



中央企业发展系列报告
Development Reports on Central State-Owned Enterprises

中央企业 法律风险管理报告

——2013——

翟继光 主编

Report on Legal Risk Management of
Central State-owned Enterprises



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

014034984

D922.291.914

194

2013



中央企业发展系列报告

Development Reports on Central State-Owned Enterprises

中央企业 法律风险管理报告

——2013——



Report on Legal Risk Management of
Central State-owned Enterprises



北航

C1714543



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

D922.291.914

194

2013

980480410

图书在版编目 (CIP) 数据

中央企业法律风险管理报告. 2013/翟继光主编.

北京: 中国经济出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 2328 - 5

I. ①中… II. ①翟… III. ①国有企业—企业法—研究报告—中国—2013 IV. ①D922. 291. 914

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 038554 号

策划编辑 乔卫兵 李祥柱 崔清北

责任编辑 黄 静 寇艺明

责任审读 霍宏涛

责任印制 马小宾

封面设计 巢新强

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京科信印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 20.5

字 数 420 千字

版 次 2014 年 1 月第 1 版

印 次 2014 年 1 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 2328 - 5/C · 382

定 价 150.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

中国政法大学青年教师创新团队资助项目



总 序

国有企业历来是国民经济的重要支柱，是全面建设小康社会的重要力量，是我党执政兴国的重要经济基础。改革开放 30 多年来，国有企业改革始终是整个经济体制改革的中心内容和关键环节。其改革过程大体经历了三个阶段。第一阶段，从改革开放初期到党的十四届三中全会，为国有企业扩大经营自主权阶段。国有企业先后开展扩大经营自主权、利润递增包干和承包经营责任制的试点，与国家的责权利关系得到调整，企业的利益主体地位进一步明确。第二阶段，从党的十四届三中全会到党的十六大之前，为制度创新和结构调整阶段。国有企业实施了抓大放小、鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和再就业工程。国有大中型企业推进建立现代企业制度试点，国有中小企业采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式搞活。特别是国有企业通过国家实施的改革脱困三年攻坚，债转股、技改贴息、政策性关闭破产等一系列政策措施，负担得到减轻，技术进步和产业升级得以推进。第三阶段，以党的十六大为标志，国有企业改革发展进入以国有资产管理体制改革推动阶段。中央、地方国有资产监管机构相继组建，相关法规规章相继出台，国企改革与国资监管概括起来就是“三分开、三统一、三结合”。即：政企分开，政资分开，所有权与经营权分开；权利、义务和责任相统一；管资产和管人、管事相结合。国有企业逐步实施企业负责人经营业绩考核，国有资产得以保值增值，国有企业改革迈上新台阶。

按照政府的管理权限划分，我国的国有企业分为中央企业和地方企业。通常而言，中央企业是指由国务院国资委监督管理的重点骨干企业。2003 年国务院国资委成立之初，中央企业数量达到 196 家，经过兼并重组，至 2013 年 10 月底，减少至 113 家。

2012 年，中央企业认真贯彻落实党中央、国务院各项决策部署，团结协作，

顽强拼搏,战胜各种困难挑战,取得了骄人的业绩。2012年,国务院国资委监管的中央企业累计实现营业收入22.5万亿元,同比增长9.4%;实现利润总额1.3万亿元,同比增长2.7%;累计上交税金总额1.9万亿元,同比增长13%;中央工业企业百元营业收入上交税金7.6元,比全国规模以上工业企业高出3.1元。

不仅如此,在取得优异经营业绩的同时,中央企业在完善公司治理结构、董事会试点、绩效考核、市场化聘用高管、整体上市、联合重组、做强主业、自主创新、企业文化建设等方面也取得重大进展。并且,加快实施“走出去”战略,一些企业加大海外资源开发力度,发挥技术和成本优势,争得了一批大型海外工程项目。在切实履行经济责任的同时,中央企业积极履行政治责任和社会责任,在抗击自然灾害、保障国家重大活动、维护市场稳定、吸纳社会就业、落实节能减排责任等方面发挥了重要作用。

