

大卫与露西·派克德基金会与能源基金会资助

中国电力 改革与可持续发展

主 编 刘世锦 冯 飞

ZHONGGUO DIANLI GAIGE
YU KECHIXU FAZHAN

经济管理出版社

ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

大卫与露西·派克德基金会与能源基金会资助

中国电力改革与可持续发展

主 编 刘世锦 冯 飞

经 济 管 理 出 版 社

责任编辑：杨世伟

技术编辑：晓 成

责任校对：平 实

图书在版编目 (CIP) 数据

中国电力改革与可持续发展/刘世锦、冯飞主编. —北京：经济管理出版社，
2003

ISBN 7-80162-596-X

I. 中... II. ①刘...②冯... III. ①电力工业—经济体制改革—研究—
中国②电力工业—可持续发展—研究—中国 IV. F426.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 010471 号

中国电力改革与可持续发展

主 编 刘世锦 冯 飞

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：北京地质印刷厂

787mm×1092mm/16

28.25 印张

521 千字

2003 年 4 月第 1 版

2003 年 4 月北京第 1 次印刷

印数：1—2000 册

ISBN 7-80162-596-X/F·524

定价：48.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

通讯地址：北京阜外月坛北小街 2 号 邮编：100836

联系电话：(010) 68022974

课题承担单位名单：国务院发展研究中心产业经济研究部
国家电力公司动力经济研究中心
中国环境科学研究院环境规划研究所
国家计委能源所北京能源效率中心
国家计委经济研究所
国家计委能源所可再生能源发展中心
中国社会科学院数量经济研究所
国家电力公司法律部

《中国电力改革与可持续发展》编委会名单

主 编 刘世锦 冯 飞

编 委 (按姓氏笔画排列)

王金南 冯 飞 刘世锦 刘树杰 庄 幸 吕振勇

杨富强 周凤起 姚愉方 葛正翔 戴彦德

执行编辑 梁仰椿

Strategies for China's Electricity Reform and Sustainable Development

Research Groups:

Industrial Economics Research Department, Development Research Center of the State Council of P. R. C.

State Power Economic Research Center

Environmental Planning Institute, Chinese Research Academy of Environmental Sciences

Beijing Energy Efficiency Center

Institute of Market and Pricing, State Development Planning Commission

Center for Renewable Energy Development

Institute of Quantitative and Technical Economics, Chinese Academy of Social Sciences

Department of Legal Affairs, State Power Corporation of China

总论

深化体制改革，实行产业重组 推动中国电力工业的可持续发展

放松管制，重组电力工业，实行市场化改革是近 20 年来世界各国为提高电力工业效率、降低电价、进而增强整体经济竞争力的共同之路。中国自 20 世纪 80 年代以来，为解决长期的电力短缺，缓解制约中国经济发展的“瓶颈”矛盾，打破了传统体制下“独家办电”的局面，在一定程度上开放了发电市场，引入了新的投资和经营主体，从而显著推动了中国电力工业的快速发展，基本满足了经济发展对电力产品的需求。但同时也日益暴露出如下的突出问题：

一是缺乏有效的市场机制，政府依然借助行政手段直接管理电力工业，从而扭曲了市场信号，导致了成本高、效率低。国家电力公司的成立，为进一步清晰政府与企业的界面奠定了基础，但是由其以国有国营的方式实行垂直一体化（发电、输电、配电、售电一体）的垄断性经营，就导致了竞争制度的缺失。这样仅靠政企分开，而排斥竞争，就存在明显的制度性缺陷，也难以达到有效提高全行业效率的目的。

二是电力市场被人为分割，省间市场壁垒日趋严重，在中国的一次能源集中地区远离电力负荷中心因而需跨省配置电力资源的现实情况下，市场按行政区划被分割的局面，严重影响了资源的配置效率，资源特别是一些清洁能源不能得到有效利用。

三是政府缺少有效的管制制度和管制手段，传统的行政性管理方式已经难以适应新形势发展的需要，最突出的现实问题是价格管理。由于没有建立有效的价格形成机制，导致价格十分混乱，价格不能真实反应市场的供求关系。

四是电力短缺条件下的投资激励政策（长期的承诺投资回报率购电协议），在供求关系发生逆转的情况下演化为矛盾的焦点，厂网依然合一且电网垄断的体制性弊端，导致了独立电厂和系统内电厂的市场地位不对等，进而使两者之间的矛盾日益尖锐，其结果是非市场因素而不是市场机制成为决定资源配置结果的主要力量。

因此，依照竞争原则，建立反映市场供求的竞争性电力市场，是中国深化电力工业体制改革的基本方向。本书将从电力工业改革、产业重组、法制建设、投资机制、税制改革、电价改革以及市场竞争制度的框架下如何实现电力工业的可持续发展等方面，研究探讨中国电力体制改革的可选方案。

