

探索与跨越

——中央企业法制建设十年发展报告

《探索与跨越——中央企业法制建设十年发展报告》编委会 编

(下册)



经济科学出版社
Economic Science Press

探索与跨越

——中央企业法制建设十年发展报告

《探索与跨越——中央企业法制建设十年发展报告》编委会 编

(下册)

Explore and Exceed



经济科学出版社
Economic Science Press

《探索与跨越》

——中央企业法制建设十年发展报告》

编辑委员会名单

主 任：黄淑和

副 主 任：周渝波

委 员（按姓氏笔画为序）：

邓建利	刘新权	孙才森	张 华
张吉星	李申田	肖福泉	陈丽洁
柳 丁	秦玉秀	郭进平	郭俊秀

参加编辑人员（按姓氏笔画为序）：

王 超	王黎晓	卢建勋	任雅林
刘永寿	朱 凯	朱晓娴	朱晓磊
衣学东	张凤羽	张锦平	李 戩
周艺燕	周巧凌	周 昊	范英敏
徐 杰			

引 言

2003年3月，国务院国有资产监督管理委员会正式成立，中央企业改革发展进入了新的历史阶段。国资委成立十年来，在党中央、国务院的正确领导下，根据新的企业国有资产监管体制要求，国资委和中央企业深入贯彻落实科学发展观，切实加快转变发展方式，不断深化企业改革，强化企业管理，探索走出了一条具有中国特色的国有企业改革发展道路。十年辉煌，举世瞩目。中央企业在市场竞争中不断发展壮大，整体实力和竞争力大幅提升，活力、控制力、影响力显著增强，对经济社会发展的贡献进一步体现。在此过程中，国资委指导推动中央企业适应激烈的国内外市场竞争需要，加强法制建设，立足于企业改革发展全局，不断增强法制理念，建立健全总法律顾问制度，加快完善法律风险防范机制，将依法治企和提高企业核心竞争力有机结合，为做强做优中央企业，维护国有资产安全和实现保值增值，发挥了重要的支撑保障作用，对落实依法治

国基本方略、加快国家法治建设进程和社会主义市场经济进程，也起到了良好的示范带动效应。

党的十八大提出，要“毫不动摇巩固和发展公有制经济”，“深化国有企业改革，完善各类国有资产管理体制”，“不断增强国有经济活力、控制力、影响力”。广大中央企业要深入贯彻落实党的十八大精神，紧紧围绕“十二五”时期“做强做优、世界一流”的核心目标，积极应对国内外日趋复杂的新形势和新挑战，扎实推进转型升级、科技创新，加快走出去步伐，增强企业国际化经营能力和风险防范能力，在加快完善社会主义市场经济体制、着力转变经济发展方式、优化国有企业经济布局等重大任务中，充分发挥骨干中坚作用。党的十八大强调，要“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”。中央企业要进一步从战略高度深刻认识加强法制建设的重要意义，深入领会依法治国的本质要求，牢固树立依法合规经营的理念，建立健全法律风险防范机制，积极培育法治文化，切实运用法治思维和法治方式，有效破解企业改革发展、转型升级和经营管理中的难题，推动支撑企业做强做优，提升核心竞争力，为中央企业深化改革、科学发展提供更为坚强的法制保障。

为进一步贯彻落实党的十八大精神，推动中央企业法制建设向纵深发展，特在国资委成立十周年之际编辑出版本书，全面记录十年来国务院国资委关于中央企业法制建设的领导讲话、规范性文件、综合性论述和重要考察调研报告，同时收录部分中央企业法制建设典型经验和总法律顾问体会文章。这既是对中央企业法制建设历程和经验的系统总结，也从一个侧面反映了十年来国资监管和央企改革走过的不平凡道路。新的历史时

期赋予中央企业新的历史使命，党中央、国务院始终对中央企业改革发展寄予厚望。在新的起点上，广大中央企业要进一步坚定道路自信、理论自信和制度自信，继续凝心聚力、攻坚克难、开拓创新，扎实推进法制建设各项工作，切实提高依法治企能力和水平，为中央企业改革发展迈上新台阶、实现新辉煌发挥更好的保驾护航作用！

