

政策解读 | 支持能源领域民营经济高质量发展 促进经济社会全面绿色低碳转型

发布时间：2025-05-06 来源：中国电力报

4月28日，《国家能源局关于促进能源领域民营经济发展若干举措的通知》（下称《通知》）公开发布，旨在深入贯彻落实习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神，支持能源领域民营企业加快高质量发展，引导民营经济在经济社会全面绿色低碳转型和新型能源体系建设中发挥更大作用，努力实现做大做强。

《通知》的出台，释放出国家坚定支持民营经济发展的积极信号，为民营企业深度融入能源绿色低碳转型提供了更加广阔的发展空间。《通知》坚持问题导向，着力破除制约民营企业公平参与和健康发展的体制机制障碍，必将进一步激发民营企业在能源领域的投资热情和创新活力。随着各项举措的落实，民营企业将在更加开放、规范、便利的市场环境中不断壮大，为加快建设清洁低碳、安全高效的现代能源体系注入强劲动能。

问题导向有的放矢

《通知》具有鲜明的问题导向，旨在针对民营企业在能源领域投资过程中遇到的各类困难和障碍，提出有针对性的解决措施。

第一，民营企业在能源领域面临较高准入门槛和不公平竞争环境，发展受到多重制约。我国能源行业尤其是在传统的油气、电网以及核电等核心领域，长期以来由国有企业主导，民营企业进入相关领域的门槛较高，民营企业在市场竞争中往往处于不利地位。国有企业在能源资源分配方面通常享有政府支持与制度性保障，特别是在土地使用权、矿产资源勘探、项目审批等关键环节，民营企业获取相关要素的难度较大。一些能源类项目对投标企业的资质、业绩、资金实力等提出了较高要求，民营企业由于规模较小、资源受限，难以达到标准。同时，部分领域管理不规范的问题也扰乱了企业的经营管理秩序，给民营企业的健康发展带来了消极影响。

第二，民营企业在能源项目投资中面临着融资难、融资贵等问题。我国金融体系以银行间接融资为主，但银行在贷款审批中通常更倾向于具有稳定抵押物、较高信用评级和强大母公司支持的企业，这使得民营企业在获取贷款时面临较高门槛和成本。同时，能源项目本身投资周期长、风险较大，进一步加剧了金融机构的审慎态度，导致针对民营企业的金融服务和产品供给相对不足，制约了民营企业在能源领域的投资积极性和发展潜力。此外，债券融资的门槛较高。即便部分企业能够在公开市场上发行债券，也往往需要像中债增进等担保增信机构的支持，这使得能源项目（尤其是那些投资规模大、周期长的项目）筹资渠道进一步受限。

第三，现有体制机制难以适应能源新业态新模式的发展需求。近年来，民营企业在新能源领域取得了显著进展，成为推动行业快速发展的重要力量。目前，风电整机制造企业中，民营企业约占60%；光伏制造领域，民营企业占产业链超过70%的产能；2023年国内新型储能系统出货量排名前十的企业中，有9家为民营企业。新能源产业的快速发展也催生了分布式能源、智能微网、虚拟电厂等新模式，对体制机制提出了更高要求。例如，在新技术应用、法律责任界定、市场监管、收益分配机制等方面，缺乏统一标准和完善制度，现行政策法规对新业态的支持和规范亦显不足。同时，民营企业在产学研协同创新方面存在明显短板，创新链条不完善，高端技术人才和综合管理人才储备不足，已成为制约其持续创新和高质量发展的突出问题。

第四，民营企业高质量“走出去”面临诸多挑战。近年来，能源领域的民营企业积极拓展国际市场，成为中国企业“走出去”的重要力量，光伏产品、风电装备、储能系统等产品在全球市场上占据了领先地位。然而，当前国际市场环境日益复杂多变，国内企业在“走出去”过程中既面临国际壁垒增多的外部压力，也存在恶性竞争加剧的内部问题。面对新的形势，亟需提升整体竞争实力，加强软实力建设与国际叙事能力，加快与国际标准接轨，以更好应对挑战，实现高质量发展。