一、体制改革、产业重组和政府管制的初步设想

1. 电力体制改革和产业重组的方向和基本模式

中国电力体制改革的方向应为：

一是通过进入竞争,提高电力工业的效率,降低终端用户电价,为社会提供价廉、清洁、可靠的电力产品,进而提高国民经济的整体竞争力。

二是通过打破行业垄断和省间市场壁垒,实现资源的优化配置,建立有利于促进能源结构调整和清洁能源、可再生能源发展的新机制,提高能源利用效率,进而实现电力的可持续发展。

三是通过建立和维护公平竞争的环境,为各类资本的进入创造良好的制度条件和投资激励机制。

中国电力工业体制改革的目标模式为:

一是电力工业按产业链分为发电、输电、配电和售电四种独立的业务环节。发电环节应最先引入竞争,实行厂网分开,竞价上网,建立公平的市场竞争机制;售电环节(零售市场)逐渐引入竞争机制,使终端用户能够自由地选择供电商,消除对发电工业的买方(电网公司)垄断和对终端用户的卖方垄断;输电环节和配电环节作为电力行业具有网络特征的保留环节仍被视为自然垄断领域,但输电和配电要逐步实现分离,同时必须加强政府的管制,电网应为保证发电和售电的竞争提供必要的基础。

二是建立与市场化取向的改革相适应的电力管制制度。构建中立的电力管制机构,建立、健全管制制度和管制方法,对垄断性业务(输电、配电)实行强管制,对竞争领域(发电、售电)维护公平的竞争环境,依法对电力工业进行管理,维护广大公众的利益。

需要注意的是,在中国电力体制改革的实施过程中,应考虑如下原则,即“目标明确,分步实施,立法先行,稳步推进”。

2. 发电环节和售电环节:引入市场竞争机制

(1) 引入市场竞争的必要条件:厂网的产权分离

“厂网分开,竞价上网”是发电环节引入竞争的基本做法,但“厂网分开”必须是产权关系的分开,即电网经营企业的核心业务就是作为电力运输者,在国家法律、法规和电力监管部门的约束下,负责电网的安全、有效运行,保证为发电企业和用户提供优质服务,不再作为出资者在产权关系上与发电企业保持联系,这样才能保证竞价上网具有公平的市场竞争环境。

此外,还要强调的是市场交易的组织者必须保持利益的中立。电网经营企业、电力调度机构与市场交易中心可以有多种组合方式,但其最基本的原则是不要与交易双方有任何利益关联。根据我国地区发展的不同情况,采用何种组合方式还要进行具体分析。

(2) 售电环节的引入竞争:分阶段实施

在售电环节引入竞争,让终端用户自由选择供电商,让公众真正从行业的改革中获得最大利益,是中国电力体制改革的最终目标。但在目前诸多矛盾尚未解决,技术手段尚不健全的条件下,还要采取分阶段实施的原则。

首先推行大用户直购电力,这是在售电环节引入竞争机制的最可行的方案。考虑现行体制的各种限制性因素,大用户直接购电的试点工作可以从易到难,逐步推进,基本设想如下:

●允许独立发电企业的剩余电量自寻出路,向新增电量的大用户直接售电,供电价格由购售电双方协商确定,电网经营企业有义务为此有偿提供过网服务和其他辅助服务。

●逐步放开有资格直接购电的大用户。初期可优先选择满足以下条件的特定大用户。

①从属电费支出占成本比重较大的特定行业如有色、冶金、化工等大型企业; ②电力负荷相对稳定, 并达到一定规模(如年用电量在1亿kWh或用电负荷平均在2万kW以上), 均可通过较高的电压等级, 如22万V或11万V直接购电。

●发电设备闲置率较高的发电企业, 根据市场需求, 新建、收购或联合经营的高耗能企业可按直接购电处理。

●逐步向电力市场化改革过渡。在电价改革到位后, 随着历史差距的消除和电力市场运营体系的建立, 大用户就会以期货形式批量采购电力、与发电企业签订期货合同, 其余部分通过实时电价进行现货交易, 逐步使大用户直接购电成为完整的电力市场的重要组成部分。

3. 中国电力工业的管制框架

目前政府对电力工业管理体制主要存在三个突出问题:

一是政府职能“错位”, 也就是说, 政府对电力工业的管理主要以直接干预代替宏观管理, 政府干预过多, 企业缺乏自主权; 另一方面, 对电力工业的垄断经营又存在管制真空。

