

电网企业 法律风险防范

DIANWANG QIYE
FALV FENGXIAN FANGFAN

游福兴 编著



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

电网企业 法律风险防范

DIANWANG QIYE
FALV FENGXIAN FANGFAN

游福兴 编著



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

内 容 提 要

企业内部究竟有哪些法律风险，如何防范法律风险，是电网企业经营管理者 and 关键操作岗位人员最核心的法律需求。

本书立足于电网企业法律风险防范实践，从三个层面作论述：第一部分主要介绍法律风险概念、分类、表现形式等，让读者对法律风险具备较为清晰的认识，同时着重介绍当前涉电立法的概况和趋势。第二部分着重介绍企业法律风险管理的发展历史、意义和内容，总结提炼当前电网企业较为成熟的管理模板，并对电网企业经营管理者提出有益的建设思路和管理建议。第三部分是本书的重点内容——电网企业存在哪些法律风险及具体的防控建议，将电网企业经营业务划分为四大领域，深入总结和分析电网企业经营管理中各领域关键环节和关键岗位面临的重要法律风险点，采用案例辅导、问题解答等方式全面呈现。

本书面向的对象既包括电网企业各级经营管理者、一线岗位操作人员，也包括电网企业法律工作者，对高等院校相关专业师生也具有有益的参考价值。

图书在版编目 (CIP) 数据

电网企业法律风险防范 / 游福兴编著. —北京 : 中国电力出版社, 2018.10

ISBN 978-7-5198-2241-5

I. ①电… II. ①游… III. ①电力工业 - 工业企业管理 - 法规 - 中国 IV. ① D922.292

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第 159799 号

出版发行：中国电力出版社

地 址：北京市东城区北京站西街 19 号 (邮政编码 100005)

网 址：<http://www.cepp.sgcc.com.cn>

责任编辑：莫冰莹 (010-63412526)

责任校对：黄 蓓 常燕昆

装帧设计：王英磊

责任印制：杨晓东

印 刷：三河市航远印刷有限公司

版 次：2018 年 10 月第一版

印 次：2018 年 10 月北京第一次印刷

开 本：710 毫米 × 1000 毫米 16 开本

印 张：21.25

字 数：511 千字

定 价：89.00 元

版权专有 侵权必究

本书如有印装质量问题，我社发行部负责退换

赠人玫瑰，手留余香

电网企业的法务工作者现大多是科班出身，理论功底都很扎实。但当他们刚开始处理实务时，往往觉得力不从心，无从下手，就是旁人一眼也能看出这种窘境。原因在于学校学到的法律理论与实践之间看似并没有多远，实则有着天壤之别。法律理论要想在实践中发挥作用，必须解决两个问题：一是熟悉业务知识，二是掌握具体操作。实践中的法律风险都是与业务形影相随的，不同的业务会产生不同的法律风险，同一业务在不同的阶段也会产生不同的法律风险。因此，在未熟悉业务之前，根本无从知晓法律风险之所在，更遑论进行应对与处理。即使知道了风险点所在，如何具体操作也是一个新课题。如果没有同行或同事指导，操作之后的后果怎样也往往是心里没底。

如何解决这个问题，常规路径不外乎是自行琢磨，或向老师、同学、同事请教。自行琢磨的弊端在于需要花费较多的时间，一旦出错后果可能会很严重，甚至有时无论怎么琢磨也出不了结果；向师傅、同事、同行请教的弊端在于，若他们也没有遇到这种情形估计也就爱莫能助了。因此解决这个问题的最佳方法应是行业内经验丰富的前辈将他们的经验加以总结整理并成书出版，为新手菜鸟们提供借鉴参考。

不过，要找到这样一位行业前辈并不容易。电网行业内的每一位法务工作者都是任务繁重，每天都忙得焦头烂额。要静下心来梳理行业内各主要业务的法律风险点在哪里以及如何应对并集结出版，不仅需要这位作者大量、扎实的实战经验，时时关注行业的热点和难点问题，勤于思考并乐意写作，更需要他有一颗奉献的心，愿意把自己的经验、体会甚至心血奉献给同行。但这项工作除了会耗费作者大量的时间和心血外，并不会给他带来什么看得见的利益。如果说有什么利益的话，那就是赠人玫瑰之后，手留的余香。

游福兴就是这样一位难得的作者。他大学毕业后就进入了电网企业工作，在电网企业法律工作这一领域摸爬滚打了快20年。从最基层供电企业的法律工作干起，直到现在担任海南电网有限责任公司法律事务部副主任，管理整个

