栏目名称：时政好文分享

进一步全面深化能源体制机制改革 加快推进新型能源体系建设

原创 郭焦锋等 中国经济时报

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》），为我国经济社会发展各领域进一步全面深化改革明确了方向。未来面向加快规划建设新型能源体系，积极稳妥推进碳达峰碳中和的新要求，能源领域需要认真贯彻落实《决定》精神，进一步全面深化体制机制改革。

**近十年来能源领域全面深化体制机制改革取得阶段性成效**

在党的十八届三中全会精神和能源革命要求指引下，全面深化能源体制改革一直在路上。2013年，党的十八届三中全会开启了我国以经济体制改革为重点的全面深化改革。2014年，在“四个革命、一个合作”的能源安全新战略中，能源体制革命提出了“坚定不移推进改革，还原能源商品属性，构建有效竞争的市场结构和市场体系，形成主要由市场决定能源价格的机制，转变政府对能源的监管方式，建立健全能源法治体系”等工作要求。2016年，国家发展改革委和国家能源局联合发布的《能源生产和消费革命战略（2016—2030）》在部署“推动能源体制革命，促进治理体系现代化”时，提出了构建有效竞争的能源市场体系、建立主要由市场决定价格机制、创新能源科学管理模式和建立健全能源法治体系等四方面举措。2017年，国家发展改革委和国家能源局联合印发的《能源体制革命行动计划》提出了面向2030年，以“构建现代能源市场体系，推进国家能源治理体系和治理能力现代化，激发能源领域的活力、创造力，提高能源生产力，让能源发展改革成果惠及全体人民”为总目标的能源体制改革思路、任务及重点行动。2022年，国家发展改革委和国家能源局联合发布的《关于完善能源绿色低碳转型体制机制和政策措施的意见》明确要求，积极推进能源体制机制改革，更好支撑“双碳”工作。

改革政策与时俱进，改革成效不断显现。煤、油、气、电市场交易规则及交易机构等逐步建立、不断完善，电网、油气管网等垄断环节输配成本监审和价格监管持续加强，竞争环节市场定价积极推进，“放管服”改革持续深化、能源监管体系不断健全，能源立法的实践积累日益丰富，现有法律修订工作稳步推进，能源体制革命取得阶段性成效。

“煤油气电”市场体系立柱架梁，依靠市场机制配置能源资源的局面初步形成。其一，煤炭市场化稳步前行、不断规范。2012年，国务院办公厅发布《关于深化电煤市场化改革的指导意见》；2014年，国家发展改革委发布《关于深入推进煤炭交易市场体系建设的指导意见》；2016年，国家发展改革委和国务院国资委联合发布《关于加强市场监管和公共服务保障煤炭中长期合同履行的意见》；2020年，全国煤炭交易中心正式运营。其二，油气逐步形成了“X+1+X”的市场体系。在上游领域，大型国有石油公司为主导、民营及外资企业共同参与的市场格局逐步形成。中游领域，国家石油天然气管网公司2019年成立。在下游领域，全国建成加油（气）站超过10万座，成立城镇燃气企业超过千家，设立油气交易中心数十家。上游油气资源多主体多渠道供应、中游油气管网统一集输、下游销售市场有序竞争的市场体系基本建成。其三，电力市场体系日益丰富、交易规模不断增长。2015年，《中共中央国务院关于进一步深化电力体制改革的若干意见》提出，要逐步建立涵盖中长期、现货、辅助服务等交易品种的电力市场交易体系。近十年来，中长期市场的交易规模和交易电量占比不断提高，交易周期从多年到多日均有覆盖。电力现货市场目前开展了2批共14个现货市场试点；电力辅助服务市场持续完善。此外2021年国家绿电交易试点正式启动。

“管住中间、放开两头”的价格机制改革有序推进，竞争性环节价格逐步放开。其一，积极推进和完善竞争性领域和环节的市场定价机制。2021年以来，国家发展改革委等部门进一步完善煤炭中长期合同制度，有效引导煤炭价格在合理区间运行。油气价格改革稳步推进。成品油价格形成机制不断完善，在调价周期、挂靠品种、幅度限制等方面进行优化调整。气价改革以“先易后难，先非居民后居民、先试点后推广、先增量后存量、边理顺边放开、放管结合”等方式有序推进。电价市场化改革持续推进，燃煤发电上网电价由固定价格改为“基准价+上下浮动”。价格浮动范围逐步扩大至20%。经营性电力用户电价从按照非市场化的目录电价结算，到参与市场后转为价差结算，再逐步完善为“电能量价格+输配电价+政府基金及附加+系统运行费用”的结算方式。其二，自然垄断环节价格定价更加科学。按照“准许成本+合理收益”原则，逐步建立电力、天然气等领域自然垄断环节的输送和配送价格监管体系。在电力领域，输配电价改革以成本核算、监审为抓手，明确价格核定机制，构建包括跨省区电网、区域电网、省级电网等多层次输配电价格体系，并对地方电网和增量配电网价格核定作出了规定，逐步建立起输配电价规则。在天然气领域，天然气管道运输价格管理办法明确了价格核定的原则和方法；定价成本监审办法则明确了定价成本构成、归集及成本核定方法；2023年基于对跨省天然气管道的定价成本监审，分别核定了中东部、西北、西南和东北四个价区的天然气管道运输价格。