二是从政府的管理机构设施和分工看, 存在管理分散、决策分散、多头管理等问题, 导致许多问题难以协调, 管理效率较低。

三是从管理手段看, 是以行政性管理取代了法制化管理, 管理的随意性强, 缺乏透明度, 相关的立法滞后, 尚未形成适应市场经济和电力工业市场化改革的电力法规体系。

这些问题的存在已表现出现行的监管制度同多元化经营主体的市场结构以及电力工业市场化改革的取向不相适应。从监管的实施效果看, 现行的监管体制和监管方式并未成功克服垄断势力和地方保护主义的膨胀, 从而明显地降低了资源的配置效率, 损害了公众利益和国家的整体利益。

(1) 新型的政府管理体制: 管制制度

从国际经验看, 电力管制机构的设置, 有两种可选模式:

一是分布模式, 以行政区划建立电力监管的组织体系, 实行统一监管, 双重领导, 分级管理。设立国家级和省(自治区、直辖市)两级行政管理的电力监管机构。分别由国务院和地方政府授权, 统一监管原则和监管规则, 国家制定有关监管法律、法规或规章, 地方政府可参照制定符合本地区实际的地方性法规或规章。实行中央和地方的双重领导体制, 在处理重大监管问题时, 坚持地方服从中央。区域市场由国家直接监管, 必要时, 可设区域派出机构。

二是集中模式, 根据全国电力市场的基本格局和能源资源优化配置的要求建立电力监管的组织体系, 实行一垂直管理。国家设立全国统一的电力监管机构, 按照全国各地电力市场监管工作的实际需要, 在区域和部分省(自治区、直辖市)设立相应的派出机构和分支机构。

电力监管机构模式的选择是一个十分复杂的问题, 集中模式与分布模式各有利弊, 必须慎重选择。国内外关于监管体制的做法值得我国电力改革借鉴。考虑到以行政区划为界带来的市场壁垒的严重问题, 参考我国金融市场监督管理体制的设置, 不宜以行政区划设立非集中统一的电力监管机构, 建议采取集中模式, 彻底改革现行的电力监管制度, 构建与电力工业市场化改革相适应的新型电力监管制度, 组建监管职能较为集中、独立性强的“电力监管委员会”, 直属国务院。全国的电力监管机构设置采取三级结构, 实行垂直领导,

即中央政府设立国家电力监管委员会，在区域电网公司所在地设立派出机构，在一些确实需要的省设立分支机构。

电力监管机构根据授权，依照法律和相应的规定，对电力企业及电力企业在电力市场中的交易行为进行间接调控和直接控制。新型的建立监管制度，实行政监分离，即电力工业发展政策和规划等政策制定职能由国家经贸委或国家计委履行，电力监管机构执行国家政策，履行监管职责。国家电力监管委员会可制定具体的、统一的监管条例，并对跨区域的电力建设和交易实行监管，而区域或省等派出机构，按照监管条例，对各自的管辖范围实行监管。

(2) 电力管制机构的主要职能

电力监管职能主要分经济监管和社会监管两大部分。经济监管的主要职能为：监管电力市场准入和退出，建立电力许可证制度，规定市场准入条件和审查程序；依法对市场交易行为、市场结构、市场信息披露等进行监管，监督电网调度机构的运行；监管电价和电力企业财务计划，核定垄断环节电价，监控竞争环节电价，监督电力企业财务；协调和处理市场纠纷，对市场违法、违规行为进行查处。社会监管的主要职能为：颁布和执行电力生产技术标准、电力安全标准、电能质量和电力服务质量标准；对电力生产企业贯彻执行国家《环境保护法》、《大气污染防治法》、《节能法》及相关法律、法规的情况进行监督检查。

管制的具体职能包括：

(1) 贯彻落实国家有关电力工业的方针政策，对电力企业执行国家电力法律、法规的情况进行监督管理。对国家的能源政策特别是新能源发展政策的执行情况进行监督。

(2) 制定管制规则 and 标准，提出立法和政策建议。依照授权、相关法律、政策制定电力管制实施细则，制定电力市场运行规则（尤其是竞价原则和方法），建立管制程序，向立法机关提出电力立法建议，向有关部门提出政策制定建议。

(3) 在电力工业的改革阶段，按照国家对改革的统一部署，监督电力企业实施改革，并对改革的措施、实效进行评估，针对已出现或可能出现的问题，提出进一步改革或改进的建议。

(4) 管制电力市场准入和退出。建立电力许可证制度，规定市场准入条件和审查程序，明确持证者具体的权利和义务，按照规定条件和程序分别核发发电、输电、配售电（供电）许可证，并对持证者执行许可证条款的情况进行监督；对持证者的退出进行管制。制定购售电合同和供用电合同范本并监督执行。

