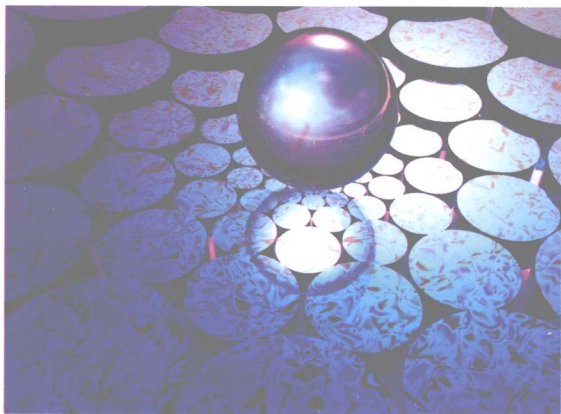


Q I Y E G U O Y O U Z I C H A N F A
T I A O W E N S H I Y I Y U D I A N X I N G A N L I



钱卫清 鲁哈达 主编

企业国有资产法

条文释义与典型案例

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

QIYEGUOYOUZICHANFA
TIAOWENSHIYIYUDIANXINGANLI

企业国有资产法

条文释义与典型案例

主编 钱卫清 鲁哈达

参加编写

钱卫清 鲁哈达 倪丽芬

张玉成 钱 靖 徐 进

江 辉 胡 敏

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

企业国有资产法条文释义与典型案例/钱卫清, 鲁哈达主编. —北京: 中国法制出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0961 - 2

I. 企… II. ①钱…②鲁… III. ①国有企业 - 国有资产 - 经济法 - 法律解释 - 中国②国有企业 - 国有资产 - 经济法 - 案例 - 中国 IV. D922. 291. 05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 000672 号

企业国有资产法条文释义与典型案例

QIYE GUOYOU ZICHANFA TIAOWEN SHIYI YU DIANXING ANLI

主编/钱卫清 鲁哈达

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/11.25 字数/200 千

版次/2009 年 3 月第 1 版

2009 年 3 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0961 - 2

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66067023

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

钱卫清

北京大成律师事务所高级合伙人，律师，中国人民大学跨国商事法律研究所所长，中央财经大学兼职教授，中国社会科学院法学研究所研究生导师，清华大学总裁班客座教授。先后任基层法院副院长，高级法院民庭、经济庭副庭长，最高法院高级法官。从事律师工作10年，05年被评为“北京市优秀律师”，06年被提名为“中国十大法律新闻人物”，08年被评为“中国最具社会责任感律师”。先后就读于华东政法学院、厦门大学研究生院、国家法官学院，发表法学论文90余篇，出版国企改革、公司诉讼等法学专著20余部。先后审理和代理多类案件一千多件，为当事人挽回和避免经济损失上百亿元。代理的举世瞩目的娃哈哈集团与法国达能公司的国际商事纠纷，有效地维护了中国民营企业的合法权益。

鲁哈达

北京大成律师事务所高级合伙人，国企部主任律师，法学博士，法学教授，政协北京市第十届、第十一届委员会委员。从事律师工作20余年，为国内外数百家知名企事业单位担任法律顾问，多次组织律师顾问团以首席律师或项目总协调人的身份为能源企业、资源企业等国家出资的中央、地方企业的并购、改制、重组、资产转让和投资融资、整体上市提供专项法律服务，已累计承办各类民事、经济、刑事、行政、仲裁案件以及非诉讼法律实务数千件，赢得了业界的好评和客户的信赖。先后发表著作十余部、文章几十篇，其中《中国少数民族法制史·蒙古族卷》是国家哲学、社会科学十五重点规划项目，并作为全国唯一的律师代表参与起草了《中华人民共和国企业国有资产法》。先后获得“北京市司法行政系统人民满意的先进个人”、“北京市司法行政系统先进个人”、“全国‘四五’普法先进个人”、“全国优秀律师”等光荣称号；曾多次荣获政协北京市第十届、第十一届委员会“个人优秀提案奖”。

序

石广生*

说来很巧，笔者有幸经历了在中国社会生活中两件历时 15 年的大事：一是在担任外经贸部部长期间，中国成为 WTO 成员国，中国入世谈判历时 15 年；二是在担任第十届全国人大财政经济委员会副主任委员期间，财经委起草并提请第十届全国人大常委会审议了《中华人民共和国国有资产法》（草案），这个法的起草过程也历时 15 年。2008 年 10 月 28 日，《企业国有资产法》终于由十一届全国人大常委会第五次会议审议通过，于 2009 年 5 月 1 日起生效实施。

