

C·T·Y·D·C



冲突与对策

——物权法与电网建设

赵建平 徐解宪 主编

新华出版社

C·T·Y·D·C

冲突与对策

——物权法与电网建设

赵建平 徐解宪 主编

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

冲突与对策——物权法与电网建设 / 赵建平, 徐解宪主编.

北京: 新华出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 5011 - 8831 - 4

I. 冲… II. ①赵…②徐… III. ①物权法—研究—中国 ②电力工业—经济发展—研究—中国 IV. D923. 24 F426. 61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 100443 号

冲突与对策——物权法与电网建设

主 编: 赵建平 徐解宪

责任编辑: 董朝合

封面设计: 王晓明

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

印 刷: 河北高碑店市德裕顺印刷有限责任公司

开 本: 710mm × 960mm 1/16

印 张: 10

字 数: 190 千字

版 次: 2009 年 6 月第一版

印 次: 2009 年 6 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5011 - 8831 - 4

定 价: 28.00 元

本社购书热线: (010) 63077122

中国新闻书店电话: (010) 63072012

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换。电话: (0312) 2838225

《物权法与电网建设相关问题研究》课题组

顾 问：赵首先

主 编：赵建平 徐解宪

主 审：沙亦强 李瑞庆

成 员：李瑞庆 徐解宪 顾月蕾 赵建平 张晓梅
侯兴政 董 燕 徐寅斌 周建海 刘克智
樊进光 汪溶生 黄 怡 楼俊尚

序

1

序

《中华人民共和国物权法》是我国社会主义法律体系中规范财产关系的一部民事基本法律，其制定和实施具有重大的现实意义和深远的历史意义，不仅涉及国家的基本经济制度，而且影响到广大民众的切身利益。电网与国计民生有着密切的联系，无论是电网服务，还是电网建设和发展，都与社会经济发展、公共利益及民众权利等有密切的关联。在注重依法治国的今天，电网企业只有严格按照国家法律法规来调整与社会、与民众的相互关系和相互利益，才能承担起电网企业应尽的社会责任，才能使电网企业健康、持续、和谐地生存和发展。

本书是以华东电网有限公司 2008 年重点调研课题《物权法与电网建设相关问题研究》的成果为基础，择其精华，汇集成册。华东电网作为国家大型骨干电网之一，一方面要加强电网自身建设发展，不断满足华东地区经济社会快速发展对电力的需求；另一方面在电网建设发展过程中，面临土地资源稀缺、相关法律法规对电网建设项目要求更为严格等现状，并由此产生一系列物权法律难题和矛盾。为此，本书把华东电网建设中已经遇到及可能遇到的物权法律问题作为研究对象，从物权法与电网建设相关问题剖析入手，按照寻找问题、归纳问题、分析问题、解决问题的逻辑体系进行了深入研究与探索，较为系统地研究了物权法及相关法律法规对电网建设的影响，提出了电网建设适应物权法与相关法律法规应该遵循的基本原则以及相关意见和建议。

议，并探索在物权法条件下解决这些问题的新思路和新方法，为电网建设与电网企业的可持续发展，提供了可靠的法律依据和坚实的法律支撑。

希望本书对我们深入贯彻科学发展观，积极采取有效措施，促进电网建设起到有益地推动作用，并切实将国家电网公司“资源节约型、环境友好型”电网建设要求落实到电网规划、项目选址、工程设计、施工建设等各个方面，转变电网发展方式，推进电网与资源、环境的协调发展。