(5) 维护竞争环节的市场秩序，促进公平竞争。依法对市场交易行为、市场结构、市场信息披露等进行管制；管制电力企业的股权转让、重组和兼并等活动；对市场的竞争程度和企业的垄断地位做出评价；管制市场成员之间相互串通、操纵市场价格的行为。

(6) 管制电价和电力企业财务计划。对垄断环节（输配电）的电价实行政府定价，制定垄断环节的电价管制方式和电价水平；对竞争环节（发电、售电）逐步实行市场定价，并监控其电价水平；对终端销售电价出现的过快上涨，提出应对措施。按财政部规定的原则制定电力企业会计标准，监督垄断环节电力企业的财务状况和成本，并对成本的真实性做出评估。

(7) 对输配电企业的电网公开接入实行管制。强制性要求输配电企业开放电网，要求输配电企业必须向每个申请使用电网的用户提供无歧视的、公平的服务，并对输配电企业

的执行情况进行监督。

(8) 审批电力投资计划。制定电力投资计划审批标准和程序，审批电力投资计划，而审批的标准主要是能否满足社会性管制的需要。

(9) 管制电网调度机构和电力交易中心。制定和落实电力调度的原则、程序，监督电网调度机构的行为是否公开、公平、公正；管制电力交易中心，对电力交易中心发布信息的真实性、准确性、时效性、完整性进行监督；负责电力市场的统计与信息资源管理。

(10) 组织研究和预测电力供需发展趋势。根据所掌握的市场信息和经济增长的情况，研究和预测电力供需状况和结构变化的趋势，供有关部门制定电力发展计划时参考。

(11) 发布强制性技术标准和服务标准并监督执行。组织制定有关电网、电厂安全稳定运行的技术标准、安全标准并监督实施；明确电力企业的具体服务义务，建立最低服务质量标准并监督执行。

(12) 协调和处理市场纠纷。制定市场纠纷解决程序，受理市场成员之间的争议纠纷，并进行协调和处理。

(13) 对市场违法、违规行为进行查处。依据国家法律、法规、规章和市场规则，对企业串谋、操纵价格、价格歧视等各种市场违法违规行为进行调查、听证和处罚。

但是，当前国家电力监管委员会的职能设置却存在先天的缺陷，主要是继续了过去政府管电体制中管制职能过度分散的弊端，管制机构缺少有效的、具有约束力的管制工具，管制机构的权威地位将遭遇挑战。根据现行的改革方案，投资审批权和价格管制权并没有赋予即将成立的管制委员会，而是保留在了原有的经济综合部门，这一职能配置与国外管制制度的设计有很大区别。设立电力管制委员会的重要目标之一是改变过去政府管电制度中长期存在的职能过度分散的问题，以提高管制的有效性。管制制度中最重要管制工具是价格管制权和项目审批权，尤其是价格管制权（项目审批权虽然重要，但与现行的项目行政审批制度有根本区别，详细情况见下文），管制机构没有这两个权利，基本上就没有了管制的手段，其结果是管制机构可能形同虚设，其管制行为对管制对象而言没有任何约束力。尤其是在过渡期内，原有的协调运行机制被打破后，而市场机制却存在较大缺陷，体制变革中的各利益主体变化也十分剧烈，因此管制必须是强有力的。而拥有最重要管制工具的经济综合部门却不履行管制职能，履行管制职能反而不拥有最有效的管制工具，那么在过渡期内就存在着“市场”与“管制”的双重缺陷，从而加大了电力体制的改革风险。

在管制制度设计中，还没有讨论一个十分关键的问题，即管制制度中的制衡机制，也就是说谁来管制管制者，以及依靠何种机制约束管制的行为，是管制制度设计中的重要问题之一。一般而言，是通过三种方法来解决上述的问题：一是实行政监分离；二是依法管制；三是管制机构的运作要公开透明，并接受公众监督。

在此只讨论政监分离的问题。关于政监分离，目前有多种解释和理解。一种理解是针对管制机构的性质，即管制机构不应是政府性质的，而应是独立于政府的管制机构，甚至有人主张实行社会性管制。这种主张显然偏离了中国的国情。要回答何为政监分离，首先要回答为何实行政监分离。最早提出政监分离的领域是证券市场的管制问题，即为了提高证券监督管理委员会的对证券市场管制的有效性，避免管制机构权利过大，减少管制机构出现较大的决策失误，并使管制机构能够集中精力行使管制职能，因而在理论界和政府决策部

门出现了实行国际通行的政监分离的呼声，也就是说将政策的制定职能上收到中央银行，证监会是执行这些政策并行使管制职能。

在电力管制制度中实行政监分离，有着相同的考虑，即所谓政监分离是将政策的制定职能掌握在经济综合部门或专业的政府机构（如环保政策），而具体的管制职能由电力管制机构集中行使。

