



GUOYOUZICHANGUANLI
JIAOCHENG

魏杰 主编

国有资产 管理教程

GUOYOUZICHANGUANLI
JIAOCHENG

当代世界出版社

国有资产管理教程

魏 杰 主编

当代世界出版社

责任编辑 舒 朗 郝 雨

封面设计 周国强

版式设计 尹 植

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产管理教程/魏杰主编.—北京:当代世界出版社, 2001.4

ISBN 7-80115-401-0

I. 国… II. 魏… III. 国有资产—经济管理—中国—教材 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 18580 号

当代世界出版社出版发行

(北京市复兴路 4 号 邮编: 100860)

北京机工印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 8.625 字数: 221 千字

2001 年 4 月第 1 版 2002 年 5 月第 2 次印刷

印数: 76 001—139 000 册 定价: 11.60 元

ISBN 7-80115-401-0/F·55

说 明

加强国有资产管理,建立适应社会主义市场经济发展要求的新型的社会主义管理体制和运行机制,是我国经济体制改革的重要内容。为了使广大学员了解和掌握社会主义市场经济体制下国有资产管理的基本知识,我们约请清华大学经济管理学院博士生导师魏杰教授主编了《国有资产管理教程》这本教材。在编写过程中,作者根据党的十五大精神以及十五大以来我国国有资产管理的_新实践、新变化作了比较系统的阐述。参加本书编写的有:沈莹、陶瑞芝、汪异明、邵建云、董敬怡、杨振堂、侯孝国等同志,全书由魏杰教授组织、统稿。由于社会主义国有资产管理是一个新课题,许多问题尚在探索和实践之中,诚望广大教师和学员对这本教材多提宝贵意见,以便进一步修订。

当代世界出版社

中共中央党校函授学院

2001年3月

目 录

第一章 国有资产概述	1
第一节 国有资产的概念	1
第二节 国有资产的分类	5
第三节 国有资产的状况	17
第二章 构建新型的国有资产管理体制	23
第一节 国有资产管理的委托代理制	23
第二节 国有资产管理中的产权监管机制	29
第三节 国有资产管理中产权的利益主体	40
第三章 国有资产管理体制的机构设置	47
第一节 国有资产管理机构	47
第二节 国有资产营运机构	53
第三节 国有资产经营单位	59
第四节 国有资产管理机构的目标	63
第五节 国有资产管理机构的人力资本基础	68
第四章 国有资产管理的基础性工作	77
第一节 国有资产的产权界定	77
第二节 国有资产的清产核资	85
第三节 国有资产的收益管理	89

第五章	国有资产管理从静态到动态的转变	98
第一节	国有资产与非国有资产的股权融合	98
第二节	国有资产与非国有资产的债权融合	110
第六章	国有资产管理对象由企业向股权的转变	115
第一节	国有资产形态的多元化	115
第二节	国有资产的股权管理	129
第七章	国有资产的质量管理	154
第一节	国有资产质量的现状	154
第二节	“放小”与提高国有资产质量	159
第三节	国有资产的产业选位与提高国有资产的质量	170
第四节	大中型国有企业股份化改制是提高国有资产质量的重要途径	181
第五节	产权重组是提高国有资产质量的有效方式	186
第八章	国有资产统计和国有资本金经营绩效评价	196
第一节	国有资产统计的概念和意义	196
第二节	国有资产统计工作的内容	201
第三节	国有资产统计工作的管理	210
第四节	国有资本金绩效评价工作	214
第九章	境外国有资产管理	223
第一节	境外国有资产管理的概念与特征	223

第二节	我国境外国有资产管理体制的特点 与存在的主要问题·····	227
第三节	境外国有资产管理的原则与实施状况·····	237
第四节	加强境外国有资产管理的基本思路·····	244
第十章	行政事业性与资源性国有资产管理 ·····	252
第一节	行政事业性国有资产的管理·····	252
第二节	资源性国有资产的管理·····	260

第一章 国有资产概述

国有资产，或者说国家所有资产，是国家产生以来资产存在的一种普遍形式。正是有了国有资产，就需要对其进行管理，从而就需要建立国有资产管理体制。这样，研究国有资产管理及其体制，则必须首先从分析国有资产开始。

