

供电企业法律风险 控制指引

上海市电力公司市区供电公司 编



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

供电企业法律风险 控制指引

上海市电力公司市区供电公司 编



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

用的电能表出现窃电情形，用户不能举证该窃电行为系第三方实施的，应当自行承担相应的法律责任。

法院一审、二审均判决用户败诉。

上述两案从检查程序客观性和证据充分性角度比较如下：

从表 3-1 可以看出，由于余××案在完整性、封印以及用户确认录像资料三个环节的优势，使得该案处理除了获得胜诉外还能取得快速判决（一审、二审合计仅用 78 天）的效果，反映出法院对该案证据的信任，展现了证据的力量。

无论是从具体案例的对比分析角度还是从法院宏观关注度角度，反窃电检查流程的规范和完善都是决定市区公司是否成为对外法律责任的重要因素，是一项重大的法律风险。

表 3-1 检查程序客观性和证据充分性对比分析

项目	××公司案	余××案	法院要求
证据固定方式	录像	录像	录像
完整性	缺少打开封印过程	过程完整	过程完整
封印管理	无法识别封印的真伪	现在封印缺失	封印登记备案以便识别
语音解说	清晰	清晰	建议
第三方在场	有	无	建议
用户确认情况	否认录像资料的客观真实	认可录像资料的客观真实	—
处理结果	胜诉	胜诉	—
备注	司法建议书	快速判决	—

编 委 会

主 编 姚维强

副主编 王晓东 蔡 君

委 员 陈 洁 陈博翰 陈曾惠 厉天康

朱健峥 王 媚 蒋 翎

目 录

1	手册编制说明	1
1.1	目的.....	2
1.2	结构和内容.....	2
2	控制指引手册	7
2.1	安全生产模块.....	8
2.2	产权模块.....	16
2.3	反窃电模块.....	18
2.4	合同管理模块.....	28
2.5	环境保护模块.....	38
2.6	项目前期模块.....	40
2.7	用工关系模块.....	48
2.8	重点岗位监督模块.....	50
3	案例	55
3.1	安全生产模块.....	56
3.2	产权问题模块.....	59
3.3	合同管理模块.....	62
3.4	用工关系模块.....	67
3.5	反窃电模块.....	69

1

手册编制说明



1.1 目的

本手册依据资料研究、访谈和调研的结果分析、整理形成，供供电企业各部门参考使用，为法律风险的控制提出方向性的建议，以便有效防范法律风险。

本手册坚持“预防为主”原则，注重法律风险的事前防范；本手册坚持“务求实效”原则，强调简单、实用、有效的控制方法。

1.2 结构和内容

本手册包括三个方面的信息和要素，分别为法律风险清单、法律风险等级、法律风险应对建议。

1.2.1 法律风险清单

法律风险清单指出了具体的法律风险点和引起该法律风险的行为。在识别过程中采用了蝴蝶结工具（流程辨识法）、专家访谈法、问卷调研等多种方法，并经过部门沟通及专家讨论和确认后输出。清单包括 8 个一级类别和 20 个二级类别，覆盖供电企业各主要业务模块，即规划（JH）、电网建设（DJ）、电网运行（DY）、客户服务（KH）、财务（CW）、人力资源（RZ）、安全监察（AJ）、监察审计（JS）等。

1.2.2 法律风险等级

法律风险等级列表主要依据访谈和调研结果加工分析后得出，并依次采用了“可能性、影响程度、可控性模型分析”、“失效模式和效果分析（FMEA）”、“分布统计分析”和“德尔菲专家

法”输出最终结果。

法律风险共分为五个等级，依次为“1级—低等级风险、2级—较低级风险、3级—中级风险、4级—较高级风险、5级—高级风险”五种类型，等级越高说明法律风险潜在的危害性越大，个别风险存在违法违规的行为倾向。

1.2.3 法律风险应对建议

法律风险应对包括风险应对策略和风险应对措施两部分内容。

1.2.3.1 确定风险应对策略

根据供电企业目标要求、风险发生的原因和风险重要性水平，综合考虑各个部门法律风险的可控性程度，做出适当的风险反应，确定采取不同的风险应对策略。主要考虑以下3个方面的要求：

- (1) 供电企业的战略目标、核心价值观和社会责任要求。
- (2) 风险应对策略“投入—产出”对比的成本效益原则。
- (3) 多种方案组合使用或单独使用。

风险应对策略包括：

(1) 回避风险：退出产生风险的各种活动抑或消除风险的根源从而避免损失。如出售子公司、生产线，不参与实施会造成相关风险的新举措或新活动，避免违反法律的禁止性条款、合同中设置“风险防范条款”等。

