

DIANJIAGUANLIYU DIANJIAGAIGE

电价管理 与 电价改革

■ 刘树杰 刘振秋 李才华 著 ■

61

中国物价出版社

ISBN 7-80070-914-0



9 787800 709142 >

ISBN7-80070-914-0/F·689

定价: 16.00元



电价管理与电价改革

刘树杰 刘振秋 李才华 著

中国物价出版社

PDG

图书在版编目(CIP)数据

电价管理与电价改革/刘树杰等著. —北京:中国物价出版社,
1998.10

ISBN 7-80070-914-0

I. 电… II. 刘… III. ①电-物价管理-中国 ②电-价格体系-经济
改革-中国 N. F426.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 26869 号

电价管理与电价改革

刘树杰 刘振秋 李才华 著

中国物价出版社出版发行

新华书店 经销

北京牛山世兴印刷厂印刷

850×1168 毫米 大 32 开 6.875 印张 160 千字

1998 年 10 月第 1 版 2000 年 8 月第 2 次印刷

ISBN7-800700-914-0/F·689

定价:16.00 元

改革电价形成机制 优化电力资源配置

(代序)

一、深化电价形成机制改革势在必行

1985年以来,为了调动各方面办电的积极性,解决国民经济高速发展与电力严重短缺的矛盾,促进电力事业发展,国家实行了多家办电和多渠道集资办电政策,出台了多种电价制度,电价改革迈出了重要一步。主要有三项措施,一是对新建电厂项目(主要是利用外资和地方投资项目)实行还本付息电价,使新电厂能够具备偿还贷款本息的能力,以鼓励社会各方面集资办电;二是实行“燃运加价”政策,即随着燃料和运输价格提高,相应提高电力价格,保证了电力企业的简单再生产;三是征收“二分钱”电力建设基金,作为地方办电资金来源。实践证明,集资办电政策和多种电价制度的实施,打破了中央政府独家办电和单一的计划电价的局面,调动了社会各方面投资办电的积极性,推动了多家办电、多渠道集资办电格局的形成,有力地促进我国电力事业的发展。同时,社会各方面集资办电、大量独立发电企业的出现,为进一步深化电力管理体制改革的,促进电力工业由计划经济体制向市场经济体制转换创造了条件。

当前,电力工业改革与发展已经进入了一个新的时期。电力体制改革、投融资体制改革以及股份制改造、盘活存量资产和企业境内外上市等,对电价改革提出了新的要求,现行的“新电新价”的价格形成机制在执行中也出现了一些新的矛盾和问题,有的已经成为制约电力工业健康发展的重要因素。

1. “新电新价”对新建电力项目造价攀升缺乏有效约束。“新电新价”即还本付息电价,是以个别成本为基础,一厂一价的定价方式,市场竞争机制不能发挥作用,对项目投融资成本、造价和运营成本控制缺乏约束。在具体操作中,往往是:(1)回报先保。地方政府为吸引外资,先承诺外方投资的回报率,一般在 15% 左右,高的达到 20% 左右。(2)成本全包。由于对成本和造价没有明确的规定和约束,有些电厂建设过于奢华,浪费严重,电力工程造价节节攀升。90 年代初期,30 万机组单位造价每千瓦一般为 2254 元,现在综合造价已高达 7700 元左右。(3)价格找齐。为了保证还本付息和投资方的回报,新建项目的电价越批越高。90 年代初期建成的项目上网电价每千瓦时一般在 0.3 元左右,1997 年投产项目的上网电价平均为每千瓦时 0.41 元。现在正在进行项目可研报告中测算的上网电价高的已在每千瓦时 0.6 元以上。

与上网电价实行新电新价相应的是多种销售电价,造成用电性质相同的用户执行不同的电价,或一个用户执行两种不同的电价,有悖于用户公平负担电力成本的原则。“新电新价”的价格形成机制的负面效应日益显现。

2. 老电厂电价严重偏低。1985 年以前,国家拨款建设的老电厂没有实行单独核算。由于造价较低,没有还本付息的压力,按照国家规定的电网销售电价扣除网输费用后,现行实际上网电价平均每千瓦时只有 0.24 元左右,比 1997 年新建电厂上网价低 0.17

