

# 中國電力市場的地區封鎖與地方治理—— 以「四川二灘水電站巨額虧損案」為例

許 光 泰

(國立政治大學國際關係研究中心第四研究所研究員)

## 摘 要

本案二灘水電站的虧損是四川省和重慶市的電力公司在該地區的電力市場上採取地區封鎖所造成，這些公司寧願使用本地高污染的高價電而捨棄二灘水電站無污染的低價電，雖有悖於企業正常的經營策略，卻使二灘水電站虧損累累，中國政府為此改革其電力體制，提出「廠網分開」，打破壟斷，引入競爭機制，但只打破發電環節的壟斷現象，卻忽略輸電、配電也要同時進行改革，使改革結果反而造成「廠網不分」的新壟斷現象，電網公司仍然控股不少供電公司。地方政府基於地方利益例如地方經濟發展、稅收、職工就業等的考量，也出現規制不力現象，使電力體制改革不徹底，也難到位，二灘水電站的虧損，政府也難辭其咎。

**關鍵詞：**壟斷、地區封鎖、廠網分開、地方利益

\* \* \*

## 壹、前 言

中國在 2007 年 8 月通過《反壟斷法》，這是中國政府反壟斷進程上一座很重要的里程碑，代表中國政府在反壟斷議題上已達到若干共識，準備走出第一步，值得讚許，歐美各國也都作出正面反應，認為這是中國朝向市場經濟積極的一步。<sup>①</sup>雖然 1993 年也有一部《反不正當競爭法》，但是以當時市場經濟剛剛起步的歷史條件，能起的作用顯然是不夠的。

在此《反壟斷法》中比較有特色的是，該法將反行政壟斷納入規範，行政壟斷是

---

註① 「中國《反壟斷法》定於 8 月 1 號施行」，自由亞洲電台，2008 年 7 月 16 日，[http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/antitrust\\_law-07162008103422.html](http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/antitrust_law-07162008103422.html)。

中國建政以來的歷史產物，是長期計畫經濟體制和政企合一的遺留，當時在政府積極作為下造就許多企業成為超壟斷結構，這些壟斷企業包括甚廣，幾乎無所不包，水電、交通、油品、郵政等都是，而改革開放後政府和這些企業相互勾結尋租的權力經商行為轉為頻繁，弊端也叢生，《反壟斷法》適時出台應有其特別意義。不過，在中央反行政壟斷的政策中，地方政府實際上做了什麼事，有沒有什麼效果，都是本文要關注的課題。

在這些行政壟斷企業、行業中，另有為人所詬病的是地區封鎖，亦即地方政府、相關部門高舉地方保護主義旗幟，造成市場的割據和壟斷，所採用的手法，或者禁止外地商品例如本案的水電電力進入本地市場，或者阻止本地原材料銷往外地，這都屬於地區封鎖，這是中國國企改革的後遺症，中國政府要求這些企業要「自主經營、自負盈虧、自我積累、自我發展」，等於變相鼓勵這些企業不但可以不再「辦社會」，也可以只顧追求企業的自我利益，地方政府也可以以行政權力來謀取地方利益。由於中央對地方的分權讓利，直接助長了地方保護主義的盛行，地方政府逐一改過去單純「公共人」的角色，積極地尋找自身的利益，搞活地方經濟也多是為了地方稅收的增加而已，往往忽略人民消費者的權益保護，呈現出過多的「經濟人」面貌。地方政府如此企業化的自利行為，並不利於市場競爭的發展，也會造成公共服務的職能相對弱化。可以說，中國政府推動經濟體制改革就是朝向私有化前進，以提高競爭力為由，積極鼓勵地方政府和國有企業追求自身利益，本案就是私有化改革政策下的犧牲者，本文將以此私有化理論以及延伸的相關理論如「可競爭市場觀念」等來論述本案的虧損。

本案「二灘水電站鉅額虧損案」很明顯是一個典型的地區封鎖案例，地方電力公司寧用本省高價電而拒用外省如二灘水電站的低價電，使當地消費者無法享受低價電的好處，還造成該水電站虧損累累，讓中央政府巨大的投資無法發揮應有的效益，從開始投產就陷入虧損，使當初規劃此項水力發電時所期待的社會綜合經濟效益落空，包括能節省火力發電用的煤炭資源、能緩解鐵路運煤壓力以及減少對環境的污染等好處。而探究虧損原因，一般認為是出在當時的電力管理體制改革不順所致，使得二灘水電站所發電的電量不能得到充分利用。換言之，就是二灘水電站所發的電力無法按當初所計算出來的價格銷售出去，在多方協調下硬是要求降價虧本求售，而且即使降價也無法全數賣出，形成壁壘。現在來檢討，是否中央政府當初建設二灘水電站的規劃不當？或者是當時中國電力體制改革的決策有失誤？還是因為改革開放後地方政府和相關部門如電力公司本身的自利行為所致？或者說根本就是地方保護主義所造成？本文擬以上述私有化理論來深入探討形成地區封鎖的來龍去脈，分析地方政府和地方電力公司的趨利行為，以找出二灘水電站真正虧損的原因。

## 貳、本案事實與疑議點

二灘水電站是中國 20 世紀最大的建設工程，也是中外合作的典範，<sup>②</sup>其規模之大目前僅次於三峽工程，中國歷代領導人都曾表示過關注和重視，<sup>③</sup>有人誇稱是中國建國以來在四川省投資最密集、工程量最大、技術難度最高的建設項目，堪稱「三最」，而投產後卻是評價最差的結果—巨額投資、巨大浪費和巨額虧損的「三巨」強烈反差。<sup>④</sup>目的和結果為什麼會差這麼多？本案虧損的原因不是單純的，低價固然是個重要原因，而另外原因則是，虧損苦主即二灘水電站只掌握發電設備，並不具備輸電線路，因此賣電要靠具備輸電的同行配合，才能將所發的電力送到消費者手上，而該同行雖然也是水電站的股權比例不大的投資者，但是其競爭者的角色卻產生明顯的利益衝突，以致不原意提供輸送服務，這也導致水電站嚴重虧損。當初規劃建設此二灘水電站，根據報導，<sup>⑤</sup>主要是為了滿足川渝地區電力增長的需要，此「川渝地區」，顧名思義，乃指四川省和重慶市，中國建設二灘水電站就是為了應付四川省和重慶市的用電增長需要，認為可以改變川渝地區多年缺電的局面，又可以充分合理利用四川的水資源，<sup>⑥</sup>可以說是一舉兩得，沒想到結果卻適得其反。

這個水電站從 1987 年開始準備工作，1991 年 9 月 14 日開始正式動工，到 1999 年 12 月 4 日全部建成投產，前後工程就有 8 年多，當初規劃這個水電站的計劃發電量每年 170 億千瓦時，是為了配合川渝地區工業和民生用電需求增加，<sup>⑦</sup>而建設期間的用電量，的確從 1990 年到 1995 年川渝地區平均用電增長率 10%，只是在建設期間卻發

註② 此水電站位在四川省攀枝花市，工程總投資額為人民幣 285.5 億，其中利用世界銀行貸款包括配套輸電工程費用共計 12 億美元，並且引進國外技術和管理經驗，一般稱為世界銀行和中國能源合作的典範，請見吉哲，「世銀與中國能源合作典範—二灘水電站」，*財經界*（北京），第 3 期（2006 年），頁 63~65，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=qZDdK5GcwMH>。

註③ 早在 30 多年前，毛澤東曾說：「攀枝花建設不起來，我睡不好覺，你們不去安排，我騎毛驢下西昌」；方毅在提出「關於進一步開發和建設攀枝花的幾個問題」報告後，鄧小平也曾批示說：「這些意見都很重要，每一項都應認真落實，力避拖延」；江澤民也曾二次視察二灘，並稱讚說：「這就是現代化」，請見「二灘，共和國水電史上的豐碑—二灘水電站系列報導之一」，*人民網*，2002 年 3 月 8 日，<http://www.people.com.cn/BIG5/paper66/5640/575397.html>。

註④ 「二灘水電站為何陷入困境」，*瞭望新聞周刊*（北京），第 24 期（2000 年 6 月 12 日），頁 10，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=44URwN3L0c3R>。

註⑤ 白天亮，「二灘水電為何賣不掉」，*人民日報*（北京），2000 年 7 月 10 日，第 12 版。

註⑥ 劉建安、張建賢、谷貴卿等，「二灘水電經營透視」，*中國電力企業管理*（北京），第 1 期（2003 年），頁 34~36，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=1LCd3ML3YrR>。

註⑦ 中國政府在上世紀建設二灘水電站的主要原因是，四川省在「六五」和「七五」期間，電力供應嚴重短缺，工廠「停三開四」，阻礙當地的經濟發展，根據中國國際諮詢公司在代表國家計委的意見指出，四川省發電設備和年發電量的人均占有水平僅為全國平均水平的一半，發電和用電設備容量之比從 1980 年的 1:2.7 下降到 1985 年的 1:3.9，電力已成為制約四川省國民經濟發展的重要因素，而且嚴重影響人民的生活用電，請見「二灘水電站為何陷入困境」，前引文，頁 11。

生兩種規劃時「沒有預料到」的情況，以致造成發電量過剩問題。這兩種情況分別是，其一從 1996 年開始，川渝地區用電需求出現不增反降，增長率下降到 5.5%，到 1997 年更是出現負成長，1998 年還不到 1%，1999 年雖略有回升，也不過只有 3.4%，但是整體來說，川渝地區的用電還是有所增長。一般來說，導致用電需求增長速度下降的原因，通常都和人口成長、氣候、產業形態等的變化有關，與二灘水電站的發電供給量多少並無一定的因果關係，但是用電需求增長既然降低，等於會相對減少對二灘水電站的供電依賴。更糟糕的是，在二灘水電站建設期間，在川渝地區又建設一批火電站，造成電源的重覆建設，包括 1997 年 4 月開工、1998 年投產的重慶華能珞璜 2 期 70 萬千瓦；1997 年開工、1999 年投產的四川廣安的 60 萬千瓦；2000 年投產的嘉陵熱電廠的 35.9 萬千瓦等。<sup>⑧</sup>建這些火電廠幾乎與二灘水電站同步進行，以致掀起地區電力市場的競爭白熱化，又大大降低對二灘水電站的依賴程度。其二是重慶市在 1997 年改制為直轄市也對用電有影響，按照當初規劃建設二灘水電站的原批方案，二灘水電站所發的電量中有三分之二要送到重慶市，亦即計劃發電量中的三分之二是要由重慶市吸收買去，但是因為重慶市改為直轄市後卻降至 27.2%，連三分之一都不到，當然使得二灘水電站的發電會過剩。<sup>⑨</sup>

就因為這些原因造成二灘水電站的投資出現巨額虧損，年年虧損的金額數字有些差異，<sup>⑩</sup>有的資料顯示，在 1998 年當年有 1.45 億元（人民幣，以下同）、1999 年有 6.73 億元（也有資料顯示，1998 年和 1999 年 2 年共計虧損 12.5 億元）、2000 年有 9.35 億元、2001 年有 3.77 億元，到 2003 年總計有 21.3 億元，到 2006 年總計有 58.5 億元的損失。不論數字差距多少，虧損確實是從頭到尾，其影響所及，甚至連當初給予貸款的世界銀行也遭波及，被外國報刊批評為「決策錯誤」，「執行了錯誤的貸款政策」。<sup>⑪</sup>只是上述這些「沒有預料到」的情況，真的是規劃時「沒有預料到」的嗎？其中疑點重重。

