



财政干部培训系列丛书

国有资产 运营与监管

于国安 / 主编

GUOYOU ZICHAN
YUNYING YU JIANGUAN



经济科学出版社

财政干部培训系列丛书

国有资产运营与监管

韩成峰 李华忠 邵泽武 等编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产运营与监管/于国安主编. —北京: 经济科学出版社, 2004. 4

(财政干部培训系列丛书)

ISBN 7-5058-4018-5

I. 国... II. 于... III. 国有资产-资产管理-教材 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 020075 号

责任编辑：吕 萍 张庆杰

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：王世伟

国有资产运营与监管

韩成峰 李华忠 邵泽武 等编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

山东海扬印刷有限公司印装

690×990 16 开 15.5 印张 240000 字

2004 年 4 月第一版 2004 年 4 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-4018-5/F·3314 定价：30.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编委会成员名单

主任委员：	于国安			
副主任委员：	宋新生	郝书辰	聂培尧	樊丽明
委 员：	王 宁	王 沛	王玉华	王慎民
	文新三	冯桂华	李齐云	李华忠
	李国健	任贤德	朱德云	张玉成
	张光月	张向阳	张魁珍	宋文旭
	邵泽武	庞敦之	胡乐亭	胡积健
	赵明亮	姜 龙	姜 凝	寇尊宪
	韩 炜	韩成峰	韩丽华	窦玉明



为适应山东省财政干部教育培训工作的需要，按照“十五”财政干部教育培训规划提出的“实施主体岗位培训、专项培训和技能培训”的要求，山东省财政干部教育培训教材编审委员会于2002年组织编写了《西方财政学》、《经济法律教程》、《社会主义市场经济理论》、《实用英语初级教程》、《公共财政学》、《乡镇财政管理与农村税收》、《计算机应用新编》、《财政改革与发展教程》首套共八本基础理论系列培训教材，较好地满足了山东省财政干部教育培训的需求。为适应中央关于大规模开展干部培训的要求，今年山东省财政厅又组织编写了《政府公共支出管理与改革》等适应公共财政框架建立和各项改革需要的系列培训教材。这套教材由山东省财政厅各业务处室从事主要管理工作的业务骨干主笔编写。教材坚持理论与实践相结合，注重时效性和针对性，知识面广，内容紧跟财政金融体制改革步伐，具有较强的指导意义。

本套教材包括：《政府非税收入管理》、《国有资产运营与监管》、《政府公共支出管理与改革》、《财政投融资管理与实务》、《会计制度建设与会计改革》、《农业税收征管》、《财政监督概论》、《税制与税收制度改革》、《财政干部职业道德与廉洁从政》、《县级财政管

理》、《社会保障制度发展与创新》、《政府采购理论与制度建设》、《财政支持企业改革与发展的理论与实践》、《政府外债管理》、《财政投资评审教程》、《财政教科文管理与改革》、《财政教育培训管理与创新教程》、《“十五”财政教育培训战略与管理》和《理论与实践——财政经济建设管理》等。

为切实保证本套教材质量，山东省财政厅聘请由山东省知名专家、教授组成的专业审稿组，对教材的内容、结构和形式进行了认真修改审定。在此，谨向参与本套教材审稿的各位专家、教授表示衷心的感谢！我们相信，本套教材的出版，将为各级财政部门开展干部教育培训和干部自修学习提供一套较适用的教材。同时，也可为高等财经院校提供教学参考并可作为社会各界人士研究学习之用。

由于我们水平有限，教材中难免有疏漏之处，敬请广大读者批评斧正！

第二届山东省财政干部教育培训教材编审委员会

2004年2月

前 言

随着社会主义市场经济的发展和经济体制改革的日益深入，国有资产管理运营正逐步由体系建立向机制创新的阶段发展。建立有效的国有资产管理、监督和运营机制，对于促进国有经济的持续、快速、健康发展，不断完善社会主义市场经济体制，从根本上提高国有资本的运营质量和效益，具有极为重要的意义。“八五”以来，特别是近几年来，在山东省委、省政府的正确领导下，山东省各级国有资产管理部門紧紧围绕社会主义市场经济体制建设和国有企业改革、经济结构调整的战略目标，按照政府的公共管理职能与国有资产出资人职能分开的原则，以理顺产权关系为主线，以制度创新为着眼点，根据山东省实际，借鉴兄弟省市经验，对国有资产管理运营体制进行了大胆改革和探索，基本形成了国有资产管理机构—运营机构—出资企业三个层次的国有资产管理监督运营体系。在具体从事国有资产日常管理工作中，我们深深体会到理论知识对于指导实际工作的重要性。为此，曾多次举办不同形式、不同层次的干部培训班，以提高国有资产管理干部的理论水平和业务素质。然而，由于没有规范的系统性的教材，授课人员不能将实际工作完全上升到理论高度来指导学员，使培训班的质量总是有所缺憾。我们认为，通过这本教材的编写，一方面规范了本处室的业务管理，使本处室人员接受了一次研究性培训学习，有利于提高业务管理水平，有利于把实际工作中对有关问题的探索上升为理论，更好地指导山东省的国有资产管理工。另一方面也为今后的专业培训和综合性培训提供一本可用教材，将会进一步提高培训班质量。该教材是山东省财政系统干部的专用教材，也可作为广大干部自学用书。

