

企业国有资产法 问题解答

◎ 于 吉

QIYEGUOYOUZICHANFA
WENTIJIEDA



企业国有资产法 问题解答

于 吉

企业管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《企业国有资产法问题解答》/于吉著. —北京: 企业管理出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 80255 - 087 - 2

I. 企… II. 于… III. 国有企业—国有资产—经济法—中国—问答
IV. D922. 291. 05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 170274 号

书 名: 企业国有资产法问题解答

作 者: 于 吉

责任编辑: 徐鸿贵

书 号: ISBN 978 - 7 - 80255 - 087 - 2

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编: 100044

网 址: <http://www.emph.cn>

电 话: 出版部 (010) 68414643 发行部 (010) 68414644

编辑部 (010) 68428387

电子信箱: 80147@sina.com zbs@emph.cn

印 刷: 北京智力达印刷有限公司印刷

经 销: 新华书店

成品尺寸: 145mm × 210mm 32 开本 10.25 印张 275 千字

版 次: 2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 5000 册

定 价: 25.00 元

版权所有 翻印必究 · 印装有误 负责调换

前 言

国有资产是全民所有即国家所有的财产。发展壮大国有资产，是巩固发展国有经济、建立社会主义市场经济体制的重要物质基础。改革开放以来，国有资产管理从打破传统的计划经济体制开始，先后经历了扩大企业经营自主权、利税分流、拨改贷、贷改投、承包租赁、授权经营等改革。国有资产管理体制的不断探索和创新，激发了国有经济的活力。国有资产总量迅速增长，国有经济布局 and 结构逐步优化，国有经济的控制力和影响力显著增强，国有经济对经济社会发展的贡献越来越大。但是在国有资产监管体制方面，各级政府既行使公共管理职能，又行使国有资产出资人职能。国有资产监督管理职能分散在多个部门，对企业国有资产形成多头干预。有些国有企业在改制过程中，将国有资产低价折股、低价出售，甚至无偿分给个人，侵害国有资产权益。国有资产出资人不到位，国有资产保值增值的责任主体不明确。国有资产流失的问题十分突出，却很难找到和处理相关责任人。

党的十六大在总结过去改革经验的基础上，确定了深化国有资产管理体制改革的基本思路和主要目标，即在坚持国家所有的前提下，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产与管人、管事相结合的国有资产管理体制。同时明确要求中央政府和

省、市（地）两级地方政府设立国有资产管理机构。根据党的十六大精神和第十届全国人大第一次会议审议通过的国务院机构改革方案，2003年3月国务院成立了国务院国有资产监督管理委员会，第一次在政府机构设置上实现了政府社会公共管理职能和出资人职能分开。2003年5月国务院发布了《企业国有资产监督管理暂行条例》，以行政法规的形式确立了国有资产管理体制的总体框架，明确了组建国有资产监督管理机构的原则和要求。这些理论上的创新和体制上的突破，解决了长期以来国有资产多头管理无人负责的问题。党的十七大报告充分肯定了党的十六大以来国有资产管理体制改革成果，提出完善各类国有资产管理体制和制度，明确了进一步深化国有资产管理体制改革的方向。

2008年10月28日，第十一届全国人大常委会第五次会议审议通过了《企业国有资产法》，2009年5月1日起施行。《企业国有资产法》贯彻了党的十六大、十七大精神，总结了国有资产监督管理的实践经验，规范了国有资产管理与运营制度，为维护国家基本经济制度，巩固和发展国有经济，保障国有产权益，发挥国有经济在国民经济中的主导作用，促进社会主义市场经济发展，提供了重要的法律依据和法律保障。《企业国有资产法》规定我国的国有资产属于国家所有，国务院和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责，履行出资人职责的机构代表本级政府依法享有出资人的权利，国有资产管理要坚持政企分开、政资分开、两权分离的原则，从而在机构设置和职能配置上确立了与社会主义市场经济相适应的国有资产管理和监督体制。《企业国有资产法》针对国有资产管理中的突出问题，建立健全国有资产保值增值考核和责任追究制度，落实国有资产保值增值责任，构建了保障国有资产安全，防止国有资产流失，增强国有经济活力、控制力和影响力的制度体系。

