

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

**R**unwaysys

2022年02月28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](mailto:runwaysys@163.com)

欢迎关注  
兰瑞智库  
官方微信平台  
(RUNWAYSYS888)



## 目 录

【“东数西算”国家级超级工程启动，警惕一味大干快上】 .....	2
一、“东数西算”国家工程正式启动	
二、圈定 8 大枢纽、10 大集群	
三、“东数西算”是什么？	
四、为何要实施“东数西算”？	
五、下一步规划及注意事项	
【专属商业养老保险试点“双扩容”，有望带动保费规模增长】 .....	10
一、专属商业养老保险试点扩容	
二、何为专属商业养老保险？	
三、为什么要推出专属商业养老保险？	
四、允许养老保险公司参与试点	
五、有望带动保费规模增长，丰富产品供给	
【煤炭市场价格形成机制落实需加强监管和约束】 .....	18
一、前言	
二、背景	
三、政策要点解读	
四、新政影响	

## 【“东数西算”国家级超级工程启动，警惕一味大干快上】

### 目录

- 一、“东数西算”国家工程正式启动
- 二、圈定 8 大枢纽、10 大集群
- 三、“东数西算”是什么？
- 四、为何要实施“东数西算”？
- 五、下一步规划及注意事项

### 正文

#### 一、“东数西算”国家工程正式启动

继“南水北调”、“西电东送”后，又一大国家级超级工程来了！

近日，国家发展改革委、中央网信办、工业和信息化部国家能源局联合印发通知，同意在京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝、内蒙古、贵州、甘肃、宁夏等 8 地启动建设国家算力枢纽节点，并规划了 10 个国家数据中心集群。这标志我国“东数西算”项目拉开序幕。

“东数西算”这个概念萌芽于 2016 年——十八届中央政治局第三十六次集体学习中提出，要建设全国一体化的国家大数据中心、推进技术融合、业务融合、

数据融合，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务。

2020年底，国家发展改革委、中央网信办、工业和信息化部、国家能源局四部门联合出台《关于加快构建全国一体化大数据中心协同创新体系的指导意见》提出，到2025年，全国范围内数据中心形成布局合理、绿色集约的基础设施一体化格局。2021年5月，前述四部门正式印发《全国一体化大数据中心协同创新体系算力枢纽实施方案》，明确提出布局全国算力网络国家枢纽节点，启动实施“东数西算”工程，构建国家算力网络体系。

## 二、圈定8大枢纽、10大集群

根据批复文件，“东数西算”工程在全国布局了8个国家算力枢纽节点。这八个节点分为两大类，其定位不同，发挥的作用也不尽相同。

贵州、内蒙古、甘肃、宁夏属于第一类，这4个节点分布在西部地区，可再生能源丰富、气候适宜、数据中心绿色发展潜力较大，国家要求它们打造面向全国的非实时性算力保障基地。

第一类节点的定位是，不断提升算力服务品质和利用效率，充分发挥其资源优势，夯实网络等基础保障，积极承接全国范围的后台加工、离线分析、存储备份等非实时算力需求。

粤港澳大湾区、成渝地区、长三角地区、京津冀地区属于第二类，这4个节点与我国重要城市群重合，其特点是用户规模较大、应用需求强烈，要服务于重大区域发展战略实施需要。

第二类节点的定位是，进一步统筹好城市内部和周边区域的数据中心布局，实现大规模算力部署与土地、用能、水、电等资源的协调可持续，优化数据中心供给结构，扩展算力增长空间。

8个节点各有侧重，又互为补充，以此支撑推动算力资源有序向西转移，加快解决东西部算力供需失衡问题。

图 1 布局图



在这8个国家枢纽节点的基础上，国家还规划了10个国家数据中心集群，包括张家口集群、芜湖集群、和林格尔集群、中卫集群等。

可以看到，这些集群都是当下数据中心基础较好的地区，比如西部宁夏的中卫，截至2021年10月就已建成亚马逊、美利云、中国移动、中国联通、天云网络、创客超算6个超大型数据中心，服务器装机能力达到60万台。而划定这样

