



主 编 吕振勇

副主编 周凤翱

电力法教程

92. 4

中国电力出版社

电 力 法 教 程

主 编 吕振勇

副主编 周凤翱

撰稿人 (按撰写章节顺序排列)

张荣芳 喻术红

方仲炳 周凤翱

中国电力出版社

内 容 提 要

本书以《中华人民共和国电力法》及其配套法规和行业规章为依据,以吕振勇先生在其专著《电力法概论》中阐述的法理为基础,结合电力行业立法和执法典型案例的现实启示,对现行电力法律制度的理论和实务问题,进行了全面系统的论述。全书共分十三章,内容包括电力法总论、电力法的历史发展、电力法的体系与电力法学、电力法的立法宗旨和基本原则、电力法律关系、电力建设法律制度、电力生产与电网管理法律制度、电力供应与使用法律制度、电价与电费管理法律制度、农村电力建设和农业用电法律制度、电力设施保护法律制度、监督检查、法律责任等等。鉴于本书既具有一定的理论深度,又具有相应的实用价值,因此,本书除适合作为电力院校电力法教材使用外,对于电力系统职工和社会各界人士学习和理解电力法律制度均具有重要参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

电力法教程/吕振勇主编. —北京:中国电力出版社,1998. 10
ISBN 7-80125-920-3

I. 电… II. 吕… III. 电力法-中国-教材 IV. D922. 67
中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 26847 号

中国电力出版社出版、发行

(北京三里河路 6 号 100044 <http://www.cepp.com.cn>)

实验小学印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

1999 年 1 月第一版 1999 年 1 月北京第一次印刷
787 毫米×1092 毫米 32 开本 14.625 印张 324 千字
印数 0001—3200 册 定价:19.00 元

版 权 专 有 翻 印 必 究

(本书如有印装质量问题,我社发行部负责退换)

前 言

《电力法教程》系国家电力公司政策与法律事务局，根据电力院校电力法课程教学的需要，组织华北电力大学和武汉水利电力大学法学教师编写的专业教材，由国家电力公司政策与法律事务局副局长、华北电力大学和武汉水利电力大学兼职教授吕振勇先生担任主编。

本书以《中华人民共和国电力法》及其配套法规和行业规章为依据，以吕振勇先生在其专著《电力法概论》中阐述的法理为基础，结合电力行业立法和执法典型案例的现实启示，对现行电力法律制度的理论和实务问题进行了全面系统的论述。全书共分十三章，内容包括电力法总论、电力法的历史发展、电力法的体系与电力法学、电力法的立法宗旨和基本原则、电力法律关系、电力建设法律制度、电力生产与电网管理法律制度、电力供应与使用法律制度、电价与电费管理法律制度、农村电力建设和农业用电法律制度、电力设施保护法律制度、监督检查、法律责任等等。鉴于本书既具有一定的理论深度，又具有相应的实用价值，因此，本书除适合作为电力院校电力法教材使用外，对于电力系统职工和社会各界人士学习和理解电力法律制度均具有重要参考价值。

本书由主编吕振勇先生负责总审定稿，各章撰写分工如下（按章节顺序）：张荣芳，第一、二、五章；喻术红，第三、八、十一章；方仲炳，第四、十二、十三章；周凤翱，第六、七、九、十章。

在本书编写过程中，周凤翱同志作了大量的具体组织工作，国家电力公司政策与法律事务局法律事务处和合同条法处的同志提供了大量的参考资料和悉心指导，江西省电力局政法处提供了良好的工作环境，华北电力大学社科系和武汉水利电力大学人文及工商管理学院提供了诸多方便和支持，中国电力出版社及责任编辑丰兴庆先生为本书

C/AC 83/17 04

的出版和成书质量做了大量的文字工作，在此深表谢意。

虽然我们完成了《电力法教程》的编写，但我们深知，一方面电力法学作为我国法律体系中的一个新兴分支学科，还有许多理论和实务问题有待更多的专家、学者和实务工作者进行更深入细致的研究和探讨，我们所作的努力仅仅是抛砖引玉；另一方面，由于我们编写具有行业特点的法学教材尚属尝试，缺乏经验，更因水平有限，在体系安排和内容叙述方面，缺点错误在所难免，恳望读者多提宝贵意见，以便修订。

