

# 论我国电价管制制度的利弊与改革思路\*

于良春 郭松山

价格管制是政府对自然垄断行业实施公共管制的最主要形式之一。对于电力行业来说,价格管制指政府对电价申报、审批、批准执行以及调整等电价行为进行监督和管理的总称。当前,我国电价管制分为上网电价和用户电价两部分。

## 一、我国电价管制制度的现状

1985年以前,我国实行的是高度垄断的电价管制制度,政府严格统一管理电价,电价制度以满足社会公益事业需要为原则。改革开放以来,国家虽然几次调整了电价制度,由于煤炭和运价上调,电力成本上升幅度超过电价水平涨幅,电力行业利润水平逐步降低。1985年,在考虑到企业获得能力基础上,国家为了大力发展电力事业,以缓解电力作为基础行业对国民经济的长期制约作用,同时针对电价的长期不合理状况,实行了多种电价制度。其内容是,政府制定上网电价,以电厂的投资来源和电厂的建设日期为核定依据,实行区别电价。具体有以下几类:(1)1985年以前主要利用政府拨款建设的所有电厂,以及1985年至1992年期间利用补贴的政府贷款建设的电厂或电厂的一部分,其上网电价按定额发电单位成本、发电单位利润加发电单位税金的方法核定,一厂一价,一次核定多年有效。(2)1986年至1992年期间建设的非中央政府投资电厂和1992年以后建设的所有电厂,上网电价执行“新电新价”政策,按还本付息电价原则核定,即按该电厂的定额发电单位成本,加发电单位还贷利润、减发电单位折旧还贷额、加发电单位投资回报和企业留利、加发电单位流转税和所得税等核定电价,一厂一价(或一机一价),一年一核定。(3)独立的地方小火电、小水电及自备电厂的上网电价,一般按平均成本、平均利润加税金的方法核定。此外,还有各电网企业(如电力局)对所属非独立核算电厂制定的各种内部核算电价等。

用户电价分为管制电价和指导性电价两类。管制电价或称计划电价是以电力部和国家计委每年颁布的目录电价表为基础,各地区有关部门征收的各种附加费和加价一并附加到管制电价中。指导性电价包括管制电价,但当用户年用电量超过1985年的消费量时,再加上各种附加费和加价。

我国现行电价管制制度的特点是:(1)政府确定电价制定依据、原则,拥有调整、审批电价等权利,电力企业的定价权限微乎其微,几近没有;(2)确定电力行业价格以解决电力供应不足、提高投资者办电积极性为出发点,实行成本加成定价法,电价中均含成本加合理利润,新电新价中增加了还本付息电价部

分;(3)对不同企业按统一标准核定价格,一厂一价(或因机组投资时间不同,实行一厂多价),企业之间不存在价格上的竞争性;(4)国家下放和调整电价管制权限,地方各级政府(省、市、县)拥有部分电价制定、审批等权限,用户电价表现各异,存在农市电、地区电等价格差。

## 二、对我国现行电价管制制度的分析

政府制定管制电价,应符合以下三维政策目标体系:(1)促进社会分配效率。电力行业作为自然垄断性行业,如果不存在任何外部约束机制,电力企业就成为市场价格的制定者而不是接受者,有可能通过制定垄断价格获取超额垄断利润,把一部分消费者剩余转化为生产者剩余,从而扭曲分配效率。价格管制的目标之一就是促进社会分配效率,防止资源配置失当。(2)刺激企业生产效率。制定管制价格应能够刺激电力企业优化生产要素组合,充分利用规模经济,不断进行技术革新和管理创新,努力实现最大生产效率。只有如此,才能节约社会资源,推动产业水平升级。(3)维护企业发展潜力。电力产业作为关系国计民生的基础行业,随国民经济的发展具有需求加速增长趋势。加之电力具有资本密集性特点,制定管制价格还应考虑到使企业具有一定的自我积累、不断进行大规模投资的能力。

我国现行电价管制政策是在集资办电和多种政策的推动下,坚持调放结合方针,逐步实施的以“高进高出”为主体的多种电价政策。电价改革之初实施这一政策的两大目标是:(1)增加对电力产业的投资,以缓解电力短缺。(2)通过实现规模经济和将现有资产优化利用,提高国家有限资源的利用率。为达到上述目标,政府对上网电价和销售电价按照电力设施的投资、贷款的还本付息、成本、利润、税金等因素综合考虑,实行统一定价。很显然,在此背景下形成的电价机制有利于提高电力企业的自我积累、自我发展能力。因为上网电价中除去各项成本费用支出外,还含有一定的资金利润,保证了电力企业的赢利性。

