

中国城市公用事业 政府监管监督体系研究

郭剑鸣 康莉莹 等◇著



中国社会科学出版社

国家社会科学基金重大招标项目（12&ZD211）资助成果

中国城市公用事业 政府监管监督体系研究

郭剑鸣 康莉莹 等◇著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市公用事业政府监管监督体系研究/郭剑鸣等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6248 - 4

I. ①中… II. ①郭… III. ①城市—公用事业—政府监督—监管
制度—研究—中国 IV. ①F299. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 123630 号

出版人 赵剑英
责任编辑 卢永生
特约编辑 李舒亚
责任校对 周晓东
责任印制 王超

出版社 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2015 年 6 月第 1 版
印次 2015 年 6 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 16.5
插页 2
字数 279 千字
定价 60.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前言

城市公用事业市场化改革是我国经济体制改革的重要内容。改革在一定程度上增强了城市公用事业的供给能力,提高了服务水平,但仍然存在供需矛盾突出、事故频发、企业运行效率低下、公用产品价格上涨较快、服务质量不高和安全保障不力等问题。因此,需要政府加强对城市公用事业的监管。但是,中国城市公用事业面广、线长、问题复杂,对有限的监管机构的监管能力构成很大压力和挑战。加之,中国城市公用事业的市场化脱胎于计划体制,不少公用事业服务供应商是由传统的管办一体公用事业机构翻牌而来,与政府监管部门有着千丝万缕的关联,这更考验着监管部门的监管动力。因此,更重要的问题就是建立和健全对政府监管的多元监督体系。

有效的政府监管需要以良好的监管治理为基础,多层次、全方位的监督约束机制是城市公用事业有效监管的重要保障。本书作为国家社会科学基金重大招标项目“中国城市公用事业监管体系创新研究”子课题,专门研究“中国城市公用事业政府监管监督体系”,旨在立足我国城市公用事业政府监管的具体国情以及社会公众的专业知识、参与意识、体制条件和城市典型公用事业监管的技术特点等因素,借鉴英、美等发达国家建立多元的城市公用事业政府监管监督机制的有益经验,从强化立法监督、健全行政监督、完善公众监督和建立司法审查四个方面,研究建立以人大立法监督为主导、行政监督为基础、社会监督为促进和司法审查为保障的分工合作的约束政府监管行为的监督制度体系,确保政府监管的有效性和公正性。

从立法监督、行政监督、司法监督和社会监督四个维度设计多元的城市公用事业监管监督体系,有利于突破现行监管方与监督方“同构”的相对单一的行政监督体系。该体系不仅能够有效打破单一的行政监督机构对政府监管信息的垄断,极大动员多元的监督资源,还有利于倡导社会组

织及公民理性参与监管监督,共同治理城市公用事业,保障我国城市公用事业的持续健康发展。

全书重点阐述五方面的问题:

(1) 城市公用事业政府监管监督体系应该由哪些部分构成?(2) 各个监督子系统的结构、功能和运行体制如何设置?(3) 它们之间的相互关系怎样、如何形成合力、发挥最大的监督效能?(4) 西方发达国家在建设公用事业监管监督体系和机制中有哪些可资借鉴的经验?(5) 中国城市公用事业政府监管监督体系创新的机理和机制。

通过研究本书认为:多元的监督体系是政府有效监管的重要保障。目前,我国城市公用事业政府监管的监督体系还比较薄弱,城市公用事业管理中的行政权滥用、决策比较盲目、法规政策修改随意等诸多问题严重影响了监管的有效性和社会认同。为此,需要从立法、行政、司法和社会监督等方面系统设计城市公用事业政府监管的监督体系框架,建立适合我国城市公用事业政府监管实情的“四位一体”的监督体系。

其中,立法监督在我国城市公用事业政府监管监督体系中具有统领地位,也是对政府监管机构最权威的监督,其主要职能是建立有效的立法授权和法规审查制度;防止局部利益主导监管立法,确保城市公用事业监管立法的民主化和体现公共利益目标;采取有效手段监督城市公用事业监管机构,使监督常规化、长效化;建立有效的人大立法机关对监管机构的预算监督机制,尤其是预算报告制度和预算执行审查制度。

