

关于国有企业 财产监督管理 的若干问题

国家国有资产管理局科研所 编

经济科学出版社

关于国有企业财产监督 管理的若干问题

国家国有资产管理局科研所编

经济科学出版社

一九九四年·北京

(京) 新登字 152 号

责任编辑：漆 熠

封面设计：张卫红

版式设计：代小卫

关于国有企业财产监督管理的若干问题

国家国有资产管理局科研所编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国人民解放军二〇二印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开 10 印张 215000 字

1994 年 10 月第一版 1994 年 10 月第一次印刷

印数：00001—10000 册

ISBN 7-5058-0776-5/F·609 定价：8.80 元

目 录

国有企业财产监督管理条例·····	(1)
第 一 章 《国有企业财产监督管理条例》产生 的背景及其意义 ·····	(10)
第 二 章 企业财产的监督管理原则 ·····	(20)
第 三 章 企业财产的分级管理和分工监管 ···	(39)
第 四 章 国有企业的法人财产权 ·····	(58)
第 五 章 监事会 ·····	(71)
第 六 章 法律责任 ·····	(91)
第 七 章 国有资产的清产核资·····	(104)
第 八 章 国有资产的产权界定·····	(149)
第 九 章 国有资产的产权登记·····	(187)
第 十 章 国有资产的评估·····	(207)
第十一章 国有资产统计报告制度·····	(245)
附：全民所有制工业企业转换经营机制条例····	(289)

国有企业财产监督管理条例

中华人民共和国国务院令

第 159 号

现发布《国有企业财产监督管理条例》，自发布之日起施行

总理 李鹏

一九九四年七月二十四日

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。

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。

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。

第四条 建立明晰的产权关系，旨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。

第五条 企业财产属于全民所有，即国家所有。

国务院代表国家统一行使对企业财产的所有权。

第六条 在国务院统一领导下，国有资产实行分级行政管理。

第七条 国务院授权有关部门或者有关机构，对指定的或者其所属的企业财产的经营管理实施监督。

根据国务院的授权，省、自治区、直辖市人民政府可以确定有关部门或者有关机构，对指定的或者其所属的企业财产的经营管理实施监督。

第八条 企业对国家授予其经营管理的财产依法自主经营，享有占有、使用和依法处分的权利。

第九条 企业财产的监督管理应当遵循以下原则：

（一）政企职责分开；

（二）政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开；

（三）企业财产的所有权与经营权分离；

（四）投资收益和产权转让收入用于资本的再投入；

（五）资本保全和维护所有者权益；

（六）企业独立支配其法人财产和独立承担民事责任。

第二章 分级管理和分工监督

第十条 国务院国有资产管理行政主管部门履行下列职责：

（一）会同有关部门拟订企业财产管理法规和制定企业财产管理规章、制度；

（二）汇总和整理国有资产的信息，建立企业财产统计报告制度，并纳入国家统计体系；

（三）组织清产核资、产权登记、产权界定、资产评估等基础管理工作，对国有资产保值增值状况进行监督检查，并

对违法行为依法给予行政处罚；

(四) 制定企业财产保值增值指标体系，从总体上考核国有资产经营状况；

(五) 在国务院规定的职权范围内，会同有关部门协调解决国有资产产权纠纷；

(六) 国务院规定的其他职责。

第十一条 地方各级人民政府可以根据国务院的规定设立国有资产管理部門，对地方管辖的国有资产依法实施行政管理。

第十二条 国务院授权有关部门或者有关机构（以下统称国务院授权的监督机构），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实施分工监督。

第十三条 国务院有关部门对国务院指定由其监督的企业和企业集团履行下列监督职责：

(一) 对企业财产的保值增值状况实施监督；

(二) 依照法定权限和程序，会同有关部门提出厂长（经理）的任免（聘任、解聘）建议，或者决定厂长（经理）的任免（聘任、解聘）和奖惩；

(三) 商有关部门提出监事会的人员组成，需报国务院审定的，应当按照有关规定履行报审手续；

(四) 向企业派出监事会。

第十四条 国务院授权的全国性总公司对其所属企业履行下列监督职责：

(一) 对企业财产的保值增值状况实施监督；

(二) 依照法定条件和程序，决定或者批准厂长（经理）的任免（聘任、解聘）和奖惩；

(三) 商有关部门提出监事会的人员组成；

(四) 向企业派出监事会。

第十五条 除国务院授权的监督机构监督的企业外,省、自治区、直辖市人民政府可以根据本条例规定,确定有关部门或者有关机构(以下统称省级人民政府确定的监督机构),对省级人民政府管辖的企业和省级人民政府指定由其监督的下级地方人民政府管辖的企业实施分工监督。

