



电荒治理的第二步第三步

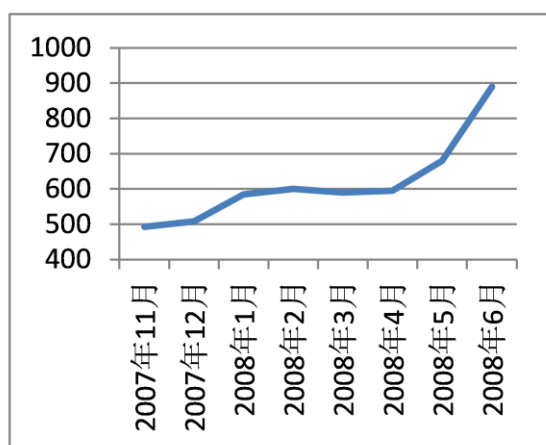


【财新网】（专栏作家 吴疆）今年以来，多种因素导致一些地方出现拉闸限电，新一轮电荒进入高层视野。10月8日国务院常务会议对今冬明春电力和煤炭供应等问题做出进一步部署，10月11日国家发改委发布1439号文件进一步深化煤电上网电价市场化改革。

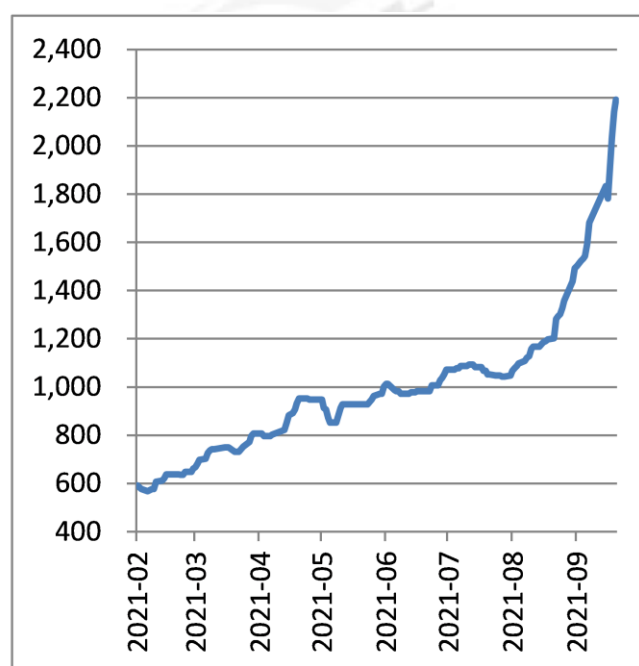
2015年笔者即出版专著《中国式电荒的演进与应对》，个人认为目前应对措施方向正确，相对及时，具体效果及后续进展，有待密切跟踪观察，同时，有必要结合本轮电荒的形成机理，深入思考综合治理的第二步第三步，以更有效应对危机，并通过深化体制机制改革而寻求根治。

一、本轮电荒的形成机理

1、历史重现，国际金融危机是直接外因



2007年11月-2008年6月（月均）



2021年2-9月（日均）

新世纪初叶，全球范围多种因素累积，形成 2008 年国际金融危机；在能源领域，主要国家普遍出现一次能源价格上涨，以石油为先锋，煤价普涨 2 倍左右，很多国家的电价也水涨船高平均提高 2 倍左右。而在中国当时“市场煤、计划电”模式下，虽然煤价追随国际市场从 200-300 元/吨上涨到 1000 元以上（短期摸高 1200 元左右），而电价却仅“联动”了大约 30%—40%，由此造成火电企业大面积亏损，形成一轮电荒，直至 2012 年才逐步缓解。

新冠疫情以来，以美国为首的很多国家采取财政宽松政策，新一轮国际金融危机快速酝酿；与铁矿石等上游大宗产品相伴，在能源领域，石油天然气价格暴涨、欧洲等地已形成市场恐慌，煤炭积极追涨、印度等国购煤发电困难。而在中国目前“计划煤、管制电”模式下，虽然煤价追随国际市场从 400 元/吨-500 元/吨上涨到 2000 元以上（短期摸高 2200 元左右），而电价仍处于抑制浮动状态，再次造成火电企业大面积亏损、形成又一轮电荒。

由此可见，2021 电荒与 2008 电荒的形成机理高度相似，相当于一种历史的重演。国际金融危机都是催生电荒的最直接外因，而这次与上次相比，煤价的跃升显然速度更快、幅度更大、斜率更陡峭，来势汹汹。