行政监督是我国城市公用事业政府监管的内部监督,也是确保政府有效监管的日常基础性监督。根据我国行政监督的基本体制,我国城市公用事业政府监管的行政监督体系由上下级政府的一般监督、专门机关的监督和上级城市公用事业监管部门对下级城市公用事业监管部门的职能监督构成。但是,由于我国行政监督制度还没有形成统一、规范、透明的制度模式和运行机制,特别是专门监督与职能监督还不协调、垂直的职能监督受地方利益保护的制约,影响了行政监督的有效性。为此,行政监督体制应将专门监督与职能监督、垂直职能监督与横向专门监督的关系协调机制作为建设重点,规避政府监管机构与行政监督机构同化、合谋机制,有效消除行政不作为和乱作为。

司法监督也称为司法审查制度,是约束行政自由裁量权的重要屏障。目前,我国城市公用事业政府监管领域仍然是一个行政主导的监管体制,

没有建立相应的司法审查制度，对司法监督的范围、司法监督和行政监督之间的关系、程序设计等都存在争议，司法监督还存在很大程度的缺位，监管责任追究困难。因此，中国城市公用事业政府监管司法监督体系的建设重点是确立我国城市公用事业政府监管司法监督制度整体架构，建立以司法审查制度为核心的政府监管责任追究机制体系，明确城市公用事业政府监管司法监督的职能范围和监督方式。

社会监督是实现政府有效监管、促进社会民主、保障城市公用事业发展符合公共利益的重要制度，主要包括公民监督和社会舆论监督。目前，我国公民监督和社会舆论监督的功能都还有待拓展和强化，同时，又缺乏使社会监督理性化和规范化的基本法规和政策基础。因此，中国城市公用事业政府监管社会监督体系建设的主要任务是：建立公民进入城市公用事业政府监管监督体系的有效途径和保障制度；完善立法和监督程序，实现公民有序参与监督的机制；构建实现社会舆论监督，尤其是网络监督理性化和规范化的可行途径，建立合理、合法、有效的舆论监督体制。

全书由子课题负责人郭剑鸣教授统一策划，在课题组集体讨论基础上，拟定研究和写作提纲，合作完成初稿。郭燕来、郭剑鸣撰写第一章，康莉莹撰写第二章、第三章、第四章、第五章，郭剑鸣、裴志军、廖丹子撰写第六章、第七章；郭剑鸣、韦晓蓓撰写第八、九章。最后，由郭剑鸣统一修改定稿。课题研究过程中，一直得到重大项目总负责人王俊豪教授的指导和支持，项目组其他成员苏为华、唐要家、李云雁等也对子课题的研究提出许多有益的建议。严康英参与了课题的调研和文献整理工作。在此一并表示感谢！

由于中国城市公用事业政府监管监督机构的专门、系统的研究还很有限，可供查阅的资料不多，加之我们涉入该领域的时间不长、水平有限，书中肯定还有很多缺憾，任何批评都会受到最热烈的欢迎！我们会继续努力！

