

国资监管 5 财务控制

GUOZHIGUANGUANYUCHAIWUKONGZHI

门韶娟 著

辽宁大学出版社

国资监管与财务控制

门韶娟 著

辽宁大学出版社

©门韶娟 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

国资监管与财务控制/门韶娟著. —沈阳: 辽宁大学出版社,
2006. 4

ISBN 7—5610—5045—3

I. 国... II. 门... III. ①国有资产—资产管理—管理体制—研究—中国②国有资产—资产管理: 财务管理—研究—中国
IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 015193 号

责任编辑: 刘东杰
封面设计: 刘 洋

版式设计: 何 成
责任校对: 中 军 晓 静

辽 宁 大 学 出 版 社

地址: 沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码: 110036

联系电话: 024—86864613 网址: <http://press.lnu.edu.cn>

电子邮件: Lnuexpress@vip.163.com

新民市印刷厂印刷

辽宁大学出版社发行

幅面尺寸: 140mm×203mm

印张: 7.375

字数: 220 千字

2006 年 4 月第 1 版

2006 年 4 月第 1 次印刷

定价: 14.00 元



门韶娟 1988年毕业于东北财经大学投资系，获经济学学士学位，2003年获东北财经大学管理硕士学位。现就职于沈阳大学工商管理学院，副教授。主讲审计学、财务管理、会计学等。近几年在各类核心期刊发表论文20余篇。出版专著、主编、参编教材10余部。主持国家科技部、省科技厅、市科技局科学计划项目3项。参与国家、省、市级项目近10项。

前言

党的十六大以后，各级国有资产管理机构陆续建立，这标志着我国国有资产管理体制改革进入新的阶段。如何进一步完善国有资产管理体制，以及如何建立起与新的国有资产管理体制相适应的财务制度体系，这是本书所研究的课题。

全书共五章。第一章和第二章对国有资产及国有资产管理体制进行了总括的分析和研究，提出了构建“三层结构”国有资产管理体制及相适应的财务管理制度的总体思路。在此基础上，后三章分别就国有资产管理体制的三个层次进行展开分析和深入探讨。第三章研究第一层次，即国有资产管理委员会与国家出资人财务管理问题；第四章研究第二层次，即国有资产营运主体与企业集团财务管理问题；第五章研究第三层次，即国有资本投资企业与内部控制问题。

由于国有资产管理体制改革是一项全新的探索，涉及的范围广，理论上和实践上都存在诸多疑难需要解决，因此，研究这一问题，有相当的难度。本书对这一问题的研究，仅仅是一个初步的探索。鉴于个人的理论水平有限，研究的深度远远不够，书中提出的改革思路 and 办法，尚有不少值得商榷的地方，错误也在所难免。恳请读者批评指正。

作者

2005年12月

目 录

第 1 章 国有资产概述	1
1.1 国有资产及相关概念的辨析	1
一、国有资产	1
二、国有企业	3
三、国有经济	6
四、国有资本	7
五、公有经济	9
1.2 国有资产形成的历史考察	10
一、革命战争时期形成的国有资产	11
二、建国初期形成的国有资产	12
三、社会主义建设时期形成的国有资产	14
四、其他来源形成的国有资产	17
1.3 国有资产的分类研究	17
一、按国有资产用途分类	18
二、按国有资产存在的形态分类	20
三、按国有资产管理体制分类	21
四、按国有资产所处领地(境内外)分类	22
1.4 国有资产的地位和作用分析	22
一、国有经济是社会主义生产关系的基础	23
二、国有经济掌握和控制国民经济命脉	25
三、国有经济是宏观调控的重要经济手段	27

四、国有经济是全社会生产发展的主力	28
五、国有经济是保证国家安全的支柱	30
1.5 对几种观点的评论	32
第2章 国有资产管理体制改革与财务制度创新	42
2.1 国有资产管理体制的历史沿革	42
一、计划经济时期的国有资产管理体制	43
二、转轨时期的国有资产管理体制	45
三、党的十六大以后的国有资产管理体制	48
2.2 对目前国有资产管理体制的评价	50
一、新国有资产管理体制的特点	50
二、新国有资产管理机构组建后的初步成效	57
三、国有资产管理体制改革是个不断完善的过程	63
2.3 完善国有资产管理体制：法律体系的设计	68
一、国有资产管理立法的意义	68
二、国有资产管理立法的原则	71
三、国有资产管理法律制度的内容	72
2.4 完善国有资产管理体制：组织框架的设计	76
一、第一层次：国有资产管理机构	77
二、第二层次：国有资产营运主体	78
三、第三层次：国有资本投资企业	79
四、国有资产管理体制三个层次的关系	81
2.5 建立与国有资产管理体制相适应的财务制度体系	84
一、国有资产管理体制改革对国有企业财务 管理的影响	84
二、国家出资人财务管理制度的构建	86
三、国家宏观财务管理制度的改革	88
第3章 国有资产管理机构设置与国家出资人财务 制度构建	91

