

# 中华人民共和国国有资产法(草案)

## 目 录

第一章 总 则

第二章 国有资产所有权人职责

第三章 国有资产管理

第一节 布局规划

第二节 资产配置、使用、收益、处置

第三节 基础管理

第四章 国有资产报告

第五章 国有资产监督

第六章 法律责任

第七章 附 则

# 第一章 总 则

**第一条 【立法宗旨】** 为了坚持和完善社会主义基本经济制度，规范和加强国有资产管理与监督，依法保护和有效利用国有资产，保障和实现国有资产所有者权益，促进和支持国有经济和国有资产高质量发展，有效发挥国有资产在实现中国式现代化中的重要作用，根据宪法，制定本法。

**第二条 【适用范围】** 本法确立国有资产管理与监督的基本制度，调整国有资产有关主体之间的资产管理与监督关系。

**第三条 【国有资产定义】** 国有资产是依照宪法、法律规定明确为国家所有，或者国家通过购买、出资、征收、接受捐赠等方式取得或形成的境内外财产和权益。

**第四条 【国有资产分类】** 国有资产根据资产用途和管理需要分为国有自然资源资产、行政事业性国有资产、企业国有资产，以及其他国有资产。

企业国有资产包括企业（不含金融、文化企业）国有资产、金融企业国有资产和文化企业国有资产。

**第五条 【国有自然资源资产定义和定位】** 国有自然资源资产，是指依照宪法、法律规定属于国家所有的土地、矿藏、水流、海域、无居民海岛、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源及相关权益。国有自然资源资产是经济社会高质量发展、国家生态安全和资源安全、促进人与自然和谐共生、实现中华民族

永续发展的重要保障。

**第六条 【行政事业性国有资产定义和定位】**行政事业性国有资产，是指国家机关和国家举办的事业单位（以下简称事业单位）为履行职能、发展社会事业、提供公共服务、推动科技进步，通过购买、建设、调拨、划转、置换等取得或形成的资产，或者接受捐赠并确认为国家所有的资产。

**第七条 【企业国有资产定义和定位】**企业国有资产，是指国家对企业各种形式的出资所形成的权益。

企业（不含金融、文化企业）国有资产是发挥国有经济的主导作用和战略支撑作用、壮大国家经济实力、保障国家经济社会安全的重要物质基础。

金融企业国有资产是发挥金融服务实体经济作用、推动金融高质量发展、维护国家金融安全稳定、建设金融强国的重要保障。

文化企业国有资产是实现坚持正确导向、发展壮大主流价值主流舆论主流文化、推动文化繁荣兴盛、维护意识形态和文化安全、建设文化强国的重要支撑。

**第八条 【其他国有资产定义】**其他国有资产，是指未纳入上述类别、应当确认为国家所有的资产。

**第九条 【国有资产所有权】**国有资产属于国家所有即全民所有。

国务院代表国家行使国有资产所有权。全国人民代表大会及

其常务委员会监督国务院行使国有资产所有权情况。

**第十条 【国有资产管理和监督坚持的原则】** 国有资产管理 and 监督坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，坚持依法管理和依法监督，坚持民主管理和民主监督，正确处理中央和地方、政府和市场的关系，合理区分所有权人职责与公共管理职责，充分发挥国有资产功能作用，有效维护国家安全，实现国有资产及其发展成果由人民共享。

**第十一条 【国有资产保护】** 国家坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，依法平等保护国有资产所有权人与其他各种资产所有权人的合法权益，实现各种所有制经济优势互补、共同发展。

任何组织或者个人不得破坏、侵占、损害国有资产，不得以任何方式侵蚀国有资产收益。

## 第二章 国有资产所有权人职责

**第十二条 【履行国有资产所有权人职责的主体及其关系】** 国有资产实行国家统一所有与分级分类履行所有权人职责相结合的体制。

除法律另有规定外，国务院和地方人民政府分别对本级国有资产履行所有权人职责。根据本级人民政府授权，有关部门、机构具体履行相关国有资产部分所有权人职责。

经国务院授权，履行所有权人职责的部门、机构对地方履行

所有权人职责进行指导和监督。

履行国有资产所有权人职责，应当贯彻落实党和国家路线方针政策，严格遵守法律法规，遵循社会主义市场经济规则，维护国家利益、社会公共利益和其他组织、个人的合法权益。

**第十三条 【所有权人职责】** 国有资产所有权人职责主要包括：

（一）依法代表国家主张国有资产所有权，发挥国有资产作用，维护国有资产安全，防止国有资产流失，及时发现、制止国有资产受到破坏、侵占、损害并主张赔偿，保障所有者权益；

