

朱志刚 孙梅涛 主编

企业 国有资产 基础管理



经济科学出版社

企业国有资产基础管理

朱志刚 孙梅涛 主编

经济科学出版社

一九九六年·北京

责任编辑：吕亚亮 刁其武

责任校对：段健瑛

封面设计：张卫红

版式设计：代小卫

技术编辑：贾志坚

企业国有资产基础管理

朱志刚 孙梅涛主编

*

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 11.25 印张 286000 字

1996 年 9 月第一版·1996 年 9 月第一次印刷

印数：00001—35000 册

ISBN 7-5058-0999-7/F·753 定价：22.00 元

图书在版编目 (CIP) 数据

企业国有资产基础管理/朱志刚, 孙梅涛主编. —北京:
经济科学出版社, 1996. 8

ISBN 7-5058-0999-7

I. 企… II. ①朱… ②孙… III. 国有资产-企业管理
IV. F273.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 14017 号

目 录

第一章 国有企业财产监管	1
第一节 制定和发布《监管条例》的必要性和重要意义	1
第二节 《监管条例》的主要内容	5
第三节 国有企业财产监管原则	9
第四节 国有企业财产分级管理和分工监督	14
第五节 国有企业监事会	21
第六节 企业法人财产权	26
第七节 首批授权监管的部门和机构	34
第八节 国有资产管理部门选派监事的规定	35
参考资料之一 认清形势 积极探索 全面推进建立国有资产 管理新体制	38
第二章 国有资产产权界定	47
第一节 产权界定的基本概念	47
第二节 产权界定的意义与依据	51
第三节 产权界定的基本原则	56
第四节 国有企业产权界定	58
第五节 集体企业国有资产产权界定	67
参考资料之二 国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行办法	74
第三章 国有资产产权纠纷的调处	83
第一节 产权纠纷的概念及产权纠纷调处的含义	83
第二节 产权纠纷调处的依据和原则	85
第三节 产权纠纷的处理程序	90
第四节 国有资产产权纠纷调处的主管部门	93
参考资料之三 产权纠纷调处案例分析	95
第四章 企业国有资产产权登记	107

第一节	产权登记工作的回顾与现状	107
第二节	产权登记的意义与作用	110
第三节	产权登记的基本概念	113
第四节	产权登记的类型与内容	114
参考资料之四	抓住机遇 积极进取, 开创国有资产产权登记 管理工作的新局面	129
参考资料之五	关于企业产权登记管理“九五”规划和 1996 年重点工作的说明	142
参考资料之六	企业国有资产产权登记及产权变动情况分析 报告制度	150
第五章	企业资产评估管理	158
第一节	资产评估基础知识	158
第二节	资产评估业的形成与发展	165
第三节	现行国有资产评估管理体制	167
第四节	当前资产评估管理中存在的问题及解决办法	170
参考资料之七	国有资产评估管理办法	174
第六章	企业国有产权转让管理	195
第一节	产权转让与产权市场	196
第二节	产权市场在我国的形成与发展	204
第三节	建立产权市场体系的基本指导思想	222
第四节	近期的主要工作	229
参考资料之八	企业产权市场信息网管理暂行办法	233
参考资料之九	关于建立企业产权市场监管体系的指导意见	236
第七章	国有资产统计	241
第一节	国有资产统计的一般概念	241
第二节	国有资产统计的实施	245
第三节	国有资产统计报表编报要求	248
参考资料之十	建立科学、规范的国有资产统计报告体系	252
第八章	国有资产分析报告制度	268
第一节	编制国有资产分析报告的意义	268
第二节	国有资产分析报告的编制原则	271

第三节 企业国有资产产权登记及产权变动情况分析报告	272
第四节 企业国有资产经营年度报告书	278
参考资料之十一 企业国有资产产权登记及产权变动情况分析 报告制度	282
第九章 公司国有股权管理	290
第一节 公司是现代国有企业的组织形式	290
第二节 国有股权管理	298
参考资料之十二 股份有限公司国有股权管理暂行办法	312
第十章 国有控股公司	320
第一节 国有控股公司问题的提出	320
第二节 国有控股公司发展现状	328
第三节 改革中应重视解决的政策问题	332
参考资料之十三 奥地利工业控股公司	339

