

建校110周年学术文库

山西大学

电煤市场法律问题研究

DIANMEISHICHANG FALÜ WENTI YANJIU

王继军 赵大为 著

1902 - 2012



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

山西大学建校110周年学术文库

司法部2008年度国家法治与法学理论研究项目
项目编号：08SFB5026

电煤市场法律问题研究

DIANMEISHICHANG FALÜ WENTI YANJIU

王继军 赵大为 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

电煤市场法律问题研究 / 王继军, 赵大为著. — 北京: 法律出版社, 2012. 3

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3220 - 7

I. ①电… II. ①王…②赵… III. ①煤炭法—研究—中国 IV. ①D922. 604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 035521 号

山西大学建校 110 周年
学术文库

电煤市场法律问题研究

王继军 著
赵大为

责任编辑 钱小红
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2012 年 4 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印刷厂

印张 16.5 字数 241 千

印次 2012 年 4 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-3220-7

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

2012年5月8日,山西大学将迎来110年校庆。为了隆重纪念母校110年华诞,系统展现近年来山西大学创造的优秀学术成果,我们决定出版这套《山西大学建校110周年学术文库》。

山西大学诞生于“三千年未有之变局”的晚清时代,在“西学东渐,革故鼎新”中应运而生,开创了近代山西乃至中国高等教育的先河。百年沧桑,历史巨变,山西大学始终与时代同呼吸,与祖国共命运,进行了可歌可泣的学术实践,创造了令人瞩目的办学业绩。百年校庆以来,学校顺应高等教育发展潮流,以科学的发展理念引领改革创新,实现了新的跨越和腾飞,逐步成长为一所学科门类齐全、科研实力雄厚的具有地方示范作用的研究型大学,谱写了兴学育人的崭新篇章,赢得社会各界的广泛赞誉。

大学因学术而兴,因文化而繁荣。山西大学素有“中西会通”的文化传统,始终流淌着“求真至善”的学术血脉。不论是草创之初的中西两斋,还是新时期的多学科并行交融,无不展现着山大人特有的文化风格和学术气派。今天,我们出版这套丛书,正是传承山大百年文脉,弘扬不朽学术精神的身体力行之举。

《山西大学建校110周年学术文库》的编撰由科技处、社科处组织,将我校近10年来的优秀科研成果辑以成书,予以出版。我们相信,《山西大学建校110周年学术文库》对于继承与发扬山西大学学术精神,对于深化相关学科领域的研究,对于促进山西高校的学术繁荣,必将起到积极的推动作用。

谨以此丛书献给历经岁月沧桑,培育桃李芬芳的山大母校,祝愿母校在新的征程中继往开来,永续鸿猷。



二〇一一年十一月十日

序 言

能源是一国的经济命脉,其重要性不言而喻。当今时代,能源问题已经成为影响和决定世界各国国民经济能否可持续发展的基础性和关键性要素,能源安全问题不仅是各国政府极度重视的战略问题,而且成为普通百姓高度关注的民生问题。特别是进入 21 世纪,各国对于能源的追逐体现出战略性、全球性的发展趋势。

中国社会“能源问题”研究的热潮,源于中国社会的实践需求。众所周知,中国经济的快速崛起和社会的巨大进步,缘起于上个世纪 70 年代的改革开放。随着中国特色社会主义市场经济的确立和发展,我国的经济发生了翻天覆地的变革,社会发生了日新月异的变化。但建立社会主义市场经济是全新的事业,目前还有许多不完善的地方,还有许多实际矛盾和难题需要我们在理论层面和实践层面,从不同的领域和不同的视角不断进行探索和研究,而能源问题,尤其是电煤市场问题无疑是其中的重中之重。

电煤市场问题不仅仅是事关国家能源领域的个别问题,而且是关系到国家经济安全和政治稳定大局的重大问题。在国民经济和能源领域,我国和世界其他能源生产和消费大国的区别在于电煤始终占据着国家主力能源地位。长期以来,煤炭占到我国一次性能源消费比例的 70% 左右,其中电煤又占到煤炭消费总量的 60%;换个角度看,我

国的发电装机容量与日俱增,2010 年达到 9.5 亿千瓦,其中以电煤为燃料的火力发电装机容量就达到 7 亿千瓦,占全国发电装机容量总量的 73.7%。不难看出,在今后很长一段时期,电煤仍会是我国当之无愧的“能源代表”。国家历来高度关注电煤问题,制定相关法律法规,出台针对性政策,理顺电煤市场关系,保障能源供给安全。但电煤市场问题始终未得到彻底解决,煤电矛盾成为影响国民经济和社会民生的一个顽疾。电煤问题的解决就意味着能源问题的解决。

