

# 电力高层“换防” 电价上调或是改革前兆

## 事件回放

6月3日,华能集团旗下的核心子公司华能国际发布公告,宣布了新的高层人事变动。

6月17日,五大发电集团中的3家——华能集团、华电集团、国电集团同时宣布了其公司高层新的任命。

国家发改委6月19日宣布,自7月1日起,将全国销售电价平均每千瓦时提高0.025元。

几大电力集团高层的人事变动,以及电力行业的一系列变化成为业内关注焦点。此次电力集团高层变动是否剑指煤电矛盾?一系列动作是否意味着电力行业改革大幕即将拉起,这有待进一步观察。

## 新闻时评

## 传递真实电价信号需要煤电联动

► 陈宗法

在目前物价水平高企的情况下,立即对发电企业采取煤电联动,确实不利于抑制通胀。但是,面对大量发电企业陷入困境以及今后一个时期内我国可能再现“电荒”的隐忧,我们又不得不冷静思考煤电联动在目前形势下的紧迫性和重要性。

受资源、运力及国际能源价格持续攀升的影响,我国电煤库存大幅下降,煤价不断上涨,对发电企业造成很大冲击。目前发电企业碰到了前所未有的困难,经营环境严重恶化:一是煤炭质次价高,又缺供、断供,即使资金充裕也难买到;二是持续大面积亏损,部分发电企业资金链断裂,无钱买煤,库存下降。因此,发电企业煤电能否及时联动,缓解资金矛盾,关系重大。

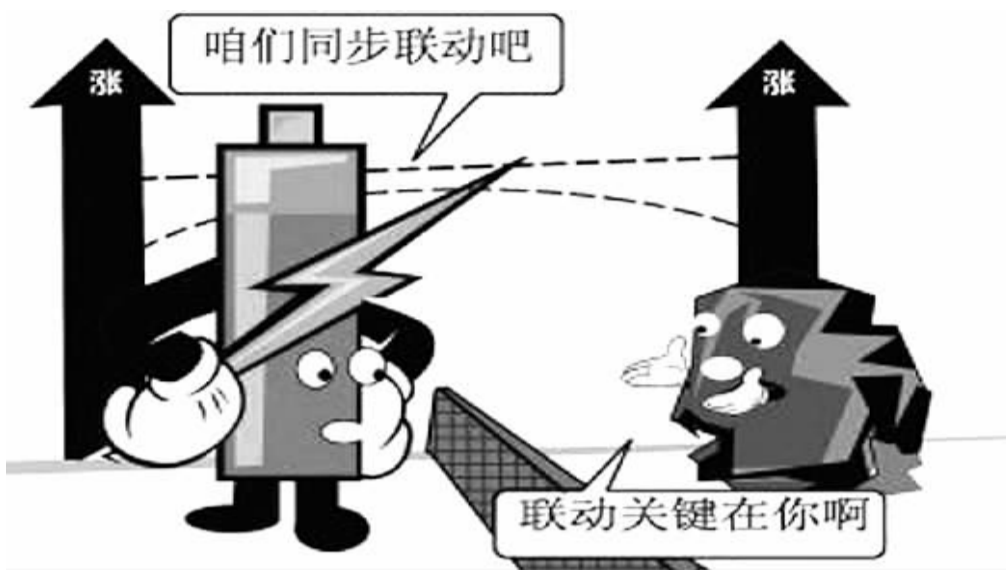
电力短缺对国民经济发展造成的巨大损失远大于电力提价损失。现代社会,电力是社会和经济运行的总开关。上世纪80年代持续多年的“电荒”和今年冰雪灾害造成的13个省区大面积停电都是重要的例证。据估算,1987年全国缺少电量约700亿千瓦时,使得1/4左右的生产设备不能正常运行,造成工业产值损失近4000亿元,国家少收利税500多亿元。

