

QIYE GUOYOU ZICHAN FA
SHIYI JI SHISHI DUBEN

《企业国有资产法》

释义及实施读本

主编 文宗瑜

副主编 陈少强 赵世萍 谭静



人民出版社

《企业国有资产法》释义及实施读本

主 编 文宗瑜

副主编 陈少强 赵世萍 谭 静

参与撰写人员 文宗瑜 陈少强 赵世萍 谭 静
向燕晶 袁 媛 刘 放 闫嘉韬

 人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

《企业国有资产法》释义及实施读本 / 文宗瑜 主编. —北京: 人民出版社, 2009. 1

ISBN 978-7-01-007593-8

I. 企... II. 文... 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 207431 号

《企业国有资产法》释义及实施读本
QIYE GUOYOU ZICHAN FA SHIYI JI SHISHI DUBEN

主编 文宗瑜 副主编 陈少强 赵世萍 谭静

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

廊坊市春辉印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 2 月第 1 版

2009 年 2 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米 × 1230 毫米

1/32 印张: 13.75

字数: 210 千字

印数: 1—10000 册

ISBN 978-7-01-007593-8

定价: 40 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

本书如有印装错误, 可随时退换 电话: (010) 68278452

前 言

2008年10月28日,十一届全国人大常委会第五次会议以高票表决通过了将于2009年5月1日起施行的《中华人民共和国企业国有资产法》。这部历时15年、前后跨越三届全国人大及其常委会的法律,终于“千呼万唤始出来”,实现了数十万亿国有资产监管的“有法可依”。

《企业国有资产法》是中国坚持基本经济制度的必然要求。中国实行社会主义市场经济,必须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,把国有产权权益实现好、维护好。

《企业国有资产法》是保证改革顺利进行的迫切需要。在深化国有企业改革过程中,有些地方、有些国有企业出现了侵害国有产权权益的现象,造成国有资产流失,引起人民群众的强烈不满,要求制定专门的法律,以健全制度、堵塞漏洞、切实维护国有产权权益、保障国有资产安全、促进国有经济巩固和发展的呼声更高。《企业国有资产法》的出台和实施,将有利于保证改革的顺利进行。

《企业国有资产法》填补了经营性国有资产监管的法律空白。《企业国有资产法》的出台和实施,较好地解决了《公司法》和《物权法》之间的法律缺失问题。

加强法制宣传教育是贯彻依法治国方略的基本要求。党中央、国务院对此历来高度重视。党的十七大指出,要深入开展法制宣传教育,弘扬法制精神,形成自觉学法守法用法的社会氛围。《企业国有资产法》的宣传教育是全国法制宣传教育的重要组成部分,对于普及国有资产法律知识,增强国家出资企业的法律意识和法律遵从度,营造良好的法制和谐、健康有序的良好社会氛围,具有十分重要的意义。

《企业国有资产法释义及实施读本》一书正是适应社会各界学习贯彻《企业国有资产法》的需要应运而生的。

本书的总论部分介绍了《企业国有资产法》的内容及主要特点、若干难点问题等内容,旨在为读者勾勒出一个清晰的企业国有资产管理法制框架。第一章至第九章就《企业国有资产法》具体条款进行逐条解读,包括:总则、履行出资人职责的机构、国家出资企业、国家出资企业管理者的选择与考核、关系国有资产出资人权益的重大事项、一般规定、企业改制、与关联方的交易、资产评估、国有资产转让、国有资本经营预算、国有资产监督 and 法律责任等内容。第十章探讨中国国有资产管理体制的建立和完善,重点研究如何在加强各类国有资产专业分类管理的基础上逐步向统一的目标迈进。

本书的特点是:(1)突出应用。本书力图全面、深入、系统地讲解和分析《企业国有资产法》的立法宗旨、政策背景、政策运用、实际操作以及应注意的问题,并尽可能辅以案例分析。(2)客观公正。本书对《企业国有资产法》仍未解决的难点问题直言不讳,并对中国企业国有资产监管体制的发展方向进行认真探讨。