目 录

3.1 国有资产管理机构的设置	91
一、国有资产管理机构设置的意义	91
二、国有资产管理机构的隶属关系	93
三、国有资产管理机构的性质	97
四、国有资产管理机构与政府部门的联系和区别	99
3.2 国有资产管理机构的职能	101
一、国有资产管理机构的资产管理职能	101
二、国务院国有资产监督管理委员会的主要职责	106
三、国务院国有资产监督管理委员会内设机构的具体职责	107
3.3 建立国家出资人财务管理制度的构想	110
一、构建国家出资人财务管理制度的意义	111
二、构建国家出资人财务管理制度的理论依据	114
三、国家出资人财务管理制度的内容	117
3.4 国家出资人财务管理的核心：国有资本金预算	119
一、国有资本金预算的产生	120
二、国有资本金预算的意义	122
三、国有资本金预算的框架	124
四、国有资本金预算的编制	128
第4章 国有资产营运主体组建与集团财务制度设计	130
4.1 国有资产营运概述	130
一、资本营运与商品经营的区别	130
二、国有资产营运的含义	132
三、国有资产营运的功能	133
四、国有资产营运的主要形式	135
4.2 国有资产营运主体的地位与作用	138
一、国有资产营运主体的职能	138
二、国有资产营运主体的地位	140

三、国有资产营运主体的作用	142
4.3 国有资产营运主体的组织形式——企业集团	143
一、企业集团的特征	144
二、企业集团与集团公司	146
三、企业集团的模式	148
4.4 企业集团财务管理模式的选择	153
一、企业集团财务管理模式的种类	153
二、选择企业集团财务控制模式应考虑的主要因素	154
三、企业集团财务管理模式的具体选择	159
4.5 企业集团财务公司的运作	162
一、企业集团财务公司的作用	162
二、企业集团财务公司运作的原则	164
三、企业集团财务公司运作的变通形式	166
4.6 企业集团财会人员的管理	167
一、财会人员委派制	167
二、财务总监制	170
第5章 国有资本投资企业治理与内控制度建设	176
5.1 国有资本投资企业的财产组织形式	176
一、国有独资企业	176
二、公司制企业	178
5.2 国有资本投资企业的法人治理结构	181
一、公司制国有企业法人治理结构存在的问题	181
二、国有独资企业法人治理结构存在的问题	185
三、完善国有企业法人治理结构的对策	186
5.3 企业法人治理结构与内部控制制度	189
一、内部控制制度的产生	189
二、内部控制制度框架的构建	192
三、企业法人治理结构与内部控制制度的关系	194

目 录

5.4 企业内部资产控制制度设计实务	195
一、货币资金控制	195
二、应收账款控制	202
三、存货控制	205
四、投资控制	211
五、固定资产控制	215
主要参考文献	221

第1章

国有资产概述

1.1 国有资产及相关概念的辨析

在我国国有资产管理体制改革实践的推动下，有关理论研究和学术争论越来越活跃，人们对国有资产及相关的国有企业、国有经济、国有资本、公有经济等基本概念的理解和界定，持不同的观点，不同的人用到这些概念时，赋予的含义有时候可以说是大相径庭。为了深入研究国有资产管理体制和财务制度问题，有必要对这几个基本概念的内涵和外延进行探讨和界定。

一、国有资产

国有资产是指由国家拥有所有权的各类资产。

国有资产具备资产的一般特性。通常而言，资产是指为某一特定主体所拥有或控制的经济资源。首先，资产作为经济资源，

关键在于其具有服务潜力或贡献能力，能带来未来经济利益。当然，资产是否能带来经济利益，取决于资产是否能有效使用。现实经济生活中资产并不一定都能获得经济利益，甚至出现损失的状况，这是由于经营不善造成的，并不说明资产不具备带来未来经济利益的特征。其次，资产作为经济资源，为特定的主体所拥有或控制，或者说必须归属于某一特定的经济实体或个人，即具有排他性。最后，资产作为经济资源，应能以货币来计量。尽管资产形式复杂多样，但在商品经济条件下，必须采用货币计量，只有这样，资产才有公认的价值标准。虽然某些资产难以用货币计量，但一经发生转换关系，或存在实际运用的方式，那么就应用货币计量其价值。以上这些是资产的一般特性。

