



加快行政事业性国有资产管理的立法

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十一个五年规划的建议》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。《国有资产法草案》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和标准，权利义务关系不明，主体责任难以明确。其二，行政事业性国有资产所有者代表主体规定缺位，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靠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推进的背景下，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。

行政事业性国有资产管理的主要制度设计

在全口径国有资产立法框架下，2021年出台的《行政事业性国有资产管理条例》是目前行政事业性国有资产管理的最高位阶规范，该条例围绕资产配置、使用、处置、预算管理和法律责任等作出较为系统的规定，并对财政部门、机关事务管理等部门的管理职责作出授权。在此基础上，财政部、国家机关事务管理局等相关部门为规范行政事业性国有资产管理制度制定了一系列部门规范性文件。但总体来看，现行制度仍以行政法规和部门规章为主，法律层级偏低。在管理权限划分、程序规范、监督机制等方面，难以完全衔接国有资产管理确立的所有权人职责体系和全生命周期管理要求。因此，有必要在总结现行制度和实践经验的基础上，通过专门立法或配套法律制度，实现行政事业性国有资产管理的制度提升。

从实践看，我国行政事业性国有资产管理在中央和地方层面均呈现管理主体多元化的特征。中央层面四大块由各部门牵头管理。如中央行政事业性国有资产分别由中直管理局、国家机关事务管理局、全国人大常委会办公厅机关事务管理局和全国政协办公厅机关事务管理局等多个部门管理。地方层面则形成了多种管理模式，具体可以概括为四种模式。第一种是省级机关事务管理部门统筹管理模式，由省级机关事务管理部门全口径承担本级行政事业单位国有资产的管理职责，这一模式实现了管理权集中，具有标准统一、协调效率较高的特点；第二种是省财政厅和省级机关事务管理部门分工管理模式，这一模式将财政厅或财政局作为综合管理部门，机关事务管理局作为省级行政单位的专项管理职能部门；第三种是财政部门综合管理、机关事务管理局专项管理，各行业主管部门分工管理的模式，财政厅或财政局作为核心综合管理部门，机关事务管理局作为专项管理职能部门，各行业主管部门按职责分工管理本系统内行政事业单位的国有资产；第四种是财政部门牵头、多部门协同的模式，这一模式将财政厅或财政局作为核心主管部门，机关事务管理局专项管理部分省级单位，各行业主管部门按职责管理本系统内国有资产。整体而言，我国行政事业性国有资产管理的不同模式在一定程度上适应了中央和地方的治理需要，但也反映出全国范围内缺乏统一顺畅的管理体制，不同地区、不同系统之间的管理规则难以有效衔接，制约了资产统筹配置和高效利用。

从国际实践经验看，多数国家在政府资产和公共资产管理方面，普遍采取由专门机构集中负责的模式，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、资产管理及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的立法路径

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监管范畴。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，司法人为司法机构。

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、分类管理部分省级单位，各行业主管部门按职责管理本系统内国有资产。整体而言，我国行政事业性国有资产管理的不同模式在一定程度上适应了中央和地方的治理需要，但也反映出全国范围内缺乏统一顺畅的管理体制，不同地区、不同系统之间的管理规则难以有效衔接，制约了资产统筹配置和高效利用。

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理念。在国有资产法草案设立国有资产管理制度报告专章的基础上，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资产管理和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，给国有资产造成损失的，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，应当以国有资产法立法为契机，加快推进行政事业性国有资产立法，构建权责清晰、运行顺畅、监督有力的制度框架，为国有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。

F 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，历经四次修改，每一次修改都展示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”的全面提升。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。通过清单明确规定禁止或限制的领域，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惠的公平待遇，市场准入门槛得以降低。尤其为数字贸易等新业态提供了法无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质性待遇。

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济治理的郑重宣示。

（作者单位：对外经济贸易大学）

合理界定网络服务提供者的刑事归责范围

F 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、智能经济



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域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责任主体。若其未及时履行预防违法犯罪和犯罪控制的双重作为义务而导致严重法益侵害，则可能面临不作为刑事归责。当前司法实践中“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。

