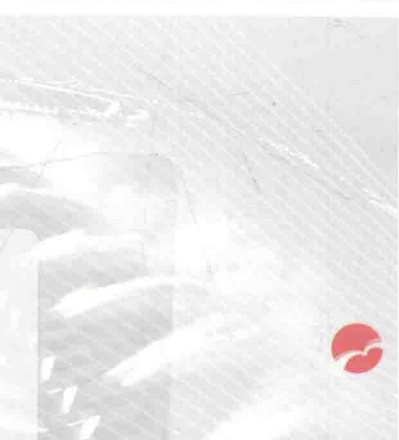


EXPLORATION AND PRACTICE
—OF ENERGY REGULATION IN CHINA—

中国能源监管 探索与实践

谭荣尧 赵国宏 等著



人民出版社

EXPLORATION AND PRACTICE
—OF ENERGY REGULATION IN CHINA—

中国能源监管 探索与实践

谭荣尧 赵国宏 等著



人民教育出版社

总策划: 黄书元 辛广伟
统 筹: 崔继新
责任编辑: 刘江波
文字编辑: 曹 歌 李兆春
封面设计: 肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国能源监管探索与实践 / 谭荣尧 等 著. — 北京: 人民出版社, 2016.6
ISBN 978-7-01-016349-9

I. ①中… II. ①谭… III. ①能源工业-监管制度-研究-中国 IV. ①F426.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 137309 号

中国能源监管探索与实践

ZHONGGUO NENGYUAN JIANGUAN TANSUO YU SHIJIAN

谭荣尧 赵国宏 等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月北京第 1 次印刷

开本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张: 22.75

字数: 384 千字

ISBN 978-7-01-016349-9 定价: 138.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话: (010) 65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书, 如有印制质量问题, 我社负责调换。

服务电话: (010) 65250042



序

当前，我国正处于政府转变职能、简政放权的重大历史时期，正处于健全完善中国特色社会主义能源体制机制的重大历史时期，正处于加快推进能源生产与消费革命的重大历史时期。积极探索和实践能源监管，对于贯彻落实简政放权的决策部署，保障责任和权力同步下放、放活和监管同步加强，对于推动能源体制机制改革与创新，形成公平、公正、公开、竞争有序的中国特色社会主义能源市场，对于贯彻落实习近平总书记确立的“四个革命、一个合作”的能源战略思想和新一届国家能源委员会首次会议审议通过的《能源发展战略行动计划（2014—2020）》，加快构建低碳清洁、安全高效的现代能源体系均具有十分重要的历史意义和现实意义。

国家能源局重新组建以来，在党中央、国务院的正确领导下，在国家发展改革委党组和能源局党组的直接领导下，在梳理和总结10年电力监管经验的基础上，主动适应从电力监管到能源监管的新变化，贯彻简政放权、强化监管的新要求，积极探索能源监管新机制，探索规划、政策、规则、监管“四位一体”的能源管理新模式，推进能源市场建设，强化能源监管，维护能源市场秩序，在如何把握能源监管的任务要求、如何依法依规开展能源监管等方面作了初步的研究、探索和实践。

中国的能源监管是一项创新性的工作，是一个不断摸索、总结、完善的过程。国家能源局的同志们，特别是能源监管一线的部分同志，历时1年多，系统梳理了中外能源监管的理论、历史沿革及现状，认真总结了10年

电力监管和几年能源监管工作实践，分析了中国能源监管的体制机制、重点难点、方式方法等关键问题，形成了《中国能源监管探索与实践》一书。虽然不尽完善，仍需进一步在探索中总结、在实践中提升，但其中不乏珍贵的经验与体会。衷心希望本书能够为健全完善我国能源监管机制、推动能源管理体制创新提供有益借鉴。

吴新雄

2016年2月

前 言

能源监管需要不断探索。

改革开放以来，我国能源管理体制几经变迁，能源监管逐步深化。经过10年电力监管、3年能源监管，我们树立监管理念、建设监管标准、探索监管手段，取得了初步监管成效。

当前，能源生产与消费革命拉开大幕，政府职能转变、简政放权逐步深化，能源管理方式正在深刻转变，能源体制机制改革正在加速，需要更加扎实有效地做好能源监管。

为总结、分析、提炼我国电力监管、能源监管的成熟经验，反思其面临的问题和矛盾，探索更加有效的能源监管路径，我们创作了此书。本书从理论追溯和研究入手，在总结电力监管、能源监管经验教训的基础上，充分借鉴国际能源监管成功经验，探讨了未来中国能源监管的发展前景。

