

# 对准公益性水电工程水电价格改革的思考

吴伟华<sup>1</sup>, 崔 鹏<sup>2</sup>

(1.南通市水利局财审处,江苏南通 226000;2.河海大学商学院,江苏南京 210098)

**摘要** 水电上网价格受制于国家的能源政策、投资政策和电价体系。为促进我国水电工程发展,对水电现状和水电价格进行分析,依据现行法规中对水电价格的解释,提出对水电价格改革的几点思考,供有关部门在进行水电价格改革时参考。

**关键词** 水电工程 水电价格 改革思路

中图分类号:TV213 文献标识码:A 文章编号:1003-9511(2012)02-0053-04

水电上网价格受制于国家的能源政策、投资政策和电价体系。水电的优越地位决定了我国水电的发展政策。水利(水电)工程的综合性特点决定了水电工程具有准公益属性。如何依靠水电价格改革实现准公益性水电工程的良性运行,事关水利产业的发展。

## 1 我国水电的主导地位

据 BP 世界能源统计,2010 年世界水电发电量 34277 亿 kW·h,比 2009 年增长 5.3%;中国水电发电量占世界总额的 21.0%,达到 7210 亿 kW·h,同比增长 17.1%,高居世界第一<sup>[1]</sup>。2010 年我国水电装机容量达到 2.1 亿 kW,占全国装机容量 9.5 亿 kW 的 22.1%;水电年发电量 7210 亿 kW·h,占全国发电量的 17.4%,仅次于火电所占的比例<sup>[2]</sup>。2010 年我国小水电装机容量达到 0.55 亿 kW,小水电年发电量 1970 亿 kW·h,占水电年发电量的 27.3%<sup>[3]</sup>。

上述数据说明,我国水电发展迅速,水电地位显著,大中水电占主导地位。

## 2 财税改革的水电融入

我国财税改革具有明确的目标导向。1985 年,以“划分税种,核定收支,分级包干”为财税改革基础,1988 年,以实行分区财政包干(收入递增包干,总额分成,总额分成加增长分成,上解额递增包干,定额补助)为补充;1994 年,过渡到“三分一转一返

还”分税制模式;1998 年,将税收体制融入财政体制改革,初步构建了以支出管理为重心的公共财政框架体系;2001 年,以“收支两条线”为深化改革的方向,在“十五”、“十一五”期间建立了在中央和地方全面实施国库集中收付制度<sup>[4]</sup>。

上述财税改革导向一个明确目标:形成统一和完整的国家预算体系,支出结构向公共服务性财政转型;同时,在税负改革上立足市场与企业一体化,突出国家与公益职能化,而作为准公益性水利(水电)管理体制改革未能实现融入性改革。

## 3 典型会议的水电论旨

涉及水电开发与管理的会议有很多,结合会议主旨,有 3 个最为典型的会议。

第一个典型会议是 2004 年 5 月 24 日由中国三峡总公司、中国水力发电工程学会、中国水利学会联合主办的“2004 年水力发电国际研讨会”,会议主旨是:生态影响与水电开发。

第二个典型会议是 2008 年 5 月 8 日由中国水电工程协会主办的“中国水电发展论坛”,会议主旨是:“国网”水电价格改革。

第三个典型会议是 2010 年 10 月 9 日由中国水利水电科学研究院和中国大坝协会联合主办的“水电可持续发展”国际研讨会,会议主旨是:水电开发与生态环境协调。

上述 3 个典型会议属于学术性会议,并未就水

作者简介:吴伟华(1964—),男,江苏南通人,高级会计师,从事水资源经济与应用研究。

电价格改革形成会议主旨的行政共识,但其导向的主要观点反映了水电价格改革的主要方向。

## 4 水电价格改革的高层论述

2009年9月19日,国家发改委副主任、能源局局长张国宝公开表示:“近期将开展水电和火电同价试点,提高相对偏低的水电价格”。“从长远来看,水电价格必定上调,届时可能会分阶段逐步缩小与火电之间的价差”。2010年3月,在国家“两会”上张国宝局长再次公开表述:“水火实行同网同价是一个值得考虑的问题”<sup>[5]</sup>。

2008年5月8日,中国水利水电科学研究院王浩院士公开阐述:“水电不能单纯追求经济效益,也不能单纯地搞环保主义,还是以人为本。水能是平均0.22元/kW·h,火电是平均0.36元/kW·h,能按照水电火电一视同仁的价格上网?把水能价格提高一些?他呼吁,应提高水电上网价格,实施峰谷变价制度”<sup>[6]</sup>。

2010年4月18日,国际水电协会(IHA)执行主任理查·泰勒先生接受人民网专访时公开表示:“中国水电资源开发是国家能源开发的风向标,中国节能减排的首要目标之一是继续开发水电这一清洁能源,政府需要促成强有力的价格机制来保证水电投入和生态保护”<sup>[7]</sup>。