国有资产法是社会主义市场经济法律体系中一部重要的法律。由于国有资产管理体制及国有企业改革涉及到我国国民经济的基础命脉，涉及到社会主义制度的根基，涉及到政府职能转变、管理体制改革、机构和人事制度改革、企业经营机制转换以

* 《国有资产法》起草领导小组组长、第十届全国人大常委、财经委员会副主任委员、原国家外经贸部部长、中国外商投资企业协会会长。

及各方面利益关系的重大调整，因此，国有资产法一直未能出台。从1993年第八届全国人大常委会将国有资产法列入立法规划以来，立法工作跨越四届人大，历经十五年之久，其难度之大，反映了国有企业改革所涉及问题的复杂性、艰巨性和重要性。由于各界对该法的情感和赋予的历史使命甚多，加之国际上没有较完善的国资法相借鉴，致使该法成为争议最多的法律之一，这在某种程度上反映了民众的复杂情绪和现实期待。

新中国成立以来特别是改革开放三十年以来，我国已积累起数量巨大的国有资产，至2006年末，全国仅国有及国有控股的非金融类企业的总资产和净资产就分别达29万亿和12.2万亿。把国有产权权益实现好、维护好，巩固和发展国有经济，增强国有经济的活力、控制力、影响力，对于增强国力具有十分重要的作用。关于国有资产管理体制改革以及国有企业产权及资产结构的改革，中国已经初步形成了较为全面的立法体系，实践中也积累了很多行之有效的法律方法和制度框架。然而，实践中，国有资产的合并、分立、改制、增减资本、发行债券、重大投资、为他人提供担保、国有资产转让以及大额捐赠、利润分配、申请破产等事项，不仅与出资人权益关系重大，也是发生国有资产流失的主要环节。各方面普遍要求作出有针对性的法律规定以规范国有企业改革中的突出问题，依法加强监管，维护国有产权权益，防止国有资产流失，促进国有资产保值增值，从而建立起比较完善、有效的法律制度，是迫切需要的。此次《企业国有资产法》

的制定和出台，对于推进国有企业发展，深化国有资产管理体制改革具有十分重要的意义。它的影响与国有企业的总量和规模是成正比的，也与中国国有企业改革的进程、范围和深度有着深远的联系。可以说，这部《企业国有资产法》是中国社会转型期的产物，也是近三十年来改革开放进展的一个重要总结。

《企业国有资产法》主要对国有资产管理机构和经营机构的法律地位、职责权限、规范国有资产基础管理制度、国家出资企业、国家出资企业管理者的选择与考核、关系国有产权益的投资、管理、处置等重大事项、国有资本经营预算、国有资产监督 and 法律责任等内容分章作了规定。新法专列一章，重点规定了企业改制、与关联方交易、资产评估、国有资产转让等关系国有资产出资人权益的重大事项，使得实践中争议较大、社会关注度较高、群众议论较多的国资流动性问题有了新的法律依据。要知道，原来涉及国企改制方面的纠纷案件，法院大多以无法律依据不予受理，而 MBO（管理者收购）与外资并购问题则是近些年国有资产流失问题争论的重点。新法对这些影响出资人权益的事项作了较具体的规定。

总体上讲，国有资产包括的内容是广泛的，这次制订的国资法仅就经营性国有资产进行了规范，经营性国有资产主要是国家通过多种出资形式通过企业具体经营，根据当前社会经济现实需求，制订了《企业国有资产法》。这部国有资产法坚持了中央确定的国有资产管理体制改革方向和总体思路，一方面从法律上保

障企业国有资产出资人的权益，明确维护出资人权益和责任，并与《物权法》作必要的配套与衔接，以利于《物权法》的具体实施。另一方面，从解决当前企业国有资产迫切需要解决的关键问题、社会普遍关注的突出问题出发，以保障国有产权益，维护国有资产安全、防止流失为重点，构建相应的法律制度，同时面对现实，着眼当前，照顾长远，对一些目前争议较大，改革中还在探索的问题，尚需研究和总结的经验和做法，以及法律含义不清的观点和理论概念，暂不作规定或只作原则性规定，为今后改革和发展留有空间和余地。

国有资产法一方面是多年来学术研讨及实践经验教训基础上的法律制度积累，另一方面也必然对以后的国有企业改革实务产生重大影响，对律师实务的影响更是深远。本书以律师角度解读《企业国有资产法》，一方面是法律条文释义，另一方面则是适用解读。通读全文，发现本书对《企业国有资产法》的解读立足于三个方面：准确性、实用性、学术性。具体地说：第一，准确性是指，利用强大的信息优势，综合条文草案从起草到审议到通过整个过程的演变，把握条文的来龙去脉，准确阐释立法原意、条文与争议焦点。第二，实用性是指，解读侧重于法条的理解与适用，以立法目的为主线，结合实践操作中容易遇到的问题，通过条文结构分析，从诉讼到非诉讼等角度对条文内容进行说明。第三，学术性是指，在以实用性为根本原则的前提下，兼顾学术性，将条文的解读提高到理论的高度，从法学学理分析方法上对

