

电价管制刚性的政治经济学逻辑

唐要家

摘要: 中国电价管制严重扭曲价格机制并带来巨大的社会经济成本,是政府角色错位的突出表现,但是市场化电价改革一直没有得到切实推进,电价管制具有明显的制度刚性。在政绩收益最大化目标下,扭曲价格机制的低电价管制具有内生的制度激励和强化机制。在制度变迁过程中,由于政府将低电价作为一种获得公众支持的福利性政治政策工具,使政府陷入“改革套牢型”政治社会契约陷阱。电价管制体制改革首先需要实现政府角色的转变,重构政府与公众之间的政治契约关系,通过市场化和普遍服务机制的结合,实现效率和公平的兼得。

关键词: 电价管制; 制度刚性; 价格扭曲; 政府职能; 政治社会契约

中图分类号: D922.292.01 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2014)04-0001-06

推进电价改革是完善主要由市场决定价格机制的全面市场化改革的重要内容,也是电力体制改革有效推进和实现节能减排目标的重要保证。长期以来,国家对电价实行严格的管制,如何改变电价扭曲并建立市场化电力价格体制是理论和政策研究的重要问题。于良春等基于自然垄断理论分析提出了包含非线性定价的电力价格管制政策建议^{[1](P67)},于立宏、郁义鸿基于煤电产业链分析设计了适用于不同情景的纵向价格管制模式^{[2](P73)},于立等对煤电价格双轨制的形成机制及其效应进行了分析并提出了相应的管制改革政策^{[3](P43)},林伯强等分析了电价扭曲的隐性补贴和改革政策问题^{[4](P1)}。已有的理论研究已经较好地回答了电价放松管制和市场化改革的收益和最优改革政策设计问题,但是中国电价改革的现实却带来一个似乎非理性的改革决策问题,即经济学理论已经证明的具有帕累托改进效应的电价放松管制改革为何迟迟得不到推进,阻碍电价改革的根本原因是什么?制度经济学理论指出,制度变迁能否得到推进取决于改革的成本与收益比较,而利益集团往往是阻碍改革的主要因素^{[5](P22)[6](P9)}。这一理论解释显然适用于自主性制度变迁过程,它不能有效解释中国政府主导下的威权主义电力体制改革模式。尽管电力行业存在强大的利益集团,但是中国政府在问题导向的改革压力下始终保持相对独立的改革决策能力,改革以来一直在渐进地推进电力市场化改革,但是放开市场却不放开价格,市场化改革与政府价格管制严重不匹配,成为中国电力体制改革的重要特征,这是一个有待解释的问题。本文基于电价管制造成的社会经济成本分析,重点解释电力价格管制刚性的政治经济学逻辑。

一、电价管制扭曲的社会经济成本及其制度刚性

在长期的计划体制下,我国一直将电力作为重要的基础性产业,将电力作为重要的“准公共产品”来提供,为此,国家通过严格的价格管制长期维持较稳定的低电价。价格机制是促进资源优化配置的基础性机制,当价格机制受到人为扭曲之后,必然造成社会福利损失。1978年以前长期的计划管理体制造成电

基金项目: 国家社科基金重大项目“中国城市公用事业政府监管体系创新研究”(12&ZD211);浙江省社科重点基地重点项目“节能减排约束下的深化电力体制改革研究”(12JDGZ02Z)

作者简介: 唐要家,经济学博士,浙江财经大学中国政府管制研究院教授、博士生导师(浙江杭州310018)

力严重短缺,改革以来尽管发电市场逐步引入竞争,但国家仍然对电价实行严格的计划管制,电价管制体制严重滞后于电力市场化改革进程,并造成巨大的社会经济代价。从纵向价格形成来说,政府管制对电价的形成造成双重纵向扭曲:一是上下游产业之间的纵向价格扭曲,即市场化煤炭价格与管制下电力价格之间的扭曲;二是电力产业内的纵向价格扭曲,即上网电价、输配电价和销售电价之间的扭曲。

