

《国有企业财产监督管理 条例》讲话

国务院法制局财政金融法规司
国家国有资产管理局政策法规司

编写

中国法制出版社

《国有企业财产监督管理条例》讲话

国务院法制局财政金融法规司
国家国有资产管理局政策法规司

编写

中国法制出版社

(京)新登字 059 号

责任编辑:祝立明

封面设计:龚景秋

《国有企业财产监督管理条例》讲话

GUOYOU QIYE CAICHAN JIANDU GUANLI TIAOLI JIANG HUA

国务院法制局财政金融法规司

编写/ 国家国有资产管理局政策法规司

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷厂

开本/787×1092 毫米 32 印张/9.25 字数 192 千

版次/1994 年 9 月北京第 1 版 1994 年 9 月北京第 1 次印刷

印数/0,001—10000

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-161-2/D·153

(北京西城太平桥大街 4 号 邮政编码:100810) 定价 9.40 元

序

党的十四大提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》）指出，适应建立社会主义市场经济体制的要求，必须建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度；现代企业制度的基本特征之一就是产权关系明晰。根据《决定》的精神，理顺国有企业产权关系的主要含义是：企业中的国有资产所有权属于国家，企业拥有包括国家在内的出资者投资形成的全部法人财产权，成为享有民事权利、承担民事责任的企业法人；企业以其全部法人财产，依法自主经营，自负盈亏，照章纳税，对出资者承担资产保值增值的责任；出资者按投入企业的资本额享有所有者的权益，即资产受益、重大决策和选择管理者等权利。企业破产时，出资者只以投入企业的资本额对企业债务负有限责任。《决定》同时要求，要加强企业中的国有资产管理，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管理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和经营的合理形式和途径。

1992年7月国务院发布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，从该条例的施行情况看，落实企业经营权，转

换企业经营机制，急需理顺企业产权关系，加强国有企业资产的监督管理。为了巩固和壮大公有制，确保国有资产保值增值，解决国有企业所有权虚置，产权关系不顺的弊端，国务院制定了《国有企业财产监督管理条例》，并于1994年7月24日发布施行。

《国有企业财产监督管理条例》与《全民所有制工业企业转换经营机制条例》相衔接，在国有企业财产的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。这样规定，从法律上明确了企业财产所有权主体的唯一性，维护了国有财产神圣不可侵犯的宪法原则。二是国务院代表国家统一行使对国有企业财产的所有权；在国务院统一领导下，国有企业财产实行分级管理、分工监督，主要采用派出监事会的方式，加强对企业财产的监督。这些规定，针对当前国有企业财产流失的问题，重点明确了各有关方面的监管职责，保障国家所有权。三是企业享有法人财产权，依法独立支配国家授予其经营管理的财产。企业法人财产权不是归属意义上的财产权，这样规定，充实了企业经营权的内涵，有利于企业成为自负盈亏的独立法人。《国有企业财产监督管理条例》还规定，企业应当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增值的责任；厂长（经理）对企业全部法人财产及其净资产的保值增值状况承担经营责任。为了确保国有资产的保值增值，《国有企业财产监督管理条例》对实行承包经营、租赁经营、股份制、法人式联营以及外商实行合资经营、合作经营或者向境外投资的，作了关于企业财产保值增值的有关规定。针对目前产权转让过程中国有资产流失严重的状况，该条例规定了保护所有者权

益的措施，特别是对向个人、私营企业或者境外投资者转让产权的，规定了严格的审批制度。

建立国有企业财产监督管理体系，是建立社会主义市场经济体制的重要组成部分，也是我国法律制度中一项重要建设。《国有企业财产监督管理条例》的颁布和实施，对进一步理顺国有企业的产权关系，推动企业转换经营机制，实现国有资产保值增值，促进社会主义市场经济经营体制的建立，具有重要的现实意义。

目 录

序.....	(1)
第一讲 《国有企业财产监督管理条例》 的立法背景、指导思想和意义	李培传 (1)
第二讲 国有资产和产权关系	谢次昌 (16)
第三讲 国有企业财产的监督管理原则和体制	沈春耀 (34)
第四讲 监事会	李适时 (53)
第五讲 企业法人财产权	胡静林 (70)
第六讲 清产核资与国有资产管理	王开国 (82)
第七讲 国有企业的产权登记	倪吉祥 (103)
第八讲 资产评估	杨立新 (132)
附录： 国有企业财产监督管理条例.....	(151)

