

South China Electricity Regulatory
Practice, Exploration and Thinking

南方电力监管 实践、探索与思考

国家电力监管委员会南方监管局 编著



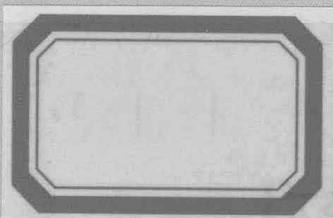
中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 25, No. 1, Spring 2009
Special Issue: Regulation and Thinking

南方电力监管 实践、探索与思考

国家发展改革委经济研究所 张世成 等著

中国电力出版社



South China Electricity Regulatory
Practice, Exploration and Thinking

南方电力监管 实践、探索与思考

国家电力监管委员会南方监管局 编著



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

内容提要

本书总结了国家电力监管委员会南方监管局履行电力监管职责的基本情况及取得的成效,介绍了南方区域在开展监管工作中的新做法、工作亮点和取得的成果,并从监管工作实际出发,就如何更好地履行电力监管职责、促进电力工业的科学发展进行了思考和阐述。

本书可供政府相关部门人员、电力监管机构工作人员、电力行业从业人员等阅读使用。

图书在版编目(CIP)数据

南方电力监管实践、探索与思考 / 国家电力监管委员会南方监管局编著. —北京: 中国电力出版社, 2012.9

ISBN 978-7-5123-3510-3

I. ①南 … II. ①国… III. ①电力工业—监管制度—研究—中国
IV. ①F426.61

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第215556号

中国电力出版社出版发行

(北京市东城区北京站西街19号 100005 <http://www.cepp.sgcc.com.cn>)

汇鑫印务有限公司印刷

各地新华书店经售

*

2012年9月第一版 2012年9月北京第一次印刷

710毫米×980毫米 16开本 23.5印张 278千字

印数 0001—5000册 定价 52.00元

敬告读者

本书封底贴有防伪标签,刮开涂层可查询真伪

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

本书编委会

主 任 郭 智

副主任 赵忠平 张 良 黄臻宇 童光毅

委 员 汪拥军 杨 临 杨建昌 曾壮鹏

廖 钦 梁定敏 于国南 郑 毅

钟先觉

主要编写人员

童光毅 刘昊雯 陈立军 林德浩

彭 晶 刘诗迪

序

电力监管是电力市场化改革的产物。九年多来，在党中央、国务院的正确领导下，国家电力监管委员会（简称国家电监会）深入贯彻落实科学发展观，认真履行职责，积极探索有效的监管方式，不断提高电力监管效率、效能和效果，为保障电力系统的安全稳定运行和可靠供应，构建厂网分开后规范有序的电力市场新秩序，促进电力工业安全发展、科学发展、又好又快发展作出了应有的贡献。

新事物需要新思维。电力监管实践的过程就是不断探索与创新的过程。南方地区处于改革开放的前沿，跨省（自治区）、跨国（境）电力交易特征明显，市场主体多元且市场化意识较强，为电力监管实践提供了广阔的舞台。国家电力监管委员会南方监管局（简称南方电监局）从“立好足、干好事、带好队伍”的朴实思想出发，结合地方实际，营造与政府、企业间的良好环境，认真履行职能，促进了我国南方区域电力和电力监管事业的科学发展。他们敢有作为、善有作为，在保障电力系统安全稳定运行、维护电力市场秩序、保障电力用户合法权益等方面做了大量的工作，取得了显著成效；他们敢于创新、善于创新，在搭建日常监管平台，构建应急管理体系，开展大用户直购电试点、完善“西电东送”交易机制等工作上，积累了宝贵经验；他

们敢于思考、善于总结，吸取国内外的成功经验，不断丰富、充实、提高监管方式和方法，并就如何更好地全面履行监管职责，进行了探索与思考。

《南方电力监管实践、探索与思考》一书是南方电监局对多年监管实践的总结与思考。“实践篇”是对昨天监管实践的总结，是履职所得；“探索篇”是对今天监管探索的描述，是创新所感；“思考篇”是对明天监管未来的思考，是履责所需。探索与思考是一种务实的实践。在开创电力监管新局面的过程中，我们需要更多这样的实践、探索与思考。电力监管本身就蕴涵着一种超越平庸、积极向上、勇于进取的精神，南方电监局仅仅是国家电监会各派出机构的一个代表，本书也仅仅是南方电监局监管工作的一个缩影。

