

电力改革背景下我国电力监管法律制度研究

杨茂梅¹

(三峡大学法学与公共管理学院)

摘要:自电力产业产生以来,现已发展为我国的重要产业和支柱性产业。2002年,是我国正式进行的第一次大规模电力体制改革。但当前我国历经了几轮深刻的电力体制重大改革,现有电力监管水平与电力体制改革发展新要求、市场环境等存在较大差距,我国电力体制改革的最终目的是要构建有效电力市场竞争和安全健康的电力市场环境。当前我国初步完成了电力监管体系体系的建构,但仍然存在监管法律体系不完备、监管机构职能不清晰以缺乏独立性以及及监管过程中社会公众缺位等问题。因此,在宏观上,完善电力监管体系不仅要积极推进《电力法》修订,也要推动《能源法》的出台;在微观上,不仅要积极构建政府、企业和社会公众共同参与的多元主体监管体系,也要改革监管机构内部的职能和部门协调配合机制。

关键词:电力改革;监管;电力监管;我国电力监管制度现状

一、监管,既包括监督职能,又包括管理职能。

电力监管就是对电力运行的全过程和全环节进行监督和管理,主要包括经济监管和社会监管两个方面,主要的监管对象是与电力市场相关的活动。电力行业的技术特征和特殊的经济特征都是电力监管必要性的重要根源。电力监管制度涵盖电力行业生产的整个环节,包括市场准入、市场竞争、电力安全以及发电供电电价等各方面进行全面监管。

(1) 电力市场准入监管制度

准入监管,一般而言是对主体进行形式上的资格审查,即是否满足准入硬性条件。如若满足该条件,准予发放电力经营许可证;反之则不准予进入电力市场参与其市场竞争与相关经营活动。电力市场本身具有自然垄断性,而电力市场准入制度的最终目标是杜绝电力产业的垄断性,形成良好有序的市场竞争环境。由于电力产业的整体性,发电、输电、配电和送电环节缺一不可,因此在不同的环节中需要颁发不同的经营许可。

(2) 电力市场竞争监管制度

在《电力市场监管办法》中,总则部分明确规定制定该办法遵循的基本原则是维护电力市场的秩序以及保证电力市场的良性竞争环境。同时,在电力市场中,交易主体以及交易机构都是电力市场监管的主要对象。

(3) 电网安全监管制度

电网安全监管不仅包括对电网系统的监管,也涵盖了对电力安全的监管。《电力监管条例》第三章“监管职责”第十五条和第十九条都对电力监管机构在常规情况下以及突发情况下的安全监管提出了相应的要求。同时,依照条例规定,监管机构在电业企业发生电力生产安全事故时,有进行处置预案、处置措施的权利。

(4) 电价监管制度

当前我国电价监管制度主要是针对具有垄断特征的输配电环节而实行的电价监管。电价监管是对电价进行动态监督管理的过程,主要有价格申报、价格审查、价格批准、价格执行和价格调整等过程。电力具备瞬时性,电力行业的发电、输电、配电、售电和用电等所有环节瞬间完成。从电价环节来说,发电环节主要针对不同电源的差异化上网电价,售电环节主要针对不同用电类型的差异化销售电价,中间输配电环节主要针对电网公司的输配电价。除此之外,电网公司还承担着代收电价政府性基金的职责。

二、我国电力监管存在的问题

改革开放以来,我国一直十分重视电力产业发展和相关的电力监管工作,不断对电力行业进行改革,不断对监管部门进行调整,不断加强修法立法工作。为了适应我国社会主义市场经济体制,我国的电力监管体制也历经了三个发展阶段,分别是1992至1998年的探索阶段、1998年至2008年的深化阶段和2008年以来至今的调整阶段。在多次电力体制改革和电力监管体制改革的不断探索下,我国的电力监管仍与市场新形态与我国新时代发展理念无法适应也存在明显差距,因此我国需要对电力监管进行全方位的推陈出新。当前制约我国电力监管发展的问题主要为:

(一) 电力监管法律体系发展相对落后

在基本法律方面。《电力法》形成于1995年,正式施行于1996年。在施行后,前后经过了2009年、2015年和2018年的三次修订。但三次修订均未提及电力监管相关问题,仅是对部分条款中的词句做了简单修改,如将电力法第十六条中的“征用”修改为“征收、征用”。与此同时,电力法自施行以来至今已28年,当时的立法背景与当前的立法理念和现代经济体系、社会经济形态

和能源新发展格局等的理念而言，已处于较为落后的地步。

在行政法规方面。除了2005年实施的《电力监管条例》，其余条例大部分是在20世纪90年代末产生并实施，如1993年通过《电网调度管理条例》和1996年通过的《电力供应与使用条例》。