国有资产是与国家这一特定主体紧密相连的经济资源。国有资产是随国家产生而产生的，在奴隶制社会，国家直接占有土地和手工作坊，役使奴隶劳动，从而满足皇族需要。从严格意义上讲，奴隶制下的国家占有生产资料的制度是国王私有制，是国家占有制的滥觞。进入封建制社会，国家财产与王室私人财产开始逐步分离。尽管国王仍是国家最大的财产所有者，但他平时的消费已绝不等于国家的需要，只有在他执行公务时，才能代表国家的需要。而且，随着商品经济的发展，封建制社会里出现了一定范围的手工业者，他们在封建制度的允许下享有对其生产资料的占有权。这样就使得生产资料的占有形式在封建制社会里不再是单一的国家占有。进入资本主义社会，生产资料的占有形式主要以私有制为主，然而，国家依然直接占有一部分生产资料，并以此成为资本主义私有制存在的必要条件。可以说，资本主义的国家占有制是在否定了封建专制的国家占有制后又否定了自身的纯粹的私有制，从而形成了国家资本主义。

社会主义国有资产与私有制条件下的国有资产不同。社会主义消灭了生产资料资本主义所有制，消灭了剥削，以生产资料社

社会主义国家所有制取代生产资料私有制，生产资料归国家所代表的全国人民和全体劳动者共同所有。在社会主义制度下，国家是真正的“整个社会的正式代表”，她代表着和集中着全国人民的整体利益和意志，为全国人民的共同利益和根本利益服务。国有经济适应社会化大生产发展的客观要求，掌握全国经济命脉，代表着社会生产力发展的方向，国有资产是社会主义制度的最重要的物质技术基础和生产关系基础。

综上所述，我国的国有资产是指在法律上由国家代表全体人民拥有所有权的各类资产，包括国家以各种形式投资及其收益、拨款、接受馈赠、凭借国家权力取得或者依据法律认定的各种类型的财产或财产权利。广义的国有资产既包括经营性国有资产，也包括非经营性国有资产，以及以自然资源形态存在的国有资产。狭义的国有资产仅包括经营性国有资产，是指投入社会再生产过程、从事生产经营活动的资产，它们存在于各类国有及国家控股、参股的企业中。

二、国有企业

国有企业是指所有权归属国家所有的企业，包括国有独资企业，国有资本绝对（50%以上）控股企业。十五大之后，我国于1998年就已经开始使用“国有及国有控股企业”这个概念。按逻辑和现行会计准则，国有及国有控股企业对国有资本占股本比例小于50%的机构不能合并报表，只能核算投资收益。国有资本等于50%的企业，则根据组建股份制公司时的章程约定，规定其属于国有企业还是不属于国有企业。国有股权比重低于50%的国有资本相对控股企业和一般参股企业，不属于国有企业，可以称之为“国有资本参股企业”。

有人认为：“国有企业的概念可作两种理解：一是相对于非

国有企业而言，是归国家所有（政府管理）的企业，一般泛称国有企业时就是指国有经济，两者是同一个含义。二是国有企业又是构成国有经济的单个要素，没有每一个具体的国有企业，也就没有国有经济”。^①这两种解释是错误的。第一，国有经济不只是等于单个国有企业的相加，国有经济还包括不以国有企业形态存在的国有经济成分，如以一般参股的方式存在于非国有企业之中的国有成分（国有股份）也属于国有经济。所以，国有企业与国有经济的含义是不同的。“两者是同一个含义”的说法是不正确的。第二，随着国有经济战略调整的全面推进，随着股份制替代传统国有制成为包括国有经济在内的公有制的主要实现形式的战略转变的实现，传统形式的国有企业将退出历史舞台，国有企业将演变为全资（股份制）国有企业、国有控股企业、国有资本参股企业、甚至国有资本完全退出的非国有企业，其中只有全资国有企业和国有控股企业属于国有企业的范畴，更大量的传统国有企业则将演变为国有资本参股企业（在企业形态上属于非国有企业，而不是所谓的“具体的国有企业”）。所以，“没有每一个具体的国有企业，也就没有国有经济”的观点，不但在逻辑上是含混不清的，而且在理论上是不利于国有经济战略调整的一种落后观念的直接反映。

有人提出：国有企业的特定含义是社会主义全民所有制性质的企业，是全体人民共同占有生产资料的一种公有制经济组织形式，是社会主义制度建立的基础。国有企业只存在于社会主义国家，而公营企业是各个国家都有的企业。严格地说，在非社会主义国家，政府出资办的企业不叫国有企业，而叫公营企业或政府企业。这种“国有企业只存在于社会主义国家，非社会主义国家

