

法律法规释义系列

企业国有资产监督管理暂行条例

释义

《企业国有资产监督管理
暂行条例》起草小组 编著

中国法制出版社

企业国有资产监督 管理暂行条例 释 义

编委会主任	曹康泰	李荣融	李毅中
编委会副主任	黄淑和	宋大涵	
编委会委员	张德霖	刘 焯	于 吉
	陈丽洁	周渝波	孙才森
	刘长春	董超杰	张锦平
	周 昊	张建棟	葛 琦

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

企业国有资产监督管理暂行条例释义/《企业国有资产监督管理暂行条例》起草小组编著.

—北京: 中国法制出版社, 2003.7

ISBN 7-80182-160-2

I. 企… II. 企… III. 企业国有资产-监督管理-条例-注释-中国 IV. D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 045883 号

企业国有资产监督管理暂行条例释义

QIYE GUOYOU ZICHAN JIANDU GUANLI ZANXING TIAOLI SHIYI

编者/《企业国有资产监督管理暂行条例》起草小组

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/7.875 字数/184 千

版次/2003 年 7 月第 1 版

2003 年 7 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-160-2/D-1126

定价: 16.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66078158

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

前 言

为贯彻落实党的十六大和十六届二中全会关于深化国有资产管理体制改革的重大决策，国务院日前制定公布了《企业国有资产监督管理暂行条例》（以下简称《条例》），以行政法规的形式，明确了国有资产管理体制的基本框架，规定了国有资产监督管理机构的职责，确立了企业国有资产监督管理的一系列基本制度。《条例》的颁布实施，标志着国有资产管理体制改革进入了新的阶段，必将对国有企业改革与发展产生广泛而深远的影响。全面贯彻实施《条例》，严格依照《条例》履行好国有资产出资人职责，是具体贯彻落实党的十六大和十六届二中全会精神的重要组成部分，也是做好国有资产监督管理工作要认真抓好的一件大事。

首先，《条例》的颁布实施，标志着国有资产管理体制改革进入新的阶段。随着经济体制改革的不断深化，中央政府和地方政府对国有资产管理的组织形式、授权经营、派出监事会等进行了一系列有益探索和改革试点。但总体上看，国有资产管理面临的体制性障碍没有真正解决，政府的社会公共管理职能与国有资产出资人职能没有真正分开，国有资产出资人职责由多个部门分割行使。一方面造成国有资产出资人不到位，另一方面导致政府对企业进行行政干预，影响了政企分开。对此，《条例》按照党的十六大和十六届二中全会精神，明确了国有资产管理体制的基本框架。一是在坚持国有资产由国家统一所有的前提下，规定由中央人民政府和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责。二

是明确要求在国务院、省级、市（地）级人民政府设立专门的国有资产监督管理机构，根据同级人民政府授权，依法履行出资人职责，并按照“权利、义务和责任相统一，管资产与管人管事相结合”的原则，规定了国有资产监督管理机构的职责和义务。三是明确要求各级人民政府实行政资分开，国有资产监督管理机构不行使政府的社会公共管理职责，政府其他部门、机构不履行企业国有资产出资人职责。这些基本制度的确立和施行，为推进国有资产管理体制改革，实现国有资产管理体制创新，提供了法律依据。

其次，《条例》的颁布实施，将进一步推进国有企业改革和发展的进程。国有企业改革是整个经济体制改革的中心环节。改革开放以来特别是党的十四届三中全会以来，国有企业改革取得了重大进展，国有企业三年脱困目标基本实现，大多数国有大中型骨干企业初步建立了现代企业制度。但是，总的来看，规范的现代企业制度尚未完全建立，国有资产出资人尚未完全到位，法人治理结构尚不完善，经营者的市场化配置尚需深化，激励与约束机制不够健全。对此，《条例》依据《公司法》等法律规定，进一步完善了企业国有资产管理体制，对所出资企业负责人管理、企业重大事项管理、企业国有资产管理与监督等作出了一系列规定，为深化国有企业改革、进一步搞好国有企业提供了法律保障。

