

资产管理“三五”普法教材

法与国有资产管理

(重编本)

国家国有资产管理局政策法规司编

经济科学出版社

一九九七年六月·北京

顾 问

朱志刚

主 编

谢次昌

副主编

胡静林 赵晓光 王 豹

撰稿人

(按姓氏笔划)

毛玉光 王 豹 刘辅华 李光林 杨立新

邱恒昌 赵晓光 胡静林 谢次昌 傅素芝

180551

责任编辑：漆 熠 赵广宁

责任校对：杨晓莹

封面设计：王 坦

电脑制作：王 坦

版式设计：代小卫

技术编辑：贾志坚

法与国有资产管理（重编本）

国家国有资产管理局政策法规司编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址 北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

*

850×1168 毫米 32 开 27.5 印张 700000 字

1997 年 6 月第一版 1997 年 6 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-1171-1/G·202 定价：39.50 元

目 录

前言	(1)
----	-----

第一编 国有资产管理基础法学知识

第一章 法律与法制	(1)
第一节 法律与法律体系	(1)
第二节 社会主义法制	(18)
第二章 法律关系	(40)
第一节 法律关系的概念	(40)
第二节 法律关系的要素	(44)
第三节 法律关系的保护	(46)
第三章 宪法基本知识	(51)
第一节 宪法的概念	(51)
第二节 国家性质、政权组织形式及国家结构形式	(52)
第三节 经济制度	(58)
第四节 公民的基本权利和义务	(59)
第五节 国家机构	(61)
第四章 民法基本知识	(69)
第一节 法人	(69)
第二节 民事法律行为和代理	(74)
第三节 财产所有权和与财产所有权有关的财产权	(81)
第四节 债权	(90)
第五节 知识产权	(96)

第五章 经济法基本知识·····	(104)
第一节 经济法的概念及其调整对象·····	(104)
第二节 经济法的本质与特征·····	(106)
第三节 经济法在法律体系中的地位与作用·····	(108)
第六章 行政法基本知识·····	(113)
第一节 行政法的概念·····	(113)
第二节 行政立法·····	(115)
第三节 行政处罚法·····	(117)
第四节 行政赔偿法·····	(162)

第二编 国有资产管理的法律问题

第七章 国有资产基础管理的法律问题·····	(171)
第一节 清产核资的法律问题·····	(171)
第二节 产权界定的法律问题·····	(183)
第三节 产权登记的法律问题·····	(208)
第四节 资产统计的法律问题·····	(218)
第五节 资产评估的法律问题·····	(233)
第六节 资产保值增值考核的法律问题·····	(250)
第七节 国有资产流失查处的法律问题·····	(259)
第八章 经营性国有资产管理的法律问题·····	(272)
第一节 国有企业财产监督管理的法律问题·····	(272)
第二节 承包制企业国有资产管理的法律问题·····	(309)
第三节 租赁制企业国有资产管理的法律问题·····	(326)
第四节 股份制企业国有资产管理的法律问题·····	(342)
第五节 国有控股公司管理的法律问题·····	(363)
第六节 国有企业托管经营的法律问题·····	(385)
第九章 非经营性国有资产管理的法律问题·····	(393)
第一节 行政事业单位国有资产管理的法律问题·····	(393)

第一节	国有资产管理与经济合同法	(668)
第二节	国有资产管理与技术合同法	(688)
第三节	国有资产管理与涉外经济合同法	(703)

