



电力工业发展模式研究

胡向真 陈志华 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

电力工业发展模式研究

胡向真 陈志华 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书作者多年从事电力行业管理理论的研究与教学。书中阐述了新中国电力工业的发展历程及现状、改革的必要性,分析了旧体制下电力工业产权制度及在这种制度下我国电力企业的经营模式及其种种弊端。详细阐述了作者对电力工业产权制度改革的观点,并提出了新形势下电力企业的发展模式。本书对进一步深化我国电力工业体制改革具有启发和借鉴作用。本书可供电力系统管理人员、体制改革研究人员及社会有关读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

电力工业发展模式研究/胡向真,陈志华著. —北京:
中国水利水电出版社, 2005
ISBN 7-5084-3260-6

I. 电... II. ①胡... ②陈... III. 电力工业—经济
发展—模式—研究—中国 IV. F426.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 105731 号

书 名	电力工业发展模式研究
作 者	胡向真 陈志华 著
出版 发行	中国水利水电出版社(北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales @ waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (营销中心)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市兴怀印刷厂
规 格	850mm×1168mm 32 开本 9.375 印张 252 千字
版 次	2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷
印 数	0001—2000 册
定 价	20.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

前 言

电力工业是国民经济的重要基础，是社会公用事业的重要组成部分。电气化程度是衡量一个国家现代化水平的一个重要标志。电力工业的持续、良性发展是整个国民经济稳定发展的重要条件和保证。同时，电力工业是资金密集型、技术密集型的基础产业和网络性产业。

1949年新中国成立以来，党和国家高度重视电力工业的发展，不仅制定和颁布了一系列推进电力工业持续稳定发展的政策和法规，而且持续划拨巨额资金，投资电力工业的建设。1953年，党的文件中明确指出，电力工业是国民经济的“先行官”；1985年，《中共中央关于制订国民经济和社会发展的第七个五年计划建议》中，就提出了“能源工业的发展要以电力为中心”的方针；1995年，国家颁布《中华人民共和国电力法》，将电力工业适当超前发展作为一条重要的法律准则确定下来；2000年，九届全国人大通过的“十五”计划纲要以及2001年国家经贸委发布的《“十五”产业结构调整规划纲要》，都将电力工业改革和发展的具体目标纳入到整个国民经济的社会发展的纲领性文件之中。新中国的电力工业在党和政府高度关心、广大从业人员齐心协力下，取得了从无到有的巨大成就。

然而，还应当看到，电力工业也是新中国成立50

多年来我国工业部门中体制变化最频繁、最复杂的一个部门；也是最受国内外各方面关注的一个行业。其变化的频繁性主要表现在：电力管理部门频繁更迭。电力管理部门历经了军事管制、燃料工业部、电力工业部、水利电力部、电力工业部、水利电力部、能源部、电力工业部等八次大的变革，先后两次成立水利电力部，三次成立电力工业部。管理部门的多次更迭充分说明了电力工业行业内部与外部矛盾的复杂性及其管理的复杂性。在多次的管理部门更迭中，国家对行业的行政管理权限几放几收，几乎一直是在“一放就乱，一乱就收，一收就死，一死就放”的怪圈中循环，到了 20 世纪末还未找寻到一种能够使电力工业进入良性发展的正轨。究其原因，我们从未真正把电力行业所扮演的角色当作企业来对待，而一直认为它应当担负起更多的社会职责。20 世纪 80 年代以来世界各国电力、煤炭等传统的由政府投资的行业普遍实行民营化，这一遵从自然规律、顺应历史潮流的变革对我国的电力工业开始产生影响，由此拉开了电力工业从根本机制上变革的序幕。1997~1998 年，国家撤销了电力工业部这一行政权力部门，取而代之地成立了国家电力公司，使电力行业第一次成为了《中华人民共和国公司法》框架下的真正意义上的企业组织。这一变革具有划时代的意义。由此而后进行的电力行业的更深层次的变革都是在此基础上进行的。

