

●徐伟良

我国电价现状、问题与改革思路

电价已越来越成为人们关注的焦点。集资办电的发展,电力股份制的推行,国有资产股权的理顺,电力工业的发展……,需要改革理顺电价。电价不改革,其他多项改革就难以保证。电价改革已成为加快集资办电发展的关键环节。

一、我国电价的基本情况

1985年以前,电价形式单一,均为指令性价格,而且长期来未作大的调整。“七·五”以来,为了缓解电力供应的短缺,加快电力建设的发展,国家在电价方面采取了以下三项改革措施:

(1) 鼓励集资办电,实行多种电价。电价相应出现了指令性电价与指导性电价并存的格局。

(2) 对企业用电征收每千瓦小时二分钱,作为地方电力建设资金。1988年至1991年,全国约筹集电力建设资金199亿元。

(3) 实行与燃料运输提价相适应的用电加价(简称燃运加价)政策。这在一定程度上解决了指令性电量燃料成本增加的合理补偿问题,使长期不动的指令性电价逐步有所提高。

上述三项措施,大大促进了集资办电,拓宽了电力建设投资,避免了电力全行业的亏损,使电价的改革迈出了可喜的一步。但是现行的电价在执行中暴露了许多问题,这些问题不解决,集资办电的路子越走越窄,不利于吸引内资和外资,电力企业也将难以发展。

二、现行电价存在的主要问题

(1) 非指令性电价行为缺乏统一规范。

非指令性电价主要是指地方、华能等投资单位为集资办电以及地方组织的计划外燃料(包括煤、油)发电等电力资源的电价。其主要包括集资办电电价、华能利用外资办电电价、带料(包括煤、油)加工发电电价、小火电电价、退役机组发电电价、自备电厂电价、电网超产自销电价以及用户超计划用电加价等多种电价。由于电价核定的原则和办法各异,其管理权限分散于省及省以下政府和部门,各地的各种非指令性电价在其组成、执行和管理上一直无统一的政策法规。特别是集资办电电价在执行中暴露了许多问题。“一厂一价”或“一厂多价”的现象普遍。有的地方政府或部门受局部利益的驱动和地方财政的考虑,往往在非指令性电价的核定上采取非规范的政府行为,导致电价混乱。有的地方将“三电办”经费,各种管理费、奖金等不属于电价范围的费用也计入加价项目。有的地方擅自层层加价,例如:提高标准,扩大电力建设资金征收范围,通过电费增收教育配套费、计划生育费等,既加重了用户的负担,也使原本混乱的电价乱上添乱。

(2) 以现行的燃运加价代替规范的价格调整,不利于理顺电价结构。

由于燃运加价对民用电实行豁免，而对其他用户则采用随电量等额附加的办法，因而模糊了甚至扭曲了各类电价应有的差、比价关系。如：大工业与一般工业用电，每千瓦小时售价之比由1985年的1:1.3变为目前的1:1.1左右；工业用电与居民生活用电每千瓦小时售价之比由1:3.3变为目前的1:1.5，使本来就不匹配的差、比价以及基本电价之间的矛盾更为突出，促使用户只重视电量而不重视用电负荷率。同时，实行煤运加价，使指令性电价偏低，加大了指令性电价和指导性电价的差距。由于燃运加价只弥补了电力企业一部分燃料价格和运价上涨对成本的影响部分，其余的固定费用成本的增支部分和中央投资的还本付息部分，由电力企业通过内部挖潜消化，而指令性电价特别是集资电价既考虑燃料价格和运价的上漲因素，也考虑固定成本的增支和还本付息，两者电价差距较大。再则，燃运加价测算工作量大，地方政府干预过多，由于燃运加价一年一定，电力企业要在测算上花大量的时间，一些燃料的调整因素很难预测，给管理带来很大的困难。一些地方政府为了维护自身的利益，往往对国家核定的燃运加价进行干预。如：扩大免收范围，推迟执行时间，减低收取标准，这种“不让加，加不全，出台晚，回收难”的现象经常发生。

