

售电与增量配电业务放开关键点分析

文 中国电力科学研究院 李德智
国网安徽阜阳城郊供电公司 裴海波
华北电力大学 孙 畅

在售电侧改革进程中,立足中国电力消费的具体国情,并借鉴国外电力市场化建设的成功经验,显得尤为重要。本文介绍了国外售电侧放开的典型特征,描述了用户选择权的放开对售电服务带来的变化,分析了售电侧市场化改革为我国电力市场资源优化配置所带来的机遇,在汲取国际电力市场化建设中的经验和教训基础上,对我国电力售电侧改革的关键点进行了分析,并提出了若干建议。

国家发改委、国家能源局公布的《售电公司准入与退出管理办法》和《有序放开配电网业务管理办法》(发改经体〔2016〕2120号),对新一轮电改意义重大,在国家层面明确了售电公司及配售电公司的组建、准入、业务和管理事项,将极大地加速我国售电市场格局的变化和重组。

售电侧放开是指在售电环节引入竞争,赋予用户自由选择权。纵观世界各国的电力改革,虽然各国国情不同、改革路径不同,但售电侧市场均朝着以下两个态势发展:一是放开用户选择权,允许用户自由选择售电公司;二是构建多个售电主体,允许所有符合准入条件的企业逐步从事售电业务,形成多家售电格局。

售电侧放开后,伴随着新的售电主体不断进入市场,给传统供电企业带来竞争压力,能够促使其降低成本,提高效率,改进服务方式,提升服务质量。

国外售电侧市场化的特征

国外售电侧市场化的总体特征包括:竞争性的售电业务与自然垄断性的输配电网业务(财务、法律、产

权)分离,售电环节价格放开;引入多个售电主体,赋予电力用户购电选择权,售电主体通过市场竞争为用户提供售电服务,政府通过强化监管实现电网公平开放,并保证电网企业的合理收益。

关于售电主体,各国电力市场化改革模式不同,构建售电主体的模式也有所差异,通常分为两种模式:一是引入独立售电公司,即在保持原配电网企业继续从事售电业务的同时允许其他企业从事售电业务;二是实行配售分开,即将售电业务与配电业务实施产权分离,禁止配电网企业从事售电业务。

关于用户选择权放开,从国际经验看,大部分国家都按照电压等级和用电容量,分阶段、从大用户开始逐步放开用户选择权,第一阶段放开市场份额多在30%以内。

关于售电主体交易机制,在售电侧放开的国家,售电公司的核心业务是购售电交易,通常也从事与此相关的增值服务。售电侧放开初期,低价是售电公司吸引用户的关键因素,售电公司会逐渐开发出各种灵活方便的综合服务方案供用户选择,通过

优化服务和付款方式提高吸引力。

关于保底供电机制,从国外经验来看,保底供电商通常由政府指定,绝大部分由原供电商承担。并对以下内容进行了明确规定:规定保底供电商启动保底供电服务的边界条件;规定保底供电服务标准、工作流程和质量要求;规定保底供电商提供保底供电服务的收费标准。

在《售电公司准入与退出管理办法》及《有序放开配电网业务管理办法》中,对售电公司、配售电公司的准入条件、准入程序、权利与义务、退出机制、信用体系建设,以及增量配电网项目管理、配电网运营、配电网运营者的权利与义务等作出了明确规定,为解决电力市场化改革中社会普遍关注的问题提供了政策依据。

由于我国售电侧改革刚刚起步,有关市场规则和价格机制还不完善。在推进过程中,必须对可能产生的问题加以预见,提前做好一些关键问题的应对策略。

防止新增配售电垄断

按照《关于推进售电侧改革的实施意见》,允许售电公司投资增量



配网业务。这一部分售电公司相比独立售电商而言具有明显的优势：首先，拥有配电网就拥有了提供保底服务的资格，在售电市场开放初期，持观望态度的用户更多会选择保底服务提供商，这使得这些售电商可以用较少的精力去开发新用户，从而拥有了先天的优势；其次，在竞争中，配网拥有者可以将配电收入拿来支持售电价格竞争；此外，如果承担保底业务，配售电公司除主营电力业务外，未来还可在能源综合管理等增值业务的运营中降低成本。

配售公司的以上优势，都使得其有可能成为新的地方性垄断电力公司。从国际经验看，各国在打破电力产业垂直一体化垄断后，如果零售环节与输配电网或者配电网没有分开，新增的配售电公司仍有可能依托配电网实现对电厂和用户的垄断。因此，为了避免形成新的配电网垄断，需要对放开的增量配电业务实施

严格有效的监管，并且制定完善的市场运行机制，保障增量配电网下的用户享有售电选择权。

保障售电市场安全平稳

国外在推动售电侧改革中，电能计量还留在配电网公司，独立售电商常常无法及时准确拿到电能计量数据，而且各家配电网公司的抄表时间并不一致，导致独立售电商在与消费者结算时十分困难，带来售电商电费回收困难，甚至出现售电商失信、倒闭的情况。

为了避免出现类似问题，我国在《关于推进售电侧改革的实施意见》中规定，电网企业对供电营业区内的各类用户提供电力普遍服务，保障基本供电，无歧视地向市场主体及其用户提供报装、计量、抄表、维修、收费等各类供电服务。按照文件规定，由电网企业统一计量、统一结算，可以有效避免独立售电商在电能计量、价格执行、电费回收、资金安全等方面

出现重大问题，降低独立售电商的经营成本和风险。特别是在我国征信体系尚不健全的情况下，由电网企业统一计量、统一结算，更有利于保障市场安全，促进新兴市场培育，防止出现大规模的诚信危机，维护各类市场主体合法权益。

注重用户权益保护

一方面售电侧改革的重要目的是增加用户可选择性，当用户对当前售电商不满意时，更换售电商的流程要简单、方便、易行。在售电侧放开的国家，大部分都本着便捷、免费的原则，通过立法、建立标准化的售电商更换服务流程来保障用户的权益。我国应当以此为经验，对用户更换售电商的选择权予以立法保护，要求更换售电商的流程必须简洁规范、经济高效，更换周期要尽可能短。

另一方面，为了鼓励售电商通过改善服务质量而进行良性竞争，抑制售电商利用信息不对称损害用户利益，电力监管部门应建立公平透明的售电监管和信息披露制度。将售电商的年业务量、被投诉率等作为监管售电商的指标，由电力监管部门收集并定期向用户公布。电力监管部门可据此对服务不合格的售电商进行警告、责令整改，甚至吊销执照，从而规范市场秩序，确保市场健康发展；电力用户可据此选择投诉率低、服务评价较好的售电商，更好地保证用电安全和服务质量。

强化增量配电网统一规划

为了避免电网重复建设，提高供电质量和安全水平，各地配电网建设逐渐实现了规范统一管理。在当前放开增量配电网业务的改革工作中，要高度重视和避免由于配电网无序建设、重复建设等造成的配电网资产利用效率低下及投资浪费的问题，同时确保输配网协调发展和系统的安全稳定运行。CP&EM