

国有企业改革与国有企业
财产监督管理函授教材

国有企业财产监督管理 释义与实务

国家国有资产管理局企业司 编

经济科学出版社

一九九五年八月·北京

国有企业改革与国有企业
财产监督管理函授教材



国有企业财产监督管理 释义与实务

国家国有资产管理局企业司 编

CD134/68

中央财经大学图书馆藏书章

总号



442885

经济科学出版社

一九九五年八月·北京

责任编辑：金 梅

责任校对：段健瑛

封面设计：卜建辰

国有企业财产监督管理释义与实务

国家国有资产管理局企业司 编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京新丰印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 12 印张 310000 字

1995 年 8 月第 1 版 1995 年 8 月第一次印刷

印数：00001—10000 册

ISBN 7-5058-0852 4/F·665 定价：17.00 元

图书在版编目(CIP)数据

国有企业财产监督管理释义与实务/国家国有资产管理
局企业司编. —北京:经济科学出版社, 1995. 8

ISBN 7-5058-0852-4

I. 国… II. 国… III. 国有企业-企业管理-固定资产
IV. F273.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 14228 号

目 录

我国国有资产管理的现状及改革方向 ——财政部副部长兼国家国有资产管理局局长张佑才 在《国有企业财产监督管理条例》新闻发布会上的讲话 (代序)	(1)
---	-----

第一部分 《国有企业财产监督管理条例》释义

第一章 总则	(8)
第二章 分级管理和分工监督	(18)
第三章 监事会	(26)
第四章 企业法人财产权	(37)
第五章 法律责任	(56)
第六章 附则	(68)

第二部分 《国有企业财产监督管理条例》专题讲座

第一讲 《国有企业财产监督管理条例》产生的背景、 主要内容和意义	(73)
第二讲 企业财产监督管理的原则	(83)
第三讲 关于产权管理的几个理论问题	(96)
第四讲 《国有资产保值增值考核试行办法》讲解	(108)
第五讲 监事会	(123)
第六讲 企业法人财产权	(140)

第三部分 产权基础管理工作介绍

第一章 清产核资	(167)
----------------	-------

第二章	产权登记.....	(194)
第三章	产权界定.....	(210)
第四章	资产评估.....	(236)

第四部分 企业财务会计制度介绍

第一章	资金筹集.....	(262)
第二章	流动资产.....	(278)
第三章	固定资产.....	(285)
第四章	无形资产、递延资产和其他资产.....	(295)
第五章	对外投资.....	(299)
第六章	成本费用.....	(309)
第七章	销售收入、利润及其分配.....	(313)
第八章	外币业务.....	(326)
第九章	企业清算.....	(331)
第十章	财务报告.....	(338)

我国国有资产管理 的现状 & 改革方向

——财政部副部长兼国家国有资产管理局局长张佑才在
《国有企业财产监督管理条例》
新闻发布会上的讲话(代序)

《国有企业财产监督管理条例》已经正式颁布了,这是我国经济生活中的一件大事。《国有企业财产监督管理条例》的颁布与实施,对进一步转换国有企业经营机制,加强国有资产管理,加速建立国有资产管理新体制,有着十分重要的意义。作为国务院国有资产行政主管部门的负责人,我想借这个机会,向大家介绍一些情况,讲几点意见。

一、我国国有资产不断发展,作用巨大

随着国民经济的不断发展和改革开放的不断深化,我国国有资产不断壮大。截止 1992 年底全国国有资产总量达到 30697 亿元,其中经营性国有资产 22101 亿元,占资产总量的 72%;非经营性国有资产 8596 亿元,占资产总量的 28%。我国国有资产“六五”期间,年平均递增 7%以上,“七五”期间,年平均递增 14%以上,

1988年以来,年平均递增18%以上。国有资产在发展社会主义市场经济中发挥着主导作用,也是国家财政收入的主要源泉。截止1993年,据对全国预算内19.98万户国有企业统计,实现税金1939.04亿元,实现利润1589.74亿元。

二、我国国有资产管理存在的问题

为了充分发挥国有经济的主导作用,提高国有资产的运营效益,各级国有资产管理部門积极探索,勇于开拓,在推进国有企业改革,促进国有资产合理流动和有效经营,维护国有资产所有者权益,防止国有资产流失等方面做了大量工作,取得了一定成效,为建立与社会主义市场经济相适应的国有资产管理体制打下了一定的基础。目前我国国有资产管理存在的主要问题是国有产权关系尚未理顺,产权管理和经营体制并不健全,政府没有摆脱对企业的无限责任,企业也未成为真正的市场竞争主体,国有资产经营效益不够理想。特别是在产权变动中,国有资产流失问题比较突出:一是在中外合资企业中对中方资产未按规定进行评估,使中方资产作价过低,造成国有资产的流失;二是在国有企业股份制改造中国家股与其他股同股不同权,同股不同利,国家股不配股等造成国有股权益流失;三是在企业承包经营中受利益机制推动,短期行为严重,吃国有资产老本,造成虚盈实亏,分配向个人倾斜,侵犯国家所有者权益,国有企业亏损、潜亏严重,造成国有资产流失;四是国有资产占用单位经营管理不善造成毁损浪费和资源性资产流失,部分国有资产被集体企业无偿占用,对外经营“创收”,收入不上交,造成国有资产流失;五是不规范的产权交易造成国有资产的流失。