本书在写作过程中进行了多次集体讨论,并反复征求了多方面的意见,并得到了有关单位的大力支持和热情帮助,谨此表示衷心感谢。

本书的读者群是人大立法工作者、国家资产监督管理委员会官员、金融监管官员、与国有企业相关的政府财政和审计官员、国家出资企业(包括金融类国家出资企业)管理人员以及其他相关人士。

让我们认真学习贯彻《企业国有资产法》,共同努力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。

编者

2009年1月2日于北京



总 论 国资改革的依法推进及其分类管理

一、《企业国有资产法》的内容及主要特点·····	3
二、《企业国有资产法》仍然没有明确的若干难点问题·····	7
三、依托《企业国有资产法》继续深化国资改革·····	10
四、国有资产的分类管理及其职责强化·····	12

第一章 《企业国有资产法》的重要条款释义

第一节 总则及出资人的条款释义·····	16
第二节 出资人权益的条款释义·····	31
第三节 国有资本经营预算的条款释义·····	53
第四节 国有资产的监督及法律责任的条款释义·····	61

第二章 国有资产所有权及出资人职责

第一节 国有资产全民所有及所有权行使·····	82
第二节 国家出资企业的形式·····	95
第三节 企业国有资产的范围和形式·····	106
第四节 国有资产出资人职责的履行·····	112

第三章 国家出资企业的管理人员选聘

第一节 国家出资企业管理人员的任免及任期审计·····	116
第二节 国家出资企业管理人员的任免及任职条件·····	125

目录

MU LU

第三节 国家出资企业管理人员的兼职限制·····	128
--------------------------	-----

第四节 国家出资企业管理人员的考核及奖惩·····	132
---------------------------	-----

第四章 国有资产的经营及管理

第一节 国家出资企业的依法设立及关闭·····	142
-------------------------	-----

第二节 国家出资企业的依法经营及公平竞争·····	150
---------------------------	-----

第三节 国家出资企业的职工权益维护·····	157
------------------------	-----

第四节 国家出资企业的公司治理完善·····	165
------------------------	-----

第五章 国有资产的评估及转让

第一节 国有资产评估概述·····	174
-------------------	-----

第二节 资产评估项目的核准·····	177
--------------------	-----

第三节 国有资产评估结果的备案·····	180
----------------------	-----

第四节 国有资产的转让方式·····	184
--------------------	-----

第五节 国有资产评估及转让的信息披露·····	196
-------------------------	-----

第六章 国家出资企业的改制及重组

第一节 国家出资企业的改制类型·····	204
----------------------	-----

第二节 国家出资企业改制的程序及步骤·····	208
-------------------------	-----

第三节 国家出资企业的改制上市·····	216
----------------------	-----

第四节 国家出资企业的资产重组·····	227
----------------------	-----



第七章 国有资本经营预算的管理

第一节 国有资本经营预算管理目标定位	236
第二节 国有资本经营预算收入	241
第三节 国有资本经营预算支出	249
第四节 国有资本经营预算的编制和审批	260

第八章 国有资产的监管及经营审计

第一节 国有资产经营管理的人大监督	268
第二节 国有资产经营管理的行政监管	273
第三节 国有资产经营管理的社会监督	283
第四节 国家出资企业的年度财务会计报告审计	289
第五节 国家出资企业管理人员报酬的审计与监督	296

第九章 国有资产管理的法律责任

第一节 国有资产经营管理的行政处罚与刑事处罚	304
第二节 国有资产损失的经济赔偿	317
第三节 国家出资企业管理人员的不良记录	324
第四节 国家出资企业管理人员违纪违法的任职限制	331

