



中华人民共和国 企业国有资产法释义

QIYEGUOYOUZICHANFASHIYI

主编 安 建 黄淑和



经济科学出版社
Economic Science Press



中华人民共和国 企业国有资产法释义

QIYEGUOYOUZICHANFASHIYI

主 编 安 建 黄淑和

副主编 郑淑娜 周渝波 何永坚

于 吉 孙才森



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：吕 萍 于海汛

责任校对：徐领弟 远瑞华

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国企业国有资产法释义/安建, 黄淑和
主编. —北京: 经济科学出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7778 - 8

I. 中… II. ①安…②黄… 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 195954 号

中华人民共和国企业国有资产法释义

主 编 安 建 黄淑和

副主编 郑淑娜 周渝波 何永坚

于 吉 孙才森

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

永胜装订厂装订

880 × 1230 32 开 12.125 印张 270000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印数: 00001—10000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7778 - 8/F · 7029 定价: 25.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

国务院国有资产监督管理委员会

主任、党委书记 李荣融

2002年11月，党的十六大提出了深化国有资产管理体制改革的重大任务，明确了国有资产管理体制改革的方向，确立了“国家所有、分级代表”，“三分开”、“两个不行使”和“三统一、三结合”等一系列关于国有资产管理体制改革的重要原则。2003年3月，根据党的十六大精神和十届全国人大一次会议通过的政府机构改革方案，国务院成立了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与所有者职能的分离，组建了代表国有资产出资人履行出资人职责的专门机构。2003年5月，国务院颁布了《企业国有资产监督管理暂行条例》，第一次以行政法规的方式确立了企业国有资产出资人制度，建立了企业国有资产监管的各项基本制度。体制的变革极大地激发了国有经济的活力，五年来，国有企业经济效益和运行质量显著提高，国有经济总量进一步增加，国有企业竞争力进一步增强。截至2007年底，全国国有企业资产总额达到35.48万亿元，比2003年增加15.77万亿元，年均增长15.83%；营业收入达到20.08万亿元，比2003年增加9.35万亿元，年均增长16.96%；利润总额达到17625.2亿元，比2003年增加12674亿元，年均增长37.36%。

， 国有资产属于国家所有即全民所有。国有经济在我国国民经济中发挥着举足轻重的主导作用。制定《中华人民共和国企业国有资产法》（以下简称《企业国有资产法》），通过法制建设巩固改革成果，运用法律手段进一步推进和深化国有企业改革，是新时期完善各类国有资产管理体制和制度的必然要求。《企业国有资产法》的颁布，标志着我国企业国有资产立法工作又迈出了重要一步，对于完善国有资产管理体制、加快推进国有企业改革与发展具有重要意义。《企业国有资产法》规定了“国家所有，分级代表”、“政企分开、政资分开、所有权与经营权相分离”、“优化国有经济布局 and 结构”等原则，肯定和确认了企业国有资产管理体制的基本框架，明确了国资委系统在履行出资人职责的机构中的主体地位，细化了企业国有资产出资人“管人、管事、管资产”三方面的制度，规范了履行出资人职责的机构与国家出资企业的法律关系。特别是《企业国有资产法》进一步健全了企业重大事项的决策机制，规范了企业改制、资产评估、国有资产转让以及与关联方的交易等特别事项的管理，构建了监督机制和法律责任体系，对于维护国有资产安全、防止国有资产流失具有十分重要的作用。

为了贯彻实施好《企业国有资产法》，全国人大常委会法工委和国务院国资委共同编写了《中华人民共和国企业国有资产法释义》。希望本书能为社会各界学习、了解《企业国有资产法》，尤其是国资委系统和国有企业的干部职工深刻领会《企业国有资产法》的精神实质和主要内容，从而更好地贯彻实施这部法律提供帮助。

