



中国电力监管机构研究

唐祖爱 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



中国电力监管机构研究

唐祖爱 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书从行政组织法的角度对电力监管机构的现状以及存在的问题等进行了研究,内容包括:监管与电力监管概论;电力监管机构的法律性质与地位研究;电力监管的机构设置与职权配置研究;电力监管机构问责机制研究等。

本书对电力监管机构建设以及行政组织法理论的研究将有很大帮助。

图书在版编目 (CIP) 数据

中国电力监管机构研究 / 唐祖爱著. —北京: 中国水利水电出版社, 2008

ISBN 978-7-5084-5810-6

I. 中… II. 唐… III. 电力工业—工业管理机构—监督管理—研究—中国 IV. F426.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 119467 号

书 名	中国电力监管机构研究
作 者	唐祖爱 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www. waterpub. com. cn E-mail: sales@waterpub. com. cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京中科印刷有限公司
规 格	155mm×230mm 16 开本 12.25 印张 207 千字
版 次	2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷
印 数	0001—3000 册
定 价	38.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

目 录

导论	1
第一章 监管与电力监管概论	13
第一节 监管概念的界定	13
一、监管、规制及管制	13
二、作为理论术语的监管概念	15
三、作为实践领域的监管概念	20
四、公法视野中的监管概念	23
第二节 电力监管概念的界定	29
一、电力工业的技术特征	30
二、电力工业的经济特征	32
三、电力监管概念的内涵	37
第三节 中西电力监管机构比较分析	41
一、西方电力监管机构的历史演进	41
二、我国电力工业管理体制的演变以及电力监管 机构的产生	50
三、比较之后的结论	52
本章小结	55
第二章 电力监管机构的法律性质与地位研究：独立性之证成	57
第一节 三权分立与独立监管	57
一、监管机构的独立性与分权原则	58
二、监管机构的独立性与单一行政原则	61
三、监管机构独立性的简要评价	68
第二节 独立监管的行政法理分析	71
一、监管组织的制度分析理论	71
二、独立监管的行政法理基础	78
三、微观监管职能独立化在行政组织法上的意义	83
第三节 权力分工与专门监管	84
一、对我国电力监管组织的实在法分析	85

二、国务院直属事业单位在行政法上的困境	91
三、我国电力监管组织的法律性质与地位：独立执行机构	92
本章小结	95
第三章 电力监管的机构设置与职权配置研究：独立性之确立	99
第一节 独立性的法治基础	99
一、对国家电监会合法性的质疑	100
二、行政组织法领域的法律保留原则	102
三、法律保留原则在我国独立监管机构设置中的展开	105
第二节 静态的监管机构独立性	111
一、电监会的难题与监管职权横向配置的现状	111
二、构建集中的大能源监管体制	120
三、电力监管职权的纵向配置	121
第三节 动态的监管机构独立性	127
一、行政组织法定主义的局限与行政协调机制的产生	127
二、监管联席会议制度的运作实践及其完善	131
三、电力监管协调机制的合理构建	138
本章小结	141
第四章 电力监管机构问责机制研究：独立性之制约	144
第一节 监管机构独立性制约机制的理论基础与价值分析	144
一、对政府监管主观目的及客观实效的责问	145
二、监管机构独立性制约机制的价值目标	150
第二节 独立监管机构问责机制的构建和完善	155
一、监管机构行政问责机制的分析框架及其理论意义	155
二、构建我国监管机构问责机制的基本原则	161
三、我国监管机构问责机制几个问题的探讨	163
第三节 作为一种问责工具的成本收益分析法	166
一、美国成本收益分析方法的理论与实践	166
二、我国监管机构问责机制的缺陷及成本收益分析 方法的引入	171
本章小结	175
参考文献	176
后记	189

导 论

摆在您面前的这部作品，是笔者从行政组织法角度对我国电力监管机构所做的一项初步研究。运用行政组织法学理论分析我国电力监管机构；通过研究我国电力监管机构反思行政组织法理论——这就是本书的中心思想。在研究开始之前，有必要对本书的问题意识、研究背景以及研究框架作一个全面说明。

