

# 关于完善我国电力监管体制的政策建议

电监会研究室课题组

## 一、对现行电力监管体制运行情况的基本评价与分析

2002年2月，国务院下发《关于印发〈电力体制改革方案〉的通知》（国发〔2002〕5号），决定改革电力工业管理体制，设立专门的电力监管机构。2003年3月，国家电力监管委员会组建成立，按国务院授权履行全国电力监管职责，国务院有关部门依据相关法律法规履行相关监管职责，至此电力工业新的监管体制框架正式形成，并由此开始了中国建立现代电力监管体制的全新实践。

新体制运行三年多来，在推进竞争性电力市场建设，促进政府电力管理方式和管理观念转变、提高管制的科学性和规范性等方面，发挥了积极作用。特别是在厂网分开、利益关系急剧调整、以及全国大面积缺电的形势下，既实现了电力高速发展，也保证了电力工业安全稳定运行和改革的平稳推进，没有出现煤炭等其他行业那样的混乱局面和安全事故，实属难能可贵。充分表明党中央、国务院在启动电力市场化改革的同时，主动建立监管制度、设立专门监管机构的做法是正确的。

但是，新体制三年多来的实际运行情况和效果，与社会

各界的期望以及当初所设想的政策目标相比，仍有较大的差距。主要表现在两个方面：一是政府电力管理方式没有根本性转变，职能交叉、责权脱节问题没有根本解决，该管的没有管住，不该管的依然过宽，导致管理效率低下，管理效果不佳；二是新设立的监管机构缺乏有效的监管手段和监管工具，履行职责受到诸多制约与束缚，难以发挥应有的作用。

我们认为，电力监管呈现目前这样一种局面，有着以下几个方面原因：

（一）对电力监管的认识存在局限，没有形成共识，直接影响了监管的定位、体制设计、制度安排和职能配置，并进而影响到监管活动与监管成效。

基础产业的监管在我国还是个新生事物。因此，人们对监管的认识，必然有个从不了解到逐步了解，从了解不多到了解较多的过程。三年来，随着监管实践的不断深入，各方面对电力监管的认识也在不断深化。对于什么是监管以及在中国国情条件下监管什么都有了更加深入、完整地认识与理解。现在看来，以前对于电力监管的一些重要问题的看法，有失全面、准确，存在一些局限。而这种认识上的局限，直接影响了电力监管的定位、体制设计、制度安排和职能配置，并进而影响到监管活动与监管成效。其中几个有代表性的问题是：

第一，对监管含义的理解存在偏差。我国过去实际上没

有经济性监管。计划经济下的监督管理与市场经济下的监管是两回事。监管作为市场经济条件下政府管理经济的重要形式，有其特定的含义，一般特指政府依法依规对企业的市场进入、价格决定、产品质量和服务条件、安全、环境、普遍服务等实施的直接的外部干预行为。围绕电力监管改革，一直存在两种认识上的误区：一是把监管的概念简单理解为传统行政管理中的监督和管理，将监管改革理解为传统意义上的产业管理权限在不同部门之间的简单再分配和再调整，没有认识到现代监管制度是一种新的体制形态和管理方式，是政府经济管理方式的一种制度创新，实际上是用市场经济体制下的政府监管代替原来的计划管理。由于概念理解上的偏差，使得在实际工作中没有跳出原有的思维方式，把监管体制改革简单化，在改革方案设计上没有严格按照监管制度的要求设计体制，配置职能。二是把电力监管等同于一般竞争性行业的市场监管（一般竞争性行业的市场监管，更多意义上是一种市场监察行为，较少有经济性监管内容），导致一开始对电力监管的定位就不准确，把电力监管仅仅定位在监管狭义的电力市场竞争行为这个层面上。实际上，电力等带有自然垄断特征的基础产业的监管与一般竞争性行业的市场监管，在监管的范围、内容和方式上都有着本质的区别。电力监管本质上源于电力工业的自然垄断性和公用事业的特性。只要电力是带有自然垄断特征的产业，就需要政府监

管，而对电力市场竞争行为的监管，只是电力监管诸多内容中的一项内容。美国成立电力监管机构已有 80 多年的历史，但其建立电力竞争性市场、实行电力市场化改革只是近二十多年的事。在这一点上，电力监管与以市场为先决条件的证券等非自然垄断产业的监管有着很大的区别。将电力监管仅仅定位于狭义的市场竞争行为监管，必然束缚和限制电力监管工作的开展和作用的发挥。

**第二，对体制转轨时期电力监管外部环境的认识不充分。**任何制度，都必然依附于一定的环境条件而存在和作用。电力监管体制也不例外。西方国家的电力工业，一般经历过一段由自由竞争到垄断的过程，而我国目前的垄断，是由计划经济、全国高度垄断的国家垄断体制直接转化而来。电力产业目前正处于从计划到市场，从垄断到竞争，从行政管理到依法监管的转变时期，即半计划半市场的过渡时期。这一时期的典型特点是：旧体制已经打破，但还没有完全退出；新体制已经建立，但还很不完善。新旧体制同时存在，共同作用。在经济领域，市场正在发育，但计划经济的残留和余威还在；在行政领域，政府职能转变刚刚开始，传统行政管理方式仍然居于主导地位；在法制建设上，调整和规范市场经济条件下政府、企业和个人行为的法律还不完善，被监管企业习惯于行政命令式管理，依法接受监管的意识不强。这种制度特征，要求电力监管既不能简单沿用原有计划经济下

的管理手段和方式，也不能照搬国外成熟市场经济条件下的管理手段和管理方式，而是需要考虑现阶段我国特殊的国情因素，将行业管理和市场监管两种职能有机结合起来，实行“两手抓”，“两手都要硬”。但在实际操作中，对这种半计划半市场的体制特征显然考虑不够，绝对化地理解政监分离<sup>①</sup>，没有将行业管理职能与监管职能有机结合起来，使得监管机构既没有足够的权威，也缺少有效的监管手段。这是导致电力监管部分失效的重要根源。

第三，对主动型机构设置方式的重要意义认识不够。“大改革”往往是“大危机”的产物。我国以往的机构产生方式中，危机型、被动型的较多。在实际工作中，往往是等到一个行业出现市场混乱，安全事故频发之时，才匆忙升格和加强相关管理机构。考察我国煤炭安全监管、工商管理、环保、质量监督、金融监管等机构的产生和演变历史，无不如此。这种危机型、被动型的机构产生方式在所有的改革方式中，改革动力最大，也最容易见到成效。

我国基础产业管理体制和机构安排，一般都是传统体制和机构的自然顺承与沿袭（如铁道部、民航总局），或在传统体制和管理方式范围内进行调整和变更（如信息产业部、国家邮政局）（见表 1）。这种体制和机构产生方式，一方面，

---

<sup>①</sup> 需要说明的是，政监分离，只是宏观层次的政策职能和监管职能相分离，而在微观层次，电力监管政策的制定和执行，则要统一由电力监管机构行使，无需分离也不能分离。

