



加快行政事业性国有资产管理立法

热点聚焦

□ 李曙光（中国政法大学教授）

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》强调,“推进全国行政事业单位存量国有资产盘活共享”,表明行政事业性国有资产已上升为国家治理体系和治理能力现代化中必须统筹考虑的重要板块。2025年12月22日,《中华人民共和国国有资产法(草案)》(以下简称国有资产法草案)提请十四届全国人大常委会第十九次会议审议,标志着我国国有资产立法迈向覆盖全口径国有资产立法的新阶段。在此背景下,加快推进行政事业性国有资产管理的配套制度落实,已成为完善国有资产治理体系的紧迫任务。

行政事业性国有资产管理立法的必要性与重要性

基于历史的积累以及改革开放以来国有经济快速发展,我国形成了规模巨大的行政事业性国有资产。行政事业性国有资产不仅是社会主义的政权基础,也是政府履行职能、提供公共产品和公共服务的基本物质保障。国有资产草案首次在法律层面将行政事业性国有资产与国有自然资源资产、企业国有资产并列,纳入统一的基础性制度框架,具有重要的制度意义。

与资产规模和治理需求相比,我国行政事业性国有资产管理长期存在主要制度设计不足的问题。目前的管理体制仍呈现多头管理、权责不清、规则分散的状态。其一,多部门分头管理难以形成全国统一的规则 and 标准,权利义务关系不明,主责机构难以明确。其二,行政事业性国有资产所有权人代表主体规定缺位,大量资产并不直接纳入政府层级的统一管理。其三,行政性资产与事业性资产在管理目标和方式上存在明显差异,缺乏统一的顶层设计和统筹协调机制,监督责任难以有效落实。

长期以来,行政事业性国有资产管理主要依赖行政手段和政策安排,制度刚性不足,规范碎片化严重,整体治理能力未能与资产规模相匹配。在公共服务需求持续增长、全面依法治国深入推进的背景下,原有管理模式已难以适应国家治理现代化的要求。因此,在国有资产立法进程加快的背景下,亟须通过专门立法构建系统完备、权责统一的行政事业性国有资产管理制度。



合理界定网络服务提供者的刑事归责范围

前沿观点

□ 龚文博（北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）

党的二十届四中全会指出,“十五五”时期经济社会发展必须遵循“坚持统筹发展和安全”等原则。我国当下正处于数字经济高质量发展阶段,依托网络服务提供者的平台经济作为数字经济的重要组成部分需要在经济发展和安全保障之间寻找最佳平衡点,然而网络服务提供者在促进我国数字经济发展、丰富网络服务场景的同时也催生出AI换脸、语音合成等新型犯罪手段,其犯罪场域不断延伸、刑事归责范围持续扩大,网络服务提供者已经成为数字经济时代的刑事归责重点,为避免因过度追责而抑制数字经济的良性发展和不当放纵犯罪而侵害财产安全等重要法益,应合理界定网络服务提供者的刑事归责范围。

宽严相济下网络服务提供者刑事归责范围的动态调适

从互联网经济社会到数字经济社会、智能经济



社会的社会结构升级催化了网络犯罪向数字犯罪和人工智能犯罪的更新迭代,且同一经济社会时期内信息网络技术的更新迭代驱动着网络空间内刑事安全风险的动态变化,网络服务提供者的犯罪形态、犯罪类型和犯罪场景也持续变化。在我国宽严相济刑事政策指引下,网络服务提供者的刑事归责范围需结合其可能导致和面临的刑事安全风险类型、风险强度动态调适,进而统筹兼顾平台经济发展和安全保障之需。

经类型化梳理可发现,无论网络服务提供者的犯罪场景如何变革与延伸,其仅存在参与用户等第三主体违法犯罪和独立实施犯罪两种犯罪类型,且不同犯罪场景中始终围绕作为行为和不作为行为导致的法益侵害后果产生实质可罚性的事实基础和刑事归责的现实需求。因此,可以认为作为行为和不作为行为系网络服务提供者刑事归责的逻辑起点和重点评价对象,合理界定网络服务提供者的刑事归责范围实则要求其合理界定其作为刑事归责范围和不作为刑事归责范围。

为此,应在我国宽严相济刑事政策指引下,合理框定网络服务提供者的刑事作为义务范围和实质判断网络服务提供者是否存在值得刑罚处罚的犯罪行为,并通过“应罚先行,需罚补足”的判断逻辑审查网络服务提供者的作为行为或不作为行为是否具有违法有责的应罚性基础和预防必要的需罚性因素,进而贯彻落实网络服务提供者犯罪治理“宽中有严,严中有宽”的宽严相济理念。

