

# 从水电开发的“四难”看政策投入的必要性

王玉龙<sup>1</sup>, 樊天龙<sup>2</sup>

(1. 大渡河流域水电开发公司筹备处, 四川 成都 610016; 2. 四川省电力公司, 四川 成都 610016)

**摘要:** 当前, 水电建设面临着两大挑战: 一是电力市场需求不旺; 二是水电企业缺乏内力和发展后劲。但通过分析论证后认为, 我国的电力市场发展前途广阔, 水电事业大有可为, 同时指出了政策投入的必要性, 并就其目标、着力点、措施等展开了探讨。

**关键词:** 水电开发; 电力市场; 政策投入

**中图分类号:** F402.2

**文献标识码:** B

**文章编号:** 1001-2184(2000)04-0053-03

## 1 引言

随着人们环境保护意识和可持续发展观念的日益增强, 优先发展水电已成为全社会的广泛共识, 这是一件可贺可喜的事。然而, 我们应当清醒地正视两个新的动向: 一是面临当前电力市场需求不旺乃至部分网区出现电力富余的状况, 有些同志很容易被这暂时的表面现象所迷惑, 进而产生“电力是否应该缓口气”的疑虑, 这种想法对水电发展带来的负面效应是不言而喻的; 另一方面, 在经济体制转换过程中, 许多深层次的矛盾已在水电建设中初露端倪, 有些矛盾还有日趋尖锐之势。譬如说“四难”现象(即立项难、筹资难、还贷难、移民难)就是一组颇为棘手的问题, 如果不能加以及时的解决, 势必影响到水电业的稳定健康发展。因此, 我们不仅要理直气壮地为水电发展摇旗呐喊, 更要注重研究新问题, 开辟新思路, 探索新途径。

## 2 经济建设与社会进步呼唤水电业的新发展

### 2.1 电力工业的地位、作用与展望

电力既是国民经济的基础产业, 又是工业现代化的“先行官”。电力的发展同国计民生和四个现代化的进程息息相关, 党和国家一贯给予高度重视, 早在1985年就明确提出了“能源工业的发展要以电力为中心”的方针。

电能是一种现代化的能源形式, 质优高效, 输送调控使用方便。电气化程度的高低是衡量一个国家发展水平的重要标志之一。我国目前电气化程度还很低, 1998年发电能源占一次能源总消费量的比重为34.96%, 电力占终端能源总消费量的比重为9.35%, 远没有达到应有的地位和发挥应有的作用, 与发展组织国家1994年分别为50%和18.1%相比, 差距还很大。截止1998年底, 我国电力装机容量

和年发电量居世界第二位, 但人均占有量分别为0.22 kW和928 kW·h, 不足世界平均水平的一半, 约为美国的十四分之一。

电力工业与其它工业部门之间存在着互为依存, 互为促进的关系。电力工业促进其它工业部门的发展, 其它工作部门的发展继而创造新的电力需求。研究表明, 电力发展与国民经济发展之间也存在一个弹性比例关系。可以预想, 伴随着四个现代化的步履不断向前迈进以及人民生活水平的日益提高, 我国的电力发展空间极其广阔。电力是资金密集、技术密集的行业, 工程建设周期较长, 发展中应该尊重客观规律, 科学规划, 统筹安排, 适量超前, 千万不要让“电卡脖子”的历史教训重现。

### 2.2 水电产业要有新的飞跃和突破

水电是电力工业的重要组成部分。我国幅员辽阔, 江河众多, 水能资源理论蕴藏量达6.76亿kW, 年发电量为5.92万亿kW·h; 可装机容量3.78亿kW, 年发电量为1.92万亿kW·h, 相当于年产标煤7.6亿t, 位居世界第一。但是, 我国的水电开发程度很低, 截止1999年底, 全国水电装机约7200万kW, 开发率不足18%, 按发电量计约为9%, 低于世界平均水平22%, 离发达国家50%及以上的水平相差甚远。巨大的水能资源未予开发, 意味着巨大的能源资源浪费。

水能资源具有优良的自然特性——洁净性、再生性; 卓越的利用特性——廉价性、多用途性。正是这些特性决定了将水电摆在优先发展的突出位置的必然性。我国水能资源将近80%富聚于西部, 且大多分布于老、少、边、穷地区。水能资源是西部地区最主要的优势资源之一, 在西部大开发的战略中, 水电业顺理成章地被选作为“重头戏”和“支柱产业”。

无论是从资源亟待开发的角, 还是从电力市场前景的角度来看, 水电发展都是任重道远, 大有可

为。我们应当抓住西部大开发和电力结构调整的千载良机,掀起水电建设的新一轮高潮,努力实现水电发展的规模上台阶、构成上档次,全面达到质的飞跃和量的突破,使我国成为名符其实的“水电王国”。