第一节 国有资产的概念

理解“国有资产”这一概念，首先要正确理解“资产”这个概念。所谓资产，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。我国的《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。”这里所说的拥有或控制，是指企业法人在形式上虽没有所有权，但在实际上已经取得了控制权，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或风险。美国财务会计准则委员会发布的《财务会计概念公告》，将资产定义为“资产是某一特定实体由过去的交易或事项获得或控制的可能的未来经济利益”。该公告对资产的特征说明指出，根据资产定义而限定为资产的各个项目通常也称为经济资源。资产（经济资源）的共同特征是服务潜力或未来经济利益，即为使用资产的实体提供服务或利益的生产能力。在经营性企业中，服务潜力或未来经济利益最终会导致企业的净现金流入。以上是会计学中的资产概念。在经济学中，美国学者格林沃尔德主编的《现代经济词典》中将资产定义为：“由企业或个人拥有并具有价值的有形的财产或无形的权利。”“资产之所以对于物主有用，或

者是由于它是未来事业的源泉，或者是由于它可用于取得未来的利益。”由以上两个资产的定义可以看出，资产主要强调的是经济资源，而且是能带来经济利益的经济资源。因此，国有资产就是指能带来经济利益的国有经济资源。

在现实经济生活中，“国有资产”概念有广义和狭义两种不同理解。

广义的国有资产，是指国家财产。《中华人民共和国国有资产法（草案）》明确指出：本法所称国有资产，包括国家以各种形式投资形成的资产及其收益，包括拨款、接受馈赠而形成的资产，包括凭借国家权力取得、或者依据法律认定的各种类型的财产或财产权利。很明显，这里指的是广义的国有资产。广义的国有资产包括：（1）国家以各种形式形成的对企业投资及其收益等经营性资产；（2）国家向行政事业单位拨款形成的非经营性资产；（3）国家依法拥有的土地、森林、河流、矿藏等资源性资产。

狭义的国有资产，指经营性国有资产，即国家作为出资者在企业中依法拥有的资本及权益。经营性资产包括三部分：（1）企业使用的国有资产；（2）行政事业单位占有、使用的非经营性资产中，以获取利润为目的而通过各种形式用于经营的资产；（3）国有资源中投入生产经营过程的资源。

理解狭义国有资产概念应注意以下几点：

1. 狭义国有资产概念是经济学中的“资本”概念，而非会计学中的“资产”概念。现在有一种观点认为，企业中的国有资产即国有企业中的全部资产。这种观点将国有资产理解为会计学中的“资产”概念，从而将国有资产等同于企业总资产。这是一种误解。国有资产是经济学中的“资本”概念而非会计学中的“资产”概念。分析一下企业资产负债表即可证明这一点。

资 产 负 债 表

资 产	负债及所有者权益
流动资产	流动负债
长期投资	长期负债
固定资产	负债合计
无形资产	投入资本
递延资产 ^①	资本公积
其他资产	盈余公积
	未分配利润
	所有者权益合计
资产总计	负债与所有者权益合计

从资产负债表的结构来看，资产负债表的左方为资产，包括流动资产、长期投资、固定资产、无形资产、递延资产和其他资产。右方上半部分为负债，即“负债是企业所承担的能以货币计量、需以资产或劳务偿付的债务”。下半部分为所有者权益，即“企业投资人对企业净资产的所有权”，或称业主权益，包括企业投资人对企业投入的资本以及形成的资本公积金、盈余公积金和未分配利润等。这三部分之间的关系是会计平衡公式：资产 = 负债 + 所有者权益。狭义国有资产即国有资本，是指资产负债表右方下半部分，即“所有者权益”，而并非资产负债表左方的“资产”概念。

对国有独资企业来说，企业国有资产即指该企业的所有者权益（净资产），而企业总资产是企业作为独立法人所拥有的资产。就是说，企业国有资产只是企业总资产来源的一部分。对股份制企业来说，企业国有资产是该企业的所有者权益中的国家资本，企业总资产则是指企业法人财产，即是由国家或是由其他法人、自然人共同出资形成的所有者权益，及其负债而共同形成的全部

① 递延资产，系指本期预付、受益期超过一年的支出，为预付保险费、预付租金等就属于这一类资产。

企业法人财产。从企业国有资产与企业总资产这两个概念在内涵上的不同点可以看出，企业国有资产与企业总资产是既有区别而又有联系的不同范畴的概念。国有独资企业中的资产并非都属国家所有，只有净资产的所有权才属国家所有。因此，作为企业国有资产的管理者的国有资产管理部門，只负有对净资产的权益，即负责净资产在企业内部、企业间以至行业间、区域间的优化配置和合理流动，目的是国有资产的保值增值，同时提高企业乃至整个国有经济的活力；而对企业总资产的管理则是企业经营者的职责，企业经营者负责企业总资产在企业内部的优化配置，以提高企业活力。