（二）编制和实施相关国有资产规划；

（三）建立健全履行国有资产所有权人职责的相关管理制度，明确管理职责，规范管理行为；

（四）对职责范围内的国有资产，优化布局结构，提高使用绩效，按照职责分工依法实施配置、使用、收益、处置管理和基础管理；

（五）审查批准职责范围内的国有资产重大事项；

（六）对职责范围内的国家出资企业履行出资人职责；

（七）依法报告国有资产管理情况，自觉接受监督；

（八）法律规定的其他职责。

本法所称国家出资企业，是指国家出资的国有独资公司、国有资本控股公司以及国有资本参股公司。

**第十四条 【国务院和地方人民政府直接履行的所有权人职**

**责】** 国务院应当直接履行依法制定完善国有资产管理重要制度，审查批准关系国民经济命脉和国家安全等国有资产重大事项，依法向全国人民代表大会常务委员会报告国有资产管理情况等职责。

地方人民政府应当直接履行制定职责范围内国有资产管理的  
重要制度，审查批准职责范围内国有资产重大事项，依法向本级  
人民代表大会常务委员会报告国有资产管理情况等职责。

**第十五条 【国有自然资源资产所有权人职责】** 国务院授权  
国务院自然资源主管部门统一履行国有自然资源资产所有权人职  
责。

经国务院批准，国务院自然资源主管部门可以委托地方人民  
政府履行部分国有自然资源资产所有权人职责，通过编制权责清  
单明确委托目的、事项、权限和责任等，法律另有规定的除外。

履行国有自然资源资产所有权人职责的主体应当加强国有自  
然资源资产管理，落实所有者权益，围绕生态优先、节约集约、  
绿色低碳发展，统筹生态环境保护、自然资源保护利用和资产保  
值增值，实施统一的国有自然资源资产调查评价监测，健全以土  
地权利为基础的国有自然资源资产产权制度，健全并组织实施国  
有自然资源资产管理制度体系，推进各类国有自然资源资产的整体  
保护、系统修复、综合治理和绿色开发，实现生态效益、经济  
效益、社会效益相统一。

**第十六条 【行政事业性国有资产所有权人职责】** 国务院和

地方人民政府授权本级财政部门具体履行行政事业性国有资产相关所有权人职责；根据需要，可以授权机关事务管理部门具体履行相关行政事业单位国有资产管理职责。机关事务管理部门按规定履行管理职责，接受本级财政部门的指导和监督检查。

履行行政事业性国有资产所有权人职责的主体应当加强对国家机关和事业单位的国有资产管理，坚持节约高效、增强基本公共服务的均衡性和可及性，按照权责统一原则，提高国有资产使用效率，防止闲置浪费和资产流失，促进社会事业发展，切实保障和改善民生。

**第十七条 【企业国有资产所有权人职责】** 国务院和地方人民政府授权本级国有资产监督管理机构具体履行企业（不含金融、文化企业）国有资产相关所有权人职责，授权本级财政部门具体履行金融企业国有资产相关所有权人职责，授权本级国有文化资产监督管理机构具体履行文化企业国有资产相关所有权人职责；根据需要，可以授权相关部门、机构对企业国有资产履行相关所有权人职责。

履行企业（不含金融、文化企业）国有资产所有权人职责的主体，应当增强战略协同，加强企业国有资产管理，推进国有经济布局优化和结构调整，推进科技创新，增强核心功能，提升核心竞争力，维护企业经营自主权，推动完善中国特色现代企业制度，实现国有资产保值增值。

