

SERC

国家电力监管委员会指定培训教材

《供电监管办法》 释义

国家电力监管委员会 编



中国电力出版社

www.cepp.com.cn

国家电力监管委员会公文处理办法

《供电监管办法》 释义

国家电力监管委员会 编

SERC

国家电力监管委员会指定培训教材

《供电监管办法》 释义

国家电力监管委员会 编



中国电力出版社

www.cepp.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

《供电监管办法》释义/国家电力监管委员会编. —北京: 中国电力出版社, 2010.5

ISBN 978-7-5123-0413-0

I. ①供… II. ①国… III. ①电力工业-监督管理-条例-法律解释-中国 IV. ①D922.292.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 082475 号

中国电力出版社出版、发行

(北京三里河路 6 号 100044 <http://www.cepp.com.cn>)

北京丰源印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

2010 年 5 月第一版 2010 年 6 月北京第三次印刷

850 毫米×1168 毫米 32 开本 5.5 印张 131 千字

印数 10001—30000 册 定价 13.50 元

敬告读者

本书封面贴有防伪标签, 加热后中心图案消失
本书如有印装质量问题, 我社发行部负责退换

版权专有 翻印必究

《〈供电监管办法〉释义》编写组

组 长 贾英华

副 组 长 张旭波 李 泽 张扬民

成 员 (按姓氏笔画为序)

王玉萍 王延芳 王 巍 卢 勇

刘佳鹏 刘 畅 朱 嵘 邢翼腾

李 伟 李晓光 李 芳 杨 懿

应华泉 应希纯 张秀玲 余 平

罗文龙 周 凌 官 勇 姚晓冬

倪孟平 黄倩云

序

2009年11月26日，国家电监会正式颁布了《供电监管办法》。这部监管规章是根据新形势对供电和供电监管工作提出的要求，在2005年颁布的《供电服务监管办法（试行）》基础上，进一步深化、完善后修订出台的，是指导当前和今后一段时间供电企业不断加强和改进供电工作、监管机构进一步深化开展供电监管工作的重要法律依据。

电力是关系国计民生的重要基础行业和公用事业。供电处于电力供应各个环节的末端，直接面对广大用户，是电力行业面对社会的窗口，供电的能力、质量和服务水平，直接影响经济发展和社会稳定，影响电力行业的整体形象。

当前，电力工业发展面临着新的形势。一方面，经济社会发展对电力的依赖性日益加深，电能占终端能源消费的比重不断提高，中央扩内需、保增长、调结构等宏观经济政策的实施，对电力保障提出了新的要求。另一方面，随着人民物质文化生活水平提高，环保意识增强，广大电力消费者对清洁能源、电能质量、供电服务质量的要求越来越高。新型电动汽车、高效节能电器等用电产品需求逐步增加，用户用电方式正在逐渐发生转

变。新能源发电规模迅速增长，智能电网等新技术逐渐应用，电网规划、建设、运行和维护的基本理念也在发生变化。

经济和社会的新发展，当前面临的新形势，使得供电工作的重要性日益突出，对供电工作和供电监管工作提出了新的更高的要求。一是要求更加注重科学供电。不断优化电网结构，增加供电的安全性和可靠性，提高电网的适应性。不断降低供电的损耗和成本，提高供电效率。制定更合理的供电政策，鼓励用电需求的节能导向，增加电能在终端能源消耗中的比例，优化电能供应和需求两方面的结构。二是要求更加注重优质供电。在从用电报装到实施供应各个环节与处理故障应急和用户投诉各项工作中，将人性化放在更加重要的位置。供电企业要更好地理解 and 执行供电政策，不断创新服务手段，增强为客户创造价值、与客户共同成长的能力。三是要求更加注重公平供电。供电方和用电方之间，不同类型、不同电压等级的用户之间，城市用户和乡村用户之间，都平等地享有供电的权利和义务。所有用户都依法享有规定的最低用电标准的权利等。

科学、优质和公平，要求我们在供电工作中，将“以人为本”的理念作为供电工作的出发点和落脚点，作为供电监管工作的出发点和落脚点。要求我们准确把握形势，及时总结经验，紧紧抓住机遇，不断提高供电质量和服务水平。

过去多年来，各供电企业按照国家有关法律法规的

要求，加强建设，加强管理，提升服务，规范行为，基本保障了电力供应，促进了经济的发展，国家和社会对电力行业的评价总体上也比较满意。国家电监会自成立以来，依法履行供电监管职责，及时制定颁布《供电服务监管办法（试行）》，多次组织供电监管检查，及时发布供电监管报告，在促进供电行业服务水平整体提升方面，做了大量的工作，也取得了较好的成效。

