

国家电网公司「五五」普法读本



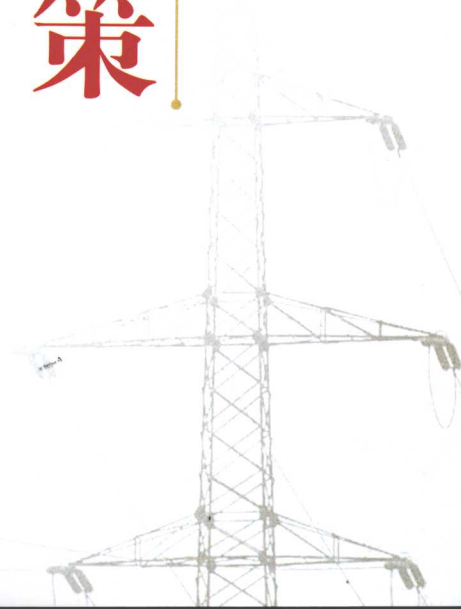
刘振亚 主编

法律风险防范

电力企业依法决策



中国电力出版社
www.cepp.com.cn





国家电网公司“五五”普法读本

电力企业依法决策 法律风险防范

刘振亚 主编



中国电力出版社
www.cepp.com.cn

内 容 提 要

本书分析了我国电力企业领导干部违法决策的原因及法律责任,并在介绍与决策密切相关的法律法规知识的基础上,进一步阐述了如何营造良好的法律环境,建立依法决策制度,最大限度地防范决策法律风险。

本书不仅可为电力企业领导干部在电力企业的经营、管理与发展中依法决策提供帮助,供电力企业的管理人员、法律工作人员学习、参考,还可作为全员普法教育读本使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

电力企业依法决策法律风险防范/刘振亚主编. —北京: 中国电力出版社, 2009

国家电网公司“五五”普法读本

ISBN 978 - 7 - 5083 - 9699 - 6

I. ①电… II. ①刘… III. ①电力工业 - 工业企业 - 企业法 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 292. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 202194 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>)

航远印刷有限公司印刷

各地新华书店经售

*

2009年12月第一版 2010年1月北京第二次印刷

710毫米×980毫米 16开本 6印张 94千字

定价 15.00 元

敬告读者

本书封面贴有防伪标签, 加热后中心图案消失

本书如有印装质量问题, 我社发行部负责退换

版 权 专 有 翻 印 必 究

《国家电网公司“五五”普法读本》编委会

主 编 刘振亚

副 主 编 陈月明 王 敏

委 员 邓建利 林 野 许世辉 王颖杰

刘广迎 胡贵福 任 华

《电力企业依法决策法律风险防范》编写组

组 长 邓建利

副 组 长 任 华 李瑞庆

主要编写人员 徐介宪 顾月蕾 续庆琛 赵翡翠

徐 勇 肖安宁 龚喜勇 赵建平

张晓梅 侯兴政 董 燕 高 璐

朱曙光 刘春瑞

总序

2006年初，党中央、国务院转发《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制宣传教育的第五个五年规划》，十届全国人大常委会第21次会议作出《关于加强法制宣传教育的决议》，决定广泛开展“五五”法制宣传教育，要求企业“依法管理、依法经营”，并对普法教材也提出了明确要求；同年6月，国务院国资委印发《中央企业全面风险管理指引》，近期又制订了以建立健全企业法律风险防范机制为核心的中央企业法制工作三年目标，对中央企业法律风险防范工作作出部署。这表明，国家对国有企业法制工作越来越重视，深入开展“五五”普法，加强依法经营和风险防范已成为企业法制工作的重要内容。

国家电网公司作为关系国家能源安全和国民经济命脉的国有重要骨干企业，始终坚持依法经营、诚信经营，荣获国家“四五”普法先进单位称号。“五五”普法以来，在不断完善民主法制环境下，公司面对更加规范的法律约束、严格的电力监管和广泛的社会监督，主动“加强法律风险分析和防范”，努力实现风险防范的突破和创新，自觉“增强管理调控能力和风险防范能力”，积极贯彻国家对企业法制工作的各项要求。

为了落实国家“五五”普法要求，提高公司法律风险防范能力，国家电网公司组织编写了“国家电网公司‘五五’普法读本”。这套读本，是国家电网公司将法律分析与依法经营、诚信经营的实践紧密结合的一项重要成果，具有全面系统性、深度关联性、高度实践性、高度创新性的特点，它体现了公司对电力法律理论与实务的深入思考、对企业风险管理的积极探索，是贯

