

8

《国有企业财产监督管理条例》

释 义

国家体改委政策法规司 编

企业管理出版社

《国有企业财产监督管理条例》

释 义

国家体改委政策法规司 编

企业管理出版社

(京)新登字 052 号

D922.205/1

239

《国有企业财产监督管理条例》

释 义

国家体改委政策法规司 编

企业管理出版社出版

(社址:北京市海淀区紫竹院南路17号)

新华书店北京发行所发行

北方交通大学印刷厂印刷

787×1092毫米, 32开 7.75印张 165千字

1994年8月第1版 1994年8月第1次印刷

印数:11000册

定价:8.00元

ISBN7-80001-485-1/F·483

主 编 孙延祜

副主编 郭宝林 于 吉

前 言

根据江泽民总书记和李鹏总理关于加强国有资产管理，确保国有资产保值增值，巩固和壮大国有经济的指示精神，在朱镕基副总理的主持下，国家体改委、国家经贸委、国家国有资产管理局起草的《国有企业财产监督管理条例(草案)》(以下简称《监管条例》)，经国务院第八次常务会议原则通过，李鹏总理签署发布实施。《监管条例》是加强国有资产监管，防止国有资产流失的重要法规，是落实《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出的，加强国有企业财产的监督管理，实现企业国有资产保值增值，维护所有者权益的具体措施。认真贯彻实施《监管条例》，将进一步增强国有企业活力，发挥国有经济在社会主义市场经济中的主导作用。为了配合搞好《监管条例》的学习宣传，国家体改委政策法规司组织编写了《国有企业财产监督管理条例释义》一书，力求对《监管条例》条文作出比较准确的解释，以帮助读者理解《监管条例》。参加编写的同志有：孙延祜、郭宝林、于吉、熊继宁、许向阳、邱利琪、周永舫、刘国福等同志，孙延祜同志负责审定。由于时间仓促和撰写人员的水平所限，释义中的不当与疏漏在所难免，敬请读者批评指正。

编 者

1994年8月4日

目 录

前 言

- 第一章** 总则..... (1)
- 第二章** 分级管理和分工监督 (27)
- 第三章** 监事会 (59)
- 第四章** 企业法人财产权 (79)
- 第五章** 法律责任..... (109)
- 第六章** 附则..... (138)

附 录

1. 国有企业财产监督管理条例 (144)
2. 国家体改委、国家经贸委、国家国有资产管理局关于
《国有企业财产监督管理条例》(草案)的说明
..... (154)
3. 国家体改委、国家经贸委、国家国有资产管理局关于
《国有企业财产监督管理条例》(草案)的补充说明
..... (159)
4. 全民所有制工业企业转换经营机制条例 (161)
5. 中华人民共和国公司法 (183)
6. 国有资产评估管理办法 (233)

《国有企业财产监督管理条例》 释 义

第一章 总 则

第一条 为了加强国有企业(以下简称企业)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,制定本条例。

【释义】 本条规定阐明了制定《国有企业财产监督管理条例》(以下简称《监管条例》)的宗旨。

《监管条例》是根据江泽民总书记和李鹏总理关于加强国有资产管理,确保国有资产保值增值,巩固和壮大国有经济的指示精神,在朱镕基副总理的主持下,由国家体改委、国家经贸委、国家国有资产管理局等单位组成的起草小组起草,经广泛征求各方面意见后,国务院第八次常务会议讨论通过,1994年7月24日以李鹏总理签署的国务院第159号令发布实行。《监管条例》是我国有关国有企业财产监督管理的重要行政法规。1988年4月13日第七届全国人民代表大会第一次会议

