

我国农电发展政策回顾

华北电力大学经济与管理学院 罗国亮

一、农电发展的历程

在我国，农电的概念与国际上的理解不尽相同。我国通常是按照行政划分，县级以下的电力供应和消费划分为农电，而在国际上，农电一般指农村电气化，它与电力普遍服务、农村基础设施建设和经济发展等紧密相关，目的是提高农村电气化率，实现电力普遍服务。我国农电发展经历了由小到大、由慢到快、由落后到先进、由城乡分割初步走向城乡统筹的过程，其大致可以分为五个阶段：

第一阶段（1949 - 1978）：农电发展奠定基础

建国初，农电主要是利用当地能源，群众自办小型水电站，用于照明、农产品的、灌溉和排水和农副产品简单加工。这一时期农电事业归属地方管理，分散经营，没有农电的行业归口管理部门。1958年，农业部召开全国农村水电会议，提出提倡一个省先抓5个县和100个公社的农村初步电气化建设设想，以点带面，不断发展。新中国成立后近十年，农电的投资主要由地方筹集。

1960年，党的八届八中全会提出了“以农业为基础，以工业为主导”的国民经济发展方针，兴建电力排灌站，解决农业用

电问题。1963年，中央批准当时的水利电力部设立农村电气化局，国家电网的供电开始由大城市郊区延伸到商品粮基地，农村供电以商品粮棉基地为重点，以排灌用电为中心，以电网供电为主力，电网和农村小型电站（主要是小型水电站）发展并举。1978年，全国农村用电量达到了510亿千瓦时，占全国总用电量的40%。

第二阶段（1979-1987）：农电发展走上正轨

十一届三中全会以后，我国走向以经济建设为中心的发展轨道，农村电气化建设工作日益重要。中央政府发展方针重点集中在更系统地实行农村电气化县。1983年，国务院批准了前水电部组织的100个农村电气化县的建立，开始增加中央政府的支持。在城镇级和村级成立了电力管理机构。省级电网成功地由电气化县扩展到农村的城镇和乡村。在这一阶段的末期，农村地区人均年用电量达到了30千瓦时，占整个用电量的31%。

第三阶段（1988-1998）：农电快速发展

在此阶段，逐渐开放和地方分权的能源政策允许地方投资进入逐渐形成的发电市场，这使得农村地区电气化加速发展。国有电力部门实施了一些措施实现农村电气化，开始是县城周边的城镇，然后向边远地区扩展。县政府和其他投资商一样开始建立自己的发电和配电设施来供应电力给当地用户。

1991年，国务院批准建设第二批200个农村水电初级电气化县，决定每年安排2亿元拨改贷资金。国家在资金上保证了农村水电初级电气化建设需要。

1992年，由于出现全国缺电的局面，农村、农业及农民生活用电得不到保证，国家及时提出了“确保农业生产季节性用电、确保农民生活晚上几个小时的生活照明用电。”

1994年，国家提出“八七扶贫攻坚计划”，按照国务院的整体部署，电力系统提出了“电力扶贫共富工程”，其目标是用7年时间消灭28个无电县，使全国95%上的农户用上电，在农村经济较发达的地区，努力提高用电水平，更好地满足农村经济发展的要求。工程实施一年多，就有24个省（市、自治区）实现了行政村“村村通电”，解决了近6000万农民的用电问题，山东省率先在全国实现户户通电。在这一阶段的末期，农村家庭通电的地区达到了95.9%。1997年，农村用电量上升到占全部社会用电量的33%。

我国农村电气化事业发展的同时，农电管理体制逐步得到加强和完善，全国形成了以国家、大区、省、地市、县（市）、乡为主体框架的六级管理体系。1998年6月前，全国约2400个县，其中760个县级供电企业由中央电力部门直管直供，1040个地方所属县级供电企业由省级电力公司采取趸售方式供电，其余

600 个县级供电企业是地方自建、自管、自供、枯水期从大电网补充供电的以小水电为主的供电企业。这一阶段农村电气化发展呈现的重要特征是以地方建设为主。

为了适应我国农村从温饱向小康的转变，农村电气化县建设政策发挥了积极的推动作用。国务院同意电力系统负责组织实施大电网供电区内的电气化县建设，到 1998 年底，在大电网供电地区建成了 500 个电气化县，有力促进了农电事业的发展。