本教材的编写坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导，着眼于提高干部的理论水平和业务素质，并统筹考虑了财政（国资）干部教育培训层次的不同需要；坚持理论联系实际的原则，注意吸收当前国有资产管理研究和实践中的新成

果、新理论和新观念，既有国有资产管理的政策规定，又有山东省的实际工作情况和探索，教材具有较强的针对性和实用性。

本教材由邵泽武同志对章节结构进行总体策划，并对全书进行了认真细致的审核。参加编写的人员有：韩成峰、李华忠、邵泽武、李红、朱孔生、王永振、王在新、王景海、王树宝。

国有资产运营与监管是一篇大文章，所涉及的方方面面众多。尽管我们投入了大量的精力，参阅了大量的有关文献，尽收了实际工作中的管理经验，但毕竟时间较为仓促，加之对党的十六大相关论述理解不够精深，难免有诸多疏漏之处，恳请读者指正和提出改进建议。



第一章 国有资产管理概述	1
第一节 国有资产的概念.....	1
第二节 国有资产的分类.....	4
第三节 国有资产管理的特征.....	9
第四节 国有资产管理的任务及主要内容	18
第五节 山东省国有资产存量、分布及运营状况	21
第二章 国有资产管理体制	28
第一节 国有资产管理体制的历史沿革	28
第二节 国有资产管理体制改革的原则	30
第三节 新型国有资产管理体制的构建	33
第四节 山东省国有资产管理机构建设情况	42
第三章 国有资产基础管理	45
第一节 国有资产产权登记	45
第二节 国有资产评估管理	57
第三节 产权纠纷调处管理	83
第四章 国有企业的改革改制	97
第一节 国有经济的战略性调整与改组	97
第二节 国有企业现代企业制度的建设.....	104
第三节 国有企业公司制改革中的国有资产管理.....	111
第五章 国有股权管理	116
第一节 国有股权管理的原则.....	116

第二节	国有股权的设置	117
第三节	国有股股东权力的行使	121
第四节	国有股股东收益收缴管理	126
第五节	上市公司国有股权管理	128
第六节	山东省上市公司基本情况及国有股减持	130
第六章	国有资本的运营管理	136
第一节	资本运营概述	136
第二节	国有资本运营机构的构建	140
第三节	培育和发展产权交易市场	147
第七章	国有资产的监督管理	155
第一节	加强企业国有资产监督管理的意义	155
第二节	国家监督机制的构建及内容	156
第三节	外派监事会的监督	161
第四节	资本运营机构内部监管机制	162
第八章	国外国有资产管理模式比较	173
第一节	不同经济制度下国有资产比较	173
第二节	国外国有资产管理模式比较	178
第三节	国外国有资产管理模式给我国的启示	186
附录		
国务院国有资产监督管理委员会主要职责		
内设机构和人员编制规定		
	国办发〔2003〕28号	192
企业国有资产监督管理暂行条例		
	中华人民共和国国务院令 第378号	198
国有企业监事会暂行条例		
	中华人民共和国国务院令 第283号	206
山东省国有产权交易管理办法		
	山东省人民政府令 第163号	210

关于省属企业改革中国有产（股）权管理工作的意见	
鲁政发〔2002〕62号	216
山东省企业国有资产授权经营暂行办法	
鲁政发〔1999〕39号	222
山东省资本运营机构国有资产保值增值	
考核奖惩试行办法	
鲁政发〔2000〕31号	228
参考文献	232

