

GUOYOU ZICHAN DE
FAJINGJI FENXI

国有资产的 法经济分析

◎杨文 著

知识产权出版社

GUOYOU ZICHAN DE
FAJINGJI FENXI

国有资产的 法经济分析

◎杨文 著

知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产的法经济分析/杨文著. —北京: 知识产权出版社, 2005. 8

ISBN 7-80198-056-5

I. 国… II. 杨… III. 国有资产法—研究—中国 IV. D922.291.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 099364 号

内容提要

法经济学是 20 世纪 60 年代兴起的一门新学科。本书运用法经济学的理论和分析方法, 对我国国有资产进行分析研究, 得出的结论为: 法律对国有资产监管与经营的促进作用, 不仅表现在为市场经济服务这一点上, 更为根本的还在于保证效率、权益、公平, 实现法律的经济功能。

读者对象: 法学、经济学教学研究人员; 国有资产监管部门工作人员等。

国有资产的法经济分析

杨文 著

责任编辑: 汤腊冬 蔡虹

特约编辑: 刘新刚

责任校对: 韩秀天

责任出版: 杨宝林

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.cnipr.com>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

编辑电话: 010-82000889 82000860 转 8324

印 刷: 北京白帆印务有限公司

开 本: 720 毫米×960 毫米 1/16

版 次: 2006 年 7 月第一版

字 数: 750 千字

ISBN 7-80198-056-5/D·264

邮 编: 100088

邮 箱: BJB@cnipr.com

传 真: 010-82000893

传 真: 010-82000889

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 41.25

印 次: 2006 年 7 月第一次印刷

定 价: 68.00 元

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

第一章 资产与国有资产的法经济界定	(1)
一、资产与资本概念的差别.....	(1)
二、资产的意义、属性和类型.....	(1)
三、国有资产的法经济考察.....	(3)
四、作为历史范畴的国有资产.....	(11)
五、国有资产各主体及国家法人财产权.....	(16)
六、国有资产与国家控制力.....	(27)
七、国有资产关系及法律调整.....	(29)
八、关于国有资产的基本法律原则.....	(33)
第二章 关于国有资产监管及其理论	(40)
一、监管与国有资产监管.....	(40)
二、关于传统政府监管的理论.....	(49)
三、西方监管理论评析.....	(53)
四、政府监管失败与无用.....	(59)
五、政府监管变革——构建激励性监管.....	(62)
第三章 东西方国家的国有资产考察	(65)
一、各国国有资产的职能及分布领域.....	(65)
二、各国国有资产演变与改造.....	(69)
三、东西方国家国有资产概况和主要模式.....	(75)
四、东西方国家国有资产监管与经营治理经验分析与总结.....	(124)
第四章 我国企业国有资产监管的历史考察	(131)
一、关于我国企业国有资产经营改革历程的回顾.....	(131)
二、我国企业国有资产的形和史作用.....	(144)
三、我国企业国有资产监管的传统机制.....	(145)
四、我国企业国有资产监管与经营绩效分析.....	(153)

第五章 国有资产监管的法理考察	(156)
一、地处优位的国有资产监管主体.....	(156)
二、监管对象、监管客体的现实考察.....	(168)
三、对监管主体的监管.....	(178)
第六章 国有资产监管的法经济分析	(188)
一、现代企业制度与监管.....	(188)
二、国有资产监管重新定位.....	(192)
三、国有资产监管制度与国有资产监管体系.....	(198)
四、国有资产监管的基本分类.....	(202)
五、国有资产监管的功能作用.....	(209)
六、应该创新的方法论.....	(214)
七、实施国有资产监管的方式和程序.....	(218)
第七章 国有资产监管的法治精神	(230)
一、法治要约.....	(230)
二、制衡要约.....	(239)
三、民主要约.....	(254)
四、适当要约.....	(264)
第八章 当前国有资产监管新体制风险拷问	(274)
一、当前国有资产监管新体制可能存在的风险.....	(274)
二、《宪法》中相关资产理念的构建.....	(289)
三、从现行国有资产监管体制看宪法思想影响.....	(291)
第九章 国有资产经营治理目标和价值追求的法律规制	(297)
一、国有资产经营治理目标.....	(297)
二、国有资产经营治理目标的法律规制.....	(311)
三、国有资产经营治理价值追求的法律考察.....	(316)
第十章 国有资产经营治理法律规制的逻辑	(334)
一、企业资产经营治理演变的基本特征.....	(334)
二、国有资产经营治理和制度性安排.....	(337)
三、法律规制国有资产经营治理的正当性.....	(342)