目 录

Contents

上篇 十年历程

不懈探索 十年跨越	3
一、起步阶段（2002 ~ 2003 年）	13
适应入世新形势 提高企业竞争力 扎扎实实做好企业总法律 顾问制度试点工作	15
企业总法律顾问应当是合格的内部法律人	25
2003 年李荣融关于中央企业法制建设的讲话摘要	30
加强培训 提高素质 充分发挥企业总法律顾问作用	31
认清形势 注重学习 提高素质 迎接挑战	40

适应国有资产监督管理体制改革 进一步搞好国有企业法制建设和 总法律顾问制度试点工作	54
提高认识 深化改革 积极推进中央企业总法律顾问制度 试点工作	60

二、建立机制阶段（2004～2007 年）..... 71

2004 年李荣融关于中央企业法制建设的讲话摘要	73
适应新形势、新任务和新要求 努力开创国有重点企业总法律顾问 制度建设的新局面	75
2005 年李荣融关于中央企业法制建设的讲话摘要	86
加强法律风险防范 保障和促进中国国有企业改革与发展	88
2006 年李荣融关于中央企业法制建设的讲话摘要	95
全面落实科学发展观 加快建立健全中央企业法律风险防范机制	96
以加强法律风险防范机制建设为重点 进一步把中央企业法制 建设推上一个新台阶	106
李荣融关于中央企业建立健全总法律顾问制度的讲话	121
2007 年李荣融关于中央企业法制建设的讲话摘要	123
大力推进企业总法律顾问制度建设 依法保障中央企业又好 又快发展	124
李荣融对中央企业知识产权工作会议的批示	129
大力加强知识产权工作 努力提高中央企业核心竞争力	130

三、发挥作用阶段（2008～2011 年）..... 149

2008 年李荣融关于中央企业法制建设的讲话摘要	151
李荣融对 2008 年中央企业法制工作会议的批示	152
进一步提高中央企业法制工作水平 依法保障和促进中央企业 又好又快发展	153

目 录

中央企业法制工作成效明显 守法诚信成为企业“软实力”的重要标志	172
2009 年李荣融关于中央企业法制建设的讲话摘要	177
李荣融对 2009 年中央企业法制工作研讨会的批示	178
围绕三年目标 不断开拓进取 努力把中央企业法制工作提高到一个新水平	179
完善法律风险防范机制 提高央企核心竞争力	193
2010 年李荣融关于中央企业法制建设的讲话摘要	199
2010 年王勇关于中央企业法制建设的讲话摘要	200
王勇对 2010 年中央企业法制工作座谈会的批示	201
为转变经济发展方式提供坚强法律支撑 努力推动中央企业法制工作再上新台阶	202
全面推进企业总法律顾问制度 依法保障和促进中央企业科学发展	218
防范风险 应对未来	220

四、完善提高阶段（2012 年至今）

2011 年王勇关于中央企业法制建设的讲话摘要	225
王勇对 2011 年中央企业法制工作会议的批示	226
努力完成中央企业法制工作第三个三年目标 切实为打造世界一流企业提供坚强的法律保障	227
2012 年王勇关于中央企业法制建设的讲话摘要	247
王勇对 2012 年中央企业法制工作座谈会的批示	248
对标世界一流 强化法律管理 全面落实中央企业法制工作新三年目标	249

中篇 发展记述

一、规章规范性文件	267
关于印发《关于在国家重点企业开展企业总法律顾问制度试点 工作的指导意见》的通知	269
企业国有资产监督管理暂行条例	277
关于贯彻落实《企业国有资产监督管理暂行条例》 进一步加强 企业法制建设有关问题的通知	286
国有企业法律顾问管理办法	292
关于在国有重点企业加快推进企业总法律顾问制度建设的通知	299
中央企业重大法律纠纷案件管理暂行办法	306
关于进一步加快中央企业以总法律顾问制度为核心的企业法律 顾问制度建设有关事项的通知	311
关于印发《国有企业法律顾问职业岗位等级资格评审管理暂行 办法》的通知	314
关于落实中央企业法制工作三年目标有关事项的通知	319
关于贯彻实施《国有企业法律顾问职业岗位等级资格评审管理 暂行办法》有关事项的通知	323
关于进一步加强当前形势下企业法律风险防范有关问题的通知	326
关于开展中央企业落实法制工作三年目标检查验收工作的通知	330
关于落实中央企业法制工作第三个三年目标有关事项的通知	339
关于印发中央企业落实法制工作第三个三年目标考评标准的 通知	343