由于体制模式和管理方式基本未发生变化，体制运转和机构工作已经有了一套较为成熟的工作方法和工作模式，因而可以按部就班，容易走上轨道，实现正常运转。一般不会产生干什么、怎么干的问题，不会出现工作找不到感觉，不知道如何发力的现象，通常也不会出现缺位问题(倒是容易出现越位问题)；另一方面，由于这些机构存在时间较长，工作范围和职责分工基本明确，因此，也容易为社会公众熟悉和了解，社会公众对这些机构的作为和作用容易形成概念。此外，还有一类机构，如证监会的设立，是先有证券市场，而后在证券市场运行出现危机（1992年深圳证券市场风波）的情况下，作为事后应对危机，加强监管的一项制度安排而成立的。证监会的这种生成方式，是典型的危机式改革，从而使证监会设立的必要性容易为社会和公众理解。加上由于有证券市场运作几年得来的经验和教训，使得它在成立以后再开展工作时工作方向很清楚，容易找到着力点，工作的成效和作用也容易显现，地位作用容易为业内和社会认可和接受。

而与其他基础产业部门及证监会的管理体制和机构安排方式都不同，电力监管体制和监管机构是事先设计出来的，机构本身又是外生的，不是原有电力行业某个部门的简单演化或转变，同时监管作为市场经济条件下政府管理基础产业的一种新方式，在我国是没有先例可以参考借鉴的。这

种制度设计，最大的特点是功能的预防性、工作的创新性和机构的中立性。但同时也给体制和机构的运作带来一些困难。一是机构设立的必要性不容易为业内和社会理解。二是体制运作的效果更多的是隐性的。由于采取了有效的预防性措施，因此，可以防患于未然，将一些隐患和问题扑灭在萌芽状态。从实际效果来讲，这是社会效益最大化的一种制度设计，但也正是因为监管效果的这种隐性特征，使电力监管机构的工作成效不易为业界和社会公众认识和了解，限制了电力监管机构的影响。三是由于电力是我国基础产业领域第一家引入监管的部门，没有先例可循，工作需要摸索，因此在一段时间内电力监管干什么、怎么干等问题都需要在实践中探索，有时难免出现一些问题，从而影响电力监管工作的成效，使业界和社会对电力监管工作价值和作用地位的认识产生偏差，甚至质疑；最后，电力监管机构外生式的生成方式，虽然对于保证监管中立具有良好作用，但由于机构以前与监管行业没有联系，在客观上会对监管进入行业，发挥作用产生一些不利影响，制约监管工作的顺利开展。

表 1：几种机构生成方式的特点比较

自然顺承型 (铁道部、民航总局)	应对危机型 (证监会)	主动设计型 (电监会)
体制模式、管理方式不变	机构设立必要性容易被理解	机构设立必要性不易被理解
工作方法、工作模式成熟	工作方向清楚，着力点准	工作方式没有先例可供

	确	参考、借鉴，需要探索实践
按部就班、正常运转	工作成效和作用容易显现	功能上的预防性、工作成效的内隐性使得成立的必要性和工作成绩不易被认识、了解
地位、作用易被社会公众熟悉和了解	地位、作用易被认可、接受	难免出现问题，影响工作成效，对地位、作用认识产生偏差，甚至质疑

**第四，对省间壁垒的认识存在误区，把省间壁垒的影响扩大化。**省间壁垒严重是原有电力体制的主要弊端，也是电力体制改革着力要解决的重要问题。所谓省间壁垒主要表现在两个方面：一是优先购买本省电厂发的电，控制外省低价电的输入；二是在缺电时，各省自发自用，即使外省出高价来购电，也不准卖出。这种双向壁垒的弊端：一是阻碍资源优化配置；二是不利于降低电价，损害了电力消费者的利益；三是保护了高能耗的小火电，不利于电源结构的优化。当然需要打破。但对采取什么措施打破省间壁垒，认识上存在着误区，认为“打破省间壁垒必须撤销省电力公司的法人地位，不能按省设立监管机构”。这种观点不符合我国电力工业发展的历史阶段和实际情况。分析省间壁垒的成因，一是体制原因，网厂未分开，电网公司可以利用垄断优势为自己拥有股权的电厂牟利；二是市场原因，区域市场不完善，尚未建立打破省间壁垒的市场规则。为打破省间壁垒，可以采取以

下措施：1、实行厂网分开，这一点已初步实现。2、建立公平开放的电力批发市场，鼓励省间直接“自由采购”。3、将打破省间壁垒、鼓励省间直接自由采购以及省电力公司必须优先购买低价电的原则转化为市场规则的具体条文，并据此编制市场竞价、交易、结算等计算机软件，以市场规则和市场技术支持系统来保障市场公平竞争，排除人为干扰。4、加强市场监督，保障市场交易的公平和透明，维护交易各方的合法权益。采取上述措施，必能打破省间壁垒。可见，省公司作为子公司以及按省设立监管机构本身并不是产生省间壁垒的根本原因，也不会必然导致省间壁垒。那种把按省设立监管机构与打破省间壁垒联系起来的观点是没有道理的。相反，由于把省间壁垒的影响扩大化，使得在监管组织体系设计上不符合实际情况，反对按省设立机构的结果是大部分省份都没有一线监管机构，一线监管严重缺位，实际上架空了监管机构。

（二）电力监管体制设计存在缺陷，先天不足，既没有克服原有管理体制多头、分散监管的弊端，也没有与实际的电力市场结构相一致，割裂了完整的监管工作，降低了监管的效率。

2002年的电力体制改革，在改革传统政府管电方式、建立现代电力监管制度方面，应该说向前迈出了实质性的一步。但囿于当时的历史条件，这次改革在建立现代电力监管

体制方面是不彻底的，没有完全到位，局限性十分明显，存在着重大的体制缺陷：

一是在横向职能配置上，没有克服传统体制多头、分散管理的弊端，而是过多地迁就了原有利益格局，仍旧沿袭了分散监管的体制。目前，承担经济性监管职能的部门至少还包括国家发改委、国资委、财政部、电监会等，而社会性监管职能基本维持了原来的部门分工格局（见表2）。这种体制安排，在改革初期对于保证监管的稳定性和连续性是有作用的，可以避免改革过程中的过大震荡，以及可能出现的监管空白和监管能力不足现象。

表 2：2002 年电力体制改革前后监管职能对照表

监管职能	改革前	改革后
价格监管	国家计委	国家发改委为主，电监会部分参与
投资准入	国家计委	国家发改委
市场准入	国家经贸委	电监会
服务义务和服务质量	国家经贸委	电监会
行政执法	国家经贸委	电监会、地方经贸委
供电营业区划分	国家经贸委	地方经贸委/电监会
审批电力技改项目	国家经贸委	国家发改委
技术、质量标准	国家经贸委	国家发改委
监督企业财务制度	财政部	财政部为主，电监会部分参与
国有资产监督管理	财政部	国资委
环境监管	环保局	环保局
核定企业经营范围	工商管理部门	工商管理部门
电能计量标准	技术质量监督部	技术质量监督部门

