

全国“二五”普法推荐教材

# 国有企业财产监督 管理条例讲话

顾问 国家体改委副主任 贺光辉

主编 孙延祜

副主编 孙鸿翔 贾京平

郭宝林 于吉

高等教育出版社

# 国有企业财产监督 管理条例讲话

顾问 国家体改委副主任贺光辉

主编 孙延祜

副主编 孙鸿翔 贾京平

郭宝林 于吉

高等教育出版社

(京)112号

全国“二五”普法推荐教材

**国有企业财产监督**

**管理条例讲话**

顾问 **国家体改委副主任贺光辉**

主编 **孙延祜**

副主编 **孙鸿翔 贾京平**

**郭宝林 于吉**

\*

**高等教育出版社出版**

**新华书店总店北京发行所发行**

**河北香河印刷厂印装**

\*

开本 787×1092 1/32 印张 6.625 字数 140000

1994年9月第一版 1994年9月第一次印刷

印数 0001 - 000

ISBN 7-04-005342-X/Z·223

定价 5.50 元

## 前 言

《国有企业财产监督管理条例》(以下简称《监管条例》)已于1994年7月24日由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,是维护所有者权益,确保国有资产保值、增值的重要措施。认真学习贯彻《监管条例》,是当前深化改革的一项重要任务。

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、司法部宣传司组织编写了《国有企业财产监督管理条例讲话》一书,力求对《监管条例》作出比较全面的介绍,从立法本意和法理上作出比较规范的解释,以帮助读者学习理解《监管条例》。本书由国家体改委政策法规司司长孙廷祜统稿并审定。由于编写时间仓促,本书欠妥与疏漏之处在所难免,敬请读者批评指正。

编者

1994年8月

ISBN7-04-005342-X/Z·223

定价:5.50元

D9  
19

# 目 录

## 前 言

- 第一讲 制定《监管条例》的意义…………… (1)
- 第二讲 国有企业财产监督管理的原则…………… (17)
- 第三讲 分级管理和分工监督…………… (41)
- 第四讲 监事会…………… (56)
- 第五讲 企业法人财产权…………… (72)
- 第六讲 法律责任…………… (85)
- 第七讲 《监管条例》的贯彻实施…………… (98)
- \* \* \* \* \*
- 《中华人民共和国全民所有制工业企业法》…………… (107)
- 中共中央关于贯彻执行《中华人民共和国全民所有制工业企业法》的通知…………… (119)
- 《全民所有制工业企业转换经营机制条例》…………… (124)
- 中共中央、国务院关于认真贯彻执行《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的通知…………… (145)
- 国家体改委关于《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的说明…………… (148)
- 《国有企业财产监督管理条例》…………… (160)
- 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…………… (170)
- 《企业财务通则》…………… (177)
- 《企业会计准则》…………… (188)
- 国有资产评估管理办法…………… (200)

## 第一讲 制定《监管条例》的意义

1994年7月24日,李鹏总理签署中华人民共和国国务院第159号令,发布了《国有企业财产监督管理条例》(以下简称《监管条例》),并从发布之日起实施。《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,是深化企业改革、维护所有者权益、确保国有资产保值增值的重要措施。认真贯彻实施《监管条例》,将进一步巩固和壮大国有经济,发挥国有企业在社会主义市场经济中的主导作用。

### 一、为什么要制定《监管条例》

(一)制定《监管条例》,是为了与《转机条例》相衔接,保障国家所有权

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《转机条例》)。这是搞好国有企业,加快向社会主义市场经济体制过渡的一项战略性措施。《转机条例》根据《企业法》的立法精神和基本原则,按照建立社会主义市场经济体制的要求,在确立具有中国特色的社会主义企业制度方面,对《企业法》的一些原则规定作了具体表述和延伸。《转机条例》围绕把企业推向市场,充分发挥市场机制的作用,制定了深入进行企业内部和外部配套改革的各项规定,体现了以转换企业经营机制为重点,加快各项改革步