第四编 国有资产管理相关司法制度

第十五章	检察制度	(717)
第一节	检察制度的概念与性质	(717)
第二节	检察机关的性质、设置、领导体制和活动原则	(719)
第三节	检察机关的内部组织与检察官制度	(724)
第四节	检察机关的职权	(727)
第十六章	审判制度	(731)
第一节	审判制度的概念与性质	(731)
第二节	人民法院的职权	(733)
第三节	人民法院的审判工作制度	(734)
第四节	人民法院的组织体系	(739)
第五节	我国法官制度介绍	(747)
第十七章	律师制度	(753)
第一节	律师制度的概念与性质	(753)
第二节	我国律师的任务、作用和工作原则	(755)
第三节	律师的工作机构与管理体制	(759)
第四节	律师资格制度	(763)
第五节	律师的权利与义务	(765)
第六节	律师的主要业务与执业	(766)
第七节	律师职业道德与执业纪律	(768)
第八节	律师惩戒制度	(771)
第九节	律师收费办法	(772)
第十八章	公证制度	(775)
第一节	公证制度的概念与作用	(775)

第二节	资源性国有资产管理的法律问题	(412)
第十章	国有资产重组的法律问题	(444)
第一节	企业兼并的法律问题	(444)
第二节	企业出售的法律问题	(451)
第三节	企业划转的法律问题	(459)
第四节	产权交易市场管理的法律问题	(464)

第三编 国有资产管理相关法律制度

第十一章	国有资产管理与企业法律制度	(471)
第一节	国有资产管理与全民所有制工业企业法	(471)
第二节	国有资产管理与中外合资经营企业法	(490)
第三节	国有资产管理与中外合作经营企业法	(510)
第四节	国有资产管理与公司法	(521)
第五节	国有资产管理与破产法	(546)
第十二章	国有资产管理与自然资源法律制度	(553)
第一节	国有资产管理与土地管理法	(553)
第二节	国有资产管理与森林法	(569)
第三节	国有资产管理与矿产资源法	(577)
第四节	国有资产管理与水文法	(589)
第五节	国有资产管理与草原法	(593)
第十三章	国有资产管理与财政金融法律制度	(597)
第一节	国有资产管理与预算法	(597)
第二节	国有资产管理与会计法	(609)
第三节	国有资产管理与税法	(617)
第四节	国有资产管理与银行法	(628)
第五节	国有资产管理与证券法	(641)
第六节	国有资产管理与担保法	(654)
第十四章	国有资产管理与合同法律制度	(668)

第二节	公证活动的基本原则	(777)
第三节	公证机关的业务范围	(782)
第四节	公证机关的设置和管理体制	(787)
第五节	公证的效力	(788)
第六节	公证程序	(792)

第五编 国有资产管理相关法律程序

第十九章	诉讼程序	(799)
第一节	民事诉讼程序	(799)
第二节	行政诉讼程序	(821)
第二十章	仲裁程序	(832)
第一节	概述	(832)
第二节	仲裁程序	(836)
第三节	仲裁裁决的撤销和执行	(842)
第四节	涉外仲裁的特别规定	(844)
第二十一章	行政复议程序	(846)
第一节	概述	(846)
第二节	行政复议管辖和复议机构	(848)
第三节	行政复议参加人	(850)
第四节	行政复议证据	(851)
第五节	期间与送达	(852)
第六节	行政复议程序	(853)
第二十二章	行政调处程序	(857)
第一节	国有资产产权纠纷调处概论	(857)
第二节	产权纠纷调处程序的有关内容	(861)

第二节	公证活动的基本原则	(777)
第三节	公证机关的业务范围	(782)
第四节	公证机关的设置和管理体制	(787)
第五节	公证的效力	(788)
第六节	公证程序	(792)

第五编 国有资产管理相关法律程序

第十九章	诉讼程序	(799)
第一节	民事诉讼程序	(799)
第二节	行政诉讼程序	(821)
第二十章	仲裁程序	(832)
第一节	概述	(832)
第二节	仲裁程序	(836)
第三节	仲裁裁决的撤销和执行	(842)
第四节	涉外仲裁的特别规定	(844)
第二十一章	行政复议程序	(846)
第一节	概述	(846)
第二节	行政复议管辖和复议机构	(848)
第三节	行政复议参加人	(850)
第四节	行政复议证据	(851)
第五节	期间与送达	(852)
第六节	行政复议程序	(853)
第二十二章	行政调处程序	(857)
第一节	国有资产产权纠纷调处概论	(857)
第二节	产权纠纷调处程序的有关内容	(861)

