

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

Runwaysys

2021年05月17日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com>
全国客服热线：4001182162
E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注
兰瑞智库
官方微信平台
(RUNWAYSYS888)



目 录

【第七次人口普查数据解读】	2
一、《期货法（草案）》首次亮相	
二、为何加快立法？	
三、《期货法》八年发展历程	
四、要点解读	
五、尚待厘清的问题	
【抽水蓄能价格形成机制完善，会不会有失公平？】	14
一、抽水蓄能价格形成机制进一步完善	
二、政策背景	
三、《意见》的突破点	
四、《意见》有待争议的地方	
【《期货法》立法加快，期货市场有了法治保障】	24
一、《期货法（草案）》首次亮相	
二、为何加快立法？	
三、《期货法》八年发展历程	
四、要点解读	
五、尚待厘清的问题	

【第七次人口普查数据解读】

目录

- 一、前言
- 二、数据解读

正文

一、前言

我国人口普查一般在逢 0 的年份进行，逢 5 的年份进行 1% 抽样调查，其他年份为抽样调查。新中国成立以来，我国已成功进行七次全国人口普查，分别在 1953 年、1964 年、1982 年、1990 年、2000 年、2010 年和 2020 年。

人口普查的内容不断丰富和细化，涵盖性别年龄民族、家庭户口迁移、婚姻生育死亡、教育就业住房等多方面内容。

人口是最基本最重要的国情，也是政策制定的重要依据，特别是我国当前人口发展出现重要转折性变化、政策亟待进一步调整，人口普查的意义更加凸显。

原定于 4 月上旬发布的数据结果拖到了 5 月，引发外界各种猜测。在 4 月 16 日召开的一季度国民经济运行情况发布会上，国家统计局新闻发言人刘爱华解释称，第七次全国人口普查准备在第六次全国人口普查发布信息的基础上，增

加发布更多更细的信息，同时大幅增加普查公报数量。为此，此次普查发布前的准备工作也相应有所增加。

此前，各地通过各种口径透露的数据显示，人口增长速度都有不同程度的下降或趋缓，这也使得“人口负增长”的问题再次引发焦虑。但是4月29日，国家统计局发布信息称，2020年，我国人口继续保持增长。

5月11日上午10时，国新办举行新闻发布会，介绍第七次全国人口普查主要数据结果并答记者问。国家统计局局长宁吉喆在会上通报，全国人口共141178万人，与2010年的133972万人相比，增加了7206万人，增长5.38%；年平均增长率为0.53%，比2000年到2010年的年平均增长率0.57%下降0.04个百分点。全国人口中，男性人口为723339956人，占51.24%；女性人口为688438768人，占48.76%。总人口性别比为105.07。这一数据可以说远超市场预期。不过，人口低速增长、老龄化的趋势依然逐渐显现。

值得注意的是，据国新办发布会介绍，我国超大规模的国内市场优势将长期存在，人口和资源环境处于紧平衡状态，需要采取措施促进人口均衡发展；劳动力资源依然丰富，人口红利依然存在；人口素质不断提高，人才红利新的优势将逐步显现。这可能就是中国不同于西欧和日本的地方。

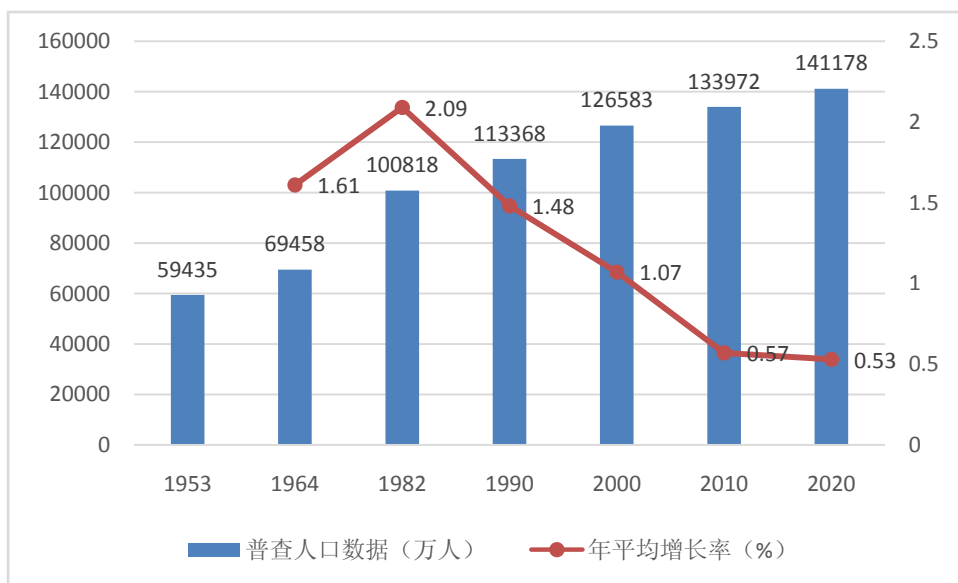
国家统计局局长宁吉喆介绍，人口增长放缓，需要采取措施促进人口长期均衡发展。少儿人口和老年人口比重双双上升，少儿人口比重上升既反映了调整生育政策的积极成效，又凸显了“一老一小”问题的重要性，需要优化生育政策，完善养育等人口服务体系。

二、数据解读

1、人口保持低速增长

2020年，全国人口共141178万人，与2010年的133972万人相比，增加了7206万人，增长5.38%；年平均增长率为0.53%，比2000年到2010年的年平均增长率0.57%下降0.04个百分点。数据表明，我国人口10年来继续保持低速增长态势。

图1 我国历次人口普查数据



我国总人口虽然还在增长，但增速已经下滑。和上一次人口普查相比，年均增长率仅0.53%，属于人口普查以来的人口增长率最低值，人口的自然增长处于低速平稳期，这意味着人口负增长的时间窗口可能会越来越近了。

