

GUOYOU ZICHAN JINGYING GUANLI

国有资产经营管理

颜世廉 郭 平 编著
林向群 杨树相

GUOYOU ZICHAN JINGYING GUANLI

中南工业大学出版社

811 F20 Y19

国有资产经营管理

颜世廉 郭 平 编著
林向群 杨树相

中南工业大学出版社
1999·长沙

前 言

国有资产是我国社会主义制度的坚强基石。据统计，我国国有资产总量，已从 1949 年的 200 亿元，增加到 1998 年的 82000 多亿元，增长了 410 倍。这是全国人民经过半个多世纪的艰苦奋斗、辛勤劳动积累起来的共同财富，它不仅构成了我国社会主义制度雄厚的物质基础，更是我国国民经济飞速发展的基本条件。

党的十五大明确提出要“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”。这是建设社会主义市场经济体制的需要，是我国经济体制改革的一项重要内容，也是建立现代企业制度的基本保证和政企分开的关键。可以说，国有资产经营管理问题，不仅关系到国有企业自身的生存与发展，而且直接关系到我国社会主义经济建设和社会主义制度的巩固。但是，由于受多年传统计划经济体制的影响，我国对国有资产经营管理方面的研究还十分有限。随着经济体制的转轨、市场机制的深入发展，我们无论是对国有经济，还是对国有资产经营管理都应有一个全新的认识，要“按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则”，积极探索国有资产经营

管理的有效形式。为此，我们共同编著了这本《国有资产经营管理》。

该书共分 10 章，全面、系统地阐述了国有资产的概念与分类，国有资产管理的内容和方法；国有资产管理体制；国有资产的产权管理；国有资产的评估；国有资产的优化配置；国有资产的经营形式；国有资产收益及其分配；现代企业制度与国有资产管理；国有资产监督与经营考核管理及外国国有资产管理概况。

该书立论明晰，阐述深刻，内容翔实，理论性强，可读性好，是一本难得的好教材。

本书作者分工是：第 1 章、第 2 章、第 4 章、第 5 章、第 6 章、第 7 章由郭 平副教授执笔；第 3 章、第 8 章由林向群执笔；第 9 章、第 10 章由杨树相副教授执笔。最后，全书由颜世廉教授、郭 平副教授负责总纂、审核。

由于作者水平有限，错讹不妥之处，恳请读者指正。

编者

1999 年 9 月

第1章 国有资产管理概述

第1节 国有资产的概念与分类

一、国有资产的概念

国有资产，顾名思义，就是属于国家所有的一切财产和财产权利的总称。国家属于历史范畴，因而国有资产也是随着国家的产生而形成和发展的。我国是社会主义国家，新中国成立几十年来，经过全国人民的艰苦奋斗和辛勤劳动，形成了数万亿的国有资产，它是我国国家稳定、经济发展、人民生活水平提高的物质保证。

（一）资产

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《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指企业作为法人在形式上虽没有所有权，但在实际上取得了控制权，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》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”。以上是会计学中的资产概念。在经济学

中，资产被定义为：“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。”^① 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，且能带来经济利益的经济资源。

（二）国有资产

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。

广义的国有资产指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，包括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，国家向行政事业单位拨款形成的非经营性资产，国家依法拥有的土地、森林、河流、矿藏等资源性资产。

狭义的国有资产就是经营性国有资产，指国家作为出资者在企业中依法拥有的资本及其权益，包括企业国有资产；行政事业单位占有、使用的非经营性资产通过各种形式为获取利润而转作经营的资产，国有资产中投入生产经营过程的部分。

理解狭义国有资产概念应注意以下两点：

（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。

有人认为企业国有资产即国有企业资产。这是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总资产。这是一种误解。分析一下企业“资产负债表”即可证明这一点：

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。右方上半部为负债，即“负债是企业所承担的能以货币计

① [美] D. 格林沃尔。现代经济词典。商务印书馆，1981年版，第27页。

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	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

