

从而降低整体效率。

三、加大煤炭为基础、电力为中心、各种产业循环发展的区域循环经济的发展

煤炭发展、煤电发展不仅仅是中国能源发展的基础,也是中国经济和民生发展的重要基础。但是,必须转变传统的发展模式,以循环发展作为推动煤炭和电力发展的模式,从产业链的规划设计上、从宏观调控的手段上、从区域经济发展上将煤、电和其他产业同步规划、同步实施。

四、当前要加大煤炭的优化利用

仅通过对现有煤炭的科学管理,就可以大幅度提高能源利用效率和控制污染。一是要加大煤炭的洗选力度,使大部分电力企业能够使用优质、稳定的动力煤;二是洗选后的煤炭也要采用适用于劣质煤的 CFB 等清洁发电技术,供电力企业使用,而不是流入到其他行业和居民使用;三是在电力还不能完全替代散烧煤的阶段,要让居民和其他企业使用优质、低硫、低灰分的洗煤和型煤,同时加强污染控制技术水平和改进燃烧效率;四是优先考虑坑口、路口电厂的建设,避免煤炭全国大“旅行”,尤其是公路大“旅行”,既挤占道路、破坏道路,又浪费石油、污染环境;五是进口煤炭应进行必要的质量控制。

五、科学合理制定燃煤电厂的污染控制水平

不论从科学发展的角度看,还是从发达国家成功控制燃煤电厂污染的经验看,都应当采用最佳污

染控制技术(BAT)来确定污染排放标准,坚持新建从严、环境敏感的地方从严、经济发达地区从严的总原则,应统筹考虑所有污染源的排放控制措施。

认为我国大气污染严重就应当对燃煤电厂采取比发达国家更严标准的观点并不可取。一方面,对燃煤电厂实施“一刀切”的严格排放要求,尤其是在特别排放限制区执行的排放标准只是发达国家限值的四分之一;另一方面,却存在大量粗放式的生产方式和不加控制的污染排放源,比如工业锅炉等。不科学的排放标准不论宽严都是不正确的,排放标准绝不是越严越“正确”、越严越“环保”,不能做过犹不及、劳民伤财的事。

六、加快推进与科学电力发展相匹配的电价市场化改革

长期以来,在我国电力发展过程中积累的各种矛盾日益尖锐,包括可再生能源发电的快速但无序发展问题,煤电与可再生能源的优势互补问题,煤电调峰的合理电价与补偿问题,煤电运问题,煤电发展中包括各种污染控制要求和生态保护要求的成本补偿问题,更大范围的能源资源优化配置问题,减少大量电煤的全国大“旅行”问题,加大用煤电替代散烧的力度问题,加大厂网协调的力度问题……等等,这些矛盾和问题都与电价形成机制改革直接相关,可谓集电价失调于一身。电价形成机制改革已经成为决定电力能否科学发展的最重要因素,成为电力体制改革的核心和前提。这个问题不解决,其他重大的电力发展问题就无法解决。迎难而上,加快推进与科学电力发展相匹配的电价形成机制改革势在必行。

(来源:中电新闻网)

关于发电企业向用户直供电情况的探讨

● 胡清智

所谓的大用户直购电,从简单意义上说,也就是电厂直供电。大用户直购电工作,是指电厂和终端用户、大客户之间通过直接交易的形式协定购电量和购电价格,然后委托电网企业将协议电量由发电企业输配终端购电大用户,并另支付电网企业承担的输配服务。直购电工作也是对现有电力销售机制的一种改革尝试。其目的在于打破电网企业独家买卖电力的格局,在发电和售电侧引入竞争机制,同时有利于探索建立合理的输配电价形成机制,促进电网输配分开,使终端用户进入电力市场,促进建立开放的电力市场。

一、解读“直购电”

其实,较大用电量的用户与配电网直接供电的尝试此前在国内已经出现。作为当地政府为吸引外资而精心抛出的“优惠条件”的一部分,当年的葛洲坝电厂就曾向坐落于宜昌市的几家较大的外资企业直接供电。

