

法律法规释义系列

电力监管条例

释 义

主编 / 李 安

中国法制出版社

电力监管条例释义

主 编：李 安

编写人员：李 安 孟 伟 房绪兴
 苏明月 高巍菁 邢晓苏

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

电力监管条例释义/李安主编. —北京:

中国法制出版社, 2005.3

ISBN 7-80182-382-6

I. 电… II. 李… III. 电力监管-条例-注释
- 中国 IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 045883 号

电力监管条例释义

DIANLI JIANGUAN TIAOLI SHIYI

主编/李安

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/7 625 字数/160 千

版次/2005 年 3 月第 1 版

2005 年 3 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-382-6/D·1348

定价: 14.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66070041

网 址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66012216

编辑部电话: 66070084

读者俱乐部电话: 66026596

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法宗旨】	(1)
第二条 【电力监管的任务】	(3)
第三条 【电力监管的原则】	(6)
第四条 【国务院电力监管机构及其他有关部门的 职能】	(11)
第五条 【单位和个人举报电力违法行为】	(16)
第二章 监管机构	(18)
第六条 【国务院电力监管机构的派出机构】	(18)
第七条 【电力监管工作人员的业务素质】	(21)
第八条 【电力监管工作人员的思想政治素质】	(22)
第九条 【监管责任制度和监管信息公开制度】	(24)
第十条 【有关单位和人员配合、协助电力监管的 义务】	(26)
第十一条 【国务院财政、监察、审计等部门对电 力监管机构的监督】	(27)
第三章 监管职责	(33)
第十二条 【国务院电力监管机构的立法权】	(33)
第十三条 【电力业务许可证的颁发和管理】	(40)
第十四条 【电力市场份额监管】	(52)

第十五条	【电力并网监管】	(52)
第十六条	【电力市场公平、无歧视开放的监管】	(56)
第十七条	【执行电力市场运行规则和电力调度规 则情况的监管】	(57)
第十八条	【供电服务监管】	(65)
第十九条	【电力安全监管】	(75)
第二十条	【电价监管】	(77)
第四章	监管措施	(81)
第二十一条	【电力企业、电力调度交易机构报送 相关文件的义务】	(81)
第二十二条	【电力监管信息系统】	(81)
第二十三条	【电力企业、电力调度交易机构的信 息披露】	(83)
第二十四条	【电力监管机构的现场检查】	(84)
第二十五条	【进行现场检查时应当出示有效执法 证件】	(87)
第二十六条	【并网争议的协调和裁决】	(87)
第二十七条	【电力生产安全事故的处理】	(90)
第二十八条	【电力违法违纪行为的公布】	(93)
第五章	法律责任	(95)
第二十九条	【电力监管工作人员的法律責任】	(95)
第三十条	【擅自经营电力业务的法律責任】	(105)
第三十一条	【电力企业违反本条例的法律責任】	(107)
第三十二条	【供电企业提供供电服务不达标之法 律責任】	(119)
第三十三条	【电力调度交易机构及其工作人员的法 律責任】	(120)

第三十四条	【电力企业、电力调度交易机构妨碍 电力监管的法律责任】	(122)
第三十五条	【罚款和没收的违法所得上缴国库】 ..	(125)
第六章 附 则		(127)
第三十六条	【电力监管费】	(127)
第三十七条	【施行时间】	(128)

附：

电力监管条例	(130)
(2005 年 2 月 25 日)	
中华人民共和国电力法	(136)
(1995 年 12 月 28 日)	
电力市场监管办法（试行）	(148)
(2003 年 7 月 24 日)	
电力市场运营基本规则（试行）	(157)
(2003 年 7 月 24 日)	
电力市场技术支持系统功能规范（试行）	(164)
(2003 年 7 月 24 日)	
电网和电厂计算机监控系统及调度数据网络 安全防护规定	(171)
(2002 年 5 月 8 日)	
电力二次系统安全防护规定	(174)
(2004 年 12 月 20 日)	
电力安全生产监管办法	(179)
(2004 年 3 月 9 日)	
电力生产事故调查暂行规定	(184)
(2004 年 12 月 28 日)	

承装（修、试）电力设施许可证管理办法	(192)
(2005 年 1 月 5 日)	
电网调度管理条例	(215)
(1993 年 6 月 29 日)	
电力供应与使用条例	(221)
(1996 年 4 月 17 日)	
电力设施保护条例	(230)
(1998 年 1 月 7 日)	

