

中国电力行业市场化改革历程回顾

建国之初，由于全国解放战争刚刚结束，全国上下一穷二白，百废待兴。当时全国拥有发电装机容量仅 185 万千瓦，年发电量仅 43 亿千瓦时。由于电力工业是国民经济的基础行业，国家为了保护电力工业，为了促进电力工业尽快走入正轨并发挥作用，对电力工业实行军政企一体化管理。到三年国民经济恢复时期，逐步归并到燃料工业部的管理体系中，实行政企合一的行政管理体制。后来虽然进行了几次行业调整，如成立电力工业部、水利电力部，以及中央收权和放权，但从 1949—1979 的 30 年中，一直没有改变政企合一的行政管理方式，中国电力行业市场化改革就是在这样的工业生产基础和管理体制基础之上进行的。

1978 年底，中国共产党十一届三中全会决定对经济管理体制进行改革，电力工业管理体制的改革正式开始。1993 年 11 月党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建设社会主义市场经济管理体制若干问题的决定》，明确了建立社会主义市场经济的目标，也为电力行业的改革指明了市场化的目标和轨道，电力工业管理体制开始向政企分开、市场化管理的方向转变。对于 1979 年开始进行的改革，大致上可划分为三大阶段。

表 3-1 电力体制改革进程与各阶段特征

阶段	时间	特征
起步阶段	1978—1997 年	以省为实体，集资办电
深入阶段	1997—2000 年	成立国家电力公司，撤消了电力部
新一轮改革	2000 年以后	实施厂网分开，实行竞价上网

一、电力市场化改革的起步阶段

从 1978 年至 1997 年是电力市场化改革的第一阶段，采取省为实体，集资办电的方针。在这个时期为了促进电力发展，解决严重缺电问题，国家出台了多渠道、多层次、多种形式的集资办电政策，如利用外资、征收电力建设基金、还本付息定价等政策，成立了华能、新力等发电公司和长江三峡、清江、五陵等水电公司，在华北、东北、华东、华中和西北成立五大电力集团公司，此外还成立了南方电力联营公司，全国除西藏和福建外，各省市、自治区都成立了省电力公司。

但由于电力建设具有周期长的特点，这一期间，电力发展速度仍然赶不上国民经济的增长速度。到 1986 年，全国发电装机缺口达 1400—1500 万千瓦，发电量缺口达 600—700 亿千瓦时，全国还有 35% 的农户没有用

上电。由于电力缺口大，拉闸限电频繁，电力工业的“瓶颈”更为突出，深化改革、加快发展成为广泛共识。1987年9月，国务院提出“政企分开、省为实体、联合电网、统一调度、集资办电”和“因地因网制宜”的方针。此后的10多年间，我国电力装机增长240%，净增装机2.4亿多千瓦。1995年，我国电力装机容量达2亿千瓦。1997年底，我国电力工业基本实现供需平衡。1998年9月30日，国务院批转国家经贸委、国家计委《关于停止执行买用电权等有关规定的意见》，决定停止执行若干限制用电的规定，标志着长达20多年的电力短缺局面基本结束，中国电力工业在取得电力供需基本平衡这一历史性成就后进入了一个新的发展阶段。