第十一章 国有资产经营治理信息披露与欺诈行为	(356)
一、国有资产监管与经营治理中的信息披露.....	(356)
二、对资产经营治理信息披露的监管.....	(363)
三、国有资产经营管理欺诈行为主要表象及监管.....	(368)
四、国有资产经营治理欺诈行为监管的简单模型分析.....	(374)
五、减低监管机构稽核成本和提高稽核效率.....	(378)
六、完善资产经营治理欺诈行为民事赔偿法律机制.....	(381)
第十二章 国有资产出资人利益保护问题	(391)
一、现代企业制度中的委托—代理关系.....	(391)
二、国有资产监管的核心：出资人利益保护.....	(397)
三、我国国有资产监管与经营治理中出资人利益保护.....	(400)
四、构造国有资产经营治理新型出资人利益保护机制.....	(405)
第十三章 反内部人控制的法经济分析	(410)
一、“内部人控制”——公司资产经营管理的衍生物.....	(410)
二、关于内部人控制的法律性质探微.....	(416)
三、“内部人控制”的经济分析.....	(420)
四、“内部人控制”的法律分析.....	(425)
五、我国反“内部人控制”的法律制度缺陷.....	(429)
六、我国反“内部人控制”法律制度构建.....	(433)
第十四章 构建国有资产和谐关系——职工民主参与	(439)
一、关于职工民主参与.....	(439)
二、我国的职工民主参与制度.....	(448)
三、我国职工民主参与制度的构建.....	(457)
第十五章 国有资产经营治理中的财务监督机制	(465)
一、关于国有资产财务监督.....	(465)
二、国有资产会计报表粉饰.....	(473)
三、注册会计师审计问题、难点及对策.....	(486)
四、财务报告模式改革路径探索.....	(492)

第十六章 国有资产经营治理的制度缺陷及其修正 (一)	(512)
一、股东大会的法理考察	(512)
二、股东大会制度的修正	(523)
三、股东大会与董事会之间权力制衡缺陷与修正	(539)
第十七章 国有资产经营治理的制度缺陷及其修正 (二)	(544)
一、董事的缺陷及其修正	(544)
二、董事对公司的民事关系	(555)
三、董事会、董事会构成缺陷及其修正	(567)
四、董事会内部制衡和董事会对经理的制衡	(572)
五、董事会治理中独立董事制度的缺陷与修正	(577)
第十八章 国有资产经营治理的制度缺陷及其修正 (三)	(583)
一、关于监事会	(583)
二、监事会立法体例问题	(587)
三、监事会对董事会和经营层的制衡	(591)
四、国有资产经营治理主体监事会制度设计缺陷	(595)
五、监事会制度安排缺陷的修正	(598)
第十九章 国有资产监管与经营治理的基础——国有资产统计	(611)
一、国有资产统计现状	(611)
二、统计改革适应国有资产监管新体制	(614)
三、国有资产监管统计法律规制与道德途径	(630)
四、国有资产统计数据质量问题与网络安全问题	(635)
主要参考文献	(643)
后 记	(652)

第一章 资产与国有资产的法经济界定

一、资产与资本概念的差别

目前，人们往往对“资产”概念与“资本”概念相互混淆。这种混淆从表面看主要产生于对“资产”和“资本”概念的不同认识和理解。因此，要弄清楚国有资产，首先应分清资产与资本各自的内涵。