通过了《中华人民共和国全民所有制工业企业法》(以下简称《企业法》)。《企业法》中明确规定了全民所有制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日国务院发布了《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的规定。《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。对企业内国有财产如何进行有效的监督管理并保证国有财产的保值和增值,没有作出系统完整的规定。虽然建国以来国家制定发布了有关国有资产的法规和行政命令,但对国有资产依法进行管理,依然比较薄弱。党的第十四次全国代表大会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企业国有财产的管理,落实企业经营权的同时如何保障国家所有权,就成为关系到社会主义市场经济体制能否尽快建立、国有经济如何壮大和发展急待解决的现实问题。为此,国务院制定的《监管条例》,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。

国有企业是指企业财产属于中华人民共和国全体公民所有的企业。在我国现阶段,国有企业财产采取国家所有的形式,由中华人民共和国作为国有企业财产所有权的权利主体,由国务院代表国家行使企业财产所有权。在实行国有企业财

产国家所有权和企业经营权相分离之后,国家一般不再直接对这部分财产行使占有、使用和处分的权利,而是授权企业行使这些权利。但两权分离并不意味着国家对企业国有财产放弃了所有权,国家作为企业财产所有权人,除享有从企业获得收益的权利以外,依然拥有对企业财产的监督管理权和最终处分权。对国有企业财产进行监督管理,不但是中央政府的权利,也是地方各级政府及有关部门和机构的责任。

随着经济体制改革的不断深入,我国正逐步从计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡。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,主要依赖国有企业的不断成长和经济效益的不断提高,依赖国有企业财产的保值和增值。因此,加强国有企业财产监督管理的基本问题,是要更好地实现企业财产的保值和增值。目前国有企业财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,政府及政府有关部门对企业财产监督管理效果很不理想。造成这些问题的原因,主要是由于企业国有财产的经营思想、管理体制、经营方式和运行机制陈旧落后,存在许多弊端。《监管条例》的制定和实施,就是为了改革过去的国有企业财产管理模式,从理顺国有企业财产产权关系入手,建立统一领导、分级管理、分工监督、企业经营的新的管理体制,以实现国有企业财产的保值和增值。

第二条 国家通过转变政府职能,理顺产权关系,转换企业经营机制,保障国家对企业财产的所有权,落实企业经营

权,使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人和市场竞争的主体,实现国有资产的保值增值。

【释义】 本条确立了建立新的国有企业财产管理体制的途径和要达到的目标。

国有企业财产管理体制的建立和完善,是我国基本经济关系深层次的改革,政府作为国家行政机构,其职能的转变,是这一改革的关键所在。政府在过去的经济管理中,不但对各种经济关系进行调整和控制,而且通过计划和行政命令的方式直接参与到具体的企业生产活动之中。所以长久以来,我国实行的是计划为主、条块分割、政企不分的经济管理模式。在这种僵化的经济管理模式之下,企业不成其为权利义务主体,没有独立的生产经营管理自主权,变成了行政机关的附属物。企业财产也是由国家直接控制,企业既无财产支配权,对财产的保值和增值也不负责任。在这种体制下,就政府对企业的关系来讲,其职能是双重的,即:一方面政府是国家行政机关,对企业行使国家行政管理职能,另一方面政府又作为国家的代表,对企业行使财产所有权的职能。由于政府行政权力的强制性,加之企业事实上的部门或地区的隶属关系,使企业成为政府行政机构的附属物,政府对企业财产的投入、抽取、平调、划拨等行为变为完全的行政行为。经济体制改革以来,国家逐步扩大企业经营自主权,并确立了“政企分开”、“两权分离”的原则,从法律上明确了企业的法人地位,授予了企业经营权,但这些主要都是针对企业所进行的改革,政府的职能并未进行相应的转变。在社会主义市场经济体制下,政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开,政府作为社会管理者,其

职能应是以对社会进行宏观管理为主,国有资产所有者职能应由经国家授权的部门或机构行使。《监管条例》提出的转变政府职能,正是遵从了政府的社会管理者职能和国有资产所有者管理职能适当分离的原则,通过将国家行政权与国家所有权适当分离,以逐步建立健全中央到地方的国有企业财产监督管理体系,实现保障国有企业财产权益、按市场经济规律促进企业经济效益的提高、确保国有资产保值和增值、壮大社会主义公有制经济基础的目标。政府职能的转变,是对国有企业财产实行有效监督管理的重要前提,也是建立新型国有资产管理体制的必备条件,对改革政府的行政管理职能,提高管理效率也有积极的促进作用。

