

丛书主编◎曾国安

政府管制与公共经济研究丛书

ZHENG FU GUAN ZHI YU GONG GONG JING JI YAN JIU CONG SHU

第2辑

周启鹏
◎著

中国电力产业政府管制研究

ZHONG GUO DIAN LI CHAN YE ZHENG FU GUAN ZHI YAN JIU



经济科学出版社

丛书主编◎曾国安

政府管制与公共经济研究丛书

ZHENGFU GUANZHI YU GONGGONG JINGJI YANJIU CONGSHU

第2辑

周启鹏◎著

中国电力产业政府管制研究

ZHONGGUO DIANJI CHANYE ZHENGFU GUANZHI YANJIU

 经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国电力产业政府管制研究/周启鹏著. —北京:
经济科学出版社, 2012. 8
(政府管制与公共经济研究丛书. 第2辑)
ISBN 978-7-5141-2294-7

I. ①中… II. ①周… III. ①电力工业-政府管制-
研究-中国 IV. ①F426.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 192090 号

责任编辑: 柳 敏 李晓杰
责任校对: 郑淑艳
版式设计: 代小卫
责任印制: 邱 天

中国电力产业政府管制研究

周启鹏 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷厂印刷

三河市华玉装订厂装订

710×1000 16 开 17.5 印张 310000 字

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-2294-7 定价: 28.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

感谢教育部新世纪优秀人才支持计划
研究项目《经济管制理论与制度研究》、
教育部人文社科规划基金项目《经济全球
化背景下政府的经济职能研究》和武汉大
学“985工程”第三期学科建设项目《经
济全球化条件下中国经济管制制度改革与
建设研究》的支持

政府管制与公共经济研究系列丛书（第二辑）

序 言

五年前，《政府管制与公共经济研究丛书》（第一辑）在经济科学出版社正式出版，它是我们从事政府管制与公共经济研究的第一批阶段性成果。其后，我们在教育部新世纪优秀人才支持计划研究项目《经济管制理论与制度研究》（NCET-04-0683）、教育部人文社科规划基金项目《经济全球化背景下政府的经济职能研究》（02JAZ79008）和武汉大学“985工程”第三期学科建设项目《经济全球化条件下中国经济管制制度改革与建设研究》的支持下，在前期研究的基础上，就政府管制与公共经济的多个领域继续展开研究，形成了一批新的研究成果。《政府管制与公共经济研究丛书》（第二辑）既是项目研究的阶段性成果，也是武汉大学政府管制与公共经济研究学术团队在长期研究过程中形成的阶段性研究成果。

《政府管制与公共经济研究丛书》（第二辑）包括《经济全球化条件下的反国际垄断问题研究》、《市场经济条件下的价格管制研究》、《中国电力产业政府管制研究》、《高新技术产品出口管制研究》、《中国投资银行业务管制研究》。《经济全球化条件下的反国际垄断问题研究》对经济全球化条件下的反国际垄断问题，特别是对发展中国家如何应对经济全球化条件下的国际垄断，进行了系统的研究，并提出了中国推行反国际垄断政策的必要性及政策选择原则和思路。《市场经济条件

下的价格管制研究》探讨了市场经济条件下价格管制的必要性、范围、垄断性产业和竞争性产业价格管制、生产要素价格管制的原因和思路,阐述了价格管制体制的改革历程、存在的问题以及深化改革的思路。《中国电力产业政府管制研究》探讨了电力产业管制的一般原因,阐述了中国电力产业管制体制形成的原因、改革的历程、管制效应等,论述了经济发达国家电力产业放松管制的原因及启示,提出了中国电力产业管制体制改革的目标和对策。《高新技术产品出口管制研究》探讨了高新技术产品出口管制的类型和影响,阐述了国际上的高新技术产品出口管制体制和特征,说明了中国高新技术产品出口管制体制的演变和特征,提出了中国应对国际高新技术产品出口管制的体制与政策建议,并提出了重构中国高新技术产品出口管制体制与政策的建议。《中国投资银行业务管制研究》探讨了投资银行业务的本质与发展历程,说明了对投资银行业务进行管制的必要性,阐述了证券类投资银行业务、创新型投资银行业务和引申型投资银行业务管制的目标、主体、对象、主要内容以及改革建议。