在中央企业效益大为好转、实力迅速壮大的同时,来自于社会各界针对中央企业的质疑和非议也多了起来,诸如“高管高薪”、“央企地王”、“与民争利”、“行业垄断”、“国进民退”等现象,屡屡受到公众的热议,成为社会关注的焦点。

那么,如何正确评判中央企业在经济社会发展中的地位 and 作用?中央企业在发展过程中还需要解决哪些问题?中央企业下一阶段的发展将要朝哪个方向迈进?国务院国资委副主任黄淑和认为,当下中国经济正在爬大坡、陡坡,当前最为棘手的四大课题是“转型升级”、“地方债务”、“房地产”和“金融改革”。未来中国经济的根本出路还在于要坚持“改革”和“开放”这四个字并体现新的智慧。具体到国资监管领域,央企要清理包袱轻装上阵,深度进行自身改革及管理提升,进一步转变自身体制机制,实现转型升级。如能做好这四点,央企将保持自己的活力和生命力,但这不是一蹴而就的易事,可能需要若干年的砥砺前行。

有鉴于此,中国经济出版社利用多年积累的资源 and 优势,会同中国人民大学、北京交通大学、北京工商大学、吉林大学、中国政法大学等高等院校的研究机构,从2010年开始按年度共同编纂出版中央企业发展系列报告。该系列报

告针对每年中央企业改革、发展与创新的重大问题，进行系统总结、深度挖掘和专题阐述，力求全面、客观地分析中央企业年度经济运行状况，深入研究中央企业在改革与发展中出现的新情况、新问题以及解决的新途径、新方法，为中央企业与社会各界搭建一个增进了解、加强沟通的平台。

中央企业发展系列报告在2010年推出第一批5本，2011年推出第二批9本，2013年推出第三批6本的基础上，2014年推出第四批成果：《中央企业财务效率发展报告（2013）》《中央企业企业文化建设报告（2013）》《中央企业自主创新报告（2013）》《中央企业法律风险管理报告（2013）》《中央企业履行社会责任报告（2013）》和《中央企业品牌建设报告（2013）》。

该系列报告突出客观性、学术性、实用性、前瞻性。报告秉持客观、公正的原则，在总体情况概述的基础上，按照国资委对中央企业所在行业划分标准，突出以板块为单元，选定若干指标进行同类行业企业之间的比较以及与国际上同类企业的比较。同时，积极探索利用符合学术规范的数学模型，据此科学地编制企业所在行业业绩指标排行。报告不仅注重对中央企业不同行业、不同领域、不同问题的探索与研究，而且还对中央企业未来发展趋势给予预测与分析，是目前学术界、出版界唯一一套成系列、成规模专门研究中央企业的学术专著，期望其无论是对促进有关中央企业的学术研究，还是对推动中央企业的科学发展，都具有借鉴意义和参考价值。

该系列报告是开放式、可扩展的，欢迎社会各界和中央企业把认为合适题材的研究成果纳入报告体系，使报告能够连续、按时出版。

由于时间关系和水平所限，报告中所涉及的观点、资料、数据难免会有不够完善或不妥之处，敬请广大读者给予批评指正！

编者

2013年10月

前言

中央企业法律风险管理是一项十分重要的工作，关系到国有资产保值增值和企业持续、健康、稳定发展。提高中央企业法律风险管理是进一步提高我国中央企业管理水平，增强中央企业的国际竞争力，促进中央企业稳步发展的必然要求。