赵首先

2009年2月8日

目 录

序	赵首先	1
一、物权法对电网建设的主要影响		1
(一) 物权法对电网建设的“五大”积极影响		1
1. 为电网企业保护电网资产提供有力法律保障		1
2. 为电网企业的经营管理提供有力法律支持		2
3. 为电网物权提供更为全面的物权法保护		2
4. 为电网建设提供用益物权制度的支持		2
5. 为电网建设提供相邻关系制度的支持		3
(二) 物权法对电网建设的“五大”消极影响		3
1. 电网建设面临建设用地使用权取得方面的新挑战		4
2. 电网建设面临地役权制度提出的新问题		5
3. 电网建设面临物权登记要求的新困惑		5
4. 电网建设面临环境问题的新矛盾		6
5. 电网建设面临用地成本增加的新困难		6
(三) 与物权法相关的其他法律法规对电网建设的影响		7
1. 电力法律法规对电网建设的影响		7

2. 建设工程法律法规对电网建设的影响 10
3. 资源与特殊财产保护法律法规对电网建设的影响 12

二、电网建设面临的“七大”物权问题 15

(一) 电网建设的“公共利益”性质问题 15

1. 公共利益属性的认定标准 15
2. 电网建设符合公共利益的要求 16

(二) 电网的“不动产”性质问题 17

1. 电网线路的不动产法律属性 18
2. 电网的不动产法律属性 18

(三) 电网建设与其他利益主体之间的物权冲突问题 19

1. 电网建设与非公共利益主体之间的物权冲突 19
2. 电网建设与其他公共利益主体之间的物权冲突 22

(四) 电网建设用地问题 26

1. 电网建设用地取得方式的物权法要求 27
2. 杆塔用地现状在物权法制度下的法律分析 28
3. 电网线路走廊用地现状在物权法制度下的法律分析 29
4. 电网建设用地补偿现状在物权法制度下的法律分析 34

(五) 电网建设中的环境问题 37

1. 电网建设面临的环境问题凸显 37
2. 电网建设的环境要求提高 39

(六) 电网物权登记(备案)问题 40

1. 电网物权登记的法律要求 40
2. 电网资产物权登记的难点 42

(七)特高压电网建设的物权法律问题	43
1. 特高压电网的安全距离缺乏行业及国家标准	44
2. 特高压电网的保护区没有法律依据	44
3. 特高压电网的电磁环境问题更加突出	44
三、结论、对策与建议	46
(一)结论与对策	46
1. 关于电网建设是否为公共利益的问题	46
2. 关于电网的物权属性的问题	47
3. 关于电网建设与他人物权发生冲突的问题	48
4. 关于电网建设用地的取得方式和补偿问题	51
5. 关于电网建设中的环境问题	53
6. 关于电网物权的登记问题	54
7. 关于特高压电网建设的法律问题	55
(二)建议	56
1. 加强与社会各界联系,营造有利于电网建设的人文 和社会环境	56
2. 积极参与、配合国家和地方立法,完善有利于电网建设的 法律制度	59
结束语	62
附录:	
附录一:《中华人民共和国物权法》	63
附录二:《中华人民共和国电力设施保护条例》	90
附录三:《中华人民共和国电力设施保护条例实施细则》	96

附录四:《上海市保护电力设施和维护用电秩序规定》	100
附录五:《江苏省电力保护条例》	105
附录六:《浙江省电力设施保护办法》	114
附录七:《安徽省电力设施和电能保护条例》	121
附录八:《云南省电力设施保护条例》	129
附录九:《湖南省电力设施保护和供用电秩序维护条例》	140

一、物权法对电网建设的主要影响

《物权法》作为重要的财产法律，对我国物权的取得和利用制度带来重大影响。电网建设本质上是电网物权^①的形成过程，所以电网建设无论是在实体方面还是程序方面，都应该按照《物权法》的规定，做出新调整。这种调整主要是基于《物权法》给电网建设带来的以下两方面的影响：