海南电网公司的法律事务。多年的实战和努力让他对电网业务已经有了深入的了解，对其中的法律风险和应对策略也烂熟于心，再加上他愿意与同行分享他的经验与思考，于是就有了本书。

本书以电网企业的四大主营业务——工程物资、安全生产、劳动用工和市场营销——作为研究对象，紧扣业务流程，分析其中多发、常见的法律风险和应对之策，对于其中业界争议较大的一些问题做了详细的分析并阐明了自己的观点。为进一步加深读者对风险点和应对之策的理解和掌握，使理论与实践充分结合在一起，本书还辅以了大量经过精心挑选的案例。本书对于风险防范之操作，更是不惜笔墨，大书特书，即便是刚进入到这个领域的新人或菜鸟也能立即上手，实用价值不可小觑。

当然，金无足赤，人无完人，在我看来本书有一些地方仍可以再提升，也有一些观点也可以再商榷，但瑕不掩瑜。福兴作为我优秀的学生之一，能在百忙的工作之余笔耕不辍，完成此本颇有价值的著作，非常愿意为之作序。

王学棉

2018年8月于华北电力大学

前言

自国资委倡导法律风险管理以来，电网企业在探索构建全面法律风险管理体系做了很多工作，有关法律风险管理的论述也很多，作者所处的海南电网公司也在南方电网公司的领导下，于2012年全面启动法律风险管理体系构建工作，以项目为抓手，借助外部力量，全面深入梳理公司存在的法律风险，建立了法律风险信息库、案例库、法规库等基础数据库，并针对性地提出相应的法律风险防控方案和岗位法律风险防控措施，应该说，从项目实施以及推动落地以来，取得的成效是有目共睹的。历史遗留的法律纠纷案件基本得到解决，负有责任的案件发生率和经济损失额持续下降，重大法律纠纷案件始终保持零。这些数据真实反映了公司法律风险防控成效，但是，我们要看到这些数据是比较抽象和笼统，它们的产生是否与法律风险管理体系的构建形成必然关系，且存在着多大的关联度，是一个谁也说不清的课题，企业是否真的形成了科学、严谨、运作良好的法律风险防范体系，亦是仁者见仁、智者见智。

那么，企业法律风险管理体系究竟是什么样的呢？电网企业如何开展全面法律风险管理？现实中没有准确、唯一的答案。国家标准GB/T 27914—2011《企业法律风险管理指南》，只是在运用相应的工具和方法构建企业法律风险管理体系做了有益的探索和指导，在法律风险管理体系的运作上着墨不多。因此，各家电网企业这些年来均在积极探索适合于自身企业实际的法律风险管理体系，项目成果累累，实施效果却大多差强人意。即使是电网企业中最重视、运转最好的安全风险管理体系仍存在诸多不足，在运行上仍有种种缺陷，甚至存在“两张皮”现象。

那么，我们还要不要谈法律风险管理？还要不要构建相应的体系呢？答案显然是肯定的，不仅要，而且有赖于电力法律人在实践中不断的探索、丰富和发展。“有一分热，发一分光，就像萤火一般，也可以在黑暗里发一点

光，不必等候火炬”。正是基于这样的认识，本人结合在县、市、省从事法律工作中所获得的经验和感受，将多年来工作过程中形成的手稿和与基层干部员工授课过程中形成的素材进行整理、归集，进而洋洋洒洒成就此书，希望能为大家提供点参考。

法律风险管理是一项比较抽象的活动，其落地有待于我们对现实中企业经营发展所面临的法律风险进行精准的、深层次的识别和把握，并在此基础上提出相应的风险防控措施，实现“事前预防、事中控制、事后补救”的管理格局。因此，在写作的过程中，本书有意地对于抽象的管理话题侧重于介绍而不深入探讨，对于现实中存在的法律问题则按生产、营销、基建、劳动用工四个领域进行分门别类的归纳和探讨，力图全面与深度相结合，对于一些法律观点则不揣浅陋，站在自身企业角度进行大胆的阐述，所述之内容均与电网企业的工作实际紧密相连，但对于涉及公司法规、金融法规等一般企业均会面临的法律问题则尽量不予阐述。

