

大部制下中国电力管制 机构改革研究

朱晓艳 著

浙江省哲学社会科学重点研究基地——
浙江财经学院政府管制与公共政策研究中心

研究成果



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

大部制下中国电力管制 机构改革研究

朱晓艳 著

浙江省哲学社会科学重点研究基地——
浙江财经学院政府管制与公共政策研究中心

研究成果



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

大部制下中国电力管制机构改革研究/朱晓艳著. —北京: 经济管理出版社, 2009. 11

ISBN 978-7-5096-0802-9

I. ①大… II. ①朱… III. ①电力工业—工业管理机构—体制改革—研究—中国 IV. ①F426. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 194278 号

出版发行：经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝8号中雅大厦11层

电话：(010)51915602 邮编：100038

印刷：北京银祥福利印刷厂

经销：新华书店

组稿编辑：张 艳

责任编辑：杜 菲

技术编辑：黄 铄

责任校对：超 凡

720mm×1000mm/16

11 印张 163 千字

2009 年 12 月第 1 版

2009 年 12 月第 1 次印刷

定价：30.00 元

书号：ISBN 978-7-5096-0802-9

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部

负责调换。联系地址：北京阜外月坛北小街2号

电话：(010) 68022974 邮编：100836

国家自然科学基金资助项目（批准号为：70573087）

序

为提高政府管理的效率与有效性，完善公共治理结构，中国从2008年初开始第六次政府机构改革，即对行政部门进行科学地合并或重组，推行职能有机统一的大部门体制。大部制反映现代政府设立行政部门的规律，有利于减少政府对微观经济领域的干预，进而提高行政效能。从国际能源技术发展来看，能源各产业呈现出汇流的趋势，不仅是电力和天然气的汇流，还包括电力、石油、天然气、煤炭等传统能源与风能、太阳能等新能源的汇流，这些能源形式在技术上存在相互替代的关系。基于一国能源对于经济发展的基础性地位，很多国家都实行能源产业的大部门管理体制，以保证国家经济安全，促进各种能源形式的协调发展。中国这次政府机构改革成立了能源局和能源委员会两个机构，大部制改革还没有进入实质性阶段。但是，中国很早就提出“大能源”战略，能源产业大部制是必然发展趋势。

属于大能源产业的电力产业是最为重要的基础设施产业之一，电力产业也是中国最早实行放松进入管制，鼓励多种所有制企业进入发电领域，实行政企分离的垄断性产业。以国家电力监管委员会的设立为标志，电力产业最早探索政府行政部与管制机构职能分离（即“政监分离”）。从政府管制实践看，中国电力产业还是一个管制职能分散、管制职责不清等问题较为突出的典型产业。因此，电力产业管制机构改革对其他产业具有重要示范意义，也是能源产业

向大部制过渡的要求,研究这一问题很有现实意义。

在现代管制体制下,政府从微观管理领域脱身,在有序推进产业市场化的同时,由传统的政府部门负责制定宏观经济政策,由相对独立的管制机构根据法律和规则,依据国家宏观政策对市场主体的市场行为履行管制的职责。专业管制机构的出现是政府和市场边界调整的一种表现,也是政府行政领域内部权力的调整。建立在“政治—行政”两分法以及“三权分离”宪政体制背景下的西方国家,这种制度特点和优势很明显。伴随着“解除管制”、“管制重组”等政策,国家公权力也在收缩,大量由政府管制的领域回归市场;它们传统上的核心政府由行政部门所组成,实行部长负责制,其活动最终对国会或者总统负责。在“分散化公共治理”模式下,在传统的政府部门内部或者外部,带有相对独立性的执行机构或独立管制机构独立履行法律赋予的职责,不受政府部门首长或者其他政治势力的影响,这种变革被视为是发达国家政府机构改革中最为重要的变化。中国经济体制改革的过程就是一个政府和市场边界逐渐清晰的过程,也是政府权力主体多元化的过程。从20世纪末开始陆续建立证监会、保监会、银监会、电监会等专业管制机构,是中国公共治理模式改革的重要尝试。