资产，英译为“Asset”、“Property”或“Fund”。2003年3月十届全国人大一次会议批准特设的国务院国有资产监督管理委员会的英译，其中关于“资产”的英译即为“Asset”。这些英文词汇的原意更直接的翻译应是“财产”或“资金”，它是指以实物形态或货币状态存在的财产和债权或其他权利，其特点是：它能够反映出出资人的财富，但不能反映其与利润之间所具有的动态关系，即资产具有产生利润的可能，但没有产生利润的必然，资产是一种经济资源，并且是能够带来经济利益的经济资源。资产的特征是服务潜力或未来经济利益，即为资产使用者提供服务或利益的生产能力。我国公布的《企业会计准则》将资产定义为：资产是企业拥有或者控制的能以货币计量的经济资源，其包括各种财产、债权和其他权利。从严格意义上讲，“资产”与“财产”不是同一概念，资产具有增值功能，而一般意义上的财产则不一定会增值，在财产的含义中，只要表明其是产权客体即可，无需说明它增值与否。

资本，英译为“Capital”，意为可以生产出更多财富的东西。从经济学意义解释，所谓资本，就是通过无休止运动而实现利润。资本最本质的特点是通过自身运动而增值，它与利润之间是一种必然的关系。从财务管理的角度看，资本通常是指企业出资人投入资本或自有资金和出资人权益，而企业资本往往由资本（出资人权益）和负债构成，资本在于揭示企业经济资源的来源特征。资本的概念在外延上小于资产的概念，但因其具有的特殊属性和在社会经济中所起的特殊作用，需要将资本概念从一般资产概念中分开，使其成为理论上具有更高内涵的重要概念。资本具有增值的基本属性，且具有竞争的市场属性和流动的内在属性。

二、资产的意义、属性和类型

（一）资产的意义、属性

资产是一种历史范畴，它既代表一种特殊性质的价值运动形式，也代表某

种特殊性质的生产方式。资产既有形式上的意义，也有一定的实质意义；既有一定的自然属性，也有一定的社会属性——资产是形式意义与实质意义的统一体，是自然属性与社会属性的统一性。从资产的形式意义或自然属性讲，资产代表一种特殊性质的价值运动形式；从资产的实质意义或社会属性讲，资产代表某种特殊性质的社会生产方式。

首先，资产的形式意义或自然属性表现为：资产作为一种价值形式，参与包括金融投融资活动在内的社会经济活动和价值运动，并在其中追求资产价值的增值保值，从而形成相对特殊的价值运动形式。资产的实质意义或社会属性则主要表现为：资产作为一种特殊的社会关系，影响或决定社会生产活动和价值运动的社会性质，并由此影响或决定社会生产成果的分配方式或各种价值的实现形式，从而形成相对特殊的社会生产方式。

其次，资产的形式意义或自然属性表现为：资产与其他形式的生产要素一起形成一定的生产技术结构或关系，参与社会物质财富和精神财富的创造。资产的实质意义或社会属性则主要表现为：资产作为一种特殊性质的社会生产方式，影响或决定着资产与其他生产要素相结合的社会属性或生产关系，影响或决定着资产与其他生产要素之间的支配与被支配的关系。

再次，从微观经济单位的生产经营活动看，资产的形式意义或自然属性主要与资产经营活动内在的生产技术特点和债权债务关系相关，表现为资产经营活动的自然属性。而资产的实质意义或社会属性则主要与资产经营活动所特有的制度特点和社会关系相关，表现为资产经营活动的社会属性。

最后，资产的形式意义或自然属性表现出一些与资产的实质意义或社会属性不同的特点。从资产的形式意义或自然属性看，资产的本性在于追求自身价值增值保值；资产价值的增值保值只能在价值运动中实现，因而流动性成为资产增值保值的必要条件；资产的运动是为了在未来形成更多的资产价值，但未来的资产价值实现程度又具有太多的不确定性；作为一种生产要素，资产实际上采取了许多种各不相同的形式。因此，在资产的形式意义或自然属性上，资产具有增值性、保值性、趋利性、流动性、风险性、多样性等特点。与上述特点不同，从资产的实质意义或社会属性看，资产的运动总是采取社会活动的形式，以自身利益为导向，要求权利和机会的均等，并且在与其他经济主体利益的矛盾、竞争和协调中追求自身利益的最大化。因此，资产又具有社会性、利己性、排他性、矛盾性、平等性、竞争性、协调性等特点。