电力是国民经济的命脉。电力监管机构要继续增强使命感和责任感，本着“依法依规、公平公正、服务大局、监管为民”的理念，认真履行职责，更好地为国家能源发展战略服务，更好地为经济社会发展服务，更好地为电力科学发展服务，更好地为人民群众服务，体现电力监管工作的核心价值。

谨以此序表达对电力监管工作者的敬意和对电力监管事业的新期待。

吴新雄

2012年7月

前言

2002年，国务院颁发了《国务院关于印发电力体制改革方案的通知》（国发〔2002〕5号）文件，拉开新一轮电力体制改革大幕，之后，以打破垄断、引入竞争为目标的电力市场化改革步伐开始加快，电力监管机构应运而生，2003年3月，国家电力监管委员会正式挂牌成立。2004年12月国家电力监管委员会南方监管局（简称南方电监局）正式挂牌成立，开始了对我国南方区域广东、广西、云南、贵州、海南五省（自治区）电力监管之路。南方电监局自成立以来，在国家电监会党组的正确领导下，在南方五省（自治区）党委、政府的大力支持下，在广大电力企业的积极配合下，贯彻落实科学发展观，坚持“以人为本，监管为民”的监管理念，立足监管职责，注重工作方式、方法的创新，边实践边探索，不断夯实监管基础，在电力监管工作的各个方面都取得了突出成绩。

为全面总结南方电监局成立七年多来的工作实践及经验成果，探索更为有效的工作方法与手段，促进电力监管水平的提高，南方电监局党组决定编《南方电力监管实践、探索与思考》一书。

在编写过程中，本书编者先后走访了相关省（自治区）电网企业和发电企业，并深入基层市县进行细致的调研，与各级供电企业及各地大用户展开

深入座谈，了解他们对电力监管机构的看法和期望。同时，还邀请专家对南方区域电力监管工作进行专题研讨，力求更全面地反映南方区域开展电力监管以来的情况，客观、公正地评价南方区域的电力监管工作。

本书共分三篇，分别为实践篇、探索篇、思考篇，共59个专题，内容包括电力监管沿革、机构设置、建章立制、人才培养、安全监管、市场监管、价财监管、输电监管、供电监管、资质许可、电力稽查等监管职责各方面。其中“实践篇”总结南方电监局履行电力监管职责的基本情况及取得的成效；“探索篇”介绍南方电监局在开展监管工作中的创造性做法和工作亮点，在工作方式方法上取得的创新成果；“思考篇”则主要是从监管工作实际出发，就如何更好地履行电力监管职责，促进电力工业的科学发展进行了思考。

本书力求以严谨的态度、客观的眼光、深入的思考归纳总结出南方电监局在电力监管工作中取得的成绩和积累的经验。同时，希望本书在电力改革方向、市场化道路，电力监管定位等方面作出的思考，能为今后的工作提供一些借鉴和参考。需要特别说明的是，本书编写完成于2011年上半年，因此本书所用数据均截至2010年12月31日，个别数据除外。

由于时间仓促、水平有限，书中难免有不足之处，敬请专家、读者批评、指正。

编者

2012年7月

目录

序

前言

实践篇

第一章 打牢基础 树立形象	2
专题一：从无到有 开拓监管之路	2
专题二：多措并举 带好队伍	6
专题三：注重宣传 树立形象	9
专题四：营造良好环境 构建和谐文化	16
专题五：立足地方 服务社会	18
第二章 扎实工作 监管市场	25
专题六：重视制度建设 规范交易行为	25
专题七：开展模拟运行 培育电力市场	32
专题八：尝试多种交易 丰富市场形式	40
专题九：建立补偿机制 辅助服务市场化	43
专题十：考核并网运行 完善发电侧管理	52
专题十一：做好基础工作 推动价财监管	54
专题十二：监管电费结算 维护交易公平	56
专题十三：开展调度监管 促进“三公”调度	60
专题十四：广泛探索研究 推动输电监管	63

