

国有资产监督管理系列教材

主编 李松森

An Introduction to State-owned Assets

国有资产概论

李松森 编著

中国财政经济出版社

国有资产监督管理系列教材

李松森 主编

国有资产概论

An Introduction to State-owned Assets

李松森 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产概论/李松森编著. —北京: 中国财政经济出版社,
2004.6

ISBN 7-5005-7298-0

I. 国… II. 李… III. 国有资产-概论 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 045461 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

涿州市新华印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

850 × 1168 毫米 32 开 15.125 印张 364 000 字

2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月河北第 1 次印刷

印数: 1-5 000 定价: 28.00 元

ISBN 7-5005-7298-0 / F·6372

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

总 序

—

党的十六大报告提出“改革国有资产管理体制，是深化经济体制改革的重大任务”，拉开了国有资产管理体制全面深化改革的帷幕。2003年4月国家国有资产监督管理委员会成立，标志着我国国有资产管理体制的进一步深化改革已经进入实质性操作阶段。国有资产监督管理问题引起了人们的极大关注，并迅速成为我国经济理论界的一个研究热点，有不少这方面的研究文献相继问世，使人有茅塞顿开之感。但也有的观点只是触及到国有资产监督管理的某些方面或某个层面，有的把国有资产监督管理限定为政府机构的管理，有的则把国有资产监督管理限定为法律的建设，还有的把国有资产监督管理限定为国有企业的管理……。因此，我们感觉有必要在理论上澄清国有资产监督管理的一些观点，在实践上总结我国国有资产监督管理改革的经验做法。经与

东北财经大学财政税务学院部分教师和博士研究生研商，我们萌发了编写一套国有资产监督管理教材的想法。

二

这套《国有资产监督管理》系列教材，是在我国理论界和业务部门长期研究探索，形成了大量成果和许多成功经验的基础上开始编写的。本系列教材以国家分配论和公共财政理论为基础，努力体现社会主义市场经济体制改革的要求，力图把国家职能与提供公共产品结合起来，把国有资产监督管理与政府宏观调控结合起来，着力反映国有资产管理体制改革的最新研究成就，充分体现以建立出资人管理制度为中心、以推进国有企业战略性改组为重点、以资本管理为突破口的改革方向；在体系上，按照以国家作为出资者对国有资产的管理为核心，以“管资产、管人、管事相统一”为原则，建立国有资产管理与财务管理制度相统一的框架体系；在内容上，按照国有资产管理基本理论、基础管理制度和方法、国有资本金的运行过程管理设置相应书目和章节，重点放在国有资本金的管理上；按照与国际接轨的原则，在国家出资者和国有资本运营者两个层次上突出国有资本管理的操作规范，实现国家职能理论、现代产权理论、现代企业制度理论、理财理论与国有资产监督管理实务、财务管理实务的有机结合；尽可能体现内容体系的新颖性、前瞻性和可操作性，为深化国有资产监督管理体制改革，实现国有企业改革、国有经济结构调整目标，培养复合型的财政经济管理人才尽我们的一点微薄之力。

三

编写本系列教材的主要出发点是为经济管理类的本科学生提供一套全面介绍国有资产监督管理理论、政策、制度和方法的适用教材，同时也为社会各界深入研究国有资产监督管理、国有经济结构调整和国有企业改革等问题提供参考。为此，我们设计了包括七部教材在内的各自独立又相互联系的体系。其中，《国有资产概论》以国家职能和公共财政理论为基础，阐述国有资产监督管理的基本理论、基础管理方法和制度；《国有资本运营》以资本管理为突破口，按照国有资本运行的阶段，系统阐述国有资本运营的基本理论、基本管理方法和制度；《国有资产重组》以推进国有企业战略性改组为重点，阐述国有资产重组的基本理论、基本形式和方法制度；《国有资产监督》以维护政府出资人合法权益为核心，阐述国有资产监督、考核管理的基本理论、形式、方法和制度；《国有资产评估管理》以科学评估国有资产价值和规范评估为核心，阐述国有资产评估的基本理论与方法、评估实务、评估管理的基本方法和制度；《国有经济结构调整》以资源配置结构优化为核心，阐述国有经济战略调整的基本理论、原则与方法；《现代企业制度概论》以政府投资企业建立法人治理结构为核心，阐述现代企业制度的基本理论、原则与方法。本系列教材的核心观点是：在市场经济体制下，市场在资源配置方面发挥着基础性作用，但市场机制存在着局限性，因此需要政府的宏观调控。国有资产管理是政府优化资源配置、提供公共产品、促进财富公平分配、实施宏观经济调控的重要手段。本系列教材的内在逻辑是：国有经济结构调整和建立现代企业制度是实现国家宏观经济调控目标的途径；国有资产基础管理、国有资本

