

杨 凤 著

经济转轨与 中国电力监管体制建构

中国社会科学出版社

杨 凤 著

经济转轨与 中国电力监管体制建构

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济转轨与中国电力监管体制建构/杨凤著. —北京:
中国社会科学出版社, 2009. 4

ISBN 978-7-5004-7691-7

I. 经… II. 杨… III. 电力工业—管理体制—研究—中国 IV. F426. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 042211 号

责任编辑 冯 斌
特邀编辑 贾瑞霞
责任校对 王雪梅
封面设计 王 华
版式设计 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 4 月第 1 版

印 次 2009 年 4 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 8.375

插 页 2

字 数 219 千字

定 价 22.00 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
版权所有 侵权必究

沈阳理工大学学科建设基金资助出版

目 录

引论	(1)
第一节 论题及其相关界定	(2)
一 论题内涵	(3)
二 相关界定	(9)
第二节 论题研究的背景与意义	(11)
一 研究背景	(11)
二 理论与现实意义	(16)
第三节 研究框架与方法	(18)
一 研究框架	(18)
二 研究方法	(21)
第一章 规制理论的发展轨迹、政策应用及其评述	(23)
第一节 传统公共利益理论:监管的规范分析	(24)
一 市场失灵:政府监管的理由	(25)
二 理论的现实性与监管政策应用	(35)
三 理论质疑	(41)
第二节 部门利益理论:监管的反对声音	(46)
一 服务于部门利益的政府监管	(47)
二 理论贡献与经济性监管政策放松	(50)

2 经济转轨与中国电力监管体制建构

- 三 部门利益理论的局限性 (52)
- 第三节 传统公共利益理论的修正与发展 (54)
 - 一 可竞争市场理论:引入竞争的监管工具 (55)
 - 二 激励规制理论:新规制经济学的诞生 (58)

第二章 电力产业技术经济特征与监管需求 (64)

- 第一节 电力产业的技术与经济特征 (64)
 - 一 技术特征 (64)
 - 二 经济特征 (68)
- 第二节 电力产业自然垄断边界的变化 (74)
 - 一 自然垄断特征弱化与电力竞争、垄断业务区分 ... (74)
 - 二 电力产业引入竞争的实践 (78)
- 第三节 电力产业的监管需求 (83)
 - 一 抑制垄断势力的输、配电价监管需求 (84)
 - 二 维护规模经济与有效竞争的电力市场准入
监管需求 (87)
 - 三 正外部性与电力安全、普遍服务的监管需求 (90)
 - 四 负外部性与环境监管需求 (93)

第三章 现代电力监管体制的内涵与特征 (95)

- 第一节 现代电力监管体制的来源及其内涵 (95)
 - 一 “现代电力监管体制”概念提出的三个来源 (96)
 - 二 现代电力监管体制内涵 (98)
 - 三 现代电力监管体制的运行机制 (104)
 - 四 现代电力监管体制的研究重心 (106)
- 第二节 现代电力监管体制的特征 (107)
 - 一 依法监管:透明、公正与监管信誉 (107)

二	独立监管与权力制衡	(110)
三	许可证式电力市场准入监管	(112)
四	激励性输、配电价监管	(114)
第四章	中国现代电力监管体制的建构背景	(118)
第一节	电力管理体制的演进	(118)
一	计划经济的“政企合一”电力管理体制	(119)
二	市场化改革中的电力监管体制过渡	(121)
第二节	传统电力管理体制的制度缺陷	(125)
一	电力监管无规可循	(126)
二	电力监管职能分散	(127)
三	缺乏监管的权力制衡机制	(130)
四	电力监管方式低效	(131)
第三节	现代电力监管体制初创	(134)
一	“电监会”成立及其角色定位	(134)
二	“电监会”初期运作	(138)
第五章	中国电力监管法规体系建设	(140)
第一节	“规制有据”与中国电力监管法规分析	(140)
一	现代电力监管体制对“规制有据”的要求	(141)
二	中国电力监管的法规缺陷	(142)
第二节	国际电力监管法规框架特点	(145)
一	英国《电力法》的完备性	(146)
二	美国电力监管的立法先行传统	(148)
三	澳大利亚电力监管法规的简明性	(150)
第三节	中国电力监管法规体系完善路径	(151)
一	立法先行	(151)