但是，改革的道路不可能一帆风顺，更何况是国民经济和社会发展的基础产业、公用事业，其涉及面之广和涉及层次之深是可以想象的。首先是新中国成立 50

年积淀下来的由政府作为投资主体形成的庞大的电力工业体系化的资产，包括数以百计的发电厂、庞大的输供电网以及无以计数的设计、施工等辅助性的修造单位。要想让这一大笔资产能够进入一种满足市场电力需求——自身获利——资产保值增值——扩大再投资的良性循环，就必须改革过去资产的产权结构。这一点已为许多的国家和各行业的经验所证实。但是，产权制度的变革好比是给社会动一次“伤筋动骨”的大手术，谈何容易而又绝不能有大的闪失。这个过程中每走一步都需要慎思，尽可能全面分析改革的利弊，尽可能预计所有的困难和阻力，采取相应的程序和手段，以最大限度地减少改革的成本。其次，传统产权制度下电力工业各类型企业的运营模式必须要顺应变革后的产权结构。运营模式的变革涉及权力机制、决策机制、组织结构、资源配置、分配机制、生产运营等诸多方面。在此过程中，势必涉及整体利益与局部利益的矛盾以及社会公正与社会效率的矛盾。这些矛盾如不能妥善处理，改革就不可能是成功的改革。

本书较为详细地概括了新中国电力工业从无到有的发展历程，着重阐述了自1978年党的十一届三中全会以来电力工业的改革历程；十分详尽地分析了在我国经济体制改革的大背景下，电力工业的现状与机遇，以丰富的佐证材料说明了未来我国电力工业改革的总体思路；并具体分析了旧体制下电力工业的产权制度及其种种弊端，详细探讨了旧产权制度下我国电力行业企业的经营模式及其种种弊端；本书用大量篇幅针对电力工业

的产权结构调整、经营模式变革提出了作者的观点。

厂网分家、主辅分离的核心是打破垄断，引入竞争，建立现代企业制度。电力企业如何适应市场经济的新形势，如何汲取中国传统文化的精髓和借鉴国内外先进的管理经验，如何制定并实施长远发展规划，这是电力企业需要高度重视和探讨的重要问题。本书从战略分析出发，分别对发电企业、电网企业和辅助产业企业的战略进行了探讨，提出了新形势的战略选择。

本书是作者在身处电力行业、亲历电力行业的发展与变革的基础上，总结多年从事电力行业管理理论研究和教学的心得与感悟，所撰著的成果。其中，第一章至第四章（共计 11 万字）由胡向真撰写；第五章至第七章（共计 14 万字）由陈志华撰写。

本书作者在撰写过程中，为使资料翔实、准确，曾多次走访了有关部门和企业，得到了山西省电力公司企业改制部翁国庆、山西省电力科学研究院曹晓强等同志的大力支持与帮助。本书得以成稿，与他们的鼎力相助是分不开的。在此，一并谨向他们表示衷心的感谢。

由于水平有限，书中不足、不当之处在所难免，诚恳希望关心电力工业发展的读者朋友们不吝赐教。

作者

2005 年 5 月于山西大学工程学院

目 录

前言

体 制 篇

第一章 新中国电力工业的发展历程	3
第一节 新中国电力工业的背景 (1949~1978 年)	3
第二节 电力工业的改革探索路程 (1978~1996 年)	6
第三节 中国电力工业的市场化体制改革 (1997~2001 年)	10
第二章 具有垄断特征的电力工业改革的必要性	15
第一节 垄断性行业改革的必要性	15
第二节 垄断性行业改革关键要解决的问题	16
第三章 电力工业的现状	23
第一节 电力工业发展的一般趋势	23
第二节 中国电力工业的体制深化改革	24
第四章 电力工业产权制度的改革	33
第一节 产权改革的理论依据	33
第二节 国外电力行业产权制度改革的启发	37
第三节 中国电力行业的产权制度改革的必然性	51
第四节 电力行业产权制度改革的目标和途径	65
第五节 中国电力行业产权制度改革的艰巨性	90
第六节 政府的态度与举措	98
第七节 不容忽视的风险	110
第八节 电力企业产权制度改革的案例	115