这一阶段，出台的改革措施产生了深远的影响，打破了独家办电的局面，调动了各地区各方面的积极性，扩大了电力建设规模，促进了中国电力的发展，但也出现了一些新问题，如：

(1) 火电建设小型化，为解决缺电，一些地区建设了一批小煤电、小油电，能耗高、环境污染严重；

(2) 水电建设和可再生能源发展落后，当时的政策不利于投资大、建设周期长的水电发展；

(3) 因促进电力发展的政策倾向电源建设，从而造成输配电设施落后；

(4) 还本付息定价政策对新建电源工程缺乏约束，出现了“拍着胸脯签约，敞开口子花钱，追着政府加电价”的现象；

(5) 国有电力资产流失，主要是改革开放前建设的电厂始终维护低价，平抑电价水平；

(6) 乱加价、乱收费严重，电价混乱，国家出台电价外征收电力建设基金后，地方上仿效，有的地方出现层层加价的现象；

(7) 为实现减员增效，保持社会稳定，电力企业普遍兴办了多经企业，安置下岗职工及职工家属子弟。现在多经企业职工约80万人，其中主业转移约30万人。

二、电力市场化改革的深入阶段

从1997年至2000年为电力市场化改革的第二阶段——深入阶段，实行政企分开，公司化改组和竞争上岗试点。1997年1月国家电力公司成立，中国电力行业开始走上政企分开，公司化改组，中国电力行业开始迈向社会主义市场经济轨道；1998年3月电力工业部撤销，电力行政管理权移交国家经贸委，在中央全面开始实现政企分开，实现了我国电力工业管理体制由计划经济向社会主义市场经济过渡的历史性转折。1999年，省、市、自治区政企分开工作开始，到2000年底全国已有近2/3的省级电力行业实现了政企分开。在这段时间里国家开始纠正第一阶段出现的一些弊病：

(1) 关停小煤电，国电公司带头关停小火电；

(2) 开展城网建设改造，自1998年7月至2001年完成200多个城市的城网改造，弥补了配网落后的缺陷；

(3) 开展“两改一同价”，即改造农村电网，改革农电管理体制，实现城乡同网同价，共投资1900亿元，到2001年底已完成60%农网，在一定程度上解决了农村电网的落后状况；

(4) 加快水电和风电的发展，在此期间长江三峡开工建设，为发展风电，国家制订了优惠措施及采风计划；

(5) 取消一切乱加价、乱收费，从 1998 年 9 月开始，经国务院批准停止执行改革开放以来制定的电价外加价和一切乱加价、乱收费，特别是降低了农村过高的电价；

(6) 按发电项目经营期核定平均上网电价，原国家计委发出通知规范了发电项目电价的管理，解决了新建电厂上网电价高的问题；目前存在的问题是销售电价水平和交叉补贴严重的问题，还有老电厂国有资产流失问题。

三、新一轮电力市场化改革

从 2000 年开始为第三阶段。这一阶段以“厂网分开、竞价上网、打破垄断、引入竞争”为目标，改革任务主要是实施厂网分开，重组发电和电网企业；实行竞价上网，建立电力市场运行规则和政府监管体系，初步建立竞争、开放的区域电力市场，实行新的电价机制；制定发电排放的环保折价标准，形成激励清洁能源发展的新机制；开展发电企业向大用户直接供电的试点工作，改变电网企业独家购买电力的格局；继续推进农村电力管理体制的改革。2002 年 4 月，国务院正式批准了中国电力体制改革方案。

关于电力企业体制改革，由于原有体制存在层层独资控股公司问题，1998 年 12 月，国务院办公厅转发《国家经贸委关于深化电力体制改革问题意见的通知》，决定实施省为实体的方针，以东北电力集团公司为试点，改组为国电公司东北分公司，将南方电力联营公司改组为国电公司的分公司，并在上海、浙江、山东、辽宁、吉林、黑龙江六省市进行厂网分开、竞价上网试点。关于电力行业体制改革问题，国家电力公司曾提出“四步走”的战略（见表 3-2）。

表 3-2 国家电力公司“四步走”战略表

步骤	时间	内容	备注
第一步	1996.12— 1998.3	国家电力公司成立(1996年12) 电力部撤销(1998年3); 双轨运行,体制过渡,职能交接	
第二步	1998.4— 2001.12	厂网分开,竞价上网; 政企分开,省为实体; 两改一同价	六省市试点
第三步	2002—2010	全部厂网分开,竞价上网; 跨区联网,全国联网	以三峡为契机
第四步	2010年以后	发、输、配电分开; 国家电力公司两型两化创一流	

我国电力行业的改革不仅始终伴随着电力行业的发展,而且是电力行业发展取得巨大成就的最重要原因。没有改革,就没有我国电力行业的长足发展,但是,改革不应当是盲目的,而应当是在一定的计划指导下循序渐进地展开。

若想了解更详细的情况,请参看沈剑飞的博士毕业论文《中国电力行业与市场改革研究》