二〇〇八年十二月八日

目 录

序	李荣融
绪论：《企业国有资产法》的立法背景、意义、制定 过程和主要内容	安 建 1
第一章 总则	27
第二章 履行出资人职责的机构	41
第三章 国家出资企业	50
第四章 国家出资企业管理者的选择与考核	62
第五章 关系国有资产出资人权益的重大事项	76
第一节 一般规定	76
第二节 企业改制	87
第三节 与关联方的交易	92
第四节 资产评估	97
第五节 国有资产转让	102
第六章 国有资本经营预算	111

第七章 国有资产监督	119
第八章 法律责任	127
第九章 附则	141
附录一：企业国有资产法及相关法律、 行政法规	143
中华人民共和国企业国有资产法	143
中华人民共和国物权法（节录）	160
中华人民共和国公司法	164
中华人民共和国证券法	213
企业国有资产监督管理暂行条例	268
附录二：相关立法资料	279
关于《中华人民共和国国有资产法 （草案）》的说明	279
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 国有资产法（草案）》修改情况的汇报	289
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和 国企业国有资产法（草案）》 审议结果的报告	293
全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国 企业国有资产法（草案三次审议稿）》 修改意见的报告	296
十届全国人大常委会第三十一次会议分组审议 国有资产法（草案）的意见	299

十一届全国人大常委会第三次会议审议企业 国有资产法（草案二次审议稿）的意见	305
各地方和中央有关部门、企业对国有资产法 （草案）的意见	314
部分中央和地方国有企业对国有资产法 （草案）的意见	333
部分专家对国有资产法（草案）的意见	340
国务院国资委和部分地方国资委对国有资产法 （草案）的意见	344
国有资产法（草案）云南调研情况简报	352
国有资产法（草案）四川调研情况简报	359
国有资产法（草案）上海、广东 调研情况简报	366
企业国有资产法（草案）吉林调研情况简报	373
后记	379

绪论：

《企业国有资产法》的立法背景、 意义、制定过程和主要内容

安 建

《中华人民共和国企业国有资产法》（以下简称《企业国有资产法》）于2008年10月28日由第十一届全国人大常委会第五次会议通过，同日国家主席胡锦涛签署主席令予以公布，将从2009年5月1日起施行。

企业国有资产法是一部受到各方面广泛关注的重要法律。它的公布施行，对于坚持我国的基本经济制度，维护国有资产权益，促进国有经济的不断壮大和社会主义市场经济的发展，具有十分重要的意义。

一、制定国有资产法的背景和意义

新中国成立以来特别是改革开放以来，在党的领导下，经过全国人民的不懈奋斗，经济建设取得了举世瞩目的巨大成就，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。据国务院国资委统计，到 2007 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已分别达到 35.48 万亿元和 14.8 万亿元。这是全国人民的共同财富，是巩固社会主义制度，实现强国富民，不断满足人民群众日益增长的物质文化需求的物质基础。

在计划经济时期，国家主要通过行政命令和下达指令性计划等行政手段来管理、运用国有资产，没有制定国有资产法的现实要求。在改革开放、实行社会主义市场经济的新形势下，仍然主要依靠行政手段来管理、运用国有资产的做法，显然已经不能适应需要。20 世纪 90 年代初，全国人大财经委员会等有关部门和一些全国人大代表提出，应当抓紧研究制定国有资产法，将实践证明是正确的、成功的有关国有资产管理的主要措施、办法制度化、法律化，依照法律的规定把国有资产管理好、运用好、保护好，把国有资产权益实现好、维护好。这是改革开放、实行社会主义市场经济的大背景对制定国有资产法的必然要求。