实践需求催生理论研究。电煤市场矛盾的久拖不决使众多学者将研究的重心转移到该领域,有针对性的研究著作和论文不断问世,煤炭以及电力等战略能源逐渐演变成学术研究的显学,“厂网分开”、“煤电联营”、“变输煤为输电”等解决方案也受到了中央和各职能部门的广泛重视,可以说从理论到实践层面均取得了不少成果。但就电煤市场矛盾的整体研究现状而言,理论研究还有待深化,实践研究还有待升华,尤其还鲜见立足法律研究的特定角度系统展开对电煤市场问题的研究。王继军教授的《电煤市场法律问题研究》则是对这一缺失的尝试性填补,对解决我国电煤市场问题无疑具有积极地理论价值和实践价值。

通观全书,王继军教授的研究,主要有以下几个鲜明特色:

一是从独特的法学视角入手研究电煤市场问题。以往对电煤市场的分析常见的是以经济学视角展开研究,从法学视角入手分析研究电煤市场问题的论著还不多见。作者运用经济法学和民法学理论,通过自由竞争与宏观调控之间的辩证关系,为我们诠释了电煤市场各主体之间的法律关系,提出电煤矛盾源自于“市场规制法软弱”和“宏观调控法缺位”的观点,这无疑为解决电煤市场顽疾的又一尝试性探索。

二是从运用比较研究的方法入手研究电煤市场问题。对我国而言,电煤市场的矛盾乃至能源市场的矛盾一方面具有本土化的特征,另一方面也于我国市场经济发展不成熟有关;但站在国际视野来看,这个矛盾则又具有全球化和广泛性的特征,市场经济国家都遇到过类似的问题。例如 20 世纪 70 年代的世界石油危机,使美国、德国、日本等发达资本主义国家饱受能源之苦,纷纷制定具有本国特色的能源发展战略法律和政策,以求保障能源供给安全。正是基于上述缘由和事实,本书以专章的形式挑选了具有能源战略代表

性的美、德、日三国作为比较研究对象,分析了这些国家的能源战略,特别是电煤发展战略的成与败、得与失,以其经验和教训为借鉴,为我国解决电煤市场矛盾、走出电煤市场困境提供了解决矛盾的理论参考和实践路径。

三是从现实矛盾问题入手研究电煤市场问题。全书的分析研究始终建立在对电煤市场实际问题的调查研究基础之上,通过较为详尽的调查研究和数据分析,运用经济法和民商法理论,探讨解决电煤市场问题的法律途径,提出解决电煤市场现实问题的建设性方案,具有较强的可操作性。而且研究数据详尽,研究基础夯实。全书收录了大量具有说服力的电煤市场相关数据,从煤炭行业到电力行业再到运输行业,从生产领域到流通领域再到销售领域,研究结论是建立在大量客观数据分析的基础之上,为最终成果的真实性和合理性奠定了坚实的基础。

四是从山西省煤炭资源整合入手研究电煤市场相关产业结构调整问题。山西是我国的能源大省,煤炭产量一直保持全国首位,不仅为山西的经济发展提供能源动力,也为全国的经济的发展做出了巨大贡献。但山西与全国一样,也长期饱受煤炭产业发展不健康的困扰,“多、小、散、低”的问题始终得不到彻底解决,煤电矛盾始终困扰着山西的发展。可以说,山西的电煤矛盾问题,一定意义上就是我国能源领域电煤矛盾问题的缩影。解决山西的电煤问题,就可以为解决我国的电煤问题提供有益的启示。2010年,山西省已经被国家发改委正式批准设立为国家资源型经济转型综合配套改革试验区。在刚刚结束的山西省第十次党代会上,袁纯清书记也代表省委提出了“率先走出资源型地区转型跨越发展新路、加快实现全面建设小康社会”的奋斗目标。应该说,现在全省上下正在积极研究和探索资源型经济转型发展的新路子。作者敏锐地观察到这种发展趋势,书中关于电煤市场的许多观点都是针对山西资源整合和转型跨越发展现状而立,特别是提出了“应高度重视产业调控法与经济法在宏观调控中的指导作用,设计系统的产业政策规划,尽快建立一个内容丰富完整的产业调控法法律体系”的观点,为山西转型跨越发展和推进综改试验区建设提供了一定的学理支撑。在《电煤市场法律问题研究》一书中,这种结合现阶段的时代特点和领域特征的研究方法,以及针对现实难题提出的解决对策,对解决山西和我国电煤市场乃至能源市场问题具有积极地参考价值。