一、问题的提出

（一）政府监管实践迫切要求加强对监管机构的研究

本项研究根源于国内正在进行的政府监管体制改革实践以及由此对传统行政组织法学所形成的挑战。从 20 世纪 80 年代开始，我国政府机构适应市场化改革的需要不断变动和调整，在 20 世纪末叶开始陆续成立了证监会、银监会、保监会等专业监管机构。专业监管机构的出现，既是国家与社会边界调整的一种表现，同时也是传统国家行政领域内部权力的调整。在计划经济体制之下，政企不分、政社不分、政经不分、政事不分、党政不分，其共同的特征就是政治一体化，国家通过发达的政府之手从中央到最基层主宰社会所有资源的配置，并通过无所不在的权力之手渗透到社会生活的每个领域。我国经济体制改革的过程，就是一个国家—社会关系逐渐理清的过程，也是一个国家还权于社会的过程：公权力领域收缩，公权力机构瘦身，公权力作用方式变化。而政府监管机构的成立，正是国家—社会关系调整的一个缩影：以前由国家部委实施全面控制的产业领域，在监管体制之下，政府从微观管理领域脱身，在有序推进产业市场化的同时，由传统的政府部门（核心部门）负责制定宏观经济政策，由相对独立的监管机构根据法律和规则，依据国家宏观政策对市场主体的市场行为履行监管之责。

西方国家，在公共治理分散化的背景下，更能清晰地看到政府监管制度的特点和制度上的优势。建立在政治—行政两分法以及三权分立宪政体制背景下的西方国家，在某些专业性、技术性管理领域，为了排除政治的不当干预，独立监管制度应运而生。在公共治理分散化的潮流下，伴随着“解除管制”、“管制重组”等政策，国家公权力领域也在收



缩,大量由政府管制的领域回归给了社会;公权力结构也有调整,传统的政府部门体系之外,形成了多种实现公共治理的组织形式,既有在核心政府部门之外形成的独立监管机构,也有承担公共治理职能的私人组织。就监管机构而言,虽然在监管机构独立性究竟有多大这个问题上,理论界及实务界不无争议,但这种机构在宪法及行政法上的特殊地位,却是人所公认的。

中外监管制度产生和发展的历史起点是不同的。我国监管机构产生于计划体制逐渐瓦解的过程之中,是与市场体制逐渐完善、政府职能转变相伴生的现象。西方的监管机构则产生于自由市场体制的基础上,如英国是始于对自由市场体制之下的国有化政策的反思,而美国则始于对自由放任经济条件下市场失灵现象的制度化克服。殊途同归,不同的历史起点最后汇聚于基本一致的制度结构体系:政府与市场关系的合理化。诚如美国伯克利大学的德龙教授所言,政府和市场“是一种伙伴关系,没有对方的配合,工商业和政府谁也不可能兴旺发达。没有民间工商业,政府就兑现不了它对公民所作的创造和维护繁荣的承诺。没有政府,没有政府的规制作用和监督作用,工商业根本就转不动。”^①

历史起点的不同,必然导致监管机构在不同国家所面临的问题是不一样的。同时也意味着,中国监管机构所面临的问题,无法从西方国家监管制度安排中得到简单的解决方案。当然,这并不否认从西方国家历史经验中获得一定的理论借鉴。在西方国家,监管机构在一国政府体制中的定位基本确定,所需要的是探讨如何创新监管方式、提高监管绩效的问题。的确,监管方式与监管绩效是监管机构建设的核心问题。但是,对我国来说,可能最重要的还是要解决监管机构的前提性理论问题:为什么需要监管机构实施传统政府部门所履行的职能?监管机构与传统政府部门相比其制度上的优势是什么?监管机构究竟需要多大的独立性?为了确保这种独立性,监管职权如何配置?需要建立什么样的问责机制以制约独立监管机构的独立性?