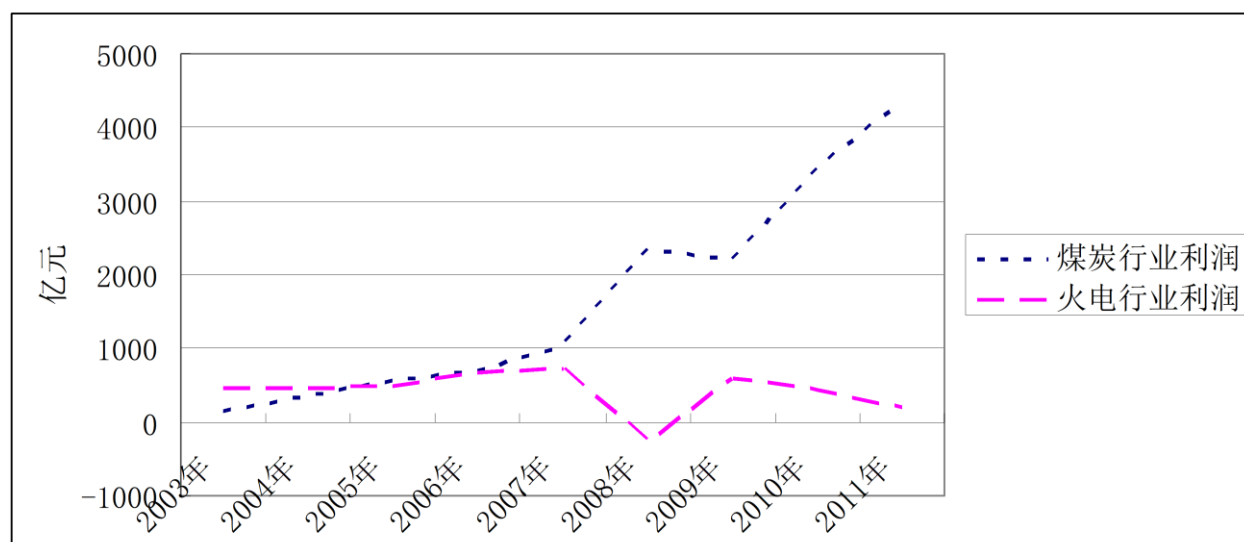
2、症结依旧，煤-电价值链治理是根本内因

“外因是条件，内因是根据”。2008 年电荒，虽然由国际金融危机催生，但电荒对于经济社会的影响，本质上依据国家对于电荒的应对与治理。

虽然当时也推行了电煤长期合约（定量不定价）、纵向一体化联营等多种对策，以及价格封顶、涨幅限定、约谈煤企、清理中间加价等多种临时性的煤炭价格干预措施，但收效甚微、电荒拖延至 2012 年。

在坚持人为滞后煤电价格联动的情况下，最终主要依靠发电企业履行社会责任、承受亏损的方式，熬过那一轮困难周期。这种煤-电价值链治理不健全造成的电荒，并没有得到有效的应对与根治。

图表 2：2003-2011 年中国煤炭、火电行业年度利润总额（亿元）



	煤炭	火电		煤炭	火电
2003 年	140	458	2008 年	2348	-267
2004 年	350	455	2009 年	2208	599
2005 年	561	480	2010 年	3447	437
2006 年	691	666	2011 年	4337	206
2007 年	1022	719			

2011 年对比 2003 年，中国火电行业年度总利润从 458 亿元下降到 206 亿元，同期煤炭行业总利润却从 140 亿元飙升到 4337 亿元。

2007—2011 的电荒五年间，全国火电行业累积利润只有 1694 亿元，而煤炭行业却高达 13362 亿元——按照中华人民共和国宪法第九条，“矿藏等自然资源都属于国家所有，即全民所有”，这万亿规模的典型的矿产资源溢价，由于中国煤-电价值链治理不健全，很多流落于私人煤老板之手，囤房子、炒大蒜、拍电视剧，至今已无从追索。

时过境迁，历史重演，既相似，又不似。相似的是国家煤-电价值链治理依然不健全，变化的是绝大多数私人煤老板已洗手上岸，煤炭资源现高度集中于山西、陕西、内蒙古 3 省区，地方政府支持的地方国有煤炭企业，有了更加强大的资源控制力与价格话语权——2021 年，国际金融危机再次带来类似 2008 年万亿规模的煤炭资源溢价，限产保价、显然具有天经地义的强劲动力。

3、阶段发展，目标多元化带来治理复杂化

现代大电力系统具有诸多独特的技术经济特性、信息高度不对称，需要多层次的公共权力统筹+产业链支撑+长期的体制机制跟进，随着经济社会发展势必面临日益多元化的治理目标抉择。

图表 3—治理目标二维模型（示例）

	昂贵	廉价
短缺	制度失败	中国长期电荒——计划经济
充裕	日本/欧洲——精耕细作，量入为出	海湾国家——天赐资源
	中国应对——涨价	美国——美元-美军体系加持
		中国特色——制度优势，国企兜底