此外，资产负债表的结构还表明，企业债权人的债权和出资人的出资共同转化形成了企业的资产（法人财产），在企业资产中，资本虽然是资产来源的一个组成部分，但资本、负债与资产并不形成相互对应的关系。就是说，出资者一旦将现金、实物、无形资产等投入到企业中，资本转化形成法人财产后，就不能说某一部分企业资产是资本形成的或是由负债形成的，它们之间的关系是总量对应关系，即资产 = 负债 + 所有者权益。

将国有资产定义为资本概念的理论概括，是建立在现代公司理论的基础上的。公司财产有两种形态——价值形态和实物形态，相应地表现为两种权利——出资者所有权与法人财产权。出资者在将实物形态的资产（现金、实物、无形资产）投入公司后形成资本，出资者也就相应获取了产权（股权，所有者权益），但出资者同时也失去了自己投入企业的实物形态资产的所有权（支配权），而获得了出资证明凭证，即股票或股权证，拥有了产权或股权。企业作为独立的法人，则拥有了对出资者投入的实物资产的支配权，以及由其引发的债权，即法人财产权，因为法人财产权是企业出资者的资本权益和借贷形成的企业法人的全部财产权利。出资者所有权与法人财产权的分离，使国家以出资者的身份按投入企业的资本额享有所有者权益，即资产受益、重大决

策和选择管理者等权利，而不是直接干预企业的生产经营活动。企业则以其全部法人财产而依法自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束，对出资者承担资本保值增值责任。

2. 经营性国有资产主要是指国家资本。国家资本是指政府直接出资形成的资本及其权益。与之区别的是国有法人资本，即国有独资企业、国有事业单位向其他企业出资形成的资本及其权益。之所以说企业国有资产主要是指国家资本，是因为按照“谁投资、谁所有、谁受益”的原则，只有由政府直接出资形成的资本及其权益才是真正意义上的“国有资产”。资本的终极所有者包括四类：政府为国家资本所有者；自然人为个人资本所有者；外商为外商资本所有者；以个人名义捐赠的基金为基金资本所有者。法人资本不属于资本的终极所有者。国有法人资本不能等同于国家资本。因此，在国有法人资本这一层面上无法认定产权的所有制性质，只能说国有法人资本是国家资本的派生物。国家资本与国有法人资本不是同一层次上的资本。明确了经营性国有资产主要是指国家资本，就可以明确国有资产在企业中的定位。经营性国有资产既不能等同于企业全部资产之和，即经营性国有资产不含企业负债，同时经营性国有资产也不能等同于母、子公司所有者权益之和，即经营性国有资产不含国有法人资本。

根据上述理解，政府直接持股的企业集团公司的资本是国家资本（国家股），集团公司在其出资的子公司的资本是法人资本（法人股）。政府授权集团公司持股的子公司（原为国有企业）的资本是法人资本（法人股），它们体现为集团公司资产负债表中的长期投资，对应于子公司资产负债表中的所有者权益里。集团公司对政府统一承担其占用的国有资产的保值增值责任。

第二节 国有资产的分类

从广义上来说，国有资产包括一个国家境内和境外的全部属

于国家所有的一切资产。具体地说，国有资产不仅包括国家依法取得的、或用各种方式投资在各领域、各部门以及在海外形成的经营性和行政事业单位非经营性的资产，而且包括属于国家所有的土地、森林、矿藏、江河、海洋等自然资源。从狭义上看，国有资产包括经营性国有企业的资产以及国家在集体企业、中外合资企业及各种混合经济中投资所形成的资产。正因为国有资产是一个复杂的构成体系，因而按照一定的标准，系统地、科学地对国有资产进行分类，是加强国有资产管理 and 提高国有资产运营效益的一项重要任务。上述已指出，国有资产分为经营性资产、行政事业性资产和资源性资产，因而下面依此分类分别加以讨论。