郭剑鸣

2015年2月于浙江财经大学

目 录

第一章 城市公用事业政府监管多元监督体系及其相互关系..... 1

第一节 城市公用事业政府监管监督体系的构成..... 1

一 城市公用事业政府监管监督体系的内涵与特征..... 1

二 城市公用事业政府监管监督体系的构成..... 4

第二节 城市公用事业政府监管监督体系建设的目标和意义..... 6

一 克服监管失灵..... 7

二 预防监管渎职..... 7

三 防止权力滥用..... 9

四 提高监管合法性..... 9

五 健全国家治理体系 10

第三节 城市公用事业政府监管监督体系的功能“赤字” 11

一 立法监督：供给不足 11

二 行政监督：存在惰性 13

三 司法监督：相对软化 15

四 社会监督：缺乏途径 17

第四节 发达国家城市公用事业政府监管监督体系建设的 经验 19

一 监督体系体现委托—代理的精神 20

二 监督权力贯彻独立与制衡的原则 21

三 监督途径实行多元复合模式 22

四 监督机制协同运行 23

五 监管程序公开透明 24

第五节 我国城市公用事业政府监管监督体系创新的方向 25

一 以强化立法监督为根本 26

二	以理顺行政监督为基础	28
三	以提升司法监督为保障	30
四	以培育社会监督为增量突破	31
第二章	城市公用事业政府监管立法监督的现状与问题	34
第一节	城市公用事业政府监管立法监督的现状	34
一	我国城市公用事业政府监管的立法监督主体	34
二	我国城市公用事业政府监管的立法监督对象和内容	35
三	我国城市公用事业政府监管的立法监督途径	37
第二节	城市公用事业政府监管立法监督的发展与变迁	48
一	城市公用事业政府监管立法监督的探索形成阶段	49
二	城市公用事业政府监管立法监督的全面恢复和不断 规范阶段	49
三	城市公用事业政府监管立法监督的健康发展和创新 阶段	49
第三节	城市公用事业政府监管立法监督存在的问题	52
一	监督短缺导致无效监督和无权监督	52
二	监督滞后, 重视事后监督忽视实时监督	53
三	盲目监督和监督工作形式化	54
四	监督缺乏强制性	55
五	立法监督法律责任规定欠缺	56
第三章	城市公用事业政府监管立法监督的机理与机制	57
第一节	城市公用事业政府监管立法监督机理	57
一	城市公用事业政府监管立法监督的概念及特征	57
二	城市公用事业政府监管立法监督的内在规定性	59
三	城市公用事业政府监管立法监督的法律依据	61
四	城市公用事业政府监管立法监督的作用	62
五	城市公用事业政府监管立法监督的原则	63
第二节	国外城市公用事业政府监管立法监督的借鉴	66
一	国外城市公用事业政府监管立法监督的主要做法	67
二	国外城市公用事业政府监管立法监督的经验启示	69

第三节 城市公用事业政府监管立法监督机制创新	70
一 创新城市公用事业政府监管立法监督机构	71
二 完善城市公用事业政府监管立法监督的法律制度	73
三 健全城市公用事业政府监管立法监督责任机制	79
第四章 城市公用事业政府监管司法监督现状与问题	82
第一节 城市公用事业政府监管司法监督现状	82
一 我国城市公用事业政府监管司法监督主体	82
二 我国城市公用事业政府监管司法监督内容	84
三 我国城市公用事业政府监管具体行为司法审查的 标准	90
第二节 城市公用事业政府监管司法监督的发展与变迁	94
一 城市公用事业政府监管司法监督探索形成阶段	95
二 城市公用事业政府监管司法监督逐步规范阶段	95
三 城市公用事业政府监管司法监督健康发展和创 新阶段	96
第三节 城市公用事业政府监管司法监督存在的问题	100
一 城市公用事业政府监管权与司法监督权错位	101
二 城市公用事业政府监管司法检察监督权虚位	101
三 司法监督权缺乏应有的独立性	102
四 城市公用事业政府监管审判监督乏力	103
第五章 城市公用事业政府监管司法监督的机理与机制	105
第一节 城市公用事业政府监管司法监督的机理	105
一 城市公用事业政府监管司法监督概念的内涵	105
二 城市公用事业政府监管司法监督的基本特征	107
三 城市公用事业政府监管司法监督的依据	110
四 城市公用事业政府监管司法监督的必要性	112
第二节 美国和法国城市公用事业政府监管司法监督的 经验借鉴	117
一 美国和法国城市公用事业政府监管司法监督的 主要做法	117

