



教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目

丁广

国有资产法律保护机制研究

RESEARCH ON THE LEGAL PROTECTION
MECHANISM OF STATE-OWNED ASSETS

李曙光

著



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 丁户题

国有资产法律保护机制研究

RESEARCH ON THE LEGAL PROTECTION
MECHANISM OF STATE-OWNED ASSETS

李曙光
等著

 经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产法律保护机制研究/李曙光等著.

—北京: 经济科学出版社, 2014. 10

(教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5038 - 4

I. ①国… II. ①李… III. ①国有资产法 - 研究 - 中国

IV. ①D922. 291. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 225387 号

责任编辑: 刘 茜 黎子民

责任校对: 杨 海

责任印制: 邱 天

国有资产法律保护机制研究

李曙光 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 36.5 印张 700000 字

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5038 - 4 定价: 90.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

经济科学

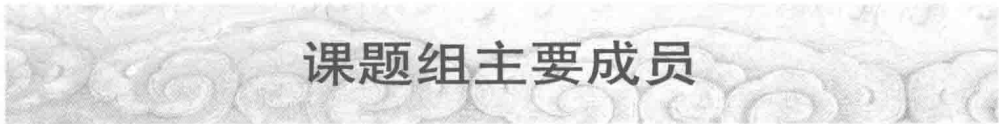
继续教育

教育部

重大项目

成果出版

李路林 
编委有八



课题组主要成员

首席专家：李曙光

主要成员：龙卫球 朱少平 陈甦 李冰 苏军
贺丹 徐晓松 阎维杰 蒋胜林 魏铁军

编审委员会成员

主 任	孔和平	罗志荣			
委 员	郭兆旭	吕 萍	唐俊南	安 远	
	文远怀	张 虹	谢 锐	解 丹	
	刘 茜				

总 序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。哲学社会科学的研究能力和成果，是综合国力的重要组成部分，哲学社会科学的发展水平，体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质。一个民族要屹立于世界民族之林，不能没有哲学社会科学的熏陶和滋养；一个国家要在国际综合国力竞争中赢得优势，不能没有包括哲学社会科学在内的“软实力”的强大和支撑。

近年来，党和国家高度重视哲学社会科学的繁荣发展。江泽民同志多次强调哲学社会科学在建设中国特色社会主义事业中的重要作用，提出哲学社会科学与自然科学“四个同样重要”、“五个高度重视”、“两个不可替代”等重要思想论断。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央始终坚持把哲学社会科学放在十分重要的战略位置，就繁荣发展哲学社会科学作出了一系列重大部署，采取了一系列重大举措。2004年，中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出：“繁荣发展哲学社会科学，推进学科体系、学术观点、科研方法创新，鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用，推动我国哲学社会科学优秀成果 and 优秀人才走向世界。”这是党中央在新的历史时期、新的历史阶段为全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设，实现中华民族伟大复兴提出的重大战略目标和任务，为进一步繁荣发展哲学社会科学指明了方向，提供了根本保证和强大动力。

高校是我国哲学社会科学事业的主力军。改革开放以来，在党中央的坚强领导下，高校哲学社会科学抓住前所未有的发展机遇，紧紧围绕党和国家工作大局，坚持正确的政治方向，贯彻“双百”方针，以发展为主题，以改革为动力，以理论创新为主导，以方法创新为突破口，发扬理论联系实际学风，弘扬求真务实精神，立足创新、提高质量，高校哲学社会科学事业实现了跨越式发展，呈现空前繁荣的发展局面。广大高校哲学社会科学工作者以饱满的热情积极参与马克思主义理论研究和建设工程，大力推进具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学学科体系和教材体系建设，为推进马克思主义中国化，推动理论创新，服务党和国家的政策决策，为弘扬优秀传统文化，培育民族精神，为培养社会主义合格建设者和可靠接班人，作出了不可磨灭的重要贡献。

自2003年始，教育部正式启动了哲学社会科学研究重大课题攻关项目计划。这是教育部促进高校哲学社会科学繁荣发展的一项重大举措，也是教育部实施“高校哲学社会科学繁荣计划”的一项重要内容。重大攻关项目采取招投标的组织方式，按照“公平竞争，择优立项，严格管理，铸造精品”的要求进行，每年评审立项约40个项目，每个项目资助30万~80万元。项目研究实行首席专家负责制，鼓励跨学科、跨学校、跨地区的联合研究，鼓励吸收国内外专家共同参加课题组研究工作。几年来，重大攻关项目以解决国家经济建设和社会发展过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题为主攻方向，以提升为党和政府咨询决策服务能力和推动哲学社会科学发展为战略目标，集合高校优秀研究团队和顶尖人才，团结协作，联合攻关，产出了一批标志性研究成果，壮大了科研人才队伍，有效提升了高校哲学社会科学整体实力。国务委员刘延东同志为此作出重要批示，指出重大攻关项目有效调动了各方面的积极性，产生了一批重要成果，影响广泛，成效显著；要总结经验，再接再厉，紧密服务国家需求，更好地优化资源，突出重点，多出精品，多出人才，为经济社会发展作出新的贡献。这个重要批示，既充分肯定了重大攻关项目取得的优异成绩，又对重大攻关项目提出了明确的指导意见和殷切希望。