（二）资产的类型或表现形式

在我国，资产的类型和表现形式比较多，相互之间还存在一定的可兼容的特征。

从资产的实际内容看,大致可分为实业资产和金融资产。前者主要表现为工业资产、商业资产、农业资产、建筑业资产、运输业资产、服务业资产等多种形式,后者则主要表现为银行资产、证券化资产等形式。

从资产的物质属性看,大致可分为有形资产和无形资产。前者主要表现为商品资产、货币资产、生产资产、土地资产等形式,后者则主要表现为技术资产、人力资产、商誉资产(或称为品牌资产)等形式。

从资产的所有权层次关系看,大致可以分为终极所有权资产和派生法人产权资产。前者主要表现为民间资产、集体资产、国有资产等形式,后者则主要表现为企业法人资产形式。

从资产的产权结构看,大致可分为相对不可分割的独立产权资产和相对可分割的混合产权资产。前者主要表现为民间资产、集体资产、国有资产、法人产权资产等形式,后者则主要表现为股份资产形式。

从资产的经营方式看,大致可以分为独立经营的资产和混合经营的资产。前者主要表现为终极所有权资产和企业法人资产的独资经营,后者则主要表现为终极所有权资产之间、企业法人资产之间以及终极所有权资产与企业法人资产之间的混合经营。

三、国有资产的法经济考察

(一) 关于国有资产

1. 国有资产的含义

“国有资产”是伴随着我国国有企业改革新出现的一个概念,在我国法律法规中也是新出现的一个概念,过去在我国有关法律法规和政策中只有“国家财产”或“国有财产”的概念。从严格法律意义上而言:“资产”和“财产”不是同一概念。只有作为生产要素投入生产经营的财产才称为资产,它具有增值功能;而一般意义的财产则不一定会增值,或者说,在财产的含义中,只要表明它是产权客体即可,无需也未表明它会增值与否。简而言之,资产是一种财产,而财产不一定是资产。但是,目前我国许多法规、政策文件和管理实践中,已将“国有资产”和“国家财产”或“国有财产”混用。

从法理的角度而言,国有资产是国有资产法律关系客体,它与一般法律关系中的财富客体在表现形式上是相同的,只是由于其所有权归属是全民(国家),国有资产才形成与众不同的名称和特殊的法律地位。

从经济学的一般定义而言,资产是具有增值能力的东西,它具有价值形态和实物形态,实物形态与价值形态可以通过运动而互相转换。由于运动与增值是资产的本质属性,所以在国有资产的载体上,就有了很多物化和非物化的表

现形式。

国有资产的存在，其前提是国家功能的存在。只要国家在经济生活中要扮演角色，就一定要有国有资产和国有企业的存在。国有资产由国家支配，分为物质的和非物质的两种形态，名义上属于全体国民共有的财富。物质形态的国有资产表现为自然物（例如森林、土地、矿产资源等）、劳动创造物（例如建筑物、机器、各种产品等）和其他形式的资产（例如货币、股票、债券及其他有价证券等）；非物质形态的国有资产主要表现为智力成果（例如工业产权、著作权、商业秘密等软资产）。

目前，国有资产监管部门所说的国有资产管理的“一主两翼”就是指以经营性资产为主，以非经营性资产和资源性资产为两翼。一般而言，前者为国有资产经营的对象，后者只能成为管理对象。世界银行建议国有资产组合范围应当仅包括以营利为目的非金融类国有企业[●]，而本书以经营性企业国有资产为研究对象。在国有企业内部，国有资产不但指那些物化的厂房、设备等有形资产，也同样指能够带来增值的无形资产（即软资产），这些都属于本书所研究的国有资产的范围。