首先，就重慶市升格為直轄市來說，1949 年 11 月中共紅軍攻佔重慶市後數年期間，當時仍由中共中央直轄，至 1954 年 7 月才併入四川省改為省轄市，所以重慶市長時間以來一直是四川省的省轄市，直到 1997 年 3 月 14 日中國全國人大第 5 次會議通過才又改為由中央管的直轄市。由省轄市改為直轄市是件大事，不可能短時間內說做就做，應該早已醞釀多年，當然轄區通常也必需同時擴大，而在 1996 年 9 月中共中央、國務院也已批准四川省委託重慶市代管萬縣新、涪陵市和黔江地區的請示，等於是擴大重慶市直轄市的範圍，可見在二灘水電站建設期間初期，重慶市的升格直轄市問題應該早已浮上檯面，而且，更重要證據就在原批方案中，亦即在建設二灘水電站

註⑧ 「二灘水電為何賣不掉」，前引文。

註⑨ 劉建安、張建賢、谷貴卿等，「二灘水電經營透視」，前引文。

註⑩ 「二灘水電為何賣不掉」，前引文；劉建安、張建賢、谷貴卿等，「二灘水電經營透視」，前引文，頁 35、表 2。

註⑪ 袁文平、劉桓，「體制作怪：二灘水電站的成功與困惑」，*經濟理論與經濟管理*（北京），第 2 期（2001 年），頁 56，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=2T1JnRsBXSYpV>。

原批方案中明定有三分之二的發電量要給重慶市去用的，就是很好證明，可以說建設這個水電站主要是爲了重慶市並不爲過。在重慶市升格爲直轄市後的用電，根據常理判斷，轄區既然擴大，相關用電量當然也會跟著增加，事實上的確也略有增加。根據資料顯示，<sup>⑫</sup> 1997 年的重慶市全社會用電統計有 113.20 億千瓦時，增長有 1.31%，其中，雖然輕工業用電下降 0.37% 以及重工業用電下降 3.40%，但是農林牧漁水利業用電增長 16.67%，商業飲食物質倉儲業增長 12.06%，城鄉居民生活用電增長 12.43%，因此，就整個重慶市來說，重慶市的用電量在升格直轄市後仍然增加有上述的 1.31%。既然重慶市升格直轄市後的用電量增加，那又爲什麼要修改上述原批方案將二灘水電站發電量的三分之二降低改爲 27.2%？等於重慶市使用二灘水電站的發電有意地明顯減少。不合邏輯的是，就重慶市來說，整體用電明顯有所增長，卻又要減少來自二灘水電站的電力供應，這些全市增加用電需求的部分和減少使用二灘水電站的電力部分，當然都要補足，這是地方政府的重責大任，但是究竟要從那裡取得補足呢？頗耐人尋味。

答案當然跟火力發電有關，想用增加火力發電來補足。因此，前述所謂「沒有預料到」的情況，看起來問題不止一個，其實結合起來看就只有一個問題，這個問題就是爲什麼重慶市政府寧願使用轄區內火力所發的電，而不使用二灘水電站所發的電，關鍵根本不在於二灘水電站所發的電力有沒有市場需求問題。如果說二灘水電站所發的電力沒有市場，那當初中國那麼多的高層領導都異口同聲說應該要建，而且還說要趕快建二灘水電站，已述於前，這些人特別是迄今江澤民都還在世，怎麼一下子都不說話了？歷代中國高層領導都重視的事，怎麼會沒有市場呢？就算當初的規劃和正式動工投產期間，市場用電的需求有些變動，但也不致於壞到有電賣不出去或者只賣出一部分而導致虧損的困境吧！

表面上，如前所述，二灘水電站發電量過剩是由於火電發電量增加所致，這直接聯想到一個問題，就是爲什麼地方政府要在中央政府建設二灘水電站的同時還要進行那麼多的火電發電機組的投資呢？這個疑問待解，不排除與各掃門前雪有關，嚴肅來說，其實後來搞火力發電就是自私自利的表現。衆所周知，水力發電和火力發電各有優缺點，<sup>⑬</sup> 前者水力發電雖然乾淨，對航運和防洪也都有利，但也有許多難題有待克服，包括一次性投資比較大，受地質條件、地理結構的限制和較長距離輸送（一般都是建在深山中）等因素影響，使用水發電的成本較高，而且還深受天候影響，有時難免會碰上枯水期無水發電的困擾等；至於後者火力發電，整體成本便宜是其優勢，尤其是使用煤炭發電，中國煤炭產量極爲豐富又方便，只不過煤炭資源從開採、運輸和利用都會帶來嚴重的環境污染問題，特別是大氣污染。由此可見，雖然水力發電和火力發電是各有利弊，但是後者火力發電相較之下明顯是弊多於利，那爲什麼重慶市政

註⑫ 何潤生，「電力工業」，*重慶年鑑*（1998）（重慶市：重慶年鑑社，1998年9月），頁177。

註⑬ 陳肇博，「火電、水電與核電的多種選擇」，*綠葉*（北京），第5期（2007年），頁15，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS.50/download.aspx?filename=0SxEIU1kUe2hET>。

府寧願選擇多使用由火力所發的電呢？是不是同當時的電力體制有關？是不是重慶市政府有濫用地方政府權限之虞，只顧追求自己利益，直接造成電力市場的地區封鎖問題？從這裡找答案或許可以解釋為什麼二灘水電站的發電會減少需求而導致虧損問題。

### 參、傳統電力體制「廠網不分」

在中國，傳統電力管理體制是採取「建」和「管」分離的模式，等於是建設單位只負責施工，不管回收，而經營單位在計畫經濟體制下也不管投資的回收問題，等於是國家拿錢出來讓企業花，根本不存在什麼經濟效益的觀念，財政上也是左口袋進，右口袋出，與企業盈虧無關，這種建管分離的管理體制，投資主體很清楚是國家，所以資產都是屬於國有，但是經營管理發電站的企業則反而權、責、利不清不楚，不管水電或者是火電，電價都是一齊計算，不管成本高低。但是改革開放後的經濟體制改革，中國政府有意解決企業的產權不清晰問題，二灘水電站正是在國企改革聲中應運而生，尤其是還有世界銀行的貸款要還，不能不考慮到投資回收問題。實際上，二灘水電站也的確打破過去的管理體制，包括電廠的生產運行人員由原概算核定的 1260 人，減少到 195 人，也取消了過去「企業辦社會」的傳統做法等等，<sup>⑩</sup>都是為了降低生產和管理的成本。因此，可以說二灘水電站是電力體制「建」「管」兩相結合的新模式開始。

不僅如此，當初二灘水電站全稱為「二灘水電開發公司」，是為了適應利用世界銀行貸款的需要而在 1989 年 10 月成立，以作為二灘水電的「業主」和借款人，並在 1990 年由國家計委和電力部批復組建，等於是一開始就是要由此開發公司負責項目建設、資金籌集和償還，但是當時沒有成立董事會，因此當初的投資者包括原國家能源投資公司、四川省人民政府和業主「二灘水電開發公司」等三方的權、責、利並不明確，也不符合世界銀行二期貸款所要求的要改為股份制公司的貸款條件，因此在 1995 年 2 月，再根據《公司法》改制為「二灘水電開發有限責任公司」（以下簡稱「二灘公司」），由「國家開發投資公司」、「四川省投資集團公司」和「四川省電力公司」分別按照 48%、48%、4% 的比例出資成立董事會和監事會，建立起法人的治理結構。因此，可以說，「二灘公司」是在工程建設期間就已經按照規定將政企分開，算是中國「獨立」的發電企業，這也是特色之一。

但是儘管「二灘公司」建立了所謂現代化企業，投資股東們依法按照上述投資比例來分享權利和負擔義務，按理沒有一投產就虧損的道理，而萬萬沒想到就因為這個

註⑩ 「二灘水電站為何陷入困境」，前引文，頁 11。另外，2007 年 7 月，根據資料顯示，二灘水電開發有限責任公司擁有員工 521 人，其中包括 171 名的水電站員工，可見水電站的生產運行工作人員迄今仍有百多人，請見「MWH 贏得中國水力發電合約」，雅虎奇摩，2008 年 3 月 24 日，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/a/07073/54/i1v4.html>。

投資比例彼此差距太大，特別是「四川省電力公司」的投資比例在整個投資中就只有4%而已，即使「二灘公司」因為虧損而破產，對於「四川省電力公司」的影響並不大，也不會太關心「二灘公司」的虧損問題，種下了日後「二灘公司」有電賣不出去也不會被關心的窘境，即使「二灘公司」採取遠遠低於川渝地區的平均上網電價，在電力市場照理說應該是有競爭力的，但是低價電政策仍然抵不過電力體制的弊病即廠網不分，這樣的結果，說是「四川省電力公司」私心太重，不如說是中國政府的私有化的改革政策相當成功。

因此來分析，「二灘公司」之所以虧損有二個主要原因，其一是低價電所致，其二是肇於「廠」「網」不分。關於低價電問題，「二灘公司」自開始投產以來，就一直執行每千瓦時 0.185 元的臨時電價，前後有 2 年時間，但這不是當初算定的價格。根據資料顯示，<sup>⑮</sup>「二灘公司」在 1998 年 8 月投產後，國家計委曾以「2075」號文（1998）對臨時上網電價的計算方法做過明確規定，以當時測算出的上網電價為每千瓦時 0.23 元，但是經過所謂「多方長時間的溝通協調」，才降為每千瓦時 0.185 元，降價真正原因則不明，本文推測不排除與沒有自己的電網有關。<sup>⑯</sup>不過，不管是 0.185 元還是 0.23 元，都遠遠低於國家計委委託研究和「二灘公司」自己正式上報國家計委的建議電價。換言之，國家計委自 1997 年起就專門成立一個電價研究小組，經過 2 年多的研究，其基本結論是：按當時的還本付息政策計算，1998 年至 2009 年償還貸款期間內的上網電價應該為每千瓦時 0.5187 元（含增值稅），但由於考慮到國務院確定的 5 年返還增值稅政策，因此，「二灘公司」於 1998 年 5 月正式上報國家計委的建議電價為 1998-2000 年為每千瓦時 0.4388 元、2001—2009 年為每千瓦時 0.4688 元，這個建議電價與 1997 年全中國大陸新批准的 66 個電廠的平均上網電價每千瓦時 0.4488 元接近。由此可見，「二灘公司」由於有向外資借款要還本息的壓力，理當以電價至少每千瓦時 0.4 元以上出售電力才合乎成本，但基於上述不明原因不得不降到最低的每千瓦時 0.185 元，這的確是「二灘公司」虧損的關鍵所在，對「二灘公司」來說是虧損原因，但卻是中央和地方多方溝通協調下降價犧牲「二灘公司」權益所導致虧損的結果，想賣多也不一定賣得掉，降價求售越多也就虧損越多。

另外，第二個原因則與有電賣不出去的電力體制有關，發電廠就算以最低的電價想在電力市場出售也會困難重重，這都是因為「廠網不分」所造成。所謂「廠網不分」，是指中國的電力管理體制是由省級政府電力主管部門既管水力發電站和火力發電站，又管電網的體制，等於省級（包括直轄市）的電力公司一方面擁有省區內大部分發電業務和幾乎全部的配電業務，另一方面又獨家管電網，獨家經營輸電業務，集發電、輸電和配電於一體的壟斷經營管理體制，這在電力短缺時間問題還不嚴重，但是若