	门	
安全监管	国家经贸委	电监会
普遍服务	国家经贸委	电监会

但与这些优点相比，多头、分散监管体制的弊端更加突出。首先，多头监管人为割裂了本应完整的电力监管工作，造成电力监管执行权分散，影响了电力监管的有效性。电力生产具有发、输、供、用几个生产环节同时完成、瞬时平衡的特征，每个企业都是电力系统的一个有机组成部分，任一环节生产者的效率和安全都决定了或依赖于整个电力系统的效率和安全。电力行业这种紧密的内在联系，决定了电力监管必须职能统一。在其他市场经济国家，电力监管机构有独立的，也有内设于政府相关部门的，但有一点是共同的，就是职能统一，即市场准入、市场运行及对垄断经营的电力企业价格、成本、质量等主要监管内容由同一机构负责。而我们现在的情况是，监管职能分割、交叉、多头管理，管电价的管不了成本及服务质量，管市场的管不了电价，出现问题，谁也不承担责任，也追究不了谁的责任。这种责权不统一、主要监管职能分散于各部门的职能配置格局，必然且已经导致了部门间的职能重叠和效率低下，相互掣肘，形成监管“缺位”与“越位”并存的局面，大家都在管，但都管不了。其次，在目前这种监管体制下，主要的市场准入权和价格监管权都集中在国家发改委。没有了这两个最重要的监管

工具，加之传统体制的强大惯性和传统行政管理方式对资源配置的直接控制，导致电力监管机构权力不足，监管行为的约束力大受影响，监管权威受到严峻挑战，容易使监管机构的监管流于形式，使监管变得有名无实，有形无体，严重影响了监管的有效性。电力监管机构夹在强势的政府宏观经济管理部门和强势的国有特大型企业之间，很难有所作为。

二是在纵向监管体系设计上，新的监管体制没有充分考虑到实际的市场结构，也与传统的行政区划相背离。按照国发5号文件的规定：“电力监管委员会按垂直管理体系设置，向区域电网公司电力调度交易中心派驻代表机构。”监管体系的这一安排与早期电力体制改革方案设想的**市场结构是一致的**。因为，在电力体制改革方案的征求意见稿中，设想的**市场结构是**：打破省为实体，设立华北（含山东）、东北（含内蒙古东部）、西北、华东（含福建）、华中（含重庆、四川）、南方电网六个区域电网有限责任公司或股份有限公司，在国家计划中实行单列。区域电网公司根据电力市场发展的具体情况以及合理的企业法人治理结构，将区域内的现省级电力公司改组为分公司或子公司，负责经营当地相应的输配电业务。但是**电力体制改革方案在各方的博弈过程中，设想的**市场结构并没有实现，区域电网的法人实体地位并没有落实（相反，在实际操作中区域电网的功能被不断削弱）。**但监管体制设计并没有随着市场结构的变化而作相应调整，**

这就使得监管体系和实际的市场结构发生了错位。而有什么样的市场结构，对应的就需要什么样的监管体系（这是监管体制设计中应遵循的基本原则）。加上纵向体制设计主要以履行市场监管职能为依据，不仅在地（市）、县（市）等基层行政范围没有分支机构，而且在大多数省（市、区）也没有分支机构。电力监管机构的这种体制设计在很大程度上制约了监管工作的开展，降低了监管效率，尤其是电力行政执法主体不明，力量不足，在许多地方存在管理真空，难以作为，监管难以到位。

此外，在我国传统的行政管理体制中，绕开省一级政府，照搬原来中国人民银行机构设置和管理模式，直接设立大区机构管辖，对于电力这样一个与当地经济和人民生活密切相关的产业来说，过于理想化，也严重脱离了电力工业的实际，不符合中国的国情。

（三）电力监管体制运行需要的配套改革措施没有如期推进，电力市场建设、法规建设、政府职能转变和国有企业改革滞后，极大地制约了新体制作用的发挥。

监管作为市场经济条件下政府管理经济的重要方式，其发挥作用需要一定的客观条件。健全的法律体系，有效的执法系统，完善的市场规则，以及独立的市场主体是国外市场经济国家监管制度能够顺利运行的基本条件。由于电力监管改革并不配套，导致这些基本条件并不完全具备，监管的作

用自然无从发挥。

**第一，电力市场建设进展缓慢，电力监管实际上“无市可监”。**按照国发5号文件的设想，到“十五”期末，区域电力市场基本建立，大多数发电企业都要通过区域电力市场，实行竞价上网。然而，人算不如天算。2002年6月以后，面对国民经济的持续快速增长，一度比较宽裕的电力供需形势再度全面紧张，全国大部分地区出现拉闸限电现象。这种情况的出现，使政府和社会各方对改革的注意力更多地转移到保障电力的短期供应上，包括区域电力市场建设在内的许多改革措施难以按计划顺利实施，改革任务不能如期完成。迄今为止，区域电力市场整体上尚处于试点和模拟阶段，离真正的市场交易尚有较大的差距。电力监管实际上“无市可监”，无法通过实施市场监管发挥作用，扩大影响。

**第二，电力法律法规修改严重滞后，依法监管成为“无源之水”。**依法监管是电力监管区别于传统行政管理的最主要方面。按照当初的体制设计，成立电监会后，要加紧电力相关法律的修改和制定工作。但由于多种原因，调整电力领域基本经济关系的行业基本法——《电力法》修订工作在2003年纳入当年全国人大一类立法计划后，迟迟未能出台。

《电网调度管理条例》、《电力供应与使用条例》等其他电力行政法规的修订工作同样受到阻碍，陷于停顿。这就出现了改革后以改革方案和国务院授权职能为依据制定的电力监

管法律法规与原有电力法律法规（主要是《电力法》、《价格法》、《电网调度管理条例》、《电力供应与使用条例》等）打架的情况<sup>②</sup>。而由于目前的电力监管条例缺乏上位法——《电力法》的支持，法律效力较低，因此，在法律法规之间发生冲突（如在供电营业区划分、许可证管理、电网调度监管等方面）时，电力监管机构依据电力监管条例制定的规章在实际执行过程中，往往处于不利地位，影响了电力监管工作的正常开展。

第三，政府电力行政管理职能转变滞后，制约电力监管作用的发挥。我国电力监管改革是在传统行政管理体制的包围中建立和运作的。这就决定了电力监管体制改革，首先是政府自身的改革。如果政府仍用传统的计划手段管理电力工业，不退出对电力资源的行政性分配，则监管体制发挥的前提就不存在。在这种环境下，要保证监管改革取得成效，就必须为监管工作提供必需的配套条件，尤其是与电力监管密切相关的政府综合经济管理部门要切实转变职能，把微观方面的工作交给监管机构，真正把工作重点放到宏观调控和政策制定上来，实现真正的政监分离，形成行政体制改革与电力监管体制改革的良性互动过程。但实际情况恰恰与之相