履行金融企业国有资产所有权人职责的主体，应当加强金融

企业国有资产的统一管理，加强对重大战略、重点领域、薄弱环节的金融保障，促进金融企业国有资产布局优化、运作规范和保值增值，不断满足经济社会发展和人民群众日益增长的金融需求，推动构建中国特色现代金融体系。

履行文化企业国有资产所有权人职责的主体，应当坚持正确政治方向、舆论导向、价值取向，健全确保国有文化企业把社会效益放在首位、实现社会效益和经济效益相统一的体制机制，提升优质文化服务和文化产品供给能力，支撑文化产业高质量发展，实现文化企业国有资产保值增值。

国务院和地方人民政府授权本级国有资产监督管理机构、财政部门等分别对相关国家出资企业依法履行出资人职责。

**第十八条 【国家机关和事业单位】**国家机关和事业单位应当依法对直接支配的国有资产实施管理，加强对履职形成的数据资产的管理，提高使用效率，接受履行所有权人职责的主体的管理和监督。有关行业主管部门根据职责做好本行业行政事业性国有资产管理的指导和监督工作，接受履行所有权人职责的主体的指导和监督检查。

实行企业化管理并执行企业财务会计制度的事业单位，按照企业国有资产实施监督管理。

除法律另有规定外，国家机关不得以任何形式对外投资或者设立营利性组织。严格控制事业单位以设立企业等形式利用国有资产对外投资。未经法定程序批准，事业单位不得对外投资。



除法律另有规定外，国家机关和事业单位对外投资形成的企业，依照企业国有资产规定管理。

**第十九条 【国家出资企业】**国家出资企业依法享有经营自主权、法人财产权和其他合法权益，保障履行出资人职责的主体依法享有资产收益、参与重大决策、选择管理者等合法权益。

国有独资公司、国有资本控股公司应当接受履行所有权人职责、出资人职责的主体依法实施的管理和监督，接受社会公众的监督，主动承担社会责任。

### 第三章 国有资产管理

#### 第一节 布局规划

**第二十条 【总体要求】**国家基于国有资产的性质特点、核心功能和价值目标，统筹战略性、安全性和效益性，加强国有资产布局规划管理，提高国有资产综合效益，支撑服务国家战略和安全。

**第二十一条 【国有资产布局规划】**履行所有权人职责的部门、机构根据需要拟定职责范围内相关类别国有资产的规划，按照相关权限和程序报经批准。

国务院和地方人民政府应当加强各类国有资产的布局规划之间的统筹协调，统筹各类国有资产的存量和增量、优化不同类别国有资产之间的布局 and 结构。

各类国有资产布局规划应当根据国家发展规划，以国土空间

规划为基础，与专项规划、区域规划等相关规划有效衔接。

**第二十二条 【国有自然资源资产布局规划】** 国有自然资源资产应当根据不同的价值属性和保护利用主导方向，区分公益性和经营性，分类提出配置方案和实施计划，明确储备、管护、开发利用策略，优化自然资源要素供给结构，维护自然资源资产安全，形成资源节约集约利用、资产保值增值、人与自然和谐共生的可持续发展格局。

**第二十三条 【行政事业性国有资产布局规划】** 行政事业性国有资产应当根据不同的功能定位和保障目标，优化资产布局，满足节约高效履行职能、发展社会事业和公共服务、保障和改善民生的需要。

**第二十四条 【企业（不含金融、文化企业）国有资产布局规划】** 企业（不含金融、文化企业）国有资产应当完善国有经济布局结构调整长效机制，调整存量结构，优化增量投向，推动向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中，向前瞻性战略性新兴产业集中。