註⑮ 劉建安、張建賢、谷貴卿等，「二灘水電經營透視」，前引文，頁 35；「二灘水電站為何陷入困境」，前引文，頁 11。

註⑯ 「二灘公司」只是個發電站，發電機組進駐後要靠電網輸配電，但是輸配電要靠「四川省電力公司」架設，在在都需要經費，就像荒郊地區要裝電話線、瓦斯管線，往往都要由用戶負擔部分費用，有可能「二灘公司」所發的電要輸送出去也要負擔部分架設電網費用。

正好碰上電力相對過剩的情況下，必然會傾向於調用自己所屬的發電廠的電力，這就必然會造成與省屬電力部分沒有直接利害關係的發電廠在銷售電的合同、上網的電量、電費結算等方面都處於不平等地位。<sup>⑰</sup>本案「二灘公司」中的小股東「四川省電力公司」，在整個「二灘公司」中的投資比例只占 4%，卻是廠網不分的體制，控制著該轄區內幾乎所有的電網，「二灘公司」等於是只負責發電，沒有自己的輸電和配電設施，而「四川省電力公司」除有自己投資的火力發電機組外，主要是負責輸電和配電，這就決定了「二灘公司」所發的電力有無出路就要看「四川省電力公司」的經營態度了，也正好說明為什麼「四川省電力公司」態度很強硬，要再三變更、重簽購買「二灘公司」的電力合同的原因。<sup>⑱</sup>

根據資料顯示，<sup>⑲</sup>1995 年 7 月，「四川省電力公司」和「二灘公司」原本有正式簽訂「電力電量購銷合同」，答應要吸收未來 1998—1999 年可能產出的全部電量，但是由於 1997 年重慶市改制為直轄市後造成川渝「電網」的分離，加上電力市場的變化，使「四川省電力公司」堅持要求重新簽訂合同。因此，在「國家電力公司」的主持協調下，1998 年 8 月，「二灘公司」與「四川省電力公司」、「重慶市電力公司」重新簽訂新的合同，將「二灘公司」在 1998—2000 年的合同上網電量分別更改為 9.8 億、66.3 億和 93.1 億千瓦時，等於不是購買「二灘公司」原合同所規定的全部的發電量，而實際上網電量，亦就是實際購買的電量，在 1998 年和 1999 年實際上也只有 7.5 億和 49.95 億千瓦時，還是縮水很多，「四川省電力公司」放棄低價電不用，為什麼？原因就在於即使「四川省電力公司」購買全部「二灘公司」所發的量，因為投資比例極小，只有 4%而已，投資的利潤明顯太低。相反地，如果減少購買「二灘公司」的電量，卻等於可以增加其他自己投資比例較高的直屬火力發電廠即使是較高的高價電力，投資利潤自然較高，「重慶市電力公司」也是如此，這就是國企改革所追求目標，是中國政府採取改革開放積極要引進的私有意識形態，終於看到了開花結果的實例，不再吃什麼大鍋飯，由此意識形態轉化為實際的具體行動，考慮自身的利益大於一切，是中央政府主導下讓國企自主經營、自負盈虧的結果。

進一步來說，「四川省電力公司」是「國家電網公司」的全資子公司，屬於國有特大型企業，係以電網經營為核心業務，負責四川省境內主要的電網規劃、建設、營運和電力供應，<sup>⑳</sup>該公司之所以能夠強勢地要求決定調整使用那一家的發電，原因就在於

註⑰ 「二灘水電為何賣不掉」，前引文。

註⑱ 根據 2002 年 2 月由國務院所批准的《電力體制改革方案》第十八點的規定，對於各級電網企業和發電廠所簽訂的購電合同允許逐步終止，即使是由外商直接投資的電廠，其項目符合國家審批程序的，也可以採用重新協商等辦法來處理已經簽訂的購電合同，但也可以繼續執行原有的購電合同，這本就是「四川省電力公司」的權利，本案「四川省電力公司」選擇前者重簽合同，並未違反國務院的改革方案。

註⑲ 「二灘水電站為何陷入困境」，前引文，頁 10。

註⑳ 「四川省電力公司簡介」，四川省電力公司網站，上網日期 2008 年 5 月 2 日，<http://www.sepc.com.cn/outer/main/link.jsp?id=0682d210e601d2867ba6&typeID=212>。



此，在於該公司本身擁有發電、輸電和配電全部功能，這個公司控制了電力調度、電量分配、電力銷售、電費結算等權力，特別是電網，這是地區與地區之間的聯絡通道，由誰來建，利潤如何分配，本來就比較複雜，可以說建電網比建電廠來得麻煩，通常也都相對落後，發電廠只要建好發電機組就好，一次性投資較高而已，而電網的建設和彼此的聯結多少帶有社會公益性，但是誰建了電網誰就掌握了電的輸配電的控制權。二灘水電站所在的川渝電網是個獨立的電網，與周邊尚無緊密聯繫，省與省之間的輸電並沒有建立起來，建了電廠並不代表所發的電會有出路，儘管發電量多，電價又便宜，還是要靠電網來輸電和變電，沒有自己的電網，就沒有辦法自己決定是否輸送到缺電的華中、華南地區去，<sup>①</sup>甚至送到缺電的上海。<sup>②</sup>

因此，可以說「二灘公司」所發的電力，對於四川省和重慶市來說，屬於外來電力，用不用外來電力，完全控制在「四川省電力公司」或者「重慶市電力公司」手中。二灘水電站是隸屬於國務院中央部會管理，並不隸屬於水電站所在地的四川省電力主管部門，而「四川省電力公司」為了本地的利益，就只讓自己所屬的發電站（火力）的電力上網，不讓二灘水電站的電力上網或者只讓少量的電力上網，其結果是四川省的電廠開足馬力發電，對火力電廠職工來說，可以有較多的收入，地方火力發電企業也會有較豐厚的利潤，火力發電站電廠所在的縣市政府更會有較高的財政收入，地方電力主管部門控制了電網，等於壟斷了地方電力市場，選擇將自己的火力電力以較高的價格出售，以提高本身電力公司自己的經濟效益，<sup>③</sup>這就是市場經濟的基礎。因此，「二灘公司」的虧損是必然的，完全要看「四川省電力公司」和「重慶市電力公司」有無關愛的眼神。

環顧整個二灘水電站的工程建設，期間正值中國開始進行所謂社會主義市場經濟體制轉換時期，等於是構想、規劃當時仍處在重計劃、輕管理的時期，而工程進行和投產完成卻在建構市場經濟的初期，當時中國整個大環境正在如火如荼地追逐所謂的市場經濟效益，一切均以自己的經濟利益最大化作為行為導向，地方政府的行為如此，「四川省電力公司」、「重慶市電力公司」的行為也是如此，這就影響了這個二灘水電站投產完成後經營管理問題，「二灘公司」想要由虧轉盈並不容易，整個形勢比「二灘公司」強很多，即使中國電力體制進一步深化改革恐怕也無濟於事。

## 肆、電力體制的改革與難點

由此可見，「二灘公司」之所以虧損，原因不外是所發的電力無法及時在市場上消納、不夠成本的過低價電以及缺乏輸配電的建設和建設落後所造成，這些虧損原因，

註① 「二灘水電為何賣不掉」，前引文。

註② 趙國良，「二灘電力東送上海」，決策諮詢通訊（成都），第11卷第2期（2000年），<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=DVVVTShZVME>。

註③ 袁文平、劉桓，「體制作怪：二灘水電站的成功與困惑」，前引文，頁57。

中國政府當然知道，國家作為「二灘公司」清償世界銀行貸款的擔保人，沒有不急思對策解決的道理，不過想要改革傳統高度壟斷的電力體制也不是一朝一夕可以達成。而「二灘公司」所發的低價電不能在市場上順利售出，其主要原因就在於本身只有發電功能，沒有輸電、配電的設施，受制於人。持平來說，這也不能怪「二灘公司」本身不爭氣，當初規劃的二灘水電站本來就只負責發電，不負責輸配電，甚至於反過來說，也不能單獨責怪「四川省電力公司」和「重慶市電力公司」的不幫忙，不能責怪這些電力公司只顧自己地方的局部利益，不顧國家重大建設的整體利益。

其實，這是中國電力體制長久以來的自然現象，在電力產業中自然形成的行政壟斷、行業壟斷，中國政府從頭到尾都負有無可推卸的責任。因為電力市場所具有自然的壟斷性是來自於電力本身的特性—「不可儲存性」，發電、輸電、配電和售用電等四個環節幾乎要同時發生，必須時時保持順暢平衡，主其事者既要考慮其安全性外，又要考慮其穩定性，因此，完全掌握這四個環節是有其必要的。中國政府從建國起就不是單純從市場競爭的角度來看電力商品，也不會交由市場任由市場機制來決定電力的供需和價格問題，始終認為採取由國家來「辦電」的高度壟斷體制是最理想的制度，垂直一體化的設計則是最可行的，這是可以理解的，台灣早期也是如此。若再加上電力工業絕對屬於規模經濟，投資成本本來就高，事實上也增加投資者進入電力市場的難度。<sup>④</sup>就因為這些特性，中國政府刻意在中央和地方各自形成壟斷區塊和市場的獨占，一方面壟斷電力的生產、輸配和銷售，另一方面也承擔電網的建設和電力產業的部分政府職能，長時間的政企不分是很明顯的，改革不合時宜的電力體制只是時間早晚問題而已。

從中國電力產業體制改革的歷程來看，在進入上世紀 80 年代的改革開放中後期，的確中國政府也想要隨著改革開放的大趨勢來引進競爭機制進入電力產業，例如 1985 年和 1987 年即首開先例允許「集資辦電」，並且採取以「省為實體」的改革方式，但是改革成果未見其利，反而有害，想要引入競爭機制來打破壟斷，反而助長地區封鎖，<sup>⑤</sup>這個中原因頗耐人尋味，也與本案有關。「集資辦電」等於放鬆對電力投資的管制，顯然是為了解決因經濟發展所引起的各地電力短缺問題，使得傳統的由中央控制管理的政策必須予以鬆綁，的確政策隨著環境來做些調整是有其必要的，但是政策允許以「省」為單位可以「集資」來建立自己的發電廠，最直接的影響就是讓本案「二灘公司」的發電無處可去，這是始料未及、思考不周呢？還是當時政策只作宏觀的考

註④ 賴非、丁振華等，「電力市場不完全競爭問題」，電力系統自動化（南京），第 26 卷第 7 期（2002 年），頁 9，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=nQ0RHdT1UYK>。

註⑤ 為了解決電力短缺問題，中國政府於 1985 年 5 月由國務院下達「關於鼓勵集資辦電和實行多種電價的暫行規定」，1987 年 9 月又進一步提出「政企分開、省為實體、聯合電網、統一調度、集資辦電」的方針，其中允許以「省」作為單位，可以自己「集資辦電」，表面上是打破壟斷，引入競爭機制，卻反而造成地區電力市場的封鎖，請見江匯、褚景春，「中國不同歷史時期電力發展與電力體制改革關係的理論思考」，華北電力大學學報（社會科學版）（北京），第 1 期（2007 年 1 月），頁 15，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=V9yUrd3RuZTST>。