一、经营性国有资产

根据《中华人民共和国国有资产法（草案）》，经营性国有资产是指国家作为出资者在企业中依法拥有的资本及其权益。具体地说，经营性国有资产，是指从事产品生产、流通、经营服务等经济活动，以盈利为主要目的，被企业依法经营或使用，并且其产权属于国家所有的一切财产。经营性国有资产概念，包括四层含义：一是经营性国有资产分布的领域，不仅主要包括在生产、流通等领域从事经营的企业，而且包括一些服务行业、实行企业管理的事业单位，或是利用非经营性国有资产创收的单位；二是以盈利为主要目的，是指直接为社会创造价值和使用价值，以及为实现这些价值服务的那部分资产；三是依法经营和使用，即指由生产经营者和资产使用者依据国家法律、法令和有关政策，按照合理配置、节约使用原则而进行生产经营和使用的资产；四是产权属于国家所有的一切财产，主要在于突出经营性国有资产的产权属性及范围。经营性国有资产是国有资产中最重要、最活跃的部分，是国有资产收益不断增长的源泉，是国有资产增量不断扩大的基础，也是国有资产管理的重点对象。

（一）经营性国有资产的特征

经营性国有资产有以下几个特征：

首先，经营性国有资产具有运动性。即通过不断地运动实现自身的价值和增值。主要表现在随着社会再生产过程的不断进行，经营性国有资产也经过了投入—运营—收益—分配—再投入的不断循环。所以说经营性国有资产一旦失去了运动性的特征，也就失去了它的经营性。

其次，经营性国有资产具有增值性。“增值”是经营性国有资产的必然要求，但是它必须在运动过程中与劳动力相结合才能增值，才能创造出更多使用价值，为社会提供更多的物质产品和更多的优质服务。经营性国有资产的增值性，不仅使自身的价值总量不断扩大，而且还会使国有资产总体价值不断增加。

第三，经营性国有资产具有经营方式的多样性。由于经营性国有资产主要分布在各行各业的国有企业及混合经济企业中，而各行各业的国有企业及混合经济企业在行业特点、技术基础、管理水平、生产规模、所处区域的环境、经营状况以及在国民经济中的地位 and 作用等方面都有较大的差别，这就决定了经营性国有资产的经营方式不可能是单一的，而应是多样化的。经营性国有资产的经营方式有直接经营、间接经营、委托经营、承包经营、租赁经营、股份经营、联合经营等多种经营方式。

（二）经营性国有资产的分类

对经营性国有资产进行科学的分类，是搞好经营性国有资产管理工作的必要前提。经营性国有资产可以根据以下几种不同标准进行分类：

按所处的不同产业部门，经营性国有资产可以划分为四类：（1）基本上从事第一产业生产经营活动的资产，如农业、林业、牧业、渔业、水利等领域中的经营性国有资产。（2）基本上从事第二产业生产经营活动的资产，如工业、交通运输、邮电通讯、建筑业等领域中的经营性国有资产。（3）在第三产业的主要部门中从事生产经营活动的资产，如商业、物资、金融、保险、旅

游、房地产、科技开发等领域中的经营性国有资产。(4) 其他经营性国有资产。这里是指一些例外情况，即由于种种原因，如行政领导关系、行业管理体制、财务会计核算制度、统计报告制度等等原因未能列入上述三类的经营性国有资产。

根据企业资产经营活动的性质，经营性国有资产可以划分为两类：(1) 金融性国有企业资产。金融性国有企业主要包括银行、信贷、保险等金融领域从事经营活动的国有企业，也可以包括以国家财政拨款为资本，以推动实施国家产业政策为目的而从事各种金融活动的国家投资公司或控股公司。金融性国有企业的资产经营活动在一定程度上具有调节社会生产价值总量与结构的功能，是政府实施宏观经济调节的重要手段。(2) 非金融性国有企业资产。非金融性国有企业主要是指物质生产领域内为社会提供各种商品或劳务的国有企业。非金融性国有企业是政府在物质生产领域内国家参与市场调节的工具。

按是否直接由国家投资，可以划分为两类：(1) 国家直接投资形成的经营性国有资产。这里指通过国家各级财政部门直接拨款形成的经营性国有资产。(2) 国家间接投资形成的经营性国有资产。主要指企业化管理的事业单位，利用其留利等投资形成的经营性国有资产，是国家间接拥有的经营性国有资产。