(一) 煤、电价格结构扭曲

目前,我国电力供应中火电约占80%左右,煤炭价格占燃煤电厂总成本的70%左右。因此,煤炭价格成为影响电力价格的最主要因素。我国自1993年就逐渐形成“计划煤”与“市场煤”的“双轨制”,2002年以来,国家确定了煤电价格联动机制,但并没有得到及时充分执行,上网电价调整严重滞后于煤炭价格上涨。为了准确分析煤电价格扭曲程度,我们采用基于煤、电价格指数来计算电价扭曲度。假设煤炭行业价格指数 P_l ,电力行业价格指数为 P_e ,由于价格指数本身已经考虑了整个社会物价水平的变化,这两个指标之间的差乘以煤炭价格转换为电厂成本的系数0.7,则可以得出发电成本涨幅,然后相应年份电价变动减去发电成本变动,我们就可以计算出电价扭曲指数PD。具体计算公式为:

$$PD = \Delta p_e - 0.7(P_l - P_e)$$

采用《中国统计年鉴》相应年份的工业生产者出厂价格指数的有关行业数据,根据上式进行计算,我们得出2002—2011年煤电价格扭曲指数(如表1所示)。从结果可以看出,除2006年和2009年电价不存在人为压低外,其他年份的电价均存在明显的价格扭曲,电价涨幅明显低于煤炭价格和企业燃料成本上涨幅度,电价扭曲最高的为2008年,扭曲指数为-18.92,这很大程度上与2008年国家为了刺激宏观经济增长和保持物价稳定而强力压制电价上调有关。

表1 2002—2011年煤电价格扭曲指数

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
煤炭价格指数	111.60	107.00	115.90	118.2	105.8	105.40	131.40	98.50	110.90	109.6
电力价格指数	100.80	100.90	102.40	104.2	102.8	102.20	101.80	102.30	102.00	101.6
煤电价格指数差	-10.80	-6.10	-13.50	-14.0	-3.0	-3.20	-29.60	3.80	-8.90	-8.0
发电成本涨幅	-7.56	-4.27	-9.45	-9.8	-2.1	-2.24	-20.72	2.66	-6.23	-5.6
电价扭曲指数	-6.76	-3.37	-7.05	-5.6	0.7	-0.02	-18.92	0.36	-4.23	-4.0

国家发改委实施的煤电价格联动机制出发点是保证电价能及时反映燃料成本的变化,但由于这种行政计划价格管理方式具有价格调整的滞后性、成本分担的武断性和电价调整中的过多政治考量,价格联动具有明显的不充分性。根据我们的测算,2005和2006年这两次电价调整仅仅缓解了煤价上涨带来的发电成本上升压力的19.4%左右,2008年的电价联动调整仅仅缓解了煤价上涨带来的发电成本上升压力的51.3%。2012年煤炭价格超预期下降为发电企业带来较大的政策性盈利,电力行业利润率由2011年的4.3%迅速上升到2012年的18.2%,五大集团利润同比增长69.1%,政策性盈利占行业销售收入的比重为70%左右,而煤炭行业则出现全行业亏损面高达20%左右的局面。电价扭曲是造成煤电企业政策性亏损和政策性盈利的主要原因,当政策性因素成为企业盈利与否的主要决定因素时,企业显然无法形成稳定的投资预期和通过创新来增加盈利的激励,行业稳定高效发展必然受到影响。这说明在市场价格机制能有效发挥作用的领域,价格管制只能使情况变糟而不能使情况变好。

(二) 电力行业内部价格结构扭曲

电力行业内部不同环节的电价扭曲突出表现为,上网电价和销售电价脱节,输配电价不合理过快上涨。在2003—2011年间,全国平均上网电价涨幅为28.5%,全国平均销售电价涨幅为34.2%,全国平均输配电价涨幅为47.9%(如表2所示)。在电力行业各环节电价中,输配电价上涨的幅度最大,上网电价的涨幅明显低于输配电价和销售电价,输配电价的过快上涨是导致电价总水平上涨和加剧不同环节电价扭曲的主要原因。目前电力行业并没有独立的输配电价,它只是一个从销售电价和上网电价间挤出来的虚拟概念。在“成本加利润”价格管制模式和政府监管严重缺位的情况下,电网垄断企业以“吃差价”模式获得巨额利润,带来严重的行业纵向价值分配扭曲,并且垄断企业有激励将过度资本化和员工高福利等低效率经营的成本通过低上网电价转嫁出去。可见,低电价管制的受益者是强势垄断利益集团,越是市场化程