(1994 年 7 月 24 日中华人民共和国国务院令第 159 号发布)	
全民所有制工业企业转换经营机制条例·····	(161)
(1992 年 6 月 30 日国务院第一〇六次常务会议通过 1992 年 7 月 23 日中华人民共和国国务院令第 103 号发布)	
国务院关于加强国有资产管理工作的通知·····	(183)
(1990 年 7 月 2 日)	
企业国有资产所有权界定的暂行规定·····	(188)
(1991 年 3 月 26 日国家国有资产管理局、财政部、国家 工商行政管理局发布)	
国有资产产权登记管理试行办法·····	(192)
(1992 年 5 月 11 日国家国有资产管理局、财政部、国家 工商行政管理局发布)	
关于全民所有制小型商业企业租赁经营国有 资产产权管理规定的通知·····	(197)
(1989 年 11 月 27 日国家国有资产管理局、财政部、商 业部发布)	
关于加强承包经营责任制企业国有资产管理的试 行办法·····	(202)
(1990 年 10 月 19 日国家国有资产管理局、财政部、国 家体改委、国务院生产委员会发布)	
股份制试点企业国有资产管理暂行规定·····	(204)
(1992 年 7 月 27 日国家国有资产管理局、国家体改委 发布)	
关于加强国营关停企业国有资产管理的若干规定·····	(211)
(1992 年 2 月 15 日国家国有资产管理局、财政部、国家 计划委员会、国务院生产办公室、劳动部、国家工商行 政管理局发布)	

关于国家试点企业集团国有资产授权经营的实施办法（试行）	(215)
(1992 年 9 月 11 日国家国有资产管理局、国家计划委员会、国家体改委、国务院经济贸易办公室发布)	
关于国家事业行政单位在创收活动中加强国有资产管理工作暂行规定	(220)
(1991 年 2 月 19 日国家国有资产管理局发布)	
关于科研机构兴办科技开发企业国有资产管理暂行规定	(223)
(1992 年 7 月 8 日国家国有资产管理局、国家科委、国家体改委发布)	
关于出售国有小型企业产权的暂行办法	(226)
(1989 年 2 月 19 日国家体改委、财政部、国家国有资产管理局发布)	
国有资产评估管理办法	(231)
(1991 年 11 月 16 日中华人民共和国国务院令第 91 号发布)	
国有资产评估管理办法施行细则	(239)
(1992 年 7 月 18 日国家国有资产管理局发布)	
资产评估机构管理暂行办法	(256)
(1990 年 5 月 31 日国家国有资产管理局发布)	
关于举办中外合资、合作经营企业和向外商出售国有资产必须严格执行对中方资产进行评估的有关规定的紧急通知	(260)
(1992 年 12 月 31 日国家国有资产管理局、国家计委、国务院经贸办、财政部、经贸部、国家工商行政管理局发布)	

清产核资办法（试行）……………（262）

（1992 年 3 月 28 日国务院清产核资领导小组发布）

境外国有资产产权登记管理暂行办法……………（278）

（1992 年 6 月 25 日国家国有资产管理局、财政部、
国家外汇管理局发布）

第一讲

《国有企业财产监督管理条例》 的立法背景、指导思想和意义

李 培 传

党的十四大提出：我国经济体制改革的目标，是在坚持公有制和按劳分配为主体、其他经济成分和分配方式为补充的基础上，建立和完善社会主义市场经济体制。当前，我国各项改革，例如：金融体制改革、财政体制改革、税收体制改革、对外贸易体制改革等，都在紧紧围绕建立和完善社会主义市场经济体制这一目标深入进行中，尤其与此紧密相关的企业改革，是整个经济体制改革的中心环节，现在企业改革的重点是转换企业的经营机制；转换企业经营机制的关键在于落实企业经营权。从国务院 1992 年 7 月 23 日发布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》（以下简称《转机条例》）实施以来的实际情况看，企业转换经营机制，需要在认真落实企业经营权的同时，理顺企业产权关系，认真解决多年来一直未能很好解决的国有资产多头管理与无人管理并存的弊端。加强和完善国有企业财产监督管理，是深化改革和建立我国社会主义市场经济体制的内在要求。国务院为适

应这一客观需要，在经过认真调查研究的基础上，反复进行科学论证，最近，适时地发布了《国有企业财产监督管理条例》（以下简称《条例》）。这不仅对我国深化改革、建立和完善社会主义市场经济体制具有积极意义，而且对完善我国社会主义法制建设也具有重要意义。这个《条例》对于加强国有企业财产监督管理，巩固和发展国有经济，保障和促进社会主义市场经济体制的建立，将发挥重要作用。