作为推进电力市场自由化导向电力体制改革的一部分,2003年国家电监会正式成立。电监会在加强电力法规体系建设、完善电力监管机构建设、推动区域电力市场化建设改革试点及直供电试点等方面成绩卓

① [美] J·布拉德福特·德龙. 政府与工商企业的双人舞. 赖海榕, 译. // 吴敬琏, 主编. 比较. 中信出版社, 2002 (1): 121.



著。笔者不认可对电监会作“花瓶”、“傀儡”、“电力改革研究院”之类的评价，但做出“电监会尚未完全进入角色”的判断不至于有很大的争议。有为才能有位，如何才能让电监会渐入佳境？这样就需要面对一系列实践领域的问题：监管机构体系的完善；监管职权的配置；监管方式与监管规则的法治化；对监管机构的问责机制建设等。在传统的政府体系之外形成的独立监管机构，其核心涉及公权力的配置、作用方式以及控权机制等问题，这自然应当是公法学研究的内容。为政府监管实践提供理论指导，这是行政法学应当担负的职责。

（二）独立监管机构的兴起与传统行政组织法的变革

传统的行政法学能为政府监管实践贡献什么？

独立监管机构的成立，对传统行政法学理论体系形成了严峻的挑战，也为行政法学理论发展提供了历史性机遇。比如就有人认为美国行政法产生于对独立监管机构问题的研究，而对于我国行政法学理论而言，独立监管机构的成立也给行政法学提供了理论创新的历史机遇。对行政法学理论体系来说，这意味着传统的以司法审查为中心建构起来的理论必须实现中心的转移，不能够仅仅关注如何通过司法审查机制实现事后的控权（力）维权（利）效果，更应该关注政府政策制定领域，把政府监管置于更为广阔的政治、行政、法律框架下，探讨如何才能形成好的公共政策。而传统行政法学无法证明“什么是好的政策”。

就行政行为法领域而言，传统的行政法学更多的关注高权式行政行为方式的法治化问题，这自然是与命令—控制式的政府管制理念高度一致，行政处罚、行政命令、行政强制等概念充斥于行政法学教材；而监管，其理念则是更多的强调平等协商式的、基于规则（不仅是法律）之治，如英国电力行业监管所采用的许可证管理方式强调的是监管方与电力市场主体之间的平等之治，这是传统行政法学没有面对的问题，这些柔性监管方式很少能进入传统行政法理论的视野；又例如，就行政救济法领域来说，监管权与司法权之间的关系错综复杂，可能不仅仅是行政权与司法权之间关系在监管领域的简单投射，也不是自由裁量权理论所能解决的问题。监管事务的专业性需要更多的个性化的细致分析，普通行政法与部门行政法之间的关系，不应该是单纯的行政法学总论与分论之间的关系，不应该是单方向的理论传输过程，更应该形成一种相互推动、相互激荡的态势，正如有的学者所说的，“（部门行政法）与部门行政管理之间的密切关系以及以问题为核心的研究特点，很可能会催生出



边缘性的、多学科交融的崭新学科”^①。

本书限于篇幅，更受制于学识，只讨论与之相关的行政组织法领域问题。从行政组织法领域来看，现有的理论体系是不完整的，在复杂的监管实践领域中，有些现象是传统行政组织法认为不是自己的分内之事而不研究的，有些则是新现象从而需要行政组织法理论进行自我调整的。

传统行政法学是不太重视行政组织法的，这点从我国部分行政法学教科书的编排体例可以得到证实。为什么不受重视？大致原因有三^②：其一是把组织法看成完全是宪法学的专属地。宪法学关注国家权力与公民权利之间的关系及相应的制度安排，行政法学把这当成整个行政法学理论体系的前提，关注在这个制度安排下如何通过行政行为模式化以及行政救济制度完善来保障权利；其二与对行政法学研究对象的界定有关，行政法学上虽然有内部行政法律关系及外部行政法律关系之分，但行政法学重点关注外部行政法律关系，对于行政机关之间的关系，则不太重视；其三与行政主体理论之取代行政组织法理论有关，以行政诉讼为导向的行政主体理论的建构，虽然适应了行政诉讼实践需要，但行政主体理论完全沦为行政救济论的理论工具，行政组织法似乎缺少独立的理论上地位。