第十章 国有资产管理体制的建立和完善

第一节 国家出资企业垄断的打破及职责界定	336
----------------------	-----



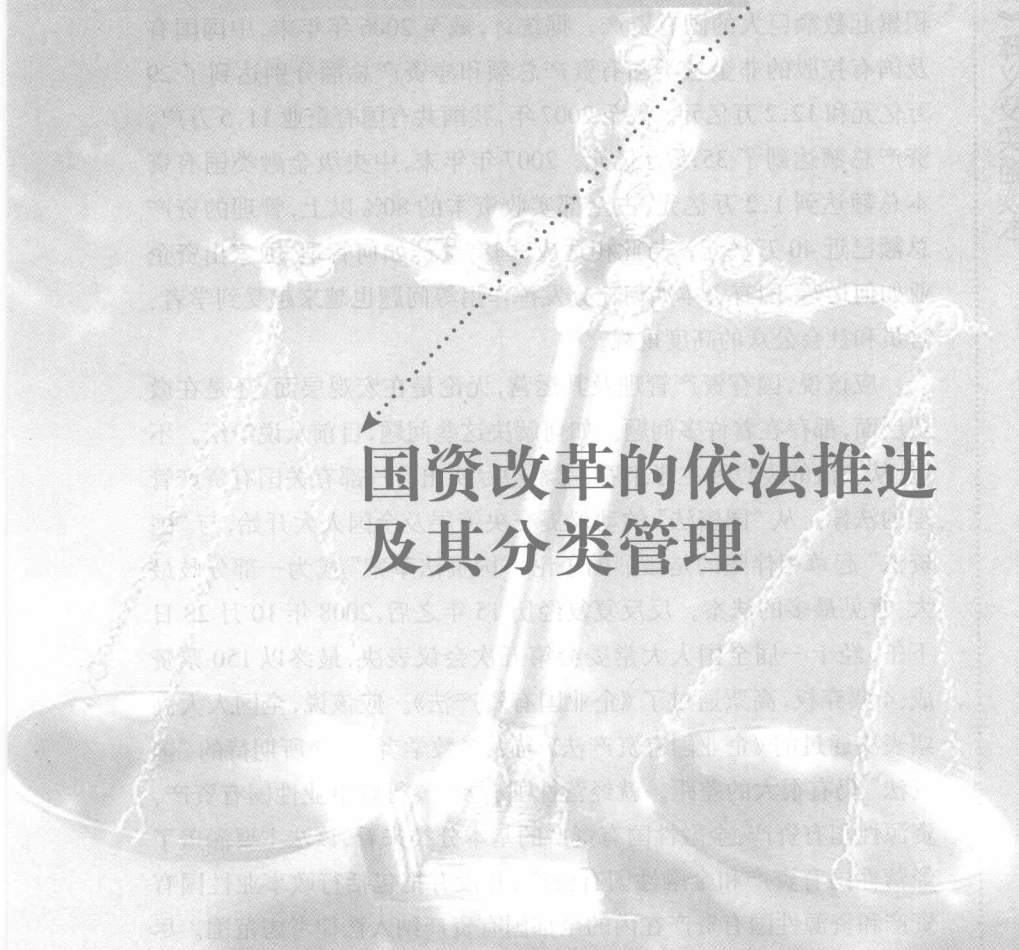
第二节 国有资本的调控及引导作用发挥·····	347
第三节 国有资产的分类专业管理及统一管理目标·····	353
第四节 强化对国资监管机构的社会监督·····	360

附 录

《中华人民共和国企业国有资产法》(2008年10月28日十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过)·····	366
《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》国发【2007】26号·····	380
《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》财企【2007】309号·····	385
《中央国有资本经营预算编报试行办法》财企【2007】304号·····	400
《中央企业资产损失责任追究暂行办法》国资委20号令·····	405
《金融企业国有资产评估监督管理暂行办法》财政部47号令·····	417
《金融企业国有资本保值增值结果确认暂行办法》财政部43号令·····	425