（3）电价偏低，严重背离价值。

现行的电价，很不合理，既不反映价值规律的变化，也不反映供求关系的变化。近年来，电力的成本直线上升，特别是改革开放以来，价格逐渐理顺，电力生产所需的燃料、材料、固定资产投资贷款等进入市场，电力生产成本大幅度增加。但电力价格却仍由国家计划管理，除一小部分实行燃运加价和多种电价外，电力价格仍执行1976年制定的全国统一电价的标准，电价水平基本上没有大的变化，这与物价的普遍大幅度上涨是极不适应的。电力企业增产不增收，财务状况日趋恶化，资金利润率逐年下降，个别电网濒于亏损。1980年全国电力行业的资金利润率由11.2%下降到1991年的3.7%。由于电力价格严重背离价值，电力企业已无法按照价值规律和市场机制的要求从事商品生产和商品经营活动。更为严重的是，制约了电力企业扩大再生产的发展能力。

（4）电价分类和结构不合理。

电是一种特殊商品，其价值形成不同于一般商品。作为电力产品的价值主要部分的电力成本，因电网结构以及用户消费条件等不同而有较大的差别。科学的电价分类和结构应该大体上反映这种差别。而现行的电价分类和结构还是1975年全国统一的标准，事隔18年还继续沿用，难免会存在不合理。其不合理主要表现为：电价分类既不完全按用电的性质，又不完全按用途，更不完全按电压等级，本身矛盾很多，分类繁乱。由于电价分类和结构不合理，不仅增加了不必要的投资，使电价管理带来不必要的困难，而且不能刺激用户按照电网安全经济运行的要求，来安排用电负荷，促进工业的合理布局，造成了社会生产力的浪费。

（5）电价管理机制不完善。

目前，由于形成各种形式办电，使得电价种类繁多，电价的形成机制缺乏统一的标准和原则，而呈病态状况。电价管理权十分混乱，地方政府和部门随意调整电价，任意性较大，造成电价人为扭曲。指令性电价的管理权过度集中，电力企业没有适度的电价制定权，使电价不能反映价值的变化和供求关系的变化。可见，现行电价极不合理，弊端很多。改革电价已迫在眉睫，势在必行。

三、改革电价的基本思路

电价不同于其他产品的价格。电力具有自身的特性：一是电能不能贮存，产供销同时完成，而且为适应季节和时间的变化，电力企业要有一定的备用电量，因而电力企业是以消费者为中心的消费主导型企业；二是电能具有不可替代性，除热能外其他绝大多数用途均无法替代；三是电力是国民经济的命脉，制约着国民经济的发展和人民的日常生活；四是电力工业具有区域独占性，不允许竞争，因而一定程度上具有较强的垄断性。所以，电价的制定不仅要考虑电力产品的特殊性，也要考虑科学性、合理性及实际应用价值。电价的制定可以从以下几个方面来体现：

（1）电价能补偿电力生产全过程的成本费用支出，在保证还本付息、电力企业完成上交财政任务的基础上，有合理的利润，使电力企业得以维持简单再生产和扩大再生产；

（2）电价结构应体现社会经济发展状况，体现社会发展趋势，具有一定的稳定性、灵活性；

（3）电价要结合国家的产业政策和节能方针，以促进社会资源的合理配置；

（4）电价分类应根据电力生产特点，区别用户的用电特性；

（5）电价应尽量简单易行，便于抄表收费等管理；

（6）电价应体现公平合理的原则，既有利于电力企业的发展，又兼顾电力用户的合理负担。

电价改革涉及面广，可谓牵一发而动全身。从目前来看，电价存在的问题，不仅是电价本身的问题，而与电力投资、计划、分配、财政等体制和政策有关，要从根本上理顺电价，还需要相应配套、调整有关政策。因此，电价改革一步到位尚有困难。近阶段，电价的改革应分两步走：