量並不注意微觀個體所致？這個允許各省可以各自為政的政策究竟是誰決定的？說是體制改革顧此失彼、政策自己打結的結果，並不為過。

換言之，中國政府採取的上述這些改革措施中，包括鼓勵以「省為實體」，鼓勵「聯合電網」，鼓勵「統一調度」，又鼓勵「集資辦電」等的措施，反而形成嚴重的地方保護主義。本案「四川省電力公司」和「重慶市電力公司」的組建和建設，幾乎與「二灘公司」的工程建設前後同時進行，「二灘公司」是水力發電，而「四川電力公司」和「重慶市電力公司」主要是火力發電，後者在自己轄區內使用自己所發的電力等於阻礙了沒有電網的「二灘公司」跨省、跨區的電力流動，只願意更多地採用自己「省」和「直轄市」所「集資」辦出來的電，自我利益會較多，少用在「二灘公司」投資比例中只有 4% 的電，自我利益則較少，這就是私有化改革政策直接效果的最好證明，說「二灘公司」的虧損與當時私有化改革新措施所造成，應不為過。

從現在回頭去看，當時中國政府上述改革新措施，顯然對「二灘公司」反而產生一些負面作用，但是中國政府政策思考確也有其理論基礎，就是思考要如何由管制到放鬆，這是個大方向、大原則，其目的、目標都是焦點集中在如何放鬆管制，就是增加相互競爭，至於要採取什麼手段、方法來達到此目的才算合適，這並不容易，免不了會有個摸著石頭過河的過程，亦即難免會有個政策摸索過程。當時的社會條件已逐漸明朗成熟，社會各界需求電力大大增加是個重要因素，相關科技發展也起到推力的作用，建立與市場經濟體制相適應的電力體制也壓力越來越大，放鬆管制就成為中國政府難以抗拒的改革浪潮。其實，中國政府的立場一直很清楚，既要經濟更快速發展，又要相關電力改革措施平穩過渡，樣樣都考驗中國政府的智慧，有時也必須付出一些代價。例如，1997 年中國政府組建了「國家電力公司」，和當時的「電力部」實行「一套人馬，兩塊招牌」的雙軌體制，直到隔年撤銷「電力部」，讓「國家電力公司」脫離政府序列，成為政企分開的真實個案，這本身就是一項政策摸索和實踐，事後來檢討，這個改革仍不徹底，仍然存在由政府壟斷轉向由企業壟斷的相同結果，<sup>⑧</sup>實際上仍是換湯不換藥，行業壟斷情況依舊。政府和企業各自角色本來就不一樣，前者政府公益性較多，而後者企業當然自我營利是優先考量，如何兩全其美，是個難題，也使得中國政府必須認真思考如何大刀闊斧地改革其電力體制。

因此，比較重要的具體改革方案才在 2002 年 2 月正式出爐，國務院終於同意由國家計委會同有關部門和研究單位提出「電力體制改革方案」，該方案明確提出改革的總體目標是要打破壟斷，引入競爭機制，優化資源的配置；實行「廠」「網」分開，重組發電和電網企業；實行競價上網，建立競爭、開放的區域電力市場；設立「國家電網

註⑧ 1998 年 3 月 19 日，中國原「電力部」被撤銷，「國家電力公司」正式脫離政府，原有的國家特許壟斷被完整地轉變為企業獨家壟斷，「國家電力公司」不但擁有中國絕大多數主幹電網和近 50% 的發電能力，也保留若干政府管理職能，實行雙邊壟斷的市場結構，「國家電力公司」向消費者提供的是捆綁式服務，既是電力批發市場上的買方壟斷，在電力零售市場上則是賣方壟斷，形成雙邊壟斷的市場結構，請見龍楚瑜，「我國電力產業體制改革—從管制到放鬆管制」，現代商業（北京），頁 8，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=vNVbIBjcwXGN1>。

公司」，負責各「區域電網」之間的電力交易和調度；建立「區域電網公司」，培育區域電力市場等等。但是這些改革新措施，當時由於缺少具體的實施規劃，中國社會各界因此認為，<sup>⑦</sup>上述各項改革的基本走向還是難以讓人有比較清楚瞭解，又欠缺短、中、長期的具體規劃。中國政府的心態很明顯，主要是針對日益嚴重的缺電問題，如何解決缺電問題，很自然的想法，就是只有增加發電量，認為缺電問題就可迎刃而解，因此注意焦點很自然就會集中在傳統電力體制中的發電環節作些變革，其實也是不得不改變，只是傳統多年以來習慣性的運行機制卻可能使上述改革方案原地踏步。

從這些改革方案看來，中國政府的確用心良苦，一心想要打破壟斷，引入競爭機制進入傳統電力產業，這並不容易，過去的壟斷是中國政府自己一手造成的，現在在中國政府自己又要加以打破，談何容易。如何導引競爭機制進入電力產業，從上述方案可以看出，中國政府的想法很簡單，理念應該是來自於「可競爭市場理論」，<sup>⑧</sup>希望在原本電力市場外創造出為進入該市場而競爭的機制，有意形成多家企業為獲得進入市場而競爭的局面，這對於原本居壟斷地位的企業應該會構成壓力，透過這種壓力再使得電力市場接近競爭市場，不論這個市場是否屬於壟斷結構，最終導致的結果是政府傳統的管制措施自然都屬於不必要的，中國政府心中的想法、做法顯然都與競爭有關。

可見中國政府採取由管制到放鬆的政策，其基本思考就是要讓更多的相關企業加入競爭行列來打破長時期的由國家辦電的壟斷局面，引入競爭機制本來就是中國政府上世紀改革開放的主軸，這應該不會有人反對，但是電力產業中那些領域可以開放，那些領域不能開放，涉及政府權力的縮減，也涉及實施政企合一的企業單位的既得利益，這並不容易，甚至有可能發生國家資產在重組過程中的流失問題。過去中國政府管制電力產業是有其特殊背景，是由計劃經濟體制而來，難免帶有濃厚的行政色彩，表現出人為的行政壟斷，以行政權力來管制、阻止更多的企業進入，現在要改革，美其名用「競爭」來促進資源最優化的配置，真的可以做到嗎？

例如，表面上改革方案將「廠」和「網」分開，可以解決前述「廠網不分」所帶來的問題，但是實際情況可能也不能盡如人意。所謂「廠」「網」分開，就是要打破過去的「廠網不分」，要將發電廠歸發電廠，將發電廠定位只負責發電，有輸配功能的電網歸電網，發電和輸配電兩者加以拆開重組，然後實行發電廠之間所發的電來彼此競價上網，吸引電網公司來購買銷售，以便建立起有競爭的、開放的區域電力市場，這種構想當然可以適用在「二灘公司」發電廠身上，只要負責發電就好，但是對於「四川省電力公司」和「重慶市電力公司」卻並不適用，原因就是在於後者二個電力公司既有自己的發電廠（自己發電也是改革方案的鼓勵措施之一），又有自己的電網系統，

註⑦ 葉春、謝科範，「我國電力體制改革的現狀、問題及對策」，特區經濟（深圳），第 9 期（2006 年 9 月），<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=UFVNuBTdP5kU>。

註⑧ 劉健、李國平，「我國電力行業放鬆管制的特點及未來改革思路」，生產力研究（太原），第 3 期（2005 年），頁 164，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=Nh1ZHdnVBtURnpmcNtUUwN2cmRDRy0ENYh0VnWM0REbZJmcyFSCZHOUNXWt1kUilFb1>。

本身在被要求「重組」過程中並沒有從產權關係上徹底作出分開處理，已述於前，早已因為「以省為實體」和「集資辦電」的政策而形成地區性的壟斷，只此買賣一家，別無分號，不願意放棄地區性的壟斷利益。而且，有自己電網的電力公司所發的電力要和沒有自己電網所發的電力要一起上網競價，誰贏誰輸早已很清楚，使得競價上網變成只是一句口號，「二灘公司」即便是採取低價促銷，也因為沒有自己的電網輸配，因而無法達到所謂改革的初衷—電力資源配置優化。<sup>②</sup>因此，只要電網公司在特定地區仍然擁有自己「集資」或者投資的發電廠，「獨立」的發電廠如「二灘公司」想要與之競價上網很難，這是私有化改革政策所造成的自然後果。

再說，從改革方案看來，中國政府改革立場很清楚，並不是要把發電、輸電、配電和銷售等四個環節整體給予市場化，而只是僅僅選擇其中的發電、售電等二個業務抽離開來，鼓勵有意投資者進入發電系統，認為發電、售電這二個環節可以帶入競爭，可以打破壟斷，但是對於輸電、配電的環節則不認為引入競爭機制是可行的，<sup>③</sup>這就是關鍵所在，顯然電網依舊是個禁區。本案「四川省電力公司」作為省的電網公司，敢強勢拒絕購買或者少用「二灘公司」所發的電，控制省內的電網就是個很重要因素。該公司也是「國家電網公司」大家庭的一分子，<sup>④</sup>彼此的關係是一家人，電網體制根本就是壟斷的。當初設立的「國家電網公司」，也是從原來的、具有行業壟斷的「國家電力公司」裂變而來，本身已是難脫「壟斷原罪」，<sup>⑤</sup>其旗下的5家「區域電網公司」（華北、華東、華中、東北和西北）雖然形式上已是獨立法人資格的企業，但在人事管理、市場建設、電力調度和資產管理等方面，仍深受負責組建工作的「國家電網公司」的直接控制，等於「國家電網公司」控制了這些區域內的電力市場，表面上是打破了省與省之間的隔閡，實際上各區域電網之間的電力交易和調度，都由「國家電網公司」所掌握。而「四川省電力公司」作為「省」的實體部分，雖亦受制於「國家電網公司」，<sup>⑥</sup>自己本身也有省的局部利益考量；「重慶市電力公司」作為「直轄市」地區的電力公司也是一樣。可見電力即使在今天已是商品之一，但是在長期由特定企業所壟斷的情況下，電力市場不能完全競爭是依然存在的，特別是輸配電一體的壟斷體制沒有列在改革方案中，有學者即認為恐將因此埋下後患，<sup>⑦</sup>不無道理。中國「國家電網公司」和旗下的區域電網公司、「四川省電力公司」、「重慶電力公司」等本身的存在，說明在大小不同範圍內因為自我意識作祟可能就是電力流通的障礙，要讓

註② 劉健、李國平，「我國電力行業放鬆管制的特點及未來改革思路」，頁163。

註③ 江匯、褚景春，「中國不同歷史時期電力發展與電力體制改革關係的理論思考」，頁15。

註④ 「國家電網公司」是在原國家電力公司部分企業事業單位基礎上經建的經營輸電、配電、變電等特大型企業，總共管理5家區域電網公司（華北、華東、華中、東北、西北）、24家省、自治區、直轄市電力公司，「四川省電力公司」和「重慶電力公司」只是其轄下的電力公司。

註⑤ 程洪瑾，「國家電網公司能否擺脫『壟斷原罪』？」，人民網，2006年11月21日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/1045/5067445.html>。

註⑥ 葉春、謝科範，「我國電力體制改革的現狀、問題及對策」，頁60。

註⑦ 李國民，「市場化改革後的我國電網建設的困境與出路」，技術經濟（北京），第25卷第6期（2006年6月），頁48。

電力市場化、自由化目前還言之過早，除非輸配電網和壟斷購銷電力的體制有進一步的變革。

## 伍、地方電網壟斷地方利益

如前所述，中國政府提出上述「電力體制改革方案」允許「集資辦電」，等於放鬆發電系統的管制政策，在當時的確也解決了缺電的緊張局面，只是這些在各地如雨後春筍般建立的發電企業，彼此之間的競爭不會在缺電時出現，反而是在電力供多於求的情況下展開。該方案引進競爭機制是爲了打破壟斷，首先將「廠」和「網」分開，在中央將「國家電力公司」管理的資產按照發電和電網二類業務劃分，分別進行重組；在地方屬於地方政府的電力企業，也要求實行「廠」、「網」分開，中央和地方同時進行改組。換言之，該方案鼓勵各地電力公司不但重組發電企業，而且還鼓勵重組電網企業，這些資產「重組」代表什麼意思？是不是因此解決了該解決的問題？值得探討。