2. 广义和狭义的国有资产

本书所研究的国有资产有广义与狭义之分。广义的国有资产与“国有财产”或“国家财产”同义，泛指依法归国家所有的一切财产（不仅包括增值型或经营性国家财产，还包含非增值型或非经营性国家财产）。狭义的国有资产仅指增值型或经营性国家财产。在国有资产经营管理中，本书对国有资产则从广义的角度来理解：

（1）国家财产中的各项财产尽管存在着有无增值功能的差别，而法律上则具有不可分割的整体性，并且由国家统一行使所有权。

（2）我们只是就财产使用的直接目标来区分增值型财产和非增值型财产，但二者的根本目标都是为增进国有资产出资人或委托人的利益：国家财产的非经营性使用不仅直接追求非增值目标，而且为经营性使用国家财产以实现增值目标创造条件；国家财产的经营性使用不仅直接追求增值目标，而且为非经营性使用国家财产以实现非增值目标创造条件。国家财产在管理和法律制度上都应当是统一的，所以本书适应这一要求，从广义上来理解“国有资产”的范围。

3. 国有资产定义

在一些国家和地区如新加坡、瑞典、法国和德国的国有资产监管中，基本

● 世界银行：《从国际经验看中国如何改革国有资产管理》，《经济日报》2003年1月22日。

上都是从界定财产来源的角度来给国家财产作出法律定义。国有资产是属于国家所有的一切财产权利的总和。[●]在我国现有国有资产监管中,基于我国国情并借鉴新中国成立以来的国有资产监管情况,本书关于国有资产的定义为:国有资产即全民所有的财产,它来源于国家和其他各种形式,它是指通过出资(投入)设立包括收益、接受赠与所形成或者凭借国家权力所取得或者依据法律所认定的各种类型的财产和财产权利。

(1) 这一定义具有的一般法律特征。

①国家作为出资人的惟一性。我国国家政治体制决定了惟有国家才能成为其法律上惟一所有者。

②出资人的多元性。即国有控股和参股企业其他经济成分的参股。

③其所有权界定具有法定性。国有资产的各种来源(取得)方式都直接由法律规定,且某些来源(取得)方式为国有资产所特有如凭借国家权力取得,因而,其所有权界定须有法定依据。

④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,它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,既可以是无形财产也可以是有形财产。

资本主义国家和社会主义国家虽都有国有资产,但由于生产资料所有制不同,国有资产在经济、社会和法律制度上必然迥异。

(2) 我国国有资产与资本主义国家国有资产的差异。

①法律保护方面。我国《宪法》第十二条规定了公有财产神圣不可侵犯,在资本主义国家,法律一般只规定私有财产神圣不可侵犯。

②经济地位方面。我国的国有资产在国民经济中居主导地位,它不仅存在于国民经济的各个领域,而且控制着国民经济的主要行业 and 关键部门,在全社会国有经营性资产中大型及特大型企业占了50%以上[●]。一般而言,西方资本主义国家的国有资产在国民经济中则不具有主导地位,其存在范围不普遍,不一定对重要行业或关键部门具有控制力。

③表现形态方面。我国的国有经营性资产占较大比重,某些形态如自然资源、军事物资等是法定的专属国家所有的财产;在资本主义国家的国有资产中,非经营性资产占较大比重,法定的专属国家所有的财产较少,自然资源、

● 《企业国有资产监督管理暂行条例》起草小组编著:《〈企业国有资产监督管理暂行条例〉释义》,中国法制出版社2003年版,第7页。

● 中国(海南)改革发展研究院;法国巴黎百富勤举办的“成都中国经济发展论坛”国务院国有资产监督管理委员会官员会上发言材料。www.chianreform.org.cn 及 www.esop.com.cn。