### 3 水电发展呼唤政策的新投入

产业政策是政府用以进行经济导向和调控的基本手段,所谓政策投入,指的是政策性扶持或制度性调整,其反映的本质是政府对企业的激励与支持。在此主要讨论的是对于水电企业(有代表意义的名称是“开发公司”)的政策投入问题。

#### 3.1 开发公司的处境及苦衷

在水电的发展过程中,开发公司承担着投资建厂、提供电能这两项职能。事实上,它分别扮演的是两个截然不同的角色:在工程建设中,相对于设计施工单位,它的身份是业主;在发电过程中,相对于电网公司来说,它的身份是供应商(水电厂——开发公司的下属单位)。与一般企业的最大区别在于它的经营模式上。水电厂不但在机组运行方式上绝对要服从电网的统一调度,而且在上网电量和上网电价这两项指标,也需要在同电网公司商谈的基础之上,最终由政府核定。这里就隐伏着三个方面的问题:首先,开发公司当初揣着“多年平均发电量”和“还本付息电价”这两颗定心丸进行投资建厂并图谋发展,若两项指标中任意一项有所折减,都会直接破坏其财务目标和发展计划的实现;其次,开发公司是投资行为在前,两项指标签约行为在后,当其预料到或正面临着亏损时,已经是退出无门;第三,开发公司对自己的命运自控能力相当微弱。由于政府从根本上掌管了电力价格这根命脉主线,开发公司的经营成果主要取决于政府的价格调控方向和力度。需要说明的是,这个结论并非否认或忽视开发公司管理水平对其经营绩效的影响作用。

#### 3.2 问题的显露

建国以后,我国电力短缺状况持续了数十年之久,严重地制约了国民经济的正常发展。自“七五”开始,国家陆续出台了集资办电的相关政策,有力地调动了多家办电的积极性,为缓解电力供需矛盾发挥了重要的作用。但与此同时,因政策机制等不尽完善,给水电的发展也埋下了一些隐患,并逐渐暴露出了如下问题:(1)“拨改贷”之后,新建的水电厂大面积地同声疾呼“还贷难”;(2)待建水电项目屡屡遭遇“立项难”、“筹资难”、“移民难”;(3)整个水电行业出现了发展后劲不足和发展势头减弱的不良趋势。

#### 3.3 解决“四难”现象的基本对策

基于上面的阐述,再沿着问题表征——问题缘

由——解决对策的思路线索,我们就不难得出下面的推论:

(1)电力管理体制要改革,电力价格机制要完善。政府按照“还本付息”的原则核定水电厂的上网电价,是典型的“事后控制”,这种方式并不利于鞭策开发公司致力于降低工程造价和电厂运营成本。相反,倒容易诱导其同政府和电网公司讨价还价。再说,政府在以“一锤定终身”的方式审定上网电价的时候,客观上难以达到准确、公平的初衷。其原因有两点:一是受成本核算精确度的影响;二是受“平衡心态”的影响——在政府面前,开发公司和电力用户是手心与手背的关系。那么,当耳闻用户的“电价太高”的呼声时,或是听见公司的“上网价太低”的呻吟时,她心里的天平准星会不会发生晃动呢?

(2)开发公司需要“减负”、“补血”,水电发展需要添加“助动器”。倘若开发公司的发电销售收入减去应纳税金、成本和费用等开支后,连还本付息都难于保证,那又何从谈起经营效益、投资利润呢?更何从奢谈积累资本、滚动开发呢?从上游项目的“还贷难”,引发下游项目的“立项难”,进而导致“筹资难”,形成了一个恶性的连锁反应,再加上一个“移民难”的问题,水电业着实陷入了举步维艰的尴尬局面。

值得注意的是,“四难”现象并非水电业与天俱生的痼疾,更非是不治之症,实际上是一种长期积淀而成的“虚弱综合症”。“四难”现象能否彻底改观,关键在于机制是否入轨,政策是否到位。为了使水电业尽快摆脱困境,恢复应有的发展态势,必须增加政策投入,从源头上减轻水电企业的财务负担,保持其正常的造血功能和继续发展的原驱动力。

#### 3.4 水电业施以政策投入的基本依据

“优胜劣汰”是市场经济的一个重要特征和基本规则。然而,当水电企业处于困境时,为何却要强调政策投入呢?其基本的理论和实证依据是:(1)电力属于社会公益性事业,尽管电能在某些方面具有一般商品的特点,但在现行的体制下,它的本质特征仍属公共产品范畴,其终极提供者是政府。(2)优先发展水电,有利于充分利用再生性的洁净能源,实现能源资源的优化配置;有利于保护生态环境和经济可持续发展,国家历来积极倡导并大力支持。(3)水电在自身发展的同时,创造了巨大的社会效益,如防洪、拦沙、灌溉、航运、养殖、旅游等。对于水电项目的外部效益,有人建议由受益者合理分摊。笔者认为,这样做在实践上会有较大难度。而比较现实的办法是以政府的名义予以补偿。

