

# 国务院国有资产监督管理委员会关于 印发国有企业资产损失认定工作规则的通知

国务院国有资产监督管理委员会

国资评价〔2003〕72号

党中央有关部门，国务院各部委、各直属机构，各省、自治区、直辖市及计划单列市国有资产监督管理机构，新疆生产建设兵团，各中央企业：

为了加强对国有及国有控股企业清产核资工作的监督管理，规范企业资产损失的核实和认定工作，根据《国有企业清产核资办法》（国资委令第1号）和国家有关财务会计制度，我们制定了《国有企业资产损失认定工作规则》，现印发给你们。请结合企业自身实际，认真遵照执行，并及时反映工作中有关情况和问题。

国务院国有资产监督管理委员会

二〇〇三年九月十三日

# 国有企业资产损失认定工作规则

## 第一章 总则

**第一条** 为加强对国有及国有控股企业(以下简称企业)清产核资工作的监督管理,规范企业资产损失的核实和认定工作,根据《国有企业清产核资办法》和国家有关财务会计制度,制定本规则。

**第二条** 本规则所称的资产损失,是指企业清产核资清查出的在基准日之前,已经发生的各项财产损失和以前年度的经营潜亏及资金挂账等。

**第三条** 企业清产核资中清查出的各项资产损失,依据《国有企业清产核资办法》及本规则规定进行核实和认定。

**第四条** 企业清产核资中清查出的各项资产损失的核实和认定,依据有关会计科目,按照货币资金损失、坏账损失、存货损失、待摊费用挂账损失、投资损失、固定资产损失、在建工程和工程物资损失、无形资产损失、其他资产损失等分类分项进行。

**第五条** 国有资产监督管理机构按照国家有关规定负责对企业清产核资中清查出的资产损失进行审核和认定工作。

## 第二章 资产损失认定的证据

**第六条** 在清产核资工作中,企业需要申报认定的各项资产损失,均应提供合法证据,包括:具有法律效力的外部证据、社会中介机构的经济鉴证证明和特定事项的企业内部证据。

**第七条** 具有法律效力的外部证据，是指企业收集到的司法机关、公安机关、行政部门、专业技术鉴定部门等依法出具的与本企业财产损失相关的具有法律效力的书面文件，主要包括：

- （一）司法机关的判决或者裁定；
- （二）公安机关的立案结案证明、回复；
- （三）工商管理部门出具的注销、吊销及停业证明；
- （四）企业的破产清算公告及清偿文件；
- （五）政府部门的公文及明令禁止的文件；
- （六）国家及授权专业技术鉴定部门的鉴定报告；
- （七）保险公司对投保资产出具的出险调查单，理赔计算单等；
- （八）符合法律条件的其他证据。

**第八条** 社会中介机构的经济鉴证证明，是指社会中介机构按照独立、客观、公正的原则，在充分调查研究、论证和分析计算基础上，进行职业推断和客观评判，对企业的某项经济事项发表的专项经济鉴证证明或鉴证意见书，包括：会计师事务所、资产评估机构、律师事务所、专业鉴定机构等出具的经济鉴证证明或鉴证意见书。

**第九条** 特定事项的企业内部证据，是指本企业在财产清查过程中，对涉及财产盘盈、盘亏或者实物资产报废、毁损及相关资金挂账等情况的内部证明和内部鉴定意见书等，主要包括：

- （一）会计核算有关资料和原始凭证；

(二) 资产盘点表；

(三) 相关经济行为的业务合同；

(四) 企业内部技术鉴定小组或内部专业技术部门的鉴定文件或资料（数额较大、影响较大的资产损失项目，应当聘请行业内专家参加技术鉴定和论证）；

(五) 企业的内部核批文件及有关情况说明；

(六) 由于经营管理责任造成的损失，要有对责任人的责任认定及赔偿情况说明。

**第十条** 对作为资产损失的所有证据，企业都应当根据内部控制制度和财务管理制度，进行逐级审核，认真把关；承担企业清产核资专项财务审计业务的中介机构应根据独立审计准则规定做好相关证据的复核、甄别工作，逐项予以核实和确认。

### **第三章 资产损失认定的原则**

**第十一条** 为保证企业资产状况的真实性和财务信息的准确性，企业对清产核资中清查出的已丧失了使用价值或者转让价值、不能再为企业带来经济利益的账面无效资产，凡事实确凿、证明充分的，依据国家财务会计制度和清产核资政策规定，认定为损失，经批准后可予以财务核销。

