



国家电网公司「五五」普法读本



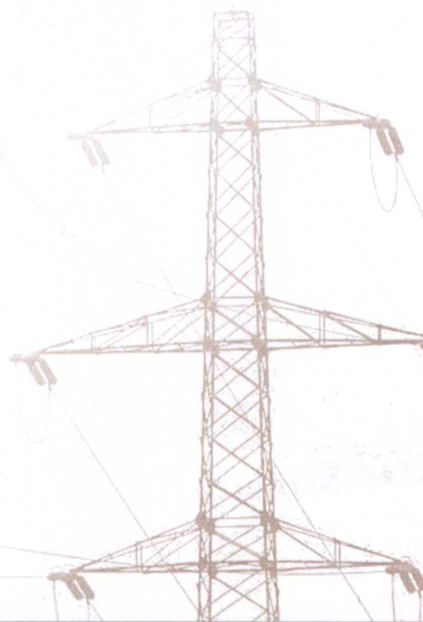
电网建设

法律风险防范

刘振亚 主编



中国电力出版社
www.cepp.com.cn





国家电网公司“五五”普法读本

电网建设

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

本书按照电网建设的流程,对电网规划、电网建设项目前期、电网建设勘察设计、电网建设施工、电网建设工程监理、电网建设工程验收移交中的法律风险进行了详细分析,并提出了针对性的防范措施。同时,还对电网建设补偿及电网建设环保的法律风险进行了专题探索和研究。

本书适合电网企业、电网勘察设计单位、电网施工单位等的经营管理人员、工程技术人员、企业法律顾问及电力法律研究人员阅读。

图书在版编目 (CIP) 数据

电网建设法律风险防范/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 978-7-5083-7852-7

I. 电… II. 刘… III. 电力系统-电力工程-管理-法规-中国-读本 IV. D922.292

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 142153 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>)

汇鑫印务有限公司印刷

各地新华书店经售

*

2009 年 1 月第一版 2009 年 1 月北京第一次印刷

710 毫米×980 毫米 16 开本 9 印张 144 千字

印数 0001—6000 册 定价 22.00 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

《电网建设法律风险防范》编写组

组 长 邓建利
副 组 长 任 华 赵建奇
主要编写人员 周 策 刘少亮 李良林 王清理
 赵海峰 周显贵 张永力 刘 欣
 樊进光 王重阳 徐厚华 陈敏华
 杜振东 王慧贞 沈 琪 韩 薇
 孙永刚 贾 立 崔卫华 冯 震
 何 红 何 云 张凌燕

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

为提高法制宣传教育的针对性,防范企业生产经营中的法律风险,保障“一强三优”现代公司建设,国家电网公司经过广泛调研,决定组织专业人员对公司主要业务进行法律风险分析。其中,将《电网建设法律风险防范》课题委托河北省电力公司牵头,与北京电力公司和浙江省电力公司共同调研和编写。

河北省电力公司接受任务后,先后组织召开了三次课题研讨会,确定了课题的撰写大纲;组织法律和电网建设方面的十余名专家在进行认真调研的基础上,完成了《电网建设法律风险防范》课题的研究和撰写。

《电网建设法律风险防范》一书,以提高法律风险防范能力为目的,在内容上按照电网建设的顺序,对电网建设的法律关系、电网规划、电网建设项目前期、电网勘察设计、电网建设施工、电网建设工程监理、电网建设工程验收移交中的法律风险进行了较详细的分析,并提出了具体防范措施。同时,对电网建设补偿和电网建设环保的法律风险进行了一些探索和研究。

本课题研究及撰写过程中,得到了国家电网公司经济法律部领导的大力支持,有关调研和撰写活动得到了河北省电力公司、浙江省电力公司和北京电力公司的大力协助,国家电网公司总部发展部、科技部、基建部和建运部等部门对本书的初稿提出了宝贵的意见,谭利民、向力、韩丰、牛山、郑怀清、黄杰、曹代富、曹文勤等电力专家也对本书提出很多好的修改建议。在此,编写组向