二	美国和法国城市公用事业政府监管司法监督启示·····	120
第三节	我国城市公用事业政府监管司法监督机制创新·····	123
一	创新城市公用事业政府监管司法监督机构·····	123
二	完善城市公用事业政府监管检察监督法律制度·····	125
三	完善城市公用事业政府监管审判监督制度·····	127
第六章	城市公用事业政府监管行政监督现状与问题·····	130
第一节	城市公用事业政府监管行政监督现状·····	130
一	城市公用事业政府监管行政监督的内涵·····	130
二	城市公用事业政府监管行政监督主体·····	132
三	城市公用事业政府监管行政监督客体·····	134
四	城市公用事业政府监管行政监督的主要内容·····	135
第二节	城市公用事业政府监管行政监督的发展与变迁·····	139
一	城市公用事业政府监管行政监督的探索形成阶段·····	139
二	城市公用事业政府监管行政监督的恢复和重建阶段·····	140
三	城市公用事业政府监管立法监督的健康发展和创新 阶段·····	141
第三节	城市公用事业政府监管行政监督中存在的问题·····	143
一	城市公用事业政府监管行政监督理念层面·····	143
二	城市公用事业政府监管行政监督体制层面·····	146
三	城市公用事业政府监管行政监督技术层面·····	150
第七章	城市公用事业政府监管行政监督创新的机理与机制·····	153
第一节	城市公用事业政府监管行政监督创新的机理·····	153
一	城市公用事业政府监管行政监督的基本功能·····	153
二	强化和改善城市公用事业政府监管行政监督的客 观必要性·····	155
三	城市公用事业政府监管行政监督机制创新的理论 基础·····	160
第二节	国外城市公用事业政府监管行政监督的借鉴·····	165
一	国外城市公用事业政府监管行政监督的基本做法·····	165
二	国外城市公用事业政府监管行政监督的经验启示·····	170

第三节 城市公用事业政府监管行政监督机制创新·····	173
一 监督目标理念的合法性和公共性·····	173
二 监督组织体制的独立性和整合性·····	175
三 监督运行机制的开放性和有效性·····	178
四 监督能力的综合性和现代化·····	180
第八章 城市公用事业政府监管社会监督现状与问题·····	182
第一节 城市公用事业政府监管社会监督现状·····	182
一 城市公用事业政府监管社会监督主体·····	182
二 城市公用事业政府监管社会监督模式·····	187
三 城市公用事业政府监管社会监督的意义和功能·····	192
第二节 城市公用事业政府监管社会监督的发展与变迁·····	196
一 全面规制阶段, 社会监督缓慢发展·····	197
二 逐步开放规制阶段, 社会监督恢复发展·····	198
第三节 城市公用事业政府监管社会监督存在的问题·····	200
一 主观层面: 不监督·····	200
二 客观层面: 难监督·····	203
第九章 城市公用事业政府监管社会监督创新的机理与机制·····	207
第一节 城市公用事业政府监管社会监督创新的机理·····	207
一 社会监督是民主治理的内在要求·····	207
二 社会监督保障政府合法、有效监管·····	209
三 社会监督是对政府监管实行整体性监督的有机体·····	213
第二节 国外城市公用事业政府监管社会监督的经验与启示·····	215
一 国外城市公用事业政府监管社会监督的实践与经验·····	215
二 国外城市公用事业政府监管社会监督对我国的启示·····	225
第三节 我国城市公用事业政府监管社会监督机制创新·····	231
一 努力培育公民意识和社会公共监督领域·····	232
二 构建多层次社会监督体系·····	237
三 健全社会监督保障机制·····	239
参考文献·····	243

第一章 城市公用事业政府监管多元 监督体系及其相互关系

多维的监督体系是政府有效监管的重要保障，城市公用事业政府监管监督体系的完善不仅是当前我国该领域急需破解的重大理论和现实问题，也是我国政府治理体系现代化的重要组成部分。改革开放以来，随着政府监管职能和方式的转变，我国加快了城市公用事业政府监管监督体系建设步伐，但仍存在监督法规机制不健全、监督碎片化、监督乏力和监督行为随意性强等诸多问题，严重影响监督的有效性和社会认同。探讨城市公用事业政府监管监督体系的构成要素及其相互关系对解决上述问题，促进国家治理体系及能力现代化有着重大理论和现实意义。

第一节 城市公用事业政府监管监督体系的构成

有效的政府监管需要有良好的监管治理为基础，多层次、全方位的监督约束机制是城市公用事业有效监管的重要保障。在借鉴英美等发达国家建立多元的城市公用事业政府监管监督机制有益经验的基础上，结合我国城市公用事业政府监管的具体国情以及社会公众的专业知识、参与意识、体制条件和城市典型公用事业监管的技术特点等因素，我国城市公用事业政府监管监督体系建设应从强化立法监督、健全行政监督、完善公众监督和建立司法审查四个方面，建立以人大立法监督为主导、以行政监督为基础、以社会监督为促进和以司法审查为保障的分工合作的约束政府监管行为的监督制度体系，确保政府监管的有效性和公正性。

