

中华人民共和国法律释义丛书

行政法规释义系列

# 企业国有资产 监督管理暂行条例 释义

法律出版社法规研究中心 编写



法律出版社  
LAW PRESS

992364

中华人民共和国法律释义丛书

行政法规释义系列

# 企业国有资产 监督管理暂行条例 释义

法律出版社法规研究中心 编写

法律出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

《企业国有资产监督管理暂行条例》释义/法律出版社  
法规中心编著. —北京:法律出版社, 2003.6

ISBN 7-5036-4302-1

I. 企… II. 法… III. 国有资产—经济管理—条  
例—注释—中国 IV. D922.291.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 040877 号

©法律出版社·中国

责任编辑/柯恒

装帧设计/王际勇

出版/法律出版社

编辑/法规出版中心

总发行/中国法律图书公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/850×1168毫米 1/32

印张/8 字数/192千

版本/2003年6月第1版

印次/2003年6月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法规出版中心/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/law@lawpress.com.cn rpc8841@sina.com

读者热线/010-63939631

传真/010-63939650

中国法律图书公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

销售热线/010-63939792

网址/www.Chinalaw-book.com

010-63939778

书号:ISBN 7-5036-4302-5/D·4020

定价:18.00元

## 前 言

2003年5月13日,国务院第8次常务会议审议通过了《企业国有资产监督管理暂行条例》。这是我国国有资产管理法制建设中的一件大事,标志着企业国有资产的依法管理进入了一个新的阶段。国有资产管理体制改革关系到社会主义初级阶段基本经济制度的坚持和完善,关系到新时期全面建设小康社会目标的顺利实现,既是关系全局发展的重大任务,也是绕不开的改革攻坚难题。

《企业国有资产监督管理暂行条例》是我国第一部有关企业国有资产监督管理的综合性行政法规,它的出台标志着我国企业国有资产监督管理的法制化建设进入了一个新的阶段,标志着我国国有资产管理体制改革取得了重大突破。这部行政法规以基本法的形式,针对在建立社会主义市场经济体制的新形势下对企业国有资产监督管理工作中出现的新问题、新特点,规定企业国有资产属于国家所有。国家实行由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。各级人民政府应当严格执行国有资产管理法律法规,坚持政府的社会公共管理职能与国有资产出资人职能分开,坚持政企分开,实行所有权与经营权分离。国有资产监督管理机构不行使政府的社会公共管理职能,除履行出资人职责以外,不得直接干预企业的生产经营活动。政府其他机构、部门不履行企业国有资产出资人职责。国务院,省、自

治区、直辖市人民政府,设区的市、自治州人民政府,分别设立国有资产监督管理机构。国有资产监督管理机构依法履行出资人职责,依法对企业国有资产进行监督管理。

条例的颁布实施,对于建立适应社会主义市场经济需要的国有资产监督管理体制,进一步搞好国有企业,推动国有经济布局和结构的战略性调整,发展和壮大有经济,实现国有资产保值增值,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

本书由参与条例起草工作的专家学者编著。全书分为两大部分:释义部分对条例进行了逐条阐释,附录部分收录了与条例有密切关联的若干法规。我们希望本书能成为帮助读者深入学习和了解这部条例的实用性指南。

法律出版社法规出版中心

2002年6月

(325)	.....	.....
(326)	.....	.....

## 目 录

## 第一部分 释 义

第一章 总 则	.....	( 1 )
第二章 国有资产监督管理机构	.....	( 49 )
第三章 企业负责人管理	.....	( 69 )
第四章 企业重大事项管理	.....	( 83 )
第五章 企业国有资产管理	.....	(116)
第六章 企业国有资产监督	.....	(135)
第七章 法律责任	.....	(145)
第八章 附 则	.....	(159)

## 第二部分 附 录

企业国有资产监督管理暂行条例	.....	(185)
国有资产评估管理办法	.....	(193)
全民所有制工业企业转换经营机制条例	.....	(199)
企业国有资产产权登记管理办法	.....	(214)
国有企业监事会暂行条例	.....	(217)
减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法	.....	(222)
企业国有资本与财务管理暂行办法	.....	(225)
国有企业及国有控股企业领导人员任期经济责任 审计暂行规定	.....	(234)

国有资产收益收缴管理办法..... (237)

境外国有资产管理暂行办法..... (240)