从管制电价所应达到的另两个目标分析,一方面独立老厂的电价中不存在投资偿还问题,新电新价中由于含有还本付息部分,也消除了电厂的投资偿债风险。电力企业虽无定价权,但它们之间不具有价格上的竞争性,从而变相地拥有了“垄断价格”。这种电价较多地考虑了电力企业的发展问题,而对消费者的承受能力考虑不足,必然使部分消费者剩余转化为生产者剩余,这有悖于社会分配效率目标。

\* 参加讨论的有:赵西亮、邢燕、孔进、李云娥

另一方面,在现行电价管制制度下,电价高低是由管制当局制定的,而不是由可竞争市场供求关系所决定。即是说,电力商品价格摆脱了市场价值规律对它的决定性作用。这样,电力企业不仅容易成为风险的厌恶者,也易于变成竞争的排斥者。而实现竞争是提高产业效率的最有效手段,企业之间竞争不充分,也就难以刺激企业的生产管理效率。

可见,现行价格管制政策虽然在一定程度上使企业具备了发展潜力和积累能力,但是同时也损害了社会分配效率,带来了资源配置效率低下;导致企业的技术创新动力不足,生产效率难以提高。这一体制严重偏离了经济原理所确定的价格目标体系。同时也未完全达到1985年改革之初国家提出的两大目标。具体来说,在实施过程中暴露出来的问题主要有以下几个方面:

1. 电价水平、结构不合理,导致资源配置缺乏效率。现行电价由贷款还本付息、运营成本、利润、税金几部分构成。这一电价使投资者不必承担投资风险,企业可以从电价收入中获得利润,政府部门还能够增加财政收入,因此,它提高了多家办电的积极性。在“谁投资,谁办电,谁受益”原则指导下,地方政府纷纷投资电力企业建设。出于受资金约束,又无力投资于大型电力建设项目,只能投资建设小型发电机组。同大型电力机组相比,这些小机组存在高消耗、低效率问题,而且加剧环境污染。企业投产后,政府部门为了保证电价顺利执行,维护地方既得利益,对投资企业采取优先发电的保护主义,结果出现一些低煤耗大型火电机组停机,而许多高煤耗的小火电厂则存在大

发、满发、抢发电力现象,导致电力资源配置缺乏效率。同时,出于现行电价政策支持了电力企业发展,引导着政府将有限的财力投资于发电企业,缺乏对输配电环节投资的激励机制,致使许多地区输电网建设滞后,电网建设与电源建设不配套。出现一些网、省公司电力过剩的局面,有电发不出去,而一些电网薄弱地区又用不上电,造成能源资源的极大浪费现象。

另外,从电价结构方面看,国家虽然试行不丰枯电价、峰谷电价、季节电价、容量电价、可中断负荷电价等不同电价政策,但由于服务质量未有大的改善,电力行业服务意识不到位,目前还难以形成一个既满足多种可供用户选择,又有利于电网削峰填谷的鼓励电价。电价结构尚欠科学。

2. 现行电价制度存在价格歧视,电力企业之间难以开展公平竞争。电力商品作为特殊商品,其价格依赖于电力生产时间和用户的用电特性,应该按产销反映的生产成本和供求关系确定价格。现行电价实行一厂一价制,上网电价以每一企业的实际生产成本、还本付息、利润加总为基础确定,不同企业的投资、经营成本不同,其上网电价也表现各异,如表1。按不同投资主体或所有权结构划分的电厂,平均上网电价差别较大,最高平均上网电价是最低平均上网电价的4.16倍,而且企业的非国有成分越多,政府制定的上网电价水平越高。这种未反映产品价值而确立的差别歧视价格,将使低电价企业丧失自我积累的能力,挫伤其投资电力的积极性。随着一些电厂还本付息年限的接近,歧视电价将使电力企业开展公平竞争缺乏统一标准,高电价企业具备明显的竞争优势。

表1 不同经济类型电力企业平均上网电价(单位:元/千瓦时)

投资者所有权结构	国有	集体	联营	股份制	中外合资	中外合作	与港澳台合资	与港澳台合作	外资
平均上网电价	159.68	203.45	249.88	232.80	309.70	246.08	307.26	304.55	665.28

资料来源:叶泽方:《建立我国电价管制制度》,载《中国工业经济》,1999(4)。

3. 现行电价管制制度缺乏对企业成本的激励约束机制,企业内部容易产生X无效率。X效率指不改变要素投入组合时通过其他途径提高生产率而增进的效率。由于企业本身对自然垄断产品或服务的真实实现成本以及降低成本潜力的了解远胜于外部的监管者,所以成本信息的分布是不对称的。现行的价格管制以成本加成定价,企业所发生的费用高低均可通过成本加成转嫁到价格中去。政府放松了对企业成本的控制和管理,企业不通过努力降低成本即可谋取垄断利润。而且,在规定的资金利润率下,提高成本意味着可以获取更多的利润额,企业的经营管理人员不仅不必千方百计控制和降低成本,反而可以放心地增加在职消费,人为地膨胀成本。在此意义上,现行管制电价不仅缺乏对企业降低成本的激励和约束机制,而且具有对成本节约的逆向激励效应。据有关部门统计,实行多种电价制度以来,我国新建和改建电力项目的工程造价飞速上涨,上涨幅度在全国各行业中排列在前几位。1999年4月,国家电力总公司专门对电力建设施工企业进行了改革、整顿,这样做虽然有助于降低工程造价费用,但并不能从实质上解决企业降低成本问题。因为企业仍会设法提高其他各项费用开支,以充分利用现行价格制度所带来的好处。