（一）物权法对电网建设的“五大”积极影响

1. 为电网企业保护电网资产提供有力法律保障

国家电网公司系统的电网企业都属于国家重要能源骨干企业，资产总额 1.3 万亿元，属于中央国有资产，而《物权法》对于国有资产特殊保护的规定，将对更有效保护电网企业经营管理的国有资产发生积极作用。《物权法》有关国有资产的规定主要有三个方面：一是明确国家所有权制度，对国有财产的范围、权利人和权利代表人进行了界定^②；二是对国有财产的保护作出了特别规定，禁止任何单位和个人侵占、哄抢、私分、截留、破坏国有财产^③；三是明确了履行国有财产监督管理职责的机构及其工作人员的忠诚义务和管理职责，对其承担法律责任的情形进行了规定^④。特别以管理主体为对象，以明确列举为方式，以法律责任为落脚点，针对目前国有资产保护过程中出现的管理人行为不规范进行了制约。上述对于国有资产的定义和特殊保护制度无疑为电网物权的整体保护提供了

① 为表述方便，本文将与电网相关的物权表达为电网物权。所谓电网物权，就是指电网企业对电网享有的占有、使用、收益、处分的权利。

② 参见《物权法》第四十五条。

③ 参见《物权法》第五十六条。

④ 参见《物权法》第五十七条。

明确的法律依据。

2. 为电网企业的经营管理提供有力法律支持

《物权法》在原有《民法通则》的基础上，对物权的分类和内容进行了明确阐述^①。根据物权法定原则，物权分为自物权（所有权）和他物权（即用益物权和担保物权）两项，其中，所有权是物权中最完整、最充分的权利。其他物权是指所有权以外的物权，它是在所有权权能与所有权人发生分离的基础上产生的，由他物权人对物享有一定程度的直接支配权。其中，依法对他人的物享有占有、使用和收益的权利是用益物权；为了确保债务履行而设立的物权是担保物权。电网是电能输送的载体，是电网企业的核心资产，电网企业可以依据《物权法》充分行使占有、使用、收益、处分等物权权利，因此《物权法》的这些规定为电网企业对电网的投资、维护、运行等提供了充分的法律依据，为电网企业建立现代产权制度，实现国有电网资产的价值、增值奠定了基础。

3. 为电网物权提供更为全面的物权法保护

物权具有排他性，物的所有权人对其所有物享有充分的独占权和支配权。《物权法》第2条对物权的“排他性”进行了明确，为包括电网物权在内的物的保护提供了依据。

《物权法》在明确物权排他性的同时，还以“物权的保护”为题设立专章，以物权请求权为核心，以八条的篇幅专门规定了物权的救济问题，确认了物权受到侵害时的私力救济和公力救济两种方式。该法第3章第32条中规定的“和解”实际上就是私力救济方式，不需要公权力的介入，在发生物权纠纷时由当事人自主协商解决即可；另外的调解、仲裁、诉讼等途径则以国家为主导，通过公权力的介入处理私人物权纠纷。根据《物权法》的这一规定，电网物权受到侵害时，权利人即可以通过相应的机制启动国家司法程序，基于物权的排他性寻求法律救济，获得法律强制力的保障。

4. 为电网建设提供用益物权制度的支持

从《物权法》第十章到第十四章，用五十一个条文系统地构建了有中国特色的用益物权制度框架。用益物权制度的根本价值是在资源稀缺的背景下，缓解物之所有与物之所用之间的冲突，调解物的“所有但无用”与“欲用但没有”之

^① 参见《物权法》第二条第二项。

间的不平衡,达到物尽其用的良性状态。电网建设过程中的一个重要问题是电网建设用地问题,特别是华东电网所在地区,人多地少,对土地的需求旺盛,国家对建设用地控制日益严格。如何通过用益物权制度实现对于土地资源的最大化利用,并在法律许可的范围内尽可能降低成本,成为电网建设突破用地瓶颈的重要课题。

