

# 加强电网变电工程依法合规建设

袁先锋 袁静岚 谭业旭

国网黄石供电公司项目管理中心 湖北 黄石 435002

**【摘要】**：为积极适应全面依法治国不断深入的新形势，切实推进全面依法治企，加强输变电工程依法建设，进一步提升电网建设管理水平。在变电工程建设全过程中严守“法规底线”，以某一新建特高压变电站工程（以下简称新特站）为例，统计完成情况，分析存在的主要问题，提出加强及完善的相关建议，有利于避免审计违法风险和法律责任，更好的保护企业及电网建设工程顺利推进。

**【关键词】**：依法合规；项目前期；工程前期；工程建设；环水保

DOI:10.12417/3083-5526.25.05.026

## 1 依法合规相关规定及要求

电网工程主要分为输电工程、变电工程。变电工程划分为工程前期、项目前期、工程建设、总结评价四个阶段，工程建设阶段又具体划分为四通一平施工阶段、土建施工阶段、电气安装调试阶段、投产送电阶段。四通一平是土建施工的准备阶段，其“四通”定义为通水、通电、通路、通信，“一平”定义为场地平整，土建施工开工作为正式开工建设。电网变电工程的工程前期、项目前期、工程建设阶段随着国家日趋严格的征地、征林、环保、水保、消防、超限运输、交叉跨越、安全生产等审批、许可、执法和问责，政府职能主管部门的监管要求更高、更细、更严，人民群众的维权意识也日益提升，工程建设面临的外部刚性约束越来越多，依法合规要求越来越高。

### 1.1 国网公司层面

国家电网有限公司（以下简称国网公司）历来高度重视依法治企建设工作，在工程建设领域，先后发布输变电工程项目前期、工程前期等管理办法，以及《关于进一步加强输变电工程依法建设的通知》（国家电网基建〔2018〕746号）文件，明确加强初步设计评审、工程开工、工程投产三个关键节点管控，全面落实工程初步设计“七不审”、工程开工“十不开”、工程投产“六不投”等相关要求，切实加强工程全过程依法建设管理要求。

## 2 存在主要问题

### 2.1 监理合同签订不符合四通一平开工的要求

国网公司确定新特站四通一平里程碑计划开工时间为2023年2月，而监理招标及合同签订实际是2023年3月7日（监理招标前次发生流标），存在四通一平已经施工，无合规的监理在现场履行监理职责，不满足监理合同的要求。

### 2.2 四通一平开工不符合标准化开工相关要求

四通一平实际开工时间为2023年4月18日，其开工的条件不符合要求：一是未全面取得新特站征地范围内永久使用林地采伐许可，遇到林地无法正常开展场地平整；二是未取得临时用地批复，提前布置的办公及生产等临建，临时用地使用已

违规；三是政府未严格落实征地协议其负责的相关工作，场地征收不及时、拆迁不到位、补偿不到位，造成四通一平开工后和土建实施期间现场不断发生村民纠纷及阻工事件，严重影响新特站的正常施工。

### 2.3 土建开工未严格执行“十不开”相关要求

土建施工实际开工时间为2023年6月18日，而土建施工开工时未严格执行“十不开”（建设工程规划许可证、林木采伐许可证、国有土地划拨决定书或建设用地批准书、临时用地审批、监理和施工合同签订、建筑工程施工许可证、变电站工程消防设计审核合格意见（或备案）、质量监督注册书、环评批复、水保批复）相关要求。用地、规划、消防备案、施工许可证手续都未办理到位。因未及时完成用地审批，阳新县自然资源和规划局于2023年8月11日下达的停工令，经协商新特站于2023年9月1日起停工整改，造成整体进度暂停3个月，严重压缩了新特站合理施工工期。

### 2.4 政府能源局国家电网对施许的规定不一致

政府主管部门的告知函明确电网输变电工程不在办理施工许可证范围内，免于办理。国家能源局明确须办理施工许可证，是工程项目依法建设的必备项。国家电网2023年工程前期管理办法明确输变电工程按需要办理施工许可证，不是工程项目依法建设的必备项。政府主管部门、能源局、国家电网对施工许可证的规定不一致，造成现场项目部该项依法合规工作无序。