第一章

国有企业财产监管

为加强国有资产管理，确保国有资产保值增值，巩固和壮大国有经济，1994年7月24日，李鹏总理签发了国务院159号令，正式颁布了《国有企业财产监督管理条例》（以下简称《监管条例》）。《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，是落实《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》，加强国有企业财产监督管理，实现企业国有资产保值增值，维护所有者权益的具体措施。

第一节 制定和发布《监管条例》的必要性和重要意义

一、制定《监管条例》的必要性

（一）制定《监管条例》是理顺产权关系的需要

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，并指出：“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、自我约束、自我发展的法人实体和市场竞争主体，并承担国有资产保值增值的责任。”这说明，要使企业成为市场经济的微观运行主体，并承担国有资产保值增值的责任，其前提是要“理顺产权关系”。然而，我国至今没有一部调整产权关系的法律或条例，这就在很大程度上制约了社会主义市场经济体制的形成和发展。市场经济是一种法权经济，其基本要求是参与市场竞争的企业，必须是法人实体，

即必须具有一定的法人财产，并能够独立承担民事责任。但是，法人对其占有的财产只有经营权，其所有权则归属于投资者。因此，这就在法人和股东之间、法人和法人之间、股东与股东之间，形成一系列复杂的产权关系，这就要求在财产关系上明确各种产权主体的地位、权利和义务，而这种明晰化主要靠法律来加以规定。

全民所有制企业即国有企业是国家独资设立的，国有企业财产的股东只有一个——国家，这种产权关系看起来是简单的，但在实际上并不简单，因为国家的概念是抽象的，国家这么大，国有企业这么多，到底谁来代表国家行使所有权？这就需要建立一个产权管理体系。这个产权管理体系的要求是，从上往下看，每个企业的所有权都在不同层次上，有一个部门或机构分工监管；从下往上看，每一个企业的所有权都归一个部门或机构监管，即企业只有一个具体的人格化股东。要把这个产权管理体系设计好，需要有一个专门的法律或条例，来作出详细的规定。《监管条例》正是适应这种需要而制定的。

（二）制定《监管条例》是防止国有资产流失的需要

长期以来，我国一直实行计划经济下的高度集中管理体制，国有企业缺乏自主经营权。随着经济体制改革的不断深化，企业自主经营权日益扩大，而与此相对应的国家宏观调控体系没有及时作相应调整，特别是国家对企业的产权管理没能及时跟上，使企业国有资产管理出现很大混乱，造成了国有资产的流失：

一是“家底不清”。许多国有企业的资产，帐实不符，帐外设帐，国有资产被隐瞒私分。此外，由于多年通货膨胀的影响，资产的帐面价值与实际价值已出现严重不符。现在每个地区、每个系统，到底有多少国有资产，谁也说不出准确的数字。由于“家底不清”，许多国有资产流失无法估计。

二是“吃老本”严重。这些年来，国有企业固定资产折旧率本来就偏低（以1990年为例，国有工业企业固定资产折旧率为5.1%，而三资企业的机器和生产设备的折旧率为10%），许多企

业还未按规定提足。在提取折旧时，又没有考虑物价上涨、技术进步等无形损耗因素，造成国有资产补偿不足。不仅如此，许多企业还挪用折旧基金来给职工发奖金、搞福利，吃国有资产的“老本”。

三是不按规定进行资产评估。根据国家规定，国有企业与外商合资或者改组为股份制企业时，必须对原有资产进行评估，并按规定处理评估增值的资产。但是许多企业没有按照国家的有关规定去做。如 1992 年外经贸部门批准的中外合资企业中，中方为国有企业的约一万家，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 6000 多家国有企业未经资产评估与外商合资，国有资产出资额为 862.64 亿元。