元。这就造成了同网同质不同价。按照这个价格水平,企业根本无力更新设备,提高技术水平。在老电厂报废后,只能靠建设新的项目来替代。此外还有一部分中央贷款建设的电厂执行老电厂电价,没有相应核定还本付息电价,造成其无力还贷。新老电厂价差过大,各地纷纷采取盘活存量资产的办法筹措建设资金,或将老电厂重新评估后将部分产权出让给境外投资者,或进行股份制改造到境外上市。一些国内的独立发电企业也利用国家赋予的政策购买老电厂。这些作法的共同特点是对资产重估后大幅度提高上网电价。陕西渭河电厂、北京大唐公司等转制后,上网电价每千瓦时均提高 0.1 元以上。如果将提价收入直接用于电力建设,提价额和社会各方面电价负担实际上可以大为减轻。盘活老电厂,逐步缩小新老电价差距,实行两种机制并轨,实现同网同质同价已成为当务之急。

3. 层层加价集资,用户实际负担过重。“二分钱”电力建设基金政策,调动了地方办电的积极性,但地方政府又不满足于中央规定的加价额度,日前全国有 24 个省级政府在此基础上加收电力建设基金,还有的加收电网改造基金、农村办电基金等等,少的每千瓦时加价 1~2 分,多的加价 4 分。很多地区的地(市)、县也比照省政府作法层层加收。1997 年国家计委会同电力部、监察部开展的全国电价大检查中,共查出违纪加价集资金额每年约 240 亿元左右。如考虑个别地区隐瞒不报的,实际加价金额还要高些。部分大工业用户实际负担的电价水平比国家规定的电价平均高 3 分钱左右。

此外,由于体制不顺、管理薄弱、线损过高等原因,农村电价更为混乱。农民实际负担的电费每千瓦时一般在 0.70 元左右,比城市居民高 0.20 元左右,部分管理混乱的地区高达 1~2 元。

4. 小火电过度发展,电网建设严重滞后。层层加价集资,造成建设资金分散,也为小火电盲目发展提供了物质基础。1996 年新增小火电装机占全年装机的 22%。小电厂的盲目发展,严重影响了电力建设的统一规划和规模效益。有的省、市、县政府宁可保留本地建设的小电厂发出的高价电,也不要省电网销售的低价电。由于电源建设有层层加价和还本付息电价政策作支撑,而电网建设则没有固定的资金来源,造成电网建设与改造严重滞后于电厂的建设,在很多地区有电送不出,对电网的安全、稳定运行带来了不利影响。

5. 独立发电企业与电网局之间的矛盾日益增多。独立发电企业上网电量调度和电费回收,均依赖于所在电网的电力局。而电力局既经营电网又拥有自己的电厂,在这种部分厂网合一与网外独立发电企业并存的格局下,独立发电企业难以与电网直属企业开展公平竞争。

电力行业作为公用事业,历史上世界各国都是发、输、配电一体化的垄断经营。这种垄断一体化经营,对统一建设规划、稳定电网运行起到过积极作用。但随着经济发展,垄断经营的弊端日益突出,主要是由于缺乏竞争,企业没有降低成本、提高效益的压力和动力。进入 70 年代以来,许多国家对电力体制进行了改革,实行厂网分开,在发电环节引入竞争机制,电厂竞争报价上网,在竞争中实现同网同质同价。电力管理体制及电力价格改革取得一定经验和成效。因此,改革电力管理体制和电价形成机制,既是我国目前电力事业发展和深化改革、扩大开放的客观要求,也是各国进行探索和实践的世界性潮流。借鉴国外经验,结合我国国情,研究改革电力管理体制和电价形成机制,是我们面临的一项迫切任务。

二、改革电价形成机制的指导思想和基本原则

电价改革的基本目标是建立与社会主义市场经济体制相适应的电力价格管理体制和电价形成机制。

根据《电力法》、《价格法》有关规定,电力价格改革的基本原则:一是体现价值规律要求,发挥价格杠杆的调节作用,促进电力工业发展和电力结构的优化。二是体现公平负担的原则,促进合理用电,节约用电,满足国民经济快速增长和人民生活水平提高的需要。三是适应电力工业运行的特点,引导和促进电厂与电网分开经营,在发电环节逐步引入竞争机制,约束工程造价和运营成本的上升。四是理顺管理体制,规范价格机制,整顿电价秩序,治理各种乱加价、乱收费,减轻用户不合理的电费负担。