《企业国有资产法》是我国国有资产监督管理的基本法。贯彻落实《企业国有资产法》，是各级政府及政府有关部门、履行

出资人职责的机构和国家出资企业的重要任务。履行出资人职责机构的工作人员应当从如何当好出资人代表的角度，国家出资企业的领导人员应当从如何落实国有资产保值增值的角度，政府有关部门、中介机构和社会公众等应当从如何加强国有资产监督的角度，认真学习贯彻实施《企业国有资产法》。为便于读者学习了解《企业国有资产法》，本书介绍了该法的主要内容及相关的法律法规和政策，介绍了国外关于国有资产立法情况和国有资产管理的有关知识，供读者参考。由于本人水平所限，书中不当与疏漏之处在所难免，敬请读者批评指正。

作 者

2008 年 11 月

目 录

一	什么是国有资产?	1
二	什么是企业国有资产?	3
三	《企业国有资产法》的立法宗旨是什么?	5
四	《企业国有资产法》的调整范围是什么?	9
五	为什么要坚持国有资产属于国家所有?	13
六	如何理解国务院代表国家行使国有资产所有权?	16
七	如何理解国有资产出资人职责实行分级代表?	18
八	为什么要实行国有资产分级代表?	20
九	如何划分中央政府和地方政府监管国有资产的范围?	22
十	什么是国家出资企业?	24
十一	政府履行出资人职责应当坚持哪些原则?	28
十二	为什么授权国有资产监管机构履行出资人职责?	30
十三	落实“统一所有与分级代表”遇到哪些问题?	33
十四	如何理解政企分开的原则?	35
十五	如何理解政资分开的原则?	38
十六	如何理解两权分离的原则?	40
十七	如何理解“三统一”、“三结合”?	43
十八	什么是国有资产基础管理制度?	45
十九	如何进行清产核资?	49
二十	如何进行资产评估?	51

二十一	如何进行资产统计报告?	54
二十二	如何进行绩效评价?	57
二十三	如何进行经济责任审计?	60
二十四	如何加强企业内部审计?	65
二十五	如何确认企业国有资本保值增值结果?	68
二十六	如何认识国资委的定位?	71
二十七	哪些机构可以履行出资人职责?	74
二十八	履行出资人职责的机构享有哪些权利?	76
二十九	国有资产监管机构的主要职责是什么?	78
三十	履行出资人职责的机构应当履行哪些义务?	82
三十一	履行出资人职责的机构委派的股东代表在国有资本控股公司和国有资本参股公司如何履行职责?	84
三十二	国家出资企业享有哪些权利?	87
三十三	国家出资企业从事经营活动时应当承担哪些义务?	89
三十四	国家出资企业如何加强内控制度建设?	93
三十五	国家出资企业依法建立的财务会计制度应当包括哪些内容?	95
三十六	国家出资企业如何设立监事会?	97
三十七	国家出资企业如何对其所出资企业进行管理?	99
三十八	履行出资人职责的机构选择国家出资企业管理者的方式有哪些?	102
三十九	国家出资企业的董事、监事、高级管理人员应当具备哪些条件?	104
四十	履行出资人职责的机构选择国家出资企业管理者的程序是什么?	107
四十一	国家出资企业的管理者兼职受到哪些限制?	109
四十二	国家出资企业的管理者应当承担哪些义务?	111
四十三	如何建立国家出资企业管理者业绩考核制度?	112
四十四	什么是任期经济责任?如何对国有企业主要负责人进行任期经济责任审计?	116

四十五	对政府直接任免的企业管理者如何管理?	120
四十六	国家出资企业的哪些事项属于重大事项?	122
四十七	国有独资企业、国有独资公司的哪些重大事项须由履行出资人职责的机构决定?	125
四十八	国有独资企业、国有独资公司的哪些重大事项要由企业负责人集体讨论决定或董事会决定?	127
四十九	国有资本控股公司、国有资本参股公司的重大事项如何决定?	129
五十	重要的国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司的变更重组如何实施?	132
五十一	国家出资企业发行债券、投资等事项应当报请哪些政府部门批准?	133
五十二	国家出资企业投资应当注意哪些问题?	135
五十三	国家出资企业的哪些重大事项须接受职工的监督?	137
五十四	国家出资企业对其出资企业履行职责的哪些重大事项须参照《企业国有资产法》的规定?	139
五十五	什么是国有企业改制?	141
五十六	如何规范国有企业改制的决定审批程序和监督检查工作?	144
五十七	如何制订国有企业改制方案?	147
五十八	国有企业改制方案应当载明哪些事项?	149
五十九	如何确定改制企业的资产价值?	153
六十	如何规范管理层的收购?	156
六十一	国有企业改革经历了哪些阶段?	158
六十二	国有企业改革取得哪些重要成果?	166
六十三	进一步深化国有企业改革的重点是什么?	175
六十四	国家出资企业改革的趋势是什么?	183
六十五	什么是关联方?	193
六十六	什么是关联关系? 国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司与关联方不得有哪些行为?	195