运营和国有资产重组是国有经济结构调整和建立现代企业制度的手段；国有资产监督和国有资产评估管理是实现国有资产管理目标的保证。

四

本系列教材在编写过程中，参考并借鉴了国内外有关国有资产管理的教材及刊物上发表的研究成果，特此说明，并表示感谢。

我们还要特别感谢中国财政经济出版社刘静女士和其他编辑同志，正是由于他们给予的大力支持和付出的辛勤劳动，才使得本系列教材能够尽快出版面世。

本系列教材对法律法规的解释仅供参考，执行应以官方的正式文件为准。

限于作者的理论水平和实践经验，书中难免存在疏漏和不足之处，恳请读者批评指正。

李 松 森

2004 年 4 月于东北财经大学

目 录

第一章 国有资产导论	(1)
第一节 国有资产概述	(2)
第二节 国家拥有资产的理论依据	(16)
第三节 国有资产管理经营的理论依据	(21)
结 论	(29)
第二章 国有资产管理主体	(32)
第一节 国有资产管理主体概述	(33)
第二节 国有资产管理主体的职能	(40)
第三节 国有资产管理主体之间的关系	(50)
结 论	(53)
附 录：《企业国有资产监督管理暂行条例》	(55)
第三章 国有资产管理经营目标	(65)
第一节 国有资产分布的领域	(66)

第二节 国有资产管理经营的总体目标·····	(68)
第三节 国有资产管理经营的具体目标·····	(75)
结 论·····	(82)
 第四章 经营性国有资产管理·····	(85)
第一节 经营性国有资产管理概述·····	(86)
第二节 经营性国有资产管理的内容·····	(93)
第三节 国有资本保值增值考核·····	(97)
结 论·····	(109)
附 录：《国有资本保值增值结果计算与确认 办法》·····	(111)
 第五章 非经营性国有资产管理·····	(119)
第一节 非经营性国有资产概述·····	(120)
第二节 非经营性国有资产管理的内容·····	(124)
第三节 非经营性资产转经营性资产的管理·····	(141)
结 论·····	(144)
附 录：《行政事业单位国有资产处置管理实施 办法》·····	(146)
 第六章 资源性国有资产管理·····	(150)
第一节 资源性国有资产概述·····	(151)
第二节 资源性国有资产产权管理·····	(156)
第三节 加强资源性国有资产管理·····	(173)
结 论·····	(176)
附录 1：《关于加强国有土地资产管理的通知》·····	(178)
附录 2：《探矿权采矿权转让管理办法》·····	(183)

第七章 国有资产产权管理	(187)
第一节 国有资产产权界定	(188)
第二节 国有产权纠纷调处	(200)
第三节 国有资产产权登记	(208)
结 论	(225)
附 录：企业国有资产占有产权登记表	(227)
第八章 清产核资	(231)
第一节 清产核资概述	(232)
第二节 账务清理	(243)
第三节 资产清查	(245)
第四节 资产价值重估	(260)
第五节 损益认定	(272)
第六节 资金核实	(274)
第七节 土地清查与估价	(281)
第八节 清产核资的程序和步骤	(290)
结 论	(292)
附录 1：某省城镇土地基准地价暂定标准	(295)
附录 2：《国有企业清产核资办法》	(296)
附录 3：《国有企业资产损失认定工作规则》	(306)
第九章 国有资产统计评价	(320)
第一节 国有资产统计评价概述	(321)
第二节 国有资产统计分类、报表和年度报告	(326)
第三节 国有资本金绩效评价	(336)
第四节 国有资产统计评价工作的组织管理	(346)