录 目

		文 章 名 称 一 章
(1)	.....	总 章一章
(19)	.....	国务院国有资产监督管理 章二章
(69)	.....	企业法人财产权 章三章
(83)	.....	经营决策权 章四章
(116)	.....	经营国有资产企业 章五章
(132)	.....	国有资产监督管理 章六章
(142)	.....	法律责任 章七章
(150)	.....	附 则 章八章
		法 规 名 称 二 章
(182)	.....	《企业国有资产监督管理暂行条例》
(193)	.....	《企业国有资产监督管理暂行条例》
(199)	.....	《企业国有资产监督管理暂行条例》
(214)	.....	《企业国有资产监督管理暂行条例》
(222)	.....	《企业国有资产监督管理暂行条例》
(232)	.....	《企业国有资产监督管理暂行条例》
(234)	.....	《企业国有资产监督管理暂行条例》

## 第一部分 释 义

### 第一章 总 则

总则一章共计 11 条,规定了本条例的立法目的;适用范围;企业国有资产的含义;企业国有资产监督管理必须坚持国家统一所有的原则;国家实行由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;国务院,省、自治区、直辖市人民政府,设区的市、自治州人民政府监管的国有企业范围的确定;国有资产监督管理机构的设置不得行使政府的社会公共管理职能,不得直接干预企业的生产经营活动;政府应当将其社会公共管理职能与国有资产出资人职能分开,坚持政企分开,实行所有权与经营权分离;国有资产监督管理机构应当建立健全内部监督制度,严格依法办事;发生战争、严重自然灾害时,国家可依法调用和处置企业国有资产;国家出资企业享有法律规定的经营自主权并对其进行管理的国有企业承担保值增值责任,不得损害所有者权益;国有资产监督管理机构依法实施监督管理,不得干预企业的生产经营活动等内容。

第一条 为建立适应社会主义市场经济需要的国有资产管理体制,进一步搞好国有企业,推动国有经济布局 and 结构的战略



性调整,发展和壮大国有经济,实现国有资产保值增值,制定本条例。

【释义】 本条是关于《企业国有资产监督管理暂行条例》立法目的和宗旨的规定。

改革开放以来,我国积极推进建立社会主义市场经济体制,加快国有企业建立现代企业制度的改革,同时积极探索国有资产管理体制的改革和公有制经济的有效实现形式,进行了一系列有益的探索,在一些重要方面取得了积极进展。一是制定和颁布了有关国有资产管理的一系列法律法规。1988年以来我国颁布实施有关国有资产管理的法律法规及规范性文件达200多件。二是探索了国有资产管理的组织形式和方法。1988年成立了国家国有资产管理局。上海、吉林以及深圳、珠海、武汉、青岛等省市相继组建了国有资产监督管理机构,探索在市场经济条件下对国有资产进行有效监管的新模式。三是开展了国有资产经营体制和方式的改革试点。1998年以来,国务院陆续批准了石油、石化、十大军工以及电力、电信等27家企业集团作为授权投资的机构和国家控股公司的试点。上海、深圳、广州、珠海等地结合政府机构改革也进行了授权经营的试点。四是建立了向部分国有大型企业外派监事会的制度。1998年起国务院对大型国有企业实行了稽查特派员制度,两年后逐步过渡到向国有重点大型企业派出监事会。国务院先后共向193家国有重要骨干企业派出了监事会。所有这些探索和试点,为进一步深化国有资产管理体制改革积累了经验,奠定了基础。

据不完全统计,我国的国有资产得到了迅速发展。据财政部资料,到2001年底,我国国有资产总计109316.4亿元,经营性国有资产总量为73149.3亿元,其中国有企业中国有资产总量为59827.2亿元,它们在我国社会主义现代化建设中发挥着举足轻重的作用。这些国有资产分布在全国各地方各行业,分布在17万

多户国有企业中。改革开放以来的实践表明,现行的由中央政府作为国有资产出资人的唯一代表,并由多个部门分割行使出资人职能的所谓“五龙治水”的办法,即计委管立项,经贸委管日常运营,劳动与社会保障部门管劳动与工资,财政部管资产登记和处置,组织人事部门和大型企业工委管经营者任免,难以对全部国有资产有效行使出资人职责,也难以对国有资产全面负责。因此,必须对现行国有资产管理体制进行改革,完善国有资产管理、监督、营运机制。

为了依法管理国有资产,我国政府从1988年开始加强国有资产立法工作。到目前为止,国务院先后发布了《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》(2001年11月废止)、《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》、《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》等6个行政法规。同时,国务院有关部门先后制定发布了产权界定、产权纠纷调处、国有资产保值增值、租赁、承包、改制、出售、清产核资、境外国有资产管理等200多件规章及规范性文件。