作为教育部社科研究项目的重中之重，我们始终秉持以管理创新

服务学术创新的理念，坚持科学管理、民主管理、依法管理，切实增强服务意识，不断创新管理模式，健全管理制度，加强对重大攻关项目的选题遴选、评审立项、组织开题、中期检查到最终成果鉴定的全过程管理，逐渐探索并形成一套成熟的、符合学术研究规律的管理办法，努力将重大攻关项目打造成学术精品工程。我们将项目最终成果汇编成“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目成果文库”统一组织出版。经济科学出版社倾全社之力，精心组织编辑力量，努力铸造出版精品。国学大师季羨林先生欣然题词：“经时济世 继往开来——贺教育部重大攻关项目成果出版”；欧阳中石先生题写了“教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目”的书名，充分体现了他们对繁荣发展高校哲学社会科学的深切勉励和由衷期望。

创新是哲学社会科学研究的灵魂，是推动高校哲学社会科学研究不断深化的不竭动力。我们正处在一个伟大的时代，建设有中国特色的哲学社会科学是历史的呼唤，时代的强音，是推进中国特色社会主义事业的迫切要求。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，始终坚持以马克思主义为指导，深入贯彻落实科学发展观，以构建具有中国特色社会主义哲学社会科学为己任，振奋精神，开拓进取，以改革创新精神，大力推进高校哲学社会科学繁荣发展，为全面建设小康社会，构建社会主义和谐社会，促进社会主义文化大发展大繁荣贡献更大的力量。

教育部社会科学司

前言

一、课题研究背景

由于历史与现实的原因，大量国有资产的存在是我国的重要国情。国有资产不仅是社会主义国家的政权基础，也是政府提供公共产品和公共服务的基本保障，同时还是广大国民享有权益的公共财富。确保国有资产的安全和保值增值，对于发挥社会主义制度的优越性、增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力，具有十分重要的意义。

前些年，国有资产流失呈快速递增态势，成为一个困扰改革与发展的日益严重的问题，国企产权改革和国有资产流失问题成为社会关注的热点和焦点。随着改革的进一步深入，由于国有资产法律机制的不完善，国有资产的流失在一定程度上阻碍了改革的进程。在我国的法治化进程中，及时制定与完善国有资产法，有利于促进社会主义市场经济体制的完善，提高国有资产的经济效率，实现国民经济的快速健康增长。

国有资产立法从1993年开始启动，到2008年由全国人大常委会通过，前后经历了十五年。该法通过后，我国国有资产管理与保护有了基本的法律依据，但依然存在一些重大问题，需要进一步探讨。

目前，我国正处于全面深化改革的时期。建立有效保护和利用国有资产的法律机制，有助于全面深化经济体制改革，有利于社会主义市场经济的完善。从长远来看，国有资产法律保护机制建立的目标不是简单地促使国有资产保值增值，而是如何增进全体国民利益的最大

化。基于此,“国有资产法律保护机制研究”课题作为2006年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目,对国有资产法律保护过程中具有前瞻性、战略性、全局性的重大理论和实际问题作出了回应。

二、课题框架介绍

“国有资产法律保护机制研究”为2006年教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目,由中国政法大学研究生院常务副院长李曙光教授担任首席专家,并邀请了立法机构、政府、法院、国有企业以及科研院所的知名专家学者参与课题组,围绕国有资产立法中的重大理论与难点问题,进行理论和学术上的深入探讨,旨在为全国人大的国有资产立法及国有资产管理的法律改革提供学术参考与理论支持。

本书以“国有资产法律保护机制”为切入口,立足于中国市场经济改革实践和转型过程,立足于中国国有资产立法的前沿问题和国际经验,在对国有资产进行法学、经济学、管理学的分析基础上,对中国国有资产保护法律制度进行全方位、新视野的理论检讨,对国有资产法律保护的热点、难点问题进行类型化分析和论证,并把各种类型的国有资产法律保护具体落实到各个部门法中,以期取得突破性的理论成果。

