、电力传输配送,不再负责电力统购统销。这意味着,此前一直备受市场诟病的电网企业“独买独卖、调度交易一体”的垄断格局将打破。

新电改方案将破电网垄断 拟分步实施以降难度

■ 欧阳春香

破除“独买独卖”垄断格局 新电改方案预期即将出台

新电改方案预期即将出台。大变革前夜,记者获悉,新电改方案除了已知悉的“四放开、一独立、一加强”的基本思路以及改变电网盈利模式之外,明确提出要改变电网企业集电力输送、电力统购统销、调度交易一体的状况,电网企业主要从事电网投资运行、电力传输配送,破除电网“独买独卖”的垄断格局。
 专家指出,相对于2002年5号文,此轮电改大概率推出的是一个折中方案。虽然方案中可能不会有涉及拆分电网、调度独立等此前热议的内容,但是如果能够实现改变电网盈利模式这一核心目标,目前的电力市场格局也将发生深刻变革。

单独核定输配电价

知情人士透露,在新电改方案中,延续了深圳试点的基本思路,明确提出单独核定输配电价、积极推进发电侧和销售侧电价市场化、逐步减少或取消电价交叉补贴。

11月4日,国家发改委下发《关于深圳市开展输配电价改革试点的通知》,正式启动我国新一轮输配电价改革试点。华北电力大学能源与电力经济研究中心主任曾鸣认为,深圳试点是整个电价改革领域的关键一环。形成独立的输配电价格机制,是“监管中间”这块最重要的一个环节,也是直购电市场形成的最重要的前提条件之一。不过,核定输配电价也一直是电价改革的难点之一。自2002年提出直购电试点以来,国家发改委就与电网开始商讨输配电价的核定。之后,在2005年发布的《输配电价管理暂行办法》中提出,电网输电业务、配电业务应逐步在财务上实行独立核算。但输配电价问题仍一直没有解决。
 曾鸣表示,与深圳方案不同的是,此轮电改将通过“分步实施”的方式来降低改革难度。起步阶段,输配电价采用单位电量过网费模式,平均输配电价由平均购销差价形成。而随着改革的深入,输配电价的核算方法将逐步过渡到按“准许成本+合理收益”原则,分电压等级核定。这与深圳试点的输配电价核算方法基本相同。

深圳方案也为后续的公益性以外的发售电价格市场化指明了方向。包括放开竞争性环节价格,把输配电价与上网电价、销售电价在形成机制上分开;未来,参与市场交易的发电企业上网电价,由用户或市场化售电主体与发电企业通过自愿协商、市场竞价等方式自主确定,电网企业按照政府核定的输配电价收取过网费;参与电力市场的用户购电价格,由市场交易价格、输配电价(含损耗)和政府性基金组成;其他没有参与直接交易的发电企业上网电价以及居民、农业及公共机构用电,则继续执行政府定价。

此前曾报道,有关部门明年还将在电力富裕地区继续推进输配电价改革试点。目前东北、西南等电力过剩地区正在积极争取参

曾鸣:打造新型电力治理体系

华北电力大学能源与电力经济研究中心主任曾鸣日前在接受记者专访时指出,新一轮电改的关键不在于电力企业的拆分重组和盈利模式的改变,而在于新型电力治理体系管理框架的顶层设计。

关键在于治理体系顶层设计

记者:新一轮电改方案相对于2002年的5号文有哪些不同?
 曾鸣:新电改方案“四放开、一独立、一加强”的框架,与2002年的5号文的大思路是一样的。不过,新电改方案有两点大的区别:一是暂时不考虑输配分开和电网调度独立。相隔12年,外部环境已经发生重大变化。而且,当年的5号文连1/4的任务都没有完成,此次方案制定过程中也进行了反思。
 二是明确提出要加强规划。12年后,最大变化就是可再生能源并网的比例越来越大,使发电侧和用电侧具有双侧随机性,电力系统的整体规划必须强化。此次电改绝对不是12年前5号文的延续,而应该改革观念,打造一个新型电力治理体系。
 本轮电改的关键不在于电力企业的拆分重组和盈利模式的改变,而在于新型电力治理体系管理框架的顶层设计,其中政府能否通过立法实现国家电力治理体系和治理能力的现代化至关重要。