第十六条 国有资产管理部門和监督机构在履行职责时,不得干预企业的经营权。

第三章 监事会

第十七条 监事会是监督机构根据需要派出的对企业财产保值增值状况实施监督的组织。

第十八条 国务院授权的监督机构对所监督的企业派出的监事会,其成员可以从下列人员中委派和聘请:

(一) 监督机构委派的代表;

(二) 财政部、国家经济贸易委员会和国家国有资产管理局等政府有关部门以及有关银行派出的代表;

(三) 监督机构聘请的经济、金融、法律、技术和企业经营管理等方面的专家;

(四) 监督机构聘请的被监督企业的领导人和企业职工代表;

(五) 监督机构聘请的其他人员。

省级人民政府确定的监督机构派出的监事会,其成员可以参照前款规定委派和聘请。

第十九条 监事会由不少于5人、不超过15人的奇数成员组成。监督机构委派和政府其他部門派出的监事人数不得超过监事会成员总数的三分之二。

监事会主席由政府或者监督机构在监事会成员中指定。

监事会每届任期 3 年。监事连任不得超过两届。

第二十条 监事应当符合下列条件：

- (一) 能够维护所有者的权益；
- (二) 坚持原则，清正廉洁，办事公道；
- (三) 熟悉有关业务，有 10 年以上的从业经验。

第二十一条 监事会履行下列职责：

(一) 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；

(二) 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；

(三) 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；

(四) 根据厂长（经理）的要求，提供咨询意见。

第二十二条 监事会会议每年召开一至二次。经监事会主席或者三分之一以上的监事提议，或者应厂长（经理）的请求，监事会可以举行临时会议。

监事会会议由监事会主席主持。主席缺席时，可以委托其他监事代其主持会议。

监事会会议应当建立会议记录。

监事会决议应当由监事记名表决，经全体监事的过半数同意方为有效。

第二十三条 监事会对派出的监督机构负责，并定期向其报告工作。

第二十四条 监事必须执行监事会的决议。

监事不得泄露被监督企业的商业秘密。

除被聘请担任监事的企业领导人和职工代表外，监事不得兼任被监督企业的任何职务，不得接受被监督企业的任何报酬。

第二十五条 监事均为兼职。

监事会履行职责所必要的开支，由派出的监督机构支付。

第二十六条 监事会及其监事不得干预企业的经营权。

第四章 企业法人财产权

第二十七条 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。

政府和监督机构不得直接支配企业法人财产。

第二十八条 除法律、行政法规另有规定外，政府和监督机构不得以任何形式抽取注入企业的资本金，不得调取企业财产，不得以任何名义向企业收取任何费用。

第二十九条 国家对企业承担的财产责任以投入企业的资本额为限。

企业以其全部法人财产独立承担民事责任。

第三十条 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 厂长（经理）作为企业的法定代表人，以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。

对经营业绩显著的厂长（经理），由政府或者监督机构给予奖励。具体办法另行制定。

第三十二条 已实行承包经营责任制的企业，应当将企业财产的保值增值指标纳入承包指标体系。

第三十三条 实行租赁经营的企业，承租方应当依照有关租赁经营的法律、行政法规的规定，在租赁期间按照合同约定，足额缴纳租金，并保证国有资产的保值增值。

第三十四条 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 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 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 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 企业改组为股份制的，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。

第三十九条 企业应当在财务报告中如实反映对其他企业的投资或者对境外的投资及其收益状况，并及时足额收取应当分得的利润。

第四十条 企业应当依照有关法律、行政法规进行清产核资、产权登记和资产评估，并按照规定填报报表。

第五章 法律责任

第四十一条 国有资产管理部门有下列行为之一的，由政府责令改正；造成严重后果的，对主管领导人员和直接责任人员由上级机关或者所在单位给予行政处分：

（一）未按照规定履行监督职责，对企业财产流失的总体情况不掌握、不反映、不提出相应建议的；

（二）在组织开展清产核资、产权登记、产权界定和资产

评估中，滥用职权，处罚不当，造成严重后果的；

（三）超越权限干预企业经营权，侵犯企业合法权益的。

第四十二条 监督机构有下列行为之一的，由政府责令改正；造成严重后果的，对主管领导人员和直接责任人员由上级机关或者所在单位给予行政处分：

（一）未按照规定履行监督职责，对被监督企业财产流失的情况不掌握、不反映、不采取相应措施的；

（二）超越权限干预企业经营权，侵犯企业合法权益的。

第四十三条 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，对主管领导人员和直接责任人员由上级机关或者所在单位给予行政处分：