从《物权法》设定的用益物权的种类来看,地役权制度和土地分层使用权制度将对电网建设产生重大影响。地役权制度对电网企业在他人享有权利的土地上进行电网建设提供了法律空间,特别是在电网线路架设过程中,地役权制度为电网企业解决杆塔和线路架设用地问题提供了可供选择的方案;在城市和地表已经没有空间或空间十分有限的情况下,土地分层使用权对推进电网建设会产生积极意义。《物权法》在地役权和建筑用地分层使用权方面的突破和创新,为电网企业在电网建设过程中少占用土地地表,多用地下空间,提高土地资源利用率、降低用地取得难度提供了条件。

5. 为电网建设提供相邻关系制度的支持

《物权法》在《民法通则》所确立的处理相邻关系的“有利生产、方便生活,团结互助、公平合理”四大原则的基础上,对不动产相邻关系的调整作了更全面的规定。一是明确对相邻关系的处理,法律、法规有规定的按其规定的办,无规定的可以按当地习惯办;二是对几种常见的相邻关系的处理作出了具体规定,其中与电网建设有关的规定主要包括:“在相邻土地关系上,因建造、修缮建筑物而临时使用邻地,铺设电线、电缆、水管、暖气和燃气管线等必须利用相邻土地、建筑物的,该土地和建筑物的权利人应当提供必要的便利”,特别将“铺设管线”、“安装设备”这两项相邻关系内容明确规定在《物权法》中,解决了电网建设过程中涉及他方用益物权(土地使用权、宅基地使用权、建设用地使用权等用益物权)时的法律冲突问题,使电网建设中电缆铺设及设备安装获得了法律依据;三是要求在使用相邻不动产时,应尽量避免造成损害。这些规定在一定程度上为电网企业利用相邻关系服务于电网建设提供了法律依据。

(二) 物权法对电网建设的“五大”消极影响

随着我国物权保护制度的建立健全,民众物权意识的逐步提高,电网建设中涉及的物权法律关系将更加复杂,矛盾将更加突出和尖锐,有关物权纠纷的数量将更多,电网企业将面临更多的物权法律风险,违反《物权法》的相应成本也将

更高。具体表现为以下五个方面。

1. 电网建设面临建设用地使用权取得方面的新挑战

《物权法》对电网建设取得土地使用权提出了新的挑战,主要包括两个方面,首先是对土地征收设置了较为严格的条件,其次是对划拨用地范围进行了更为严格的限定。

以往电网建设要取得建设用地使用权,主要是通过土地征收取得。而《物权法》规定对土地征收必须是为了“公共利益”的目的,否则不能征收^①。党的十七届三中全会特别提到保护农民土地权益与严格土地征收法律制度问题^②。《物权法》对今后取得建设用地作这样的规定:除了少量使用政府储备用地外,如果是公共利益建设项目需要用地,可以通过征收土地程序取得建设用地使用权,非公共利益建设项目需要用地就不能通过征地程序取得建设用地使用权。建设方只能通过其他合法方式取得建设用地使用权。这里的其他合法方式,一般讲,只有以协商方式从其他国有土地使用权人手中取得土地使用权,别无他法。

《物权法》第42条^③为征收土地设定了严格的法定条件,但并未对“公共利益”的概念进行界定。实践中,各方权利人对于电网建设征地是否属于为了“公共利益”的目的存在分歧,被征收人可能依据《物权法》的该项规定,对电网建设征地的“公共利益”目的提出质疑,对政府的一些征地行为提起行政复议或行政诉讼,电网建设征地的难度和法律风险也将大大增加。目前,电网企业的建设用地一般是通过征收取得的,如果电网建设用地不能被认定为“为公共利益”的话,其用地就只能通过与国有土地使用权人协商获得,这将大大增加电网建设的难度和成本;在集体所有的土地上进行电网建设遇到的将是近乎不可能克服的法律障碍。

另一方面,即使电网企业能够通过征收方式取得建设用地使用权,或从政府储备用地中取得建设用地使用权,仍将面临选择获得方式的问题。建设用地使用权的获得方式,包括出让、划拨和租赁等,对此,《物权法》第137条第一款以“设立建设用地使用权,可以采取出让或者划拨等方式”的规定予以明确。从实践来看,通过划拨方式取得建设用地使用权与出让方式相比,具有取得使用权的手续简便,并且不用支付出让金等特点,无论在经济上还是程序上对电网企业都