王继军教授在我省法学界享有较高声誉,曾任山西大学法学院院长。在高校从教的三十余年里,为我省培养了一大批法学人才,其中大多数已经成为各个行业的中坚力量。他还长期致力于运用法学知识服务于山西经济社会发展和建设的各个领域,近年来更是将研究重心转向与山西省经济社会建设息息相关的煤炭研究领域,服务于山西的转型跨越发展,取得了诸多成绩。从院长岗位退下来后,作为一名普通教师,负学者责任仍然笔耕不辍,知天命之年依然勤于探索,勇气可赞,精神可嘉。当然,解决电煤市场的问题是一个复杂系统的工程,需要各学科领域的综合研究,相信本书的出版能够产生积极的社会影响和效益,也希望作者把此书的完成作为新的开端,虚心接受专家学者和广大读者的批评,继续开展更加深入全面的研究,为推动和促进我国电煤市场问题的最终解决尽一份山西学者的力量。



2011年12月于聆雨斋

目 录

第一章 我国电煤市场存在的问题 / 001

一、我国电煤的战略地位 / 001

(一) 经济社会发展对电力的依赖性 / 001

(二) 电煤对电力供应的重要性 / 003

(三) 电煤短缺的影响 / 005

二、我国电煤市场存在的问题 / 006

(一) 电煤供需失衡 / 006

(二) 产业结构失当的冲击 / 008

(三) 电煤价格冲突 / 011

(四) 电煤运输障碍 / 017

第二章 我国电煤市场存在问题的法律 原因 / 022

一、产业结构缺陷与宏观调控法缺位 / 022

(一) 产煤、发电、用电三大产业的结构缺陷 / 022

(二) 宏观调控法缺位 / 059

(三) 我国煤炭资源产权的问题及其成因 / 061

二、市场规制法软弱与煤、电行业市场化改革 进程 / 067

- (一)煤炭市场化改革进程 / 067
 - (二)电力工业市场化改革 / 073
 - (三)煤炭工业与电力工业市场化改革的不一致性 / 078
 - (四)市场规制法软弱——电力企业限制竞争 / 080
 - (五)市场规制法软弱——电煤企业无序竞争 / 088
- 三、电煤运输市场的垄断与无序 / 093
- (一)铁路对电煤运输市场的垄断 / 093
 - (二)电煤运输枢纽无序竞争的法律原因 / 095
- 四、结论:将重要资源市场与其他市场等同,过度私权化、自由化,缺乏宏观调控与市场规制的公权干预,是电煤市场存在问题的主要原因 / 099

第三章 对电煤市场存在问题的法理分析 / 100

- 一、民商法与经济法对电煤市场的有机调整 / 100
- (一)市场经济条件下的民商法 / 100
 - (二)市场经济条件下的经济法 / 111
 - (三)市场经济条件下民商法与经济法的
关系 / 123
- 二、电煤市场转型发展的经济法适用 / 131
- (一)电煤市场与转型发展 / 131
 - (二)民商法与经济法在电煤市场转型发展中的
作用 / 142
- 三、结论:民商法与经济法对电煤市场的综合调控
是市场经济条件下转型发展稳步进行的必要保
障 / 152

