

高端  
释法

权威读本

# 中华人民共和国 企业国有资产法 解读

主 编

郑淑娜 何永坚

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威读本

# 中华人民共和国 企业国有资产法 解读

主编

郑淑娜

(全国人大常委会法制工作委员会研究室主任)

何永坚

(全国人大常委会法制工作委员会经济法室巡视员)

撰稿人

郑淑娜 何永坚 杨合庆

赵雷 王翔 王洪宇

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国企业国有资产法解读/郑淑娜, 何永坚主编.  
—北京: 中国法制出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0852 - 3

I. 中… II. ①郑… ②何… III. 国有企业 - 国有资产 -  
经济法 - 法律解释 - 中国 IV. D922. 291. 05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 166181 号

## 中华人民共和国企业国有资产法解读

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO QIYE GUOYOU ZICHANFA JIEDU

主编/郑淑娜 何永坚

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/9 字数/192 千

版次/2008 年 11 月第 1 版

2008 年 11 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0852 - 3

定价: 23.00 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: 66032584

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

# 目 录

|                                   |      |
|-----------------------------------|------|
| 第一章 总则 .....                      | (1)  |
| 第一条 【立法目的】 .....                  | (1)  |
| 第二条 【企业国有资产定义及本法的适用范围】 .....      | (3)  |
| 第三条 【国有资产权属】 .....                | (5)  |
| 第四条 【国有资产出资人代表】 .....             | (6)  |
| 第五条 【国家出资企业】 .....                | (8)  |
| 第六条 【政企分开、政资分开原则】 .....           | (10) |
| 第七条 【国有经济的控制力和主导作用】 .....         | (12) |
| 第八条 【国有资产监管体制】 .....              | (14) |
| 第九条 【国有资产基础管理制度】 .....            | (16) |
| 第十条 【国有资产保护】 .....                | (18) |
| 第二章 履行出资人职责的机构 .....              | (20) |
| 第十一条 【履行出资人职责的机构】 .....           | (20) |
| 第十二条 【履行出资人职责的机构的基本职责】 .....      | (22) |
| 第十三条 【股东代表】 .....                 | (25) |
| 第十四条 【履行出资人职责的原则】 .....           | (27) |
| 第十五条 【履行出资人职责的机构对政府的<br>义务】 ..... | (30) |
| 第三章 国家出资企业 .....                  | (32) |
| 第十六条 【国家出资企业的权利】 .....            | (32) |
| 第十七条 【国家出资企业的义务】 .....            | (33) |
| 第十八条 【财务管理】 .....                 | (36) |

|       |                                |      |
|-------|--------------------------------|------|
| 第十九条  | 【监事会监督】 .....                  | (39) |
| 第二十条  | 【职工民主管理】 .....                 | (41) |
| 第二十一条 | 【对所投资企业的监管】 .....              | (42) |
| 第四章   | 国家出资企业管理者的选择与考核 .....          | (44) |
| 第二十二条 | 【选择企业管理者】 .....                | (44) |
| 第二十三条 | 【企业管理者的任职条件】 .....             | (47) |
| 第二十四条 | 【企业管理者的任职程序】 .....             | (50) |
| 第二十五条 | 【企业管理者兼职禁止】 .....              | (51) |
| 第二十六条 | 【企业管理者的义务】 .....               | (53) |
| 第二十七条 | 【企业管理者的考核、奖惩和薪酬】 ...           | (55) |
| 第二十八条 | 【企业管理者经济责任审计】 .....            | (56) |
| 第二十九条 | 【政府直接任免企业管理者】 .....            | (58) |
| 第五章   | 关系国有资产出资人权益的重大事项 .....         | (59) |
| 第一节   | 一般规定 .....                     | (59) |
| 第三十条  | 【重大事项的范围】 .....                | (59) |
| 第三十一条 | 【国有独资企业、公司重大事项的<br>决定之一】 ..... | (62) |
| 第三十二条 | 【国有独资企业、公司重大事项的<br>决定之二】 ..... | (63) |
| 第三十三条 | 【国有资本控股、参股公司重大事<br>项的决定】 ..... | (65) |
| 第三十四条 | 【应由政府批准的重大事项】 .....            | (67) |
| 第三十五条 | 【政府其他部门的审批】 .....              | (69) |
| 第三十六条 | 【风险防范】 .....                   | (71) |
| 第三十七条 | 【听取职工意见和建议】 .....              | (72) |
| 第三十八条 | 【所出资企业的重大事项】 .....             | (74) |
| 第二节   | 企业改制 .....                     | (75) |
| 第三十九条 | 【企业改制的定义】 .....                | (75) |
| 第四十条  | 【企业改制的决定】 .....                | (76) |