三、建立新的电价形成机制

在逐步实现厂网分开的基础上,建立以社会平均成本为基础的,能够促进电力发展,约束电力工程造价和生产经营成本上升,实现用户公平负担的上网电价、批发电价和零售电价的新体制。

1. 以社会必要成本(或长期边际成本)为基础核定各电网统一上网电价标准。上网电价改革的目标是逐步实现竞争上网,通过市场形成价格。第一步,先把现行按个别成本定价改为按社会平均成本定价;把现行一厂一价的作法改为一网一价;把建设项目建成后的事后定价改为事前定价。由国家计委公布各电网电力项目平均造价和运行成本指标,按照统一规定的利润率和国家规定的税率,制定并公布各电网上网电价水平。实现同网同质同价。第二步,在供求基本平衡或供大于求的电网,引入竞争机制,以机组为单位

分时报价竞价上网。电网按价格由低到高的原则实行排序调度,以供需平衡点的机组报价作为统一的上网电价。以此引导投资者千方百计降低造价,提高技术水平,降低燃料消耗,加强管理,降低成本,提高效益。实行竞价上网,可以先选择个别电网试点。

2. 分别核定高压电网输电费用和低压电网配电费用。为了加快电网建设和改造,扭转电网发展落后于电厂的状况,提高电网运行质量和管理水平,在实行厂网分开的基础上,按照合理补偿成本、获得合理收益、依法计入税金的原则,单独核定各电网高压输电费用,提高价格形成的透明度,约束成本上升。按照上网电价和高压输电费用制定各电网批发电价。以各趸售县和市、县供电局为单位,由各省级物价部门核定低压电网配电费用,按照批发电价加低压配电费用制定对用户的销售电价。目前实行电网直供的市、县,也可以直接核定包括高压输电费用与低压配电费用在内的零售电价。初步匡算,目前各电网平均输配电费用约为每千瓦时8分左右。如考虑电网建设和合理盈利的需要,约需每千瓦时0.11元。

3. 按照公平负担原则科学制定对用户的分类零售电价。为了规范销售电价管理,改变一个用户两种销售电价的不合理状况,对还没有实行统一销售电价的11个省,从1998年起要全部实行统一销售电价。电网销售电价要按用户电压等级和用电负荷重新分类,扩大两部制电价实行范围,大力推行峰谷电价和丰枯电价。

4. 建立电价平衡制度。在实行厂网分开、电厂竞争上网的电网,为了保持销售电价的相对稳定,必须建立电价平衡制度。电网批发电价要保持相对稳定。在一定时期内,电网经营企业按预测的平均上网电价和上网电量计算出电费支付给发电企业。实际上网电价与预测上网电价之差,存入专门帐户,由高压电网经营企业定期与发电企业结算。销售批发电价以预测上网价为基础制定。当

本期预测上网价与实际上网价价差为负数时,通过提高下期批发价弥补;为正数时,应当适当降低下期批发电价。

5. 上网电价实行同网同质同价。1997年,我国省及省级以上电网销售的电量约为7500亿千瓦时,上网电价平均约为每千瓦时0.28元左右。其中,1985年以前国家投资建设的老电厂形成的统配电量约3700亿千瓦时,上网电价平均约为每千瓦时0.24元左右;1985年以后集资建设、实行还本付息电价的新电厂形成的电量约为3800亿千瓦时,上网电价平均约为0.32元左右,比统配电要高出0.08元左右。由于投产时间不同,造价不同,1985年以后新电厂的电价差别很大,低的每千瓦时0.25元左右,高的0.5元左右。此外,各地办的小火电、小水电,电量约为3000亿千瓦时,上网电价0.15~0.9元不等。