造成国有资产流失的主要原因是国有资产管理体制改革滞后;国有资产管理基础工作薄弱;国有资产管理法制建设滞后;国有资产产权意识淡薄,等等。

由此可见,防止国有资产流失,确保国有资产所有者权益,已经成为全社会的共同任务和国有资产管理部门的当务之急。为此,国有资产管理部门已经并正在进一步采取措施,例如,经过广泛宣传,增强全社会的产权意识和对国有资产的关切度;加快国有资产管理体制的改革,积极探索国有资产监督和经营的形式、途径;加强国有资产产权管理中资产评估、清产核资、产权界定和产权登记等基础工作;研究和制定国有资产保值增值考核指标体系以及加快国有资产法规建设等。《国有企业财产监督管理条例》的适时出台,为探索建立一种既使企业经营权得到保护、又使国有资产的所有者权益不受侵犯的管理制度,加强国有资产管理,防止国有资产流失创造条件和提供了契机。

三、把握《国有企业财产监督管理条例》贯彻实施的契机,加快建立国有资产管理新体制

《国有企业财产监督管理条例》是加强国有资产管理的一个重要法规,我们一定要抓好贯彻实施工作。国有资产管理部门在贯彻实施中,必须按照《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》精神,加快建立国有资产管理的新体制。

《决定》全面勾画了国有资产管理新体制的基本轮廓,明确提出了“国家统一所有,政府分级监管,企业自主经营”的体制。我们理解,这个新体制主要内容是:

1. 坚持国家统一所有,政府分级监管。一方面需要在国有资产所有权上,确保国家所有的完整性和统一性,绝不允许搞任何形式的部门所有、地方所有或企业所有,更不允许化大公为小公,化小公为个人;另一方面在国有资产管理上,实行各级政府分级监管,按照《决定》的要求,中央和省、自治区、直辖市两级政府需加强专司国有资产管理的机构,对分工监管的国有资产负起监管职责,健全制度,从各方面堵塞漏洞,维护国有资产所有者的权益,防止

国有资产流失,确保国有资产保值增值。

2. 坚持政府的社会管理职能和国有资产所有者职能分开的原则。国有资产所有者管理的对象是国有企业所有者的权益,管理的目标是促进国有资产保值增值,管理的方式是价值形态的管理。国有资产所有者综合管理职能应由专司国有资产管理的机构行使,但在目前国有资产管理新体制尚未完全建立的情况下,需要发挥专业经济部门的监督作用,切实负起监督检查国有资产保值增值的职责。

3. 坚持建立以明晰产权关系为基础,以企业法人财产权为核心的现代企业制度。现代企业制度的一个核心内容就是通过落实企业法人财产权,实现国有资产的保值增值。企业法人财产权包括了所有者权益和企业负债形成的全部资产,企业对其全部法人财产享有独立支配、自主经营的权利。明确了企业法人财产权后,国家作为所有者对企业实际上体现为股东的地位,除投资收益、重大决策和选择管理者外,不能再对企业财产行使其他权利。《国有企业财产监督管理条例》关于企业法人财产权的规定,是建立规范的产权制度的一个重大进步,对于实现所有权和经营权的分离,完整地落实经营权是有着十分重要的意义。

4. 将国有资产的投资收益和产权转让收入纳入国家国有资产经营预算,确保国家资本金的积累与壮大。国有资产的投资收益和产权转让收入属于国家资本金权益,必须专项用于国家资本金的滚动积累和发展壮大,一般不得用于非生产性支出,也不能用于平衡经常性预算。对此《国有企业财产监督管理条例》已作出相应规定,各级国有资产管理部门必须切实加强对国有资产产权收益的管理,按照建立政府国有资产经营预算的要求,把国有资产产权收益纳入政府复式预算中的国有资产经营预算,由国家转投于急需重点扶持的国有大中型企业。

四、继续强化国有资产基础管理工作

当前,必须进一步做好清产核资、产权界定、资产评估、产权登记、建立国有资产保值增值指标体系和资产统计报告制度等。国有资产基础管理工作,为国有企业稳步地向现代企业制度转变和建立国有资产管理新体制创造了条件。