本课题共分为十三个子课题,分别为国有资产法律保护机制的总体设计及其实施、国有资产法的立法进程、外国国有资产法律保护机制研究、国有资产管理的民法基础研究、国有资产管理体制与法律保护研究、国有资产的经营体制与法律保护研究、经营性国有资产法律保护机制研究、行政事业性国有资产法律保护机制研究、金融性国有资产法律保护机制研究、资源性国有资产法律保护机制研究、国有资产保护法律责任制度研究、国有资产转让交易法律保护机制研究、国有资本经营预算法律保护机制研究。

各子课题的负责人有全国人大财经委办公室主任苏军、全国人大财经委法案室主任朱少平、最高人民法院民事审判庭审判员杨征宇、国务院国资委企业改组局局长李冰、财政部条法司处长蒋胜林、国土资源部法律事务中心主任吕国平、魏铁军、中国银监会研究局副局长

叶燕斐、中国银监会研究局处长阎维杰、中国社会科学院法学研究所党委书记、副所长陈甦、北京航空航天大学法学院院长龙卫球、北京师范大学法学院讲师贺丹、中国政法大学法与经济学研究中心主任席涛、中国政法大学资本研究中心主任刘纪鹏、中国政法大学经济法研究所副所长徐晓松、湘财证券股份有限公司副总裁李康等。

三、课题研究进度

(一) 原定进度

根据原有设计，本课题总体分为以下几个阶段：

“准备阶段”（2007年1月~2007年12月），主要进行责任分工、资料搜集、初步调研、框架论证和提纲确定等工作；完成全部相关子课题的文献资料收集及走访调查工作；

“研究论证阶段”（2007年12月~2008年5月），进行实质性研究论证，各子课题进行阶段性突破，期间完成中期研究成果；

“子课题完成阶段”（2008年5月~2008年12月），各子课题负责人完成各子课题研究并提交成果。

“总课题完成阶段”（2008年12月~2009年10月），在子课题基础上撰写总课题报告，对总课题报告进行修改、完善。并在此基础上，邀集国内外同行进行研讨论证，对已有成果进行系统性改进、提高。最后进行总课题验收。

最后，课题成果出版，并交有关立法部门。

(二) 课题进展

本课题组于2007年1月27日在中国政法大学学院路校区召开了课题开题报告会，制定并公告实施本课题研究计划，明确了课题的研究指导思想、基础性研究要求、研究方法、调研和材料要求、研究成果要求、实施计划等。

2007年12月15日，本课题组于中国政法大学学院路校区召开了“《国有资产法律保护机制研究》阶段总结会暨《国有资产法》立法研

讨会”，就本课题在2007年研究情况的成果及遇到的问题进行了总结探讨，结合本课题的研究情况就《国有资产法》立法的进展和未来进行了深入的探讨。各子课题负责人在2007年中先后完成了资料搜集、初步调研、框架论证和确定提纲等工作。课题组成员中有5名专家同时也是《国有资产法》起草小组成员，2007年，课题组成员深入地参与了《国有资产法》的立法进程，参与了《国有资产法》草案起草组的内部研讨会、意见征求会等会议，其中有部分成员作为全国人大财经委《国有资产法》起草小组成员先后提交了《国有资产法》立法建议稿，为《国有资产法》新草案的出台作出了积极的贡献。

截至2008年6月，本课题组各子课题负责人均提交了子课题的研究初稿。2008年9月11日，教育部举办了“2006年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目中期检查汇报会”，对本课题进行了中期检查。2008年10月6日，教育部社会科学司通知课题组，“国有资产法律保护机制研究”课题已通过中期检查，并提出了修改调整的意见和建议。2008年10月28日，《企业国有资产法》获全国人大通过，课题研究的部分成果反映并融入了立法当中。鉴于《企业国有资产法》的通过，课题组调整了部分后期研究计划：一是编写一部具有理论价值以及实践指导意义的《企业国有资产法》释义；二是将部分理论研究调整到第三篇“国资法实施机制”中。此外，《企业国有资产法》实施后，课题组就国资法的实施状况以及问题反馈开展研究。

鉴于课题研究计划调整的需要，课题组对课题项目的结项进行了延期。本课题于2012年上半年基本完成了研究的主要内容，进入后期的整理与修改阶段。经过多次反复修改，课题组于2013年3月完成了课题研究的主报告。

