



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

——2011——

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



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

——2011——

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

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中央企业法律风险管理报告 (2011) / 翟继光主编

北京: 中国经济出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0599 - 1

I. 中… II. 翟… III. ①国有企业 - 企业法 - 研究报告 - 中国 IV. D992. 291. 914

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 025264 号

丛书策划 乔卫兵 李祥柱 崔清北

责任编辑 黄 静 李亚婷

责任印制 石星岳

封面设计 巢新强

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 三河市佳星印装有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 17

字 数 280 千字

版 次 2011 年 7 月第 1 版

印 次 2011 年 7 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0599 - 1/D · 487

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

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 2011 年 5 月底，减少至 120 家。

2010 年，中央企业灵活应对复杂多变的国内外经济形势，抓住宏观经济回

升的有利时机，进一步巩固和扩大应对国际金融危机的成果，开拓市场，调整结构，强化管理，改革创新，生产经营快速增长，经济效益大幅提升，一些经济指标创历史新高。2010年全年，中央企业累计实现营业收入166968.9亿元，同比增长三成多；累计实现净利润8489.8亿元，同比增长超过四成。2010年中央企业改革发展取得的成绩，为“十一五”画上了圆满的句号。

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“千万吊灯”、“团购住房”、“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和作用？中央企业在发展过程中还需要解决哪些问题？中央企业在“十二五”时期的发展将要朝哪个方向迈进？国务院国资委主任王勇在中央企业负责人会议上指出：尽管中央企业面对国际国内复杂多变的形势，成功应对国际金融危机等重大挑战，资源配置能力明显提高，经济效益和整体实力大幅提升，但中央企业改革发展中还存在一些不可忽视的问题，经济运行中的困难还很多，发展质量不高、后劲不足的问题还比较突出。一是缺乏真正具有国际竞争力的大公司大企业集团。二是布局结构调整任务仍然十分艰巨。三是技术创新能力不强。四是管理水平和资源配置效率不高。五是现代企业制度需要进一步完善。六是历史包袱仍很沉重。为此，国务院国资委“十二五”时期推进中央企业改革发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持基本经济制度，以科学发展为主

题，以加快转变发展方式为主线，深化企业改革，完善监管体制，优化资源配置，围绕做强做优中央企业、培育具有国际竞争力的世界一流企业，深入实施转型升级、科技创新、国际化经营、人才强企、和谐发展战略，加强和改进企业党的建设，全面提升中央企业整体素质和发展质量，增强活力，壮大实力，为经济社会发展作出新的更大贡献。不难看出，王勇主任从战略的高度为中央企业明确了定位和今后发展路向。另一方面，站在历史的角度看，从我国的国情和经济社会发展的要求出发，不管是过去、现在和将来，国有企业特别是中央企业，在我国不仅要承担经济职能，而且要更多地承担社会职能和政治职能，更多地体现国家的战略目标和意图，不可推卸地成为推动中国经济发展方式转变和社会文明与进步的主动力量，这既是现实需要，更是历史必然。但同时，中央企业的改革和发展历程又始终是一个不断探索、不断大胆实践、不断深化改革、不断自我完善的过程。

有鉴于此，中国经济出版社利用多年积累的资源优势，会同中国人民大学、北京交通大学、北京工商大学、中央财经大学、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。

2011年，中央企业发展系列报告在2010年成功推出第一批5本的基础上，继续推出第二批成果：《中央企业并购重组报告（2011）》《中央企业企业文化建设报告（2011）》《中央企业技术创新报告（2011）》《中央企业法律风险管理报告（2011）》《中央企业直接对外投资报告（2011）》《中央企业履行社会责任报告（2011）》《中央企业产业发展报告（2011）》《中央企业公司治理报告（2011）》和《中央企业品牌建设报告（2011）》。

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

中央企业法律风险管理报告

(2011)

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

2011年6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最新统计，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 户，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 户，占 96%。上述两类案件基本杜绝的企业有 87 家，占 72%。