|       |                              |       |
|-------|------------------------------|-------|
| 第四十一条 | 【改制方案】                       | (78)  |
| 第四十二条 | 【资产清查、评估和作价】                 | (80)  |
| 第三节   | 与关联方的交易                      | (82)  |
| 第四十三条 | 【关联方不得利用与企业之间的交易<br>谋取不正当利益】 | (82)  |
| 第四十四条 | 【禁止的关联方交易】                   | (83)  |
| 第四十五条 | 【国有独资企业、公司与其关联方交<br>易的决定】    | (84)  |
| 第四十六条 | 【国有资本控股公司与其关联方交易<br>的决定】     | (85)  |
| 第四节   | 资产评估                         | (87)  |
| 第四十七条 | 【应当评估的情形】                    | (87)  |
| 第四十八条 | 【委托第三方评估】                    | (88)  |
| 第四十九条 | 【如实提供评估资料】                   | (89)  |
| 第五十条  | 【遵守评估准则】                     | (90)  |
| 第五节   | 国有资产转让                       | (92)  |
| 第五十一条 | 【国有资产转让的定义】                  | (92)  |
| 第五十二条 | 【国有资产转让宗旨】                   | (93)  |
| 第五十三条 | 【国有资产转让的决定】                  | (94)  |
| 第五十四条 | 【国有资产转让的原则和方式】               | (95)  |
| 第五十五条 | 【国有资产转让价格】                   | (97)  |
| 第五十六条 | 【国有资产向管理层转让】                 | (98)  |
| 第五十七条 | 【国有资产向境外投资者转让】               | (100) |
| 第六章   | 国有资本经营预算                     | (101) |
| 第五十八条 | 【国有资本经营预算制度】                 | (101) |
| 第五十九条 | 【国有资本经营预算的收入和<br>支出】         | (102) |
| 第六十条  | 【国有资本经营预算的编制原<br>则和批准】       | (104) |

|                       |                            |       |
|-----------------------|----------------------------|-------|
| 第六十一条                 | 【国有资本经营预算的编制】              | (106) |
| 第六十二条                 | 【国务院规定具体办法实施步骤】            | (108) |
| <b>第七章 国有资产监督</b>     |                            | (109) |
| 第六十三条                 | 【各级人大常委会的监督】               | (109) |
| 第六十四条                 | 【政府的监督】                    | (111) |
| 第六十五条                 | 【审计机关的监督】                  | (113) |
| 第六十六条                 | 【社会监督】                     | (115) |
| 第六十七条                 | 【委托中介机构进行审计监督】             | (116) |
| <b>第八章 法律责任</b>       |                            | (118) |
| 第六十八条                 | 【履行出资人职责的机构的法律<br>责任】      | (118) |
| 第六十九条                 | 【履行出资人职责的机构的工作<br>人员的法律责任】 | (121) |
| 第七十条                  | 【股东代表的法律责任】                | (122) |
| 第七十一条                 | 【企业管理者的法律责任】               | (123) |
| 第七十二条                 | 【交易无效】                     | (127) |
| 第七十三条                 | 【企业管理者的市场禁入】               | (128) |
| 第七十四条                 | 【中介机构的法律责任】                | (130) |
| 第七十五条                 | 【刑事责任】                     | (132) |
| <b>第九章 附则</b>         |                            | (135) |
| 第七十六条                 | 【金融企业国有资产的适用】              | (135) |
| 第七十七条                 | 【施行日期】                     | (136) |
| <b>附录：</b>            |                            |       |
| 《中华人民共和国企业国有资产法》      |                            | (137) |
| (2008年10月28日)         |                            |       |
| 关于《中华人民共和国国有资产法》(草案)) |                            |       |
| 的说明                   |                            | (151) |
| (2007年12月23日)         |                            |       |

