

浙江省电力公司“六五”普法依法治企丛书

电网规划

典型案例与风险防范

李卫东 / 主编



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

浙江省电力公司“六五”普法依法治企丛书

电网规划

典型案例与风险防范

李卫东 / 主编



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

内 容 提 要

为保障“三集五大”体系顺利运行,全面落实“六五”普法规划,共享典型法律案件处理经验,防范和化解企业法律风险,浙江省电力公司组织编写了《浙江省电力公司“六五”普法依法治企丛书》。

该丛书共分6册。本册为《电网规划典型案例与风险防范》,全书共7章,收录了项目规划选址、项目环评许可、项目用地许可、水保方案审批、文物保护调查、工程项目核准、工程初步设计等方面的46个案例。每个案例均包含案情简介、审理(处理)过程、法律分析、风险警示、防控要点5个部分。

本书不仅可作为电力企业广大员工的普法读本,也可作为高等院校法律相关专业的教学参考书。

图书在版编目(CIP)数据

电网规划典型案例与风险防范 / 李卫东主编. —北京: 中国电力出版社, 2012. 9

(浙江省电力公司“六五”普法依法治企丛书)

ISBN 978 - 7 - 5123 - 3383 - 3

I. ①电… II. ①李… III. ①电力系统规划 - 电力法 - 案例 - 中国 IV. ①D922. 292. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 182385 号

中国电力出版社出版、发行

(北京市东城区北京站西街 19 号 100005 <http://www.cepp.sgcc.com.cn>)

航远印刷有限公司印刷

*

2012 年 10 月第一版 2012 年 10 月北京第一次印刷

710 毫米×980 毫米 16 开本 16.5 印张 287 千字

定价 39.00 元

敬告读者

本书封底贴有防伪标签,刮开涂层可查询真伪
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

《浙江省电力公司“六五”普法依法治企丛书》

编 委 会

主 任 李卫东 姜雪明

副主任 徐伟良 商全鸿 江华东

委 员 单炳生 曹 俊 黄晓尧 蒋国华

徐建旺 钟新华 陈水军 张征伟

陈 良 施永益

《电网规划典型案例与风险防范》

编 写 组

组 长 何文其

副组长 李海弘 朱炳铨

成 员 祁晓岚 金海燕 金晖宇 陶 亮

倪 丹 瞿宁宁 张天乐 程 珊

邱令军 何武科 徐 辉 朱思恩

周 全 陈国明 樊进光 王重阳

章 燕 桂彬旺 陈生智



总 序

坚持依法从严治企，既是国务院国资委的工作要求，也是国家电网公司的战略部署。近年来，企业面临的内外环境发生了深刻变化，国家立法日益完善，政府监管日趋严格，维权呼声不断高涨，涉电纠纷日渐增多，这些都对电网企业依法从严治企提出了新的更高的要求。

2011年9月，国务院国资委明确提出中央企业法制工作第三个“三年目标”。今年，是法制工作第三个“三年目标”的起步之年，也是中央企业开展管理提升的关键之年。刘振亚总经理指出：“坚持依法从严治企是应对当前严峻形势、加强全面风险管理的紧迫要求，是转变公司发展方式的重要内涵，是建设‘一强三优’现代公司必须长期坚持的方针。”

当前，在国家电网公司党组正确领导下，浙江省电力公司上下紧紧围绕“两个转变”，按照“效益最大化、人员最精化、服务最优化”工作思路，变革组织架构，压缩管理层级，缩短业务链条，全面完成“三集五大”体系建设，公司改革和发展取得了重要成果。公司下一步将在“三集五大”新体系下，认真落实“以防为主”工作理念，把依法治企与管理变革结合起来，不断推进公司持续、健康、稳定发展。

今年以来，在公司统一组织和协调下，由经济法律部牵头，动员公司各单位法律及相关专业人员，从已经公开的数千起涉电法律案件

中，以“三集五大”核心业务为基础，精选了与电网企业有关的近400起典型案例，对容易诱发法律纠纷的相关业务细分为64个专题，以生动的案例实践、深入的法律分析、中肯的风险警示和简明的防控要点，发挥了典型案例的警示、借鉴和指导作用，见微以知著，防患于未然，充分体现了“以防为主”的工作要求。

