



资产管理师培训系列用书

国有资产

管理



◎张庆龙 主编

GUOYOU
ZICHAN GUANLI



企业管理出版社
ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

资产管理师培训系列用书

国有资产管理

张庆龙 主编

企业管理出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有资产管理/张庆龙主编. —北京:企业管理出版社,2008.3

ISBN 978 -7 -80197 -953 -7

I. 国… II. 张… III. 国有资产—资产管理 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 031988 号

书 名: 国有资产管理

作 者: 张庆龙

责任编辑: 群力

书 号: ISBN 978 -7 -80197 -953 -7

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编:100044

网 址: <http://www.emph.cn>

电 话: 出版部 68414643 发行部 68414644 编辑部 68428387

电子信箱: 80147@sina.com zbs@emph.cn

印 刷: 北京智力达印刷有限公司

经 销: 新华书店

规 格: 170 毫米×230 毫米 16 开本 23.5 印张 370 千字

版 次: 2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 65.00 元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换

资产管理师培训系列用书

编委会

主 编：张庆龙

编委会成员：李世杰 刘 彬 王 鑫 纪春明

陈焕彪 李志勇 温全衡 王于飞

王菲菲 张玉兰

前 言

2007年是实施“十一五”规划开局的第一年,党的十七大的召开无疑为“十一五”规划的落实,描绘了宏伟的蓝图与发展方向。党的十七大报告的核心是全面落实科学发展观。科学发展观是在继承毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表重要思想”基础上发展起来的政治理论,是马克思主义中国化的最新理论成果。科学发展观是适应中国改革和发展新目标和新要求的基础上形成的全新的治国理政的理论体系。科学发展观的第一要义是发展,必须坚持把发展作为执政兴国的第一要务。

国有资产是属于全民即国家所有的一切财产和财产权利的总和。国有资产不仅是国民经济的物质基础,同时也是我国社会主义制度赖以生存和发展的物质基础,它是维系国家存续,发挥社会职能的保障,是经济建设的主力军。党的十七大报告中提出“深化国有公司股份制改革,健全现代企业制度”“完善各类国有资产管理体制和制度”的目标和任务及其措施。但管理并不等同于管制,管理是通过计划、组织、领导、协调、控制等职能,运用一定的方法和手段,设计和维持一种秩序,调动组织内各种资源实现组织目标的实践活动。任何一个组织其目标都包括生存目标和发展目标两个方面,组织整体和组织中的每个成员的价值要想得到最大化的体现,要想获得最大的利益,就必须将管理手段的发展作为根本目标。加强国有资产管理,实现其保值增值,对于减少国有资产流失,增加国有资产收益,都有着极其重要的意义。而要落实党的十七大提出的关于完善国有资产管理体制与制度等方面的任务,重要的措施之一就是按照科学发展观的要求,探索建立国有资产管理机制与方法。这样对于资产管理者的职责与技能要求将会变得越来越高,需要我们的资产管理者从过去的固定资产管理向全面资产管理迈进,从过去简单的资产管理与控制向资本的运营与风险防范去拓展。

本系列用书可作为企业资产管理和财务管理人员的培训教材,希望借此提高企业资产管理工作的规范化、制度化和程序化。

本系列用书在编写过程中,采用、吸收和借鉴了专家学者们的成果、意见和建议。在此表示衷心的感谢!书中难免存在疏漏,敬请广大读者批评指正。

本书编写组

二〇〇八年二月

目 录

第一章 国有资产管理概述	(1)
第一节 国有资产概念	(1)
第二节 国有资产分类	(3)
第三节 国有资产的产权理论	(7)
第四节 国有资产管理的主体和目标	(10)
第二章 经营性国有资产管理	(13)
第一节 经营性国有资产管理的特点	(13)
第二节 经营性国有资产管理的原则	(18)
第三节 经营性国有资产管理主体	(21)
第四节 经营性国有资产经营方式	(23)
第三章 非经营性国有资产管理	(29)
第一节 行政部门国有资产管理	(29)
第二节 公共事业部门国有资产管理	(49)
第四章 国有资产产权管理	(65)
第一节 国有资产产权概念及特征	(65)
第二节 国有资产产权界定概述	(69)
第三节 国有资产产权界定	(71)
第四节 国有资产产权纠纷的调解与行政裁决	(75)
第五节 国有资产的产权登记	(81)
第六节 产权转让与产权交易市场	(107)