在中央加强国有资产管理立法工作的同时,地方也开始探索国有资产管理立法工作。据了解,各地制定了200多件地方性国有资产管理法规和规章,其中上海、海南、深圳等地先后出台了本地区的《国有资产管理条例》,许多地方还制定了《国有企业财产监督管理条例》的实施细则。地方立法工作的开展,不仅对加强国有资产管理、实现依法管理国有资产发挥了重要作用,而且为中央立法积累了宝贵经验。

为了加强国有资产立法工作,从1993年8月开始,八届全国人大财经委负责起草国有资产管理的基本法——《国有资产法》。1995年提出了征求意见稿,并征求了有关部门、地区的意见。1996年8月报全国人大常委会委员长会议通过,之后全国人大常

委会与国务院进行了多次协商,并根据国务院的意见进行了修改。但由于国有资产管理体制的改革尚在探索中,实践中出现了许多新问题。所以,《国有资产法》的起草工作暂被搁置。据悉,第十届全国人大常委会正在研究制定五年立法规划,《国有资产法》将会被列入规划,重新开始起草。

从已经颁布实施的有关国有资产监督管理的法律法规和规章看,主要包括以下九个方面的内容。

1. 关于国有资产管理的基础性规定。这方面的内容是指规定国有资产归属、经营管理等基本原则的法律和行政法规,主要有《宪法》、《民法通则》、《公司法》、《全民所有制工业企业法》以及《全民所有制工业企业转换经营机制条例》、《国有企业监事会暂行条例》等。根据这些法律、行政法规,国有资产属于全民所有,国务院代表国家行使国有资产所有权。全民所有制企业按照“两权分离”原则进行经营管理,企业对国家授权其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。公司中的国有资产所有权属于国家,公司享有由全部股东投资形成的全部法人财产权,依法享有民事权利,承担民事义务。
2. 关于清产核资方面的规定。先后制定了《清产核资总体方案》、《关于清产核资中全民所有制企业资产清查登记有关问题的暂行规定》、《关于全民所有制企业、单位对外投资的清理和界定的暂行规定》、《城镇集体所有制企业、单位清产核资产权界定暂行办法》、《城镇集体所有制企业、单位清产核资产权界定工作的具体规定》、《清产核资中土地估价实施细则》、《境外企业、机构清产核资工作方案》、《劳动就业服务企业产权界定规定》等部门规章及规范性文件。
3. 关于企业国有资产产权登记与统计方面的规定。主要有《企业国有资产产权登记管理办法》、《企业国有资产产权登记管理办法实施细则》、《国有资产产权登记档案管理暂行办法》、《境外国有资产产权登记暂行办法》、《境外国有资产产权登记暂行办法实施细则》及《国有资产年度报告制度》等行政法规、部门规章和规范性文件。

件,它们分别就企业、行政事业单位以及境外国有资产产权登记及统计等作出了规定。4. 关于国有产权转让管理方面的规定。主要有《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》、《股份有限公司国有股权管理暂行办法》、《股份有限公司国有股股东行使股权行为规范意见》、《财政部关于股份有限公司国有股权管理工作有关问题的通知》、《财政部关于上市公司国有股质押有关问题的通知》、《关于企业兼并的暂行办法》、《关于试行企业兼并破产若干问题的通知》、《企业兼并有关财务问题的暂行规定》及《关于出售国有小型企业中若干问题意见的通知》、《关于企业国有资产办理无偿划转手续的规定》等,分别就国有股权管理、股权行使、股权质押、企业兼并、出售过程中的有关问题等作出了规定。5. 关于国有资产评估方面的规定。1991年国务院发布《国有资产评估管理办法》以来,财政部、原国有资产管理局先后发布了《国有资产评估管理办法施行细则》、《国有资产评估违法行为处罚办法》、《财政部关于债权转股权工作中资产评估若干问题的通知》、《国有资产评估项目抽查办法》等部门规章和规范性文件,规定了国有资产评估方式、评估监督管理、备案管理等具体内容,同时还对资产流失的查处作了一般规定。6. 关于国有产权界定和产权纠纷调处方面的规定。主要有《国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行办法》、《集体企业国有资产产权暂行办法》、《国有资产产权纠纷调处工作试行规则》等有关规章和规范性文件,规定了国有资产产权界定以及纠纷处理方面的有关内容。7. 关于财务监督管理方面的规定。主要有《会计法》、《企业财务通则》、《企业会计制度》、《企业财务会计报告条例》、《企业国有资本与财务管理暂行办法》、《国有资产收益收缴管理办法》、《国家试点企业集团国有资本金管理暂行办法》、《关于加强国有企业财务监督若干问题的规定》、《企业公司制改建有关国有资本管理与财务处理的暂行规定》等法律、行政法规和规范性文件,分别就企业财务、会计规则、财会人员的任职资格