在建立和完善社会主义市场经济体制的改革进程中，我国国有资产管理体制的改革，国有经济布局和结构的战略性调整，以及国有企业的改革，都取得了明显成效，国有经济的总体实力进一步增强，在国民经济中继续发挥着主导作用。但与此同时，在有些地方、有些国有企业，也出现了将国有资产低价折股、低价出售，甚至无偿分给个人，或者以其他方式和手段侵害国有资产权益的现象，造成国有资产流失，引起人民群众的强烈不满和社会各方面的广泛关注。要求制定专门的法律，以健全制度，堵塞漏洞，切实维护国有资产权益，保障国有资产安全，促进国有经济巩固和发展的呼声更高。十届全国人大期间，每年

都有许多全国人大代表提出尽快制定国有资产法的议案、建议，成为这一届全国人大代表提出议案、建议最多的立法项目之一。这是针对改革中出现的新情况、新问题，为保证国有资产管理体制和国有企业改革顺利进行，对制定国有资产法的迫切要求。

2007年3月，十届全国人大五次会议通过了《中华人民共和国物权法》（以下简称《物权法》）。《物权法》确立了中国特色社会主义物权制度，坚持对国家、集体和私人的物权实行平等保护原则，并对国有财产的范围、国家所有权的行使和加强对国有财产的保护作了明确规定。在《物权法》制定过程中，有不少意见要求同时抓紧制定国有资产法，以落实《物权法》的有关规定、切实保护国有产权权益；在《物权法》出台后，这一要求更加迫切。尽快制定国有资产法已成为一项紧迫的任务。

1. 制定《企业国有资产法》，是坚持我国基本经济制度，巩固和发展国有经济，增强我国综合国力的需要。我国实行以公有制为主体，多种所有制经济共同发展的基本经济制度。包括国有经济在内的公有制经济，是我国社会主义制度的经济基础。依照《宪法》关于“国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展”的规定，制定专门的《企业国有资产法》，充分发挥法律的规范和保障作用，维护国有产权权益，保证国有资产的保值增值，促进国有经济不断发展壮大，进而引导、带动整个国民经济又好又快发展，这对于增强国家的经济实力、国防实力和民族凝聚力，不断提高人民生活水平，实现共同富裕，巩固社会主义制度，具有重要意义。

2. 制定《企业国有资产法》，是坚持改革方向，巩固改革成果，保障改革顺利进行的需要。改革开放是我国社会主义制度的自我完善和发展，是强国富民的必由之路。通过制定《企业国有资产法》，一方面，把国有资产管理体制和国有企业改革实践中的成功做法制度化、法律化，巩固改革成果，推动改革进程；另一方面，针对少数人假“改革”之名，损公肥私，挖国有经济墙角，侵害国有产权益，败坏改革名声的恶劣行径，及时建立起有效的法律防范和制裁措施，以法律的威慑力、强制力，保障国有资产的安全，维护国家和全体人民的共同利益，保障改革的顺利进行。

3. 制定《企业国有资产法》，是贯彻依法治国基本方略，完善中国特色社会主义法律体系的需要。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。党的十七大提出了完善中国特色社会主义法律体系的要求。十一届全国人大一次会议提出了“确保到2010年形成中国特色社会主义法律体系”的目标。在我们这样一个国有资产在社会总资产中占有很大比重的社会主义国家，实行依法治国，必然要求制定一部有关企业国有资产的专门法律，确立与社会主义市场经济发展要求相适应的国有资产法律制度，依照法律的规定管理好、运用好、保护好全国人民共同创造的数额巨大的企业国有资产，为国家谋发展，为人民谋幸福。《企业国有资产法》是中国特色社会主义法律体系中起支架作用的重要法律。制定《企业国有资产法》，是贯彻依法治国基本方略、建设中国特色社会主义法律体系的一项重要任务。《企业国有资产法》的制定，是我国社会主义法律体系趋于完善的又一重要标志。

二、《企业国有资产法》的制定过程和立法总体思路

1993年，八届全国人大常委会将制定国有资产法列入本届立法规划，由全国人大财经委员会组织起草。九届全国人大常委会继续将制定国有资产法列入立法规划。这两届全国人大期间，有关方面为制定国有资产法做了大量的前期调研工作，为制定国有资产法打下了基础。

