

国家电力公司系统“四五”普法系列丛书之三

电力企业 法制化管理研究与探索

国家电力公司普法办、法律事务部 编



中国科学技术出版社

国家电力公司系统“四五”普法系列丛书之三

电 力 企 业 法制化管理研究与探索

国家电力公司普法办、法律事务部 编

中国科学技术出版社

• 北 京 •

图书在版编目(CIP)数据

电力企业法制化管理研究与探索/国家电力公司普法办、法律事务部编.
—北京:中国科学技术出版社,2002.2

ISBN 7-5046-3249-X

I. 电… II. 国… III. 电力工业-工业企业管理-企业法-研究-中国
IV. D922.292

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 005641 号

中国科学技术出版社出版发行

北京海淀区中关村南大街 16 号 邮政编码:100081

电话:62103210 62103206

北京昌平新兴胶印厂印刷

*

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:18.25 字数:400 千字

2002 年 2 月第 1 版 2002 年 2 月第 1 次印刷

印数:1—2000 册 定价:45.00 元

(凡购买本社的图书,如有缺页、倒页、
脱页者,本社发行部负责调换)

国家电力公司系统
“四五”普法系列丛书

编 委 会

主 任：谢松林

副 主 任：吕振勇

委 员：杨春旭 任 华 赵建奇

卢仁江 王晓娟

《电力企业法制化管理研究与探索》

编 委 会

名誉主编 吕振勇

主 编 杨春旭

副主编 卢仁江 王晓娟 刘 刚

编 委 (按姓氏笔画排序)

王 玲 王卫东 王海喻 刘云威

刘可方 许世辉 朱维涛 吴红霞

杨亚静 贺金生 涂梅英

前 言

为了推动电力企业法制化工作的进程，按照国家电力公司领导的要求和“四五”普法工作的安排，我们编写了《电力企业法制化管理研究与探索》这部书。本书主要是为了活跃电力企业法制化问题研究与探索的气氛，达到从理论到实践交流经验和吸取教训的目的。回顾以往，本书是在全国电力系统以顺应体制改革趋势，推动企业法制化建设，深化普法宣传教育工作为主题的大环境下开展的论文征集活动，具有十分积极的意义，带有一定创新性质。这次征文的特点是提交论文数量多，各单位推荐并经筛选后共计 83 篇；参加人员广泛，作者有企业领导、企业法律顾问、企业管理人员等；涉及内容较全面，其中有依法管理电力企业、依法维护电力企业权益、依法保护电力设施、依法管理和使用合同、依法发挥法律顾问的作用、依法防范窃电、依法做好电力损害赔偿、依法回收电费、依法管好农电和实行同网同价、依法做好电力环境保护等十个方面。论文作者围绕电力企业法制化这一战略选择，对电力企业建设和发展中遇到的方方面面的问题进行了广泛深入的探讨，提出了不少建设性的意见。这些意见对相关部门具有参考借鉴价值。本书的出版，期望能在电力企业法制化进程中，洞开一个学习和交流的窗口，用以展示我们企业领导、企业管理者和企业法律顾问的研究与探索成果，激发围绕电力企业法制化问题研究的积极性，从而有更多的高质量成果问世，为电力企业改革的深入发展做出贡献。本书的出版凝聚了大家的心血，借此对各网、省公司和基层单位的大力支持表示感谢！对于书中可能存在的疏漏之处，恳请读者批评指正。