上述单位和专家的支持表示诚挚的谢意。

由于时间仓促和水平所限，难免有错误和不妥之处，诚请大家不吝指正。

《电网建设法律风险防范》编写组

2008年9月

目录

总序

前言

第一章	概述	1
第一节	电网建设基本知识	1
第二节	电网建设的法律关系	4
第二章	电网规划的法律风险防范	11
第一节	电网规划概述	11
第二节	电网规划的法律风险防范	19
第三章	电网建设项目前期的法律风险防范	27
第一节	电网建设项目前期概述	27
第二节	电网建设项目前期的法律风险防范	38
第四章	电网建设勘察设计的法律风险防范	48
第一节	电网建设勘察设计概述	48
第二节	电网企业在电网建设勘察设计中的法律风险防范	49
第三节	勘察设计企业的法律风险防范	52
第五章	电网建设施工的法律风险防范	62
第一节	电网建设施工准备阶段的法律风险防范	62

第二节	电网建设施工阶段的法律风险防范	69
第三节	电网建设施工合同的法律风险防范	83
	第六章 电网建设工程监理的法律风险防范	91
第一节	电网建设工程监理概述	91
第二节	电网企业在监理中的法律风险防范	92
第三节	监理单位的法律风险防范	94
	第七章 电网建设工程验收移交的法律风险防范	101
第一节	电网建设工程验收移交概述	101
第二节	电网建设工程验收移交的法律风险防范	104
	第八章 电网建设补偿的法律风险防范	107
第一节	电网建设补偿概述	107
第二节	电网建设补偿的法律风险防范	110
	第九章 电网建设环保的法律风险防范	118
第一节	电网环境保护概述	118
第二节	电网建设项目环境保护法规介绍	121
第三节	电网建设项目环保管理法律风险分析	124
第四节	电网建设项目环保管理法律风险防范	125
	附录 相关法律法规名录	128
	后记	131



第一章 概 述

第一节 电网建设基本知识

电力是现代社会、经济和文化生活不可缺少的基础性能源。电力的充足与否，关系到社会经济的发展和文化生活的正常进行。电力传输的稳定与否，不仅对国民经济发展、生活安定和社会和谐具有重大意义，而且对国防安全具有战略保障作用。电力是依靠电网进行传输的，因此，只有保证一张完整而坚强的电网，才能保证电力的稳定传输。

一、电网的概念

电网，是指由发电设备、变电设备、架空线路、配网设备及其他电力设备所组成的电力网络。电力由发电厂生产出来，通过电网进行传输，最后输送到用户。电力是二次能源，主要来源于火力、水力、风力和核电发电，是一种清洁的能源。通过电网的传输，电力生产和使用实现了在地理上的分离，为社会生产和人民生活提供了极大的方便。

按照不同的标准，电网有不同的分类方法。

根据在电网中所起的作用或者功能不同，可将电网分为输电网和配电网。把发电端发出的电进行中长距离的传输，由此形成的电网称为输电网；把经过输电网传输来的电力进行配置和分流，由此形成的电网称为配电网。

根据电压等级的不同，可将电网分为中低压电网和高压电网。一般来说，电力线路电压为 380 伏的称为低压电网，线路电压为 10 千伏、20 千伏的称为中

压电网，线路电压为 35 千伏、66 千伏、110 千伏的称为高压电网，这些低中高压电网，一般都属于配电网。高压电网除了包含配电网外，还包括 220 千伏高压输电网。330 千伏、500 千伏、750 千伏超高压输电网是目前我国输电网的主要组成部分。国家电网公司目前正在筹建 1000 千伏特高压输电网。

根据电流流向的恒定与否，可将电网分为交流电网和直流电网。根据目前的技术现状，输配电网采用的均为交流电网，直流输电主要用于点对点直接输电，不形成直流电网。我们日常照明用电，使用的是交流电网传送的交流电。