再次，《条例》的颁布实施，将促进国有经济布局 and 结构的战略性调整，进一步发展和壮大国有经济。经过多年调整，国有企业战略性改组初见成效，国有企业优胜劣汰的机制正在形成，但国有经济布局 and 结构仍然存在一些问题。对此，《条例》专门规定了国有资产监管机构推进国有资产合理流动和优化配置、推进国有经济布局结构调整的职责和义务，确立了企业分立、合并、破产、产权交易等方面的基本制度，对进一步加大国有经济

战略性调整的力度，优化国有经济布局 and 结构，提高国有经济的控制力、影响力和带动力，将发挥积极作用。

最后，《条例》的颁布实施，表明我国国有资产监督管理方面的立法迈出了实质性步伐。1988年以来，我国颁布实施了《全民所有制工业企业法》、《公司法》、《国有企业财产监督管理条例》、《国有企业监事会暂行条例》等若干涉及国有资产管理的法律法规及规范性文件。但是，总体上看，没有一部综合性的基本法律或法规，相关法律法规之间缺少有机的联系和协调。《条例》作为一部企业国有资产监督管理方面的重要法规，对企业国有资产监督管理的原则、框架和基本制度等进行了设计，对企业负责人管理、企业重大事项管理、企业国有资产管理、企业国有资产监督等作了比较系统的规定，不仅将在国有资产管理体制改革中发挥积极的规范、引导和保障作用，也将为今后国有资产立法和国有企业改革立法提供依据。

《条例》的颁布实施，是事关我国国有资产管理体制改革和国有企业改革与发展的一件大事。我们要充分认识《条例》颁布实施的重大意义，熟悉和掌握《条例》的有关规定，把全面贯彻实施好《条例》摆到突出位置，切实抓紧抓好。

(一) 认真学习宣传好《条例》，深刻领会其精神实质和主要内容。《条例》是国有资产监督管理机构依法履行出资人职责、依法对企业国有资产进行监管的基本依据和行为准则。目前，中央政府已经设立国有资产监督管理机构，地方政府即将依据《条例》设立国有资产监督管理机构。国有资产监督管理机构要提高认识，从贯彻落实党的十六大精神和“三个代表”重要思想的高度，认真学习、理解和掌握《条例》的基本内容，根据《条例》明确自身的职责和工作定位，提高依法履行出资人职责、依法监督管理企业国有资产的能力和水平。同时，国有及国有控股企业、国有参股企业也要积极学习和掌握《条例》的有关规定，为

企业国有资产管理体制改革和企业改革的深化作好相应的准备。要采取各种有效方式，使有关机构、企业和人员提高对企业国有资产监督管理体制改革重要意义的认识，为贯彻实施《条例》营造良好的法制环境和社会基础。

(二) 依法确保国有资产出资人职责到位，既维护好所有者的权益，又保障和不干预企业经营自主权。国务院国有资产监督管理委员会的设立，从机构设置上实现了政府的社会公共管理职能与国有资产出资人职能的分离，在中央政府层面上实现了国有资产出资人主体到位。当前，要严格按照《公司法》和《条例》等有关法律法规，处理好与所出资企业、与政府有关部门、与各级国有资产监督管理机构之间的关系，依法定位，切实做到不缺位，不越位，不错位。一是要做到不缺位，保证出资人代表到位，职责到位。要根据党的十六大确立的“权利、义务和责任相统一，管资产与管人、管事相结合”的原则，依照《条例》规定履行国有资产出资人职责，保证出资人各项权利的充分行使和所有者各项权益的充分实现。二是要做到不越位，不直接干预企业经营自主权。要依照《条例》规定，正确处理好出资人权益（股东权）与企业法人财产权的关系。既要保证国有资产监管机构依法履行出资人职责，又不削弱或侵犯企业的法人财产权，促进企业依法行使自己的法人财产权，实现自主经营，自负盈亏。三是要做到不错位，不行使政府的社会公共管理职能。要依照《条例》规定，按照政资分开的原则，专门履行国有资产出资人职责，以履行出资人职责的方式对企业国有资产进行监督管理。四是要依法对地方国有资产监管机构的工作进行指导和监督。