编 者

2001 年 10 月于北京

目 录

前言

一、依法管理电力企业

1. 论电力企业的发案趋势及对策	吕振勇	(3)
2. 依法治企 规范管理 为生产经营和二次创业提供保障	肖 鹏	(8)
3. 地方电力立法解决电力行政执法操作问题的理论与实践	董 曦 朱维涛	(11)
4. 增强法律意识 推进依法治电	盛九龄	(14)
5. 浅谈企业法制建设的重要性	方 宇	(21)
6. 从电力多种经营企业的发展看法制工作的重要性	王 艳	(23)
7. 从电力多种经营企业的发展看法制工作的重要性	陈学锋	(25)
8. 电力闯市场 法制作保障	朱天超	(28)
9. 论依法治电	侯 健	(31)
10. 谈如何依法建立和规范现代企业制度	赵永娜	(33)
11. 试论供电企业依法治电问题	王美堂	(38)
12. 实行依法治电创建一流省电力公司	王 路	(41)
13. 网、厂分开的法律问题刍议	路 武	(48)
14. 谈供电企业应把自己作为依法治电的重点对象	王有忱	(51)
15. 论政府职能移交后的电力行政执法与用电检查	王 涛	(53)
16. 增强法律意识 强化法制管理	陈 峰	(56)
17. 谈市场经济下电力企业必须加强法制化管理	张 南	(59)
18. 对供电企业依法经营问题的思考	江苏连云港供电局	(62)
19. 浅谈供电企业的法制化管理	姜正平	(65)
20. 发电厂法制建设之我见	蒋辉莹	(69)
21. 论法治工作在电力企业生产经营中的重要作用	白山发电厂	(71)
22. 依法治企与企业法律文化建设	李 晨	(73)
23. 现代股份有限公司“经理中心主义”型法人治理结构的经济学和法学分析	张 新	(76)
24. 电力体制改革中涉及法律问题的探讨	吴红霞	(80)
25. 关于《电力法》完善的刍议	王本领	(83)
26. 对国有企业破产制度的认识	车艳薇 刘亚舟	(85)

二、依法维护电力企业的权益

27. 电力企业如何处理各种收费问题 涂梅英 (95)
28. 法律是电力企业维权的宝剑 朱德灵 (98)
29. 对电力立法的法律思考 孟凡胜 (100)
30. 抓基层学法用法 打基础依法治企 田新民 (103)
31. 《电力法》实践中的问题及建议 张时军 (106)
32. 用法律手段解决“原地貌”的实践及其评价 冷柏芳 (108)
33. 浅议电力普法的作用及其效果 章良英 (110)

三、依法保护电力设施

34. 加强电力设施的法律保护 维护电力设施安全 李珞新 (115)
35. 防止破坏电力设施的措施研究 胡湘容 (117)
36. 依法保护电力线路 保障电力安全生产 李艳超 (120)
37. 论新形势下电力设施保护工作的地位及发展方向 张晓波 (124)

四、依法管理和使用合同

38. 从新《合同法》看签订供用电合同应注意的问题 崔致巍 (129)
39. 电力企业合同管理的理论与实践 李莉 (131)
40. 供用电合同文本格式条款亟待完善 胡祖强 (134)
41. 论合同诈骗的成因及防范 刘刚 占法 (137)
42. 企业借壳上市的若干模式、风险及其法律实务 赵建红 (142)
43. 对一起合资合同争议涉外仲裁案的思考 涂梅英 罗时运 (146)
44. 当前电力施工合同管理的若干问题及对策 孙金平 (150)
45. 对保证合同中保证人的利益保护问题的认识 王玲 刘刚 (153)

五、依法发挥法律顾问的作用

46. 电力企业法律顾问制度探讨 李法兵 (159)
47. 做好供电企业法律顾问之我见 贺常虎 (163)
48. 谈电力企业法律顾问制度 邓华 (166)

49. 试论电力企业法律顾问制度 孙本鉴 (169)
50. 充分发挥法律顾问作用 促进电力企业依法管理 陈佩瑜 (171)

六、依法防范窃电

51. 反窃电的几点法律思考 宋世峰 武兴刚 (177)
52. 试论防止“窃电”的措施 林 冰 (180)
53. 谈谈反窃电的有效措施 李增辉 (182)
54. 试论窃电的防范及应对措施 林 声 (183)
55. 论窃电的防范问题 刘宪明 (186)
56. 依法治理窃电问题探讨 吕江东 (189)
57. 论依法查处窃电犯罪的若干法律问题 曲云德 (192)
58. 坚决打击窃电行为 促进电力工业发展 陈佩瑜 (196)
59. 防治窃电的几点措施 杨培荣 (199)
60. 试论盗窃、破坏电力设施案件的原因、特点及对策 于德江 (200)