伐的要求。

《转机条例》发布以来，各地区、各部门和国有企业把贯彻落实《转机条例》作为深化企业改革，建立社会主义市场经济体制的一项基础工程来抓，政府及政府有关部门的职能开始转变，落实企业经营权有了法律保障，企业活力增强、效益回升，加快了以转换企业经营机制为中心的各项配套改革的进程。正如朱镕基副总理指出的，国务院颁布《条例》已届一年，贯彻《条例》也初见成效。《条例》是建设社会主义市场经济体制的一块基石，认真贯彻《条例》就会收到转换经营机制，改善经营管理，提高经济效益的效果。各部门、各地区和许多企业为贯彻《条例》做了大量工作，形势很好。但是也有个别部门、地区，在机制、职能转换方面墨守成规，停滞不前；同时不少企业不适当地强调放权让利，不要约束和监管，忽视眼睛向内苦练内功。这些都是应该纠正的偏向。

朱镕基副总理指出，《转机条例》还需要进一步完善的一个重要方面，是要理顺产权关系，明确产权责任和国有资产监督管理职责，解决国有资产流失无人负责的问题。

1991年10月在起草《转机条例》时，李鹏总理指出：“所有权应得到保证，经营权要落实。细则中应用法律语言界定哪些属于所有权，哪些属于经营权，这是写好细则的核心问题。”李鹏总理的指示，为起草《转机条例》的工作指明了方向。制定《转机条例》的重点是要用法律语言界定所有权和经营权的概念，明确所有权与经营权各自不同的职责和权利。保障国家所有权，保证国有资产保值增值；落实企业经营权，使企业真正按照市场经济的要求，转换经营机制，改善经营管理，提高企业素质，承担自负盈亏和国有资产保值增值的责任。但是由于当时时机不成熟，未对国有企业财产监管及产权责

任问题做出具体、明确的规定。党的十四大确定了建立社会主义市场经济体制的改革目标,提出通过理顺产权关系,实行政企分开,落实企业自主权,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体,并承担国有资产保值增值的责任。如何保障国家所有权,加强国有资产的监督管理,已提到了重要议事日程,需要尽快研究并采取相应措施。

国务院制定、发布的《监管条例》是与《转机条例》相衔接的法规,适应了深化改革,理顺产权关系,加强国有资产管理的的要求,以法规形式对国有企业的资产监督管理和产权责任等作出了明确规定,以利于《转机条例》的贯彻落实。《转机条例》提出了转换企业经营机制的目的和目标,规定了企业经营权、企业自负盈亏的责任、企业的变更和终止等方面的具体内容,为把企业推向市场,增强企业活力,提高企业经济效益提供了法律保障。《监管条例》的内容与《转机条例》相衔接,在保障国家对国有企业财产的所有权,实现企业财产的保值增值方面作了具体规定。国有资产属于全民所有,即国家所有。国务院代表国家行使国有资产的所有权。国务院是国有资产所有权的权利主体,是所有者的代表。作为归属意义上的权利主体,具有独占性、排他性和不可分割性。国务院所属的部门或机构分别依法行使行政管理职能和国务院授权的由国务院管辖的国有资产监督职能。国务院国有资产管理部门负责全国国有资产,包括经营性国有资产和非经营性国有资产的行政管理。国有资产监督机构则对国务院管辖的企业和国务院指定由其监督的地方管辖的企业行使监督职能。《监管条例》的这些规定,为更好地贯彻落实《转机条例》,保障国家对国有企业财产的所有权,提供了法律依据。

(二)制定《监管条例》，是为了加强国有资产监督管理，防止国有资产流失

我国经过 40 多年的社会主义建设，已经形成数额巨大的国有资产，并且经营性国有资产每年继续以很高的比率递增。但值得注意的是，国有资产经营与管理上的问题十分突出，国有资产流失十分严重。主要表现在：

1. 全民企业办集体企业时，有的无偿占用国有资产。一是有的国有企业为安置返城知青就业和本厂职工子女就业，用国有资产开办了一些集体企业。国有企业向这些集体企业无偿投入了大量的人力、物力、财力，而这些企业的性质却是集体所有制。二是国有企业为解决本厂富余职工的出路，兴办的从事第三产业的企业，有些是以集体所有制名义注册登记的，而这些集体企业的注册资本金却是国有企业注入的，从银行借的贷款也是国有企业做的担保。三是国有企业与乡镇集体企业联营，与城市集体企业联营，国有企业虽有投资，但有的法人式联营却是以集体所有制性质注册经营。