彻《中央企业全面风险管理指引》的有益实践，是做实、做细、做深“五五”普法的重要举措。相信这套读本出版，必将大力推动公司各单位学法、用法活动，促进依法经营，进一步提升法律风险防范能力，保障电网健康、顺利发展！

编者

2008年8月

前言

决策，简而言之是决策者为了实现预定的目标，并使目标利益最大化，对若干种可供选择的方案作出判断和选择，最终确定和采取最优方案的过程。决策在生活中是常见的，小到对个人生活事务的决定，大到国家最高领导决定国家的发展方向。本书研究的决策是电力企业在经营、管理与发展中的决策。决策是一种有风险的行为，其风险大致有技术风险、财务风险和法律风险，本书研究决策中的法律风险及其防范。

决策中的法律风险是指在决策过程中，由于行为人作出的具体决策行为违法而发生不利于决策者的后果的可能性。具体讲是因决策者违法决策而导致决策无效，决策者被追究法律责任的风险。导致发生违法决策行为的原因大致有决策者单凭个人好恶而违法决策、决策者因利益等驱动而故意违法决策、决策者有不知法律规定或对法律理解错误而造成的违法决策等。

在法治国家，法律制度是国家的根本，无论电力企业在国民经济生活中如何重要、怎样特殊，都不能脱离法律制度这个根本。依法决策是法治国家对决策者的基本要求，违法决策无论是否造成经济损失，决策者都需要承担法律责任。

依法决策，是指合法的决策者依据现行有效的法律法规和必要的决策制度，调控决策过程、作出决策意见的过程，是使决策者、决策过程与决策事项的具体内容三个方面都符合法律的规定，从而防止和化解决策中的法律风险，实质就是在整个决策过程中依法、守法、用法，从而使决策合法化、规范化。在法治国家，能够实现决策者目标的决策必然是合法的，否则决策目标不可能实现。

随着我国法制建设的进一步推进，我国已经初步建立了完整的法律法规体系，其中对电力企业产生重要影响的法律、法规越来越多，越来越具体，依法

决策的要求也会越来越严格。目前我国有《公司法》、《物权法》、《劳动合同法》、《合同法》、《招标投标法》、《会计法》、《反垄断法》、《安全生产法》和《环境保护法》等与企业经营活动有密切关系的法律法规；有《电力法》、《电力生产事故调查暂行规定》、《电力安全生产监管办法》、《电力监管条例》、《电力设施保护条例》等与电力企业生产过程紧密联系的法律法规；有《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》、《行政诉讼法》及《仲裁法》、《电力争议调解暂行办法》等与企业权利保护有密切关系的法律法规。这些法律法规都对电力企业领导的决策给出非常具体、细致、直接的规范与制约。如果电力企业领导不注意依法决策，就会面临着法律风险。因此，依法决策是电力企业领导面临的一个重要课题。

本书的目的是为电力企业领导干部在电力企业的经营、管理与发展中作出决策时提供一定的帮助，以避免决策中的法律风险。

《电力企业依法决策法律风险防范》编写组

2009 年 11 月

目录

总序 前言

第一章 依法决策是电力企业落实科学发展观的基本要求	1
第一节 依法决策是依法治国方略的具体体现	1
一、依法决策是法治时代的基本要求	1
二、依法决策是电力企业落实科学发展观的重要实践	3
第二节 依法决策是电力企业领导干部必须具备的基本素质	5
一、依法决策是电力企业领导干部的重要工作	5
二、依法决策是电力企业领导干部应当具备的工作能力	6
三、依法决策是领导干部避免决策错误、促成事业成功的重要保证	7
第三节 依法决策是电力企业领导干部完成各项任务的基本保证	8
一、依法决策有利于电力企业的改革发展	8
二、依法决策有利于电力企业实现战略目标	8
三、依法决策有利于电力企业避免法律风险	9
第二章 电力企业违法决策及法律风险分析	11
第一节 电力企业常见的几种违法决策行为	11
一、重业务指标,轻法律制度,导致违法决策	11
二、重传统方法,轻法律调整,导致违法决策	14
三、重自己意见,轻法律专业人士意见,导致违法决策	15

四、重实体规定,无视或违反程序规定,导致违法决策	15
第二节 违法决策的法律风险及法律责任	16
一、违法决策的法律风险	16
二、违法决策的消极后果	19
三、违法决策的法律责任	20

