

# 电网企业监管类与非监管类业务可持续发展研究分析

朱郑博<sup>1,2</sup> 朱冰凌<sup>3</sup> 李健<sup>4</sup>

1. 国网山东省电力公司; 2. 北京交通大学经济管理学院;  
3. 国网山东省电力公司体育文化分公司; 4. 山东网瑞物产有限公司

DOI:10.12238/jpm.v4i2.5694

**[摘要]** 随着电力体制改革和国资国企改革深入推进, 输配电成本监审和电价核定愈加严格, 监管措施不断收紧, 社会舆论持续关注, 公平开放、公开透明要求不断提高, 对电网企业监管和非监管业务的发展模式带来了深远影响。电网企业既面临电力行业监管, 也面临国有资产监管, 前者重在电力企业的经营行为及对电力体制改革的落实情况监管, 后者侧重于在国有资产保值增值方面的监管。本文中的“监管业务”是指在电力行业监管下的电网业务, 即经营成本纳入输配电价核算的业务, 主要包括输配电业务和非市场化售电业务, 其余未纳入输配电价核算的业务即为本研究中的“非监管业务”。需要注意的是, 非监管业务并非“不受监管”, 本文所指的“非监管”是指非输配电价改革监管。电网企业亟需统筹好监管业务和非监管业务, 持续优化分类发展策略, 做好两类业务之间的有效隔离、高效协同, 实现监管业务和非监管业务可持续发展。

**[关键词]** 电网企业;

## Research and analysis of the sustainable development of regulatory and non-regulatory businesses of power grid enterprises

Zhu Tanbo 1; 2. Zhu Bingling 3. Li Jian 4

1. State Grid Shandong Electric Power Company, Shandong Jinan 250001;
2. School of Economics and Management, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044;
3. State Grid Shandong Electric Power Company Sports Culture Branch, Jinan, Shandong 250003;
4. Shandong Wangrui Products Co., LTD. Shandong Jinan 250001

**[Abstract]** With the deepening of the power system reform and the reform of state-owned assets and state-owned enterprises, the transmission and distribution cost supervision and price verification and price verification are more and more strict, the regulatory measures are constantly tightened, the public opinion continues to pay attention to, the requirements of fairness, openness, openness and transparency are constantly improved, which has brought a far-reaching impact on the development mode of power grid enterprise supervision and non-regulatory business. Power grid enterprises are faced not only with the supervision of the power industry, but also with the supervision of state-owned assets. The former focuses on the operation behavior of power enterprises and the implementation of the power system reform, while the latter focuses on the supervision of the maintenance and appreciation of state-owned assets. The "regulatory business" in this paper refers to the power grid business under the supervision of the power industry, that is, the business whose operating cost is included in the electricity transmission and distribution price accounting, which mainly includes the electricity transmission and distribution business and non-market electricity sales business, while the rest of the business that is not included in the electricity transmission and distribution price accounting is the "non-regulatory business" in this study. It should be noted that the non-regulated business is not "unregulated", and the "non-regulated" referred to in this paper refers to the supervision of non-transmission and distribution price reform. Power grid enterprises urgently need to coordinate regulatory business and non-regulatory business, continuously optimize classified development strategies, do a good job in effective isolation and efficient coordination between the two types of businesses, and realize the sustainable development of regulatory business and non-regulatory business.

**[Key words]** power grid enterprises;

## 一、电网企业业务发展面临的新形势分析

### 1. 国有企业改革发展方面

国有企业作为中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础,进入新发展阶段,面临新的历史使命和更大重大责任:担负起做做强做优国有企业和国有资本的重大责任,担负起发挥国有经济战略支撑作用的重大使命,担负起加快建设世界一流企业的重大任务<sup>[1]</sup>。

### 2. 能源电力转型发展方面

随着我国能源安全新战略持续推进,以及“双碳”目标和构建新型电力系统的提出,能源转型进程显著加快,能源供给侧将加快构建多元化清洁能源供应体系<sup>[2]</sup>。随着新能源迅猛增长和电力体制改革纵深推进,各类源荷储市场主体大量涌现,并呈现日益多元化态势,对电网接入公平无歧视、方便快捷、信息公开等方面的诉求越来越多,对加强电网公平开放监管、保护相关各方合法权益和社会公共利益也提出了更高要求。2021年9月29日,国家能源局正式印发《电网公平开放监管办法》,规定电网公平开放在流程、时限、信息公开等操作层面的具体要求,明确对电网企业的电源、电网项目接入(互联)服务开展常态化监管,标志着电网无歧视公平开放接入将成为能源主管部门的重点监管方向<sup>[3]</sup>。

### 3. 自然垄断行业改革方面

近年来,中央大力推进自然垄断行业改革,严格监管自然垄断环节,加快推进竞争性环节市场化,防止市场垄断。对于电力行业,将会加大对自然垄断企业在成本投资、电网公平开放、电力市场构建、信息公开透明等方面的监管力度。从改革发展趋势看,国家持续推进全面深化改革,自然垄断行业将面临“处处到位、时刻紧绷”的、愈加严格的监管趋势。未来,国家将持续加大垄断领域的混改力度,对电网、石油、电信、天然气等行业,提速升级竞争性环节市场化改革,进一步提高行业集中度、企业竞争力。