马克思主义认识论认为，决定人们对一个事物的正确认识往往要经过从实践到认识，再从认识到实践的多次反复才能完成。应该说，我国法律理论在不断地丰富和发展，法律法规在不断地更新和完善，电力法律实践也在不断地变化着、发展着，由于本人能力所限，书中有些内容难免挂一漏万，存在着一定的滞后性，谬误与不当之处，恐在所难免，敬请指正（联系邮箱：you1668@163.com）。

最后，在本书付梓之际，要特别感谢华北电力大学法学教授、电力立法研究中心主任王学棉老师。王老师不仅为本书作序，还不辞辛苦逐一为本书提出大量修改意见。郑重感谢南方电网公司法律部唐远东主任和广东电网公司茂名电白供电局黄文辉局长对我法律工作的坚定支持，感谢海南电网公司和海南电网公司法律部全体同仁给予我的支持、帮助和肯定，感谢本书在编写过程中默默支持和鼓励我的家人。谢谢大家！

编者

2018年8月于海口

目录

序 赠人玫瑰，手留余香

前言

第一章 什么是企业法律风险	1
第一节 企业法律风险的概念和内容	1
第二节 企业法律风险的特征	8
第二章 企业法律风险管理概述	12
第一节 法律风险管理的发展历程	12
第二节 法律风险管理的意义	14
第三节 法律风险管理的内容	16
第三章 工程物资领域法律风险	20
第一节 电网工程行政许可手续	20
第二节 电网工程征地拆迁补偿	28
第三节 电网工程建设纠纷	41
第四节 招标违规法律风险	65
第四章 安全生产领域法律风险	79
第一节 电力设施保护	79
第二节 触电人身损害赔偿	111
第五章 劳动用工领域法律风险	140
第一节 制度制定	140
第二节 员工招聘	146
第三节 劳动合同	151
第四节 其他形式用工	159
第五节 企业改制与劳动关系	178
第六章 市场营销领域法律风险	183
第一节 电力报装	183
第二节 供用电合同	195
第三节 电费回收	219
第四节 供电质量	252
第五节 停止供电	257
第六节 用电检查	274
附录 A 中华人民共和国电力法	310
附录 B 电力供应与使用条例	319
附录 C 电力设施保护条例	325

第一章

什么是企业法律风险

第一节 企业法律风险的概念和内容

电网企业的风险根据不同的分类标准可以作不同的划分，比如战略风险、市场风险、运营风险、财务风险和法律风险。法律风险是企业风险的重要内容。

在我国，法律风险的概念出现的较晚。关于法律风险的说法，大体可以追溯到1998年中国人民银行颁布的《贷款风险分类指导原则（试行）》的附件《贷款风险分类操作说明》。在该附件的第三部分的第五项内容中，仅仅有一个“法律风险”的提法，但并未对其进行解释。随着企业改革的深入和社会主义市场经济体制的逐步完善，2003年国务院国有资产监督管理委员会成立后，根据总法律顾问制度试点成果及总结我国企业法律顾问实践，在原国家经贸委《企业法律顾问管理办法》和人事部、原国家经贸委、司法部联合颁布的《企业法律顾问执业资格制度暂行规定》的基础上，于2004年5月11日制定颁布了《国有企业法律顾问管理办法》（以下简称《办法》）。该《办法》第一条开宗明义将立法目的定位为“为进一步建立健全国有企业法律风险防范机制，规范企业法律顾问工作，保障企业法律顾问依法执业，促进企业依法经营，进一步加强企业国有资产的监督管理，依法维护企业国有资产所有者和企业的合法权益”。这一规定首次以部门规章形式定位并提出法律风险防范机制的概念。但是，《办法》并没有对法律风险和法律风险防范机制进行系统的阐述，仅仅是将其作为一个普通概念在正式文本中提及。随后，国资委下发的《中央企业全面风险管理指引》中，将法律风险列为全面风险之一，正式将法律风险列入管理对象之列。得益于国资委成立以来对于中央企业法律风险管理的推动，中央企业纷纷将法律风险防范机制列为企业法律工作的重点和方向。但是，法律风险有着怎样的内涵和外延，其众说纷纭，没有统一的定义。

究竟什么是法律风险？国际上，新巴塞尔协议将操作风险定义为：“操作风险是指由不完善或有问题的内部程序、人员及系统或外部事件所造成损失的风险。本定义包括法律风险，但不包括策略风险和声誉风险。”协议并未对法律风险进行明确定义，而是将其作为操作风险的一部分，其仅考虑了可能直接形成损失的法律风险，而没有涵盖从其他风险转化出来而可能间接形成损失的法律风险。因此，被认为界定过窄，