十届全国人大常委会继续将制定国有资产法列入本届立法规划。经过多年来的改革探索，我国国有资产监督管理体制的改革，国有经济布局 and 结构的战略调整，国有企业的改革、改制、改组，都已取得明显成效，进一步深化改革的思路和目标也已清晰，党的十六大报告和十六届三中全会决定对此作了明确的阐述，这为国有资产立法提供了最重要的条件。国务院和地方人民政府及其国有资产监督管理机构以及其他有关部门、机构，总结国有资产管理体制和国有企业改革的成功经验，在建立健全企业国有资产出资人代表制度，加强对企业国有资产管理，维护国有资产权益，促进国有资产保值增值等方面，逐渐形成了一批制度性规范。国务院于2003年发布了《企业国有资产监督管理暂行条例》，国务院国资委5年多来先后发布了一百多件相关的规章和规范性文件，国务院其他有关部门也制定了一批相关的规章和规范性文件，这些都为制定《企业国有资产法》奠定了实践基础，出台《企业国有资产法》的条件已趋成熟。

全国人大常委会和国务院都高度重视国有资产法的制定工作。吴邦国委员长 2007 年 3 月 11 日在向十届全国人大五次会议所作的全国人大常委会工作报告中,明确提出将审议国有资产法草案列入全国人大常委会当年的立法计划。2007 年 4 月,十届全国人大常委会委员长会议根据十届全国人大五次会议批准的全国人大常委会工作报告,决定对十届全国人大常委会 2007 年度立法计划作出调整,增加列入国有资产法草案,安排在当年 12 月的常委会会议初次审议。按照这一要求,有关方面进一步加快了草案的起草工作。

在草案起草过程中,吴邦国委员长和全国人大常委会其他领导同志多次听取汇报,对制定这部法律提出了明确要求。国务院领导同志要求有关部门积极配合做好工作,保证国有资产法的制定按计划顺利进行。按照常委会立法规划和年度立法计划的要求,全国人大财经委员会会同全国人大常委会法制工作委员会和国务院有关部门继续广泛调查研究,反复论证,完成了国有资产法(草案)起草工作。2007 年 12 月举行的十届全国人大常委会第三十一次会议,对全国人大财经委提出的草案进行了初次审议。会后,全国人大常委会法工委将草案印发各地方和中央有关部门、部分企业及研究机构征求意见;全国人大法律委员会、全国人大常委会法工委通过召开座谈会,到一些地方和企业调研等多种方式,进一步了解情况,听取意见;根据全国人大常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,对草案进行了多次修改,形成了草案修改稿。2008 年 6 月、10 月召开的十一届全国人大常委会第三次、第五次会议分别对草案进行了第二次、第三次审议,法律委员会根据常委会组成人员的审议意见对草案又作了进一步修改。在 2008 年 10 月 28 日举行的十一

届全国人大常委会第五次会议的全体会议上，以 150 票赞成，4 票弃权的表决结果，通过了《中华人民共和国企业国有资产法》。

在国有资产法十多年来的研究起草过程中，各方面对涉及企业国有资产管理、监督、经营、保护等多方面的问题提出了许多意见和建议。经对这些意见和建议进行认真梳理和反复研究认为，制定国有资产法，必须贯彻党的十六大、十七大精神，依据宪法，坚持社会主义基本经济制度，保障国有经济的巩固和发展，促进企业国有资产的保值增值。在这个总原则指导下，找准国有资产立法的目标定位，确定立法重点。要坚持从实际出发，针对社会普遍关注、迫切需要通过立法解决、实践经验也比较成熟的主要问题，作出相应的法律规定。经过广泛征求意见，各方面普遍认为：目前，国有资产管理中需要专门立法加以规范的突出问题，主要是如何维护好企业国有产权益，保障国有资产安全，防止国有资产流失，促进国有经济的巩固和发展。针对这方面的问题建立起比较完善、有效的法律制度，是迫切需要的。国有资产立法应当以此为重点，确立相关的法律制度。对改革过程中正在探索、实践经验尚不成熟的一些问题，本法可暂不规定或者只作原则规定；对应由国家宏观政策调整的国有经济战略布局和结构调整等问题，本法可以不作规定；对《公司法》等法律、行政法规中已有明确规定的保障企业经营自主权，建立现代企业制度、完善法人治理结构等问题，应依照有关法律、行政法规的规定执行，本法可只作衔接性的原则规定。各方面认为，上述立法总体思路重点突出、针对性强、切合实际，普遍表示赞同。