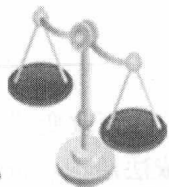
✎ 第三章 电力企业防范决策法律风险、推行依法决策的基本制度

第一节 依法决策制度的核心内容	24
一、合格的决策主体	24
二、法定的决策权限	31
三、法定的决策程序	40
第二节 依法决策的保证制度	46
一、重大决策的合法性论证制度	46
二、重大决策民主程序制度	49
三、企业内部控制制度	51
四、依法决策的组织保证——总法律顾问制度	57
第三节 决策责任追究制度	66
一、决策中的责任承担制度	67
二、决策责任追究制度的基本规则	69
三、追究违法决策责任的具体操作程序	70

✎ 第四章 积极营造良好的依法决策环境

第一节 依法决策的内部环境建设	71
一、重视对领导干部的法制教育,增强依法决策意识	71
二、重视对全员的普法教育,增强企业法制文化氛围	74
第二节 依法决策的外部环境建设	76
一、重视与社会各界联系,建立良好的外部法制环境	76
二、重视法律风险信息交流,建立企业间信息交流机制	78

相关法律法规及规范性文件名录	81
参考文献	83
后记	84



第一章 依法决策是电力企业落实科学发展观的基本要求

胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确提出，要提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家；坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益；坚持社会主义政治制度的特点和优势，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障。^①依法决策是依法执政的要求之一，也是领导干部必须遵循的决策依据。电力企业的领导干部要善于把坚持党的领导和依法决策统一起来。本章将从依法决策的政治基础和电力企业领导干部的职责要求两个层面分别阐述。

第一节 依法决策是依法治国方略的具体体现

一、依法决策是法治时代的基本要求

江泽民同志在十五大报告中指出：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领

^① 中国共产党第十七次全国代表大会上，胡锦涛代表中国共产党第十六届中央委员会向大会所作的题为《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》的报告中关于坚定不移发展社会主义民主政治的论述。

领导人看法和注意力的改变而改变。”胡锦涛同志在中共中央政治局第十二次集体学习时也指出，坚持依法治国、依法执政，是新形势新任务对我们党领导人民更好地治国理政提出的基本要求，也是提高党的执政能力的重要方面。全党同志特别是各级领导干部都要切实增强法制观念，带头学法守法，在全党全社会营造依法执政、依法治国、依法办事的良好氛围。要进一步加大以宪法为核心的法制宣传教育的力度，提高全民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识和法制观念。各级领导干部要努力提高依法执政、依法行政、依法办事的能力，自觉地在宪法和法律的范围内活动。**越是工作重要，越是事情紧急，越是矛盾突出，越要坚持依法办事**^①。在党的十七大上，胡锦涛总书记再次强调了依法治国方略在下一阶段工作中的重要地位，他在十七大报告中关于发展社会主义民主政治的部分指出要“坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化”。^②

当前，基本方略已定，大政方针已明，能否积极有效地推进依法治国，关键取决于高素质的干部队伍，特别是法律意识很强的领导干部。正如毛主席讲过的：“路线确定之后，干部就是决定的因素。”^③各级领导干部肩负着组织、指导、宣传依法治国方略的历史重任，必须具备“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”^④的法律意识。邓小平同志说过，领导干部，特别是高级干部以身作则非常重要，群众对干部总是要听其言，观其行的。^⑤他还说过，党是整个社会的表率，党的各级领导同志又是全党的表率。^⑥我们在依法治国的实践中，能否不断健全社会主义民主与法制，坚持依法治国方略，关键在领导干部；能否建立一支具备较高法律素质的干部队伍，关键也在领导干部；能否建立完善的社会主义市场经济体制，使社会主义市场经济公平、有序、健康地运行，关键还在领导干部。实行依法治国，必须要求领导干部从我做起，提高自身的法律素质。唯有如此，才能引导和促进全民法律素质的提高，正所谓：“政者，正

① 新华网：胡锦涛强调依法治国依法执政，载新华网 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-04/28/content_1443720.htm，最后访问日期：2007年10月1日。

② “胡锦涛强调：坚定不移发展社会主义民主政治”，载新华网 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/15/content_6883502.htm，最后访问日期：2007年10月17日。

③ 毛泽东：《中国共产党在民族战争中的地位》。

④ 邓小平：《邓小平文选》，第2卷，第147页。

⑤ 邓小平同志在1978年6月2日全军政治工作会议上的讲话。

⑥ 邓小平：《邓小平文选》，第2卷，第177页。

也。子率以正，孰敢不正？”^①

领导干部的领导工作首先体现为决策工作。因此，领导的依法决策无疑是推行法治的重要内容和具体目标之一。依法决策是社会主义社会领导权力运行的基本原则。领导权力是一种公共权力，领导者手中的权力是人民赋予的，这种权力具有从属性。电力企业是国有企业，所以电力企业领导者用权必须代表人民的利益，为人民服务。社会主义法律是全体人民共同意志的体现，依法决策，就是代表人民利益，为人民服务的具体体现。离开了法律，事事凭领导者自己的意志决策，就容易滥用权力，违背人民意志，侵犯人民的利益。