总论

国资改革的依法推进 及其分类管理



随着经济体制改革的不断深入,国家出资企业赢利能力的快速增长以及全社会国有资产总额的不断增值为世人所关注。改革开放30年来,中国经济社会取得了长足发展,尤其是近五年来,我国经济更是保持了连续两位数的高速增长。中国经济的高速增长为国有经济的发展创造了良好的外部环境,国有经济实力不断增强,目前已经积累起数额巨大的国有资产。据统计,截至2006年年末,中国国有及国有控股的非金融类国有资产总额和净资产总额分别达到了29万亿元和12.2万亿元。截至2007年,我国共有国有企业11.5万户,资产总额达到了35.5万亿元。2007年年末,中央级金融类国有资本总额达到1.2万亿元,占全部实收资本的80%以上,管理的资产总额已近40万亿元。与此相适应,国有资产如何管理,国家出资企业如何运营,国有资本如何充分发挥作用等问题也越来越受到学者、官员和社会公众的高度重视。

应该说,国有资产管理及其运营,无论是在宏观层面,还是在微观层面,都存在着许多问题。如何解决这些问题,目前众说纷纭。不过,从主流的观点和主张来看,都希望尽快出台一部有关国有资产管理的法律。从“国资法”的动议提交决策层及全国人大开始,与“国资法”起草相伴随的是激烈的争论,“国资法草案”成为一部分歧最大、意见最多的法案。反反复复经历15年之后,2008年10月28日下午,经十一届全国人大常委会第五次会议表决,最终以150票赞成、4票弃权,高票通过了《企业国有资产法》。应该说,全国人大高票表决通过的《企业国有资产法》与大多数学者、公众所期待的“国资法”仍有很大的差距。就经营性国有资产、行政事业性国有资产、资源性国有资产、金融性国有资产的基本分类来看,该法主要涵盖了经营性国有资产和金融性国有资产,并没有把包括行政事业性国有资产和资源性国有资产在内的全部国有资产纳入法律考虑范围。尽

管如此,中国毕竟正式出台了第一部针对国有资产管理的专门法律,这意味着我国国有资产管理迈上了一个新的台阶,国有资产管理体制改革的推进和深化也做到了有法可依。

从《企业国有资产法》的条款以及内容来看,该法更侧重于对现有国有资产管理方法、模式、机制以及制度进行总结,肯定现有的国有资产管理体制和制度。对于现有国有资产分类管理的现状,《企业国有资产法》并不否认,但是明确了国家出资企业所承载的各类国有资产在本法调整范围之内。在本法起草过程中,对于金融性国有资产如何管理存在着很大的分歧和争议,对于这些分歧和争议,该法既明确了金融性国有资产受本法调整,也没有否定或改变金融性国有资产与其他各类资产分类管理的格局。

受各方面因素的制约和影响,此次立法中还有一些问题有待进一步明确和规范,如国有资产监督管理机构的职责定位,金融国有资产及国资企业出资人的定位及明确,不同类别国有资产的统一监督管理问题等。当然,由于目前我国各类国有资产的功能和职责的不同,以及法律法规和监管部门的不一致,实行统一监管的条件尚不成熟,因此应该继续维持并稳定国有资产分类管理的现有格局。同时,应该依托《国有资产管理法》继续推进并深化整个国有资产管理体制改革,力求实现国有资产管理体制改革的体制性突破,进一步强化和重视经营性国有资产的风险防范和风险管理。

一、《企业国有资产法》的内容及主要特点

《企业国有资产法》共分9章77条,分别为总则、履行出资人职责的机构、国家出资企业、国家出资企业管理者的选择与考核、关系国有资产出资人权益的重大事项、国有资本经营预算、国有资产监

督、法律责任、附则。本法对企业国有资产监督管理进行了全面规范,将自2009年5月1日起施行。此次立法主要体现的是各类企业国有资产管理共性,明确把经营性国有资产和金融性国有资产管理纳入调整范围;充分肯定了现有的国有资产管理体制、方法和模式;同时还专列一章对国有资本经营预算予以认可,并给予充分重视。应该说,这部法律的制定和出台具有其历史必然性和现实必要性,对于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都具有不可取代的作用和意义。