(三) 切实履行好国有资产出资人职责，促进国有企业改革与发展。国有资产监督管理机构要根据《条例》规定的职责，紧紧围绕《条例》的立法目标，加快推进国有资产管理体制改革，进一步搞好国有企业，推动国有经济布局 and 结构的战略性调整，

发展和壮大国有经济，实现国有资产保值增值。一是根据《条例》规定，建立一套科学严格的国有资产经营责任制度。二是继续探索有效的国有资产经营体制和方式。三是继续推进现代企业制度建设。四是建立符合社会主义市场经济要求的国有企业负责人员选拔任用和激励约束机制。五是加快国有经济布局和结构的战略性调整。六是形成有效的国有企业监督约束机制，促进企业依法经营管理。七是加强和改进国有企业党的建设、精神文明建设、领导班子建设、党风廉政建设和职工队伍建设。

（四）抓紧制定与《条例》相配套的法规规章和规范性文件。国有资产监管体制改革是一个不断探索的过程，《条例》是暂行的，具有原则性、起步性、过渡性的特点，因此，一些具体制度和规定还需要进一步完善，还需要抓紧制定配套的法规、规章和规范性文件，这是贯彻实施好《条例》的重要环节。国有资产监管机构 and 地方政府要结合实际情况，以《条例》为依据，尽快制定具体的实施办法和政策措施，增强可操作性，把《条例》规定的各项制度落到实处。在抓好《条例》配套立法的同时，要抓紧清理并废止、修订有关的法律法规规章和规范性文件。要不断总结实践经验，不断完善国有资产法规体系，把企业国有资产管理体制改革进一步引向深入。

《企业国有资产监督管理暂行条例释义》编委会

二〇〇三年七月

目 录

第一章 总 则	(1)
第二章 国有资产监督管理机构	(38)
第三章 企业负责人管理	(52)
第四章 企业重大事项管理	(76)
第五章 企业国有资产管理	(120)
第六章 企业国有资产监督	(135)
第七章 法律责任	(149)
第八章 附 则	(161)

附录:

企业国有资产监督管理暂行条例	(182)
(2003 年 5 月 27 日)	
中华人民共和国公司法	(192)
(1999 年 12 月 25 日)	
后 记	(238)

第一章 总 则

本章规定了《企业国有资产监督管理暂行条例》（以下简称《条例》）的立法目的，适用范围，企业国有资产的定义，国有资产管理体制，三级政府所出资企业的确定，国有资产监督管理机构的设置，国有资产监督管理的原则，国有资产监督管理机构的自身建设，所出资企业的权责等。

第一条 为建立适应社会主义市场经济需要的国有资产管理体制，进一步搞好国有企业，推动国有经济布局和结构的战略性调整，发展和壮大国有经济，实现国有资产保值增值，制定本条例。

【释义】 本条是关于《条例》立法目的的规定。

《条例》的立法目的可以分为两个层面：一是建立适应社会主义市场经济需要的国有资产管理体制。二是进一步搞好国有企业，推动国有经济布局和结构的战略性调整，发展和壮大国有经济，实现国有资产保值增值。

一、建立适应社会主义市场经济需要的国有资产管理体制

改革开放以来，随着国有企业改革的不断深化，国有资产管理体制改革不断推进，中央政府和地方政府对国有资产管理的组织形式、授权经营、派出监事会等进行了一系列有益探索和改革试点，为深化国有资产管理体制改革奠定了基础。但总体上看，国有资产管理面临的体制性障碍没有真正解决，政府的社会公共

管理职能与国有资产出资人职能没有真正分开。一方面造成国有资产出资人不到位，国有资产监管职能分散，权利、义务和责任不统一，管资产和管人、管事相脱节；另一方面导致政府对企业进行行政干预，多头管理，影响了政企分开，制约了国有企业建立现代企业制度。