第一章 总 则

本章共五条。作为《电力监管条例》的总则部分，本章对于电力监管中一些最基本的问题作了概括性、原则性的规定，其内容主要包括立法宗旨、电力监管的任务与原则、电力监管机构等等。这些规定，对于电力监管活动起着总的指导作用，对于准确把握和适用《电力监管条例》具有非常重要的意义。

第一条 为了加强电力监管，规范电力监管行为，完善电力监管制度，制定本条例。

【释义】 本条是关于本条例立法宗旨的规定。

一、加强电力监管

监管即监督管理的简称，一般指行政机关或行政执法机构对市场运行秩序和市场主体的行为进行监督和管理、维护市场秩序的行为。广义的监管包括管制和监管两大部分，狭义的监管仅指对市场交易行为的监督管理。电力监管是指政府设立的电力监管机构对电力企业及企业在电力市场中的交易行为进行间接调控和直接控制，实现市场资源优化配置的行政管理行为。

电力工业作为工业之“母”，兼有公共事业性和自然垄断性，电能作为能源之“王”，关系国计民生和全面小康社会。因此，电力工业发展令人关注，电力监管机制建设至关重要。电力工业发、输、配、供分开，进而发电侧、供电侧竞争，输配电网垄断，用户有限选择和需求侧管理的发展态势必须在电力监管下形成与运营。从这个意义上说，电力市场化过程也是电力监管过

程。鉴于竞争与垄断的双重性和电力市场参与者的利己性，整个电力市场化进程必须在监管体系环境下有序进行。电力监管既要以管制理论为指导，又要密切结合电力工业本身的特点。

电力监管包括监管主体、客体、目的、内容、对象等组成要素。监管主体即为国务院下设的电力监管委员会及其派出机构；监管客体涉及发、输、配、供、用电环节，包括调度、交易合同、电价、电力、输电权、电能质量、环境保护、市场准入等；监管目的主要是打破垄断，引入竞争，使竞争有序、有度、有效、可行，提高效率，降低成本，优质服务，优化资源配置，促进电力发展；监管内容包括：发电商容量电价、电量电价（上网电价）、市场电价上限设定，发电商市场力控制及其他违法违规行为监督、发电资产重组、股权转让、兼并合并、信息披露，输电公司的电网系统规划及优化投资决策、输电系统运行维护职责、输电定价、电网开放及三公服务供电公司监管、零售电价、供电质量及可靠性管理、需求侧管理与用户投诉处理等；电力监管对象主要有：发电商、电网公司、配电公司、供电公司、市场调度交易中心等等。

二、规范电力监管行为

依法治国是我国的基本国策，电力监管必须依法进行，做到有法必依。电力监管机构应当在政监分离基础上依法独立监管，政府宏观经济调控部门负责制订电力等能源的发展战略和规划，而电力监管机构依法统一履行全国电力监管职责，从而实现政策制定职能与监管职能的分离。在明确监管机构的职权的同时，电力监管行为应当有明确的条件、程序和所要承担的责任。监管机构依法履行职责，但其监管规则和程序措施都要公开，使被监管对象有一个清晰的可预期的认知。监管机构侵犯市场主体的利益要承担法律上的责任，负有责任的监管人员也要承担相应的法律责任。就是说，监管机构在依法独立监管的同时对其要施以有效

的监督和制约。

三、完善电力监管制度

建立完善科学的电力监管制度是电力市场有序运行和健康发展的必要条件和制度保证，它不仅关系到电力市场运营秩序是否正常、竞争是否正开、公正、有序、有度、有效，电力资源规划是否优化，要素配置功能是否有效，而且还关系到电力市场结构、行为及绩效三者协调机制的形成和政企分开、公平竞争、开放有序、健康发展的电力市场体系的建立。电力监管的作用，从宏观上表现为电力工业作为带公共事业性的能源基础产业，服务于国计民生，惠及全社会，从微观上表现为规范电力市场行为，保障电网安全经济稳定可靠运行，兼顾电力投资者、经营者与使用者的合法权益。电力监管机制作用充分发挥的一个重要条件就是建立完善的监管制度。

党的十五届五中全会指出，要进一步开放市场，建立和完善全国统一、公平、竞争、规范有序的市场体系，打破部门、行业垄断和地区封锁，加强市场监督。改革开放以来，我国电力工业发展快速，但市场化改革的步伐滞后，与通信、铁路、民航等垄断性行业成为当前深化经济体制改革的重点。今后一段时间，迫切需要与完善社会主义市场经济体制同步，抓紧时机，深化电力体制改革，加快市场化步伐，促进电力工业持续健康发展，更好地满足国民经济和人民的需要。通过改革，打破垄断，引入竞争，建立竞争性电力市场，形成电力企业提高效率、降低电价、改进服务的动力机制，建立起一个适应社会主义市场经济和电力工业发展规律的电力工业管理体制。与此同时，强化政府进行电力监管的能力，逐步建立和完善符合我国国情的电力监管制度。