网络服务提供者作为刑事归责范围的合理界定

为有效应对网络服务提供者层出不穷的新型犯罪手段和不断更新的犯罪场景催生的刑事安全风险,应在坚持刑法罪刑法定原则的同时,适时扩大解释犯罪构成要件进而合理扩张相关罪名的涵摄范围,并在形式入罪后实质审查网络服务提供者的作为行为是否存在值得刑罚处罚的刑事违法性和罪责,通过“形式入罪,实质出罪”合理界定网络服务提供者的作为刑事归责范围,改善当前司法实践中因“作为吸收评价不作为”、未坚持行为与故意同时存在原则等问题而导致的作为刑事归责范围的不当扩张现象。

模式,以实现统一管理和专业治理。美国设立总务署,专司联邦政府的政府采购与供应、车辆购置和租赁、动产管理以及政府闲置资产和不动产管理等事务;加拿大则由联邦公共工程和政府服务部负责为联邦政府提供统一的后勤与资产管理服务;日本和韩国分别由财务省和财政经济部统筹政府资产管理事务;德国在财政部体系内设立资产管理局;澳大利亚亦在财政部下设资产采购、资产管理和资产出售等专门机构;巴西在预算管理部门下设联邦资产秘书处,统一行使公共资产管理职能。上述国家基本实现了职责明确、相对集中的行政事业性国有资产专门管理,具有重要的比较法启示。

行政事业性国有资产管理立法路径

在国有资产法草案框架下,行政事业性国有资产管理立法应重点围绕以下方面展开:

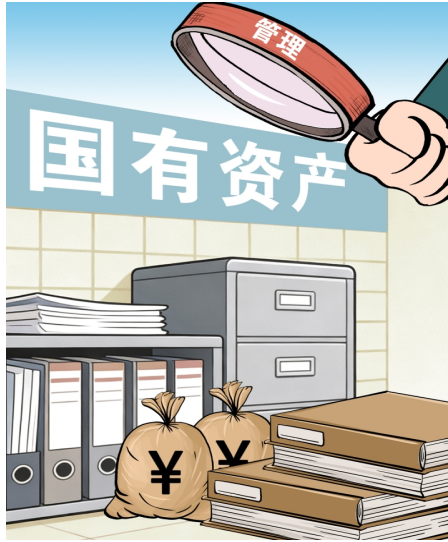
第一,明确相关资产的概念范围。应结合其管理属性和使用功能进行科学界定,明确行政事业单位国有资产是由国家机关和事业单位占有、使用的,依法确认为国家所有,能以货币计量的各种财产性权益及资产的总称。此外,国有资产法草案多处提及数据与数字化,并首次将数据资产纳入法律规范范畴。应在此基础上,新增对数据和数据资产的发现、界定、确认、管理和保护等方面的专门规定。

第二,完善顶层制度设计。对行政事业性国有资产管理体制的顶层制度设计按照“委托人(所有权人)—所有权人代表—管理经营人—监督人—司法人”的五人架构来构建,委托人为全国人大,所有权人代表为国务院及其赋权的相关机构,管理经营人为具体的管理经营实体,监督人为国家相关监管部门、审计监督部门与社会的监督,司法人为司法机关。

第三,明确立法目标,以“产权清晰、管理顺畅、履职高效、公共服务”为宗旨。一是对国有资产的保值增值;二是合理科学、价值最大化地使用;三是保护国有资产的合法权益,不得随意侵害。

第四,明确所有权人代表主体。基于行政事业性国有资产的特殊性和建立国有资产分类经营、分类管理体制的必要性,行政事业性国有资产应当建立统一的、专门的经营管理机构,作为行政事业性国有资产统一管理的决策与议事协调机构。在机构编制整体压减的背景下,可以考虑由负责具体事务管理的机关事务部门进行履责,研究制定、指导实施行政事业性国有资产领域重大方针政策,负责相关领域顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实。

第五,完善监督管理体系。在国有资产法草案



构建的“大监督”框架下,明确在行政事业性国有资产监督中各类监督方式的衔接机制,强化内部监督、所有权人监督、政府监督、审计监督、财会监督、监察监督、人大监督、社会监督等各类监督方式贯通协调的合力。

第六,贯彻全口径国有资产、负债与预算统筹治理体系。在国有资产法草案设立国有资产管理情况报告专章的基础上,行政事业性国有资产管理不应作为预算体系中的例外领域,由于国有资产在实时动态变化中,应当增加反映其变动状况,划转、置换、出售、转让状况以及核销和资产报废等状况的基础性规定。

第七,强化定期报告制度与信息公开制度。为衔接国有资产法草案国有资产报告专章的规定,推进国有资产监督的制度化、规范化、科学化,应提高国有资产状况的透明度水平,制定行政事业性国有资产的专项信息披露标准。

第八,建立责任制度。应明确负有行政事业性国有财产管理、监督职责的机构和个人,如果存在滥用职权、玩忽职守的行为,给国有财产造成损失的,应当承担相应的法律责任。

总之,行政事业性国有资产作为国家治理体系中发挥基础性作用的重要资源,其管理水平直接关系到政府履职效能、公共服务供给质量以及国家治理现代化进程。面对资产规模持续扩大、管理任务不断繁复的新形势,应当以国有资产立法为契机,加快推进行政事业性国有资产管理立法,构建权责清晰、运行顺畅、监督有力的制度框架,为公共资产更好服务国家治理和全体人民利益提供坚实的法治保障。