战略篇

第五章 发电企业的发展战略	127
第一节 发电企业的环境分析	131
第二节 发电企业的低成本运营战略	158
第三节 发电企业的多元化经营战略	176
第六章 电网企业的发展战略	182
第一节 电网企业战略分析	182
第二节 电网企业资本运营	188
第三节 电力市场营销	190
第四节 电网企业的组织结构设计	231
第七章 辅助产业的战略管理	244
第一节 辅助产业的生产经营	244
第二节 辅助产业的核心竞争力	251
第三节 电力辅助产业的文化创新	266
第四节 国际化经营	271
参考文献	290

体制篇

第一章 新中国电力工业的发展历程

第一节 新中国电力工业的背景 (1949~1978 年)

新中国电力工业是在传承解放前的“中共中央燃料工业处”的基础上起步的。新中国成立后，在这个燃料工业处的基础上，组建了燃料工业部，管理全国的煤炭、石油和电力工业。但燃料工业部组建的初期，直接领导的仅有部分地区的电力工业，大部分电力工业由于建国初期的特定的历史条件均由各地军事管理委员会领导和管理。到 1952 年，全国的电力单位才被基本集中到燃料工业部管理，形成了垂直垄断、政企合一的电力工业管理体系。图 1-1 所示为 1952 年时的全国电力工业的管理组织系统。

全国的电力工业企业都由作为政府机构性质的燃料工业部统

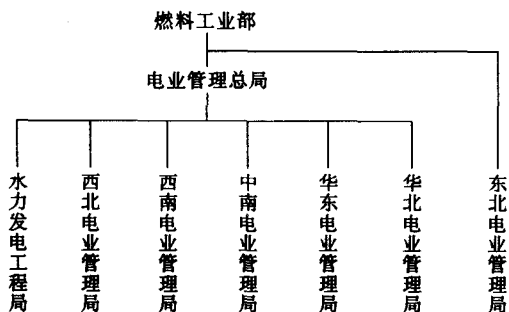


图 1-1 1952 年全国电力工业管理组织系统图

一管理并经营，从而成为特大型的国营工业行业。

1955年7月，一届二次全国人民代表大会通过决议，撤销燃料工业部，单独设立了电力工业部。电力工业部成立后，继承了燃料工业部的管理职能，并从1956年开始逐步充实省级电业工作的管理，到1958年初基本形成了以中央领导为主，中央和地方领导相结合的全国电力工业管理体系，如图1-2所示。

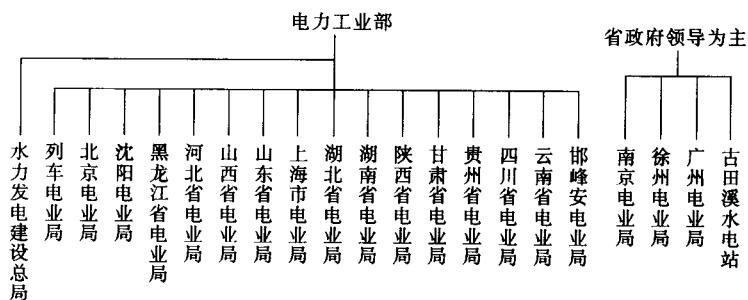


图 1-2 1958 年全国电力工业管理组织系统图

1958年全国人大二届五次会议通过决议，将电力工业部与水利部合并，成立水利电力部。水利电力部将电力工业企业的管理权全部下放给各省（自治区、直辖市）人民政府，实行中央与地方领导相结合，以地方为主的领导体制。水利电力部只负责管理已形成跨省（自治区、直辖市）电网的京津唐电网和辽宁、吉林电网。这种电力工业管理体制实施3年后，发现分省的电力工业体制存在种种弊端，严重影响了电力工业的统一性和安全性，也影响了电力工业的发展，出现了严重缺电的局面。1961年，中央重新将电力工业的管理权力上收。经过1961~1965年的努力，形成了如图1-3所示的管理体系。

