

(京)新登字 079 号

《国有企业财产监督管理条例》问题解答

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号 · 100037)

各地新华书店经销

曙光印刷厂印刷

787×1092 毫米 1/32 8.25 印张 180 千字

1994 年 8 月第 1 版 1994 年 8 月第 1 次印刷

印数:00,001—10000

ISBN7-5017-2860-7/F·2008

定价:5.90 元

顾 问 国家体改委副主任 洪 虎
国家经贸委副主任 陈清泰
主 编 孙延祐 朱 焘 蒋黔贵
副主编 郭宝林 于 吉

前 言

党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的目标后，理顺产权关系，加强国有资产的监督管理，提上了重要议事日程。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、国家经济贸易委员会、国家国有资产管理局组成领导小组，草拟《国有企业财产监督管理条例》（简称《监管条例》），以法规的形式明确产权责任，防止国有资产流失，保障国家所有权。在起草《监管条例》的过程中，朱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。起草领导小组和办公室多次召开不同类型的座谈会，分别征求了各方面的意见，先后作了多次重大修改，形成了《监管条例（草案）》，经国务院常务会议讨论通过，由李鹏总理签署，正式发布。

《监管条例》是加强国有资产监督管理的重要法规。保障国家所有权、落实企业经营权，必须明确产权责任，理顺产权关系，解决国有企业财产监督管理职责不清的问题。《全民所有制工业企业转换经营机制条例》（简称《转机条例》）的起草过程中，由于当时条件的限制，加之各方面意见分歧较大，《转机条例》只对所有权作了原则界定，重点规定了经营权。这次《监管条例》与《转

机条例》相衔接,在保障国家所有权,加强国有企业财产监督管理方面作了一系列重要规定,主要是:

一是在企业财产所有权方面作了三项重要规定:(1)企业财产属于全民所有,即国家所有;(2)国务院代表国家行使企业财产所有权;(3)在国务院统一领导下,企业财产实行分级管理、分工监督,主要采用派出监事会的方法,加强对企业财产的监督。这样规定,从法律上明确了企业财产所有权主体的统一性和完整性,否定了部门所有、地方所有和企业所有的主张,维护了全民财产神圣不可侵犯的宪法原则。同时,针对当前国有资产大量流失的问题,重点明确各有关方面的监管职责,保障国家所有权。

二是在分级管理和分工监督方面作了两项重要规定:(1)在国务院统一领导下,国有资产实行分级行政管理;(2)国务院授权有关部门和有关机构对企业财产的经营管理进行分工监督。这样规定,从我国目前的实际出发,发挥现有机构的作用,分别明确了中央和地方政府、有关部门和有关机构对国有企业财产保值增值的监管职责。

三是规定了监事会是加强国家监督、防止国有企业财产流失的重要组织形式。《监管条例》规定的监事会带有鲜明的中国特色,为在我国建立国有企业财产监督管理的组织形式,提供了法律依据。

四是规定了企业依法享有法人财产权。企业法人财产权是企业对法人财产依法享有独立支配的权利。企业依法享有的法人财产权不是归属意义上的财产所有权。这些规定,有利于企业成为自负盈亏的独立法人。

建立企业国有资产监督管理体系,是建立社会主义市场经

目 录

第一章 总则

1. 为什么制定《监管条例》? (1)
2. 《监管条例》的起草过程。..... (2)
3. 产权的含义? 目前有几种说法? (3)
4. 如何理顺产权关系? (7)
5. 建立责任明确的产权关系的意义何在? (9)
6. 国家通过哪些形式对国有企业进行投资? (11)
7. “财产”与“资产”的异同? 《监管条例》
为何采用“财产”? (12)
8. 如何界定企业国有财产? (13)
9. 《监管条例》在规定企业财产的范围时,为什么要
做“以及依据法律、行政法规认定的企业其他国
有财产”的规定? (14)
10. 企业财产属于全民所有的含义? (16)
11. 国务院如何代表国家行使企业财产所有权? ... (17)
12. 如何理解企业经营权? (18)
13. 如何理解国家所有权? (19)
14. 建立现代企业制度与产权制度的关系是什么?
..... (23)
15. 实现国有资产保值增值的途径有哪些? (24)
16. 如何理解政企分开? (26)