三、《企业国有资产法》的主要内容

《企业国有资产法》共9章77条，主要规定了以下内容：

（一）关于本法的适用范围

国有资产一般可划分为由国家对企业出资所形成的权益，即企业国有资产或称经营性国有资产；由国家机关、国有事业单位等组织使用管理的行政事业性国有资产；以及属于国家所有的土地、矿藏、森林、水流等资源性国有资产。在草案起草过程中，对上述各类国有资产是否都应纳入国有资产法的调整范围，有不同意见。经汇集各方面的意见，反复研究论证，最终确定将本法适用的国有资产范围限定为企业国有资产（经营性国有资产），即国家对企业的投资所形成的权益。主要考虑：一是从可行性看，上述三类国有资产在功能和监管方式等方面有较大不同：企业国有资产作为投资性资产，要求通过经营活动取得投资回报、实现保值增值，需要有出资人代表行使出资人权利、维护出资人利益。行政事业性国有资产作为非投资性资产，由国家机关和事业单位占有使用，主要是要求占有使用单位按照国家有关规定节约和合理使用，避免损失和浪费，通常并无保值增值的要求，也不发生需设立出资人代表的问题。资源性国有资产即国家所有的自然资源，作为国家所有的不动产，应直接适用《物权法》关于不动产物权的规定以及有关自然资源保护和合理开发利用的法律规定；如果国家以土地使用权或者探矿权、采矿权、海域使用权等自然资源的使用权作价出资的，

因该项出资而形成的经营性国有资产，适用企业国有资产的有关规定。如果将上述各类在表现形态、实现功能和监管方式等方面有很大不同的国有资产都纳入一部“大而全”的法律全面调整，立法难度会大大增加，缺乏可行性。二是从立法迫切性看，目前对行政性国有资产管理，已有国务院及国务院财政、机关事务管理等部门制定的相关行政法规、规章和有关规范性文件加以规范；有关国有自然资源的权属及其保护和开发利用等，除《物权法》外，已有《土地管理法》、《矿产资源法》、《森林法》、《水法》、《海域使用管理法》等相关的专门法律调整；而企业国有资产在国有资产中占有很大比重，具有特殊的地位和作用，实践中迫切需要专门立法的问题突出，各方面对国有资产的关注，也主要是集中在确保企业国有资产的保值增值上。据此，本法通过对所称的国有资产下定义的方法，将其适用范围限定为企业国有资产，即国家对企业的出资所形成的权益。

国家对金融类企业的出资所形成的权益，也属于企业国有资产的一部分，应当纳入本法的统一规范和保护范围。同时，考虑到对金融类资产监管的一些特殊问题应适用《人民银行法》、《银行业监督管理法》、《证券法》、《保险法》等有关金融方面的法律、行政法规的规定，据此，本法还规定：金融企业国有资产管理与监督，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

与本法适用范围密切相关的是本法的名称问题。对此，在草案起草过程中曾有不同意见，提出过多种方案。提请全国人大常委会初审的草案名称为“国有资产法”。在审议和征求意见过程中，仍有意见提出，本法的适用范围实际上是经营性国有资产，即国家对企业的出资所形成的权益，也就