

21 5 16



高等财经专科学校教材

国有资产管理概论

GUOYOU ZICHAN GUANLI GAILUN

佟玉凯 主编

上海财经大学出版社

DENGCAIJING ZHUANKE XUEXIAO JIAOCAI

高等财经专科学校教材

国有资产管理概论

佟玉凯 主编

上海财经大学出版社

注意爱护图书
不要乱写乱画

图书在版编目(CIP)数据

国有资产管理概论/佟玉凯主编. —2版. —上海:上海财经大学出版社, 2000. 1

ISBN 7-81049-025-7/F · 17

I. 国… II. 佟… III. 国有资产-经济管理-高等学校-教材 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 55896 号

GUOYOU ZICHAN GUANLI GAILUN

国有资产管理概论

佟玉凯 主编

责任编辑 张小忠 封面设计 周卫民

上海财经大学出版社出版发行

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海浦江装订厂装订

2000 年 1 月第 2 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 9.25 印张 232 千字

印数 1—3 000 定价:13.00 元

编 审 说 明

本书是全国财经类通用教材。经
审阅,我们同意作为高等财经专科学
校教材出版。书中不足之处,请读者
批评指正。

财政部教材编审委员会

1999 年 8 月 2 日

前 言

缺少国有资产建不成有中国特色的社会主义,规范高效的国有资产管理体制是社会主义市场经济体制建设的关键内容,如何管好用好国有资产已成为当前我国改革建设中面临的战略性课题,并已提到了党和国家的重要议事日程上来。江泽民同志在十五大报告中指出:“建设现代企业制度是国有企业改革的方向。要按照‘产权清晰,权责明确,政企分开,管理科学’的要求,对国有大中型企业实行规范化的公司制改革,使企业成为适应市场的法人实体和竞争主体。”提出:要“建立有效的国有资产管理、监督和营运机制,保证国有资产的保值增值,防止国有资产流失。”这为国有资产管理体制的深化改革指明了方向。近几年来,在十五大精神的指导下,我国以国有企业改革为核心的经济体制改革取得了长足进展。特别是1998年国务院机构改革的顺利完成,掀开了我国经济体制改革新的篇章。国有资产管理体制也随之发生了重大变化。原国家国有资产管理局撤并到财政部,把国有资产管理工作的专门机构。国务院批准的财政部新的“三定”方案规定,国有资本金管理是财政部三大基本管理职能之一。这带来了国有资产管理范围、管理机构及其管理职能和管理重点的变化。1998年12月召开的全国国有资本金基础管理工作会议提出,要逐步建立以国有资本金为管理对象,以产权界定为前提,以产权登记为基础,以变动监

管为重点,以股权管理为突破口,以资本金预算为手段的国有资本金基础管理体系。对于上述变化和要求,本书在编写时给予了极大的关注,力求反映这些要求和变化,从而形成了如下特点:

1. 突出了国有资本金管理。国有资本金是国有资产的价值形式。国家作为国有资产的所有者,主要职责就是按照市场经济的要求管好国有资本金。所以,本书在设计编写大纲和具体编写时,突出了国有资本金管理,形成了以相关理论为基础,以国有资本金管理为核心内容和主线,以国有资产分类管理为补充的章节体系和知识结构。

• 2. 突出了实务操作性。根据《中华人民共和国高等教育法》关于“专科教育应当使学生掌握本专业必备的基础理论、专业知识,具有从事本专业实际工作的基本技能和初步能力”的要求和社会对人才的需求标准,我们在设计编写大纲和具体编写时,将本门课程定位为财政(经)高等专科学校财政(税)专业的主干专业课,基础理论以够用为度,较大幅度地增加了专业实务操作的内容和相关法律法规的介绍,以满足培养学生实际动手操作能力的需要。

3. 力求反映最新的改革和科研成果。本书在编写过程中进行了大量调查研究工作,参阅了许多论著、教材和现行的政府法规及有关文件,在国有资产管理体制、国有资本金管理、产权界定、产权登记、营运管理、评估管理、国有资本金预算和国有资本金绩效评价等章节中,都吸收了最新的改革成果和科研成果,使本书内容在整体上保持了新颖和适用的特色。