17. 为什么要规定政府的社会经济职能和国有资产所有者职能分开的原则? (27)
18. 政府如何转变职能? (28)
19. 企业如何转换经营机制? (30)
20. 企业成为法人实体和市场竞争主体的标志是什么? (31)
21. 为什么要坚持企业财产所有权与经营权分离? (32)
22. 投资收益和产权转让收入用于资本再投入的含义。 (34)
23. 如何理解资本保全和维护所有者的权益? (34)
24. 企业独立支配其法人财产和对外独立承担民事责任的含义。 (36)

第二章 分级管理和分工监督

25. 全民财产为何实行国家所有? (38)
26. 如何理解分级管理? (39)
27. 如何理解分工监督? (40)
28. 如何理解企业经营? (41)
29. 已发布了哪些国有资产管理方面的法规? (42)
30. 如何汇总和整理国有资产信息? (44)
31. 国家国有资产管理部门的主要职责。 (45)
32. 建立国有资产统计体系的意义。 (46)
33. 什么是清产核资? 建国以来搞过几次? (48)
34. 什么是产权登记? 如何进行产权登记? (49)
35. 什么是产权界定? 产权界定的法律依据是什么? (50)

36. 什么是资产评估？资产评估的法律依据是什么？ (51)
37. 如何对国有资产保值增值状况进行监督检查？ (52)
38. 如何从总体上考核国有企业财产经营状况？ (53)
39. 如何处理国有资产产权纠纷？ (54)
40. 地方各级人民政府如何管理国有资产？ (55)
41. 监督机构包括哪些单位？ (56)
42. 国务院有关部门行使哪些监督职责？ (57)
43. 全国性总公司行使哪些监督职责？ (58)
44. 监督机构与企业的关系。 (59)
45. 监督机构如何对企业财产的保值增值状况进行监督？ (60)
46. 国有资产管理部門与企业的关系。 (61)
47. 如何理解监事会对派出的监督机构负责？ (62)
48. 地方人民政府如何实行分工监督？ (63)

第三章 监事会

49. 为什么要组建监事会？ (65)
50. 国有企业监事会有何特色？ (67)
51. 如何组成监事会？ (68)
52. 为什么要聘请经济、金融、法律、技术和企业经营
管理专家参加监事会？ (69)
53. 为什么要被监督企业的领导人参加监事会？ ... (70)
54. 企业职工代表参加监事会有何重要意义？ (71)
55. 为什么要规定监事会由不少于 5 人、不多于 15 人

的奇数成员组成？	(72)
56. 监事会主席如何产生？主要职责是什么？	(73)
57. 《监管条例》对监事会的工作程序作了 哪些规定？	(73)
58. 监事应当具备哪些条件？	(74)
59. 监事会的职责是什么？	(75)
60. 国有企业监事会与股份有限公司监事会 有哪些差别？	(76)
61. 监事会的性质和作用。	(78)
62. 监事会和监督机构的关系。	(79)
63. 监事会和企业的关系。	(80)
64. 监事会如何监督、评价企业经营效益和财产 保值增值状况？	(82)
65. 监事会如何监督、评价厂长(经理)的经营 业绩？	(83)
66. 监事会在何种情况下可行使向厂长(经理)及 有关人员提出质询的权力？	(84)
67. 为什么要规定监事会只“根据厂长(经理)的要求， 提供咨询意见”？	(85)
68. 监事会的决议是怎样形成的？	(86)
69. 监事会向哪个机构报告工作？	(87)
70. 监事是否可以在企业兼职并领取报酬？	(87)
71. 监事履行职责时应注意哪些问题？	(88)
72. 监事会活动经费由谁支付？	(89)
73. 监事会在评价企业财产保值增值状况的标准 是什么，应考虑哪些因素？	(90)

74. 监事会是否可以根据厂长(经理)的经营业绩作出任免和奖惩的决定? (91)
75. 是否所有国有企业都要委派监事会? (93)

第四章 企业法人财产权

76. 《监管条例》明确规定“企业法人财产权”的重要意义是什么? (94)
77. 与《转机条例》相比,本章在企业财产权方面有哪些重要发展? (95)
78. 企业法人的基本条件有哪些? (97)
79. 何为企业法人财产权? (97)
80. 如何理解国有企业财产的国家所有权与企业法人财产权? (98)
81. 何为资本金? 其有何特性? 资本金按投资主体划分为几种? (99)
82. 国家对现行税制作了哪些改革? (101)
83. 财税体制改革对国有企业将产生什么影响? (102)
84. 企业应如何适应财税改革? (103)
85. 企业的全部法人财产的内涵指什么? 以此承担民事责任的意义何在? (104)
86. 什么是企业资产经营责任制? 改革过程如何? (106)
87. 为什么要建立资产经营责任制? 怎样建立资产经营责任制? (108)
88. 厂长(经理)应对企业全部法人财产及其净资产保值增值承担哪些经营责任? (110)