这套丛书，是公司贯彻落实“六五”普法工作要求，持续提升法律风险防范水平，全面建设“三集五大”体系的重要成果。丛书以“人财物”、“大规划”、“大建设”、“大运行”、“大检修”、“大营销”为主线，找准切入点、查找风险点、明确责任点，独特设计了“案情简介、审理（处理）过程、法律分析、风险警示、防控要点”五结构体例格式，具有管理创新性、深度关联性、高度实践性的特点，相信这套丛书能对公司系统干部职工依法决策和管理提供警示和借鉴，能对公司“三集五大”新体系运行起到积极的促进和保障作用。

浙江省电力公司总经理



2012年9月



本书前言

为贯彻落实“六五”普法依法治企规划，防范企业运营管理中的法律风险，保障“三集五大”体系顺利运行，深入贯彻“以防为主”工作要求，健全法律风险防范机制，浙江省电力公司经过广泛调研，决定组织浙江公司系统法律顾问队伍及具有法律背景的相关专业人员，着眼于“三集五大”新体系运行，编写了内容覆盖“大规划”、“大建设”、“大运行”、“大检修”、“大营销”及以“人财物集约化”为主的企业管理，共六个分册的《浙江省电力公司“六五”普法依法治企丛书》。

本丛书的编写工作是在浙江公司的组织下开展的。各分册编写组结合各专业的特点，本着实用性、针对性的原则，认真、系统地分析了电网企业所面临的各类法律风险。在此基础上，编写组制订了编写大纲，并对编写内容作了分工，按照“案情简介、审理（处理）过程、法律分析、风险警示、防控要点”的统一格式和体例要求，组织相关人员进行案例收集、分析和编写工作，并开展了编写组内部交叉审核、统稿，以及专家评审、浙江公司经济法律部统筹审核等工作。

在电网企业依法治理的实践中，我们更加深刻地认识到，企业法律工作的核心，就是防范法律风险。通过对数百起涉电诉讼案件的深入研究和细致分析，我们进一步发现，形成这些法律案件，给电网企业带来法律风险乃至诉讼纠纷的深层原因或者说内在规律，一是违反了程序性规定，二是违反了强制性规定。凡是工作中违反了法定程序、触犯了法律底线的法律纠纷，案件处理难度非常大，协调也相当困难，最终遭遇失利的也往往是这些案件。因此，我们在本丛书中专门将涉及的这几类“特殊法条”辑录出来，制作成“防控要点”呈献给读者。

随着近年来《物权法》、《侵权责任法》等一系列法律法规的陆续出台，以及人们对依法保护自身权益意识的提高，电网企业在线路站所的选址等问题上正

遭遇越来越多的法律问题。此外，由于电网工程的建设工作往往需要地方政府的行政审批，也使电网企业经常作为第三人卷入行政诉讼案件中。如何依法规范内部管理和对外行为、积极主动预防法律风险、维护企业合法权益，是当前和今后电网企业面临的重要任务。

本书为《浙江省电力公司“六五”普法依法治企丛书》之《电网规划典型案例与风险防范》分册，对7类46个法律案例进行深入分析，着重围绕项目规划选址、环境评价许可、用地许可、水土保持等7个专题展开，并依据国家现行法律法规提出相应的防范措施。需要特别指出的是，本丛书各专题之间的协调安排，仅仅出于结构和篇幅考虑，或有细微交叉甚至调整，请勿作为有关职责或业务的划分依据。

根据浙江公司统一安排，本书由杭州市电力局作为组长单位，舟山电力局、浙江省电力公司电力经济技术研究院、富阳市供电局、萧山供电局、余杭供电局、岱山县电力公司、嵊泗县电力公司、浙江省电力公司培训中心作为成员单位共同编写而成。在本书的编写过程中，得到上述单位的大力支持，在此谨向参与本书编写、研讨、审稿和业务指导的各位领导、专家和有关单位致以诚挚的感谢！

