

中国国资流失状况调查

——国有资产流失犯罪及其法律惩治

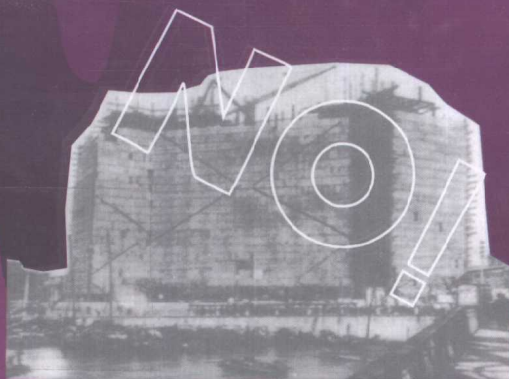
陈正云 杨书文 孙明 著

guoguanzichan

liushifanzui

tiqi

faluchengzhi



法律出版社

中国国有资产流失状况调查

国有资产管理委员会政策法规司编

中国物资出版社



ISBN 7-113-02441-1

中国国资流失状况调查

——国有资产流失犯罪及其法律惩治

陈正云 杨书文 孙 明 著

法律出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国资流失状况调查: 国有资产流失犯罪及其法律
惩治/陈正云, 杨书文, 孙明著. - 北京: 法律出版社,
2000.5

ISBN 7-5036-3062-0

I. 中… II. ①陈… ②杨… ③孙… III. 国有资
产-经济管理-研究-中国 IV. F123.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 17710 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任编辑/张宇东

责任校对/何 萍

印刷/北京星月印刷厂

开本/850×1168 毫米 1/32

印张/14.5 字数/355 千

版本/2000 年 6 月第 1 版

2000 年 6 月第 1 次印刷

印数/0,001—4,000

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层 (100037)

电子信箱/pholaw @ public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900 (发行部) 88414121 (总编室)

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-3062-0/D·2783

定价: 25.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

党的十五大提出：“公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。”“公有制实现形式可以而且应当多样化。”“一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用。要努力寻求能够极大促进生产力发展的公有制实现形式。”这是我国经济理论的重大突破。全国经济工作会议提出：用三年左右的时间，通过改革、改组、改造和加强管理，使大多数国有大中型亏损企业摆脱困境，力争到本世纪末使大多数国有大中型骨干企业初步建立起现代企业制度。

寻求能够促进生产力发展的公有制实现形式是一场革命，大浪淘沙。我们有成功的经验，也有不成功的教训。在这一过程中，有的人迎难而上，成为改革的弄潮儿；有的人费尽心思侵吞国有财产；有的人时而站在峰顶上，时而被波浪打翻。经受风雨洗礼的是金子，而那些钻改革空子，挖国家墙角的人将永远被钉在历史的耻辱柱上。浙江某地一位农民靠 300 万贿赂打倒了当地金融机构的几乎所有“当家人”，轻易获取了 12 亿元贷款，案发后仍有近 2 亿元难以收回；湖南省株洲某厂领导支持该厂期货交易员违规操作，给国家造成 13 亿元的直接经济损失；广州市某银行工作人员内外勾结挪用银行库款 11 亿多元，有近 4 亿元难以收回；湖北某信用社主任徇私舞弊擅自将国有资产转交他人经营，造成近 1 亿元的损失；河南某制药厂盲目引进国外设备，36

亿元国有资产付之东流；武汉某集团公司董事长兼总经理利用职权将该公司在境外的投资悄悄化为己有……一桩桩、一件件国有资产流失的案例触目惊心，难怪一些无奈而善良的人惊呼“流失的中国”，“何去何从”。有资料表明，1982年至1994年，国有资产流失大约一千亿元。而且有人认为目前国有资产流失仍然十分严重。这其中既有经营管理问题，也有犯罪问题。不少国有资产严重流失和亏损的背后都有犯罪的阴影。