4 经济转轨与中国电力监管体制建构

二 完善电力监管法规内容体系	(155)
----------------------	-------

第六章 中国电力监管机构独立性与权力制衡

机制设计	(159)
------------	-------

第一节 国际电力监管机构的独立性分析	(159)
--------------------------	-------

一 独立于受监管的电力企业	(160)
---------------------	-------

二 独立于政府宏观政策部门	(163)
---------------------	-------

三 准独立的电力监管机构	(165)
--------------------	-------

第二节 中国电力监管机构的独立性及其保障	
----------------------	--

机制设计	(166)
------------	-------

一 “电监会”的独立性分析	(166)
---------------------	-------

二 监管机构独立性的保障机制	(175)
----------------------	-------

第三节 权力制衡机制设计	(181)
--------------------	-------

一 以法律对监管权力进行事前设置	(182)
------------------------	-------

二 司法介入的民主监督途径	(184)
---------------------	-------

三 规范行政程序与监管透明化	(186)
----------------------	-------

第七章 中国发电侧市场准入监管制度选择

第一节 中国电力产业发电侧引入竞争与准入监管	
------------------------	--

制度改革	(191)
------------	-------

一 电力产业结构重组与电源投资需求	(192)
-------------------------	-------

二 市场准入制度的初步尝试	(194)
---------------------	-------

第二节 英国电力市场许可证准入监管制度	(196)
---------------------------	-------

一 英国电力产业重组与许可证制度确立	(197)
--------------------------	-------

二 英国许可证准入制度特质	(201)
---------------------	-------

第三节 中国发电侧市场准入监管制度完善	(204)
---------------------------	-------

一 行政审批制度的逐步退出	(204)
---------------------	-------

二	不同电力供应特点的准入监管辅助方式	(208)
第八章	中国输、配电价格激励性监管体制研究	(212)
第一节	中国输、配电价格机制缺陷与监管改革取向 ...	(212)
一	现行输、配电价形成机制	(213)
二	输、配电价格改革的监管取向	(218)
第二节	国际输、配电价监管体制分析:从保护到 激励	(223)
一	美国保护性电价监管:投资回报率机制	(223)
二	英国激励性电价监管:最高限价机制	(227)
第三节	中国输、配电价监管方式的选择路径	(234)
一	改革渐进性决定当前保护性监管方式	(235)
二	电网建设成熟期的激励性监管方式	(239)
参考资料		(242)
后记		(257)

引 论

改革开放的 30 年，也是我国电力管理体制探索创新的 30 年。随着电力市场化改革进程的推进，传统的电力行政管理体制正逐渐向市场经济下的基于规则的科学监管制度转换。电力监管体制的完善、电力监管能力的提高以及监管手段的创新已经成为电力体制改革与我国电力产业健康快速发展的迫切需要。

中国电力产业作为一个关系国计民生的基础能源部门，在过去很长时期内曾一直被认为是完全意义的自然垄断行业而由政府进行纵向一体化的垄断经营并受其直接管理。始于 20 世纪 90 年代初的国际电力产业民营化、结构重组等一系列电力市场化改革使电力产业打破垄断、引入竞争和放松监管成为可能。英国、美国、澳大利亚、新西兰、西班牙及阿根廷等国家电力体制改革的实践经验表明，在电力产业的发、售电环节引入市场竞争机制以及在输、配电环节加强政府监管是可行的且收到良好的效果。电力体制市场化改革减轻了政府财政负担，提高了企业生产效率，使电力价格得以降低，服务质量得以提高，促进了电力产业的发展。

然而，面对电力体制改革中不断高涨的放松监管呼声，我们却发现一个有趣的现象，那就是：无论在规制理论发展还是电力体制市场化改革的进程中，政府监管的领域并非缩小或者消失。