### 2.5 施工期间环水保要求及措施过程管控不严

施工单位未严格落实环水保“三同时”要求（环境保护设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用），环水保过程措施不到位。2023年5月26日新特站接到第三轮中央生态环境保护督察工作信访组的督办单，因施工扬尘污染严重、建筑垃圾处理不到位、施工沙土随意堆放，对附近村民造成一定环境影响；环水保监管不到位，新特站南侧围墙外200m的范围内发生突击新建房屋1924m<sup>2</sup>，存在新特站投运后，附近村民房屋噪声超标，以及后期存在政府主管部门环保验收不合

格的隐患。

### 3 工作建议

要深刻认识输变电工程依法建设面临的新形势、新要求，一要提升依法建设意识。全面落实国家法律法规和国网公司管理要求，严格按照基本建设程序，将法治要求融入到建设管理每一个环节，贯穿于工程建设的始终。二要严格把关关键节点。重点针对初步设计评审、开工、投产三个关键节点，明确依法合规管控要求，未达到要求的坚决不予放行。三要全面加强全过程依法合规管理。注重加强在基本建设各阶段、各环节的依法合规管理。

特高压工程是省重点工程、国网公司重点工作，其变电站工程依法合规建设更是面临更大的挑战，应加强各级人员培训、里程碑的分解及落实、征地协议的完善及落地、及时办理临时用地手续、依法合规的标准化开工、政企合作及共赢、环保水保措施的策划及执行等过程管控，注重程序合法，注重过程合法，最终实现结果合法，全面提升依法合规建设水平。依法合规的相关要求是工程项目的底线和红线，采取有力的措施，有效防范化解风险，变“事后整改”为“事前防控”，变“被动补救”为“主动预控”，经过反复思考，特提出以下建议：

#### 3.1 开展各级人员依法合规培训，力争取得实效

加强各级人员变电工程依法合规建设的宣贯培训。定期组织依法合规专项培训，对《输变电工程依法建设执行指南》等依法建设有关内容进行统一宣贯。在此基础上，各单位（部门）要认真组织做好分级培训，确保培训覆盖各电压等级工程、各现场项目部、各级参建人员，推动依法合规培训取得实效。各级人员一定要高度重视依法合规建设，熟悉依法合规的相关要求，掌握相关手续的关联性和前后逻辑关系。

#### 3.2 进一步细化分解里程碑计划，落实关键节点

计划编制符合“依法合规、统筹兼顾、保障建设”的原则，综合考虑项目前期、工程前期、物资和非物资采购批次等因素，结合工程特点与建设需要，科学制订进度计划。借鉴国网基建专业里程碑计划格式，持续将变电工程四通一平施工纳入计划，进一步将里程碑计划分解细化为一级网络计划，厘清工程进度管理的重难点关键工作，并梳理各流程计划之间清晰流畅的关联关系，逐一落实依法合规事项到位。将变电工程四通一平施工至土建施工作为取得依法合规手续关键攻坚期，有效避免土建施工时发生“遍施工、遍办理”的违规违法的事件。

#### 3.3 制定有约束力的征地协议，压实属地责任

严格落实征地协议相关条款，政府负责土地征收、拆迁补偿等工作成效未到达征地协议要求时，不予拨付征地款；将政府负责协助用地、规划手续办理，现场设置警务室及派驻警务人员协助和打击违规违法阻工作为征地协议拨付征地款的必备前置条件；征地协议按照“谁签订、谁负责”的原则，属地

市公司负责与政府签订后，属地公司应加强专业力量配置，压紧压实市公司的管理责任。重点加强用地手续的报批，压实属地市县公司负责用地手续办理的责任，配齐配足人员，充分发挥属地市、县、供电所的优势，为工程前期的依法合规建设奠定坚实的基础。

#### 3.4 及时办理临时用地手续，确保临建顺利

四通一平开工前，重视临时用地手续的办理，永久土地和临时用地手续办理一并同时开展。变电工程充分考虑现场临建（项目部办公区、生活区、材料加工区、土方堆放场、材料站、临时施工电源变压器等）临时用地是否占用耕地、林地、生态保护红线和自然保护区，及时办理临时用林（含林地砍伐证）、用地手续，同时避开生态保护红线和自然保护区，确保临建顺利完成，为四通一平施工提供必要条件。