前沿关注

□ 谢春彤

《中华人民共和国对外贸易法》(以下简称对外贸易法)是中国对外贸易领域的引领性和保障性法律。该法自1994年颁布施行,后经四次修改,每一次修改都展现出中国外贸发展的谋篇布局。2023年9月,对外贸易法的修订工作正式列入十四届全国人大常委会立法规划。2025年9月8日,十四届全国人大常委会第十七次会议对对外贸易法(修订草案)进行了初次审议,并向社会各界公开征求意见。12月27日,十四届全国人大常委会第十九次会议表决通过新修订的对外贸易法,该法自2026年3月1日起施行。

新修订的对外贸易法对原有法律条文进行了全面修改,全方位地回应了“扩大高水平对外开放”的时代要求,是对“对外开放”的全面升级。其中对原第二十三条的删改反映的是服务贸易对外开放政策的转变。对外贸易法的修订如同对外贸易棋局的谋布,所谓“一子落而满盘活”,这“一子”就是第二十三条的删改,而“满盘”就是中国服务贸易从“条约开放模式”向“自主开放模式”战略转型的宏大格局。

第二十三条删改释放的战略转型信号

新修订的对外贸易法删除了2022年对外贸易法第二十三条“中华人民共和国在国际服务贸易方面根据所缔结或者参加的国际条约、协定中所作的承诺,给予其他缔约方、参加方市场准入和国民待遇”,并修改第二十七条,将针对国际服务贸易的市场准入制度改为负面清单管理制度(新修订的对外贸易法第三十一条)。2022年对外贸易法第二十三条确立的“根据国际条约给予市场准入和国民待遇”模式,本质上是将其我国服务贸易开放的广度与深度锚定于既往双边或多边谈判形成的“正面清单”之中。这种模式在特定历史阶段发挥了作用,但也逐渐显现出其被动性、滞后性与碎片化的局限,难以完全适应我国构建更高水平开放型经济新体制的战略需求。

此次删改是一个清晰而强烈的信号。它标志着中国服务贸易的开放逻辑正在发生转变:从依据外部条约承诺的“条约开放模式”,转向基于自身发展需要与治理能力的“自主开放模式”。开放模式的转变旨在主动打破条约路径依赖,为后续以“负面清单”管理模式为核心的制度型开放铺平国内法律道路,可谓激活服务贸易高质量发展全局的关键一手。

自主开放模式的优势

以“负面清单”为核心的自主开放模式,标志着我国对外开放进入制度引领的新阶段。与以“正面清单”为核心的条约开放相比,其优势对国家与企业而言均举足轻重。

对国家而言,自主开放模式意味着对外开放战略主动权的回归。国家可自主设定开放节奏,并根据国内产业成熟度与发展战略灵活决定开放领域与时机,无需受限于国际谈判进程。另外,此修改有助于统筹对外开放与国家安全,通过清单明确列出禁止或限制的领域,公开划定安全红线,使监管重点更突出、边界更清晰,可以在扩大开放的同时更有效地维护国家安全。

对企业而言,自主开放模式意味着市场环境的优化。法律化的“负面清单”提供了稳定明确的长期预期,大幅降低了因政策不确定带来的合规与投资风险。同时,在清单之外的广阔领域,各类企业将享有更普遍的公平待遇,市场准入门槛得以降低。尤其为数字贸易等新业态提供了无法禁止即可为的创新沃土,将有效激发市场活力,倒逼企业在更充分的竞争中提升核心竞争力。

新旧衔接与兼容之道

删除2022年对外贸易法第二十三条的规定,是否意味着条约被架空以及缔约国国民待遇无法得到保障?答案是否定的。这是因为新修订的对外贸易法第三十一条增加了“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约、协定对开展国际服务贸易有更优惠规定的,可以按照有关规定执行”的规定。该条款是衔接条款,它确立了条约适用就高不就低原则,也就是说,自主开放模式设定的“负面清单”是统一的高水平的开放基准线。对于已有条约的国家和国际组织,将自动适用两者中更优惠的条款。新模式非但不会削弱旧承诺,反而在基准线之上保障并提升了条约方的实际待遇。

自主开放模式不局限于对国际义务的机械履行,相反,它体现了中国主动提供更高水平开放的诚意。通过国内法治升级,将条约义务融入更透明更稳定的自主规则体系,为处理国际规则与国内治理的关系,贡献兼顾安全性与灵活性的中国方案。

新修订的对外贸易法展现的从“条约开放模式”到“自主开放模式”的战略转型已清晰可见。以“负面清单”为依托的自主开放模式,标志着中国通过国内法治的主动升级为国际服务贸易构建更稳定、更透明的制度环境。这不仅是完善对外贸易法律体系的关键一步,更是中国以高水平制度型开放参与全球经贸治理的郑重宣示。

(作者单位:对外经济贸易大学)