不能反映法律风险的全貌，以此为风险防控目标不能体现“全面风险管理”的理念。在国内，2006年2月颁布的《中国注册会计师审计准则》在关于衍生金融工具审计内容中，对法律风险也作出了定义：“某项法律法规或监管措施阻止被审计单位或交易对方执行合同条款或相关总互抵协议，或使其执行无效，从而给被审计单位带来损失的风险。”这一解释显然也是适用面较窄，定义也未得到普遍的认同。

鉴于此，2008年中国标准化研究院针对企业法律风险管理国家标准的制定开展了前期研究工作，重点调研了中国移动通信集团公司等国内较早开展法律风险管理的企业，并于2009年4月在召开全国风险管理标准化技术委员会（SAC/TC310）年会之际，成立了《企业法律风险管理指南》国家标准起草工作组，组织编制《企业法律风险管理指南（草案）》。2010年10月20日，全国风险管理标准化技术委员会组织召开《企业法律风险管理指南》国家标准审查会，并将送审稿报送国家标准委审查。2012年2月1日，《企业法律风险管理指南》（GB/T 27914—2011）得到正式颁布正式实施。作为我国针对企业法律工作领域发布的第一个国家标准，《企业法律风险管理指南》在GB/T 24353—2009《风险管理 原则与实施指南》的框架下，结合国内外的有关研究，制定出了一套企业法律风险管理的规范性指南，包括企业法律风险管理的步骤，以及识别、分析、评价和应对法律风险的方法和工具，用于指导企业在其整个生命周期和所有经营环节中开展法律风险管理活动。它的出台，标志着我国企业法律风险管理步入一个新的阶段。

根据《企业法律风险管理指南》规定，“企业法律风险”是指“基于法律规定或者合同约定，由于企业外部环境及其变化，或者企业及其利益相关者的作为或者不作为导致的不确定性，对企业实现目标的影响。”这一定义较为科学而准确地界定了法律风险的属性，为实践中厘清法律风险、法律风险因素、法律风险事件提供了明确的标准。根据这一定义，法律风险可以概括为三个基本要素：前提条件、风险源和后果。

一、前提条件——法律规定或者合同约定

1. 法律规定

法律规定是指国家立法机关制定的规范性文件。从广义上说，它包括法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及规章。

当前，电力法规立法呈现两个趋势。一方面是我国电力法律法规越来越齐备。2011年3月，吴邦国在作全国人民代表大会常务委员会工作报告时，宣称中国特色社会主义法律体系已经形成，国务院新闻办公室在2011年10月发表《中国特色社会主

义法律体系》白皮书，宣布“截至2011年8月底，中国已制定现行宪法和有效法律共240部、行政法规706部、地方性法规8600多部”，“到2010年底，一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现中国共产党和中国人民意志，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法、商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成”。法律法规的齐备带来的影响是多层次的，对电网企业的影响之一就是义务设定更加细致，例如《供电监管办法》规定“供电企业发现用电设施存在安全隐患，应当及时告知用户采取有效措施进行治理。用户应当按照国家有关规定消除用电设施安全隐患。用电设施存在严重威胁电力系统安全运行和人身安全的隐患，用户拒不治理的，供电企业可以按照国家有关规定对该用户中止供电。”“发现用户受电设施存在故障隐患时，应当及时一次性书面告知用户并指导其予以消除；发现用户受电设施存在严重威胁电力系统安全运行和人身安全的隐患时，应当指导其立即消除，在隐患消除前不得送电。”这两条规定说明立法更加关注用户侧安全管理。这些在我国以前的法规中是没有规定的，特别近几年地方性立法更加细化和寻求突破。影响之二是国家立法趋势越来越重视对改善民生、保护生态环境、公共服务、预防化解社会矛盾纠纷，水土保持法的修订加大建设主体的水土保持、消防设施建设责任和义务，必然对电网建设带来一定的影响，《民事诉讼法》的修订新设污染环境、损害消费者权益等公益诉讼，被认为，为我国公益诉讼打开了一扇大门，使我国公益诉讼制度迈出跨越性一步，该条规定可能会推高公司电磁辐射类案件发生率。这些规定从方方面面影响着电网企业。影响之三是国家法律法规的执行力在不断加强，典型的就《民事诉讼法》的修改，加大立即执行力度，将拒不履行生效裁判文书罚款数额提高数倍等。