七、依法做好电力损害赔偿

61. 谈电力损害赔偿 王本领 (207)
62. 人身触电损害法律归责问题的探讨 魏 群 (211)
63. 浅谈触电赔偿问题的经验教训 李 盛 (216)
64. 浅论如何依法做好输电线路建设中的青苗赔偿工作 聂文君 蒋本友 (218)
65. 对建立触电伤害事故行政裁决体制的思考 吴 涛 (222)
66. 在触电赔偿案件中适用《民法通则》第一百二十三条的几点误解 李修彬
..... (224)
67. 浅议人身触电伤亡的法律责任 孙国良 (226)
68. 对一起触电死亡赔偿案的法理探讨 张 新 (230)

八、依法回收电费

69. 论债权的保护与追索 刘益民 (235)
70. 实施财产抵押供电谨防拖欠电费流失 刘宝泉 (237)
71. 浅谈如何解决欠电费问题 曾 光 (238)
72. 法律手段是促收电费的有力武器 黄 娟 蓝凤禹 (240)

73. 浅谈企业拖欠电费的原因及对策	罗桂新	(243)
74. 浅析电费回收存在的问题与对策	李建鹏	(248)
75. 试论解除依法收取电费的困扰问题	李新中	(251)
76. 对运用法律手段加大电费回收力度的几点思考	邓建康 涂梅英	(258)

九、依法管好农电 实行同网同价

77. 谈“两改”后农电事故的责任与防范	吴建强	(263)
78. 在农网改造中如何抓好农电安全管理	张秀媛	(264)
79. 农电“两改一同价”中问题的探讨	郭刚	(266)
80. 同网同价后需要探讨的几个法律问题	韩毅	(268)
81. 新形势下解决厂农矛盾之我见	陈勇	(270)

十、依法做好电力环境保护

82. 质疑零起点征收二氧化硫排污费问题	李化南	(275)
83. 试论火力发电企业的环境保护问题	曹景山	(277)

一、依法管理电力企业

1. 论电力企业的发案趋势及对策

吕 振 勇

近几年来,我国电力企业不断深化改革,企业制度不断完善,经济效益明显提高,特别是经过三个五年普法宣传教育,法律意识普遍提高,运用法律武器维护企业合法权益取得很大成绩。但由于一些电力企业依法决策和依法管理的水平低下,跟不上形势发展、要求,因而经济、民事、行政、刑事案件突发,大案要案增多。大量的纠纷案例表明,法治工作差是酿发和导致企业陷入经济纠纷、诉讼纠纷、官司缠身以及国有资产损失的重要原因。一些电力企业由于没有把好“法律关”而出现很多问题,如:不依法决策、失误多、损失大;合同审查管理不规范、纠纷多;依法管理企业不严、漏洞多;不善于用法律维护企业合法权益、被侵权多等,据统计,国电公司系统每年因经济、合同、担保纠纷造成的损失达十几亿元左右,每年企业聘请诉讼、项目代理律师和诉讼费开支也多达1亿多元,应引起各级领导及经营管理人员高度重视。为依法、有效遏制案件不断上升的趋势,我们对此类案件进行了一些初步研究和分析,以期对电力企业同仁有所启示。

一、电力企业发案趋势

(一) 经济纠纷案件发案趋势

大案要案上升,索赔数额巨大。如因投资、合资、担保、设备购销、物质采购、购售电、建设施工等合同纠纷案件增多,尤其是近年来涉外合同纠纷增多。主要问题是缺乏法律意识和法律知识而签订的合同存在缺陷所造成。

1. 原来的合同有缺陷,缺乏审查,现在出现了问题;涉外合同,急于求成,谦让外方或缺乏经验。

(1) 从纠纷中反映出的合同问题有六大类:

① 签约主体不合格,没有主体资格而对外签约。如:未经授权,企业的分支机构(分部、分公司)以其名义对外签约;未经授权企业内部职能部门以其名义对外签约等;

② 形式与程序不合格。如:书面合同无法定代表人签字或法人盖章;要约与承诺内容不一致;要约与要约邀请未分清;标准(格式)合同条款未说明含义;要式合同未履行必备程序等;

③ 主要条款不齐备。如:合同标的不明确;价格条款不清楚;履行期限和时间不明确;履行地点不具体;履行方式不清楚;无违约责任条款;数字条款未定死等;

