



新型电力系统构建呼唤电网 体制改革|电改观察 (1)



2021年3月中央财经委员会第九次会议提出的“深化电力体制改革，构建以新能源为主体的新型电力系统”战略，与2014年中央财经领导小组第六次会议提出的“四个能源革命”（能源供给、能源消费、能源技术、能源体制革命）对比，不难看出中央两次财经会议的思路是一脉相承的：能源转型和技术创新，不能缺少体制的保障。构建新型电力系统实质上是能源供给、消费、技术革命在新形势下的体现，而电力体制改革则是能源体制革命的组成部分。如同能源体制革命为其它“三个能源革命”提供保障一样，电力体制改革也为新型电力系统构建创造条件，其中最关键的是电网体制改革。

新型电力系统代表电力行业新的生产力，电力（电网）体制代表该行业的生产关系，从根本上说，生产力决定生产关系，但两者的辩证关系表明，生产关系在一定条件下也具有决定性作用。中国的改革开放，以社会主义市场经济体制替代计划经济体制，短短四十年时间使国家的贫穷落后面貌得到彻底改变，经济实力跃居世界第二位就是最有力的证明。

邓小平同志说过：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”。体制是制度在一个领域、行业或部门的具体表现形式，好的体制能够有效限制各种弊端蔓延，不好的体制则会处处抑制新生事物的成长。中国目前实行的“超级垄断+输配合一”的电网体制，与传统电力系统基本相适应，而与新型电力系统基本不相适应，如果不进行改革，中国新型电力系统的构建及能源低碳绿色转型，必

然走上一条高成本、低效率，曲折而漫长的道路。

有人认为中国不仅有特高压，而且风电和太阳能装机容量也排名世界第一，因此中国电力系统的技术水平处于世界领先地位，其实这是一种误解。在能源低碳绿色转型的今天，评判电力系统先进性的指标，既不是电网电压等级的高低，也不是新能源装机规模绝对量的大小，而主要是新能源发电量的渗透率。2020年该项指标德国已超过45%，中国仅为11%左右，表明德国已进入新型电力系统形成期，中国尚处于起步期，差距还相当大。新能源渗透率是一项综合性指标，不仅是新能源开发利用技术水平、电网柔性化和数字化程度、新业态创新能力的集中体现，也是电网体制合理性和适应性的真实反映。中国新型电力系统构建要赶超世界先进水平，需要走出自我感觉良好的误区，毫不犹豫推进电网体制改革。

碳达峰和碳中和“双碳目标”的确立，表明中国已进入能源低碳绿色转型新的历史时期，新型电力系统构建是实现碳达峰和碳中和的基本途径，站在新的历史起点向前看，电网体制改革的总体目标比任何时候都更加清晰和明确，这就是以“四个能源革命”思想为指导，冲破传统观念束缚，建立起与新型电力系统相适应的电网体制机制，最大限度调动各方积极性，推动新型电力系统高质量、高水平、高速度发展。

这里“相适应”是关键词，它揭示出一个深层次的原因：电网体制改革是生产力与生产关系相适应客观规律的内在要求，不以人的意志为转移。

建立区域电网体制和实行输配分开（有关输配分开的内容详见《中国

改革》2022年第3期《输配分开是构建新型电力系统的客观要求》)是电网体制改革的两项主要任务,它们在2002年的第一轮电力体制改革中就已经提出来了,由于种种原因没有完成;7年前的9号文将其列为“继续深化研究课题”,但至今仍没有结论。由于2002年还没有能源转型问题,2015年也没有构建新型电力系统问题,电网体制改革被搁置是可以理解的。

电网体制改革的基本思路:一是坚持市场化改革方向,打破垄断,将竞争的理念引入到自然垄断行业内部,通过建立区域电网体制,营造和形成“比较竞争”的环境和机制。二是遵循市场经济规律和电网技术特性对电网企业重新进行定位,由于输电网和配电网基本功能和技术特性不同,输电和配电企业需要分别定位,实行输配分开改革,将垄断性业务与竞争性业务彻底分离。因此更明确地说,电网体制改革的主要任务就是以“区域电网+输配分开”的新体制取代“超级垄断+输配合一”的旧体制。

上一轮电改按照国发【2002】5号文《电力体制改革方案》要求,完成了“厂网分开”改革,拆分重组原集发、输、调、配、售为一体的国家电力公司,成立两家央属电网公司、五家发电集团和两家顾问集团,初步打破电力行业一统天下的垄断格局,取得电力体制改革的重大突破。

国发【2002】5号文提出的电力体制改革方案是一个比较完整的方案,除要求进行厂网分开、竞价上网、主辅分离等项改革外,还对电网体制改革做出了具体安排:一是明确了区域电网公司的组建方案和公司的性质、职责以及与国家电网公司的关系;二是明确“十五”期间暂不进行输配分

开重组，但要逐步对配电业务实行内部财务独立核算，以后通过试点实行输配分开。

对照 5 号文《电力体制改革方案》，不难发现目前中国一家独大的超级垄断体制，并非上一轮电力体制改革确定的目标，而是一个被改走样的结果。按照 5 号文的规定，区域电网公司是按现代企业制度设置、享有法人财产权、承担资产保值增值责任的实体，即它是国家电网公司的子公司而非分公司或分部。

改变区域电网公司性质的重要目的是为交流特高压电网的建设保驾护航，其实如果交流特高压电网是真正合理和必要的，按照电网发展的客观规律，没有超级垄断体制也完全可以建设，如果离开超级垄断体制就不行，恰恰说明它是不必要的，南方电网就是一个很好的例证。

电网形成超级垄断体制后，输配分开的准备和改革自然也停顿了下来。可以看到，上一轮电改不仅没有将电网体制的改革向市场化方向推进，反而明显向后退了一步。

2015 年 3 月中央下发的《关于进一步深化电力体制改革的若干意见》（中发【2015】9 号），虽然没有如人们期待的那样明确提出电网体制改革的目标和任务，但也并没有将电网体制改革完全放弃，而是从四个方面或明或暗为电网体制的改革进行铺垫和准备：

一是将形成“管住中间、放开两头”的体制架构作为推动电力体制改

革的总体思路,事实上为电网输配分开改革提供了理论支撑。“放开两头”首端一头由发电体制改革实现,末端一头则需由电网体制改革实现。9号文明确的“有序向社会资本开放配售电业务”,实际上已向输配分开迈出了一步。

二是要求重新定位电网企业功能,“改变电网企业集电力输送、电力统购统销、调度交易为一体的状况”,明确“电网企业主要从事电网投资运行、电力传输配送,负责电网系统安全,保障电网公平无歧视开放,按国家规定履行电力普遍服务义务”,显然是在为电网体制的改革指明方向。

三是开展增量配电业务改革试点。一般都认为试点的目的是促进配电网建设和提高其运营效率,其实更重要的意义是为输配分开作预演。新成立的增量配电网企业是独立的法人实体,无论电网企业控股还是不控股,试点的结果都形成了一种输配分开的格局。但遗憾的是试点6年以来,尽管各方都做出很大努力,但在现行的体制下,结果远不如预期,碰到的问题很多,以至于社会对它几乎失去热情和信心。

四是明确要:“继续深化对区域电网建设和适合中国国情的输配体制

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_42119

