



财政部“十五”规划教材
全国高职高专院校财经类专业教材

国有资产管理

彭成洪 主编

GUOYOUZICHANGUANLI



中国财政经济出版社

598
财政部“十五”规划教材
全国高职高专院校财经类专业教材

1-123.7
P43

国有资产管理

彭成洪 主编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产管理/彭成洪主编. —北京, 中国财政经济出版社, 2002.9

财政部“十五”规划教材. 全国高职高专院校财经类专业教材
ISBN 7-5005-5895-3

I. 国… II. 彭… III. 国有资产-资产管理-高等学校: 技术学校-教材 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 047262 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drcc.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

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 8.75 印张 206 000 字

2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 060 定价: 14.30 元

ISBN 7-5005-5895-3/F·5179

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

本书是财政部“十五”规划教材。

1998年12月15日，在全国财政工作会议上，国务院副总理李岚清同志讲话中提出积极创造条件，逐步建立公共财政基本框架的思路。之后的几年中，有关公共财政的概念及其框架的问题，倍受经济学界的关注，围绕这一问题展开的讨论十分热烈。有人将国有资产财政作为社会主义市场经济体制下双元结构财政的一个组成部分，有人认为我国的公共财政与西方公共财政的区别就在于：我国国有资产管理活动是财政的一个非常重要的组成内容，而西方财政是以私有制为特征，国有资产管理活动只是财政的一个比较次要的组成内容。无论如何，有一点可以肯定，国有资产管理是公共财政不可或缺的内容。因此，在国有资产管理局已经撤并的情况下，仍有必要在财税专业开设“国有资产管理”这门课程，作为专业必修课。

《国有资产管理》全书分为八章，第一章介绍的是国有资产管理存在的基础，重点论述在公共财政框架下国有资产管理存在的客观必然性是市场失灵引起的；第二章阐明国有资产管理体制的基本内容，论述新的国有资产管理体制的基本框架；第三章介绍产权管理的基本知识，论述产权转让的重要意义；第四至第六章介绍了经营性资产从投资到收益全过程的管理问题，论述了国有资产投资也要讲效益，国有资产经营的主要目标是社会效益，而不是所谓的“二元性”目标，国有资产留存收益的使用应给予企

业自主权等基本观点；第七章则介绍了行政事业单位的国有资产管理问题，认为这部分国有资产不能等同于非经营性国有资产，正因为如此，在编写过程中突破了经营性、非经营性的体例；第八章介绍的是外国国有资产管理的经验以及具体的做法，因为国有资产是一个世界性的现象，“他山之石，可以攻玉”，了解外国国有资产管理的基本情况既可开阔视野，又可给我国的国有资产管理以启迪。至于国有资产评估管理及资源性国有资产管理，在机构改革中已分别划归有关行业协会、国土资源和林业部门管理，为了使教材重点突出、内容精练，本书予以去除。

本教材由彭成洪担任主编，拟定编写大纲并对全书各章进行总纂。第一、八章由彭成洪编写，第二、三章由韦鹏飞编写，第四、五章由杨树臣编写，第六、七章由陶学荣编写。在教材编写过程中，得到了财政部干教中心的大力支持，申长平教授对本书的编写给予了热情指导，同时还参考引用了不少专家学者的著作（已在参考文献中列出）。在此，我们向上述单位和同志致以衷心的感谢！

由于我们理论水平有限，实践经验不足，加之时间仓促，书中难免存在缺点与不足，恳请读者批评指正。

编 者

2002年3月

目 录

第一章 国有资产的存在基础	(1)
第一节 国有资产的概念及分类.....	(1)
第二节 国有资产存在的必要性.....	(16)
第三节 我国国有资产的现状.....	(29)
第四节 国有资产管理的特征和内容.....	(35)
第二章 国有资产管理体制	(43)
第一节 国有资产管理体制及其建立原则.....	(43)
第二节 我国国有资产管理体制的变革.....	(52)
第三节 传统国有资产管理体制的弊端.....	(64)
第四节 建立新的国有资产管理体制.....	(68)
第三章 国有资产产权管理	(76)
第一节 产权管理概述.....	(76)
第二节 国有资产产权界定.....	(82)
第三节 国有资产产权登记.....	(93)
第四节 产权转让与产权交易市场.....	(98)
第四章 国有资产投资管理	(106)
第一节 国有资产的投资主体及范围.....	(106)
第二节 国有资产投资规模、结构和布局的控制.....	(113)