但在具体工作中还存在一些问题。一是供电企业损害消费者权益的问题在一定范围内依然存在。二是部分地区供电质量还有待于进一步提高。三是部分供电从业人员服务意识有待于进一步增强。四是用户受电工程市场不够开放，一些地区还存在市场垄断问题。同时，通过几年的供电监管实践，我们认识到，供电监管不仅是对供电质量、供电服务的监管，还包括对供电能力、供电安全、与供电相关的市场行为、节能环保等各方面的监管。供电监管工作的相关法律依据需要与时俱进，不断丰富和完善。

在三年多的酝酿、研究、讨论和反复修改过程中，我们深入开展了调查研究，认真总结了几年来供电监管的实践经验，广泛征求了各方面的意见，取得了广泛的共识。颁布《供电监管办法》，适应了形势的要求，是各方面共同努力的成果。

作为《电力监管条例》的配套规章，《供电监管办法》是监管机构开展供电监管工作的重要法律依据。其中的各条规定，不仅是对供电企业的要求，也是对电力

监管机构的要求。电力监管机构和供电企业都要高度重视，对各项规定和要求要学透吃透，烂熟于心。要按照法规的要求，找准定位，切实履行好各自职责。

法规出台后，关键在落实。为做好《供电监管办法》的学习宣传和贯彻落实工作，国家电监会供电监管部牵头组织参与修订工作的专家，编写了这本释义，对《供电监管办法》出台的背景、原则以及各项规定做了全面、详细、生动的诠释，是学习和贯彻《供电监管办法》的重要参考资料。我相信，本书的出版发行，将会对《供电监管办法》的宣传贯彻落实，起到积极的促进作用，有利于推动供电和供电监管工作踏上新的台阶。

王野平

二〇一〇年四月

目 录

序

第一章 总则	1
第二章 监管内容	12
第三章 监管措施	81
第四章 罚则	92
第五章 附则	105

附录

电力监管条例	107
供电监管办法	113
王野平副主席在贯彻实施《供电监管办法》电视电话 会议上的讲话	124
2007 年供电监管报告	130
2008 年供电监管报告	143
2009 年供电监管报告	157

第一章 总 则

总则是对本办法基本内容的原则性、概括性规定，是统领全篇的总规则。本章共5条，分别对立法目的、供电监管机制、供电监管原则、供电监管对象以及对违法行为投诉举报作了原则规定。总则对本办法具有总的指导意义，准确理解总则内容，是把握和适用本办法的基础。

第一条 为了加强供电监管，规范供电行为，维护供电市场秩序，保护电力使用者的合法权益和社会公共利益，根据《电力监管条例》和国家有关规定，制定本办法。

【释义】本条是关于立法目的和依据的规定。

一、立法目的

（一）加强供电监管，规范供电行为

1. 加强供电监管，是为经济社会发展提供稳定优质电力供应的需要

电力工业是支撑国民经济和社会发展的基础性产业和公用事业。随着我国国民经济的快速发展和人民生活水平的不断提高，全社会用电需求快速增长，对电力依赖性日益加深。但受气候、江河来水、电煤供应等不确定因素的影响，在夏季和冬季等用电高峰季节和时段，电力供需紧张情况依然存在；与此同时，因电网建设滞后造成的供电设施卡口、低电压、抵御自然灾害能力差等局部电力供应矛盾也开始成为阻碍部分城市和农村经济发展的“绊脚石”。因此，加强供电监

管，切实采取有效措施提高供电质量，保障电力系统稳定运行和电力有序可靠供应，已成为确保经济持续、平稳、较快增长的现实要求。

2. 加强供电监管，是促进供电企业提高服务水平，构建和谐供用电关系的需要

近年来，各供电企业从健全制度和规范管理入手，借助一系列优质服务活动的深入开展，不断夯实服务基础，丰富服务内涵，拓展服务领域，供电服务运行机制进一步完善，取得了良好的社会效应。但也必须看到，部分供电企业还存在一些亟待规范的问题，如违反停电程序中止供电、办理用电业务超时、不执行国家规定的电价政策和收费标准、故障抢修不及时等，这些行为不仅侵害了用户的合法权益，也损害了供电企业的社会形象。加强供电监管，规范供电行为，维护广大电力用户的合法权益，既是提高供电企业服务水平的重要措施，也是构建和谐供用电关系的客观要求。