資產重組主要是針對原有的「廠」、「網」不分的電力企業，改革方案允許就這些原有企業的「資產」、「財務」和「人員」進行重組，「二灘公司」是個新建的水力發電站，一開始就已按照現代企業制度來組建，已屬獨立的發電企業，國家新投入的資產沒有重組的必要，雖然財務狀況不佳。而與本案有關的「四川省電力公司」和「重慶市電力公司」，根據改革方案則積極進行資產重組，特別是後者，抓住直轄市改制的機會進行重組，使得各地地方政府因此釋放出大部分的股權，降至 10% 左右，對地方政府而言，重組意味著地方利益的重新分配，持股比例的高低影響地方政府的既得利益，也影響對供電公司的關心程度，<sup>⑤</sup>對地方的電力公司而言，也是如此，但對供電的「二灘公司」而言，可說淒慘至極。「二灘公司」的虧損表面上看起來是虧在沒有自己的電網，有電也賣不出去，已述於前，實際上也可以說是與地方利益緊密性無關所致。

在重組電網資產方面，中央由國務院授權設立「國家電網公司」，採取國有獨資形式設置，並負責組建各個「區域電網公司」，其中有包括四川、重慶在內的「華中電網公司」，這些「區域電網公司」都是以各地方所擁有的電網資產比例作爲基礎來參加「國家電網公司」的股權，主要職責是經營管理各該區域內的電網，培育各該區域內的電力市場，並且可以將區域內的省級電力公司改組爲分公司或者子公司，來負責經

註⑤ 在重慶市的電力資產重組後，除涪陵區政府對「重慶川東電力集團公司」有控股外，「重慶市電力公司」對 13 家供電公司有控股，「重慶市建設投資公司」對 10 家供電公司有控股，而資產重組後，大部分區市縣政府在當地供電公司中的持股比例只有 10% 左右，請見王林金，「不容忽視改革後出現的新問題－重慶市電力體制改革的問題及對策探討」，中國農村水電及電氣化（現改爲中國水能及電氣化）（北京），第 4、5 期（2005 年），頁 64-65，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=XhWe0cHeYB3Y>。

營該省內的輸配電業務，本案有關的「四川省電力公司」和「重慶市電力公司」都屬之。這樣由上到下的電網公司所進行的資產重組，等於是輸配電系統一體化並未打破，仍將「輸電」和「配電」二個環節牢牢掌握在電網企業手中，自然形成各該地方電力市場的壟斷地位，壟斷了電網也同時壟斷了購電和售電業務，地區封鎖自然形成。中國政府為了打破壟斷，只開放供電、發電業務公開競爭是不夠的，難怪有人說，中國電荒的真相不是缺電而是缺網，<sup>②⑥</sup>的確一語道破中國電力市場問題所在。

中國政府不是不知道這個問題之所在，當然知道 2002 年的改革方案仍有其不足的地方，國家電力體制改革工作小組辦公室副主任王強，即指出下階段電力體制改革所面臨的三大任務之一，就是要「積極創造條件，探索『輸配分開』改革」，「逐步實行輸、配業務、財務分開核算」，<sup>②⑦</sup>王強的話點出了實行「廠」「網」分開是為了解決過去「廠網不分」的體制，但是 2002 年的改革方案在資產重組後，反而又產生新的「廠網不分」的現象，亦即電網公司經過資產重組後並沒有只專注經營管理電網系統而已，而且還直接投資發電系統或者控股供電公司，形成新的電網同時擁有發電公司若干股權的怪現象，也因此該電力體制改革工作小組在「關於『十一五』深化電力體制改革的實施意見」中，即坦誠除要鞏固「廠網分開」的成果，抓緊完成廠網資產劃轉移交外，還要處理「廠網分開」所遺留的問題。<sup>②⑧</sup>所謂「處理廠網分開遺留問題」是指什麼？可以有二點來解讀，其一是當時的改革方案把「廠」、「網」分開只想先解決供電系統問題，只想先讓電源市場多元化，改善電荒問題，但是改革方案當時並沒有想要解決「電網」壟斷性問題，現在則已經出現，必須快點解決；其二是經過「廠」、「網」分開後又產生新的「廠網不分」現象，這正是當時改革方案所要解決的問題，沒想到改革結果卻變成與改革方案的宗旨相背離，等於改革毫無效果，在電力市場的壟斷情況並沒有因此解決。

進一步來說，其實這二個角度都在說明同一個事實，就是電網系統經過資產重組後反而形成比壟斷更壟斷的現象，上有「國家電網公司」，中間有「區域電網公司」，地方以重慶市來說，資產重組的總體目標也是要組建「全市一網」的「重慶電網有限責任公司」，當然它也是「華中區域電網」的子公司，形成以國家大電網為依托的覆蓋全重慶市市區的輸配電網。<sup>②⑨</sup>於此，所謂「全市一網」指的就是在重慶市市域只有一個

註 ②⑥ 李國民，「市場化改革後的我國電網建設的困境與出路」，頁 49。

註 ②⑦ 「電力體制辦副主任王強說下一階段我國電力體制改革面臨三大任務」，中國能源（北京），第 25 卷第 11 期（2003 年 11 月），頁 47，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=WRiBnR0R0ZC1>。

註 ②⑧ 請見 2007 年 4 月 6 日電力體制改革工作小組所提、經過國務院同意的「關於『十一五』深化電力體制改革的實施意見」，中國電力企業管理（農電版）（北京），第 5 期（2007 年），頁 6，<http://cnki.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=2FGSXV1ZZZHa>。

註 ②⑨ 根據 2003 年 7 月 7 日重慶市人民政府以渝府發出（2003）40 號文件所發佈的「關於重慶市電力體制改革的意見」，明確提出總體目標是「打破壟斷，引入競爭……形成以國家大電網為依托的覆蓋全市域的輸配電網」，而工作目標是「實行廠網分開，有序開放電源建設……組建全市一網的重慶電網有限責任公司」，請見王林金，「不容忽視改革後出現的新問題—重慶市電力體制改革的問題及對策探討」，頁 64。

輸配電網，其實不僅如此，在重慶市內也早已實現「一縣一公司」，甚至「一市一公司」的管理體制，實際上等於實現了電力市場的行政區域化，競爭主體的單一化，造成由一家供電企業因為電網的壟斷而對本行政區域內的電力供應實行壟斷經營，<sup>⑩</sup>壟斷經營自然會造成壟斷供給，當有壟斷供給存在時，競爭所能帶來的有利影響是不太可能發生的。<sup>⑪</sup>

上述在重慶市形成這樣的管理體制，都是拜 2002 年的改革方案所賜，在重慶市縣級 24 家電力公司經過資產重組後的產權結構情況，分別是除涪陵區政府對「重慶川東電力集團」有控股外，「重慶市電力公司」對 13 家供電公司有控股，「重慶市建設投資公司」對 10 家供電公司有控股，<sup>⑫</sup>這種現象說明擁有輸配電的電力公司，不因為「廠」「網」分開的實行而放鬆對供電系統的控制，反而積極尋找對供電公司的投資，例如投資火力發電廠，再一次形成新的發電、輸配電的壟斷體制，這就難怪重慶市不要「二灘公司」所發的電，股權之所在，就是利益之所在，其理甚明。何時輸配電網也列入分開改革的行列，可能難度極高，新舊地方電網體制所壟斷的地方利益終究不易克服。

## 陸、地方政府行為公益乎？自利乎？

如前所述，「二灘公司」的虧損原因並不複雜，然而值得探究的是，「四川省電力公司」和「重慶市電力公司」寧要本地高價電而不要外地的低價電，在中國已經走上市場經濟的今天是很奇怪的事，而且高價電的火力發電還附帶有高污染的缺點，低價電的水力發電反而是無污染的、優質的，水力發電和火力發電兩相對照之下，地方政府為什麼會做如此不合邏輯、不均實際的選擇呢？或許電力公司有其本身企業經營上的考量，最大利潤應該是最高指導原則，這無可厚非，但是對理應注重公益多於私益的地方政府如四川省政府和重慶市政府而言，對這種奇怪的事怎麼會放任不依法予以「監管」呢？這種奇怪事在中國一些地方雖然出現過，<sup>⑬</sup>只不過「二灘公司」名聲太響亮了，在當時算是中國最大的水力發電站，又爭取到世界銀行的不少貸款，造成虧損自然會引起許多關注，何況又是巨額虧損。問題在於，既然虧損是巨大的，為什麼地方政府視若無睹？「四川省電力公司」在「二灘公司」的股權中只有 4%而已，已述於前，即使「二灘公司」真的破產，對該電力公司的影響也不大，但是四川省政府對此

註⑩ 王林金，「不容忽視改革後出現的新問題－重慶市電力體制改革的問題及對策探討」，頁 66。

註⑪ 林鍾沂、林文斌譯，Owen E. Hughes 著，公共管理的世界（台北縣：韋伯，2003 年），頁 117。

註⑫ 王林金，「不容忽視改革後出現的新問題－重慶市電力體制改革的問題及對策探討」，頁 64。

註⑬ 根據資料顯示，東北電網原為中國各電網中最有資源跨省做優化資源配置的區域，卻被拆成三個電網，導致跨省流動停止；廣東電網拒絕貴州、廣西、雲南等地的廉價水電都屬之，請見張紅，「電力體制改革必須克服四大堡壘」，價格（南昌），總第 358 期（2007 年），頁 43，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=4E0cxh1MKdWY>。



電力公司購電的怪異行為真的完全使不上力嗎？儘管中國政府對電力的監管至今仍然政出多門，權責分割，<sup>④</sup>單單就電價來說，在中國是實行分級管理，省也是其中一級，這是 1995 年《電力法》第三十五條第三款的規定，而且該法第三十八條第三款也明定各省、自治區、直轄市的政府物價部門可以管到電價問題，<sup>⑤</sup>因此，可以說不是使不上力，真相恐怕是地方政府只顧追逐自己的地方利益所致。

於此產生一些問題，地方政府的地方利益在那裡？過去計劃經濟時期，地方政府唯一的職責就是要貫徹執行中央的所有計畫，無論經濟發展、價格問題、物質分配、財政預算等都由中央決定，地方政府沒有任何自主權，因此也就談不上什麼地方利益，甚至還會隨意犧牲地方的經濟利益來換取政治利益的現象。<sup>⑥</sup>現在，改革開放後，中央有中央的職權，地方也有地方的職權，<sup>⑦</sup>中央和地方不但採取行政性分權，經濟上也採取分權，將事權和財權分由中央和地方分享，中央的分權讓利有當時歷史背景和政經考量，對地方政府而言，是地方政府的職權所在，卻也是責任，特別是 1994 年的分稅改革，地方政府從此有了自己的稅收收入，造成地方政府往往只著重抓地方稅而對全國稅支持不力的現象。<sup>⑧</sup>地方政府有了自己的稅收收入並不全是件好事，這有好有壞，有利有弊，其弊就在地方政府從此要負責自籌地方稅收，這項原本由中央給的收入就會呈現來源不穩定，為了保證稅收的穩定，地方政府只好仿照企業經營模式，追求地方的經濟指標，加強本地的稅收工作，也只有保護本地的企業能夠更好的生存發展下去，即使是落後的、高污染的企業，例如火力發電廠，地方政府也會幫助維持下去，對企業、職工和地方政府都是好事，可以共創三贏，如此地方政府才能徵收到更多的財政收入，甚至超額完成地方稅收計畫。因此，地方政府唯一的選擇就是採取