针对国有资产管理体制中存在的问题，党的十六大明确提出，在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法律法规，建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。同时，明确要求，中央政府和省、市（地）两级地方政府设立国有资产监督管理机构。党的十六届二中全会通过的《关于深化行政管理体制和机构改革的意见》和十届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革方案》进一步明确提出，本届政府机构改革的一项重要内容是设立国有资产监督管理机构。对此，国务院明确要求，要先制定法规，保证国务院国有资产监督管理机构及省、市（地）两级国有资产监督管理机构的设立和运行能够自上而下、依法有序进行。

为全面贯彻落实党的十六大及十六届二中全会和十届全国人大一次会议关于深化国有资产管理体制改革的重大决策，依法保障国有资产管理体制改革和机构改革的顺利进行，根据国务院领导的指示，国务院制定公布了该《条例》。在《条例》制定过程中，坚持了三个指导原则：一是按照党的十六大及十六届二中全会和十届全国人大一次会议关于深化国有资产管理体制改革的精神，确立国有资产管理体制的基本框架和企业国有资产监督管理的基本制度；二是依据《公司法》等有关法律法规，按照党的十六大确立的权利、义务和责任相统一，管资产与管人、管事相结合的原则，明确国有资产监督管理机构的出资人职责和义务；三

是根据国有资产管理体制改革的复杂性、探索性和《条例》的起步性、过渡性等特点，从实际出发，远近结合，突出重点，对当前急需解决、看得准的问题，作了比较明确的规定。对需要进一步探索的问题，作了比较原则的规定，为今后的改革和探索留有余地。

根据以上原则，《条例》确立了适应社会主义市场经济需要的国有资产管理体制的基本框架。主要包括三个方面：一是在坚持国家所有的前提下，规定由中央人民政府和地方人民政府分别代表国家履行国有资产出资人职责，享有所有者权益。明确中央政府与地方政府监督管理国有资产的权利与责任，有利于充分调动地方政府有效监管国有资产的积极性。二是明确要求在国务院、省级、市（地）级人民政府设立专门的国有资产监督管理机构，根据同级人民政府授权，依法履行出资人职责，并按照“权利、义务和责任相统一，管资产与管人管事相结合”的原则，规定了国有资产监督管理机构的职责和义务，从机构和制度上实现了国有资产出资人到位。三是明确要求各级人民政府实行政资分开，国有资产监督管理机构不行使政府的社会公共管理职责，政府其他部门、机构不履行企业国有资产出资人职责，从体制上保证了政资分开和政企分开。这些基本制度的确立，为进一步推进国有资产管理体制改革，实现国有资产管理体制创新，提供了法律依据。

在国有资产管理体制的基本框架中，企业国有资产出资人制度是《条例》要侧重解决的核心问题。对此，《条例》在规定中央人民政府和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益的基础上，一是明确了国有资产监督管理机构作为企业国有资产出资人代表的性质、职责、义务，强调国有资产监督管理机构既要切实履行出资人职责，保证出资人职责到位，维护所有者权益，又要切实保障和不干预企业经营自主权。二是在此

基础上，按照“权利、义务和责任相统一，管资产与管人管事相结合”的原则，明确了国有资产监督管理机构在企业负责人管理、企业重大事项管理、企业国有资产管理、企业国有资产监督、法律责任等方面的一系列基本制度。据此，设计了《条例》的体例结构，包括总则、国有资产监督管理机构、企业负责人管理、企业重大事项管理、企业国有资产管理、企业国有资产监督、法律责任、附则，共8章47条。这就从机构和制度上保证了企业国有资产出资人代表及其权利、义务、责任的到位。

二、进一步搞好国有企业，推动国有经济布局和结构的战略性调整，发展和壮大有国经济，实现国有资产保值增值

明确国有资产管理体制的基本框架和企业国有资产出资人的基本制度，目的是进一步搞好国有企业，推动国有经济布局和结构的战略性调整，发展和壮大有国经济，实现国有资产保值增值。