军事物资等却能成为私有财产。

④来源结构方面。国家出资、收益划拨和没收是我国国有资产主要或者首要来源，在资本主义国家国有资产则是凭借国家权力取得。

⑤职能结构方面。我国的国有资产的经济职能和非经济职能并重；资本主义国家的国有资产则重于经济职能。

（二）国有资产的内涵

国有资产的法律内涵指法律所确认的国有资产的表现形态或存在形式。在我国国有资产监管实践中，明确国有资产法律内涵的意义在于：

第一，表现为法定某种形态的财产才可以成为国有资产。我们可以从形态上对国有资产界定范围和计量。根据国务院国有资产监督管理委员会公布的数字，2002年底全国国有企业（不含金融企业）共计15.9万户，国有资产总量为11.8万亿元人民币^①。这里所包括的主要是有形财产，如果完全包括自然资源和无形资产，国有资产价值总量绝不止此数。

第二，对不同内涵的国有资产需作不同的制度设计，即国家有必要对各种具有特定内涵的国有资产实行相应的监管制度，从内涵上界定国有资产的法律依据和特定国有资产监管的适用范围。

国有资产的法律内涵，可以按一般财产分类，按经营性资产与非经营性资产、有形资产与无形资产、金融性资产与非金融性资产、资源性资产与自然资源等来区分。综合分析我国国有资产的现行法律法规（包括行政规范性文件）关于国有资产的解释，重点理清我国国有资产的下列几种法律形态，具有特别重要的意义。

1. 经营性国有资产

经营性国有资产是指投入企业生产经营或者按企业要求经常使用的国有资产。在我国国有资产全部118 000万亿元净资产中，经营性资产为76 900万亿，其中工商企业占用66 000万亿元人民币^②。当前我国的国有资产监督管理体制改革，乃至整个国有企业现代企业制度建设，在一定程度上都是围绕着经营性国有资产而展开的。经营性国有资产具有下述主要特点：

（1）作为生产要素用于生产，即经营性国有资产直接进入社会再生产过程，在生产和流通领域中构成商品生产和交换所必要的因素或条件。

（2）具有增值或减值功能。经营性国有资产直接以营利为目的投入经营或

^① 《企业国有资产监督管理暂行条例》起草小组编著：《〈企业国有资产监督管理暂行条例〉释义》，中国法制出版社2003年版，第10页。

^② 同上。

使用,这一运动过程中其总是作为一定的资产形态而存续,要求其占用者追求增值,而实际经营中也可能减值。

(3) 主要由企业占用。资产的增值性和企业的营利性决定了经营性国有资产只能由企业作为其主要占用者。目前,随着新闻、出版、文化、艺术和教育等事业单位改革的深入,这些事业单位在一定条件下成为了经营性国有资产的占用者,企业化管理的事业单位对其占用的用于创收的资产须按企业要求进行经营使用。这是我国面临的一大紧迫问题。

(4) 主要通过市场来配置。经营性国有资产的配置机制以市场调节为主、政府配置为辅。企业一般通过资本市场和信贷市场吸取资金和贷款,有偿地占用经营性国有资产;但国家的投资计划、金融计划、产业政策、重点扶植等措施,也在一定程度上对经营性国有资产的配置起影响作用。

(5) 具有多种经营形式。经营性国有资产在我国分布范围广泛,在全国各行业、各地区、各企业之间也存在差别,所以它只可能分别采用相应的经营形式。目前国有资产经营治理主体改革实践中已形成了股份经营、直接经营、委托经营、承包经营、租赁经营、合作(资)经营等多种经营形式。

2. 非经营性国有资产

在我国,非经营性国有资产一般称为行政事业性国有资产,它不仅包括不投入生产经营面由国家机关、事业单位和社会团体(统称行政事业单位)用于国家公务和社会公益事业的国有资产,还包括尚未启用的国有资产。我国的国有资产中非经营性资产虽然所占比例较小,但它在整个社会系统中处于关键地位,对政治、经济和社会的发展都起主导的作用。在资本主义国家,国有资产以非经营性资产为主。在我国,非经营性国有资产与经营性国有资产相比,它具有独特的特点:

(1) 非经营性国有资产不投入商品生产经营,而投入公共产品生产,也就是用于国家的管理事务、国防事务以及社会性的教育、文化、卫生、福利等公益事业。

(2) 非经营性国有资产不作为资产来使用,也就是使用中一般不要求其增值,甚至不要求自行保值,仅仅表现为非生产性消费过程;但是,非经营性国有资产的使用应当追求社会效益,要求以合理、有效和节约使用为原则。