一 城市公用事业政府监管监督体系的内涵与特征

对监管机构的监督是克服管制失灵和建立有效监管机构的核心。传统理论认为监管机构代表公共利益，但管制俘虏理论对此提出了质疑和批

评,正如施蒂格勒(Stigler)所阐述的,监管是为产业所有者所有,并主要为其自身利益而设计、运行的,可见监管并不总是维护和体现公共利益。^①基于此,卡罗尔·哈洛、理查德·罗林斯认为,成熟的监管应当具备三项基本元素:制定规则、监督与检查、执行和制裁,其中监督与检查是监管的一项必不可少的重要内容。^②蔡定剑总结了世界各国的国家监督体系,一般包括宪法监督、议会监督、司法监督、政党监督、社会监督。^③林伯海分析了我国监督体系与运行机制的不足和缺陷,包括监督机构设置不科学、监督运行指向单一、监督法律供给不足、监督实施滞后、监督体系及其运行缺乏统领机构。^④鲍国友将我国权力监督体系分为两方面:一是体制内的监督,包括人大监督、司法监督、监察监督等;二是体制外的监督制约,包括公众监督和新闻舆论监督。^⑤浦湜针对我国滥用行政自由裁量权的问题,提出建立立法监督、司法监督、行政监督三位一体的监督体系。可见,国内外学者已经从理论和现实两方面对监督必要性进行了论证,提出了监督体系的架构。

但是,对于中国城市公用事业政府监管监督机构的专门、系统研究还很有限:一方面,国外的理论体系和实践模式不能完全适用于中国城市公用事业的发展实际,监管机构的设立必须在中国特有的行政管理体制下进行;另一方面,国内研究多是对监管机构或垄断性产业监管机构的笼统研究,具体到城市公用事业,特别是明确聚焦到城市供水、污水处理、供气、公共交通、垃圾处理等行业的研究还未能向纵深展开。国内外学者提出了监管机构的监督体系框架,但对监督体系构成要素间的关系及其运行机制研究还十分少见。因此,针对权力缺位、错位、越位等监管机构的现实问题,尽快探讨中国现行政治体制下的城市公用事业监管监督体系建设显得尤为迫切。

城市公用事业政府监管监督是指对政府监管机构在监管城市公用事业发展中的合法性、有效性、科学性、公平性和可持续性的全面监控和督导。由于城市公用事业运行和发展的利益相关方十分普遍和广泛,深受社

① Stigler, The Theory of Regulation, *Journal of Economics and Management Science*, Spring, 1971.

② 卡罗尔·哈洛、理查德·罗林斯:《法律与行政》,商务印书馆2004年版,第28页。

③ 蔡定剑:《国家监督制度》,中国法制出版社1991年版,序言。

④ 林伯海:《我国监督体系与运行机制的缺陷分析》,《理论与改革》2002年第4期。

⑤ 鲍国友:《加强权力运行监督体系建设》,《理论建设》2008年第2期。

会公众关注,该领域的持续健康发展不仅需要各自的专门监管机构监管,还需防止监管者监管行为的疏漏以及与被监管者合谋等问题,因此,在监管体系之外,还需组建多维的监督体系。特别是考虑对城市公用事业政府监管监督的难度、深度、广度和监督的有效性、复杂性等因素,这一多元的监督体系应具有以下特征:

(一) 内外部结合监督

监督体系既有来自政府监管系统的内部监督,又有在政府监管系统对政府监管的监督。内部监督应包括政府监管机构的上下级纵向主管监督、平行机构的相互监督和审计、监察、督察等专门机构的监督。外部监督是政府监管系统之外一般与城市公用事业不发生业务交集的机构、组织和个人对特定领域政府监管机构的监督。内部监督基于其与被监督机构的特殊关系,具有信息获取的便利性、监督业务的专业性、处置违规行为的权威性等优势,是整个监督体系的基础部分。但内部监督也由于特殊的管理关系,容易出现监督信息泄密、监督处置留情、监督机构与监管机构串通等问题。相比而言,外部监督可以有效避免类似问题,但外部监督机构毕竟远离城市公用事业体系,对其运行业务、成本和困难的了解只能是间接的,其监督作用也是间接的、非专业的。因此,建构一个健全的监督体系必须整合内外部监督体系的优势,发挥两个监督的积极性。