当然也有人质疑，认为2020年数据跳升，怀疑数据造假。我们要清楚一点，

普查数据、小普查数据、年度数据口径不同，不可混用。普查数据 10 年一次，我们可以把它简单理解为“存量数据一次性修正”。比如按 2020 年底总人口的 141178 万，比 2019 年底增加 1173 万（正常年份每年增加 400-800 万）。实际上，这普查年的 1173 万并不是 2020 年一年增加的，它的另一个重要组成部分是对存量数据统计的修正。

2、家庭户规模继续缩小

2020 年全国共有家庭户 49416 万户，家庭户人口为 129281 万人；集体户 2853 万户，集体户人口为 11897 万人。平均每个家庭户的人口为 2.62 人，比 2010 年的 3.10 人减少 0.48 人。

户均人口 2.62 人，比六普低了 0.48 人，提前日本化了，韩国和台湾地区的户均人口都还在 3.0 以上。家庭户规模继续缩小，一方面是计划生育政策长期影响及城市人口生育意愿下降，另一方面我国人口流动日趋频繁，外地人口租房住，告别家族大聚居的方式。另外，住房条件改善年轻人婚后独立居住等因素也有影响。

3、人口向经济发达区域、城市群进一步聚集

2020 年东部地区人口占 39.93%，中部地区占 25.83%，西部地区占 27.12%，东北地区占 6.98%。与 2010 年相比，东部地区人口所占比重上升 2.15 个百分点，

中部地区下降 0.79 个百分点，西部地区上升 0.22 个百分点，东北地区下降 1.20 个百分点。

京津冀、长三角、珠三角都是人口净流入区域。东北产业凋零，所以人口净流出。重庆、四川、陕西近年人口持续回流，整个西部人口增长 2000 多万，广西、贵州、四川、重庆增长都超过 300 万，新疆增长 400 万。全国十年间汉族人口增长 4.93%，少数民族增长了 10.26%，少数民族人口比例上升了 0.4%，可能主要就是新疆贡献的。

大城市圈继续“虹吸”周围的人口和资源，既包括核心城市圈（京津冀、长三角、珠三角），也包括某些区域性大城市圈。

中部地区占比下降 0.79 个百分点。中部主要省份的人口增长绝对量见下表，其实只有山西是下降的。河南增长 500 多万，排名前五。但中部总体没有东部和西部增长得快，所以所占比重还是下降了。

表 1 中部主要省份人口增长情况

中部省份	人口增长绝对量
河南	533.66
安徽	152.67
湖南	74.41
江西	62.08
湖北	51.49
山西	-79.65

从近三次普查四大地区的人口占比变动来看，尽管东部地区占比增加、中部地区占比下降，但二者速度均在减缓，前者从增加 2.79 到增加 2.15 个百分点，后者从下降 1.48 个百分点到下降 0.79 个百分点，说明但从中部到东部的人口聚集速度在减缓。

这是因为从东部沿海到中西部地区的产业转移趋势未改。2010-2019 年，中部地区的工业产值占比继续上升，从 20.7% 上升到 23.4%。

表 2 人口向东部聚集正在减速

地区	2020	变动	2010	变动	2000
东部地区	39.93	2.15	37.78	2.79	34.99
中部地区	25.83	-0.79	26.62	-1.48	28.1
西部地区	27.12	0.22	26.9	-1.6	28.5
东北地区	6.98	-1.2	8.18	-0.22	8.4

人口流动和集聚改变了劳动力要素的地区分布，人口集聚地区的房地产业、服务业将有更多发展机会。同时，也会扩大人口流出省份的养老金缺口。我国养老金采取现收现付制度，养老金收入依靠年轻在职人口的养老金缴费，而流动人口多为年轻劳动力，人口流出地区养老金收入下降导致入不敷出的情况日益严峻，人口流出现象最为严重的黑吉辽三省城镇基本养老保险均为入不敷出，2019 年城镇基本养老保险净支出分别为 309.4 亿元、120.8 亿元及 463.5 亿元，其中黑龙江 2019 年城镇基本养老保险累计结余已为负值（-433.7 亿元），辽宁养老金压力仅次于黑龙江，辽宁省城镇基本养老保险可持续时间已不足一年。

4、人口性别失衡

2020 年男性人口为 72334 万人，占 51.24%；女性人口为 68844 万人，占 48.76%。总人口性别比（以女性为 100，男性对女性的比例）为 105.07，与 2010 年基本持平，略有降低。出生人口性别比为 111.3，较 2010 年下降 6.8。

我国人口性别结构虽然持续改善，但男性比女性多 3000 万，如果看农村地

区的话，结构矛盾更加突出。基本上，越大城市，女性比例越高；越是县乡农村地区，男性比例越高。未来中低层人民的光棍率将会继续走高，每一个百分点对应的是百万数量级大龄男青年的不眠之夜。性别结构失衡，必然推高结婚成本，增加家庭负担，婚姻某种程度上越来越成为“奢侈品”。

此外近几年还有结婚率下降和离婚率上升的趋势：

2013 年结婚是 1347 万对；2020 年结婚是 817 万对。结婚率下降了接近 40%。

2013 年离婚是 350 万对，当年离婚率 25.98%；2020 年离婚是 373 万对，当年离婚率是 45.65%。离婚率上涨了 75.73%。

目前中国社会差不多每 2 对新人结婚的同时，就有 1 对旧人离婚。民法典最新规定了离婚冷静期，法院判决离婚越来越慎重，估计是上面有政策，千方百计保婚姻，保家庭，保生育。

另外，出生人口性别比例改善，标志着重男轻女观念减弱，当然，也有生男孩经济压力更大的影响因素。

5、整个人口结构出现两头上升、中间下沉的尴尬

2020 年我国 0-14 岁、15-59 岁、60-64 岁、65 岁及以上人口分别为 2.5、8.9、0.7、1.9 亿人，占比分别为 18.0%、63.4%、5.2%、13.5%，较 2010 年分别变动 1.3、-6.8、0.8、4.6 个百分点，其中少儿人口比重小幅回升。