第一步在规范燃运加价、补偿电力生产全过程成本费用支出的基础上，全面推行还本付息电价，实行综合加价和电费预收办法。

（1）规范燃运加价。

将燃运加价与国家目录电价并轨，取消现行燃运加价办法。在参照现行目录电价和燃运加价标准的基础上，制定新的目录电价，由国家物价局和电力主管部门颁布。今后，电力企业在消化部分电价的基础上，每年根据物价指数的变动因素，重新核定一次加价，适当微调电价。如遇溢价或短收的部分，可在次年调整。这种办法，有利于简化电价，促进电价的管理，有利于电价的出台，减少或避免地方政府的干预。

（2）全面实行还本付息电价。

对1985年以来国家基建计划安排的贷款项目，包括“拨改贷、特种拨改贷、银行基建贷款、煤代油基建贷款等投资性贷款”，参照新电新价的办法，实行还本付息电价。这是电力企业当前解决债台高筑的唯一途径。自1980年试行基建投资拨改贷以来，全国电力企业基本建设的贷款余额至1992年约达800多亿元，每年还需新借入贷款资金约100多亿元，而电力企业每年的还贷额不到30多亿元，仅占还贷余额的4%强，特别是近年来贷款投资建设投产的项目，正陆续进入还贷高峰。其中，1988年和1989年由国家能源投资公司委托有关金融机构向社会发行的30多亿元建设债券和重点企业债券，要在近一、二年内全部还清。由于价格、税收等改革政策的撞击，特别是电价的不合理，电力成本的不断上升，使电力企业资金利润率逐年降低，许多电网出现全面亏损，企业的还贷能力丧失，无法按照有偿使用投资贷款偿还本息，投资信誉下降，以至于银行也不愿意向电力企业发放贷款，大大影响电力建设的发

展。因此,实行还本付息电价,有利于改善电力建设的投资环境,增加电力建设的投入,保证电力企业有稳定的资金来源,以按期归还投资贷款;有利于调动中央、地方等集资办电的积极性,增强电力企业主体地位和职能的发挥;有利于电网统一管理,统一规划。

(3) 实行售电综合加价。

实行售电综合加价,就是把物价指数变动影响的成本额包括燃料加价与各种指令性电量(包括集资电、加工电等)差价、计划指令性电量的还本付息差价综合在一起,加权平均核定出一个加价标准。在售电时,除按规定减免加价的电量外,不上网电量价格的高低,在国家规定的分类电价基础上,实行统一的标准加价。年终结算时,按规定的加价标准与实际执行结果进行比较,发生超收或短收,滚动至下一年核定加价时调整。售电综合加价一年一核,可由省电力部门和物价部门根据预计的加价额和电量测算,上报国家物价局和电力部审批。

售电统一加价,即多种电价上网,统一加价销售,以盈补亏,收支平衡。

实行统一加价,有以下几点好处:

第一,促进集资办电,调动投资者集资办电的积极性,在一定程度上实现了经济合理负担,缓解了“谁集资,谁吃亏”的矛盾。

第二,简化了售电价格,避免了集资办电出现的“一厂一价,一机一价,一厂多价”等现象,既使众多复杂的电价综合成一个统一加价额,不再实行分价分户定向售电,也不再分平价、议价用电指标,大大减少了电量分配上繁杂的平衡协调工作,减轻了分电、卖议价电的难度,制约了指标分配上的“人情电”等不正之风。

第三,增加电价的透明度,便于供、用电双方的管理和监督。它既使电力管理部门便于操作,大大地减少供电抄、核、收的工作量,减少电费拖欠,也使用户对电价、电费做到心中有数,及时掌握电量、电费变动状况,准确地进行成本核算。

第四,促进企业之间平等竞争,使企业在电价上只执行一种加价标准。不再使有的企业实行指导性电价,有的实行指令性电价,使企业在电价上处于一个起跑线上,有利于促进企业之间的平等竞争。