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、盈余公积和未分配利润等。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指资产负债表右方下半部分，即“所有者权益”，并非资产负债表左方“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，企业国有资产是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，总资产则指企业法人财产，即由国家，或其他法人、自然人共同出资形成的所有者权益及其负债共同形成的企业法人全部财产。因此，企业国有资产与国有企业资产是既有区别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。企业国有资产的管理者是国有资产管

理部门，由国有资产管理部门负责其企业内部、企业间以至行业间、区域间的优化配置和合理流动，目的是提高企业乃至整个国有经济的活力；而对企业资产的管理则是企业经营者的职责，企业经营者负责总资产在企业内部的优化配置，以提高企业活力。

企业资产负债表还说明，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），其中，资本是资产来源的一个组成部分。资本、负债与资产并不形成一一对应关系。就是说，出资者一旦将现金、实物、无形资产等投入到企业中体现为资本转化形成法人财产后，就不能说某一部分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的概念是建立在现代公司理论的基础上的。公司企业作为独立的法人，拥有了对实物资产的支配权，即法人财产权。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，使国家的出资者的身份按投入企业的资本额享有所有者权益，即资产收益、重大决策和选择管理者等权利，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。

（2）经营性国有资产主要指国家资本。国家资本指政府直接出资形成的资本及其权益。与之对应的是国有法人资本，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指国家资本，是因为本着“谁投资、谁所有、谁受益”的原则，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”。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。资本的终极所有者包括四类：政府为国家资本所有者；自然人为个人资本的所有者；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指国家资本，就可以明确国有资产在企业的定位。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，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。

由上得知，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），后两者体现为集团公司资产负债表中的长期投资，对应应在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的责任。

二、国有资产的分类

对国有资产进行分类管理，是因为国有资产不仅规模和数量庞大，而且涉及的范围很广。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，国有资产包括国有企业的经营性资产以及国家在集体企业、中外合资企业中投资所形成的资产。因此，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，也是优化配置国有资产、正确发挥国有经济在国民经济中的主导作用的

必要前提。

国有资产分为经营性资产、行政事业资产和资源性资产。

(一) 经营性国有资产

经营性国有资产指从事产品生产、流通、经营服务等领域，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。它包括四层含义：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、实行企业化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，指资产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；三是依法经营和使用，指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、节约使用原则进行生产经营和使用；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广义范围。

经营性国有资产有以下几个特征：

①运动性。通过不断的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，经营性资产也经过了投入—运营—收益—分配—再投入的不断循环。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。

②增值性。“增值”是经营性国有资产的天性，但是它必须在运动过程中与劳动力相结合才能增值，才能创造出更多的剩余劳动价值，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。

③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中，而各企业在行业特点、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和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。

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大的源泉，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。经营性国有资产可以根据以下几种不同标准进行分类：

(1) 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。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、统计报告制度等原因未能列入上述三类的经营性国有资产。

(2) 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融资机构。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控的重要手段。

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。

(3) 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。这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。

(4) 按所处领域不同，可以划分为两类：

①境内经营性国有资产。它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。它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，在国外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。

(5) 根据国家在企业中所拥有资本的比例不同，可以划分为3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。

③国家参股企业资产。国家参股企业指国家持股率低于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。

(6) 根据行政管理层次不同，可以划分为两类：

①中央政府管理的经营性资产。它主要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）级和县级政府管理的经营性资产。

(二) 行政事业性国有资产

行政事业性国有资产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。它包括国家拨给行政事业单位的资产、行政事业单位按照国家政策规定运用国有资产组织收入形成的资产，以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。

行政事业性国有资产具有以下特点：

①配置领域的非生产性。行政事业性国有资产主要分布在从社会范围来看的非生产领域的各种组织中，如各级党政机关、科教文等事业单位、各人民团体等。但并非行政事业性国有资产都是非经营性国有资产，在这些单位中的部分国有资产也可能成为经营性资产。

