



NEW VISION OF ECONOMICS

经济学新视野本科教材系列

国有资产管理

理论、体制与实务

汪立鑫 / 编著

上海人民出版社



格致出版社

NEW VISION OF ECONOMICS

经济学新视野本科教材系列

国有资产管理

理论、体制与实务

汪立鑫 / 编著

上海人民出版社 格致出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有资产管理:理论、体制与实务/汪立鑫编
著. —上海:格致出版社:上海人民出版社,2011
(经济学新视野本科教材系列)
ISBN 978-7-5432-1933-5

I. ①国… II. ①汪… III. ①国有资产管理-中国-
高等学校-教材 IV. ①F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 038643 号

责任编辑 忻雁翔
美术编辑 路 静

经济学新视野本科教材系列

国有资产管理

——理论、体制与实务

汪立鑫 编著

上海人民出版社

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn

(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心

印 刷 上海图宇印刷有限公司

开 本 787×1092 毫米 1/16

印 张 15.5

插 页 1

字 数 285,000

版 次 2011 年 5 月第 1 版

印 次 2011 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-1933-5/F·408

定 价 26.00 元

内 容 简 介

本书是基于国有资产管理新体制运行以来新的历史背景而编著的一本教材，融入了目前国资管理理论与实践方面的最新进展。

全书共计 10 章内容，被归为三大篇：

第一篇主要讨论经营性国有资产管理的理论与体制，具体包括基本概念与理论基础、体制沿革与目标体制描述等。

第二篇主要讨论经营性国有资产管理的具体操作实务，包括对企业的产权管理、资产计量管理与经营业绩考核及评价管理、中长期重大经营决策监管等。

第三篇从理论、体制与实务等方面分别讨论行政事业性国有资产管理和资源性国有资产管理。

全书在结构与内容安排上进行了审慎的设计，同时还突出了以下特色：

强化理论分析。特别是其中对于发展国有经济之理论依据所进行的多角度深入阐述，在教材中尚属首次。

注重历史梳理。本书有意加强了对国有资产管理各方面工作之历史演变的回顾与总结。

力求资料权威。在讨论各类国资管理实务时，注重所依据资料的权威性与时效性。

坚持读者友好。本书每章设计若干结构示意图，并附加内容较为详细的“本章小结”，且每章的节与目乃至目下面的要点被有意划分得较细，这些都旨在方便学生的学习与理解。

本书可作为经济与管理类本科生、管理类专业硕士生（MBA、MPA）相关课程的教材，同时也适合于国资监管部门及国有企业中其他专业背景的管理人员阅读参考之用，此外还可作为各类国情教育、公务员培训的参考读物。

作 者 简 介

汪立鑫，经济学博士，现执教于复旦大学经济学院，从事“国有资产管理”学科的本科教学与研究生指导工作多年。在《经济研究》等学术期刊发表论文 30 余篇，其中多篇被《新华文摘》、《人大复印报刊资料》等转载。

经济学新视野本科教材系列编委

袁志刚 许少强 李维森 黄亚钧

李洁明 吴力波 杜 莉 张 晏

总 序

中国的改革开放已走过了三十多年的历程。这期间,中国经济取得了举世瞩目的进步;GDP平均年增长率接近10%,规模总量已居世界第三;进出口总额也名列世界第三。与此同时,中国的经济学也在与时俱进,其教学与科研质量已今非昔比,成就可观。但近十多年来,伴随我国高校招生规模的扩大、高等教育的大发展,一股重科研、轻教学的风气正在我国的高校中弥漫,并且日益侵蚀着高等教育的良性发展。

复旦大学经济学院历来注重学术研究,同时也十分重视经济学教改和教材建设工作的深入推进,出版了一大批深受欢迎、广为使用的经济学教材,经济学教学的综合实力始终居于国内一流。近年来,本院正在重塑“教学本位”的办学理念。