编 者

一九九八年十月五日

目 录

前 言

第一章 电力法总论	1
第一节 电力工业与电力法	(1)
第二节 电力法的特征和作用	(13)
第三节 电力法的适用范围	(17)
第四节 电力法与其他部门法的关系	(18)
第二章 电力法的历史发展	(21)
第一节 中国电力法的历史发展	(21)
第二节 《中华人民共和国电力法》	(29)
第三章 电力法的体系与电力法学	(42)
第一节 电力法的渊源	(42)
第二节 电力法体系	(45)
第三节 电力法学	(47)
第四章 电力法的立法宗旨和基本原则	(52)
第一节 电力法的立法宗旨	(52)
第二节 电力法的基本原则	(57)
第五章 电力法律关系	(70)
第一节 概述	(70)
第二节 电力管理部门	(76)
第三节 电力企业	(81)
第六章 电力建设法律制度	(89)
第一节 概述	(89)
第二节 电力建设规划	(111)

第三节	电力建设基本原则	(124)
第四节	电力建设程序与工程验收	(142)
第五节	电力建设用地与用水制度	(154)
第七章	电力生产与电网管理法律制度	(164)
第一节	概述	(164)
第二节	电力生产与电网运行的基本原则	(173)
第三节	电力生产管理制度	(176)
第四节	发电燃料的供应、运输与接卸	(201)
第五节	电网管理制度	(209)
第八章	电力供应与使用法律制度	(244)
第一节	概述	(244)
第二节	供电营业区与供电营业许可制	(252)
第三节	供电设施的建设与管理	(257)
第四节	供用电双方的权利与义务	(259)
第五节	供用电合同	(263)
第九章	电价与电费管理法律制度	(282)
第一节	概述	(282)
第二节	电价与电价法律关系	(289)
第三节	电价制定与电价管理的原则	(295)
第四节	电价制定程序与电价管理权限	(303)
第五节	销售电价与电价管理的限制原则	(308)
第六节	电费管理制度	(311)
第七节	香港地区电价制度简介	(315)
第八节	国外电价制度介绍	(316)
第十章	农村电力建设和农业用电法律制度	(335)
第一节	概述	(335)
第二节	农村电力建设和农村用电法律关系	(341)
第三节	农村电力建设法律制度	(348)
第四节	农业用电法律制度	(354)

第五节 农村电气化管理	(357)
第十一章 电力设施保护法律制度	(366)
第一节 概述	(366)
第二节 电力设施保护范围和电力设施保护区	(373)
第三节 电力设施的保护	(378)
第四节 关于电力设施与其他工程相互妨碍的处理	(385)
第十二章 监督检查	(390)
第一节 概述	(390)
第二节 监督检查的作用和原则	(395)
第三节 监督检查人员资格	(400)
第四节 监督检查人员和监督检查相对人的权利与义务	(404)
第十三章 法律责任	(410)
第一节 概述	(410)
第二节 民事责任	(423)
第三节 行政责任	(434)
第四节 刑事责任	(450)

第一章 电力法总论

第一节 电力工业与电力法

一、电力工业的特点

中国电力法注重科学性、规律性，尤其是针对电力工业自身的特点作了许多规定。为此，电力工业的特点是制订电力法规的出发点。电力法规作为调整电力法律关系的行为规范与其他法律法规的区别之一就是结合电力工业的特点规范了人们的行为准则。电力的主要特点有以下几方面。

(1) 电力工业是把一次能源转换为二次能源的能源工业。电力工业可广泛使用各种一次能源资源，包括可再生的一次能源，如水力、风力、潮汐、地热等；也包括不能再生的常规矿物性能源，如煤炭、石油、天然气等以及非常规矿物性能源，如铀等；还可使用木材及蔗渣、木屑、垃圾等废弃物。

(2) 电力是可以直接供工农业生产及人民生活使用的最清洁的能源，并能最方便、效率最高地转变为生产、生活用的光能、热能、机械能和化学能。

(3) 电力工业完全依靠发、供、配电装置完成一次能源转变为二次能源的生产并将电力输送、分配给用户等，是典型的装备性产业，因而也是资金和技术密集的产业。

(4) 电力工业以国民经济各个部门和全体城乡人民为服务对象，将电力直接送到用电点，是具有公益性的产业。

(5) 电力工业的产品质量直接影响工农业生产产品的产量、质量以及人民生活的质量，电力产品的质量受全体用户的直接监督。

(6) 电力工业具有产、供、销同时完成的特点，产品不能储存（具有调节性能水库的水电厂，水库也只能作为能量储存，不能作为产品储存），这与其他工业，包括自来水、煤气等公用产品的生产完全不同，这些决定了电力工业装备、管理等特殊性。