对国有资产流失这个命题，不同的人会有不同的解释。有的经济学家惊呼要尽快制止这种流失；而有的经济学家则认为流失是一种很正常的现象，是国有企业改革必然要付出的成本，适量的流失对实现社会资源的合理配置是一种进步。而法学家站在所有权理论上则认为流失是国有资产的非法转移，国有资产的任何流失都是对国家所有权的侵害。正如你家有一台电脑而很少使用，而有人急需使用电脑不经你的同意就私自窃取一样，尽管电脑对于盗窃者来讲更需要，法学家仍然要说他是盗窃犯，这就是法律的公正。

国有资产流失犯罪是当前深化国有企业改革的大敌，他不仅直接侵吞国家资财，而且涣散民心，使人民群众失去对搞好国有企业的信心。实现国有企业改革三年摆脱困境的目标，必须同侵吞国有资产的犯罪进行坚决的斗争。本书采取实证的方法，撷取了部分已经发生的国有资产流失犯罪案例，通过分析国资流失的现状、流失的形式、流失的渠道、流失的原因，解剖典型案例，研究国有资产流失犯罪的法律适用及其防治对策，意在帮助人们深刻认识国资流失犯罪的危害，正确运用法律，惩治侵吞国有资产的犯罪，预防和减少国有资金、国有财产管理领域的犯罪，使国有企业能够健康发展。

本书大体分三篇：上篇国资流失黑洞。重点分析国资流失犯罪的现状、形式、渠道；中篇国有资产流失犯罪的认定和处理。

重点研究涉及国有资产流失犯罪的立法和法律界定；下篇国资流失犯罪的原因与预防。重点从转换国有企业经营机制，完善国有资金管理制度和人的因素等方面研究国有资产流失犯罪的预防。

本书案例来源于司法实践第一线，资料翔实，内容丰富，分析透彻，适用于从事公安、检察、法院、国有资产管理、审计、税务、金融工作的人员以及有志于国有资产管理问题研究的政法、经济管理的人员和在校学生，也可作为研究国有资产流失问题的参考书。

由于作者的理论修养不深，加之时间仓促，书中不妥或错误之处，诚请批评指正。

本书的出版得到法律出版社第三编辑室的大力支持，在此深表谢忱。

著 者

1998年8月于北京

目 录

上篇 国有资产流失犯罪的认定与处理

第一章 国有资产概述	(1)
第一节 资产的诠释	(1)
第二节 国有资产	(3)
第三节 我国国有资产状况	(7)
第二章 国有资产流失概述	(24)
第一节 国有资产流失令人堪忧	(24)
第二节 国有资产流失透析	(37)
第三章 国有资产流失犯罪概述	(55)
第一节 国有资产流失犯罪的概念和特征	(55)
第二节 国有资产流失犯罪的类型	(59)
第三节 国有资产流失犯罪的认定	(65)
第四章 渎职型国有资产流失犯罪	(78)
第一节 签订、履行合同失职被骗罪	(78)
第二节 国家机关工作人员签订、履行合同失职 被骗罪	(82)
第三节 玩忽职守罪	(86)
第四节 失职造成珍贵文物损毁、流失罪	(91)
第五节 商检失职罪	(95)
第六节 动植物检疫失职罪	(98)

第七节 滥用职权罪	(101)
第八节 环境监管失职罪	(106)
第五章 徇私舞弊型国有资产流失犯罪	(111)
第一节 徇私舞弊罪	(111)
第二节 滥用管理公司、证券职权罪	(116)
第三节 徇私舞弊不征、少征税款罪	(120)
第四节 徇私舞弊发售发票、抵扣税款、出口退 税罪	(123)
第五节 违法提供出口退税凭证罪	(127)
第六节 非法批准征用、占用土地罪	(130)
第七节 非法低价出让国有土地使用权罪	(133)
第八节 徇私舞弊造成破产、亏损罪	(136)
第九节 徇私舞弊低价折股、出售国有资产罪	(140)
第六章 营利谋利型国有资产流失犯罪	(145)
第一节 非法经营同类营业罪	(145)
第二节 为亲友非法牟利罪	(153)
第七章 挪用型国有资产流失犯罪	(160)
第一节 挪用公款罪的概念和特征	(160)
第二节 挪用公款罪的认定与处罚	(167)
第八章 占有型国有资产流失犯罪	(184)
第一节 贪污罪	(184)
第二节 私分国有资产罪	(198)
第三节 私分罚没财物罪	(205)
第九章 交易型国有资产流失犯罪	(209)
第一节 受贿罪	(209)
第二节 单位受贿罪	(226)