- 六十七 未经履行出资人职责的机构同意,国有独资企业、国有独资公司不得有哪些行为? 197
- 六十八 国有资本控股公司与关联方交易应当履行哪些程序? 199
- 六十九 国有独资企业、国有独资公司和国有资本控股公司的哪些事项需要进行资产评估?如何规范资产评估? 201
- 七十 国家出资企业及其管理者如何配合资产评估机构? 204
- 七十一 资产评估机构及其工作人员如何依法履行资产评估职责? 207
- 七十二 什么是国有资产转让? 209
- 七十三 国有资产转让是否科学合理的衡量标准是什么? 211
- 七十四 国有资产转让的决定程序是什么? 213
- 七十五 国有资产转让应当遵循哪些原则? 216
- 七十六 如何确定国有资产转让的最低价格? 218
- 七十七 向经营管理者及近亲属转让国有资产有哪些限制? 220
- 七十八 国有资产如何向境外转让? 222
- 七十九 国家出资企业的国有股东如何转让所持有的上市公司股份? 225
- 八十 什么是国有资本经营预算?建立国有资本经营预算制度有哪些重要意义? 228
- 八十一 国有资本经营预算的基本内容是什么? 230
- 八十二 如何对国有资产加强监督? 233
- 八十三 履行出资人职责的机构的有关负责人承担哪些法律责任? 238
- 八十四 履行出资人职责的机构的工作人员承担哪些法律责任? 241
- 八十五 履行出资人职责的机构委派的股东代表承担哪些法律责任? 243
- 八十六 国家出资企业的管理者的哪些行为应当承担赔偿责任? 244
- 八十七 国家出资企业的管理者违法、违纪后任职受哪些限制? 249
- 八十八 接受委托的中介机构承担哪些法律责任? 251

八十九	有关法律对国有资产监管作了哪些规定?	253
九十	有关行政法规对国有资产监管作了哪些规定?	258
九十一	有关规章和规范性文件对国有资产监管作了哪些规定?	262
九十二	党的十六大以前国有资产管理体制改革进行了哪些探索?	267
九十三	党的十六大以前国有资产监管主要采取了哪些模式?	270
九十四	党的十六大以来国有资产管理体制改革取得哪些进展?	274
九十五	国外国有资产管理体制有哪些类型?	280
九十六	国外国有资产管理立法有哪些特点?	282
九十七	欧洲有关国家国有资产管理及立法有哪些特点?	285
九十八	北美洲有关国家国有资产管理及立法有哪些特点?	291
九十九	南美洲有关国家国有资产管理及立法有哪些特点?	293
一百	澳洲有关国家国有资产管理及立法有哪些特点?	295
一百零一	亚洲有关国家国有资产管理及立法有哪些特点?	296
附录: 中华人民共和国企业国有资产法		301

一 什么是国有资产?

国有资产是全民所有即国家所有的财产,是指国家以各种形式投资及收益形成的,或者接受的馈赠转成的,或者凭借国家权力取得的,或者依据法律认定的各种类型的财产和财产权利。国有资产分为经营性资产、行政事业性资产和资源性资产。

1. 经营性国有资产。经营性国有资产是指国家作为出资人在企业中依法拥有的资本及权益。经营性资产投入企业后,即成为企业的法人财产。国家对这部分国有资产的所有权转化成了国有股权或国有资本,不能再直接占有、使用与处分,只能依法享有资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利。经营性国有资产按其资产性质,可分为金融性资产和非金融性资产。金融性资产包括:中央银行和国有商业银行及股份制银行和国有非银行金融机构的国有资本金、国家外汇储备、黄金储备等。非金融性资产包括:国家投资兴办的企业或者国家持有股份的企业中的国有资产。经营性国有资产按其所在的领域,可以分为:第一产业经营性国有资产,如在农业、林业、牧业、渔业、水利等领域中的国有资产;第二产业经营性国有资产,如在制造业等领域中的国有资产;第三产业经营性国有资产,如交通运输、邮电通讯、商业餐饮、金融、保险、旅游、房地产、科技开发等领域中的国有资产;其他经营性国有资产。经营性国有资产中,由政府出资兴办的非竞争领域以服务于社会目标为主的,主要是涉及国家安全领域的国有企业,应当承担一定社会功能,为整个社会经济提供相应的产品和服务。由政府出资兴办的竞争性领域国有企业,主要