上述三个原因实际上可以归结为两个问题为：行政法学与宪法学之间的关系问题；行政法学内行政实体法（含组织法与行为法）与行政救济法之间的关系问题。就前者而言，“宪法是静态的行政法，行政法是动态的宪法”，这句名言已经说明，宪法上的制度安排如果没有得到行政组织法上更为细致的讨论和落实，宪法之保障公民权利之价值目标就无法实现；就后者来说，没有实体法上组织法及行为法的完善，谈行政救济只能是缘木求鱼。因此，行政组织法，起着上承宪法、下启行政救济法的中介功能，应当加强对行政组织法问题的研究。有学者认为应该把行政法研究的中心上溯到行政行为领域，笔者同样认为，对于一个转型国家来说，还需要上溯到行政组织法领域，至少不应该忽视行政组织法的功能。

再看看政府管理实践领域，加强行政组织法理论研究更为迫切。正

① 余凌云. 部门行政法的发展与建构——以警察（行政）法学为个案的分析. 法学家, 2006 (5).

② 黄锦堂. 行政组织法论. 台北：台湾翰芦图书出版有限公司，2005：5-9.



如应松年教授所说的,组织法在法治的初期有其必要性,但在法治发达之后,反而不那么重要了^①。的确,对于我国这样一个各方面关系都处于急剧变动和重组过程之中的国家来说,强调行政组织法研究是有其现实理由的:公权力与私权利之间的关系、立法与行政及司法权之间的关系、中央与地方的关系、中央政府序列部门之间的关系等都没有相对定型,这些都涉及公权力的配置问题,行政组织法应当给予高度的重视。由于独立监管机构的独特法律地位,使得监管机构与一般行政机关相比,无论是在机构设置及监管职权配置,还是在控权与问责机制建设上都具有其特殊内容,这些问题都需要行政组织法学予以细致研究。

当然,如果在公共行政社会化的背景下去讨论公共行政组织的规制问题^②,或许能使本文立意更为弘远,更有理论深度,但因为学识局限,本文无力把握这个宏大主题。笔者只能选择公共行政社会化其中的一种形式:独立监管机构的兴起来谈。之所以选择电力监管机构,一是因为总要确定一个样本,同时也考虑到对行业领域的熟悉程度和开展研究的方便程度。因此,本文仅以电力监管机构为样本来分析其在行政组织法上的理论与实践问题。当然,由于研究的需要,本文需要的时候也会跨越电力这个行业。希望通过本文的研究取得一点有价值的成果,从而对我国电力监管机构建设以及行政组织法理论的研究有所助益。

二、研究现状

有关政府监管的研究始于经济学界,然后扩展为横跨经济学、公共行政学、法学领域的研究课题。由此产生的中外研究成果汗牛充栋,本文不一一列举。只是简要梳理一下国内经济学及法学(主要是行政法学)领域关于政府监管的研究,然后分析国内关于电力监管的研究现状。

(一) 关于政府监管的研究现状

1. 经济学领域

对政府管制研究最早而且最成熟的是经济学。在国内经济学界,学者们将政府管制放在产业组织理论以及政府经济学、管制经济学的框架下进行研究。张维迎教授从产业组织理论和企业理论出发研究了管制的

① 张越. 英国行政法. 北京: 中国政法大学出版社, 2004: 312.

② 周佑勇. 论公共行政组织的规制. // 东亚行政法学会第七届国际学术大会论文集. 134 - 144.