---

<sup>②</sup>通过对原《电力法》及其配套规章、价格法、合同法等法律法规，以及《电力监管条例》、国发[2002]5号文件、电监会“三定”方案等新颁布的法规和文件的比较分析可以看出，这些法律法规当中涉及的冲突主要集中在主体资格部分，包括电力业务许可证、供电营业区划分、供电监管、电价监管、电网调度、行政处罚等方面在内的监管实施主体在不同法律法规中规定不一致。

反。在电力产业引入政府监管体制的同时，相关政府综合经济管理部门不仅没有按照行政管理体制改革方向，相应转变职能，还以强化监管约束的名义，保留了主要的价格监管职能和项目准入职能，不仅制定政策，而且开展微观监管业务，形成新的政监不分的情况，人为分割了监管职能，削弱了监管机构监管能力，影响了监管机构监管权威，降低了监管约束力。现在的问题不是监管权力过大，而是监管权力不足；不是监管过度，而是监管不足；不是监管俘获，而是监管架空。电力监管体制运行三年来的实践表明，当对一个行业的管理同时存在传统的政府管理和市场化的政府监管两种管理方式的条件下，行政管理的强势必然削弱监管的有效性；在缺乏相关行政改革措施配套支持的情况下，仅靠电力监管改革单兵突进、孤军深入，将严重影响电力监管工作的成效。

**第四、国有企业改革不到位，极大地增加了监管的难度。**从理论上讲，垄断经营企业是完整意义上的独立利益主体，有自己独立的利益追求，地位独立，完全按自己的意愿行事，政府就需管制。如果垄断企业不是独立的利益主体，只是政府的一个附属部门，政府完全可以按自己的意愿行事，无需管制，直接指挥就可以了。与西方市场经济国家电力工业基本以私营企业为主不同，我国电力监管的监管对象主要是国有企业，而且国有企业中又以国有大型企业为主。这些企业，不仅经济规模巨大，而且由于电力产业在国家社会经济发展

和生活中的特殊作用，以及长期以来这些企业实行政企合一的经营体制，使得这些企业还没有成为真正意义上的独立市场主体。不少企业和企业经营者至今还有行政级别，一些还属于中管干部。这种特殊情况，增加了我国电力监管工作的难度，影响了电力监管功能的发挥。一是在国有企业占主导地位情况下，监管对象特别是主导企业反监管能力十分强大，对政府监管行为不予配合甚至抵触监管，使监管措施落实困难，影响监管效果。例如，这几年，电监会在要求监管对象报送信息上就遇到了类似问题。二是在现行体制条件下，监管对象与政府有着千丝万缕的联系和利益关系，使其可以绕过监管机构，直接向政府寻求支持。在这种情况下，监管行为容易受到被监管企业和政府部门（包括政府综合经济管理部门、国有资产管理部门以及各级地方政府）的双重压力，甚至产生监管胁迫现象，导致监管失效。三是目前国务院实际上是我国垄断产业（包括电力行业）的最大管制机构，享有最终管制权。这一方面可以促使监管机构公正执法，对监管机构开展监管工作形成有效约束，但同时也一定程度上影响了监管权威。使得一些监管企业可以通过自身的特殊渠道和关系，直接从国务院寻求对其市场行为的支持。

（四）电力监管业务量增加和监管范围的扩大，我国传统的管理理念和观念、以及监管机构自身经验的缺乏等，也是监管体制难以发挥应有作用的重要原因。

现行电力监管机构设置和人员配备是按照当初国发〔2002〕5号文件赋予的职能设计的。三年多来，由于客观形势的需要，电力监管的范围由当初监管省调范围内的电力企业扩大到监管中华人民共和国境内的所有电力企业，电力监管职能由当初的5项增加到10多项职能（图1），但组织机构和人员规模并没有随之变化（客观上，组织机构和人员规模调整也需要一个过程，不可能随时调整），导致一线监管力量严重不足，制约了监管作用的发挥。

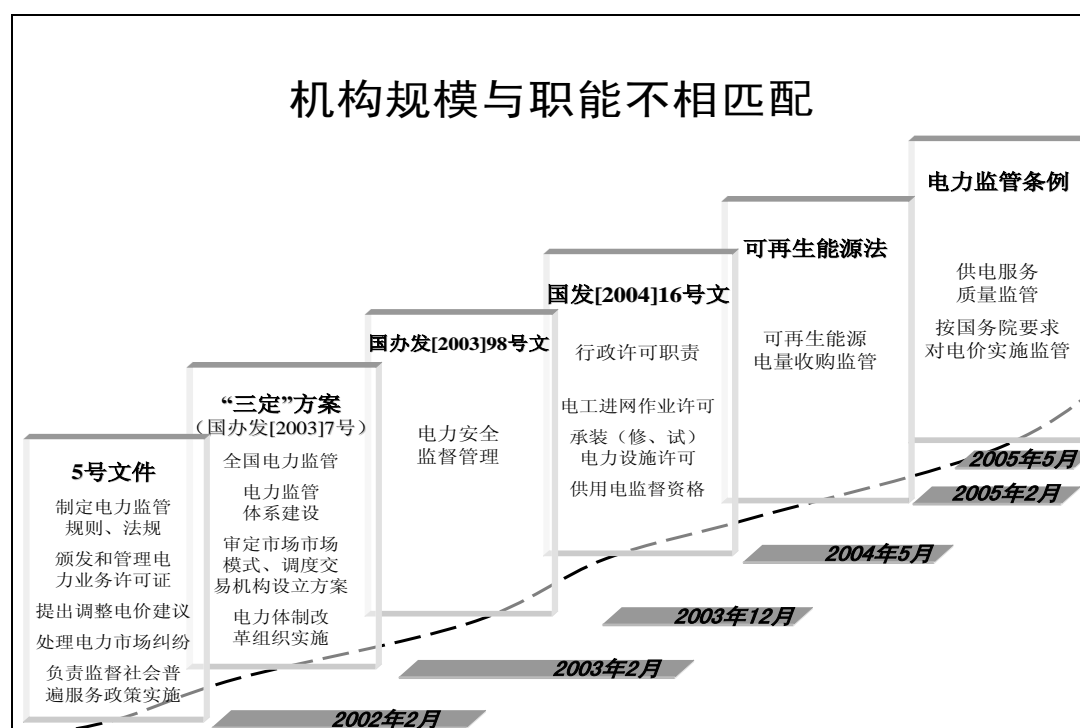


图 1：电力监管职能变化图

我国是个传统文化底蕴十分丰厚的国家。传统的政府管理理念和观念对监管制度实际作用的发挥发生着重要的影响。比如，中国有几千年的人治传统。思想深处重权轻法、权大于法，人治、权治色彩浓，没有法制传统。在这种文化