从管制价格对技术进步的反应和促进作用来看,技术进步根据其不同要素的相对影响可以分为节约资本的技术进步和节约劳动的技术进步。资本的主体是国家资产,而劳动费用则是可变资本的主要部分。现行价格管制制度难以促进企业开发和推广节约资本和劳动的新技术,因为企业不具有节约投资

和减少劳动的压力和动力,相应地企业的生产效率不会得到提高,结果导致企业内部出现X无效率。因此,要使企业努力降低成本,提高效率,必须改革现行电价制度。

4. 现行电价管制导致价外加价等不规范行为。实行多种电价政策以来,地方各级政府(省、市、县)都有了一定的电价审批权限,这相当于为政府部门执行价外加价颁发了许可证,而我国的相关价格法规又不健全,有些法规内容含糊不清,条款不准确、具体,操作上缺乏可行性。如价格法第二十一条规定“制定政府指导价、政府定价,应当依据有关商品或者服务的社会平均成本和市场供求状况,国民经济与社会发展要求以及社会承受能力,实行合理的购销差价、批零差价、地区差价和季节差价。”这一条款意味着政府可以根据当地经济发展情况制定地区差价,至于价格是否合理,是高还是低,则难于检验;它缺少实施细则作为依据。于是,受地方利益驱使,政府部门会滥用权力,把各种附加费和加价均转嫁到价格中去。据有关部门最近所作的调查,我国城市居民用电电价平均为0.43元/千瓦时,农村用电电价一般在0.6~0.8元/千瓦时,高的达2~3元/千瓦时,电价地区差别非常大。1997年各级政府在国家目录电价外的各种名目的收费累计达553项,全年全国累计的价外加价电费超过434亿元。

对于用户电价来说,其分类管理也不合理。管制价格中已包含有地方部门征收的各种附加费和加价。指导性电价中规定,允许在管制电价的基础上,再加上各种附加费和加价,这等于层层重复加价,这部分重复加价是以1985年计划消费电量

作为征收依据,即对年用电量超过1985年消费电量的多余部分征收价外加价。它在当时电力短缺情况下,对于控制和平衡电力消费总量起到了积极作用,随着电力市场逐渐趋于饱和,再执行价外加价已缺乏合理性。

5. 现行电价管制制度使消费者负担沉重,影响了国民经济增长。我国《电力法》第三十六条规定“制定电价应坚持公平负担,促进电力建设。”由此,政府确定管制电价,既应考虑效率问题,还要控制电力垄断企业过多的收益,保护消费者权益,改善整体社会福利状况。现行电价管制制度不仅造成工程造价等成本价格上涨,而且使各级政府增加了很多的不合理价外加价,电力销售价格随之节节高升,形成了用户难以承受的过高电价。1985年至1998年,我国电价上涨超过600%,而同期物价上涨估计不超过400%,明显低于电价上涨幅度。

电价过高使许多高耗电企业因成本上涨而开工严重不足,有的甚至出现亏损或破产。在农村地区,农电价格远高于城市电力价格,许多用户不得不少用电甚至不用电,消费者利益无法得到保证和改善。而企业减产、停产又反过来使电费收缴困难,用电总量出现低速增长,整个电力市场萎缩。1997、1998年全国发电量增长速度分别比上年回落2.12%和2.58%,1998年全国电力利用小时平均降到4900小时。这些情况说明,现存的过高电价已阻碍了国民经济的持续、快速、健康发展,它的负面影响不容忽视。

量度价格对经济绩效的影响,也可以借助勒纳指数进行分析,勒纳指数是指价格与边际成本的偏离率,用公式表示:

$$L = (P - MC) / P = 1 - MC / P$$

其经济意义是:指数L值越小,说明该行业的经济绩效越好。这里MC等于电力边际成本,P等于电力商品市场销售价格。从公式看MC与P的比值越大,指数L才越小。现行电力销售管制价格包括政府“垄断定价”和价外加价两部分,它摆脱了价值规律应发挥的作用,其价格与边际成本的偏离程度大于当市场存在支配能力时价格与边际成本的偏离程度,即其MC/P值小于后者,由此可知勒纳指数值将变大。这说明现行电价管制制度使电力行业的经济绩效情况变得更糟,由垄断定价所引起的社会福利净损失不是变小,而是有所增大。因此,从改善电力经济绩效的角度考虑,也须改革现行价格管制制度。