二、综合性论述 349

关于全国企业总法律顾问制度的几个问题 351

进一步加强企业法制建设 加快推进中央企业总法律顾问制度

试点工作 357

总结经验 积极开拓 加快推进企业总法律顾问制度建设 372

突出重点 加大力度 努力实现国有重点企业总法律顾问制度

建设目标 387

关于加强国有资产法律保护的几个问题 391

在 2008 年中央企业法制工作会议上的总结讲话 402

国际金融危机中的企业法律风险防范 406

中央企业把加强法律风险防范作为转“危”为“机”的一个

重要抓手 415

在 2009 年中央企业法制工作研讨会上的总结讲话 420

国资委组织中央企业积极应对“后危机时代”法律风险新挑战 426

在 2010 年中央企业法制工作座谈会上的总结讲话 432

在 2011 年中央企业法制工作会议上的总结讲话 438

在 2012 年中央企业法制工作座谈会上的总结讲话 445

三、调研考察报告 451

美国企业法律风险防范和知识产权管理 453

加拿大公司治理与法律事务管理 465

国际金融危机形势下国有重点企业法律风险防范 482

中央企业境外投资法律风险防范 490

“后危机时代”国际大公司法制工作新动向 502

美国大企业总法律顾问制度建设与启示 515

美国大企业诉讼管理 524

下篇 建设成就

一、中央企业法制建设成果与典型经验	543
中国石油天然气集团公司法制建设典型经验	545
中国石油化工集团公司法制建设典型经验	587
国家电网公司法制建设典型经验	615
中粮集团有限公司法制建设典型经验	648
中国建筑工程总公司法制建设典型经验	688
二、企业总法律顾问谈十年成效	733
恪尽职守，发挥作用，积极推进公司依法经营管理	735
十年求索，五载耕耘	743
关于中央企业总法律顾问制度建设的实践与思考	751
总法律顾问制度是建设世界一流企业的重要制度保障	760
十年奋进，成绩斐然	766
附：中央企业法制建设大事记	777
后记	792

关于加强国有资产法律保护的几个问题^①

加强国有资产法律保护，维护国有资产安全，促进国有资产保值增值，这是我国建立和完善社会主义市场经济体制过程中始终面临的一个重大课题。党的十六大以来，我国在深化国有资产管理体制改革、加强国有资产监管的同时，切实加强国有资产法律保护，初步建立了国有资产监管法规体系。在此期间，得到了司法机关的大力支持，我首先代表国资委领导向法院系统表示衷心感谢！下面，我就加强国有资产法律保护的问题向法院系统各位领导同志作一个简要交流介绍，供大家参考。

一、国有经济在我国国民经济中居于举足轻重的地位

党的十五届四中全会通过《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》的10多年来，特别是国资委成立的5年来，在党中央、国务院的正确领导下，在各部门包括司法机关的大力支持下，经过国资委系统和国有企业的共同努力，国有经济领域的调整改革力度不断加大。大多数国有中小企业通过改制、产权转让等多种方式，已经退出了国有经济；一批困难企业通过关闭、破产，已经退出了市场；国有大中型企业正在加快进行现代企业制度建设。经过改革调整，目前国有资产和国有经济