2. 有些单位转让国有资产产权不进行资产评估，或有意低估。国务院发布的《国有资产评估管理办法》规定，国有资产占有单位在进行资产拍卖、转让，企业兼并、出售、联营、股份经营，与外国公司、企业和其他经济组织或者个人开办中外合资经营企业或者中外合作经营企业，企业清算等，都要依照国家有关规定进行资产评估，合理地准确地计算出国有资产的价值量，保护国有资产所有者、经营者和使用者的合法权益。但是在实际工作中，有些单位为吸引投资或甩掉“包袱”，在转让国有资产产权时不进行资产评估，或对中方资产低估，以帐面净值作价，而对外方设备和技术高估，损害了国家利益。

3. 个别国有企业在境外投资经营活动中,隐瞒资产,化公为私。我国国有企业在境外投资办企业,为了取得注册登记的资格,依据当地的法律规定,以个人名义注册。少数企业对这些境外的国有资产经营管理不善,损失浪费严重,甚至有个别人以非法手段将国有资产化为己有,侵吞国有资产。

4. 少数国有企业改组为股份制,损害国家利益。有的股份制试点企业违背了股权平等、同股同利的原则,对国家股、法人股和个人股实行不同的分红率,一般是个人股高于国家股、法人股。有的内部职工持股的股份制试点企业,以企业帐面净资产折股,既未计算土地使用费、厂房和设备重置价值,也未考虑企业的无形资产。有的企业在进行定向募集股份有限公司试点中,超范围、超比例发行内部职工股,有的以法人名义购买股份后分发给个人,有的无偿划拨部分国有资产设置“企业股”,有的以低价或者无偿形式设“内部职工股”,有的地方还出现了权力股、关系股,致使内部股公众化,法人股个人化,侵占国有资产,造成国有资产流失。

5. 有的承包企业追求短期利益,忽视国有资产保值增值。企业的承包指标多数为“两保一挂”,即保上交利润,保技术改造,实行“工效”挂钩。由于近几年企业外部环境变化较大,市场难以预测,承包期限比较短,有的企业在对有限的利润进行分配时,优先考虑完成上交任务和职工消费,而忽视了国有资产的再投入。有的企业为了“确保”上交指标,少提或不提折旧,甚至以提取的折旧费作为实现“利润”,抵补上交任务。

造成国有资产严重流失的原因是多方面的,从体制上分析,主要是四个方面:

第一,产权主体不明确。在传统的体制下,没有产权观念,政府的行政职能同国有资产所有权的职能没有适当分开,

政府常常用行政手段去行使本应用经济手段、法律手段去行使的所有权职能，政企职能在事实上也就难以分开。国有资产产权关系不顺，政府的许多部门分别行使所有权的具体职责，一方面所有权职能被弱化和分散，另一方面对企业形成严重的多头干预，国家对企业负无限责任。国有资产这种“谁也负责，谁也不承担责任”的状况，实际上是无人负责。

第二，没有建立国有资本保全制度和企业法人财产制度。旧的财务会计制度没有确立国有资本保全的原则，规定国有企业的奖励基金、福利基金从税后利润列支，而其他经济成份的企业大多是从税前列支。对于国有企业的财产损失，原有政策规定，经批准可以冲减企业的国有资本金等等。企业利润大部分上交，甚至从折旧中还要提取“两金”上交，实际上是“竭泽而渔”的做法。企业缺乏自主经营、自负盈亏的财产保证，缺乏自我积累和自我发展能力，难以承担民事责任，也难以实现国有资产保值增值。

第三，产权市场没有形成。产权市场发展缓慢，是我国产业结构不能得到有效调整的重要原因之一，也是国有资产转让价格不尽合理、国有资产总体效益不高的一个关键性问题。造成这种局面的原因，一是在观念上还有相当一部分同志把产权的转让看成是国有资产的流失；二是现行政策规定，企业产权转让的收入要上缴国库，使资金不能用于国有资产的再投入；三是产权交易的主体不明确，交易规则不健全，产权转让秩序混乱。