第五,减少违价乱收费等问题。实行售电综合加价,增加了电价的透明度,取消了各种中间环节,有效地避免了乱收费、乱涨价和平转议等违价的发生。

(4) 实行电费预收制度。

目前我们采用的收费方式是“先用电、后收费”。这种收费方式使电力企业的电费及时回收无法得到保障,使企业的生产资金周转受到梗阻。据统计,1992年全电力工业电费欠收约41.7亿元,普遍出现电费回收困难。其主要原因,就是“先用电,后收费”的结算制度落后和银行结算方法的不相适应。改革现行的电费结算制度,实行“预收电费”是一个行之有效的方法。

实行电费预收制度,适合电力生产的特点。它能基本保证电力销售过程中及时回收电费,满足电力企业再生产的资金需要,也有利于电力企业加速资金周转,提高资金使用效益,促进企业发展。

(5) 推行峰谷电价。

近年来,随着国民经济的高速发展和人民生活的日益提高,用电负荷的矛盾越来越突出,电网调峰能力有限,运行十分困难,电网的安全稳定运行受到了严重威胁。各地电力部

门为提高用电负荷率，虽采取了不少措施，例如：安排高峰时段少用电，低谷时段多用电，用行政手段来严格计划用电等，但由于经济措施没跟上去，调荷措施难以持久，提高用电负荷率的效果不能巩固。要适应经济发展和改革开放的需要，使电力逐步走向市场，必须根据电力资源和经济发展情况，充分发挥电价制度的经济调控作用，使计划用电和调整高峰负荷转化为用户的自觉行动。实行峰谷电价，是利用电价的经济调控手段，提高用电负荷率的最好方法。峰谷电价的差距，应适当拉大，一般高峰电价比低谷电价高三到四倍。峰谷电价的时段，可由各地根据实际高峰或低谷用电的情况制定。

第二步可在第一步电价改革的基础上，合理地减轻电力的税负利率，实行法定资金利润率与电价联动，建立新的电价形成机制。

(1) 合理地减轻电力的税负，采取低税、少税两种政策。现行的税收制度规定，电力企业的税率约占销售收入的20%，大大高于其他行业，是世界上其他国家少有的。在重税负的情况下，要使电力企业具有自我发展的能力，电价水平势必大幅度提高，增加用户的承受困难。为了有计划地控制电价的上升幅度，同时又使电力企业的利润足以实现自我发展、自我循环，因此必须利用税收杠杆来配合电价改革。将产品税率降低到5%左右的基础上再调整电价，取消以税还贷，将现有的发、供电环节税归并为一种税，这样对用户的影响小，效果好。

(2) 合理地降低电力贷款利率或增加财政贴息，延长还贷期限。现行的贷款利率一般都在10%以上，且是复利。实行还本付息电价，电价较高，再加上物价指数上涨等因素，全部要用户承担有一定困难，阻力较大。因此，必须从实际出发，适当降低贷款利率或增加财政贴息比例。还贷期限可适当延长，一般在15~20年内还清，以扶持电力工业的发展。

(3) 合理地确定电力企业法定的资金利润率，使电价相对浮动。由于电力商品的特殊性，不可能完全按照一般商品的价值和供需来制定电价。为保持电力企业的健康稳定的发展，有利于电力企业实现自我发展，可采用法定的资金利润率核定电价，使电价既具有一定的弹性，又能使电力工业取得满足企业生产发展所需的资金，而不受经济环境变化的影响，具有相对稳定的利润。按法定资金利润率核定和调整电价，也是世界各国和地区普遍采用的办法，如日本在《电力事业法》、《电气事业会计规则》中规定：电价除考虑成本、税金外，根据企业实有的有效使用资金的8%的事业报酬率确定。其有效使用资金的计算，不仅包括企业的资产总值，而且包括1/2的在建资产、特定投资和流动资产。香港当局与中华电力公司达成的《管制计划》规定，准许公司的利润水平为平均固定资产净值额的13.5%，公司按此利润水平定期调整电价。美国的一些私营电力公司、地方政府也都规定了适当的资金利润率，一般都不低于10%。而我国电力行业的资金利润率一般在3.7%左右，有的电网出现亏损或濒于亏损，既不能与国外一般电力行业的资金利润率相比，又大大低于国内工业部门的平均资金利润率，更远远低于国内同行的华能电力开发公司约15%的资金利润率。实行法定的资金利润率核定和调整电价，有利于企业的相互竞争、相互促进，也有利于电力行业与其他行业在同一起跑线上同步发展。