2 经济转轨与中国电力监管体制建构

相反，它由原来对产业一体化垄断的严格控制，已经转变为对仍具有自然垄断特性的领域加强监管以克服“市场失灵”，以及为促进可竞争领域的有效竞争而进行的监管。尤其是2000年美国加州能源危机，2003年美国、英国及加拿大的大规模停电事件，以及2008年中国南方雪灾与汶川地震所暴露出电力系统的脆弱性，这些现象促使更多国家关注政府监管在电力市场化改革中的作用。越来越多的国家意识到合理科学的电力监管体制是保证安全稳定的电力供应以及电力产业长远健康发展必需的制度条件。电力市场化改革的成功也在相当程度上依赖于有效的电力监管体制，因此，当前电力市场化改革中的政府监管体制建设正在成为一个世界性的课题。

在市场经济环境中，政府对电力产业进行监管应依据何种规则？如何在保持电力监管机构独立性的同时对监管权力进行制衡与监督？如何在发、售电竞争性市场放松准入监管的同时，规范电力企业的运作，维护有效竞争的市场秩序？以及如何选择对输、配电垄断环节电价的监管方式，使之既能够抑制企业垄断势力滥用，又可以激励企业提高效率、增进消费者福利？这些问题既构成了中国现代电力监管体制建设的理论问题，也正是各国在其现代电力监管体制建设的过程中必须要面对的实践问题。

第一节 论题及其相关界定

本书的论题是“经济转轨与中国电力监管体制建构”，是在明确“现代电力监管体制”共性内涵和显著特征的基础上，探讨当前中国从计划经济向市场经济转型的过程中，如何按照成熟市场经济条件下“现代电力监管体制”运行的一般性特征和要求，结合中国电力产业监管体制的发展现状与制度环境，借鉴国

际电力监管体制改革中的经验，建设适应中国电力产业发展的、具有中国个性色彩的现代电力监管体制。

一 论题内涵

从总体来看，对于本书论题“中国电力监管体制建构”内涵的理解，其核心是要明确“现代电力监管体制”的概念。因为“现代电力监管体制”作为一个具有普适性与规律性的关键概念，是“中国现代电力监管体制”该个性概念得以确立的基础和框架。

本书主要基于三个来源提出“现代电力监管体制”的概念，分别为：规制经济学的理论基础；电力产业技术经济特性所决定的监管需求；电力监管的国际经验。由此，我们将“现代电力监管体制”定义为：在市场经济环境中，电力监管机构（政府）根据授权，依据电力法律法规，独立地行使电力监管职能，对电力企业及电力市场交易行为进行规范和约束（包括对发、售电竞争性市场准入监管，对输、配电垄断价格的经济性监管，以及电力安全、普遍服务与环境保护等社会性监管），以维护电力市场竞争秩序，促进电力市场主体的发育，抑制垄断电力企业的权力滥用，保护公众利益不受损害的一系列制度安排。

我们可以通过将“现代电力监管体制”概念以重心前移的方式，逐层展开对“现代电力监管体制”内涵及其三个来源的阐释：

即“监管”体制 → “电力”监管体制 → “现代”电力监管体制（详细分析过程见第三章）：

监管体制：根据规制经济学中公共利益理论对“管制”或“规制”的若干含义界定以及对政府监管起源、内容与方法等方面的研究（见第一章），本书认为，“监管体制”体现了一种

“政府监管的制度”。即，在自然垄断或信息偏在的领域，由独立的政府机构依据一定规则，对一定经济主体的活动进行以价格、准入、质量、服务为主的规范和限制，目的是维护市场竞争秩序，并防止公共利益受到损害，由此所形成的一系列制度安排。“监管体制”的含义曾经在卡恩（Kahn，1970）的《管制经济学——原理与制度》中有所体现。他将政府管制的定义限定在公用事业的范畴内，并认为“政府管制的实质是政府命令对市场竞争的明显取代，作为一种基本的制度安排，它是对该产业的结构及其经济绩效的主要方面的直接的政府规定……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。”