2009年2月4日,世界自然基金会(WWF)淡水项目主任李利峰曾公开表示:“中国水电同网不同价,实质上也是一种‘剪刀差’,来自于传统行业体制的约束,与中国现实的能源政策不相适应”<sup>[8]</sup>。

## 5 政学界对水电价格改革的主要建议

2010年3月8日,全国政协十一届三次会议上,全国政协委员、德意志银行集团中国董事长、环球银行业务亚太区总裁张红力递交了政协提案,提出要“建设‘中国式’的再生能源开发上网电价补贴制度”。从中央电价补贴制度、统一定价与竞标、配额与融资机制等方面作了议案列举。

2010年3月,中国电力投资集团公司总工程师夏忠在国家“两会”期间,接受《中国能源报》记者专访时,公开质疑水火电同网不同价的种种弊端,直言“从市场价值规律看,水电价格趋同于火电价格,甚至高出火电价格应该是电价体制改革的一个必然趋势”。他认为:“提高水电价格,可以进一步加大对移民安置、环境保护的资金投入”,建议“国家在水电定价机制中以项目建设成本为基础,本着同网同质同价的原则,对不同的水电站区别对待,分步实施‘水

火同价”<sup>[9]</sup>。

方国华等<sup>[10-11]</sup>从水电市场优势出发,提出水电电量、电价竞价模式,认为现行水电站来水信息明确,运行成本低,具备稳定的同网条件,同网竞价利于环保,量化水利水电工程经济效益是支撑环境生态效益的基础。

王云昌等<sup>[12-13]</sup>从准公益性大型水利水电工程功能界定出发,提出功能细分和量化的具体方法,认为量化公益性份额,是突破准公益性水利水电工程管理体制约束的关键。水电价格过低、税负偏重、资本金差异性制度缺失等是由于准公益性水利水电工程管理体制不彻底造成的。

水利部经济调节司实施的“准公益性水利工程管理单位公益性资产界定办法”研究报告提出,在分类析出公益性、经营性资产的前提下,水电、供水等经营性行为应在政府公共财政宏观政策调整下开放市场,依靠市场自律,实现市场化经营等<sup>[14]</sup>。在典型案例分析中,以2009年为基准年,将黄龙羊峡水电站上网价与同区域火电上网价进行经营性资产匹配性分析,得出水电投资效益低于火电的结论<sup>[14]</sup>。

## 6 主要法规对水电发展和水电价格重视

关于水电政策的法规解释有很多,最典型的有六项解释。

a. “十五”规划中明确:大力发展水电。

b. “十一五”规划中明确:在保护好生态环境的基础上,有序地开发水电。

c. “十二五”规划中明确:在做好生态保护和移民安置的前提下积极发展水电。

d. 《中华人民共和国电力法》第36条规定:“制定电价,应当合理补偿成本,合理确定收益。实质上这是一条命令性规则。第37条规定:“上网电价实行同网同质同价”。实质上这是一条授权性规则。

e. 《中华人民共和国可再生能源法》第2条规定:“可再生能源包括水能”,第19条规定:“可再生能源发电项目的上网电价,根据可再生能源开发利用技术的发展适时调整。但对于水电价格,第2条又作了除外性规定:“水力发电对本法的适用,由国务院能源主管部门规定,报国务院批准。”

f. 《节能发电调度办法(试行)》中规定:“水电上网电价暂按国家现行办法执行;无调节能力的水能发电机组按照‘以水定电’的原则安排发电负荷;对承担综合利用任务的水电厂,在满足综合利用要求的前提下安排水电机组的发电负荷。”

## 7 对水电价格改革的思考

a. “水电火电同网不同价”是由经济体制演变决定的。电能商品的特殊性和供应的垄断性,决定电企市场化风险低、可控性强而成为体制转型的首选行业。“水电”具有传统体制下水利建设的“副产品”角色,水电走向市场是伴随体制演变而逐步推进的,由于转型期能源政策、资源政策、环境政策等诸多政策的不确定性,以及各类水电资源的自然可控性弱等综合性因素的影响,造成水电价格机制滞后是必然的。

b. 现行准公益性水电企业“减税”较之“提价”难度更大。我国税收改革导向的目标是建立强有力的国家预算体系,其税收制度约束不仅来自行政层级的纵向,而且来自横向运行的市场主体,形成结构精细的网络型系统约束,国家在短期内不可能也不能够针对水电企业而作出“减税”的个项调整。相对而言,水电提价则更为直接,更具实效。但提价的关键是完善水电利益分配与投资机制。