专题十五：全面推进监管 提高供电水平..... 69

第三章 系统推进 维护安全..... 75

专题十六：系统推进工作 履行安全职责..... 75

专题十七：深化专项整治 建设长效机制..... 84

专题十八：查清事故原因 加大防范力度..... 91

专题十九：加强应急管理 提高处置能力..... 97

专题二十：形成重大活动保电工作机制..... 105

专题二十一：开展并网安评 提高安全水平..... 112

第四章 阳光许可 严格执法..... 118

专题二十二：注重许可窗口建设 树立监管形象..... 118

专题二十三：加强证后常态监管 规范企业依法经营..... 122

专题二十四：全方位联动 做好稽查保权益..... 124

专题二十五：查处违法案件 解决突出问题..... 127

专题二十六：处理电力争议 化解各方矛盾..... 138

专题二十七：受理投诉举报 打造监管窗口..... 146

专题二十八：采用联合执法方式 提高执法效能..... 150

专题二十九：开展节能减排监管 促进绿色电力建设..... 153

专题三十：开展商业贿赂治理 推进诚信体系建设..... 158

专题三十一：开展“三指定”专项治理 规范供电市场行为..... 162

本篇述评 尽职尽责 润物无声..... 165

探索篇

专题一：拓宽思路 破解机构难题	172
专题二：打造平台 提升监管效能	176
专题三：以人为本 塑造监管队伍	179
专题四：探求科学的电力监管指标体系	183
专题五：丰富监管方式 开展供电定点监管	190
专题六：创新市场模式 推进大用户直购电	196
专题七：发挥监管平台作用 完善“西电东送”交易机制	201
专题八：探索基于成本分析的理性价格监管之路	203
专题九：建立量化指标体系 探索调度定量监管模式	220
专题十：以宣传教育为抓手 提升应急意识	227
专题十一：探索电力基建安全管理模式	233
专题十二：以课题为先导 走专业化安全监管道路	242
专题十三：率先开展应急联合演练	248
专题十四：探索旨在透明高效的“阳光许可”	252
专题十五：开展专项许可 破解小水电监管难题	255
专题十六：灵活运用专项稽查手段	257
专题十七：科学分类 高效处理投诉举报	263
本篇述评 不断探索 推陈出新	266

思考篇

专题一：论电力监管机构定位·····	272
专题二：另眼看电力监管组织体系·····	279
专题三：议电力监管法律体系·····	286
专题四：议电力市场建设之路·····	294
专题五：关于调度公权监管的思考·····	301
专题六：对住宅小区供电运营维护机制的思考·····	304
专题七：论电力系统规划及建设中的监管存在·····	311
专题八：现代社会急需构建完善电力应急体系·····	316
专题九：电力行政执法的思考·····	326
专题十：关于构建安全监管量化体系的思考·····	334
专题十一：关于“电荒”的思考·····	341
后记一 电力监管发展之路·····	349
后记二 坚定信心，做好电力监管工作·····	359
参考文献·····	361

实践篇

本篇是对国家电力监管委员会南方监管局（简称南方电监局）成立以来自身建设、履责情况及形象树立等方面的回顾与总结，内容涵盖履行电力监管职责、服务地方经济社会发展的一些主要工作实践和取得的主要成效。

本篇分四章三十一个专题。第一章是对自身建设情况的总结；第二章是对市场、价财、输供电监管业务的总结；第三章是对电力安全及应急管理的总结；第四章是对资质许可和行政执法的总结。各专题基本分三部分，第一部分指出每项工作的履责依据；第二部分阐述履责的主要做法；第三部分总结取得的成效。部分专题设置了专栏，用实例对主要做法或取得的成效进行生动阐述。

第一章 打牢基础 树立形象

专题一：从无到有 开拓监管之路

2002年3月，国务院颁发了《国务院关于印发电力体制改革方案的通知》（国发〔2002〕5号）文件，设立国家电力监管委员会（简称国家电监会），实施厂网分开，重组发电和电网企业，标志着以推进电力市场化为目标的中国第三轮电力体制改革正式开始。2003年3月，国家电力监管委员会正式挂牌成立，按照国务院下发的国家电监会“三定方案”（职能配置、内设机构和人员编制），2004年7月，国家电监会正式批准下设6个区域电监局和11个城市监管专员办公室（简称电监办），区域电监局和城市电监办是国家电监会的派出机构，依照授权依法开展电力监管工作。至此，全国电力监管组织结构大致搭建完成，即三级纵向垂直监管体系：国家电监会、区域电监局、有关城市监管专员办公室。