3. 加强供电监管，是打破市场垄断，防止供电企业滥用市场支配地位，限制、排除竞争，侵害电力使用者合法权益的需要

由于电力产品的产销同时与不可存储的特点，以及其网络供给与资本密集的要求，无论是实施电力市场化改革的国家还是垂直一体化管理的国家，无论是发达国家还是经济欠发达国家，对电力自然垄断环节尤其是供电环节的监管都是政府监管的重要内容之一。为此，《国务院办公厅转发电力体制改革工作小组关于“十一五”深化电力体制改革的实施意见》（国办发〔2007〕19号）明确提出，要坚定不移地推进电力市场化改革，进一步打破垄断，在政府宏观调控和有效监管下，更大程度地发挥市场配置资源的基础性作用。作为电力市场的有机组成部分，加强供电监管，维护供电市场秩序，就是要以市场为导向，打破市场壁垒，坚持公开、透

明和市场主体自愿的原则，构建公正、透明的市场环境，防止供电企业滥用市场支配地位，限制、排除竞争，侵害电力使用者的合法权益，帮助市场主体作出准确的分析判断，提高预见性，主动控制成本，降低面临的市场风险，提高竞争能力，建立统一、开放、竞争、有序的供电市场。

（二）保护电力使用者的合法权益和社会公共利益

保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护社会公共利益和社会秩序是公共行政管理的使命。电力使用者是购买、使用电力的消费者。电力使用者的合法权益是指使用者在使用电力的过程中，被国家法律规范所认可的、独自享有的权益。我国消费者权益保护法为电力消费者设定了相互独立又相互关联的九项权利，即安全保障权、知悉真情权、自主选择权、公平交易权、获取赔偿权、结社权、获得相关知识产权、人格尊严和风俗习惯受尊重权、监督批评权。从供电监管实践来看，电力使用者对供电企业侵害其自主选择权、安全保障权、知悉真情权、公平交易权和获取赔偿权等违法行为的反应较为强烈。本办法通过梳理总结，广泛听取意见和建议，对供电企业的行为规范作出了新的规定，这将对保护电力使用者的合法权益起到积极作用。

“公共”是相对于“私有”而言，其表明了针对某一对象拥有所有权或使用权的人数。公共利益指符合社会全体或大多数成员需要，体现他们的共同意志，让他们共同受益的那一类利益；在任何社会中，公共利益都是社会共同体得以维系的利益基础，也是社会保持稳定、有序、和谐的必备要素。因此，通过包括法律手段在内的各种方式强化对社会公共利益的保护，始终是国家政府的基本职责之一，也是衡量政府执政能力的一个重要标准。

二、立法依据

(一)《电力监管条例》

根据《电力监管条例》(国务院令 第 432 号)规定, 主要涉及《电力监管条例》第一章总则、第二章监管机构、第三章监管职责、第四章监管措施、第五章法律责任中有关内容。如《电力监管条例》第十八条规定电力监管机构对供电企业按照国家规定的电能质量和供电服务标准向用户提供供电服务的情况实施监管等。

(二)国家有关规定

主要是根据《中华人民共和国电力法》(以下简称《电力法》)、《电力供应与使用条例》(国务院令 第 196 号)、《供电营业规则》、《国务院关于印发电力体制改革方案的通知》(国发〔2002〕5 号)、《国务院办公厅关于印发国家电力监管委员会职能配置内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔2003〕7 号)、国家标准等有关规定。

第二条 国家电力监管委员会(以下简称电监会)依照本办法和国家有关规定, 履行全国供电监管和行政执法职能。

电监会派出机构(以下简称派出机构)负责辖区内供电监管和行政执法工作。

【释义】本条是关于供电监管体制的规定。

2002 年我国进行电力体制改革。成立国家电力监管委员会(以下简称电监会), 作为国务院直属事业单位, 按国家授权履行电力监管职责。2003 年, 国办发〔2003〕7 号文对国务院电力监管机构的职能进行了进一步明确, 规定国家电力监管委员会根据国务院授权, 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。

目前, 经国务院批准, 电监会在华北、东北、西北、华

东、华中、南方 6 个区域设立了区域监管局，并在太原、济南、兰州、杭州、南京、福州、郑州、长沙、成都、昆明、贵阳 11 个城市设立电监办（派驻监管专员）。区域电监局和城市电监办作为电监会的派出机构，依据电监会的授权，在规定的职责范围内开展工作，行使电力监管职责。西藏目前尚未设立派出机构，暂由电监会直接履行其监管职责。