**第二十五条 【金融企业国有资产布局规划】** 金融企业国有资产应当根据不同金融行业功能特点和经济发展需要，合理调整金融国有资产在不同金融行业的比重，实现战略性、安全性、效益性目标的统一。

**第二十六条 【文化企业国有资产布局规划】** 文化企业国有

资产应当根据不同文化行业功能特点，推动资产向重点行业、关键领域和优势企业集中，构建布局优化、结构合理、定位明确的发展格局。

## 第二节 资产配置、使用、收益、处置

**第二十七条 【总体要求】**国家建立健全国有资产配置、使用、收益、处置管理制度，以及风险管理和考核评价制度，发挥国有资产功能作用。

各级人民政府及其履行所有权人职责的部门、机构应当按照职责分工依法加强国有资产配置、使用、收益、处置等的管理和监督。加强国有资本参股权益的管理。

国家机关和事业单位、国家出资企业应当依照规定实施国有资产配置、使用、收益、处置等具体行为，接受管理和监督。未经法定程序批准，不得擅自配置、使用、处置国有资产。

有关国家机关和事业单位应当加强行业协会商会资产管理和监督，防止国有资产流失。

**第二十八条 【资产配置】**国有资产配置应当遵循市场化法治化原则，符合规划安排和布局要求，完善配置规则 and 标准，明确配置时序、方式、规模、用途、权益等。

国务院应当建立国有资产跨层级、跨地区、跨类别调配制度。

国有自然资源资产配置应当完善资产权益设立方式和程序，

明确权利、义务、责任，对特定国土空间范围内的自然资源，可以实施多要素自然资源资产组合配置。

行政事业性国有资产配置应当遵循节约高效原则，优先通过存量调剂方式，加强对闲置、低效资产的利用，降低配置成本。

**第二十九条 【资产使用和维护】** 国有资产利用、使用应当遵循集约化、效益化、绿色化原则，明确主体责任，推进各类国有资产高效利用、使用，促进共享共用，加强维护、保护和修复，确保资产安全有效可持续。

**第三十条 【资产收益】** 国有资产收益管理应当遵循全面覆盖、公平公开、规范合理、全民共享的原则，明确收益上交程序、比例和形式等。

国家机关和事业单位、国家出资企业应当依照规定及时足额上交国有资产收益。

**第三十一条 【资产处置】** 国有资产处置应当遵循依法、及时、有效原则，明确处置主体、权限、标准、方式、程序，规范转让、划转、报废、置换、赠与、核销等处置行为，防止闲置浪费和减少损失，防止国有资产流失，维护国有资产安全和国家安全。

除法律另有规定外，国有资产转让应当通过依法设立的场所公开进行。

**第三十二条 【风险管理】** 国有资产应当加强合规管理、风险控制，建立风险监测评估和预警机制，维护国有资产和经济发展。

展安全。

**第三十三条 【境外国有资产管理】**境外国有资产应当按照信息对称、权责对等、运行规范、控制有力的要求加强管理，强化国有资产跨境流动监管，维护境外国有资产安全，防范风险跨境传导。

**第三十四条 【考核评价】**国有资产管理考核评价应当遵循科学合理、客观公正、公开透明、注重实效的原则，建立完善反映不同类别国有资产特点的考核评价机制，科学设置评价指标，加强考核评价结果运用。

国务院和地方人民政府分别对履行所有权人职责的部门、机构开展考核评价。

履行所有权人职责的部门、机构对国有资产保护和经营使用情况开展考核评价。存在委托履行国有自然资源资产所有权人职责情形的，应当对受托主体开展考核评价。

**第三十五条 【国有资产管理与政府预算管理、债务管理衔接】**国有资产管理应当与政府预算管理、债务管理相衔接，统筹好做优增量与盘活存量，实现国有资产的新增配置、存量调剂、使用处置的收益与预算安排相协调，国有资产增减变化和预算收支、债务增减变化有机衔接。除法律另有规定外，国有资产上交收益全部纳入预算管理。

