

国家能源局有关负责同志就《抽水蓄能电站开发建设管理暂行办法》答记者问

发布时间：2025-02-07 来源：国家发展改革委

近日，国家发展改革委、国家能源局联合印发了《抽水蓄能电站开发建设管理暂行办法》（以下简称《办法》）。记者就此采访了国家能源局有关负责同志。

问：《办法》的出台背景是什么？

答：抽水蓄能电站具有调峰、调频、调压、系统备用和黑启动等多种功能，是目前技术最成熟、经济性最优、具有大规模开发潜力的电力系统绿色灵活调节电源，是支撑新能源大规模、高比例、高质量跃升发展的重要能源基础设施。

“十四五”以来，为适应新能源跃升发展和新型电力系统建设需要，补齐系统调节能力短板，国家发展改革委、国家能源局持续加强规划指导，不断完善配套政策，推动我国抽水蓄能发展进入新阶段、取得新成效。截至2024年底，全国抽水蓄能投产装机规模超过5800万千瓦，电站利用小时数稳步提升，产业发展态势整体向上向好，已成为电力保供和低碳转型不可或缺的生力军。

2025年1月，《中华人民共和国能源法》施行。为贯彻落实好能源法关于“合理布局、积极有序开发建设抽水蓄能电站”的要求，国家发展改革委、国家能源局会同有关方面，认真总结抽水蓄能开发建设实践经验，深入开展调查研究，广泛听取各方意见，组织编制出台《办法》，进一步梳理明确抽水蓄能电站开发建设管理要求，推动行业持续、稳定、健康发展。

问：《办法》关于抽水蓄能开发建设的总体原则是什么？

答：《办法》以加强新能源基础设施建设，规范抽水蓄能电站开发建设管理为目的，依据《中华人民共和国能源法》《企业投资项目核准和备案管理条例》等法律法规，提出抽水蓄能项目开发建设立足加快规划建设新型能源体系和构建新型电力系统，坚持以下四方面原则。一是坚持生态优先。切实将生态优先、绿色发展理念贯穿于项目规划、核准、建设、运行全过程，加强各环节监督管理，打造生态环境友好型工程。二是坚持需求导向。国家统筹开展抽水蓄能需求论证，立足当前、统筹长远，科学明确未来一段时期全国服务电力系统抽水蓄能总量规模，合理引导发展预期。三是坚持优化布局。在做好全国和区域抽水蓄能总量规模布局优化的基础上，各省（区、市）结合本地实际，综合考虑站点条件、电价承受能力、电网接入等因素，优化明确具体项目布局。四是坚持有序建设。牢牢把握能源基础设施定位，统筹电力供需、区域协调、产业链协同等因素，合理确定分年度抽水蓄能发展规模，指导全国抽水蓄能电站积极有序建设，既注重适度超前，又避免过度超前。

问：《办法》主要内容有哪些？

答：《办法》定位于抽水蓄能电站开发建设管理顶层制度，包括总则、资源调查、规划管理、组织实施、核准管理、建设管理、运行管理、监督管理和附则，共九章三十五条，覆盖抽水蓄能电站开发建设全生命周期各阶段，明确了各级政府主管部门、相关投资主体、电网企业、勘测设计单位等各方职责，形成了一整套逻辑完整、边界清晰、权责明确的管理体系。

（一）项目分类。《办法》明确抽水蓄能项目一般分为服务电力系统、服务特定电源两类。其中，服务电力系统项目是定位于服务相关省级或区域电网的项目，根据电力系统安全稳定运行和调节需要规划建设。而服务特定电源项目是定位于服务主要流域水风光一体化基地、大型风电光伏基地等特定电源主体的项目，根据特定电源开发需要规划建设。截至目前，我国在运、在建抽水蓄能项目主要是服务电力系统项目。下一步，随着水风光、沙戈荒等新能源基地开发建设，服务特定电源项目也将扮演重要角色。