在其他地方,秘密进行或者走“自备”道路的也不少,甚至引起了诉诸法庭的轩然大波。

为此,国务院2002年发布了《国务院关于印发电力体制改革方案的通知》,提出在“十五”期间,在具备条件的地区,开展发电企业向较高电压等级或较大用电量的用户和配电网直接供电的试点工作。2004年4月,国家电监会、国家发改委联合印发了《电力用户向发电企业直接购电试点暂行办法》。

按照规定,大用户直购电一般是通过公用电网线路向发电

企业直接购电,确需新建、扩建或改建线路的,应符合电网发展规划,由电网经营企业报批、建设和运营;大用户已有自备电力线路并符合国家有关规定的,经省政府有关部门组织电网经营企业进行安全校验,并委托电网经营企业调度、运行,可用于输送直购电力;非配电网企业的大用户直购的电力电量,限于自用,不得转售或者变相转售给其他用户。配电网企业销售直购的电力电量,要严格遵守国家有关政策。这表明,国家虽然推行直购电试点,但是并不鼓励新建供电线路向用户供电,而是强调用户必须使用公用电网线路向发电企业购买电力,以避免出现部分专家所担心的“电网肢解、无序建设,造成电网建设混乱”,体现出国家坚持电网的统一规划、统一建设、统一调度、统一管理的意愿。

而直购电的电价标准,相关规定的的基本原则是由双方自主协商,并合理确定输配电价。输配电价由政府价格主管部门按“合理成本、合理盈利、依法计税、公平负担”的原则制定。电力价格由发、输、配、送四个环节的价格组成,目前,输、配、送三个环节的电价由电网企业一体经营。按照国务院办公厅《电价改革方案》,我国电价改革的长期目标为:发、售价格由市场制定;输、配价格由政府制定。试点的价格核算体现了国务院办公厅《电价改革方案》的主要精神。

不过对只有大用户才能直购电的做法,也有专家表示,作为一项行业的规章或管理办法,没有道理规定只有大用户才可以向发电企业直接购电,法律面前人人平等,无论是企业,还是事业单位、政府机构,或者个人消费者,只要满足要求,符合法律规定,保证各方利益,无论大小,都应该可以进行公平交易。

二、直供电对现行法律法规的冲击

目前,业内对“直接供电”存有很大争议。有专家认为,直接供电,电网方面只能改为收取“过网费”,无疑可以降低很大一块成本,对用户非常有益。但也有专家认为,降低成本,不能危及安全。一旦出了事故,是让电厂来“买单”,还是让用户来“买单”?更重要的是,目前直供电面临着法律困境。

法律人士分析说,作为国家电监会、国家发改委联合印发的《电力用户向发电企业直接购电试点暂行办法》,从法律效力上说,只是一种政策性文件,而目前相关的法律规定却与之相悖。各地发电企业向用户直供电的依据都是一条,即经国务院批准的电力体制改革方案[2002]5号文(下称5号)的第二十二条:“在具备条件的地区,开展发电企业向较高电压等级或较大用电量的用户和配电网直接试点的工作。直供电量的价格由发电企业与用户协商确定,并执行国家规定的输配电价。”这一条内容比较笼统,有几个方面没有明确,其一,“在具备条件的地区”,具备什么样的条件、哪些地区是具备条件的地区没有明确;其二,“开展发电企业向较高电压等级或较大用电量的用户和配电网直接试点的工作”,什么样的发电企业可以试点、多高电压等级可以试点、多大电量为较大用电量的用户没有明确;其三,开展试点的地区应由国家哪一级机构来审批没有明确。《国家能源局综合司关于当前开展电力用户与发电企业直接交易有关事项的通知》国能综监管[2013]258号文第一条:“已经开展试点的地区,应在试点的基础上总结经验,继续推进,尚未开展直接交易的地区,要结合地区实际开展相关工作。”该条中也没有明确,其一“已经开展试点的地区”,哪些地区已经开始试点没有明确;其二“尚未开展直接交易的地区”,哪些地区尚未开展也没有明确。正是由于这几个重要内容没有明