下面，笔者谈三个问题：制定《条例》的立法背景；制定《条例》的立法指导思想；制定《条例》的重要意义。

一、制定《条例》的立法背景

新中国成立以后的四十多年来，我国各族人民在党中央、国务院领导下，自力更生，勤俭建国，积累了 22000 多亿元国有资产。这些国有资产是我国社会主义公有制的物质基础，是国家财政收入的主要源泉。这是我国社会主义制度的基石，是发展我国社会主义建设和不断改善我国人民物质和文化生活需要的重要保证，也是实现我国劳动人民当家作主的根本物质保障。加强对国有资产管理，保护国有资产及其权益不受损害，并自觉通过市场机制的作用，合理配置和有效经营国有资产，提高其经济效益和社会效益，从而使社会主义制度优越性得到充分发挥，是具有重大现实意义的。

从我国实际生活看，国有资产“跑、冒、滴、漏”十分严重，而且有相当数量的国有资产脱离了国家的有效监督管理，在全国，帐外国有资产总额在 3000 亿元以上，这为一些单位和个人侵蚀国有资产开了方便之门。主要危害后果，一是造成国有资产利用率不高。例如：我国现有 22000 多亿元国有资产，闲置和利用率不高的占三分之一，我国如果每年

有 5% 的国有资产存量流动，就等于有 1100 多亿元的现实生产力得到重新发展。二是造成我国国有资产损失、流失的情况十分严重。例如：1992 年经外经贸部门批准的中外合资企业，中方为国有企业的约 10000 家，其中经评估立项的为 2900 家，评估值比帐面净资产值平均增加 75%，有 7000 多家国有企业未经资产评估即与外商合营，国有企业以国有资产作出资额为 862.64 亿元，按经过评估后增值率 75% 计算，7000 多家国有企业的国有资产因未经评估而造成的资产损失约为 646.98 亿元。当前，从各个角度以各种形式侵吞、蚕食国有资产的现象十分突出，国家亟需通过立法和采取其他相应措施认真加以解决。据有关部门初步估算，1985 年至 1991 年，预算内工业企业共流失国有资产 2200 多亿元，资产流失率约 14%。平均每年流失国有资产就有 300 多亿元。十五年来，经济体制改革中一直未能解决国有资产严重损失、流失这一突出问题，人们对此十分关心，他们在对种种损害和侵吞国有资产的行为进行斗争的同时，又为国家和社会主义事业担忧。所以，人们强烈希望国家通过加强和完善社会主义法制，解决好这一事关社会主义大业的问题。应当说解决国有资产损失、流失问题，已经到了刻不容缓的时候了。如果这个问题不能得到有效的解决，我国社会主义制度的基石将会受到更大损害。党中央和国务院对这一重要问题十分关心、十分重视。《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》中明确提出：加强国有资产管理，在全国范围内有计划地开展清产核资，解决国有资产状况不清、管理混乱、资产闲置浪费和被侵占流失问题。在此基础上，逐步建立相适应的国有资产管理体制和管理方法。

《国务院关于加强国有资产管理工作的通知》(国发[1990]38号)中强调指出：坚决防止和纠正损害国有资产产权的行为；逐步建立新型的国有资产管理体制，尽快制定国有资产管理的暂行条例和有关配套的规章制度，将国有资产逐步纳入规范化管理的轨道。党的十四届三中全会《决定》深刻指出：“当前国有资产管理不善和严重流失的情况，必须引起高度重视。……要健全制度，从各方面堵塞漏洞，确保国有资产及其权益不受侵犯。”

朱镕基副总理根据江泽民总书记和李鹏总理关于加强国有资产的宏观管理，确保国有资产保值增值，巩固和壮大公有制经济的指示精神，于1993年4月3日，主持会议，研究国有企业资产管理问题。会议认为，在贯彻实施《转机条例》的过程中，国有企业资产被无偿转移、变卖和流失的问题越来越明显的暴露出来，情况日益严重。因此，加强国有企业资产管理，保证国有企业资产保值增值问题，必须提到重要议事日程，尽快研究并采取相应措施。会议确定由国家体改委、国家经贸委、国有资产管理局牵头，国家计委、财政部、人事部、劳动部、人民银行和国务院法制局等有关部门参加，尽快研究起草《国有企业财产监督管理条例》。朱镕基副总理和国务委员李铁映同志，多次召开会议听取起草小组关于起草《条例》的情况汇报，进行协调并作重要指示。在制定《条例》过程中，《条例》起草小组办公室曾将《条例》(讨论稿)分别送请国务院有关部委、专家学者和一些企业征求意见，先后对(讨论稿)作了十几次重大修改和补充。1993年8月北戴河会议上，朱镕基副总理又两次听取《条例》起草工作汇报，并对一些重要问题作了明确指示。起草小组根