（二）站点资源储备。抽水蓄能技术门槛高、建设周期长，资源条件对于电站选址和建设至关重要，需要综合考虑各方面技术指标和自然条件。《办法》明确要求各省级能源主管部门牵头开展站点资源调查、建立站点资源库，为优中选优建设条件好、工程造价低的站点夯实基础。同时，考虑到一些可行性、经济性均较好的优质站点资源，受限于需求规模而暂时不具备实施条件。为保障在必要时能够启动建设，《办法》要求有关方面加强对资源库内站点的保护，更好满足新型电力系统发展需求。

（三）规划管理。根据国务院发布的政府核准的投资项目目录，抽水蓄能电站由省级政府按照国家制定的相关规划核准。对于服务电力系统项目，遵循“国家定规模、地方定项目”的规划管理思路。国家层面侧重宏观规划布局，在开展需求论证、统筹衔接等工作基础上，合理明确各省服务电力系统抽水蓄能发展总量规模。地方层面侧重微观项目布局，根据国家确定的总量规模要求制定和完善本省布局方案，优化明确具体项目。这样的规划管理方式，既有利于发挥各方优势、形成工作合力，也有利于压实各方责任、完善制约机制。对于服务特定电源项目，则按“成熟一个、实施一个”的原则，在列入国家能源局印发的专项规划或批复的专项方案后，滚动纳入国家抽水蓄能发展规划。

此外，《办法》还对特殊项目规划管理作出了规定。一是为了更好服务大局，明确对服务国家重大战略的抽水蓄能项目，国家能源局可结合实际需要安排实施。二是为了更好地鼓励创新，明确对于探索新技术、新业态、新模式，与分布式发电结合、接入电压等级110千伏及以下配电网、在配电网系统平衡调节的中小微型项目，参照服务特定电源项目管理。也就是说，由省级能源主管部门在科学论证基础上研究提出专项实施方案，明确项目建设时序和成本分摊机制，报国家能源局组织研究后确定实施。

（四）项目核准。《企业投资项目核准和备案管理条例》是《办法》制定的重要依据。为规范省级政府核准机关行为，根据条例有关规定，结合抽水蓄能项目特点，《办法》进一步明确了抽水蓄能项目核准要求：一是项目核准前应开展投资咨询评估，重点评估项目建设必要性、技术经济可行性、生态环境影响等，从严控制成本和造价。二是项目核准时应征求省级价格主管部门意见。特别是对于服务对象为其他省（区、市）或服务范围涉及其他省（区、市）的项目，还应征求相关省份能源、价格主管部门及电网企业意见，并在核准文件中予以明确。三是项目核准后，如果主要核准事项发生变化的，项目单位应及时以书面形式向核准机关提出核准变更申请。对于服务电力系统项目，应严格控制工程投资增加，在征求省级价格主管部门意见后，履行核准变更程序。

（五）建设运行规范管理。《办法》结合现行政策和制度，进一步规范抽水蓄能建设和运行管理。一是在建设管理方面，明确项目单位是抽水蓄能项目安全生产和生态环保责任主体，负责履行好抽水蓄能项目全过程质量、安全和生态环保的建设管理责任；明确省级能源主管部门、电网企业和项目单位在电网接入方面的各方责任，确保送出工程与抽水蓄能电站建设进度匹配；明确参照常规水电管理要求，做好项目竣工验收和办理大坝备案注册。二是在运行管理方面，从机组转入商运管理、调度运行管理、调度运行监测、行业发展监测等维度，对省级主管部门、国家能源局派出机构、电网企业及其电力调度机构等提出要求，有效发挥抽水蓄能电站作用。

问：在推动《办法》贯彻落实方面有哪些考虑和安排？

答：为确保《办法》落到实处、见到实效，国家发展改革委、国家能源局将会同有关方面重点做好以下工作：一是做好宣传解读，指导各有关单位准确理解和把握《办法》出台背景、总体原则和工作要求。二是压实各方责任，督促各有关方面落实《办法》明确的职责分工，统筹衔接、形成合力。三是持续跟踪问效，加强对《办法》落实情况的跟踪监测，鼓励各地结合实际完善工作细则，适时开展交流互鉴，推动《办法》落地落实。