^① 国务院国资委政策法规局局长周渝波 2008 年 3 月 31 日在国家法官学院讲座提纲。

的总体状况呈现以下几个特点：

一是国有企业的经营效益和运行质量显著提高。尽管国有企业户数大幅度减少，但经营效益呈现出又好又快的发展势头。截至 2006 年底，全国国有企业户数共计 11.9 万户，比 2003 年减少 3.1 万户；截至 2007 年底，中央企业户数由 2003 年的 196 家减少到 151 家。2002 ~ 2007 年，国有企业销售收入增加到 18 万亿元，年均增加 1.9 万亿元，年均增长 16.1%；实现利润增加到 1.62 万亿元，年均增加 2500 亿元，年均增长 33.7%。其中，中央企业主营业务收入增加到 9.84 万亿元，年均增加 1.3 万亿元，年均增长 21.8%；实现利润增加到 9968.5 亿元，年均增加 1500 亿元，年均增长 34.9%。

二是国有资产的总量在不断增长。2006 年，全国非金融类国有企业资产总额是 29 万亿元，比 2003 年增加 9 万亿元。其中，中央企业资产总额 2003 年是 8.3 万亿元，2007 年增长到 14.8 万亿元；净资产 2003 年是 3.6 万亿元，2007 年增长到 6.6 万亿元。2007 年，全国财政收入 5.13 万亿元，全国国有企业上缴税金 1.57 万亿元，占全国财政收入的 30.6%；中央企业上缴税金 8303.2 亿元，占全国财政收入的 16.2%。

三是国有资本在整个国民经济中占有较大的比重。总体上看，目前国有资本的比重在逐步下降，但在整个国民经济中仍居于举足轻重的地位。就企业的法人资本金的分布看，国有资本 2001 年占 54.4%，目前已经降到了 50% 以下；集体资本 2001 年占 11.3%，目前已经降到了 6% 上下；个体资本 2001 年占 18.4%，目前已经上升为 30% 左右；港澳台、外资成分 2001 年占 15.9%，目前为 16% 左右。

四是国有资产进一步向四个方向集中。即向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向国有经济具有竞争优势的行业和未来可能形成主导产业的领域集中，向具有较强国际竞争力的大公司大企业集团集中，向企业主业集中。目前，中央企业 80% 以上的国有资产集中在军工、能源、交通、重大装备制造、重要矿产资源开发领域，承担着我国几乎全部的原油、天然气和乙烯生产，提供了全部的基础电信服务和大部分增值服务，发电量约占全国的 55%，民航运输总周转量占全国的 82%，

水运货物周转量占全国的 89%，汽车产量占全国的 48%，生产的高附加值钢材约占全国的 60%，生产的水电设备占全国的 70%，火电设备占全国的 75%。2006 年，全国国有企业有 59.1% 的国有资产集中到了国有大中型企业，创造了占全国国有企业 83.7% 的主营业务收入和 78.7% 的利润。

二、加强国有资产法律保护具有重大的经济意义和政治意义

我国的基本政治经济制度和国情现实，决定了在建立完善社会主义市场经济的全过程中，必须毫不动摇地巩固和发展国有经济，维护国有资产安全，实现国有资产保值增值。

第一，这是坚持我国基本经济制度的前提。我国经济体制改革的总体目标是建立社会主义市场经济体制。这个体制的基本前提就是必须坚持社会主义的基本经济制度，巩固和发展国有经济；这个体制的最大特点就是必须使国有经济与市场经济相结合。因此，如何维护国有资产安全、防范国有资产流失，如何增强国有经济活力、控制力、影响力，既是在建立和完善社会主义市场经济体制的全过程中必须认真研究解决的一个重大的经济问题，也是关系我国国体政体和基本社会制度的重大政治问题。党的十四届三中全会以来的历次全会，都对坚持社会主义基本经济制度进行了强调，胡锦涛总书记在党的十七大报告中进一步重申了这一制度，强调要毫不动摇地巩固和发展公有制经济，增强国有经济活力、控制力、影响力。

第二，这是提高国家竞争力的必然要求。随着经济全球化进程的加快，国家之间的竞争越来越表现为各国大公司大集团之间的竞争。2007 年，我国入选世界 500 强的内地企业为 22 家，全部为国有及国有控股企业，其中中央企业有 16 家；入选中国企业 500 强的国有及国有控股企业有 349 家，占 69.8%，实现年营业收入 14.9 万亿元，占中国 500 强企业年营业收入的 85.2%。2006 年和 2007 年国家科技进步特等奖全部由中央