这反映出了几个问题：

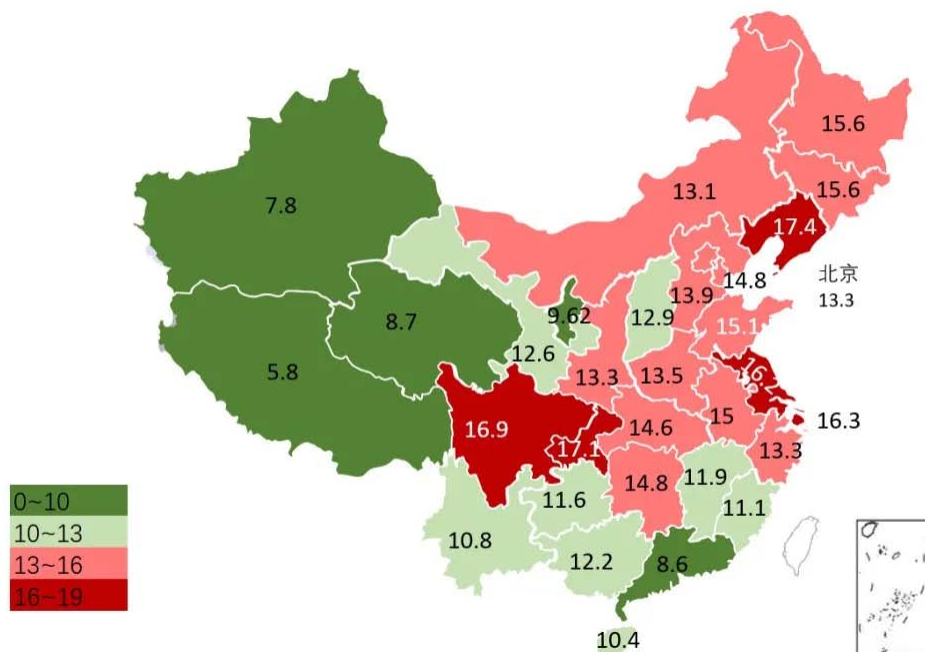
第一，老龄化趋势继续加速、加深。2010 年~2020 年，60 岁、65 岁及以上

人口比重，与上一个10年相比，上升幅度分别提高了2.51和2.72个百分点。我国进入老龄化社会已经有20年。2000年人口普查，我国65岁及以上人口比重约为6.9%，20年间已增长至13.5%，达到14%即意味着进入中度老龄化社会。

从国际上看，在65岁及以上人口比重方面，目前日本和韩国分别为28.7%、15.8%，2000年，韩国与我国老龄化程度大致相当，但目前韩国已经超过我国。预计到2050年，我国的老龄化程度将和今天的日本差不多

东三省成为人口老龄化的重灾区，这和东三省经济落后、天气恶劣有一定的关系，导致东三省的年轻人都选择离开东北下南方寻找工作机会。所以无论从老龄人口占比还是少儿人口占比，都可以看出东三省将面临最为严峻的老龄化社会的到来。

图2 我国各省市65岁以上老年人口比例分布



总之，在整体人口老龄化不可逆转的情况来看，中国的未富先老的态势已基

本确立，整体社会的养老压力将日益突显，这将会成为未来的社会主要矛盾点，也是经济机会点。我们这一代人，都将面临养老的困局。

第二，全中国平均年龄 38.8 岁，要知道越南、泰国、菲律宾的平均都是 26-29 岁，这一点，我们确实没有优势。

第三，中国的劳动力红利在消退，曾经我们成为世界工厂的劳动力数量和成本优势在消退。

6、城镇化稳步推进但有所放缓

2020 年我国流动人口规模升至 3.8 亿人，较 2010 年增长 69.7%，城镇居住人口超 9 亿人，城镇化率升至 63.9%，较 2010 年上升 14.2 个百分点。

根据抽样调查数据显示，近两年城镇化率年增长幅度已经下降至 1 个百分点左右，反映出我国城镇化进度开始放缓。

过去二十多年是我国城镇化快速发展的阶段，根据发达国家的历史经验（纳瑟姆曲线），当城镇化率达到 70% 之后就会进入到平稳阶段，城镇化的推进速度将放缓。目前我国城镇化率水平已经达到 63.9%，按照每年 1.2 个百分点的增长速度，5 年后我国也将达到城镇化率 70% 的拐点。

7、人才红利新的优势将逐步显现

具有大学文化程度的人口为 21836 万人。与 2010 年相比，每 10 万人中具有

大学文化程度的由 8930 人上升为 15467 人，15 岁及以上人口的平均受教育年限由 9.08 年提高至 9.91 年，文盲率由 4.08% 下降为 2.67%。

人口教育水平则有明显提高，达到大学文化程度的人口逾 2 亿。教育程度的提高，一方面能是产业升级的重要助力，能够为高新技术型产业提供劳动力。也进一步推动了劳动力迁移，使人们更倾向到城市中，从事高增值的工作，令人口红利向“人才红利”转型。

此外，大学生持续增加，就业压力也随之增加，学业竞争也会继续白热化，教育焦虑和鸡娃教育变本加厉，教育培训事业如火如荼。同时学历竞争也会加大，为了保持优势，选择继续深造的人会越来越多。

从这个态势来看。人才红利，逐步形成规模有能力者，在这个时代将会如鱼得水，人才的福利待遇也会产生马太效应，能者多劳，劳者多拿，财富的积累，随着知识的增长而增长。由于教育的提升，拔尖人才将会在各个领域井喷涌现，人才越来越多，我国创新发展将会走在世界前列。