第五章 国有股权管理	(114)
第一节 国有企业股份制改组	(114)
第二节 国有股权设置管理	(124)
第三节 净资产折股和议价发行管理	(129)
第四节 国有股权代表的管理	(133)
第五节 股份制企业国有资本金管理	(135)
第六章 国有资产清产核资	(142)
第一节 清产核资概述	(142)
第二节 资产清查	(148)
第三节 资产价值重估	(157)
第四节 资金核实	(162)
第五节 土地清查与估价	(167)
第七章 国有资产评估与管理	(173)
第一节 国有资产评估概述	(173)
第二节 国有资产评估的内容	(180)
第三节 国有资产评估的方法	(182)
第四节 资产评估的管理	(189)
第八章 国有资产流失的查处管理	(195)
第一节 国有资产流失的概述	(195)
第二节 国有资产流失查处的原则	(198)
第三节 国有资产流失查处的步骤和管理方法	(200)
第九章 国有资产管理效益的评价	(205)
第一节 国有资产管理效益的概述	(205)
第二节 国有资产管理效益评价指标体系	(210)
第三节 国有资产效益管理制度	(238)

第十章 国有资产收益管理	(241)
第一节 国有资产收益管理概念与意义	(241)
第二节 国有资产收益的分配	(244)
第三节 国有资产收益的收缴管理	(255)
第四节 国有资产留存收益的管理	(258)
第五节 国有资本金管理	(261)
第十一章 国有资产监督管理	(267)
第一节 国有资产管理政府主管部门监督	(267)
第二节 立法机构监督	(285)
第三节 社会中介组织接受委托监督	(290)
第四节 社会新闻舆论监督	(296)
第五节 社会公众监督	(299)
第十二章 外国国有资产管理概况与借鉴	(300)
第一节 外国国有资产管理经验	(300)
第二节 外国国有资产管理经验的启示	(313)
附录一: 行政单位国有资产管理暂行办法	(316)
附录二: 事业单位国有资产管理暂行办法	(324)
附录三: 企业国有资产监督管理暂行条例	(334)
附录四: 企业国有资产产权登记管理办法实施细则	(342)
附录五: 企业国有产权转让管理暂行办法	(354)
参考文献	(362)

第一章 国有资产管理概述

第一节 国有资产概念

一、什么是资产？

对于资产的定义可以从两个方面对其下定义，一方面从会计上定义，另一方面从经济学上进行定义。

1. 从会计学上对资产定义

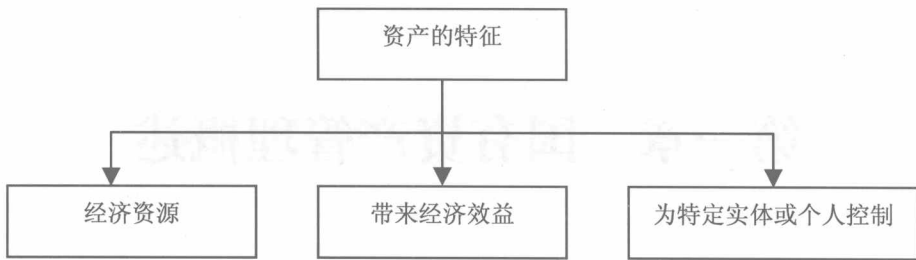
资产是指可作为生产要素投入生产经营过程中，并能带来经济利益的财产。《企业会计准则》中规定，“资产是由企业过去的交易或者事项形成的、由企业拥有或者控制的、预期会给企业带来经济利益的资源。”美国财务会计准则在《财务会计概念公告》中将资产定义为“资产是某一特定实体由于过去的交易或事项获得或控制的可能的未来经济利益”，并且说明资产的各个项目通常也称为经济资源。这个定义虽然肯定了资产是一种经济资源，但是该定义存在一定的不足之处。资产的内涵是经济资源，但作为资产的经济资源除了必须为企业拥有或者控制，能够以货币计量以外，还必须具备能为企业未来提供经济利益的潜力，提供未来经济利益应是资产最本质的东西。任何一项资产当它还是资产的时候，所有者目前只是占用它，而只能在将来为其带来收益，如果它已经带来经济利益，那么它就不再是资产而转化为费用了。