四是集体企业无偿占用全民资产。许多国有企业为了解决本单位子女就业和富余人员的生活出路问题，兴办了大量的劳动服务公司和各种形式的集体所有制企业。这些集体企业从办公场所、厂房、设备到原材料、资金，都是国有企业提供的，被集体无偿占用。据 1992 年第一期清产核资试点的典型调查，仅 51 户国有企业中，集体企业占用的国有资产就高达 16343 万元。此外，由于国有企业负担明显高于集体企业，为了保护地方利益，一些地方人为地将国有企业改“姓”为集体企业，导致国有资产流失。

五是国有资产闲置、损坏严重。据统计，1991 年预算内国有企业的闲置资产（包括封存、未使用、不需用）为 364 亿元，占全部资产的 1.05%，占固定资产原值的 2.3%。实际发生的闲置、半闲置要比统计的数字多得多。1991 年全民所有制预算内企业（不含金融）报废和盘亏毁损的固定资产为 137 亿元，为年初固定资产原值的 1%，1991 年国有企业待处理流动资产损失 271 亿元。

六是国有企业的经济效益低。国有企业的利税率 1986 年是 20.6%，1990 年降至 13.7%，其中利润率只有 2.1%，远远低于银行存款的利率。许多企业亏损或虚盈实亏，但奖金仍然照发，结果是“富了和尚穷了庙”，造成国有资产大量流失。

（三）制定《监管条例》是国有企业转换经营机制的需要

早在1990年10月，起草《全民所有制工业企业转换经营机制条例》时，李鹏总理就曾明确指出：“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。”但是，由于当时历史条件的局限性，加之各方面对产权管理体制改革的意见分歧较大，未能取得共识，因此，《转机条例》只对所有权问题作了原则规定，重点规定了企业经营权。

转换企业经营机制，必须落实经营权，保障所有权，并处理好两方面的关系。经营权是所有权派生的一种财产权，它既独立于所有权，又受所有权的制约。如果不用法律语言界定哪些属于所有权，哪些属于经营权，企业在经营中就很难把握自己的行为，国家也很难对企业进行管理，不是所有权干预了经营权，就是经营权侵犯了所有权。无论出现哪一种倾向，都会影响企业的经营效益，最终影响国有资产的保值增值。因此，制定一部调整企业产权关系的《监管条例》是十分必要的。

二、发布《监管条例》的重要意义

《监管条例》是从所有者角度制定出来的，它对于明晰产权关系，进一步促进国有企业转换经营机制具有重要意义。

1. 《监管条例》首次以法规形式提出了国有资产管理体制改革应遵循政府的社会经济管理职能与国有资产所有者职能分开的原则，进一步明确了国有资产管理体制的改革方向。

2. 《监管条例》确立了国有企业法人财产权地位，为建立现代企业制度，确立国有企业的法人实体和市场竞争主体的地位，提供了法律保障。

3. 《监管条例》首创中国特色的国有企业监事会制度，明确规定政府、监督机构和监事会不得直接支配企业法人财产，但有权监督企业的依法经营，这为既保障国家所有者权益同时又避免

政府干预找到一条值得尝试的新途径。

4. 《监管条例》明确了国有资产的国家统一所有，政府分级分工监管，企业自主经营体制，明确了政府各有关部门的具体职责，这为各级国有资产管理部门开展工作提供了法律依据。同时，由于《监管条例》明确了国有资产所有权的完整性和统一性，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，这就为防止国有资产流失，为国有资产保值增值创造了体制条件和法律条件。

5. 《监管条例》明确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的原则。按照这个原则，国有资产的投资收益和产权转让收入属于国家资本金收益，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，也不用于平衡经常性预算。这样就保证了国家资本金的安全完整并有利于促进国家资本金的积累和壮大。

第二节 《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、政府授权的监督机构、行业总公司的监管职责。第三章监事会，规定了监事会的性质、组成方法和主要职责。第四章企业法人财产权，明确规定了企业依法享有的财产权利和应承担的财产责任，同时对采取的不同类型的财产组织形式也作出了规定。第五章法律责任，分别规定了国有资产行政主管部门、监督机构、审批企业产权变动的部门、监事会及监事和国有企业违反《监管条例》应承担的法律责任。最后一章是附则，对条例贯彻实施作了补充说明。

