

国有

GUO YOU ZI CHAN FA YAN JIU

资产法研究

史树林 庞华玲 等著



中国财政经济出版社

国有资产法研究

史树林 庞华玲 等著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有资产法研究/史树林, 庞华玲等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.9

ISBN 7-5005-6781-2

I. 国… II. ①史… ②庞… III. 国有资产法 研究—中国
IV. D922.291.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 085409 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 16.5 印张 392 000 字

2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-6781-2/F·5918

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

国有资产是我国坚持走社会主义公有制道路的物质基础。国有企业是我国全民所有制经济的基本组织形式，国有企业中国有资产的保值增值状况是衡量我国国民经济发展兴衰的一个重要指标，因此对国有资产的监管和保护历来是我国政府的一项重要职能。通过长期的探索和实践我国正在建立起一套适合社会主义市场经济发展需要的国有资产监管体系。

我国政府对国有资产的监管体制和监管方法有一个发展变化的过程，这一过程始终与我国的经济体制改革和社会变革联系在一起。

1979年以前，我国实行计划经济时期只存在两种经济形式，即全民所有制经济和集体所有

RAB 22/08

制经济。其中，全民所有制经济占绝对支配的地位，几乎所有大中型经济实体和工业组织都是国营企业，集体所有制经济主要存在于农村。政府对国营企业完全采取行政式领导和管理的方式，对企业中的人、财、物等有权任意支配和调拨，企业并不是独立经营的实体，只能按计划生产，没有经营和决策等权力。随着改革开放，我国在原有的两种经济形式的基础上又涌现出两种新的经济形式，即私人经济（又称为民营经济）和混合经济（如合资、合作、参股等等）。私人经济和混合经济的产生对我国经济的最大影响是导致原有的计划经济体制逐渐失灵。国家在改革之初虽然仍坚持计划经济，但私人经济和混合型经济的市场性和追求利润的本性使其无法被纳入计划体制，因此计划的束缚仍只限于国有经济和集体经济。私人经济和混合经济通过开辟市场为自身的发展创造了条件。实践表明，以市场为导向独立经营的私人经济实体和混合经济实体充满了活力并得到了迅速发展，而担负巨大的历史包袱并受到已有制度束缚的国有经济却陷入了痛苦的探索改革期。20世纪80年代转变管理和经营机制成为国有企业改革的主流。这一时期，全国人大制定了《全民所有制工业企业法》，国务院制订了《企业转变经营机制条例》等法律法规，明确了国有企业改革的目标和方向，并建立起国有资产管理的新关系，即国有企业具有独立法人的地位，对其经营的国有资产拥有财产权；政府代表国家拥有对国有企业中国有资产的所有权，并通过承包、租赁等方式与国有企业的经营者建立起委托经营关系，同时保留了作为企业主管部门的地位。国有企业部分地摆脱了强制性计划的束缚，从纯生产型经济实体发展为生产经营型实体。到了20世纪90年代，我国的改革开放进入了一个新的时期，我国逐步建立社会主义市场经济体制目标的确定，为国有资产管理制度的改革确立了新的目标。这一时期国有企业改革的主

流是要建立现代企业制度。所谓现代企业制度一般是指不分所有制形式，按照统一的法律建立起来的与国际接轨的企业制度。在实践中，公司制被认为是现代企业制度的主要组织形式，于是我国的国有企业普遍按照公司法的规定开始进行公司制改造。在国有企业追求现代企业制度的过程中，国有资产监管制度也在发生变革。随着部分国有企业主管部门（如各机械工业部）被撤销，逐渐产生了一些新型的国有资产监管机制，如成立国有资产管理局对国有资产进行基础性管理，由党的组织部门对国有企业的主要管理者进行人事管理，政府的经济计划部门对国有投资和经营进行规范管理等等。20世纪90年代后期，国务院撤销了国有资产管理局，其业务大多归入财政部。至此为止，我国改革开放后20年的国有资产管理体制具有明显的跟随特征，即根据国有企业改革的需要调整对国有资产的监管制度。跟随式的国有资产监管制度虽然在防止国有资产流失、保障国有资产所有权利益方面取得了很大的成绩，但作为一种财产管理制度却显得不仅被动而且不足。从某种意义上讲，被动的国有资产管理体制使国有资产关系有些本末倒置，往往不是国有资产经营关系服从国有资产监管关系，而是国有资产监管关系迁就国有资产经营关系，其结果必然是形不成对国有资产的有效监管。

