

探索与思考

浅谈省属电网如何应对电力体制改革

谭先明, 蒋建文, 任治俊

(四川省能源投资集团有限责任公司, 四川 成都 610063)

摘要:面对新电力体制改革和能源供给侧改革带来的挑战和机遇, 省属电网企业要充分认识、适应、把握新电改政策, 调动各方积极性, 凝聚共识, 形成工作合力。发展出题目, 改革做文章, 电网企业不仅要在输配电价改革、售电侧改革、电力市场营销等方面积极应对, 还要把电网企业放在自身改革发展的战略中从人员配置、薪酬激励、目标考核等方面给予支持和引导, 向改革要活力, 向创新要动力, 从而推动省属电网企业全面深化改革不断取得新突破, 在改革中赢得更大发展。

关键词:电力体制; 改革; 电网企业; 应对措施

中图分类号: U665.12; F407.61; K731.44

文献标识码: A

文章编号: 1001-2184(2018)01-0134-03

0 引言

自中共中央、国务院印发《关于进一步深化电力体制改革的若干意见》(中发〔2015〕9号)和6个配套文件, 新一轮电力体制改革在全国范围全面深入推进。四川省作为电力体制综合改革试点省份, 在电力市场建设试点、电力交易市场化改革、售电侧改革、有序放开发用电计划等方面统筹部署、积极推进, 成效显著。电力企业作为电力市场主体, 是改革的主要参与者, 也是改革利益调整的对象。作为电改的重点, 电网企业对新电改带来的影响是最直接、最深切、最明显的。本文旨在深入研究电力体制改革背景的基础上, 重点分析电改对省属电网(省级电网为国网公司, 省属电网为地方电网企业)带来的机遇和挑战, 并提出应对措施, 为省属电网企业改革发展提供决策支撑和经营指导。

1 电力体制改革概况

1.1 电力体制改革的背景

2002年, 国务院颁布《电力体制改革方案》(又称电改“5号文”), 初步建立了中国竞争性电力体制, 为电力体制改革规划了一条市场化的中长期路线。但整体而言, 电改进程缓慢, 成效不尽如人意, 十多年过去, 只完成了“厂网分开、主辅分离”, 而“输配分开、竞价上网”小范围试点都均

告失败。以2015年9号文发布为标志的新一轮电力体制改革, 在能源革命和国有企业改革的潮流中拉开了序幕。2016年12月全国能源工作会议要求, 以深化供给侧改革为主线, 坚定不移地推动能源革命向纵深发展, 加快能源领域改革创新步伐, 在电力、石油、天然气行业改革实现新的突破。由于电力体制改革在能源体制革命中的战略意义, 新电力体制改革也确实被提到了前所未有的高度。

同时, 我们对电力体制改革的视角不应囿于电力行业, 电力体制改革内容不仅仅是电力行业内部的市场问题, 这一改革也不仅仅是为了解决电力行业的发展问题, 更是为了适应和支撑经济体制由计划向市场的转型, 因此, 电力体制改革同样是转型经济下的改革。新一轮电力体制改革, 将体制改革向纵深推进, 将电力体制改革与国资国企改革、财税体制改革与政府管理体制改紧密结合起来, 将电力发展的指导思想切实转移到依靠市场优化资源配置的道路上来。通过改革, 就是要将电力行业发展的外生激励内化到行业内部, 即让电力国有企业根据电力市场信号来决定投资经营, 这决定本轮电力体制改革与国资国企改革必然要深度融合。

1.2 电力体制改革的进程

在9号文件引领下, 6个配套文件和批复各

收稿日期: 2018-01-16

地的试点文件一起,既架起了整个电改的四梁八柱,又完整构成了相关重要改革的操作手册,为电改各项重大部署的落地,提供了基本依据。这两年中,改革主体责任全面落实,电力体制改革试点已经覆盖有条件开展的所有省(区、市)。