第二条 电力监管的任务是维护电力市场秩序，依

法保护电力投资者、经营者、使用者的合法权益和社会公共利益，保障电力系统安全稳定运行，促进电力事业健康发展。

【释义】 本条是关于电力监管的任务的规定。

一、维护电力市场秩序

在社会主义市场经济体制下，政府的任务和职能是执法和管理，搞好宏观调控，创造良好的市场环境。过去搞计划经济，谈不上市场交易，工业部门的产品交国家统一分配，所需物资由国家统一调拨，对电力产品实行垄断经营，有电则供，缺电拉闸。电力企业由政府部门直接管理，政企不分，用不着监管。近年来，我国进一步推进改革，扩大开放，加入世界贸易组织，积极参与全球经济一体化，加快建立社会主义市场经济体制的步伐。党的十六大提出了加快现代化建设、全面建设小康社会的奋斗目标，我国经济社会进一步发展，人民生活状况进一步改善。新的发展对电力工业的发展和改革提出了新的更高的要求。

加强市场监管，是市场经济特别是垄断性行业实行市场化改革的重要组成部分。垄断性行业实现政企分开，必须强化市场监管职能，监督企业经营，规范企业行为，将政府的社会公益目标和企业的盈利目标有机结合起来。政府监管不同于过去的部门管理，政府监管不涉及产权问题，代表国家监督企业依法经营，在保证社会效益的同时实现企业效益。深化电力体制改革，建立适应市场经济要求的监管体系，有利于促进电力市场的健康发展，优化资源配置和结构调整；有利于政企分开，政府转变职能，电力企业转换经营机制；有利于促进公平有序竞争，保障电网安全稳定；有利于保护电力消费者的合法权益，提高服务质量。

二、依法保护电力投资者、经营者、使用者的合法权益和社会公共利益

促进电力生产、电网建设的发展，在全国各地保证充足、稳定的电力供给，使电力发展与经济、社会发展需要相适应，是电力行业政府管制的首要目标。电力行业是直接影响整个国民经济、人民生活水平的基础性产业，出现电力短缺或供给不稳会给国民经济的所有部门造成重大损失，给人民生活带来严重不便，电力供给充足、稳定的重要性无须详述。从我国电力发展的现状看，无论是电力生产还是输配电网建设，在未来相当长时期，都应保持持续发展，才能保证电力供给的充足和稳定，维护社会公共利益。电力工业必须走可持续发展的道路，坚持经济、社会、资源、环保和人口的协调发展，坚持电力与能源、铁道运输、装备制造等产业协调配套发展、相互适应，开发和节约并重。

此外，依法保护电力投资者、经营者的合法权益，也是电力监管的重要任务。电力投资者、经营者是电力市场的主体，他们的合法利益如果不能得到有效地保护，其参与电力市场的积极性就会受到影响，从而损害电力事业的健康发展。

三、保障电力系统安全稳定运行

保障电力系统安全稳定运行是电力监管的一项重要内容。电力安全生产的目标是维护电力系统安全稳定，保证电力正常供应，防止和杜绝人身死亡、大面积停电、主设备严重损坏、电厂垮坝、重大火灾等重、特大事故以及对社会造成重大影响事故的发生。

四、促进电力事业健康发展

确保电力事业的持续、健康发展是电力监管的重要目标。为此，监管政策要为电力企业提供充分的激励，保证支付运营成本和必要的投资成本。电力行业具有典型的不确定性、投资不可分性的特点，电力投资具有明显的不连续性和时间价值，如果监管政策不能保证一定的连续性，并提供充分的激励，这些特征将导