第一章 国有资产管理概述

第一节 国有资产的概念

一、资产的含义及其特征

(一) 资产的含义

根据我国《企业会计准则》的规定，“资产是企业拥有或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。”这是会计从企业角度所作的资产概念，这里所说的拥有指所有，控制指占有使用及依法处置，企业中的资产必须是可以以货币计量的。国外有关资产的概念大同小异，如国际资产评估标准委员会这样定义资产：“在会计术语中，资产是可占有和控制的资源，通过这些资源，可以合理地预计一些未来的经济利益。资产的所有权本身是无形的，但是拥有的资产可以是有形的，也可以是无形的。”而美国财务会计准则委员会认为：“资产是某一特定主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。”可见，资产是能够带来未来经济利益的经济资源。

资产有广义与狭义之分。广义的资产泛指财产，指一定时点的财富存量；狭义的资产则通常指那些被用于经营并能在经营中增值的资产。对于现代经济而言，资产的意义并非仅仅在于它作为一定时点的财富存量而存在着，人们更关注的是资产的投入与产出、资产的配置与效率、资产的运营与管理等问题。因此，相对于广义的资产概念，狭义的资产更具时代色彩与时间意义。

（二）资产的特征

1. 资产是能带来收益的以货币计量的经济资源。现代经济的发展依赖于对资源的合理配置和有效使用。经济资源，包括物资资源、人力资源、资金资源、信息资源等等，它们在社会经济发展中发挥着重要的服务与贡献作用。对于经济实体而言，资产有益于它们的生产经营活动，资产的有效使用，能获取一定的经济收益。

资产是能带来经济收益的经济资源，意味着不能把资产定义为实物资源。资金的投入和运用固然是资源形成的条件，在市场经济条件下，独具的专利技术、卓越超群的商誉等同样有着为其拥有者和控制者带来经济收益的作用。

作为经济资源的资产，有着稀缺性的社会属性，在商品经济条件下，要求能以货币来计量。尽管由于资产存在形式的多样化，某些资产难以用货币计量，但只要资产被用于运营或交易，资产就只能或必须采用货币计量的方式，获得公认的价值标准。

2. 资产为某一主体所拥有或者控制。资产存在的实质是为其所有者或经营者带来权益。资产总是要划归特定的所有者和经营者的。只有某一主体拥有或者控制了资产，该资产所带来的经济收益才能归其所有或支配。

现代经济中，对资产的拥有与控制既可以是统一的，也可以是分离的。某一主体拥有资产，该主体对资产具有占有、使用、收益及处分权，该资产所带来的经济效益归资产拥有者。而某一主体对某些资产虽然不具有所有权，但却在一定时间、空间范围内具有控制权，在其控制的范围内对该资产具有使用权，对该资产所产生的经济收益，其控制人也享有其中的一部分。拥有或者控制资产的主体，存在着多种形式，政府、企业、个人以及其他一些机构均可成为这一主体。

作为社会经济微观组织的企业，是资产集中之地，企业正是靠着资产的运营而生存的。企业组织形式经历了一个发展过程，从个人业主制企业、合伙制企业，发展到作为现代企业制度主要组织形式的公司制企业。在一般情况下，个人业主制企业或合伙制企业的资产控制权归属于业主，而公司制企业中，公司资产的控制权则是独立的，正是这种控制权表明了企业资产的边界。公司资产可以作为法人财产而存在。

二、我国的国有资产与国有资本

在我国，国有资产这一概念是随着改革开放的深入而提出的。与过去所泛指“国家财产”或“国有财产”相比，“国有资产”这一概念不仅涵盖了归国家所有的土地、森林、矿藏、山岭、河流、海洋等自然资源，由政府机构、人民团体、军队，以及文化、科学、教育、卫生、新闻、司法等行政事业单位所占用的国有资产，企业占用的经营性国有资产以及属于国有的商标权、专利权、版权等无形资产，而且还可以特指作为生产要素而投入生产经营活动，具有保值增值功能，能带来收益的资源或财产。这就是说，国有资产存在着广义与狭义之分。

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；国家向行政事业单位拨款形成的资产；国家依法拥有的土地、森林、山岭、矿藏等资源性资产；接受馈赠，包括公民赠与及外国友人、团体、政府赠与而获得的资产；我国境内无主财产而由国家认定的资产等。

狭义的国有资产，是指国家作为出资者以各种形式的投资而依法拥有的资产，从功能上讲，即指经营性国有资产。包括企业生产经营活动中使用的国有资产；行政事业单位占有、使用的国有资产中转做经营性使用的部分；资源性国有资产中投入生产经营过程的部分；国家在基础设施建设中通过财政直接投资而形成的资产等。