四川省作为电力体制综合改革试点省份,电力体制改革在多领域快速推进,并取得良好改革成效。省发改委、省能源局、经信委、能监办按照《四川省2017年深化电力体制改革推进计划》有序稳步推进四川电改工作:建立健全电改领导和协调机制,设立省领导前头的省电力体制改革联席会议制度,并结合四川省情,印发了“1+5”电力体制改革制度安排;按照“准许成本加合理收益”原则,形成四川电网首个监管周期输配电准许收入和价格水平测算方案,2017-2019年大工业、一般商业分电压等级输配电价已经国家正式核定;建立优先购电制度,并结合电改推进情况,逐步缩小优先购电范围,2017-2019年预计放开用电计划700亿千瓦时;着力培育市场主体,架设规范的市场交易体系,21家售电公司首批完成注册,探索“复式竞价撮合交易”;着力完善政策措施,释放更多改革红利,2017年提出并实施了电力价格改革十项措施,全年有望降低社会用电成本100亿元以上。

2 电改对省属电网企业的影响

2.1 省属电网现状

四川省能源投资集团是既拥有发输配全产业链,又拥有水电、风电、分布式能源等多种电力业态的综合性能源企业,其中电网是集团资产和业务的重要组成部分。通过农网资产确权、现金投入等方式,全资、控股、参股31家地方电网经营企业,供电面积6.4万平方公里、约占全省总面积的13.2%,供电人口1800万人(560万户)、约占全省人口的22.2%。

2.2 省属电网企业在电改中面临的挑战

总体来看,这次改革对电网企业影响很大,要改变电网企业集电网投资、电力传输、统购统销、调度交易为一体的状况。核定输配电价,交易机构半独立,社会资本可以进入配电、售电领域,都已是大势所趋。电网企业的盈利模式,不再是统购统销吃上网电价和销售电价的价差,而是按照政府按“准许成本+合理收益”核定的输配电价收取过网费。

这种功能定位和运营模式转变带来很大影响,电网企业必须转变理念,主动适应改革,积极参与和支持改革,在改革中获得新的发展。

盈利模式改变,经营压力增大。根据新电改要求,电网企业赚取“购售电价差”的盈利模式,将逐步过渡到收取“过网费”模式。现在电网企业主要营业收入是依靠“独买独卖”方式获得的售电收入,以后则主要依靠过网费。从全国已经公布的输配电价水平显示,电网企业被核减的成本比例平均为16.3%。以上都将导致电网企业营业收入、利润、现金流大幅下滑。

垄断经营打破,竞争压力增大。有序放开新增配电业务,鼓励工业园区、公共服务、节能服务公司、发电企业、社会资本等组建独立售电公司从事售电业务,鼓励各类市场主体直接交易,鼓励专业化能源服务公司与用户建设分布式电源,符合条件的优质用电客户(主要是10千伏及以上工商业客户),将选择在价格、质量、可靠性等方面具有优势的电力供应商;符合条件的优质电源企业将选择可以提高利用小时与销售价格的买家。以上导致发售电环节激烈的竞争,集团电网企业面临现有客户流失风险。

输配电价核定,价格保护消失。新电改将根据“管住中间、放开两头”原则,全面推进输配电价改革。输配电价改革及输配电价格以社会平均成本为定价基础,打破“一县一价”的价格保护,由于输配电价一般以全省平均成本核定,这就造成由成本不同而形成的“一县一价”、以及由沉没成本、交叉补贴及购电成本较高而形成的高电价“特区”被取消,区域市场内电力价格水平趋近。省属电网企业电费收入将因电价下调而出现较大幅度下降,经营难度与风险亦大幅增加。

服务要求提高,管理水平受到考验。新电改对电网企业技术、安全、环保、节能、服务满意度和社会责任履行等核心竞争力建设的必要性、紧迫性提出了更高要求,否则将可能失去市场主体资格。由于省属电网电压等级、网架结构和公司综合管理水平限制,如何满足电力用户对供电可靠性、供电质量和供电服务日益增长的要求,是电网企业面临的重要考验。

电网改革不同步,电价矛盾突出。四川省级电网(国网公司)输配电价改革与同价工作已于7

月1日起实施。根据安排部署,省属电网(地方电网)输配电价改革要推迟一年,现已导致省属电网营业区内政府与客户的不满,多个地方政府在没有成本疏导来源的情况强行要求降低电价。省属电网存在自身无法疏导的电价矛盾,以省属电网2016年销售电量及当年各公司目录电价测算,与省级电网实现销售目录电价同价后,省属电网企业将减少收入(价差电费)近4亿元。