(3) 非经营性国有资产的特定用途和非增值性,决定了其只宜由以服务于社会公众而不具有营利目的为特征的国家机关、事业单位和社会团体来占用和占有。而我国许多国有企业,由于历史的原因肩负着本应由国家和社会承担的社会责任和包袱,在其所占有的国有资产中,有一部分实际上执行着企业办社会的职能,这部分应视为非经营性资产。

(4) 非经营性国有资产主要通过财政划拨和行政划拨的方式进行配置,由行政事业单位无偿占用;同时,事业单位在一定条件下也可以通过特定创收活动而获得非经营性资产,这在一定意义上具有市场配置的性质,是对行政配置的补充。

我国目前成立的文化出版集团公司、文化演出公司、体育发展公司等以及国有公办高等院校、幼儿园、小学、初高级中学(中专)等,它们作为由原国家事业单位改制而来的国有资产经营主体,通过过去国家划拨方式占有了大量的国有资产。现在从中央到地方成立的各类文化出版公司,由国家委托财政部门监管。随着行政机构管理职能的逐步转型,这一部分国有资产宜尽早移交国资委监管。

3. 资源性国有资产

自然资源是不通过人类劳动而在自然界运动中形成的,它作为人类生存的根本条件和财产的源泉,是在一定条件下具有经济价值的物质和能量,它在人类社会的发展中具有无法取代的地位和作用。尤其是在可持续发展日益为世界各国所重视的今天,自然资源更是受到各国的特别珍视。我国是一个自然资源总量可观但人均拥有量很少的国家,为有效保护和合理开发、利用自然资源,我国一直将其作为国有资产。在我国,资源性国有资产具有下述主要特征:

(1) 资源性国有资产的有形性。作为国有资产的自然资源只限于有形自然资源,也就是地表资源和地下资源,它包括土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、滩涂等,空气、风力、阳光等无形资源则不包括在内。

(2) 资源性国有资产的有限性。资源性国有资产在范围、数量和供给诸方面都属于有限资源。其范围有限,表现为资源性国有资产只限于国家主权所及地域范围之内,并且地表资源只限于法定归农民集体所有的范围以外;其数量有限,表现为资源性国有资产在数量上既定,并且由于不可再生或再生过程缓慢而呈现递减的趋势;其供给有限,表现为资源性国有资产的供给相对于社会对自然资源的需求而言,总是处于供小于求的稀缺状态,并且,随着时间的推移其稀缺性会越来越突出。

(3) 资源性国有资产的垄断性。资源性国有资产在事实上具有自然垄断性且在法律上具有国家垄断性。其自然垄断性,表现为自然资源由于地理分布不均衡而在品种、数量和质量上都存在区域差异,就特定地区对特定自然资源的拥有而言,形成事实上的独占;其国家垄断性,表现为许多自然资源在法律上专属国家所有,国家对自然资源的所有权不可转让。根据我国现行法律规定,除依法归农民集体所有的农村土地外,一切自然资源都归国家所有,换言之,除农村土地资源(含耕地、水面、草原、山林)依法可以归农民集体所有外,

任何公民和法人都不得对自然资源拥有所有权。这是由自然资源的稀缺性、自然垄断性和社会化大生产的历史必然性以及我国经济制度的社会主义本质所决定的。

(4) 资源性国有资产的价值递增性。其表现为资源性国有资产的经济价值在总体上会呈现递增趋势。这是由自然资源的稀缺性程度不断提高和开发成本积累增多所决定的。

4. 国有软资产

随着知识经济的到来,现代企业无论是高附加值的高新技术产业还是服务业,公司的真正资产和核心竞争力的部分往往是软资产(无形资产),投资人及其债权人首先关注的是其科研能力或知识财产。软资产(无形资产)与有形资产相对应,无独立的物质形态成为二者区分的根本标志。有形资产即具有物质形态的财产,法理意义上的有形资产,包括实物、货币、有价证券等,包括电、热、气、磁力等。软资产是不具有独立物质形态而以知识或权利形态蕴含和表明经济价值的财产。