第四章 国外法律对电煤市场的调控及对我国的启示 / 153

一、德国电煤市场改革的法律措施分析 / 153

(一) 德国能源法律和政策 / 153

(二) 德国电煤法律和政策 / 155

(三) 德国节能减排法律和政策 / 156

二、美国电煤市场改革的法律措施分析 / 158

(一) 美国能源法律与政策 / 158

(二) 美国电煤法律与政策 / 159

(三) 美国节能减排法律与政策 / 162

三、日本电煤市场改革的法律措施分析 / 164

(一) 日本能源法律和政策 / 164

(二) 日本煤炭法律和政策 / 166

(三) 日本节能减排法律与政策 / 167

四、结论:启示与借鉴 / 168

(一) 安全价值大于效益价值 / 168

(二) 公共利益优先,重视政府主导作用 / 169

(三) 以法律作为能源战略载体 / 169

(四) 宏观调控与市场经济相结合 / 170

第五章 走出电煤市场困境的法律途径 / 172

一、煤电联营 / 172

(一) 煤电联营的可预见性优势 / 172

(二) 煤电联营的实施障碍 / 175

(三) 关于煤电联营的建议 / 177

二、综合运用民商法、经济法完善我国电煤产权市场 / 179

(一) 我国煤炭资源产权市场的制度构想 / 179

(二) 煤炭资源产权一级市场法律机制 / 187

- (三)煤炭资源产权二级市场法律机制 / 195
- (四)煤炭资源产权交易与附属责任履行 / 202
- 三、运用宏观调控法推进电煤相关产业的结构改造 / 209
 - (一)山西省煤炭资源整合煤矿企业兼并重组的进程及成就 / 209
 - (二)煤炭资源整合中的政府职能 / 213
 - (三)山西省煤矿企业兼并重组的主要政策依据及法理分析 / 218
 - (四)煤炭资源整合中需要妥善处理的几个利益关系 / 222
 - (五)企业兼并重组方式的法制规范化 / 231
- 四、运用市场规制法维护电煤市场秩序 / 232
 - (一)电煤企业市场行为的《反不正当竞争法》适用 / 232
 - (二)电力企业的《反垄断法》适用 / 233
- 五、建立电煤战略储备法律机制,应对电煤突发事件 / 235
 - (一)建立电煤战略储备的必要性 / 235
 - (二)构建我国煤炭战略储备机制的建议 / 236
- 六、完善电煤运输市场体系 / 236
 - (一)法律先行,打破铁路运输行业的垄断地位 / 236
 - (二)依法推进环渤海港口电煤运输协调发展 / 237

参考文献 / 240

第一章 我国电煤市场存在的问题

一、我国电煤的战略地位

(一) 经济社会发展对电力的依赖性

电力工业是国民经济的第一基础性产业,为各行各业(工业、农业、国防、交通等)提供能源供应和动力支持,同时也是人民生活的必要物质保障,在各国的经济发展战略中,电力始终作为优先产业得到发展。古人说“道也者,不可须臾离也”,今人可以说“电也者,不可须臾离也”。电力的应用范围越来越大,在人们无休止地提高科技、生产、生活效率和自动化程度的过程中,人类对电的依赖越来越强,使它越来越成为几乎和空气一样的人类生存必需品。电力已经深入国民经济的各个领域,与人民生活密不可分。如果由于发电企业发电中断或者由于电网故障而导致社会大面积供电中断,这将使断电区域内各行各业的生产中断,生活受到严重影响,甚至整个城市处于瘫痪状态。供电中断还会使社会秩序处于混乱状态,甚至造成社会灾难,形成极坏的政治影响。

2008年,我国南方地区发生的百年一遇的低温雨雪冰冻灾害,导致21个省、市、自治区受灾,107人死亡,8人失踪,直接经济损失1111亿元。这场灾害造成南方众多地区出现供电中断和大面积停电现象,给人们的生产生活带来了前所未有的困难,仅湖北一个省经济损失就达到110

亿元。

对于电力供应中断和大面积停电现象,各国都有过切实体验。2003年8月14日,美国东北部和加拿大部分地区突然发生大面积停电事故。这次历史上最大规模的停电波及美国的很多城市,经济损失每天高达300亿美元,影响了5000万人的正常生活。停电影响了地铁、电梯以及机场的正常运营,在一些地方造成了交通拥堵。加拿大南部安大略省的大部分地区一切似乎都陷入停滞状态,1000万人无电可用。在加拿大最大的城市多伦多,地铁运输全部停顿,许多乘客在30℃的高温下手足无措。多伦多交通管理部门关闭了地铁的入口,防止地铁车站内人群过度拥挤。时隔14天,英国东南部及伦敦部分地区发生了两个多小时的大面积停电事故,伦敦地区500~1000列铁路火车停开,60%的地铁交通中断,270个公路交通信号灯停止,引起公路堵车、商店和住宅陷入黑暗中、25万上班族被困在回家的路上。^[1] 电力安全已经成为各国密切关注的突出问题,主要表现在以下两个方面:

(1) 电力安全是国家安全的重要组成部分。通过以上事例可以看出,电力供应中断哪怕是几个小时,都会给停电范围内的地区造成广泛性、严重性甚至不可逆转的损失,而且这种损失是全方位的,停电不仅使受影响范围内的生产停滞,人们的正常生活受到严重影响,而且会使整个社会都陷入无序和混乱的状态,这种影响的破坏性是极其广泛的,包括经济、社会、军事、科技,甚至政治等各个方面。因此,电力安全由于其涉及面之广,影响程度之深,已经上升为国家安全的层面,是一个国家安全建设的重要体现和追求目标。

(2) 电力短缺严重制约经济发展。电力工业不仅是国民经济的重要组成部分,同时也为其他各行各业提供基础性能源保障,目前我国各行业的发展都离不开电力供应,甚至电力供应量的微量减少也会对行业发展形成严重制约和影响。特别是第二产业,丝毫不能离开电力的支持,目前我国三大产业及居民用电比例为:第一产业3%~4%,第二产业85%,第三产业7%,居民4%,可见电力对于我国工业发展的极端重要性。胡锦涛总书记指出“电力工业既是基础产业又是公共事业,既是生产资料又是生活资料,关系到社会的进步、生产的发展和人民生活水平的提高,地位十分重要”。进入21世纪,各

[1] “防患于未然”,载 <http://www.hangzhou.gov.cn/main/tszf/yjgl/kpxj/T148441.shtml>。

国都在大力发展信息和知识产业,相应地将整个社会定义为信息社会和知识社会,但从我国经济发展角度来讲,依然属于电气化社会。

(二) 电煤对电力供应的重要性

电力作为二次能源,是由一次能源(煤炭、石油、天然气、太阳能、风能、核能等)转化而来的。因此电力的产生方式包括火力发电(主要指煤炭发电)、太阳能发电、风能发电、核能发电、水力发电等,各种发电方式所占比例的不同形成了不同的电源结构。我国的电源结构呈现出“一大主体、一个补充、多种发展”的格局,“一大主体”是指火电为主体,“一个补充”是指水电为补充,“多种发展”是指核能发电、风能发电等多种发电方式共同发展。据统计,2005年,我国火电装机容量达到20473.4万千瓦,同年全国电力总装机容量达到25002.6万千瓦,火电装机容量占到总装机容量的81.9%;2006年,我国火电装机容量达到23696万千瓦,同年全国电力总装机容量达到28657.3万千瓦,火电装机容量占到总装机容量的82.7%;^[1]2007年,我国火电装机容量达到27229.3万千瓦,同年全国电力总装机容量达到32815.5万千瓦,火电装机容量占到总装机容量的83%;2008年,我国火电装机容量达到47664.22万千瓦,^[2]同年全国电力总装机容量达到61302.36万千瓦,火电装机容量占到总装机容量的77.8%。由此可见,我国的火电在电源结构中占有绝对重要地位,在较长一段时间内仍然是我国电力生产的主力,具有不可替代的作用。相比较,水力和核能等清洁能源发电的装机容量还十分有限,2005年,我国水电装机容量达到3970.2万千瓦,水电装机容量占到总装机容量的15.9%,核电装机容量达到530.9万千瓦,核电装机容量占到总装机容量的2%;2006年,我国水电装机容量达到4357.9万千瓦,水电装机容量占到总装机容量的15.2%,核电装机容量达到548.4万千瓦,核电装机容量占到总装机容量的2%;2007年,我国水电装机容量达到4852.6万千瓦,水电装机容量占到总装机容量的14.8%,核电装机容量达到621.3万千瓦,核电装机容量占到总装机容量的1.9%。