全书共四篇十六章，重视理论与实践结合，以实践为主；重视国内与国际结合，以国内为主；重视电力与其他能源结合，以电力为主。

第一篇“能源监管的起源与变迁”，以历史的眼光阐述能源监管的理念与模式，分析国际能源监管的实践经验及其对中国的启示，回顾中国能源监管的理念演变及路径选择，并从理论角度评估了中国能源监管制度的设计。

能源是特殊商品。为更好地治理市场违规行为、垄断行为和市场失灵，需要政府对市场进行适当干预并采取有效监管。能源监管模式的选择与经

济理论和能源监管理论的新发展密切相关，自然垄断产业组织理论、博弈论、规制经济学理论等都为能源监管模式和思路提供了指导方向。在市场经济成熟的条件下，政府一般都采取独立监管的模式来规制和治理市场，而在市场经济不完善或处于发展状态下，一般都采取“政监合一”模式。世界范围内的多年实践，为能源监管积累了丰富的经验，为中国能源监管的开展提供了现实借鉴。

第二篇“中国电力监管十年实践”，从分析独立电力监管的时代背景入手，将国家电监会十年历程分为开端、发展、深化这三个各具不同特征的阶段，深入总结国家电监会时期的电力监管工作，详细分析其面临的局限及现实约束，以便从历史中吸取养分。

由于我国电力供需状况的逆转，以及 20 世纪 70 年代国际电力市场化改革浪潮的影响，我国于 2002 年开始实施新一轮电力体制改革，催生了独立电力监管。随后 10 年，我国电力监管明显呈现开端、发展、深化三个特征各异的不同阶段。在此期间，电力监管机构在推进电力体制改革、试点电力市场建设，加强安全监管、市场准入监管、价格成本监管、电力交易监管、节能减排监管、供电服务监管、电力稽查等方面进行了大胆探索，取得积极成效的同时也暴露了我国电力管理体制机制的深层次问题。电力监管由此向“政监合一”的能源监管转型，其理念和经验将成为能源监管的重要财富。

第三篇“探索中的中国能源监管”，从分析新常态下中国能源监管的历史使命和现实担当出发，总结中国能源监管的新思路、新探索及监管方式方法的创新，展现 2013 年重组以来国家能源局的能源监管全貌。

新常态下的中国能源监管开启新模式。国家能源局重组后，我国能源行业管理体制实现从“政监分离”向“政监合一”转变，一定程度上解决了分散管理、分业管理、分段管理的问题，初步形成了横向互动、纵向联动的能源监管新格局。国家能源局紧扣能源改革与发展实际，确立了能源监管基本思路，并积极创新能源监管方式，务实开展了能源规划政策落实情况监管、能源市场秩序监管、能源垄断环节监管、能源行业节能减排监管、

安全监管和能源应急管理等多项重点工作。能源监管初步实现了转型升级，但在法律法规、体制机制、工作程序等方面依然存在诸多亟待解决的问题和矛盾。

第四篇“中国能源监管远景展望”，详细分析国际政治经济形势和全球能源发展趋势，深入研究中国能源改革与发展新动向，重在思考当前中国能源监管实践与探索的难点，展望未来的中国能源监管之路。

国际政治经济风云变幻，诸如大数据、“互联网+”、能源互联网等新概念、新技术的发展，都将深刻影响能源领域。当前，世界能源面临着能源安全、价格震荡、环境保护与气候压力等突出问题。主要国家能源战略向多元化、挖掘国内潜力、强化储备和国际合作、重视科技等方面加速调整。新常态下，中国能源监管机遇和挑战并存，在突破能源监管面临的体制机制约束、选择适合中国国情的能源监管模式等重要问题上，需要慎重抉择。目前的现实选择是“政监合一”，长远趋势则应建立完善独立的能源监管机构。当然，独立能源监管模式的确立和形成将是一个伴随能源市场发展的漫长过程。

当前，国家发展改革委主任徐绍史和国家发展改革委副主任、国家能源局局长努尔·白克力亲力亲为，正带领大家为新时期的能源监管积极探索、扎实工作。此前，原国家电监会历任主席柴松岳、尤权、王旭东、吴新雄经过不同阶段的多种尝试和努力，为专业化能源监管开创了先河、奠定了基础。在此，向他们致以崇高的敬意！