进入21世纪后，我国的国有企业大多完成了公司制改造，推行了现代企业制度，大规模的国有企业改革已经结束。在此基础上，全面规划和完善国有资产监管制度的时机已经成熟。国务院首先发布了《国有企业监事会暂行条例》和《国有金融机构监事会暂行条例》，并对国有资产管理机制进行了重新规划和设计。2003年初，在第十届全国人大一次会议上，即将期满卸任的朱镕基总理在《政府工作报告》中提出建立全新的国有资产管理体制的设想和改革方案。国有资产管理制度改革成为了新一届政

府机构改革的一部分。新一届政府将设立国有资产监督管理委员会作为国务院的特设机构。该委员会整合过去由多个政府部门分别行使的监管国有资产的职能,并以国有资产出资人的身份对国有企业进行监管。国有资产监督管理委员会集管人、管资产和管事于一身,充分体现了出资人的权利。按照新的国有资产管理体制,全国建立三级国有资产出资人体系,即国务院、省和市(地)三级出资人。全国人大通过了国务院的改革方案。随后国务院国资委便挂牌成立并开始工作。

为了建立新的国有资产监管体制,发展和壮大国有经济,国务院于2003年5月13日通过了《企业国有资产监督管理暂行条例》。该条例按照新的国有资产监管体制的要求,规定了国有资产监管机构的职责和义务以及对国有企业的各项监管关系。该条例的公布执行,理顺了国有资产出资人与国有企业的关系,解决了长期以来国有资产所有人缺位的问题,使国有企业找到了自己的“老板”。按照该条例的规定,国有资产监督管理者(出资人)的地位优于国有企业的经营者。虽然监管者不得干预国有企业的经营活动,但是对国有企业的重大事项有决策权,例如国资委有权审核批准其所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司的重组、股份制改造方案和所出资企业中的国有独资公司的章程;国资委有权决定其所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司的分立、合并、破产、解散、增减资本、发行公司债券等等。

新建立的国有资产监管制度走的是一条国有资产市场化管理的道路。国有资产的产权关系构成了国有资产监管机构与国有企业之间关系的纽带。国有资产的监管机构按照政府的授权履行国有资产出资人的职责,但无权直接参与国有资产的经营,因为其所遵循的是政企分开、所有权与经营权相分离的原则。在纯粹以资产为纽带的国有资产监管关系中,国有资产监管机构履行职责

的方法和能力是决定国有经济是否能够不断发展和壮大的关键。如果说过去衡量国有资产监管效果的核心因素是国有企业的素质，那么现在便是国有资产监管机构的素质了。从这个意义上讲，我国新的国有资产监管制度尚未完全建立起来，这一制度所带来的深远影响也尚未体现出来。按照理论分析，新的国有资产管理制度适应社会主义市场经济的需要，国有资产监管机构所运用的是资本的权利，所形成的法律关系是正当和顺畅的，但是真正使新的国有资产监管制度产生预期效果并不像这一制度的提出那么容易。拥有出资人身份的国有资产监管机构到底应当取得什么样的法律地位还是一个有待解决的问题。以国务院国资委为例，它所管辖的国有资产（或称为它投资所形成的国有资产）达数万亿人民币。如果把它视为一个控股公司，那么它就是我国具有绝对经济控制力的实体，也很容易成为一个垄断实体。按照新颁布的《企业国有资产监督管理暂行条例》的规定，国资委履行国有资产出资人的职权主要有：对国有独资企业、国有控股企业和参股企业经营者的任免权或参与任免权，对国有企业重大事项的决定权或最终决策权，对企业国有资产管理权和对企业国有资产的监督权。如果说上述权利类似于非国有资产的出资人对其投资与企业的资产所享有的权利，那么国资委的工作就具有了商业性质，而且与控股公司没有大的区别。假如说一个数量庞大的私人资本向许多产业投资从而形成了许多子公司和参股的公司，那么该私人资本的拥有者便享有了对其投资企业的监督管理权。国家一般对这样的私人资本的要求是：该资产首先应成为一定实体的资产，以便取得资本的权利；其次，资本收益需要纳税；该资产所依托的实体具有民事主体的权利和义务，一般通过法律手段解决与其投资有关的纠纷。这些要求显然是不适用于国有资产出资人的，因此如何定位国有出资人仍是一个问题。另外，一般

资产转变为资本的目的是赢利，而国有资产转变为资本的目的不仅仅是赢利，这也体现出国有资产出资人与其他资产出资人的不同。总而言之，新的国有资产监管体制建立后仍有许多问题有待于探索 and 解决。