第四阶段（1998 - 2002）：农电大发展

1998 年 5 月，为应对亚洲金融危机，扩大内需，拉动经济增长，国务院决定加大六项基础设施（农林水利、交通通信、城市基础设施、城乡电网建设与改造、中央直属储备粮库、经济适用住房）建设的投入，农村电网建设和改造项目列为其一。

1998 年 10 月，国务院颁发国办发[1998]134 号文件《国务院办公厅转发国家计委关于改造农村电网改革农电管理体制实现城乡同网同价请示的通知》，从此，“改革农电管理体制，改造农村电网，实现城乡同网同价”工程（简称“两改一同价”）在全国展开。

从 1998 年 8 月“两改一同价”开始，到 2004 年 4 月结束，国家陆续投入资金 2885 亿元，对农村电网进行了改造。农村电网的现代化程度有了质的提升，电网规模有了质的飞跃。据统计，

城乡居民用电的同价水平平均为 0.5 元左右，农村居民生活电价比“两改一同价”前平均每千瓦时约降低 0.23 元。通过实现城乡用电同价，全国每年可减轻农民电费负担约 420 亿元。同农村电价的降低促进了农村用电量快速增长，改善了农民生活条件，活跃了农村经济，受到了广大农民的衷心拥护。农民将“两改一同价”工作称之为“德政工程”“民心工程”。

自此，我国农村电网建设资金主要来源于国家政策扶持和电网企业的贷款，改变了主要依靠地方投资的状况，这一时期基本解决了长期困扰农网发展资金不足的难题，标志着农电发展模式的重大战略转变。

第五阶段（2003-至今）：农电发展从城乡分割走向城乡统筹

2003 年，为了改善县城电网运行条件，增强县城电网供电能力，提高县城电网供电可靠性，更好地满足县城地区用电增长的需要，国家下达了县城电网建设与改造项目固定资产投资计划。国家发展和改革委员会发出《国家发展改革委关于下达 2003 年县城电网建设与改造项目固定资产投资计划的通知》（[2003] 695 号）文件，下达 2003 年县城电网建设与改造投资 3342121 万元，其中，中央预算内专项资金 232221 万元、地方预算内专项资金 167779 万元、企业自有资金 269474 万元、中国农业银行贷款 2383114 万元、国家开发银行贷款 231883 万元、中国建设

银行贷款 57650 万元。县城电网改造是继一、二期农网改造后实施的又一次大规模电网建设与改造。

2004 年底，为解决中西部地区农网改造面不足问题，国家开始启动农网完善工程（2006 年扩大到中部地区）。截至 2008 年底，国家电网公司累计建成 170 个农村电气化县、2019 个电气化乡（镇）和 34570 个电气化村。国家电网供电区域除西藏外，全部实现“户户通电”目标；农网综合供电电压合格率达 97.05%，农网供电可靠率达 99.54%，农网综合线损率完成 8.85%。供电覆盖率大幅度提高，国家电网公司供电区域县、乡（镇）、村通电率分别由 1978 年的 94.5%、86.83%和 61.05%提高到 2008 年的 100%、99.68%和 99.74%；农户通电率由有统计数字的 1983 年的 59.4%提高到 2008 年的 99.89%。

同时，水电系统也进行了农网完善工程、县级电网建设和改造工程建设。在此期间，农村水电电气化建设实现新跨越，小水电代燃料工程开创新领域，农村股份制开发小水电，开辟了农民增收新途径，水能资源统一管理依法确立和加强，农村水电有序开发。2008 年，全国以农村水电为主供电的县为 583 个，有 200 多个县拥有完整的小水电供电网，有 40 多个跨县的地区性电网，3000 多个乡（镇）有小水电自供区，湖南、四川、广西等省（自治区）拥有一批跨省联网的电网，农村水电网内全年用电量达 665

亿千瓦时。

2010年中央一号文件中提出“要抓紧实施新一轮农村电网改造升级工程，提升农网供电可靠性和供电能力”，国家将安排120亿元资本金用于农网改造，按资本金占20%的比例计算，全年农网改造投资将近600亿元。

二、农电发展的政策演变

随着农村经济形势和农村政策的变化，农电发展政策环境也随之变化。农电发展政策由不适应前者的变化到逐步与前者相适应。以1998年实现的“两改一同价”为分水岭，农电投资主体、资金来源、发展政策目标和措施发生了质的变化，从建设新农村到城乡统筹发展，农电发展政策正朝着打破城乡二元结构、统筹发展之路变化（见表1）。