1. 有计划、有步骤地推进清产核资工作。清产核资的目的,一是为建立现代企业制度和国有资产产权管理打基础,二是在摸清全国家底的基础上推进国有资本结构优化和组织结构合理调整,三是要在国家可能负担的范围内解除企业的部分历史包袱。1993年全国有9401户企业参加了清产核资试点,清查结果:资产总值为8724亿元,其中负债5460亿元,占总资产的63%,所有者权益3264亿元,占37%;清查出资产盘盈90亿元,资产盘亏损失和资金挂帐为567亿元,占企业所有者权益的17%;对试点企业资产价值清理重估,重估后,增值额为1800亿元,增值42%;界定集体企业占用的国有资产18亿元,清理了241亿元的企业对外投资。通过清查,对国有资产现状及其管理中的问题有了初步了解。1994年我们要在1993年试点工作基础上完成对15万户国有企业的清产核资工作。

2. 加强产权界定和产权纠纷的处理工作。产权界定的实质是界定不同产权主体的责任和权利,产权界定工作应遵循“谁投资,谁拥有产权”的原则进行。当前重点要抓好国有企业股份制改造、企业转让、兼并等产权变动,中外合资、合作及企业联营、地方出售有中央投资的企业之前的产权界定工作,以维护国有资产所有者权益,防止国有资产的流失。对由于产权界定不清以及历史遗留等因素发生的产权纠纷,要依法进行公正调处。为此,国家国有资产管理局已成立国有资产产权纠纷调处委员会,专职负责此项工作。

3. 改进和完善产权登记工作。产权登记是掌握企业国有资

产增减情况、国有资产价值总量和分布状况的必要手段,也是企业合法占用国有资产必须履行的法律手续,此项工作必须进一步加强。当前各级国有资产管理部門急需在总结经验的基础上,改进和完善产权登记办法,包括进一步明确产权登记的法律責任,对不进行产权登记或登记不实的现象,依情节不同,行使行政处罚权,以保证产权登记工作的顺利进行。

4. 加强和规范资产评估管理工作。资产评估是保证产权公平交易的重要条件。截止 1993 年底,各级国有资产管理部門已批准资产评估立项 2.51 万項,经审核确认的评估項目 2.23 万項,确认帐面价值 4017 亿元,帐面净值 3553 亿元,评估价值 5290 亿元,评估后价值比评估前帐面净值净增 1737 亿元,平均升值率 49%。目前全国已有 1620 家具有资产评估資格的机构,从业人员达 2.68 万人。当前要继续认真贯彻《国有资产评估管理办法》,加强对资产评估工作的统一管理,规范评估行为。必须重申国有企业在发生兼并、转让、出售、联营、承包、租賃等产权变动行为,以及与外商合资、合作、实行股份制改造或公司化改造等经营形式变化时,必须进行企业资产评估。对包括土地使用权、房地产权以及技术、商誉等无形资产在内的企业资产评估,要坚持统一管理、规范运作的原则,实行专职管理,防止政出多門,人为分割。坚决纠正行政干预资产评估工作等问题。

5. 制定并完善国有资产保值增值考核指标体系,强化国有资产经营效益的考核监督。要在调查研究的基础上研究制定以资本增值与安全为核心的国有资产保值增值指标体系和该指标体系的考核程序与方法,建立严格的国有资产经营效益責任制。在实施考核监督中要注意发挥社会中介性机构的作用。

6. 建立健全与企业制度改革相适应的国有资产统计报告制度。国有资产统计报告专门反映国有资产在一定期间的运行状况,是《国有企业财产监督管理条例》赋予国有资产管理部門的一项重要职责。国有企业和有关专业经济部門应及时向国有资产管理部

门汇总报告本企业和本部门国有资产运行状况,并使之成为一项经常性的制度。国家国有资产管理部门将定期向社会公布国有资产的总体状况、结构、分布及经营效益等情况,为各级政府决策提供依据。