**第十二条** 企业对清产核资中清查出的各项资产损失，应当积极组织力量逐户逐项进行认真清理和核对，取得足以说明损失事实的合法证据，并对损失的资产项目及金额按规定的工作程序和工作要求进行核实和认定。

对数额较大、影响较大的资产损失项目，企业应当逐项作出专项说明，承担专项财务审计业务的中介机构应当重点予以核实。

**第十三条** 企业对清产核资中清查出的各项资产损失，虽取得外部法律效力证明，但其损失金额无法根据证据确定的，或者难以取得外部具有法律效力证明的有关资产损失，应当由社会中介机构进行经济鉴证后出具鉴证意见书。

**第十四条** 企业对经批准核销的不良债权、不良投资等损失，应当认真加强管理，建立“账销案存”管理制度，组织力量或成立专门机构进一步清理和追索，避免国有资产流失。

**第十五条** 企业对经批准核销的报废毁损固定资产、存货、在建工程等实物资产损失，应当分类排队，进行认真清理，对可利用价值或者能收回残值的，应当积极进行处理，以最大限度降低损失。

**第十六条** 企业清查出的由于会计技术性差错引起的资产不实，不属于资产损失的认定范围，应当由企业依据会计准则规定的会计差错更正办法，经会计师事务所审计提出相关意见后自行处理。

**第十七条** 企业集团内部单位之间、母公司与子公司之间的互相往来款项、投资和关联交易，债务人核销债务要与债权人核销债权同等金额、同时进行，并签订书面协议，互相提供处理债

权或者债务的财务资料。

#### **第四章 货币资金损失的认定**

**第十八条** 货币资金损失是指企业清查出的现金短缺和各类金融机构存款发生的有关损失。

**第十九条** 企业清查出的现金短缺，将现金短缺数扣除责任人赔偿后的数额，依据下列证据，确认为损失：

（一）现金保管人确认的现金盘点表（包括倒推至基准日的记录）；

（二）现金保管人对于短款的说明及相关核准文件；

（三）由于管理责任造成的，应当有对责任人的责任认定及赔偿情况说明；

（四）涉及刑事犯罪的应当提供有关司法涉案材料。

**第二十条** 企业清查出的存款中金融机构已付、企业未付的款项，依据财产清查基准日的银行对账单及相应的银行存款余额调节表，要逐笔查明银行已付、企业未付款项的形成原因，确认与收款人的债权债务关系，核实情况分清责任。对不能收回款项，比照本规则坏账损失的认定要求，进行损失认定。