另一方面是现行电力法律法规制定时间较早，已远远不能适应新形势发展的需要。20世纪90年代出台的电力法律法规严重滞后，不适应电力事业发展的现实需要。一是电网规划建设、土地征用占用、拆迁补偿以及城市综合管沟使用、供配电设施投资建设、客户安全用电管理等问题亟待立法规范。二是法规间冲突比较多，造成适用上的困难，例如《中华人民共和国电力法》（以下简称《电力法》）第六十条规定“电力运行事故由下列原因之一造成的，电力企业不承担赔偿责任：……（二）用户自身过错。”即用户自身过错造成自身损害，供电企业不承担责任。该条被认为与《侵权责任法》第73条规定冲突，不能再适用^①。再如，《供电营业规则》规定的电费违约金属于法定违约金，《中华人民共和国合同法》（以下简称《合同法》）颁布实施后，不

^① 《侵权责任法裁判要旨与审判实务》，奚晓明，王利明主编，人民法院出版社，2010年4月第1版。

少法官和学者都认为《合同法》已废除了法定违约金，继续在没有合同约定的情况下收法定违约金是没有法律依据的。三是一些条文已不适应当前需求亟待修改。例如《电力供应与使用条例》第三十九条：“违反本条例第二十七条规定，逾期未交付电费的……自逾期之日起计算超过30日，经催交仍未交付电费的，供电企业可以按照国家规定的程序停止供电。”该条立法建立在用户需缴纳供电贴费基础上的，在供电贴费取消后法律规定并没有随之改变；以及《供电营业规则》第三十三条：“用户连续6个月不用电，也不申请办理暂停用电手续者，供电企业须以销户终止其用电。用户需再用电时，按新装用电办理。”这条立法考量因素之一是为了防止用户占用容量，否则须交付电源建设费、增容费，而收费项目均已取消，法律规定未得到及时修订，给营销管理工作造成了一定的影响。

2. 合同约定

合同之精髓是当事人自由意志之汇合，只要不违反法律、道德和公共秩序，每个人都享有完全的合同自由，这种自由被概括为著名的合同自由原则。按照合同自由原则，当事人得按照自己的意志去自由地决定是否订立合同，自由地决定对方当事人，自由地决定合同的内容，自由地决定合同的形式。市场经济是合同经济。市场交易主体通过合同的方式确定交易规则、落实交易动态。签订合同、履行合同及其相关活动构成了企业日常工作的核心内容，合同不仅仅是作为企业动态业务的静态载体，同时也是对于企业维护自身合法权益的有力武器。对于合同义务的违反，也就产生了相应的法律风险。

当前，各地供电企业每年签订的合同金额数以亿元计，成千上万份，既有网省公司制定的范本，也有基层单位自己起草的协议。尽管一体化模式深入推进，合同签约风险仍然无法避免，典型的体现在两个方面：一是合同文本与实践的契合不足，甚至张冠李戴；二是在于条款的严谨性、完备性乃至合法性存在着不同的问题。一个典型的例子是：某送变电工程有限公司与某供电局签订了《施工合同》，承包某220千伏变110千伏送出新建工程（总金额1000万元）后，又与某省工业设备安装有限公司签订了《建设工程施工劳务分包合同》（总金额678.8万元），由于工业设备安装有限公司在施工过程中发生了人身伤亡事故且有拖延工期的情况，存在潜在法律纠纷，当对两份合同内容进行比对时，发现两者施工内容和范围是一致的，实际上，送变电公司在这里承担的是管理责任并不承担主要工程施工任务，且包工包料，换言之，这是份以劳务分包之名行转包之实，涉嫌非法转包合同，根据《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第四条规定，“承包人非法转包、违法分包建设工程或者没有资质的实际施工人借用有资质的建筑

施工企业名义与他人签订建设工程施工合同的行为无效。人民法院可以根据民法通则第一百三十四条规定，收缴当事人已经取得的非法所得。”不仅不能得到法律保护，而且还需要向发包人承担违约责任，已经取得的收入可能被视为“非法所得”，被人民法院收缴，此外，根据最高人民法院《关于审理人身损害赔偿案件若干问题的解释》：“雇员在从事雇佣活动中因安全生产事故遭受人身损害，发包人、分包人知道或者应当知道接受发包或者分包业务的雇主没有相应资质或者安全生产条件的，应当与雇主承担连带赔偿责任”，可能与发包单位就人身伤亡事故承担连带责任。这种非法转包在现实中非常常见。