(7) 电力可以远距离输送，并且随着科学技术的进步，输送的容量越来越大，距离也越来越远，电力工业为在较大的地理范围内合理地利用一次能源资源，解决能源资源分布不平衡，为一些资源贫乏地区使用电力等创造了有利条件。

(8) 电力的远距离输送比一次能源的输送方便，在大多数情况下，也比输送一次能源更为经济。

(9) 电力生产和供应必须有高度的安全可靠，一旦突然中断供应时，将会造成整个国民经济和人民生活的瘫痪、社会秩序的混乱，甚至会发生火灾、爆炸、矿井淹没等危及人身和生产设备安全的重大事故，给社会造成不可弥补的损失，其严重程度不亚于严重的自然灾害。而且，时间越长，给社会造成的损失越大，这种损失也绝不能象损坏其他商品一样可以用原价赔偿、原物赔偿的办法弥补。为此，电力部门和电力职工承担着异常重大的社会责任，即使由于某一个工作人员的疏忽或过失也会给社会带来灾难，尤其是在科学技术和经济高度发达的现代化时代，更是如此。所以，世界各国都把电力生产、供应部门列为要害部门，对其生产、供应电力的设施予以保护，并且，同时要求电力部门切实保证电力生产、供应的高度可靠性和安全性。

(10) 电力生产经营无风险。世界各国政府都不允许电力企业破产，即使经营不善濒临破产，政府也会用各种经济、行政手段或政策法令予以扶植和帮助。

二、电力工业的基本特征和作用

电力工业的自身特点决定了电力工业的基本特征和作用。

(1) 电力工业对促进经济和科学的发展，提高人民生活水平有特别重要和不可替代的作用，是国民经济中的重要基础工业部门。

电力是使用最方便、最清洁、效率最高的能源，是经济发展到一定程度时工农业生产及人民生活所须臾不能离开的能源。

由于工农业生产及第三产业广泛以电力为动力，充分使用电能，明显起到节约劳动力、提高劳动生产率、改善劳动条件等作用，是经济发展、更多地创造物质财富和物质文明的重要基础条件。电力广泛用于产业，是继蒸汽机之后的又一次促进产业发展的革命，使产业进入一个划时代发展的阶段。没有电力的广泛应用，也就没有现代化工业、现代化农业和现代化的第三产业。有人把电力看作是“产业的粮食”，这是对电力在产业发展中重要作用的确切而通俗的比喻。

电力的使用，有力地 and 迅速地推动了科学技术的进步，促进生产工业的革新和管理的现代化，使生产向更高的水平发展。例如，利用电力转化为热能，不仅可以进行工频加热，而且又陆续出现高频加热、红外加热、等离子电弧加热、横向磁场加热、电子束加热、离子束加热、微波加热等工艺，这些都是利用一次能源直接加热所不可能做到的。又如，利用电能转化为机械能，不仅比利用旋转机械运动效率

高，还可直接实现直接机械运动，保证了所有加工机械的基本运动形式。再如，实现工业生产的电气化，才出现了生产自动化、遥控、数控、电子计算机、机器人等，不仅能显著提高劳动生产率，而且使生产起了质的飞跃。铁路运输实现电气化，不仅能大量节约能源，而且大大提高了运输能力。

电力的使用进入人民生活以后，不仅解决了最方便和最清洁的照明问题，而且使城乡家庭陆续享受各种家用电器给生活带来的方便，大大节约家务劳动时间，减轻家务劳动强度，提高人民的物质文化水平。城乡电气化也使广播、电视逐步普及，不仅丰富了人民的文化生活，也及时宣传了党和政府的方针政策，逐步普及了电化教育，加强了信息的传播交流，有力地促进了精神文明的建设。

电力在国民经济及人民生活中起着其它能源无法与之比拟的特殊作用，因此世界上常以每年人均用电量水平作为衡量一个国家经济和文化发达程度的一项重要标志。

列宁高度重视一些经济发达国家实现电气化的经验，早在1920年就领导制定了《全俄电气化计划》，为了突出电力在国民经济中所起的特殊重要的作用，他把这个计划称之为《第二党纲》，提出“共产主义就是苏维埃政权和全国电气化”的著名论断，精辟地概括了电力在社会进步和现代化建设中所处的重要地位和所起的作用。