### 4. 电网企业发展布局方面

电网向能源互联网升级,需要坚持系统观念,因业施策、整体推进,推动各业务优势互补、良性互动,实现整体价值最优化。要全要素发力,提高自主创新能力,持续优化运行机制和管理模式,充分挖掘大数据价值,激发各类人才主动性、积极性、创造性。

## 二、国外电网企业经验借鉴

国际上,大型电力企业围绕自身战略同时开展受监管业务和竞争性业务,建立有效隔离制度是重要前提。随着监管政策趋严,竞争性业务发展大都经历了从会计隔离、功能隔离到法律隔离的过程,同时政府也出台了鼓励监管业务资源复用的政策。

1. 企业业务隔离制度健全。东京电力、法国电力等大型电力企业同时开展监管业务和非监管业务,在确保电网业务法人独立,对输电、配电业务实施财务独立核算的基础上,成立与电网业务完全隔离的子电网企业,专门从事新兴业务发展。

2. 法律隔离为主,会计隔离为辅。竞争性业务大都经历了从会计隔离到法律隔离的过程,对于隔离成本高或者隔离难度大的,通常采用会计隔离的方式,但面临严格的合规性监管。

3. 政府出台了鼓励资源复用的政策。澳大利亚、日本、英

国等国家为提高资源利用效率,出台了鼓励监管业务资源复用的政策,电力企业为提高经营效率,将部分非核心业务通过签订相关协议进行外包<sup>[4]</sup>。

## 三、电网企业监管与非监管业务可持续发展的内涵与思路

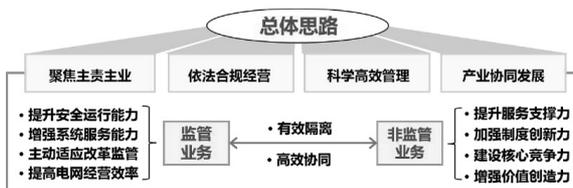
### 1. 内涵

根据学界定义,企业可持续发展是指企业在追求长久生存和永续发展的过程中,既能实现经营目标、提高市场地位,又能使企业在已领先的竞争领域和未来扩张的经营环境中保持优势、持续盈利,在相当长的时间内稳健成长<sup>[5]</sup>。电网企业业务可持续发展,就是要以服务党和国家工作大局、落实改革和监管要求、推动电网高质量发展、经营管理科学高效为主要特征,处理好“改革与发展、当前与长远、整体与局部、领先与带动”四个关系,把握好“保障电网安全运行、加强战略支撑作用、主动落实改革举措、加大公平开放程度、提高经营管理能力”五个关键点,实现企业基业长青、永续发展。



### 2. 思路

以聚焦主责主业、依法合规经营、科学高效管理、产业协同发展为基本原则,推动监管业务提升安全运行能力、增强系统服务能力、主动适应改革监管、提高电网经营效率,推动非监管业务提升服务支撑力、加强制度创新力、建设核心竞争力、增强价值创造力,推动监管与非监管业务之间有效隔离、高效协同,着力打造“一业为主、四翼齐飞”业务生态体系,加快建成具有中国特色国际领先的能源互联网企业。



## 四、电网企业监管与非监管业务可持续发展的目标与关键举措

### 1. 监管业务、非监管业务可持续发展目标

电网监管业务是电网企业的主导产业,可持续发展应以“安全稳定运行、服务能力突出、改革成效显著、经营效率优良”为目标。以金融、国际、支撑产业、战略性新兴产业为代表的电网企业非监管业务,可持续发展应以“服务支撑力强、制度创新力强、市场竞争力强、价值创造力强”为目标。

监管与非监管两类业务协同发展,是电网企业优化发展布局、推进各业务板块依法合规、优势互补、相互支撑、相互赋能的客观要求,是实现集团整体价值最大化和电网企业可持续发展的必由之路,应以以下四方面为目标:

(1) 业务隔离有效:两类业务在人员、资产、财务等方面实现有效隔离、分类管控,建立公允的成本结算机制,实现法律隔离,实现非监管业务的独立市场化运作。

(2) 组织协同有效: 在满足依法合规的前提下, 在组织架构、管控模式方面实现优势互补、相互支撑、相互赋能, 使非监管业务具备独立市场化运作能力与核心竞争力。

(3) 资源复用有效: 在满足依法合规的前提下, 在电网基础设施资源、数据资源、知识产权资源等方面实现资源高效复用, 推动资源在各类市场主体之间以公允价格公平使用。