本辑成果是武汉大学政府管制与公共经济研究所成立后出版的第二批著作。期望丛书的出版能够继续得到学术界的指正。

丛书的出版得到了经济科学出版社的鼎力支持,深表感谢。

武汉大学经济与管理学院教授、博士生导师

武汉大学政府管制与公共经济研究所所长

武汉大学社会保障研究中心研究员

曾国安

2012年5月30日

目

录

引言	1
第一章 电力产业实行政府管制的原因	5
第一节 管制的定义与分类	5
一、管制的定义	5
二、管制的分类	7
第二节 经济管制理论述评	8
一、公共利益理论	9
二、管制俘虏理论	11
三、利益集团理论	14
第三节 管制原因的一般分析	15
一、自然垄断的存在要求实行管制	16
二、信息不完全的存在要求实行管制	20
三、外部性的存在要求实行管制	22
四、内部性的存在要求实行管制	23
第四节 政府对电力产业实行管制的必要性、手段及 管制模式	25
一、电力产业管制的定义与分类	25
二、电力产业实行管制的必要性	26
三、电力产业实行管制的主要手段	32
四、电力产业实行管制的主要模式	34
第二章 电力产业政府管制福利效果的一般分析	43
第一节 电力产业良好政府管制的原则	43

一、经济发达国家对于良好的政府管制原则的认识	43
二、我国良好的政府管制的基本原则	47
三、我国良好的政府管制的具体原则	48
第二节 电力产业政府管制效果的一般分析	53
一、政府管制的终极目标	53
二、政府管制效果的衡量	54
三、政府管制的福利效果	58
四、管制效果衡量面临的困难	66
第三节 电力产业政府管制效率的一般分析	68
一、政府管制的效率衡量	69
二、政府管制成本—收益分析的实践	75
三、政府管制失灵的一般原因	82
 第三章 中国电力产业管制体制的沿革	86
第一节 电力产业管制体制的变革	86
一、计划经济体制时期（1949～1978年）的管制体制	87
二、经济体制转轨时期（1979～1997年）的管制体制	89
三、社会主义市场经济体制时期（1997年至今）的 管制体制	91
第二节 电力产业进入管制的变革	93
一、实行“集资办电”体制改革，初步放松进入管制	93
二、实行“厂网分开”体制改革，实行结构调整	95
三、实行投资体制改革，实现投资主体多元化	98
第三节 电力产业价格管制的变革	100
一、全国统一电价制度时期（1952～1978年）的 价格管制	101
二、调整电价制度时期（1979～1984年）的价格管制	101
三、多种电价制度时期（1985年至今）的价格管制	102
第四节 电力产业管制法规的变迁	105
一、电力产业的管制立法	105
二、电力产业的管制执法	110
三、《电力法》的主要缺陷	111

第五节 电力产业管制机构的变革	113
一、计划经济体制下的电力产业政府管制模式	114
二、国家电力监管委员会的设立与职能设置	115
第四章 中国电力产业管制体制形成的原因	121
第一节 计划经济体制时期电力产业管制体制形成的原因	121
一、电力产业的发展要求政府管制予以引导	122
二、政府的角色定位和职能设置要求管制电力产业	123
三、政治因素要求政府管制电力产业	125
第二节 经济体制转轨时期电力产业管制体制形成的原因	126
一、电力市场的不完善要求政府实行管制	127
二、行政垄断要求政府实行管制	130
三、经济体制转轨过程中的寻租行为要求政府实行管制	133
四、管制变迁要求政府调整管制结构	136
第三节 社会主义市场经济体制下政府管制电力产业的原因	140
一、电力产业实行政府管制的必要性	140
二、自然垄断需要政府管制	145
三、竞争垄断需要政府管制	147
第五章 中国电力产业管制体制的福利评价	151
第一节 政府管制对电力市场的影响	151
一、政府管制对电力市场结构的影响	151
二、政府管制对发电市场的影响	153
三、政府管制对电网建设的影响	159
第二节 电价管制体制的缺陷及其影响	161
一、“新电新价”价格管制模式的主要缺陷	161
二、电价形成机制的主要缺陷	162
三、电价管制对资源配置效率的影响	165
第三节 电力产业社会管制的影响	168
一、社会管制产生的正面效应	168
二、社会管制不足带来的负面效应	171
第四节 电力产业的管制失灵及其具体分析	178