註④ 自從中國「國家電力工業部」撤銷後，原來統一監管職能被分解到許多政府部門，例如電力基建項目由「國家發改委」核准，電力重大技改項目由「國家經貿委」核准，在市場銷售末端的電價，則由「國家發改委」和各省級物價部門管理，供電營業許可證由「國家經貿委」頒發，在企業經營和財務管理，則分由「工商部門」和「財政部」負責。不僅如此，單就電廠的組建工作整個過程來看，從項目初步可行性研究開始，從縱向來說，由縣到省再到國家，從橫向來說，包括電力建設、電網企業以及電力規劃研究設計院所都要層層過關。若就各級政府來說，更是複雜，從發改委、房產國土管理、環境管理、水利管理、文物管理、氣象管理、地質災害管理、原煤管理等部門，都要取得支持性文件，審查、鑑定等費用，有時還被索取天價，這樣的多頭管理自然造成組建成本墊高，政府各部門的協調難度也增加，決策時間也拉長，請見劉惠萍，「電力市場政府監管的現行問題及職能調適」，*重慶行政*（重慶市），第 4 期（2006 年），頁 53，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=kNCFUWHp2laFWT4VvU3YSVvKqHtB2UUWNhVnt9GVThckZVaz8WQK5EMzdFasZTY>。

註⑤ 1995 年 12 月由第八屆全國人大常委會第十七次會議通過的《電力法》，該法第三十五條第三款規定：「電價實行統一政策，統一定價原則，分級管理」，第三十八條第三款規定：「地方投資的電力生產企業所生產的電力，屬於在省內各地區形成獨立電網或者自發自用的，其電價可以由省、自治區、直轄市人民政府管理」。

註⑥ 胡偉，*政府過程*（浙江：人民出版社，1998 年 12 月），頁 176。

註⑦ 現行《憲法》第一〇七條、《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第五十九條第五項都規定縣以上地方政府的職權，可以管理行政區域內的經濟、教育、文化、民政、財政、公安等行政工作。

註⑧ 胡偉，*政府過程*，頁 177。

地方保護主義。<sup>④</sup>中央的分權讓利造成地方政府之間競爭多於合作，彼此之間都有自己地方利益優先考量，結果就是使中國各地呈現市場分割、地區封鎖。

從這個角度來解釋「二灘公司」的虧損，是由四川省政府和重慶市政府追求本地地方利益最大化所造成，或許已經可以理出頭緒。但是何謂「地方利益」呢？綜合起來應該可以包括地方政府組織整體及其部門利益、地方政府官員利益、地方企業利益和當地人民的利益，這涉及到地方上的經濟發展問題、社會穩定與否問題、人民福利多少問題，也涉及到政府的社會形象地位問題，政績好壞也影響官員職務升遷問題等等。這些「綜合性」的「共容利益」，在改革開放的此時此刻，比較注重的是地方經濟能否發展，拚地方經濟不但是地方政府執政重心之所在，也是當地人民對地方政府的付託，這恐怕是關鍵所在。因此，分權後的中國，既然中央允許地方政府發揮地方的主動性和積極性，<sup>⑤</sup>地方政府自然會善加利用，在市場經濟如火如荼推展的薰陶下自然會考慮將企業「自主經營、自負盈虧」的經營理念和企業精神帶入地方政府部門，模仿企業的一些行為來發展自己的地方經濟，而中央也會把地方官員政績的考核和地方經濟發展與否進行掛鉤，其表現方式往往就是地方 GDP 的增長、地方稅收的增長和當地人民就業的增長，在這些方面如果表現良好，地方政府既可獲得上級的肯定，也可以取得人民的支持，形成所謂的「政績合法性」表徵，其結果就是造成資源配置的本地化和保護本地的市場。<sup>⑥</sup>

這些地方政府模仿企業的行為在本案中顯然有「趨利化」的傾向，這與「企業型政府」(Entrepreneurial Government) 所要求的特質並不完全一致。「企業型政府」是指政府應用新的方法來處理有限的資源，以達到最大生產力的效能和效率，包括注重市場競爭機能，以服務為主，衝破原有官僚體制等等，其理念著重政府能力的革新觀念，<sup>⑦</sup>若對照本案，「四川省電力公司」寧願採用高價電力而捨棄低價電力，這顯然就與市場競爭的企業理念是背道而馳的，也明顯欠缺政府為民服務的天職，也未見有何提升政府能力的革新措施。而且，中國地方政府這些「趨利」的「模仿」行為，也不是將政府的「職能」完全予以市場化或者企業化，<sup>⑧</sup>這完全是兩回事，無法等同看待，

註④ 吳紅業、鍾銀玲，「體制轉軌時期的地方保護主義」，*時代經貿*（北京），總第 75 期（2007 年 8 月），頁 39，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/downlowd.aspx?filename=wJUYIHbjpndD>。

註⑤ 中國 1982 年《憲法》第三條第四款規定，「中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性原則」。

註⑥ 尹訥，「地方保護主義的成因與對策」，*重慶教育學院學報*（重慶），第 20 卷第 5 期（2007 年 9 月），頁 51，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?R11cOhzRXEKYvI>。

註⑦ 孫本初編著，*公共管理*（台北：智勝文化，2001 年 10 月），頁 30~31、57。另有學者使用「市場式政府」理念，主張將市場模式應用於公共行政，以解決傳統官僚體制中的怠惰卻又妄自尊大的弊病，請見吳愛明、夏宏圖譯，B. Guy. Peters 著，*政府未來的治理模式*（北京：中國人民大學出版社，2002 年 2 月），頁 25~27。

註⑧ 所謂政府職能的市場化，是指根據市場經濟的要求來確立政府的職能，其目標是減少政府干預，充分發揮市場力量，而企業化政府也是指運用企業家在經營中所追求的講效率、重質量以及運用科學管理，這與政府只想到如何像企業一樣營利賺錢不同，請見宋德福主編，*中國政府管理與改革*（北京：中國法制出版社，2001 年 4 月），頁 412、417。

終究政府的功能不能只強調效率和成本，還必須考慮而社會的公平、正義、人道等層面的價值，<sup>⑤④</sup>在本案中四川省政府依法該「監管」而不「監管」的行政行為，也讓人看不到社會的公平正義。種種跡象顯示，中國地方政府這個趨利、營利或者贏利的行為，越來越明顯已經變成中國地方政府決策的主要指標和方向。改革開放分權後中國地方政府行為的立足點，往往是以地方政府本身自己的利益做為政策依據，具體明確，既有針對性，又具有可操作性，為地方尋求進一步可以發展的方向和途徑，這可以理解，只是表面上看似基本符合決策目標所需要的「科學化」的要求，<sup>⑤⑤</sup>結果卻是對當地電力的消費者大大不利，可以說這對自利的地方政府而言或是「科學」的，對當地消費者人民卻不一定是「科學」的，中央極力推展的「科學發展」的理念不一定會在地方政府和地方企業身上落實，對地方政府和地方企業而言，也可能只是一句政治口號而已。

研究發現，由地方利益、地方政府自身利益到最後呈現的社會公共利益，其實就是將地方政府的此等利益最後予以公益化，例如增加地方稅收收入，保障職工就業機會等等，既是地方政府利益之所在，也可以是社會公共利益的對外表徵，理由冠冕堂皇。由於「公共利益」本身就是一個可以「多面相」呈現的「不確定」概念，原因在於其「利益內容」和「受益對象」難以明確，<sup>⑤⑥</sup>如果以「公共利益」來說明上述「綜合性」的「共容利益」，應該是指當地全體地方政府、地方企業和地方人民的整體性利益所在，<sup>⑤⑦</sup>在這樣地域空間的概念下大多數人的利益即可稱之為公共利益，這正是被學界廣泛接受的德國學者洛德厚（C.E. Leuthold）所提出的「地域基準理論」（Territoriale Grundlage），<sup>⑤⑧</sup>彼此共存也共榮。比較遺憾的是，地方政府往往扮演決定性角色，實際上通常也都是公共利益內容的詮釋者。在這些共容的利益當中，既有地方政府本身利益，也有地方企業、地方人民的利益，前者還可細分為地方政府組織本身、地方政府各部門及其官員等三方面自身的利益在內，<sup>⑤⑨</sup>由此可以證明，傳統對政府不能營利、只

註⑤④ 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰編著，*公共管理*（台北：智勝文化，2001年2月），頁57。

註⑤⑤ 黃孟藩，*現代決策學*（浙江：教育出版社，1998年8月），頁47-51。

註⑤⑥ 王新豔，「公共利益詮釋」，*雲南大學學報*（法學版）（昆明），第19卷第5期（2006年9月），頁39，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=yIjUwIUoiFWSR>。

註⑤⑦ 保建雲，「地方利益衝突、地方保護主義與政策選擇分析」，*國家行政學院學報*（北京），第6期（2007年），頁62，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=WeUFEeK5mSKVUUSpGNzgEdFXeUBXEZzZDMvEUSEVVWqpGSWpUceVndVJheu9UciRTE>。

註⑤⑧ 請參考王軼，「物權法與誠信政府建設—論物權法中的『公共利益』」，*中國人大新聞*，2007年9月13日，<http://npc.people.com.cn/BIG5/28320/102570/102573/6259863.html>；夏民，「公共利益的法理學思考」，*江蘇大學學報*（社會科學版）（江蘇），第9卷第6期（2007年11月），頁65。就「Territoriale Grundlage」的中文翻譯而言，中國人大法學院王軼教授使用「地域基準」來說明此理論，相較於江蘇大學法學院夏民副教授使用「地域基礎」用語，似乎前者較為清楚明確，更能將洛德厚的公共利益觀念表示出來。

註⑤⑨ 涂曉芳，「政府利益對政府行為的影響」，*中國行政管理*（北京），第10期（2002年），頁16，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=1Z2ZHh1ehFDeEVKZjhWdsVTax4mEGvFVTHNURsBVQ58mZsJWVndOY2gmQv1KM3ckS3ZVbKR2UCF1b1tUc>。

能有公益性角色的期待恐怕是不切實際的，<sup>⑩</sup>特別是中國政府決定改革開放大步走向市場經濟後，地方政府很難只做個「公共人」而已，還必須做個「經濟人」，<sup>⑪</sup>自私變成難免的傾向，也是難以苛責的，恐怕這都是時勢所趨，說明地方政府本身也有其自身的利益，也的確存在著不得不自利的行為。<sup>⑫</sup>如果地方政府模仿企業的自利行為能讓政府、企業和人民都同蒙其利，這是最理想的狀態，應該給予肯定；但是如果是以公共利益作幌子只為了謀取地方政府的自身利益，以權謀私，反而損害人民（消費者）的利益，這恐怕不僅不符合政府「公共人」的角色，可能還會讓人誤認所謂公共利益就是政府自身利益而已。本案地方政府同意電力公司以較高價電轉賣給當地人民，這已經不是單以「經濟人」角色可以解釋了，自動放棄政府應有的電價「監管」角色，說地方政府的角色混淆、錯置，或者已經異化、物化應不過分。