致电力供给的周期波动，进而引起电价的大幅度起伏和系统不稳定。从这个意义上讲，将电力行业的健康发展作为电力监管的任务具有特殊意义。

第三条 电力监管应当依法进行，并遵循公开、公正和效率的原则。

【释义】 本条是关于电力监管的原则的规定。

一、依法监管原则

这是各国电力监管都共同遵守的原则，也是一条最基本的原则。监管机构依法行政，依法履行自己的职责，依法对各种违规违章行为进行处罚。电力监管主体地位的确立和监管权力的取得源于法律，监管机构不得超越法律、法规，任意干涉电力企业的业务管理与经营活动。市场经济是法制经济，以法律规范经济主体的行为是市场经济所要求的。电监会应当按照国务院授权，依法行使行政执法职能，依照法律、法规统一履行全国电力监管职责。应当坚持科学决策，建立健全决策机制，完善重大决策的规则和程序，严格实行执法责任制和执法过错追究制，切实做到依法办事，严格执法。各级监管机构都应该依据有关的法律的其他一系列行政法规，对电力企业实施监管，以保证监管的权威性、严肃性、强制性和一贯性。电力监管法律制度要对电力监管机关的法律地位和职责权限做出安排，要充分维护和保障其监管的有效权威，在法律中赋予监管主体以支配性的法律地位和权力主体的法律资格，确保监管主体的监管行为具有正当性和合理性，保障其监管行为符合法律要求，监管的步骤、环节和次序恪守法定程序，以确保电力监管目标的顺利实现。

政府在市场监管中是社会公众利益的代表，是市场买卖双方竞争中的裁判员，在市场失灵的领域内，是维护市场主体权益的唯一当事人。监管活动只能在政府授权的范围内进行，超越这个

界限即属越权行为。经过授权的监管活动，必须依法行事，要将过去“家长式”的“保姆”管理，转换成交通警察的角色，不能无故干涉企业的正常运转，只能对违规行为进行处罚，同时对于电力企业合法的经营活动给予法律上的保护。电力监管主体必须在法律授权的范围内行使权力，其电力监管行为不仅要符合电力监管实体法的规定，而且要符合电力监管程序法的规定，不得逾越权限，不得有悖法律，不得侵犯电力企业的合法权益。应该说，滥用监管权力的危险是始终存在的。一个被授予权力的人，总是面临着滥用权力的诱惑，面临着逾越正义与道德界线的诱惑。为防止监管主体滥用职权或越权行为的可能性，必须使其监管权的行使受到相应制约和监督。必须把依法监管作为今后电力监管的重要理念，建立良好的法律制度环境，使监管依法进行。

二、公开原则

电力监管要提倡公开原则，提高立法和执法的透明度。电监会由中央政府授权后，独立行使其监管权力，不应受外部势力的干扰。在行使监管权力时必须遵循公开原则，坚持透明办事，不应暗箱操作，要让市场行为当事人知情、知理。只有实现了真正意义上的公开、透明，才有可能将关联交易和不公平竞争减少到最低限度。

对法律、法规、实施细则及其执行要求应公布于众并进行详尽的解释，使监管者、电力企业和社会公众各方都清楚了解自己的权利、责任和义务，有利于更好地发挥行业执法的自觉性。电力监管法律关于电力监管的规定，都必须公之于众。法律作为一种行为指南，如果不为人知晓，那么就会变成空话。要在法律上把赋予监管机构的权力、权限范围确定下来，把监管机构的行动置于法律框架的监督之下，使机构的行动依法进行，避免监管机构滥用权力；清晰地描述监管机构的作用范围；公开其决策的程序；公布其做出各种决定的理由。监管机构对于那些可能产生重

大影响的措施，在制定和实施前应充分发挥专家的作用。通过充分论证，防止和避免决策中的失误。公开原则能够确保监管机构目标的有效执行，有利于受监管企业和消费者理解和执行监管机构做出的各项决定。

应当充分发挥民间社会中介组织的作用，以节约监督成本，提高监管效率。新公共管理理论认为，随着公民社会的逐渐发育成熟，政府部门已经无法成为一个惟一的治理者，政府必须与企业、社会其他组织共同治理。中国电力行业的传统管理方式强调的是行政过程的神秘性与行政效率。政府机关工作人员习惯于闭门决策，一般不愿意增强透明度或者鼓励公众参与。要吸收公众参与，就必须培育一定的社会中介组织，如电力消费者协会、电力行业协会，因为个人参与成本太高，无法使个体产生足够的参与动机。为了避免电力监管过程中透明度不高或者公众参与不足的情况出现，增强监管机构的合法性，提高监管的有效性，在我国，可考虑组织有社会中介组织参加的专家委员会对电力监管进行定期咨询和监督。实现电力市场的有效监管，还必须依靠电力行业的自律性组织——电力行业协会的支持。目前，中国电力企业联合会受电监会主管，受其委托并承担相关工作，以后，应该考虑给予各级电力企业联合会更多的独立性和话语权。对于电力价格可由政府、企业、顾客用户组成谈判委员会或采用听证会制度。电力行业生产、消费涉及众多利益相关者，在电力监管的过程中，利益相关者之间必然会出现利益摩擦，解决这些摩擦必须建立良好的政府与民间的对话机制。