(2) 电力的普遍应用与降低能源消耗水平有直接、密切的关系，普遍使用电力，提高电气化程度，是缓和能源紧张的有效措施。

迄今为止，把一次能源转换为二次能源的电力后再加以利用，也是比直接利用一次能源在效率上要高得多的办法。

因此，用于电力的一次能源占一次能源总消耗量的比重

越大，一次能源的相对总消耗量（通常按单位产值的平均能源消耗量计算）就越低，这是世界各国的共同经验。在各工业部门及其生产过程中使用电力越广泛，单位产量（或产值）电耗水平越高，在整个生产过程中总的能源消耗就越低，这也是世界很多国家在实践中证明的经验。各工业发达国家都以发展电力工业，提高电力工业耗用一次能源的比重，努力提高生产过程中的电气化程度作为降低能源相对消耗量的重要手段。

1985年世界各主要工业发达国家，发电所用的一次能源都占一次能源总消费量的30%以上，有的超过40%。例如，美国为33.3%，前联邦德国为33.6%，英国为34.2%，法国为39.1%，加拿大高达44.7%。美国、法国、日本等国家预计到2000年将达50%左右。这些国家的一次能源相对消费量都比较低。我国1975年为17.09%，1985年为21.08%，电力工业消费的一次能源占能源总消费量还比较低，因而我国的总能源相对消费量也远比这些工业发达国家高，这固然与我国的产业结构、产品结构的特点以及工业技术装备水平和工艺水平还比较低有一定关系，但工业生产的电气化水平不高也是一个重要原因。

(3) 发展电力工业能够有效地贯彻国家能源政策，促进一次能源的合理开发和利用，最好地解决能源资源分布地区不均衡以及能源资源分布与经济发展在地区上不一致的问题。

我国一次能源虽然比较丰富，但人均拥有储量并不高；在非再生性的矿物能源资源中煤炭储量丰富，但主要集中在部分地区；可再生的水力资源在地区上分布很不均匀，水力资源丰富的地区远离经济发达的地区，风力、地热等资源在

分布及利用上的地区局限性也很大。

因此，合理开发和利用能源资源，节约能源资源，向经济发达地区输送能源，是我国能源工业以及整个国民经济发展中必须解决的几个重大问题。

由于电力能使用各种能源资源，也是当前由一次能源转化为二次能源的各种方式中效率最高的，而且能够远距离输送，在绝大多数情况下也是远距离输送能源的各种方法中最经济的，所以发展电力是当前解决上述能源问题的好办法。

在各个不同地区利用各种不同能源的发电厂，如水力、火力、核电等电厂，以及电力负荷中心地区，可以用各种不同电压的输电线路连接在一起形成跨地区的电网。由于电网范围不受地区的限制，电网间可以互联，因而可以按照国家规定的能源政策及能源资源开发规划的安排，合理利用各种能源资源。在能源资源丰富地区建设大型水电厂、大型坑口电厂，也可在负荷中心或适当地区建设大中型火电厂、核电厂，利用水利资源条件，建设中小型电厂。在电网范围内或跨电网进行水、火、核电厂间的经济调度，在丰水季节多发水电并在水库中蓄水，水电及核电则根据机组条件，分别合理承担基本负荷及变动负荷，在枯水季节尽量利用水电承担变动负荷，使火电、核电在最经济条件下运行。因而发展电力能合理开发和利用能源资源，解决电力负荷集中的经济发达地区能源资源缺乏的问题。

(4) 电力工业是规模经济最显著的行业之一，发展以高效率、大容量发电机组及高电压输电线路为基础的大电网是电力工业发展的必然结果。

电力工业生产的特点是生产（产）、输送和分配（供）、销售（销）同时完成，产品不能储存，产量完全取决于用户

的需要，并随用户对用电需求的变化而变化。在这种生产特点下，为保证向用户安全、不间断地供应电力，电力工业的发供电设备在设计采购和安装时都要以能满足一定时间内预计用户可能出现最高负荷、电厂厂用电及输变电的线路损失为基础，并考虑有一定的检修及安全备用容量，以保证发供电设备进行检修及可能发生事故时仍能向用户供电。