(1) 国有软资产具有下述主要特征:

① 有一定载体但无独立物质形态。软资产必须以一定物质形态为载体,知识或权利形态的软资产只有依托于一定的物质形态才能够固定下来并表明其存在;但是,软资产不具有自身独立的物质形态,不以独立于其载体之外的物质形态作为存在形式,而寓其于载体之中以知识或权利形态表明其存在。例如,以计算机软件或工艺流程、商标(商誉、商号)、手稿、印刷品、视听资料等为载体的知识产品,以土地为载体的土地使用权,以企业构成要素整体为载体的商誉便是如此。

② 以知识或权利形态蕴含和表明其经济价值。首先,软资产具有一定的经济价值,即能够对生产经营作为一种生产要素持续发挥作用并带来经济利益;其次,软资产以一定物质形态为载体,但蕴含和表明其经济价值的不是载体本身而是依托于载体的特定知识或权利,载体只是实现特定知识或权利的经济价值的条件。

(2) 国有软资产具有多种类型

① 知识形态软资产和权利形态软资产。前者指由特定主体在法律上或者事实上所独占的具有一定经济价值的知识产品,后者指由特定主体所享有的具有一定经济价值的权利。

② 可确指软资产和不可确指软资产。前者指其内容可明确界定的软资产;后者即商誉,是指市场主体在市场上和社会上所形成的商业信誉。除商誉外的软资产均为可确指软资产。

5. 金融性国有资产

在我国，金融性国有资产由新建立的中国银监会监管。金融性国有资产在我国又称国有金融资产，它是指直接作用于货币资金融通的、以货币和有价值证券形态存在的国有资产。

(1) 金融资产是有形资产的一种特殊形态

①金融资产以货币的存在为前提。没有货币的存在，就不可能有金融资产的形成；这表现在：货币本身就是金融资产，占有金融资产就等于占有有一定货币。

②金融资产具有独立的、非创造性的生利过程。即金融资产生利不需要通过劳动力与生产资料的结合而可以独立于实物资产增值过程之外；并且，金融资产生利不是对财富的创造，而是对财富的分配，是商品生产企业负责人对金融资产购买者分担其风险的补偿，是按资分配的结果。

③金融资产代表一定的契约关系。金融资产表示在发行者与持有者之间存在着一定的契约关系，如投资契约关系、借贷契约关系等，它总是作为一种权利而存在，不能作为直接消费的对象，而只能作为取得消费对象的交换手段。

④金融资产是一种流动性资产。金融资产在不受或者少受损失的情况下具有很强的转变形态的能力。例如：有价证券易于转换为现金，货币易于转换为各种资产；并且，这种转换可以突破一定的时空界限，或超前或推后，或在当地或在异地，因而，金融资产的流动性一般很强。

(2) 国有金融资产可从不同角度作多种分类

①货币性金融资产和非货币性金融资产。前者以货币形态存在，包括现金、存款、外汇和黄金；后者不以货币形态存在，包括各种有价证券等。

②本币金融资产和外币金融资产。前者以本币为存在形式或者面额表现；后者以外币为存在形式或者面额表现。

③生利性金融资产和非生利性金融资产。前者能给出资人带来利益，如存款和有价证券；后者不能给出资人带来收益，如保留的现金、外汇、黄金等就没有利息收入。

(三) 国有资产的法律关系主体

国有资产法律关系主体，本书指法定的国有资产监管主体与经营治理主体（即监管对象），他们既享有一定的权利、权力也要承担一定的义务、责任。确立国有资产监管主体与国有资产经营治理主体的类型和法律地位，是研究国有资产依法监管和依法经营治理的基础。

我国中央和地方政府及其所属监管部门，一方面，作为国有资产出资人的代表，作为委托人属于国有资产产权主体；另一方面，同样以委托人身份