各独立发电企业实现竞价上网,相应地也就实现了同网同质同价。在竞价上网之前,要下决心逐步解决老电厂电价偏低的矛盾,实现同网同质同价。基本思路是:第一,以长期边际成本定价。电价水平要能够对新的投资者有吸引力,使投资者合理补偿成本并能够得到合理的回报。按照目前30万千瓦机组平均造价和变动成本计算,上网电价约为每千瓦时0.41元。第二,现行运营中的所有项目上网电价,均需与边际成本为基础确定的电价水平拉平。现有老电厂的电价要提高到新建电厂上网电价水平,平均每千瓦时需从0.24元提高到0.41元。已经投入运行的新电厂也要作有升有降的调整。第三,对老电厂,在企业改制的前提下,通过资产评估,有计划、有步骤地提高电价。老电厂上网电价提高产生的盈利要专项用于电力项目建设和电网改造,同时取消电力建设基金和地方加收的各种附加、电网改造费等所有的加价项目。今后新电厂建设,主要应由改制后的老电厂承担,作为投融资主体,实现建设、

生产、经营的良性循环。根据近年来老电厂、集资电厂和股份制改造对电价水平的推动,取消各种加价集资后,老电厂分年提价,逐步到位,各方面是可以接受的。

四、注意有关政策的配套实施

在进行上述方面的改革后,为防止电价上升幅度过大,支持可再生资源的开发利用,建议采取以下相应的配套政策:

1. 逐步建立竞争开放的发电市场。近期内,先在各网、省电力局内部全面推行模拟电力市场,把所属电厂由“车间”变为“企业”核定上网电价,按市场化要求进行管理;制定新投产电厂上网电价暂行管理办法,以规范投资行为,约束成本上升;选择发电能力相对富余的省份进行试点,在发电环节引入竞争机制,实行两部制上网电价,在国家规定的容量电价和电量电价标准下,实现竞价上网。

2. 实行厂网分开经营。把各网省局所属的发电企业完全独立出来,将新老电厂进行资产重组,组建发电公司,改变目前“一机一公司”“一厂一公司”的状况。各独立的发电企业,实现竞价上网。按目前新投产电厂造价等因素测算,发电市场放开后,预计上网电价平均每千瓦时 0.40~0.50 元。电网经营企业按国家授权统一建设管理电网,相对独立经营。

3. 将电力建设基金形成的投资改作电力项目的资本金。实行“新电新价”的新投产机组电价方面欠帐较多,重要原因之一是很多建设项目没有资本金,向用户加收的电力建设基金也作为贷款还本付息,贷款利息负担过重。为了减轻新建项目还贷压力,避免电价上涨过高,各新建电力项目按统一上网电价仍不能保证还本

付息需要的,建议将建设基金形成的投资,改作项目资本金,这部分投资不再还本付息。

4. 实行鼓励水电发展的优惠政策,支持可再生能源的利用。第一,降低增值税率。水电企业进项税抵扣过少,增值税负担过重。建议在新投产水电企业实行消费型增值税试点,即对固定资产投资按一定比例计算进项税扣减额,或实行先征后返办法还给企业用于还贷,以减轻水电企业的增值税负担。第二,延长还贷年限,降低贷款利率。水电投资大,运行周期长,水电企业的贷款还款年限应适当延长到20—25年;增加软贷款比重,适当降低贷款利率,以减轻水电企业还贷的压力。

5. 整顿电价秩序。电价管理要提高透明度,电价调整要实行公开审议制度,广泛听取社会各方面的意见,取得用户的理解和支持。将电价管理置于社会监督之下。要坚决取消各级政府加收的一切价外收费,切实减轻用户负担。要整顿现行趸售县的电力价格,分流富余职工,清退超编人员。严禁层层加价和变相涨价。

任何一项改革的成功与否,最终决定于理性认识的成熟程度。近年来,随着价格改革的逐步深入,有关电价研究的论著逐渐多了起来。但总体上看,真正从体制方面做系统研究的专著,尚未见到。刘树杰、刘振秋、李才华同志的《电价管理与电价改革》填补了这个空白。除此之外,这本书还有以下三个特点:

一是知识新,特别是关于电价合理化标准的阐述及对市场经济国家电价管制和电价改革所作的介绍,独树一帜,使人很受启发。

二是资料翔实、可靠。书中关于我国现阶段电价制度运行方式和电价管理办法的介绍,均为第一手资料,且绝大部分都是在作者参与下制定的。若要了解中国的电价,此书不能不读。

三是深入浅出。这本书不乏深刻的思想,关于电价改革的思路,也是有相当的理论高度的。但读来简洁易懂,其所用语言和表述方式能够为不同层次的中国读者所接受。

因此,这本书真正达到了“俗雅共赏”的境界,不仅具有学术价值,而且在一定阶段,也可以作为教材使用。

这部书的三位作者我都很熟悉。刘树杰同志长期从事价格理论和政策研究,硕果累累,刘振秋、李才华同志长期做物价管理的实际工作,作风严谨,且具有创新精神。这部书的完成,是理论、政策研究与实际工作相结合的成功范例。所以,我衷心祝贺它的出版。

电价形成机制改革已成为世界性的潮流,在我国,它对于优化电力资源配置,促进国民经济结构调整,具有更为突出的意义。但国内外的实践也均已证明,电价改革是一项复杂的系统工程,也是一个长期的过程,必须周密设计,精心施工。这本书的出版,对此无疑大有裨益。我也相信,这本书的出版,对于有关电价问题研究的深入将有一定的推动作用。我真诚地希望有更多、更好的电价研究论著问世,以使我国的电价改革取得预期的效果,使我国的电价管理工作规范化、科学化迈上新的台阶。

毕 群 采

1998年9月



前 言

电价管理的理论性和技术性均较强,加之我国体制改革过程中又实行了许多过渡性措施,更增加了电价问题的复杂性。因此,时至今日,仍有许多人感到电价“内行说不清,外行听不懂”。本书的目的,就是试图使这一状况有所改观,并进而为我国电价改革和电价管理规范化、科学化提供理论基础和实际操作的基本思路。

本书共七章,可分为四大部分:第一部分研究我国电价管理的历史和现状,由第一章、第二章构成,该部分的基本内容,特别是我国现行电价的体制运行和管理办法,均有较为翔实和权威的资料作支撑;第二部分由第三章、第四章构成,属理论研究,主要对电价水平和电价体制的形成规律提出了自己的看法;第三部分为横向借鉴,由第五章构成,较为系统地归纳和概括了市场经济国家和地区电价管制与电价改革的做法和经验;第四部分为改革探索,由第六章、第七章构成。在指出我国现行电价体制不合理的表现及原因的基础上,提出了引入竞争机制与重建电价管制机能相结合的改革思路。由于其中的许多看法已在作者与有关管理部门间进行了交流,因而从某种意义上说,也是对中国电价改革前景的一种预测。

到目前为止,在我国从制度上较为系统地研究电价的专著还从未见到,本书的出版在这方面开了一个头。也正因为如此,错误和不足也在所难免,我们真诚欢迎读者和有关专家给予批评

本书在写作过程中,参阅了黄永达等人主编的《国外电价》、原国家电力部与世界银行合作课题成果《中国电力部门管制框架研

究报告》等有关论著，在此表示敬意。国家计委价格司司长毕井泉、副司长韩惠芳热情支持本书的写作和出版，毕井泉同志还为本书作了序，我们也向他们表示衷心的感谢。

作 者

1998 年 9 月



目 录

第一章 我国电价管理的历史沿革	(1)
第一节 旧中国的电价管理	(2)
一、电价水平的确定	(2)
二、电价体系	(5)
第二节 新中国建立后的电价管理	(6)
一、1949~1978 年:建国之初至改革开放前的电价	(7)
二、1979~1984 年:价格改革初期的电价	(11)
三、1985~1992 年:价格改革中期的电价	(14)
四、1993 年后:价格改革后期的电价	(19)
第三节 电价政策调整的效果评价	(23)
一、1985 年以前电价政策措施的效果评价	(23)
二、1985 年后的电价政策成效分析	(26)
第二章 现行的电价体制运行和管理方法	(31)
第一节 上网电价	(31)
一、上网电价的制定	(32)
二、上网电价的形式和结构	(38)
第二节 销售电价	(39)
一、销售电价的计价方法和电价水平	(39)
二、销售电价的体系及相关规定	(40)
第三节 电价管理机构及权限划分	(48)