此外，还需要注意：一是社会服务承诺也可以构成合同格式条款。供电服务承诺主要由三部分构成：一是法定职责或义务作出的承诺，属于广义的社会承诺，例如供电营业场所公开电价、收费标准和服务程序，严格遵守国家价格政策等，不具有合同法律意义的，即便不承诺，社会服务机构违反规定，仍需承担相应的民事、行政，乃至刑事责任；二是宽泛的内容不明确、不具有强制执行力的社会承诺，也是不具有合同法律意义；三是在法定职责或义务之外作出的新的具体明确的承诺，其性质在法律上有不同的看法，一种观点认为属单方民事法律行为，即单方允诺，且这种单方允诺能够产生相应的债权债务的关系，另一种观点认为属要约或格式条款，构成双方合同内容之一。编者认为，供电企业作出的社会服务承诺符合格式条款的特征（单方拟定，不经与对方协商，且反复使用，也符合供用电双方产生关系是合同关系的特征），应属于供用电合同的附加格式条款。二是某些行为也会构成承诺。《合同法》第二十二条规定：“承诺应当以通知的方式作出，但根据交易习惯或者要约表明可以通过行为作出承诺的除外。”这里的行为通常是履行行为，如预付价款、装运货物或者在工地上开始工作等。例如某物流中心向电力设备厂去函，表示愿意以市场价格购买50台乙方生产的某型号变压器，电力设备厂未作表示就派人送货。

二、风险源之一——外部环境及其变化

外部环境本身及其变化包括直接相关的法律环境，如立法、司法、执法和守法环境，以及间接相关的社会政治、经济、文化等外围大环境。这些环境的变化客观上造成了企业法律风险的产生。外部环境的变化涉及的范围很广，具有很大的不确定性，举几个常见例子。

1. 突发公共事件

主要为自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等。部分突发公共事件也会给

企业带来法律风险，例如因自然灾害等公共事件造成电网企业停电损失的，由于没有相应的侵权责任主体，电网经营企业需要自己承担停电损失。再如，根据《电力供应与使用条例》第二十一条规定：因抢险救灾需要紧急供电时，供电企业必须尽速安排供电。所需工程费用和应付电费由有关地方人民政府有关部门从抢险救灾经费中支出，但是抗旱用电应当由用户交付电费。实践中，在突发公共事件发生时，广大居民生活用电所产生的电费是否应当由地方政府从抢险救灾经费予以支付仍存争议。

2. 公众法律意识、维权意识增强推动新型维权

如配电房产权纠纷、电磁辐射纠纷、线路跨越土地相邻权纠纷等案件呈上升趋势。

一方面是民权意识、法律意识的逐步觉醒和增强。例如，线路跨越土地到底要不要赔，一直以来是颇有争议的问题。《广东省电力建设若干规定》明确：“架空电力线路保护区不实行征地，不办理土地使用权证。”“因架空电力线路建设及安全运行需要，电力企业需要在架空电力线路保护区内砍伐原有的种植物或者清拆合法的建筑物（构筑物）的，按本规定的第七条、第八条、第九条规定（征地青赔标准）执行。”所以，广东省供电企业认为线路跨越土地除非是砍伐原有的种植物或者清拆合法的建筑物（构筑物）是不需要其他额外赔偿的。但是，有些学者有不同的意见，学者们提出了“空间权”的概念，是指所有人对离开地表的空中或地中横切一个断层的空间所享有的所有权。土地空间权利观念和空间法律制度在西方各国相继建立，土地立法也从“平面的土地立法”向“立体的土地立法”转变。老百姓和政府都会提出一个疑问：我的土地未来是要立体利用的，可能建房，也可能建厂，架设高压线后，这些利用意图都无法实现，为什么不能给予补偿呢？这种思想在实践中得到体现，典型是某市西秀镇村民小组及王某诉供电局高度危险活动损害责任纠纷，诉称2010年8月11日两原告签订《集体土地合营协议》，村民小组提供10.41亩现状土地，王某负责出资建设农家乐项目。两原告共同做好了农家乐的总体规划，至今王某已在该用地上投资共计239.62万元，由于供电局正在实施建设的110千伏输变电工程，架设的高压线路途经该村，侵犯了其土地使用权，造成两原告无法继续合作，索赔直接和间接经济损失439.62万元。这里面，原告方的权利是否合法（有无相关的规划审批、施工许可等）、线路工程是否依法办理规划、施工、环评等，是否依法履行补偿责任是案件的关键。而且，这种思想还在个别地方性立法中得到了体现，如《海南省电力建设与保护条例》第十一条规定，电力建设规划新建、改建、扩建输电线路，确需穿越土地并影响土地使用的，电力设施建设单位应当与土地所有权人或者使用权人协商解决，并依照有关规定对土地所有权人或者使用权人给予一次性经济补偿。