目前我国输配电网架构相对薄弱，地区间的联网能力不足，能源中心难以向负荷中心的地区调配电力。同时，现有的部分电网设备落后，使用年限过长，线路严重老化，在输电过程中消耗惊人。随着我国国民经济的快速发展，加快以特高压电网为骨干网架的坚强电网的建设步伐，对于我国电力工业优化结构、科学发展、满足经济社会持续快速发展对电力的需求具有重要意义。

二、电网建设的内容

电网建设^①的基本流程主要包括电网规划及其项目前期工作、电网建设勘察设计、电网建设施工、电网建设工程监理、电网建设工程竣工验收等。

1. 电网规划

电网规划，是指对电网的中长期发展进行多方案技术经济论证并作出规划。

根据电网规划的目标年限不同，电网规划可分为 5 年左右的近期规划、5~15 年的中期规划、15 年以上的长期规划。近期规划侧重于对近期电网建设方案和输变电建设项目的优化和调整。中期规划侧重于对电网主网架进行多方案的比选论证，研究提出目标网架，确定合理的电网结构，推荐分阶段电网规划方案。长期规划侧重于对主网架进行战略性、框架性及结构性的研究和展望。电网规划设计应遵循远近结合的原则，近期规划是中、长期规划的基础，中、长期规划指导近期规划。

根据规划所涉工作重点的不同，电网规划可分为电网架构层次规划、电力设施布局规划和电源输电规划。根据管理区域的层次不同，电网规划可分为全

^① 通常，电网企业和政府相关管理部门使用电网建设这一词语时，就是指输配电网的建设。本书后面部分电网建设一词，如果没有特别的说明，指的就是输配电网的建设。

国联网规划、区域规划和省级电网规划。

电网规划是电网建设的最前面一道工作，电网规划的好坏直接影响到电网布局的合理性和经济性。因此，《电力法》规定：“电力发展规划应当根据国民经济和社会发展的需要制定，并纳入国民经济和社会发展规划。”“电力发展规划，应当体现合理利用能源、电源与电网配套发展、提高经济效益和有利于环境保护的原则。”“城市电网的建设与改造规划，应当纳入城市总体规划。城市人民政府应当按照规划，安排变电设施用地、输电线路走廊和电缆通道。”

2. 电网建设项目前期工作

电网建设项目前期工作，主要包括得到与项目核准相关的咨询评审意见，以及进行选址用地预审、环境影响评价、水土保持审批等工作。其中，相关咨询评审意见主要是咨询单位出具的项目可行性评审意见、项目节能分析评审意见。选址用地预审由国土资源系统进行管理，环境影响评价文件由环保部门审批，水土保持方案由水利部门审批。除此之外，建设单位还应当出具证明项目资金有保障的文件和其他要求的文件。整个过程，涉及的环节比较多，大部分工作需要政府部门的管理与配合。在当前政府加强审批管理的大环境下，应当加强对行政审批制度与程序的研究，编制规范严谨的报批文件，并形成与政府部门良好的沟通机制。

3. 电网建设勘察设计

这项工作包括两部分：电网建设勘察和电网建设设计。前者是指根据电网建设的要求，根据已有资料，制定勘察计划，按照勘察流程对现场的地质、地理、人口居住等情况进行考察、测绘、检测试验、监测等勘察作业，编制相关勘察文件的活动。后者是指根据电网建设的要求和勘察结果，对建设工程进行综合分析，编制初步设计文件、施工图设计文件、施工图预算文件、竣工图文件等活动。