(2) 控制风险：采取行动或措施减少风险发生的可能性，或降低风险影响程度，或两者同时降低。如建立或优化业务流程、增加相关控制措施等。

(3) 转移风险：通过将风险转移或者分担部分风险来减少风险的可能性和影响。如为重大的意外损失保险、外包业务、套期保值等。



(4) 接受风险：不采取任何行动去影响风险的可能性或影响，即不采取行动而接受符合风险接受。

1.2.3.2 制定风险应对措施

如果确定对风险采取回避、控制或分担的应对策略，则需要对具体法律风险的现状给予评估并进一步的提出应对举措，并落实为具体的行动计划，可以考虑分别从以下 9 个方面实施管控。

(1) 资源配置类：关注企业的组织结构设置是否满足法律风险应对需要；职责和权限是否明确和准确；人、财、物的保障是否到位。

(2) 制度/流程类：关注某个行为或某项工作或某个业务是否建立了配套的流程和制度，以用于应对法律风险，以及流程和制度的执行是否有效。

(3) 标准/指引类：关注企业及国内外是否制定了相关的技术标准或管理标准，以用于应对法律风险；如果没有，是否存在参考或引进的可能性。

(4) 技术手段类：关注企业是否能够开展了技术研发和应用，以用于应对法律风险；目前的技术手段是否存在改进空间，以及如何提升。

(5) 管理措施类：关注企业是否实施了有效的管理举措；目前的管理措施是否存在改进空间以及如何提升。

(6) 宣传/培训类：关注是否根据需要对相关方（客户、员工、政府、供应商）的沟通和宣传；以及是否对员工开展了相关的培训和宣贯，以便使其具备必要的认知和理解，掌握必要的技能。

(7) 活动类：关注是否积极开展沟通或活动以便与相关方保持谨慎的、密切的关系。

(8) 监控/考核类：关注是否建立监控体系，自我加压发现问



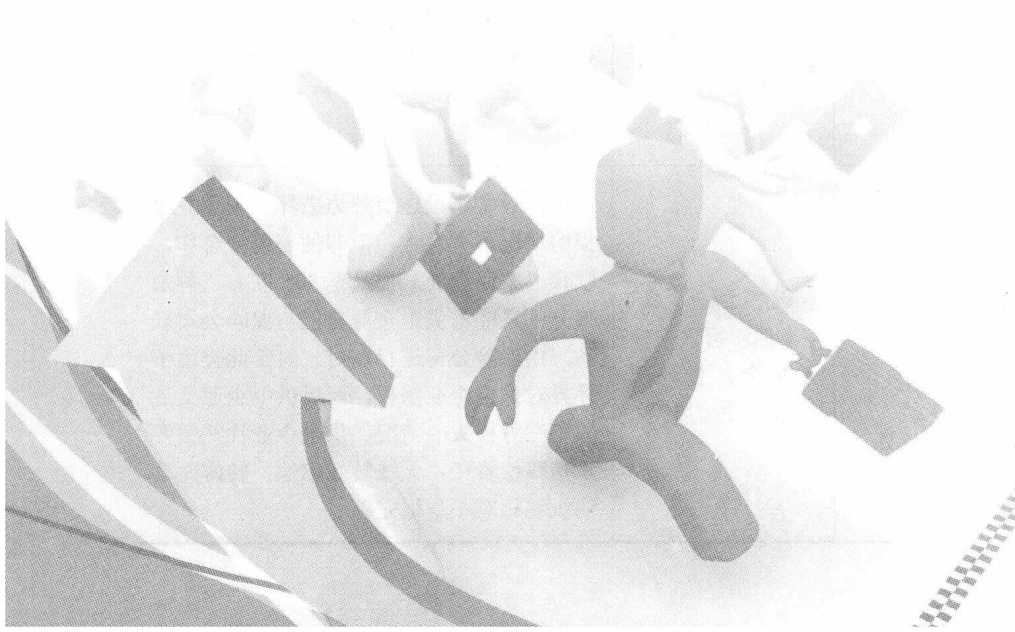
题、解决问题；是否具备考核机制以及与奖惩机制挂钩。

（9）危机管理类：关注一旦法律风险发生酿成危机后企业是否具备必要的应急机制。

以上 9 种工具可以单独使用也可以组合使用。

2

控制指引手册



2.1 安全生产模块

2.1.1 安全生产——外力破坏

序号	法律风险点	引发法律风险的行为
AJ-06	电力设施偷盗导致的人身触电纠纷	不法分子在盗窃电力线路中的铜芯线、杆塔的角铁等的过程中，发生触电伤亡事件，以警示标志不明、电力设施安装不符合规定或未按规定巡检为由，起诉供电企业，要求巨额赔偿
DY-01		
DY-02	因电力设施遭受第三人外力破坏引发对用户的法律责任	电力设施被外力破坏引发停电等后果，造成用户人身财产损害的，往往供电企业要先行承担赔偿责任
AJ-02	设施遭外力破坏，但侵害人未能承担全部责任所导致的法律风险	电网设备、设施遭外力破坏、偷盗等致损的情况屡有发生，但即便与警方合作，联合办案经查处的也只有 50% 左右，剩余部分则只能由供电企业自己与保险公司联系，由保险公司进行赔付。对于此类由于外界对供电企业侵权，而后供电企业又造成第三方损失的情况，供电企业往往需要承担赔偿责任，无法转嫁赔偿，转嫁赔偿的机制相对不是很完善