国有企业财产所有权属于国家,由国务院代表。产权是由所有权派生的,是由出资者向企业注入资本金,对形成的经营性资产所拥有的财产权益。我国国有企业财产主要源于三方面:一是在新民主主义革命时期革命根据地建立的各类公营企业,解放后成为国有企业的组成部分;二是没收旧社会官僚垄断资本企业和资本主义工商业社会主义改造的合营企业,构成解放初期国有企业的一部分;三是国家新投资兴建的国有企业,这些企业的不断发展壮大,成为国有企业财产的主要组成部分和我国社会主义经济发展的物质基础。长久以来,我国国有企业产权关系是很不明确的,谁是法定的国有财产所有权人代表,谁有权对企业国有财产行使监督管理权、投资收益权、人事任免权,如何行使这些权利,没有相应的科学、合理、健全的国有企业财产管理法律体系和管理机构来保障,在管理上出现了许多漏洞,存在许多严重问题。这些问题主要集中在以下几方面:①管理混乱,“家底”不清。由于产权不明确,

又缺乏有效的管理制度,国有企业资产普遍存在帐实不符、帐帐不符、帐外设帐、甚至资产无帐的现象。这种现象的存在,使大量国有企业财产及其权益不能处在国家监督管理之下,而为某些单位和个人大肆侵吞损害国有企业财产及权益开了方便之门。②国有企业财产大量流失。国有企业财产流失现在已成为一个相当严峻的现实问题,由于国有企业财产监管不力,致使一些部门、单位通过各种手段将大量国有财产化为集体财产,化预算内管理为预算外管理,甚至化公为私。如在承包中,某些承包企业任意压低承包基数,贱价处理企业国有财产。在设立中外合资企业时,国有企业财产不经评估,或压低评估值,或不计无形财产,以远远低于企业实际资产值入股。在股份制改造中,不执行国家有关规定,将企业留利甚至企业折旧基金化作企业职工股份,有的用企业资金购买法人股分给职工,也有的对企业内部职工股规定过高的股息率和分红,还有的企业未将企业全部财产折资入股,将其中一部分划出,转为所属集体企业资产,为企业职工谋福利。许多企业用国有资产对外投资,而收益不入帐,用于发放奖金或建小金库。境外国有财产管理更为混乱,许多企业在境外财产以私人名义存放或登记注册,卷款潜逃、受骗上当事件屡有发生。国有企业财产的这种流失状况如果继续蔓延发展下去,不但会破坏我国国有经济的正常发展,更可能引起社会问题,危及国有经济的巩固和发展。③国有企业财产浪费损失严重。近些年来,由于种种原因,重复建设、盲目引进的情况屡禁不止,国有企业内闲置搁置的固定财产大量存在,至于设备利用率低等浪费现象更是普遍存在。这种状况使大量国家投资未能形成可供有效使用的国有资产,严重制约了我国社会主义生产力发