8、流动人口规模进一步扩大

人户分离人口为 49276 万人，其中，市辖区内人户分离人口为 11694 万人，流动人口为 37582 万人，其中，跨省流动人口为 12484 万人。与 2010 年相比，人户分离人口增长 88.52%，市辖区内人户分离人口增长 192.66%，流动人口增长 69.73%。我国经济社会持续发展，为人口的迁移流动创造了条件，人口流动趋势更加明显，流动人口规模进一步扩大。

一方面，体现了我们的社会流动性在增大，这是现代化进程中的必然结果之一。另一方面，凸显了我们深化户籍制度改革的必要性。

贫富差距越来越大、社会区隔越来越大，少子化社会又将加剧这个过程。打破户籍限制，是实现公共服务平等化的重中之重。

9、2020年总和生育率 1.3：低生育将成为我国面临的现实问题

在统计局局长宁吉喆回答记者提问的时候，谈到了 2020 年的出生婴儿数是 1200 万，人口总和生育率为 1.3。宁吉喆局长在谈到 1200 万新生儿的数量的时候用了一个词“规模仍然不小”，那么事实上真的是这样的吗？

少儿比重回升，反映 2010 年以来的放松生育政策取得一定成效。七普数据显示，出生人口中，“二孩”占比从 2013 年的 30%左右上升到 2017 年的 50%左右，此后虽有所下降但仍高于 40%。0-14 岁人口为 2.53 亿，占比 17.95%，与 2010 年相比，回升 1.35 个百分点，这表明 2010 年之后的放松生育政策取得了突出成效，一定程度上延缓了生育率下降趋势。

但是，出生人口持续下降，二胎的边际效应持续递减。2016 年放开二胎后，2016、2017 年出生人口大幅增加，分别超过 1800 万、1700 万，达到 2000-2010 年水平。但 2020 年仅为 1200 万，为建国以来的次低水平，仅高于 1961 年的 1187 万人，说明放松生育政策边际效应递减，且难以再起到刺激作用。

长期的生育率下降往往难以逆转，只能延缓，但目前来看，前期的放松生育政策延缓效果有限。长期低生育率与经济社会原因息息相关，并且会对经济社会

产生重大影响。

少子化（出生率快速下降）与生育教育成本上升、生育观念改变及长期的计划生育政策有关。第一，随着经济发展与社会保障的日益完善，功利性生育被情感性生育所替代。在腾讯及企鹅童话联合发布的《中国女性生育观现状》（样本容量 1.1 万份）数据显示，67.4%的当代女性认为“生育是生命的重要组成部分”，而以传宗接代及养儿防老为生育目的的占比都只在 10%左右，生育观的改变让生孩子的选择权由家族交接给个人，这些改变最终均体现为出生率下降。第二，房价、教育成本持续上升抑制生育意愿，生育问题是女性、家庭、社会和国家的问题，但是成本却主要由家庭甚至女性承担，成本收益不匹配。。在《中国女性生育现状》中指出 60-80%的人认为生育后“照顾、教育孩子”和“经济压力”是阻碍生育的最大难题。第三，我国长期实施计划生育政策导致人口结构变化，OECD 数据显示，我国孕龄妇女人数自 2009 年开始逐年减少，截至 2018 年我国孕龄妇女人口只有 3.5 亿人，孕龄妇女逐年减少导致出生率快速下降。2020 年我国育龄妇女总和生育率为 1.3，已经处于较低水平。

[Top](#)

【抽水蓄能价格形成机制完善，会不会有失公平？】

目录

- 一、抽水蓄能价格形成机制进一步完善
- 二、政策背景
- 三、《意见》的突破点
- 四、《意见》有待争议的地方

正文

一、抽水蓄能价格形成机制进一步完善

5月7日，国家发展改革委发布《关于进一步完善抽水蓄能价格形成机制的意见》（下称《意见》），《意见》指出，在今后一段时期，加快发展抽水蓄能电站，是提升电力系统灵活性、经济性和安全性的重要方式，是构建以新能源为主体的新型电力系统的迫切要求。

但随着电力市场化改革的加快推进，抽水蓄能电站也面临与市场发展不够衔接、激励约束机制不够健全等问题。

《意见》因此提出，现阶段，要坚持以两部制电价政策为主体，进一步完善抽水蓄能价格形成机制，以竞争性方式形成电量电价，将容量电价纳入输配电价

回收，同时强化与电力市场建设发展的衔接，逐步推动抽水蓄能电站进入市场，着力提升电价形成机制的科学性、操作性和有效性，充分发挥电价信号作用，调动各方面积极性，为抽水蓄能电站加快发展、充分发挥综合效益创造更加有利的条件。

《意见》提出，要发挥现货市场在电量电价形成中的作用。在电力现货市场运行的地方，抽水蓄能电站抽水电价、上网电价按现货市场价格及规则结算。抽水蓄能电站抽水电量不执行输配电价、不承担政府性基金及附加。

现货市场尚未运行情况下，引入竞争机制形成电量电价。抽水蓄能电站抽水电量可由电网企业提供，抽水电价按燃煤发电基准价的 75% 执行，鼓励委托电网企业通过竞争性招标方式采购，抽水电价按中标电价执行等。

此外，将合理确定服务多省区的抽水蓄能电站电量电价执行方式。

对于容量电价，《意见》表示完善核定机制。将对标行业先进水平合理核定容量电价，且建立适应电力市场建设发展和产业发展需要的调整机制。

根据意见，意见印发之日前已投产的电站，执行单一容量制电价的，继续按现行标准执行至 2022 年底，2023 年起按意见规定电价机制执行；执行两部制电价的，电量电价按意见规定电价机制执行，容量电价按现行标准执行至 2022 年底，2023 年起按意见规定电价机制执行；执行单一电量制电价的，继续按现行电价水平执行至 2022 年底，2023 年起按意见规定电价机制执行。意见印发之日起新投产的抽水蓄能电站，按意见规定电价机制执行。