下面对《监管条例》的主要内容作一概述：

一、明确国有资产属国家统一所有

我国《宪法》规定：“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。”《监管条例》规定企业国有财产属于全民所有，即国家所有，国务院代表国家行使国有资产所有权，这就从法律上确立了除国务院之外任何部门、地方和单位都不能作为国有企业财产所有权主体，也否定了那种“部门所有、地方所有、企业所有”的主张，维护了国有企业财产所有权的统一性和完整性，体现了维护全民财产神圣不可侵犯的宪法原则。

二、明确了现阶段国有企业财产的监管原则

《监管条例》除了重申以往改革一再强调的政企分开、所有权与经营权分离的原则外，还强调了政府的社会经济管理职能与国有资产所有者管理职能分开，资本保全和维护所有者权益的原则等。这里值得强调的是，政府社会经济管理职能与国有资产所有者管理职能分开的原则，是最富有意义的一项监管原则，也是今后一段较长时期内国有资产管理体制改革应遵循的原则。在起草监管条例过程中，究竟要不要这项原则，曾经进行过较长时间的争论，直到党的十四届三中全会《决定》明确肯定了双重职能分开的改革方向，对此问题的争论才暂告一段落，《监管条例》才明确写上了这一原则。

三、明确了国有资产实行分级分工监管的产权管理体制

《监管条例》规定，在国务院统一领导下，对企业国有资产实行分级行政管理和分工监管。国务院设立专门的国有资产管理部門，依法对全国的国有资产实施行政管理。其主要职责是：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；汇总和整理国有资产信息，建立企业财产统计报告制度，并纳入

国家统计体系；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；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；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等。《监管条例》规定，“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实施行政管理。”这些规定，明确了国有资产管理部門在各级政府中的地位 and 职责，为分级管理奠定了基础。

国有资产只有分级行政管理是不够的，对国有企业的所有权管理即使在市场经济条件下至少还必须管理以下几个方面：选择经营管理者的权利；决定企业产权变动的权利；重大投资的决定权和收益分配权。这些权利目前还不可能完全由国有资产管理部門来行使，必须发挥有关部门和有关机构的作用，实行分工监管。《监管条例》具体规定了国务院授权的有关部门或者有关机构的职责。对国务院指定的由其监督的企业和企业集团应履行的职责是：对企业财产的保值增值状况实施监督；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，或决定厂长（经理）的任免（聘任、解聘）和奖惩；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，向企业派出监事会。国务院授权的全国性总公司对其所属企业应履行的监督职责是：对企业财产的保值增值状况实施监督；依照法定条件和程序，决定或批准厂长（经理）的任免（聘任、解聘）和奖惩；商有关部门提出监事会的人员组成；向企业派出监事会。

四、对国有企业实施监事会制度

为了既保障国家的所有者权益同时又避免政府部门的监管形成的行政干预，《监管条例》创设了国有企业监事会制度。国有企

业监事会不同于公司的监事会，它是企业外部的由政府派出的监督机构。监事会的主要职责是：审查经注册会计师验证或者经厂长（经理）签署的企业财务报告，监督、评价企业的经营效益和企业国有资产保值增值状况；查阅公司的财务帐目和有关资料，对厂长（经理）和有关人员提出询问；对企业厂长（经理）的经营业绩进行监督、评价和记录，向监督机构提出对厂长（经理）聘任或解聘以及奖惩的建议；根据厂长（经理）的要求，提供咨询意见。

五、确立了国有企业法人财产权地位

我国以往改革是沿着两权分离即所有权与经营权分离的思路进行的。但总的来看，一味强调两权分离，一方面不能保障国家所有者权益，另一方面，企业只有经营权而无独立财产权，就不能独立承担民事责任。因此，总结以往的改革经验，《监管条例》明确规定：“企业享有法人财产权”，“政府和监督机构不得直接支配企业法人财产。”