国有资产是一个很大的概念，可以划分为经营性国有资产和非经营性国有资产、有形的国有资产和无形的国有资产、金融类国有资产和非金融类国有资产等类别。特设的国有资产监管机构（国资委）所管理的国有资产主要是经营性的和非金融类的国有资产。该机构对国有资产管理分为基础管理和其他管理两种。国有资产的基础管理主要包括：国有资产的产权界定、产权登记、资产评估监管、清产核资、资产统计、综合评价等等。国有资产管理的其他类别主要有：对企业负责人的管理，如任免、任免建议、业绩考察、薪酬奖惩等等和对企业重大经营决策行为的管理，如需要由股东做出的决定等等。国有资产的监督手段主要有：向国有独资企业派出监事会，对所出资企业依法进行财务监督，国有企业和国有控股企业应当建立有效的内部监督机制，国有企业应定期主动向监督机构报告财务状况、生产经营状况和国有资产的保值增值状况。国有资产监督管理机构在履行监管职责时所依据的法律法规是多方面的，本书围绕着国有资产及国有资产监管的内容并结合有关法律法规进行了比较全方面的介绍和论述。

本书是在北京市“九五”社科规划课题《北京市国有资产法律制度研究》成果的基础上写作完成的，由史树林策划和主持，参加研究和写作的主要有中央财经大学、北京理工大学、北京市社会科学院、北京联合大学应用文理学院和首都师范大学等单位的仁丁秋、李恩慈、杨威、庞华玲、王小青、张赢、赵永林、程伟、孔德州、陈君、赵秀梅等专家、学者和教师。本书的

出版得到了北京市社科规划办公室的支持和中央财经大学法律系的资助，我们在此表示衷心的感谢。

史树林

2003 年 7 月

目 录

第一部分 国有资产法律制度一般性研究	
第一章 国有资产与国有资产法概述	(1)
第一节 国有资产的产生、概念和特点分析	(1)
第二节 国有资产关系	(6)
第三节 两种公有制财产关系的比较	(12)
第四节 国有资产法定义	(15)
第二章 国有资产法基本原则	(18)
第一节 国有资产神圣不可侵犯原则	(18)
第二节 国有资产所有权主体统一原则	(20)
第三节 国家对国有资产分级管理原则	(23)
第四节 国有企业经营权自主原则	(25)

第三章 国有产权法律问题	(27)
第一节 产权.....	(27)
第二节 国有资产产权.....	(31)
第三节 国有资产所有权的代理.....	(33)
第四章 国有资产法规体系分析	(42)
第一节 《宪法》及其他法规关于国有资产的 一般性规定.....	(42)
第二节 国有资产产权管理法规体系.....	(48)
第五章 国有资产经营法律	(66)
第一节 有关国有资产经营方式的法律.....	(66)
第二节 有关境外国有资产的管理规定.....	(82)
第三节 关于国有企业之间的竞争及规则.....	(87)
第六章 国有资产地方性立法	(95)
第一节 关于地方立法权.....	(95)
第二节 地方性国有资产立法的特点.....	(98)
第三节 北京市国有资产立法现状、特点及发展 趋势.....	(104)
第七章 国有资产的法律监督	(108)
第一节 监督与国有资产监督.....	(108)
第二节 国有资产监督的特征.....	(111)
第三节 国有资产监督的环节、目标和责任.....	(119)
第四节 国有资产的监督方式.....	(126)
第五节 国有独资(一人)公司监事会制度.....	(128)
第八章 国有资产的种类与范围	(134)
第一节 国有资本性资产.....	(134)
第二节 非经营性国有资产.....	(139)
第三节 资源性国有资产.....	(145)

第四节 国有资产的其他分类·····	(149)
第九章 国有资产管理体制的新发展·····	(152)
第一节 新世纪国有资产管理体制改革方案的 提出·····	(152)
第二节 新世纪国有资产管理体制改革的特点·····	(154)
第三节 新体制对完善国有资产法律体系的影响·····	(162)
第四节 国有资产管理体制改革需注意的问题·····	(165)