（一）违反国家有关规定，超越权限，擅自批准企业产权变动的；

（二）审批企业产权变动不当，造成企业财产损失的；

（三）在审批企业产权变动中，滥用职权，谋取私利的。

第四十四条 监事会及其监事有下列行为之一的，由监督机构责令改正；造成严重后果的，按照规定程序，改组监事会，免去或者解聘有关的监事：

（一）未按照规定履行监事会或者监事职责的；

（二）超越监事会或者监事职权，干预企业经营权，侵犯企业合法权益的；

（三）泄露企业商业秘密，利用监事职权谋取私利的；

（四）以任何形式接受企业的报酬或者收受财物的。

第四十五条 企业有下列行为之一的，由监督机构责令改正；造成严重后果的，对厂长（经理）和直接责任人员给予经济处罚，免除（解聘）其职务，或者给予降职、撤职处分：

(一) 企业经营管理不善，连续两年亏损，亏损额继续增加的；

(二) 在承包、租赁、股份制改组、联营或者与外商合资经营、合作经营以及向境外投资过程中，弄虚作假，以各种名目侵占企业财产的；

(三) 向其他企业投资或者向境外投资，未在财务报告中如实反映收益状况或者未及时足额收取应得利润，造成企业财产流失的；

(四) 擅自转让企业产权的；

(五) 未按照规定进行清产核资、产权登记、资产评估以及不如实填报报表，隐瞒真实情况的。

第六章 附 则

第四十六条 本条例原则适用于国有独资公司和国有金融企业。

第四十七条 地方各级人民政府对企业财产的监督管理办法，由省、自治区、直辖市人民政府根据本条例制定，报国务院备案。

第四十八条 本条例发布前的行政法规、地方性法规、规章和其他行政文件的规定，与本条例相抵触的，以本条例为准。

第四十九条 本条例由国家经济贸易委员会会同国家国有资产管理局组织实施。

第五十条 本条例自发布之日起施行。

第一章 《国有企业财产监督管理条例》产生的背景及其意义

一、制定《国有企业财产监督管理条例》的必要性

早在1991年10月制定《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》）的时候，人们就在争论在落实企业经营权的同时如何保障国家所有权的问题。李鹏总理曾明确指出：“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。”但鉴于当时的条件，《转机条例》只是对企业经营权作出了规定，并没有解决如何保障所有权的问题，这是由当时的种种条件决定的。

（一）当时矛盾的焦点是企业经营权得不到落实。

经过10多年的改革，我们一直致力于政企分开，扩大企业经营自主权的改革思路并没有得到贯彻落实。国家对国有企业干预过多，企业缺乏经营自主权的弊端，严重窒息了国有企业的生机和活力。在制定转机条例前，国务院政研室进行了广泛的调查研究，发现《企业法》赋予企业的各项经营自主权远没有落实，大部分仍然保留在政府手里，企业仍然不能成为独立的商品生产者和经营者，仍然没有改变企业是行政机关附属物的地位。为此，国务院下决心制定一个落实《企业法》的实施细则，旨在更好地贯彻企业法，落实企业经营自主权。因此，尽管在当时已经认识到了所有权与经营权

之间存在着密不可分的内在联系，但为了削弱众多政府部门的行政干预，解决当时面临的主要矛盾，只是对企业的经营权作出规定。

（二）转机条例强调企业经营权也是与当时人们的认识有关。

在搞活国有企业的问题上，历来就有两种观点，一种是强化经营权弱化所有权，另一种是在强化所有权约束条件下下放企业自主经营权。在政府行政机构林立并且在不同程度上分别行使所有者部分职能的时候，强化所有权的改革思路不可避免地会导致政企不分，导致国有企业的低效率。