是工商领域的企业，应当满足国民经济发展的需要。政府对经营性国有资产管理，应当依照政企分开、政资分开的原则，以盈利和实现资本增值为主要目标，适当兼顾公益性社会目标。

2. 行政事业性国有资产。行政事业性国有资产是指由各级行政事业单位占有、使用，依法确认为国家所有，能以货币计量的各种经济资源的总称，即行政事业单位的国有（公共）财产。行政单位国有资产包括行政单位用国家财政性资金形成的资产、国家调拨给行政单位的资产、行政单位按照国家规定组织收入形成的资产，以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。其表现形式为固定资产、流动资产和无形资产等。行政单位应当建立健全国有资产使用管理制度，规范国有资产使用行为，认真做好国有资产的使用管理工作，做到物尽其用，充分发挥国有资产的使用效益，保障国有资产的安全完整，防止国有资产使用中的不当损失和浪费。行政单位不得以任何形式用占有、使用的国有资产举办经济实体。事业单位国有资产包括国家拨给事业单位的资产，事业单位按照国家规定运用国有资产组织收入形成的资产，以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。其表现形式为流动资产、固定资产、无形资产和对外投资等。事业单位国有资产管理活动，应当坚持资产管理与预算管理相结合的原则，推行实物费用定额制度，促进事业资产整合与共享共用，实现资产管理和预算管理的紧密统一；应当坚持所有权和使用权相分离的原则；应当坚持资产管理与财务管理、实物管理与价值管理相结合的原则。事业单位国有资产实行国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用的管理体制。

3. 资源性国有资产。资源性国有资产是指有开发价值的国有资源。资源性国有资产管理，以合理开发，有效利用，有偿使用，使可再生资源的再生得到补偿和不可再生资源得到替代开发，形成良性循环为主要目标。资源性国有资产包括：（1）矿藏。存在于地壳内部或者地表的，由地质作用形成的，在特定的

技术条件下能够被探明和开采利用的,呈固态、液态或气态的自然资源。地表或者地下的矿产资源的国家所有权,不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。(2) 水流。水资源包括地表水、地下水和其他形态的水资源。(3) 海域。海域包括内水、领海的水面、水体、海床和底土。(4) 城市土地。城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有。(5) 森林。森林资源包括森林、林木和林地等。(6) 山岭。山岭具有陡峭的山坡和明显的分水线。(7) 草原。草原包括天然草原和人工草地。(8) 荒地。尚未开垦利用或曾开垦而长期荒芜的土地。(9) 滩涂。河流或者海流夹杂的泥沙在地势较平的海岸附近或者河流入海处沉积而形成的浅海滩。(10) 野生动物资源。珍贵、濒危的陆生、水生野生动物。(11) 野生植物资源。原生地天然生长的珍贵植物和原生地天然生长的稀有植物。(12) 国有人工资源。例如填湖造地、人造岛礁,国有人工森林、国有人工操场,国有人工引水渠等。(13) 国家分配的其他资源。例如光波频谱,无线电频谱,航线,航道,空间轨道,空间云雨资源等。

二 什么是企业国有资产?

企业国有资产也称为经营性国有资产。《企业国有资产法》第二条规定:“本法所称企业国有资产(以下称国有资产),是指国家对企业各种形式的出资所形成的权益。”企业国有资产又称所有者权益,是指企业资产扣除负债后由所有者享有的剩余权益。所有者权益是所有者对企业资产的剩余索取权。它反映了所有者投入资本的保值增值情况。所有者权益项目应当列入资产负债表。所有者权益项目包括:股本(投入资本)、资本公积、盈余公积和未分配利润。所有者权益主要由三个方面构成。

1. 所有者投入的资本。这是指所有者投入企业的资本部分。它既包括构成企业注册资本或者股本部分的金额，也包括投入资本超过注册资本或者股本部分的金额，即资本溢价或者股本溢价。所有者投入的资本，可以用货币出资，也可以用实物、知识产权、土地使用权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产出资。但是，法律、行政法规规定不得作为出资的财产除外。出资人用货币出资的主要形式是现金、存款。出资人以货币形式投入的资本，应当以实际收到或者存入企业开户银行的金额作为实收资本入账。实物出资主要是指用机器设备、厂房、原材料等有形资产出资。知识产权出资主要是指用专利、商标等无形资产出资。出资人用非货币出资，应当遵循两个原则。一是可以用货币评估、计量并确定其价值。无法估量其价值的，如人的思想、创意等不宜作为出资。二是可以依法转让。法律、行政法规禁止转让的财产，如禁止转让的文物等，不得用于出资。所有者投入资本的资本溢价或者股本溢价、接受捐赠资产、外币资本折算差额等，计入资本公积，并在资产负债表中的资本公积项目下反映。