|                                                               |       |
|---------------------------------------------------------------|-------|
| 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国<br>国有资产法（草案）》修改情况的汇报 .....                | (159) |
| (2008 年 6 月 24 日)                                             |       |
| 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民<br>共和国企业国有资产法（草案）》审议结果的<br>报告 .....      | (163) |
| (2008 年 10 月 23 日)                                            |       |
| 全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民<br>共和国企业国有资产法（草案三次审议稿）》<br>修改意见的报告 ..... | (165) |
| (2008 年 10 月 27 日)                                            |       |
| 中华人民共和国公司法 .....                                              | (167) |
| (2005 年 10 月 27)                                              |       |
| 中华人民共和国预算法 .....                                              | (208) |
| (1994 年 3 月 22 日)                                             |       |
| 中华人民共和国会计法 .....                                              | (221) |
| (1999 年 10 月 31 日)                                            |       |
| 中华人民共和国刑法（节录） .....                                           | (232) |
| (2006 年 6 月 29 日)                                             |       |
| 企业国有资产监督管理暂行条例 .....                                          | (237) |
| (2003 年 5 月 27 日)                                             |       |
| 企业国有资产产权登记管理办法 .....                                          | (246) |
| (1996 年 1 月 25 日)                                             |       |
| 国务院关于试行国有资本经营预算的意见 .....                                      | (249) |
| (2007 年 9 月 8 日)                                              |       |
| 企业国有资产评估管理暂行办法 .....                                          | (253) |
| (2005 年 8 月 25 日)                                             |       |
| 企业国有产权转让管理暂行办法 .....                                          | (261) |
| (2003 年 12 月 31 日)                                            |       |



# 中华人民共和国企业国有资产法

(2008年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次次会议通过 2008年10月28日中华人民共和国主席令第5号公布 自2009年5月1日起施行)

## 第一章 总 则

**第一条** 为了维护国家基本经济制度，巩固和发展国有经济，加强对国有资产的保护，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。

### ● 条文主旨

本条是关于本法立法目的的规定。

### ● 立法背景

企业国有资产法作为社会主义市场经济条件下，维护国家基本经济制度，促进国有经济发展，保护国有资产的一部重要法律，在中国特色社会主义法律体系中占有重要的地位。新中国成立以来，特别是改革开放以来，我国国有经济日益发展壮大，已积累起数量巨大的国有资产，国有经济在国民经济中发挥着主导作用。同时，也应清醒地看到，由于国有资产管理体制、机制不够完善，国家出资企业的出资人不到位，国有企业在改革过程中，造成国

有资产流失的情况比较严重，如将国有资产低价折股、低价出售侵害国有资产权益，人民群众和社会各方面反映强烈，要求制定专门的法律，健全制度，堵塞漏洞，切实维护国有资产出资人权益，保障国有资产安全的呼声很高。近年来，每年全国人大会议期间，都有许多人大代表提出尽快制定国有资产法的议案和建议，制定一部专门保护国有资产的法律已成为社会共识。

## 条文解读

我国的基本经济制度是制定企业国有资产法的基础。宪法明确规定了国家的基本经济制度是公有制为主体、多种所有制经济共同发展。在这个基本经济制度下，公有制处于主体地位，国有经济是国民经济中的主导力量，国有经济掌握着国家的经济命脉，是国家依靠经济手段引导其他所有制经济发展的重要物质基础，是社会主义现代化建设的支柱，也是我们党执政的重要基础，它对于发挥社会主义制度的优越性、增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力都发挥着十分重要的作用。因此，必须大力发展国有经济，保持国有经济在国民经济中的主导地位。企业国有资产法在坚持社会主义基本经济制度，准确体现中央关于国有资产管理体制改革精神的基础上，从解决实际问题出发，紧紧围绕保障国有资产出资人权益，保障国有资产安全，构建相应的法律制度。本法通过确定国家出资企业的出资人代表和履行出资人职责的机构，规范政府及其授权履行出资人职责的机构履行出资人职责的行为，对选择国家出资企业管理者，关系出资人权益的重大事项，国有资本经营预算等涉及出资人权益的几个重要方面作出了较为全面的规定，为国有资产的保值增值，保护国有资产权益，促进国有经济和社会主义市场经济的发展提供法律保障。