为了贯彻实施“教学本位”的办学理念,我们在几年前就着手制定学院教材建设管理办法,我们动员全院教师结合学科建设积极参与,对于入选的编写计划学院予以一定的资金补贴。现在呈现给读者的这套“经济学新视野本科教材系列”,即是近年来我院教材建设的重要成果。这套教材的出版,一方面是为了促进“教学本位”的落实,另一方面是为本院教师尤其是青年教师展示其教学科研成果提供平台。同时,更希望这套教材的出版能满足国内相关院校的教学需要,并且能为丰富中国本土经济学教材的选本作出我们的贡献。

我们衷心期待着复旦大学经济学的教学质量更上一层楼。

复旦大学经济学院副院长

许少强

前 言

“国有资产管理”是我国学界所特有的一门经济管理类学科。在我国,国有经济是国民经济中的主导力量,是我国社会主义制度的核心经济基础,我国宪法还专门规定,国家保障国有经济的巩固和发展。因此“国有资产管理”作为一门我国经济管理类特色性学科,理应占有非常重要的学科地位。

改革开放以来,一方面随着计划向市场的转型,国有资产管理体制也经历着不断的改革与变化,另一方面与此相联系,社会各界特别是学界对于国有经济到底如何改革一直存在着较多争论,多年来“国有资产管理”作为一门学科其研究存在很多实质性分歧,其教学所依据的各种教材文本也难有一个相对统一稳定的理论基础与体系结构。这些都在一定程度上影响了该学科的建设与发展。

自 2003 年国务院国资委成立以来,关于国有资产管理从理论上而言其目标模式与改革路径越来越明晰,从实践上而言其体制框架经过不断完善也越来越运行稳定。在此背景下,“国有资产管理”这门学科也迎来了前所未有的发展机遇与挑战,尤其是要求该学科的教材文本能吸收新的理论成果与实践经验,并经过消化与整理,最终为本学科的教学和研究提供一个相对成熟稳固的理论基础与知识框架。

本书就是顺应上述要求的一个尝试。

二

本书共计 10 章内容,被归为三大篇:

第一篇为“经营性国有资产管理·理论与体制篇”,其中包括 5 章内容(第 1~5 章)。这部分内容主要讨论经营性国有资产管理的基本概念、理论基础、体制沿革与目标体制描述等。

第二篇为“经营性国有资产管理·实务篇”,其中包括三章内容(第 6~8 章)。这部分内容主要讨论经营性国有资产管理的实际操作实务,包括对企业的产权管理、资产计量管理与经营业绩考核及评价管理、中长期重大经营决策监管等。

第三篇为“其他国有资产篇”,其中包括两章内容(第9~10章),分别讨论了行政事业性国有资产管理 and 资源性国有资产管理。

在上述体系结构中,首先是经营性国有资产管理部分与其他国有资产管理部分在布局上的分开;其次是经营性国有资产管理的理论及体制分析与具体实务讨论在布局上的分开。这样的体系结构安排一方面使得全书的内在逻辑关系更加清晰,另一方面也便于本书使用者根据自己的需要对内容进行选择。

此外对于各篇内部诸章节的编排也尽量依据一定的内在逻辑。在“理论与体制篇”中,其理论分析部分除第1章导论介绍本学科基本概念与基本知识外,其他理论分析内容按不同的理论层次分为两章:发展国有经济的理论依据这一基本理论分析(第3章)、履行出资人职责的机构如何经营国有资本这一具体理论分析(第4章);而体制分析部分则由体制沿革说明(第2章)与目标体制描述(第5章)所构成。

在“实务篇”中,产权管理因其在企业国有资产管理中的核心地位而被单独列为一章(第6章);而清产核资、资产评估、资产统计这些资产计量性工作与经营业绩考核及评价工作均可视为广义的“计量”工作,同时这些工作均属于日常基础性工作,即它们为其他方面的企业国资监管工作提供了必要的前提与基础,故对它们的讨论被纳为一章,并统称为基础管理(第7章);另外资产收益及其支出、企业发展战略和规划、企业投资这三者之间本身有其内在实质性联系,同时它们均属于企业中长期重大经营决策,即对企业经营将产生中长期影响,且关系到出资人的重大利益,故有关对它们监管的讨论也被纳为一章(第8章)。