度高的发电环节承担的低效管制经济成本越高，导致市场化改革无收益的局面，造成微观主体的改革激励严重不足。

表 2 2003 年以来全国各类电价平均水平

单位：元/千千瓦时

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
上网电价	308.46	312.50	318.79	330.53	336.28	360.34	381.99	384.56	396.50
输配电价	126.23	142.59	166.19	168.51	172.23	162.76	148.73	186.66	186.66
销售电价	434.69	455.09	484.98	499.04	508.51	523.10	530.72	571.22	583.16

注：基础数据来自电监会相应年份《电价执行情况监管报告》，输配电价采用销售电价和上网电价的差值计算得出，其中销售电价未含政府性基金及附加。

电力行业价格扭曲还表现在终端销售电价结构的扭曲。销售电价结构扭曲主要表现为电价的“逆拉姆齐”定价原则。根据拉姆齐定价原则，在销售电价结构设计中，应遵循逆弹性定价法则，即居民用户电价应该高于商业用户，商业用户的电价应该高于工业用户。在中国销售电价结构，具有明显的“逆拉姆齐”定价原则的现象，电价水平具有明显的商业高于工业、工业高于居民、居民高于农业的特点。销售电价结构的“逆拉姆齐”定价，不仅背离了效率定价原则，而且人为造成的价格结构扭曲使销售电价既不合理反映生产成本，也不充分反映市场供求。销售电价结构扭曲实际上是一种非效率的交叉补贴方式。根据数据的可获得性，我们计算了 2007—2010 年间居民生活用电和农业生产用电隐性补贴额，发现二者均呈不断上升的趋势，具有巨大的经济成本，在居民生活用电补贴总额中，低收入者享受的比例仅为 29.6%，高收入者则占有了 45.9%（如表 3 所示）。交叉补贴的电价结构扭曲本意是促进社会公平，但是在低电价的情况下，用电量较大的居民用户却享受了较多的价格优惠，低电价隐性补贴政策的最大受益者是高收入者而非低收入者，这背离了补贴低收入者的政策设计初衷。因此，销售电价结构扭曲的交叉补贴机制既无效率又无公平。

表 3 居民生活和农业生产销售电价补贴额及其分配结构

年份	电价补贴价差 (元/千千瓦时)		年用电量 (亿千瓦时)		用电补贴总额 (亿元)		居民生活用电补贴 总额分配 (亿元)	
	居民生活	农业生产	居民生活	农业生产	居民生活	农业生产	低收入者	高收入者
2007	37.63	106.71	4 062.71	878.96	152.90	93.79	45.26	70.18
2008	53.98	123.44	4 396.10	887.05	237.30	109.50	70.24	108.92
2009	63.32	132.25	4 872.16	939.90	308.51	124.30	91.32	141.61
2010	96.18	144.83	5 124.63	976.49	492.89	141.43	145.90	226.24

注：根据国家电监会发布的《电价执行情况监管报告》有关数据计算。

中国电力价格扭曲并不是市场失灵的结果，而是政府过度管制造成的管制失灵的突出表现。不恰当政府价格管制造成的价格扭曲，不仅影响电力行业持续高效发展，而且还恶化了产业结构优化和节能减排目标的实现，增加了经济增长的低效率和加剧了社会不公平。正如艾奇奥尼所指出“对于一个国家来说，管制绝不是威胁，在某种程度上，它支撑着好的社会结构，但是过度的管制则会削弱好的社会，恶化社会结构”^{[7](P75)}。由于价格管制的巨大社会经济成本，因此放松价格管制就成为收益巨大的制度创新，但是中国的电价管制却呈现出明显的制度刚性，政府始终不愿意放弃电价管制。从制度变迁的自我演进动力来说，中国电价管制从来都不缺乏制度创新的动力，微观主体追逐制度收益的行为会促进制度的自发演进，据此放松电价管制并建立市场化电力价格机制就应该是电力市场化改革的内生因素，但这显然不符合中国的现实。中国电力体制改革并不是一种制度的自我演进过程，而是在威权体制下由制度企业家所主导的改革决策与实施过程。制度企业家通常基于个人执政任期的政绩收益最大化来进行改革决策，改革并不是简单的改革经济收益和经济成本的比较，而是改革经济净收益与改革政治净收益的加权平均值，并且制度企业家往往赋予政治支持以更大的权重。如果一项改革的预期经济净收益和政治净收益一致，则这一改革会成为制度企业家的优先选择并得以迅速实施，但是如果二者不一致乃至冲突，则即使改革的经济净收益巨大，但由于政治净收益太小，这一改革也不会得到推行。因此，政治因素而非经济因素主导了威权体制下制度