电力体制改革后,五大发电集团5年多来实现了跨越式发展,为迅速扭转全国缺电局面作出了重大贡献,但2007年全国仍有17个省级电网在不同时段、不同地区存在缺电现象。今年,珠江三角洲的广东省用电缺口预计在600万千瓦左右,一些企业开四停三天,严重影响了正常生产。另外,随着我国经济“工业化、城镇化、市场化、国际化”步伐不断加快,对电力工业的依存度迅速提升。因此,要从优化投资环境和产业结构、

防止电力等瓶颈产业严重滞后对国民经济发展造成巨大损失的高度来认识煤电联动的重要性;从建立科学合理的电价机制、传递真实的电价信号,推动节能降耗工作的深入开展,看待煤电联动的重要性。

所以,建立科学合理的电价机制、传递真实的电价信号,对于推动节能降耗工作的深入开展十分重要。合理的价格是促进生产、调节供求、有效配置资源的有力杠杆。2002年电力体制改革后,国家有关部门对电价采取了市场化改革的一些举措,如出台了标杆电价政策,推行竞价上网试点,也制定了煤电价格联动机制。这对于摒弃过去还本付息电价和“一厂一价、一机一价”的电价模式,形成合理的电价机制具有重要意义。

但是,由于电力市场化改革进展缓慢,距由市场决定电价的目标还有很长的路要走,尤其是发电企业的上网电价存在的矛盾比较突出。一是2003年5月,我国出台了《厂网价格分离实施办法》,按照“零利润”原则核定上网电价标准,致使上网电价先天不足。二是发电企业已摘掉“垄断”帽子,实行全方位竞争,本应由市场定价,但依然比照自然垄断的电网企业做法,实行严格的政府定价和价格监管。三是不能及时实行煤电联动,造成电价的指令性封冻和成本刚性增长的冲突,一方面导致发电企业大面积、大幅度亏损,另一方面造成电价信号扭曲,不能及时反映供求关系、资源稀缺程度、环境成本,使社会对电能产生过度需求,使电能的传输、使用、替代等环节造成浪费,导致我国每生产一美元GDP的能耗是西方发达国家的3-4倍。四是国家出台的电价政策,如标杆电价、脱硫电



价、外送电价、分时段电价等,有的落实缓慢,有的打折扣,致使发电企业受损。五是近年来电价改革都围绕公平竞争和迫使发电企业降本增效来开展,但对电力作为基础产业需要电价政策引导、鼓励发展以及有效推动节能降耗工作却引导得不够。

2002年电力体制改革后,市场竞争不断加剧,五大发电集团都实现了跨越式发展,但目前发电企业发展过程中普遍存在一些问题,最大的就是发展压力很大,资本金严重匮乏,面临一发展就增加负债的局面,资产负债率高企,持续发展后劲不足。到2007年年底,五大发电集团平均资产负债率高达79%,最高的已达到83%,已非常逼近国务院国资委限制项目投资的资产负债率上限85%。相反,五大发电集团平均净资产收益率仅为5.7%,不仅远低于央企超过10%的平均水平,甚至还不足以抵消7.83%的长期贷款利息。这种状况致使发电集团新的电源项目20%的资本金很难到位,与央企62%的自有资金投资比例相去甚远。

2008年1-4月发电企业全行业亏损加剧,五大发电集团中4家亏损数额都接近或超过2位数,使本来投融资功能就很弱的发电企业更是雪上加霜。目前,各银行已经对名下有贷款的电厂展开摸底调查,或降低电厂的信用评级,或减少放贷额度甚至是停贷,致使电厂现金流短缺,甚至资金链断裂,不能及时向煤矿发放贷款,煤矿停止给电厂供煤,电煤库存急剧下降。如果煤电价格长时间不能联动,继续实行从紧的货币政策,资金问题不能得到有效解决,电厂将由于无钱买煤、无煤可烧而被迫停运。同时,