### 三、我国电价管制制度的改革思路

1. 制定与《电力法》相配套的电价管理条例,依法对电价进行管制。电价管理条例应具体、详细,具有电价行为管制方面的可操作性,它起到对《价格法》《电力法》拾遗补缺的作用,并最终形成由《价格法》《电力法》电价管理条例及具体细则为依据的电价管制法律体系。电价管制条例应明确和集中电价审批权限,规定调整电价的依据和周期,充分考虑电力事业的公用性质,从保护社会和企业利益出发,解决价外加价、电价调整跟不上市场供求状况变化等问题。

2. 引入竞争机制,推动电价制度改革。通常情况下,欲解决垄断企业X无效率问题,须使企业外部竞争压力足够大。电力行业引入竞争机制,不仅使企业提高管理效益降低生产成本,而且能够推动企业改进服务质量,降低产品价格,有助于电价管制体制改革。20世纪80年代以来,世界许多先进国家对电力行业放松了垄断管制,引入了竞争机制。在挪威和新西兰,由于电力工业改革采取了以强调竞争作用为主要内容的改革政策,其电价分别下降了30~40%和14%。在阿根廷,竞争使电力企业效率明显提高,电力价格下降。

我国《电力法》第37条规定,电价应实行“同网同质同价”,这一规定有助于企业之间开展公平竞争。实行网厂分离,在发电领域引入竞争机制,充分发挥价格杠杆作用,能够逐步做到同网同质同价。目前,全国已有六个网省公司进行了“厂网分离,竞价上网”试点工作。应继续加大试点力度,待条件成熟,在全国推广。当然,由于企业之间存在成本差别,执行同价原则有可能使部分企业在竞争中处于劣势,甚至被淘汰。对此,应采取改组、联合、兼并等方式,充分利用电力存量资产,创建一批有竞争实力的大型企业集团,形成电力企业在国内市场的有效竞争格局。

在供电领域,要实现输供分离,引入竞争机制。这样做能够消除政府部门的不合理加价,迫使供电企业通过降低管理费用,改善服务质量,占领电力销售市场。有利于体现消费者利益,增加消费者对电力商品的选购范围,最终形成消费者在全国范围内自由选择电力企业的市场结构。

3. 改革现存电价形成机制。电价形成机制的基础是定价方法,无论采取何种定价法,均应符合经济原理确定的三维目标体系。英国的价格上限激励管制方式较具有代表性,这一管制方式的确定原则是,行业价格上涨不能高于通货膨胀率,同时考虑到劳动生产率的提高,还要使行业的价格下降。其公式是:

$$P = RPI - X$$

其中,P是电力行业产品价格变动率,RPI是商品零售物价指数,X是电力行业的技术进步率,由电力管制当局每隔3~5年核定一次。实行这一机制,促使英国的电力企业积极进行技术革新,优化内部管理,电力价格不断下降,1989—1996年改革8年内英国实际电价下降了25%。这一做法对我们制定本国的价格管制方式很有参考价值,但须注意对发供电领域的技术进步率分别单独确定。

另外,还可以考虑采取两部制订价法与区域间比较竞争管制相结合方式制定管制价格,这种定价法比较符合我国目前的实际情况,它也具有促进经济效率的作用。我国电力行业具有地区性垄断经营特点,全国电网建设因受资金、技术、管理等因素约束,实现全国联网条件尚未成熟。现阶段可以考虑以网、省公司为单位制定区域管制价格,在网省公司内部实行两部制定价法,即容量或需量按区域内的电力平均成本定价,电量按区域内的边际成本定价。如果网、省公司之间实施了区域联网管制,则在联网区域内实行两部制订价法,应注重发挥价格杠杆作用,使价格成为配置资源的决定性因素。然后逐步扩大联网区域范围,直到建立全国统一电力市场。实施这一方法的缺陷在于边际成本较难测定,统计数据容易出现误差。若与竞价上网方式相结合,则可使价格逐渐接近或等于边际成本。

4. 建立相对独立的电价管制机构,组织电价听证会制度。电价管制监督机构应广泛地吸收包括用户代表在内的各界人士参加,它能够消除社会对电力企业电价行为的信息劣势,从而对电价制定、审批、执行的调整进行强有力的监督。举办电价听证会要吸收政府、用户、电力企业以及有关研究咨询机构、人大、政协和新闻单位的代表参加,这样能够增加电价管制的透明度,沟通管制者、用户、电力企业三者之间的关系。从而消除层层加价等不合理电价行为,促进电价管理的规范化以及电价制定调整的合理化,保护电力企业和用户两方面利益。

(作者单位:山东大学经济学院 济南 250100)

(责任编辑:曾国安)