下篇 国有资产流失犯罪的原因与预防

第一章 现行国有资产管理体制及其评价	(231)
第一节 我国现行的国有资产管理体制及评价	(232)
第二节 国有资产管理体制的探索——国有企业改革的历程	(238)
第三节 国有企业资产运营及管理中的问题	(253)
第四节 改革不能以国有资产的流失为代价	(257)
第二章 国有资产流失的原因	(263)
第一节 国有资产流失犯罪的体制原因	(263)
第二节 国有资产流失犯罪的个体原因	(279)
第三节 国有资产流失犯罪的个案分析——管理漏洞	(287)
第三章 国有资产流失犯罪多发部位形成的原因与防范对策	(324)
第一节 国家税收流失的主要原因和防范对策	(324)
第二节 金融领域国有资产流失犯罪的主要原因与对策	(333)
第三节 期货领域国有资产流失犯罪的原因与对策	(343)
第四节 证券市场国有资产流失犯罪的原因与对策	(348)
第五节 国有土地资产流失犯罪的原因与对策	(359)
第六节 建筑市场国有资产流失犯罪的原因与对策	(362)
第七节 国有企业资产流失犯罪的原因与对策	(368)
第四章 架构新的国有资产管理体制	(392)
第一节 架构新的国有资产管理体制的目标	(392)
第二节 产权界定和资产评估	(395)
第三节 建立国有资产管理体制的新模式	(423)

第四节 培养和造就一代忠诚和富有管理能力的企业家	(441)
--------------------------------	-------

第一章 国有资产概述

第一节 资产的诠释

在现代社会中，只要一提起资产，人们总会想到各式各样的具体内容，如建筑物、机器设备、原材料、存款、应收款、专利权、商誉等。而根据《国际资产评估准则》第3、4条的规定：在会计术语中，资产是指投资者所拥有或由投资者控制的资源，可以合理预计未来可获取的经济利益。某项资产的所有权本身是一项无形资产，但所拥有的资产则既可能是有形的，也可能是无形的。

人类对资产的认识曾经历了一个相当长的历史时期。在我国，“资产”一词的使用早在《后汉书》中就有，如“资产饶贍”一词。但是作为科学的定义则是本世纪的事情，如美国会计学家坎宁在其所著的《会计经济学》中所述：“资产是指任何货币形态的未来服务或任何转换为货币的未来服务对于那些由合同而明确的未来服务而言，要扣除双方都未履行的部分，它对某人或某批人的受益权具有合法保障，并且这种服务只有对某人或某批人有用才称其为资产。”坎宁的定义对后人认识资产特性有着深远的影响。尽管某些经济学家只把资产定义为实物资源或实体，把无形资产限定于垄断权利，排斥在企业资产之外，但资产所固有的特征却被人类所接受。

一、资产是经济资源

经济资源在现代经济社会中主要有三方面构成，一是自然资源，如土地、森林、矿藏；二是人类资源，包括脑力和体力；三是生产工具，如机器、建筑物等。这三个方面之所以成为经济资源，是因为它们能生产出人类所需要的产品和服务。

资产作为经济资源，关键在于其具有服务潜力或贡献能力，对于经济实体或个人而言，资产有益于它们的生产经营活动。正如美国会计学会对资产的定义：资产是一个特定会计个体从事经营所需的经济资源，是可用于或有益于未来经营的服务潜力总量。因此资产作为经济资源准确地反映了资产的实质。