#### **第五章 坏账损失的认定**

**第二十一条** 坏账损失是指企业不能收回的各项应收款项造成的损失，主要包括：应收账款和其他应收款、应收票据、预付账款等发生坏账造成的损失。

**第二十二条** 对在清产核资中清查出的各项坏账，企业应当逐项分析形成原因，对有合法证据证明确实不能收回的应收款项，分别不同情况，认定为损失。

**第二十三条** 债务单位已被宣告破产、注销、吊销工商登记或者被政府责令关闭等，造成应收款项无法收回的，依据下列证据，认定为损失：

- （一）法院的破产公告和破产清算的清偿文件；
- （二）工商部门的注销、吊销证明；
- （三）政府部门有关行政决定文件。

对上述情形中已经清算的，应当扣除债务人清算财产实际清偿部分后，对不能收回的款项，认定为损失。

对尚未清算的，由社会中介机构进行职业推断和客观评判后出具经济鉴证证明，对确实不能收回的部分，认定为损失。

**第二十四条** 债务人已失踪、死亡的应收款项，在取得公安机关出具的债务人已失踪、死亡的证明后，确定其遗产不足清偿部分或无法找到承债人追偿债务的，由社会中介机构进行职业推断和客观评判后出具经济鉴证证明，认定为损失。

**第二十五条** 债务人因遭受战争、国际政治事件及自然灾害等不可抗力因素影响，对确实无法收回的应收款项，由企业作出专项说明，经社会中介机构进行职业推断和客观评判后出具经济鉴证证明，认定为损失。

**第二十六条** 逾期不能收回的应收款项，有败诉的法院判决书、裁定书，或者胜诉但无法执行或债务人无偿债能力被法院裁定终（中）止执行的，依据法院的判决、裁定或终（中）止执行的法律文书，认定为损失。

**第二十七条** 在逾期不能收回的应收款项中，单笔数额较小、不足以弥补清收成本的，由企业作出专项说明，经社会中介机构进行职业推断和客观评判后出具经济鉴证证明，认定为损失。

**第二十八条** 逾期 3 年以上的应收款项，企业有依法催收磋商记录，确认债务人已资不抵债、连续 3 年亏损或连续停止经营 3 年以上的，并能认定在最近 3 年内没有任何业务往来，由社会中介机构进行职业推断和客观评判后出具鉴证证明，认定为损失。

**第二十九条** 逾期 3 年以上的应收款项，债务人在境外及港、澳、台地区的，经依法催收仍不能收回的，在取得境外中介机构出具的有关证明，或者取得我国驻外使（领）馆或商务机构出具的有关证明后，认定为损失。

**第三十条** 对逾期 3 年以上的应收款项，企业为了减少坏账损失而与债务人协商，按一定比例折扣后收回（含收回的实物资产）的，根据企业董事会或者经理（厂长）办公会审议决定（二级及以下企业应有上级母公司的核准文件）和债权债务双方签订的有效协议，以及已收回资金的证明，其折扣部分，认定为损失。