条文进行解析，如总结条文内容中隐含的一般性原理与规则等。

鉴于中国目前国有企业的总量和资产规模，国有企业改革及经济结构调整的进一步深入，以及国有企业改革、并购、资产重组、破产清算等业务领域和市场需求的进一步扩大，大中型国有企业干部、高级管理人员及其他相关从业人员，法学、经济学等专业研究人员和学习人员，以及与国有企业改制、并购、重组、破产业务相关的律师、会计师、投资分析师、咨询管理顾问及其他从业人员都应认真研读、领会《企业国有资产法》。值得一提的是，本书编著者都是长期从事国有企业改制、并购、重组实务工作的资深律师，具有深厚的学术积累及丰富的实务操作经验。因此，本书不但是学术界及实务界的重要著述，也将对立法及司法机关提供些许建议和参考。

是为序。

前 言

规范国有资产方面的立法是伴随着改革开放和国有企业的改革发展而展开的。1988年全国人大常委会制定了全民所有制工业企业法，之后还制定了中外合资经营企业法、中外合作经营企业法、公司法、物权法等，均涉及到国有企业和国有资产的相关问题。国务院为加强国有资产管理工作，先后发布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》、《国有企业财产监督管理条例》（已废止）、《企业国有资产产权登记管理办法》、《国有资产评估管理办法》、《国有企业监事会暂行条例》等行政法规。国务院国有资产监督管理委员会成立以后，2003年5月国务院发布实施了《企业国有资产监督管理暂行条例》，较为全面地规范了国有资产监督管理的内容。除此之外，国务院各有关部门先后制定了大量涉及国有资产产权界定、国有资产保值增值、境外国有资产管理、国有企业负责人管理、国有资本收益提取等方面的规章及规范性文件。

1993年，八届全国人大常委会制定五年立法规划，确定国有资产法为一类项目，由全国人大财经委组织起草。由全国人大财

经委牵头组织、各相关部门和专家组成了国有资产法起草组，形成了草案稿，但由于当时国有资产管理体制改革尚在探索之中，实践中出现了许多新的问题，国有资产法草案未能提请审议。九届、十届全国人大常委会立法规划都继续将国有资产法列入其中。九届全国人大成立后，全国人大财政经济委员会就国有资产法的审议时机、修改重点、工作计划等进行了讨论，要求在八届全国人大工作的基础上，加快草案的修改完善工作。经中央批准的九届全国人大常委会五年立法规划，再次将国有资产立法列入其中。2003年十届全国人大常委会成立后，高度重视国有资产的立法工作，根据五年立法规划的要求，全国人大财政经济委员会重新组成起草组，着手开展工作。2006年后，特别是物权法出台后，物权法中涉及到国有资产的规定引起了一些争议，各方面普遍呼吁应尽快细化对国有资产保护的立法，国有资产法作为社会主义法律体系中起支架作用的法律项目，立法进程进一步加快。2006年底，国有资产法被列入当年全国人大常委会年度立法计划，并于2007年12月提请十届全国人大常委会第三十一次会议初次审议。

2008年6月，十一届全国人大常委会第三次会议就国有资产法进行再审，在未改变法律适用范围的情况下，将法律名称改为更符合草案内容的“企业国有资产法”。本法初次审议时，法律草案的名称是“国有资产法”。有些常委会组成人员和地方、部门、企业提出，国有资产的范围很广，从草案规定看，本法的适

用范围仅限于经营性国有资产，即国家对企业的出资所形成的权益。建议对本法的名称再作研究，使本法名称与其适用范围相适应。全国人大法律委员会经同全国人大财政经济委员会和国务院法制办、国资委研究认为，本法主要是针对维护企业国有产权益、保障国有资产安全、促进国有资产保值增值作出的规定，目前企业国有资产的概念已广为使用，将本法名称定为“企业国有资产法”更为恰当。据此，法律委员会建议将本法名称改为“企业国有资产法”。全国人大常委会经审议接受了这一建议，将法律名称修改为《中华人民共和国企业国有资产法》。2008年10月28日，企业国有资产法经全国人大常委会三审后，由十一届全国人大常委会第五次会议通过。