四、主要阶段性成果

本课题的研究进程与国有资产法立法进程相结合，课题组中的多名成员是《企业国有资产法》立法小组成员，课题组的多项成果被立法所吸收。2007年5月，课题组首席专家李曙光教授与课题组成员刘纪鹏教授分别向全国人大财经委国有资产法起草小组提交《国有资产

法（建议稿）》及立法说明，该建议稿成为2007年12月出台的《国有资产法（草案）》的起草蓝本之一；课题组成员、全国人大财经委办公室主任苏军提交的《关于国有资产法立法进程及其企业国有资产法草案有关问题概述》，该报告系提交给全国人大常委会的立法说明报告的蓝本；中国社会科学院法学所副所长陈甦教授向全国人大财经委《国有资产法》起草小组提交的《关于国有资产法（讨论稿）的意见》的报告，该报告为此后2007年12月提交全国人大常委会审议的《中华人民共和国国有资产法（草案）》的出台提供了重要的意见。上述成果均对我国当前的国有资产法立法工作提出了重要的意见和建议，促使我国国有资产法立法工作朝着积极的方向发展。2011年5月，全国人大财经委员会专门就本课题的研究成果出具信函，肯定本课题组研究成果对国有资产立法的积极作用及采用情况。

项目研究也形成了其他的许多成果，为国资法的立法、实施及理论研究产生了重要影响，主要包括：

（1）李曙光教授发表的《国有资产立法重大问题探讨》一文，对国资立法中面临的主要问题、争议及解决思路进行了系统的归纳、总结、分析。该文代表了本课题组首席专家李曙光教授对国有资产法立法的基本观点和设想，在国有资产法立法过程中发挥了主导作用，同时也具有巨大的社会影响力。

（2）李曙光教授发表的《论企业国有资产法中的“五人”定位》，从法律的视角分析了国资管理过程中不同主体的角色定位、权利义务。这一框架构成了整个国资立法的法理基础。该理论在立法中基本得到了贯彻，尤其反映在国资委的“出资人”角色方面。该论文也成为国资法领域引用率最高的文献之一。

（3）李曙光教授主编的《企业国有资产法释义》已于2012年由法律出版社出版发行，该书是从立法者角度对《企业国有资产法》进行的解释与说明，不仅对法律条文作了解释，也对立法的背景与目的作了说明，还介绍了相关的法律法规与政策，对理解《企业国有资产法》具有直接的指导作用。

（4）课题组子课题负责人朱少平主任曾多次发表与国有资产立法及改革相关的演讲，开办与国有资产立法及改革有关的讲座，就国有

资产管理体制的历史矛盾与现存问题、国有资产法的调整范围、国有资产经营机构、国有资产产权交易等问题作了精辟阐述，不仅为立法作了理论铺垫，促进了法律的制定，也吸引了社会公众对这些问题的极大关注。

(5) 课题组子课题负责人刘纪鹏教授曾先后发表《国有资产监管体系面临问题及其战略构架》(载于《改革》2010年第9期)、《当前国资立法面临的两大问题》(载于《上海国资》2007年第12期)、《探索建立新型国有资产管理体制》(载于《经济日报》2012年4月14日)等文章，深入分析了国有资产监管体系和法律制定中的问题，探讨了新型国有资产管理体制的建立，为国有资产管理体制改革提供了有益的思路。

(6) 课题组子课题负责人徐晓松教授发表的《国有资本经营预算之资本性支出及其制度构建》和《论国有资产监督管理机构在国有资本经营预算中的职责》等文均对国资管理中的核心问题之一——国有资本经营预算进行了全面的分析。文章具有高度的理论创新性和巨大的实践指导意义。

(7) 本课题研究过程中，课题组首席专家李曙光教授为教育部、国资委、工信部、科技部、北京、上海、辽宁、重庆等省市国资委、国有企业监事会等单位进行了上百场公开学术讲座，并且就课题的相关内容主流媒体杂志刊登文章，例如《国企改革就是取得利益和心理平衡的过程》(载于《经济观察报》2009年8月31日)、《关于成立金融国资委的设想》(载于《南方周末》2010年9月30日)、《回应建立金融国资委的四大质疑》(载于《南方周末》2012年1月13日)以及《建立金融国资委的再思考》(载于《南方周末》2012年1月20日)、《国资国企改革应纳入人民代表大会监管》(载于《财经》2012年第31期)等。这一系列讲座和文章引起了社会各界的广泛讨论。

(8) 本课题组的多位专家教授在参与《国有资产法》立法过程中，先后接受了新华社、中央电视台、《人民日报》、《光明日报》、《法制日报》、《中国日报》、《中国证券报》、《证券日报》、《21世纪经济报道》、《南方周末》、《第一财经日报》、《经济观察报》、《中国经营报》、《每日经济新闻》、《企业报》、《南方都市报》、《华夏时