^① 邱力生：《论国有经济的目的及国有企业的目标》，《经济评论》1999年第3期。

不存在国有企业”的观点，其缺陷在于将“社会主义制度下的国有企业”或者“社会主义性质的国有企业”的特定概念泛化为“国有企业”的一般概念。在市场经济条件下，国有企业在功能上都具有弥补市场缺陷的宏观调控作用，甚至在特殊条件下还具有政治、军事等多方面的重要作用。这一点无论社会主义还是资本主义都是相同的。所以，国有企业的一般概念还是存在的和有用的，不能否定社会主义之外存在国有企业的事实。马克思和恩格斯等马克思主义经典作家也认为，在资本主义社会、甚至封建社会、奴隶社会中都存在国有企业，只是其所有制性质不同于社会主义国有企业。

有人认为，国有企业是最终产权归全体人民共同所有，由国家（或政府）出资建立的企业。国有企业是一种具有特殊性质的企业。这种认识也是不正确的。典型的国有企业是国家独资企业，国家绝对控股企业也属国有企业。我们认为，第一，如果资本主义国家的资本家等属于剥削阶级的人不属于“人民”的范畴之内的观点成立的话，那么，将国有企业定义为其“最终产权归全体人民共同所有”的观点是有问题的。也就是说，这个定义缺乏普遍的适用性。第二，这个定义忽视了社会主义国有企业与资本主义等非社会主义国有企业的本质区别。只有社会主义国有企业才是公有制性质的，其他所有以私有制为基础的社会形态下的国有企业都不是公有制性质的，在本质上都不是“最终产权归全体人民共同所有”的。

有人认为，“所谓国有企业，权威的定义是指这样一类‘企业’（注：我们把它和真正意义上的企业相区别）（1）产权归国家所有或由国家控制；（2）由政府官员或由政府任命的代理人经营；（3）其经济目标受政府的控制和影响；（4）运行于不完全

的市场环境（换句话说，生存于垄断行业）”。^① 我们不能苟同这个所谓“权威的定义”，理由有二：一是不能笼统地说“产权归国家所有或由国家控制”，因为这没有说明是全部产权还是只是所有权归国家所有这个关键问题；“由国家控制”也是一个含糊不清的说法，100%控制？51%控制？还是国有股权比重为50%以下的某种相对控制？二是只“生存于垄断行业”的说法也不符合世界各国国有企业分布的历史情况，实际上国有企业的分布领域是变化的，而不是锁定于某一固定领域（如垄断行业）不变的。

综上所述，国有企业，在基本内涵上是指所有权归属国家所有的企业；在外延上，包括国有独资企业，国有资本绝对（50%以上）控股企业。

三、国有经济

国有经济是指一个主权国家的全部国家所有制经济成分所构成的统一整体，包括国有独资企业，以及国有资本绝对控股企业、国有资本相对控股企业、国有资本一般参股企业这三类企业中的所有国有经济成分。

有人认为，“国有经济的意思是国有企业的总体集合，它由所有的国有企业组成”。^② 这种观点是片面的，因为它没有把存在于国有资本相对控股企业和国有资本一般参股企业之类的混合所有制企业中的国有经济成分包括在国有经济的概念之内。当

① 李仕明、唐小我：《国有企业≠现代企业》，《经济体制改革》1998年第5期。

② 邱力生：《论国有经济的目的及国有企业的目标》，《经济评论》1999年第3期。

然，考虑到在传统计划经济体制下“国有企业的集合”等同于“国有经济”的历史情况，为了照顾学术词汇的历史连续性，在有些情况下可以用“国有企业”一词指代“国有经济”。但必须注意到国有企业改革实践的结果已经使国有经济的概念突破了“国有企业的集合”这一历史限定，所以，“国有企业”与“国有经济”二者是不能等同的。

有人认为：“什么是国有经济？国有经济的载体就是国有资本，国有经济是靠国有资本支撑起来的。要从整体上搞活国有经济，就是要让国有资本按照市场经济的要求，在国家宏观调控下优化配置，发展壮大，及时扩张，搞活国有经济的根本是搞活国有资本”。^① 这种从国有经济和国有资本关系的角度解释国有经济的做法也是有可取之处的。但是，我们不能把国有经济简单地视为或等同于一大堆钱或所谓的资本。国有经济意味着为国家所拥有和支配的机器设备、厂房、技术等现实地、真实地运转和发挥作用的生产资料，而游离于经济运行系统之外的所谓钱或资本，则没有转化为现实的生产资料，尚难以对经济运行系统产生实际性的作用。如果把我国的国有企业和存在于其他企业中的国有经济成分（国有股份）全部卖掉，变现为一大堆钱，闲置在那里，退出实际的经济运行体系，则国有经济即便是等价交换的变现，这时候国有经济实际上也不复存在了。

四、国有资本

国有资本是指归国家所有的资本，包括国有独资企业以及国有资本绝对控股企业、国有资本相对控股企业、国有资本一般参

^① 转引自杨军：《全国国有企业改革与管理现代化研讨会纪要》，《经济动态》1997年第4期。