c. 开展准公益性水工程功能量化,以及匹配资本金制度研究十分必要。火电定价乃至提价是以火电企业的平均会计成本为依据的,这一准则当然也适用水电提价的会计成本测算。但准公益性水利水电工程在现行核算框架下难以提供有效决策的会计成本。主要原因是功能没有量化,经营性资产不清,匹配的经营性资本金也不尽合理。

d. 水电提价收益与水电火电并购不存在必然性。水电提价存在肯定与否定两种截然不同的争论,甚至将其联系到水电开发的环保问题上。但目前的争论已从激进对立发展到理性客观的方向,这从国家“十五”、“十一五”、“十二五”规划的水电开发导向中可以看出。但水电提价会增加并购成本之说是违背经济准则的,“提价”与“并购”不存在必然性。“中国水电”股份于2011年10月18日上市,当日上涨32%,当日也连续两次出现警戒异动而被停牌,背后原因值得思考。

e. “水电成本低”是表观的认识误区。“水电成本低,因而上网价格低”,这一论断曾一度成为主流认识。事实并非如此,水电的一部分成本被公益性投资分摊了,另一部分被现行资源税体制化解了,还有一部分被公益性服务承担了。仅靠表观上的认识而否定水电提价的客观要求,是有违市场经济规律的。

f. “水火电同网同价”不该仅是试点问题。凡事改革都先试点,已经成为高层决策的思维惯性。

“水火电同网同价”具有法定依据,依法却要试点!应该先修订法律才是。事实上,“水火电同网同价”在西方主要国家都是这样做的。没有试点的必要,是搪塞,或是在无奈中推迟水电价格改革。

g. 水电提价需要设计科学的利益分配机制。水电行业的特殊性决定水电提价必须设计好利益分配机制,以有效化解极具敏感性的经济利益冲突。水电提价的利益分配机制设计框图如图1所示。

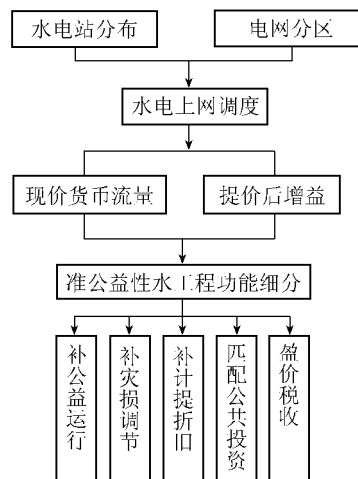


图1 水电提价利益分配机制设计框图

### 参考文献：

- [1] BP公司. BP世界能源统计回顾2010[N]. 中国能源报, 2011-01-22(6).
- [2] 中电新闻网. 中国发电装机容量年底将达9.5亿kW [EB/OL]. [2010-06-11]. <http://info.electric.hc360.com/2010/06/111010208403.shtml>.
- [3] 中国行业咨询网. 2012—2015年中国小水电行业市场调研及投资环境分析报告[EB/OL]. [2011-10-20]. <http://www.china-consulting.cn/report/2012-02-03/n1615.html>.
- [4] 国家发展与改革委员会. 中国改革发展蓝皮书(1978—2008) [M]. 北京: 中国社会科学文献出版社, 2009: 643-655.
- [5] 北极星电力网. 能源局局长张国宝描绘我国未来10年水电宏伟蓝图 [EB/OL]. [2010-08-26]. <http://news.bjx.com.cn/special/?id=254957>.
- [6] 中国长江三峡集团公司新闻中心. 迎接水电开发的历史机遇: 中国水电发展论坛综述 [EB/OL]. [2008-05-08]. <http://www.ctgpc.com.cn/fhzt/news.php?mnewsid=28311>.
- [7] 水电可持续发展研究中心. 水电可持续发展专题国际研讨会 [EB/OL]. [2010-10-11]. <http://www.iwhr.com/zgskyww/IWHENEWS/webinfo/2010/10/1285669142293120.htm>.
- [8] 中国水力发电工程学会. 水电可持续发展的战略与实践 [EB/OL]. [2010-10-11]. <http://gufen.sinohydro.com/>

[ 9 ] 国际电力网. 水电与火电应实行同网同价[ EB/OL ]. [ 2010 - 04 - 12 ]. <http://power.in-en.com/html/power-1547154741620767.html>.

[ 10 ] 方国华. 综合利用水利枢纽投资分摊方法研究[ J ]. 水利水电科技进展, 2004, 24( 6 ): 32-35.

[ 11 ] 董哲仁. 水利工程经济效益与生态功能综合评价矩阵方法[ J ]. 水利学报, 2006( 9 ): 28-30.

[ 12 ] 王云昌. 准公益性水利工程出资人及资产管理研究[ J ]. 海河水利, 2003( 3 ): 46-48.