第四，国有资产管理的立法工作滞后。我国拥有数额巨大的国有资产，而规范社会主义市场经济条件下国有资产产权界定、产权变动、产权收益的法律法规却很不健全，对造成国有资产流失的责任主体，很难依法追究法律责任。

《监管条例》从目前国有资产管理方面存在的实际问题出发,围绕理顺产权关系,加强国有资产管理,防止国有资产流失,建立责任明晰的产权管理体制,用法规的形式、明确了政府、政府有关部门和其他监督机构,以及企业对国有资产保值增值应当承担的责任,解决了国有企业财产管理职责不清的问题。

(三)制定《监管条例》,是为了发挥国有企业的主导作用,巩固和壮大国有经济

党的十四大提出,社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。在所有制结构上,以公有制包括全民所有制和集体所有制经济为主体,个体、私营经济、外资经济为补充,多种经济成分长期共同发展,不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营。国有企业、集体企业和其他企业都进入市场,通过平等竞争发挥国有企业的主导作用。

以公有制为主体,是指公有制经济在数量上占多数,在质量上占优势。这是我国的社会主义性质决定的。生产资料的公有制将决定按劳分配的分配关系,构成社会主义的经济基础。坚持社会主义道路,实现共同富裕,就必须使公有制经济在资产存量上、在分配关系上、在所提供的国民生产总值及国民收入等在全社会占大多数,在劳动生产率、经济效益和竞争能力等方面占优势。

国有企业通过平等竞争发挥主导作用,是国有经济先进的生产关系决定的。在整个国民经济中,国有企业起着基础、骨干和主导的作用。国有企业掌握着国家的经济命脉。我国关系到国计民生的重要产业和支柱产业,如能源、交通、邮电通讯、基础原材料、稀有矿藏开采、军工、高科技、金融、外贸等产业,基本上以国有企业为主体。国有企业在国民经济中占

有较大比重。据统计,目前全社会工业产值中,国有企业工业产值约占二分之一;全社会商品零售总额中,国有企业零售总额占近一半;全社会固定资产投资中,国有单位固定资产投资占三分之二。如果再加上各种合资、合作、股份制企业中的国有经济成份,国有经济所占的比重将更高。国有企业是国家财政收入的主要来源。预算内国有企业上缴的税利占同期国内财政收入的一半以上,如果加上国有企业向国家上缴的“两金”和向地方政府上缴的地方附加,国有企业上交的财政收入约占国内财政收入的三分之二。

公有制经济是我国国民经济的基础,国有企业在国民经济中起着骨干、主导的作用。但是近些年来,国有企业的发展速度低于其他所有制的企业,国有企业的经济效益很不理想。1978年至1992年,国有工业企业实现的产值年均增长速度为10%左右,集体所有制企业年均20%左右,其他经济类型企业年均40%以上。国有企业活力不强,发展速度和经济效益低于其他所有制企业,这不仅是个经济问题,而且是个政治问题。如果这种趋势任其延续下去,就有可能动摇国有经济的主导地位。

1991年9月召开的中央工作会议明确指出,在今后的经济工作中,要把增强国有大中型企业活力和提高企业效益的问题,提到突出的位置上来。建设有中国特色的社会主义,让社会主义制度的优越性充分发挥出来,从经济上讲,最重要的就要体现在国有大中型企业活力的不断增强和效益的不断提高上。只有这样,才能巩固公有制经济的主体地位。而国有企业不断增强活力和提高效益的物质基础,是企业国有资产的不断发展壮大。只有用不断更新的先进技术设备装备起来的国有企业,通过科学的管理,才有能力在与其他所有制企业

的竞争中发挥主导作用。

为了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,《监管条例》具体规定了确保国有资产保值增值的措施,以法规的形式,保障国有企业在数量上占一定比例,在质量上占优势,增强国有经济的整体实力,以更好地发挥国有企业在社会主义市场经济中的主导作用。

## 二、《监管条例》制定的简要过程

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,1993年4月3日,朱镕基副总理主持会议,确定由国家体改委、国家经贸委、国家国有资产管理局牵头,国务院有关部门参加,尽快草拟出一部内容与《全民所有制工业企业转换经营机制条例》相衔接的《国有企业财产监督管理条例》,以法规形式对国有企业财产的监督管理和产权责任等作出明确规定,以利于贯彻落实《转机条例》。