表1 新中国成立以来农电发展政策变迁

序号	主要政策内容
1	1958年5月，党的八届二中全会提出“以水电为主、火电为辅”的电力工业发展方针。
2	1963年，水利电力部设立农村电气化局，并提出了“以商品粮棉基地为重点，以排灌用电为中心，以电网供电为主力，电网和农村小型电站并举”的发展方针。
3	1969年，由余秋里同志主持，国务院在福建永春召开了“南方山区小型水利水电座谈会”。会议制定了一系列的政策，包括发动县、社、队三级办电，实行“谁建、谁管、归谁所有”的政策；资金上实行“以电养电”政策，由国家补助20%。
4	国务院以国发[1983]190号、国发[1991]17号和国办通[1996]2号文件，分别部署了在“七五”、“八五”和“九五”期间建设100、200和300个农村水电初级电气化县的任务。
5	国家计委印发《关于调整供电贴费标准和加强贴费管理的请示》的通知（计投资[1993]116号）
6	1994年2月，在全国扶贫工作会议上电力部首次提出的“电力扶贫共富工程”计划，经国务院扶贫办批准纳入《国家八七扶贫攻坚计划》。
7	1998年3月，财政部和国家税务总局联合发文，《关于免征农村电网维护费增值税问题的通知》（财税字[1998]47号）决定从同年1月1日起，对农村电网维护费免征增值税。
8	1998年4月，国家计委下发《关于加强农村电价管理、制止乱加价、乱收费行为的通

知》。明确各地农村低压电网维护管理费的标准，要求各地加强农村电价管理、制止乱加价、乱收费行为。

- 9 1998年10月，国务院颁发国办发[1998]134号文件《国务院办公厅转发国家计委关于改造农村电网改革农电管理体制实现城乡同网同价请示的通知》。
 - 10 1999年1月，国务院颁发国发[1999]2号文件《国务院批转国家经贸委关于加快农电体制改革加强农电管理意见的通知》，具体部署农电体制改革工作，为全国农电体制改革提供了全面的改革方针政策和方案。
 - 11 1999年4月，国家经贸委以国经贸电力[1999]294号文件印发《关于加快乡镇电管站改革若干问题的指导意见的通知》。
 - 12 1999年5月，国家经贸委以国经贸厅电力[1999]103号文，转发了国家电力公司关于《趸售县供电企业代管办法》（试行）。
 - 13 2002年2月，国务院印发《国务院关于印发电力体制改革方案的通知》（国发5号文）
 - 14 水利部农村水电及电气化发展局关于《小水电代燃料项目前期工作指导意见》（水电气[2003]15号）的通知。
 - 15 国家发展改革委2004年8月19日发布《关于完善西部地区农网改造投资规模及有关要求的通知》（发改能源[2004]1740号）。
 - 16 2006年以来，中央“一号文件”中，农村的基础设施建设问题被放在突出重要的位置，发展农电事业的表述明确而具体。2008年10月党的十七届三中全会提出了加强农村基础设施和环境建设、扩大电网供电人口覆盖率等具体目标。2010年1号文件要求抓紧实施新一轮农村电网改造升级工程。
 - 17 国家发展改革委《关于做好“十一五”农村电网完善和无电地区电力建设工作的通知》（发改能源[2007]421号）。
 - 18 2007年，国家电网公司提出了新农村电气化建设的工作目标，要求“十一五”期末，建成100个电气化县、1000个新农村电气化乡镇、10000个新农村电气化村。
-

（一）“两改一同价”以前的农电发展政策

我国在“两改一同价”前，农村电网发展主要通过收取贴费和其他电费附加来获取建设资金。1983年水电部根据中央领导指示，召开农村电气化试点县座谈会，国务院批转了水电部《关于积极发展小水电建设中国式农村电气化试点县的报告》。为了贯彻党中央提出建设100个中国式农村电气化试点县，繁荣农村经济，加速农村物质文明和精神文明建设的指示，会议提出了一系列政策建议，包括：县以上建设小水电要列入地方基本建设计划；小水电建设资金以地方为主，中央给予必要支持；实行“以