4. 为读者自学创造了良好条件。本书语言通俗易懂,对业务操作规程的介绍简明清晰,逻辑严谨。每一章前面都有本章重点内容提要和学习目的及学习要求;每一章后面都有本章小结,给出基本概念和复习思考题;书后还列出了重要的参考书目。显然,这种风格和结构是非常适合于读者自学的。

基于上述特点,本书具有比较广泛的适用性。它既适合普通财

经高校和成人高校的教学需要,也适合作为有关在岗人员的培训教材,还可以作为实务工作者和理论研究工作者自学、研究的参考用书。

本书的写作和出版是融洽合作的产物。辽宁财政高等专科学校的佟玉凯同志任本书主编,设计了编写大纲,并编写了第一章、第二章、第三章、第五章、第七章、第八章和第九章的第三节,上海立信会计高等专科学校的曹颖同志编写了第四章、第六章和第十一章,河南财税高等专科学校的董云展同志编写了第九章的第一节、第二节和第十章、第十二章。初稿写成后由佟玉凯同志修改补充和总纂定稿。本书在编写过程中得到了财政部全国干部培训中心和辽宁、上海、河南等地国有资产管理部門领导和专家们的热心关怀和大力支持。河南财税高等专科学校的陈冬红教授审阅了本书的初稿,提出了许多宝贵意见,增强了本书理论知识和业务知识的系统性和准确性。在此,谨向他们表示衷心地感谢。

在本书的编写过程中,我们参阅了国内很多教材和论著,获益甚夥。主要参考资料的篇目已在本书后详细列出。在此,谨向它们的作者致以衷心的感谢忱和敬意。希望本书能够成为他们既有研究成就的继承与发展,也更希望为后来者的研究铸就一块“上马石”。同时,我们还要衷心感谢原书主编尚艾芳同志,因为有了她奠定的良好基础,我们才较好地完成了本书的编写任务。当然,由于我们的理论知识和实践经验不足,加之时间所限,书中可能存在不妥和谬误之处,敬请读者批评指正。

编者

1999年7月于丹东

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 国有资产概念	(1)
第二节 国有资产的范围和种类	(5)
第三节 国有资产的功能和作用	(8)
第四节 国有资产管理的内涵及特点	(12)
本章小结	(17)
复习思考题	(17)
第二章 国有资产管理体制	(18)
第一节 国有资产管理体制概述	(18)
第二节 国有资产管理机构	(24)
第三节 国有资产营运机构	(29)
第四节 国有资产经营单位	(32)
本章小结	(37)
复习思考题	(38)
第三章 国有资本金管理概述	(39)
第一节 国有资本金管理的涵义	(39)
第二节 国有资本金管理的任务	(45)
第三节 国有资本金管理原则	(49)

本章小结	(55)
复习思考题	(56)
第四章 国有资产产权界定与产权纠纷调处	(57)
第一节 国有资产产权界定的依据和原则	(57)
第二节 国有资产产权界定的方法	(63)
第三节 产权纠纷调处	(73)
本章小结	(78)
复习思考题	(78)
第五章 企业国有资产产权登记	(79)
第一节 企业国有资产产权登记概述	(79)
第二节 企业国有资产产权登记方法	(81)
第三节 企业国有资产产权登记的组织实施	(116)
本章小结	(121)
复习思考题	(121)
第六章 国有资产营运管理	(122)
第一节 国有控股公司与国有资产授权经营	(122)
第二节 国有企业财产监管	(130)
第三节 公司制企业国有股权管理	(138)
第四节 中外合资合作企业国有产权管理	(146)
本章小结	(152)
复习思考题	(152)
第七章 清产核资与资产评估管理	(153)
第一节 清产核资	(153)
第二节 资产评估管理	(164)

本章小结	(179)
复习思考题	(179)
第八章 国有资本收益管理	(181)
第一节 国有资本收益的涵义	(181)
第二节 国有资本收益的分配和收缴	(185)
第三节 建立国有资本金预算	(192)
本章小结	(201)
复习思考题	(202)
第九章 国有资产统计与绩效评价	(203)
第一节 国有资产统计	(203)
第二节 国有资本金绩效评价概述	(211)
第三节 国有资本金绩效评价程序和方法	(218)
本章小结	(232)
复习思考题	(232)
第十章 行政事业单位国有资产管理	(233)
第一节 行政事业单位国有资产管理概述	(233)
第二节 行政事业单位国有资产管理机构和管理内容	(237)
第三节 非经营性资产转经营性资产的管理	(246)
本章小结	(249)
复习思考题	(250)
第十一章 资源性国有资产管理	(251)
第一节 资源性国有资产概述	(251)
第二节 资源性国有资产管理原则	(253)