二、政策背景

在第一轮电力改革前，由于电网与电站由电力公司统一投资建设并运营，电网不区分输送电能的服务和保障安全调节的辅助服务，抽蓄成本计入电网运营成本统一核算，由电网通过销售电能向电力用户统一回收。

电改实施后，抽蓄电站从电网剥离，抽蓄电站的成本也从电网服务成本中剥离出来。抽蓄电站不计入输配电价回收。

由于抽水蓄能具有调峰、调频、调相、储能、系统备用和黑启动等“六大功能”，在保障大电网安全、促进新能源消纳、提升全系统性能作用巨大，在运营中仍严格按照电网调度发布的指令时时提供辅助服务。

事实上，抽蓄电站的成本费用是电网辅助服务成本的重要部分，辅助服务从输配电服务中区分开后，辅助服务费政策并未及时制定实施，从而导致电网辅助成本费用传导受阻。

因为市场化用户享受了抽蓄电站提供的系统安全服务，但承担的上网电价和输配电价中均不包含抽蓄成本；居民、农业等非市场化用户执行目录电价，无法承担新建的抽蓄电站成本。这导致抽水蓄能投资方无法从市场化用户端回收抽蓄电站运营的固定成本。

过去大部分抽蓄电站都是由电网投资，因此电网只能用输配电费获得的利润垫付抽蓄电站费用。在抽水蓄能规模尚小的时候，电网还能通过其他方面的利润进行弥补，但是随着规模越来越大，加上几轮电价下调，电网再也无力承担。这就是为何 2019 年国家电网曾经发布《关于进一步严格控制电网投资的通知》，建议不安排新的抽水蓄能建设项目。

但是伴随新能源并网规模的进一步扩大,电力系统对于抽水蓄能以及其他储能的需求不断提高,国网不得不继续进行投资。尤其是今年3月15日召开的中央财经委员会第九次会议,对碳达峰、碳中和工作作出部署,明确了实现碳达峰、碳中和的基本思路和主要举措,强调要构建以新能源为主体的新型电力系统。同时,国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要指出,要构建现代能源体系,提升清洁能源消纳和存储能力。

随着能源体系向清洁低碳安全高效转型,电力系统运行特性将发生显著变化,需要配备足够的灵活调节电源和储能设施,加大加快抽水蓄能开发建设更加迫切。没有足够多的储能设施,就无法构建以新能源为主体的新型电力系统,更无法实现碳达峰、碳中和战略目标。

此次会议召开4天后,3月19日国家电网迅速提出,“十四五”期间,将在新能源集中开发地区和电力负荷中心新增建设抽水蓄能电站装机2000万千瓦以上,投资规模超过1000亿元。

从中长期来看,这些规模还远远不够。按照全球能源互联网发展合作组织预测,到2030年我国抽水蓄能电站规模将达到1.13亿千瓦装机,到2060年将达到1.8亿千瓦装机。而截至2020年底,我国抽水蓄能装机只有3149万千瓦。这意味着,未来还有1.5亿千瓦装机空间,按照单位千瓦造价5000-7000元计算,总投资额在9000亿元左右,接近万亿。

如果按照既有的政策,抽水蓄能项目建的越多,亏损的就越多,无法持续。因此,国家发改委开始研究完善抽水蓄能价格形成机制。此次新的政策就明确了抽水蓄能电价定价和疏导政策,为抽水蓄能电站加快发展、充分发挥综合效益、

助力实现双碳目标创造了更加有利的条件。

三、《意见》的突破点

随着我国电力市场化改革、输配电价改革纵深推进，抽水蓄能成本分摊及传导面临较大困难。一是随着发用电计划全面放开，政府目录销售电价的执行范围将缩小至居民、农业等保底用户，该部分用户用电量小、电价承受能力弱，销售电价难以完全承担抽水蓄能电站成本回收。二是输配电准许成本中不包含抽蓄电站容量电费，相关成本无法通过输配电价向市场化用户传导。三是我国电力市场建设尚未成熟，市场机制、交易品种仍在不断完善，无法支撑抽水蓄能电价回收。

针对这些问题，《关于进一步完善抽水蓄能价格形成机制的意见》形成了以下几个方面的突破。

1、搭建了一整套完整的抽水蓄能电价机制

一是完善了抽蓄定价机制。一方面是以竞争方式形成电量电价，明确有电力现货时的电量电价按现货市场价格及规则结算；电力现货尚未运行时，鼓励引入竞争性招标采购方式形成电量电价。另一方面，以政府定价方式形成容量电价，制订了抽水蓄能容量电费核定办法，按照经营期定价方法核定容量电价，并随省级电网输配电价监管周期同步调整。针对抽蓄技术及成本特征，综合利用现阶段市场之手和政府之手各自优势，解决了抽蓄电价“如何形成”的问题，有助于科

学合理定价、发挥电价信号作用。

二是健全了抽蓄成本回收与分摊机制。对于电量电价，确定了抽水蓄能电量电价执行方式以及抽水电量产生损耗的疏导方式；对于容量电价，明确将抽水蓄能容量电费纳入输配电价回收，并充分考虑了在多个省级电网分摊（为实现更大范围资源优化配置，抽水蓄能电站大多由区域电网调度），以及在特定电源与电力系统间分摊（存在部分抽水蓄能电站同时服务于特定电源和电力系统的情况）等应用场景。建立起的完整的成本回收与分摊机制，解决了电费“如何疏导”的问题，对抽蓄电站健康可持续发展起到保驾护航作用。

2、强化与电力市场的衔接

根据《意见》，抽水蓄能电站通过电量电价回收抽水、发电的运行成本，并分别对电力现货市场运行及尚未运行的情况做了不同规定。同时，《意见》提出要建立电量电价执行收益分享机制，即抽水蓄能电站在上一监管周期内执行抽水电价、上网电价形成的收益，20%由抽水蓄能电站分享，80%在下一监管周期核定电站容量电价时相应扣减。《意见》还提到，适时降低或根据抽水蓄能电站主动要求降低政府核定容量电价覆盖电站机组设计容量的比例，以推动电站自主运用剩余机组容量参与电力市场，逐步实现电站主要通过参与市场回收成本、获得收益，在促进抽蓄电站更好参与市场、保障电力系统稳定运行的同时，进一步降低社会用电成本。