目 录

前言	(1)
----------	-----

上篇 企业国有资产法条文释义

第一章 总则	(3)
第一条 【立法目的】	(3)
第二条 【企业国有资产定义及本法的适用范围】	(8)
第三条 【国有产权属】	(13)
第四条 【国有资产出资人代表】	(16)
第五条 【国家出资企业】	(19)
第六条 【政企分开、政资分开原则】	(22)
第七条 【国有经济的控制力和主导作用】	(26)
第八条 【国有资产监管体制】	(33)
第九条 【国有资产基础管理制度】	(38)
第十条 【国有资产保护】	(42)

第二章 履行出资人职责的机构	(45)
第十一条 【履行出资人职责的机构】	(45)
第十二条 【履行出资人职责的机构的基本职责】 ...	(49)
第十三条 【股东代表】	(56)
第十四条 【履行出资人职责的原则】	(57)
第十五条 【履行出资人职责的机构对政府的 义务】	(60)
第三章 国家出资企业	(64)
第十六条 【国家出资企业的权利】	(64)
第十七条 【国家出资企业的义务】	(67)
第十八条 【财务管理】	(71)
第十九条 【监事会监督】	(74)
第二十条 【职工民主管理】	(79)
第二十一条 【对所投资企业的监管】	(82)
第四章 国家出资企业管理者的选择与考核	(86)
第二十二条 【选择企业管理者】	(87)
第二十三条 【企业管理者的任职条件】	(93)
第二十四条 【企业管理者的任职程序】	(96)
第二十五条 【企业管理者兼职禁止】	(97)
第二十六条 【企业管理者的义务】	(101)
第二十七条 【企业管理者的考核、奖惩和薪酬】 ...	(103)

第二十八条	【企业管理者经济责任审计】	(106)
第二十九条	【政府直接任免企业管理者】	(109)
第五章	关系国有资产出资人权益的重大事项	(111)
第一节	一般规定	(112)
第三十条	【重大事项的范围】	(112)
第三十一条	【国有独资企业、公司重大事项的 决定之一】	(126)
第三十二条	【国有独资企业、公司重大事项的 决定之二】	(129)
第三十三条	【国有资本控股、参股公司重大事 项的决定】	(131)
第三十四条	【应由政府批准的重大事项】	(135)
第三十五条	【政府其他部门的审批】	(137)
第三十六条	【风险防范】	(140)
第三十七条	【听取职工意见和建议】	(142)
第三十八条	【所出资企业的重大事项】	(146)
第二节	企业改制	(150)
第三十九条	【企业改制的定义】	(150)
第四十条	【企业改制的决定】	(154)
第四十一条	【改制方案】	(156)
第四十二条	【资产清查、评估和作价】	(160)

第三节 与关联方的交易	(163)
第四十三条 【关联方不得利用与企业之间的交易 谋取不正当利益】	(163)
第四十四条 【禁止的关联方交易】	(167)
第四十五条 【国有独资企业、公司与其关联方交 易的决定】	(170)
第四十六条 【国有资本控股公司与其关联方交易 的决定】	(173)
第四节 资产评估	(176)
第四十七条 【应当评估的情形】	(176)
第四十八条 【委托第三方评估】	(180)
第四十九条 【如实提供评估资料】	(184)
第五十条 【遵守评估准则】	(186)
第五节 国有资产转让	(189)
第五十一条 【国有资产转让的定义】	(189)
第五十二条 【国有资产转让宗旨】	(193)
第五十三条 【国有资产转让的决定】	(198)
第五十四条 【国有资产转让的原则和方式】	(201)
第五十五条 【国有资产转让价格】	(207)
第五十六条 【国有资产向管理层转让】	(209)
第五十七条 【国有资产向境外投资者转让】	(213)

第六章 国有资本经营预算	(218)
第五十八条 【国有资本经营预算制度】	(218)
第五十九条 【国有资本经营预算的收入和 支出】	(222)
第六十条 【国有资本经营预算的编制原 则和批准】	(225)
第六十一条 【国有资本经营预算的编制】	(226)
第六十二条 【国务院规定具体办法实施步骤】	(229)
第七章 国有资产监督	(231)
第六十三条 【各级人大常委会的监督】	(231)
第六十四条 【政府的监督】	(235)
第六十五条 【审计机关的监督】	(237)
第六十六条 【社会监督】	(240)
第六十七条 【委托中介机构进行审计监督】	(242)
第八章 法律责任	(245)
第六十八条 【履行出资人职责的机构的法律 责任】	(245)
第六十九条 【履行出资人职责的机构的工作 人员的法律责任】	(251)
第七十条 【股东代表的法律责任】	(253)
第七十一条 【企业管理者的法律责任】	(255)