(一) 着眼并体现各类企业国有资产管理共性

《企业国有资产法》第二条明确规定了该法的适用范围,即国家对企业各种形式的出资所形成的权益进行规范。也就是说,该法不仅调整经营性国有资产,也调整金融性国有资产。很长一段时间以来,我国对财政、信贷和物资实行分而治之的政策。随着社会主义市场经济体制的建立,对于各类资本来说,无论是金融资本还是产业资本,其运作和管理是相同的;对于企业治理结构来说,无论是实业企业还是金融企业,其组织形式都是按照《公司法》设立的,其内部的权利义务划分也是一致的。因此,对于金融企业来说,它在国有资产管理方面应该遵守《企业国有资产法》。但是,由于金融业经营的是资金,具有比较强的外部性,国家对金融企业有一些特殊的规定,因此本法第七十六条中就规定了“金融企业国有资产的管理与监督,法律、行政法规另有规定的,依照其规定。”由此看来,本法调整的是各类企业的共性,对于个性部分的规范则按照国家相关法律、法规进行。

（二）总结并肯定现有国有资产管理的制度及做法

党的十六大以来,随着国有资产管理体制改革的逐步推进,国有资产保值增值的责任得到落实,有力地推动了中央企业的改革发展,也积累了许多宝贵的经验,为进一步深化国有企业改革和国有资产管理体制改革、推进中央企业持续稳定发展打下了良好的基础。国资委自成立以来,围绕建立完善国有资产管理体制、加快国有企业改革发展、推进国有经济布局结构调整,牢牢把握定位,认真履行职责,在迎接挑战中成长,在不断探索中前进,做了大量开创性的工作。例如,健全法规,落实责任,建立和完善国有资产管理体制;推进中央企业建立规范的董事会试点,建立健全公司法人治理结构;面向全社会选聘企业高级经营管理者,建立适应现代企业制度要求的选人用人新机制;建立国有资本经营预算制度,推进中央企业调整重组,优化国有经济布局结构等。此次立法充分总结并肯定了一直在探索的一些制度、方法和模式,该法从企业管理者的选择考核、国有资产出资人权益、国有资本经营预算、国有资产监督等方面对国有资产保护作出了系统规定。当然,从另一个侧面来看,此次立法并没有突破原有的制度和做法,尚有待在国有资产管理体制改革的不断推动和深化过程中继续完善和修订。对于一些过于原则、抽象的规定,应该尽快制定并出台相应的配套制度和实施细则,从而保证《企业国有资产法》的顺利实施和发挥作用。

（三）强调并突出国有资本经营预算的重要性

如何有效管理和运营好规模巨大的国有资产,充分体现和保障国有经济在整个国民经济中的重要地位和作用,是国有资产管理体制改革面临的重要问题和难点问题。国有资产管理创新,必然要求

政府宏观调控手段的不断创新,政府应该积极探索金融、财政、税收等手段以外的新手段和新途径。国有资本预算作为政府宏观调控的一种重要衍生手段,可以不断强化国有资本在宏观层面的作用和要求。国有资本预算要想有效地发挥这一作用就必须建立统一的国有资本预算体系。其中,国有资本经营预算是整个国有资本预算的起点。积极探索国有资本经营预算,可以为行政事业性国有资本预算和资源性国有资本预算积累丰富的经验。国有资本经营预算是国有资产所有者履行所有者职能,实现国有资产保值增值的重要政策工具,它的来源是《预算法》。