## 第六章 存货损失的认定



**第三十一条** 存货损失是指有关商品、产成品、半成品、在产品以及各类材料、燃料、包装物、低值易耗品等发生的盘盈、盘亏、变质、毁损、报废、淘汰、被盗等造成的净损失，以及存货成本的高留低转资金挂账等。

**第三十二条** 对盘盈和盘亏的存货，扣除责任人赔偿后的差额部分，依据下列证据，认定为损失：

（一）存货盘点表；

（二）社会中介机构的经济鉴证证明；

（三）其他应当提供的材料：

1. 存货保管人对于盘盈和盘亏的情况说明；

2. 盘盈存货的价值确定依据（包括相关入库手续、相同相近存货采购发票价格或者其他确定依据）；

3. 盘亏存货的价值确定依据；

4. 企业内部有关责任认定、责任人赔偿说明和内部核批文件。

**第三十三条** 对报废、毁损的存货，将其账面价值扣除残值及保险赔偿或责任人赔偿后的差额部分，依据下列证据，认定为损失：

（一）单项或者批量金额较小的存货，由企业内部有关部门出具技术鉴定证明；

（二）单项或者批量金额较大的存货，应取得国家有关技术鉴定部门或具有技术鉴定资格的社会中介机构出具的技术鉴定

证明；

（三）涉及保险索赔的，应当有保险公司理赔情况说明；

（四）其他应当提供的材料：

1. 企业内部关于存货报废、毁损情况说明及审批文件；

2. 残值情况说明；

3. 企业内部有关责任认定、责任人赔偿说明和内部核批文件。

**第三十四条** 对被盗的存货，将其账面价值扣除保险理赔以及责任人赔偿后的差额部分，依据以下证据，认定为损失：

（一）向公安机关的报案记录；公安机关立案、破案和结案的证明材料；

（二）涉及责任人的责任认定及赔偿情况说明；

（三）涉及保险索赔的，应有保险公司理赔情况说明。

**第三十五条** 对已削价、折价处理的存货，由企业有关部门说明情况，依据有关会计凭证将原账面价值与已收回价值的差额部分，认定为损失。

**第三十六条** 对清查出的存货成本高留低转部分，由企业作出专项说明，经社会中介机构进行职业推断和客观评判后出具经济鉴证证明，认定为损失。

## **第七章 待摊费用挂账损失的认定**

**第三十七条** 企业清查出的已经失去摊销意义的费用项目，由企业作出相关事项说明，经社会中介机构进行职业推断和客观

评判后出具经济鉴证证明，认定为损失。

**第三十八条** 企业清查出的长期应摊未摊费用，由企业作出难以自行消化的未摊销专项说明，经社会中介机构进行职业推断和客观评判后出具经济鉴证证明，认定为损失。

**第三十九条** 企业清查出的有关应提未提费用，由企业作出专项说明，经社会中介机构进行职业推断和客观评判后出具经济鉴证证明，认定为损失。

**第四十条** 企业清查出的以前年度由于国家外汇汇率政策调整引起的汇兑损失挂账，由企业作出专项说明，经社会中介机构进行职业推断和客观评判后出具经济鉴证证明，认定为损失。

## 第八章 投资损失的认定

**第四十一条** 投资损失是指企业发生的不良股权或者债权投资造成的损失，包括长期投资损失和短期投资损失。对清查出的不良投资，企业要逐项进行原因分析，对有合法证据证明不能收回的，认定为损失。

**第四十二条** 被投资单位已破产、清算、被撤销、关闭或被注销、吊销工商登记等，造成难以收回的不良投资，依据下列证据，认定为损失：

- （一）法院的破产公告或者破产清算的清偿文件；
- （二）工商部门的注销、吊销文件；
- （三）政府部门的有关行政决定文件；

对已经清算的，扣除清算财产清偿后的差额部分，认定为损失。

尚未清算的，由社会中介机构经过职业推断和客观评判后出具经济鉴证证明，对被投资单位剩余财产确实不足清偿投资的差额部分，认定为损失。

**第四十三条** 对企业有关参股投资项目金额较小，确认被投资单位已资不抵债、连续经营亏损3年以上或连续停止经营3年以上的，由社会中介机构进行职业推断和客观评判后出具经济鉴证证明，对确实不能收回的部分，认定为损失。

**第四十四条** 企业经营期货、证券、外汇等短期投资未进行交割或清理的，不能认定为损失。

## 第九章 固定资产损失的认定

**第四十五条** 固定资产损失是指企业房屋建筑物、机器设备、运输设备、工具器具等发生的盘盈、盘亏、淘汰、毁损、报废、丢失、被盗等造成的净损失。

**第四十六条** 对盘盈的固定资产，依据下列证据，确认为固定资产盘盈入账。

- (一) 固定资产盘点表；
- (二) 使用保管人对于盘盈情况说明材料；
- (三) 盘盈固定资产的价值确定依据（同类固定资产的市场价格、类似资产的购买合同、发票或竣工决算资料）；
- (四) 单项或批量数额较大固定资产的盘盈，企业难以取得

价值确认依据的，应当委托社会中介机构进行估价，出具估价报告。

**第四十七条** 对盘亏的固定资产，将其账面净值扣除责任人赔偿后的差额部分，依据下列证据，认定为损失：

（一）固定资产盘点表；

（二）盘亏情况说明（单项或批量金额较大的固定资产盘亏，企业要逐项作出专项说明，由社会中介机构进行职业推断和客观评判后出具经济鉴证证明）；

（三）社会中介机构的经济鉴证证明；

（四）企业内部有关责任认定和内部核准文件等。

**第四十八条** 对报废、毁损的固定资产，将其账面净值扣除残值、保险赔偿和责任人赔偿后的差额部分，依据下列证据，认定为损失：

（一）企业内部有关部门出具的鉴定证明；

（二）单项或批量金额较大的固定资产报废、毁损，由企业作出专项说明，应当委托有技术鉴定资格的机构进行鉴定，出具鉴定证明；

（三）不可抗力原因（自然灾害、意外事故）造成固定资产毁损、报废的，应当有相关职能部门出具的鉴定报告。如消防部门出具的受灾证明；公安部门出具的事故现场处理报告、车辆报损证明；房管部门的房屋拆除证明；锅炉、电梯等安检部门的检验报告等；