展水平。④国家所有权益严重受损。目前国有企业财产管理工作中,没有有效的制约机制。对企业留利的使用,缺乏有效的监督管理措施,大量的用于生产性积累的国有财产被转作非生产性积累和消费性支出,形成了“生活福利靠留利,生产靠贷款,还贷靠国家”的状况。国家对企业职工工资、奖金等收入增长失去控制,使职工工资、奖金和各种形式的补贴猛增,工资性增长远远超过劳动生产率的增长,有些企业甚至出现了亏损增加,而工资、奖金仍旧增长的极不正常状况。再有,对企业资产负债比例难以调控,许多企业负债比例过大,使企业资产收益状况日趋恶化,不但增加了企业财产风险,也损害了国家财政收入。⑤效益下降,亏损上升。过去对企业财产实行的是计划目标、产值目标的管理,企业对资产盈利率并不关心,在经济体制转轨过程中,许多国有企业还未能及时适应市场经济运作规律的要求,国家也未对企业采取资产经营责任制度,致使国有企业经营效益不断下降,亏损面和亏损额急剧上升,造成国有企业财产未能发挥应有经济效能,给国家造成了巨大的经济损失。除上述问题外,国有企业财产还存在许多问题,如拚设备、吃老本、杀鸡取卵、竭泽而渔依然是许多国有企业采用的生产经营方法。国有企业财产经营和管理中存在的这些严重问题,与国有企业财产产权关系不明确均有直接的关系。由于产权关系理不顺,就难以建立起一套适应社会主义市场经济的国有资产管理体制,对国有企业财产的监督和管理难以取得较好的效果。因此,《监管条例》将理顺产权关系,做为使企业成为真正的法人,实现国有资产的保值增值的重要前提条件和必经途径之一。为理顺产权关系,《监管条例》在企业财产所有权方面作了三项重要规定:一是企业财产

属于全民所有，即国家所有，将中华人民共和国作为企业财产所有权的唯一权利主体，维护了全民财产神圣不可侵犯的宪法原则；二是确定国务院代表国家行使企业财产所有权，解决了企业财产实际归属的现实问题；三是规定在国务院统一领导下，企业财产实行分级管理、分工监督，并实行带有鲜明中国特色的派出监事会的方法，加强对国有企业财产的监督。《监管条例》重点明确了有关各方面的监管职责，解决了国有企业财产监督管理职责不清的老大难问题，明确了产权责任。国有企业财产监管机构和企业各司其职、各负其责，一方面维护了企业作为独立法人必须的经营自主权，排除了对企业的不当干预，另一方面保证了国家财产所有权益不受侵犯，形成了产权制约机制。

实现国有企业财产的保值增值，使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人和市场竞争主体，必须转换企业的经营机制。良好的企业经营机制能及时有效调节企业的经营活动，使企业与市场环境相适应，还能调节企业内部有关经营的各个系统，使之保持高效运转和动态平衡。在旧的经济管理体制下，我国国有企业由于受政企不分，两权不分的制约，缺乏应有的自主经营权，无法对企业盈亏负责，也无法根据市场的变化和企业情况，自主调整企业经营方向和经营方式，与社会主义市场经济的客观要求不相适应。1992年7月23日国务院发布的《转换经营机制条例》第二条规定：“企业转换经营机制的目标是：使企业适应市场的要求，成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位，成为独立享有民事权利和承担民事责任的企业法人。”这一规定不但为建立新的企业经营机制指明了方向，对于加

强和改善对企业国有财产的监督管理也有极为重要的意义。企业转换经营机制后,成为独立的法人和市场竞争主体,国家与企业之间政企不分的关系发生了转变,国家将国有财产授予企业进行经营管理之后,国家作为企业财产所有权人要依法对企业享有监督权。企业在生产经营过程中,必须保障国有财产不受侵害,并合理有效地运用国家授予的财产创造新的财富,增加国家的收益。由于企业成为法人并参与竞争,企业就对其经营行为的后果负责,在市场竞争中如果不能创造效益,企业就会被淘汰,因此企业必须不断地提高生产效率,降低成本,开发适合市场需要的商品并提供优质服务,改进生产技术、设备,提高管理水平,才能求得生存和发展。而企业的不断发展,正是国有资产保值和增值的可靠保证。《监管条例》为保证企业经营机制顺利转换,明确规定了企业依法享有法人财产权,并进一步充实了企业经营权的内涵。同时,为保障国家所有权,《监管条例》规定企业要建立资产经营责任制,对企业全部法人财产及其净资产承担保值和增值承担责任。企业实行“承包”、“租赁”、“股份制”、“法人式联营”以及与外商实行“合资”、“合作”的,《监管条例》作了确保企业国有财产保值增值的相关规定。对转让企业产权的,《监管条例》也规定了严格的审批制度。