(二) 全方位监督

从政府监管机构的监管政策、监管行为、监管信息处理到监管机构与被监管者的关系进行全方位监督。目前,我国城市公用事业政府监管的监督体系还比较薄弱,城市公用事业管理中的行政权滥用、决策比较盲目、法规政策修改相对随意等诸多问题严重影响了监管的有效性和社会认同。为此,需要深入探讨中国城市公用事业政府监管体系潜在的各种监管失灵的风险。总结美国、英国、新加坡、韩国等发达国家城市公用事业政府监管的监督体系建设经验,根据依法行政和建设法治政府的要求,基于中国城市公用事业政府监管的现状和改革要求,有必要从立法、行政、司法和社会监督等方面系统设计城市公用事业政府监管的监督体系框架;同时,为确保该体系的有效运行,还将理顺四大监督主体的相互关系和运行机制,建立适合我国城市公用事业政府监管实情的“四位一体”的监督体系。

(三) 多形式监督

要对城市公用事业政府监管机构的监管行为进行无缝式监督,既需要

有立法、行政、司法机构等正式组织的监督,又需要人民团体、社会组织和公众个人的监督。因为,城市公用事业发展的好坏,城市公用事业供给是否有效,直接关系每一个市民的利益。正式组织的监督具有权威性和专业性,但也容易受“不告不理”的监督体制的束缚,出现行动迟缓、信息不公开、处置留情等问题,有很大的监督惰性。而各种形式的社会监督者没有类似的顾虑,他们既是监督员又是公用事业的消费者,容易发现该领域存在的真实问题,而且在当前网络媒体发达的信息化社会,社会监督主体从发现问题到曝光问题的时间很短,可以充分发挥监督的时效作用。

(四) 综合监督

对城市公用事业政府监管进行监督的目的是促进城市公用事业健康持续发展,这既需要城市公用事业部门自觉地按照科学发展、可持续发展的指导思想谋发展,也需要监管部门通过监管行为对该领域的发展问题进行纠偏。但是,由于城市公用事业本身的公共属性,其事业投入主要源于公共资金,其发展成效评价缺乏明确的主体,因此,城市公用事业在发展的空间布局上是否均衡?在利益分享上是否公平?其投入成效对比是否经济?其发展路径是否可持续?这些问题并非城市公用事业部门自身愿意主动去思考和实现的。这意味着,城市公用事业发展是否遵循公平、有效、科学和可持续原则,主要取决于政府监管部门的努力,但政府监管部门往往与特定城市公用事业部门有较为紧密的关联,监管部门是否本着上述原则对相关领域的发展进行监管仍具有不确定性。另外,城市公用事业政府监管的监督还需跨区域的综合协同。比如,城市供水、污水处理领域不仅受本地监管监督工作成效的制约,还受相邻城市监管监督系统的影响。因为,“在经济发展、社会进步的同时,供水、供电、能源、交通、通信等生命线系统越来越网络化”,特别是在城市区域中会通过实体间的关联形成承灾体的紧密关联。^① 尽管下游城市对污水处理监管监督到位,但如果上游城市不进行协同监管监督,其努力也将枉然。因此,需要监督体系跳出特定城市公用事业狭隘性来监视和督促城市公用事业政府监管部门,并通过它们促使城市公用事业部门遵循这些原则。

二 城市公用事业政府监管监督体系的构成

要具备上述特征,发挥全方位、综合监督功能的城市公用事业政府

^① 刘宁:《公共安全工程常态与应急统合管理》,科学出版社2014年版,第141页。

监管监督体系不是一个单一、内部、封闭的系统，而应该是一个多维、开放的，能够相互支撑又相互监督的系统。这个系统还需监督到城市公用事业政府监管过程的各个环节，具有广角、无缝监督的功能。因此，必须是由立法、行政、司法和社会监督构成的“四位一体”的监督体系。