3、设计了容量电价核定的激励性措施

一是节约融资成本的激励。与省级电网定价办法类似，对于抽蓄电站投建中实际贷款利率低于同期市场利率部分，按 50%比例在用户和抽蓄电站之间分享，对电站投建阶段节约融资成本形成激励。二是节省运维费用的激励。运行维护费按照从低到高前 50%的平均水平核定，这种不含实际发生成本而按先进成本核定的方式，对于运维成本领先的抽蓄电站而言有明显的激励作用，运维成本将在长期向先进成本逼近。

4、提出了抽蓄“规划-运行-监管”闭环管理要求

一是严格抽水蓄能电站规划、建设要求。规划监审总更强调系统性需要、项目经济性、地方承受力等关键参考指标，对抽蓄发展提供边界。二是明确抽蓄运行管理责任。电网及抽蓄电站承担充分发挥抽蓄电站综合效益的责任，要求签订并公开年度调度运行协议。三是加强抽蓄电价执行的监管。要求电网企业单独归集和反映抽水蓄能电价结算信息，并按时报送价格主管部门；对于可用率不达标的抽蓄电站，适当降低下一周期核定电价。以上三个环节的管理规范，是落实电价政策、支持抽蓄发展的重要保障。

5、兼顾了社会资本参与抽蓄建设的积极性

《意见》要求，电网企业要与非电网投资主体投资建设的抽水蓄能电站签订规范的中长期购售电合同，坚持公平公正原则对抽水蓄能电站实施调度，严格执行核定的容量电价和按照规定形成的电量电价，及时结算电费，保障各类投资主体利益，吸引更多社会资本进入抽蓄行业，以竞争推动技术进步、提高运营效率，减轻用户用能负担。

四、《意见》有待争议的地方

1、电量市场+辅助服务市场后，还单独考虑抽蓄的容量电费，是否公平？

根据《意见》，抽水蓄能电站可以通过电量电价、辅助服务市场和容量电费纳入输配电价三个主要渠道获得收入的。而这是考虑到了与电力市场的衔接。

但是从国外相对比较成熟的电力市场来看。电源投资（抽水蓄能也是电源）的成本回收一般是电能量市场、辅助服务市场、容量市场（有些电力市场没有容量市场）。

目前国内的电力市场建设和现货试点中，基本还没有明确的容量市场设计。那么现在规定抽水蓄能电站可以在电能量市场和辅助服务市场之外，还能有容量电费的收益，是不是超脱了现在我国电力市场建设的实际情况呢？只给抽蓄容量电价而不给火电容量电价，又是否有失公允呢？

而且我们要知道，目前不论是市场化用户还是非市场化用户，只要是实行了两部制电价的电力用户，其实都是要收取容量电费的。抽水蓄能的成本，是否应

该从这部分容量电费里出？如果再进一步去看：电网从用户收取容量电费，来保证了用户用电容量的可供给性，但是并没有给电源侧支付相应的容量电费，来换取电源侧的保证供给，这似乎也是不公平的。

我们可以理解抽水蓄能电站承担了很多电网平衡与系统安全的责任，所以给出了相应的特权。但这又会衍生出下面的问题。

2、只给抽蓄单独的价格机制，是不是最大的不公平？

有一点必须要承认，在我国电力系统从传统的结构向未知的新型电力系统转变过程中（包括电力体制改革的进程中），抽水蓄能电站确实担当了重任，又缺乏比较好的收益机制。对于抽蓄投资主体（其实就是电网公司）来说，没有建设动力。

但问题就在于，《意见》中提到的抽蓄电站功能“调峰、调频、调压、系统备用和黑启动等多种功能”，并不是只有抽水蓄能够实现，现在更不是只有抽水蓄能电站在为电网提供各类辅助服务。

燃气机组、包括燃煤机组、水电机组、核电机组提供的辅助服务，电网支付费用了么？目前不是都由电源侧分摊了吗？发改委制定了相应的价格形成机制么？如果说燃煤机组的常规发电小时让它们收益足够，可以暂时忽略辅助服务的收入。但对于燃气机组来说，辅助服务价格的缺失实际上已经限制了国内燃气机组的建设和发展。其实，抽蓄机组的成本无法回收问题，根源还是国内电力辅助服务政策的不健全导致的。

3、政策制定要兼顾能源改革大局

那么出台抽水蓄能价格形成机制错了么？恐怕我们也很难下这样的结论。就像我们说的，煤电、气电都没有很好的辅助服务价格机制，它们当然不愿意多干活。如果再不建设本就以辅助服务为主业的抽水蓄能，现在还承担着电网安全和系统平衡重任的电网怕是也撑不住。

所以，即便本次价格机制是电网企业“游说”政府的结果，电网也不应该是被指责的一方。

把抽水蓄能定位为电力系统的主要调节电源没有错。但也不应该忘记市场里的其他机组也在提供同样的服务。“某一类机组只做特定的事情，因此获得身份特权”，这即便是在现有的电力系统中，都不是一个准确的概念。更不说我们现在的目标是更加复杂、更加多元、更加多变的新型电力系统了。

能源改革的方向，是逐步由计划管制模式转向有限度的竞争模式。政策制定，还是要考虑一个能源改革的大局，而非“头痛医头”出个专项政策，然后再补丁打补丁地下政策。

[Top](#)