④ 文字表述有歧义。如:法律用语与合同内容不相符;合同用语含义、定义不明确;合同用语有多义理解等;

⑤ 合同违法。如:违反法律法规规定的;法律变化适用法律条款不适当;采取欺诈胁迫手段签订的合同;合同谈判当事人恶意串通的;采用合同方式掩盖非法目的签订合同;损害公共利益合同等;

⑥当事人的权利、义务、责任不明确等。

(2) 涉外合同主要问题有四大类：

①合资合同违反国家法律法规的规定。确保外方投资的固定回报率；政府部门超越权限承诺电价。

②涉外合同条款显失公平。在购售电协议中确保远远高于内资电厂的年发电设备利用小时，内资电厂与外资电厂不是采取平等国民待遇。

③涉外合同缺乏监督制约机制和手段，条款难以落实或根本没有对外方的制约条款，外方权利条款多，中方义务条款和责任条款多。有的由外方负责国际市场设备采购，外方虚报、多报价款；外方以实物投资的虚报、多报实物价款，以旧充新、以次充好，严重损害了中方利益。

④涉外合同中投资风险大都在中方，主要表现在：购售电合同中，权利义务不对等，商业风险、不可抗力风险一律由中方承担法律责任后果；合资合同中，外方承担的融资由项目担保，或变为项目融资电力企业担保等。

2. 投资方面暴露出的问题。投资收不回、投资达不到预期目的。原因是多方面的：有的是市场不明，乱投资；有的是投资方向错误或决策失误；经营管理不善；缺乏市场营销手段；缺乏市场营销经验与专业人员；习惯用管理电力企业方式经营管理第三产业，且依赖性强，始终离不开电力企业这一母体等。具体表现有：

直接投资的企业破产、倒闭；名为投资，实为借贷，对方已无还款能力；投资成了呆死账；投资房地产上当受骗；投资被诈骗；间接投资（如证券、期货）没有达到期望值的、全部亏损的。

3. 担保被追索。随着电力建设迅速发展，企业之间经济交往日渐密切，企业对外担保、企业之间交叉担保引起的担保之债不少。问题主要表现在：

(1) 电力企业每年对外担保的数额惊人。除电力建设正常担保外，有的单位其一年的担保金额近 10 个亿；

(2) 个别企业对外担保数额超出其全部实有资产，已资不抵债；

(3) 除对其所属单位、多经企业担保外，还对电力企业以外的单位担保；

(4) 担保混乱，有的企业究竟对外担保了多少债务不清楚。

(二) 民事纠纷案件发案趋势

主要是电力损害赔偿案还有因窃电引起的民事纠纷和土地权属纠纷案、劳动争议等纠纷案居高不下。

1. 电力损害赔偿案。这几年供电企业被电力损害赔偿案“打”得晕头转向，特别是人身触电伤亡事故索赔案，索赔数额之大、发案率之高，前所未有。为什么会产生这种局面？这里既有政府部门的问题，也有企业的问题，更有伤害人自身的问题以及自然灾害等。

(1) 人身触电伤亡事故索赔案。存在的主要问题：一是政府部门在赔偿数额上没有一个是全面的、规范的、统一的标准，以致在赔偿数额上弹性特别大。二是企业的电力设施产权管理不到位；供用电设备安装不符合规程要求或设备年久失修；在 10 千伏线路下、变压器旁违章违法建筑多；架空输电线路的建设标准没有严格按电力规程要求；电力设施的安装不规范；配电设施没有围栏或有围栏但没有达到标准；台墩式变压器台墩没有达到高度；