管制机构设置及其运行机制设计是一个世界性的研究课题,但是中外管制制度和发展的历史起点不同,必然导致所遇到的问题存在差异,解决途径也不相同。西方管制机构产生于自由市场体制的基础上,如英国是始于对自由市场体制下的国有化政策的反思,而美国则始于对自由放任经济条件下市场失灵的制度化克服,但是它们改革的重点却趋向一致——促进政府和市场关系的合理化。中国管制机构与经济体制改革过程相伴随,和市场体制逐渐完善、政府职能转变相伴生。中国管制改革问题无法从西方国家简单得到解决方案,但可以借鉴先期改革国家的某些成功经验,避免走一些弯路。

在西方国家，管制机构在政府体系中的定位基本确定，所需要的是探讨如何创新管制方式，提高管制绩效问题，这也是管制机构制度的核心问题。但是对于中国来说，可能最重要的还是要解决管制机构的前提性问题：为什么需要管制机构履行传统行政机构的部分职能？管制机构和传统行政部门相比有何制度上的优势？管制机构究竟应该行使哪些职能？管制机构应拥有何种程度的独立性？为了确保独立性，管制权力如何配置？需要建立什么样的约束机制？管制机构的运行机制怎样？

本书将合约理论、公共治理理论应用到管制机构问题研究中，深化了对电力管制机构改革的认识，并为分析和解决其中出现的各种问题提供了新的理论平台。从公共治理的视角出发，以“电力管制机构改革”为主题，借鉴美国、英国、日本三国的电力管制机构模式经验，研究在大部制改革背景下，中国电力管制机构改革的必要性和可行性、中国电力管制机构制度存在的问题及其体制原因、电力管制机构的发展趋势、电力管制机构改革的制度基础等重大实践问题。在电力产业管制机构发展趋势中重点探讨两大问题：电力产业宏观调控、微观管制、微观管理三项政府职能的配置问题；电力管制机构监督问题。这正是中国电力管制机构改革中亟待解决的实践难题，从而对政府部门制定和实施有关政策具有重要的参考价值。当然，该书提出的一些理论观点还需要实践检验，并且不断加以完善。

从中国实践来看，研究电力产业管制机构改革问题具有迫切性，还有很多值得深入探讨的地方。我认为，该书具有一定的学术水平和应用价值，该书的出版将丰富这一问题的研究内容，并对推进电力产业管制改革起到积极的作用。

朱晓艳同志是首批进入江西财经大学应用经济博士后流动站从事研究工作的优秀青年学者，她思维敏捷，勤奋好学，入站前已在

产业经济学理论研究方面做了很多研究工作，成绩斐然。朱晓艳从硕士到博士进而博士后，一直关注中国电力产业管制改革问题，锲而不舍，刻苦钻研，不断探索。大部制改革是中国改革的新问题，因而大部制下电力产业管制改革自然是新的具有挑战性的前沿性课题。历经几度春秋，现在呈现在我们面前的这本专著，就是朱晓艳研究上述问题的科研成果。显然，这本书的出版为丰富产业经济学理论以及管制理论和实践作出了应有的贡献。我们有理由相信并期待，朱晓艳今后将会给我们带来更多令人惊喜的新成果。

史忠良

于江西财经大学青山园

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究背景	2
一、大部制改革是中国行政管理体制改革的新起点	2
二、分散化公共治理结构是大部制的制度基础	5
三、中国能源产业大部制是必然发展趋势	7
第二节 问题的提出	8
一、管制机构是政府治理市场失灵的重要手段	8
二、电力管制机构改革体现大部制的要求	13
三、中国基本具备建立独立管制机构的条件	16
四、独立管制机构模式的选择	17
第三节 本书的研究思路与框架	18
一、本书研究的问题和思路	18
二、本书的研究框架	19
第四节 本书的主要观点和创新点	21
一、本书的主要观点	21
二、本书的创新点	21
第二章 相关文献综述	23
第一节 交易、合约和治理的简单综述	23
一、交易的性质与合约类型	23
二、交易的治理结构	28
第二节 电力产业管制合约分析	30
一、电力产业管制合约模型	31