另一方面是人民群众维权意识增强的同时，对维权的途径也有新的认识，例如信

访。前些年信“访”不信“法”现象较为普遍，少部分群众发生纠纷时坚决不走诉讼途径，采用极端方式要求人民政府主持公道或供电企业给予赔偿。

3. 社交媒体监督的介入改变责任负担

新闻媒体目前成为了少部分案件原被告双方充分利用的一项工具，直接或间接影响着司法审判的独立性，使得原本不需要承担责任而判决承担责任，或加大了责任承担的比例或额度。笔者接触的典型事例是海口“4.7”触电纠纷。2012年4月7日，海口市普降暴雨。当晚21时40分，在海口市海秀东路某酒店门口公交车站广告牌处，海口第九中学初三学生何某（16岁）发生触电事故。当晚22时40分，海口供电局95598客服中心在接到海口交警支队事故报障电话后，随即指派值班抢修人员赶赴现场。15分钟后，海口供电局四名抢修人员到达事发地，发现何某横躺在两块广告牌之间，身体的腿部与广告牌灯箱接触。经安全检查，抢修人员初步判定广告牌灯箱外壳漏电，遂登上距离广告牌约40米的电杆切断了广告牌灯箱电源。但不幸的是，何某经抢救无效后死亡。从法律上分析，触电肇事的电力设施产权不属于供电局，供电局抢修人员也在服务承诺的时限内赶赴现场处置，此类低压触电案对供电局而言应当不承担责任。但是，事件被媒体曝光之后，各类报道铺天盖地：“一场暴雨冲垮了市民的安全感”，“16岁花季男生命丧公交车站”；“我们都可能是路过广告牌的那个人”……媒体的介入使得原本一起普通的人身损害赔偿纠纷成为了政府高度重视的重大事件，给海口供电局维权工作带来了很大压力。

三、风险源之二 —— 企业及其利益相关者的作为或不作为

这里包括了企业自身的作为和不作为，以及企业的利益相关者，包括政府、监管机构、执法机构、债权人、合作伙伴、竞争对手、客户等相关主体的作为和不作为。

1. 企业自身的作为和不作为

作为和不作为是法律上的常见术语。法律义务可以分为作为义务（积极义务）和不作为义务（消极义务）。作为通常指法律要求不得做某事而做。不作为通常是指法律上要求必须为某行为做而没有做。这里的作为和不作为除了前述内涵之外，还包括其他内容，如怠于行使权利。例如，企业应当采取措施保护商业秘密或申请商标注册而没有采取措施导致商业秘密泄露、商标被其他企业或个人抢注，企业有权追缴电费而未追缴导致电费债权超过诉讼时效，企业可以拒绝违章建筑用户、无照经营用户用电申请而不拒绝，可以利用合同约定行使明确工程量和工程款结算而不约定等。