“放管服”改革不断深化，能源管理体系与时俱进发展完善。其一，能源相关主管部门积极下放行政审批事项并加强事中事后监管。2016年，国务院印发《推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点的通知》；2020年，国家能源局发布《关于对取消和下放行政审批事项加强后续监管的指导意见（2020年版）》等文件。截至2023年，能源领域已取消和下放行政审批事项比例超过70%。其二，能源管理体系持续完善发展。2014年，国家能源局发布《关于创新能源监督管理机制的指导意见》，提出积极探索规划、政策、规则、监管“四位一体”的能源管理新机制。2020年，“双碳”目标提出后，能源领域陆续发布了能源、煤炭、石油天然气3个领域碳达峰行动方案。2022年，国家发展改革委和国家能源局联合印发《关于完善能源绿色低碳转型体制机制和政策措施的意见》，建立完善推进能源绿色低碳发展的制度框架，推动形成比较完善的政策、标准、市场和监管体系，提出了10方面、34项体制机制建设任务。

法律法规标准体系建设稳步推进，能源法治体系不断完善。其一，能源立法工作取得新进展。编制并发布《“十三五”能源规划》。完成电力法、《电力供应与使用条例》等相关条款修订。积极推动《国家石油储备条例》等法律法规立法审查，着力推动《对外合作开采陆上石油资源条例》和《对外合作开采海洋石油资源条例》修订。可再生能源法修订已列入十四届全国人大常委会立法规划。其二，依法治理能力进一步提升。能源主管部门健全能源重大事项决策机制，规范决策程序；编制部门管理权责清单；明确权责事项，完善行政执法程序，规范处罚裁量权。严格实施规范性文件合法性审核制度，确保政策文件不与法律法规抵触。其三，畅通行政复议和行政应诉渠道。能源主管部门发布行政复议和行政应诉工作规定，成立行政复议委员会，建立法律顾问制度和公职律师制度，并发布年度监管工作报告。其四，完善标准规范体系。依据《能源标准化管理办法》要求，截至2023年，中国已发布实施的节能国家标准达300多项，基本实现生产生活全覆盖。进一步全面深化能源体制机制改革面临新形势和新挑战

一方面，未来能源体制机制需要更好支撑统筹发展与减排、降碳与能源安全等多目标协同。党的二十大报告提出了到2035年基本实现社会主义现代化的宏伟目标，这需要更强大的能源供应能力支撑经济平稳较快发展。党的二十大报告还明确提出，“加快规划建设新型能源体系”和“积极稳妥推进碳达峰碳中和”，这需要能源系统更加清洁低碳、安全高效。在多目标要求下，能源生产能力需要更强、能源利用效率需要更高、能源生产力布局需要更合理。推动能源新质生产力发展，需要形成与之相适应的生产关系。这对进一步全面深化能源体制机制改革提出了更高要求。

另一方面，能源体制机制改革需要更好支撑新型能源体系建设。未来十年，能源生产和消费结构将发生巨大变化，风电、光伏等新能源装机和电量占比将更快提升。能源技术和产业创新迭代活跃，氢能、新型储能、能源数字化等新技术、新业态蓬勃涌现。能源系统形态将发生根本性变化，产销规模日益庞大、分布式与集中式并举、“源网荷储”一体化互动、多种能源协同互济等新业态将快速发展。这也需要能源体制机制与时俱进地改革完善。

**以党的二十届三中全会精神为指引，进一步全面深化能源体制机制改革**

《决定》为进一步全面深化能源体制机制改革指明了方向。落实《决定》要求，未来，既要坚持系统思维、统筹部署，又要突出重点、解决主要矛盾。

在坚持系统思维上，重点加强能源各领域之间以及与相关领域之间的改革协同。要协同推进煤、油、气、电等能源品种的市场建设和市场化价格改革，进一步理顺价格传导、互补互济、跨区调运等方面存在的现实障碍。同时，能源领域要加强与资源、环境、创新、对外开放等体制机制改革的协同，重点加强与“三条红线”制度协同，与“空气质量持续改善行动”协同，与“双碳”工作中碳定价、“碳双控”等制度协同，与“强化关键核心技术攻关”协同，与推进高质量共建“一带一路”协同等。

在抓主要矛盾上，一是重点健全完善市场体系和价格机制，更好发挥市场机制在节能降碳方面的作用。重点解决电力市场体系功能不完备、交易规则不统一、跨省跨区交易壁垒等问题，促进电力资源在更大范围内共享互济和优化配置。建立全国统一电力市场体系，完善电力中长期、现货、辅助服务交易有机衔接机制。适应新能源大规模消纳需求，进一步完善电力辅助服务市场基本规则和绿证绿电交易机制，促进绿色电力消费。明确各类新能源项目参与市场的时间表、路线图，推动新能源发电稳妥有序进入市场。继续优化自然垄断环节定价，包括输配电价、油气管网定价等，突出其公共品属性。继续沿着市场定价的方向，深化竞争环节的能源价格改革，如灵活性资源定价、天然气门站价格市场化改革、完善成品油定价机制等。

二是进一步提高能源科学管理和服务水平，从规划、监管、服务等多方面协同推进相关工作。加强规划引导，适应新型能源体系建设新要求，完善能源战略规划体系。完善市场监管，针对能源领域的突出问题开展专项监管，构建有利于多种能源协同互济的新型能源监管方式和协同监管机制。提升公共服务，在统计计量、监测预警、安全保障、普遍服务等方面着力，进一步优化能源领域营商环境，增强各类经营主体的创新活力。

三是进一步推进能源法治建设。加强能源重大问题研究并在法律规章中予以明确和规范，积极推进基本成熟且长期有效的重要制度上升为法律法规。以能源法为统领，抓紧修订可再生能源法，择机启动制修订能源领域其他法律，逐步完善能源法律法规体系。加强能源标准体系建设，及时推进能源前沿领域的标准规范的研究制定工作，完善引领能源清洁低碳发展的相关标准和技术规范。