对电力设施监管不力；电力设施没有悬挂警示标志。三是受害人自我保护意识、安全用电意识差、监护人监护不力。四是因自然灾害引起的倒杆断线等事故增多。

主要发生地：住宅区架空电力线路；养鱼区架空电力线路；农村、城镇配电设施；农民住房。

(2) 火灾事故索赔案。存在的主要问题：电力设施老化；电力设施安装偷工减料；电线、电器质量有问题；装修不合理；电器使用不当等。

主要发生地：娱乐场所；商场；批发市场；村、镇、县商住合一场所。

(3) 家用电器索赔案。存在的主要问题：电压质量、电器自身问题和使用不当等。

主要发生地是：居民区。

2. 因窃电引起的民事纠纷案。窃电数额较大本属刑事案件，但由于法律法规不健全，有的作为民事纠纷处理，电力企业和国家利益得不到充分保障，甚至有的地方发生由于电力企业收集的窃电证据不充分，而被法院判为被处罚方而赔礼道歉的典型案例。这说明：一方面电力企业重视并加强了用电管理工作，另一方面也说明供电企业在查处窃电过程中也存在一些疏漏，有空子被别人钻，应吸取教训。

(1) 查处程序不合法。没有严格按用电检查管理办法的规定操作。

(2) 窃电证据不充分。没有当场抓住；或当场抓住当事人没有签字，提起的证据不充分；法律文书不规范等。

3. 土地权属纠纷。这几年电力企业淘汰、关闭了一批5万千瓦中温中压机组老厂，对这类电厂土地的使用国家有一严格的政策限制，即：改变土地使用性质的，必须补交出让金，这一点应引起足够重视，避免不必要的纠纷。目前电力企业不断发生，且已胜诉的土地权属纠纷案，主要是土地使用权被他人侵占，我方起诉的案件。

(1) 电厂土地使用权被侵占。未经许可在电厂厂区内建私房；电厂建设单位将其在建设期使用的房屋在建设期结束后卖给当地居民；

(2) 火电厂灰场被侵占。在灰场建私房或种植经济作物，现因电厂要综合利用，引起纠纷；

(3) 水库及淹没区受威胁被侵占。在水库大坝炸鱼；设施保护区内、水库淹没区种庄稼；

(4) 架空电力线路走廊被侵占；

(5) 输电线路杆塔用地权属争执等。

4. 劳动争议纠纷。近几年电力企业实行减人增效、下岗分流、内部退养政策，为电力企业走向市场、提高经济效益做出了巨大贡献。但有的单位在具体操作上方法简单、欠妥，加上有的当事人无理取闹等，导致劳动争议纠纷不断，问题表现在：

(1) 劳动关系的聘用与解聘没按法定程序办；

(2) 停薪留职未办手续，现要求签订劳动合同；

(3) 下岗分流后，而不正当使用下岗分流人员；

(4) 签订内退协议后反悔等。

(三) 行政纠纷发案趋势

继水资源费纠纷后，又不断发生了二氧化硫收费和河道占用费、水面占用费、灰场改变地貌费（水土流失保持补偿费）、排水费重复收取等，每项收费每年给全国电力企业增加

负担都是上亿元或几十亿元，不少电力企业按照法律规定在抵制方面做出了努力，维护了企业合法权益。但也有不少企业由于缺乏法律意识，没有用法律武器依法维护企业合法权益，给企业造成不必要的损失。

主要表现在：二氧化硫零起点收费，而不是超标收费；收费依据不符合法律规定；重复收费（如排水费，水利、环保部门两家同时收）、建设工程一些乱收费等。

（四）刑事案件发案趋势

今年春节以后电力企业刑事案件突发，主要是贪污受贿、渎职、玩忽职守、重大事故、洗钱等案件。特别是贪污受贿案为多，以致不少省份电力企业被检察反贪部门列为工作重点之一，应引起重视。

主要表现在：对外乱投资、乱担保造成的渎职；不注重生产安全造成重大伤亡的重大事故；在对外经济交往过程中的贪污受贿等。

二、主要对策

（一）做好预防工作

1. 法制教育预防，提高全员法律意识、法制观念，遵纪守法；
2. 制度预防，通过建章立制，严格管理，堵塞漏洞；
3. 岗位预防，对事关企业经济利益的关键岗位如投资、财务、运营、采购等，要重点关注；
4. 监督预防，发挥审计、监察、纪检、法律等部门不同的监督功能，完善内部监控体系；
5. 行为把关预防，企业一切行为要合法、规范，尤其是要严格合同、协议的超前把关，防范投资、担保、经营风险；
6. 文件审查预防，企业的法律文件如合同，是企业的法律，必须严格履行，如果在正式签订前没有把住审查关，出现失误是巨大的，甚至可以毁掉一个企业，所以要做好文件审查预防。