实现政监分离的核心是“事权”在相关部门之间的明确划分，既要使管制机构能够集中行使管制职能，以提高管制的有效性；又要将超越管制职能的政策制定等职能上收在政府的其他相关部门，以贯彻国家的总体战略和社会利益，如能源总体战略以及在此战略指导下的电力规划，应交给经济综合部门，再如体现社会利益的环境保护等政策和标准的制定，也要交给环保管理部门。管制机构和其他相关政府部门在各司其责的基础上，形成一定的制衡关系。

二、电力改革与可持续发展中电力法律体系框架的构成与建立

1. 中国现行电力法律体系现状和问题

以《电力法》为龙头，以《电力设施保护条例》、《电网调度管理条例》、《电力供应与使用条例》三部电力行政法规为骨干，以《水库大坝管理条例》、《移民管理条例》等相关行政法规，以及《供用电监督管理办法》、《供电营业区划分及管理办法》、《用电检查管理办法》、《居民家用电器损坏处理办法》、《供电营业规则》等行政规章为补充的电力法规框架体系已初步形成，为电力发展与改革奠定了法制基础，提供基本法制保障。

此外，还有一些与《电力法》相配套的重要的电力行政法规正在立法程序中，如《电价管理条例》和《农业与农村用电管理条例》，分别在国家计委、国家经贸委起草论证，但尚未提交国务院审议。

现行电力法律体系从其立法框架看存在如下问题：

一是受出台背景的历史局限性，《电力法》中没有涉及电力市场的有关法律规定，一些法律规定已经不符合电力改革与发展提出的新法律需求，同时缺少与电力市场建立、运作及电力管制相适应的内容。

二是电力企业所处的国内法律环境越来越复杂，与开发、建设、生产、运营、经营、管理活动直接相关的法律和行政法规 1000 多部，其中法律 310 多部，行政法规 800 多部，法制的统一性要求《电力法》必须同其他法律、法规相衔接、相一致，融入国家法制建设的整体和全局，及时进行立、改、废。

2. 电力体制改革中亟待解决的法律障碍

(1) 电力监督和市场管制中的法律障碍

一是电力行政管理权和监管权过于分散。一般行政管理权，依照现行法律规定是综合经济部门（经贸委），但特殊事项如电价管理、环保管理、项目审批等，又分散于不同政府部门，存在事实上的多头监管，行政权的分散行使制约电力市场的形成与发展。

二是电力管制机构的法律地位及其与电力管理部门的关系亟须依法确立和界定。首先，现行《电力法》实行的是单一电力行政管理模式，电力管制尚无实践，也无法律依据，需要突破。其次，电力管制机构是内设于电力行政管理部门，还是独立于电力行政管

理部门之外, 两者之间职责如何界定, 没有法律规定。再次, 是实行电力规划、许可、电价、运行、执法集中于一体的电力监管模式, 还是突出对电力市场运营的单一监管模式, 没有法律规定。

三是电力行政执法权行使有法律依据, 但执法力量不够。

(2) 厂网分开、竞价上网改革中的法律障碍

一是没有专门的电价管理法规, 缺乏科学规范的电价形成机制。

二是现行《电力法》对电价实行的是政府核准制和定价制, 电力企业没有根据市场定价的自主权, 既不符合价值规律, 又不符合供求规律, 也不符合竞价上网的改革要求, 需要改变为上网电价实行竞价式, 互供电价实行协商式, 输配电价实行核准(管制)式, 终端销售电价实行政府定价(严格管制)式。

三是竞价上网缺乏法律依据, 阻碍厂网分开、竞价上网改革。价格法律障碍表现为: 一厂一价、一机一价, 老厂老价、新厂新价, 政府核定上网电价制度已经明显不符合建立竞争性电力市场的需要。一方面造成不平等竞争; 另一方面某些厂、机上网电价过高, 加重电网和消费者负担。

四是现行《电力法》只规定了发电电价和销售电价模式, 输配电价模式尚无政策依据, 也无法律依据, 厂网分开后电网经营企业的经营收入从何而来, 没有法律保障。同时, 过高的上网电价和政府制定的低销售电价(目录电价)都要电网消化, 电价风险实际上主要由电网承担。在输配电价的核定上, 既要使电网直接从市场取得经营收入, 又要解决区域性成本差异而导致的收支失衡问题。

五是销售电价屡次下调, 分时电价、峰谷电价、丰枯电价有了一些实践和探索, 需要上升为《电力法》的规定来依法规范和引导, 鼓励用电与合理用电相结合, 发挥电价的杠杆作用, 调节电力需求。