背景下，监管作为一种区别于传统政府行政管理的政府管理经济的全新方式，效力在初期肯定会受到一定影响，感觉没有行政管理方式好用。从这个意义上看，监管效力的提高，还有赖于社会法律意识的养成与健全。再比如，中国文化讲究道德治国，又是一个典型的人情社会，许多事情习惯依靠关系通融处理，从而使监管法律法规的执行效果打了折扣，形成有法不依。再比如中国文化中的一些潜规则会在监管工作中发挥作用，如对一些影响自身利益的问题，口头上都赞同，但实际上却消极抵抗。一些相关部门对于监管，因为知道这是垄断行业改革的方向，不赞同就是反改革，因此在表态上都是拥护、赞成、支持的，但涉及到实质问题时，就会以各种冠冕堂皇的理由推诿、扯皮，反映在电力监管上，就是要其名，不给其实；要其形，不予其体。一些法律法规，平时都说已经过时，应该修正，但在一些时候又被拿来作为维护部门利益的护身符。再比如，按照中国文化假设，人都是讲道德，守纪律，维护集体利益的，而且常以此作为制度设计的出发点。但实际上当真正涉及多部门协调时，往往出现争权夺利，推诿扯皮。此外，中国传统没有精确化管理，数字化管理，而是基于道德的情理管理，监管更多是处理合理性问题，弹性大。国外监管解决科学性问题，而不是合理性问题，要求有一系列指标体系跟进，这就使监管方法在与中国文化结合上需要克服一些障碍。

总之，作为我国基础产业首个成立的现代意义上的监管机构，电力监管体制三年多来的运行实践表明，电力监管的方向是正确的。要使电力监管的作用得到充分发挥，必须正视存在的问题，当前暴露出的问题原因是多方面的，既不能全盘否定，也不能视而不见。需要结合我国的具体国情，从提高认识入手，消除监管体制设计中的缺陷，加快法规建设和相关配套措施的改革，做好长期奋斗的准备，更好发挥监管作用，促进电力工业更好更快地发展。这既是完善电力监管体制的必然要求，也是为我国基础产业管制体制改革探路的客观需要，同时也是为转变政府职能，改革政府行政管理体制试航的客观需要。

## 二、进一步完善电力监管体制的政策建议

取法于上，才能得乎其中。电力监管体制三年多来的实践表明，为实现政府管电体制和管电方式的根本性转变，切实发挥电力监管的作用，促进电力工业持续健康高效发展，必须对目前的电力监管体制进行重大调整。

### （一）切实提高对电力监管必要性的认识

在电力市场化改革后，还要不要电力监管的问题是研究电力监管制度的一个带有基础性、根本性的问题，也是进一步完善电力监管体制的前提。

1、在推进电力工业市场化改革的同时，建立专门的监管机构，是众多发达国家和发展中国家共同用经验“写”出

来的。

从国际上看，凡是电力工业实行了市场化改革的国家，一般都设立了专门的电力监管机构，建立了电力监管制度。美国是世界上市场经济最发达的国家，同时也是最早实行电力监管的国家。英国等欧洲国家在过去很长一段时期电力工业管理一直采取国有企业一体化垄断经营的方式。二十世纪八十年代电力私有化改革后，也效仿美国模式引入了电力监管制度，成立了专门的电力监管部门，以法律化、透明化和专业化的方式对电力行业实施公平监管。英国电力工业的改革模式后来为世界许多国家仿效。而在所有电力市场化改革的国家中，新西兰无疑更是为我们提供了一个讨论电力监管必要性的鲜活例证。早在上个世纪 80 年代，新西兰政府在实行电力市场化改革的同时，撤销了政府电力监管机构（新西兰是世界上惟一做此试验的国家）。经过 20 多年的实践，新西兰政府又不得不在 2002 年电力发生危机后，重新设立了专门的电力监管机构——新西兰电力监管委员会。目前，除少数国家外，世界上大多数国家都成立了专门的电力（能源）监管机构，这是不以社会经济制度和社会意识形态为转移的。

2、国内其他一些行业由于监管缺失导致问题不断，从另一个角度表明电力监管不是可有可无的，而且有效监管也是电力市场化改革顺利推进、实现有序发展和公平发展的前

提和保证。

改革开放以来，随着市场化取向的经济体制改革的不断深入和社会主义市场经济的不断完善，我国社会经济生活许多领域都不同程度地实行了市场化改革，国民经济市场化程度不断提高。但一些产业在实行市场化改革的同时，原来的政府管理体制和方式没有相应改变，政府监管严重滞后，结果从一个极端（管得过多、过死）又走向了另一个极端（严重缺位），以致出现了诸多问题，造成市场秩序混乱，安全事故频发，消费者利益得不到有效保护，没有走出一放就乱、一管就死这个怪圈。最近几年教育、卫生、煤炭等领域改革后出现的一些问题，很大程度上就是因为政府监管缺位、监管不力。没有在推进改革的同时，真正建立现代意义上的监管制度，没有充分发挥政府对市场的监管作用。事实证明，对一些特定的产业而言，只有市场，没有监管的制度安排就其有效性而言是最糟糕的一种制度安排<sup>③</sup>。从全社会的角度看，监管缺失的代价是很大的，社会成本高昂，有的后果甚至是灾难性的。不仅影响了行业声誉，而且影响了人民生活水平，削弱了公众的改革信心，给进一步推进改革带来了不必要的障碍。而电力行业在厂网分开、利益关系急剧调整、以及全国大面积缺电的情况下，之所以没有出现煤炭等行业那样的混乱局面和安全事故，一个关键的原因就是中央、国

---

<sup>③</sup> 计划经济体制对这些行业的管理办法，虽然牺牲了效率，但单就其对产业的可控性而言，是有效的。

务院未雨绸缪，主动从管理制度上应对和预防的结果。

与一般市场不同，电力市场进入门槛比较高，长期实行垄断经营，厂网分开不可能自发形成市场，需要依靠监管主动打破垄断、培育市场和“组织”竞争。同时，促进电力有效率的发展，维护市场秩序，保护用户和公共利益等，也都要依靠监管才能实现。

## （二）完善电力监管体制的基本原则

完善我国电力监管体制，既要遵循监管制度的一般理论，又要紧密结合我国国情，适应我国电力工业由计划经济向市场经济、由垄断向竞争、由传统政府管理向现代政府监管转变的过渡期特点。

### 1、坚持责权一致和满足履行职能的需要。

从目前的实际状况看，电监会担负的责任主要有七个方面：一是监督执行电力法律法规和政府的有关政策；二是制定市场规则的责任；三是市场秩序维护的责任；四是监督电力系统安全可靠运行的责任；五是协调和裁决争议的责任；六是保护消费者及各方利益的责任；七是培育市场和实施电力改革的责任。电力监管机构履行的主要职能包括：电力行政执法、电力监管、电力市场培育和电力改革实施等。

