

君合专题研究报告



2019年7月25日

增量配电项目怎么投？——几个基本问题

摘要：《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》（中发〔2015〕9号）（以下简称“电改9号文”）颁布后，全国范围内的增量配电试点项目数量已逾400个。内外资、国有和民营资本均可投资增量配电项目，而存量项目和增量项目的边界并不绝对以项目是否建设投产作为判断。招标等竞争性方式应是目前试点项目选择投资人的主要方式。投资主管部门项目核准等审批层级如何确定？增量配电项目的业务模式、定价和结算有哪些基本要求和内容？项目业主是否可以不参与运营而通过外包项目获得收益？本文就上述各项进行了详细阐述，并提出配电区域划分、项目业主股权结构、增量配电区域内存量资产处置、增量配电网权益平等、特许经营模式的适用等这些实践中的疑难问题和一些初步看法。

增量配电业务改革是我国深化电力体制改革的重要步骤之一。2015年电改9号文颁布后，增量配电项目在全国试点范围内开始推行。三年多来，国家发展改革委、国家能源局分三批推出320个试点项目，并于今年6月推出了第四批84个试点项目，试点项目总数已逾400个。试点项目激发了社会资本投资增量配电项目的积极性，促进了配电网的建设发展和配电网运营效率的提高，但不少项目也存在项目业主难以确定、开工建设迟缓、供电区划难确定等问题，实际建成投产的项目数量并不多。投资建设增量配电项目有哪些基本问题？本文进行初

步梳理。

一、谁是投资主体？——内外资均可投资增量配电项目

根据电改9号文稳步推进售电侧改革、有序向社会资本放开售电业务的政策，社会资本投资配电业务得到鼓励。电改9号文要求按照有利于促进配电网建设发展和提高配电运营效率的要求，探索社会资本投资配电业务的有效途径。逐步向符合条件的市场主体放开增量配电投资业务，鼓励以混合所有制方式发展配电业务。而《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》2018年版、2019年版均取消了电网的建设、经营须由中方控股的限制。目前增量配电网投资、建设、运营不属于外商投资限制或禁止类项目。

根据我们的观察，已经确定投资主体的试点项目中，国有企业（包括各级政府平台公司）作为控股股东的情况并不少见。而境外投资主体参与增量配电项目仍在试水之中。民间资本参与增量配电项目仍有较长的路要走。

二、只有没建成的才是增量吗？——“存量”和“增量”的边界

配电网项目之存量和增量的边界并不仅以项目是否建成投产进行区分。对于哪些项目可以归为增量配电网项目，《国家发展改革委、国家能源局关于

进一步推进增量配电业务改革的通知》（发改经体〔2019〕27号（以下简称“**27号文**”）中作出了进一步界定，主要包括：（1）已纳入省级相关电网规划、但尚未核准或备案的配电网项目和已获核准或备案、但在相关文件有效期内未开工建设的配电网项目均属于增量配电业务范围；（2）电网企业已获批并开工、但在核准或备案文件有效期内实际完成投资不足10%的项目，可纳入增量配电业务试点（而电网企业可通过对项目公司进行资产出资等方式参与增量配电网建设）；（3）历史原因造成的地方或用户无偿移交给电网企业运营的配电设施，资产权属依法明确为电网企业的，属于存量配电设施，资产权属依法明确为非电网企业的，属于增量配电设施；（4）而违规建设的配电网项目（如未批先建的）则明确不属于企业存量配电设施。

三、 如何选取增量配电项目的项目业主？

根据《有序放开配电网业务管理办法》（国家发展改革委、国家能源局2016年10月8日发布，简称“《管理办法》”）以及《国家发展改革委、国家能源局关于规范开展第二批增量配电业务改革试点的通知》（发改经体〔2017〕2010号），已投资、建设和运营的存量配电网，由项目投资者向地方能源管理部门申请作为配电网项目业主；拥有配电网存量资产绝对控股权的公司，包括高新产业园区、经济技术开发区、地方电网、趸售县等，未经营配电网业务的，可向地方政府能源管理部门申请并获准开展配电网业务，这意味着对于这一类项目，招标投标程序不是选取投资人和项目业主的法定必经程序。而新增配电网项目，均应依照《招标投标法》及其实施条例的有关规定，通过招标等市场化方式公开、公平、公正优选确定项目业主，明确项目建设内容、工期、供电范围并签订协议。电网企业拟参与的试点项目，应采取与社会资本合作的方式参与投资、建设和运营。2019年颁布的27号文，则再一次强