2. 从经济学上对资产定义

经济学中的资产概念是广义的资产概念，相对而言是较为宽泛的。经济学强调资产是一种稀缺的资源，表现为一定时点的财富存量，由一定数量的物质资料和权利构成。经济学着眼于资产的内在经济价值，强调资产为主体带来未来的经济利益。

在经济学中，《现代经济词典》将资产定义为“资产之所以对于物主有用，或者是由于它是未来事业的资源，或者是由于它可用于取得未来的利益”。

从会计学和经济学上对资产的定义，概括出资产的三个特征：



(1) 资产是经济资源。经济资源是能够为人类提供产品和服务的资源,它既包括土地、森林、矿藏等自然资源,也包括脑力、体力等人类资源,还有机器、建筑物等人类开发出的可用于改变世界的生产工具。资产作为经济资源,关键在于具有服务潜力和贡献能力,能够为拥有或控制它的经济实体或个人的生产经营活动服务。

(2) 资产是能够带来经济利益的。资产存在的目的,是它能够为以盈利为目的的经济实体或个人获取未来的经济利益,它总是处于生产经营过程中的。至于它是否能够在事实上带来经济利益或者带来多少,则取决于资产是否被有效使用。作为经济资源,资产同样具有经济资源的两个特性:稀缺性和有用性。现实生活中,资产并不是都能够带来经济利益,有时也出现损失的状况,这是由于经营不善造成的,并不能改变资产是能够带来经济利益的这一本质特性。

(3) 资产是为特定的经济实体或个人拥有控制的。在现代经济中,企业是经济发展的微观基础,同时它也是资产最为集中的地方。这里所说的拥有或控制,是指企业作为法人在形式上虽没有所有权,但实际上取得了控制权,能够自由使用,依法处置,并享有和承担与该法人财产相关的利益和风险。在业主制企业和合伙制企业里,资产的所有权和控制权是很难分开的,而在公司制企业里所有权和控制权相分离,产生了资产所有权和法人财产权两种形式。资产的所有权和控制权在一定程度上分离是现代经济发展的必然结果。

由此可见,资产主要强调的经济资源,是为特定的经济实体或个人拥有控制的能够带来经济利益的经济资源。

二、何谓国有资产?

国有资产这一概念,是伴随着经济体制改革而出现并渐为人们所熟悉的。

在国外的立法例中,多是从财产来源的角度来界定国家财产的法律含义。例如,日本《国有财产法》第2条规定:“本法中国有财产,是指下列各项由国家负担而成为国有的财产或者依法令或捐赠而成为国有的财产。”并详细列举了为国家所

有的物权、准物权、债权和无形财产性权利。我国台湾地区“国有财产法”第2条规定：“国家依据法律规定，或基于权力行使，或基于预算支出，或由于接受捐赠所取得之财产，为国有财产。凡不属于私有或地方所有之财产，除法律另有规定外，均应视为国有财产。”至今，我国现有的法律规范和政策文件对国有资产未能给予明确的界定和严格的定义，学者所持观点也不相同。有学者从广义上理解，认为国有资产是指国家依法取得和认定的，或者国家以各种形式对企业投资收益、国家向行政事业单位拨款等形成的财产。就广义而言，国有资产既包括经营性资产又包括非经营性资产，与国家财产内涵相同。有学者从狭义上认为国有资产仅指经营性资产，即国家依法取得的或依国家权力取得的或者由国家投资等形成的各种形态的资产。从财政法的视角来看，无论是经营性资产还是非经营性资产，都涉及国有资产的投资营运、保值增值等基础性问题，都涉及到政府预算和收支平衡，具有较强的共通性。故此，对国有资产的观念，宜作广义理解。