华北电监局设在北京市，负责北京、天津、河北以及内蒙古西部地区的供电监管；东北电监局设在沈阳市，负责辽宁、吉林、黑龙江以及内蒙古东部地区的供电监管；西北电监局设在西安市，负责陕西、宁夏、青海、新疆地区的供电监管；华东电监局设在上海市，负责上海、安徽地区的供电监管；华中电监局设在武汉市，负责湖北、江西、重庆地区的供电监管；南方电监局设在广州市，负责广东、广西、海南地区的供电监管。11 个城市电监办负责所在省份的供电监管。派出机构由电监会垂直领导，实行统一的人事、财务管理制度。

电监会供电监管的具体职责主要包括：研究提出供电监管法律法规的制定或修改建议，制定供电监管规章，制定供电市场运行规则；监管供电市场运行，规范供电市场秩序，维护公平竞争，监管供电业务；制定供电类电力业务许可证管理办法，指导供电营业区的划分，颁发和管理供电业务及其相关业务许可证；参与制定供电企业技术、安全、定额、质量标准并监督检查，制定供电服务投诉及处理程序，监管电能及供电服务质量；监督检查供电企业成本规则和销售电价的执行情况；监管供电企业信息披露；根据国家有关政策制定电力普遍服务计划并监督实施；依法对供电市场、供电企业违法违规行为进行调查，处理电力争议纠纷；承办国务院交办的其他事项。

随着经济社会的发展和政府职能的转变，电力监管机构相关的供电监管职责还会不断调整和逐步完善。

第三条 供电监管应当依法进行，并遵循公开、公正和效率的原则。

【释义】本条是关于供电监管基本原则的规定。

依法监管的原则。从事供电监管工作，应当依照法律、法规、规章的规定进行；没有法律、法规、规章的规定，电力监管机构不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。严格遵循法定程序，作出对监管相对人、利害关系人不利的行政决定之前，应当告知监管相对人、利害关系人，并给予其陈述和申辩的机会；作出行政决定后，应当告知监管相对人依法享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利；对重大事项，监管相对人、利害关系人依法要求听证的，电力监管机构应当组织听证。电力监管工作人员履行职责，与监管相对人存在利害关系时，应当回避。

公开的原则。从事供电监管工作，除依法应当保密的内容外，行政决策的事项、依据和结果应公开，公众有权查阅。涉及社会发展的重大决策事项以及专业性较强的决策事项，应事先组织专家进行必要性和可行性论证。社会涉及面广、与人民群众利益密切相关的决策事项，应向社会公布，或者通过举行座谈会、听证会、论证会等形式广泛听取意见。

公正的原则。从事供电监管工作，应当平等对待监管相对人，不偏私、不歧视，不因当事人的经济实力、所有制性质、所在区域等方面的差异而区别对待。行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰；所采取的措施和手段应当必要、适当；可以采用多种方式实现监管目的的，应当避免采用损害当事人权益的方式。

效率的原则。从事供电监管工作，应当遵守法定时限，积极履行法定职责，提高办事效率，提供优质服务；降低管理成

本，创新管理方式，充分运用间接管理、动态管理和事后监督管理等手段对供电企业实施监管；加快电子政务建设，推进电力监管网络的建设和运用，扩大网上办公的范围，方便人民群众。

第四条 供电企业应当依法从事供电业务，并接受电监会及其派出机构（以下简称电力监管机构）的监管。供电企业依法经营，其合法权益受法律保护。

本办法所称供电企业是指依法取得电力业务许可证、从事供电业务的企业。

【释义】本条是关于供电企业法律地位的规定。

供电企业的法律地位是其权利和义务的综合体现。供电企业作为电力监管法律关系的行政相对人，既有接受监管、服从行政命令、协助行政管理的义务，同时也享有行政参与权、行政赔偿和补偿权、行政监督权、行政保护权等行政法上的权利。

我国《反垄断法》第七条规定，国有经济占控制地位的关系国民经济命脉和国家安全的行业以及依法实行专营专卖的行业，国家对其经营者的合法经营活动予以保护，并对经营者的经营行为及其商品和服务的价格依法实施监管和调控，维护消费者利益，促进技术进步。前款规定行业的经营者应当依法经营，诚实守信，严格自律，接受社会公众的监督，不得利用其控制地位或者专营专卖地位损害消费者利益。电力监管机构对供电企业进行监管，一方面要对供电企业的供电质量、供电服务及供电市场行为进行规范和约束，引导和帮助供电企业切实转换观念、解放思想，牢固树立服务意识和市场竞争理念，及时纠正存在的主要问题，维护供电市场秩序，保护电力使用者的合法权益和社会公共利益；另一方面对供电企业符合市场经济规律的诉求和行为要给予肯定，对供电企业的依法合规的经