2. 直接计入所有者权益的利得和损失。这是指不应计入当期损益、会导致所有者权益发生增减变动的，与所有者投入资本或者向所有者分配利润无关的利得或者损失。利得是指企业非日常活动所形成的、会导致所有者权益增加的、与所有者投入资本无关的经济利益的流入。如公司发行股票的发行溢价部分。利得包括直接计入所有者权益的利得和直接计入当期利润的利得。损失是指企业非日常活动所发生的、会导致所有者权益减少的、与向所有者分配利润无关的经济利益的流出。如债权人的债务重组损失。损失包括直接计入所有者权益的损失和直接计入当期利润的损失。直接计入所有者权益的利得和损失主要包括可供出售金融资产的公允价值变动额、现金流量套期中套期工具公允价值变动额（有效套期部分）等。公允价值是指在公平交易中，熟悉情况

的交易双方自愿进行资产交换或者债务清偿的金额。在公允价值下，资产和负债按照在公平交易中熟悉情况的交易双方自愿进行资产交换或者债务清偿的金额计量。公允价值主要应用于交易性金融资产、可供出售金融资产的计量等。

3. 留存收益。这是指企业历年实现的净利润留存于企业的部分，主要包括累计计提的盈余公积和未分配利润。盈余公积是指按照国家有关规定，从利润中提取的公积金。盈余公积包括以下内容：一是法定盈余公积。企业按照规定的比例从净利润中提取的盈余公积。二是任意盈余公积。企业从股东大会批准按照规定的比例从净利润中提取的盈余公积。三是法定公益金。企业按照规定的比例从净利润中提取的用于职工集体福利设施的公益金。法定公益金用于职工集体福利时，应当将其转入任意盈余公积。企业的盈余公积可以用于弥补亏损、转增资本（股本）。符合规定条件的企业，也可以用盈余公积分派现金股利。盈余公积应当按实际提取记账。利润是指企业在一定会计期间的经营成果。通常情况下，如果企业实现了利润，表明企业的所有者权益将增加，业绩得到了提升。反之，如果企业发生了亏损，表明企业的所有者权益将减少，业绩下滑。利润反映的是收入减去费用、利得减去损失后的净额。未分配利润是指企业留于以后年度分配的利润或者待分配的利润。

三 《企业国有资产法》的立法宗旨是什么？

立法宗旨是指制定法律要达到的基本目的。《企业国有资产法》第一条规定：“为了维护国家基本经济制度，巩固和发展国有经济，保障国有资产权益，发挥国有经济在国民经济中的主导作用，促进社会主义市场经济发展，制定本法。”这是对《企业国有资产法》立法宗旨即立法目的的规定。

1. 维护国家基本经济制度。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基本经济制度。公有制是社会主义经济制度的基础。公有制是国家引导、推动经济和社会发展的基本力量,是实现最广大人民根本利益和共同富裕的重要保证。公有制经济包括国有经济、集体经济以及混合所有制经济中的国有成分和集体成分。坚持公有制为主体,国有经济控制国民经济命脉,在经济发展中起主导作用,对于发挥社会主义制度的优越性,增强经济实力、国防实力和民族凝聚力,提高我国国际地位,具有关键性的作用。公有制为主体,体现在国有资产和集体所有资产在社会总资产中占优势,体现在公有资产在产业结构、技术构成、科技含量、规模经济、资本增值能力和市场竞争力等方面占优势。加快社会主义建设和发展,必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济。制定《企业国有资产法》,为维护国家基本经济制度,加强国有资产监管工作,防止国有资产流失;加大国有经济布局 and 结构调整力度,推动国有资本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,增强国有经济控制力;加快国有大型企业公司制股份制改革,完善公司治理结构,切实转换经营机制;深化垄断行业改革,放宽市场准入,实现投资主体和产权多元化;加快建立国有资本经营预算制度,明确资本收益主要用于国有企业的资本性支出、国有经济结构调整、弥补改革成本、解决历史遗留问题等,提供了重要的法律依据和法律保障。

2. 巩固和发展国有经济。国有经济,即社会主义全民所有制经济,是与社会化大生产紧密联系、生产资料归全体人民共同所有的经济。国有经济在国民经济中的主导作用,体现在控制力、影响力和带动力上。控制力,要求国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位,在社会主义市场经济中起基础性作用,具有控制和引导社会经济发展方向,实现国家长远的战略目标,保障国民经济战略布局,支持和带动整个社会经济持