国务院已明确国家国有资产管理局和国务院经济贸易委员会负责《国有企业财产监督管理条例》的组织实施工作。我相信,我们一定能够共同把这项工作做好。

1994年8月5日

第一部分 《国有企业财产 监督管理条例》释义

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。

〔释义〕 本条规定阐明了制定《国有企业财产监督管理条例》(以下简称《监管条例》)的宗旨。

《监管条例》是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,在朱镕基副总理的主持下,由国家体改委、国家经贸委、国家国有资产管理局等部门组成的起草小组起草,经广泛征求各方面意见后,国务院第八次常务会议讨论通过,1994年7月24日以李鹏总理签署的国务院令发布实行。《监管条例》是我国有关国有企业财产监督管理的重要行政法规。1988年4月13日第七届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国全民所有制工业企业法》(以下简称《企业法》)。《企业法》中明确规定了全民所有制企业实行国家对国有企业财产所有权和企业经营权分离的原则,规定了企业依法享有独立的生产经营管理权。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》),对企业经营权的内容作了进一步充实和具体的规定。《企业法》和《转机条例》对国有企业依法行使经营管理自主权、依法支配国有企业财产,提供了比较完整和可靠的法律保障。但是,《企业法》和《转机条例》的重点,是赋予国有企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利及承担自负盈亏的责任。对企业内国有财产如何进行有效的监督管理并保证国有财产的保值和增值,没有作出系统完整的规定。虽然建国以来国家制定发布了有关国有资产的法规和行政命令,但对国有资产依法进行管理,依然比较薄弱。党的第十四次全国代表大会确定了建立社会主义市场经济体制的目标以后,在新形势下如何加强企业国有财产的管理,落实企业经营权的同时如何保障国家所有权,就成为关系到社会主义市场经济体制能否尽快建立、国有经济如何壮大和发展亟待解决的现实问题。为此,国务院制定的《监管条例》,将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,作为立法的根本宗旨。

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。

〔释义〕 本条规定明确了对国有企业财产实施监督管理的途径和目的。

国有资产管理新体制的建立和完善,是我国经济体制改革的关键所在。长期以来,我国实行的是计划为主、条块分割、政企不分的经济管理模式。在这种经济管理模式下,企业不是权利义务主体,没有独立的生产经营自主权,完全是行政机关的附属物。企业财产也是由国家直接控制和调配,企业既无财产支配权,也不承担国有资产的保值增值责任。经济体制改革以来,国家逐步扩大企业经营自主权,并确立了“政企分开”、“两权分离”的原则,从法律上明确了企业的法人地位,授予了企业经营权,但在这些改革中,政

府的职能并未相应的转变,政府的双重职能依然存在,既是社会经济管理者,也是国有企业财产的所有者。因此,建立社会主义市场经济体制,必须将政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开,政府作为社会管理者,其职能主要是对全社会进行宏观管理,国有资产所有者职能应由经国家授权的部门或机构行使,《监管条例》提出的转变政府职能,正是遵从了政府的社会管理者职能和国有资产所有者职能分离的原则,通过社会管理职能和国有资产所有者职能分离,进一步理顺产权关系,促进企业经济效益的提高,确保国有资产保值增值。

实现国有企业财产的保值增值,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主体,必须转换企业经营机制。针对传统体制下我国国有企业由于受政企不分、两权不分的制约,缺乏应有的自主权,无法对企业盈亏负责,与社会主义市场经济客观要求不相适应的现实情况,1992年7月23日国务院发布的《全民所有制工业企业转换经营机制条例》,明确规定“企业转换经营机制的目标是:使企业适应市场的要求,成为依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的商品生产和经营单位,成为独立享有民事权利和承担民事责任的企业法人”。这一规定不仅为转换企业经营机制指明了方向,对于加强和改善对企业国有财产的监督管理也有极为重要的意义。《监管条例》为保证企业经营机制顺利转换,明确规定了企业依法享有法人财产权,并进一步充实了企业经营权的内涵。同时,为保障国家所有权,《监管条例》明确规定企业要建立资产经营责任制,以企业全部法人财产及其净资产承担保值增值责任。把实现国有资产保值增值作为对国有企业财产实施监督管理的主要目标。

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。

〔释义〕 本条规定明确了企业国有资产的概念及其涵义。

《监管条例》中的“企业财产”，是指企业的国有资产，这样表达主要是为了与《转机条例》中的表述方法相一致。

这里所称企业财产，不是企业占用的全部资产，即总资产。企业财产是指企业的国家资本金及其权益，具体包括以下几部分：

1. 国家对企业的投资。

国家对企业的投资是指国家根据国民经济和产业政策的需要，通过各种形式对企业直接进行的资金投入，主要包括基本建设投资、技术改造投资、流动资金拨款投资、简易建筑投资等。

2. 国家对企业投资形成的收益。

国有资产收益是指企业运用国有资产，在生产经营活动中创造的纯收入，即企业利润总额扣除应缴各项税款后的余额。国家作为投资者，可以向企业收取国有资产收益，也可以将国有资产收益留存企业，运用于企业的生产经营。鉴于国有企业的种种实际困难，目前我国国家采取“对1993年底以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润暂不上交的办法”。但国有资产投资收益仍应归国有，纳入国有资产范围。

3. 依法认定的国有资产。

除国家投资及投资收益形成的国有资产以外，依据法律和行政法规认定并由企业占有、使用的资产均属于国有资产。主要包括依法没收的官僚资本和敌伪财产，依法赎买的资本主义工商业，依法征收征用的土地，等等。

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。

〔释义〕 本条规定明确了理顺产权关系的重点。

明确政府有关部门和其他监督机构的职责、企业的权利责任，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，是从我国实际出发作出的规定。产权关系包括很多类，如不同经济成分之间，国有企业与其他经济成分之间的关系，政府作为