在电力能源供应领域,改革开放之前,中国属于典型的“廉价而短缺”模式,生产生活低水平发展;20世纪80-90年代,为适应改革开放对于电力的需求,通过高强度引进投资、提高电价的方式,逐步缓解电荒,走向欧洲/日本“昂贵而充裕”模式;但中国政府并未止步于此,新世纪以来,通过控制电价、国企兜底的方式,不仅逐步兼顾节能、环保等多元政策目标,更试图打造美国及海湾国家以外的第三种“廉价而充裕”模式,以创造更好的营商环境。显然,安全>经济>环境,既是治理目标优先偏好的排序,也是中国电力发展的历史轨迹,从二维模型向“不可能三角”升级。

而近年来,随着经济社会发展,各级政府及有关部门的治理目标日益多元化,上述治理目标排序出现较大变动,或者说正处于信念动摇顾此失彼缺乏共识的转变期。一是碳达峰碳中和“双碳”目标异军突起,煤炭、煤电均承受巨大政策压力及舆论压力,增产严格受限,小时数长期低迷,融资日益困难;二是能源消费强度及总量“双控”目标执行环节失措失序,

一些地方未从技术进步着手扎实推进，每临考核动辄以强行限电限煤限用限产而粗暴应付；三是将优化营商环境目标简化为压降用电用能成本，未全面考虑很多真正高新技术产业对于高可靠性供电的更高要求，抑制支撑电量/电力需求的正常投资与运营；四是国资国企的经营考核目标体系，更加倾向资本收益，煤炭企业固然理直气壮追求利润最大化，煤电企业亦不敢像 2008-2012 年电荒周期一样指望履行社会责任的荣誉安慰，而只能选择坚持“发有效益的电”。

据笔者研究，从发展中国家到发达国家，电力供应是一个世界性难题，电荒在时间空间上长期普遍存在，大规模停电事故亦屡见不鲜。相比之下，改革开放至今中国不仅没有出现过大规模停电事故，而且面对各类电荒，各级政府积极应对、省长市长跑煤拜电，乃至在尊重电力技术经济特性的基础上，针对不同阶段各类电荒的机理诱因，逐步形成比较丰富的治理工具包、技术路线、政策逻辑，使中国在基础设施、营商环境方面形成显著的竞争优势——但随着上述治理目标多元化，诱发或加剧电荒的内在因素增多，治理问题复杂化，有了“双控”“双碳”这样的挡箭牌，“有序用电”这样的遮羞布，各级政府是否还能像当年一样责任明确、态度坚定？

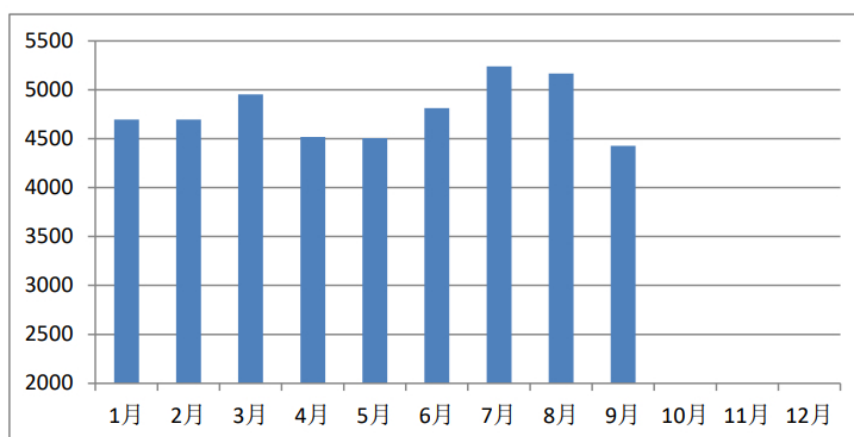
4、制度因素，远远大于产能产量因素

从 2021 年月度火电发电量看，9 月属于典型的负荷低谷期。当月全国火电发电量仅仅 4427 亿千瓦时，比负荷高峰的 7-8 月降低大约 800 亿千瓦时，甚至低于 1-2 月春节期间的平均水平，是 2021 年目前为止火电

发电量最低、用煤量亦最低的一个月——在这样的月份，居然还因“缺煤”造成巨大社会反响的拉闸限电，显然并非真正的煤炭产能产量问题。

另外 2020 年相比 2016 年，煤电发电量从 39457 亿千瓦时提高到 46296 亿千瓦时、累计增长 17.3%，发电标准煤耗从 294 克/千瓦时下降到 287 克/千瓦时、累计下降 2.4%，发电用煤量的累计增速大约 14.5%；而同期，全国煤炭生产量从 24.1 亿提高到 27.6 亿吨（折标）、累计增速亦 14.5%——由此可见，近年来全国煤炭产能产量的总体态势，与发电用煤需求是基本匹配的。

图表 4—2021 年月度火电发电量（单位：亿千瓦时）



1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
4695	4695	4953	4517	4507	4813	5240	5167	4427			

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_28180