的物理边界，也是为了进一步避免国家枢纽节点出现数据中心盲目发展情况。

同时，各地的数据中心建设也明确了绿色节能、上架率等发展目标。比如，集群内数据中心电能利用效率指标控制在 1.25 以内，数据中心平均上架率不低于 65%。这也为各地建设数据中心设计了门槛，一些企业的数据中心可能要告停或调整。

### 三、“东数西算”是什么？

所谓“东数西算”，“数”指的是数据，“算”指的是算力。通俗的讲，是指通过构建数据中心、云计算、数据一体化的新型算力网络体系，把东部算力需求以及大量生产生活数据输送到西部地区进行存储、计算、反馈，并在西部地区建立国家算力枢纽节点，有助于改善数字基础设施不平衡的布局，最大限度发挥数据要素的价值。类似与之前的“南水北调”“北煤南运”“西气东输”“西电东送”这“四大工程”，“东数西算”就是把东部的数据通过一条条“大动脉”输送到西部去储存和计算，是充分发挥我国体制机制优势的又一大工程。

根据计划，对于后台加工、离线分析、存储备份等对网络要求不高的业务，可率先向西转移，又西部数据中心承接。但是，受限于网络长距离传输造成的时延，以及相关配套设施等因素影响，西部数据中心并不能满足所有算力需求。因此，一些对网络要求较高的业务，比如，工业互联网、金融证券、灾害预警、远程医疗、视频通话、人工智能推理等，仍可在京津冀、长三角、粤港澳大湾区等东部枢纽布局。

#### 四、为何要实施“东数西算”？

算力作为数字经济的核心生产力，成为全球战略竞争的新焦点。数据作为新一代生产要素，已被提升到国家战略资源层面加以规划利用。而代表着数据处理能力的算力，就如同农业时代的水利、工业时代的电力，不仅成为数字时代的核心生产力，也是各行各业离不开的重要资源。

事实上，伴随着5G、人工智能等新技术快速发展，我国数据资源存储、计算和应用需求不断提升，带动着数据中心规模的高速增长。

据了解，近5年我国数据中心机架年均规模增速超过30%。截至目前，我国数据中心规模已达500万标准机架，算力达到130EFLOPS（每秒一万三千亿亿次浮点运算）。随着数字技术向经济社会各领域全面持续渗透，全社会对算力需求仍十分迫切，预计每年仍将以20%以上的速度快速增长。

与此同时，数据中心耗能较高、算力需求持续增高、数据中心供需失衡、失序发展等问题不断显现：东部算力资源紧张与西部算力需求不足并存，区域数字基础设施和应用空间亟待优化。

更具体来说，一方面，一些东部地区对算力的应用需求大，但能耗指标紧张、电力成本高，大规模发展数据中心存在局限性；另一方面，一些西部地区可再生能源丰富、气候适宜，但存在网络带宽小、跨省数据传输费用高等瓶颈，无法有效承接东部需求。

因此，要从全国角度一体化布局，优化资源配置，提升资源使用效率。

不仅如此，从宏观层面来看，实施“东数西算”工程，推动数据中心合理布局、优化供需、绿色集约和互联互通，具有多方面意义：

一是有利于提升国家整体算力水平。通过全国一体化的数据中心布局建设，扩大算力设施规模，提高算力使用效率，实现全国算力规模化集约化发展。

二是有利于促进绿色发展。加大数据中心在西部布局，将大幅提升绿色能源使用比例，就近消纳西部绿色能源，同时通过技术创新、以大换小、低碳发展等措施，持续优化数据中心能源使用效率。