结 论·····	(350)
附表 1: 国有资产总量表·····	(352)
附表 2: 基本情况表·····	(354)
附表 3: ××年国有资本金保值增值考核情况表·····	(356)
附表 4: 股份有限公司国有股权管理情况表·····	(358)
附 录:《国有资本金统计分类具体规定 (修订)》·····	(360)
 第十章 资产评估原理·····	 (371)
第一节 资产评估概述·····	(372)
第二节 资产评估的内容·····	(380)
第三节 国有资产评估管理·····	(395)
结 论·····	(406)
 第十一章 国有资产管理体制·····	 (409)
第一节 国有资产管理体制改革历程·····	(410)
第二节 国外国有资产管理经验借鉴·····	(417)
第三节 国有资产管理新体制的框架·····	(422)
结 论·····	(458)
 主要参考文献·····	 (462)

第一章

国有资产导论

在市场经济体制下，市场在资源配置方面发挥着基础性作用，但市场机制存在着局限性，因此需要政府的宏观调控。国有资产管理是政府优化资源配置、提供公共产品、促进财富公平分配、实施宏观经济调控的重要手段。本章首先介绍国有资产的基本概念、国有资产的种类，然后着重介绍国家主权、国家财产权以及国家财产权与经营权分离等基本理论。

重点内容

- 国有资产的分类
- 国家主权理论
- 产权理论
- 国家财产权体系
- 国家财产权与经营权分离理论

第一节 国有资产概述

一、国有资产的概念

(一) 资产

资产 (assets) 是指可作为生产要素投入到生产经营过程中, 并能带来经济利益的财产。《企业会计准则》中规定, “资产是企业拥有或者控制的能以货币计量的经济资源, 包括各种财产、债权和其他权利。”美国财务会计准则委员会 (FASB——Financial Accounting Standards Board) 在《财务会计概念公告》(Statements of Financial Accounting Concepts) 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 (economic resources)。

资产有广义和狭义之分。广义的资产是指经济学意义上的资产, 即能够为人们带来各种利益的资源, 既包括能够带来经济利益的资源、也包括能够带来社会利益的资源。因此, 广义的资产包括社会成员共有的资产。狭义的资产是指会计学意义上的资产, 即能够以货币计量的经济资源, 或者仅指能够带来经济利益的资源。会计学意义上的资产, 仅指某一经济主体 (个人或者经济组织) 拥有的具有排他性质的资产, 不包括社会成员共有的资产。经济学意义上的资产其所有者追求的是全体社会成员利益的最大化; 而会计学意义上的资产其所有者追求的是个人或者经济组织经济利益的最大化。但是, 广义资产和狭义资产所具有的共同特征, 即资产的本质, 是为资产使用者提供服务或利益的能力。

资产的主要特征包括：第一，资产具有服务潜力（service potential）或未来利益（future benefit），即为资产使用者提供服务或利益的能力。第二，资产有其所有权主体，即资产为特定的人或者组织所拥有。第三，资产具有多种形态，例如，资产可以表现为物质形态（土地、设备、建筑物等实物资产），还可以表现为意识形态（教育、广播、电视、安定的政治环境和良好的社会环境等非实物资产）；资产可以表现为自然界固有的资源（森林、矿藏、河流、土地等），也可以表现为人工创造的资源（机器设备、房屋建筑物、桥梁、铁路等）；资产可以表现为价值形态（货币、债券、股票等），还可以表现为实物形态；资产可以表现为有形资产，还可以表现为无形资产（专有技术、商誉、著作权、管理才能、管理经验、各种技能）等等。

有一种观点认为，劳动力不是资产，其理由是在现代社会不存在人身占有制度。我们认为，毫无疑问，在奴隶社会，奴隶没有人身权，奴隶的人身权由奴隶主所拥有，那时，奴隶主占有奴隶并非要获得奴隶的数量，而是要得到奴隶的劳动力，即奴隶的脑力和体力。因此，奴隶才可以成为奴隶主的资产。而在现代社会，虽然不存在人身占有制度，但是劳动力完全符合资产的特征。首先，劳动力可以为其使用者带来经济利益，劳动力脑力和体力的付出可以创造价值和使用价值；其次，劳动力有其所有权主体，劳动者拥有劳动力的所有权，而且，劳动力的所有者可以通过契约实现劳动力所有权和使用权的分离，例如，通过劳动合同使特定的经济组织或者个人拥有劳动力的使用权；第三，劳动力可以表现为多种形态，比如，体力形态（表现为完成劳动的数量——产品的数量——通常表现为一定的面积、体积、个数等简单劳动）、脑力形态（管理才能、管理经验、各种技能等复杂劳动）；第四，不仅如此，在现代社会，劳动力还可以是一种人力