②使用目的的服务性。由于行政事业性国有资产主要配置于社会的非生产领域，其使用的结果就不可能如同在生产领域中使用的经营性国有资产结果那样，直接生产出物质财富。其作用在于，保证各项行政事业单位工作能顺利开展，保证整个社会正常

运转，支持社会经营性资产的营运。

③资产补偿、扩充的非直接性。这一特点是指行政事业性国有资产使用后形成的消耗资金的补偿来源和为适应行政事业单位工作的发展而扩大资产规模的资金来源，不可能从行政事业性国有资产使用的结果中获得，而只能来源于经营性国有资产的收益转移和各种财政收入的行政、事业费预算支出。因此，行政事业性国有资产的规模及其扩张速度，只能以经营性国有资产的规模适度 and 不断发展为前提，在使用中，必须做到节约、有效使用；在管理中，应尽可能强化使用者的节约意识和经济核算意识。

④占有、使用的无偿性。由于行政事业性国有资产主要配置在非生产领域，在使用的目的上具有广泛的服务性。因此，这部分国有资产在占有、使用过程中的重点是保证其实物形态的完好无损，以满足顺利、有效地开展行政事业工作的需要。这一点不同于对经营性国有资产的要求。后者不仅要保值，而且必须不断增值。

根据管理的不同需要，对行政事业性国有资产可以从不同角度进行分类。如按照行政管理层次不同，可分为中央行政事业性国有资产和地方行政事业性国有资产；按存在的形态不同，可分为流动资产、固定资产、材料和低值易耗品、长期投资、无形资产和其他资产。

（三）资源性国有资产

资源性国有资产指在人们现有知识、科技水平条件下，对某种资源的开发，能带来一定经济价值的国有资源。而国有资源指由我国法律规定其所有权属国家所有的各种自然资源，包括我国领土上的矿藏、水流、城市土地和规定属国家所有的森林、草原、荒地、滩涂、农村中的部分土地等自然资源。国有资源是资源性国有资产的源泉和基础，把国有资源转变为资源性国有资产是人们经营资源活动的经济目标。

资源性国有资产按不同的目的、要求和标准，可以划分为多种类型，如按资源的条件及生物圈圈层分为地下资源、地表资源和太空资源，按资源是否具有生命分为生物资源和非生物资源，按淘汰的再生性质可分为可再生资源、不可再生资源和可永续利用的资源等等。

第2节 国有资产的形成与发展

国家占有生产资料这种所有制形式是随着国家的产生而产生，并随着国家的发展而发展的。其历史可以说是源远流长。因为，国家所有制是作为国家的一种特殊经济手段而存在的。只要国家产生了，国有资产也就随之产生了。所以，原始社会解体，奴隶制国家诞生，国家所有制也就产生了。经过封建社会、资本主义社会到社会主义社会，国有资产依然存在，并随着社会生产力的不断发展而不断演变。按国有资产所依赖的生产力状况以及国家所有制形式及其功能的不同，我们可以把国有资产划分为古代国家所有制资产（低级形态的国有资产）和现代国家所有制资产（高级形态的国有资产）。前者包括奴隶社会和封建社会两种社会形态下的国有资产，后者包括资本主义社会和社会主义社会形态下的国有资产。

古代国有资产是建立在生产力水平极端低下的基础之上的。古代国有资产的典型代表形式是土地国家集中所有，奴隶主、封建主分权经营的形式。古代国有资产尽管在组织、发展社会生产方面发挥了一定作用，但是由于古代国家是以特权、专制、垄断为特征的，所以，一方面它直接占有资产，可以增强国力，对推动古代文明的发展，特别是对创造古代光辉灿烂的民族文化，起过特定的历史作用；另一方面也使国有资产经营缺乏应有的创新能力，阻碍了民营工商业的发展。