換言之，「政府」雖然相對於抽象的「國家」而言，「政府」是個比較實在的實體，這個實體在在需要有官員來做決策和執行，而官員也是人，也是人民的一分子，有人性自利的傾向是很自然的，自古皆然。<sup>⑬</sup>而官員的自利行為在執行公權力的過程當中，其實也是對公共利益做出調整和分配，往往會將官員個人利益和所屬部門利益予以混同，甚至和政府組織本身利益相結合，這種現象在本案中很明顯，四川省政府和重慶市政府都有明顯的地方利益傾向，只看到地方經濟能否發展，看到地方政府稅收能否持續成長，只顧自掃「門前雪」，那管非本省、本市的「二灘公司」的「瓦上霜」。本案二個地方政府基於稅收利益，將人民置於高價電、高污染的環境中，實在情何以堪？在地方政府和電力公司相互勾結尋租的社會環境中，人民根本無法爭取享受較低電價的利益，實在有違《反壟斷法》旨在「維護消費者利益」的立法意旨，<sup>⑭</sup>也令人懷疑政府存在的價值，說政府是屬於人民的，在這裡或許只是一句口號。

更重要的是，地方政府的自利行為，模仿企業行為只為了追求自身更多的利潤或者部門利益，這些利益如本案所述，都來自於同意電力公司向當地人民出售較高價電所致，當地用電消費者根本無法從「競價上網」中有所選擇，也無可奈何，但是地方

註⑩ 郭濟主編，*政府權力運籌學*（北京：人民出版社，2003年4月），頁221。

註⑪ 關於政府人是「公共人」還是「經濟人」，在中國有不同的聲音，有人從政府理當追求社會公共利益最大化的角度來看問題，認為政府人的公權力是人民所給予，也依靠人民的公共給養，理當接受公共監督，根本不應該是「經濟人」，請見劉瑞、吳振興，「政府人是公共人而非經濟人」，*中國人民大學學報*（北京），第2期（2001年），頁72~77，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=FNURTaNK1EeRRza11Hcyd3d5gGaC50TuBVe5JDew1EOGxWcL92LUdzT110QTd1VxM2YK12UPNXV>。

註⑫ 陳友青，「政府是否有自身利益？」，*理論與改革*（成都），第3期（2001年），頁89，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=zQGJ1czQnN2B2S>。

註⑬ 涂曉芳，「政府利益形成的原因分析」，*求實*（南昌），第1期（2003年），頁50，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=zNpVTZ1NTU3F>；吳愛明、夏宏圖譯，B. Guy Peters 著，*政府未來的治理模式*，頁29。

註⑭ 《反壟斷法》第一條規定：「為了預防和制止壟斷行為……維護消費者利益和社會公共利益……制定本法」。

政府的行為表現在外的說詞，雖然承認高耗能、高污染的有違綠色 GDP 指標的火力發電廠繼續營運並不宜，但是爲了所謂地方經濟的發展，爲了所謂地方稅的徵收，也爲了提供當地職工就業的機會，形諸於外的自然會將其這些政策給予合理化，自認地方政府利用較高價電來謀利的行為完全符合社會公共利益的要求。問題在於：這樣的「公共利益」真的完全符合上述所指全體地方政府、地方企業和地方人民的整體性利益？究竟應該由誰來界定「公共利益」才符合真實情況呢？本案地方政府對「公共利益」恐怕作了擴大解釋，這早已不是單一個案了，<sup>⑥</sup>甚至反而侵蝕了公共利益。<sup>⑦</sup>

## 柒、結 論

中國電力行業的壟斷現象，同其他石油、電信、航空等行業一樣，都是透過政府的公權力而取得的，過去由政府獨家經營這些企業，企業則負責「辦社會」，企業經營不計算成本，也沒有什麼交換利益存在，但是因爲只此一家，別無分號，壟斷經營的企業對外提供壟斷供給，謀取暴利，盈餘當然會很多，壟斷企業內部全體成員因此享有令外人羨慕的「壟斷福利」，<sup>⑧</sup>這些利益利都不是經由市場的競爭而來，而是運用或者濫用市場的支配力量而取得，這種行業的壟斷地位已存在多年，已經因爲上個世紀 80 年代的改革開放而受到挑戰。中國的改革開放政策，本質上就是要建立競爭機制，培育競爭意識，在電力市場這一塊也早在 1985 年 5 月啓動，如前所述，當時國務院曾經下發《關於鼓勵集資辦電和實行多種電價的暫行規定》，就是想嘗試利用非政府的力量包括外資來參與辦電，想要在發電、售電環節上嘗試看看能否建立起競爭機制來打破長久以來電力的壟斷局面，沒想到反而助長地區封鎖，關鍵就在於電網的壟斷，控制了電力的輸與配。中國政府當然知道只改革發電和售電環節，並無法因此一勞永逸解決所有問題。所謂電網，就是發電站和用戶電之間的連接，其重要性並不亞於發電系統，像網路神經一樣分佈，誰控制電網，誰就掌握了輸電和變電，中國政府說要「積極創造條件，探索『輸配分開』改革」，「逐步實行輸、配業務、財務分開核算」，但這並不容易，壟斷利益可以說是「斬不斷、理還亂」，有待繼續留意其發展。

註⑥ 中國地方政府將「公共利益」作出擴大解釋，最常見於房地產的開發，將徵收來的廉價農地高價轉賣用於住宅建設、商品房或者商業樓的建設，以收取暴利，請見高富平、黃武漢，*房地產新論*（北京：中國法制出版社，2001年7月），頁45。

註⑦ 夏民，「公共利益的法理學思考」，頁66-67。

註⑧ 所謂「壟斷福利」，是指廣泛見諸於壟斷性公用企業雇員享有過高的福利現象，是中國固有「集體主義」下利益均沾的傳統，對抗「個人主義」式的利益獨吞者的最佳槓桿，這種分配方式被「集體主義」圈子裡的成員所推崇，也被另外利益圈子的多數人所默認，經過多方博弈後所形成的社會默契，其以巧立名目方式列支在企業成本核算中，等於私分企業利潤，請見王勇，「福利腐敗與行政壟斷」，*法制與社會*（昆明），第2期（2008年），頁221，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=GS1VDUnRnb4t2N2hnWKBzdXxGMK1EsLEjeo1me5MzL4dVRntGVX1kZ2MTQGFWUJdHW1t>。

中國政府改革開放所帶來的不會只是競爭意識而已，當然也會引進一些副產品，那就是也造成了地方保護主義的抬頭，地方與地方之間的競爭多於合作，造成地方政府只注重自己的局部利益，不考慮整體利益或者其他省市利益，也因此才會放任「二灘公司」任其虧損下去，這種區分彼此的意識就是私有制的源頭，不再你儂我儂，不再我中有你，你中有我。其影響所及，就是「二灘公司」的嚴重虧損與「四川省電力公司」和「重慶市電力公司」無關，除非後二者有投資「二灘公司」相當比例。「二灘公司」的虧損，雖然促成了國務院在 2002 年火速批准通過「電力體制改革方案」，兩者間應該有因果關係，<sup>⑧</sup>但中國政府所提出的「廠網分開」和「競價上網」等鼓勵競爭的措施，並沒有因此解決「二灘公司」的虧損問題，地方保護主義的干撓和阻礙仍是主要原因，地方封鎖在目前的市場經濟大環境中並不容易打破。本案若想由虧轉盈，恐怕只能進一步從技術層面來思考，即對於高耗能、污染重的火電機組往關停方向思考，一方面為了符合「節能減碳」的世界環保要求，可以降低火力發電的上網電價，再配合適度提高「二灘公司」水力電價，如此一來假以時日應可解決虧損問題，屬於一舉兩得。

若進一步探究其原因，說是地方保護主義所造成的，這有可能只是表面上的理由，實際上可能與行政權力不當行使有關。電力這個行業跟其他壟斷行業一樣，之所以會有壟斷現象，之所以會造成地區封鎖，應該都與政府的手即公權力有關。「公權力」顧名思義，應該是要公正行使其權力，如果有行政權力不當、不公正行使的情形，其後果不會只是以權謀私而已，將會使政府和市場之間的界限變得模糊不清，使政府不再是政府，政府變成唯利是圖的市儈，實在有辱「企業型政府」或者「企業精神的政府」的美名。本案地方政府的行政行為呈現有企業營利的明顯傾向，自然弱化了政府原有的公共職能，甚至說貶損公平、正義和人道的基本精神並不為過。

在本案中，地方政府寧願使用本地的高價電力而不使用外地的低價電力，嚴格來說，恐怕屬於《反壟斷法》第三十三條所說的「濫用」行政權力的行為，阻礙外地商品進入的地區封鎖行為，妨礙到商品在地區之間的自由流通，依法除可沒收違法所得外，還可以處以上一年度銷售額 1% 以上 10% 以下的罰款。<sup>⑨</sup>當然本案地方政府是否「濫用」其行政權力，有待證明，也不易證明，<sup>⑩</sup>這些行為美其名是以發展地方經濟、增加地方稅收，甚至說是為了提供地方職工有就業謀生的機會為由，政策措施看似合情合理又愛民，只不過地方政府所攫取的地方利益，暗地裡是以犧牲、剝奪當地人民消費者有權自主選擇低價電力的法律權益作為代價，又置人民於高污染的惡劣環境中，說不定地方政府官員還有恩賜於民的統治意識。雖說這些地方政府的違法行為是在《反壟斷法》2008 年 8 月 1 日正式實施之前的行為，依法難以追溯處罰，但是當時

註⑧ 「行政壟斷：反，還是不反？」，江淮法治（合肥），第 18 期（2006 年 9 月），頁 11，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=kZxEHV1V0QQtS>。

註⑨ 《反壟斷法》第四十六、四十七條的規定。

註⑩ 2007 年《反壟斷法》第十條第二項規定，國務院反壟斷委員會根據工作需要，可以授權「省」和「直轄市」的人民政府相應機構負責有關執法工作，顯然利益有衝突，沒有自己認定自己違法的道理。

仍有不少相關法律、法規、命令可以適用，<sup>①</sup>並非無法可依，而是有法不依、執法不嚴和違法不究。真正原因在於，中央政府通過的這些規範，是要地方政府包括省級等地方政府去執行貫徹，<sup>②</sup>而地方政府如本案中的「四川省政府」，自己既是違法者，又是執法者，自己知法犯法，將如何執行？執法難顯然是可以預期的。地方政府對此理應有所作為卻又毫無作為，只顧自己營利，不顧人民合法權益，這樣的地方利益能算是社會公共利益嗎？更不可思議的是，中國政府在允許放權讓利予地方後，原本是希望地方政府能夠搞活地方經濟，發揮地方的主動性和積極性，最終目的是在提升政府服務人民的功能，而本案的地方政府竟然模仿公司企業以追求自身利益的最大化作為施政目標，腦海裡只有地方稅的徵收，沒有消費者權益保護問題，更沒有環境保護意識，在在顯示地方政府自私自利的一面，怎麼說都很難說這就是「代表」人民的根本利益。

\* \* \*

(收件：97年8月14日，複審：97年9月6日，修正：97年10月13日，接受：97年11月18日)