与其他发电方式相比,我国的火力发电具有先天优势,不是主观愿望或

[1] 中华人民共和国国家统计局:《2008中国统计年鉴》,中国统计出版社2009年版,第246页。

[2] 《国家电网公司年鉴》编辑委员会:《2009国家电网公司年鉴》,中国电力出版社2010年版,第524页。

历史原因使然,更重要的是客观条件所致。首先,我国的水力蕴藏量虽然世界第一,据测算其技术可开发量达到5.4亿千瓦,经济可开发量达到4亿千瓦,但是水力资源在我国分布不均、生产与消费距离遥远,而且与煤炭相比,水力发电具有建设周期长、投资成本大、回收成本周期长等特点,并且水力发电对环保和综合利用要求较高,因此虽经过多年的大力发展,我国水力发电也仅仅是火力发电的重要补充而已。我国油气资源贫乏,核电发展起步较晚,限制较多。现阶段国家在政治、经济、军事、技术等方面的国际地位也决定了我国只在火电方面拥有一定的发展优势,火电的主导地位不可动摇。可再生资源中,就目前的技术和经济条件而言,比较成熟的太阳能和风能在我国的蕴藏量尚属可观,但是这类能源形式都存在受自然条件影响较大、不确定性与间歇性较高而可控性较低的特点。相比较而言,我国的煤炭储量居世界第三位,生产量和消费量均居世界第一位,客观条件决定了火电在我国发电装机比例中将长期占据主导地位。我国能源禀赋的特点是“富煤、贫油、少气”,2006年全球煤炭消费比重的平均水平是28%,我国则高达69%;2007年煤炭在我国一次能源生产结构中的比重更是达到了76%,因此《2004~2020年能源中长期发展规划纲要》明确提出,我国能源发展格局是“以煤炭为主体,以电力为中心”,将煤炭列入国家能源规划中关系国计民生的基础性、战略性资源。即使在大力倡导清洁能源思路的指导下,以煤炭为主的能源结构在我国短期内是很难改变的。

火电企业发电成本 = 燃料成本 + 水费 + 材料费 + 工资及福利费 + 折旧费 + 大修理费 + 购电费 + 其他费用。^[1] 以前发电企业的选址原则是“以水定电”,水源对发电企业生产具有至关重要的作用,因此发电企业一般都建立在距离水源比较近的地方。但是后来空冷技术的发明使发电企业的用水量只有原来的1/10左右,水源的远近对于发电企业的重要性下降,再加上电煤的价格日益提升,使发电企业的选址原则从“以水定电”变为“以煤定电”。目前我国各电力企业的发电成本中,燃料成本即电煤价格,基本达到了发电成本的60%。因此,电煤供应充足与否直接关系到发电企业的正常运行,电

[1] 中国电力企业联合会电力建设技术经济咨询中心:《火力发电建设工程造价专业资格认证考试用书——综合知识》,中国电力出版社2009年版,第18页。

煤价格则直接关系到发电企业的利润乃至生存压力。进而电煤供应也直接关系到我国电力工业的发展和电能供应,关系到我国各行各业的生产发展、人民生活水平的提高及国家安全。电煤已经不是普通的商品,而是关系国家经济发展和政治稳定的重要战略物资。

(三) 电煤短缺的影响

近年来,我国电煤屡屡出现供应紧张的问题,用电高峰季节表现得更为严重。2003年可以看做中国电荒、煤荒的开始,自2003年一直到现在,电荒、煤荒的状态始终没有停止过,只不过2003年和2008年的状况较之其他年份表现得更为突出一些。

2003年全国12个地区电网中,除东北、西北和山东电网的电力供应比较充足以外,华北、华中、华东、广东等地的电网都出现了不同程度的电力供应紧张状况。从夏季开始,上海、重庆、江苏、浙江、广东等19个省市先后出现了拉闸限电的现象。与此同时,当时的煤炭也出现了供应紧张的局面,甚至在2003年11月28日,产煤大省山西也出现了缺煤现象,其与陕西和甘肃的煤炭企业签订了第一批调煤合同,这是新中国成立以来山西省第一次出现从省外调煤的情况。华北、华中的大部分电厂出现用煤紧张的局面,京津唐地区的10个电厂、华东地区的12个电厂、山东的6个电厂的电煤库存都先后降至警戒线以下。

2004年至2007年间,随着国家对煤炭供应和电力供应的关注,各种宏观调控政策的出台,以及市场的自我调节作用,煤炭和电力供应紧张的问题得到了一定程度的缓解,但是在用电高峰时期仍然出现了电力供应紧张的局面。例如,2004年,全国有26个省、市、自治区出现拉闸限电;2005年,全国有21个省、市、自治区出现拉闸限电。

最为严重的是2008年年初,我国南方地区出现历史罕见的低温雨雪冰冻灾害,其中13个省市拉闸限电,湖南南部和贵州大部分地区还出现了大面积断电现象。期间,许多电厂出现拉闸限电的情况,至2008年1月26日,全国因为缺煤而停机的发电机组达到3990万千瓦,占当时全国电力总装机容量的5.6%。甚至连续十年没有出现电荒的山东电网,最大电力缺口接近了全省需求的1/3。不可否认,电网系统的供电故障是此次电力供应紧张的原因之一,但是更主要的原因还是电煤供应不足所致。“即使没有出现电网系