首先，作为行为的构成要件符合性是形式入罪的重要依据，也是判断其行为是否构成犯罪和能否进行刑事归责的第一道门槛，应顺应信息网络技术的发展趋势适时扩大解释相关罪名的犯罪构成要件以有效防范新型刑事安全风险和填补处罚漏洞。例如，我国司法实践中已存在追究网络服务提供者通过跑分平台、深度合成等新型网络服务类型、网络技术手段帮助他人犯罪的作为刑事责任，帮助信息网络安全犯罪活动罪的最新司法解释也将“利用‘深度合成’等人工智能技术实施犯罪”的行为纳入本罪的规制范围。在此过程中还应坚持罪刑法定原则的刑事根基不可动摇，发挥形式入罪的限缩作用，将刑法用语无法涵摄的作为行为排除在刑事归责范围之外。

其次，应实质审查网络服务提供者犯罪构成要件行为的刑事违法性，避免将不值得刑罚处罚的轻微违法行为纳入刑事归责范围。网络服务提供者侵害刑法保护法益的作为行为，需达到应受刑罚处罚的严重法益侵害程度才属于刑事归责对象的犯罪行为，若未导致严重法益侵害后果则应实质出罪而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责任归责范围则要求合理界定其作为刑事责任归责范围和不作为刑事责任归责范围。

再次，需在行为与故意同时存在原则下实质审查网络服务提供者实施刑事违法行为时是否具有主观罪责，扭转此前将“应当知道但实际不知道”和实施行为后才具有罪责的作为行为也纳入不当归责现象，避免过度扩大刑事归责范围而抑制平台经济的良性发展。

最后，网络服务提供者违法有责的作为行为仅具备应罚性基础，还需在宽严相济等刑事政策指引下审查其是否具有处罚必要性，通过“应罚先行、需罚补足”的判断逻辑合理界定网络服务提供者的作为刑事归责范围。

网络服务提供者不作为刑事归责范围的合理界定

面对频发的网络犯罪和网络服务提供者愈发显著的支配地位、绝对技术优势，我国立法机关已通过相关法律规定使网络服务提供者成为承担犯罪控制义务的刑事责任主体。若其未及时履行预防违法犯罪和犯罪控制的双重作为义务而导致严重法益侵害，则可能面临不作为刑事归责。当前司法实践忽略评价网络服务提供者的不作为刑事责任或以作为

刑事责任不当吸收不作为刑事责任，应合理界定网络服务提供者的不作为刑事归责范围，兼顾网络安全和平台经济良性发展需求。

第一，网络服务提供者犯罪控制的刑事作为义务是影响其不作为刑事归责范围的核心要素，应赋予网络服务提供者与其自身管理能力相匹配的犯罪控制义务，避免因承担过于严苛的刑事责任作为义务而抑制数字经济高质量发展。虽然我国当前民事和行政法律规范中规定网络服务提供者安全保护义务的条款日渐充实，但刑法的保障法地位使其中仅部分预防违法犯罪相关的作为义务上升为刑事责任。网络服务提供者作为网络空间管理者能够基于技术优势及时制止众多违法行为聚合为犯行和能够阻止犯罪行为为侵害刑法保护法益，监管保证人地位则不具有保证人地位则不应要求其承担刑事责任作为义务和无法追究不作为刑事责任。

第二，网络服务提供者的不作为行为，需与严重法益侵害后果存在法律因果关系且客观上具有违法性，通过行为可能性和结果避免可能性，否则其不作为行为因不具有事实违法性和不能实质出罪，且其不作为行为还需满足能够与作为行为实现的法益侵害后果等价视之的要件才能单独构成不纯正不作为。

第三，网络服务提供者的不作为刑事归责还需主观上知悉用户或第三方主体的违法犯罪行为，由于我国前置法规范原则并不苛责其承担类似“网络警察”的主动审查监督义务，故基于法秩序统一性原理，其犯罪控制的刑事作为义务也需以知悉用户违法犯罪行为为前提，避免将网络服务提供者对相关主体违法犯罪行为不知情而未采取犯罪控制措施的不作为行为也不当纳入刑事归责范围。

第四，虽然网络服务提供者不作为形式的犯罪参与度大为提高，预防必要性日益凸显，但仍需在宽严相济刑事政策指引下实质审查其违法有责的不作为行为的处罚必要性，通过合理界定不作为刑事归责范围兼顾其犯罪控制和促进经济发展的双重需求。

综上所述，应基于实质刑法理念合理界定网络服务提供者的刑事归责范围，平衡其经济发展和安全保障之需，既可避免不当归罪而抑制相关经济发展，也可避免忽略归责放纵违法犯罪而危害刑法保护法益。



对外贸易法【第二十三条】删改后的服务贸易开放新棋局