一、管制失灵的主要表现	178
二、管制失灵的具体原因分析	181
第六章 经济发达国家电力产业放松管制的原因	186
第一节 经济发达国家电力产业放松管制的实践	186
一、美国电力产业放松管制的实践	186
二、英国电力产业放松管制的实践	189
三、其他国家电力产业放松管制的实践	195
第二节 电力产业放松管制的原因	202
一、管制失灵是放松管制的基本压力	203
二、技术进步是放松管制的直接推动力	205
三、新的经济理论是放松管制的理论基础	206
四、企业是推动放松管制的外部力量	213
五、全球化浪潮是政府放松管制的国际背景	213
第三节 经济发达国家电力产业放松管制的启示	214
一、放松管制实践的成功经验	214
二、放松管制实践的教训	217
三、其他国家电力产业放松管制实践的启示	221
第七章 中国电力产业管制体制改革的目标与对策	225
第一节 电力市场建设的目标与对策	225
一、电力市场建设的主要目标是市场化	225
二、充分发挥竞争机制在电力市场中的作用	228
三、培育竞争性的发电市场	229
四、改进垄断经营基础上的电网管制	230
五、推进电力产业投资主体多元化	232
六、推进国家能源战略和可持续发展战略	234
七、培育电力市场中的制衡力量	238
第二节 电价管制体制改革的目标与对策	240
一、确立明晰、可行的管制目标和管制原则	240
二、选择合理的电价定价模式	241
三、建立经济理论指导下的电价形成机制	242

四、在电价形成机制中逐步引入市场机制	243
第三节 管制法规建设的目标与对策	244
一、管制法规建设的目标是建立完善的管制规则法律框架	244
二、坚持电力产业管制立法的原则	244
三、建立完善的管制法规体系	245
第四节 管制机构建设的目标与对策	247
一、培育独立的、公正的管制机构	247
二、转变政府管制的工作重点	249
三、构建完善的管制内容体系	251
四、改进政府管制的手段和方法	253
五、对管制者实行管制	254
参考文献	257

引 言

管制是“管制者基于公共利益或者其他目的依据既有规则对被管制者的活动进行的限制”^①。从内容来看，管制主要包括进入管制、退出管制、价格管制、产量管制、质量管制和技术标准管制等。依其性质来看，管制通常可以分为经济管制、社会管制、政治管制和文化管制。经济管制主要涉及在物质资料的生产、流通、交换、分配和消费等过程中，政府或者其他实际履行管理职能的组织按照授权，对企业、行业 and 产业的进入、退出、价格、产量、质量、投资、融资、技术和财务等经济活动施加的限制。社会管制主要涉及着眼于保障劳动者的安全、健康和卫生，维护消费者利益，保护生态环境等目标，政府或者其他实际履行管理职能的组织按照授权，为矫正经济活动在社会领域引发的负的外部性及其他影响社会发展的问題，对有关主体施加的限制。政治管制主要涉及上层建筑范畴之内不同的利益主体在维护自身利益、调整与其他利益主体之间的关系时，一个或者多个主体对其他主体施加的限制。文化管制主要涉及管制者对被管制者在历史、地理、风土人情、传统习俗、生活方式、文学艺术、行为规范、思维方式、价值观念等文化内涵施加的限制。按照管制的主体判断，管制还可以分为政府管制和非政府管制。

现代社会的经济管制可以追溯到 19 世纪的美国。1887 年，美国州际商务委员会（Inter-state Commerce Commission，简称 ICC）成立，通常标志着经济管制的开始^②。对电力企业、行业 and 产业实行的管制较早出现于 20 世纪初的美国，当

① 曾国安：《管制、政府管制与经济管制》，载《经济评论》，2004 年第 1 期，第 93 页。

② [美] 丹尼尔·F·史普博著，余晖等译：《管制与市场》，中文版，上海三联书店、上海人民出版社 1999 年版，第 86 页。

时垂直一体化程度越来越强的私有公共电力公司占据统治地位。这些企业全面控制发电、输电、配电和供电市场，在独占的特许区之内形成垄断。随着这些电力公司服务区域的扩大，为了防止垄断势力侵占消费者利益，一些州开始进行反垄断立法，并设立管制机构，对辖区之内的公共电力企业实行管制。这些管制机构通过发放许可证，实行进入管制，同时对电价、融资、服务和财务实行管制。美国的电力产业管制经历加强管制—放松管制—改进管制的历程。英国是世界电力工业的发源地，在发展初期面临的问题主要是电力市场的高度垄断与市场分割并存。随着技术进步和市场演变，英国对管制模式多次进行调整。