多措并举求实效

《通知》围绕支持民营经济高质量发展的总体目标，聚焦三个方面提出了具体要求：一是支持民营企业提升发展动能，二是推动民营企业公平参与市场竞争，三是提升能源政务服务水平。

（一）强化对民营企业能源投资的支持力度

为加强对民营企业在能源领域投资的支持力度，扩大民营企业投资参与范围，《通知》明确提出支持投资建设能源基础设施。支持民营企业参股投资核电项目，建立健全长效工作机制。支持民营企业投资建设水电、油气储备设施、液化天然气接收站等基础设施项目，支持民营企业参与油气管网主干线或支线项目。支持民营企业参与“沙戈荒”大基地投资建设，鼓励民营企业建设光热发电、生物质能多元化利用和可再生能源供暖等项目。

为缓解民营企业融资压力，降低融资成本，提升其在能源领域投资和技术创新的能力。《通知》提出要探索拓宽融资渠道，推动利用超长期特别国债资金支持能源重点领域设备更新和技术改造，持续支持能源领域民营企业发行上市、再融资、并购重组和债券融资，鼓励金融机构提高绿色金融服务能力，开发更多符合能源领域民营企业特点的专项信贷产品。

在支持引导民营企业高质量“走出去”方面，《通知》鼓励民营企业高质量参与“一带一路”建设，稳妥开展风电、光伏、氢能、储能等绿色能源项目合作，提高企业国际竞争力。利用国内外智库资源，通过各种方式向能源企业宣介有关国家能源政策，为民营企业拓展海外市场提供帮助。

（二）促进民营企业布局能源新业态新模式

在新型能源体系建设过程中，分布式能源与新型储能、智能微电网、虚拟电厂、绿电交易、充电基础设施等多种新业态新模式加速涌现，成为引领能源变革、支撑电力系统转型的重要力量。这些新兴领域不仅提升了能源体系的灵活性与韧性，也为优化能源资源配置、提高可再生能源消纳能力、增强能源安全保障水平提供了有力支撑。相较于传统的集中式能源体系，新业态更加注重灵活性、智能化和可持续性，对市场主体的技术创新能力和快速响应能力提出了更高要求。民营企业凭借机制灵活、创新活跃等优势，在新业态发展中具备天然潜力。

《通知》强调支持民营企业发展能源新业态新模式。加快发展虚拟电厂，有序推动发展绿电直连模式，研究出台支持智能微电网健康发展的意见，制定推动大功率充电、提升充电基础设施运营服务质量等政策，支持民营企业积极投资新型储能、虚拟电厂、充电基础设施、智能微电网等能源新技术新业态新模式。这将进一步拓宽民营企业在能源领域的发展空间，加速新型能源技术和商业模式的应用落地，促进能源体系的转型升级，推动能源产业高质量发展。

当前，能源行业正加快与大数据、云计算、人工智能等前沿技术的深度融合，积极构建以数据驱动、智能感知和柔性调节为特征的新型能源系统。为了顺应这一发展趋势，《通知》明确提出支持民营企业转型升级。鼓励传统民营能源企业加快数字化改造和智能化升级，支持民营企业在煤矿、电厂等智能化改造中发挥更大作用。鼓励民营企业推进风电场、光伏电站构网型技术改造，创新“人工智能+”应用场景，提高出力预测精度、运行效率和管理水平。鼓励民营企业积极培育风电、光伏设备循环利用先进技术和商业模式，提高资源利用效率。

《通知》还强调要鼓励民营经济创新发展。积极支持民营企业深度参与能源领域重大科技创新，鼓励民营科技领军企业参与研究制定能源科技发展重大战略、规划、标准和政策。鼓励国家实验室等国家科技创新平台与民营企业协同攻关，实现成果开放共享。鼓励民营企业参与能源领域国家科技专项，引导民营企业与国企、其他机构协同创新，针对重点项目开展联合攻关。通过鼓励高校、科研机构与企业开展产学研合作，培养更多具备创新能力和实践经验的能源技术人才，鼓励海外高端人才回流，为国内能源产业的发展注入新的智力支持。