第二部分 国有资产经营管理制度

第十章 国有资产管理的任务、范围和内容·····	(169)
第一节 我国国有资产管理的任务及管理范围·····	(169)
第二节 国有资产管理的內容·····	(171)
第十一章 国有资产管理的特征、原则和方式·····	(174)
第一节 国有资产管理的特征·····	(174)
第二节 国有资产管理的原則和方式·····	(176)
第十二章 国有资产运营体制·····	(182)
第一节 国有资产运营体系·····	(182)
第二节 国有控股公司·····	(189)
第三节 国家授权的特定经营部门·····	(198)
第四节 基层经营单位·····	(200)
第十三章 国有资产运营管理制度·····	(210)
第一节 国有资产的直接运营·····	(210)
第二节 国有资产的间接运营·····	(225)
第十四章 党组织、工会在国有资产运营中的作用·····	(232)
第一节 发挥政治核心作用,围绕企业的生产 经营开展工作·····	(233)

第二节	支持厂长（经理）依法行使职权，处理好 党、政、工三者关系·····	(235)
第三节	依靠职工群众，支持职工代表大会开展 工作·····	(237)
第四节	参与企业重大问题的决策·····	(243)
第五节	加强党组织的自身建设，加强群众组织的 思想政治工作·····	(245)

第三部分 特殊类型国有资产的法律保护

第十五章	国有无形资产的法律保护·····	(248)
第一节	国有无形资产法律保护概述·····	(248)
第二节	国有专利权的法律保护·····	(253)
第三节	国有著作权的法律保护·····	(258)
第四节	国有商标权的法律保护·····	(268)
第五节	国有商业秘密的法律保护·····	(276)
第十六章	国有非经营性资产的法律保护·····	(283)
第一节	非经营性国有资产法律保护的任务和 原则·····	(283)
第二节	非经营性国有资产的管理机构及其职责·····	(287)
第三节	非经营性国有资产管理的内容·····	(289)
第四节	非经营性国有资产管理的法律责任·····	(308)
第五节	有关非经营性国有资产管理的法律适用 范围·····	(310)
第十七章	国有资源类资产的法律保护·····	(313)
第一节	国有资源类资产概述·····	(313)
第二节	我国对国有资源类资产的法律保护·····	(317)

第十八章 国有金融资产管理及法律保护	(341)
第一节 金融资产管理概述.....	(341)
第二节 金融市场结构.....	(343)
第三节 金融资产管理的法律保护.....	(345)

第四部分 国有资产监督法律制度

第十九章 国有资产评估管理法律制度	(352)
第一节 国有资产评估的概念.....	(352)
第二节 国有资产评估的范围.....	(357)
第三节 国有资产评估的组织管理.....	(360)
第四节 资产评估机构.....	(362)
第五节 国有资产评估程序.....	(369)
第六节 国有资产评估方法.....	(377)
第二十章 国有资产财务管理法律制度	(381)
第一节 基本原则和主要内容.....	(381)
第二节 国有资产的财务管理.....	(383)
第二十一章 国有资产配置	(410)
第一节 国有资产配置的目的和意义.....	(410)
第二节 国有资产配置的基本原则.....	(415)
第三节 国有资产配置的主要途径.....	(422)
第二十二章 国有资产保值增值的法律保障	(430)
第一节 国有资产保值增值的含义.....	(430)
第二节 危害国有资产保值增值的因素.....	(431)
第三节 国有资产保值增值的机制和制度.....	(437)
第二十三章 损害国有资产的法律責任	(441)
第一节 关于以权谋私、徇私舞弊、侵吞国有	

	资产的法律 责任·····	(441)
第二节	关于滥用职权, 严重失职损害国有资产 的法律 责任·····	(446)
第三节	关于徇私枉法、徇情枉法造成国有资产 流失的法律 责任·····	(453)
第二十四章	国有资产监督管理中中央与地方 的关系·····	(461)
第一节	我国目前国有资产管理中中央与地方 的关系·····	(461)
第二节	我国目前在国有资产管理方面中央与 地方的关系 中存在的问题及对策·····	(464)

第五部分 国外公有资产管理法制概况

第二十五章	国外公有资产管理法制概况·····	(469)
第一节	国外公有企业的概念与分类·····	(469)
第二节	国外公有企业的起源、发展和变化·····	(477)
第三节	国外公有企业的规模与结构·····	(491)
第四节	国外公有企业的管理体制·····	(500)

第一部分

国有资产法律制度 一般性研究

第一章

国有资产与国有资产法概述

国有资产的产生、 概念和特点分析

第一节

一、国有资产的产生和概念

从法学角度上讲，国有资产是国有资产法律关系的客体，它与一般法律关系中的财富客体在表现形式上是相同的^①，只是由于其所有权归属是全民（国家），才形成国有资产这个与众不同

^① 参见孙国华主编：《法理学教程》，中国人民大学出版社1994年8月版。