与输配电价改革试点。

不过,曾鸣认为,要使输配电价改革真正起到实效,还需要后续改革工作系统推进。“如果单独为了输配电价改革核定电价,意义并不大。”

中国人民大学经济学教授吴疆也表示,应以调整电力产业制度为主线,与电价形成机制改革协调并进。如果产业制度改革不到位,缺乏竞争性格局、信息透明度低下,电价形成机制也是难以有效推行的。

破除电网“独买独卖”

从12年前5号文16字改革方案“厂网分离、主辅分离、输配分开、竞价上网”开始,电改一直备受市场关注。此轮电改重启后,一直有拆分电网、输配分开的传闻。曾鸣表示,新一轮电改方案暂时不考虑输配分开和电网调度独立。

新一轮电改,最可能从破除电网企业“独买独卖”的模式入手,从核定输配电价出发,推动电力直接交易,放开两端的发售电市场,逐步形成电力交易市场。

知情人士认为,此轮电改的核心,是确立了电网企业新的盈利模式。电网企业不再以上网和销售电价价差作为主要收入来源,而是按照政府核电的输配电价收入过网费,确保电网企业稳定的收入来源和收益水平。

同时,电网企业的功能也将按市场属性定位。改变电网企业集电力输送、电力统购统销、调度交易一体的状况,电网企业主要从事电网投资运行、电力传输配送,不再负责电力统购统销。这意味着,此前一直备受市场诟病的电网企业“独买独卖、调度交易一体”的垄断格局将打破。
 调度独立一直被认为是破除电网垄断的关键。而按照新一轮的电改方向,虽然未提及调度独立,但是提出交易平台相对独立运行的形式。方案将明确原来由电网企业承担的交易业务与其他业务分开。

“之所以确定为相对独立,主要是考虑交易平台独立出去不具备操作性。基础支持系统、人才都需要重新建设,且需要与电网之间进行协调。从国情出发,未来估计还要授权电网企业来搭这个交易平台。”曾鸣说。

曾鸣:打造新型电力治理体系

记者:按照电改“两头放开、监管中间”的思路,如何确保政府有效的监管?

曾鸣:发售电市场放开后,政府要通过市场的手段进行监管,如设定进入市场主体的资格,竞价的上限、交易规则等,来避免买方或卖方操纵市场。因为电力市场是特殊商品,很容易被操纵,而且操纵市场带来的负面影响要比其他商品市场大得多。电力市场的形成和监管面临的一个很严峻的问题,就是如何形成市场控制力。

国际上有很多经验教训,但中国的情况和国际上又不完全一样。市场放开后的一大风险就在这。为此,在现阶段,只能对增量进行市场交易,对存量只能逐步放开,而且放开的速度不宜过快,防止市场的风险过大。

记者:请介绍一下深圳输配电价改革试点与此轮电改的关系。

曾鸣:这次找深圳做试点,是因为它前期有较好的基础。不过,相较于其他省的情况,深圳不一定具有代表性。因为深圳是一个范围比较小的城市,用户负荷密度很大,电价承受能力也较高,而且它也是改革开放很多先行的试点区域。因此,深圳试点后的一些经验,要向其他地方推广可能没有那么容易。将来估计还要找一些对大部分地区有典型代表性的地区进行试点。

目前,很多省市都在试点大用户直购电。直购电市场的形成和逐步完善,最重要的前

提条件之一是要形成独立输电价格。输配电价改革试点以后,还需要配套后面的改革工作,如发电和售电市场的逐步形成,才能真正取得实效。

做好规划实现源源互补

记者:此轮电改应该重点推进哪些工作打造新型的电力治理体系?