完善电力监管体制，要从监管机构履行的上述职能出发，按照责权一致的原则，确定监管机构的机构设置和人员配备，实现政府监管的各项目标。

2、坚持有利于电力工业健康发展和消费者获益。把促进电力发展，保证电力的安全、高效、可靠供应，以及消费者能够享受到电力发展的成果作为完善电力监管体制的重要原则和基本准则，并以此作为检验电力监管体制成效的重要标志。

3、坚持当前和长远兼顾。既要有利于解决当前电力监管体制已经暴露出来的突出问题，又要与行政体制和机构改革的方向相衔接。

4、坚持政企分开、政监分离的基本方针<sup>④</sup>。我国的电力监管制度是采取政监合一的模式，还是采取政监分离的模式？这是当前形势下，完善电力监管体制需要解决的另一个重大原则问题。

政监合一就是将政策制定职能和电力监管职能统一由

---

<sup>④</sup> 采取政监分离模式，有可能会被提及的一个普遍质疑是：如果政监分离成为基础产业监管体制设计的普遍标准，必然会增加机构数量与人员数量，与精简机构和精简人员的目标背道而驰。这种认识是片面的。首先，把机构精简、人员精简作为政府机构改革的目标本身就是对政府机构改革的曲解和误解（一个典型的例子是美国联邦政府。二战前美国联邦公务员共有3万人；而现在已经发展到三百万人）。精简本身并不是政府机构改革的目的（这只是中国现阶段的特殊情况）。政府机构改革的目的是要解决政府的角色定位问题，即所谓的缺位、越位和错位问题。越位的事，即便1个部门1个人也是多余的；缺位的事，即便增加人员也是应该的。而监管恰恰是随着市场经济发展才出现的新事物，是政府在市场经济条件下管理经济的新方式，是需要大力加强的职能。其次，政监分离并不必然导致政府部门的增加和扩展。这是因为政监分离并不意味着每一个产业部门都必然要成立一个政策部门。一个较为通行的做法是多个不同产业的政策制定职能，通常被集中在政府综合经济管理部门或更高层次的政府产业管理部门（如能源部之于电力、煤炭、石油、天然气等，交通部之于民航、铁路、水运等）。通过这种安排，政监分离不仅不会增加政府组成部门，反而有利于政府的瘦身（如现在一些专业部委就可以撤并）。因此，政监分离型监管机构的设立不仅与政府行政管理体制改革不矛盾，而且本身就是政府行政管理体制改革的一个方向。

一个政府机构行使；而政监分离则是将两种职能从组织机构上加以分离，分别交由不同的政府机构行使。从国际经验看，各国电力监管体制在这方面并没有一个统一的、固定的模式。政监分离与政监合一同时并存，多数国家采取政监分离模式，但也有少数国家实行政监合一的模式。应该说，政监分离与政监合一都是电力监管的可选模式，两者没有明显的高低优劣之分，因此不能简单地讲哪一种效果更好，效率最优。具体采取何种监管模式，则取决于该国的经济和市场发展程度以及政治和法律环境，同时也受到政府管理经济事务的理念和历史传统的影响和制约。

就我国实际情况而言，应该说两种模式都是可选方案。但相比较而言，采取政监分离模式，成立专业性的电力监管机构是更为合理的一种选择。即使今后成立综合性的能源管理机构，也没有必要和专业性的电力监管机构合并。这是因为：

第一，从已经成立综合性能源管理机构的美国、英国、印度、巴西等大国看，能源管理机构和监管机构都是分设的。前者专司国家能源战略、能源规划和能源政策的制定，协调各能源部门之间的关系；后者专司市场监管，保证能源行业的健康发展和有序竞争。

第二，监管在政府经济管理职能中属于微观管理职能，具有日常性和专业性的特点，将微观监管职能和能源战略、

政策等宏观职能相对分开，有利于建立起一个“政府宏观调控，监管机构依法监管，企业自主经营，行业协会自律服务”的新的体制格局。可以使宏观部门真正专注于发展战略和规划，减少其越位行为和对微观经济活动的行政干预，同时也可以政策部门和监管机构之间形成有效的制衡和监督机制，真正落实建立责任政府、有限政府、法制政府的目标。

第三，政监分离，目前在能源行业已有一定基础。煤炭、电力的监管目前都是单独设立的，没有必要回到原来能源部政监合一的路子上去。

第四，有利于监管机构集中精力，提高监管的执行效果。执法不严、执行力不强是我国行政执法中的老大难问题。而政监分离，可以使监管机构专注于市场监管和行政执法，发挥其作为专业技术机构的强项，真正将“该管的管住”落到实处。

**5、坚持符合中国国情。**电力监管在我国是一项全新的事业。我国电力监管，既有一般电力监管的普遍性，必须遵循电力监管的共同规律，学习借鉴国外的先进理论和先进经验；同时又有我国自己的特殊性，必须结合中国国情，走中国特色的电力监管道路。这既是几年来电力监管实践工作得出的一条基本经验，也是完善我国电力监管体制必须坚持的一个基本原则。针对现行体制实际运行中存在的问题，在与国情结合方面，一是要适合我国社会主义政治制度，充分发

挥党的统一领导优势，紧紧依靠党的领导，广泛调动和运用社会力量，吸收群众参与。二是要适合我国行政体制，调动和发挥中央和地方两个积极性。三是要适合我国体制转轨和电力市场发育期的特点，将行业管理和市场监管有机结合起来。

### （三）准确界定电力监管的职能边界

政府监管该管哪些，哪些应交给市场和中介组织是完善电力监管体制的基础，其核心是要处理好政府与市场的关系。监管不能贪大求多，凡是市场能够解决的，就要毫不犹豫地交给市场解决。监管机构不干预企业正当和正常的商业决策和业务经营，不代替企业决策和经营。只有当市场机制不能实现资源的有效配置，即出现市场失灵的情况下，政府才有必要通过监管的方式对市场进行干预，以矫正和改善市场机制存在的缺陷，干预资源配置。就电力产业而言，存在市场失灵、需要进行监管的领域主要是输配电等自然垄断环节、电力市场交易行为和电力安全、环保及普遍服务等问题。

电力监管职能包括经济性监管和社会性监管两大类。

电力经济性监管主要有：（1）**市场准入监管**。主要包括是否许可市场主体从事特定的电力业务，电网的公平接入和无歧视开放，发电市场份额的监管，电网投资项目的审批等。（2）**价格监管**。主要是对提供输配电业务的电网企业收费水准及收费结构进行管制，对市场竞争形成的上网价格等进行监