(3) 特大型用户直接向电厂购电的法律障碍

电厂可以直接同大用户订立购电合同, 是世界许多国家电力改革的共同经验, 是继续推进电力市场化改革的方向, 需要《电力法》将这一改革方向确立下来, 以便适应逐步向大用户开放电力市场的要求。直接购电需要发电商、大用户和电网经营企业三方签订两个关联合同, 方可实施, 一是发电商或用户同电网签订输电合同, 二是发电商同用户签订购电合同。输电合同是一种新类型的电力合同, 由于没有过网费的法律规定, 直接妨碍此项改革。

(4) 平等竞争的法律障碍

突出表现一是: 一些已经签订的《购电合同》中电网对发电商承诺, 在 20 年左右经营期内, 固定机组年发电小时, 固定回报率, 固定上网电价。根据《合同法》关于要约与承诺的规定, 三个固定承诺具有法律效力和法律约束力。过去签订的这类合同, 使得一些发电商享有超国民待遇, 单方面保证发电商的利益, 市场风险由电网单方面承担, 既损害电网利益, 又损害其他发电商的利益, 与竞价上网是矛盾的。

突出表现二是: 缺乏电力市场运作的法律、法规, 即竞争规则滞后, 主要靠《合同法》约束交易活动, 保障电力市场正常秩序的运营规则及监管法规缺乏。对改革后的电力市场, 既缺乏约束, 容易形成自由化的市场行为, 又可能因缺乏法律依据而难以形成市场机制。

3. 适应电力体制改革需要解决的几个法律问题

一是电力投资体制改革需要进一步依法规范和引导。电力投资体制改革的基本法律原则是,电源开发经营性项目大力吸引社会投资,电网建设改造公益性项目由政府投资为主。既要分清电力投资者的不同职责定位,根据电源和电网的不同特点,充分发挥国家在电网建设中的主导作用,持续进行电网建设,保证电网在国民经济运行中的基础性地位。

二是政企分开,新型政企关系需要依法明晰和引导。政府和电力企业间的权责边界需要《电力法》进一步界定。就是政府应当承担的责任必须全部到位,企业应当享有的权利也要全部落实。

三是各类电力市场主体的法律地位需要依法界定。发电企业、电网运营企业、电力营销企业作为不同的法律主体身份,需要从法律准确定位,界定其经营范围和经营方式。

四是引入竞争、开放市场与统一调度的关系需要从法律上进一步理顺。保持电网安全稳定有序运营和畅通高效,是引入竞争、开展竞争的前提和基础。竞争和管制需要统筹考虑、兼顾解决,在法律上准确把握。

五是电力环保压力越来越大,国家对生态保护、水土保持、大气保护的 legal 要求日趋严格,标准逐步提高,要创造有利于清洁能源和可再生能源发展的法律制度,促进电力事业的健康、稳定、持续发展。

六是加大对拖欠电费的制裁力度和加强反窃电立法迫在眉睫。

4. 中国电力法律体系的构成与实施

电力法律、法规体系构成力求覆盖电力工业各方面的管理工作和规范各种行为。各项法规均应有独立的立法目的和调整范围。各项法规的制定既要有必要性又要有可能性,既要有科学性又要有可行性。

电力法律、法规体系构成,力求规范项目少、简、精,作为电力工业法律、法规,国家立法机关不可能制定得很多,尤其是近期内不可能立很多法。为此,电力法律、法规体系的设立不应确立太多的项目。

鉴于上述两条基本指导思想,关于电力法律、法规体系的构成,建议国家建立如下法律体系框架。(见图1)

三、中国电力工业投融资体制现状和改革思路

1. 电力投融资体制改革过程与存在问题分析

改革开放以来电力投融资体制改革大体经过了以下几个阶段:

一是1981年以前。

电力建设计划与资金都由国家安排,并采用财政拨款办法,不要还本,也不支付利息,电力工业只要向国家上缴经营利润。资金来源单一属于国家财政拨款,由于投资来源与数量不足,电力工业虽然被公认为是先行官,但却不能满足国民经济发展和人民生活水平提高的需要,长期压电、限电,对经济发展有很不利的影响。