弱化所有权强化经营权的改革思路还可以从西方私人企业资本经营中得以佐证。在西方，股份公司的股权是高度分散化的，股东权的行使受到了很多约束，约大多数股东并不行使他们的全部权利，只关心收益。公司的资本全权交由一批职业化了的企业家去经营。尽这少数大股东是公司的经营决策者，但绝大多数股东是排除在经营者队伍之外的。在日本，股份公司中，是法人互相持股为主，此时，公司资本的所有者更是远离公司，所有权进一步被淡化，经营权得到了强化。据说，这是日本企业富有活力的基本原因。还有些同志认为，西方企业是基金会持股为主，而基金会本身就是脱离所有者控制，全权由经理阶层经营资本的组织。因此，基金会持股大大淡化了基金资本所有人对企业的影响，强化了经理阶层的经营责任，据说，这也是西方私人企业富有活力的一个重要原因。基于上述这种认识来设计企业改革方式，就需要在强化经营权上下功夫。

（三）当时国有产权管理体制改革思路并不清晰。

在国家所有制条件下，如何做到强化所有权约束，同时

又能避免国家行政干预，这是一个较难解决的问题。即使找到了解决问题的途径，要想付诸于实施也是异常困难的。当时，国有产权改革存在着不同的思路，仅就国家所有权代表上，就有若干不同看法。有些人认为，财政部门是国家所有权的代表，有些人认为国有资产管理局作为国家所有权代表，还有些人认为，应由企业主管部门作为所属企业的所有权代表；有的人认为，国家所有权应分割为中央所有、地方所有、部门所有和企业所有，谁是企业的所有者就由谁来行使所有权。经过几个月的讨论，大家发现由哪一个部门作为国家所有权代表都不合适，都缺乏理论依据和法律依据，最重要的是，由这些政府部门作为国家所有权代表，在没有找到国家所有权适应市场经济需要的有效实现形式时，都不可能行之有效地行使所有权职能，反而会带来更为严重的政企不分、官商不分的后果。

《转机条例》下发后，经过两年多的实践，虽然取得了一定的成效，但是并没有带来预期的效果，而有暴露出很多问题，集中表现在：

1. 企业仅是经营权主体，而没有成为法人产权主体，因而不能满足市场经济多元产权主体独立化的要求。

2. 条例笼统称国务院是国有资产所有权代表者，没有明确政府有关部门在国家财产权管理上的职责，因而，并没有将所有权管理落到实处。

3. 《转机条例》下发贯彻落实以来，尽管对于推动企业转换经营机制，落实企业自主权起到了积极作用，但由于国家所有权管理的暂时搁置，在很大程序上已导致了国有资产的流失。

为了加强国有企业的产权管理，防止国有资产流失，实

现国有资产的保值增值，解决《转机条例》未曾解决的保障所有权问题，进一步转换企业经营机制，国务院在 1993 年 4 月 3 日专门召开了会议，决定立即着手起草一个国有企业财产的管理条例，作为《转机条例》的配套文件，以法规形式对国有企业的财产管理原则、管理方式、管理对象和管理职责作出明确规定。会上，朱镕基副总理就起草这个法规的宗旨、原则和内容等作了具体指示，并在这次会上提出了向国有企业派监事会的设想。会议决定成立条例起草小组，由国家体改委、国家国有资产管理局、国家经贸委牵头，国家计委、财政部有关部委参加。

1993 年 4 月 16 日，国家体改委、国家国有资产管理局、国家经贸委三家牵头单位即开始了工作，组成了起草办公室，具体负责这个条例的起草工作，从那时起直至条例发布前，条例先后修改了 13 稿，其间领导小级召开了七次会议。《监管条例》起草小组和起草办公室也多次召开有国务院有关部门、部分全国性总公司、部分地方政府和企业的代表以及专家学者等参加的座谈会，广泛征求各方面的意见，先后对《监管条例》作了多次重大修改。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《中华人民共和国公司法》公布之后，又对《监管条例》作了进一步修改，使《监管条例》更加充实完善，更加体现市场经济体制的改革精神。

二、《监管条例》的主要内容

《监管条例》共计 6 章 50 条。第一章总则，表述了《监管条例》的立法宗旨，提出了理顺产权关系的基本任务和基本要求，明确了政府对国有企业财产监管应遵循的原则。第二章分级管理和分工监管，具体规定了国有资产管理部门、政