总体分析来看，中央企业重要子企业建立总法律顾问制度的进展相对较慢，一些企业目前仍未就重要子企业总法律顾问选任问题制定具体整改时间表。在规章制度、经济合同、重要决策三项法律审核中，规章制度的法律审核相对薄弱，但大部分企业均有具体整改措施，能够确保 2011 年 6 月底前达到目标要求。在重大法律纠纷案件处理方面，因违法经营发生新的重大法律纠纷案件基本得到了杜绝，但历史遗留重大法律纠纷案件的解决较为棘手，截至 2011 年 4 月底，全部中央企业仍有 164 起此类案件未得到有效解决。企业普遍反映，历史遗留案件的发案原因复杂，解决难度大，存在很多企业以外的各类因素。

为全面梳理和总结我国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（2011）》。

本报告分为三篇。第一篇为总论，包括三部分，阐述了我国企业法律风险管理基本制度以及中央企业法律风险管理的发展现状，并对中央企业法律风险管理进行了总体评价。第一部分是我国企业法律风险管理基本制度，阐述了法律风险管理的基本含义、企业法律风险管理的基本模式以及法律风险管理的主要内容。第二部分是中央企业法律风险管理的发展现状，介绍了中央企业法律风险管理的历史以及现状。第三部分是中央企业法律风险管理总体评价，总结了中央企业法律风险管理组织制度状况、中央企业重大法律风险防范机制状况以及中央企业重大法律风险处置机制状况。

第二篇为分行业中央企业法律风险管理分析，包括九部分，分别阐述了石油天然气行业、钢铁行业、电力行业、制造业、建筑行业、航空航天行业、农林牧渔业、能源行业、通信行业中央企业法律风险管理的实践与状况。第一部分是石油天然气行业中央企业法律风险管理，阐述了石油天然气行业法律风险的特点与管理对策、石油天然气行业中央企业法律风险管理整体状况，介绍了中国石油天然气集团公司、中国石油化工集团公司法律风险管理实践。第二部分是钢铁行业中央企业法律风险管理，阐述了钢铁行业法律风险的特点与管理对策、钢铁行业中央企业法律风险管理整体状况，介绍了中国中钢集团公司、鞍钢集团公司、宝钢集团有限公司法律风险管理实践。第三部分是电力行业中央企业法律风险管理，阐述了电力行业法律风险的特点与管理对策、电力行业中央企业法律风险管理整体状况，介绍了国家电网公司、中国南方电网有限责任公司、中国东方电气集团有限公司法律风险管理实践。第四部分是制造业中央企业法律风险管理，阐述了制造业法律风险的特点与管理对策、制造业中央企业法律风险管理整体状况，介绍了中国通用技术（集团）控股有限责任公司、中国兵器工业集团公司、中国兵器装备集团公司法律风险管理实践。第五部分是建筑行业中央企业法律风险管理，阐述了建筑行业法律风险的特点与管理对策、建筑行业中央企业法律风险管理整体状况，介绍了中国中铁股份有限公司、中国建筑工程总公司、中国交通建设集团公司法律风险管理实践。第六部分是航空航天行业中央企业法律风险管理，阐述了航空航天行业法律风险的特点与

管理对策、航空航天行业中央企业法律风险管理整体状况，介绍了中国航空工业集团公司、中国航天科工集团公司法律风险管理实践。第七部分是农林牧渔业中央企业法律风险管理，阐述了农林牧渔业法律风险的特点与管理对策、农林牧渔业中央企业法律风险管理整体状况，介绍了中粮集团有限公司法律风险管理实践。第八部分是能源行业中央企业法律风险管理，阐述了能源行业法律风险的特点与管理对策、能源行业中央企业法律风险管理整体状况，介绍了中国中煤能源集团有限公司、中国广东核电集团有限公司法律风险管理实践。第九部分是通信行业中央企业法律风险管理，阐述了通信行业法律风险的特点与管理对策、通信行业中央企业法律风险管理整体状况，介绍了中国移动通信集团公司、中国电信集团公司、中国联合网络通信集团有限公司法律风险管理实践。