和行为等作出了规定。8. 关于境外国有资产管理方面的规定。主要有《境外国有资产管理暂行办法》、《境外国有资产产权登记暂行办法实施细则》、《境外投资财务管理暂行办法》、《关于境外国有资产以个人名义进行产权注册办理委托协议公证的规定》、《关于用国有资产实物向境外投入开办企业的有关规定》等。9. 其他有关国有资产管理的法律法规,主要是前述规定之外的其他法律、行政法规、部门规章和规范性文件中关于国有资产的有关规定,其范围较广。如《担保法》、《土地管理法》、《企业破产法(试行)》以及最高法院有关司法解释和其他规范性文件,涉及到国有资产、城镇国有土地的管理,国有企业企业破产程序以及相关财产处分问题。又如,有关社会保障和职工工资、福利等方面的法规也涉及企业国有资产管理问题。

从我国现行国有资产的立法来看,1988年4月13日颁布的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》(以下简称《企业法》)规定了全民所有制工业企业实行国家对国有企业财产所有权和企业经营权分离的原则,规定了企业依法享有独立的生产经营管理权。1992年7月23日国务院发布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》(以下简称《转换经营机制条例》),对企业经营权的内容作了进一步充实和具体规定。《企业法》和《转换经营机制条例》对国有企业依法行使经营管理自主权、依法支配国有企业财产,提供了比较完整和可靠的法律保障。但是《企业法》和《转换经营机制条例》的重点,是赋予国有企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利及承担自负盈亏的责任,而对企业国有资产如何进行有效的监督管理并保证国有资产的保值和增值,没有作出完整系统的规定。虽然建国以来国家制定发布了许多有关国有资产管理的法规规章,但是对国有资产依法管理依然是比较薄弱,而且多是适应计划经济体制的,不能适应建立社会主义市场经济体制的需要。党的十四大确定了建立社会主义市场经济体

制的目标以后,在新形势下如何加强对企业国有资产管理,落实企业经营自主权的同时保障国家所有权,就成为关系到社会主义市场经济体制能否顺利建立、国有经济如何壮大和发展的亟待解决的现实问题。为此,国务院制定了《国有企业财产监督管理条例》和《国有企业监事会暂行条例》,将加强国有企业财产的监督管理、巩固和发展国有经济、促进社会主义市场经济体制的建立,作为立法的根本宗旨。

我国现行国有资产立法主要有以下特点和问题:1. 规章和规范性文件多,立法层次低,缺少国有资产管理的基本法。现已公布实施的法规、规章及规范性文件虽然在国有资产监督管理中起到了一定的作用,但由于其调整范围窄,法律效力低,约束力不强,因此难免带有局限性和过渡性。2. 规范国有资产行政管理的规定多,规范国有资产出资人监督管理方面的规定少。党的十四届三中全会提出,“对国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的体制。按照政府的社会经济职能和国有资产所有者职能分开的原则,积极探索国有资产管理 and 经营的合理形式和途径。”党的十五届四中全会又明确提出,“要按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则,逐步建立国有资产管理、监督、运营体系和机制,建立与健全严格的责任制度。”根据这些指导思想,立法中关注较多的是各级政府如何对国有资产进行行政监管,而从“政资分开”及履行出资人职责角度作出的规定则相对较少。3. 规范国有资产基础管理的规定多,规范国有资产运营及监管等方面的规定少。虽然从1988年到1998年国务院设立了国有资产管理局,并赋予了其11项职责,但由于没有明确规定它是代表国务院履行出资人职责,实行权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的机构,因此,实际上它只起到了国有资产会计核算的作用,并没有承担起国有资产所有者代表的职能。1998年机构改革将这些职能划入财政部后,财政部“三定”中,对国有资产监

督管理的职责也主要是国有资本金的基础管理。因此,在国有资产管理立法上,对履行出资人职责、资本营运和监督等方面的规定明显薄弱。4. 规范国有资产监督管理等方面的规定多,缺乏对国有资产立法的系统研究。由于近十多年来国有资产管理体制处在改革探索中,因此,相应的立法工作也是边实践、边探索,立法机关和理论界对国有资产监督管理的立法体系研究都相对薄弱。因此,制定《企业国有资产监督管理暂行条例》,也是完善我国企业国有资产监督管理法律体系的需要。