企业家的改革决策。

二、政治激励、套牢型政治契约与电价管制刚性

在竞争性市场，价格机制是实现社会福利改进的根本政策选择，但是中国电力行业的价格管制迟迟不放松，体现出明显的制度刚性。这主要是因为在中国电价改革过程中，改革决策者和管制部门更多地基于政治目标而非经济目标。由于电价的市场化改革会导致价格上涨，这会招致公众的反对和影响 GDP 增长，从而降低公众支持度，因而维持低电价就具有了政策占优性。电价更多地扮演了实现政治目标而非经济目标的政策工具，低电价成为获得公众支持的一种重要政策选择。为此，改革决策者会推迟电价市场化改革，在电力市场化的过程中始终保持对电价的严格管制。

中国电力行业价格管制体制是实行分级管理，中央政府（国家发改委）和各省级政府（省物价局）都具有一定的销售电价管理权限。从中央政府来说，为了获得公众民意支持，保持宏观物价稳定，从政治目标出发更愿意维持低电价；从地方政府来说，在财政分权和电力行业央企主导的体制下，为了保证地方经济增长，地方政府也愿意维持低电价，使地方工业经济增长建立在低电价的基础上。中央政府的“保民生”目标和地方政府的“保增长”目标的结合必然要求电力行业维持低电价。但是，在能源资源成本和环境成本持续上升、电力需求旺盛的情况下，市场化价格机制必然会持续上涨，低电价具有不可维持性。为此，对电价实行严格管制，人为压低电价水平和扭曲电价结构就成为政府的必然政策选择。但政府维持低电价造成的价格扭曲必然使发电企业陷入亏损或长期低回报的境地，这必然会降低电力投资的积极性和电厂发电的积极性，同时由于非国有资本缺乏政府政策优惠和补贴，政府低电价管制带来的低回报会导致外资和民间资本退出电力行业，这两个因素叠加在一起必然导致出现“体制性电荒”，为了保障国家电力供应，政府只能通过强化对微观企业投资和生产的管制和干预来保障全社会电力供需平衡，并将保持国有经济控制力作为重要的制度替代，从而出现市场化改革的倒退。长期的政府电价管制导致电力管制体制形成了巨大的制度沉淀成本，同时电价管制又培育了强大的电力垄断产业利益集团（以国家电网为代表）和电力官僚利益集团（以国家发改委和能源局为代表），产业利益集团和官僚利益集团的结合，以及市场化力量的人为被压制，则进一步强化了对价格管制体制的依赖（如图 1 所示）。