二、电力产业管制合约特性·····	33
三、电力产业管制合约风险·····	35
第三节 管制机构的相关研究·····	36
第四节 相关研究的不足之处·····	39
第三章 电力产业管制改革的制度分析 ·····	41
第一节 电力产业的技术经济特性·····	41
一、纵向结构特征·····	41
二、横向结构特征·····	43
三、所有权结构·····	44
四、政府管制政策·····	44
第二节 电力产业管制改革的动因·····	45
一、技术进步和电力需求增加·····	46
二、政府的意识形态·····	46
三、制度环境完善·····	47
第三节 电力产业管制改革对管制机构的需求·····	48
一、电力产业管制改革的内容·····	48
二、电力产业管制改革对管制机构的需求·····	50
第四章 中国电力管制机构制度及问题分析 ·····	55
第一节 中国电力管制机构的改革历程·····	55
一、政企合一阶段(1996 年底前) ·····	55
二、市场化改革阶段(1997~2002 年) ·····	57
三、管制改革阶段(2003 年至今) ·····	59
第二节 中国电力管制机构的实践·····	63
一、完善电力管制法规体系·····	63
二、提高专业化管制水平·····	63
三、强化电力市场管制·····	64
四、促进电力市场化改革进程·····	65

第三节 中国电力管制机构制度存在的问题	65
一、电力管制机构的权威性不够	65
二、电力管制职能分散	66
三、管制机构组织体系不完善	66
四、对电力管制机构缺乏有效的监督约束	67
第四节 中国电力管制机构制度缺陷的体制根源	68
一、中国行政管理体制改革相对滞后	68
二、中国事业单位的法律定位模糊	69
三、中国电力体制改革尚未完成	70
第五章 发达国家电力管制机构模式	73
第一节 美国电力管制机构模式	73
一、电力产业管制改革的背景	73
二、电力管制机构设置及其运行机制	76
三、电力管制机构的管制权力	78
四、美国电力管制机构模式评价	80
第二节 英国电力管制机构模式	82
一、电力产业管制改革的背景	82
二、电力管制机构设置及其运行机制	84
三、电力管制机构的管制权力	85
四、英国电力管制机构模式评价	87
第三节 日本电力管制机构模式	88
一、电力产业管制改革背景	88
二、电力管制体制改革历程	90
三、电力管制机构设置及其运行机制	91
四、日本电力管制机构模式评价	93
第四节 对中国电力管制机构改革的启示	93
一、电力管制机构模式和制度环境相匹配	94
二、管制机构设置要具有完备的法律基础	94
三、管制机构制度是逐步完善的过程	95

四、重视对电力管制机构的监督	95
第六章 大部制下中国电力管制机构的改革趋势	97
第一节 大部制引领电力管制机构改革	97
一、大部制过渡期电力管制机构的定位	98
二、大部制过渡期电力管制机构的改革目标	100
三、能源产业大部制下管制机构模式	104
第二节 科学配置电力管制权力	105
一、电力管制机构的基本职能	105
二、电力管制权力的配置	107
第三节 完善电力管制机构的运行机制	114
一、优化电监会内部治理结构	115
二、年度报告制度	116
三、预算报告制度	117
四、管制影响评价制度	118
第四节 健全电力管制机构的监督体系	122
一、立法机关对电力管制机构的约束	122
二、行政程序控制	123
三、管制裁决结果的司法审查机制	125
四、社会公众参与监督制度	126
第七章 电力产业管制机构改革的制度支持	129
第一节 完善电力管制法规, 推进管制的制度化	129
一、修订《中华人民共和国电力法》	130
二、电力产业法规的主要内容	131
第二节 破除行政垄断, 促进电力市场发育	132
第三节 深化行政管理体制改革, 改善电力管制条件	134
第四节 改革电价形成机制, 推进电力市场化运作	136
一、模型中各字母的经济含义	137