在部门规章方面。各规章产生的时间和行政法规处于同一时代，例如1994年通过的《电力调度管理条例实施办法》和2005年发布的《电力业务许可证管理规定》。但值得一提的是，国家发改委第14号令和第18号令分别发布了新版《供电营业规则》和《电力市场监管办法》，并都将于2024年6月1日起正式施行。这两大举措对深化电力体制改革加快建设新型电力系统等都具有里程碑式的意义。

（二）电力监管机构职能混乱缺乏独立性

在2002年，我国以“政监分离”和实现电力监管机构独立性的核心原则成立了电监会，2013年又将电监会划归到国家能源局，恰恰体现了我国电力监管机构独立性不强的事实。在电力改革不断调整的过程中，电力监管呈现高度碎片化的特征，而造成该现象的原因主要是涉及电力监管的部门过多。

我国现有监管体系仍然存在政策制定与监督管理不分家的现象，这也在一定程度上导致了监管机构难以独立，无法形成统一的电力管理标准，最终影响了电力监管效能和电力行业有效运转。在实际运行过程中，法律法规也并未明确规定各职能部门的职权，在《电力监管条例》中，都只对监管部门的监管职责做了笼统性和原则性的规定，但并未明确负责具体事项的责任主体，均统一以“电力监管机构”为主语。监管部门过多，也会出现利益的不协调与不平衡，从而引发监管工作的割裂现象，由此造成了在管理阶段权责不明确，分工混乱。同时，部门与部门之间存在职能冲突与职能空白的情况，对资源造成了一定程度的浪费，监管责任难以落到实处。

（三）电力监管过程中社会主体“缺位”

当前，社会公众只有通过国家能源局网站发布的各种公开性的年度报告信息获悉电力监管整体发展情况，比如电力安全生产政策法规落实情况监管报告、电力业务资质管理年度报告、电力业务资质许可信用转向监管报告等。尽管在公开事项中可以获知国家能源局开展了各项电力行业的常规、专项的监管工作，如电力领域综合监管、电力建设施工和工程质量专项监管、跨省跨区电力交易与市场秩序专项监管。但该类监管都等同于电力行业的各类主体自监自查，社会主体无法参与电力监管的实质过程，流于形式监管，发挥真正的社会监督作

用也就是无稽之谈了。

三、典型国家电力体制改革下的经验借鉴

（一）美国

美国是世界上较早进行电力体制改革的国家，其在电力体制改革中最显著的特点就是立法先行和依法监管。美国以政府出台系列政策性的法律法规作为基本的行为准则规范，在法案的不断推动中不断完善其电力市场化和电力监管发展，并且在电力相关法律中对监管机构设置、监管内容和监管方式均有明确具体的规定。

（二）印度

印度也历经了三个电力体制改革阶段。印度在电力行业的每个环节都通过引入私人资本提高市场竞争水平。印度在电力市场化改革进程中，颁布了《电力法2003》和《国家电力法和目录电价》等纲领性法案，同时成立了专门的印度电力上诉法庭。我国和印度都是发展中的亚洲国家，我们可以借鉴印度在电力改革中引入了严格的监管机制，加强电力行业的监管力度，确保电力行业健康长远发展。

（三）巴西

巴西历经了两次电力体制改革，在1996年-2003年，巴西政府首先配电和发电公司进行改革，取消竞价和补贴政策，建立MAE电力批发市场模式，基本完成市场化改革框架；2003年至今，巴西对电力行业私有化改革进行调整，重启电力市场。在巴西，水电系统一家独大是它的独特的体制背景，也是巴西进行电力转型的决定性因素。监管创新在巴西电力部门改革中大放异彩，尤其是在克服风能和太阳能技术和制度封锁方面。我国也可借鉴巴西的电力监管机构和政府之间处于确保经济监管核心利益和功能不受损害的合作关系，在优先考虑社会因素和环境因素的背景下，在电力改革中探索适合于本国的监管创新。

（四）意大利

意大利历经了三次电力体制改革，分别是私有化、进一步开放电力市场以及实现实质性的拆分。意大利在1995年11月便成立了电力与天然气监管局(AEEG)，至今也形成一套成熟的监管框架。AEEG的主要监管对象是发电、输配电、电力调度以及售电，针对不同的环节有不同的监管内容和具体的要求规定。

（五）澳大利亚

澳大利亚也位列于世界上最早进行电力体制改革的国家，其电力改革始于二十世纪八十年代后期，在1991年-1993年，重组电力产业结构；在1993年-2005年，国家统一电力市场建成；在2006年至今，建立电力市场监管机制。澳大利亚的电力改革，在电改路径、电力市