2.3 省属电网企业在电改中面临的机遇

(1)电价形成机制改革有利于消除价格歧视,购电价格向下调整空间增大。新电改将有序推进电力价格改革、理顺电价形成机制,即输配电价政府核定,保底用电政府审批,竞争环节市场自主。国网控制趸售执行电价、造成地方电网趸购电价普遍高于其直属公司的价格歧视问题将得到基本解决。同时,四川水电的大量富余、电力市场交易开展,进一步推动了趸售价格下调趋势,为降低购电成本、消除“高电价”及其负面影响、提高盈利水平与竞争能力创造了有力条件。

(2)售电侧改革及有序放开新增配电业务有利于拓展市场空间。新电改允许符合条件的企业从事售电业务、逐步向符合条件的市场主体开放增量配电业务,省属电网企业可向国网公司直供区配电市场拓展,一是可投资国网直供区内新建工业园区及其他新增配电业务,并延伸到售电业务;二是可通过组建售电公司向首先开放的省级园区、110千伏及以上用户售电;三是新增配电网可形成局域220千伏网络,有利于破除国网对220千伏配电网的接入限制。

(3)输配电价的实施确保了电网投资收益。新电改明确了输配电价要逐步过渡到准许成本加合理收益,用户或售电主体按照其接入线路电压等级对应的输配电价支付费用。这就解决了省属电网企业长期以来为履行电力普遍服务义务而进行的大量电网建设投资的回收问题,也保障了新增配电网的投资回报。

3 省属电网企业应采取的应对措施

本次电力体制改革是能源革命的重要内容,也是全面深化改革的重要组成部分。9号文和配套文件明确了重要时间节点、阶段性目标和具体路径,所以对电改政策要认识上到位、方法上对路、工作上得力。省属电网企业应该勇当改革攻

坚排头兵,以质量和效益为导向,抓重点、补短板、强弱项,挖掘问题,破解发展难题。

3.1 以精益化管理为重点 提升经营管理水平

在电改政策下,提高电网企业发展的质量和效益必须依靠经营管理水平的提升。一是完善成本管理,实现降本增效。二是加快营配调一体化解决方案的优化与实施,全面提高生产经营管理信息化程度。三是开展对标管理。梳理关键指标,如售电量、成本费用率、线损率等进行对标管理。四是开展定额管理。五是推进业务重组。逐步剥离发电、电建等与输配电无关的资产(无效资产)及相关人员,让电网企业“轻装上阵”,确保实现“合理收益”的目标。

3.2 以提升服务为抓手 着力加强营销管理

电力体制改革包含能源供给侧改革的内容,如何提供有效、高质量的电力供应将是电网企业核心竞争力的重要表现。由于历史原因,省属电网服务水平较低,但用户对电力服务质量的需求日益提高。我们必须向先进单位学习,如国网公司开展的“互联网+营销服务”,南方电网公司发布供电服务承诺等。要站在用户的角度思考工作要求,提供标准公共化和差异化的专业服务,提高用户的粘性。

3.3 以输配电价测算为突破口 强化电网效益保障

输配电价改革是“管住中间”的关键措施,目的是打破电网垄断,为电力价格市场化奠定基础。四川省级电网输配电价已由国家核定,省属电网输配电价正在测算过程中。由于四川220千伏输配电价为0.109元/千瓦时,挤占了到户电价空间,使省属电网输配电价核定进退为谷。省属电网企业要在“两办法一意见”的基础上准确测算成本,统筹考虑历史、现实、交叉补贴等各种因素,确保输配电价水平科学合理,尽量降低核减比例。

3.4 以220千伏电网建设为基础 提高电网可靠性经济性

省属电网实现220千伏多点联网,意义重大。无论是开放市场还是开放电源公平接入,以及稳定和拓展用户市场,都对本公司电网的网架结构、安全性、可靠性、经济性、智能化水平等提出了高要求。要加快区域间电网互联互通,提高网间电

(下转第139页)

电规划后,开展项目预可研前进行立项工作,预可研转可研进行转段审批工作;建立项目评估机制,项目预可研立项、可研转段、封库令下达、核准申报等对项目进行评估,使得每个重大节点都有评估支撑;建立前期费和筹建费用审批机制,使得费用支出与工作进度相匹配。