原因、限度、效果以及政府管制改革的原则和方向等问题，并在分析中国政府管制的特殊成因时提出要像戒毒一样戒除“政府管制”的观点^①。在政府经济学领域，学者们大多是对政府经济管理职能、政策、效果进行了宏观分析，一般把管制理论放在基础理论进行一般研究，因此根本没有触及独立管制机构的特殊性问题^②。管制经济学研究起步较晚，始于翻译外国管制经济学文献^③，国内有余晖，王俊豪，张昕竹等学者运用经济学原理研究政府管制并取得了一些成果^④，也有学者专题讨论电力产业的政府管制问题，如王俊豪在《政府管制经济学导论》用专章研究了电力产业的政府管制需求、电力产业的市场结构管制、进入管制、价格管制、环境管制以及中国电力产业的政府管制实践等问题^⑤。另外，主要研究我国制度变迁的天则经济研究所较早意识到政府管制研究的重要性，采用新政治经济学的方法（新制度经济学、公共选择理论、新经济史学、法和经济学等），通过现实案例研究中国管制制度及其变迁和绩效，取得了一批丰硕的成果^⑥。

2. 法学领域

国内法学界对于政府管制研究的关注与引进和研究法律经济学这门学科相一致^⑦。“法律经济学是主要运用价格理论、福利经济学、公共选择理论以及其他有关实证和规范的方法，考察研究法律和法律制度的形成结构、过程、效果、效率以及未来发展的学科”^⑧，认为各种法律

① 张维迎．产权、政府与信誉．三联书店，2001：102，134.

② 李齐云．政府经济学．北京：经济科学出版社，2003.

③ [日] 植草益．微观规制经济学．朱绍文，等，译．北京：中国发展出版社，1992.

[美] G·J·施蒂格勒．产业组织和政府管制．潘振民，译．上海：上海人民出版社，上海三联书店，1996.

[美] 丹尼尔·F·史普博．管制与市场．余晖，等，译．上海：上海三联书店，上海人民出版社，1999.

④ 代表性的成果有：余晖．政府与企业：从宏观管理到微观管制．福州：福建人民出版社，1997；王俊豪．政府管制经济学导论．北京：商务印书馆，2001；张昕竹．中国规制与竞争：理论和政策．北京：社会科学文献出版社，2000：95-126.

⑤ 王俊豪．政府管制经济学导论．北京：商务印书馆，2001：237-280.

⑥ 其研究成果集中体现在：张曙光．中国制度变迁的案例研究．第二集：上海：上海人民出版社，1999.

⑦ [美] 理查德·波斯纳．法律的经济分析．蒋兆康，译．北京：中国大百科全书出版社，1997.

[美] 罗伯特·考特，托马斯·尤伦．法和经济学．张军，等，译．上海：上海三联书店，上海人民出版社，1994.

⑧ [美] 理查德·波斯纳．法律的经济分析．蒋兆康，译．北京：中国大百科全书出版社，1997：3.



及制度形式之间具有不同的成本和收益,人们基于成本和收益的考量在各种管制手段之间做出选择,这就是法律经济学研究政府管制的基本思路。我国对监管实践研究最为成熟的是金融监管理论,如李东方研究了证券监管法律制度的若干基础理论、证券发行与上市监管、证券信息监管、证券交易市场监管、证券交易机构监管等问题^①,这或许是因为证监会是我国成立最早的相对独立政府监管组织。此外,也有经济法学学者发表了研究政府对自然垄断产业进行管制的理论成果^②。

在笔者收集到的中文文献(含外文原著中译版本)中,行政法学关于政府管制研究的成果主要是以论文形式出现的。这些文献有如下特点:

(1) 通过翻译、传播国外行政法相关文献,国内行政法学界在政府规制问题研究上已经或正在形成一些共识。美国托梅恩和夏皮罗两位学者1997年提出了“行政法学的终结”,认为“传统行政法学者永远不能告诉我们,什么才是好政策,什么才是理想的政治蓝图”。不再局限于对司法审查的关注,而是以对法律规范和实践素材的良好把握,将程序问题与实体问题结合起来考虑,将关注的视角上溯至探索公共政策的形成过程,探讨具体的行政活动过程,因而扩展了行政法学的研究领域^③。在《法律与行政》中,该书作者提出,规制机构的兴起是英国现代行政法发展的最主要特征之一,这种“向规制性政府的转变对公法提出了重大挑战”,“规制的设计问题突出了行政法中的政治维度,而(传统行政法学)对其重要性往往未予足够重视”,作者选择电信办公室为样本详细分析了规制机构所带来的行政法上的问题及其对传统行政法学的挑战^④。此外,也有外文文献探讨了政府规制中的公共利益理论、规则制定与规制过程中公众的参与、管制机构中的技术争议问题、政府规制的成本效益分析等问题。总的来看,引进的外文文献虽不够系统,但展现了国外相关理论冰山一角,其研究问题的角度、方法以及对规制机构进行行政法研究的框架正在受到国内学界重视,推动了国内学界对政府规制问题的行政法问题研究。