电养电”和“自建、自管、自用”的三自政策；电网趸售给县里产生的利润，用于发展小水电及地方电网；实行低息贷款；建立县一级管理实体；凡有大电网覆盖地区都要提倡联网；大小电网均应本着“团结治网”的精神，签订合同，共同遵守，以加快农村电气化事业发展等等。这次会议奠定了在我国二分之一国土面积上，在三分之二县域内，近8亿人口，以及“老、少、边、穷”地区开发利用本地资源的基础，国家在贷款、税金等方面给予政策支持，以县为单位组成实体，采取“以电养电”方针，发展农村电气化事业。全国县以下用电量从1978年的242亿千瓦时，增长到1998年的4599亿千瓦时，20年间农村用电增长19倍。这次会议形成了具有中国特色的以地方为主发展农村电气化事业的模式和政策措施。

与城市电网不同，这一时期，我国农村电网发展的最大特点是自建、自管、自用，电网建设投入资金主要来源是农民出一点、集体出一点、国家（水利部门、电力部门）出一点，“三个一点”构成新中国成立到20世纪90年代初近40年农电发展的主要特征，这个时期，农村电网建设资金无畅通渠道、无可靠来源，电网发展无统一规划。

1984年，随着农村经济的发展，农电发展滞后的现状并没有改变，为了筹集农村电网发展资金，国家批准对110千伏以下

供电工程收取贴费。供电工程贴费在弥补 110 千伏以下电网建设资金不足、促进城乡电网发展、改善用户电压质量以及降低电能损耗等方面起到了重要的作用。据统计，截止到 1991 年底，累计收取各项工程贴费 91 亿元，先后建成投产 35-110 千伏供电线路 1.35 万公里，变电容量 3200 万千伏安，10 千伏及以下配电线路 29.5 万公里，公用配电变压器 980 万千伏安。但是，由于原贴费标准是以七十年代实际工程决算为基础测算的，自 1984 年执行以来一直未做调整。1993 年初，国家计委调整了贴费标准。贴费成为农村电网建设资金的主要来源，同时地方政府也相应投入了部分费用。由于增容贴费的收取对象为当地新增用电户，因此，增容贴费投入基本上也归入到地方政府对农村电网的投入之列。可见，农电发展政策性投入主要依靠增容贴费。

（二）“两改一同价”以后的农电发展政策

1998 年后，国家实施了“两改一同价”工程，国家终止执行“集资办电”及地方出台的其他投资政策，初步建立起依靠国家基本建设投入和电网企业投入的农电发展机制。农村电网建设资金来源的改变，解决了长期困扰农网发展的资金不足，体现了城乡电网协调发展的建设思路，是农村电网发展模式的重大转变。这体现了农电发展政策的质的飞跃与变革。农电发展的主要政策措施包括三个方面：

第一、农网资金还贷政策。为了解决农网贷款资金的还本付息问题，《国家计委关于进一步做好城乡用电同价工作的有关问题的通知》（计价格[1999]1024号）规定，国家批复的一、二期农网建设与改造贷款的还本付息均通过在销售电价中加价（每度电2分钱）的形式解决。对于随后实施的中西部农网完善工程、无电地区农网建设工程，国家规定可以沿用农网还贷资金政策。

第二、财政投资转贷资金转资本金政策。我国一、二期农网建设与改造工程投资的资本金是由中央财政和地方财政共同承担，以贴息贷款的方式投入。为了支持西部地区农网发展，国家决定将西部地区部分中央财政和地方财政转贷资金改为拨款，有力地改善了电网企业的资金状况。

第三、农村电网低压维护管理费政策。历史上，我国农村低压电力资产是由国家资产、集体资产、用户资产组成，其发生的维护管理费用，均按照资产的权属关系，分别由供电企业、乡镇电管站、资产所有人承担。“两改一同价”后，农村集体电力资产无偿上划给供电企业，其农电人员大批进入电网企业。为了解决供电企业对低压电网资产的正常维护及人员工资，国家出台了政策，规定农村低压电网维护管理费从当地低压销售电价中收取。按照《国家计委关于加快实施城乡用电同价工作的通知》（计价格[2002]65号）规定，维管费由农村电能损耗、电工合理报酬

和农网运行费用 3 部分构成，是维护农村电网正常运行、为农村地区提供供电服务的合理费用。