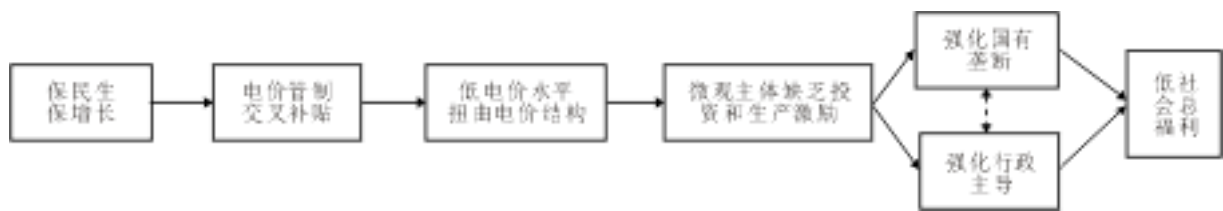


图 1 政府电价管制的政治经济逻辑

对一个国家来说，政府的角色并不是政府职能的自我定位，而是建立在政府与公众之间契约关系的基础上，政府与公众之间的政治社会契约乃是政府角色的本质。政府以获取民意或公众支持的低电价管制政策实际上是一个政府与公众之间形成彼此角色和责任定位的默示社会契约。长期以来，中国一直把电力作为一种所谓的“准公共产品”，作为政府获得政治支持的一种重要政策手段，为此长期维持较低的零售电价水平。在电价成为一种获得政治支持的政策手段情况下，享受低电价就成为一种政府承诺下的默示“社会契约”。低电价是中国计划经济体制下形成的“福利国家”体制的延续，这一体制是建立在政府对经济社会高度干预的计划分配体制和政府巨大的财政投入基础上。随着一个国家市场化改革进程的深入，市场化交易的扩展、民营经济的发展和社会收入结构差序化的提高，客观上要求传统“福利国家”体制下的全能政府转变为有限政府，有限政府的行政职责仅限于保障弱势群体的基本需要不受伤害，并更多地注重发挥市场机制在提供公用产品中的作用。但由于传统“福利国家”更多地契合了大多数公民的短期显性利益，低电价巨大的社会成本并不被单个公民所直接感受到，因此传统的低电价管制体制就具有了很强的路

径依赖与体制惯性，当公众形成这一稳定的预期之后，政府主导的价格改革就具有了巨大的政治与社会敏感性，政府主导的市场化价格改革往往会被公众看作是不合理的违约性涨价行为，政府建立合理反映成本的市场化价格机制就会面临巨大的社会反对声音，同时这也造成制度企业家和相关政府部门改革意愿严重不足，政府从而将自己锁定在难以推进电价市场化改革的境地。

从制度演进来说，转型国家政府管制体制改革过程也是政府角色转变和整个国家政治行政体制重构的过程。由于路径依赖，一国的制度遗产和现存制度体系对新制度的形成会产生基础性影响。一个国家政府与民众之间的政治社会契约具有两种不同的类型：一是改革促进型社会契约，二是改革套牢型社会契约。在改革促进型社会契约下，改革符合各方的利益，政府和公众具有明显的改革共识，增进社会总体福利的改革得以迅速推进；在改革套牢型社会契约下，尽管改革符合社会长远的共同利益，但是由于大多数人在短期无法感知改革的收益以及强势利益集团的影响，导致政府和公众之间很难达成改革共识，政府增进社会福利的改革无法得到推行，而社会总福利也长期得不到改善，政府和社会陷入僵持状态^①。

在社会发展过程中，由于有限理性和信息不对称，任何契约都是不完全的，因此再谈判就无法避免，而问题的关键是一个社会应该形成有效的契约再谈判规则，确保利益相关者合理分享契约效率改进的收益，从而使不合时宜的政府与公众关系的政治社会契约能够顺利实现再缔约，从而保证实现有序的政府角色转换和制度转型。在此过程中，改革决策者的理性改革政策设计、决策透明与信息公开、有效的公众参与、可问责的政府、完备的法治是保证政治社会契约有序转变的重要因素，政府与社会在互动、改变与合作中达成新的政治社会契约，并使其具有共识的社会价值和政治合法性基础。

三、政治社会契约重构与电价管制体制改革

电力行业改革过程不仅是市场机制作用被放大的过程，也是一个减少政府的作用和降低政治影响的过程^{[8](P35)}。目前，中国对电力行业的价格管制主要是基于政治而非经济的理性决策，电价管制改革的一个基本前提是政府职能的科学定位，重构政府管制的制度基础。电力价格管制体制改革的基本前提是改变政府价格管制的政治角色，在市场发挥资源配置决定性作用的背景下，政府的角色主要不是直接提供电能“福利产品”而是更应该关注再分配问题。因此，政府的角色要从“提供福利的政府”向“保障福利的政府”转变，并恢复电力价格机制调节市场供求、促进资源优化配置和实现节能减排的本来作用。