曾鸣:首先是要改革法规制度,建立市场导向的旨在实现绿色低碳目标的法规、政策、监管框架,构建国家新型电力治理体系。重新制订《电力法》,并与《可再生能源法》、《节约能源法》等配套法规相衔接,形成涵盖电力供应、消费、技术、体制诸方面的电力法规体系。

其次是对电力企业进行重新定位。对发电企业而言,在发电市场和计划开放的环境下,传统发电企业作为主要电力生产和供应商的角色不变,但未来还需要考虑分布式和可再生能源的有效利用。而对于电网企业而言,输电领域主要职能不变,但在输电网开放条件下,须确保所有发电市场主体无障碍、无差别准入,并通过提供优质输电服务,获取输电效益。

相应地,随着配电业务的市场化,配电网逐步转变为包括分布式电源、微电网及其他电力零售商在内的零售电力用户集合,其在配置整合业已大大拓展的供、需两侧资源。所以,电网企业应该定位为公用事业型的企业,

2014年9月底,全国清洁能源累计装机容量突破4亿千瓦,占全部电力装机30%以上。其中,水电累计装机容量超过2.9亿千瓦,风电达到8497万千瓦,太阳能光伏发电超过2000万千瓦。

不过,电源与电力市场不匹配,造成了弃风、弃光、弃水的难题,也成为电力体制改革面临的一大症结。

据统计,2013年全国因弃风限电造成的损失电量为162亿千瓦时,弃风率达10.7%;2013年弃光电量约为3.03亿千瓦时,弃光率约为13.78%。

知情人士介绍,新电改方案将对完善分布式电源发展进行系统阐述,破解分布式电源并网难题。

方案明确,分布式电源主要采用“自发自用、余量上网、电网调节”的运营模式,积极发展融合先进储能技术、信息技术的微电网和智能电网技术,确保可再生能源发电量依法全额保障性收购。

鼓励分布式电源自发自用,意味着电网公司将让渡部分输配电价给发电企业和用电户分享。申银万国研报认为,假设分布式光伏80%的自发自用比例,这意味着未来每年约6GW的分布式光伏发电将不再需要电网输配,用电户的用电成本得以下降。

同时,方案积极鼓励发展储能技术,有望开启千亿储能市场。分析认为,电网储能单元将是未来电力系统中不可或缺的重要组成部分,将广泛部署于发电、输配电、用电等环节,且这一市场将在未来2年内呈现爆发式的增长。

为了可再生能源发电并网难题,知情人士透露,方案还将重点解决新能源发电无歧视、无障碍上网问题,积极推进可再生能源发电与其他电源、电网的衔接。对符合条件的分布式电源项目按照相关政策规定给予建设资金补贴或单位发电量补贴,由项目投资补助转向发电运营补助。

同时,还将全面放开用户侧分布式电源市场。准许个人投资建设分布式电源接入各电压等级的配电网络和终端用电系统。准许鼓励专业化能源服务公司与合作或以“合同能源管理”模式建设分布式电源。

今年5月,国家电网就宣布开放分布式电源并网工程与电动汽车充换电设施两个市场。

分析认为,新电改方案中关于售电端放开,电力交易市场的逐步建立及分布式电源发展的措施,将长期利好新能源发电行业的发展,风电、太阳能等可再生能源被称为“垃圾电”的局面将改变。

不过,曾鸣也表示了自己的担忧。他认为,此轮电改方案虽然对新能源方案有所提及,但是对促进可再生能源尽可能使用,减少弃风弃光等问题,看不出来有什么抓手,可能并不能彻底解决上述问题。

改变现有的盈利模式

电网企业可以承担政府和其他企业、社会团体无法承担的功能和作用,比如政府可以授权电网来做整个电力系统的规划。国家节能减排的目标,也可以由国家授权电网企业来承担。
 记者:在加强电力规划方面,应该做哪些工作?
 曾鸣:目前火电有火电的规划、新能源有新能源的规划,核电有核电的规划,但谁来做整体的规划,实现“源源互补”,即先让清洁能源发电,没有风、光的时候火电顶上,实现“源网协调”,不要让新能源发电成为垃圾电,解决弃风弃光弃水等问题,目前的体制还实现不了。所以要改革重建电力规划体系,建立以综合资源规划为核心的国家电力规划设计体系和实施体系。