1966年“文化大革命”开始。1967年对水利电力部实行军管，又一次将电力工业的管理权下放给地方政府。管理权下放后，电网管理严重分散，加剧了电力紧张的局面。当时由于

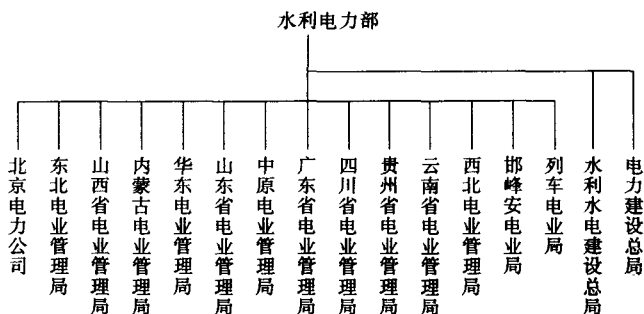


图 1-3 1965 年全国电力工业管理组织系统图

缺电，全国至少有 20% 的工业生产能力发挥不出来。^① 1975 年，撤销了水利电力部革委会、恢复了水利电力部的建制后，国务院为了加强电网统一管理，于 1975 年 10 月 17 日批准了《跨省电网管理办法》，将跨省电网管理权又一次上收。到 1978 年，我国电力工业管理组织系统如图 1-4 所示。

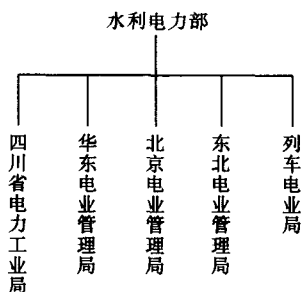


图 1-4 1978 年全国电力工业管理组织系统图

电力工业管理权限“一分就乱，一乱就收，一收就统，一统就死”，充分暴露了当时这种体制的两难境地。

1978 年党的十一届三中全会以后，全国各行各业掀起了改革的热潮，电力工业也开始了寻求解决方案的体制改革的探索。

① 国务院批转电力工业部关于贯彻执行“调整、改革、整顿、提高”方针的实施方案，1979 年 5 月 29 日国发 [1979] 184 号。

第二节 电力工业的改革探索路程 (1978~1996 年)

1979 年 2 月国务院决定撤销水利电力部，成立电力工业部和水利部。在国务院的“国发 [1979] 184 号文”中明确指出：“电力工业是建立在现代化技术基础上的大生产，必须实行高度集中统一管理。跨省（自治区）的和一省范围内的电网，由电力工业部统一管理，电力供应由国家同意分配。”这是我们在总结以往的经验教训和吸取世界各国的共同经验的基础上达成的共识。

我们认识到大电网至少有九条好处：①可以互相支援，互通有无；②可保证电力质量，保护周波稳定，容易承担比较大的负荷冲击；③可以提高抵抗事故的能力，局部发生事故，电厂之间，便于调度支援；④可以互为备用，减少备用容量；⑤有了大电网，便于采用大机组，加快建设速度，降低造价，减少燃料消耗；⑥可以实行经济调度，有的带基本负荷，有的调峰，有的季节性生产，有的带无功，水火互为补充，取得最大经济效益；⑦可以充分利用各种动力资源，有利于开发大型水电站和矿区火电站；⑧有利于备战，战时不容易打烂，打烂了也容易恢复；⑨中国幅员广大，电网发展大了，可以利用时差，错开高峰用电。●