吴新雄作为原国家电监会最后一任主席和国家能源局重组后首任局长，曾精心安排部署编撰《国家电力监管委员会十年概览》，全面系统地总结电力监管经验；此次又高瞻远瞩倡导创作本书并热情作序，对本书创作给予了积极鼓励和大力支持。在此，致以衷心的感谢！

能源监管战线的同仁，以其实际行动和扎实工作，践行能源监管理念、探索有效监管路径；学界的朋友，以其专业学识和独到见解，对能源监管贡献不可替代的特有力量；广大能源企业，积极适应能源改革与发展新形势，

千方百计保障能源安全高效供应。在此，致以良好的祝愿！

本书由谭荣尧主导、主持全部创作过程，负责全书框架、思路设计和最终审稿工作；赵国宏组织全书的创作、修改和统稿。第一篇、第四篇主要由张峻极执笔，第二篇主要由蒋学林执笔，第三篇主要由王云波执笔。谢敬东、朱文毅、焦路峰等为本书创作提供了大量素材。

中国能源监管依然处于探索过程中，对其过往实践的总结、分析、评价以及未来能源监管的设想难免因人而异。本书代表的仅仅是我们的思考、观点和设想。在创作过程中，我们一直坚持严谨、细致、认真、负责的态度，力求客观、公正、全面、深刻，然而由于时间紧迫和认识水平有限，遗误之处在所难免，恳请批评指正。

谭荣尧

2016年3月

目 录

序	吴新雄	1
前 言	谭荣尧	1

第一篇 能源监管的起源与变迁

第一章 能源监管的理念与模式	3
第一节 监管的概念、经济依据和主要模式	3
第二节 监管理念的发展和演化	14
第三节 能源监管	17
第二章 能源监管理论的新发展	26
第一节 自然垄断理论及规制	26
第二节 博弈论在能源监管中的应用	29
第三节 规制理论的演进及新规制经济学	32
第四节 能源监管理论新发展对中国能源监管的启示	35
第三章 国际能源监管实践及经验	37
第一节 美国的能源监管	37
第二节 加拿大的能源监管	41
第三节 英国、法国和德国的能源监管	43
第四节 新兴市场国家的能源监管	47

第五节 国外能源监管对中国的启示.....	49
第四章 中国能源监管的理念演变及路径选择.....	54
第一节 能源管理体制沿革及监管理念萌芽.....	54
第二节 独立电力监管理念的形成.....	56
第三节 能源监管的重新构建.....	62
第四节 中国能源监管的初步成效.....	65
第五节 能源革命中的监管实践与理论创新.....	69

第二篇 中国电力监管十年实践

第一章 电力监管的时代背景.....	81
第一节 2002 年以前的电力改革和发展.....	81
第二节 电力市场化改革的历史选择.....	89
第三节 电力改革和发展对电力监管的内在要求.....	95
第二章 电力监管鲜明的阶段性特征.....	100
第一节 独立电力监管的开端.....	100
第二节 独立电力监管的发展.....	107
第三节 独立电力监管的深化.....	117
第三章 电力监管全方位推进.....	122
第一节 保障电力安全稳定运行.....	122
第二节 维护良好电力市场环境.....	133
第三节 促进电力节能减排.....	148
第四节 切实维护人民群众的根本利益.....	156
第五节 切实加强电力稽查.....	162
第六节 深化电力改革和市场建设.....	169

第四章 电力监管的评价与思考	178
第一节 电力监管取得的成效	178
第二节 电力监管积累的宝贵经验	186
第三节 电力监管的局限及尚待解决的问题	192
第四节 从电力监管到能源监管	198

第三篇 探索中的中国能源监管

第一章 新常态下能源监管的历史使命	207
第一节 能源监管的实践基础	207
第二节 大能源监管格局初步形成	215
第三节 能源监管面临的新形势	223
第二章 能源监管的新思路和新探索	232
第一节 能源监管的基本思路	232
第二节 能源监管机制的探索	239
第三节 能源监管方式的创新	249
第三章 能源监管务实推进	268
第一节 能源规划政策执行情况监管	268
第二节 能源市场秩序监管	275
第三节 能源垄断环节监管	287
第四节 能源行业节能减排监管	300
第五节 能源安全监管和应急管理	308
第四章 能源监管开始转型升级	321
第一节 能源监管取得初步成效	321
第二节 能源监管的基本经验	326
第三节 能源监管亟待进一步创新	329