第 一 编

国有资产管理基础法学知识

第一章 法律与法制

第一节 法律与法律体系

一、法律的概念和特征

什么是法律？法律的概念可以表述为：反映统治阶级的意志，由国家制定或认可，以国家强制力保证实施的行为规则（或规范）的总和。

这个概念有以下四层意思：

（一）法律是统治阶级意志的表现

把法律说成是统治阶级的意志，这是马克思主义提出来的。在这以前，一些剥削阶级的思想家、法学家，总是把法律说成是超阶级的东西，是什么“自然的意志”、“上帝的意志”，等等。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中，针对资产阶级的意识形态指出：“你们的观念本身是资产阶级的生产关系和所有制关系的产物，正象你们的法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志一样，而这种意志的内容是由你们这个阶级的物质生活条件来决定的。”^① 这

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷第268页。

段话不仅科学地、深刻地揭露了资产阶级法律的本质，而且对于认识一切法律的本质都有普遍的指导意义。

所谓阶级意志是指一个阶级共同的愿望和要求。在阶级社会中，在经济上、政治上处于不同地位的社会各阶级，都有从自己的共同利益中产生的共同愿望和要求，即都有自己的阶级意志。但是，并不是各个阶级的意志都能表现为法律，法律只能是统治阶级意志的表现。例如，在半封建半殖民地的旧中国，农民“平均地权”的愿望和要求就不能表现为法律，只有在中国共产党领导的新民主主义革命取得胜利，农民阶级成了统治阶级一员以后，农民对土地的要求和愿望才能表现为法律。正如列宁指出的：“法律就是取得胜利、掌握国家政权的阶级的意志的表现。”^①

这里还要说明一点，就是法律所代表的统治阶级的意志是指集中反映整个统治阶级根本利益的共同愿望和要求，而不是统治阶级中少数人的愿望和要求的意志。例如 1986 年，美国为一项限制纺织品进口的法案——詹金斯法案，曾在统治阶级内部进行过激烈的争论。这项法案的目的是对一些发展中国家向美国出口纺织品加以限制，其配额降低幅度高达 30~40%。这个贸易保护主义的法案主要反映了东部传统的纺织等行业资本家的利益，因为对发展中国家纺织品的大量进口，使美国本身的纺织工业受到冲击，损害了这部分资产阶级的利益。但是，资产阶级中的另一些人却反对这样做，其理由是：今天世界各国经济是一种相互依赖的关系，限制纺织品进口，必然遭到别国的报复，影响美国其他工业品出口。一些新兴工业的资本家代表更认为，纺织品等传统工业在发达国家的衰落势在必行，没有必要采取这样的措施。特别是限制进口纺织品的市场份额，将会使美国的消费者在今后五年中多花 440 亿美元来购买衣物，所以美国舆论曾提醒美国政府和议会：“不应迁就个别利益而牺牲其他所有人的利益。”由于詹