#### 3.5 严格落实依法合规要求，实施标准化开工

以红线为底线思维，强化依法合规管理；全面落实国家法律法规和国网公司管理要求，严格按照基本建设程序，将法治要求融入到变电工程建设管理每一个环节，贯穿于工程建设的始终。四通一平依照土建开工的要求，实施标准化开工，土建严格执行“十不开”的规定，越是特大工程，越是要依法合规、标准化建设。国网公司省市级变电工程现场项目部的建管单位应独立设立依法合规专职管理人员，形成依法合规建设从上至下的常态化工作机制。

#### 3.6 进一步推进政企合作洽谈，形成相互共赢

加强依法合规工作协商机制，国网公司省市公司应积极主动与各级政府、审计等相关部门和机构沟通和合作，形成有效的工作合力，推动工程项目依法合规工作的深入开展，保证工程顺利开展。征用土地方案、征地补偿安置方案可先于建设用地审查报批前开展。积极争取地方政府支持，征地协议中明确地方政府负责开展房屋拆迁工作。耐心细致做好民众拆迁说服工作，坚持先拆后建。遇到阻工情况时，坚决依法办事，及时申请有关职能部门依法执行，避免法律纠纷。有理有据的说服群众支持电网工程建设，维护社会和谐稳定，避免群体性事件发生。并且厘清政府主管部门、国家能源局、国家电网公司对于施工许可证不同规定及要求，形成统一及明确的意见，对现场项目部依法合规工作提供有力支撑。

#### 3.7 加强环水保各项措施落地，达到预期效果

将环水保工作作为实体工程来对待，重点落实《环境影响报告书》《水土保持方案报告书》以及批复文件和策划的要求，加强环水保相关人员的培训、宣传及公示；成立现场项目部环水保工作领导小组，业主、监理、施工项目部按规定及要求设置专（兼）职环水保专责，加强环水保监理过程管控，督促各参建单位环水保工作的落实和完善；严格执行 23 版环境保护和水土保持标准化管理手册，完成临时防护措施、工程技术措

施和植被恢复措施,结合工程进度及天气情况提前开展复绿复耕,努力达到环水保预期效果;围墙周围红线外影响环水保验收的事项,由现场业主项目部提前向属地市公司及政府有关部门告知及预警,避免发生在环水保敏感区突击新建房屋的事情。

加强变电工程工程建设领域全过程依法合规管理,重点落实国家法律法规、地方行政规定、国网公司通用制度等有关要求,坚持把依法建设理念贯穿工程建设全过程,覆盖工程建设各环节,从工程建设源头做起,前一环节为后一环节做好依法铺垫,形成“有序衔接、环环相扣”工作机制,真正做到“以过程依法合规确保工程依法建成投运”。

### 参考文献:

- [1] 国网(发展/2)760-2017,国家电网有限公司电网项目前期工作管理办法[S].北京:中国电力,2017.
- [2] 国家电网基建(2018)746号,国家电网有限公司关于进一步加强输变电工程依法建设的通知[S].北京:中国电力,2018.
- [3] 2018版,国家电网有限公司输变电工程依法建设执行指南[S].北京:中国电力,2018.
- [4] 办水保(2019)172号,生产建设项目水土保持监督管理办法[S].北京:水利部办公厅,2019.
- [5] 国家电网基建(2020)65号,国家电网有限公司关于进一步加强输变电工程临时用地等依法合规建设手续管理的通知[S].北京:中国电力,2020.
- [6] 国家电网基建(2020)28号,国家电网有限公司关于进一步加强输变电工程消防设施验收管理的通知[S].北京:中国电力,2020.
- [7] 2021版,国家电网有限公司项目管理部标准化管理手册[S].北京:中国电力,2021.
- [8] 鄂自然资规(2022)1号,湖北省临时用地管理办法(试行)[S].武汉:湖北省自然资源厅,2022.
- [9] 国网(基建/3)803-2023,国家电网有限公司输变电工程前期管理办法[S].北京:中国电力,2023.
- [10] 2023版,国家电网有限公司电网建设项目环境保护和水土保持标准化管理手册[S].北京:中国电力,2023.