

加入 WTO 与电力行业的市场化改革

邢绍山 陈祝平

摘要： 随着中国加入 WTO，电力市场的开放是迟早的事。能否抓住电力市场开放的机遇或能否应对开放的冲击，关键之一在于我国电力行业市场化的改革。借鉴国外的经验和针对我国电力改革存在的问题，本文提出了深化电力改革的一系列建议。

关键词： 电力行业；市场化；改革

中图分类号： F 407.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2002)02-0011-04

随着中国加入 WTO，我国国民经济各行业的开放程度将加大，其中也包括电力行业。虽然到现在为止，中国的电力行业尚未被其他 WTO 成员要求开放，但电力市场的变化和发展取决于电力用户市场的变化和发展，随着我国电力用户市场的普遍开放，电力市场的开放是迟早的事。另外，随着发达国家国内市场的饱和，发达国家电力行业对海外市场的兴趣一直很浓，它们一旦看中某个市场是不会不借助 WTO 来要求目标市场开放的。因此，作为发达国家电力行业一个潜在的目标市场，我国电力行业现在就需要研究电力市场开放及其对我国电力行业的影响问题，即开放所带来的机遇和挑战问题。

电力市场开放所带来的机遇将主要是外资的增加和我国电力出口的扩大。电力市场开放带来的挑战将主要是具有强大竞争力的外资电力厂商对我国电力行业的冲击。而无论能否抓住机遇或能否应对冲击，关键之一在于我国电力行业市场化的改革。

现在，发达国家电力行业进入海外市场的一个重要形式就是海外电力投资。而它们对海外投资目标市场选择的一个主要标准是候选国电力行业市场化改革的程度。例如，英国和澳大利亚电力改革搞得不错，吸引了国际电力投资商的注意。美国电力公司在英国和澳大利亚等高度市场化国家的投资，远远超出在其他海外国家的投资。一些电力投资商之间为了争夺英国电力市场还展开了竞争。如为了占领伦敦的电力零售市场，美国一家电力公司曾花了 20 亿英镑全额收购了英国伦敦电力公司，而后者最近又被法国 EDF 公司所收购。可见，一国电力行业能否抓住和很好地利用外资机遇，一个关键在于自己市场化改革的进程。

现在，国外电力行业市场化改革的主要趋势，是放松政府管制，引入自由竞争机制，通过民营化、自由化的方式引入民营资本和商业化运行方式，将国有电力企业的所有权或经营权转移到民间，减少国有资产的持股比例，发挥民营企业家的作用。

电力行业从生产和供应过程看，包括发电、输电、配电和售（用）电 4 个环节。电力行业

的管理包括监督管理、产权管理、运行管理和市场管理 4 个方面。现在,世界上已经或正在进行电力体制改革的国家,尽管改革方案五花八门,但基本上都是围绕上述 4 个环节和 4 个方面进行的。

从生产和供应环节的改革看,国有电力行业的改革一般最先是放开发电和售电环节,在这两个环节首先开始竞争。输电、配电环节改革的方案比较多。另外,政府要对输电、配电环节的垄断性进行监管。国有电力行业彻底的改革是 4 个环节全部放开。

从管理的改革看,国有电力行业运行管理与市场管理两个方面改革的方案比较多。许多国家结合本国国情采取了不同的方案。现在,运行和市场管理改革的趋势是由独立的运行和市场管理机构承担这两方面的功能。独立的运行和市场管理机构由政府或多家拥有产权的董事会控制。国有电力行业彻底的改革是监督、产权、运行和市场 4 项管理全部放开。

我国电力行业的改革大体经历了 3 个阶段:第一阶段是 1978 年以前,电力行业实行高度集中的、垂直一体化的和垄断的计划体制。

第二阶段是 1978 年到 1996 年,电力行业率先在垄断行业引入竞争,实行以集资办电、多家办电、多渠道筹资办电和利用外资办电为主要特征的改革阶段,改革的主要目标是缓解全国日益严重的缺电局面。

第三阶段是从 1997 年起到目前,电力供需大体平衡,我国电力行业开始从较低层次的为解决缺电的改革阶段,发展到较高层次的与结构调整、科技进步和提高经济效益相联系的改革阶段,虽然目标是建立竞争性的电力市场,但电力行业的垄断像坚冰一样仍未被打破。

目前,电力行业的改革主要存在以下问题:

1. 国家电力公司仍是电力行业“一枝独秀”的垄断企业 尽管民营华能公司的市场份额在迅速上升,但与国家电力公司相比,仍相去甚远,而且民营的华能与国家电力公司之间有千丝万缕的关系。在 1998 年国务院机构改革时已经明确电力要政企分开,电力行业的行政管理职能由国家经贸委电力司承担,但在资产分割上,国家电力公司通过本部实体化、加强资产纽带、进入“财富 500 强”等行动,反而巩固和加强了垄断地位。结果,国家电力公司虽然进入了“500 强”,但与同类电力企业相比,其经济效益指标是落后的。