【《期货法》立法加快，期货市场有了法治保障】

目录

- 一、《期货法（草案）》首次亮相
- 二、为何加快立法？
- 三、《期货法》八年发展历程
- 四、要点解读
- 五、尚待厘清的问题

正文

一、《期货法（草案）》首次亮相

近日《期货法》立法工作迎来重大进展。十三届全国人大常委会第二十八次会议于4月26日至29日在北京举行，会议审议《中华人民共和国期货法（草案）》（以下简称《期货法（草案）》）。这是我国首次专门立法规范和促进期货市场健康发展。

据悉，此次提请审议的《期货法（草案）》共14章173条，草案明确立法宗旨、原则和监管体制，系统规定期货交易、结算和交割制度，规定其他衍生品交易的基本制度，确立期货交易者权益保护制度，规范期货经营机构、期货交易场

所、期货结算机构和期货服务机构运行，明确期货市场的监督管理。

近年来，证监会一直高度重视加强资本市场基础制度建设，积极配合相关部门推进期货法立法工作，不断完善我国期货市场法律制度体系，促进期货市场规范、稳定发展。

截至 2021 年 3 月底，我国共有 150 家期货公司，下设 90 家风险管理子公司、10 家资产管理子公司，行业净资产 1394 亿元，全市场资金总量 10173.93 亿元。适时出台期货法，将从法律层面对我国期货市场的改革开放做好顶层设计，有利于稳定交易者预期，规范和促进期货市场健康发展，并与国际市场更好衔接。

二、为何加快立法？

此次《期货法》立法进程加快，主要有以下几点原因：

(1) 长久以来，外界一直以“小众市场”来给中国期货市场下定义，但经过 30 年的发展，我国期货市场从无到有，从小到大，服务实体经济和国家战略的价值功能不断增强。据悉，我国商品期货交易总量连续 11 年位居全球第一，已发展成为全球最大的农产品、有色金属、焦炭、动力煤和黑色建材期货市场。

目前，我国已上市期货和期权品种 92 个，其中商品期货 64 个、金融期货 6 个，商品期权 18 个、金融期权 4 个。除天然气外，国外市场成熟商品期货品种均已在我国上市，基本覆盖了农产品、金属、能源、化工等国民经济主要产业领域。

此外，交易型开放式指数基金（ETF）期权及豆粕、白糖等商品期货期权的

上市,进一步健全了我国期货衍生品市场体系。根据中国期货业协会公布的数据显示,2020年,国内期货市场单边成交量和成交额分别为61.53亿手和437.53万亿元,同比分别增长55.29%和50.56%。其中,商品期货(不含期权)交易量为59.29亿手,位居世界第一。与之相关的期货公司总资产也在2020年底达到9848.25亿元。

尽管目前国内期货市场已经基本覆盖主要产业类型和主要经济活动环节,但期货市场发展不平衡不充分的问题依然存在,期货上市品种需要进一步丰富,相关市场规则制度需要进一步完善,交易者结构需要进一步优化,期货经营机构风险管理能力需要进一步提高。

(2) 国际大宗商品贸易的定价以主要期货市场价格为基准,尽管我国是全球最大的大宗商品贸易国,但我国期货市场仍主要以境内交易者为主,形成的价格主要反映境内市场供求状况,期货市场国际影响力不足,缺乏国际定价话语权。

(3) 期货市场的稳定健康发展,离不开期货法治建设的保驾护航。近年来,证监会一直高度重视加强资本市场基础制度建设,积极配合相关部门推进期货法立法工作,不断完善我国期货市场法律制度体系,促进期货市场规范、稳定发展。

为规范期货市场发展,国务院1999年首先发布了《期货交易管理暂行条例》,初步建立了期货市场的监管体系和法律体系,为期货市场的稳健发展奠定了基础。2004年,国务院发布《国务院关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》,之后我国期货市场交易品种、成交数量、成交金额等快速增长。2007年,国务院正式颁行《期货交易管理条例》,同时废止《期货交易管理暂行条例》,随后结合市场发展情况,《期货交易管理条例》分别于2012年、2013年、2016年、

2017 年进行了修订。

然而,我国期货市场虽然有了一套行业法规制度体系,但一直缺一部市场“基本法”。

期货及衍生品市场是信用为本,规则导向的市场。《期货法》的制定将有效解决期货及衍生品市场顶层性、基础性、制度性问题,有利于为市场稳定发展提供法律保障,也将解决境内外投资者对我国期货及衍生品市场法规体系的顾虑,为提升市场的定价和辐射能力提供重要制度保障,为境内外投资者保护提供全面的制度框架。

三、《期货法》八年发展历程

2013 年 9 月,由全国人大财经委员会负责组织草案起草的期货法正式列入十二届全国人大常委立法规划,被列为第二类需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的立法项目。

2013 年 12 月,全国人大财经委员会在人民大会堂召开的期货法起草组第一次全体会议,成立了以尹中卿副主任委员为组长的期货法起草组,正式启动期货法立法工作,并制定了起草工作安排。

2014 年 5 月召开的第十一届上海衍生品市场论坛上,尹中卿透露,期货法草案第一稿已经形成,期货立法的基本思路主要体现在五个方面:第一,应当是一部保障法;第二,应当是一部规范法;第三,应当是一部促进法;第四,应当是一部创新法;第五,应当是一部平衡法。

2014年11月，全国人大财经委副主任委员尹中卿在期货立法国际研讨会上表示，期货法草案已拟出第二稿。

2017年5月，全国人大常委会2017年立法工作计划发布，制定期货法被列入预备及研究论证项目，由有关方面抓紧调研和起草工作，视情况在2017年或者以后年度安排审议。

2018年4月，全国人大常委会2018年立法工作计划公布，期货法列入预备审议项目。

2019年全国人大常委会办公厅就期货法草案征求国务院办公厅意见。

2019年11月，证监会副主席方星海在第十五届中国（深圳）国际期货大会上表示，《期货法》已经征求完国务院意见，进入了全国人大的立法程序。

2020年9月，证监会新闻发言人常德鹏回应了期货法制定情况时表示，期货法已列入《全国人大常委会2020年度立法工作计划》。中国证监会正按照全国人大财经委的工作安排，协助做好相关工作，争取尽快提请全国人大常委会审议。