^① 《列宁全集》第 13 卷第 304 页。

金斯法案只反映了美国资产阶级中少数人的愿望和要求，因而在经过激烈的争论和复杂的立法程序后，未获通过。

在剥削阶级的法律中，特别是在资产阶级的法律中，往往规定了一些看来对被统治阶级似乎也有利的条款，如法国的《人权宣言》规定：法律面前人人平等，人身自由，财产受保护，除非犯法否则不受逮捕以及严禁逼供信等。这是否意味着法律的这一部分是“全民意志”的体现呢？回答是否定的。因为，这些规定其目的都是资产阶级从其自身的利益出发的。在资产阶级掌握政权以前，他们处于被压迫阶级的地位，提出自由、平等的要求，是针对着封建社会的专制统治，争的是资产阶级的自由和平等。资产阶级在进行反封建社会的斗争时，他们不得不借助于民众的力量，所以，当资产阶级取得政权以后，为了维护其根本利益，不能不在法律的某些条文中，照顾一下昔日的同盟者的某些利益，并且用来敷衍一下自己的对立面——无产阶级，以此缓和反对它的阶级斗争。法国的《人权宣言》所以在当时起过很大的进步作用，在很大程度上反映了当时阶级斗争的对比情况。对无产阶级和劳动人民来说，与封建社会的残暴专横相对比，资产阶级的平等、自由当然要有利一些。但是就本质来说，这些法律仍然是资产阶级意志的表现，因为这些看来似乎对被统治阶级有利的规定，必须以有利于或不违反统治阶级根本利益为前提。

资产阶级法律是这样，社会主义的法律也是这样。有一段时间，我国法学界曾经开展过关于法的阶级性和社会性问题的讨论。有人主张法有社会性，实质上就是认为法除了阶级性一面以外，还有超阶级性即社会性的一面。他们认为，有些法律如环境保护法、交通安全法、食品卫生法等，无论是资产阶级的，还是无产阶级的都差不多，说明这些法律是没有阶级性的。这种看法，听起来似乎有些道理，实际上却忽视了法和国家的关系，因为任何法律都是由作为阶级统治工具的国家制定和认可的，都必须以有利于统治阶级为前提，把一部分法律分离出来，抹杀阶级本质，势必

导致否定马克思主义关于法是统治阶级意志的体现这个基本原理。主张法有阶级性的人还认为，在社会主义社会，被统治阶级作为阶级已不复存在，因此，我国的法律已经不仅仅反映统治阶级的意志了。这种看法也是不正确的。在社会主义国家，剥削阶级作为阶级虽然已经不存在了，但还有反革命分子，还有严重刑事犯罪分子和严重经济犯罪分子，在一定范围内还有阶级斗争，国家还必须对他们实行专政。况且，从国际上看，还存在着对我国进行渗透、颠覆及和平演变的敌对势力。一句话，还有阶级敌人存在。在一定意义上说，这些阶级敌人就是当前的被统治阶级，而工人阶级及其领导下的其他阶层的人民则是国家的统治阶级，我国的社会主义法律反映的工人阶级领导下的广大人民的意志，也是统治阶级的意志。

（二）法律是由国家制定或认可的

法律是统治阶级的意志，但不能反过来说所有统治阶级的意志都是法律。例如道德，各阶级都有自己的道德，统治阶级的道德也反映了统治阶级的意志，但它却不是法律。作为法律的统治阶级意志是由国家制定或认可的。

制定和认可是国家创制法律的两种形式。“制定”一般是指成文法，“认可”一般是指不成文法。所谓成文法，是指由一定国家机关按一定程序制定的、以规范性文件的形式表现出来的法律，我国的宪法、刑法、民法通则等都有成文法，大陆法系的国家一般均采用成文法。所谓不成文法，是指未经国家立法程序制定，由国家认可并赋予法律效力的习惯、判例等，英美法系的国家主要是采用不成文法。

国家制定法律一般要经过一定的国家机关，依照一定的立法程序来产生。在不同的社会制度、不同的政治制度下，制定法律的机关和程序又有不同。例如，在封建君主专制制度下，法律由君主钦定；在资产阶级代议民主制度下，法律由议会制定，其宪法有的则由专门召集的制宪会议或由公民投票制定。

在我国，法律的形式一般有四种：一是宪法，二是法律，三是行政法规，四是地方性法规。这四种形式从广义上讲都是法律。我们现在讲的法律定义，就是从广义上讲的。这四种形式的法律，其制定的机关和程序都有所不同。例如，宪法要经全国人民代表大会通过并颁布，法律要经全国人民代表大会或其常务委员会通过并由国家主席颁布，行政法规由国务院制定并颁布，地方性法规由地方权力机关制定并颁布。