三是有利于扩大有效投资。数据中心产业链条长、投资规模大，带动效应强。通过算力枢纽和数据中心集群建设，将有力带动产业上下游投资。

四是有利于推动区域协调发展。通过算力设施由东向西布局，将带动相关产业有效转移，促进东西部数据流通、价值传递，延展东部发展空间，推进西部大开发形成新格局。

从微观层面看，“东数西算”工程可以为相关企业带来直接利好：

对于提供算力的企业而言，“东数西算”有利于加快实现云网协同，提升算力服务品质，降低网络、电力等成本，规划算力资源更有针对性，提升资源使用率。

对于使用算力的企业而言，“东数西算”有助于享受更为便捷、易用的算力服务，进一步降低上云用数成本，加快实现数字化转型。东数西算所构造的算力网络，能够推动数据中心更加因地制宜建设，实现差异化、互补化发展，从而避免重复投资、重复建设。这意味着，中小企业未来将获得更为丰富的云服务，从而实现上云用数成本的降低，加快自身的数字化转型。

## 五、下一步规划及注意事项

下一步，如何加快构建“东数西算”一体化的算力体系？

下一步国家会加大统筹力度，发挥政策叠加效应，一体化推进算力优化布局和体制机制改革创新，加快提升8大算力枢纽的影响力和集聚力，牵引带动全国算力一体化协同发展。

具体来说：

一是加强网络设施联通。加快打通东西部间数据直连通道，打造一批“东数西算”示范线路。优化通信网络结构，提升国家数据中心集群的网络节点等级，提高网络传输质量。

也就是说，西部不仅要建设数据中心，还要铺设更多的运营商网络。这将改变我国网络设施在北上广深等我国东部地区分布过于集中的格局。

二是强化能源布局联动。加强数据中心和电力网一体化设计，推动可再生能源发电企业向数据中心供电。支持数据中心集群配套可再生能源电站。对落实“东数西算”成效突出的数据中心项目优先考虑能耗指标支持。

三是支持技术创新融合。鼓励数据中心节能降碳、可再生能源供电、异构算力融合、云网融合、多云调度、数据安全流通等技术创新和模式创新，加强对关键技术产品的研发支持和规模化应用。

四是推进产业壮大生态。支持完善数据中心产业生态体系，加强数据中心上游设备制造业和下游数据要素流通、数据创新型应用和新型消费产业等集聚落地。

支持西部算力枢纽围绕数据中心就地发展数据加工、数据清洗、数据内容服务等偏劳动密集型产业。

此外，还要坚持适度超前，处理好存量增量关系。

从数据中心建设到数据要素跨域流通，“东数西算”的实现是一个系统性的课题，除了需要继续夯实基础设施、网络、算力等技术实力以外，也需要通过完善的、科学的政策和机制来实现。

推进“东数西算”工程，仍然要警惕一味大干快上，要注意按需建设，坚持适度超前原则。

统筹推进“东数西算”工程还需要重点要处理好四方面关系。一是要处理好发展和减排关系。在适度超前发展数据中心集群的过程中，坚持科学布局、集约发展、建用并重，在发展中实现低碳转型。二是要处理好政府和市场关系。三是要处理好存量和增量关系。要坚持集约化、绿色化、智能化建设，坚持改造存量与优化增量协同推进，支持技术创新和模式创新，提升资源能源利用效率。四是要处理好短期和中长期关系。要加强网络、能源、财税等政策的协调配合，积极培育数据中心带动全社会可持续发展的创新创业生态。

## 【专属商业养老保险试点“双扩容”，有望带动保费规模增长】

### 目录

- 一、专属商业养老险试点扩容
- 二、何为专属商业养老保险？
- 三、为什么要推出专属商业养老保险？
- 四、允许养老保险公司参与试点
- 五、有望带动保费规模增长，丰富产品供给