在这一指导思想下，经过调整，1981 年形成了如图 1-5 所示的电力工业管理组织系统图。

至此，几个大区电业局都已经成立。这次改革完成之后，基本上把全国的主要电网、主要省区都统一管理起来了，促进了全国电力工业的发展。

1982 年 3 月，五届人大四次会议将水利部、电力工业部再

● 电力工业部关于贯彻执行“调整、改革、整顿、提高”方针的实施方案，1979 年 5 月 29 日。

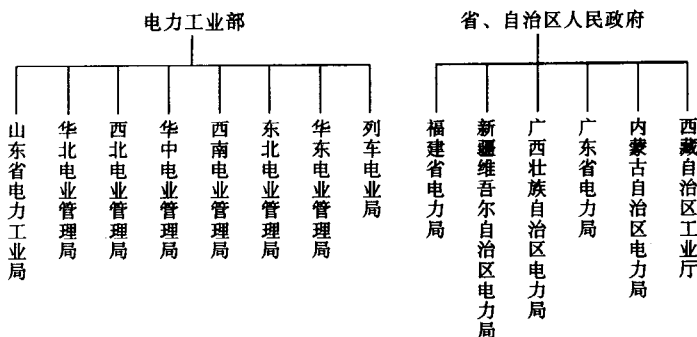


图 1-5 1981 年全国电力工业管理组织系统图

度合并，成立水利电力部。这次合并之后，接受以往的经验教训，继续沿着电力工业集中统一的方向发展。到 1985 年，全国电力工业管理组织系统如图 1-6 所示。

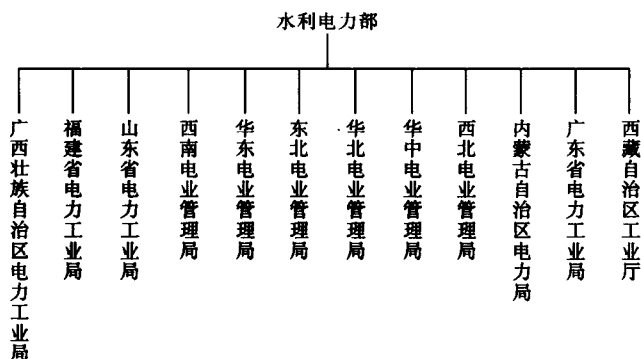


图 1-6 1985 年全国电力工业管理组织系统图

这一时期，电力工业管理机构的调整变化已显现出“政企分开，省为实体，联合电网，统一调度，集资办电”的趋向。在管理体制上，1984 年中共水利电力部党组提出了建议，实行全面包干的经济责任制；1984 年 12 月，水利电力部制定了《关于电力工业简政放权的规定》；1985 年 5 月，水利电力部党组向党中

央又提出了“自负盈亏，以电养电”的建议；1987年9月，时任副总理的李鹏提出了电力体制改革的“政企分开，省为实体，联合电网，统一调度，集资办电”原则；1988年7月，成立了华东电力联合公司等实体，成为改革试点。1988年的电力工业管理组织系统如图1-7所示。

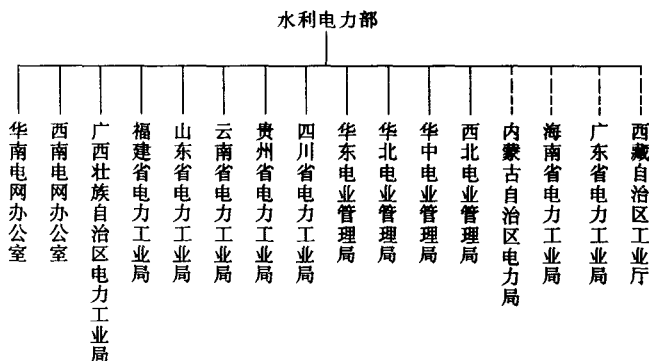


图1-7 1988年全国电力工业管理组织系统图

在电力建设投资体制上，也进行了一系列改革尝试。改革的主要内容是将过去的电力建设由拨款改为贷款和利用社会力量集资办电。如1982年12月国务院决定征集国家能源交通重要建设基金，建立基本建设项目投资包干责任制，鼓励国内合资建设电力工程，利用外资加快电力建设，建设银行提供基本建设贷款，对电力工业企业减免产品税用于归还贷款、发行电力建设债券，适当提高电力设施折旧率等措施。这些措施在当时有力地促进了电力工业的发展。

1988年5月，七届全国人大一次会议决定撤销水利电力部，把电力工业管理工作并入新成立的能源部，能源部承担电力行政和企业管理职能。1988年6月22日，能源部正式成立，同年12月，成立中国电力企业联合会。在网省电业局、电力工业局的基础上成立电力公司。由此，实现了电力工业的行政管理、企业管