控。(3) **服务质量监管**。主要是对供电服务质量及电能质量的监管。服务质量监管是维护电力用户合法权益和社会公众利益的重要手段。(4) **市场行为监管**。主要是监督检查电力调度交易机构的“三公”调度行为，监督检查市场主体执行国家法律法规和监管政策情况，防止市场主体滥用市场权力，保护消费者利益，以及调节市场争议，解决市场纠纷，维护市场秩序。在现阶段，我国电力经济性监管还要承担**市场培育和推进改革**两项职责。这是因为，第一，电力产业打破垄断、引入竞争在很大程度上要靠监管实现。面对长期以来形成的强大的垂直一体化的市场结构和垄断经营体制，如果不实行监管，仅仅依靠市场自身的力量是很难打破垄断、引入竞争的。第二，培育电力市场也需要依靠监管。电力市场不同于一般的市场，技术复杂，门槛较高，市场建设难度较大。一般的市场，只要政府放开准入和价格，就很容易形成市场机制，这主要是因为农业、轻工业和商业等行业市场进入比较容易，垄断较难形成。但是电力市场却不行，如果认为只要政府把定价权交给电力企业，电力市场就自然而然的出现，则必然导致的是垄断的、操纵的“市场”，这种“市场”并不能对资源配置起到优化作用，实现各项改革目标。电力市场需要政府制定规则，采取措施“组织竞争”，并严格监督市场的运行。

**电力社会性监管主要包括：(1) 安全监管。**负责电力

安全生产的监督管理和电力可靠性管理等工作。**(2) 普遍服务监管。**负责对电力企业履行普遍服务义务情况进行监管。

**(3) 环境监管。**负责对电力企业执行国家环境保护政策情况进行监管。**(4) 标准及定额管理。**负责制定电力生产技术标准及定额并对其执行情况进行监督。**(5) 可再生能源监管。**负责对电力企业收购可再生能源情况进行监管。

#### (四) 重建坚强有力的电力监管体系

##### 1、理顺与其他政府部门的关系，实行集中统一监管

按照政府综合管理部门（国家发展改革委员会或能源部）主要负责电力宏观调控和产业政策，监管机构负责电力监管和行政执法的思路，明晰电监会与发改委在电力市场准入、电价核定和电力规划方面的职责。逐步将目前仍由发改委行使的市场准入监管和电力价格监管这两项最主要的经济监管职责纳入电监会的职责范围，建立责权一致、集中统一的监管机构。

同时要明确电力监管机构与财政部在企业财务成本规则方面，电力监管机构与国家工商局在合同文本管理及反不正当竞争方面，电力监管机构与国家环保局在电力企业环保标准及污染排放方面，电力监管机构与国家质量技术监督局在技术质量标准及其监督方面，电力监管机构与国家安全生产监督管理局在企业安全生产监督管理方面，以及电力监管机构与国资委在国有电力企业并购重组方面的分工和职责，逐步

建立电力监管机构与这些机构之间的协作分工机制。

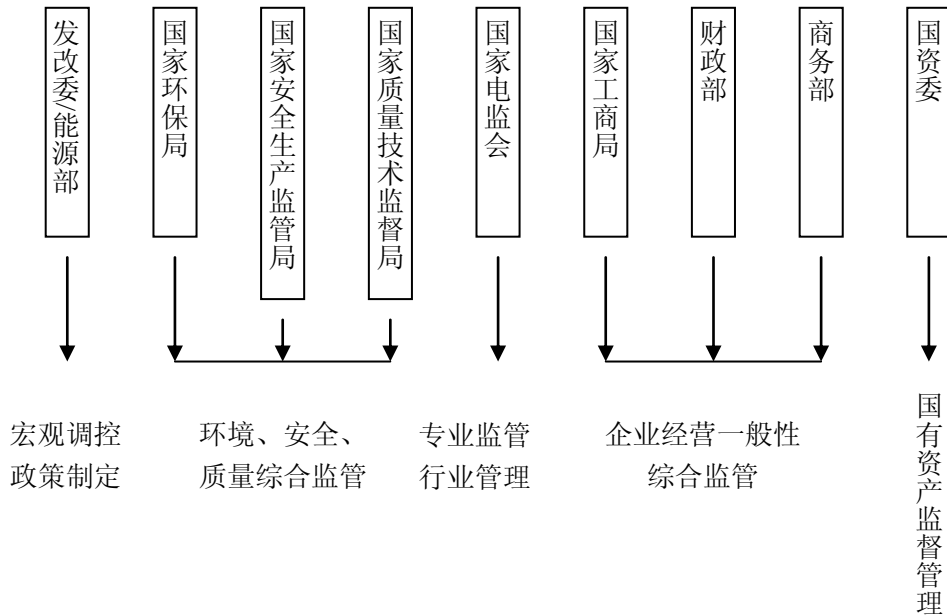


图 2：调整后电力监管职能分配

今后，凡涉及电力行业与其他行业的关系协调以及属于经济调节和社会公共事务管理的职能，如煤、电、运关系的协调，电力规划、产业政策、环保、资源利用、社会普遍服务政策的制定等应由政府综合管理部门或其他部门承担。属于电力行业内部事务协调以及直接针对电力企业市场行为的监督管理职能，如电厂、电网之间的协调，市场准入、电价核定和监督、市场秩序维护、电力安全、计量监督、标准制定、工程定额管理、电力体制改革实施以及国家电力政策的监督落实等职能，应明确界定给电监会承担。

这种体制安排，克服了现行体制多头管理、职能分散、互相扯皮的弊端，符合电力工业技术经济和生产运行特点，符合政监分离、集中监管的一般原则，符合监管体制安排的

国际惯例，符合转轨经济和过渡时期的特点，是监管机构实施有效监管，平衡和调节国家、消费者、投资者、电力企业之间利益的重要保障，有利于增强监管有效性，提高监管效率，发挥监管机构的作用。

## 2、合理划分中央与地方的监管权限，重新构建纵向电力监管体系

电力关系千家万户，与地方经济密切相关。我国电网建设历来薄弱，特别是地方配电网欠账更多。未来 15 年，电网建设需要数万亿元的投资，采取中央全包下来的办法，既无必要，也不可行。一个合理的选择是按照中央统一领导、充分发挥地方主动性积极性的原则，建立中央垂直管理与地方分级监管相结合的监管组织体系。发电市场和高电压等级的输电网络由中央监管为主，以保证市场准入、公平交易和资源优化配置。低压配电和电力销售市场面对的是当地的千家万户，应由地方管理为主，以提高工作效率、降低管理成本、增强行政活力。

电力监管纵向体系包括四个层级，分别是：国家电监会；区域监管机构；省级监管机构；省以下监管机构。国家电监会负责拟定全国性的监管原则和监管规则；制定电力许可证范本；监管跨大区电力批发市场；监管跨大区输电业务；协调处理跨省、跨大区事项。区域监管机构是国家电监会向区域电力市场的派驻监管机构，主要负责所在区域电力市场、

区域市场调度机构的监管工作，并协助电监会承担区域电网的监管工作。**省级电力监管机构**为国家电监会在所在省的分支机构，实行电监会和省政府双重领导，接受电监会的业务指导，主要负责监管辖区内电力企业、调度机构以及配供电业务，监督省内电力市场开放，促进资源在更大范围内的优化配置。在区域市场尚未建立和运行时，省级电力监管机构还要负责省内电力交易的监管工作<sup>⑤</sup>。省以下地区根据需要，允许设立电力监管机构，接受省电力监管机构的垂直管理。