### 正文

#### 一、专属商业养老险试点扩容

在重庆、浙江两地试点了半年多的专属商业养老保险迎来参与主体和试点范围的双扩容。

2月21日，银保监会印发了《中国银保监会办公厅关于扩大专属商业养老保险试点范围的通知》（以下简称《通知》），决定扩大专属商业养老保险试点范围。自2022年3月1日起，专属商业养老保险试点区域扩大到全国范围。在原有的6家试点公司基础上，允许养老保险公司参与专属商业养老保险试点。

对于扩大试点范围的目的，银保监会表示，可以使更多消费者接触到具有较

强养老功能的专属商业养老保险产品，进一步引导和培育养老金融消费观念；有利于推动试点保险公司深入探索商业养老保险发展经验，促进和规范第三支柱养老保险发展，更好满足人民群众多层次养老保障需求。

值得注意的是，我国专属商业养老保险的试点工作于2021年6月1日起，在浙江及重庆两地小范围开启，如今仅试点8个月有余，本来暂定一年的试点期都还没结束，银保监会便大力度开闸推广，可见建设第三支柱养老保险的迫切性。

不过，对于此次《通知》允许养老保险公司参加专属商业养老保险试点，市场反应并不意外。其实，早在2021年12月，银保监会出台的《关于规范和促进养老保险机构发展的通知》中，就曾提出将支持符合条件的养老保险公司参与专属商业养老保险试点。这一信息也为扩容政策埋下了伏笔。

值得一提的是，《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》也于2月21日对外发布，文件特别指出，为促进和规范发展第三支柱养老保险，将支持商业保险机构开发商业养老保险和适合老年人的健康保险，引导全社会树立全生命周期的保险理念。

## 二、何为专属商业养老保险？

专属商业养老保险是第三支柱养老保险的组成部分，也是商业保险公司发力第三支柱养老的重要尝试。

《关于开展专属商业养老保险试点的通知》对专属商业养老保险产品交费方式、积累期和领取期设计、保险责任、退保规则、信息披露、产品管理等作出规

范，并明确了在权益类资产配置比例、最低资本要求等方面的监管支持政策。鼓励试点保险公司创新开发投保简便、交费灵活、收益稳健的专属保险产品，积极探索满足新产业、新业态从业人员和各种灵活就业人员养老需求，探索建立符合长期经营要求的销售激励、风险管控和投资考核机制。

仅在两地试点的专属商业养老保险有哪些特点，又与市场上现有的养老年金险有什么区别？

粗略来看，专属商业养老保险与普通年金险差别不大，都是被保险人在缴纳了一定的保险费用后，可以从一定的年龄开始领取养老金。尽管很多人在退休后收入下降，商业养老保险可以作为现有退休制度的有利补充。

但在专属商业养老保险试点过程中，监管又做出了一些特殊的规定，因此它与市面上的年金险也有不同。专属商业养老保险采取账户管理式运作，投保人可以在账户里查看和购买不同公司的养老产品，专属商业养老保险分为积累期和领取期，60岁以前为积累期，先交保费，积累资金，60岁以后进入领取期，开始领取收益。对此，银保监会规定消费者达到60周岁及以上方可领取养老金，且领取期限不短于10年。

### 三、为什么要推出专属商业养老保险？

#### 1、人口结构变化，养老问题日趋严峻，养老金存在缺口

第七次全国人口普查数据显示，我国60岁及以上人口约有2.64亿，占总人

口的 18.7%；65 岁以上人口约有 1.9 亿，占总人口的 13.5%；80 岁及以上人口有 3580 万人，占总人口的比重为 2.54%。“十四五”期间，我国老年人口将超过 3 亿人；并且，我国人口人均预期寿命已经达到 77.3 岁。

人口老龄化日益加剧，长寿时代已经到来。与此同时，“少子化”现象严重，尽管国家出台了一系列催生政策，新出生人口依然不达预期。2020 年，我国的生育率为 1.3，低于 2.41 的世界平均水平。而我国的社会基本养老保险是靠青供老，也就是拿现在年轻人交的养老保险金，去支付现在老年人的退休金。按照这个节奏下去，未来交钱的年轻人越来越少，领钱的老年人越来越多，养老基金支撑不了。