确,所以在一定程度上造成发电企业向用户直供电的发生。

三、发电企业向用户直供电在现行电力法律依据的分析

发电企业向大用户直供电在我国现行电力法律体系中没有任何依据,反而与现行法律体系中的很多法律法规规定,尤其是《供电营业许可制度》和《供电营业规则》的有关条款是背道而驰的。

(一)供电营业区许可制度和供电营业专营制度的重要作用

1、供电企业具有完善的供电、调度、维护及服务体制,供电专营制度符合电力这一特殊的属性;

2、有利于规范电力市场秩序,制止无序竞争;

3、有利于保护电网经营企业取得合法的经营收入;

4、电网经营企业的健康发展,有利于我国对能源进行合理的开发和利用,有利于发挥电网统一调度和配给,从而实现供电的安全性、经济性,实现国民经济在电能供应上整体和宏观层面的经济性和稳定性。

(二)供电营业区许可制度和供电营业专营制度的有关条款《中华人民共和国电力法》第二十五条“一个供电营业区内只设立一个供电营业机构,供电营业机构持《供电营业许可证》向工商行政管理部门申请领取营业执照,方可营业”。由国务院发布的《电力供应与使用条例》属于电力法的配套行政法规,此条例第二十条“非经供电企业委托,任何单位不得擅自转供电”。第三十条“用户不得有下列危害供电、用电安全,扰乱正常供电、用电秩序的行为,未经供电企业许可,擅自引入、供出电源或者将自备电源擅自并网”。《电力法》处于我国电力法律体系的核心部分,以

《电力法》为基础,国务院又先后制定了《电力供应与使用条例》、《电力设施保护条例》、《电网调度管理条例》等三个条例,从而构建起了中国电力法规体系的主要支撑部分,并已发挥了重要作用。正是由于法律中供电营业区许可制度和供电营业专营制度的一系列规定,确立了供电企业在供电业务中的垄断地位。原电力工业部先后制定的《供电营业规则》、《供电营业区划分及管理办法》,是属于国务院有关电力行政主管部门制定实施的电力行政规章,也是司法办理案件的依据。在这些规章中对各类发电厂不得申请供电营业区、不得从事电力供应与电能经销业务有更加具体详细的规定。可见,供电企业在供电业务中的专营地位是法律所赋予的。

按照现行法律、法规,没有取得《供电营业许可证》的情况下向用户供电属违规行为。直购电虽然有相关政策为依据,但是缺少必要的法律支持。电网经营企业因此处于两难境地,在电力体制改革的大背景下,应当配合《暂行规定》,但是这显然又违背了现行法规。电力管理部门也同样如此,按照《电力法》的规定,对于越过电网经营企业向最终用户直接供电的行为应当制止,并给以相应的行政处罚;而在现实中,电力管理部门恰恰是直购电政策的执行者。

目前的电费结算方式都是各发电企业与电网经营企业结算,电网经营企业又与各类用户结算,电网经营企业一般都承担着用户拖欠电费的风险。如果大用户直接向发电企业购电,又通过电网输送的话,在出现拖欠电费、窃电、违约使用电能等情况时,由谁来行使用电检查权?谁来承担拖欠电费、窃电的经济损失?法律责任如何界定?

这些问题按照目前的法律、法规都无法确定,尤其当发生人身触电事故时,相关责任更是无法界定。传统的人身触电赔偿原则之一是电力设施的产

权归责原则,即谁所有谁负责。但是在直购电模式下,无法应用此原则。

四、从国家政策情况分析,发电企业直供电属于违反国家有关电力交易和供电管理法律法规行为

(一)发电企业开展直供电必须取得国家相关部委的核准

1、根据国家电力监管委员会《电力用户与发电企业直接交易试点基本规则(试行)》(电监市场[2009]50号)第五条:符合直接交易准入条件的电力用户和发电企业可向电力监管机构和政府有关部门提出申请,经按程序审批批准后取得直接交易主体资格的规定,发电企业向其他企业“直供”必须按程序审批并得到相关主管部委批准后取得直接交易主体资格,方可实施。