据朱镕基副总理的指示和与会者的意见，对《条例》（讨论稿）又作了进一步修改，并于1993年8月23日提交总理办公会讨论。起草小组根据总理办公会的意见，对《条例》（讨论稿）进行了修改，形成了提交国务院常务会议审议的《条例》（草案），1993年8月30日国务院常务会议审议通过了《条例》（草案）。之后，1993年11月26日国务院常务会议决定，在1993年12月召开的全国经济工作会议上对《条例》草案进行讨论。会后对《条例》个别条款作了一些必要的修改和技术处理后，送经李鹏总理审阅后签字于1994年7月24日以国务院令发布，自发布之日起施行。从《条例》制定的具体过程可以清楚看出，党和国家领导人对国有资产的立法是多么关心，对管理好国有资产并实现保值增值是多么重视。

二、《条例》的立法指导思想

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，巩固和壮大公有制经济的指示精神，是制定《条例》的立法指导思想。在制定《条例》过程中，深刻理解和正确把握这一立法指导思想是十分重要的，因为只有如此，才能有效达到立法意图，收到预期的社会效果。为此，着力考虑通过以下三个方面体现《条例》的立法指导思想：

（一）正确体现我国社会主义公共财产神圣不可侵犯的宪法原则

我国宪法规定：“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”宪法作出这样的规定，是由我国社会主义制度性质决定的。因为社会主义的公

公共财产是我国社会主义经济制度的基础，国家保障社会主义全民所有制经济的巩固和发展。只有在社会主义全民所有制经济不断壮大和发展中，社会主义制度才能更好地得到加强和完善，社会主义制度的优越性才能更充分有效地发挥出来。因此，《条例》根据我国宪法规定的原则，对保护社会主义的公共财产作了具体明确规定，首先针对当前实际生活中由于产权变动而造成国家财产遭到损失突出的现实，严格规定了产权变动必须经过批准的法律制度，这对防止国有资产的损失、流失是十分重要的法律规定。例如：《条例》第三十四条规定：企业改组为股份制的，须经监督机构和有关部门批准。第三十五条规定：企业与其他企业或者事业单位之间联营组成新的企业法人的，须经监督机构和有关部门批准。第三十六条规定：企业与外商实行合资经营、合作经营或者向境外投资的，须经监督机构和有关部门批准。第三十七条规定：向个人、私营企业、境外投资者等转让企业产权的，应当依照国务院规定的权限和程序报经批准。第三十八条还规定：企业改组为股份制，或者与外商实行合资经营、合作经营的，或者转让企业产权的，应当遵守有关法律、行政法规和国家有关规定。

除了对企业产权变动做出上述必须经过法定批准的规定外，在《条例》第五章法律责任中，对审批企业产权变动的机关在产权变动中的一些行为，也作了专门规定。《条例》第四十三条规定：审批企业产权变动的部门有下列行为之一的，由政府责令改正；造成严重后果的，对主管领导人和直接责任人员由上级机关或者所在单位给予行政处分：

1. 违反国家有关规定，超越权限，擅自批准企业产权变

动的；

2. 审批企业产权变动不当，造成企业财产损失的；
3. 在审批企业产权变动中，滥用职权，谋取私利的。

《条例》所作上述规定，对约束审批企业产权变动的部门，做到严格依法管理好国有企业财产，是十分重要的。上述规定具有鲜明的针对性，它是我国管理国有资产实践经验的重要总结，对防止国有资产的损失、流失，具有重大的现实意义。与此同时，《条例》第二十一条对监事会的职责作了明确规定：

1. 审查经注册会计师验证的或者经厂长（经理）签署的企业财务报告，监督、评价企业经营效益和企业财产保值增值状况；

2. 根据工作需要，查阅企业的财务帐目和有关资料，对厂长（经理）和有关人员提出询问；

3. 对厂长（经理）的经营业绩进行监督、评价和记录，向派出监事会的监督机构提出对厂长（经理）任免（聘任、解聘）及奖惩的建议；

4. 根据厂长（经理）的要求，提供咨询意见。

从《条例》赋予监事会的上述四项职责可以清楚看出，监事会是国家加强对国有企业经营活动监督，防止国有企业财产损失、流失和实现国有资产保值增值的重要组织形式。不仅如此，《条例》对国有企业及其厂长（经理）的责任也作了明确规定。第三十条规定：企业应当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增值的责任。第三十一条第一款规定，厂长（经理）作为企业的法定代表人，对企业全部法人财产及其净资产的保值增值状况承担经营责