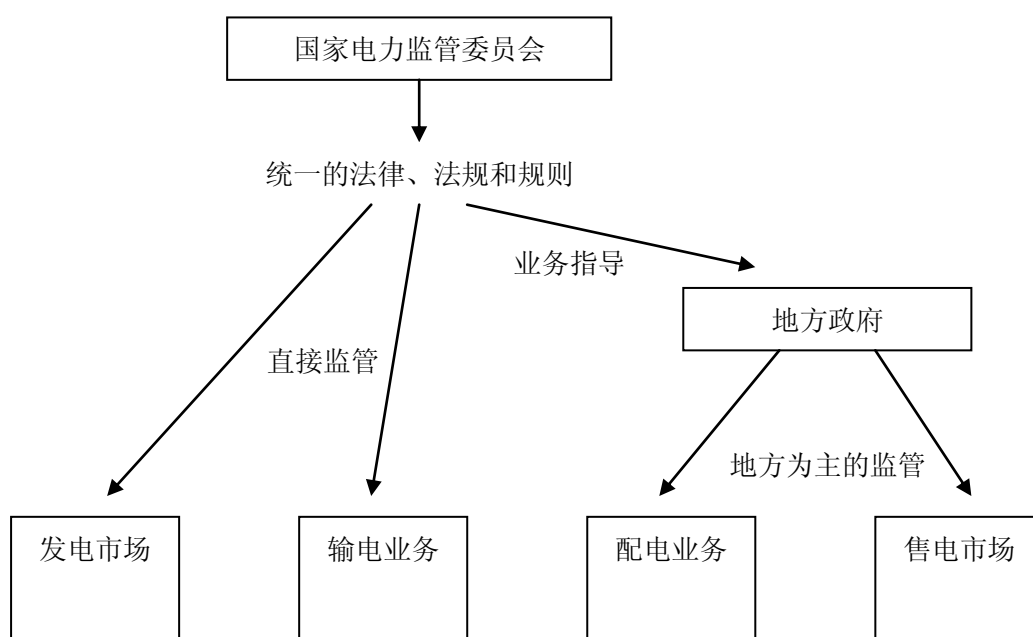


图 3：电力监管纵向体系结构安排

需要说明的是，与这种垂直管理与分级监管相结合的纵向电力监管体制相一致，电价监管和投资准入监管也由电力

<sup>⑤</sup> 今后，随着区域电力市场正式运行，省内交易将不断减少。省级监管机构的监管重点将相应发生转移，基本不再承担市场交易监管职能。

监管机构实行集中垂直管理，地方政府不再承担电价管理和电力投资审批职能以保证政策统一和政令畅通。

电力监管的这种纵向体系安排，与我国电力市场体系和电力市场结构（图 4）相适应，符合电力工业特点，有利于在中央统一领导下，发挥中央和地方两个积极性，合理划分中央和地方的监管权限，做到责权匹配；有利于打破省间壁垒和实现电力资源的优化配置，保证电力市场的完整性；有利于环保、城乡同价、普遍服务等公共利益目标的实现。

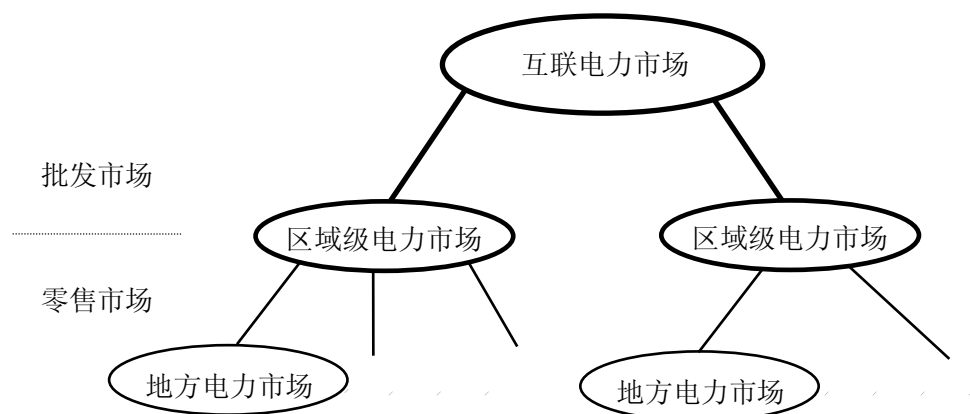


图 4：电力市场的分区与分层

#### （五）进一步完善电力监管立法，推进配套改革

电力监管改革既是电力市场化改革的重要组成部分，也是我国政府行政管理体制改革的重要内容。三年来的实践充分证明，电力监管改革，单兵突进、孤军深入是不行的，必须有相关的配套政策跟进。因此，完善电力监管体制，还有赖于以下几方面改革的深入和推进。

**第一，健全电力监管的法律、法规和市场规则。明确**

规定电力市场主体的权利和义务，规定政府与市场的边界，规定不同政府机构在电力管理中的责权利。加快电力法等有关法律法规的修改步伐。

**第二，要继续深化国有电力企业改革。**目前，我国电网经营企业实施的是层层国有全资子公司的模式，发电企业国有资本一股独大的现象十分普遍，全国绝大部分地市公司都是省电力公司的分公司，不具备独立的法律地位和市场主体资格。建立规范的电力监管制度，必须不断深化电力国有企业改革，使这些国有企业成为真正意义上的企业。深化国有电力企业改革，一是要实行政企分开，明确发电企业、输电企业、配电企业和售电企业的分类及其地位。二是要推进国有电力企业产权改造。建立归属清晰、责权明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，打破一股独大或一股独占，引入多元投资主体，实行股份制。三是要在国有电力企业建立规范的法人治理结构，建设现代企业制度。

**第三，加快推进电力市场体系建设。**电力市场既是电力监管的对象，也扩展了电力监管范围，丰富了电力监管内容。建设电力市场体系，可以充分利用市场的价格发现功能，发挥市场对电力资源的基础配置作用。电力产业市场化程度越高，电力监管重要性就越大，工作就越好开展。为此，要继续加快区域市场建设进度，提高市场交易电量在总电量中的比例。通过市场体系建设，促进政府管电方式转变，进一步

减少政府对资源配置和价格形成的过度干预，切实建立起反映市场供求、资源稀缺程度以及污染损失成本的价格形成机制，为电力监管发挥作用开辟更大的空间。

**第四，切实转变政府职能。**电力监管是政府行政管理体制改革的重要组成部分，其作用的真正发挥依赖于政府管电体制和管电方式的改变。如果政府仍用传统的计划手段管理电力工业，不退出对电力资源的行政性分配，则监管体制发挥作用的前提就不存在。因此，要保证监管改革取得成效，政府就必须为监管工作提供必需的配套条件，尤其是与电力监管密切相关的政府综合管理部门要切实转变职能，真正把工作重点放到宏观调控和政策制定上来，不再直接干预微观经济活动，形成行政体制改革与电力监管体制改革的良性互动。