2、根据工业和信息化部和国家电力监管委员会发布《关于工业企业参与大用户直购电试点有关问题的通知》(工信部联产业[2009]163号),参与大用户直购电试点工业企业的基本条件:符合行业准入条件要求。对国家已发布行业准入条件的铁合金、焦化、铝、铜冶炼、铅锌、电石、氯碱(烧碱、聚氯乙烯)、平板玻璃、玻璃纤维等行业,企业的工艺、技术、装备、规模,以及能耗、环保和安全生产等指标必须符合行业准入条件规定的要求;对国家已发布行业准入条件,并实施行业准入管理的铁合金、焦化、铝、铜冶炼、铅锌、电石等行业,试点企业必须为国家公告的符合行业准入条件的企业。但目前有很多企业不符合国家已发布的行业准入条件,不属于国家准许参与大用户直购电试点行业,却在悄悄的进行着“直购电”。而且在国家能源局综合司最新发布《关于当前开展电力用户与发电企业直接交易有关事项的通知》(国能综监管[2013]258

号)第一条:“已经开展试点的地区,应在试点的基础上总结经验,继续推进,尚未开展直接交易的地区,要结合地区实际开展相关工作。”“很多地区尚不属于试点地区,更不能存在电厂与用户直接交易的行为,但诸多地区却背道而驰,将“直购电”作为招商引资的“试金石”。

3、《关于当前开展电力用户与发电企业直接交易有关事项的通知》(国能综监管[2013]258号)第二条第一款:“参与直接交易的电力用户必须符合《产业结构调整指导目录》等国家产业政策并且环保排放达标,不符合国家产业政策以及淘汰类产品、工艺的企业不得参与。鼓励战略性新兴产业和能效标杆企业,以及实施工业领域电力需求侧管理,实现用电科学、有序、节约、高效的企业参与直接交易。”此条中明确了鼓励战略性新兴产业和能效标杆企业,以及实施工业领域电力需求侧管理,实现用电科学、有序、节约、高效的企业参与直接交易,而很多直购电企业并不符合该条款的规定,戴着“标杆企业”的面具蒙混过关。

4、《关于当前开展电力用户与发电企业直接交易有关事项的通知》(国能综监管[2013]258号)第三款:“近期首先开放用电电压等级110千伏(66千伏)及以上用户,有条件的可开放35千伏(10千伏)及以上的工业用户或10千伏及以上的高新技术企业、战略型新兴产业参与直接交易。”但相关企业不属于高新技术企业、战略型新兴产业,故参加直接交易有违规定。

5、《关于当前开展电力用户与发电企业直接交易有关事项的通知》(国能综监管[2013]258号)第三条:“各地电力用户与发电企业直接交易的工作方案、交易规则、输配电价以及参与直接交易的企业名单应予公开。”目前已实现直接交易的有关企业的工作方案、交

易规则、输配电价没有公开,在交易过程中存在偷税漏税的风险。根据工业和信息化部、国家发展和改革委员会、国家电监会、国家能源局2009年3月联合印发的《关于开展电解铝企业直购电试点工作的通知》中,遴选了15家符合国家产业政策、具备直购电条件的电解铝企业名单,而更多企业并不属于该名单中所列,却堂而皇之开展“直供电”和“直购电”交易,显然是对国家政策的无视。

6、《关于当前开展电力用户与发电企业直接交易有关事项的通知》(国能综监管〔2013〕258号)第四条:“根据当地的需要和企业的承受能力确定直接交易的电量规模,待取得经验和相应政策配套后,逐步扩大规模和范围”该条中什么样的需要比较合理?约定比较模糊,相关发电企业在交易过程中,并没有根据当地电网规划、电力供应能力等情况确定直购电企业的电源点,恰恰相反,不顾当地电力企业的反对,直接对企业直供电,严重影响了电力市场交易。