调了招标投标程序对于投资人选择环节的必要性，并明确地方政府部门不得直接指定试点项目业主，任何企业不得强行要求获取试点项目控股权，不建议电网企业或当地政府投资平台控股试点项目。

鉴于前述政策规定的要求，公开招标、邀请招标、竞争性磋商是增量配电项目遴选业主的主要方式。而对于存量配售电项目，则经申请授予也可作为获得投资、建设、运营增量配电项目权利的途径。

四、 政府批什么？——项目立项等审批核准手续

对于纳入地方政府能源管理部门编制的配电网规划的增量配电网项目，在项目建设开始前需获得投资主管部门的项目核准。根据《国务院关于发布政府核准的投资项目目录（2016年本）的通知》（国发〔2016〕72号），目录包括电网工程：涉及跨境、跨省（区、市）输电的 ± 500 千伏及以上直流项目，涉及跨境、跨省（区、市）输电的500千伏、750千伏、1000千伏交流项目，由国务院投资主管部门核准，其中 ± 800 千伏及以上直流项目和1000千伏交流项目报国务院备案；不涉及跨境、跨省（区、市）输电的 ± 500 千伏及以上直流项目和500千伏、750千伏、1000千伏交流项目由省级政府按照国家制定的相关规划核准，其余项目由地方政府按照国家制定的相关规划核准。

部分省份在省级政府核准的投资项目目录中，将中央层面核准权限之外的电网工程项目的核准权限进一步下放，例如，《广西壮族自治区人民政府关于印发政府核准的投资项目目录（广西壮族自治区2017年本）的通知》规定，电网工程中不涉及跨境、跨省（区、市）输电的 ± 500 千伏及以上直流项目和500千伏、750千伏、1000千伏交流项目由自治区人民政府投资主管部门按照国家制定的相关规划核准，跨设区市220千伏，110千伏交流项目由自治区人民政府投资主管部门核准；其余项目由设区市

人民政府投资主管部门按照自治区制定的相关规划核准。

因此，增量配电网项目投资主管部门的核准权限，须结合项目所在地的具体规定进行甄别。除投资主管部门的项目核准外，项目均须完成包括环保、规划、土地、施工建设、竣工验收等基本建设手续，这一点与其他基本建设项目类似。

在基本建设项目的常规审批许可手续之外，增量配电网项目在开工建设前一般还需完成与电力设施相关的手续，包括获得电网企业就增量配电网项目接入电网的审查意见等。

五、 有哪些配电网业务和服务？——增量配电网项目的业务模式

根据《管理办法》，该办法所称的配电网业务是指满足电力配送需要和规划要求的增量配电网投资、建设、运营及以混合所有制方式投资配电网扩容扩建。而此处的配电网，原则上指 110 千伏及以下电压等级电网和 220（330）千伏及以下电压等级工业园区（经济开发区）等局域电网。

增量配电网业务的项目业主拥有配电区域内与电网企业相同的权利，并应切实履行相同的责任和义务；不得超出其配电区域从事配电业务。符合售电公司准入条件的，履行售电公司准入程序后，项目业主还可开展售电业务。

配电网运营者提供的服务包括调度、运维、建设改造等供电服务（《管理办法》第十六条）、签署购售电合同、配电费用收取等配电网服务（《管理办法》第十八条）、以及向居民、农业、重要公用事业和公益性服务等电力用户，具备市场交易资格选择不参与市场交易的电力用户，售电公司终止经营、无法提供售电服务的电力用户，以及政府规定暂不参与市场交易的其他电力用户实行保底供电服务