风险等级	应对策略	应对措施建议
4 级	转移风险 控制风险	1. 购买保险并通过保险理赔控制风险。 2. 引用免责条款，即受害人故意从事违法犯罪活动，供电企业可以免责。 3. 重视普法宣传作用，抓好预防环节。 4. 健全法律风险组织保障，落实监督考核机制。 5. 开展法律风险识别与排查，树立风险意识
2 级	转移风险 控制风险	1. 购买保险并通过保险理赔控制风险。 2. 承担聘请法律专家费用和培训费用。 3. 将法律风险控制手段纳入抢修机制，包括合同条款规制、现场取证、用户通知程序，为企业设定免责条件。 4. 严格执行经法律专家和技术专家共同确认的抢修流程并对新流程进行培训
3 级	转移风险 控制风险	1. 购买保险并通过保险理赔控制风险。 2. 要求加强过程控制与监督，重视整改实效

2.1.2 安全生产——运行维护

序号	法律风险点	引发法律风险的行为
AJ-09	突发停电应急处置不当所导致的法律风险	供用电双方应急响应机制不完备或操作性不强，导致双方不能有效预防停电事故的发生，不能在第一时间内有效控制事故、影响面进一步扩大
AJ-07	电力线路保护区内违章建房引发的人身触电纠纷	输电线路下发生无证盖房、违章建房等情形，导致建筑物与电力线路的距离不符合要求，引发人身触电伤亡事故
AJ-08	电缆沟（井）盖板损坏、被盗或地面设施不规范所导致的法律风险	因供电企业所属的电缆沟、井盖板缺失造成人员跌伤，导致行人绊倒受伤，造成人员伤亡

风险等级	应对策略	应对措施建议
3 级	转移风险 控制风险 回避风险	1. 购买保险。 2. 将法律风险控制手段纳入突发停电处置机制，包括合同条款规制、现场取证、用户通知程序，为企业设定免责条件；规范停电程序，严格执行《电力供应与使用条例》规定的重要用户的通知程序并通过保险理赔控制风险。 3. 严格执行经法律专家和技术专家共同确认的处置流程；供电企业在与此类客户签订供用电合同过程中，针对对方负荷性质确定合适的供电方案，设计双电源或者双回路，确保供电的可靠性，将突发停电处置中的法律风险防控纳入考核
5 级	控制风险 回避风险	1. 通过行政力量或司法途径寻求第三方支持。 2. 电力设施和电力设施保护区要按照标准制作、悬挂警示牌，尽到告知义务；电力设施投产前，要安排通电通告。 3. 电力建设施工场地，特别是接近交通、公共场所的，要划定施工范围，有明显的警告标志
1 级	转移风险 控制风险	1. 购买保险。 2. 通过保险理赔控制风险。 3. 严格执行日常巡视制度

序号	法律风险点	引发法律风险的行为
DY-03	其他单位擅自在供电企业的杆塔上搭载通信线引发的法律风险	电信等部门往往未经供电部门许可就将其通信线路架设在供电企业的杆塔上。一旦出现事故，供电企业往往需承担管理责任
DY-04		目前普遍存在挂线并未事先向供电企业申请登记的情况，线路挂设后供电企业公司无法对其进行监管，如出现事故却还要承担相应的责任。另外，由于一杆上多种用途线路共同挂设，对于之后电力规划建设以及电杆位置重新设定都将产生影响
DY-05	供电线路与公交、通信、桥梁、隧道、公路、园林等设施距离小于电力规范安全距离的法律风险	目前的架空输电线路的设计和运行规范均是行业标准，而公交、通信、桥梁隧道、公路、园林等部门架设线路往往适用国标，容易出现满足国标但不满足电力行业标准的情况下，相关部门据此拒绝整改的，供电设施的安全难以保障
AJ-01	城市电网线路走廊规划受限较多，与其他管线交叉严重的事故隐患所导致的法律风险（线线关系）	政府规划部门在整体规划的时候往往忽略将电力配网纳入城市规划，配网建设难免出现线路走廊受限较多的情况，一旦发生电力人身伤害事故等重大安全事故，不仅危及电网的安全运行，而且供电企业还面临着承担损害赔偿责任的法律风险
AJ-03	违章建筑导致供电设备无法进行维修维护所产生的法律风险	由于城市规模的大幅扩大，违章建筑也随之增多，供电企业的许多供电设备被违章建筑所遮挡、甚至被其包围而无法进行正常的施工与维护