2. 企业的利益相关者的作为和不作为

企业的利益相关者很多，包括政府、监管机构、立法机构、司法机构、执法机构，股东、供应商、承包商、客户、第三人等相关主体。因为这些利益相关者的作为或者

不作为同样也可以使企业产生相关法律风险。例如在监管方面，海南省目前电力行政管理部门主要是“三足鼎立”：县级以上人民政府发展与改革行政部门负责本行政区域内的电力建设管理工作；工业和信息行政部门负责本行政区域内的电力运行和保护管理工作；电力监管机构对本行政区域内的电力安全、电能质量和供电服务质量实施监管（见《海南省电力建设与保护条例》）。随着监管水平的提高、执法力度加强，企业面临行政处罚的风险也逐渐增加。例如，《电力设施保护条例》规定，供电企业应当“在依法划定的电力设施保护区内种植的或自然生长的可能危及电力设施安全的树木、竹子，电力企业应依法予以修剪或砍伐。”这里的“依法”究竟依的是何种法？《中华人民共和国森林法》（以下简称《森林法》）第三十二条“采伐林木必须申请采伐许可证，按许可证的规定进行采伐”，这种修建或砍伐要不要办理林木采伐手续，各地理解不一。海南省在这方面走的比较前面，《海南省电力建设与保护条例》规定很明确，“根据电力建设规划新建、改建、扩建架空电力线路通过林地时，应当依法办理占用林地手续；需要砍伐、清除林木的，应当依法办理林木采伐手续。电力设施建设单位应当依法给予林地、林木所有权人或者使用权人一次性经济补偿。”在设施运维中：①在城镇规划区范围内的，电力设施产权人或者管理人应当征得园林绿化主管部门同意后按照规定的安全距离，以兼顾线路安全和树木正常生长为原则直接予以修剪、砍伐，或者请求园林绿化主管部门予以修剪、砍伐，并不予赔偿、补偿；②在城镇规划区范围外的，电力设施产权人或者管理人可以按照规定的安全距离直接予以修剪；严重危及电力设施安全的，可以向林业主管部门申请砍伐，并不予赔偿、补偿。”

四、后果——对企业目标实现产生影响

风险是相对目标而言的。企业法律风险对企业而言影响其经营目标的实现，风险发生后会导致实际结果与目标产生偏差。对企业目标产生影响是企业法律风险的表现后果。但是，企业的目标从不同的层级、角度会有不同的分解，如战略、经营、财务、合规等方面，法律风险根据其发生领域、环节和事项的不同，影响的目标在质和量上也会有所差距。

第二节 企业法律风险的特征

一、法律风险的分类

按照不同的划分标准，法律风险可以作不同的划分。从风险成因角度，可以将法律

风险分为违法、违约、侵权以及怠于行使权利等；从风险来源角度，法律风险可以分为来自监管机构、投资者、竞争者、用户、渠道商、供应商、企业内部管理的风险等；从风险责任主体看，可以分为由企业承担责任和由个人（高管等责任人）承担责任的法律风险；从法律风险对应的法律责任形式看，有刑事责任、民事责任和行政责任之分；此外，还可以将法律风险分为显性法律风险和隐性法律风险、动态法律风险和静态法律风险、阶段性法律风险和持续性法律风险、内部环境法律风险和外部环境法律风险等。

《企业法律风险管理指南》在正文的法律风险识别方法及附录的法律风险识别框架中，还例示了引发企业法律风险的原因，可分为法律环境、违规行为、违约行为、侵权行为、不当行为和怠于行使权利6种，相应地，企业法律风险可分为法律环境风险、违规风险、违约风险、侵权风险、不当行为风险、怠于行使权利风险。这种分类方法，一是实现了法律风险分类的科学性，该分类在逻辑上是完整的、无遗漏的，能够涵盖所有法律风险，并且各类别之间相互独立、无交叉；二是实现了法律风险分类的实用性，便于企业更好地识别和控制风险。

采用风险成因角度进行划分有利于实操人员学习和掌握，编者认为采用风险成因角度划分，法律风险主要可以分为三种：一种是违法违规；一种是违约；一种是纯粹的法律风险行为，即它既不违法也不违规，但是它可能导致企业难以维护自身权利或者让对方“钻空子”，典型是不当行为和怠于行使权利，这种风险行为最终也将落在法律法规或合同上进行判断，需要丰富的实务经验、深邃的洞察力和精准的法律把握能力。

需要澄清的是法律风险不等于法律责任。法律责任是由于行为人的不当行为或因为法律规定而应承受的某种不利的法律后果。法律风险只是一种可能性，不一定会演化成法律责任。法律风险也不等同于法律问题，法律问题是法律风险发生的现实状态，这种状态仅仅是法律风险发生的基础。

二、法律风险的表现

1. 民事纠纷案件

既有群体性事件，典型的就是在电网建设过程中，村民因不满用地补偿，阻挠电网工程施工，冲击地方政府，也有一般纠纷。编者曾梳理过某省供电企业某年内触电案件均以供电局不按规定设置安全警示标志，或维护管理不到位为由要求赔偿，其中，触电案中受害人在线路保护区内从事法律法规禁止行为是导致触电的最大诱因，占高压案件88%。合同案件占据案件总数第二位，因拖欠工程款引发的建设工程合同纠纷虽然只有2宗，但涉案金额大，占合同案件标的总额的63%，买卖合同纠纷，多为拖欠工程款，占合同案件总数38%。劳动争议案占据案件总数第三位，主要因劳务雇佣

试读结束。需要全本请在线购买：www.ertongbook.com