与古代国有资产不同，现代国有资产是建立在比较发达的基础之上的。从经济上来看，在资本主义社会，私营经济由于生产力的不断进步而得到充分的发展，占据了主体地位，而国家所有制经济只是作为宏观调控的特殊经济手段而存在，而且无论是私营经济或国有经济都采取企业经营形式。从政治上讲，在资本主义社会，劳动者已不再是隶属于统治者的会说话的工具，也不是依附于他人的半自由人，而是可以自由出卖自己劳动力的自由人；私人企业和国家之间不是臣属关系，也不存在任何依附关系。无论国有企业还是私人企业都要受商品经济的基本规律——价值规律的调节，国有企业同时还要受国家现行经济政策的支配。在职能上，现代国家所有制资产则主要表现在对社会经济的宏观调控上，其一，政府拨款投资兴建的国有企业，保持了整个国民经济在一定程度上的协调与平衡；其二，国有企业通过增减国有资产的投资，来推动或抑制某些产业的发展，使其纳入政策管理轨道；其三，国有资产是现代资本主义国家调节供需矛盾、缓和失业压力、缓解经济危机的重要手段。在危机时期，国家通过扩大国有资产投资，兴建公共工程，增加消费需求，从而为失业者开辟就业渠道，为过剩产品寻求销售市场。国家所有制还配合国家的其他政策措施缓解经济危机。由此可见，现代国家国有资产的管理具有一定的进步意义。

虽然现代国家的国有资产具有对社会经济的调控职能，但这种社会化运用生产资料受资本私人属性的支配。资本主义的国有资产决不是生产资料公有制的表现形式，而是迫于生产社会化属性的压力，为缓解资本主义固有的矛盾和经济危机而采取的一种国家干预经济的具体形式。它的目标是熨平经济周期，缓解社会矛盾，稳定社会局势，确保资本主义私有制经济能够畅通运行。因此，资本主义的国有资产主要集中在基础产业、公用事业和一些垄断性产业，而把高盈利产业留给私人资本去经营。所以，资

本主义国有制企业是为整个资产阶级榨取工人阶级的剩余价值而设立的一种资本主义企业组织形式。正如恩格斯所说：“现代国家，不管它的形式如何，本质上都是资本主义的机器，资本家的国家，理想的总资本家。它愈是把更多的生产力据为己有，就愈是成为真正的总资本家，愈是剥削更多的公民。工人仍然是雇佣劳动者、无产者。资本关系并没有被消灭，反而被推到了顶点。”^① 因此，现代资本主义国家所有制尽管否定了封建专制的国家制度，但是这种否定是在资本属性范围内的一种消极否定，仍以私有制和雇佣劳动为基础，不可能解决资本主义生产的社会化与占有的私人性之间的矛盾。

生产关系一定要适合生产力性质的规律，是人类社会发展的普遍规律。资本主义经济制度取代了封建主义经济制度，从而为社会生产力的发展开辟了新的道路，使生产力从手工业的小生产逐渐转变为机器大工业生产；随着资本主义经济的发展，生产日益的社会化，社会化大生产客观上要求由社会来占有并支配它，这样才能在社会的自觉控制和引导下使之协调地、正常地发展。可见，社会主义国有资产是社会化大生产和资本主义基本矛盾发展的必然产物。

新中国成立以来，全国人民经过艰苦的努力和奋斗，积累起来了 8 万多亿的国有资产。如此庞大的国有资产是社会主义公有制的物质基础。据统计数据显示，我国国有资产总量平均每年递增 12.4%，其中 1980 年以来平均每年递增 14.5%，1990 年以来平均每年递增 17.9%。国有经济在国民经济中占据主导地位，国有企业控制着国民经济的命脉行业，并与其他经济成分合资、合作、参股以及扶持发展集体企业，实际调动或支配着约 40%~60% 的集体、外商资本，为其他所有制企业发展提供了基

① 马克思恩格斯选集，第三卷，第 318 页。