由于编者水平有限，疏漏之处在所难免，恳请各位领导、专家和读者提出宝贵意见。

本书编写组

2012年7月



总序

本书前言

第一章 项目规划选址典型案例	1
案例 01 选址意见形式瑕疵 依据充分依然有效	2
案例 02 电网接线图属秘密 依法为不公开信息	8
案例 03 依法进行选址审批 合法排除潜在风险	12
案例 04 严格遵守审批制度 合法规避法律风险	16
案例 05 重视城市总体规划 确保报批满足要求	22
案例 06 “功能小区”非保护区 “抽丝剥茧”破梗阻点	27
第二章 项目环评许可典型案例	31
案例 07 环评审批因故暂缓 循序渐进依法获批	32
案例 08 环评标准应依法定 听证程序并非必经	38
案例 09 项目环评依法实施 无理诉求难获支持	46
案例 10 项目核准程序合格 及时补办环评合法	52
案例 11 电磁环境易惹纠纷 法规空白急需完善	60
案例 12 防范环评审批风险 依法建设得到认可	65
案例 13 环评后续存瑕遭诉 公共利益优先保护	73
案例 14 多措并举公开听证 履责到位环评合法	78
案例 15 环评程序依法合规 确保结果合法有效	83
案例 16 线路改造环评遭诉 程序合法审批有效	93

第三章 项目用地许可典型案例	99
案例 17 未经审批用地被罚 程序违法被判撤销	100
案例 18 居民反对用地规划 电企合规获得确认	106
案例 19 申请撤销用地批准 主体不适格被驳回	111
案例 20 电力规划属于秘密 未予公开获得支持	117
案例 21 线路迁移惹来诉讼 合理补偿促成双赢	123
案例 22 杆塔用地协商补偿 依法补办获准施工	128
案例 23 地址笔误引发纠纷 报批材料尚需严谨	133
案例 24 线路建设注意矿产 政策支持事半功倍	139
第四章 水保方案审批典型案例	147
案例 25 要求水保方案前置 法院判决不予支持	148
案例 26 处罚依据违反法律 法院判决予以撤销	152
案例 27 多年违法堆渣被罚 程序违法法院撤销	156
案例 28 处罚缺乏事实依据 法院判决予以撤销	160
案例 29 水保越权审批无效 及时补办手续合法	164
第五章 文物保护调查典型案例	167
案例 30 线路跨越建控区域 依法报批合规建设	168
案例 31 文保审批即使通过 建设过程仍需谨慎	173
案例 32 文保范围非“排他区” 获“许可证”亦可建议	178
案例 33 勘设红线应避文保 往来公函非施许可	184
案例 34 依法实施原址保护 商业影响无须听证	188
案例 35 施工途中出土文物 依法报告进行保护	193
第六章 工程项目核准典型案例	199
案例 36 项目实施程序倒置 行政复议确认违法	200
案例 37 越权核准被判撤销 补办审批难避风险	204
案例 38 核准审批虽属“关联” 监督职责亦应“法定”	207
案例 39 可研批复并非核准 及时补办保障权益	211
案例 40 工程项目未经核准 补办手续方可动工	215

案例 41	可研批复并非核准	依法补办有效避险	218
第七章	工程初步设计和规划许可典型案例		225
案例 42	批复程序虽已违法	审批结果未必无效	226
案例 43	初设审批程序倒置	行政复议确认违法	230
案例 44	居民不服行政批复	法院据实驳回上诉	236
案例 45	初设审批依法获得	被诉撤销难获支持	240
案例 46	初审批复依据遭疑	妥善处置避免被动	245
参考文献			250

第一章 项目规划选址

典型案例

鉴于电网自身的特殊性以及对百姓生活影响巨大，国家对于电网建设有着严格的标准及要求。电网企业作为电网建设的项目法人，在电网项目规划选址中遭遇到的挑战和困难也会越来越多。本章主要内容涉及选址意见的形式、电力工程规划图保密、规划许可行政行为合法性、电磁环境标准适用、行政诉讼相对人主体资格、选址是否符合城市规划、线路能否穿越生态功能区等实践中的热点、难点，并紧紧围绕上述争议焦点作了深入浅出的分析。本章对电网企业在项目规划选址时遇到的典型案例进行分析和总结，以期电网企业在项目规划选址工作提供借鉴和参考。