(4) 风险防范有效: 关联交易规范, 交易程序公正、价格公允、条件公平; 运用市场化、法治化方式开展业务、提供服务, 有效预防反垄断与不正当竞争风险。

## 2. 监管业务与非监管业务协同发展关键举措

### 2.1 推动两类业务有效隔离

(1) 坚持“分类管理、合规先行”, 建立并动态管理监管业务与非监管业务清单

按照国家关于《输配电定价成本监审管理办法》的规定, 以及电网企业对于监管业务核算范围的界定, 建立监管业务与非监管业务清单, 并根据改革监管情况进行动态管理, 推动两类业务单独核算、单独披露, 提高业务的信息透明度, 促进与政府监管部门形成共识。厘清两类业务管理界面, 系统梳理并优化调整电网企业各单位业务范围、资产界面、核算方式、人员配备、管理方式及组织模式, 完善监管和非监管业务分类管控; 持续推进支撑单位轻资产运营, 细化监管和非监管业务分类核算, 规范合署办公业务分开管理, 确保输配电成本完整归集、合理分摊、合规传导。

(2) 建立公允的成本结算机制, 清晰反映监管成本

参考市场上同类产品或服务的价格, 建立公允的成本结算机制, 将非监管业务为输配电业务提供支撑服务的成本, 合理规范结算至输配电业务, 实现非监管业务与输配电业务的直接关联、定价成本的完整归集与清晰举证。

(3) 健全隔离机制, 逐步实现非监管业务的独立市场化运作

以两类业务成本清晰化为基本目标, 根据市场化业务特点分类制定“隔离-发展”策略。对于具备法律隔离条件的, 参照综合能源、电动汽车的做法, 加快推进新兴产业成立独立子电网企业, 并适时采用混合所有制或者股权多元化方式; 对于隔离成本高或者当前不具备法律隔离条件的, 比如培训中心、计量中心的市场化业务等, 做好会计隔离工作, 尽量实现信息、人员等功能隔离。针对非监管业务的不同类型特点, 实施引资资本、建平台、推改制等差异化措施, 逐步实现非监管业务的独立运作、自负盈亏。既有利于解决混业经营、混同管理以及放权不足等问题, 更有利于提高非监管单位市场化经营水平。

### 2.2 优化两类业务管控模式

(1) 理顺管理界面, 实现权责利对等

对于综合能源、电动汽车、思极科技等通过成立合资电网企业寻求协同发展的非监管业务, 合理配置电网企业总部、产业单位、省电网企业等各方的权责利关系, 进一步推进权责利对等。明确总部作为统筹协调部门, 不直接介入合资电网企业的经营管理事项, 赋予一线单位更多经营自主权和人财物支配权; 产业电网企业与省电网企业按照权责利对等原则, 共担责任、共享利益。

(2) 以战略目标和价值创造为管控重点, 优化对非监管业务的管控模式

按照控股型集团电网企业的运营管理方式, 优化对非监管业务的管理。深入实施“战略+财务”型管控, 通过建立资本纽带关系、行使股东权利、健全治理结构、合理授权放权等方式, 构建适应非监管业务发展的管控模式。

(3) 建立协同激励机制, 激发监管业务主体活力

探索更加科学合理的合资电网企业股权结构, 激励监管业务单位参与协同。例如, 通过省管产业(集体资本)与非监管业务单位共同投资成立属地新兴业务电网企业, 既能避免监管业务混业经营问题, 又能通过建立资本纽带关系而调动监管业务主体积极性, 解决监管业务单位协同内生动力不足的问题。

### 2.3 防范业务协同经营风险

(1) 规范关联交易

电网企业两类业务之间的关联交易规模较大, 为避免被监管机构认定为存在利益输送或偏离市场公允价值行为, 应当确保关联交易程序公正、价格公允、条件公平。一是以依法合规为底线, 不断完善关联交易内部监督管理机制, 确保招标采购、业务分包等关键环节程序规范; 二是及时向社会进行信息披露, 必要时由第三方机构进行评估, 确保定价公允, 充分说明交易机会获取的公平性; 三是必要时可以限制关联交易比例, 向社会公平开放。

(2) 防范反垄断与不正当竞争风险

电网企业监管业务的市场优势地位来源于法律授权的特许经营, 其目的是为了更好地履行公共服务职能。不当的利用监管业务市场支配地位进行市场拓展的行为, 不仅可能影响公共服务职能的履行, 还可能使其他市场主体处于不利的竞争地位, 影响公平竞争秩序。电网企业两类业务协同发展要坚决杜绝违法违规行, 运用市场化、法治化方式开展业务、提供服务, 预防反垄断与不正当竞争风险。

## [参考文献]

[1] 娄澜. 中国国有企业改革: 国外研究文献综述[J]. 广东开放大学学报, 2022, 31(02): 98-105.

[2] 陈向国. 中国正在构建多元清洁能源供应体系[J]. 节能与环保, 2021(01): 22-25.

[3] 林楚. 《电网公平开放监管办法》政策解读[N]. 机电商报, 2021-10-18(A07). DOI: 10.28408/n.cnki.njdsb.2021.000492.

[4] Yungao Ma, Liyu Xia, Qiang Lu. Research on Investment Management System and Supervision System Construction of Power Grid Enterprise Group[J]. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 2019, 295(4).

[5] 施平. 企业可持续发展能力视角下的环境管理和企业价值研究[D]. 中国地质大学(北京), 2013.

## 作者简介:

朱郑博(1988-), 高级工程师, 国网山东省电力公司人力资源部任职, 在读北京交通大学经济管理学院应用经济学专业博士, 长期从事企业管理、人力资源管理等工作。