按所处领域不同，可以划分为两类：(1) 境内经营性国有资产。这是指在中华人民共和国境内从事生产经营活动的一切国有资产，主要包括生产经营活动过程中的固定资产、流动资产、无形资产、金融资产、已投入开采中的资源性国有资产。(2) 境外经营性国有资产。这是指国家或国有企业跨国投资在国外的经营性国有资产。如建在国外的国有企业，与外国政府或企业联合组建的合资经营、合作经营企业中属于中方的经营性国有资产。据统计，截止到 1996 年底，我国经批准在境外进行直接投资的企业共 1683 家，投资总额为 33.5 亿元，涉及五大洲的 106 个国家。

根据国家在企业中所拥有资本的比例不同，经营性国有资产可以分为以下三类：（1）国有独资企业资产。国有独资企业包括依据《企业法》建立的国有企业和依据《公司法》或特别法建立的国有独资公司。在这些企业中，国有资产直接表现为国家在企业中的所有者权益。国家作为企业的惟一所有者，可以依据法律拥有对企业经营活动的完全控制权。（2）国家控股企业资产。国家控股企业是指国家拥有 50% 以上股权的公司制企业。凭借着控股权，国家可以通过选聘企业董事长或其他高层经营人员，支配企业的经营行为。在实际经济生活中，当公司股权极为分散，国家持股比率甚至低于 50% 时，也能保证对企业经营行为的控制权。（3）国家参股企业资产。国家参股企业是指国家持股率低于 50% 以下的公司制企业。在这样的企业中，国家主要是通过参与股东大会、选聘企业主要经营者等方式依法行使其作为出资人的权利。

根据行政管理层次不同，经营性国有资产可以划分为两类：（1）中央政府管理的经营性资产。主要是指由国务院各经济职能部门监管的企业中的国有资产和持有的公司国家股及其权益。这部分国有资产的形成一般都是出于国民经济发展的整体需要，主要分布在国民经济的基础行业或主导行业，特别是在金融、邮电、交通等行业中国有资产所占比重很高。（2）地方政府管理的经营性资产。它主要是服务于不同层次行政或经济区域内经济发展的整体需要，并服从于国有资产在全国的地域分布战略。具体又可细分为省（自治区、直辖市）级政府管理的经营性资产，市（地）级政府管理的经营性资产和县级政府管理的经营性资产。

值得注意的是，在我国现有的国有资产管理体制下，国有资产实行政府分级管理并不是实行“分级所有”。因为我国实行的是高度集中的政治体制，地方政府完全是中央政府的一个有机组成部分，其财政、经济、行政等方面的自治权力相对较小，财政收支受到中央政府的统一调配。地方政府的投资大多数实质上是

中央政府的间接投资，因此，即使是完全由地方政府投资兴建的企业，其资产也由于我国政治体制的高度统一性而不能认为仅仅属于地方政府所有。当然，在一般情况下，地方政府投资形成资产的收益权应直接属于地方政府，间接属于中央政府。在中央政府的统一政策法规范围内，地方政府也可以拥有对其投资所形成国有资产的处置权，以利于发挥地方政府的主动性和积极性，促进国有资产的优化配置。此外，在某些情况下，中央政府可以根据需要将其直接投资形成的国有资产委托给地方政府管理。对于这类国有资产，地方政府一般不拥有收益权和处置权。所以，我们既要注意到国有资产的行政管理层次划分标准，还要注意到国有资产的投资主体划分标准，正确区分中央政府直接投资形成并管理的国有资产、地方政府直接投资形成并管理的国有资产和中央政府投资形成但委托地方政府管理的国有资产。至于到底是实行中央所有、地方分级管理好，还是分为中央与地方分别所有好，我们在后边还要专门论述。

经营性国有资产的上述分类，各有不同的用途和优越性。比如，按国有资产行政管理层次进行分类，这就便于国有资产的分级管理，发挥中央和地方的两个积极性，并进一步促进国有资产的优化配置。根据资产所在地分类，便于对境内、境外资产分别采取不同的政策和管理方法。根据是否按直接由国家投资形成的经营性国有资产分类，便于制定有差别的资金、物资供应计划以及有差别的税收、信贷政策。根据资产形态分类，便于对国有资产流动市场进行分析，有计划地建立不同的交易市场，完善我国的市场体系，推动市场经济向纵深发展。总之，可以从不同角度，按照一定的科学的方法将经营性国有资产分为多种类别。

二、行政事业性国有资产

行政事业性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、能以货币计量的各种经济资源的总和。