(4) 改革现行电价分类，合理安排内部比价。现行电价分类比较复杂，常常同一用户同时执行几种比价，特别是有的用电在不能分表分线计量的情况下，对各类电量的划分，只能以估代计，很不科学，如居民用电、工业用电、商业用电等。我国情况虽有所不同，特别是农村用电比较复杂，但在分类上可借鉴国外一些好的做法，在电价分类上尽可能简单一

些,减少电价执行中的困难和矛盾。要合理制定电价之间的比价,要整顿取消不合理的工商业优待电价,农业电价要逐步理顺,小步上调。合理安排各类电价之间的比价,有利于电力企业的经济调度,也体现用户的合理负担,保护用户的经济利益。

(5)改革电价管理体制。改革电价管理体制是建立新的电价机制的重要一环。根据国外的成功经验,结合我国的实际情况,在电价管理体制上可作以下改革:

第一,国家控制电价总水平,按略高于工业部门平均资金利润率,核定电力企业的法定资金利润率。在法定资金利润率的一定幅度内电价一般不作调整。资金利润率低到一定幅度时,电力企业可以申请提高电价,国家应予批准;如果资金利润率超过一定幅度时,电力企业应自动降低电价。

第二,关系到人民生活的居民用电电价仍由国家统一管理。

第三,各类用电的分类电价和峰谷、丰枯差价以及电网趸售电价和上网电价,由国家物价局制定原则,具体价格水平由电力部审批。

第四,不由电网直接供电的地区的电价(包括向电网趸售的县电力企业和地方小火发电等自发自用的小电网),由地方政府审批和管理。

改革电价的管理体制,就是要处理好电力企业产品定价权与国家电价管理权、控制权的相互关系,给电力企业适度的产品定价权,这既有利于国家对电价的控制管理,也有利于电力企业在市场经济中获得新的活力。同时,要通过制定《电价法》或《电价管理条例》,使电价形成新的管理机制。

· 书讯 ·

李泉斌主编《国际经贸地理》问世

我校世界经济家李泉斌副教授主编的《国际经贸地理》一书,最近已由立信会计出版社正式出版。该书共分九章,计27.1万字,分别阐述了地理环境与国际贸易,经济发达国家经贸,发展中国家与地区经贸,世界经济特区,世界主要资源的分

布、生产与贸易,世界无形贸易,世界贸易运输等一系列专业内容,具有系统性和新颖性。特别是关于“地理环境与国际贸易”部分的分析与研究,更有新见地。本书是改革开放的产物,也是作者多年教学与科研的一份结晶。

(朱)

· 简讯 ·

我校成立现代企业研究所

为适应经济发展和教学改革的需要,充分发挥我校在经济理论与实务方面的综合优势,努力探索学校与企业联办经济研究所的新路子,密切理论与实践、学校与社会的联系,拓宽科研思路,促进科研更好地为现实服务,我校最近成立了现代企业研究所。

该研究所以经济理论研究为基础,以经济发展为导向,以社会和企业为主要服务对象,形成经济研究与经济技术信息咨询服务相结合的研究咨询机构。研究所实行董事会领导下的所长负责制,科研人员以专职和兼职相结合的形式聘任。

(金济)