1. 关于国有企业的改革与发展。国有企业是我国国民经济的支柱。国有企业改革是整个经济体制改革的中心环节。改革开放以来特别是党的十四届三中全会以来，国有企业改革取得了重大进展，国有企业三年脱困目标基本实现，大多数国有大中型骨干企业初步建立了现代企业制度，适应市场经济要求的经营机制正在形成。但是，总的来看，规范的现代企业制度尚未完全建立，国有资产出资人尚未完全到位，法人治理结构尚不完善，经营者的市场化配置尚需深化，激励与约束机制不够健全，长期积累的深层次矛盾和问题亟待解决。因此，如何依法规范这些问题，为深化国有企业改革、进一步搞好国有企业提供法律保障，是《条例》所要解决的主要任务之一。对此，《条例》依据《公司法》等有关法律，明确了国有资产监督管理机构的职责，建立了企业国有资产出资人制度，确立了国有资产授权经营、企业分配、选人用人、激励约束等方面的基本制度，这就为深化国有企

业改革、进一步搞好国有企业创造前提和条件。在今后国有企业改革与发展的实践中，可以根据《条例》规定的这些基本制度，进一步探索建立有效的国有资产经营体制和方式，搞好国有资产的授权经营；进一步推进现代企业制度建设，加快具备条件的国有大中型企业的公司制改革步伐，实现投资主体多元化，形成完善有效的法人治理结构；进一步深化国有企业的劳动、人事和分配制度改革，转换经营机制，搞好主辅分离、辅业改制，推进国有企业的减员增效和分离办社会职能；进一步探索建立符合社会主义市场经济要求的国有企业负责人员选拔任用和激励约束机制，探索符合中国实际和现代企业制度要求的选聘企业负责人员及企业负责人员依法行使用人权的制度，探索岗位工资、年薪制、持有股权、股票期权等多种形式的薪酬制度。实行经营业绩与报酬挂钩，严格考核奖惩，逐步建立对企业经营者的约束机制。

2. 关于国有经济布局 and 结构的战略性调整。经过多年调整，国有企业战略性改组初见成效，国有企业优胜劣汰的机制正在形成。但由于没有专门机构对整个国有经济布局 and 结构战略性调整进行通盘考虑，致使这方面的问题仍然十分突出。对此，《条例》明确了国有资产监管机构在推进国有资产合理流动和优化配置、推进国有经济布局结构调整方面的职责和义务，并确立了企业分立、合并、破产、产权交易等方面的基本制度，这对于进一步加大国有经济战略性调整的力度，优化国有经济布局 and 结构，提高国有经济的控制力、影响力和带动力，将发挥积极作用。根据《条例》规定的这些基本制度，今后在推进国有经济布局 and 结构的战略性调整工作中，可以进一步研究明确国有经济战略性调整的原则、方向和重点；推动企业间的兼并、联合、重组，促进国有资产合理流动，提高国有资本的控制力、影响力和带动力；可以进一步实施培育和发展一批具有国际竞争力的大公司和企业集

团战略；可以进一步建立企业优胜劣汰机制，进一步加大企业兼并破产力度，使国有经济布局和结构得到进一步优化，国有经济在国民经济中的主导作用进一步增强。

3. 关于国有资产保值增值。为实现国有资产保值增值，《条例》规定了国有资产监督的一系列基本制度。一方面规定，国有资产监督管理机构应当向本级政府报告企业国有资产监督管理工作、国有资产保值增值状况和其他重大事项，代表本级政府向其所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司派出监事会，建立和完善国有资产保值增值指标体系，依法对所出资企业财务进行监督，维护国有资产出资人的权益。另一方面规定，所出资企业应当努力提高经济效益，对其经营管理的企业国有资产承担保值增值责任；应当接受国有资产监督管理机构依法实施的监督管理，不得损害企业国有资产所有者和其他出资人的合法权益；国有及国有控股企业应当加强内部监督和风险控制，依照国家有关规定建立健全财务、审计、企业法律顾问和职工民主监督等制度，所出资企业中的国有独资企业、国有独资公司应当按照规定定期向国有资产监督管理机构报告财务状况、生产经营状况和国有资产保值增值状况。这些规定，对于维护国有资产出资人的合法权益，实现国有资产保值增值，将发挥积极的作用。《条例》规定的这些基本制度，为进一步形成有效的企业国有资产监督约束机制，提供了条件。在今后的探索实践中，可以适应监管工作的需要，进一步完善监事会制度；进一步加强对国有企业的财务、审计监督和纪检监察；进一步建立健全国有资产产权交易监督管理制度，促进企业国有资产的合理流动，防止国有资产流失；进一步研究制定对所出资企业重大事项的管理办法，建立企业重大决策责任追究制度。企业按照《条例》规定的这些基本制度，进一步加强企业内部监督和风险控制，依法经营好国有资产，努力提高经济效益和国有资产质量，实现国有资产保值增