根据国务院国资委的统计，截至2011年2月底，在121家中央企业中，集团总部建立总法律顾问制度的有114家，占94%。在中央企业1268户重要子企业中，建立总法律顾问制度的有820家，占65%。在121家中央企业中，规章制度法律审核率达到100%的企业有104家，占87%；经济合同法律审核率达到100%的企业有109家，占91%；重要决策达到100%的企业有117家，占98%。上述三项审核率均达到100%的有98家，占82%。在121家中央企业中，历史遗留重大法律纠纷案件完全解决的企业有72家，占60%；没有因违法经营发生新的重大法律纠纷案件的企业有116家，占96%。上述两类案件基本杜绝的企业有87家，占72%。

截至2012年6月，中央企业全系统在岗总法律顾问达到了1400多人。总法律顾问配备基本到位后，关键是要真正发挥作用。2012年上半年，国资委法规局对总法律顾问履职现状进行了调查，结果显示，中央企业集团总法律顾问中，专职的仅占61%，具有法律专业背景的仅占58%；重大事项经总法律顾问签字才能上报企业主要领导的仅占43%，另有11%的总法律顾问未能确保参加企业重要决策会议。重要子企业涉及的上述比例也不理想。这些数字背后反映了两个问题：一是部分中央企业对发挥总法律顾问作用仍不够重视，二是部分总法律顾问的专业素质仍有待提高。

为全面梳理和总结我国2011—2013年中央企业法律风险管理的实践与现状并对我国未来中央企业法律风险管理的发展提供指导和建议，中国经济出版社

组织相关专家编写了《中央企业法律风险管理报告（2013）》。

本报告分为四章：第一章为中央企业法制工作三年目标建设；第二章为中央企业法律风险管理工作经验；第三章为中央企业法律风险管理典型案例分析；第四章为美国大企业总法律顾问制度建设与启示。

本报告由中国政法大学副教授、硕士生导师翟继光博士担任主编，由中国政法大学十余位博士研究生和硕士研究生组成“《中央企业法律风险管理报告（2013）》课题组”。课题组成员包括周跃、王德林、贾东霞、张雪敏、张玉甜、杨巍、陈明洋、王冠丹、李海洋、杨欢、狄玉龙、沈棣、夏睿、许星华、徐占全、全敏敏。

中国经济出版社的各位领导，特别是责任编辑黄静女士对本书的出版做了大量工作，付出了辛勤的汗水，在此也一并表示感谢！

本书在编写过程中参考、引用了大量文献，由于各种原因，未能完全一一列出、标注，在此谨致感谢和歉意！仓促完稿，我们对所参考的文献资料或引用如有失当之处，诚望相关作者批评谅解！

编者

2013年9月

目 录

总序	(1)
前言	(1)
第一章 中央企业法制工作三年目标建设	
第一节 中央企业法制工作三年目标建设概况	(3)
一、中央企业法制工作三年目标建设的思路	(3)
二、中央企业法制工作第三个三年目标的落实措施	(5)
三、中央企业落实法制工作第三个三年目标考评标准	(7)
四、中央企业落实法制工作第三个三年目标第一年度总体情况	(10)
五、中央企业落实法制工作第三个三年目标座谈会	(11)
六、国务院国资委“六五”普法中期工作总结报告	(12)
第二节 2011 年中央企业法制工作座谈会	(19)
一、国资委召开 2011 年中央企业法制工作会议概况	(19)
二、部分企业的法制工作经验介绍	(21)
第三节 2012 年中央企业法制工作座谈会	(45)
一、国资委召开 2012 年中央企业法制工作座谈会	(45)
二、部分企业的法制工作经验介绍	(46)
第四节 2013 年中央企业法律风险管理工作进展	(66)
一、国资委政策法规局召开《中央企业对标世界一流企业法律管理》 软课题开题会概况	(66)
二、国资委政策法规局召开中央企业境外法律风险防范国别分析座谈 会概况	(67)