3.2 对项目进行开发规划

对项目开发进行总体规划,使得项目开发时机与社会经济发展水平、电力市场相适应;对项目前期工作进行规划,根据工程规模、设计资源、开发条件等,合理确定勘测设计工期。对可研等工作进行详细计划,在保证枢纽设计与送出设计同步的基础上,统筹协调好枢纽设计与移民设计,既要保证枢纽设计深度,又要为尽早开展移民设计创造条件。统筹好核准批文办理进度,既要满足核准工作进度需要,又要避免批文过期重办。

3.3 加强勘测设计管理

抓实设计输入基础工作,河流在规划过程中,尽早规划建设好控制性水文站;加强地勘工作,对地勘工作方案进行评审,为避免地勘费用包干而导致勘探工作量不足,可推行地勘单价承包;加强电力市场论证,项目提前对接电力消纳地区。加强设计方案比选论证,预可、可研阶段谨慎对待设计优化,防止牺牲安全和项目储备而过度优化项目。移民、环保等专题设计论证达到与枢纽同等设计深度,尽量规避实施阶段发生重大变更。

3.4 加强与行政部门沟通协调

=====

(上接第 136 页)

电力电量平衡能力与引电能力,将骨干网架、重要负荷、重要电源供电能力提高为 $n-1$ 或 $n-2$ 。

3.5 以创新发展为主攻方向 大力发展新业务

创新是发展的第一动力。在管理创新和服务创新外,还要进行业务创新,大力发展新业务。如根据节能减排与社会发展的趋势,加强布局规划,引入合作伙伴,争取政府补贴,抢占电动汽车充电桩市场;根据国家可再生能源开发利用指导意见,尽早熟悉绿电配额、绿电证书等相关政策,为新能源走向市场奠定基础;加大电力金融研究,为将来电力交易市场化做好全方位准备。

4 结 语

面对新电力体制改革和能源供给侧改革带来的挑战和机遇,省属电网企业要充分认识、适应、

项目开展前期工作要符合各项专项规划,特别是流域水资源综合规划;送出工程符合电网规划;移民规划与当地社会经济发展水平相适应,与有关发展规划相衔接。要加强与行业各级主管部门的沟通协调,在分歧中找到平衡点,避免行业审批不协调。

3.5 推进智慧前期提高管控水平

随着云计算、大数据、物联网、人工智能等技术的发展,水电工程领域借助 GIS、3D、BIM 等技术,推进水电智慧前期工作,如施工导流标准可按风险度来确定,地质环境边坡由无人机进行查勘,行政审批文件自动提示风险,项目经济指标进行自动测算等,不断提高风险管控水平。

4 结 语

随着水电开发建设向西藏及周边地区深入推进,这些地区社会经济发展水平较低,存在水文资料欠缺,地震地质灾害频发,生态环境脆弱,交通条件差,移民宗教问题突出,电力送出距离远,项目造价高等问题,水电开发建设面临工程安全、生态环境和移民安置、电力送出和消纳等风险,在水电站前期工作中必须引起高度重视,提前谋划研究落实,将风险控制在可接受范围内,以此保证后续水电开发的顺利推进和安全运营。

作者简介:
严锦江(1974-),男,四川成都人,本科学历,高级工程师,现于国家能源集团大渡河流域水电开发有限公司从事水电投资管理工作。
(责任编辑:卓政昌)

把握新电改政策,调动各方积极性,凝聚共识,形成工作合力。发展出题目,改革做文章,电网企业不仅要在输配电价改革、售电侧改革、电力市场营销等方面积极应对,还要把电网企业放在自身改革发展的战略中从人员配置、薪酬激励、目标考核等方面给予支持和引导,向改革要活力,向创新要动力,从而推动省属电网企业全面深化改革不断取得新突破,在改革中赢得更大发展。

作者简介:
谭先明(1969-),男,重庆大足人,四川能投集团生产管理部部长,工程师,从事生产管理工作;
蒋建文(1976-),男,四川成都人,四川能投集团生产管理部部长,高级工程师,从事生产管理工作;
任治俊(1962-),男,四川巴中人,四川能投集团董事,高级工程师,从事电力业务管理。

(责任编辑:卓政昌)