89. 厂长(经理)经营业绩显著的主要标志是什么?
..... (111)
90. 国家拟对厂长(经理)奖惩作出哪些规定? (112)
91. 如何将保值增值指标引入承包经营责任制?
..... (113)
92. 实行租赁经营的企业如何保证国有资产
保值增值? (114)
93. 企业改组为股份有限公司及有限责任公司的条件和程
序是什么? (115)
94. 什么叫联营? 联营有哪些主要形式? 法人式联营
有何特点? (119)
95. 企业实行法人式联营的条件和审批程序 (120)
96. 目前国家对企业与外商实行合资、合作经营
有哪些规定? (121)
97. 与外商合资、合作经营的基本条件和审批程
序有哪些? (122)
98. 向个人、私营和境外投资者转让产权的,有何
特别规定? (123)
99. 企业应如何按照《两则》的要求如实反映利
润? (125)
100. 产权转让与资产处置是什么关系? (126)
101. 国务院管辖和国务院指定由监督机构监督的地方管
辖企业的含义和范围是什么? (127)
102. 国务院管辖和国务院指定由监督机构监督的地方管
辖的企业选择及其确定程序。 (128)
103. 与国际惯例对接,企业应填制哪些报表,主要内容

是什么？	(129)
104. 损益表的构成及作用？	(131)
105. 资产负债表的构成及作用？	(132)
106. 财务状况变动表的构成及作用？	(134)
107. 资产负债表、损益表和财务状况的相互关系 是什么？	(136)
108. 企业财务会计报告的构成及作用？	(137)

第五章 法律责任

109. 什么叫法律责任？本章规定的责任主体有几类， 依据是什么？	(139)
110 什么叫行政处罚？主要形式有哪些？	(139)
111. 国有资产流失的主要形式有哪些？	(140)
112. 国有资产流失的原因和对策是什么？	(142)
113. 国有资产管理部门未履行职责应受何种处分？	(143)
114. 企业的产权变动要经哪些机关审批？负责审批 企业产权变动的机关有哪些行为应受到处分？	(144)
115. 何种情况下应罢免监事，改组监事会？ 需经哪些法定程序？	(145)
116. 什么是商业秘密，侵犯商业秘密的主要行为 有哪些？如何进行处罚？	(146)
117. 为什么企业是财产保值增值的责任主体？ ...	(146)
118. 企业发生违法行为后，为何首先要追究 厂长(经理)的责任？	(147)

第六章 附则

- 119. 金融企业包括哪些单位? (149)
- 120. 金融企业实施办法由哪个部门制定? 主要内容是什么? (150)
- 121. 《监管条例》适用范围是什么? (152)
- 122. 地方各级人民政府应根据《监管条例》的哪些原则制定本地区企业财产监管办法? (153)
- 123. 为什么由国家经贸委会同国家国有资产管理局组织实施? (154)
- 124. 《监管条例》如何与《转机条例》的贯彻实施结合进行? (155)
- 125. 要提高对贯彻《监管条例》重要性、迫切性和艰巨性的认识,搞好学习和培训。 (156)
- 126. 《监管条例》的宣传应注意体现哪些原则? (158)
- 127. 贯彻执行《监管条例》应进一步明确哪些问题? (159)
- 128. 实施《监管条例》为什么要搞好三个结合? ... (161)
- 129. 贯彻执行《监管条例》应着重抓好哪几类典型以推动面上的工作? (162)
- 130. 地方各级人民政府如何加强领导,抓好组织实施工作? (163)
- 131. 企业执行《监管条例》应做好哪些工作? (164)
- 132. 有关经济部门如何结合《监管条例》的贯彻转变职能? (165)
- 133. 实施《监管条例》需要哪些外部环境? (166)

附录

- 1.《国有企业财产监督管理条例》…………… (168)
2. 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》的说明及
补充说明 …………… (178)
- 3.《中华人民共和国全民所有制工业企业法》…………… (185)
- 4.《全民所有制工业企业转换经营机制条例》…………… (197)
- 5.《企业财务通则》…………… (218)
- 6.《企业会计准则》…………… (228)
- 7.《国有资产评估管理办法》…………… (240)

