

改革中国电力行业——国际经验对《能源法（征求意见稿）》的启示

EPRG 工作论文 2028

剑桥经济学工作论文 2091

解百臣

徐骏

迈克尔·G·波利特

中国目前正在依据2015年公布的“9号文”对电力行业实行改革。然而这项改革至今尚未得到法律层面的立法支持。中国在2020年4月公布了最新的《能源法（征求意见稿）》并且公开征求意见。此举也被认为是为能源行业的改革提供法律依据的重大举措。本文介绍了中国能源法的立法背景，并且从国际经验角度辨识了《能源法（征求意见稿）》中的不足之处。

最新公布的《能源法（征求意见稿）》纳入了“9号文”中的众多改革原则，并且为未来的电力体制改革提供了法律框架，在介绍了《能源法（征求意见稿）》的概要和立法背景之后，本文给出了《能源法（征求意见稿）》的有关改进建议，并且对《电力法》和《可再生能源法》也给出了相应的修改建议。

《能源法（征求意见稿）》的一个明显的积极之处在于支持了能源领域的市场化改革，垄断性业务与竞争性业务分离以及不同的价格形成机制也符合国际最佳实践。受监管的第三方接入以及环境外部性的恰当定价也在《能源法（征求意见稿）》和当前的环境法律体系中得到支持。

然而，从国际经验出发，我们认为许多条款仍然值得改进。《能源法》的最终版本可以进行以下修改：配合《反垄断法》建立一个充分竞争的横向市场结构；输电容量的分配采取市场化机制原则；对受监管的能源输送管网运营企业实施激励监管；为民营和外资企业创造公平竞争的市场环境；将非市场用户引入批发市场并且补偿政策性亏损，通过普遍服务义务补偿收入潜在损失；建立独立的能源监管机构作为促进民间投资的可置信承诺机制；鼓励电网公司和可再生能源发电商采用最具成本效益的接入方式；对环境外部性进行恰当的市场化定价。

一旦《能源法》获得立法机构通过，《电力法》也需要相应更新。《电力法》与《能源法》的区别在于，前者应专门针对电力行业的属性做出具体规定。

新的《电力法》可以进行以下修改：对电网公司的输电、配电和售电业务的分离做出具体规定；支持调度体制转向经济调度；鼓励省际电力市场交易以实现更大范围的资源优化配置；加入现货和辅助市场的详细规定，以及有效率地分配输电容量的详细准则；将可再生能源纳入现货市场。

《可再生能源法》也需要进一步做出修改以便使可再生能源能融入市场机制。同时，可再生能源也需要承担部分电网接入成本。而对环境法而言，应在现有的碳排放试点的基础之上推进全国性的碳排放市场的建设。

《能源法》突出了中国未来能源体制改革的主要方面。随着改革的推进，中国还需要进一步完善能源法律体系。

联系方式
发表日期
资助项目

xuj@jbs.cam.ac.uk

2020年9月

剑桥大学能源政策研究团队；国家自然科学基金项目(71603232, 71874121)；国家社科基金重大招标项目(18ZDA111, 17ZDA065)；浙江省哲学社会科学重点研究基地课题(16JDGH131)；中国国家重点研发计划(2018YFC0704400)；中国留学基金委；英国经济社会研究理事会(ESRC)“加速影响力奖励基金”(Impact Acceleration Award)。

www.eprg.group.cam.ac.uk