^① 参见《物权法》第四十二条。

^② 参见中国共产党十七届三中全会(2008年10月召开)之《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》。

^③ 参见《物权法》第四十二条。

有很大的便利。目前,电网用地的取得以划拨方式为主,现有的《土地管理法》和相关用地政策为此提供了依据。但《物权法》第137条第三款规定,“严格限制以划拨方式设立建设用地使用权。采取划拨方式的,应当遵守法律、行政法规关于土地用途的规定。”根据新法优于旧法的原则,国家对于土地使用权划拨方式的控制日益严格,电网建设用地是否可以继续以划拨方式取得,目前尚存在不确定因素。

2. 电网建设面临地役权制度提出的新问题

目前电网线路走廊及电力线路保护区并未履行征地手续,但该区域内所有权人(或使用权人)的活动却受到诸多限制及影响。《物权法》施行前,按照电力法律法规和约定俗成的做法,这个问题并不凸显。但《物权法》实施后,赋予地表权人完整的权利保护,地表权人完全有可能对因电网设施受到的地表权限制提出质疑,因此电网企业必须要用一种新的法律制度解决这一问题。《物权法》设定的地役权制度为这一问题的解决提供了法律上的依据。但《物权法》设计的地役权制度是以合同为基础的^①,所以这对电网企业还有较多困难。首先是地表权人是否愿意签订合同?一条电力线路面临大量的供役地权利人,如果有个别人拒绝签约,那么这条线路的物权就有缺陷;其次,电网线路规模庞大,土地情况复杂,这对确定地役权的对价也带来相当大的困难,对受国有资产管理体制严格约束下的电网企业来说也有财务上的难题;第三,地役权合同期限较长,合同的管理和续签也给电网企业增加很大的困难和管理成本。

3. 电网建设面临物权登记要求的新困惑

目前电网建设用地是通过划拨方式取得的,是通过“国有土地划拨决定书”的形式,将建设用地使用权交给电网企业使用,相当数量的建设用地没有完成登记程序。根据《物权法》第139条的规定^②,建设用地使用权,不管是利用地表土地还是空间土地,都需要取得建设用地使用权证,这对电网建设用地取得提出了更为严格的要求。

目前,华东电网系统内还有部分变电站没有取得土地使用权证,而《物权法》实施后,变电站用地使用权办理土地证的工作压力显得较大,对于杆塔使用

^① 参见《物权法》第一百五十七条。

^② 《中华人民共和国物权法》第一百三十九条设立建设用地使用权的,应当向登记机构申请建设用地使用权登记。建设用地使用权自登记时设立。登记机构应当向建设用地使用权人发放建设用地使用权证书。

的土地而言,办理过建设用地使用权登记的就更少了。为规避物权法律风险,《物权法》施行之后,应该补办建设用地使用权证,但由于杆塔用地办证涉及用地指标等问题,实施起来有较大的技术难度,因此这项工作的难度显而易见。

4. 电网建设面临环境问题的新矛盾

相邻关系^①在我国多项法律中均有规定,《物权法》对已有法律规定进行了补充。在对相邻环境污染源问题上,《物权法》追加了“噪声、电磁波辐射”两项内容;也是首次将相邻环境问题上升到法律层面,强调电网建设的环境义务。《物权法》的规定必然会影响对电网建设项目环境影响评估和水土保持方案的审查,给电网建设中的环评和水土保持方案的审批带来困难。同时,电磁波辐射问题对已建成电网设施安全运行也存在影响,居民用户对电磁“污染”心有疑虑,给电网建设、运行和日常电力设施保护带来了一定困难,这也是目前电磁环境纠纷和矛盾增多的主要原因。