值。

总之，《条例》的公布实施，是贯彻落实党的十六大和十六届二中全会精神的重要举措，是事关我国国有资产管理体制改革和国有企业改革与发展的一件大事，影响深远，意义重大，不仅标志着我国国有资产监督管理方面的立法迈出了实质性步伐，而且标志着国有资产管理体制改革进入新的阶段，必将加快国有企业改革和发展的步伐，推进国有经济布局和结构的战略性调整，进一步发展和壮大国有经济。因此，政府有关部门和机构、有关企业和有关人员要从贯彻落实党的十六大精神和“三个代表”重要思想的高度，提高认识，认真学习、理解和掌握《条例》的基本内容，把《条例》规定的各项制度落到实处。

第二条 国有及国有控股企业、国有参股企业中的国有资产的监督管理，适用本条例。

金融机构中的国有资产的监督管理，不适用本条例。

【释义】 本条是关于《条例》适用范围的规定。

本《条例》的适用范围，概括起来讲，是经营性非金融类企业国有资产的监督管理。对于行政事业单位等非经营性国有资产的监督管理，资源性国有资产的监督管理，以及经营性国有资产中的金融类企业国有资产的监督管理，则不适用本《条例》。具体来讲，理解本《条例》的适用范围需要从以下两个方面来把握：

一、国有资产的适用范围

国有资产是属于国家所有的一切财产和财产权利的总和。我国国有资产量大面广，按照用途和性质划分，可分为经营性国有资产、行政事业性国有资产、资源性国有资产。经营性国有资产，即用于经营的国有资产，是指国家作为出资者在经营单位中

依法拥有的资产及权益。行政事业性国有资产，即非经营性国有资产，是指党政机关、各级政府及其派出机构、文化教育和卫生等事业单位所占有的国有资产，以及由社会公众共同使用的公共设施 and 公共工程等国有资产。资源性国有资产，是指以资源形态存在并能带来一定经济价值的国有资源。广义上的国有资产，包括上述三部分国有资产，狭义上的国有资产则仅指经营性国有资产。

上述三类国有资产的属性、特点和功能不同，监督管理的目标、模式和手段也必然不同。因此，不能将三类国有资产混在一起，采用统一的规则进行一刀切地监督管理。

本《条例》主要是调整经营性国有资产，这从本《条例》的名称和本条规定的适用范围可以看出其调整范围。本《条例》的名称是企业国有资产监督管理暂行条例，本条规定的适用范围是各类企业中的国有资产的监督管理。企业国有资产就是经营性国有资产。因为无论是什么性质的企业，都必须是一个经营性的单位，都必须以营利为目的，即必须营业，营业是为了营利，追求利益最大化。从我国现实情况来看，国有资产管理的弊端也主要表现在经营性国有资产管理体制上。深化国有企业改革，建立现代企业制度，直接涉及经营性国有资产管理体制的改革。国有资产管理体制改革的目标也主要是要在经营性国有资产管理体制方面取得新的突破。因此，本《条例》调整的国有资产范围主要是经营性国有资产。

行政事业性国有资产，包括国家拨给行政事业单位的资产以及其他经法律确认为国家所有的资产等。由于这类国有资产与公共行政管理机构业务及公共预算关系密切，主要用于提高公共服务，应当绝对是非盈利性的，在使用中不能要求其保值增值，其基本的财务会计制度与企业的财务会计制度差异很大，因此不宜纳入《条例》的调整范围，应当继续由其他相关法律法规调整，