二、电力管制价格模型	137
三、价格模型中各项要素的确定思路	138
四、模型功能说明	140
第五节 加强社会性管制，促进电力产业可持续发展	142
一、建立健全节能减排法规体系	142
二、制定反映资源稀缺性和环境成本的电价机制	143
三、建立节能减排长效监督机制	143
四、发展可再生能源	144
参考文献	145
后记	161

第一章 绪 论

为提高政府管理的效率与有效性，完善公共治理结构，中国从 2008 年初开始第六次政府机构改革，即对行政部门进行科学地合并或重组，推行职能有机统一的大部门体制。大部制反映现代政府设立行政部门的规律，有利于减少政府对微观经济领域的干预，从而提高行政效能。

构建垄断产业现代管制体系是中国行政管理体制改革的重要组成部分。电力、电信等垄断产业是中国政府管制改革的切入点，改革目标是完善政府市场管制职能，构建现代管制体系。当前，中国垄断产业普遍存在管制手段有限、管制不力等问题，影响了管制效果，也不利于深化垄断产业管制改革。管制机构在现代管制体系中处于核心地位，是政府管制改革的重要内容。大部制改革为垄断产业管制机构改革提供了新的契机，也为管制机构改革指明了方向。

从属于大能源产业的电力产业是中国最为重要的基础设施产业之一，其运行效率直接关系整个国民经济的顺利发展。同时，电力产业也是中国最早实行放松进入管制、鼓励多种所有制企业进入发电领域、实行政企分离的垄断性产业。此外，以国家电力监管委员会的设立为标志，电力产业最早探索政府行政部与管制机构职能分离（即“政监分离”）。从政府管制实践看，中国电力产业还是一个管制职能分散、管制职责不清等问题较为突出的典型产业，其改革进程及成效对其他垄断产业管制机构改革具有重要的示范意义。

第一节 研究背景

一、大部制改革是中国行政管理体制改革的新起点

所谓大部制，就是在政府的部门设置中将那些职能相近、业务范围雷同的事项相对集中，由一个部门统一进行管理，最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理，从而达到提高行政效率、降低行政成本的目标。大部制是市场化程度比较高的国家普遍实行的一种政府行政管理体制，比如美国的“大运输”、“大农业”公共管理模式。

1. 大部制改革的必要性

我国在新中国成立以后实行了 30 多年的计划经济。计划经济的一个显著特点是部门设置多，实行条条管理，如当年的机械工业部下辖 9 个管理部门，管理包括常规机械、电子、兵器、飞机等方面。政府机构设置过多过细，管理对象与管理事务重叠，机构重叠、职能交叉、协调困难的情况十分普遍。

随着改革开放的不断深化和市场经济体制的确立，我国先后进行过五次大的政府机构改革，意在精简机构，提高效率。第一次是在 1982 年，国务院各部门从 100 个减为 61 个，编制从 5.1 万人减为 3 万人；第二次是在 1988 年，国务院部委由 45 个减为 41 个，改革后人员编制减少 9700 多人；第三次是在 1993 年，国务院组成部门、直属机构从 86 个减少到 59 个，人员减少 20%；第四次是在 1998 年，不再保留的部委有 15 个，新组建 4 个部委，3 个部委更名，改革后除国务院办公厅外，国务院组成部门由原来的 40 个减少到 29 个；第五次在 2003 年，设置了国资委、银监会，组建了商务部、国家食品药品监督管理局、安检总局，同时将国家发展计划委员会改组为国家发展和改革委员会，国务院的组成部门由此变为 28 个。