在20世纪70年代之前，管制的重心在经济领域，特别是进入管制和价格管制。1970年，美国成立环境质量委员会（Council on Environmental Quality，简称CEQ）；同年，成立环境保护局（Environmental Protection Agency，简称EPA），管制的重心开始逐步转向社会领域。独立研究机构对社会管制在理论上进行了大量的基础研究，政府、企业和中介组织进行诸多的实践，但无论是基础研究还是具体实践，仍处于继续发展完善的过程。总的来看，政府管制的理论、实践成果比较丰富的还是集中于经济领域。1962年，施蒂格勒、弗瑞兰德（George J. Stigler, Claire Friedland）对1912~1937年期间电价管制的效果研究表明，管制仅有微小的导致价格下降的效应，并非如公共利益理论宣称的市场管制对价格具有较大的下降作用^①。1970年，卡恩（Alfred E. Kahn）出版论著《管制经济学原理与制度》，通常标志着管制经济学的形成^②。1971年，施蒂格勒（George J. Stigler）在论文《经济管制理论》中，比较系统地阐述经济管制理论^③。

管制理论的基础研究在我国尚未受到足够的重视，仍处于起步阶段。总的来看，多数的理论成果限于对经济发达国家既有研究的翻译和介绍。1989年，潘振民翻译了施蒂格勒（George J. Stigler）的论著《产业组织和政府管制》^④，这是我国较早出现的涉及管制理论的论著。1992年，朱绍文等翻译了日本学者植草益的论著《微观规制经济学》^⑤，这是我国出现的第一本管制理论专题论著。

① George J. Stigler, Claire Friedland, 1962. *What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity*, *Journal of Law and Economics*, 5.

② Alfred E. Kahn, 1970. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, 2, New York, Wiley.

③ George J. Stigler, 1971. *The Theory of Economic Regulation*, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2.

④ [美] 乔治·J·施蒂格勒著，潘振民译：《产业组织和政府管制》，中文版，上海三联书店1989年版。

⑤ [日] 植草益著，朱绍文等译：《微观规制经济学》，中文版，中国发展出版社1992年版。

1999年,余晖等翻译了史普博(Daniel F. Spulber)的论著《管制与市场》^①。2000年,于立等翻译了卡布尔(John Cable)主编的论著《产业经济学前沿问题》^②。国内学者的研究成果比较集中。1997年,福建人民出版社出版余晖所著的《政府与企业:从宏观管理到微观管制》。1998年,上海三联书店出版王俊豪所著的《英国政府管制体制改革研究》。1999年,经济科学出版社出版王俊豪所著的《中国政府管制体制改革研究》。2000年,经济管理出版社出版于立所著的《产业经济学理论和实践问题研究》;社会科学文献出版社出版张昕竹主编的《中国规制与竞争理论和政策》以及张昕竹、让·拉丰(Jean-Jacques Laffont)、安·易斯塔什(Antonio Estache)所著的《网络产业:规制与竞争理论》;浙江大学出版社出版王俊豪所著的《自然垄断产业的政府管制理论》。2001年,商务印书馆出版王俊豪所著的《政府管制经济学导论》;上海三联书店出版陈富良所著的《放松规制与强化规制》。2002年,上海财经大学出版社出版夏大慰所著的《产业组织竞争与规制》。2003年,经济科学出版社出版夏大慰、史东辉所著的《政府规制理论经验与中国的改革》;东北财经大学出版社出版肖兴志所著的《自然垄断产业规制改革模式研究》。曾国安等学者也对政府管制理论进行大量的基础研究。

较之经济发达国家,我国电力产业尚处于发展阶段,政府管制模式也处于完善之中,大量的理论问题和实践问题需要作出解答。从研究成果来看,国外的研究主要侧重于电力产业的自然垄断性,国内的研究多偏重于电力市场,系统研究尚显不足。从国内外的实践来看,20世纪70年代以来,经济发达国家掀起放松管制的浪潮,对电力产业的组织结构与管制模式进行全面的改革、改进,取得一定的成效,也暴露出一些问题。我国推行的电力体制改革,既要打破计划经济体制遗留的垄断经营模式和政府管制模式,又要建立适应社会主义市场经济体制要求的电力市场和管制模式,还要面对世界贸易组织(World Trade Organization,简称WTO)规则约束之下的国际竞争与合作,面临诸多的风险与挑战,需要理论、实践作出解答。

本书试图从理论与实践的结合对电力产业的政府管制模式进行阐述,力求对电力体制改革有所裨益。主要包括七个部分,第一部分阐述政府管制的一般原因,包括管制的定义与分类,经济管制理论述评,管制原因的一般分析,政府对