三

在已有的同类教材中,本书的特色除了表现于上述体系结构的设计中,还表现在以下方面:

1. 强化理论分析。本书在国有资产管理的理论分析方面做出了较大努力,这特别体现于第3章关于发展国有经济之理论依据的讨论。该章基于我国社会主义基本制度与后发大国这两大背景,从维护基本社会制度、保障国家经济安全、实施自主创新发展战略以提升国家经济竞争力这三个角度,论证了我国发展国有经济的必要性、国有经济在社会经济发展中的重要作用以及国有经济存在的合理范围。

对于发展国有经济的理论依据进行这样多角度系统深入阐述,在教材中尚属首次。本书这样的尝试不仅有其自身的理论参考价值,而且在当前社会各界特别是学界对于发展国有经济仍存在诸多争议的背景下,有其较强的现实针对性。

2. 注重历史梳理。本书有意加强了对国有资产管理各方面工作之历史演变的回

顾与总结。历史梳理的对象包括:国有资产管理体制的历史演变、全国性国有企业清产核资的历史、我国资产评估业的发展历史、国有资产保值增值考核的历史、经营性国有资产收益管理的历史演变与国有资本经营预算制度的形成背景、经营性国有资产投资管理体制的历史演变、行政事业性国有资产管理体制的历史沿革等等。

本书通过对上述历史沿革的梳理,不仅使得对相关主题的讨论更有历史具体感,而且也能帮助读者更好地认识与理解当前现实中国资管理各方面的体制与实务。此外这些历史梳理的结果本身对读者也具有一定的资料参考价值。

3. 力求资料权威。本书在讨论各类国资管理实务时,注重所依据资料的权威性与时效性。例如,对资产管理实务的讨论,所依据的都是最新的法律、法规与规章文献,并在文中注明了文献来源,这既便于读者进行进一步研究,同时也方便读者判断其时效性。

另外在对于有关数据的分析中,如关于国有资产规模、结构及变化的讨论,以及对我国各类自然资源概况的介绍,本书所依据的大都是第一手的权威资料,并对这些资料进行了严谨的整理与归纳。

4. 坚持读者友好。本书在表达形式上坚持读者友好的原则。本书在每章中,都努力设计若干图表,对该章中的主要或关键内容进行总结,方便读者掌握。这样,各种结构示意图散布于全书各章,有利于增强阅读理解的直观性,提高学生的学习效果。

此外,书中每章还设置了“本章小结”,以较为详细的小结内容,来方便学生复习;每章的节与目乃至目下面的要点被有意划分得较细,以增强教材内容的条理性,旨在方便学生的学习与理解。

四

本书适用于高等院校经济与管理类的本科生、管理类的专业硕士生(MBA、MPA)作为“国有资产管理”课程的教材使用,同时也适合于国资监管部门、国有企业中其他专业背景的管理人员阅读参考之用。

此外,鉴于国有经济在我国国民经济中的主导性地位,本书还可作为各类国情教育、公务员培训的参考读物。

五

本书很多关键内容都来源于作者多年的教学积累,因此这里首先要感谢曾和我一起度过课堂时光的复旦公共经济学系历届本科生们。正是在“国有资产管理”课程中

与他们的教学互动,使我产生了许多灵感和想法,今天它们都得以在书中开花结果!

在本书初稿的写作过程中,付青山协助参与了第4、第6章的部分初稿工作,潘春阳协助参与了第2、第7、第9章的部分初稿工作,李洪晨协助参与了第1章的部分数据搜集工作,作者感激他们辛苦的付出!