国家认可法律是指国家根据实际情况和客观需要，把某些已存在的风俗习惯确认为法律。例如，我国1950年婚姻法规定：“五代内的旁系血亲间禁止结婚的问题，从习惯”，就是认可这种习惯为法律规范。1980年通过的新婚姻法，虽然对这一条作了修改，即禁止表兄弟姐妹结婚，但仍然提出，由于某些传统和习惯，特别在某些偏远山区，实行这一规定需要有一个过程，不宜采取一刀切的办法。总之，国家认可的方式在我国并不多，主要存在于实行习惯法的国家。

此外，在剥削阶级统治的国家，国家认可还有两种特殊情况：一是认可宗教教义为国家法律，例如一些伊斯兰教国家，《古兰经》被认可为国家的法律；二是认可前一个政权所制定的法律，如香港在被英国霸占后，在很长一段时间，在婚姻继承等问题上，仍适用中国清朝的《大清律》。

（三）法律是以国家强制力保证实施的

法律之所以需要国家的制定和认可，是为了把统治阶级的意志变为“国家意志”，以便利用国家的强制力，把这些统治阶级的意志强加于全社会，使其对全社会都具有普遍的约束力，以建立和维护有利于统治阶级的社会秩序。

法律之所以需要强制力来保证实施，主要有两个原因：

一是由于在阶级社会里存在着阶级和阶级斗争，敌对阶级之间的矛盾是不可调和的。奴隶社会的奴隶和奴隶主、封建社会的农民和地主，资本主义社会的工人和资本家，其阶级利益都是根

本对立的。连绵不断的奴隶起义和农民起义，说明奴隶社会和封建社会的阶级矛盾是十分尖锐的。资产阶级夺取政权后的初期，工人的劳动条件十分恶劣，工人们自发起来捣毁机器和厂房，进行斗争。为了防止工人捣毁机器，英国于1812年颁布惩治破坏机器的法律，对破坏机器和厂房者处以死刑。到了垄断资本主义阶段，一些发达国家的资产阶级，通过掠夺殖民地和同不发达国家的不平等经贸交往，得到了超额利润，使本国工人阶级的生活得到了一些改善，这对缓和阶级矛盾起了一定作用。但是，从本质上看，资本家和工人阶级之间的矛盾是不可调和的。阶级矛盾可以缓和但不能调和，这是客观的真理。由于阶级之间根本利害的冲突，因此，被统治阶级不可能自愿接受统治阶级的意志，统治阶级需要借助国家强制力来保证自己意志的实施。

二是由于统治阶级内部也存在着一定的矛盾和斗争。从总的方面看，统治阶级内部在根本利益上是一致的，特别是面对敌对阶级时，更是如此。但是，统治阶级内部的某些集团或个人，他们为了追求局部的特定的利益，也经常与阶级的整体利益发生矛盾，从而做出这样或那样破坏整体利益的行为，这对统治阶级来说也是不能允许的。为了制止统治阶级内部某些集团或个人破坏整体利益的行为，从而统一阶级内部的意志和步伐，也必须利用国家的强制力来保证法律的实施。

总之，法律必须要有国家的强制力作后盾才能得到实施。没有强制力，法律就会成为一纸空文。这是法律规范与其他行为规范（如道德）的重要区别。

国家之所以具有强制力，是由国家的本质决定的。马克思主义认为，国家是一个阶级对另一个阶级施用暴力的机器，国家有权力机关、行政机关、司法机关和军事机关，其中最重要的部分是军队、警察、监狱、法庭。统治阶级的意志一旦由国家制定或认可为法律，就成为国家意志，就可以用国家的强制力来保证其实施。