二、资产能带来经济利益

资产存在的目的，对于盈利性的经济实体或个人而言，是为了获取未来的经济利益。从这一点上来讲，资产总是处于生产经营之中，否则资产就没有存在的必要性，可能被抛弃。

当然，资产是否能为经济实体或个人带来经济利益，取决于资产是否能有效使用。由于资产是经济资源，因而资产也具备经济资源的一般特征：稀少性和有用性，这也决定了资产具有获取未来经济利益的可能。至于现实经济生活中资产并不一定都能获得经济利益，甚至出现损失、流失的状况，这是由于经营不善或故意犯罪行为而造成，并不说明资产不具备带来未来经济利益的特征。

三、资产为特定的经济实体或个人所控制

在现代经济中，企业是经济发展的基础，同时企业又是资产最集中的地方。一般来说，企业可分为三种组织形式：一是个人独资企业，二是合伙企业，这两种组织形式的主要特征是对债务

负无限责任；三是公司，公司是“一个法人或模拟的人，看不见，摸不着，而且只有在意想的法律概念上才存在”。公司的基本特征是其在法律上具有独立的人格，它不像合伙企业或个人企业那样，它本身就是一个为法律所承认的“人”，它可以自己的名义订立契约，可以控诉，也可以被人控诉。一般来说，在公司开业执照的许可范围内，公司可以从事一个自然人所能从事的任何业务活动。正因为如此，公司资产的存在不会因投资业主本人的死亡、心神丧失、破产等等而受到影响。公司虽负债经营，但是在法律规定的范围内，公司便可永久生存下去，公司的资产也可随之生存下去。

需要明确的是，经济实体是从事经济活动，并对此进行核算的一个特定单位，可以是整个国家，也可以是一个省、一个市、一个企业公司、一个企业公司的某一特定部门、一个行政事业机构，或者是一个特定的人。当国家被视作一个独立经济实体时，其所有的或控制的资产便是国有资产。

第二节 国 有 资 产

一、国家与国有资产的关系

国有资产是与国家这一特定经济实体紧密相联系的经济资源，通常包括国有不动产、国有企业以及国家参股等，其中国有不动产是指政府占有的土地、自然资源和建筑物等等，国有企业是政府拥有 50—100% 股份的经济实体。可以说，国有资产是随国家产生而产生，并以此而发展起来的经济资源。

国家占有生产资料等从而形成国有资产，从根本上来讲，这并不是权宜之计，而是出于政治、经济和社会原因。

从政治方面来分析，国家的形成是对立的结果，是统治与被

统治的均衡，否则就可能出现战争，使国家从统一到分裂、从分裂到统一。为了使一群人的利益统一在一起，建立一个国家性的社会组织是必要的。一旦这个社会组织建立起来，就必须维护，建立国防，规定法律和秩序，以便使各利益集团间的利益冲突限定在允许的范围内。同时要实现这些政治需要，并能保证其在国家范围内实施，这又必须有经济上的支持。因此，国家控制一定数量的资产从政治方面来讲是必要的。相反，如果国家不占有一定数量的生产资料，那么国家政治作用将无法实现，既可能因内部因素，也可能因外部因素而导致国家消亡。

所以，国家产生后，国有资产的建立一方面使国家的政治地位得到了加强，另一方面随着国家政治权力的巩固，国有资产也随之得到了发展。

从经济方面来分析，国家的经济职能主要是保持国家经济的稳定与增长，促进公平。国家经济职能的目的不在于其如何从国民经济中获取利润，与国家内其他经济实体进行竞争，而在于国家如何创造公平环境，制定合理的经济政策等等，从而使国家内的每个人的生活都好起来。