建立新的国有企业财产监督管理体系,对企业财产进行监督,目的是为实现国有资产的保值增值。企业转换经营机制,成为法人和市场竞争主体,也必须保证国有企业财产的保值增值。国有企业财产的保值,是指在一个时期终了时,企业全部国有资产要保持在这一个时期初始时的水平。这里的保持初始时水平并不是指对国有财产的简单保存,而是指:①必

须是企业全部国有财产的保值；②必须是企业国有财产价值的保值，国有财产在某个时期終了计算价值时，要扣除通货膨胀因素与这一时期开始时原值比较，而不是以帐面现值与原值相比较。③在一个时期終了时与期初的对比额中，应将不合理占用项目、不按规定摊提的费用项目、财产损失浪费项目、挂帐待处理项目及其他非正常占用项目从保值指标中扣除。④还必须保证企业在资产占用结构上的保值，生产性资产的比重与期初相比不得降低，不能以生产性资产占用的减少或非生产性资产占用的增加来掩盖企业财产的不合理流动。国有企业财产的增值，是指企业在一定时期内，在占用的全部国有财产保值的基础上，要实现一定幅度的财产增长。国有财产的增值，既包括扩大增值财产的绝对额，也包括不断提高增值率，即企业应做到国有财产的有效增值。企业通过提高劳动生产率和资产的纯收益率、扩大资产投入额、加速资金周转等途径，在资产的不断循环和周转中实现国有财产的增值。

第三条 企业财产即企业国有资产，是指国家以各种形式对企业投资和投资收益形成的财产，以及依据法律、行政法规认定的企业其他国有财产。

【释义】 本条规定了国有企业财产的定义，规定了国有企业财产范围。

国有企业财产指国有企业占有、使用的全部国有资产。国有财产属于全民所有。建国四十多年来，全国人民通过辛勤劳动积累了巨额的国有资产，这些国有资产是国民经济发展的物质保障，是国家财政收入的主要来源，是社会主义政治制度

和经济制度存在和发展的物质基础。

企业占有、使用的国有资产，按不同标准可分为不同的种类。按国有资产形成的方式分类，可分为两类：一类是以自然资源为主体的国有资产，即资源性资产。一般包括土地资源、矿产资源、水资源、水产资源、森林资源、草原资源、野生动物资源等。根据宪法和有关自然资源法律、法规的规定，自然资源中，矿产资源、水资源、野生动物资源和珍稀植物资源等，全部属于国家所有；水产资源、土地资源、森林资源、草原资源等，部分属于国家所有。企业对占用的国有自然资源，有权依照国家法律、法规的规定，按专门用途合理地加以利用。另一类是由于人类通过劳动进行开发、加工和利用而形成的国有资产，包括机器和设备、工具、仪器及用具、房屋及建筑物、原材料、技术及知识产权等。这一类财产是企业占用的国有资产的主要部分。按国有资产存在的形态分类，国有资产可分为有形资产和无形资产。有形资产是指具有价值形态和实物形态的资产。有形资产又可分为固定资产、流动资产、专项资产。其中，固定资产包括土地、机器和设备、房屋及建筑物等；流动资产包括原材料、半成品、产成品、现金等；专项资产是指专项存款、专项物资、专项工程支出、有价证券和专项应收款等。有形资产是企业进行生产、经营等活动的基本物质条件，一般来说，企业资产中有形资产是总资产的主要组成部份。无形资产是指不具有实物形态而具有经济价值形态的资产。无形资产一般包括技术和专利权、商誉和商标权、著作权、特许权等。无形资产虽不具备实物形态，但对企业却有特殊的重要意义，企业对无形资产的有效利用，往往能给企业带来巨大的经济效益。尤其是在我国经济转为社会主义市场经济中，无形资产对