据中国保险行业协会发布的《中国养老金第三支柱研究报告》预计，未来 5-10 年时间，将会有 8 万亿-10 万亿元的养老金缺口。从目前的情况看，国内养老第三支柱金融产品主要由公募基金、保险、银行三大机构提供。

当前我国养老保险已经初步形成以第一支柱基本养老保险为基础（占比 70.0%），以第二支柱企业（职业）年金为补充（占比 29.9%）的格局，但第三支柱个人养老金计划和公共退休养老金计划合计占 GDP 的比重仅为 5.0%。规范发展第三支柱养老保险，是积极应对人口老龄化的重要举措之一，对完善我国多层次、多支柱养老保险体系意义重大。

所以，国家推行专属商业养老保险，鼓励我们进行个人养老。

## 2、试点结果颇见成效

此次加大开闸力度并非“拍脑袋”决定，其主要基于过去8个多月来，专属商业养老保险试点工作取得了总体运行平稳、社会反响良好的成绩。

银保监会表示，专属商业养老保险试点启动以来，总体运行平稳，业务规模稳步增长，试点公司积极创新产品和服务，为消费者提供了更多安全稳健的长期养老保障选择。

来自监管方面的数据显示，截至2021年9月28日，浙江辖内（不含宁波）6家试点保险公司专属险种累计销售保单2303件，保费4744万元。截至2022年1月底，6家试点公司累计承保保单近5万件，累计保费4亿元，其中快递员、网约车司机等新产业、新业态从业人员投保近1万人。专属商业养老保险投保简便、交费灵活、收益稳健等特点已逐渐为消费者所理解和接受，保险公司已初步形成了符合自身特点的经营模式，特别是在服务新产业、新业态从业人员和灵活就业人员方面积累了一定经验。

从数据来看，专属商业养老保险试点进展快于个人税收递延型商业养老保险。2018年5月1日开始正式推行的税延型养老保险，当年底，上海市、福建省（含厦门市）、苏州工业园区三地试点的累计保费仅7160万元，承保件数不足4万件；截至2019年底，参保人员仅4.7万人，保费收入2.45亿元。

相信较好的试点效果也是监管层迅速扩大试点范围的直接动因。

#### 四、允许养老保险公司参与试点

此次《通知》除了将专属商业养老保险的试点范围拓展至全国外，养老保险

公司也加入到试点范围之中。

为何养老保险公司在第二批加入试点？首批参与试点的6家公司均为人身险头部企业，分支机构较全、销售网络健全。而专业养老保险公司擅长承接企业端、政府端的相关保险及年金业务，相对而言分支机构较为有限。但不排除之后消费者端产品向专业养老保险公司开放，毕竟其可在专业养老产品上做更多专业化经营。

事实上，在银保监会去年底发布的《关于规范和促进养老保险机构发展的通知》中就明确支持符合条件的养老保险公司参与专属商业养老保险试点。

目前，国内共有9家养老保险公司和1家养老金管理公司，其中部分养老保险公司参与了个税递延型商业养老保险的试点。

专业养老保险公司参与专属商业养老保险有几大优势：

首先，是开展个人税收递延型商业养老保险的优势。2018年起，个人税收递延型商业养老保险开始试点，养老保险公司积极参与，是该保险的主要参与主体。经过4年的实践，养老保险公司在销售、产品、系统支持上均积累了相当的经验。而专属商业养老保险与个人税延保险均属于养老年金保险范畴，均有高度相似性。

其次，可以打通养老金第二、三支柱的优势。当前主要的养老保险公司均是企业年金、职业年金受托、投资的头部公司。未来，在第三支柱政策支持下，将整合年金和专属商业养老保险等潜在的第三支柱产品，统筹、打通个人的养老金第二、三支柱，为个人养老提供更加完善的解决方案。