（三）维护市场公平竞争

输电网和油气管网是能源行业典型的自然垄断性环节。在这些环节，市场竞争难以形成或维持，政府需要对其进行严格监管，以保障公平、公正的市场环境。在竞争性环节，政府则需防止垄断企业利用其在自然垄断领域的优势向上下游延伸，限制市场竞争，阻碍能源行业新业态新模式的发展。

为此，《通知》明确提出要不断健全市场准入制度、推动完善生产要素获取机制、持续规范能源市场秩序。《通知》强调推进油气管网运销分离，引导民营企业更便捷进入油气市场竞争性环节。制定进一步深化电力业务资质许可管理的实施意见，支持民营施工企业积极参与电网建设。研究推进电力二次系统技术监督市场化改革，促进技术监督服务市场向民营企业开放。电网、油气管网等提供公共服务的能源企业要及时公开相关技术标准、规范要求、输送能力、运行情况、价格标准等信息，为民营企业投资和经营决策提供公开透明的信息。深入落实公平竞争审查条例，健全能源领域公平竞争审查制度。修订电网公平开放监管办法、油气管网设施公平开放监管办法，督促管网设施运营企业向符合条件的民营企业等经营主体公平、无歧视开放，以及依法监管整治违反市场规则、不正当竞争、行政

不当干预等行为，依法查处滥用行政权力排除、限制竞争的行为，加强对发电企业利用“发售一体”优势违规抢占市场份额的行为监管，深化用户受电工程“三指定”问题纠治，为民营企业等各类经营主体公平参与市场营造良好环境。

这一系列举措旨在加强对能源行业垄断性环节的有效监管，打破行业内长期存在的垄断局面，促进市场的公平竞争。这些措施的实施，能够引导民营企业更加便捷地进入油气、电力等关键领域，提升民营企业在能源市场中的参与度与竞争力，从而优化资源配置，提高行业效率。此外，及时公开技术标准、规范要求、价格标准等关键信息，有助于保障市场透明度，为民营企业的投资决策提供有力支持，降低信息不对称带来的市场风险。深化公平竞争审查和健全监管制度，有助于清除市场中的不正当竞争行为和行政干预，保障市场秩序的公平性与公正性，推动能源行业的健康可持续发展。

真抓实干强化落实举措

《通知》重视相关政策的落实，特别强调了诸多具体举措。

在优化能源投资审批流程方面，《通知》鼓励地方对涉及多部门审批的能源项目，实行一窗受理、在线并联审批。对“千乡万村驭风行动”风电项目结合实际提供“一站式”服务，对同一个行政村或临近村联合开发的项目，统一办理前期手续。提高配电网特别是10千伏及以下配电网工程的核准或备案办理效率。

在切实保障民营企业合法权益方面，《通知》提出健全能源领域政企沟通协商制度，畅通民营企业反映问题和诉求渠道。引导民营企业依法经营，完善民营企业权益维护机制。深入落实行政处罚裁量权基准制度，考虑经营主体违法情况和可承受能力，按照“过罚相当”原则确定处罚限度。严格规范涉企行政检查，公开行政检查事项和标准，规范检查程序，限制检查频次，最大限度减少对企业生产经营活动的干扰。加强能源领域涉企收费监管，加大违规收费治理力度。完善能源行业信用评价、修复等机制，规范失信约束措施，保护经营主体合法权益。

支持民营经济的发展重在地方，《通知》强调各地能源管理部门要根据本通知要求，结合本地实际，进一步细化举措，主动听取民营企业意见，积极回应企业关切，协调推动解决民营企业发展中的困难。这为推动地方政府积极作为，支持民营经济在能源领域因地制宜发展提供了依据。

在当前国际形势严峻复杂，我国新型能源体系建设深入推进的背景下，《通知》的出台恰逢其时，必将为民营经济在能源领域的高质量发展注入新的动力，激励广大民营企业为“双碳”目标的实现和经济社会全面绿色低碳转型作出更大的贡献。（北京大学能源研究院高级分析师 吴迪，副院长 杨雷）