第二章 中央企业法律风险管理工作经验

第一节 石油天然气行业法律风险管理工作经验	(79)
一、中国石油法制工作经验	(79)
二、中国石油总法律顾问与法律风险管理工作经验	(81)
三、中国石油召开 2013 年法律工作会议	(85)
四、中国石化总法律顾问制度与法制建设工作经验	(87)
五、中国石化涉外法律风险防范工作经验	(91)
六、中国石化的法治文化建设经验	(93)
第二节 电力行业法律风险管理工作经验	(98)
一、国电集团法律风险管理工作经验	(98)
二、国家电网法律风险管理工作经验	(100)
三、南方电网法律风险管理工作经验	(102)
四、中国华电法律风险管理工作经验	(106)
五、中国华能法律风险管理工作经验	(108)
六、东方电气法律风险管理工作经验	(110)
第三节 煤炭行业法律风险管理工作经验	(112)
一、中煤集团法律风险管理工作经验	(112)
二、中国煤炭地质总局法律风险管理工作经验	(114)
第四节 航空航天行业法律风险管理工作经验	(118)
一、中航工业法律风险管理工作经验	(118)
二、航天科技法律风险管理工作经验	(120)
三、航天科工法律风险管理工作经验	(122)
四、东航集团法律风险管理工作经验	(124)
五、中国商飞法律风险管理工作经验	(126)
第五节 电子通信行业法律风险管理工作经验	(129)
一、中国移动法律风险管理工作经验	(129)
二、中国联通法律风险管理工作经验	(131)
三、中国电子法律风险管理工作经验	(135)
四、中国电科法律风险管理工作经验	(137)

第六节 建筑行业法律风险管理工作经验	(141)
一、中国建筑法律风险管理工作经验	(141)
二、中国铁建法律风险管理工作经验	(147)
三、中国中铁法律风险管理工作经验	(153)
四、中国电建法律风险管理工作经验	(157)
五、中交集团法律风险管理工作经验	(159)
第七节 钢铁行业法律风险管理工作经验	(163)
一、武钢集团法律风险管理工作经验	(163)
二、中国钢研法律风险管理工作经验	(165)
第八节 其他行业法律风险管理工作经验	(167)
一、中国有色集团法律风险管理工作经验	(167)
二、中船集团法律风险管理工作经验	(170)
三、港中旅法律风险管理工作经验	(172)
第九节 中央企业法律风险管理工作进展	(174)
一、中央企业 2012 年法律风险管理工作进展	(174)
二、中央企业 2013 年法律风险管理工作进展	(182)

第三章 中央企业法律风险管理典型案例分析

第一节 中央企业财务法律风险管理典型案例分析	(191)
一、中国电子科技集团公司 2010 年度财务法律风险管理分析	(191)
二、中国石油天然气集团公司 2010 年度财务法律风险管理分析	(196)
三、中国电信集团公司 2010 年度财务法律风险管理分析	(200)
四、中国第一汽车集团公司 2010 年度财务法律风险管理分析	(205)
第二节 中央企业买卖合同法律风险管理典型案例分析	(212)
一、中国建筑工程总公司买卖合同纠纷案法律分析	(212)
二、中国中铁航空港建设集团有限公司买卖合同案法律风险分析	(216)
三、中建一局集团第二建筑有限公司买卖合同纠纷案法律风险分析	(221)
四、中国建筑装饰集团有限公司买卖合同纠纷案法律风险分析	(226)
第三节 中央企业承揽合同法律风险管理典型案例分析	(233)
一、中钢集团烟台钢格板有限公司承揽合同纠纷案法律风险分析	(233)
二、中建二局装饰工程有限公司承揽合同纠纷案法律风险分析	(235)