2020年12月，证监会副主席方星海在“第16届中国（深圳）国际期货大会”上表示，期货法即将进入一读。

2021年3月，制定期货法被列入十三届全国人大常委会立法工作计划。4月22日，在全国人大常委会法制工作委员会记者会上，全国人大常委会法制工作委员会发言人臧铁伟介绍，按照党中央的部署和第十三届全国人大常委会立法规划的安排，期货法草案由全国人大财经委起草，已经财政经济委员会第四十四次全体会议审议通过，拟提请本次常委会会议审议。

四、要点解读

1、法律规制对象

《期货法（草案）》在第一章“总则”部分明确规定“在中华人民共和国境内，期货交易和其他衍生品交易及相关活动，适用本法”。尽管《期货法（草案）》冠以期货之名，但其实际的规制对象已经超出了“期货”概念，将“其他衍生品”也纳入了法律规范当中。“其他衍生品”相对于在期货交易所交易的标准化期货合约而言，主要包括在场外交易的非标准化的期权合约、互换合约和远期合约。

值得注意的是，尽管其他衍生品的概念已经十分宽泛，但目前回购交易并没有被纳入《期货法（草案）》的规制对象中。

2、跨境适用范围

《期货法（草案）》第二条规定了本法的适用范围，即发生于中华人民共和国境内衍生品交易及相关活动，以及扰乱境内市场秩序、损害境内交易者合法权益的境外衍生品交易及相关活动。这种规定域外效力的法条起草方式与2020年3月生效的《中华人民共和国证券法》（2019修订）第二条极为类似。

但是，交易一方是境内机构、另一方是境外机构这类具有跨境特性的情形，是属于发生于境内还是境外的场外衍生品交易及活动，草案却未进行明确。草案第四十条授权国务院依照本法的原则另行规定跨境管辖与协作问题，因此，我们

预计在本法之外还将进一步细化，以确定本法的跨境适用及域外效力问题。这一跨境适用问题得以明确，才能有助于确定第三章“备案要求”的适用边界，并且进一步确定“单一协议”和“终止净额结算”的法律可执行性问题。

3、更加明确的防范市场操控和投资人保护体系

中国的期货市场的发展，既遵循了国际市场的普遍规律同时也结合国内市场实践，形成了一些适合中国国情的特色。《期货法（草案）》的一些规定也充分体现了这一特色，比如以下几点：

(1) 特殊的保证金制度，中国期货交易保证金属于“先交钱、后交易”，也就是在每个交易之前需要提前支付足够的保证金才能进行对应期货合约的开仓，不准许透支。在目前的逐日盯市结算制度下，有保证金才可下单、成交即扣款、平仓即回款。因此，期货保证金在结算的功能之外，还起到了很重要的担保的目的；

(2) 所有账户实行实名制、穿透式监管，监管机构和交易所可以“穿透”期货公司会员，核查最终投资者账户里的合约头寸与资金，不允许匿名代理账户（nominee account）的存在（值得注意的是，《期货法（草案）》对具有实控关系的账户仅做了原则性规定，并不似《证券法》对“一致行动人”规定的那么详细，给中国证监会和期货交易所细化完善目前的定义留出了空间）；

(3) 投资人和交易所之间属于代理关系（agency model）而不是委托人对委托人关系（principal-to-principal model），投资人的保证金属于投资人资产（不属

于期货公司的破产财产)、独立于期货公司的自有资金,存储在期货公司专门开立的保证金结算账户,并且资金安全受到期货保证金监控中心的监控等等。

同时《期货法(草案)》明确了投资者分类、加强适当性管理和风险揭示,对防范市场操控的法律举措也进行了进一步规定,从而得以加强投资人的保护。

4、有条件的认可了单一协议制度和终止净额结算制度

单一协议、瑕疵资产和终止净额是金融衍生产品交易主协议三大基石。《期货法(草案)》第三十五条和第三十七条对主协议的单一协议性质以及净额效力作出了明确认定。单一协议是主协议最具基础性的制度安排与设计,正是通过这一安排,才使交易双方当事人对在一个合同法律关系下的所有交易适用终止净额具备了合同上的正当基础,单一协议属性在主协议的整体架构中处于基础性的地位,其为提前终止制度及终止净额机制提供了坚实的制度保障。第三十七条规定的终止净额机制消除了《破产法》第十八条“挑拣履行”所带来的不确定性,从而从法律层面确认了终止净额机制的法律效力,这是一件值得全市场人士自豪的事情。

五、尚待厘清的问题

随着期货市场的纵深发展和对外开放水平的不断提高,期货市场法治建设的需求愈发强烈。《期货法(草案)》一方面从“引进来”的角度引入境外有益的法

律实践，借鉴境外市场的制度设计以进一步增强我国期货及衍生品市场的建设；另一方面从“走出去”的角度为我国期货市场进一步国际化预留空间，强化我国在国际定价权上的竞争力。整体而言，《期货法（草案）》从法律层面对我国期货市场做好顶层设计，具备全局性、开放性和创新性，为现有制度提供坚实的法治保障和发展动力，但《期货法（草案）》当中也存在一些问题尚待厘清，如：法规规制对象不仅仅包含“期货”，法规名称是否有必要修改为《期货及场外衍生品法》；回购交易是否可被纳入《期货法（草案）》的规制对象范围，如否，未来将如何弥合境内回购交易与国际回购交易市场之间的差异；衍生品主协议备案的适用范围及效力；《期货法（草案）》的域外适用效力如何在实践中运用；其他衍生品交易方式的进一步澄清；以及未来场外衍生品的监管体系是否会趋于统一还是仍然分头而立，均尚未在《期货法（草案）》中得以明确。

[Top](#)

重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com/>
e-mail: runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162