二、依法决策是电力企业落实科学发展观的重要实践

电力企业是关系国民经济的命脉、关系国家安全，对国家经济社会发展有重大影响的中央企业，承担着促进社会经济可持续发展、维护社会稳定、促进就业等多种社会目标的责任；同时，电力企业经营规模大，经营范围遍及全国，利益相关者群体对象广泛、数量众多，其服务涉及国家安全和社会大众日常生活安宁，其决策与社会公众和广大企业、组织等休戚相关。所以，电力企业首先是社会公益企业、是国家安全与国家战略及民众生活安宁的重要保障，其次才是一个经济组织。因此，电力企业的决策不但要考虑其自身的经济效益和资产保值增值，更重要的是要充分考虑国计民生的社会效益。所以电力企业只有依法决策、依法经营，才能形成优秀的企业文化，建立良好的公共关系，实现企业、行业和社会的共同发展，最终形成和谐电力、和谐社会的良好局面，才符合胡总书记提出的科学发展观的基本要求。

电力企业的领导干部要善于把坚持党的领导和依法决策统一起来，从以下几个方面着手，严格按照法律规定的范围、程序、内容和手段进行决策，行使职权，真正把决策行为和决策方式纳入法制轨道。

（一）始终把贯彻党的意志作为根本前提，确保决策的正确方向

始终坚持以党的旗帜为旗帜，以党的方向为方向，以党的意志为意志，是电力企业决策需要高度关注把握的首要问题。以科学发展观指导电力企业的决策，才能做到讲政治，顾大局，守法纪。电力企业一定要强化政治意识，时刻保持清醒的政治头脑，不断提高政治敏锐性和鉴别力，确保依法决策不发生政

① 《论语·颜渊》。

治方向错误，坚定不移地与党中央保持高度一致。为此，一方面要把顾全大局贯穿决策全过程。全局与局部的关系问题，是电力企业决策中经常遇到的难点问题。只有始终站在全局上审时度势、把握决策，才能牢牢掌握领导工作的主动权，才能协调和带动各个局部全面发展；另一方面要把遵守党纪贯穿决策全过程。党的路线方针政策、国家的法律法规是党委决策的根本依据，必须无条件贯彻执行。这既是贯彻党要管党、从严治党方针的根本要求，又是确保电力企业决策不违规、不偏向的根本保证。

（二）自觉实现思想观念上的与时俱进，牢固树立依法决策理念

科学发展观是对发展规律的深刻揭示，是治国安邦谋求发展的新理念，电力企业经营规模大，经营范围遍及全国，利益相关者群体对象广泛、数量众多，其服务涉及社会大众生活和工作的方方面面，其决策和运作与社会公众和广大企业、组织等休戚相关。为此，需要确立好“五种理念”，实践科学发展观。

首先是遵循客观规律的理念。科学决策的过程，就是正确认识、把握和运用规律的过程。遵循规律的决策才是科学的、正确的决策，违背规律的决策必然导致失败。电力企业一定要积极适应不断变化的新形势，深入研究规律、真正把握规律、自觉遵循规律。

其二是勇于改革创新的理念。电力企业要深刻认识创新的巨大价值和作用，把改革创新体现到企业决策之中。始终做到具体问题具体分析、坚定不移地走自己的路；大力倡导敢于创新、敢于竞争的精神，努力营造浓厚的创新氛围；坚持继承与发展、借鉴与创新的统一，始终保持旺盛的生机与活力。

其三是坚持以人为本的理念。把维护人民利益作为出发点和落脚点，在决策中坚持以人为本的理念；树立正确的权力观、地位观、利益观，真正解决“为谁决策”这一根本问题，树立正确的政绩观。正确的政绩观是实践科学发展观的重要保证，也是领导干部实现科学决策的根本前提。胡锦涛同志曾指出：“树立正确的政绩观，说到底就是要忠实实践党的宗旨，真正做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。要实事求是，按客观规律办事，坚持讲真话、办实事、求实效，不盲目攀比；要深入实际，深入群众，脚踏实地，艰苦奋斗，不搞花架子；要顾全大局、统筹兼顾，立足当前、着眼长远，不急功近利。一切工作都要经得起实践、群众和历史的检验。”这就要求电力企业领导干部要把科学发展观当作一把尺子来衡量各项决策。

其四是着眼持续发展的理念。党中央提出树立科学发展观，建设社会主义

和谐社会、节约型社会，是实现可持续发展、惠及中华民族子孙后代的英明决策。电力企业要以前瞻性的思维和长远的眼光观察思考问题，积累持续发展后劲，决不能急功近利，搞短期行为。