参照《企业国有资产监督管理暂行条例》（以下简称《暂行条例》）第3条对企业国有资产的界定思路，基于国情并借鉴已有的立法例，我们可以作下述定义：国有资产是指国家基于国家权力的行使而依法取得和认定的，或者国家以各种形式对企业投资及投资收益形成的，以及国家拨款、接受赠与等形成的各种财产和财产性权利。由定义可知，国有资产具有下述特征：①其所有者具有惟一性。现代社会中，惟有国家在法律上是全民的代表，所以，对全民所有的财产可以在法律层面上充当所有者的只能是国家。②其所有权界定具有法定性。国有资产的各种来源（取得）方式为国有资产所特有，如凭借国家权力取得。所以，其所有权界定必须有法定依据。③其表现形态具有多样性。国有资产表现为多种形态的经济资源，其既可以是财产也可以是财产权利，既可以是人造财产也可以是自然资源，既可以是形财产也可以是无形财产。

对国有资产的界定，为国有资产管理法的基础性问题，直接关系到国有资产法调整的对象与适用的范围，意义重大。

第二节 国有资产分类

基于国有资产的规模和数量庞大，涉及的范围很广，应对国有资产进行分类，这是对国有资产进行有效管理和提高国有资产营运效益的一个重要任务，也是优化国有资产配置、充分发挥国有经济在国民经济中占主导作用的必要前提。

国有资产的分类,是指按照一定的标准,对国有资产进行科学系统的划分。具体有如下几种分类:

国有资产	按国有资产形成方式分类	{ 自然固有的国有资产 人工创造的国有资产
	按国有资产的性质分类	{ 经营性国有资产 非经营性国有资产
	按国有资产的存在形式分类	{ 无形资产 有形资产
	按国有资产的用途分类	{ 企业国有资产 行政事业单位国有资产 资源性国有资产
	按国有资产所处地域分类	{ 境内国有资产 境外国有资产
	按国有资产的表现形态分类	{ 固定资产 流动资产 专项资产 其他资产
	按管理层的不同分类	{ 中央政府管理的国有资产 地方政府管理的国有资产

1. 按照国有资产形成方式分类

按国有资产形成方式分类,可以划分为自然界固有的国有资产和人类自身创造、发明加工、利用等形成的资产两类。

(1)自然界固有的国有资产。自然界固有的国有资产是指国家凭借经济主权所拥有的国有自然资源,主要包括土地资源、矿产资源、水资源、森林资源等。

(2)人工创造的国有资产。人工创造的国有资产是指国家凭借生产资料所有权所拥有的国有资产,主要包括政府投资形成的机器设备、房屋建筑物、原材料等。

2. 按国有资产的性质分类

按国有资产的性质分类,可以划分为经营性国有资产和非经营性国有资产两类。

(1)经营性国有资产。经营性国有资产是指以保值为基础、以增值为目的,直

接投入生产经营过程中的国有资产。经营性国有资产具有增值性的特点,即通过对经营性资产的运用,创造出新的价值和剩余价值。经营性国有资产既包括企业占有使用的国有资产、国家资本金,也包括行政事业单位转作经营用途的国有资产。

(2)非经营性国有资产。非经营性国有资产是指不直接投入生产经营过程,由国家机关、军队、社会团体、文化教育、学校和科研机构等行政事业单位占有使用的国有资产。非经营性国有资产具有非增值性的特点,即非经营性国有资产的占有使用不是为了自身价值的增值,而是为国家履行行政管理职能和社会管理职能提供物质基础。

3. 按国有资产的存在形态分类

国有资产按存在形态分类,可以划分为有形资产和无形资产两类。

(1)有形资产。有形资产是指具有价值形态和实物形态的资产。有形资产的实物形态是指资产的自然形态。例如,资产的大小、形状、颜色等。有形资产的价值形态要经过交换,才能以价格形式表现出来。这类资产包括土地、房屋、机器设备和各种原材料等。

(2)无形资产。无形资产是指由特殊主体控制、不具有实物形态,对生产经营持续发挥作用并能带来经济利益的一切经济资源。无形资产是企业拥有的一种特殊财产权利,它能给所有者带来潜在收益,例如,专有技术、专利权、商誉、版权、特许权、经营者的管理经验、管理才能等。