电力监管体制：它体现了监管体制向“电力”层面的延伸，其要点是将政府监管的领域限定在电力产业范畴内，即，政府在对电力产业进行监管的过程中形成的一系列制度。其含义重点是在理解“监管体制”的基础上，结合电力产业的技术经济特征进一步回答电力产业为什么需要政府监管的问题，即电力产业的监管需求。电力产业作为一个具有特殊技术经济特性的产业，其发、输、配、售环节协调统一运行和电力供需瞬时平衡的技术特点。其网络经济性、规模经济性、范围经济性等自然垄断性和外部性经济特征，使电力产业符合规制理论对政府监管理由分析的条件，并决定了其具有政府监管的需求以及主要监管内容；也就是对于自然垄断特征逐渐淡化的发、售电领域，要放松其价格和准入方面的监管。同时，需要政府对竞争性电力市场的准入进行再监管，目的是促进竞争性领域的电力企业公平进入市场，并按照统一的电力市场规则规范地运作进行有效竞争。对于仍存在显著自然垄断特征的输、配电领域，则需要政府采取价格监管措施来抑制垄断企业对消费者滥用垄断权力、防止消费者利益受到侵

害。政府还负有由电力产业外部性产生的电力安全、普遍服务、环境保护等监管责任（具体见第二章）。因此，电力产业的技术经济特点使政府监管体制带有电力产业的个性色彩，这体现在电力产业被监管的产业环节、电力监管法规、监管机构以及发、售电市场准入监管和输、配电价格监管方法等方面。总之，电力监管体制是政府监管体制与具体电力产业的结合。

现代电力监管体制：正如我们前面所给出的定义，现代电力监管体制所代表的是一种市场经济条件下，政府对电力产业进行有效监管所形成的一系列制度。除了规制理论和电力产业特点赋予它存在的合理性以外，现代电力监管体制的形成还依赖于成熟市场经济国家在电力监管方面所进行的探索和实践经验（分别见第五—八章中的国际监管经验），而这得益于对成功经验的提取和失败教训的总结，可以说是国际电力监管经验的不断累积和更新的过程。

对于“现代电力监管体制”的进一步理解，还需要在明确“监管体制”以及“电力监管体制”的基础上，突出“现代”所蕴涵的特定意义及其主要特征。这里的“现代”具有三层含义：

第一，“现代”电力监管体制是市场经济条件下的特有产物。因此，它根本区别于计划经济条件下的政府电力管理体制，其特征集中体现在实行“法治”而非“人治”的科学、有限监管，政企分开，对电力产业市场失灵领域的规制理论应用，从而限定政府对电力产业监管的范围和方法。

第二，“现代”电力监管体制是以 20 世纪 90 年代的国际电力市场化改革为时代划分界限，将电力产业限定为市场化改革后的垄断（输、配电）业务与竞争（发、售电）业务区分，从而决定了电力监管的范围和方式变革，进而使电力监管体制的研究适应

时代进步,并使电力产业结构以及监管对象和范围得到统一。

第三,“现代”电力监管体制强调了对规制理论最新成果(激励规制理论)的吸收,并将其运用到电力监管实践中,从而形成发展、更新、完善的现代电力监管制度,这不仅是对传统电力监管体制中问题和弊端的关注,并积极寻找解决途径,同时也是电力监管制度进步与创新的体现。

此外,现代电力监管体制其固有的四个特征为:

一是依法监管。建立完善电力法规体系作为电力监管的依据,不仅体现了市场经济中现代电力监管体制与计划经济下传统电力管理体制最根本的区别,而且强调要提高电力监管所依据规则和政策的透明度、电力监管的公正性以及形成可信的电力监管的要求。世界上绝大多数国家在电力监管体制改革之初就确立完善的电力法规体系,使得“规制有据”,这已经成为现代电力监管体制的最基本特征。

二是电力监管机构分别独立于企业和政府的独立性及其权力制衡机制。它是现代电力监管体制针对传统电力监管体制中监管者被利益集团所俘获的“腐败”、“寻租”现象,“规制俘获”理论对公共利益理论的质疑以及电力监管决策受到政治干预等问题所寻求的一种解决思路,也是相对于传统电力监管体制的一种制度完善和进步。这一特点在许多国家独立的电力监管机构以及对监管者的法定权力制约、上诉机制与社会监督中有所体现。电力监管机构的独立性作为现代电力监管体制的重要特征,能够在很大程度上扼制传统电力管理体制的政企不分、“政监”不分、监管者缺位、越位等弊端。