要实现国家的经济职能，采取的方式多种多样，如财政、银行、法规等，其中国有资产也是一种必要的手段，国有资产可以涉及到竞争领域，也可以在非竞争领域。国家通过投资形成国有资产，对国民经济发展起着非常重要的作用。在非竞争领域或垄断行业，国家的投资可以满足人民的物质文化需要，同时也能较好地避免私人垄断利润，如道路、公园等。而在竞争领域，国有资产一方面可获利，另一方面对经济稳定也是极为重要的。至于国有资产应在竞争领域占怎样的份额，以及如何进入竞争领域，这与各国家的经济状况和经济制度相关。在任何时候，我们都难以用一个统一的标准来确定国有资产在竞争领域的状况。

从社会方面来分析，所谓社会是“以共同的物质生产活动为

基础而相互联系的人们的总体”，“是人们交互作用的产物”。在一个国家内，国家的事务是为全社会服务的，而且很多的事务本身就是社会的事务，如城市规划、产业规划、自然资源分配。当这类事务落实到国家身上时，有时单凭一纸一文是不能解决问题的，相反需要国家投入，通过承担社会责任来促使全社会向健康有利的方面发展。

国家通过投入来促进社会的发展，这也是国有资产存在和发展的客观依据。当然，从社会方面出发而建立的国有资产，更多的是为共同的利益，进而使在这个社会里的人有安全感和发展感。

二、国有资产可以确定的范围

从目前各国对国有资产所划定的范围来看，一般分为两个方面，即其存在的广义和狭义。

广义上的国有资产分为两大类：国有不动产和国有企业两大类。它是指各级政府通过购买、捐赠或依据法律、法令、条例等所持有的资产，具体包括：1. 不动产及其附属物；2. 车船、飞机及其附属物；3. 政府公司的设备、工具及政府的设施；4. 地役权、矿藏开采权以及类似的权利；5. 股票和债券等的收益权；6. 专利权、版权等无形资产。

狭义上的国有资产的范围主要是从微观角度着手，也就是通常表述的经营性国有资产，其存在的微观组织形式是国有企业。把国有资产限定于经营性领域，事实上是把国有资产视作一般资产。

关于国有企业，世界各国，不论是发达国家还是发展中国家都普遍存在，其共性是政府投资（或部分投资）兴建的经济实体，收入来源主要依靠出售产品或劳务。依据 1980 年欧洲共同体法规指南中的定义：国有企业“是政府当局可以凭借它对企业

的所有权、控股权及管理条例，对其施加直接或间接的支配影响”。所以，国有企业具有一般企业共有的特性，它应该能够生产和销售产品与劳务，其各类费用能通过销售收入来支付。但是，国有企业与一般企业也有不同点，其控制权在政府。尽管政府不一定拥有绝大多数股权，甚至企业的经营者不是政府，只是政府的代理人，但政府有权更换经营者，有权支配国有企业。另外，国有企业的存在在某种程度上可能不是追求利润最大化，而是公平报酬，是以政府和国家利益为至高点。

三、国有资产的分类

所谓国有资产的分类就是将国家全部资产按照一定的标准，分为若干类别。对国有资产进行有效的管理，将种类繁多的国有资产进行科学的分类，是极为重要的，这将有利于对国有资产的管理、评估、统计登记等。

（一）按国有资产形成方式分类，可以分为自然界长期自身运动形成的资产和人类自身创造、发明、加工、改制、开发、利用等形成的资产。

自然运动所形成的资产，是国有的自然资源，主要包括土地资源、矿产资源、水资源、森林资源等。这类资源绝大部分属国家所有，是国有资产的重要组成部分。它具有三个特征：一是有限性，自然资源不是取之不尽、用之不竭的资源，相反其是有限的。二是依存性，各资源是相互联系、相互制约、相互依存的，而不是孤立存在的。三是无限性，无限性是就自然资源的范围而言，随着科学技术的发展和生产力水平的提高，自然资源的范围也会不断扩大。

目前，世界各国对自然资源都制定法规予以保护，我国为保护好国有自然资源，也制定了不少有关保护与开发自然资源的法规，如1966年国务院批准发布的《矿产资源保护试行条例》，