通过消化国外的相关研究成果,国内行政法学界在如下问题上基本

-
- ① 李东方. 证券监管法律制度研究. 北京: 北京大学出版社, 2002.
 - ② 漆多俊. 经济法论丛. 第八卷. 北京: 中国方正出版社, 2004.
 - ③ 托梅恩、夏皮罗, 著, 苏苗罕, 译. 分析政府规制. // 方流芳. 法大评论. 第三卷. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
 - ④ [英] 卡罗尔·哈洛, 理查德·罗林斯. 法律与行政. 杨伟东, 等, 译. 北京: 商务印书馆, 2004: 282-287, 556-728.



上形成如下共识：应当引入、借鉴西方政府规制理论工具解决我国政府规制问题；行政法学应当正视政府规制现象对传统行政法学的挑战；行政法学在对政府管制现象研究中，应当突出自身学科专业特色，处理好与公共行政学、经济学之间的关系；通过研究规制机构所带来的行政法问题，将会推动现代行政法学的构建。

(2) 在上述共识的基础上，国内行政法学界开始对政府管制现象进行研究。主要研究内容集中在：一是介绍国外的政府规制改革以及政府规制理论并从理论上论证规制现象对行政法学所形成的挑战，如介绍美国的独立管制机构，从宪政视野下审视独立管制机构的独立性问题^①；二是力图超越现有行政法学研究范式，研究管制方式的创新、政府监管程序、规制政策的成本效益分析^②；三是紧密结合我国正在推行的政府规制改革实际，从公法角度展开对策性研究^③；四是尝试构建政府管制法学的研究框架^④。

在国内有关政府监管机构法学研究队伍中，中国社会科学院的周汉华教授应当是较早进入这个领域的行政法学者。周汉华教授紧密结合我国政府监管的实践，通过参与行政许可法、反垄断法、电信法、电力监管条例等法律法规的起草和咨询工作，发表了一系列关于监管机构的法学研究成果^⑤。这些成果广泛涉及监管制度的法律基础、如何完善独立监管制度、监管机构的行政程序等领域。周汉华教授是国内较早关注电力监管的行政法学者，总体来看，其成果最突出的特点是极强的现实针对性，同时对政府监管的一般理论也有深入研究。

国内第一本系统研究政府监管机构的专著已经由北京大学出版，该书系作者在中国社会科学院宪法学与行政法学专业博士学位论文基础上修改而成^⑥。该书作者以“构建现代政府监管机构、实现良好监管”为

① 代表性的文献有：董炯，政府管制研究——美国行政法学发展新趋势评介，行政法学研究，1998（4）；朱新力，宋华琳，现代行政法学的建构与政府规制研究的兴起，法律科学，2005（5）。

② 代表性文献有：郭志斌，论政府激励性管制，北京：北京大学出版社，2002；胡敏洁，设计良好的政府监管程序，法制日报，2005-3-17；骆梅英，成本收益分析方法，法制日报，2005-3-17。

③ 董炯、彭冰，公法视野下中国证券管制体制的演进，//行政法论丛，第5卷，北京：法律出版社，2002。

④ 茅铭晨，政府管制法学原论，上海：上海财经大学出版社，2005。

⑤ 周汉华，政府监管与行政法，北京：北京大学出版社，2007。

⑥ 马英娟，政府监管机构研究，北京：北京大学出版社，2007。

该文导论部分全面梳理了国内外关于政府监管机构研究的文献，值得参考。



主题,围绕“什么是政府监管机构”、“为什么设立政府监管机构”、“如何构建政府监管机构”、“政府监管机构监管什么”以及“政府监管机构如何监管”这五个问题展开论证,试图在理论分析和比较法经验的基础上,探讨中国政府监管机构的未来走向,形成了研究政府监管机构的分析框架。