第三节 资源性国有资产产权管理.....	(257)
本章小结	(259)
复习思考题	(260)
第十二章 境外国有资产管理.....	(261)
第一节 境外国有资产概述.....	(261)
第二节 境外国有资产管理原则.....	(266)
第三节 境外国有资产的宏观管理与微观管理.....	(271)
本章小结	(279)
复习思考题	(280)
参考文献.....	(281)

第一章 绪 论

本章提要 国有资产是一个历史范畴。有国有资产，就需要对国有资产进行管理。如何正确认识国有资产的性质和功能，如何按市场规则管理国有资产，已经成为我国社会主义市场经济体制建设的关键问题。本章详细地介绍了国有资产、国有资产管理等基本概念，界定了国有资产范围并进行了分类，着重阐述了国有资产的功能和国有资产管理的内容及特点。通过本章的学习，要深刻了解国有资产及相关的基本概念，了解国有资产的范围、分类及各类国有资产的特点，掌握国有资产的功能和国有资产管理的内容及特点。

第一节 国有资产概念

国有资产通常是指属于国家所有的一切财产和财产权力的总称。国家是一个历史范畴，国有资产是随着国家的产生而形成，并随着国家的发展而发展。中国是社会主义国家。建国以来，通过全国人民的艰苦奋斗和辛勤劳动，形成了规模巨大的国有资产。它对于我国的政治稳定、经济发展和人民生活水平的提高，发挥了重大作用。国有资产的科学管理和有效经营，对于我国的政治、经济和文化建设，具有重大的战略意义。

一、资产与财产

由于日常使用的国有资产概念与其本质含义并不一致,所以,要正确理解国有资产概念,必须首先明确资产和财产这两个概念。

所谓资产,是指可以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。资产有三个基本特征:第一,资产是一种经济资源。作为经济资源,它具有服务潜力和贡献能力,能够生产和提供为人类所需要的产品和服务。第二,资产能带来经济利益。即资产总是处于生产经营过程之中,能够为盈利性经济组织或个人获取未来的经济利益服务。第三,资产为特定的经济组织或个人所有和控制。

所谓财产,是指一切物质财富的总称。它既可以是生产要素,也可以是生活资料和自然资源。可见,资产是财产的一部分,财产是比资产范围更加宽泛的概念。

二、国有资产

在现实经济生活中,“国有资产”有时被当作财产概念使用,有时被当作资产概念使用,因此,国有资产概念有广义和狭义之分。

广义的国有资产,是指所有权属于国家的一切财产。包括国家以各种形式投资形成的资产及其收益,包括拨款、接收馈赠而形成的资产,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。具体说来,大体包括以下四个方面:

1. 国家以各种方式对企业投资及其收益形成的经营性资产;
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、水流、矿藏等资源性资产;
4. 接收馈赠、境内无主财产等依法认定形成的国有资产。

狭义的国有资产,是指国家作为出资者在企业中依法拥有的资本及其权益。从功能上来看,它就是指经营性国有资产。包括三

部分：

1. 企业使用的国有资产；
2. 行政事业单位占有、使用的国有资产中转作经营性使用的部分；
3. 资源性国有资产中投入生产经营过程的部分。

狭义的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。会计学中的资产是指列示在资产负债表左边的流动资产、长期投资、固定资产、无形资产、递延资产和其他资产。这些资产是由企业的负债和所有者权益共同形成的。而狭义的国有资产是指资产负债表右下方的国有资本及其权益。由此形成的国有资产可以称为企业国有资产。

企业国有资产在不同形式的企业中具有不同的内容。在国有独资企业中，企业总资产也称为国有企业资产，是由企业负债和国有资本及其权益共同形成的资产。企业国有资产是企业总资产来源的一部分，表现为企业资产负债表右下方的所有者权益。在股份制企业中，企业总资产也称为企业法人财产，是由国家和其他法人、自然人共同出资和企业负债而形成的资产。企业国有资产也只是形成企业法人财产来源的一部分，表现为企业资产负债表右下方所有者权益中的国有资本和按规定在资本公积金、盈余公积金、未分配利润、其他等项目中归国家所有的部分。