[ 13 ] 马光文. 水电综合利用工程的投资费用分摊方法[ J ]. 四川水力发电, 2008( 6 ): 16-18.

[ 14 ] 赵敏. 试论水利综合类工程公益性资产界定的必要性和方法[ J ]. 南京农业大学学报: 社会科学版, 2002( 4 ): 33-36.

( 收稿日期: 2012-01-10 编辑: 张志琴 )

( 上接第 52 页 )

[ 2 ] 王海波, 曹慧群. 浅谈人水相互作用及河流环境建设[ J ]. 中国农村水利水电, 2007( 3 ): 32-36. [ 3 ] 程冬玲, 林性粹, 杨斌. 水利、水文化的内涵与演变[ J ]. 中国水利, 2004( 5 ): 66-68.

[ 4 ] 毛春梅, 陈苾慈, 孙宗凤, 等. 新时期水文化的内涵及其与水利文化的关系[ J ]. 水利经济, 2011, 29( 4 ): 63-66.

[ 5 ] 胡锦涛. 中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定[ EB/OL ]. [ 2011 - 10 - 25 ]. [http://www.gov.cn/jrzq/2011-10/25/content\\_1978202.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-10/25/content_1978202.htm).

[ 6 ] 许学锋. “ 雷达 ” 模型: 企业文化结构探讨[ J ]. 中外企业文

化, 2007( 9 ): 40-41.

[ 7 ] 李宗新. 水的精神力量[ J ]. 华北水利水电学院学报: 社科版, 2001( 2 ): 41-44.

[ 8 ] 董文虎. 用“ 利水文化 ” 主导现代水利实现水资源可持续利用[ J ]. 水利发展研究, 2008( 9 ): 63-67.

[ 9 ] 陈雷. 大力加强水文化建设 为水利事业发展提供先进文化支撑[ EB/OL ]. [ 2009-11-13 ]. [http://www.mwr.gov.cn/zwzc/ldxx/cl/zyjh/200911/t20091113\\_155782.html](http://www.mwr.gov.cn/zwzc/ldxx/cl/zyjh/200911/t20091113_155782.html).

[ 10 ] 俞亚平, 郑秋丽. 构筑生态防线 保护首都水源[ EB/OL ]. [ 2008 - 02 - 13 ]. [http://www.bjwater.gov.cn/Portal0/InfoModule\\_425/13725.htm](http://www.bjwater.gov.cn/Portal0/InfoModule_425/13725.htm).

( 收稿日期: 2011-12-05 编辑: 陈玉国 )

· 简讯 ·

## 河海大学刘汉龙、张长宽、顾冲时三位教授参加国家科技奖励大会

中共中央、国务院 2012 年 2 月 14 日在北京召开 2011 年度国家科技奖励大会, 胡锦涛、温家宝、李长春、李克强等党和国家领导人出席大会。河海大学刘汉龙、张长宽、顾冲时三位教授参加大会。

河海大学在 2011 年度国家科技奖评选中, 一举获得 3 项奖, 且均为学校主持完成, 获奖数在全国高校名列前茅。其中, 刘汉龙教授主持完成的“ 现浇混凝土大直径管桩及复合地基技术与应用 ” 获国家技术发明二等奖, 张长宽教授主持完成的“ 河口海岸水灾害预警预报关键技术系统集成及应用 ”、顾冲时教授主持完成的“ 重大水工程服役风险评定与馈控的关键技术及其应用 ” 均获国家科技进步二等奖。

“ 现浇混凝土大直径管桩及复合地基技术与应用 ” 是针对软土地基工后沉降控制难题而研发的具有自主知识产权的地基工程新技术, 已应用于我国沿海及内地湖泊地区多项高速公路、高速铁路、港口和市政工程软基处理, 产生直接经济效益 1.84 亿元, 获国家发明专利 5 项、实用新型专利 5 项, 并编制出版了国家行业标准《 现浇混凝土大直径管桩复合地基技术规程 》; “ 河口海岸水灾害预警预报关键技术系统集成及应用 ” 通过多项技术创新提高了潮水、洪水的预报精度, 成果已在国家防总和江苏等省防办以及 48 个沿海防汛单位获得成功应用, 产生经济效益 6.1 亿元, 在保护人民生命财产安全、维护社会稳定等方面发挥了重大的社会效益; “ 重大水工程服役风险评定与馈控的关键技术及其应用 ” 研究项目为水利工程安全服役和管理提供了理论依据和技术支撑, 成果在全国 70 个大型水利工程应用后, 取得直接经济效益 4 亿元, 节支 2.6 亿元, 并为在确保工程安全前提下充分发挥工程效益起到了重大作用。

2011 年河海大学共获国家及省、部级科技奖 61 项, 再创历史新高。

( 本刊编辑部供稿 )