## 相关规定

《中华人民共和国宪法》第7条；《企业国有资产监督管理暂

行条例》第1条。

**第二条** 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。

### ● 条文主旨

本条是关于企业国有资产的含义及本法适用范围的规定。

### ● 立法背景

准确界定企业国有资产，是制定企业国有资产法的基础。本条根据实践经验和实际做法，将企业国有资产限定为国家对企业各种形式的出资所形成的权益。

### ● 条文解读

#### 一、关于企业国有资产的含义

本条规定，本法所称企业国有资产是国家对企业各种形式的出资所形成的权益。从这一规定看，企业国有资产具有两个特征：

第一，是国家以各种形式对企业的出资形成的。这里有三个要素：一是出资人是国家，只有国家向企业的出资所形成的法律关系才是本法适用的对象。二是这种出资是以资本的形式向企业投资。资本通过经营，取得盈利，实现资本的增值。三是出资表现为多种形式。由于我国国有企业改革的发展阶段不同，国家向企业的出资形式有多种情况。例如，80年代中期，国家为了提高国有资金使用效率，将原来的国有企业基本建设投资由财政直接拨款改为通过银行转贷给企业使用的方式，即通常所说的“拨改贷”，这种形式实际上是国家以贷款的形式向企业出资。90年代中期，又将“拨改贷”的资金本金余额转为国家资本金，即通常所说的“贷改投”。此外，除货币出资，还包括用实物、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作价出资，都属于国家对企业的投资。

第二，是国家作为出资人对出资企业所享有的一种权益。要将本法规定的国有资产与企业的法人财产加以区别。出资人将其财产投入到企业后，这部分财产就成为企业的法人财产，企业对自己的法人财产具有依法占有、使用、收益和处分的权利，出资人不再对其出资的具体财产拥有所有权，它的出资财产已转化为权益，它对企业享有的是出资人权利，具体体现为资产收益、参与重大决策和选择管理者等权利。

## 二、关于本法的适用范围

关于本法的适用范围，在立法过程中一直存在不同意见。在我国，国有资产是一个宏观的整体的概念，通常将国有资产划分为三大类：一类是由国家对企业的出资所形成的权益，即本法所称的企业国有资产或称经营性国有资产；第二类是由国家机关、国有事业单位等组织占有、使用和管理的行政事业性国有资产；第三类是依法属于国家所有的土地、矿藏、森林、水流等资源性国有资产。在本法起草过程中，有的人主张国有资产法应当将这三类资产全部纳入本法调整，以体现对国有资产的全面保护。但是，这三类国有资产在权利形式、功能作用和监督管理上有很大不同：经营性国有资产在国家资本投入到企业后，国家就不再对具体的财产享有权利，而是对其出资的企业享有出资人权益；它的主要功能是盈利性，一般要求其保值增值；国家向企业出资后，只能以出资人的身份对其出资企业进行监管，不能直接对企业的财产进行处分。行政事业性国有资产是行政和事业单位占有和使用的财产，是一种实物资产；它的功能是维护国家机关正常运行；对这类资产的监督管理是要求其合理使用。资源性国有资产是国家所有的自然资源，也是实物资产；它的功能是满足整个经济社会发展需要；对这类资产的监管是合理开发、利用、节约和保护。从以上分析看，对这三类不同资产用一部法律全面调整是非常困

难的。目前有关资源性资产已有专门的法律调整,如土地管理法、森林法、草原法、矿产资源法、水法等法律;行政事业性资产管理也有相应的行政法规或者部门规章。而在国有资产中占最大比重,具有重要地位的经营性国有资产还没有专门法律,人民群众反映和关注的国有资产流失的情况,主要是经营性资产。因此,本法只将经营性的企业国有资产作为本法的适用范围,即:国家对企业各种形式的出资所形成的权益。本法的名称也为“企业国有资产法”。