第三是团体保险业务优势。目前，已经开展的专属商业养老保险的重点是非

常规就业人群，例如外卖、快递等，在与互联网平台合作中，养老保险公司作为传统的团体养老保险公司，具有产品精算、营销等优势，将加速专属商业养老保险发展。

不难预见，随着专属商业养老保险试点扩容政策的实施，未来该项业务也将成为养老险公司的“兵家必争之地”，而谁将在这一万亿赛道上脱颖而出，也备受期待。

### 五、有望带动保费规模增长，丰富产品供给

此次《通知》允许养老险公司参与专属商业养老保险试点，既与去年年末的整改措施相呼应，也为养老险公司下一步产品创新发展提供了条件。

考虑到专属商业保险试点范围明显扩大，试点机构明显增多，专属商业养老保险产品规模或成倍数提升，但专属商业养老保险增量占人身险的总占比或仍相对较低。

试点范围由两城扩展至全国：2020年重庆、浙江两地常驻人口为9677万人，粗略估计产品渗透率约为0.05%，在不考虑政策推动等因素的情况下，据试点情况测算推广至全国后产品保费规模约为57亿元；参与主体扩展至10家养老保险公司，有望进一步丰富产品供给。

不过，产品大规模放量尚待进一步政策支持。资管新规落地后，专属养老保险产品的保底收益特征优势更为突出，但目前第三支柱尚处于账户铺设阶段，不涉及税优政策，吸引力有限；产品多为基础型，面向下沉市场，预计新业务价值

率较低，在推广的第一阶段保费规模及价值贡献相对有限。

值得一提的是，《通知》新增试点机构共 10 家，其中 6 家与当前 6 家试点机构共处同一集团，均为头部险企。其或可通过集团内部协同率先获取经营经验，并利用其养老保险公司的团体业务优势快速展业。头部险企可通过经营专属商业养老保险积累相应运营经验，并在未来第三支柱中商业养老保险、养老保障管理等业务中进一步发挥其市场及专业优势，获取更大市场份额。

## 【煤炭市场价格形成机制落实需加强监管和约束】

### 目录

- 一、前言
- 二、背景
- 三、政策要点解读
- 四、新政影响

### 正文

#### 一、前言

2月24日，国家发展改革委发布《关于进一步完善煤炭市场价格形成机制的通知》（以下简称《通知》），并召开专题新闻发布会。《通知》明确了煤炭价格合理区间，同时明确合理区间煤、电价格可以有效传导。

对于《通知》的主要政策内容，发改委价格司司长万劲松用五句话进行了梳理：一、煤炭价格由市场形成。二、引导煤、电价格主要通过中长期交易形成。三、价格合理区间是行业共识。四、合理区间内煤、电价格可以充分传导。五、超出价格合理区间将及时调控监管。

万劲松表示，提出煤炭价格合理区间，不是要对煤炭实行政府定价，目的是

在坚持煤炭价格由市场形成的基础上，建立价格区间调控机制，实现有效市场和有为政府的更好结合，防止煤炭价格大起大落。

## 二、背景

我国煤炭供应的 90%以上来自国内生产，发电用煤占煤炭消费总量的 50%左右，占动力煤的比重则更高。紧密联系且相互依存的上、下游产业应形成“利益共享、风险共担”的长期稳定关系，实现方式有纵向联营、中长期合约等。从国际实践看，以国内生产和消费为主的电煤价格通常长期保持相对稳定，如美国 2011-2020 年电煤的年度平均价格波动幅度，平均 3%、最高 6.7%，10 年累计变化也仅 20%；2019 年 1 月-2021 年 9 月电煤的月度平均价格波动幅度，平均 1.5%、最高 3.5%，累计变化 3.9%。我国煤炭和煤电行业还未形成“利益共享、风险共担”的长期稳定关系，在价格方面突出表现为电煤价格波动较大。特别是 2021 年下半年以来，受国际市场能源价格上涨、国内部分地区电力供应紧张、资本市场炒作等多重因素叠加影响，煤炭市场不合理预期加剧，价格持续上涨屡创历史新高。