（《管理办法》第十九条）。此外，配电网经营者还可为各类用户提供用电规划、合理用能、智能综合能源服务等增值服务。

六、 增量配电网项目的运营权是否可以外包？

配电网运营权可委托给电网企业或符合条件的售电公司，项目业主可与运营商自主签订运营委托协议。

七、 怎么定价算账？——增量配电网配电价格、调价和结算

《管理办法》就增量配电的价格作出了原则规定，即增量配电区域的配电价格由所在省（区、市）价格主管部门依据国家输配电价改革有关规定制定，并报国家发展改革委备案。此后，国家发展改革委于 2017 年 12 月 29 日发布《关于制定地方电网和增量配电网配电价格的指导意见》。根据该意见配电网区域内电力用户的用电价格，由上网电价或市场交易电价、上一级电网输配电价、配电网配电价格、政府性基金及附加组成。

就上述用电价格各组成因子中的配电网配电价格，根据以上指导意见，省级价格主管部门应根据本省情况，充分征求有关企业和社会意见后，选择合适的配电价格定价方法。核定配电价格时，应充分考虑本地区上网电价、省级电网输配电价、趸售电价、销售电价等现行电价，并结合地区经济发展需求、交叉补贴等情况，合理选取定价参数。其中

（1）对于招标方式确定投资主体的配电网项目，采用招标定价法确定配电价格。竞标主体应同时做出投资规模、配电容量、供电可靠性、服务质量、线损率等承诺。政府相关主管部门对合同约定的供电服务标准等进行监管和考核，没有达到约定标准的，相应核减配电价格。（2）对于非招标方式确定投资主体的配电网项目，可以选择准许收入法、最高限

价法和标尺竞争法三种定价方法中的一种或几种方法确定配电价格。

配电价格确定前，电力用户与配电网结算的输配电价暂按其接入电压等级对应的现行省级电网输配电价执行。

政府制定配电价格的监管周期原则上为三年。招标确定配电价格的有效期限，以配电项目合同约定期限为准。

关于结算制度，为配电网运营方向最终电力用户收取电费并与上一级电网进行结算。配电网与省级电网之间的结算电价，按现行省级电网相应电压等级输配电价执行。配电网企业可根据实际情况，自主选择分类结算电价或综合结算电价与省级电网企业结算电费。

八、协议模式？——增量配电网项目主体与政府签订的协议

根据《管理办法》，符合条件的市场主体应依据规划向地方政府能源管理部门申请作为增量配电网项目的业主。地方政府能源管理部门应当通过招标等市场化机制公开、公平、公正优选确定项目业主，明确项目建设内容、工期、供电范围并签订协议。

但现行规定均没有明确此类协议是否为特许经营协议、PPP 协议或其他性质的协议。根据我们的经验，实践中的形式有签署特许经营协议、配电业务服务协议等。

九、疑难问题

增量配电业务改革旨在打破配电业务的垄断，通过多元化投资主体投资配电网项目形成项目之间的对比，通过对比掌握成本等各种信息，以便在资金使用效率、供电业务服务等方面形成竞争，从而逐步推动“放开两头、管住中间”目的的实现。而这一改革，因为电力领域天然垄断和纷繁芜杂的利益关系，注定充满挑战。

根据我们的观察，增量配电项目的主要问题集中在以下几个方面：**配电区域划分**（实质是独家经营权的范围问题）、**项目业主股权结构**（电网企业/地方政府平台公司参股甚至控股项目公司）、**增量配电网区域内存量资产的处置**（怎么解决历史遗留问题）、**增量配电网是否真正拥有平等权益**（与传统电网企业相比，增量配电网项目业主在配电区域内是否能真正拥有在互联互通、建设运营、电力市场参与、分布式电源和微电网并网、新能源消纳等方面同等的权利）、**特许经营模式问题**（特许经营模式是否应成为增量配电网项目的基本模式值得从立法和实践角度进一步探讨。而对于业界存在的“遴选增量配电网项目的投资人实质属于政府采购”的观点，考虑到该类项目实质属于“招投资”特点，本文作者并不认同）。

以上各个问题，期待能随着更多试点项目的实践探索和落地开花，获得更清晰的答案。

程 远 合 伙 人 电 话：86 10 8553 7638 邮 箱 地 址：chengyuan@junhe.com
葛傲雪 律 师 电 话：86 10 8519 1227 邮 箱 地 址：geax@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息, 敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