第三篇是国际经验借鉴与完善建议，包括两部分，阐述了法律风险管理组织队伍国际经验借鉴与完善建议以及法律风险防范机制国际经验借鉴与完善建议。第一部分是法律风险管理组织队伍国际经验借鉴与完善建议，介绍了全球企业法律顾问协会、美国和欧洲法律风险管理组织队伍建设经验，提出了我国法律风险管理组织队伍的完善建议。第二部分是法律风险防范机制国际经验借鉴与完善建议，介绍了美国和欧盟法律风险防范机制经验，提出了法律风险防范机制的完善建议。

由于本书是我国第一本介绍和全面评估中央企业法律风险管理的报告，因此，为了让读者对相关实践发展有一个全面的认识 and 了解，本报告简要介绍了我国企业法律风险管理的历史发展，同时重点概况和总结了最近几年中央企业法律风险管理的经验，所使用的资料以及所介绍的实践并不限于 2010 年度。

本报告对于各中央企业法律风险管理实践的介绍主要参考各中央企业向国务院国资委提交的相关法制建设经验报告以及国资委印发的《中央企业落实法制建设三年工作目标工作简报》，在此特向各中央企业撰写相关报告的作者表示感谢。未来本报告将直接邀请各中央企业法律事务部的领导参与撰写本报告中介绍各中央企业法律风险管理实践经验的部分，并邀请他们担任本书的编委会成员。

中央企业法律风险管理报告

(2011)

本书由中国政法大学副教授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的“《中央企业法律风险管理报告》课题组”全体成员为本报告的写作搜集了大量的国内外资料，特此向他们的辛勤劳动表示感谢。课题组成员包括余启平、王玲、曹明星、蔡巧萍、谢云旺、窦慧娟、杨瑜、徐夕文、赵德芳、赵锐、毕颖、刘琳、李善愚、史学成、熊可、黄军辉。

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！

翟继光

2011年4月

目 录

总 序	(1)
前 言	(5)

第一篇 总 论

一、我国企业法律风险管理基本制度	(3)
(一) 法律风险管理的基本含义	(3)
(二) 企业法律风险管理的基本模式	(6)
(三) 法律风险管理的主要内容	(7)
二、中央企业法律风险管理的发展现状	(17)
(一) 中央企业法律风险管理的历史	(17)
(二) 中央企业法律风险管理的现状	(26)
三、中央企业法律风险管理总体评价	(39)
(一) 中央企业法律风险管理组织制度状况	(39)
(二) 中央企业重大法律风险防范机制状况	(46)
(三) 中央企业重大法律风险处置机制状况	(48)

第二篇 各行业中央企业法律风险管理分析

一、石油天然气行业中央企业法律风险管理	(55)
(一) 石油天然气行业法律风险的特点与管理对策	(55)
(二) 石油天然气行业中央企业法律风险管理整体状况	(61)
(三) 中国石油天然气集团公司法律风险管理实践	(64)
(四) 中国石油化工集团公司法律风险管理实践	(73)
二、钢铁行业中央企业法律风险管理	(87)
(一) 钢铁行业法律风险的特点与管理对策	(87)



(二) 钢铁行业中央企业法律风险管理整体状况	(88)
(三) 中国中钢集团公司法律风险管理实践	(90)
(四) 鞍钢集团公司法律风险管理实践	(95)
(五) 宝钢集团有限公司法律风险管理实践	(101)
三、电力行业中央企业法律风险管理	(110)
(一) 电力行业法律风险的特点与管理对策	(110)
(二) 电力行业中央企业法律风险管理整体状况	(112)
(三) 国家电网公司法律风险管理实践	(113)
(四) 中国南方电网有限责任公司法律风险管理实践	(123)
(五) 中国东方电气集团有限公司法律风险管理实践	(126)
四、制造业中央企业法律风险管理	(134)
(一) 制造业法律风险的特点与管理对策	(134)
(二) 制造业中央企业法律风险管理整体状况	(136)
(三) 中国通用技术(集团)控股有限责任公司法律风险管理实践	(137)
(四) 中国兵器工业集团公司法律风险管理实践	(140)
(五) 中国兵器装备集团公司法律风险管理实践	(145)
五、建筑行业中央企业法律风险管理	(154)
(一) 建筑行业法律风险的特点与管理对策	(154)
(二) 建筑行业中央企业法律风险管理整体状况	(155)
(三) 中国中铁股份有限公司法律风险管理实践	(158)
(四) 中国建筑工程总公司法律风险管理实践	(164)
(五) 中国交通建设集团公司法律风险管理实践	(172)
六、航空航天行业中央企业法律风险管理	(175)
(一) 航空航天行业法律风险的特点与管理对策	(175)
(二) 航空航天行业中央企业法律风险管理整体状况	(176)
(三) 中国航空工业集团公司法律风险管理实践	(177)
(四) 中国航天科工集团公司法律风险管理实践	(181)
七、农、林、牧、渔业中央企业法律风险管理	(185)
(一) 农、林、牧、渔业法律风险的特点与管理对策	(185)
(二) 农、林、牧、渔业中央企业法律风险管理整体状况	(186)
(三) 中粮集团有限公司法律风险管理实践	(188)