### 第三节 基础管理

**第三十六条 【总体要求】** 国家建立健全国有资产产权登记、财务管理、会计核算、清查统计、评估管理、数字化管理等基础管理制度，支撑做好国有资产布局规划等管理。

各级人民政府及其履行所有权人职责的部门、机构应当按照职责分工加强国有资产基础管理和监督。

国家机关和事业单位、国家出资企业应当依照规定做好国有资产基础管理，接受管理和监督。

会计师事务所、律师事务所、资产评估机构等相关中介机构应当遵循法律法规和行业准则规定，诚实守信，不得损害国家利益和相关方权益。

**第三十七条 【产权登记】** 国家机关和事业单位、国家出资企业应当及时申请办理产权登记。履行所有权人职责的部门、机构应当加强对产权登记工作的管理和监督，并汇总产权登记信息。

自然资源主管部门依法开展国有自然资源资产统一确权登记。

对产权不明或有争议的，通过协商、调解、行政裁决、行政复议、诉讼、仲裁等多种方式解决权属纠纷。

**第三十八条 【财务会计管理】** 国家机关和事业单位、国家出资企业应当依照国家规定的财务制度加强财务管理，规范财务

行为，依照国家统一的会计制度规定进行会计核算，真实完整准确反映国有资产信息。

**第三十九条 【清查统计】**履行所有权人职责的部门、机构依照规定组织国家机关和事业单位、国家出资企业清查核实国有资产，开展国有自然资源资产分等定级、清查核算。

国家统一实施国家出资企业名录管理。

有关部门、机构按照职责加强对国有资产的动态统计监测和运行分析。

**第四十条 【评估管理】**国家机关和事业单位、国家出资企业依法开展国有资产评估，应当遵循真实性、科学性、可行性原则，保护国有资产所有者权益。

**第四十一条 【数字化管理】**国务院和地方人民政府应当统筹各类国有资产管理数字化建设，提升国有资产数字化管理水平，实现信息互联互通，全面完整准确动态掌握各类国有资产情况，并加强相应的数据资产管理。

## 第四章 国有资产报告

**第四十二条 【报告制度】**国家健全与各类国有资产管理与监督要求相适应的国有资产报告制度。

**第四十三条 【国家机关和事业单位、国家出资企业报告制度】**国家机关和事业单位、国家出资企业应当依照法律和行政法规，向履行所有权人职责的部门、机构及时报告国有资产经营使

用情况及国有资产重大损失、重大风险等重大事项，不得瞒报、虚报、漏报，对报告的真实性、准确性和完整性负责。

**第四十四条 【受托主体报告制度】**受托履行所有权人职责的地方人民政府，依照规定向委托主体报告国有资产受托管理情况及国有资产重大损失、重大风险等重大事项。

**第四十五条 【履行所有权人职责的部门、机构报告制度】**履行所有权人职责的部门、机构，定期向本级人民政府报告国有资产总量、结构、变动、收益等情况，履行所有权人职责的情况及国有资产重大损失、重大风险等重大事项，国有资本参股权益管理情况等。

**第四十六条 【政府向本级人大常委会报告制度】**国务院和县级以上地方人民政府按照综合报告和专项报告相结合的方式，每年向本级人民代表大会常务委员会报告国有资产管理情况。各级财政部门牵头编制国有资产管理情况综合报告，有关部门、机构按照职责分工负责编制国有资产管理情况专项报告。

国务院和县级以上地方人民政府应当在报告后六个月内向本级人民代表大会常务委员会报告国有资产管理情况审议意见的研究处理情况和整改问责情况。

国务院和县级以上地方人民政府对国有资产的重大事项，应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告。国有资产出现重大损失或重大风险的，应当报告重大损失或重大风险的形成原因、处置措施、责任认定等情况。



有条件的乡、民族乡、镇人民政府向本级人民代表大会报告国有资产管理情况。

## 第五章 国有资产监督

**第四十七条 【贯通协调】**国家建立健全国有资产监督体系，依法建立信息沟通、线索移送、协同监督、成果共享的国有资产监督贯通协调机制，有效发挥各类监督作用，增强监督合力。

**第四十八条 【国家机关和事业单位、国家出资企业的内部监督】**国家机关和事业单位、国家出资企业应当建立、健全内部控制和监督制度机制，注重发挥法律合规、财务、会计、审计等机构的作用，完善内部控制流程，有效防范和管控风险。加强职工群众民主监督。

国家出资企业中中国共产党的组织按照中国共产党章程和有关党内法规的规定开展工作，加强对国有资产保护和经营使用情况的监督，维护国有资产安全。国有独资公司、国有资本控股公司中中国共产党的组织，按照中国共产党章程和有关党内法规的规定发挥领导作用，研究讨论公司重大经营管理事项，支持公司的组织机构依法行使职权。