还有一点需要说明:金融类企业作为企业的一种形式,在出资设立、行使出资人权利等方面与生产类企业没有本质区别。因此,金融类企业的国有资产同样适用本法规定。

## ● 相关规定

《企业国有资产监督管理暂行条例》第2条。

**第三条 国有资产属于国家所有即全民所有。国务院代表国家行使国有资产所有权。**

## ● 条文主旨

本条是关于国有资产所有权的归属和行使主体的规定。

## ● 立法背景

由我国社会主义国家性质决定,我国国家财产所有的性质是全民所有,全体人民是通过国家来行使所有权的。

## ● 条文解读

国家是全体社会成员的联合体,如果没有国家,社会成员就不能形成共同的意志和利益,也就谈不上对其共同所有的财产的

支配。国家所有权是全体社会成员共同占有生产资料的所有制形式在法律上的反映，它是指公有制社会的国家作为全体人民利益的代表对全民共同所有的财产享有的占有、使用、收益和处分的权利。国家所有权的主体具有唯一性和统一性两个特点，所谓唯一性，就是我国社会主义全民财产只能由代表全体人民意志和利益的中华人民共和国享有，即只有国家才能作为国家所有权的主体，国家以外的任何国家机关、企事业单位或者公民个人都不能成为国家所有权的主体或与国家共同成为国家所有权的主体。所谓统一性，是指国家所有权只能由中华人民共和国统一行使，统一掌握，非经国家授权，任何单位或个人都无权行使国家财产的所有权。

国家对于全民财产的实际管理要通过国家授权的国家机关实现。按照我国现行国家体制，全国人民代表大会是最高国家权力机关，国务院是最高国家权力机关的执行机关。全国人大就关系国家全局的重大问题作出决定，国务院具体执行这些决定。物权法规定，法律规定属于国家所有的财产，属于国家所有，即全民所有。国有财产由国务院代表国家行使所有权。

国有资产作为国家向企业出资形成的一种财产权利，是国有财产的重要组成部分，是全社会人民的共同财富，本法规定了国有资产属于国家所有即全民所有，国务院代表国家行使国有资产所有权。国务院在代表国家行使国家资产所有权时，依法对全国人大负责，受全国人大监督。

## ● 相关规定

《中华人民共和国物权法》第45、50条；《企业国有资产监督管理暂行条例》第4条。

## 第四条 国务院和地方人民政府依照法律、行政法

规的规定，分别代表国家对国家出资企业履行出资人职责，享有出资人权益。

国务院确定的关系国民经济命脉和国家安全的大型国家出资企业，重要基础设施和重要自然资源等领域的国家出资企业，由国务院代表国家履行出资人职责。其他的国家出资企业，由地方人民政府代表国家履行出资人职责。

### ● 条文主旨

本条是关于国务院和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责的规定。

### ● 立法背景

在确立了国有资产的所有权由国务院代表国家行使的前提下，还要解决由谁来履行出资人的职责。我国国有资产无论是地域的分布，还是行业的分布都极为广泛，国家出资企业的规模大小差异也很大，全部由国务院履行出资人职责难以做到。党的十六大做出了改革国有资产管理体制的重大决策，提出在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性，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，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等，由中央政府代表国家履行出资人职责。其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责。

### ● 条文解读

本法按照党的十六大确立的国有资产管理体制的要求，规定国务院和地方人民政府依照法律、行政法规规定，分别代表国家

对国家出资企业履行出资人职责，享有出资人权益。分别代表的意义就在于，充分发挥中央与地方两个积极性，针对不同规模不同性质的企业，实行有效的监管，使出资人真正到位。

分别代表的前提是国家所有，国家是国有资产的所有者，国务院与地方政府只是代表国家履行出资人职责。同时在分别代表的制度下，国务院和地方政府在履行出资人职责时相互间是独立的法律主体；各自独立地对出资企业行使出资人权利。

本条第二款规定了哪类企业由国务院代表国家履行出资人职责，哪类企业由地方政府代表履行出资人职责。由国务院代表国家履行出资人职责的企业限于国务院确定的三类企业：一是关系国民经济命脉和国家安全的大型国家出资企业；二是重要基础设施企业；三是重要自然资源等领域的国家出资企业。这些企业分布在航空航天、石油石化、电力、电信、交通运输、重要资源开发、国防工业、重大装备制造等关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域。国家在推进企业布局和调整中，推动国有资本向这些重要行业和关键领域集中，由国务院代表国家对这类企业履行出资人职责，以保证国家对整个国民经济的控制力。对上述企业以外的国家出资企业则由地方政府代表国家履行出资人职责。

## ● 相关规定

《企业国有资产监督管理暂行条例》第5条。

**第五条** 本法所称国家出资企业，是指国家出资的国有独资企业、国有独资公司，以及国有资本控股公司、国有资本参股公司。

## ● 条文主旨

本条是关于国家出资企业的范围的规定。