二是1981~1984年。

基建投资逐步实行由国家拨款改为银行贷款,电力工业率先使用银行贷款,使投资来源与建设规模都有所扩大。这一阶段是投资体制改革的起步阶段,尽管规模小,但结果是

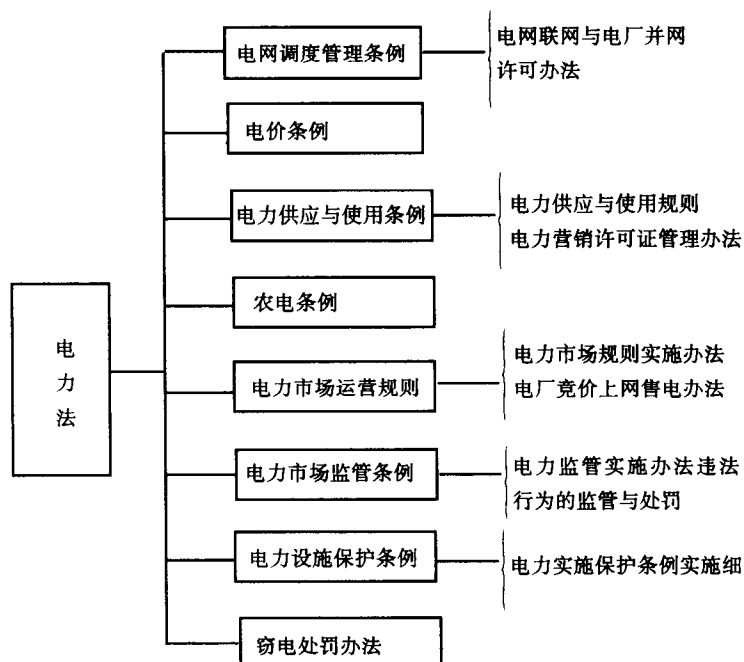


图1 电力法体系构成

比较顺利的。

三是 1985~1987 年。

这期间是投融资体制改革步子迈得最大。国务院先后出台了“多家办电，新电新价”的政策，以及实行了在用户电价外加收电力建设基金的政策。此政策的实施，解决了电力建设资本金的来源问题，使国家电力建设速度上了一个新的台阶。

但是这一政策的副作用也慢慢的显露出来，主要有以下几点：

(1) 多家办电只解决了电源建设的资金，没有解决电网建设资金，所以后来国家又出台了政策，允许在电源建设项目中解决电网配套资金，但是由于电网配套的内容无法界定，对电网投资形成的固定资产，按《电力法》规定又要划归电网企业管理，形成产权界定的混乱。

(2) 由于还本付息的需要而出台的新电价政策并没有规范的配套办法，结果使新电价的价格无法控制，不管项目好坏都可以还本付息，就无法真正地按经济效益评估项目的经济性。

(3) 电力建设基金实际上是取之用户的价后收费，并不是企业的经营利润，企业用之做资本金，而且建成后又要继续向用户再收利润，这是不合乎市场惯例的。

四是 1988~1997 年。

主要特点是，投资主体多元化，投资决策分散化，投资方式多样化。使投资体制进入了一个新时期，但是电力系统结构的不合理状况并没有改善，电网建设缺乏投资，也没有还贷的政策出台。由于电源投资重点在燃煤电站，使中国的大气环境污染问题也日益突出。

五是 1997 年以后。

中国电力体制改革进入一个新的阶段。改革的初期是实行政企分开。电力部的撤销与国家电力公司的成立是在中央一级开始改革。现在结合省一级的政府机构改革,也在进行省级电力局的撤销以及省级电力公司正式与政府管电职能脱钩。

除了上述论述的问题外,从电力工业的一些业务领域看,还存在如下突出问题:

首先,可再生能源的投融资体制缺乏有效激励。为了推动风能与小水电等可再生能源的发展,国家在 20 世纪 90 年代后期在投融资体制、税收体制方面也实行了一些优惠政策,给小水电与风能的发展创造了一些机会。但总体上说,中国还没有比较完整的激励可再生能源发展的政策。尤其是鼓励可再生能源进入市场方面的政策就更为乏力。

其次,电网投融资渠道不畅。中国电网投融资体制存在很多问题,渠道一直不畅,而且由来已久。

最后,节能投资来源少。我国的节能投资体制上要求节能投资主要由企业自行解决。但大多数国营企业资金不足,国家一般由政府部门安排少数的节能投资进行补充。至于为用户服务的 DSM 项目,在中国仅在几个城市和企业中有过试点,全国尚未开展此项工作。

2. 改革的思路框架

(1) 结合电力价格政策与制度的改革,投融资体制应有较大改变。首先是在上网电价方面就应该有重大改变

应该结合电力市场机制的改革迅速制定合理的电价制度,要改善当前仅以电量电价核定上网电价的办法,也应该考虑容量电价,应该制定各类电厂在考虑环境与节能等方面的社会效益后竞价模式,为在用户端推广 DSM (需求侧负荷管理制度),以及在电力系统推广 IRP (综合资源规划) 铺开道路。

(2) 在投融资体制上的改革

要全面引进竞争机制。应该从项目立项选择发电商时就开始,引入市场竞争,在可再生能源的开发上,政府补贴与优惠办法也应纳入竞争机制,补给取得竞标的胜者;要从环境、社会效益以及支持西部大开发角度对水电、风电给予适当的优惠利息或延长宽限期与还贷期、贴息等政策工具,提高可再生能源的市场竞争力;建立节能投融资制度;厂网分离,电网公司成为电网投资的主体,研究在配电侧进行股份制改造,向社会融资的问题。