随着经济体制包括国有资产管理体制改革的不断深入，国有资本的概念被越来越多地使用。一般而言，国有资本是指国家对企业各种形式的投资和投资所形成的收益，以及依法认定的国家所有者权益。对于国有独资企业或公司，其国有资本等于该企业的所有者权益；对于拥有国家投资的有限责任公司和其他具有多元投资主体的企业，国有资本是企业所有者权益中国家应享有的份额。

国有资产与国有资本，这两个概念既有区别又有紧密关联。相对而言，广义的国有资产概念与国有财产概念较一致；狭义的国有资产概念则与国有资本概念更为贴近。通常，国有资产也可以理解为国家以各种形式投资和投资收益形成的资产，此时，国有资产与国有资本这两个概念的含义是一致的。

然而，即使是狭义的国有资产概念与国有资本概念也存在一定差别，

主要表现在以下三个方面：

第一，从会计学的角度理解，企业的“资产”与“资本”是两个完全不同的概念。资产与企业负债和所有者权益两部分相对应，资本则只是指所有者权益这个部分。从这个意义上讲，资本即企业的净资产，国有资本即属于国有的企业净资产。

第二，从存在形态来看，企业资产的形成来源是多方面的，包括国家投资、企业自有资金和借贷资金等，因而具体的资产难以区分哪部分是国有的，哪部分是非国有的或负债形成的。而国有资本从投资主体的角度来看则具有存在的独立性。在宏观领域，国有资本相对于社会资本、私人资本或民间资本而存在；在企业中，国有资本（包括国家资本和国有法人资本）则相对于其他性质的法人资本、外商资本、个人资本而存在。

第三，国有资产和国有资本从本质上讲都是实物形态与价值形态的统一体，但相比较而言，国有资产既可表现为实物资源的占用，也可计量其价值金额。而国有资本不论是作为投资，还是作为以投资所取得的所有者权益，通常都是以价值形态得以体现。

第二节 国有资产的分类

国有资产具有存在形态的多样性和分布范围的广泛性的特点。为使国有资产得到科学的运营和管理，有必要按照一定的标准，对其进行分类。

一、按存在形态划分

国有资产按其存在形态可划分为有形资产和无形资产。

（一）有形资产

有形资产是指具有一定实物形态的资产。这类资产包括土地、房屋、建筑物、机器设备和各种原材料等。

有形资产按资产的运动方式又可分为动产和不动产。动产是指资产位置可以移动，且移动后不会引起原有资产形态与价值发生变化的资产，主要有机器设备、运输工具、生产用具等。不动产是指资产位置不能移动，如果移动会使资产受到损坏或丧失经济价值，如企业的厂房及其他建筑

物、土地等。动产与不动产的不同特点决定了他们在资产的变现性上存在差异，对于资产处置变现而言，动产比不动产要容易一些。

（二）无形资产

无形资产是指没有一定实物形态，但能为其所有者提供某种特殊权利，并获取一定收益的资产。这类资产主要包括特许经营权、知识产权、商誉、专有技术等。

无形资产又可分为可确指无形资产和不可确指无形资产。可确指的无形资产有专利权、商标权、生产许可权等。不可确指的无形资产主要指商誉，它由企业的历史影响、管理水平、经营特色等因素综合决定，并通过获取超额利润来反映。与可确指的无形资产能独立存在不同，不可确指的无形资产不能脱离企业的有形资产单独存在，亦不能单独取得。

鉴于资产具有有形资产和无形资产之分，在对企业资产进行计量与评估时，要采用具有针对性的不同方法。

二、按经济用途划分

国有资产按其经济用途可划分为经营性资产和非经营性资产。

（一）经营性资产

经营性资产是指投入到生产经营过程中或按企业经营要求所使用的资产。经营性资产主要分布在各产业部门、各经济实体之中，同时也包括行政事业单位等在保证完成本单位正常工作的前提下，按照国家有关政策规定用于从事生产经营活动的资产。经营性资产的运营要求是实现资产价值的保值增值。

（二）非经营性资产

非经营性资产是指那些不投入生产经营过程，而由行政事业单位、党派和社会团体等为完成国家行政任务和开展业务或社会活动所占有、使用的资产。非经营性资产不直接参与生产经营活动，不具有资产增值性的特点，而是要求维护资产的安全与完整，使资产得到合理有效的使用，保证占用国有资产的单位、机构履行职责并产生良好的社会效益。

在某些情况下，非经营性国有资产可以转为经营性国有资产，但必须