**第四十九条 【履行所有权人职责的部门、机构监督】**履行所有权人职责的部门、机构应当建立国有资产全过程监督体系，完善监督工作闭环，对国有资产保护和经营使用情况进行监督，

维护所有者权益。存在委托履行部分所有权人职责情形的，应当加强对受托主体的监督。

**第五十条 【政府对被授权部门、机构监督】** 国务院和地方人民政府应当对其授权履行所有权人职责的部门、机构的履职情况进行监督。

**第五十一条 【审计监督】** 审计机关依法对国有资产进行审计监督，构建和完善集中统一、全面覆盖、权威高效的国有资产审计监督体系。

各级人民代表大会常务委员会每年听取和审议本级人民政府关于国有资产的审计情况、审计查出问题的整改情况和处理结果的报告。

**第五十二条 【财会监督】** 各级财政部门依法牵头组织对涉及国有资产的财政、财务、会计管理法律法规及规章制度执行情况开展监督。

**第五十三条 【监察监督】** 各级监察机关依法对从事国有资产管理工作的公职人员履职情况进行监察。

**第五十四条 【人大监督】** 各级人民代表大会及其常务委员会依法监督本级人民政府履行国有资产所有权人职责情况。综合运用听取和审议国有资产管理情况报告、执法检查、专题询问、质询、特定问题调查等监督方式，对国有资产管理情况进行监督。

国务院和县级以上地方人民政府应当将履行国有资产所有权

人职责和国有资产管理相关的规范性文件，向本级人民代表大会常务委员会备案。

**第五十五条 【国有资产监督与预算决算审查监督、政府债务监督衔接】**各级人民代表大会及其常务委员会应当加强国有资产管理情况监督与预算决算审查监督、政府债务监督的有效衔接、有机结合。

**第五十六条 【社会监督】**国务院和地方人民政府应当依法向社会公开国有资产状况和国有资产管理情况，接受社会公众的监督。依法不予公开的除外。

任何组织和个人有权对破坏、侵占、损害国有资产的行为进行检举和控告。

## 第六章 法律责任

**第五十七条 【履行所有权人职责主体责任】**履行所有权人职责的主体未履行法定职责或者在履职过程中违反法定权限、程序，情节较重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

履行所有权人职责的主体对依法开展的监督不予配合，不如实报告国有资产相关情况，或者对监督发现的问题整改不到位的，责令改正。情节较重的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

**第五十八条 【国家机关和事业单位、国家出资企业责任】**

国家机关和事业单位、国家出资企业非法占有、使用或者违反法定权限、程序处置国有资产的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

国家机关和事业单位、国家出资企业对依法开展的管理和监督不予配合，不如实报告国有资产相关情况，或者对监督发现的问题整改不到位的，责令改正。情节较重的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法追究刑事责任。属于公职人员的，依法给予处分。

**第五十九条 【工作人员责任】**国家机关和事业单位的工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊，履行出资人职责的部门、机构选择的国家出资企业管理者违反法律、行政法规和企业章程执行职务行为，造成国有资产损失的，依法追究刑事责任。属于公职人员的，依法给予处分。

**第六十条 【其他责任和刑事责任】**违反本法规定的行为，其他国有资产相关法律对其处理、处罚另有规定的，依照其规定。

违反本法规定、构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附 则

**第六十一条 【特殊规定】**国防资产的具体管理制度，由中央军事委员会会同国务院另行制定。

涉及国家安全的资产的管理，法律、行政法规另有规定的，

适用其规定。

国库库款的管理适用预算管理、国库管理有关规定。其他货币形式的行政事业性国有资产的管理，适用预算管理有关规定。

中央银行经营管理的资产、水资源资产、无线电频谱资源资产、空域资源资产、数据资产等国有资产的管理，法律、行政法规另有规定的，适用其规定。

国有资本参股公司的企业国有资产管理，法律、行政法规另有规定的，适用其规定。

**第六十二条 【实施日期】** 本法自        年    月    日起施行。