八、能源行业中央企业法律风险管理	(194)
(一) 能源行业法律风险的特点与管理对策	(194)
(二) 能源行业中央企业法律风险管理整体状况	(195)
(三) 中国中煤能源集团有限公司法律风险管理实践	(196)
(四) 中国广东核电集团有限公司法律风险管理实践	(206)
九、通信行业中央企业法律风险管理	(214)
(一) 通信行业法律风险的特点与管理对策	(214)
(二) 通信行业中央企业法律风险管理整体状况	(215)
(三) 中国移动通信集团公司法律风险管理实践	(217)
(四) 中国电信集团公司法律风险管理实践	(226)
(五) 中国联合网络通信集团有限公司法律风险管理实践	(231)
 第三篇 国际经验借鉴与完善建议	
一、法律风险管理组织队伍国际经验借鉴与完善建议	(239)
(一) 全球企业法律顾问协会	(239)
(二) 美国法律风险管理组织队伍建设经验	(240)
(三) 欧洲法律风险管理组织队伍建设经验	(242)
(四) 中央企业法律风险管理组织队伍完善建议	(244)
二、法律风险防范机制国际经验借鉴与完善建议	(245)
(一) 美国法律风险防范机制经验	(245)
(二) 欧盟法律风险防范机制经验	(250)
(三) 中央企业法律风险防范机制完善建议	(254)
 参 考 文 献	(256)



第一篇

总 论

一、我国企业法律风险管理基本制度

（一）法律风险管理的基本含义

1. 企业法律风险的含义

（1）风险的含义

风险是指在某一特定环境下，在某一特定时间段内，某种损失发生的可能性。风险是由风险因素、风险事故和风险损失等要素组成。换句话说，在某一个特定的时间段里，主体期望达到的目标与实际出现的结果之间产生的距离称之为风险。

（2）企业法律风险的含义

企业风险是指未来的不确定性对企业实现其经营目标的影响。企业风险一般可分为战略风险、财务风险、市场风险、运营风险、法律风险等；也可以能否为企业带来盈利等机会为标志，将风险分为纯粹风险（只有带来损失一种可能性）和机会风险（带来损失和盈利的可能性并存）。

企业法律风险是指由于企业所实施的处于法律调整范围内的行为所导致的、与企业所期望达到的目标相违背的法律上不利后果发生的可能性。导致企业法律风险的因素包括违法行为、不规范行为、法律的不确定性、法律环境的不完善性以及法律监控活动的不规范性等。

（3）企业法律风险的分类

根据导致企业法律风险的因素不同，可以将企业法律风险分为违法行为导致的企业法律风险、不规范行为导致的企业法律风险、法律不确定导致的企业法律风险、法律环境不完善导致的企业法律风险以及法律监控活动不规范导致的企业法律风险。

根据导致法律风险因素的来源，可以分为外部环境法律风险和企业内部法律风险。外部环境法律风险，是由于企业自身以外的社会环境、法律环境、政策环境等因素而引发的法律风险。由于引发因素不是企业所能够控制的，因而企业不能从根本上杜绝外部环境法律风险的发生。企业内部法律风险，是企业