第四篇 中国能源监管远景展望

第一章 国际能源发展趋势及未来格局	339
第一节 传统能源发展趋势	339
第二节 新能源发展趋势	345
第三节 世界能源发展面临突出问题	350
第四节 世界主要国家能源战略调整加速	354
第二章 国际政治经济形势对能源发展的影响	360
第一节 美国战略东移和中东局势对国际能源的影响	360
第二节 主要国家经济状况影响国际能源发展	365
第三章 中国能源监管的现实约束与长远需求	372
第一节 中国能源发展的机遇与挑战	372
第二节 中国能源监管的现实约束	377
第三节 中国能源监管的战略意义	383
第四章 中国能源监管的现实选择和前景分析	390
第一节 能源监管模式的选择	390
第二节 中国能源监管的现实选择	396
第三节 中国能源监管的未来模式	406
参考文献	419
主题索引	424
后 记	432

第一篇

能源监管的起源与变迁

监管的出现，来自于市场本身的不完美。独立监管的产生，则起源于政府与市场的关系。在透明规则下，采取独立监管的模式去强化市场监管，既是保护市场参与主体的合法权益，也同时确保市场主体不受政府过度干预的损害。世界各国以及中国能源监管的实践与经验就是典型的例证。

第一章 能源监管的理念与模式

监管，英文是 Regulation，也被翻译为管制或规制。

监管的概念没有统一准确的定义，翻译也千差万别，研究的主要国家经济社会状况和体制机制各不相同，导致监管的内涵也有较大差别，因此，大家对监管概念的理解也就存在较大差异。

本章将着重梳理监管和能源监管的理念与模式。

第一节 监管的概念、经济依据和主要模式

监管起源政府部门对市场垄断行为的干预。从经济理论和社会实践方面来看，政府监管的依据是竞争规则和公众利益受到侵害以及市场失灵问题。经济性监管和社会性监管，都是在角度和倾向有所差异的监管理论与模式下进行的。

一、监管的概念

从起源来讲，监管起源于美国地方政府对垄断业务的干预和控制。19世纪出现的商业性铁路网络，因其独特的技术经济特征而导致市场失灵。与欧洲大多数国家采取铁路国有化不同，美国采取了私有企业垄断经营的

模式。为保护消费者利益不受垄断经营商的侵害，美国开始形成了以市场准入、价格、收益等业务为主的监管。1869年成立的美国马萨诸塞州铁路委员会被认为是第一个有效运作的专业化监管机构。

1886年以后，随着美国州际铁路运输的兴起，州铁路监管机构很难依法去监管州际铁路运输，于是1887年2月美国出台了《州际贸易法》，成立联邦州际贸易委员会，具体负责专业监管业务。从此，专业监管机构在全球范围内不断兴起和完善，并在规范和促进行业发展中扮演着重要角色。

第二次世界大战以后，随着西方资本主义国家市场体系的不断完善，市场经济得到了迅猛发展，但由此引发的市场失灵给社会 and 经济发展带来了种种弊端。为此，西方各国政府

越来越多地按照市场经济有效运作的客观要求，仿照美国铁路监管的做法，对大型共用事业企业和厂商实行政府监管，以确保市场经济的良性发展。随着时间的推移，监管从只是向公众披露信息演变为独立的行政力量，实施监管的范围也从铁路、供水、电力等基础性产业扩展到金融、环境、卫生等领域。监管逐步成为政府矫正市场缺陷的一种普遍方式，也成了以美国为代表的自由市场经济国家的制度安排的一个重要特征。有人甚至提

知识链接：

世界上最早的监管机构——美国马萨诸塞州铁路委员会

19世纪六七十年代，美国铁路得到了空前的发展。为防止铁路垄断产生的不良后果，在C.F. 亚当斯（Charles Francis Adams）的建议下，1869年成立了马萨诸塞州铁路委员会。委员会由3名无党派的专家成员组成，具体负责对铁路运价进行专业化的调查，并公布调查结论，实行“阳光”监管，但是委员会没有执行权。马萨诸塞州铁路委员会对规范州铁路运营发挥了重要监管作用，被公认为世界上第一个可以实施有效监管的监管机构，是现代监管机构的雏形。^①

^① 资料来源：根据中国宪政网《美国行政法上的独立规制机构》相关内容整理。