4. 电网建设施工

电网建设施工包括施工准备和施工建设两项内容。

在施工准备阶段，主要应当办理一些行政审批和其他评估评价手续。这些内容包括：

(1) 取得城市规划区内一书两证，即项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。

(2) 办理用地手续，包括通过土地预审、处理好土地拆迁补偿问题，办理

土地使用证和临时用地手续。

(3) 申请建设工程施工许可证和消防设计审核意见书。

(4) 办理环境影响评价和水土保持评估手续。

(5) 办理地质灾害、地震安全、压覆矿产、文物调查和其他的防护防灾手续等。

在施工建设阶段，主要是进行与建设有关的土地、青苗、地上物的补偿，全面开展工程施工，直到建设工程最后竣工。

5. 电网建设工程监理

电网建设工程监理是强化工程管理，保障电网建设安全质量的重要环节。电网建设工程监理，是指工程监理单位接受电网企业委托，依照法律、行政法规及有关的技术标准、设计文件和建筑工程承包合同，对施工承包单位在工程质量、工期进度、建设资金使用和施工安全等方面，对工程实施监理合同范围内的管理。

6. 电网建设工程竣工验收

建设工程竣工后，建设单位、施工单位、监理单位应当进行工程移交，办理启动竣工验收证书。签订启动验收委员会鉴定书和移交生产运行交接书，明确移交工程范围、专用工器具、备品备件和工程材料清单，并对遗留问题列出处理清单。

第二节 电网建设的法律关系

一、电网建设法律关系

法律关系，是指法律在调整人们行为过程中形成的权利义务关系。电网建设的环节比较多，不同的环节由不同的单位或者个人参与，从而形成单位之间、个人之间、单位和个人之间复杂的法律关系。电网建设的法律关系主要包括以下几个方面：电网规划法律关系、项目前期法律关系、电网建设勘察设计法律关系、工程前期法律关系、施工建设阶段的法律关系、竣工验收法律关系、监理法律关系以及环境保护法律关系。

根据法律关系主体地位的不同，可分为隶属型法律关系和平权型法律关系。隶属型法律关系主要是电网企业与行政审批机关之间产生的法律关系，一般发

生在项目规划、项目前期和工程建设前期阶段。平权型法律关系主要是指电网企业与环境影响评价单位（简称环评单位）、勘察设计单位、施工单位、监理单位以及相关个人等主体之间产生的法律关系，一般发生在项目建设阶段。例如，电网企业与环评单位达成协议，约定环评单位负责对电网企业某电网建设项目进行评价，双方之间就产生了合同关系。电网企业的权利是按时获得符合合同约定的环评报告，义务是按照合同约定向环评单位支付费用。环评单位的权利是按照合同约定收取环评费用，义务是按照合同约定提交环评报告。

二、电网建设法律关系的主体

电网建设法律关系由主体、客体和内容组成。法律关系主体，又称为权利义务主体，即法律关系的参加者，是法律关系中权利的享受者和义务的承担者，享有权利的一方称为权利人，承担义务的一方称为义务人。

（一）我国法律关系的主体主要包括以下几类

1. 自然人

自然人包括我国公民，也包括外国人和无国籍人。自然人之间、自然人与社会组织、国家机关以及国家之间可以发生多种形式的法律关系。按照《民法通则》及其他法律的规定，个体工商户、农村承包经营户等也包括在自然人主体范围内。

2. 法人

我国《民法通则》第三十六条规定：“法人是具有民事权利能力和民事行为能力，依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。”法人应当具备下列条件：依法成立；有必要的财产或者经费；有自己的名称、组织机构和场所；能够独立承担民事责任。依照法律或者法人组织章程规定，代表法人行使职权的负责人，是法人的法定代表人。法人分为以下四种类型。

（1）企业法人。企业法人是指依法成立的，以营利为目的，连续从事商品生产、经营和服务活动的法人。根据企业组织形式的不同，企业法人可以分为非公司制企业法人和公司制企业法人。

（2）机关法人。机关法人是指依法享有行政权力，并因行使职权的需要而享有相应的民事权利能力和民事行为能力的国家机关，包括权力机关、行政机关、司法机关和军事机关。

（3）事业单位法人。事业单位法人是指为了社会公益目的，由国家举办或

者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。

(4) 社会团体法人。社会团体法人是指自然人或法人自愿组成的，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。社会团体法人可分为学术性社会团体法人、行业性社会团体法人、专业性社会团体法人及联合性社会团体法人，如学会、研究会、协会、基金会、促进会、商会等。