案例 01

选址意见形式瑕疵 依据充分依然有效

案情简介

2004 年 10 月 10 日，国家电网公司下发《关于百盛等 220 千伏输变电工程可行性研究报告的批复》，该批复包含了涉案的 220 千伏百盛输变电工程。2005 年 2 月 2 日，某市电力局（第三人）因涉案工程建设需要，向某市规划局（被告）申请办理该工程线路的选址意见书，同时向某市规划局提供如下材料：乡镇规划城建部门签署了意见的线路路径图、“国家电网计〔2004〕345 号”批复、《关于印发百盛发电厂发电工程接入系统（含一、二次）评审意见的通知》。某市规划局结合某区区域规划于 2005 年 2 月 23 日在规划图上签署了“同意当地政府的意见”的审查意见并加盖公章。

欧阳某某等 9 人（原告）认为，该项目选址意见书形式不合法，且某市规划局无权对该项目出具选址意见书，故向某省建设厅申请行政复议。2007 年 10 月 25 日，某省建设厅做出复议决定，认为“根据《建设项目选址规划管理办法》的规定，某市规划局做出的选址意见书就选址提出审查（初审）意见的行为，而非核发选址意见书。”决定维持某市规划局对百盛发电厂 220 千伏送出工程线路路径的审查意见。原告不服某省建设厅做出的复议决定，遂于 2007 年 11 月诉至某市某区人民法院。因某市电力局与该案被诉具体行政行为有法律上的利害关系，故某区人民法院依法通知其为诉讼第三人参加诉讼。

审理过程

原告欧阳某某等 9 人诉称：根据《城市规划法》第三十条、《建设项目选址规划管理办法》第五条、第六条规定，规划行政主管部门许可规划选址的法定形式是选址意见书，被告在规划图上加注批语“同意当地政府的意见”并加盖公章的做法不符合法律规定。同时该行为内容不明确。某市规划局没有职权确认本案选址是否符合规划。本案所涉项目是某省发展和改革委员会批准的项目，选

址意见书应由某省建设厅核发。故诉至法院要求撤销被告2005年2月23日审查通过百盛发电厂220千伏送出工程线路路径的决定。

被告某市规划局辩称：根据《城市规划法》第三十条、《某省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》第二十二条的规定，某市规划局具有核发选址意见书的法定职权。百盛发电厂220千伏送出线路工程，在前期通过中国电力工程顾问（集团）有限公司评审基础上，获得国家电网公司可行性研究的批复。市电力局在工程线路路径已征求沿线乡镇街道规划城建部门意见基础上，持有国家批准建设项目文件等相关材料，向被告提出选址申请，符合法定的条件与程序要求。法律法规并未明确规定选址意见的具体批复形式，基于220千伏送出线路路径采取在图纸上选址审批的形式更为直观与明确，且目前类似工程大多数均采用这样的方式，被告直接在图纸上出具选址意见合理恰当。综上，被告核发本案建设项目的选址意见书在实体上与程序上均符合法律法规的规定，要求驳回原告的诉讼请求。

第三人市电力局辩称：根据《城市规划法》及《某省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》的规定，被告负责核发某市范围内的选址意见书。被告对本案工程线路路径做出选址审查意见，是合法的行政行为。被告直接在图纸上出具审查意见是否符合选址意见书的形式，对涉案具体行政行为的实体公正及程序公正不产生任何影响。综上，要求维持涉案具体行政行为。第三人未向法院提供证据。

法院经审理认为：选址意见书是指在城市规划区范围内规划行政主管部门对建设项目的布局作出的审核意见。某市规划局根据《城市规划法》及《某省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》的规定，对本市城市规划区范围内的建设项目的选址核发选址意见书，符合该条例的规定，并未与上位法相抵触。第三人向被告申请核发选址意见书前，就涉案工程线路路径已征求沿线乡镇街道规划城建部门的意见，并向被告提交了相关合法、有效的材料，被告根据第三人的申请并结合某区区域规划做出涉案具体行政行为，事实清楚。建设项目选址意见书的出具有具体明确的内容要求，被告直接在图纸上出具审查意见，其形式欠妥，但尚不足以导致涉案具体行政行为的撤销，且本案涉及的选址意见是否符合选址意见书的形式，对涉案具体行政行为的实体及程序公正不会产生影响。现涉案工程已建成投入运行，原告要求撤销涉案具体行政行为的诉讼请求，不予支持。依照最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第（四）项之规定，判决驳回欧阳某某等9人的诉讼请求。