最后是注重统筹兼顾的理念。电力企业在对重大问题作出决策时，一定要坚持统筹兼顾，统筹兼顾的水平越高，决策的科学性与正确性越强。真正做到总揽全局、科学筹划、兼顾各方、协调发展，确保决策符合实际需要，符合广大群众利益。

第二节 依法决策是电力企业领导干部必须具备的基本素质

一、依法决策是电力企业领导干部的重要工作

电力企业领导干部无论其所处的具体岗位有何不同，有何差异，无论是面对日常工作、突发性工作还是拓展性工作都会有决策事务，所以说领导工作中最为关键的、最具有挑战性的角色是决策者的角色，最重要的工作是决策工作。

首先，在日常事务中领导干部需要决策。领导干部是电力企业运营的管理者。领导干部要洞察电力企业运作中的各种矛盾和问题，以和谐运作、良性发展为目标，以满足社会公众需要为目的，切实提高管理电力企业的水平。在这个过程中，一是要建立电力企业内部运行秩序，强化企业规章制度建设和法治教育，杜绝各种违规、违法现象，保证生产有序进行；二是要保障电力企业产品和服务提供的经济秩序，给社会公众一个信任感；三是要处理好电力企业与社会各方面的关系。而其中不乏需要决策的事务，因此围绕日常电力生产及相关事务的决策是电力企业领导的经常性工作。

其次，在突发事件发生时，需要领导干部的决策。在电力企业的生产与发展中不可避免地会出现突发性事件，如2008年我国南方遇到的大面积的雪灾。一旦出现突发事件，领导干部无疑被推到了众人瞩目的位置；社会公众与企业员工都期盼我们的领导干部迅速作出合法有效的处理突发事件的决策。我们处理这些突发性事件虽然有事先制定的相应预案，但无论是预案的选择、预案的实施、预案实施中的修正等都离不开领导干部的决策。没有合法的决策就不可能很好地解决突发事件，合法的决策是解决突发事件的必要条件。

再次，在电力企业的开拓发展中需要领导干部的决策。随着时代的进步，电力企业也要不断地发展，如特高压电网建设会遇到以前没有遇到过的许多问题，这些问题不需通过领导干部的决策决定解决的具体方案。又如，随着国家法制化建设的推进，国家制定了不少新的法律法规，这些都会向电力企业提出新的要求。这也是电力企业在发展过程中无法避免的基本事实。这些都需要通过领导干部的决策确定解决问题的基本方案。所以合法的决策是电力企业开拓发展中领导干部的基本工作。

综上，决策在领导工作的各个方面都会体现出来，在突发性事件的处理与企业拓展性工作中尤为突出；决策是电力企业领导工作的关键环节。

二、依法决策是电力企业领导干部应当具备的工作能力

首先，我国社会改革转型需要电力企业领导具备合法决策的能力。我国改革开放的三十多年时间里，社会、经济发生了巨大的变化，国家及企业的经济管理工作从计划经济走向市场经济，电力企业从“电官”到“电商”，电力企业领导干部决策模式要随之转变，领导干部要彻底转变计划经济时代依赖政府主管部门的习惯，以社会责任和市场经济为导向、以法律为框架，在作出重大决策时，不仅要考虑经济和技术上的可行性，同时还要考虑法律上的安全性，做到“决策行不行，先问法律准不准”。市场经济体制下的竞争性特点决定了电力企业要在市场的激烈争夺中获得胜利，必须注重决策的科学性、合法性和民主性，从而保证企业的运作高效、合法、有效。

其次，我国实行的领导干部责任制、决策问责制等责任制度，要求领导干部具备合法决策的能力。在计划经济时代，由于相关决策大多由上级主管政府部门作出，在企业内部也实行集体决策集体负责制，因此，在相关决策发生失误、造成损失时，由于电力企业领导干部不是决策的制定者，或者由于“法不责众”、无追究领导干部集体责任意识的意识，从而使相关电力企业及其领导干部在决策方面始终处于低风险的安全地带。随着改革的深入进行，政企分开的现代企业制度的逐步建立健全，领导干部在电力企业发展决策中的决定权和话语权越来越大；且电力企业的社会责任有增无减，电力企业的决策牵动着社会各界的利益，所以电力企业的决策往往不是电力企业自身的事，而是全社会关注的事情，因此更要谨慎、合法，否则就可能严重影响到企业的信誉和发展前景。随着“谁决策、谁负责”理念的推广和施行，电力企业领导干部自身在决策中