（一）立法监督

立法监督在我国城市公用事业政府监管监督体系中具有统领地位，也是对政府监管机构最权威的监督。城市公用事业政府监管的立法监督是各级人大及其常委会对城市公用事业政府监管机构工作是否符合宪法和法律，是否正确行使监管职权进行的监督。建立城市公用事业政府监管立法监督机制，要重点从四个方面对立法监督职能及其方式进行规范：一是如何建立有效的立法供给、立法授权和法规审查制度，解决城市公用事业政府监管有法可依问题，监管机构必须依法设立并在立法机关明确授权的情况下依法行政。为确保城市公用事业改革的深入和政府有效监管，只有人大及其常委会拥有法规审查权，其他部门和行政官员不能随意干预城市公用事业监管法规的实施。二是为防止局部利益主导监管立法，如何确保城市公用事业监管立法的民主化和体现公共利益目标。三是各级人大立法机构如何采取有效的手段监督城市公用事业监管机构，特别是如何运用对行政机关的质询、检查、审议监管报告等具体监督方式，使监督常规化、长效化。四是如何建立有效的人大立法机关对监管机构的预算监督机制，尤其是预算报告制度和预算执行审查制度。

（二）行政监督

行政监督是我国城市公用事业政府监管的内部监督，也是确保政府有效监管的日常基础性监督。根据我国行政监督的基本体制，我国城市公用事业政府监管的行政监督体系由专门机关的监督和上级城市公用事业监管部门对下级城市公用事业监管部门的职能监督构成。但是，由于我国行政监督制度还没有形成统一、规范、透明的制度模式和运行机制，特别是专门监督与职能监督还不协调、垂直的职能监督受到地方利益保护的制约，影响了行政监督的有效性。为此，健全行政监督的重点是解决不同行政监督机构之间的权限及职能划分；合理设置专门监督与职能监督、垂直职能监督与横向专门监督的关系协调机制；建立规避政府监管机构与行政监督机构同化、合谋的机制；完善符合我国国情的行政监督处罚手段等一系列

问题,有效消除行政不作为和乱作为。

(三) 司法监督

所谓城市公用事业监管的司法监督,就是司法机关依法对国家公用事业的职能机关及其工作人员遵守和执行相关法律情况的监督。司法监督也称为司法审查制度,是约束行政自由裁量权的重要屏障。目前,我国城市公用事业政府监管领域仍然是一个行政主导的监管体制,还没有建立相应的司法审查制度,对司法监督的范围、司法监督和行政监督之间的关系、程序设计等都存在争议,司法监督还存在缺位,监管责任追究困难。因此,建立城市公用事业政府监管司法监督体系重点是建立以司法审查制度为核心的城市公用事业政府监管责任追究机制体系;以依宪治国、依法治国为指导思想,牢固树立司法独立的司法监督工作机制;建立我国城市公用事业政府监管司法监督制度的整体架构;明确中国城市公用事业政府监管司法监督的职能范围和监督方式。

(四) 社会监督

所谓城市公用事业监管的社会监督就是人民团体、社会组织、舆论媒体和公民个人依据宪法和法律对城市公用事业监管的有效性、公平性和合法性的监督。社会监督是实现政府有效监管、促进社会民主、保障城市公用事业发展符合公共利益的重要制度。目前,我国公民监督和社会舆论监督的功能有待拓展和强化,同时,又缺乏使社会监督理性化和规范化的基本法规和政策基础。建立城市公用事业政府监管社会监督体系的重点是探索最大限度地吸收公民进入城市公用事业政府监管监督体系的有效途径和制度保障;建立如何通过完善立法和监督程序实现公民有序参与监督的机制;建构政府监管机构,实现监管政务向社会公开的安全可靠模式;实现社会舆论监督,尤其是网络监督理性化和规范化的可行途径,建立合理、合法、有效的舆论监督体制。

第二节 城市公用事业政府监管监督 体系建设的目标和意义

政府监管是“具有法律地位的、相对独立的政府管制者(机构),依照一定的法规对被管制者(主要是企业)所采取的一系列行政管理与监