三、公正原则

电力作为一个基础性产业，既要保证效率，又要注重社会福利的普遍化。在刺激民间资本进入基础领域增加总供给的同时，又必须保证弱势群体可以充分享受到电力生产增长的好处，保证公平公正等社会目标的实现。一般认为，政府监管可以改善收入

再分配状况，促进用户与用户之间的公平。在电力行业，供电部门常常以低于供电成本的价格向某些特定用户，主要是农村用户和某些城市居民用户提供电力服务，这种以实现用户公平为目标的政策即为普遍服务政策。普遍服务是指以可接受的电价向所有用户提供电力服务，并确保特定用户群体之间不存在价格歧视行为。此时，普遍服务政策实际上是在执行收入再分配职能，由高收入地区、群体向低收入地区、群体，或者是由工业用户、商业用户向居民用户提供补贴。政府之所以需要把普遍服务作为重要的监管目标，除了解决效率上的问题外，更重要的是因为社会上存在着某些弱势群体，如低收入阶层、残疾人、地处农村和边远地区的人口等，他们同样需要基本的供电服务。作为重要的基础设施，电力是现代社会的必需品，同时也是促进经济发展、摆脱贫困的重要投入，如果不能保证特定地区和用户的电力需要，这些地区的社会发展可能会陷入停滞，社会的不平等程度便会进一步拉大，并因此带来或加重社会矛盾。因此，将公正原则作为电力监管的首要目标具有重要的现实意义。

电力监管机构要公正地履行其监管职能，以客观事实为依据，以法律为准绳，避免主观臆断，要实事求是，以理服人，秉公办事。电力监管机构要促成电力行业公平竞争和创造平等交易的环境，对不同的电力企业相似的业务应作出相同的监管规定和要求，使所有电力企业在同一起跑线上进行竞争，依靠改进和优化服务来提高效率。必须实现权力和利益分配的公平。在权力的分配上，电力监管制度应合理设计电力监管格局，促进电力市场主体法律地位的平等，拥有平等的机会，享有平等的权利，实现公平竞争。为实现电力市场竞争起点和机会的基本平等，电力监管应当明确电力企业市场竞争的条件和资格，监管者对所有市场进入者都应当一视同仁，不应该有任何不公平的歧视，进入市场的电力企业应当在同样的法律环境影响生存、竞争和发展。

四、效率原则

效率作为经济学范畴，是指有限资源的有效配置和使用。一定的投入有较多的产出和一定的产出需要较少的投入，就意味着资源配置和使用的效益的提高。反之，一定的投入有较少的产出或者一定的产出需要较多的投入，意味着资源配置和使用的效率的降低。电力监管的效率原则的含义是：第一，建立完备的、以保证资源优化配置为主要目标的电力监管法律制度，提高法律运行的效率。这就要求电力监管内容须具有科学性、概括性和现实性。第二，监管者在监管实践中必须注重成本、效益的比较，最大限度地提高监管的运行效益和监管后果的社会效益。节约监管成本也是提高电力监管效率的一种有效手段。在实现既定监管目标的前提下，成本最低的电力监管才是最优的电力监管。因此，我国电力监管机构在追求既定的监管目标时不应忽视监管成本的高低，必须认真地进行监管成本、效益分析，努力降低监管成本。这就要求，依照精简原则合理设置电力监管机关，提高监管者自身的管理运行效率，减少监管费用支出，降低监管成本。电力监管职权的行使必须遵循效率原则，不得妨碍电力市场机制作用的发挥，而是要充分利用市场机制的积极作用，同时努力弥补市场机制的不足，消除市场缺陷带来的消极影响。

像电力这样的传统自然垄断行业，在许多国家最初并没有设立专门的监管机构，或者长期由国家独立垄断经营，从根本上消除任何争议；或者保持市场的开放性，通过事后的诉讼机制解决市场主体间的争议。实践证明，这种传统体制造成了效率的巨大损失。传统的行政管理方式注重程序和过程，这就意味着管理必须遵循一系列的步骤、环节、手续与过程。新公共管理运动推动着传统的行政管理方式在发生变革，管制机关与被管制对象之间的关系越来越从官僚式发展到经济诱因式，更多地强调过程的公开性，重视监管的实际效果。由此可见，效率是电力监管机构产