报》、《中国贸易报》、《东方早报》、《财经》、《法人》、《国企》、《上海国资》、新华网、人民网、法制网、金融时报中文网、国资网等电视、报纸、杂志、网络媒体的采访,涉及内容包括国资法立法的意义与价值、国资管理体制改革、国有资产分类管理、国资委的定位、金融国资委的设想、国有企业治理结构、国有资本经营预算、国有资产管理法律责任、国有资产转让问题等,在社会上形成广泛的影响。

五、报告基本内容

经过将子课题成果的汇总与整理,最终形成本研究报告。报告共三编十七章,总计49万字。第一编“国有资产法律保护机制的总体设计”从法学的角度阐释国资法律保护的基本理论,回顾企业国有资产立法中的过程和争议,提出本课题研究的基本问题。第二编“国有资产法律保护机制的具体研究”从具体制度入手多角度探讨国资立法和国资保护的主要机制;第三编“国有资产法实施机制研究”从实践角度指出了法律推动的强制性制度变迁面临的困境并提出了对相关问题的思考。

第一编“国有资产法律保护机制的总体设计”,从“国有资产法律保护机制涉及的重大问题”出发,深入探讨了国有资产法的法学属性,借鉴国外经验,确立了国有资产法理论框架,并总结了《企业国有资产法》的创新与突破。第一编共六章。第一章“国有资产法律保护机制涉及的重大问题”从宏观上展开国有资产法律保护机制的内涵和外延,提出本课题涉及的重大理论问题。第二章“《企业国有资产法》中的五人定位”详述了委托人、出资人、经营人、监管人、司法人“五人”的法律定位。第三章“国有资产的民法基础——以经营性国有资产的私法治理为中心”提出法律调整国有资产的基点是以民法作为经营性国有资产的支点这一观点。第四章“国有资产保护制度的国外经验”从日本、美国、新西兰等国家的立法模式、国有行政资产管理模式和监管手段方面进行国有财产保护研究。第五章“国有资产法的立法进程”从立法进程角度探讨相应法律制度。第六章“《企业国有资产法》的创新与突破”对实践中尚未厘清的错误观点纠偏,为

第二编“具体进路”的展开扫清障碍。

第二编“国有资产法律保护机制的具体研究”具体分析了不同类型国有资产的法律保护机制以及国有资本经营预算、国有资产转让交易的问题，并且梳理了地方国资管理体系的现状与制度改进。第二编共八章。第七章“企业国有资产经营体制研究”初步探讨了企业国有资产旧有的经营体制和管理体制，宏观概括、微观分析了新体制下的国有资产管理 and 经营情形，并指出完善该体制的进路。第八章“金融性国有资产法律保护机制研究”分析了金融性国有资产保护的内涵、外延与管理体制等法律框架，讨论了金融国资委的建立及作用。第九章“行政事业性国有资产法律保护机制研究”概括了我国行政事业性国有资产管理现状与问题，从宏观上提出了我国行政事业性国有资产管理改革的目标和思路。第十章“资源性国有资产法律保护机制研究”阐述了基本概念以及资源性国有资产法律保护的基本原则和产权制度安排，明确国有资源产权的界定、标准等保护机制。第十一章“国有资本经营预算法律制度研究”论述了中国的国有资本经营预算制度的特点和改革路径。第十二章“国有资产转让交易法律保护机制研究”分析了国有资产转让交易中历史性的路径依赖和政策性的制度约束的存在以及完善方向。第十三章“地方国资管理制度创新与完善”考察地方国资管理体系的历史和现有创新，提出了完善地方国资管理模式的一些建议。第十四章“我国境外国有资产的监督与法律保护”指出了境外国有资产管理的困境与相关法规的问题，并为完善境外国有资产管理制度提出了若干建议。

第三编“国资法实施机制研究”从实践的视角分析了企业家犯罪问题以及国资法实施中的几个重大问题，并且研究了国资法实施的几个典型案例。第三编共三章。第十五章“企业家犯罪问题研究”考察了中国的企业家群体以及犯罪情况，分析了我国企业家犯罪的基本情况及其犯罪的体制和环境因素，分析了企业在管理、制约、人力、责任等方面存在的缺陷。第十六章“国资法实施的案例研究”分析多方面案例，发现国资法实施以及转型过程中面临的理论与实践困境，为推动国资管理的立法和实践指明方向。第十七章“国资法实施中的重大问题研究”重点关注改善国企公司治理、当前国有企业垄断问题、