2. 电力行业政企不分和政事不分的现象仍然严重 在我国电力行业,政府实际上仍扮演着不少计划经济下的角色。电力企业经营的独立性和自主权仍受到许多限制。有的省级电力公司虽已将电力局的牌子摘去,但部分行政职能并没有移交。有不少省市电力局的牌子都没有摘去。一些县级电力部门仍然承担着县政府的管电职能。政企不分造成多部门决策和责任分散,政府部门之间的协议困难和决策缺乏透明度,在决定价格和审批投资项目上尤其突出。

3. 电力市场进入的壁垒森严,行政审批的关卡或准入限制很多 有的外资电厂被批准投产,主要是用来调节用电高峰。从经济学角度看,电力行业属于具有规模经济的自然垄断行业。但当一国电网的容量很大时,开展竞争是有效率的。特别是在发电和用电两个环节开展竞争是必要的。国家电网系统是统一的,但它应该起到非赢利的公共平台的作用。电力行业的行政垄断同样突出,最典型的莫过于地方保护主义。例如,在 2001 年夏季的负荷高峰期,某省电网发电能力不足,而邻省电网负荷较低,且输电报价远低于该省,但出于地方保护主义,该省仍只向邻省买了有限的电量。

4. 电力价格由行政制定 电价水平、电价制度、电价结构基本沿用计划经济时期行

政定价的模式。电力价格制定的行政性,使得价格结构不合理,缺乏灵活性,很难适应电力市场化的需要。行政制定的原则一般是成本加成原则。其中由于不同电厂的成本不同,行政定价出现了一厂一价,甚至一机一价的现象。这种定价缺乏成本的约束力。而由于电力建设成本高,成本控制手段落后,分摊下来,更是抬高了电价,以至走入了“电力市场的改革就是把电价降下来”的误区。实际上,根本的问题是行政定价的软约束使得国有电力公司很难把成本降下来。

5. 管制程序复杂缺乏透明度和效率 电力行业大量重大的经济关系靠的是红头文件,许多文件对外是不公开不透明的,有悖于WTO关于贸易法规透明度原则、国民待遇原则与公平原则。

6. 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法规体系 《电力法》颁布4年,仍有一些配套法规没有出台。改革实践中发现《电力法》滞后于市场化改革和发展的实际,不能适应“厂网分开,竞价上网”改革的需要。由于历史的局限,有关电力市场的法律框架、法律原则、法律规定,还无法规范电力市场上的经济关系,于是,只能靠政府的直接干预来调节。

7. 电力企业建立现代化公司制度尚在起步阶段 除新建电厂按《公司法》建立外,电网公司、省公司、甚至国家电力公司的制度,仍属全民所有制,受《企业法》调整。公司的法人治理结构、财务制度、产权制度均未与国际接轨。与西方电力企业相比,我国电力行业在企业制度和经营机制上都仍处于弱势。

8. 我国电力企业参与国际市场的力度不够 电力垄断使得众多电力企业在国门内就能获得丰富的利润,因此,电力企业普遍缺乏参与国际市场竞争的积极性。尽管少数电力企业已经走出国门,但去的大多是比较落后的发展中国家。

面对加入WTO的机遇和挑战,进一步深化我国电力行业的市场化改革势在必行。为此,我们提出如下建议:

1. 对国电公司进行纵向分割 要打破电力部门“多家办电,一家管网”的传统观念和国电公司对电网的垄断。要加快国电公司政企分开的步伐。要把国电公司的核心功能转变到电网调度上来。要对国电公司的资产和业务进行纵向分割。对国电公司属下的发电企业,除留一部分用以调峰、调频和保证电网安全外,其他要成为独立的公司。非国电公司所属发电企业在上网电量、发电利用小时、上网电价等方面要与这些独立公司享受平等待遇。

2. 加快政企分开、政事分开的步伐 国电公司目前承担的政府职能应尽快由国家经贸委电力司承担。国电公司应成为独立管理电网的公用事业法人。改革的切入点是厂网分开、竞价上网,尽快实现网、省公司的政企分开和厂网分开的改革,建立规范的法人治理结构,形成合理的相互监督和制约的机制。发电企业要作好参与竞价上网的准备。电网要管理有关竞价上网的市场条件,建立统一、开放、竞争、有序的电力市场体系。

3. 实行全国联网,打破地方保护的壁垒 要建立全国联网,以便增强电力生产和调度的规模效应,优化能源结构,充分利用水电资源。首先要强化大区电网。在加强大区内和省际间紧密联系的基础上,要进行跨大区电网的联络。最终要形成以三峡电站为核心的全国统一电网。要构筑以区域市场为基础的国家、地区两级电力交易市场,彻底打破电力的地方保护,最大限度地保障电力公平竞争,实现资源优化配置。

(下转第38页)