三是发、售电竞争性市场的许可证式准入监管制度。在国际电力市场化改革后,发、售电业务从原来发、输、配、售一体化垄断业务中剥离出来,从而导致发、售电环节准入监管从“放

松监管”到“再监管”过程的变革。许多市场经济国家正在逐渐摸索一种更合理的电力监管制度，适应已经变化了的电力市场。尤其以英国许可证准入监管^①为代表的竞争性电力市场准入监管制度，已经构成现代电力监管体制的一大特征。

四是输、配电环节的激励性价格监管。以价格上限为代表的激励性价格监管方式，是规制经济学的最新进展——“激励规制”理论在现代电力监管实践中的最新应用（从英国开始后传入其他国家）。价格上限的电力价格监管方式将激励性监管最重要的两大特点（对降低成本的激励以及调整价格的自由）有机地结合起来，使受监管的电力企业具有制定价格的弹性空间，从而能够寻求更有效率的价格结构。它在一定程度上为传统电力价格监管方式造成的监管失灵（A—J效应、X—非效率、价格下降缓慢）的矛盾找到了解决途径，也体现了电力监管体制在制度变迁中的进步，并在国际电力监管实践中得到广泛的应用，因而成为现代电力监管体制的显著特征。

以上，我们给出了“现代电力监管体制”的概念，并从不同角度对其内涵和特征进行了阐释。从本质上讲，“现代电力监管体制”的内涵和特征体现了在市场经济条件下，一种最终实现电力企业和消费者利益最大化的帕累托最优的电力行业监管状态。现代电力监管体制的有效运行，是电力监管机构（政府）依据规则对电力产业进行科学监管，以促进电力产业效率、维护消费者利益不受侵害，从而实现电力企业和消费者利益最大化的过程，具体来看，它也是一个实现电力企业、消费者和政府三方主体利益均衡的过程。

① 以准入许可的手段对企业进入竞争性电力市场进行资格限定，并规定电力企业在市场中进行公平竞争的规则。

可见，现代电力监管体制是市场经济环境下对理想的电力监管制度共性的理论描述。因此它具有规律的普适性而无国别的限制，可以作为不同国家在建设本国现代电力监管体制过程中参考的依据和方向。因此，对于现代电力监管体制的建设既包括从计划经济体制下落后的电力产业管理体制，向市场经济条件下独立电力监管机构依法科学监管的现代电力监管体制转型；同时也包括对于原有市场经济条件下，已经存在的电力监管体制通过不断吸收规制理论发展的最新成果，解决电力监管实践中出现的问题，从而得到电力监管体制自我完善的过程。至于各国如何能达到这样一种现代电力监管体制的状态，则需要各国着眼于本国电力监管体制中存在的问题，结合本土经验和制度禀赋，借鉴国际的电力监管经验来寻找属于自己的实现路径。

本书对于“中国现代电力监管体制”的研究是按照现代电力监管体制内涵和特征的要求，进行具有中国特色现代电力监管体制建设的过程。而我们对于“中国现代电力监管体制”的含义界定，也是在“现代电力监管体制”的框架下进行的，是一般性“现代电力监管体制”内涵的中国个性体现。即中国在市场经济条件下，由法律授权的独立电力监管机构依据电力法律法规，对中国电力市场交易行为及电力企业的活动进行规范。包括对发、售电竞争性市场准入监管；对输、配电垄断价格的经济性监管以及电力安全、普遍服务、环境保护等社会性监管，以维护电力市场竞争秩序、抑制垄断电力企业的权力滥用，保护公众利益的一系列制度安排。因而它基本具备现代电力监管体制的内涵和特征。就目前而言，中国尚未形成这样一种符合“现代电力监管体制”特征要求的电力监管体制，也远未达到这样一种科学的电力监管状态。基于此，本书对“中国现代电力监管体制”的研究力求在借鉴国际先进电力监管经验的同时，充分结合中国的