第四节 中央企业借款合同法律风险管理典型案例分析	(245)
一、中国中铁航空港建设集团有限公司民间借贷纠纷案	
法律风险分析	(245)
二、中国中铁航空港建设集团有限公司借款合同纠纷案	
法律风险分析	(248)
第五节 中央企业招投标合同法律风险管理典型案例分析	(252)
一、中交路桥北方工程有限公司招投标合同纠纷案法律分析	(252)
二、中铁二十三局集团第一工程有限公司招投标合同纠纷案	
法律风险分析	(257)
第六节 中央企业供电合同与公司治理法律风险管理典型案例分析	(276)
一、北京市电力公司供用电合同纠纷案法律风险分析	(276)
二、中铁通信中心与某公司股东出资责任纠纷案法律分析	(279)
 第四章 美国大企业总法律顾问制度建设与启示	
第一节 美国大企业总法律顾问制度发展总体情况	(289)
一、美国大企业总法律顾问发展概况	(289)
二、企业总法律顾问建设在美国大企业受到重视的原因	(289)
第二节 美国大企业总法律顾问定位及其职责分析	(291)
一、美国大企业总法律顾问的定位	(291)
二、美国大企业总法律顾问的职责分析	(292)
第三节 对中央企业总法律顾问制度建设的启示和建议	(294)
一、建立健全企业总法律顾问制度，是新时期以改革精神推进国有	
企业管理创新的重要举措	(294)
二、明晰总法律顾问作为企业高级管理人员的定位，是加快完善这	
一制度的重要基础	(294)
三、进一步落实企业总法律顾问的工作职责，是这一制度充分发挥	
作用的关键所在	(294)
四、大力提高企业总法律顾问专职化、专业化水平，是确保其正确	
履职不可替代的重要前提	(295)
五、在中央企业及其重要子企业全面推进总法律顾问制度，是中央	
企业实现依法治企的重要制度安排	(295)

附 录

附录 1 2012 年度中央企业全面风险管理报告（模本）	(299)
一、2011 年度企业全面风险管理工作回顾	(299)
二、2012 年度企业风险评估情况	(300)
三、2012 年度全面风险管理工作计划及重大风险管理情况	(300)
四、有关意见和建议	(301)
附录 2 中国南方电网有限责任公司法律工作考核办法	(302)



中央企业发展系列报告
Development Reports on Central State-Owned Enterprises

第一章

中央企业法制工作三年目标建设

第一节 中央企业法制工作三年目标建设概况

一、中央企业法制工作三年目标建设的思路^①

按照“建立机制、发挥作用、完善提高”的总体思路，在中央企业连续实施法制工作三个三年目标，是国资委大力推动中央企业法制工作、着力打造企业竞争“软实力”、依法保障企业科学发展、做强做优的一项重要战略举措。

（一）建立机制——初具规模

2004年，国务院国资委明确提出中央企业法制工作第一个三年目标，争取用三年左右的时间，在53户中央企业和其他具备条件的中央企业建立总法律顾问制度，在全部中央企业普遍建立法律事务工作机构。2006年4月，国务院国资委在北京召开中央企业法律风险防范机制建设工作会议，全面部署有关工作。此后历年中央企业法制工作会，领导高度重视，国务院国资委主任王勇、原主任李荣融均做出重要批示，黄淑和副主任亲自出席并提出明确要求，有力指导推动了中央企业法制工作。

截至2007年年底，53户大型中央企业按照国资委要求全部建立了总法律顾问制度；146户中央企业设立了法律事务机构。企业规章制度建设、合同管理、法律审核把关、案件纠纷管理等工作进一步加强，企业法律风险防范机制逐步建立健全。

（二）发挥作用——成效显著

2008年5月，国务院国资委专门召开会议，明确提出中央企业法制工作第二个三年目标。国务院国资委王勇主任多次明确要求，总法律顾问要配齐，要发挥作用；要进一步增强中央企业负责同志、特别是一把手的法律意识。黄淑和副主任反复强调，要采取切实措施，保证第二个三年目标按期完成，立足于健全完善企业法律风险防范机制，为加快提升中央企业核心竞争力提供更加全面、更加有力的法律支撑和保障。在国务院国资委的大力推动下，中央企业结

^① 本部分内容摘录自国务院国资委网站，<http://www.sasac.gov.cn/n1180/n14200459/n14279647/14281050.html>，2012-2-24。