企业获得；2005～2007年，中央企业获国家科技进步一等奖19项，占47.5%。国有企业在歼十战斗机、“神舟”系列载人航天、“嫦娥一号”绕月探测、青藏铁路、三峡工程、奥运场馆建设等重大工程项目中，都发挥了重要作用，展示了我国的自主创新能力。可以说，目前真正参与国际竞争、代表我国国家竞争力的，主要还是中央企业和其他大型国有企业。因此，建设创新型国家、提高综合国力、应对日益激烈的国际竞争形势，必须发挥国有经济的主导作用。

第三，这是建设小康社会、促进社会和谐的主要依靠力量。国有企业积极落实国家宏观调控政策，为经济社会发展作出了突出贡献。石油石化、电力、粮食、铁路、交通等企业，自觉服从国家的调度安排，为保障经济平稳快速发展做了大量工作。石油石化企业在国内成品油与进口成品油价格倒挂较为严重的情况下，确保国内成品油的稳定供应；电力企业加快发展农电事业，全面推进“户户通电”工程，保障了电力供应；电信企业积极实施“村村通”工程，在经济社会信息化建设中发挥了重要作用；军工企业加快技术创新，按时保质保量完成军品科研和生产任务，为国防现代化建设做出了重要贡献；建筑、建材、商贸企业在承担国家重点建设工程、稳定市场方面，做出了重要贡献。

国有企业积极履行社会责任，在环境资源保护和突发事件应急救援中发挥了骨干作用。石油石化、电力、钢铁、化工、建材、军工等重点企业大力推进节能减排工作，取得了积极成效。在2003年突如其来的非典面前，广大国有企业全力保证抗击非典所需物资、商品和电力供应，努力支持本地区和全国的抗击非典斗争；在今年年初出现的低温雨雪冰冻灾害中，电网企业积极组织抢修供电线路，保障京广、京九等铁路大动脉供电，发电企业克服电煤不足的困难，全力确保发电、供热，石油石化企业紧急调配成品油、天然气支援灾区，运输企业及时调整航班、航运计划，建立电煤和救灾物资绿色通道。所以，加强国有资产法律保护，是进一步发挥国有企业在全面建设小康社会、促进社会和谐中的表率作用的基本条件。

三、加强国有资产法律保护需要重视的主要问题

国有资产是我国全民的积累和财富，是党执政的重要基础。在过去国有经济一统天下的计划体制下，国有资产安全问题并不十分突出。但是，在多种所有制经济并存和利益多元化的市场经济体制下，特别是目前社会结构急剧变化的形势下，由于国有资产出资人的特殊性，如何监管好国有资产，防止化公为私，如何运营好国有资产，使其在优胜劣汰的市场机制中保值增值，成为建立社会主义市场经济面临的一个突出问题。解决好这个问题，既需要认真研究解决与市场经济体制相适应的国有资产监管体制问题，也需要重视国有资产法律保护涉及的主要问题，为国有资产监管工作创造良好的法律环境。我们在实践中感到，目前主要体现在以下三个方面。

（一）维护国有资产安全、防止国有资产流失的法律保护问题

2003年国资委成立以前，国有资产流失问题比较严重。在转让环节、评估环节、改制环节、日常经营环节、股权管理环节甚至法律纠纷的司法裁判环节等，都有各种形式的国有资产流失问题。主要表现为：一是转让国有产权不公开、不透明、不进场、不竞价，少数不法分子暗箱操作、收受贿赂，侵吞国有资产；二是企业管理层自卖自买，主导制定改制方案、选择中介机构、确定转让价格等；三是国有企业改制和产权转让没有经过资产评估等法定程序，低估贱卖国有资产；四是内外勾结或进行不正当关联交易，造成国有资产流失，如有的企业经营者利用亲朋好友成立民营企业，将效益好的业务转包给民营企业等；五是日常经营管理中的国有资产损失，如有的企业违规进行投资、贷款，擅自用企业国有资产为他人提供担保等。之所以出现这些问题，既有监管体制不到位的问题，即没有建立