4. 按国有资产的用途分类

按国有资产的用途分类,可以划分为企业国有资产、行政事业单位国有资产和资源性国有资产三类。

(1)企业国有资产。企业国有资产是指政府作为出资者在企业中依法拥有的资本及其权益。具体说,企业国有资产是指在产品生产、流通和经营服务等领域的企业,以营利为主要目的,依法经营或使用,其产权属于国家所有的一切财产。企业国有资产的特点是:①运动性。即通过运动实现自身的价值和增值。经过投入——运营——收益——分配——再投入的不断循环,实现自身价值和增值。②增值性。即企业国有资产与劳动力相结合,在运动过程中创造价值和剩余价值,实现自身价值总量的扩大。③经营方式多样性。即由于行业分布、行业特点、技术基础、管理水平、生产规模、区域环境、经营状况、地位作用不同,企业国有资产有多种经营方式。

(2)行政事业单位国有资产。行政事业单位国有资产是指由行政事业单位占有、使用的,依法确认为国家所有,能经货币计量的各种经济资源的总和。其内容包括国家拨给的资产,行政事业单位按照国家规定运用国有资产组织收入形成的资产,以及捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产,其表现形式为流动资产,对外投资、国定资产、无形资产。

(3)资源性国有资产。资源性国有资产是通过开发和利用能够给人类带来收益和财富的自然资源。我国《宪法》明确规定“,矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源属于国家所有,由法律规定属于集体所有的森林、山岭、草地、荒地、滩涂除外。城市的土地属国家所有,农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属集体所有,宅基地和自留地、自留山,也属集体所有。”从中可以看出,大多数国有资源是国家专有的,其他任何主体不得拥有其所有权。资源性国有资产具有以下几个特性:一是品种的稀缺性和数量的有限性。尤其是一些对于社会经济发展具有重要意义的资源性资产是相对短缺的,随着需求量和耗用量的逐步增加,这种短缺更显严重;二是作为资产的国有资源的资产性和有价性。一般经济学观点认为,能够带来收益的东西,便可以称为资产,大多数国有资源在经过一定的开发、利用后都能够为人类带来收益,而一些非资产性的自然资源(如空气、降水等)也可以随着科技的进步得到更广泛的应用,由非资产性转化为资产性。与资产性相关联的是国有资源的有价性。尽管很多情况下其价值难以用货币量来计量,但是作为潜在的财富,资源的不断开发和利用过程也是其价值的发现过程;三是国有资源范围的相对性。这种相对性表现在国有资源的范围是可变的,随着科学技术的不断发展,许多自然资源的作用逐步为人们所认识并接受,进而在生产中加以利用,使国有资源的种类在不断扩大。另一方面,由社会经济运动引起的国有资源产权的变更也可能导致国有资源范围的扩大或缩小。目前,资源性国有资产管理仍然是一个薄弱环节,尽快明确资源性资产的产权制度,改变资源无偿使用的状况,建立起抑制资源过度消耗的有效机制,提高资源的使用效率,是资源性国有资产管理的根本任务。

5. 按国有资产所处地域分类

按国有资产所处地域分类,可以划分为境内国有资产和境外国有资产两类。

(1)境内国有资产。境内国有资产是指一国国境范围内的国有资产。

(2)境外国有资产。境外国有资产是指一国拥有的、在国境范围以外的国有资产。

此外,按照国有资产的表现形态分为:固定资产、流动资产、转项资产和其他资产。按照管理层的不同分为中央政府管理的国有资产和地方政府管理的国有资产。

在国有资产管理工作中,对经营性国有资产、行政事业单位国有资产和资源性国有资产实行分类管理是管理的主要内容。以上对这三者的定义和特点都已阐述,这里就不再重复。

第三节 国有资产的产权理论

一、产权的理解

(一)什么是产权?

产权是指财产所有权和与财产所有权有关的财产权。

这里包含两层意思:第一,产权是指财产所有权。财产所有权是指所有权人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。财产所有权是产权的核心和主要形式,其他形式的产权,都是由财产所有权派生的。第二,产权还指与财产所有权有关或者派生的财产权。

(二)财产所有权

《民法通则》第5章第1节第71条规定:“财产所有权是指所有权人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”

目前我国财产所有权有三种:国家财产所有权、集体财产所有权和个人财产所有权。在我国国家财产所有权占主导地位,毕竟我国是以生产资料公有制为基础的社会主义国家,国家所有权实行“统一所有,分级管理,分工监督,授权营运”的原则。此外,在国家所有权内部又可分解为若干权利:

管理权	指地方政府对国务院授权或委托其管理的国有资产实施所有权管理的权利。
监督权	指各级政府授权的部门或机构对国有企业财产实施监督的权利。
营运权	指政府授权投资机构对政府授予其营运的国有资产进行投资运作,以国有股东身份行使股权。

(三)与财产所有权有关的财产权

目前,与财产所有权相关的财产权主要有以下几种:

1. 企业财产经营权

主要指全民所有制企业对国家财产的经营权。根据《中华人民共和国全民所有制工业企业法》的规定,企业经营权是指“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”。它是近些年来,在我国经济体制改革过程中,在国家财产权能分离的基础上,所产生的一种新型财产权。

2. 自然资源使用权

指法律允许单位或个人使用某些自然资源并取得收益的权利,主要是指国有土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等自然资源的使用权和矿藏的开采权。

3. 农村承包经营权

这是我国农村经济体制改革的产物。指公民、集体依承包合同对集体所有或国家所有由集体使用的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等从事经营并获取收益的权利。

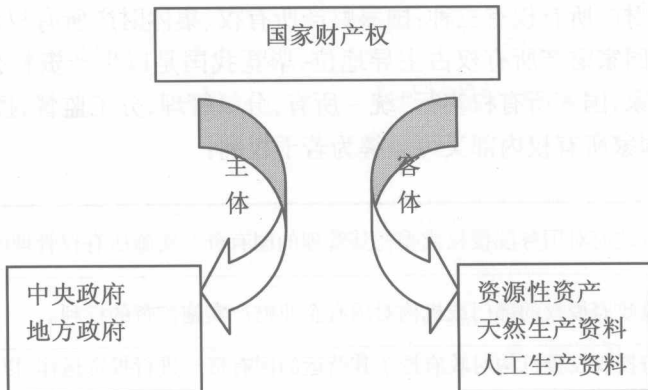
4. 其他财产使用权

主要指全民所有制的行政事业单位占有、使用国家财产的权利。

二、国家财产权和国家财产权体系

(一)什么是国家财产权?

国家财产权,是国家财产权的代表依法对国家财产享有、占有、使用、收益和处分的权利。



(二) 国家财产权体系

国家财产权体系是由国家财产所有权、占有权、使用权、收益权和处置权构成的整体。具体内容为：

(1) 国家财产所有权,是指中央政府和地方政府对国家财产的支配权,又称最终产权或终极所有权。

(2) 国家财产占有权,是指各类经济主体、行政事业单位以及社会成员依法享有的对国家财产的实际控制权。例如,企业对经营性国有资产的实际控制权,行政事业单位对非经营性国有资产的实际控制权,以及社会成员因为承包、租赁国有企业而对国有资产的实际控制权。

(3) 国家财产使用权,是指为了满足社会生产、提供劳务或社会服务的需要而利用国家财产的权利。例如,企业为了满足生产产品和提供劳务的需要而利用国家资源和国家投资形成的生产资料的权利、行政事业单位利用国家非经营性资产的权利等。

(4) 国家财产收益权,是指获得国家财产使用成果分配的权利。例如,国家凭借天然生产资料所有者的身份、以企业所得税形式获取一般生产条件投入收益的权利;凭借投资者的身份、以利润形式获取投资收益的权利;国有企业经营者凭借管理才能等无形资产所有者的身份,以风险工资和股票期权的形式获取经营收入的权利。

(5) 国家财产处置权。是引起国家财产所有权主体及占有使用主体变换的权利。例如,产权转让、产权交易的权利,由产权转让、交易引起国家财产所有权变换的权利,占有使用主体变换的权利,以及由经营方式变化引起占有使用主体变换的权利。

(三) 与国家财产权有关的其他财产权

国有企业财产经营权	国有企业财产经营权又称企业法人财产权,是指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。企业经营权的范围包括生产经营决策权、产品劳务定价权、产品销售权等 14 项权利。
国有行政事业单位财产使用权	国有行政事业单位财产使用权是指管理国家事务的行政机关、文化教育等事业单位以及党派和社会团体,对国有资产享有的占有、使用的权利。