(3) 在财政税收制度上的改革

由于电力工业是基础产业和公用事业,只能按低于社会平均利润核定电价,电价要受政府管制,为吸引投资者,国家应该在税收方面给予一些优惠政策。如水电开发属可再生能源有利于西部开发,保护环境和综合利用,社会效益大;电力工业本身投资大,建设期长,国家应允许电力工业在税前还贷,而不是沿用现在的税后还贷做法。如果全面优惠有困难,至少在水电开发与西部地区电力工业开发与可再生能源的开发上给予适当照顾;为了支持西部大开发,西部的电力项目应该纳入西部开发优惠政策中,享受有关西部大开发的同等优惠条件。

(4) 借鉴国外经验,研究有关的投融资政策改革办法,支持可再生能源发展

推广 IRP (综合资源规划);推广 DSM (需求侧负荷管理);研究 SBC (系统效益费) 的应用范围。该政策类似于中国已经实行的电力建设基金,在用户侧收费,不要交税,但仅限用以支持改善环保、节能以及可再生能源开发项目;研究 RPS (可再生能源的份额

标准), 实行份额制后有利于推行新大气污染防治标准, 可以支持可再生能源的发展; 绿色电力营销。在东部经济发达地区有条件试行这一制度, 以取得部分资金用以支持可再生能源的发展。

四、中国电力工业税费的问题及改革建议

1. 存在的问题

一是水电与火电税负不公。由于对投资项目不允许抵扣, 水电与火电的税负差别很大, 水电增值税负担比火电高 1.5 倍以上。与火电相比, 水电不仅增值税负过高, 而且隐性税负沉重。因为, 水电工程除发电外, 大多还兼有防洪、航运、旅游、水产养殖等其他功能, 而这部分功能所引起的成本支出, 理应由社会承担。但我国到目前为止一直没有明确的成本分摊方法和渠道, 使本应由社会承担的成本完全转化为水电的内部经营成本。因此, 一旦发电侧实行市场化改革, 水电在市场竞争中将处于非常不利的地位, 其结果是明显抑制了水电, 而鼓励了火电, 也与“环保”这一基本国策不符。

二是所得税制不规范。国有企业按行政隶属关系纳税, 强化了地方政府的区域封锁意识, 为保障地方财政收入, 难免要对自己的企业采取市场保护政策, 从而阻碍了电源结构的优化, 并使今后的电力企业改制和重组难以推进。此外, 内资、外资实行两种税率, 对内资投资电力工业是一种税收歧视, 使内资企业在未来的电力市场竞争中处于不利地位。

三是电力建设基金征收数额过大。虽然近几年对各地乱征电力建设基金的问题进行了整顿, 不合法的征收大多已经取消, 但保留的征收规模仍然过大。如全国统一征收的电力建设基金数额超过增值税的 50%, 部分地区如再加上地方性电力建设基金, 用户的负担就更重。在目前发电容量存在普遍过剩的情况下, 仍保留这样大的基金征收规模, 其使用的效率令人难以放心。

四是排污费多数未能用于污染源的治理。根据国务院有关规定, SO_2 排污费应 90% 用于解决重点污染源治理的需要, 但实际执行相去甚远。这使征收排污费的意义大打折扣。此外, 由于大部分排污费去向不明, 也加大了继续提高排污费征收标准的阻力。

2. 改革电力企业税、费的建议

一是改变增值税的征管办法。“生产型”增值税不允许抵扣资本购进价值中所含税款, 本身就存在着重复课税问题, 从长远看, 应改“生产型”增值税为“消费型”增值税。近期, 为了推进电力工业体制改革、促进电源结构优化和“西部开发”, 可先行下调水电的增值税率。

二是改所得税的“隶属纳税制”为中央、地方共享税。所得税纳税主体不再按行政隶属关系划分, 可统一由国税机关征收, 收入按比例返还给地方财政。在这种税制下, 由于无论企业的产权归谁, 所获利润都要按同一比例在当地纳税, 各省片面追求省内自求平衡的电力发展战略肯定会有所调整, 未来的电力企业重组、改制过程中行政隶属关系的影响也会大大缩小, 地区间及中央、地方间的电力资产整合会更为顺利。

三是无论内资、外资, 电力企业所得税率实行统一标准。

四是对兼有防洪等社会效益的水电经营给予税收减免。防洪支出应由社会承担的道理已如前述。社会承担的方式大体有两种: 一为向直接受益者收取有关税费; 二为由政府给