(二) 关于电力监管机构的研究现状

2003年以前,国内关于电力行业监管的研究文献,主要是集中在电力工业管理体制改革的背景下讨论如何进一步推进电力市场化,实行“厂网分开、引入竞争”的市场结构调整,推进了电力管理体制的改革。这些理论研究成果属于纯粹技术性或者经济学的范畴,而法学界基本上没有关注。2003年国家电监会挂牌运作后,理论界开始超越于电力体制改革这一技术性、经济学意义上的研究视野,学者们借鉴国外成熟的监管理论以及国际电力监管体制改革的实践经验,分析这一新型政府监管机构的机构属性与机构设置、监管职权、监管政策、监管程序等问题。法学界也以独特的研究视角开始参与讨论。总体看,国内关于电力监管及电力监管机构的研究文献有如下特点:

(1) 对电监机构的经济学研究多、法学尤其是行政法学的研究成果较少。电监机构必须以法律授权取得一定的法律地位,明确其权力和职责,监管机构的基本依据是法律规定。政府管制既是一个经济学的课题,也是法学尤其是行政法学的课题。但行政法学界缺乏对政府监管问题研究的充分关注。从现有的研究文献来看,为数很少的研究主要涉及政府监管的表面问题,基本上没有关注到具体行业的政府监管问题,这样就限制了行政法学对完善政府监管制度所应当起到的指导作用。

(2) 对电监机构成立的必要性论证多、对其产生的内在机理研究较少。学者们的思路大致是,描述传统电力监管体制存在的问题,如监管机构自身政监不分,以政代监,没有一套明确的完整的相关法律,无法可依,人员构成不合理,缺乏有效的制约监督机制,然后结合发达国家的电力监管制度设计经验,说明在我国也应当建立这样的监管机构^①。这样的逻辑大致是成立的,但是无法回答的是,西方国家监管体制也有独立性与半独立性的模式之分,为什么我国就一定要借鉴其中的相对独立监管模式?中国具体国情不在研究者的视线之内。对独立监管机构产

① 代表性文献有:于良春,燕峰.完善中国电力监管机构的问题研究.山东社会科学,2003(6).



生的内在机理的研究,直接决定了电监会能否实现改革设计者所预定的改革目标,也决定了电监机构设置和运行的具体制度安排。

(3) 对电监机构的现实问题研究多,对其在政府组织体制中的定位及长远问题研究较少。文献显示,学者们结合电监会挂牌后所面临的现实问题,研究如何落实电监机构的监管职权。如关于电力监管体制内部的职权配置(电价管理权在监管机构与价格管理部门之间的配置、反垄断职权在监管机构与反垄断组织之间的配置),如何筹集监管经费等现实问题受到学者们的强烈关注^①。这些问题导向的文献虽然有助于现实问题的解决,但对现实问题的关注如果没有相应的理论作为基础,就可能陷入就事论事的羁绊。相对独立监管机构的兴起,在行政法学上引起的问题,不仅表现在目前实践中遇到的现实问题,此外,还有很多更重要的理论问题需要进行前瞻性研究,如政府监管程序的合法化问题,对监管行为的司法救济问题,对监管机构的问责机制建设问题等。

(三) 研究现状总体评价及本文的研究目的

笔者可以将目前我国关于电力监管以及电监机构研究现状概括为:在政府管制研究领域,经济学一枝独秀,法学研究与经济学研究呈现明显的“跛脚”状态;在行政法学研究领域,行政法学对政府管制的研究处于起步阶段,还没有形成一个行政法学研究独立监管机构的完整框架,行政法学一般理论与政府监管实践处于脱节状态;在电力监管及电监机构研究领域,行政法学涉及甚少,行政法学对电力监管的研究处于短缺状态。

理论来源于实践,又服务和指导实践。当现有行政法学知识不能全面、系统、完整解释相对独立监管机构的时候,就必须推进理论创新,唯有如此,才能回应实践提出的种种问题,发挥理论对实践的指导作用。

本文研究目的是,以我国电监机构为样本,以监管机构的独立性为中心,分析相对独立监管机构兴起对传统行政组织法学理论的挑战,在解决我国现代电力监管机构建设面临的实际问题的同时,试图形成一个行政组织法学研究相对独立监管机构的分析框架。

① 周汉华.基础设施产业政府监管权的配置.国家行政学院学报,2002(2);余晖.监管权的纵向配置.<http://www.doctor-cafe.com/detail.asp?id=1918>.