狭义的国有资产概念是建立在现代公司理论基础之上的。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——出资者所有权和法人财产权。出资者将实物形态的资产投入公司后形成资本，同时失去了对实物资产的支配权，而获得了出资凭证——股票或股权证，即对企业拥有了产权或股权。公司企业成为独立法人，拥有了对实物资产的支配权，即法人财产权。法人财产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、企业重大决策和选择经营管理者等权利,而不直接干预企业的生产经营活动。企业则以其全部法人财产依法自主经营、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。

三、国有资本与国有法人资本

国有资本,是指由政府直接出资形成的资本及其权益。其中,由国家出资形成的资本是用以承担义务和据以享受权利的资金,在被投资企业体现为实收国有资本(股本)的资金,称为国有资本金。与之相区别的是国有法人资本,即国有独资企业、事业单位向其他企业出资形成的资本及其权益。我们说,狭义的国有资产主要是指国有资本,是因为按照“谁投资、谁所有、谁受益”的原则,由国家投资形成的资本是真正意义上的“国有资产”。而国有法人资本其出资人是国有法人企业,它不是终极所有者,因此法人资本也不属于资本的终极所有者,即在国有法人资本这一层面上无法认定产权的所有制性质,而只能说,国有法人资本是国有资本的派生物。国有资本和国有法人资本不是统一层次上的概念。明确了这一点,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,即它不包含企业负债形成的资产,也不能等同于母、子公司所有者权益之和,即它不包含国有法人资本。具体说来就是: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)的资本是国有法人资本(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上。集团公司对政府统一承担其占用的国有资本的保值增值责任。

第二节 国有资产的范围和种类

国有资产的范围是很广泛的,内容也是十分复杂的。为了加强国有资产管理 and 提高国有资产的营运效益,必须对国有资产实施分类管理。为此,就要按照一定的标准,系统地、科学地对国有资产进行分类。这也是优化国有资产配置、正确发挥国有资产在国民经济中主导作用的必要前提。

按照经济性质和自然特征的不同,可以将国有资产划分为三大类:经营性资产、行政事业性资产和资源性资产。

一、经营性国有资产

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、经营服务等活动,以盈利为目的,依法经营或使用,其产权属于国家所有的一切财产。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。

经营性国有资产具有如下特征:(1)运动性。经营性国有资产通过不断的运动来实现自身的价值和增值。经营性国有资产一旦失去了运动性也就失去了它的经营性。(2)增值性。“增值”是经营性国有资产的“天性”,但是它必须在运动中与劳动力相结合才能增值。(3)经营方式的多样性。由于国有资产分布在各行各业,各行各业的企业又千差万别,这就决定了国有资产的经营方式不可能是单一的,而应该是多样化的。

对经营性国有资产可以从以下几个方面进行分类:

1. 以产业部门为标志,可以将经营性国有资产划分为四类:
(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,如加工业、建筑业等领域中的经营性国有资产。(3)在第三产业部门中从事经营服务活动的经营性资产,如商贸、服务、旅游、金融、保险、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。

2. 以企业经营活动的性质为标志,可以将国有资产划分为两类:(1)金融性国有企业资产,主要包括银行、保险等金融领域中从事经营活动的国有企业和其他从事各种金融活动的国家投资公司或控股公司所占用的产权属于国家的那部分经营性资产。(2)非金融性国有企业资产,主要包括生产企业和提供非金融服务的服务企业所占用的产权属于国家的经营性资产。

3. 以国家是否直接投资为标志,可以将国有资产划分为两类:(1)国家直接投资形成的经营性国有资产,主要是指通过各级财政投资建设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,主要是指实行企业化管理的事业单位利用其留利进行再投资形成的经营性国有资产。

4. 以国有资产所处的空间为标志,可以将经营性国有资产划分为两类:(1)境内经营性国有资产,主要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。(2)境外经营性国有资产,主要是指政府部门或国有企业跨国投资在国外形成的经营性国有资产,如在国外设立国有独资企业的资产,在国外与外方合资建立的企业中属于国家所有的资产等。

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,在法律上被确认为国家所有,能以货币计量的各种经济资源的总称。包括通过财政拨款形成的国有资产、国家直接调拨给行政事业单位的资产、接受馈赠和其他经法律认定为国家所有的资产。