法人财产权是相对于其他民事主体而言的，又是相对于企业其他民事权利而言的，是指企业依法独立支配其法人财产，包括依法独立支配国家授予其经营管理的财产的权利。《监管条例》明确了国有企业的法人财产权，比起过去的经营权在如下几个方面有了新的含义：

一是明确了企业作为法人财产权主体，在从事投资活动时，享有收益权。企业作为财产权主体，有权独立地对外举债筹资，有权对外投资。企业以现金、实物、无形资产或者购买股票、债券等有价证券方式向其他单位投资应分得利润或者股利，这是企业的一种法人财产权，而过去在强调企业经营权时是否定企业享有收益权的。

二是区分了政府享有的权益与企业法人财产权的对象。国家作为国有企业的出资人享有出资人的权利，包括资产收益，重大

决策管理的权利，但不得直接支配企业的法人财产，也不能随意抽回资本，企业对其占有的财产享有法人财产权，不受出资人的干预。而以往所说的企业经营权，由于没有区分国家所有者权益和企业的法人财产权利行使的对象，导致了政府对企业经营权的随意干预，也无法真正落实企业经营权。

三是明确了企业作为法人实体，独立享有财产权利，同时又要承担义务。企业独立地支配其法人财产，在此基础上承担国有资产保值增值的责任。企业以其全部法人财产独立承担民事责任，国家则以投入企业的资本额为限对企业债务负有限责任，而以往强调企业的经营权，政府享有所有权，企业不能承担财产责任，而由政府承担无限责任，这也是国有企业难以破产的一个重要原因。

第三节 国有企业财产监管原则

国有企业财产监督管理原则是贯穿于《监管条例》的制定和执行全过程的基本指导思想。遵循这些原则，就可以处理好既保障国家所有权，又落实企业经营权的关系。

一、政企职责分开的原则

政企职责分开是贯穿于条例的一项最重要原则，它是对15年来改革开放所取得的成功经验的基本总结，也是规范政府行为和企业行为的基本准则。

所谓政企职责分开是指政府的行政管理职能和社会经济的宏观调控职能与企业财产的经营职能的分开，即：既不能把政府的社会行政管理职能以所有权形式直接深入到企业内部去行使，把就业、福利等应由政府承担的社会管理职能转嫁给国有企业，把应该覆盖全社会不同所有制经济成分的社会计划、平衡预算、行业管理和产业结构调整等宏观经济调控对象局限在国有企业，也不能将应由企业经营者承担的筹措流动资金、寻找原材料、开拓

产品市场等责任转给政府部门的行政长官。使“市长”、“厂长”各负其职、各行其事。这就是政企分开。

二、政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的原则

《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》明确提出了国有资产产权必须“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”进行，这是国有资产产权管理所应遵循的首要原则，是《监管条例》规定的另一项改革原则。

我国是以公有制为主体，全民所有制为主导的社会主义国家，中央人民政府是国家政权的社会经济管理者，同时也是全民所有制资产（即国有资产）所有权的代表者，是社会经济管理权和所有权的双重主体。虽然这两种权力都要体现国家意志，但它们各自的性质、管理目标和行为方式是不同的。社会经济管理职能是政权赋予的行政权力，其目标是实现社会公平、秩序和稳定发展，管理范围是全社会各类社会经济活动，管理方式是具有强制性的；所有权管理职能是基于财产所有者身份行使的财产权，财产权属于民事权利，国家作为财产所有权主体，它处理同各类占用国有资产的义务主体之间的关系，它的管理范围只限于全民所有制，不涉入其他经济成分，其目标是实现全民所有制资产的积累与增值。

以前，我国政府内部没有将这两重职能分开，政府的经济管理部门集社会管理职能和所有权管理职能于一身。这在传统的产品经济体制下是可以的，但在市场经济条件下必然产生难以克服的弊端。在市场经济中，财产所有者要求实现资产的安全和增值，它要求国有资产经营主体——企业面向市场，以盈利为目标，在所有权的约束下自主经营。由于政府的经济管理部门同时行使两种职能，而且主要是行使社会经济管理职能，所有权管理职能处于从属地位。因此，政府行政部门往往凭借所有权将社会经济管