7、《关于当前开展电力用户与发电企业直接交易有关事项的通知》(国能综监管〔2013〕258号)第六条:“以省为单位统筹安排电力直接交易工作。可以成立由有关领导同志牵头、有关部门参加的工作领导小组,科学制定工作方案和交易规则,明确分工,加强协调,有序推进电力直接交易工作,工作方案报国家能源局和有关部门备案。”这条明确规定以省为单位统筹安排电力直接交易工作,而很多省级政府目前还未制定相关工作方案和交易规则,却存在着较多发电企业直供电现象,显然无视了国家的规定,严重影响了市场秩序。

(二)发电企业擅自向用户供电属于严重的侵权行为

1、根据《中华人民共和国电力法》第二十五条:供电企业在批准的供电营

业区内向用户供电。……一个供电营业区内只设立一个供电营业机构的规定,各地省、直辖市、自治区工信委依法颁发行政区域供电营业许可证只明确了一家供电企业。

2、根据《中华人民共和国电力法》及各地供电营业区批复的文件精神:县级供电企业做为县级区域的基本供电单位,在县级供电营业区范围内由110kV供电时,县级供电企业可以满足供电条件的,由县级供电企业供电。无法满足的,由用户提出意见报省、直辖市、自治区电力行政管理部门审定。

3、大用户直购电模式,是指大用户与发电企业或独立供电企业直接签订购销合同,进行电力购销交易的一种特殊行为,但按照相关规定,发电企业不具备供电的资格和权利,与用户签订“直接购销合同”违反《电力法》。而相关发电企业向用户直供电不但没有购销合同,而且假借“客户自备电厂”的名义进行直供电交易,属扰乱供电市场行为。

(三)发电企业以“厂用电”的方式向用户“直供”,其价格、电量难以进行监管,势必造成国家税费流失

1、根据国家电监会、国家发改委、国家能源局联合下发《关于完善电力用户与发电企业直接交易试点工作有关问题的通知》(电监市场〔2009〕20号)第二(三)3点:大用户应和其他电力用户一样承担相应社会责任,按照国家规定标准缴纳政府性基金和附加。政府性基金和附加由电网企业代为收取的规定,以及国家发展改革委《关于整顿规范电价秩序的通知》(发改价检〔2011〕1311号)第一(一)点:未经我委、国家电监会、国家能源局批准,擅自开展大用户直供试点,或者以其他名义变相降低企业用电价格的,要立即停止执行。第二(二)点:未经三部门联合审批,擅自开展大用户直供电,变相降低发电企业上网电价

的,按价格违法行为处理。这是为了规范电价和国家的产业政策能正确执行,保护地方税收、国家规定标准缴纳政府性基金和附加不流失。

2、《关于当前开展电力用户与发电企业直接交易有关事项的通知》(国能综监管〔2013〕258号)第三条:“各地电力用户与发电企业直接交易的工作方案、交易规则、输配电价以及参与直接交易的企业名单应予公开。”目前已实现直接交易的相关发电企业的工作方案、交易规则、输配电价没有公开,在交易过程中存在偷税漏税的风险。

五、措施建议

(一)发电企业直供电属于不符合2013年新出台的关于当前开展电力用户与发电企业直接交易有关政策。国家有关部门应尽快对各地发电厂向大用户直供试点工作进行规范,应尽快明确开展发电企业向大用户直供电的试点地区、应具备的条件、大用户的界定以及试点工作的批准机构和程序,试点应优先选择电网结构薄弱、电网供电能力难以到达的地区,提高供电的必要性和经济性。

(二)试点工作应在国家有关主管部门的统一部署下有计划、有步骤地进行,试点地区宜少不宜多,不宜大面积铺开,应证明其在整体上的经济性和可行性,并取得成熟试点经验的基础上再行推广。

(三)国能综监管〔2013〕258号文件的指导下,积极探索电力体制改革的法律体系改革,逐步建立更加有利于促进电力工业的发展,有利于提高供电的可靠性,有利于改善对环境的影响和满足全社会不断增长的电力需求的电力法律法规体系。

(作者单位:广西贺州供电局)