（四）法律是一定的行为规范的总和

所谓行为规范是指调整人与人之间以及个人与社会之间相互关系的准则、规定和办法。它告诉人们可以做什么，必须做什么，不能做什么。在人类社会中，有各种各样的行为规范约束着人们的行为。

人们的行为规范基本上可以分为两大类：一类是社会规范，主要是调整人与人的关系，如法律规范，道德规范、宗教规范等；另一类是技术规范，主要是调整人与自然的关系，是人们如何利用自然力的行为规则，如操作规程、技术标准等。这种技术规范本身没有阶级性，但是，违背了技术规范，不仅给违反者本人，而且往往也给社会造成一定的危害。所以统治阶级为了保障生产活动的正常进行，也把遵守某些重要的技术规范作为一种法律义务，在这种情况下，技术规范也就成了具有法律效力的规范。

一个完整的法律规范，从逻辑结构上往往是由假定、处理和法律后果三部分组成。假定就是法律规范中指出的适用该规范的条件和情况的那一部分，只有合乎那种条件，出现了那种情况，才能适用该规范；处理就是指行为规则本身，也就是法律规范中指出的允许做什么，要求做什么，禁止做什么的那一部分，这是法律规范最基本的部分；法律后果是指人们遵守或者违反这些规范而受到的奖励或制裁。但是，一个法律条文往往并不一定都包括法律规范的三个组成部分，有些条文只讲允许做什么，应该做什么或禁止做什么，而如果出现违反的情况应该给予什么处罚则在另外的条文中加以规定。例如，《国有资产评估管理办法》在一至四章中规定了进行资产评估的原则以及组织管理、评估程序和评估方法，主要解决允许做什么和应该做什么的问题，而在第五章法律责任中，则规定了违反上述规定应该受到什么样的处罚。这种形式在与国有资产管理相关的法律、法规中，比较常见。

法律规范一般可以分作两种两类：

一种是从法律规范的内容来分类，分为禁止性规范、命令性

规范和授权性规范。禁止性规范是规定不允许做的行为，例如，我国合伙企业法规定，合伙企业在其名称中不得使用“有限”或者“有限责任”的字样。命令性规范是规定必须做的行为，如《中华人民共和国矿产资源法》规定：“开采矿产资源，必须采取合理的开采顺序、开采方法和选矿工艺。矿山企业的开采回采率、采贫化率和选矿回收率应达到设计要求。”授权性规范是规定允许做出的行为。如《中华人民共和国全民所有制工业企业法》规定：“企业有权决定机构设置及其人员编制。”

以上三种规范又可以概括为两个方面，即权利性规范和义务性规范。作为和不作为在法律上都是一种义务，所以，禁止性规范和命令性规范都可以说是义务性规范，而允许人们做出某种行为，实际上是授予人的某种权利，所以，授权性规范也叫做权利性规范。

弄清这种分类十分重要，因为法律调整的各种社会关系，实际上都是权利义务关系。我们说的“法律调整”，就是指用法律规定各种主体的法律地位以及他们的权利和义务，几乎所有法律条文都离不开权利和义务。所以，学法律一定要树立权利义务观念。例如，作为一个公民，你就享有和承担宪法规定的基本权利和义务；作为一个家庭成员，你就享有和承担婚姻法规定的权利和义务。作为一个国家工作人员，同样也享有和承担法律规定的权利和义务。因此，当你参加一项活动时，你就要想一想法律上是否规定你有参加这项活动的权利？而法律禁止的行为，每个公民都必须遵守，你是否违背了这项义务？每个人无论处在什么地位，都不可能只享有权利而不承担义务，也不可能只承担义务而没有权利。一个人是这样，一个部门、一个单位也是这样。国有资产管理部作为国家所有权的专职代表机关，它可以对授予企业经营的国有资产行使所有权的管理职责，但是，它也有义务维护企业的经营自主权，并对企业承担其他作为所有者代表应尽的义务。同样，作为一个企业，它也享有很多权利，仅企业法规定的就有 13