也会对新项目的开工建设,完成全国一年约3000亿元的电源基本建设投资、1亿千瓦的投产任务造成很大困难,进而影响电力行业的可持续发展。

2007年全国用电量为32458亿千瓦时,同比增长14.42%,其中:第一、二、三产业用电比重分别占2.65%、76.55%、9.76%,城乡居民生活占11.04%。可见,第二产业用电占比最高,而且用电结构重型化趋势将更加突出。机械、钢材、有色、化工、建材、轻工、纺织等行业,电费只占其成本的5%以下,电力调价,对其影响并不大,并且可以引导这些行业节能降耗,提高承受能力;当然,对电石、铁合金、烧碱、合成氨、铝等少数高载能行业会影响很大,但在全国所占比重极小,可以通过峰枯、峰谷不同电价调剂,以减轻压力。在居民生活支出结构中,电费支出只占很小一部分,并且远低于电话通讯费支出。如北京一个三口之家的白领家庭,一个月平均电话费支出约需四五百元,而电费不足50元。最近5年来,国有企业得到了快速发展,资产规模大幅增加,经济效益和运行质量显著提高,活力和竞争力进一步增强。民生也显著改善,全国城镇居民和农民人均收入大幅度增加。总之,国家与各行各业对电价提高的“承受度”大大增强。

根据目前的经济形势、宏观调控的“双防”要求和发电企业面临的严峻困难,一方面发电企业必须“内挖潜力、实施自救”,努力增强抗风险的能力;另一方面政府有关部门要抓紧调研准备,及时出台煤电联动、财政补贴政策,以使发电行业摆脱困境,促进国民经济又好又快发展。(作者为媒体评论员)

## 热点评说

## 电力行业改革在即

► 闫晓虹

今年初夏依然紧张的煤炭供应形势和居高不下的煤炭价格与电力行业用电趋紧形成鲜明的对比。电监会的统计数据显示,京津唐等地电煤库存已低于警戒线。与缺煤相伴的是,今年一季度中国五大发电集团全部出现亏损。

在当前复杂的经济形势下,究竟该如何缓解协调煤电这一对矛盾?

中国的电力改革始于2002年,原国家电力公司被拆分为华能、国电、大唐、华电、中电投五大电力集团,以及国家电网和南方电网两大电网公司,这奠定了中国电力市场的基本竞争格局。

此轮电力集团高层变动之所以吸引眼球,是因为它在近年来实属罕见,这是五大电力集团形成鼎立局面以来,中国电企高层之间的首轮大换班;同时,它也开创了煤炭央企和电力央企高管互换交流的先河。

显而易见的另一点是,除大唐集团和中国电力投资集团外,另外三大电力集团此次均实现了党组书记、总经理的分设,一举打破成立之初由一位主管领导独揽的格局,这将有利于电企进一步完善现代企业制度,令主要领导在决策时相互协商制衡。

来自中国能源投资协会能源研究中心的专家分析,煤炭和电力组成了我国能源产业的最基本格局,煤电协调发展、交叉管理必将促进煤电体制改革产生积极的作用。

此外,鉴于国有电企除规模和电源结构略有区别外,其本质并无太大不同,我国的能源结构特点决定了煤电不分家。

对于此轮人事变动,有人士认为,当前我国的电力体制已较为稳定,几位电企的高层人事轮换恐难以推动电力体制改革。但多数人仍坚持,尽管电企高层互换并不会对企业本身运营带来太大影响,但这仍会加强能源企业(如煤炭企业和电力企业)之间的沟通,无疑会有利于未来的资源重新分配和央企整合。

截至目前,五大电力集团中仅有大唐集团的高管没有换帅。据此可以做出明确的判断,新一轮的电力企业、电网公司人事变动正箭在弦上,蓄势待发。(作者为媒体评论员)

## 声音

### 电企重组需慎重考虑

国务院国资委一直强调支持行业前三位的央企,而在电力行业,从拆分原国家电力公司以来,五家电力集团并存的局面就一直存在,在央企整合潮中,电力集团合并改革的传言也越来越多。现在,兼并改革的提法仅是传言,官方没有明确的表态,而且央企重组问题事关重大,有关部门肯定会慎重考虑。