复旦大学经济学院将本书纳入了“经济学新视野本科教材系列”,并给予了资助经费,作者特此致谢,并对院领导促进本科教学的远见表示敬意!

此外,上海世纪出版集团格致出版社的编辑们在本书的写作与出版过程中给予了热情的支持和帮助,这里也表示特别感谢!

汪立鑫于复旦书馨公寓

目 录 Contents

经营性国有资产管理·理论与体制篇

第1章 导 论 / 3

本章学习目标 / 3

第1节 资产、国有资产与国有资产监管 / 3

第2节 我国国有资产总量、结构及动态变化 / 8

第3节 国有资产管理体制的一般内涵 / 11

本章小结 / 14

思考题 / 15

第2章 我国国有资产管理的历史演变 / 16

本章学习目标 / 16

第1节 改革开放以前的我国国有资产管理(1949—1978年) / 16

第2节 改革开放以来的我国国有资产管理(1979—2002年) / 23

第3节 改革开放以来的我国国有资产管理(2002年至今) / 33

本章小结 / 37

思考题 / 38

第3章 中国背景下发展国有经济的理论依据 / 39

本章学习目标 / 39

第1节 社会主义基本制度背景下的国有经济 / 39

第2节 市场经济背景下的国有经济 / 43

第3节 国有经济与国家经济安全 / 47

第4节 后发大国背景下的国有经济与国家经济竞争力 / 53

本章小结 / 57

思考题 / 59

第4章 国有资本的运营管理理论 / 60

本章学习目标 / 60

第1节 国有资本经营管理的基础理论 / 61

第2节 国有经济的战略性调整与国有资产配置 / 66

第3节 微观层面上的国有资本经营问题 / 72

本章小结 / 83

思考题 / 84

第5章 社会主义市场经济的国有资产管理新体制 / 85

本章学习目标 / 85

第1节 国有资产管理新体制的总体框架 / 85

第2节 履行出资人职责的机构与国家出资企业各自的权利与职责 / 88

第3节 国家出资企业的管理者选择考核及企业重大事项管理 / 90

第4节 国有资本经营预算制度与国有资产监督制度 / 94

本章小结 / 97

思考题 / 98

经营性国有资产管理·实务篇

第6章 经营性国有资产的产权管理 / 101

本章学习目标 / 101

第1节 国有资产的产权界定 / 101

第2节 国有资产的产权登记 / 106

第3节 国有资产产权转让 / 111

本章小结 / 119

思考题 / 120

第7章 经营性国有资产的基础管理 / 121

本章学习目标 / 121

第1节 清产核资 / 121

第2节 资产评估 / 125

第3节 资产统计 / 135

第4节 对企业国有资产经营业绩的考核与评价 / 137

本章小结 / 143

思考题 / 145

第8章 经营性国有资产的收益管理与投资监督管理 / 146

本章学习目标 / 146

第1节 经营性国有资产的收益管理与国有资本经营预算 / 146

第2节 对国家出资企业发展战略和规划的监督管理 / 152

第3节 经营性国有资产投资的监督管理 / 157

本章小结 / 165

思考题 / 166

其他国有资产篇

第9章 行政事业性国有资产管理 / 169

本章学习目标 / 169

第1节 行政事业性国有资产概述 / 169

第2节 行政事业性国有资产的现状和管理中存在的问题 / 174

第3节 行政事业性国有资产管理改进的目标模式 / 180

本章小结 / 189

思考题 / 190

第10章 资源性国有资产管理 / 192

本章学习目标 / 192

第1节 资源性国有资产概述:概念、分类、概况与监管必要性 / 192

第2节 我国资源性国有资产的监督管理体制 / 200

第3节 国有土地资源管理 / 203

第4节 国有矿产资源管理 / 210

第5节 国有森林资源管理 / 213

第6节 水资源管理 / 217

第7节 草原资源管理 / 225

本章小结 / 230

思考题 / 231

主要参考文献 / 232

经营性国有资产管理·理论与体制篇

第 1 章

导 论

【本章学习目标】

- 准确掌握国有资产概念及其分类。
- 深入理解国有资产管理体制的基本要素与结构。
- 对我国国有资产规模、结构及其变化有一个初步的定量把握。
- 初步了解我国不同类型国有资产的监管机构。