三、研究框架

本书除了导论部分之外,按逻辑关系分为四章。第一章是基本概念部分,讨论监管、电力监管、电力监管机构概念的内涵和外延,这构成全文的基础也是开展后续研究的基础内容;第二章至第四章分别从监管机构独立性之证成、确立以及制约三个角度,讨论电力监管机构的法律性质与法律地位、机构设置与职权配置、控权与问责机制三个问题。

第一章主要讲“监管与电力监管概论”。本章首先从词源上、理论用法及实践用法对“监管”一词进行界定,为了防止概念混淆以有利于学术交流,必须对“监管”概念正本清源:管制是与传统行政管理方式联系在一起,而监管则应当指独立或相对独立的政府机构实施的基于法律和规则的治理方式;然后结合电力工业的技术特征与经济特征界定了“电力监管”的内涵和外延;最后,为后文研究作一铺垫,文章对比分析了中西电力监管机构产生和演变的历史进程。

第二章主要讲“电力监管机构的法律性质与地位研究:独立性之证成”,目的是论证我国电力监管机构的法律性质为“独立执行机构”。本章首先分析了在西方分权体制下独立监管机构所导致的宪法及行政法上的理论问题,说明虽然人们对监管机构独立性程度评价不一,但监管机构具有传统行政部门所不具有的法律地位,而且这种地位并没有因为理论上的争论而根本消失;然后探寻独立监管机构的行政法理基础,认为微观监管职能的独立化是其根本原因,这是不以意识形态为转移的;最后结合我国实在法上对监管机构的“国务院直属事业单位”定性进行分析,认为我国监管机构应当定性为“独立执行机构”。

第三章主要讲“电力监管的机构设置与职权配置研究:独立性之确立”,主题是论证如何从机构设置和职权配置上确立电力监管机构的独立性。在监管机构设置问题上,文章首先论证了电力监管机构独立性的基础在于行政组织法定主义,细致探讨了法律保留原则如何能适用于监管机构的设置。在监管职权配置问题,回到监管机构现实层面,探讨了我国电力监管职权在横向及纵向的配置。基于对监管职权横向配置上所出现的问题,文章转移到对行政组织法理论问题的思考,即行政协调机制建立的必要性以及如何构建行政协调机制。本章的实践意义在于就电力监管职权在横向及纵向配置问题提出了自己的观点;理论意义在于:①探讨了监管机构设置权,提出了应当按照“重要性程度”对监管机构设置区分立法保留、法律保留、行政保留三个层次;②从监管职权配置



以及行政法治建设的渐进性出发，提出行政组织法应当研究行政协调机制问题。

第四章主要讲“电力监管机构问责机制研究：独立性之制约”，主题是监管机构问责机制建设的必要性及实践问题。本章从对监管机构监管实效的质疑出发，引出了建立问责机制的必要性；然后结合我国宪政体制研究问责机制包括政治问责、行政问责、专家问责以及法律问责等四个方面，初步探讨健全问责机制的几个关键问题；最后，鉴于任何一种问责机制都必须建立在技术可行基础上，笔者借鉴美国等西方国家广为采用的监管成本收益分析法，把这种分析法纳入到问责工具的框架下探讨。虽然对于我国现阶段来说，监管机构独立性保障更为重要和迫切，但对问责机制建设的探讨更有前瞻性。

综上所述，笔者从基本概念出发，力图形成了一个独立性之证成——独立性之确立——独立性之制约的三要素分析框架，当然其合理性是需要进一步检验的。