——中国电力企业联合会秘书长王永干

### 人事变动是电力行业整合前兆

此次电力集团人事换班涉及煤炭、电力两大关系密切的能源行业,由于煤电两大行业的矛盾比较突出,两大行业高管互换对加强行业间沟通协调的意义较大。此外,此举也意味着政府加强了对国有企业结构治理的力度。首先是政府对煤炭、电力两大主要能源行业表现了明显的调控决心,其次是此次人事变动可能是电力行业整合的前兆。

——长城证券研究员张霖

### 电力改革的阻力来自电力企业本身

电力体制改革的阻力实际上来自于电力企业本身。没有谁愿意在自己是强势市场地位的情况下来改革自己,这就是电力体制改革进展极为缓慢的根本原因。然而,在中国快速增长的经济和能源需求面前,这种几十年如一日的情况将不得不作出改变。

——安邦咨询公司分析师张巍柏

## 电价是电力改革的关键

► 李其谚

电力定价的改革,是中国电力体制改革的核心任务。这在2002年党中央和国务院批准的电力体制改革方案中,已有明确阐述。

令人遗憾的是,6年来,在电力体制改革过程中,电力定价并未遵循当初国家确定的市场化路径,用市场手段调节电力供需关系,而是沿袭了旧有体制下传统的行政调控手段,在改革道路上裹足不前。由此产生了一系列的矛盾和问题,非彻底手术不能解决。

首先要解决的一个问题,就是打破现在的政府一把抓的定价模式,把对发电企业和电网企业的定价方式分开,该市场管的归市场,该政府管的归政府。

发电企业的定价,应当通过竞争,由市场供需关系平衡点的边际成本形成电价。因为众多发电企业之间存在着竞争,谁也不敢把价格调得过高,否则,自己的电可能卖不出去。电网企业则全然不同,因为电网属于垄断行业。对垄断行业的价格,应当按照“平均成本定价”,由政府严格定价、严格监督。政府通过在电网企业之间横向比

较,找到相对的平均成本,并鼓励电网企业通过降低成本提高效率、增加盈利。至于电网发展资金,可由政府根据经济形势和发展政策,确定出电网需要用于发展的允许利润水平。

因此,发电企业的价格和收入应随行就市,而电网企业的收入则相对固定并且独立。对电力定价应该采取不同的方式,即市场对竞争的发电企业定价,政府根据相对平均成本和允许利润,对垄断的电网企业定价。这是电价管理和改革最为重要的原则。

由于种种因素,发电企业和电网企业的新增成本,都不断地要求政府摊入销售电价,由电力消费者买单。而销售电价涨价的幅度,是根据当时的经济形势、管理人员主观判断出来的“社会承受能力”、电力企业要求涨价的强烈程度与“公关”水平,经过讨价还价,以“统筹兼顾、疏导矛盾”为原则,最终由电力消费者埋单。

久而久之,新增成本经过“疏导”,“顺”给用电户。这原本是电价改革尚未到位期间,不得已而为之的过渡措施,多年来却逐步固化,形成“定

式”,成为所有电力企业整天翘首以望的期盼。

发电技术多种多样,但消费者买的是电,而不是买水力、煤炭、核材料。在用环节,以行政命令让某些消费者付出高电价,或者在发电环节以行政命令让某些发电企业只能得到较低的上网电价,都存在不合理的嫌疑。

正确的做法应该是:各种发电方式的电价,首先都要统一遵循市场供需关系,得到同等价格。在此前提下,政府再根据具体情况和可能,对国家政策鼓励的新能源等发电企业(比如风力发电)予以适当的价外补贴。

由于当前存在着事实上的不合理,使得发电按边际成本定价、发电企业与用电户直接交易、“同网同时同价”迄今无法实行。比如,天然气发电企业的理由是政府定的气价导致成本高;核电厂的理由是核电为运行安全付出的成本高。总之,电力消费者常常要为各个发电企业以各种理由增加的成本埋单,因为按照目前的价格管理办法,所有的矛盾都需要“疏导”,所有的成本都需要“输出”。

(作者为媒体评论员)