第三节	国有资产投资的可行性研究·····	(119)
第四节	国有资产投资效益的考核·····	(125)
第五章	国有资产经营管理·····	(130)
第一节	国有资产经营目标与原则·····	(130)
第二节	国有资产经营主体·····	(137)
第三节	国有资产经营方式·····	(142)
第四节	境外国有资产经营·····	(150)
第六章	国有资产收益管理·····	(177)
第一节	国有资产收益的概念及其意义·····	(177)
第二节	国有资产收益的分配·····	(182)
第三节	国有资产收益的收缴管理·····	(198)
第四节	国有资产留存收益的管理·····	(204)
第七章	行政事业单位国有资产管理·····	(208)
第一节	行政事业单位国有资产的概念及特征·····	(208)
第二节	行政事业单位国有资产的一般管理·····	(217)
第三节	非经营性资产转经营性资产的管理·····	(234)
第八章	外国国有资产管理·····	(241)
第一节	发达国家国有资产管理·····	(241)
第二节	发展中国家国有资产管理·····	(249)
第三节	外国国有资产管理的经验·····	(259)
参考文献	·····	(267)

第一章

有资产的存在基础

教学目的与要求

在学习和研究我国国有资产管理问题时，首先应对一些基础的理论范畴有明确的认识。其中包括：什么是国有资产，国有资产是怎样产生的；我国国有资产的现状是怎样的，在公共财政框架下国有资产的存在必要性是什么；为什么要加强国有资产管理，国有资产管理的特征和内容是什么等等。通过本章的教学，要使学生对以上基本范畴能够掌握。重点是了解国有资产存在的客观原因。

第一节 国有资产的概念及分类

什么是国有资产？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，通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，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（FASB）发布的《财务会计概念公告》（Statements of Financial Accounting Concepts）将资产定义为“资产是其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”。该公告对资产的特征（Characteristics of Assets）的说明指出，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（economic resources）。资产（经济资源）的共同特征是服务潜力（service potential）或未来利益（future economic benefit），即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，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。”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。

（一）广义的国有资产

广义的国有资产，是指国有财产。《中华人民共和国国有资产法（草案）》中所定义的国有资产为：“本法所称国有资产，是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”。就是广义的国有资产。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。

（二）狭义的国有资产

狭义的国有资产就是经营性国有资产，是指国家作为出资者在企业中依法拥有的资本及其权益。经营性资产包括三部分：（1）企业国有资产；（2）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转作经营的资产；（3）国有资源中投入生产经营过程的部分。

理解狭义国有资产的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。有一种观点认为，企业国有资产即国有企业中的资产。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（表 1-1）即可证明这一点。

表 1-1

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

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”，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共同形成的企业法人全部财产。由企业国有资产与企业总资产概念、内涵的不同可以看出，企业国有资产与企业总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，只有净资产的所有者属国家所有。企业国有资产的管理者是国有资产管理部門，由国有资产管理部門负责其企业内部、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。

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），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 $\text{资产} = \text{负债} + \text{所有者权益}$ 。

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，在出资者获取产权（股权、所有者权益）后，即同时失去了对其投入公司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。公司企业则作为独立的法人，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（《中华人民共和国国有资产法（草案）》）。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。

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责任。

三、国有资产的分类

《中华人民共和国国有资产法（草案）》第五条规定：“国有资产进行分类管理。”之所以要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、中外合资企业中投资所形成的资产。可以这样说，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，也是优化国有资产配置、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

1. 经营性国有资产的定义。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，指从事产品生产、流通、经营服务等领域，以营利为主要目的，依法经营或使用，其产权属于国家所有的一切财产。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；二是以营利为主要目的，是指直接为社会创造价值和使用权价值，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广义范围。

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。

2. 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。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。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。

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中，而各行各业的国有企业在行业特点、技术基础、管理水平、生产规模、所处区域的环境、经营状况以及以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。

3. 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：

(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。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。

(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。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。

(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。境内经营性国有资产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。境外经营性国有资产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 1991 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。

(5) 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。国家投资企业是指国家拥有 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，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