第一章 总 则

1. 为什么制定《监管条例》？

《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施行。这是我国在加强国有资产监管，保障国家所有权方面的一部重要法规。制定和发布《监管条例》，具有非常重要的意义。

第一，制定发布《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日国务院发布的《转机条例》，重点用法律语言界定了企业经营权。《转机条例》作为社会主义市场经济体制的一块基石，贯彻两年多来，在推动企业走向市场，转换经营机制，增强企业活力，提高企业经济效益方面，发挥了重要作用。但是《转机条例》未对国有企业财产监督管理及产权责任问题做出具体、明确的规定。国务院制定发布《监管条例》，是为了适应深化改革、理顺产权关系的要求，以法规形式对国有企业财产监督管理和产权责任等作出明确规定，内容与《转机条例》相衔接，为保障国家对国有企业财产的所有权，提供了法律依据。

第二，制定发布《监管条例》，是为了加强国有资产管理，防止国有资产流失。我国已拥有数额巨大的国有资产，但是由

于经营管理不善，产权关系不清，责任主体不明确，法律法规不健全等原因，国有资产大量流失。《监管条例》从加强国有资产管理，防止国有资产流失出发，明确政府有关部门和其它监督机构的职责，企业的权利和责任，以解决国有企业财产监督管理职责不清的问题。

第三，制定发布《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。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、支柱的作用。但是近些年来，国有企业的发展速度低于其它所有制的企业。这不仅是个经济问题，而且是个政治问题。为了保证国有企业在数量上占一定比例，在质量上占优势，《监管条例》以法规形式，具体规定了确保国有资产保值增值的措施，为增强国有经济的整体实力提供了保障。

（于吉）

2. 《监管条例》的起草过程。

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）作了多次重大修改。在起草《监管条例》过程中，朱副总理和国务委员李铁映同志多次主持召开会议，听取汇报，进行协调，并作了重要指示。1993年8月30日，李鹏总理主持召开国务院第八次常务会议，原则通过了《国有企业财产监督管理条例》。

（于吉）

3. 产权的含义？目前有几种说法？

江泽民同志在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告中指出，建立社会主义市场经济体制，要通过理顺产权关系，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主体。李鹏总理在第八届全国人民代表大会第一次会议上的政府工作报告中也强调，国有企业的改革，关键是政企分开，理顺产权关系，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主体。但是，关于产权的含义，目前理论界和实际部门都存在着一些不同的认识。而不同的产权定义，决定着关于理顺产权关系的不同思路 and 不同的操作方案。因此，搞清目前关于产权含义的种种说法，对于我们选择正确的思路 and 方案去理顺产权关系，促进政企分开，深化国有企业的改革，加速社会主义市场经济体制的建立，有着重要的意义。

目前关于产权的含义，有以下几种代表性的说法：

一是，产权就是财产所有权。

这种观点认为，财产所有权（简称所有权）是确定物的最终归属，表明主体对物有独占和垄断的财产权利；是同一物上不依存于其他权利而独立存在的财产权利；是最充分、最全面的财产权利。所有权具有排他性、本源性和全面性。所有权的排他性表明物的所有者在法律上对物的独占性，它是划定财产界区，确立有关经济主体的最基本的权利和义务，维护基本稳定的财产关系的首要条件。然而，在商品经济中，所有权的排他性并不意味着所有者直接地、静止地控制归自己所有的物质资料。以法律明确所有权归属的意义在于，为所有者根据自己的意志和要求，以及实现自己的利益，支配、运用所有物提供法律保障。法律规定，可以通过所有权为其他经济主体创设与所有权有关的其他财产权利，从而更好地实现所有者的权益。但是，这种创设有两个特点：第一，这种创设过程和创设出来的财产权利，必须是基于所有者使用所有权的行为；第二，新创设出来的财产权主体可以有自身独立的意志和利益，但它必须以实现所有者的权益为前提。因此，这些财产权利都是由所有权派生出来的，它们的存在与作用都必须以所有权为基础，都会在不同程度上受到所有权的制约。制约的方式会因时因地而异，这种性质就是所有权的本源性。派生的财产权利可以有相当的独立性，并且还可以在商品生产和商品交换中再派生出新的财产权利，但它并不因此转变为财产所有权，派生财产权的存在总要以所有权的存在为前提。因此，财产所有权不仅在字面上可以解释为产权，而且在一项财产的实际流转过程中所产生的产权体系里，它也是其中之一，只不过应当将其称为原始