（二）牢固树立法律意识，做好企业的依法管理工作，提高企业各项工作全过程依法办事的水平和能力

1. 提高企业投资、决策水平和能力，做好企业依法投资、决策管理工作；
2. 提高企业经营管理水平和能力，做好企业依法经营管理工作；
3. 提高企业资金管理水平和能力，做好企业资金管理工作；
4. 提高企业依法管理财务水平和能力，做好企业财务管理工作；
5. 依法理顺关系，妥善处理劳动争议，稳定生产经营秩序，提高企业劳动力、人力资源的管理水平和能力，做好企业劳动力、人力资源的管理工作；
6. 提高依法进行合同审查、管理水平和能力，做好企业合同审查、管理工作；
7. 提高依法进行资产管理水平和能力，做好企业资产管理工作；
8. 提高依法进行各项专业业务管理水平和能力，做好企业各项专业业务管理工作；
9. 做好企业法律培训工作，提高企业解决、处理各类纠纷的水平；
10. 提高依法反腐倡廉、防止单位犯罪和职务犯罪的水平和能力，做好企业廉洁自律工作；
11. 提高依法自我保护的水平和能力，做好企业法制宣传工作；

12. 重视企业法律顾问队伍的素质建设和管理,发挥法律顾问的参谋、助手作用,做好法律把关工作。

(三) 几项重点措施

1. 强化企业的合同管理工作,提高合同谈判、合同起草和合同审查工作的基本技能和水平。企业合同管理是企业经营管理的一项重要内容,也是企业依法经营、依法维护自身合法权益的一个重要方面,同时也是一个系统工程,有其一套完整的管理体系。它包括:合同归口管理;合同分类专项管理;合同分级管理;授权委托管理;合同审核会签管理;合同专用章管理;合同台账及统计报表管理;合同档案管理;对合同管理情况进行监督检查等,各环节、各部分都不可缺、不可少,一定要强化企业的合同管理工作,提高合同谈判、合同起草和合同审查工作的基本技能和水平。

2. 严格对外投资、担保管理制度,发挥资金、决策委员会的作用。据我们掌握的情况,有不少分支机构超越权限范围对外投资、对外担保,造成很大经济损失。各单位要严格对外投资、担保管理制度,发挥资金、决策委员会的作用。

3. 加强电力设施管理,减少和避免人身触电伤亡案件的发生

(1) 要加强电力法律法规、电力常识宣传教育,大力普及农村安全用电知识,增强安全用电意识;

(2) 要进行一次旨在消除安全隐患以及影响人身、电网安全的大检查;

(3) 城网农网建设、改造起点要高;

(4) 要从维护电网安全的高度出发,督促电力设施产权单位加强对电力设施的安全管理;

(5) 发生触电伤亡事故时,要严格按照《电业生产事故调查规程》、《农村触电事故统计规程》的要求,进行事故调查、分析,确定事故原因及责任。

4. 要督促立法部门尽早出台《人身触电赔偿办法》,规范赔偿标准。

5. 加大打击窃电犯罪活动的力度,注重窃电证据的收集

(1) 制订切实可行的反窃电措施,标本兼治,持久作战;

(2) 配合公检法部门有效地开展反窃电工作;

(3) 加强供电企业内部管理,提高用电检查人员素质、责任感、使命感、紧迫感和危机感;

(4) 严格查电程序,注重窃电证据的收集;

(5) 充实用电检查队伍,配备必要设施。

国家电力公司副总经理谢松林在长沙召开的国家电力公司法制工作会上提出:法律风险是企业最大的风险,依法建章立制、促使企业实现法制化管理是依法治电的基础。电力企业要切实将法律保障手段引入决策机制,企业重大商务活动特别是涉及投资、改组改制、知识产权等事项必须做到“决策先问法、违法不决策”。要进一步完善企业合同管理制度,使法律工作渗透到合同的前期资信调查、签订、履行、变更等全过程,最大限度地预防企业合同纠纷和经济损失。

(作者单位:国家电力公司)