为了落实这次会议的要求,国家体改委、国家经贸委、国家国有资产管理局组成《监管条例》起草领导小组,下设起草小组办公室。起草领导小组和办公室多次召开国务院有关综合经济部门、国务院有关专业经济部门、部分全国性总公司、部分地方政府、企业和专家座谈会,分别征求各方面的意见,先后对《监管条例》(工作稿)作了12次重大修改。在起草《监管条例》过程中,朱镕基副总理和国务委员李铁映同志多次召开会议,听取汇报,进行协调,并作了重要指示。江泽民总书记、李鹏总理对《监管条例》的制定工作非常重视。1993年8月22日至28日,江泽民总书记在大连召开的华北、东北部分

大中型企业座谈会上指出,国有大中型企业是国民经济的支柱,搞好国有大中型企业是深化改革的重要任务。加强国有企业财产管理,逐步建立现代企业制度。要加快国有资产产权管理体制的改革和国有资产的立法工作,理顺产权关系和国家与企业的关系,防止国有资产流失,使国有资产保值、增值。现代企业制度是社会化大生产和商品经济发展的结果,是生产力发展的内在要求,建立产权关系明晰、责任制度明确的适应社会主义市场经济发展要求的现代企业制度,是搞好国有大中型企业的关键。江泽民总书记的重要指示,对起草《监管条例》,加强国有资产监管,具有重要的指导意义。李鹏总理 1993 年 8 月 30 日主持召开的国务院第八次常务会议,讨论了《国有企业财产监督管理条例(草案)》和金融、财政、税收、外贸改革总体方案。会议认为,《监管条例》和其他改革方案,是经过广泛征求意见、充分讨论修改形成的,总体上符合改革方向,并具有重大的现实意义和长远意义,将有利于加强和改善宏观调控,有利于法制建设和各项改革措施的配套,更好地适应社会主义市场经济发展的要求,促进改革开放和国民经济持续健康地发展。之后又提交全国经济工作会议征求意见。在《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》和《公司法》公布后,又对《监管条例》作了进一步修改。党中央对《监管条例》的制定非常重视,在起草过程中政治局常委会曾听取了国家体改委关于《监管条例》及其说明的汇报,原则同意《监管条例》的内容。《监管条例》已于 1994 年 7 月 24 日以李鹏总理签署的国务院第 159 号令发布施行。

### 三、《监管条例》的重点

《监管条例》围绕着建立责任明晰的的产权关系,在明确

政府有关部门和其他监督机构的职责、企业的权利和责任,理顺国有企业财产的国家所有、分级管理、分工监督和企业经营的相互关系方面,作出了具体规定。

### (一) 国家所有,维护国有资产所有权的统一性

在我国,全民所有制企业财产采取了国家所有的形式。宪法规定:“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”“社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。”“国有经济,即社会主义全民所有制经济,是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。”同时针对过去过分单一的所有制结构和一再鼓吹割“资本主义尾巴”、严重影响社会生产力发展的情况,规定国家允许私营经济的存在和发展,明确个体经济、私营经济都是“社会主义公有制经济的补充”。从而明确了现阶段我国经济是以社会主义公有制经济为基础,全民所有制经济为主导,多种经济成分共同发展。这些法律规定,符合现阶段我国国情和生产力发展水平,改变了过去长期形成的过分单一的所有制结构,体现了社会主义初级阶段的经济特点。

全民所有制企业财产采取国家所有权的形式,主要是因为:(1)全民所有制企业财产属于全民所有,但社会全体成员不可能直接支配生产资料,每一个单个的社会成员也不能代表全体社会成员支配生产资料,因此必须通过一个社会中心来实现对全民生产资料的支配。在国家依然存在的情况下,这个社会中心只能是国家。(2)全民所有制企业财产的优化配置,需要通过市场并在统一领导下进行。国家作为社会的代表,能够按照全体人民的共同利益,对国有财产的经营与管理进行统一的领导和监督。这种领导和监督,需要通过经济、法律和必要的行政手段实施。国家对国有财产实施监督和管