资本，它能够带来的经济利益在某些情况下会超过物质资本的贡献。可见，劳动力不仅是资产，而且是十分重要的资产。否则，就会导致否认人力资本的价值，否认管理经验、管理才能、各种技能等在社会财富创造中的作用，进而阻碍生产力的发展。

（二）国有资产

国有资产（state assets）是属于国家所有的一切财产和财产权力的总称。国有资产有广义和狭义之分。广义的国有资产是指国有财产，即政府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。广义的国有资产包括：经营性资产、非经营性资产、资源性资产。广义的国有资产指的就是经济学意义上的资产。狭义的国有资产是指政府作为出资者在企业依法拥有的资本及其权益，又称经营性国有资产。经营性国有资产包括：企业国有资产、行政事业单位占有使用为获取利润而转作经营用途的资产、以投入生产经营过程的国有资源性资产。

经营性国有资产不等同于企业总资产。经营性国有资产主要是指国有资本，是企业资产负债表中的国家所有者权益部分。国有独资企业的国有资产是该企业的所有者权益（净资产），总资产是企业作为独立法人所拥有的资产，企业国有资产是企业总资产来源的一部分；股份制企业的国有资产是该企业所有者权益中的国家资本，而企业总资产则是各类出资人出资形成的全部企业法人财产。

二、国有资产的分类

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。对国有资产进行分类，是加强国有资产管理的必要内容，也是优化国有资产配置、正确发挥国有资产作用的必要

前提。国有资产的分类主要有六种方法。

（一）按国有资产的用途分类

国有资产按用途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生产、流通和经营服务等领域的企业，以盈利为主要目的，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并增值。经过投入—运营—收益—分配—再投入的不断循环，实现自身价值并增值。

（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、在法律上确认为国家所有，能够以货币计量的各种经济资源的总和。行政事业单位国有资产包括：国家划拨的资产、按规定组织收入形成的资产、接受馈赠和其他法律确认的国有资产。行政事业单位国有资产的特点是：

（1）配置领域的非生产性。行政事业单位国有资产配置于各级党政机关、科学、文化、教育事业单位和人民团体等，是政府履行行政管理职能和社会职能的物质基础。

（2）使用目的的服务性。由于行政事业单位国有资产配置于社会的非生产领域，因此其使用结果不可能直接创造物质财富。

行政事业单位国有资产的作用在于保证政府履行行政管理职能的需要、保证整个社会正常运转、支持社会经营性资产的营运。因此，行政事业单位国有资产以服务为根本目的。

(3) 资金补偿、扩充的非直接性。行政事业单位不从事物质资料的生产，其资产使用消耗的补充和资产规模扩大所需要的资金，不可能从行政事业单位国有资产的使用结果中获得，只能来源于财政公共行政预算的行政事业费预算支出。

(4) 占有使用的无偿性。行政事业单位国有资产管理重点，是保证资产实物形态的完整和节约、有效的使用，满足国家行政管理事业和社会事业发展的需要。

3. 资源性国有资产。资源性国有资产，是指在人们现有的知识、科技水平条件下，通过开发并能够带来一定经济价值的国有资源。国有资源是指自然界中存在的、所有权属于国家的自然资源。国有资源是资源性国有资产的源泉和基础，把国有资源变为资源性国有资产是国家组织经济活动的目标之一。资源性国有资产的特点是：

(1) 垄断性。国有资源属于国家专有，其他任何主体不拥有其所有权。例如，我国矿产资源法明确规定：“矿产资源属国家所有；地表或者地下的矿产资源的所有权，不因其所依附的土地的所有权或者使用权不同而改变。”国有资源所有权上的垄断性是由两个因素决定的，其一，国有资源的自然垄断性；其二，我国经济制度中国家的地位。历史的发展证明，资源的私有化不适应社会化大生产的要求，自然资源的全社会所有是社会化大生产的必然结果。

(2) 相对性。国有资源的范围是可以变动的。例如，由于科学技术的发展，新的自然资源的作用为人们所认识并得到开发和利用，国有资源的种类得到增加；由于国有资源经营管理方式的