---

註① 例如1990年以「國發六十一號」下達《關於打破地區間市場封鎖進一步搞活商品流通的通知》第六條規定，要求各地區、各部門應自覺制止和糾正地區封鎖的錯誤做法……積極促進地區之間的經濟、技術協作，加強橫向聯繫，進一步搞活商品流通……在本通知發佈後仍繼續搞地區封鎖的，要追究有關領導者的責任；1993年9月2日由第八屆全國人大常委會第三次會議通過的《反不正當競爭法》，第六條規定「公用企業或者其他依法有獨占地位的經營者，不得限定他人購買其指定的經營者的商品，以排擠其他經營者的公平競爭」、第七條規定「政府及其所屬部門不得濫用行政權力，限定他人購買其指定的經營者的商品，限制其他經營者正當的經營活動」；1993年12月24日國家工商行政管理局發佈《關於禁止公用企業限制競爭行為的若干規定》，第三條規定要求供水、供電等行業的經營者「不得利用自身的優勢地位妨礙其他經營者的公平競爭，也不得侵害消費者的合法權益」；1993年10月31日由第八屆全國人大常委會第四次會議通過的《消費者權益保護法》，不但賦予消費者有「商品服務知悉權」（第八條）、「自主選擇權」（第九條）、「公平交易權」（第十條），甚至要求各級政府「應當加強領導、組織、協調、督促有關行政部門做好保護消費者合法權益的工作」等等。

註② 例如《反不正當競爭法》第二十三條規定，「公用企業或者其他依法具有獨占地位的經營者，限定他人購買其指定的經營者的商品，以排擠其他經營者的公平競爭的，省級或者設區的市的監督檢查部門應當責令停止違法行為，可以根據情節處以5萬元以上20萬元以下的罰款。被指定的經營者借此銷售質次價高商品或者濫收費用的，監督檢查部門應當沒收違法所得，可以根據情節處以違法所得1倍以上3倍以下的罰款」。

# Regional Barriers in the Electric Market of China: A Case Study of Power Station of Two Beaches in Sichuan

*Kuang-tai Hsu*

Research Fellow, Fourth Division, Institute of International Relations  
National Chengchi University

## Abstract

The regional barriers in the electricity market of the area adopted by Utilities Electric Co. of Sichuan Province and Chongqing accounts for the loss of two beach power stations. These companies prefer to use higher price electricity that would cause pollution and give up the low price electricity, which is pollution-free, in two beach power stations. Since this strategy is against enterprise's normal management tactics, two beach power stations thus suffer from innumerable loss. Chinese Government reforms its electric system as a result, proposing the idea to "separate the factory from electric network", breaking up the monopoly, and introducing competitive mechanism. Nevertheless, the appeal only breaks up the link of the generating electricity monopoly, oblivious to the reform and cooperation between the electricity transmission and distribution. The reform result leads to new monopoly phenomenon on "factory network division." Yet, electric wire-network company still controls over the interest in electricity companies. Due to the consideration for the local interests, such as local economic development, tax revenue, worker employment etc., the local government faces structural and regulatory difficulties, which makes the electric system reform even more problematic. Accordingly, the author holds that the local government should take responsibility for the loss of two beach power stations.

**Keywords:** monopoly; regional barriers; separating the factory from the network; local interests



### 參考文獻

- 「MWH 贏得中國水力發電合約」，雅虎奇摩，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/a/07073/54/i1v4.html>。
- 「二灘，共和國水電史上的豐碑—二灘水電站系列報導之一」，人民網，2002年3月8日，<http://www.people.com.cn/BIG5/paper66/5640/575397.html>。
- 「二灘水電站為何陷入困境」，瞭望新聞周刊（北京），第24期（2000年6月12日），頁10，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=44URwN3L0c3R>。
- 「中國《反壟斷法》定於8月1號施行」，自由亞洲電台，2008年7月16日，[http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/antitrust\\_law-07162008103422.html](http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/antitrust_law-07162008103422.html)。
- 「四川省電力公司簡介」，四川省電力公司網站，<http://www.sepc.com.cn/outer/main/link.jsp?id=0682d210e601d2867ba6&typeID=212>。
- 「行政壟斷：反，還是不反？」，江淮法治（合肥），第18期（2006年9月），頁11，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=kZxEHV1V0QQtS>。
- 「電力體制辦副主任王強說下一階段我國電力體制改革面臨三大任務」，中國能源（北京），第25卷第11期（2003年11月），頁47，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=WRiBnR0R0ZC1>。
- 「關於『十一五』深化電力體制改革的實施意見」，中國電力企業管理（農電版）（北京），第5期（2007年），頁6，<http://cnki.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=2FGSXV1ZZZHa>。
- 尹炳，「地方保護主義的成因與對策」，重慶教育學院學報（重慶），第20卷第5期（2007年9月），頁51，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?R11cOhzRXEKYvI>。
- 王林金，「不容忽視改革後出現的新問題—重慶市電力體制改革的問題及對策探討」，中國農村水電及電氣化（現改為中國水能及電氣化）（北京），第4、5期（2005年），頁64~65，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=XhWe0cHeYB3Y>。
- 王勇，「福利腐敗與行政壟斷」，法制與社會（昆明），第2期（2008年），頁221，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=GS1VDUnRnb4t2N2hnWK BzdXxGMK1EsLEjeo1me5MzL4dVRntGVX1kZ2MTQGFUJdHW1t>。
- 王軼，「物權法與誠信政府建設—論物權法中的『公共利益』」，中國人大新聞，2007年9月13日，<http://npc.people.com.cn/BIG5/28320/102570/102573/6259863.html>。
- 王新豔，「公共利益詮釋」，雲南大學學報（法學版）（昆明），第19卷第5期（2006年9月），頁39，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=yIjUwIU OiFWSR>。
- 白天亮，「二灘水電為何賣不掉」，人民日報（北京），2000年7月10日，第12版。
- 吉哲，「世銀與中國能源合作典範—二灘水電站」，財經界（北京），第3期（2006年），頁63~65，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=qZDdK5 GcwMH>。

- 江匯、褚景春，「中國不同歷史時期電力發展與電力體制改革關係的理論思考」，**華北電力大學學報（社會科學版）**（北京），第 1 期（2007 年 1 月），頁 15，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=V9yUrd3RuZTST>。
- 何潤生，「電力工業」，**重慶年鑑**（1998）（重慶：重慶年鑑社，1998 年 9 月），頁 177。
- 吳紅業、鍾銀玲，「體制轉軌時期的地方保護主義」，**時代經貿**（北京），總第 75 期（2007 年 8 月），頁 39，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=wJUYIHbjpndD>。
- 吳愛明、夏宏圖譯，B. Guy. Peters 著，**政府未來的治理模式**（北京：中國人民大學出版社，2002 年 2 月）。
- 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰編著，**公共管理**（台北：智勝文化，2001 年 2 月）。
- 宋德福主編，**中國政府管理與改革**（北京：中國法制出版社，2001 年 4 月）。
- 李國民，「市場化改革後的我國電網建設的困境與出路」，**技術經濟**（北京），第 25 卷第 6 期（2006 年 6 月），頁 48。
- 林鍾沂、林文斌譯，Owen E. Hughes 著，**公共管理的世界**（台北縣：韋伯，2003 年）。
- 保建雲，「地方利益衝突、地方保護主義與政策選擇分析」，**國家行政學院學報**（北京），第 6 期（2007 年），頁 62，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=WeUFEEk5mSKVUUSpGNzgEdFXeUBXEZzZDMvEUSEVVWqpGSWpUceVndVJhcu9UciRTE>。
- 胡偉，**政府過程**（浙江：人民出版社，1998 年 12 月）。
- 夏民，「公共利益的法理學思考」，**江蘇大學學報（社會科學版）**（江蘇），第 9 卷第 6 期（2007 年 11 月），頁 65。
- 孫本初編著，**公共管理**（台北：智勝文化，2001 年 10 月）。
- 袁文平、劉桓，「體制作怪：二灘水電站的成功與困惑」，**經濟理論與經濟管理**（北京），第 2 期（2001 年），頁 56，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=2T1JnRsBXSYPV>。
- 高富平、黃武漢，**房地產新論**（北京：中國法制出版社，2001 年 7 月）。
- 涂曉芳，「政府利益形成的原因分析」，**求實**（南昌），第 1 期（2003 年），頁 50，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=zNpVTZ1NTU3F>。
- 涂曉芳，「政府利益對政府行為的影響」，**中國行政管理**（北京），第 10 期（2002 年），頁 16，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=1Z2ZHh1ehFDeEVKZjhWdsVTax4mEGvFVTHNURsBVQ58mZsJWVndOY2gmQv1KM3ckS3ZVbKR2UCF1b1tUc>。
- 張葢，「電力體制改革必須克服四大堡壘」，**價格**（南昌），總第 358 期（2007 年），頁 43，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=4E0cxh1MKdWY>。
- 郭濟主編，**政府權力運籌學**（北京：人民出版社，2003 年 4 月）。

- 陳友青，「政府是否有自身利益？」，**理論與改革**（成都），第3期（2001年），頁89，  
<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=zQGJ1czQnN2B2S>。
- 陳肇博，「火電、水電與核電的多種選擇」，**綠葉**（北京），第5期（2007年），頁15，  
<http://cnki50.csis.com.tw/KNS.50/download.aspx?filename=0SxEIU1kUe2hET>。
- 程洪瑾，「國家電網公司能否擺脫『壟斷原罪』？」，**人民網**，2006年11月21日，  
<http://finance.people.com.cn/BIG5/1045/5067445.html>。
- 黃孟藩，**現代決策學**（浙江：教育出版社，1998年8月）。
- 葉春、謝科範，「我國電力體制改革的現狀、問題及對策」，**特區經濟**（深圳），第9期  
 （2006年9月），頁60，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=UFVNuBTdP5kU>。
- 趙國良，「二灘電力東送上海」，**決策諮詢通訊**（成都），第11卷第2期（2000年），  
<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=DVVVTShZVME>。
- 劉建安、張建賢、谷貴卿等，「二灘水電經營透視」，**中國電力企業管理**（北京），第1  
 期（2003年），頁34~36，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=1LCd3ML3YrR>。
- 劉健、李國平，「我國電力行業放鬆管制的特點及未來改革思路」，**生產力研究**（太  
 原），第3期（2005年），頁164，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=Nh1ZHdnVBtURnPMCnTUUwN2cmRDRy0ENYh0VnWM0REbZJmcyCFSCZHOUNXWt1kUilFb1>。
- 劉惠萍，「電力市場政府監管的現行問題及職能調適」，**重慶行政**（重慶），第4期  
 （2006年），頁53，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=kNCFUWHp2laFWT4VkrvU3YSVkJqHtB2UUWNhVNt9GVThckZVaz8WQK5EMzdFasZTY>。
- 劉瑞、吳振興，「政府人是公共人而非經濟人」，**中國人民大學學報**（北京），第2期  
 （2001年），頁72~77，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=FNURTaNK1EeRRzaI1Hcyd3d5gGaC50TuBVe5JDew1EOGxWcL92LUdzT110QTd1VxM2YK12UPNXV>。
- 賴非、丁振華等，「電力市場不完全競爭問題」，**電力系統自動化**（南京），第26卷第  
 7期（2002年4月10日），頁9，<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=nQ0RHdT1UYK>。
- 龍楚瑜，「我國電力產業體制改革—從管制到放鬆管制」，**現代商業**（北京），頁8，  
<http://cnki50.csis.com.tw/KNS50/download.aspx?filename=vNVbIBjcwGN1>。