《通知》及时总结我国近期能源保供稳价的有效措施，针对制约合理预期形成的诸多因素，综合运用市场化、法治化手段，系统构建稳定市场预期的长效机制，有利于预防和纠正市场失灵，合理引导煤炭生产、流通、消费，促进产运销有效衔接。

### 三、政策要点解读

#### 1、“两明确”

第一，明确煤炭价格合理区间。

这次完善煤炭市场价格形成机制，明确了煤炭价格合理区间。从目前阶段看，秦皇岛港下水煤 5500 千卡中长期交易含税价格在每吨 570 元到 770 元之间较为合理，这也是行业的普遍共识。考虑中间环节流通费用等因素，明确了山西、陕西、内蒙古三个重点产区煤炭出矿环节中长期交易价格合理区间。将综合采取措施，引导煤炭价格在上述合理区间运行。

之所以定在 570-770 元区间水平，是因为当煤炭价格达到区间上限每吨 770 元时，燃煤发电企业在充分传导燃料成本、上网电价合理浮动后，能够保障正常发电运行。当煤炭价格触及区间下限每吨 570 元时，煤炭企业能够维持稳定生产。同时，留出了足够空间，使煤炭价格能充分反映市场供需变化，有利于充分发挥市场调节作用。

有观点认为，明确煤炭价格合理区间，意味着政府要对煤炭价格进行直接管理。对此，万劲松表示，提出煤炭价格合理区间，既不是重回政府定价，也不是放任自流。煤炭价格合理区间实质上是一种预期管理手段，是煤炭价格调控目标，通俗地说，就是“打明牌、划边界”。当价格超出合理区间时，政府就会出手，针对具体情况采取法律法规规定的一切必要手段，也包括价格干预等措施，进行调控监管。

第二，明确合理区间内煤、电价格可以有效传导。除了煤价合理区间，《通知》还明确了合理区间内煤、电价格可以有效传导，煤价在合理区间运行时，燃煤发电企业可在现行机制下通过市场化方式充分传导燃料成本变化。2021年10月，经国务院批准，发改委全面放开燃煤发电上网电价，将电价浮动范围扩大至在基准价基础上上下浮动不超过20%，高耗能企业不限。

## 2、“三保障”

为了实现上述“两个明确”，《通知》还提出了三项保障措施：

一是提升煤炭供需调节能力。保障煤炭产能合理充裕，完善煤炭中长期合同制度，进一步增强政府可调度储煤能力，完善储备调节机制。

二是强化市场预期管理。进一步健全煤炭生产成本调查和价格监测制度，规范煤炭价格指数编制发布行为。煤炭价格超出合理区间时，充分运用各种手段和措施，引导煤炭价格合理回归。

三是加强煤、电市场监管。严禁对合理区间内的煤、电价格进行不当行政干预，同时加强煤、电中长期合同履行监管，强化期现货市场联动监管和反垄断监管，及时查处价格违法违规行为。

## 3、着力解决“煤电顶牛”难题，实现“三价联动”推动上下游协同发展

事实上，自上世纪90年代以来，煤炭价格便逐步放开由市场形成，但受多

方面因素影响，煤炭的市场机制还不完善，加之投机炒作推波助澜，部分时间还存在市场失灵的情况，导致煤炭价格大起大落。例如去年10月煤炭价格脱离供求基本面、短期内大幅飙升时，燃煤发电行业就曾亏损严重，影响电力安全稳定供应，也损害了经济平稳运行。