场建设等方面与我国有诸多相似之处，如：澳大利亚的电力改革以州为单位，与我国电力现货市场建设以省为单位的情况类似；我们要借鉴澳大利亚在监管过程中明确电力监管机构职责，进一步依法完善、明晰电力监管机构的职责，推动监管机构依法行政、依法监管。

四、对策与建议

（一）健全电力监管法律体系

监管者的职权责任需要由法律法规明确规定，才能明确其职权职责，增强机构的管理秩序。《电力法》不仅是我国电力行业的基本法，更是电力行业的龙头法。良好的法律基础才能更好的为电力体制改革与电力整体发展提供强有力的保障。电力监管需要以政府法律规范为基础，在法律框架内运行与推进。因此，通过对《电力法》的修改进行研究，为我国实现能源转型、加快能源革命进程以及实现双碳目标都有积极的促进作用。

推动《能源法的》出台。《能源法》是《电力法》的上位法，而现行《电力法》修订的一大难点在于《电力法》的上位法《能源法》迟迟未出台。当前，学术界和实务界都在积极推进《能源法》尽快出台，为能源领域的法治发展掌好龙头。从电力监管的角度而言，能源法草案的出台将对未来电力监管法律体系的完善大有裨益。

（二）明确电力监管部门职能划分集中统一管理

建立专门的电力管理部门并赋权，以单独行使监管职权。解决电力监管过程中的监管机构职能混乱，要遵循从上至下的管理原则。主要是以国家能源委员会统一指导为原则，以良好的沟通协调机制进实现电力行业的上下级之间、不同部门之间的有效沟通和管理。建立跨部门协同监管机制，与反垄断部门、国资委部门、生态环保局等协同合力监管。在不同部门间形成跨专业共同管理。电力行业涉及的领域众多，难免会产生其他领域的专业问题。

（三）构建多元主体共同参与的电力监管体系

在评价电力监管企业时，监管对象和公共服务满意度都是重要的监管评价标准，要综合考虑才能得到更好的监管效果。政府监管不能缺位，社会监管也至关重要。从新公共管理的视角出发，电力监管应当采取“三位一体”的监管体系，即社会公众、行业组织与政府部门共同参与到监管过程中。同时，明确各主体的具体责任，相互协调配合，以更好的实现监管实效。

结语

我国现已形成了初步的电力监管体系，我国也将长

期处于电力体制改革的进程下。电力监管制度的发展与电力技术特征、技术水平和社会市场经济发展都息息相关。我们不仅要电力监管问题进行内部治理，更要充分汲取西方国家的历史经验。因此要完善我国的电力监管体系，首先对构成电力监管法律体系的各个组成部分进行完善，包括但不限于《电力法》的修订、《能源法》的出台以及相关条例的修订；其次不断完善监管机构的各项职能保证其独立地位以及学习西方国家在电力体制改革进程中发展成熟的经验，推动电力监管更好发展。

参考文献：

- [1]体改司.【印发《关于推进电力交易机构独立规范运行的实施意见》的通知(发改体改〔2020〕234号)】[EB/OL].(2020-02-24)[2024-03-23].<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202002/t20200224-1221078.html>.
- [2]周峰.我国电力监管制度研究[D].重庆大学,2012.
- [3]屈猛.电力建设制度新发展研究[D].重庆大学,2012.
- [4]电监会网站.电力市场监管办法(电监会11号令)[EB/OL].(2005年11月07日)[2024-03-23].https://www.gov.cn/flfg/2005-11/07/content_92936.htm.
- [5]中国人大网.电力监管条例[EB/OL].(2017-11-02)[2024-03-23].https://www.nea.gov.cn/2017-11/02/c_136723017.htm.
- [6]中国人大网.电力监管条例[EB/OL].(2017-11-02)[2024-05-11].https://www.nea.gov.cn/2017-11/02/c_136723017.htm.
- [7]沙亦强.电力改革要处理好五大关系——访国家电监会办公厅副主任兼研究室主任俞燕山[J].中国电力企业管理,2007(15):8-12.
- [8]袁野,王伟.新电改下电力监管现状、问题与对策[J].科技视界,2017(30):137-138.
- [9]曹丽媛.贺运政中国电力监管体制改革的过去、现在与未来
- [10]王伟.新电改下中国电力监管体制改革路径[J].中共中央党校学报,2016,20(5):108-112.
- [11]吴贵辉:“《电力法》的修改和完善”,载《中国电力企业管理》2004年第2期。
- [12]杨展.电力监管体系的多元化评估策略[J].集成电路应用,2022,39(02):272-273.DOI:10.19339/j.issn.1674-2583.2022.02.119.
- [13]吴江.公共管理视角下的电力监管对策[J].农家参谋,2020(24):297.