根据公共产品理论，政府只提供纯公共物品。严格意义上来说，电力并不是一种纯公共物品，也很难说是一种准公共物品，电力本质上是一种可收费物品。因此，它并不必须由政府来提供，完全可以通过市场来提供。电力作为一种商品同其他市场中的可收费商品并无不同，市场供求规律和竞争机制依然是决定均衡数量和资源优化配置的根本力量。政府并不具有提供“普惠制”电力商品的经济基础，政府改进消费者福利也不是必须要对电能“去商品化”，一定要扭曲市场。在电力行业，电力批发和电力零售都是市场机制能有效发挥作用的领域，并不需要政府管制，输电和配电环节具有自然垄断性，政府管制也主要是确保企业不滥用垄断势力，实现公平、无歧视的接入，防止垄断企业不合理地获取垄断租金。从国际经验看，提供福利性电能从来都不是一个国家政府的不可推卸责任，保障电力供需完全是市场的事情，政府主要是防止再分配扭曲和通过转移支付来改进弱势群体的分配状况。

随着电力行业市场化改革，政府保障社会公共利益目标不应维持低社会总福利的平等式均衡，而应该谋求社会总福利最大化下每个个体福利的持续改进。中国长期以来一直都将电力作为一种福利物品来提供，这实际上是一种普惠制的政府优惠，它是计划体制下福利政府思想的体现。由政府通过管制为社会所有用户提供低的普惠制电价，是以牺牲经济效率和巨大的社会成本为代价的，并不符合公共政策的成本—收益原则。普惠制电价表面看似公平实际上是极大的不公平，因为它忽视了不同群体的收入差异和支付能力，统一的低电价实际上是所有人平均分摊电力供应成本，结果造成穷人支付更多而富人支付较少，忽视

^① 如欧债危机中的希腊，面对欧盟救助计划提出的紧缩方案，希腊民众掀起了激烈的反对政府紧缩计划的政治行动，严重影响了经济复苏进程。

了真正值得帮助的穷人,是一种既不公平又无效率的政府管制行为。因此,低电价不一定就公平,高电价不一定不公平,关键是电价应该反映不同收入群体的支付能力,通过有效的机制设计在保证低收入群体可支付能力的基础上使价格充分反映资源环境成本,实现效率与公平的兼得。

保障国民福利最大化是任何一国政府的根本目标,但是这并不等于需要政府都亲力亲为,并不等于政府一定要作为直接提供者,“政府的角色应该是掌舵者而非划桨者”^{[9](P11)}。在电力等基础性产业,政府追求公共利益的最大化并不意味着政府一定要直接提供产品,政府更应该设计、提供和维护一个运行良好的提供该产品的制度体系。如果经济决策权主要交给市场,政府仅承担弱势群体生活水平保障者的角色,就能够实现社会长远福利的最大化。如果说政府有责任为社会中的穷人和其他弱势群体提供电力产品的话,提供的最佳方式也不是价格扭曲的交叉补贴而是通过普遍服务机制来解决。基于市场化和普遍服务机制的电力供应模式将市场机制的效率和政府转移支付的公平很好地结合起来,则可以实现效率与公平的兼得。

参考文献

- [1] 于良春,张伟. 强自然垄断定价理论与中国电价规制制度分析[J]. 经济研究, 2003, (9).
- [2] 于立宏,郁义鸿. 需求波动下的煤电纵向关系安排与政府规制[J]. 管理世界, 2006, (4).
- [3] 于立,王建林. 纵向价格双轨制:电荒的经济分析与出路[J]. 中国工业经济, 2008, (10).
- [4] 林伯强,蒋竺均,林静. 有目标的电价补贴有助于能源公平和效率[J]. 金融研究, 2009, (11).
- [5] [美]诺思. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁,等. 译. 上海:上海三联书店, 1994.
- [6] [美]奥尔森. 国家的兴衰[M]. 李增刚,译. 上海:上海人民出版社, 2007.
- [7] Etzioni, A. *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*[M]. New York: Basic Books, 1996.
- [8] Littlechild, S. F. The market versus regulation[A]. In P. S. Fereidoun, W. Pfaffenberger(eds.). *Electricity Market Reform: An International Perspective*[C]. Kidlington Oxford: Elsevier, 2006.
- [9] [美]萨瓦斯. 民营化与公司部门伙伴的关系[M]. 周志忍,译. 北京:中国人民大学出版社, 2002.

(责任编辑 燕 祥)