3. 其他组织

其他组织即非法人组织，是指依法成立，有一定的组织机构和财产，但又不具有法人资格的组织。非法人组织与法人组织的重要区别就在于：① 非法人组织的民事权利能力和民事行为能力是受限制的，其民事责任能力是不完全的，而法人的民事权利能力和民事行为能力是完全的；② 法人具有自己独立的财产，能够独立承担民事责任，而其他组织只有相对独立的财产，不能完全独立承担民事责任。我们常说的其他组织，主要包括：个人独资企业、合伙企业、其他不具有法人资格的企业、法人依法设立的分支机构。

4. 国家

国家作为一个整体，是某些重要法律关系的参加者，既可作为国家所有权关系、刑事关系等的主体，又可成为国际法关系的主体。

(二) 电网建设法律关系主体

电网建设法律关系的主体就是指在电网建设过程中权利的享受者和义务的承担者，包括政府部门、电网企业、勘察设计单位、施工安装单位、监理单位及沿线居民等相关利益主体。在电网建设中，各类不同主体承担的职能不同，在电网建设法律关系中的权利义务也不同。

1. 政府部门

县级以上人民政府及其有关职能部门是电网建设中重要的法律主体。促进地方电力事业的发展，为经济建设提供比较好的基础设施，是地方政府的重要职责。比如，国土资源主管部门、环境保护主管部门负责电网建设项目的相关行政许可。

2. 电网企业

电网企业是电网建设中最重要法律主体，是电网建设的主要承担者，负责电网规划、电网建设组织实施和电网建设工程的验收。在不同阶段，须与各类主体发生法律关系，形成不同的权利义务关系。如在电网规划阶段，受行政

规划部门委托,制定科学的电网规划方案;在项目前期阶段,须向国土资源管理部门提出项目用地预审申请,取得省级建设(规划)主管部门对项目选址规划的批复,委托环境影响评价单位完成环境影响评价报告并报环境保护部门审批,提请水行政主管部门审批并获得相关水土保持批文;在勘察设计阶段,委托勘察设计单位完成相应勘察设计工作;在工程前期阶段,办理一书两证和用地手续,委托拆迁部门和评估部门进行相应的评估和拆迁工作。

3. 电网建设勘查设计、施工安装企业和监理单位

他们一般由电网企业通过招投标选定,并按照与电网企业签订的合同从事电网建设勘查设计、施工安装和监理工作,是电网建设行为的具体承担者。

4. 评估单位和拆迁公司

评估单位是对特定的工程或财产的价值进行评估并收取相关费用的中介组织。评估单位与电网企业签订评估协议,并依照行业特定标准收取费用。拆迁公司是受电网企业委托与土地所有人或者承包人、地上物所有权人进行协商,协助完成拆迁补偿工作的中介组织。

5. 沿线居民以及其他利益相关主体

沿线居民主要是指线路走廊沿线的土地承包经营权和房屋所有权人,其他利益主体主要是指除沿线居民以外的相关单位,如村民委员会、村民小组、企业事业单位等。他们是电网建设中直接与电网企业产生补偿关系的主体,在电网建设过程中最容易与电网企业产生法律纠纷。

三、电网建设法律关系的客体和内容

法律关系的客体是指主体间权利义务所指向的对象。一般认为法律关系的客体包括物、行为、智力成果和特定的精神利益。由于在电网建设过程中,存在不同的法律关系,所以其对应的客体也是不同的。

法律关系的内容是指法律关系参加者的权利义务。法律关系不同,权利义务的内容也是不一样的。

(一) 电网规划阶段法律关系的客体和内容

电网规划阶段法律关系表现为两种:一是电网企业与政府规划部门之间的法律关系,二是电网企业与受托规划编制人之间的法律关系。

电网企业与政府规划部门之间的法律关系是电网规划法律关系的主要部分。在这种法律关系中,电网企业的主要义务是按照国民经济和地方发展计划,编