5. 电网建设面临用地成本增加的新困难

6 电网建设成本增加首先表现在电网建设用地成本增加。这主要体现在两个方面:一是征地成本增加。《物权法》规定征收农田必须足额支付被征收人土地补偿费、安置补偿费、地上附着物和青苗补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活;征收单位、个人的房屋及其他不动产,应当依法给予拆迁补偿;涉及拆迁个人住宅的,还应当保障被拆迁人的居住条件。该规定体现了党和国家关于征地补偿安置必须确保被征地人原有生活水平不降低、长远生计有保障的原则。征地虽然是一种行政行为,但征地成本也必然会转移到土地使用者身上。同时,“安排被征地农民社会保障费用”是一个新增项目,这将极大地增加征地成本。以国家电网公司建设的四川宜宾向家坝到上海奉贤的特高压电网为例,线路全程 1906.7 公里,上海段 102 公里;预算总投资为 300 亿,而征地拆迁安置费用为 32 亿,其中上海境内征地拆迁费用预算高达 26 亿。再如,上海建设的一条青浦至嘉定的电网线路,本体工程只有 4000 万元,而拆迁补偿却支付了 6000 万元。拆迁补偿费用的增加不仅提高了电网建设的成本,而且使得目前的电网建设矛盾更大。国家电网公司特高压试验示范工程晋东南-南阳-荆门 1000 千伏交流电网建设时,在湖北境内就因当地被拆迁人提出的不合

^① 相邻关系成立的前提是双方都必须是不动产的所有人或者使用人。如果一方或双方是动产的所有人或使用人,则相邻关系不成立。不过与电网设施相关,“架空线路”与“地下管线”到底是属于动产还是不动产还存在争议,这就会影响到对相邻关系条款的适用。

理补偿条件没有得到满足,进而发展为暴力阻挠施工。二是土地出让金的问题。如果电网建设以出让的方式取得建设用地使用权的话,那电网企业还需要支付土地出让金。土地出让金除去征地成本就是政府收益,划拨方式可以使电网企业节省政府收益这部分支出。所以,电网企业不仅应该争取将电网建设用地纳入公共利益用地,争取纳入可以征地的范围,而且应该争取将电网建设用地纳入可以划拨的范围。

(三) 与物权法相关的其他法律法规对电网建设的影响

除了《物权法》外,其他相关法律法规也对电网建设产生不同程度的影响,其中包括电力法律法规、建设工程法律法规和资源与特殊财产保护法律法规三个方面。

1. 电力法律法规对电网建设的影响

(1) 在《物权法》实施前,既有的电力法律制度有效地保护了电网建设

在《物权法》出台之前,由于《民法通则》的规定较为原则,因此对于电网建设的保障以及物权保护主要以电力法律法规为依据,可以说,现行的电力法律法规在保障和促进电网建设过程中发挥了积极作用。以《电力法》为例,其中有关电网物权保护的内容主要有三个方面。

一是对可能危及电力设施安全的施工作业、种植等活动进行了限制和规范^①;对电力设施保护区内的危险作业予以了明确禁止^②,以保护电力设施的安全;同时从程序上对在电力设施周围进行相关危险作业进行了规范^③。

二是对电力设施与其他工程的冲突设置了矛盾解决的途径,并将“协商达成协议”作为纠纷解决的主要途径。如该法第55条规定,“电力设施与公用工程、绿化工程和其他工程在新建、改建或者扩建中相互妨碍时,有关单位应当按照国家有关规定协商,达成协议后方可施工。”从而保障了矛盾及时有效解决。

三是对相关违法行为设置了明确而严厉的法律后果。从法律责任的角度对电力设施的保护予以明确,同时确定了责任主体,分别将县级以上地方人民政府、电力管理部门等作为保障电力设施安全的责任部门,根据危害电力设施安全的行

① 参见《电力法》第五十二条。

② 参见《电力法》第五十三条。

③ 参见《电力法》第五十四条。