① [美] 丹尼尔·F·史普博著,余晖等译:《管制与市场》,中文版,上海三联书店、上海人民出版社1999年版。

② [英] J. 卡布尔主编,于立等译:《产业经济学前沿问题》,中文版,中国税务出版社2000年版。

电力产业实行管制的必要性、手段及管制模式。第二部分对电力产业政府管制的福利效果进行一般分析,包括良好政府管制的原则、政府管制效果的一般分析、政府管制效率的一般分析。第三部分阐述中国电力产业管制体制的沿革,包括管制体制的变革、进入管制的变革、价格管制的变革、管制法规的变迁、管制机构的变革。第四部分探求中国电力产业管制体制形成的原因,包括计划经济体制时期管制体制形成的原因、经济体制转轨时期管制体制形成的原因、社会主义市场经济体制下政府管制电力产业的原因。第五部分对中国电力产业管制体制进行福利评价,包括政府管制对电力市场的影响、电价管制体制的缺陷及其影响、社会管制的影响、政府管制的效果和效率分析。第六部分探求经济发达国家电力产业放松管制的原因,包括经济发达国家放松管制的实践、放松管制的原因、经济发达国家放松管制的启示。第七部分阐述中国电力产业管制体制改革的目标与对策,包括电力市场建设的目标与对策、电价管制体制改革的目标与对策、管制法规建设的目标与对策、管制机构建设的目标与对策。本书在写作过程中参阅较多的文献,对电力产业政府管制进行初步的研究,也存在一些缺陷,如理论创新有所不足,对社会管制的分析深度不够等,需要在以后的研究中予以改进。

第一章

电力产业实行政府管制的原因

依据不同的标准，管制可以分为不同的类别，分别发挥各自的作用。对于管制产生并存在的原因，西方经济学家和独立研究机构作出不同的解释。电力产业实行政府管制，既有与其他管制相同的一般原因，也表现出其特殊性。

第一节

管制的定义与分类

管制也称为规制，译自于英文 regulation 或者 regulatory constraint。“规制”的译法最早见于朱绍文等翻译的日本学者植草益的论著《微观规制经济学》，据称日本学者把 regulation 译为“规制”，认为“规制”最符合英文原意^①。本书采用“管制”，主要是认为汉语中既有的“管制”一词已经能够准确地表达出 regulation 的原意，没有必要再去生造新词。

一、管制的定义

经济发达国家对管制理论的基础研究起步较早，取得比较丰富的理论成果和实践成果。我国对管制的定义，也主要基于西方经济学家和独立研究机构传统的

^① [日] 植草益著，朱绍文等译：《微观规制经济学》，中文版，中国发展出版社 1992 年版，第 304 页。

论述。

(一) 管制的定义

西方经济学家和独立研究机构分别从各自的视角对管制作出不同的定义。

美国学者卡恩 (Alfred E. Kahn) 在论著《管制经济学原理与制度》中,把管制定义为对产业结构及其经济绩效的主要方面直接的政府规定……如进入控制、价格决定、服务条件及质量的规定,以及在合理条件下服务所有客户时应尽义务的规定……^①

美国学者施蒂格勒 (George J. Stigler) 在论著《产业组织和政府管制》中,把管制定义为作为一种规则,管制是产业所要求,并且主要为产业的利益而设计和运行^②。

美国学者史普博 (Daniel F. Spulber) 在论著《管制与市场》中,把管制定义为由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或者间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或者特殊行为^③。

植草益在论著《微观规制经济学》中,把管制定义为以政府为主的社会公共机构依据一定的规则对构成特定社会的个人和构成经济的经济主体的活动进行限制的行为^④。

经济合作与发展组织 (Organization for Economic Co-operation and Development, 简称 OECD) 把管制定义为政府对企业、公民以及政府自身的一种限制手段^⑤。

这些定义实际上分别从产业管制、政府管制的角度作出。基于一般意义,本书采用的管制定义为“管制者基于公共利益或者其他目的依据既有规则对被管制者的活动进行的限制”^⑥。

① Alfred E. Kahn, 1970. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*, 2, New York, Wiley. 参见 [美] 丹尼尔·耶金、[美] 约瑟夫·斯坦尼斯罗著, 段宏等译:《制高点——重建现代世界的政府与市场之争》(中文版), 外文出版社 2000 年版, 第 493 页。

② [美] 乔治·J·施蒂格勒著, 潘振民译:《产业组织和政府管制》(中文版), 上海三联书店 1989 年版, 第 2 页。

③ [美] 丹尼尔·F·史普博著, 余晖等译:《管制与市场》(中文版), 上海三联书店、上海人民出版社 1999 年版, 第 44~48 页。

④ [日] 植草益著, 朱绍文等译:《微观规制经济学》(中文版), 中国发展出版社 1992 年版, 第 19~22 页。

⑤ OECD, 1997. *Report on Regulatory Reform*, Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/>。

⑥ 曾国安:《管制、政府管制与经济管制》, 载《经济评论》, 2004 年第 1 期, 第 93 页。