(四)企业固定资产报废、毁损情况说明及内部核批文件;

(五)涉及保险索赔的,应当有保险理赔情况说明。

**第四十九条** 对被盗的固定资产,将其账面净值扣除责任人的赔偿和保险理赔后的差额部分,依据下列证据,认定为损失:

(一)向公安机关的报案记录;公安机关立案、破案和结案的证明材料;

(二)企业内部有关责任认定、责任人赔偿说明和内部核批文件;

(三)涉及保险索赔的,应当有保险理赔情况说明。

## **第十章 在建工程和工程物资损失的认定**

**第五十条** 在建工程损失和工程物资损失是指企业已经发生的因停建、废弃和报废、拆除的在建工程项目造成的损失,以及因此而引起的相应工程物资报废或者削价处理等发生的损失。

**第五十一条** 因停建、废弃和报废、拆除的在建工程,将其账面投资扣除残值后的差额部分,依据下列证据,认定为损失:

(一)国家明令停建项目的文件;

(二)规划等有关政府部门出具的工程停建、拆除通知文件;

(三)企业对报废、废弃的在建工程项目出具的鉴定意见和原因说明及核批文件;单项数额较大的在建工程报废,应当有行业专家参与的技术鉴定意见;

(四) 工程项目实际投入的价值确定依据。

**第五十二条** 由于自然灾害和意外事故毁损的在建工程, 将其账面投资扣除残值、保险赔偿及责任赔偿后的差额部分, 依据下列证据, 认定为损失:

(一) 有关自然灾害或者意外事故证明;

(二) 涉及保险索赔的, 应当有保险理赔情况说明;

(三) 企业内部有关责任认定、责任人赔偿说明和核准文件。

**第五十三条** 工程物资发生损失的, 比照本规则存货损失的认定要求, 进行损失认定。

## **第十一章 无形资产和其他资产损失的认定**

**第五十四条** 无形资产损失是指某项无形资产已经被其他新技术所代替或已经超过了法律保护的期限, 已经丧失了使用价值和转让价值, 不能给企业再带来经济利益, 而使该无形资产成为无效资产, 其账面尚未摊销的余额, 形成无形资产损失。

**第五十五条** 企业清查出的无形资产损失, 依据有关技术部门提供的鉴定材料, 或者已经超过了法律保护的期限证明文件, 将尚未摊销的无形资产账面余额, 认定为损失。

**第五十六条** 企业或有负债(包括担保、抵押、委托贷款等行为造成的损失) 成为事实负债后, 对无法追回的债权, 分别按有关资产损失认定要求, 进行损失认定。

(一) 对外提供担保损失。被担保人由于不能按期偿还债务,

本企业承担了担保连带还款责任，经清查和追索，被担保人无偿还能力，对无法追回的，比照本规则坏账损失的认定要求，进行损失认定。

(二)抵押损失。由于企业没能按期赎回抵押资产，使抵押资产被拍卖或变卖，其账面价值与拍卖或变卖价值的差额部分，依据拍卖或变卖证明，认定为损失。

(三)委托贷款损失。企业委托金融机构向其他单位贷出的款项，对贷款单位不能按期偿还的，比照本规则投资损失的认定要求，进行损失认定。

**第五十七条** 国家特准储备物资发生损失的，按有关规定的审批程序另行报批。

## 第十二章 附则

**第五十八条** 企业应按照《会计档案管理办法》的规定，妥善保管清产核资工作档案，清产核资各种工作底稿、各项资产损失认定证明和会计基础材料，应分类装订成册，按规定期限保存。

**第五十九条** 本规则自公布之日起施行。