一、筹建

电力监管事业的发展，离不开一班愿意为监管事业无私奉献的员工。在电力监管这一充满憧憬的事业感召下，来自广东省政府有关部门、中国南方

电网有限责任公司（简称南方电网公司）等电力企业的十多位同志纷纷加入南方电监局，参与了艰辛的组建工作。共同的愿望、共同的理想，使这十几位有着不同工作经历、不同文化背景、来自不同地方的人走到了一起，为的就是同一个目标：促进电力监管事业的发展，促进电力监管事业在祖国南大门生根、发芽、茁壮成长！他们蜗居在不到100米²的办公室，秉持奉献精神，用辛勤的汗水，夜以继日、加班加点地忘我工作，充分运用自己的知识和智慧，四处奔波联系工作、了解情况、解决问题和困难，不怕千辛万苦，想尽千方百计，应对千头万绪的筹建事项，在一张白纸上，共同描绘着南方电力监管事业的发展蓝图！

南方电监局筹建之初，工作千头万绪，困难和阻力重重，筹备组努力克服人员不到位、经费不到位、职能不到位、办公条件差等诸多困难，按照“立好足、干好事、带好队伍”的思路，坚持边组建、边工作、边谋划、边推进，实现了筹建工作和履行职责两不误、两促进。

一方面，积极向南方五省（自治区）党委、政府，特别是广东省党委、省政府汇报情况，主动与地方各相关职能部门进行对接、沟通、协调工作界面和职能分工，争取地方政府和相关部门的理解、支持和配合；积极向电力企业和社会宣传国家电力监管法规、政策，宣传国家电力市场化改革的方针、路线，使监管对象以及全社会各行各业尽快了解电力监管机构及其工作性质、监管职能，提高电力监管机构的社会认知度、影响力；积极物色有政府行政管理经验、有电力行业工作经验等合适人选加入电力监管队伍，充实监管力量，使组建工作有条不紊地快速推进。另一方面，针对筹建期间南方区域特别是广东省电力供需形势高度紧张、电力供应严重不足，已一定程度上影响了地方经济和社会发展的情况，南方电监局积极开展市场调研和供需

形势分析,收集相关材料和信息,认真分析,提出对策,编制南方区域电力供需形势分析简报,及时披露电力市场供需形势和电煤供应等情况,供国家电监会和地方党委、政府、相关部门决策参考;同时,积极了解电力企业的困难和诉求,努力沟通协调厂网关系,协助缓解供需矛盾,并借此全面摸清南方区域电力行业相关情况,为今后制定切合南方区域实际的电力监管规章制度,实施科学有效的监管方式方法,推动南方电力市场化改革奠定了坚实的基础。

2004年12月16日,南方电监局在广东迎宾馆六榕楼正式挂牌运作,标志着南方电监局从筹建阶段正式转入全面实施监管的新阶段,我国南方电力市场的监管体制和市场化改革迈出了实质性步伐。

二、机构

国家电监会是国务院直属事业单位,根据国务院的授权,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。依照国务院批准的“三定方案”,国家电监会内设9个部门,下设6个区域派出机构、12个省级派出机构。六大区域派出局分别为华北电监局(设在北京)、东北电监局(设在沈阳)、华东电监局(设在上海)、华中电监局(设在武汉)、西北电监局(设在西安)和南方电监局(设在广州),分别负责所在区域的电力监管。全国31个省(自治区、直辖市,不含港、澳、台)中只有12个省份设立了电监办(正厅级)。在南方区域设南方监管局,并在云南、贵州两省设立了正厅级电监办。全国地级市及以下均未设立电力监管机构。

南方电监局作为国家电监会在南方区域的派出机构,经过2010年岗位扩编后,现有岗位编制49人(不含云南、贵州电监办)。按照国家电监会下发的