#### 4 关于政府投入的几点建议

为充分发挥政策投入在水电发展中的整体效能,有必要对其目标、着力点、措施等认真加以研究。

##### 4.1 政策调控目标

强化政府在水电发展中的宏观调控功能是政策投入的一项重要内容和方式,其主要目标是:综合运用法律、行政、经济手段,健全电力市场体系,培育灵敏高效的价格机制,加大电网建设投入,联通全国电力网络,打破地区间的能源封锁和市场壁垒,创造公平竞争的环境条件;制定全国能源发展规划,调整优化能源结构,鼓励洁净性、再生性能源优先开发;开创良好的投资环境,拓宽电力建设融资渠道。

##### 4.2 经济政策的着力点

实施水电企业的政策性扶持有两种方法可供选择,其一是“增收”,其二是“减支”。前者是通过提高水电企业的上网电价,增加发电收入,提高还贷能力和盈利水平;后者是通过降低项目投入或税费支出,以保证其利润水平。显而易见,虽然两种方法对水电企业都能达到相同的经济扶持的目的,但对电力用户却会产生截然不同的连锁效应。用增收的方法必然会引起市场电能价格的上涨,增加电力用户的经济负担。面临电力市场需求不旺的现实背景,这种方法显然是不适宜的。因此,应该把政策的着力点定于“减支”上。

##### 4.3 政策投入的具体措施

针对水电工程建设周期较长,一次性总投资数

额巨大、水库补偿费用所占资金比例重的特点,政策性“减负”措施应从以下几方面予以考虑。

##### 4.3.1 财政政策及措施

(1)对水电企业执行6%的增值税和15%的所得税税率;(2)对水电工程的防洪、灌溉效益应研究出定量补偿方法,可考虑按防洪库容和灌溉面积进行量化计算,并用财政转移支付方式予以补偿;(3)在防汛过程中,政府主管部门因调洪需要将有效库容进行削峰、错峰使用的,按照计算损失补偿。

##### 4.3.2 贷款政策及措施

(1)延长水电工程贷款期限,还贷年限考虑为工程建设期的3~4倍;(2)实行工程建设施工期为宽限期的优惠政策。

##### 4.3.3 水库政策及措施

(1)实行库区移民安置的“政府负责、资金包干、社会监督、业主监理”新管理体制;(2)建议国家设立水电工程移民基金。

最后,必须强调指出的是,在执行上述优惠政策的过程中,政府的监管工作必不可少。政府特别要加强对电力价格和收益分配的管制,确保受惠企业的超额利润部分纳入水电建设的积累资本,以用于流域的滚动开发或电网建设。

作者简介:

王玉龙(1956年-),男,湖北黄梅人,大渡河流域水电开发公司筹备处高级工程师,学士,从事水电工程技术与管理工作。

樊天龙(1942年-),男,江苏启东人,四川省电力公司副总工程师,教授级高工,从事水电工程技术与管理工作。

## 《红水河》杂志 2001 年征订启事

《红水河》属国内外公开发行的科技期刊,为全国优秀科技期刊、广西优秀期刊、中国科技论文统计源期刊,《中国学术期刊(光盘版)》入编期刊,《中国科学技术期刊文摘数据库(CSTA,英文版)》入选期刊,并全文入编“中国期刊网”、“万方数据(ChinaInfo)系统科技期刊群”,本刊在CODEN国际刊名中心的代码为HNGSEK。

本刊是水力发电技术刊物,内容丰富、信息量大、实用性强、编辑严谨。主要栏目设有“水电规划和动能经济”、“地质与勘测”、“设计与施工”、“机电与金属结构”、“水电站运行”、“试验研究”、“环境监测与环境评价”、“水库移民”、“计算机应用”等,内容涉及高坝建设关键技术研究和高坝快速施工技术,各大、中型水电站建设的新理论、新技术、新方法、新材料、新工艺和新型机电设备的研究应用以及经验交流,开展水电学术理论探讨,推动解决技术难题,提高技术水平。

本刊的读者对象主要是:从事水电工作的各级管理人员及广大工程技术人员、大中专院校师生。

竭诚欢迎各单位及各界人士订阅。另外本刊亦开展广告业务,欢迎惠顾。

本刊每册定价5元,全年四期定价20元(含邮费),请直接向《红水河》编辑部订阅。

地址:广西南宁建政路10号 电话:(0771)5623989转241 邮编:530023

开户银行:建行南宁市民主支行园湖分理处 帐号:24100743

开户单位:《红水河》编辑部