原告不服一审判决，向某市中级人民法院提起上诉称：① 涉案项目是某省发展和改革委员会批准的项目，选址意见书应该由某省建设厅核发；② 市规划局在图纸上发表意见并加盖公章，在形式上和内容上都不符合法律规定。规划主管部门许可规划选址的法定形式是《选址意见书》。《建设项目选址规划管理办法》第六条明确规定了建设项目选址意见书应当包括的内容，被上诉人市规划局在图纸上加盖公章，无法证明已审查了这些内容，当然也没有审查结论。被上诉人市规划局在法庭上未能提供有效的规划来证明涉案项目符合规划。故请求：① 撤销某区人民法院行政判决；② 依法撤销被上诉人 2005 年 2 月 23 日审查通过百盛发电厂 220 千伏送出工程线路路径的决定。

被上诉人某市规划局辩称：根据《城市规划法》第三十条、《某省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》第二十二条的规定，市规划局具有核发选址意见书的法定职权。市规划局在核发许可决定之前对市电力局提交的申报材料进行了审查，认为其具备法定申请条件，在此情况下予以许可。就许可的形式而言，案中附图明确表明了该图所载的内容，规划局已加盖公章。本案具有相应的城市规划依据。

被上诉人某市电力局辩称：市规划局根据《城市规划法》及《某省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》的规定，可以核发本案所涉选址意见。市规划局直接在图纸上出具选址审查意见，虽然在形式上有欠缺，但不影响程序公正和实体公正，不足以导致涉案具体行政行为的撤销。请求驳回上诉，维持原判。

二审法院经审理认为：被上诉人某市规划局是某市人民政府城市规划行政主管部门，其对本市城市规划区内的建设项目核发选址意见书，符合《城市规划法》及《某省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》对规划行政主管部门的职权规定。被上诉人某市电力局在申请办理选址意见书时提交的材料，能够反映项目基本情况及相关的批复。本案所涉项目为输电线路工程，市规划局对申报材料进行审查后认为符合城市规划，核发选址意见并无不当。市规划局直接在图纸上出具审查意见作为选址意见书，原判对此已予以指正。上诉人的上诉理由不能成立，其上诉请求该院不予支持。原判认定事实清楚，适用法律正确，审判程序合法。依照《行政诉讼法》第六十一条第（一）项之规定，判决如下：驳回上诉，维持原判。

法律分析

本案的争议焦点是某市规划局是否具有涉案项目选址意见的审批职权和某市规划局直接在图纸上出具审查意见,是否符合选址意见书的法定形式。

1. 涉案选址意见书形式瑕疵是否必然导致无效或被撤销

我国现行法律关于行政行为无效或可撤销的相关规定主要有:最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十七条、《行政诉讼法》第五十四条以及《行政许可法》第六十九条等规定,结合本案实际情况,被告某市规划局出具项目选址意见书的行政行为并未违反上述各项法律规定,且其形式上的欠妥对涉案具体行政行为的实体及程序公正并未产生影响,故不足以导致涉案项目选址意见的撤销。

2. 某市规划局是否有权为涉案项目出具项目选址意见书

虽然在案件审理时被告某市规划局作出具体行政行为所依据的两个法律、法规(《城市规划法》、《某省实施〈中华人民共和国城市规划法〉办法》)已分别被《城乡规划法》、《某省城乡规划条例》所修订或废止,但根据法律不溯及既往原则,某市规划局在作出具体行政行为的时候具有对本市城市规划区范围内的建设项目的选址核发选址意见书的法定职权,且《某省城乡规划条例》作为地方性法律并未与上位法相抵触,故被告某市规划局具有出具项目选址意见书的行政许可权。

风险警示

本案主要风险点在于某市规划局在出具选址意见书时未严格按照法律规定的形式予以行政许可。

1. 行政审批是行政机关行使国家公权力的表现,在形式上也应当庄重严谨

本案主要风险点在于被告某市规划局在出具选址意见书时存在瑕疵,未严格按照《建设项目选址规划管理办法》的规定予以行政许可。此形式上的瑕疵引发了不必要的诉讼,耗费了各方诸多时间及精力。作为代表国家行使公权力的行政机关,在作出行政行为时不仅要遵循内容上和程序上的合法,也要追求形式上的合法。

2. 电网企业作为项目建设单位,也要关注行政审批文件的形式

电网公司作为项目法人在日常的建设、经营及管理应严格按照现行法律、