本章主要讨论与国有资产管理相关的一些基本概念与基本知识,包括:经济学意义上的资产概念与会计学意义上的资产概念的差异;国有资产概念及国有资产的分类;国有资产监管的目标;国有资产监管体制的结构与层次等等。这些基本概念与基本知识的引入,为本课程后几章内容的讨论提供知识准备。

第 1 节 资产、国有资产与国有资产监管

一、资产

“资产”(assets)这一概念,既见之于日常用语中,又见之于专业用语中。但即使在专业用语中,其内涵也不是统一确定的。

财政部 2006 年颁布的《企业会计准则——基本准则》第二十条是这样来定义“资产”的:“资产是指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。”显然,这一定义是针对企业资产而言的,或者说指的是狭义的资产概念。

经济学意义上的资产概念要比上述会计学意义上的资产概念更广泛一些。将上述关于狭义资产的定义进行一下推广,就可得到关于广义资产的定义:资产是指由特定主体拥有或控制的、预期会给人们带来某种利益的资源。因此,广义的资产至少具

有两个基本的属性：

首先，资产能够给人们直接或间接地带来某种净的利益。

这种利益既可能是经济利益，例如企业资产所产生的利益；也可能是社会利益，例如行政事业单位资产所产生的利益。既可能是私人利益，例如像家用电器之类的家庭消费品给家庭所带来的利益；也可能是公共利益，例如像国家公园之类的公共产品给公众带来的利益。

同时，这种利益一般来说应该是一种正的净利益，因为有些资源特别是某些自然资源，人们若想让其产生经济利益，就需要进行开发，相应地就需要支付开发成本，而只有在开发收益大于开发成本时，这样的“自然资源”才能被人类视为资产。例如天文学家曾发现在银河系有经由恒星死亡后变成的大钻石——整个星球就是一颗大钻石！显然它能给人类带来巨大利益——如果人类够得着的话，但目前它无法成为人类的资产，因为开发成本巨大，考虑到人类现在还无法抵达它，这一开发成本可认为是无穷大。由此从另一方面也可以推论，随着资源开发技术的进步，资源成为资产的范围也必然趋于扩展。

其次，资产的另一个基本属性就是它具有某种产权属性，即它是由特定主体拥有或控制的。这种主体既可能是个人，也可能是法人组织，既可能是国家和政府，也可能是特定范围的集体成员，还可能是全人类。

值得一提的是，劳动力作为一种特殊资产，其产权属性也较为特别，在现代社会，由于人身占有制度被杜绝，劳动力资产的所有权只能属于劳动者本人而不能被剥夺和转让，在市场经济背景下的劳动雇用关系中，转让的只是劳动力资产的使用权。

在满足上述两大基本属性的前提下，资产的具体形态则具有无限的丰富性，资产既可以是物质的形态，也可能是精神的形态，如文化传统与价值观念、知识产品、人力资本等，还可以表现为社会关系的形态，如个人的人际关系资源、企业的社会关系、一个地区的社会政治环境或市场分工协作网络等。借助于货币的价值尺度，资产还可表现为价值形态。而在今天的互联网时代，网络游戏游戏中的积分和各种虚拟物品，包括游戏中各种级别的武器等，也开始被人们视为一种资产，由此可见，资产的具体形态是开放的。

二、国有资产

国有资产(state assets)是指在法律上由国家拥有或控制的各类资产。

广义的国有资产包括三种类型：经营性国有资产即企业国有资产；非经营性国有资产即行政事业单位国有资产；资源性国有资产。而狭义的国有资产通常是指其中的