此次完善机制就是要着力解决“煤电顶牛”难题，实现煤价、上网电价、用户电价“三价联动”，推动煤、电上下游协同发展。

“煤电顶牛”其实就是煤和电之间的价格倒挂。正常情况下，煤、电两者之间的价格是一种相对顺畅联动的机制，但从采煤端来看，过去一段时间，相关整治之下，采煤行业重整，出现了区域的龙头，有助于形成统一的全国煤炭大市场，但同时也产生了一定的副作用，比如一定程度上控制了煤炭的价格，而且其波动弹性与电价周期也不完全一致。

而从电价方面来看，目前煤电之外还包括一些新能源发电，整体而言电力已经达到了供需平衡，为了提倡绿色能源发展我国也进行了相关的电能改造，有些区域甚至出现了供过于求的情况，所以导致电价出现下跌。因此从整体情况来看，对于大量的发电企业来说，煤炭价格上涨，电价下跌，成本倒挂之下，利润降低甚至出现亏损，就出现了所谓的“煤电顶牛”情况。

在这种背景下，发改委出台指导意见，其实就是要更加顺畅煤电企业之间的联动，这种联动不仅是价格本身的指导，与区域性的资源分配及生产都息息相关。

这次完善煤炭市场价格形成机制，进一步“追本溯源”，提出煤炭价格合理区间，实现了与燃煤发电“基准价+上下浮动不超过20%”电价区间的有效衔接，在合理区间内煤、电价格可以有效传导。这样，煤价、上网电价、用户电价通过

市场化方式实现了“三价联动”，从根本上理顺了煤、电价格关系，破解了“煤电顶牛”难题。

#### 4、给资本设定“红绿灯”

完善煤炭市场价格形成机制，提出煤炭价格合理区间，也给资本设定了“红绿灯”，有利于稳定市场预期，压缩投机炒作空间，能够有效防范投机资本恶意炒作。

事实上，国家发展改革委针对煤炭市场保供稳价已召开了一系列的会议，并在提升煤炭供需、打击价格违法方面开展了具体的行动。对于煤炭价格出现异常波动，国家发展改革委近日会同有关方面，针对动力煤期货开展异常交易行为排查，对涉嫌恶意炒作的交易主体进行了仔细甄别，并请地方有关职能部门严肃约谈。

针对部分机构发布煤炭价格与当前市场煤价实际水平明显不符的情况，国家发展改革委组织有关地方政府部门、煤炭企业、港口和煤炭价格资讯机构召开会议，对价格采样信息逐条进行比对核实，确认相关机构发布信息确实存在多种问题。要求煤炭价格资讯机构抓紧整改，严格规范价格指数采样行为，全面、真实、准确、客观反映市场价格情况，避免误导市场预期。

#### 四、新政影响

此次政府明确释放完善煤炭市场价格形成机制的信号，将有利于整体煤炭行业的健康发展。首先，形成了市场对于煤炭价格的稳定预期，可以有效防范投机资本的恶意炒作行为。目前秦皇岛 5500 千卡动力煤港口平仓价约 1080 元/吨，预计未来煤价将逐步回落至合理的价格区间内。

其次，为煤炭生产和煤炭发电企业形成稳定的盈利预期，提升煤炭及煤电企业的生产积极性，可以更好地发挥煤炭的“压舱石”和“稳定器”作用，保障能源的安全稳定供应。

最后，形成煤电价格的稳定预期，电力价格攸关中国制造业企业的核心竞争力。煤炭价格的回落将通过产业链传导至电力行业，进而降低下游企业的能源生产成本，促进整体经济高质量平稳运行。

然而，在此机制上签署的购煤合同属于中长期合同，如果真正能够执行的话，将可能比较好地稳定煤价，煤价将会在相对合理的区间波动，这样对用煤用电企业都好，也给市场一个比较合理的预期。但现实中合同能否执行到位是关键。按照过往的经验，中长期合同有过难以执行的例子，特别当现货煤炭价格大涨时。因此，一个很好的政策还需要可以执行到位，因此政府如何监管和约束也是核心问题。

## 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](mailto:runwaysys@163.com)  
全国客服热线：4001182162