建立国有资本经营预算制度,是党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》的明确要求,近年来备受关注。2007年9月,国务院出台《关于试行国有资本经营预算的意见》。按照国务院规定,中央本级国有资本经营预算从2008年开始实施,2008年收取实施范围内企业2007年实现的国有资本收益。《预算法》规定的复式预算制度目前我国基本上还未建立起来,我国的公共预算和国有资本经营预算是混在一起的。一方面,国企的利润并没有上交到公共预算甚至国有资本经营预算里;另一方面,国企本身大量的改革成本却要从公共财政中支出,国企职工要比其他公司企业的员工更多地获得公共财政对他们的安置,这是没有法理基础的。从目前的《预算法》的复式预算结构制度安排出发,必须考虑要建立国有资本经营预算制度。国企作为一个营利性机构,其所赢之利就应该拿出来,进入国有资本经营预算当中去。

为此,《企业国有资产法》以法律的形式充分肯定并重视了国有资本经营预算制度的重要性,专列一章对国有资本经营预算进行规

范,明确规定国家建立健全国有资本经营预算制度,对取得的国有资本收入及其支出实行预算管理。该法还明确规定国有资本经营预算案单独编制,纳入本级政府预算,报本级人民代表大会批准。如此以来,可以有效改变长期以来国有企业、国有资产所有权的虚置问题,真正体现了国有资产的全民所有、国家所有。国有资本经营预算制度的法制化,可以有效保证国有资本经营预算发挥比保值增值更大的作用,即可以充分发挥其推动经济结构调整、产业结构升级的作用,更好地坚持“政府不与民争利”的原则,尽快实现国家出资企业的国有资产从充分竞争领域退出。退出并变现的国有资产应该首先用来弥补公共财政缺口和社保基金预算的缺口。

二、《企业国有资产法》仍然没有明确的若干难点问题

国有资产监督管理机构的职责如何定位,谁来担任金融性国有资产的出资人,不同类别的国有资产是否要实现统一监管等问题,一直以来是整个国有资产管理体制改革的难点和重点问题,也是“国资法”议案提交决策层和全国人大以来,争议和分歧最多的问题。高票表决通过的《企业国有资产法》虽然对以上问题作了相应规定,但规定得都比较抽象和模糊,与大多数学者、公众所期待的“国资法”仍有很大的差距。加之受整个国有资产管理体制、国家行政管理体制等多重因素的影响,此次立法并没有突破原有的制度框架和做法,对以上问题仍然没有作出明确、具体的规定。

(一) 国有资产监督管理机构的双重身份及角色定位

国有资产监督管理机构的角色定位问题,一直以来都不够明

确,也是《企业国有资产法》起草过程中争议颇多的焦点问题之一。作为国务院的直属特设机构,国资委在2003年4月成立。国资委的工作依据的是2003年5月27日公布实施的《企业国有资产监督管理暂行条例》。该条例明确规定,国有资产监督管理机构(国资委)是代表本级政府依法履行出资人职责、负责监督管理企业国有资产的特设机构。依照该条例,国资委一方面作为股东履行出资人职责,是“老板”;另一方面作为国务院的特设行政机构负责监督企业国有资产,又是“婆婆”。“老板”加“婆婆”的双重角色定位,为部门的“专权”提供了机制条件。这样一种权力垄断的格局如果不加以改变,极易产生新的“干预行为”,国家出资企业的自主经营权极易受到侵犯。

针对这一问题,《企业国有资产法》第三条、第十一条对国家出资企业的出资人和履行出资人职责的机构作了明确规定。法律首先明确了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;其次,明确规定国务院国有资产监督管理机构和地方人民政府按照国务院的规定设立的国有资产监督管理机构,根据本级人民政府的授权,代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。但是,本法还规定,国务院和地方人民政府根据需要,可以授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。应该说,从法律的表述来看,并没有对现有的各级国有资产监督管理机构(国资委)的双重身份作出明确的界定和处理。当然,法律条文中规定的根据授权履行出资人职责的机构既可以是现有的各级国有资产监督管理机构,也可以是随着政府机构改革的深入推进而产生的新的承载此项职能的机构。