党的十六大报告明确提出,坚持和完善基本经济制度,深化国有资产管理体制改革。继续调整国有经济的布局 and 结构,改革国有资产管理体制,是深化经济体制改革的重大任务。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。国家要制定法律法规,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。这是借鉴世界各国国有资产管理经验,并结合我国实际情况和多年的实践经验,在国有资产管理方面提出的新思路、新体制和新举措,为进一步深化国有资产管理体制改革确定了基本目标和总体框架。这是党中央加快国有资产管理体制改革的重要部署,标志着国有资产管理体制改革将进入一个新的阶段。国有资产管理体制改革关系到社会主义初级阶段基本经济制度的坚持和完善,关系到新时期全面建设小康社会目标的顺利实现,既是关系全局的重大任务,也是绕不开的改革攻坚话题。

改革国有资产管理体制,不仅是理论上的创新,也是在体制创新上的重大突破。建立和完善社会主义市场经济体制的进程,实际上也是改革国有资产管理体制的过程。我国国有资产管理体制改革进程,伴随着计划经济体制向市场经济体制转轨的全过程。改革国有资产管理体制,是探索国有制有效实现形式的重要方面,

是深化国有企业改革,从总体上增强国有经济的活力、控制力和竞争力迫切需要解决的重大课题,也是今后深化经济体制改革的重大任务。《企业国有资产监督管理暂行条例》的起草,遵循着以下指导思想:第一,全面贯彻党的十六大、十六届二中全会关于国有资产管理体制改革的精神,贯彻落实十届一次全国人大会议关于国务院机构改革方案的决定,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,明确国有资产管理体制的基本框架和企业国有资产管理的基本法律制度。制定暂行条例,将十六大精神具体化,对于推动国有资产管理体制改革,具有重要意义。第二,根据《中华人民共和国公司法》、《全民所有制工业企业法》、《全民所有制工业企业转换经营机制条例》、《国有企业监事会暂行条例》等法律、行政法规规定,明确国有资产监督管理机构代表本级政府履行出资人职责,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合,既要保证出资人职责到位,又要切实保障企业自主权。第三,考虑我国国有资产管理的现状和国有资产管理体制改革的紧迫性,国有资产管理体制改革的原则要坚持,但要有一定的灵活性。根据党的十六大关于“国家要制定法律法规”的要求,应当抓紧制定条例,解决当前建立新国有资产管理体制改革急需解决的问题,对一些还需要在实践中探索的问题或者是看不准的问题,条例则只作原则性规定或不作规定,留待以后解决。第四,为机构改革提供法制保障。本届政府的一项重要内容就是设立国有资产监督管理机构。根据国务院领导指示,要先制定法规,保证国务院国有资产监督管理机构及省、市(地)两级国有资产监督管理机构的设立和运行能够自上而下依法有序进行。因此,国务院制定的《企业国有资产监督管理暂行条例》,将进一步搞好国有企业,推动国有经济布局 and 结构的战略性调整,发展和壮大国有经济,实现国有资产保值增值,建立适应社会主义市场经济需要的国有资产监督管理体制,作为立法目的和根本宗旨。



在社会主义市场经济体制下,国有经济依然是公有制经济的主要组成部分,是国民经济的主导和基石。国有企业是我国国民经济的支柱。发展壮大国有经济,国有经济控制国民经济命脉,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,具有关键性作用。国有经济的巩固和不断壮大,是社会主义市场经济体制建立的前提和保证。而国有经济的巩固和发展,主要依赖于国有企业的不断成长和经济效益的不断提高,依赖于国有企业的保值和增值。目前国有资产保值和增值方面还存在不少问题,企业经济效益不高,国有资产流失严重,政府及有关部門对国有资产的监督管理的效果不理想。《企业国有资产监督管理暂行条例》的制定和实施,就是为了改革过去的国有资产管理模式,从理顺企业国有资产产权关系入手,建立新的国有资产监督管理体制,以实现国有资产的保值增值。

**第二条** 国有及国有控股企业、国有参股企业中的国有资产的监督管理,适用本条例。

金融机构中的国有资产的监督管理,不适用本条例。

**【释义】** 本条是关于《企业国有资产监督管理暂行条例》调整范围的规定。

纵观企业演变的历史,任何一个国家都没有一种永恒的企业法律形态,一个国家的企业法律形态在不同的历史时期会发生不同的变化,这是因为企业的法律形态必须适应不同的生产方式和所有制状况,以及某一国家或地区特定的商业和法律习惯。同时,不同国家的企业法律形态也存在着差异。但是这并不是说,企业的法律形态不具有稳定性。由于企业形态是由该国的生产资料所有制关系决定的,而生产资料所有制形成以后总有一个稳定发展的时期,因此,一个国家在一定的历史时期总会有一种或几种具有代表性和起重要作用的企业形态。目前,在世界各国流行的企业