由于电力工业发供电设备的容量是按上述条件配备的，如果用户越多，各个用户出现的最高负荷时期不同，各用户形成的综合最高负荷就低于用户各自最高负荷的总和，一个电力企业和供电范围越大，其需配备的发供电设备容量就相对可以减少，经济效益也就越好。如果供电范围横跨广大区域，也即形成大电网，供电范围的经度不同，由于时差原因，不同地区的综合最高负荷也低于各个地区最高负荷的总和；供电范围的纬度不同，由于气温差异，采暖和降温时间不同，各地区综合最高负荷出现时间也不同，相应可以减少发供电设备的容量。因而大电网具有纬度及经度效益。此外，电网覆盖面积越大，就越能按规划合理开发和利用能源资源，经济合理运行的余地越大；电网的发电设备容量越大，越能适应负荷的冲击和变化。这些都是小电网或电力工业发展初期所不能做到的。

电力工业是资金和技术密集型的装备性产业，固定资产投资很大。电力工业也是耗用能源最多的部门之一。因而降低单位设备容量投资，降低单位电量能耗是电力工业追求的主要目标，与保证向用户安全地提供不间断电源同样重要。只有如此，才能降低成本，实现向用户提供安全、不间断的廉价电力的根本任务。

电力工业要降低单位设备容量投资，降低单位电量能耗

的途径就是采用高效率、大容量发电机组。这也是世界电力工业发展史上由小电网发展为大电网的主要原因，也是电力工业发展的必然规律。

(5) 电力工业是基础产业又具有公益性，必须有自我发展的能力才能解决国民经济各部门及人民生活日益增长的用电需要。

电力工业部门向国民经济各部门及城乡居民提供电力，以所有其他行业及全体居民为服务对象。向用户提供安全可靠、不间断的和廉价的电力是电力工业部门的根本任务。

因为电力工业既是基础产业又具有公益性，世界各国政府对电力工业的经营及发展都极为重视，并以各种方式给予支持，同时也对之监督，特别是对电价水平进行有效的控制，其目的是保证电力工业能根据国民经济各部门及人民生活的用电需要不断发展并适当超前发展和在保证电力工业具有自我发展能力的前提下，控制电价的合理水平，以维护所有用户的利益，努力减轻用户的经济负担。因此，很多国家都限制了电力工业的利润不能高于或略低于全国各种企业的平均利润水平，同时，在税收、贷款等方面对电力工业给予优惠，使电力工业能以自己的积累及优惠贷款用于不断增加发供电设备，满足用户用电的需要。

(6) 电力工业实行区域性垄断经营是符合电力工业的特点，符合经济规律，有利于用户，有利于国家的。

电力工业的产、供、销同时完成的生产特点以及必须建设大量的输变配电设施才能把电力送到用户的用电地点，决定了在一个地区只能由一个电力企业负责经营向用户供电售电的业务。这是因为，电力工业的所有发供电设备容量除必须满足用户的综合最高负荷、发电厂自用电、送配电的线路

损失外，还必须有一定的检修及安全备用容量。如果在一个地区内由几个电力企业分别向同一地区的用户供电售电，各个电力企业都必须以各自的用户的综合最高电力负荷为基础配置发供电设备容量，装备的发供电设备容量必然大大超过在该地区内一个电力企业负荷向所有用户供电售电而必须装备的容量；而且各个电力企业为了在同一地区分别向不同用户供电售电，就必须各自建设自己的输变配电设备，造成重复投资，设施闲置浪费。

在一个地区内由多家电力企业经营供电售电业务，必然造成需要建设比一家电力企业供售电更多的发供电设备容量，要重复建设大量输变配电设施，就要增加投资及成本，造成重复建设，电价上升，增加用户经济负担，减少国家收入，在经济上是十分不合理的。在一个地区由多家电力企业供电，每个电力企业的发电设备容量都相对少，电网覆盖范围相对小，都难以发挥规模经济的效益，都不能发挥大电网抗御事故能力，适应负荷变化的优势，其结果都是对用户不利，对国家不利。

所以，在一个地区内由一家电力企业经营供售电业务，是特殊含义的垄断性经营，是为了向用户提供安全、可靠、廉价电力所必须的垄断性经营，是减少投资、降低成本的垄断性经营，它绝不同于一般含义的垄断，而是由电力工业的特点及经济规律所决定的；是由电力工业漫长发展过程中总结多方经验教训而得出的最合理经营方式。

世界主要工业发达国家电力工业的发展也都是由小型分散经营走向集中经营的。日本 1912 年有 1426 家各类电力公司，1922 年有 3119 家，在长期发展中认识到盲目发展违反经济规律，才逐渐走向地区性垄断经营，形成目前的九大电