虽然经过几次政府机构的精简改革,与成熟的市场经济国家相比,我国政府部门设置依然较多,这样会削弱政府的决策职能,也不利于集中统一管理。据统计,^①经过5次政府机构改革,国务院66个部门的职责多达80多项,仅建设部门就与发改委、交通部门、水利部门、铁道部门、国土部门等24个部门存在职能交叉。另外,农业的产前、产中、产后管理涉及14个部委。在以往几次政府机构改革中,比较注重政府与市场边界的划分,这是政府职能与作用范围的第一次界定,却相对忽略政府职能在机构间的配置,导致政府部门设置过细、综合协调困难、管理成本过高等问题,实际上阻碍了政府职能的转变。行政职能的错位和交叉,不仅造成部门之间扯皮现象多、行政效能低下、过多经济资源被行政机构自身消耗掉的状况,更重要的是,政府有关部门无法有效履行宏观经济管理、市场监管、社会管理等职能,无法为民众提供有效的公共服务和社会保障。当前的行政管理体制不仅是实行条块分割、按照专业管理职能设置政府机构的小部门行政体制,而且是集行政决策权、行政执行权、行政监督权于一身的“三权合一”体制。小部门、“三合一”的政府行政体制容易造成权力过于集中、不当使用执行权和监督不到位等重大的体制性弊端。

从我国的实际情况看,由计划经济转向市场经济,客观上要求政府不能过多干预微观经济,反映在行政管理体制上就要走“大部制”管理的道路。即在深化行政管理体制改革中,要注重政府职能在政府部门间与政府部门内的二次配置,将政府的经济调节、市场管制、社会管理和公共服务职能科学、合理地配置到政府各部门。

2. 大部制改革的意义

大部制改革是一个系统工程,包括部门之间的职能配置,部门内的决策、执行、监督权的分离和协调,中央和地方的权力配置等多方面内容。这次国务院机构改革涉及调整变动的机构共15个,正部级机构减少4个。在政府部门整合的同时提出加强宏观调控体系建设,减少综合部门的微观管理事务和

^① http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_200719.htm.

具体审批事项，地方政府也在积极推进相关改革。大部制改革意在消除我国现行行政管理体制的一些弊端，而完善公共治理结构是我国行政管理体制改革的新的起点。主要体现在以下几个方面：

(1) 形成“决策、执行、监督”相互协调、相互监督、相互制约的政府权力结构。根据国际经验，大部制可以有两种模式：一是在部与部之间分权，让有些部门专门行使决策权，有些行使执行权，有些行使监督权；二是在一个大部门内部，机构的功能要进行分化，有些机构专门行使决策权，有些机构专门行使执行权，有些机构专门行使监督权。这实际上类似于国外政府机构实行决策权和执行权相分离，执行机构内部可以引入市场机制，实行弹性管理。我国大部制改革将根据部门特性选择恰当的权力配置模式。事实上，我国已经尝试在某些部门建立这种职能分离机制，如《政府采购法》颁布实施后，财政部是政府采购政策制定机构，但不是执行机构，执行权交给设在国务院办公厅中由国务院机关事务管理局代管的国务院政府采购中心，这样就把决策权和执行权分开了。

(2) 完善行政运行机制。建立科学的政府运行机制是实现政府管理科学化的前提。行政运行机制包括决策、执行、监督、绩效考核等方面。完善行政决策机制，关键是依法规定和合理划分各类行政决策主体的决策权限，用严格规范的决策程序和决策责任制度形成具有约束力的科学民主决策机制。完善行政执行机制，关键是要解决决策职能与执行职能适度分离的问题。健全行政监督机制的重点是加强各种监督机制之间的相互分工与制约、耦合与协调，形成人大监督、政协监督、政党监督、行政系统内部监督、专门机构监督、新闻舆论监督、人民群众监督相结合的监督体系。实践证明，对公权力的制约最有效的还是外部的监督，特别是人大、司法、公众、媒体等方面的作用，基于我国当前监督制度不健全的现状，这将是大部制改革的重点内容。绩效考核的重点是科学确定政府、政府部门行政项目的绩效考核指标体系，建立绩效评估与绩效报告、绩效公开制度。

(3) 有效遏制部门利益。大部门制度是要通过改变组织形态来抑制部门职能交叉、政出多门、相互扯皮等问题。在传统体制下，部门之间职能交叉，决策周期长，协调沟通困难，表现为“权力部门化，部门利益化，利益集团