综合资源规划就是将供应侧的资源 and 需求侧的资源放在一起,按照一定规则进行优化组合排序,按照经济指标、环境排放、技术安全约束、电源电量平衡等整个指标最优的情况进行选择。
 未来大规模风电和光伏发电并网运行,使得电力系统由过去的单侧随机波动逐渐变成双侧随机波动。只有实施综合资源规划,才能够实现横向互补、纵向协调,进而减少弃风弃光,提高电力系统总体经济效益,同时保证供求实时平衡,维护系统安全稳定运行。

谁将受益电改

新一轮电改方案即将出炉,新的利益格局或将重新形成。新一轮电改将给产业和企业带来什么样的改变?哪些企业将成为新入局者?谁将从新电改中受益?成为资本市场关注的焦点。

记者获悉,售电侧市场化改革将允许6类企业成为新的售电主体,鼓励社会资本投资售电业务和增量配电业务。业内人士认为,新一轮电改将引入新的市场竞争主体,催生电力市场新的发展机遇。

6类企业将成新售电主体

新电改方案提出的售电和增量配电业务放开、交易平台相对独立、电网企业盈利模式改变等内容,将深刻变革现在的电力市场格局。

知情人士介绍,售电侧市场化改革将允许6类企业成为新的售电主体,包括现有的独立配售电企业、高新产业园区或经济开发区、社会资本投资、分布式能源的用户或微网系统、公共服务行业和节能服务公司以及发电企业。

方案明确,允许现有的独立配售电企业从发电企业直接购电,缴纳输电费用,自主向用户售电;允许符合条件的高新产业园区或经济开发区,组建独立的配售电主体,直接购电;鼓励社会资本投资成立独立的配售电企业,从事直接面对用户的低压配电业务;允许拥有分布式能源的用户或微网系统参与电力交易;鼓励供水、供气、供热等公共服务行业和节能服务公司从事售电业务;允许发电企业投资和组建售电公司进入售电市场,进行直接交易的同时从事售电或配售电业务。

在电力直接交易中,优先开放35千伏及以上的大型工业用户、高新产业园区、独立配电网企业参与直接交易。支持节能环保高效机组通过直接交易多出力、多发电。

分析认为,售电侧市场化改革引入新的售电主体,将为电改新入局者提供新的市场空间。此次售电侧放开,将为节能服务公司、公共服务行业公司等打开一项新的业务领域。根据国家发展改革委公布的调查数据显示,截至2012年底,全国从事节能服务的企业为4175家,其中节能服务公司已达3210家。一些配电设备企业或者正在为配网做准备的电气公司,也有望成为新的售电公司或配电领域有力的竞争者。

行业或重新洗牌

国泰君安分析师认为,电力行业大格局已经有超过十年没有发生过变化,整个行业万亿级别的销售收入、资产以及数千亿级别的利润总额,一旦出现自上而下推动的格局改变,将足以造就大量受益主体及资本市场投资机会。

电力专家表示,就放开售电侧一项来说,中国每年有5万多亿度用电量,按0.6元/度电估算,每年也有3万亿元的售电市场,这是一个相当规模的市场。不过,他同时也表示,售电市场不可能一下子放开,多买多卖的电力市场将逐步形成。

谁将从新一轮电改中受益?可以从发电侧、售电侧及用电侧三个方向进行梳理。
 国泰君安分析师认为,在发电侧,火电行业内部将出现盈利能力的明显分化。高效率低能耗大机组、距离高耗能负荷中心较近的机组将明显挤占其余火电机组发电小时数,低成本、低能耗的火电企业将受益。而水电企业将成为发电侧市场化推进的最大赢家之一,市场化的价格形成机制将使水电电价逐步获得系统性提升。

售电侧和增量配电业务的放开,则将使使得原先囤积于电网体内的一部分利润再分配到售电侧的竞争参与者中去,更重要的是,竞争的引入将很有可能大幅提升整个配售电领域的经营效率进而释放出更多改革红利。地方性小型电网企业将是电改的另一大赢家,有可能实现异地扩张。

而在用电侧,电力消耗大户的高耗能行业,将以直购电门槛为界限,出现明显两极分化。行业中的龙头、高效公司将是电力体制改革的另一大赢家。能够帮助高耗能企业降低成本及节能提效服务企业,也将受益此次电改。