

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

# 国有 资产管理

State Assets Administration

李松森 编著



经济科学出版社  
Economic Science Press

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

# 国有 资产管理

State Assets Administration

李松森 编著



经济科学出版社  
Economic Science Press

责任编辑：郭宝荃  
责任校对：王肖楠  
版式设计：代小卫  
技术编辑：潘泽新

## 国有资产管理

李松森 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

760×990 16 开 33.25 印张 560000 字

2003 年 6 月第一版 2003 年 6 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-3574-2 / F·2885 定价：49.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 《公共管理学科系列教材》 编辑委员会

## 主 编

高培勇 中国人民大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

## 编委 (按姓氏笔画排列)

马海涛 中央财经大学教授  
马敬仁 深圳大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员  
王俊豪 浙江财经学院教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员  
计金标 中央财经大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员  
邓大松 武汉大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任  
委员  
尹庆双 西南财经大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员  
丛树海 上海财经大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

- 李成智 北京航空航天大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 曲福田 南京农业大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任  
委员
- 曲德森 首都经济贸易大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 杨灿明 中南财经政法大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 张凤荣 中国农业大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 武彦民 天津财经学院教授
- 周 鸿 西南师范大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 郑功成 中国人民大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 耿庆茹 西安交通大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 崔运武 云南大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
- 寇铁军 东北财经大学教授
- 董克用 中国人民大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任  
委员
- 鞠晓峰 哈尔滨工业大学教授  
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

# 《公共管理学科系列教材》

## 总 序

—

经济科学出版社邀我出面组织编写一套公共管理学科领域的系列教材。经与有关同志商议，大家颇有信心和兴趣。于是，欣然接受了这一不算轻松的任务。

二

说起来，我们之所以乐于承担这套系列教材的编写任务，是颇有些缘由的。

1997年和1998年，教育部先后调整了研究生和本科生专业目录。其中的一个重大变化，就是管理学从经济学中分离出来，成为一个独立的学科门类。并且，在管理学门类项下，公共管理单设，同工商管理、农林经济管理并列作为一级学科而存在。可以说，中国的公共管理学科，就是从那时起真正步入蓬勃发展轨道的。

管理学和经济学相分离，特别是公共管理作为一级学科单设之后，相关学科的学科建设与发展问题也随之提上了议事日程。

1999年秋天，中国国际税收研究会在深圳市举行年会。会议间

隙，我同一道赴会的王传纶教授讨论财政学科的建设与发展方向问题。王传纶教授告诉我，可以从经济学和管理学互相交融的线索上做些事情。此后不久，我即到英国卡迪夫大学商学院做访问学者。利用这个机会，我旁听了卡迪夫大学商学院的公共管理类课程，查阅了卡迪夫大学图书馆几乎所有的公共管理类书籍，也通过卡迪夫大学图书馆从大英图书馆等处调阅了不少相关的文献。从这些课程、书籍和相关文献中，我看到了公共管理和公共财政之间的相通之处，亦感受到了将管理学和经济学分析范式共同引入政府治理领域的挑战性。事实上，支撑公共管理学科的理论基础就是经济学和管理学的复合物。<sup>①</sup>进一步说，在当今的世界上，按照政府部门实质上是一个特殊的产业部门（即所谓“产业型政府”）的理解，有关公共管理的全部事项，说到底，就是生产或提供公共物品或服务。通过公共财政收支所折射、所反映的，正是公共管理领域的核心内容——围绕政府为生产或提供公共物品或服务而筹集财源、而拨付经费的活动。公共部门管理，或者说，“公共物品或服务”的管理，既需要经济学——特别是其中的财政学——的思维，也需要管理学的理念。

一旦将财政学科融入于公共管理学科，在公共管理和公共财政互相交融的大棋局中探询财政学科以及公共管理学科的建设与发展道路，许多在过去看得不那么清楚、心中不那么有底的事情，似乎一下子看得清楚了，心中也变得有底了。其实，公共管理本来就是一门建立在多个学科基础之上、由多个视角进入的综合性的边缘学科。美国路易斯安纳州立大学公共管理学教授托马斯·D·林奇博士所开出的有关公共管理学覆盖内容的清单——“公共管理学=政治学+经济学+会计学+行为科学+财务学+……”，<sup>②</sup>便是对公共管理学科内涵与外延的一个极好概括。所以，公共管理学科领域的耕耘者确实需要一个广阔的多学科、多视角的知识背景。财政学科也好，

① 参见欧文·E·休思：《公共管理导论》中译本，77页，北京，中国人民大学出版社，2001。

② 参见托马斯·D·林奇：《美国公共预算》中译本，7页，中国财政经济出版社，2002。

其他别的什么相关学科也罢，亦确实需要融入于公共管理学科，在多学科、多视角的交融之中确立学科建设和发展的方向。我想，这正是我们进行研究生和本科生专业目录调整的目的所在，这也正是我们下大气力建设和发展中国的公共管理学科的目的所在。

基于这样的认识，出于如此的判断，我们对公共管理学科的兴趣日渐浓厚了，我们投入于公共管理领域的精力越来越多了。而且，随着时间的推移，研究的深入，以至于萌发了一种念头：编写一套适合中国高等学校公共管理类专业教学和政府部门公务员培训需要的系列教材。

也可以说，这就是我们接受这一任务的背景。

### 三

追根寻源，作为一门独立的学科，公共管理学诞生于20世纪初期，至今已有近百年的历史。但是，在中国，前面已经述及，无论从哪方面讲，公共管理学都属于一门新兴的学科。从20世纪80年代部分高等学校开设行政管理专业，到此后陆续设立劳动和社会保障、土地资源管理、公共事业管理等专业，再到1997年和1998年研究生和本科生专业目录调整进而形成一个独立的公共管理学科，加总求和，不过二十多年的时间。引进和发展的历史既短，对于它的研究自然是不很充分的。具体到高等教育领域，无论专业设置、课程安排、教材建设，都尚处在探索过程之中。探索中的中国公共管理教育，固然要立足于中国的国情背景，但也有一个学习、借鉴国外思想成果和实践经验的任务。因此，编写公共管理学科领域的教材，首先要做的一件事，就是要尽可能地将国外使用多年且较为成熟的教材收入视野。在广泛汲取营养的基础上，按照中国人的思维习惯，结合中国的具体实践，给予中国化的阐释。

公共管理学科覆盖的范围极为宽广。从大的方面说，它包括公共行政管理、公共政策管理、国民经济管理、财政税收管理、土地



资源管理、教育管理、城市与规划管理、劳动和社会保障管理、外交政策与管理、科技管理、非营利组织管理、国防与国家安全管理以及电子政务管理等十几个专业方向。而且，这些专业方向所涉及的课程，可区分为基础课、专业基础课、专业方向课和选修课等几个类别，每个类别又分别由几门或多门课程所组成。如此宽广的专业方向和如此众多的课程门数，所需要的教材编写量当然不会是一个小数。就我们的人力资源和公共管理学科的发展现状而论，一次性地组织编写所有的教材，既不可能，也不必要。现实的选择只能是：“循序渐进，拾遗补阙。”所谓循序渐进，就是有选择、有重点地确定选题，分期分批地组织编写。所谓拾遗补阙，就是根据现时教学的情况，缺少什么教材，编写什么教材；什么教材急需，先着手编写什么教材。

我们相信，循着这样的路子走下去，一套既立足于中国国情，又可同国际接轨，准确反映公共管理领域理论与实践的最新动态，并且，以前沿性、启发性、权威性和实用性为基本特色的公共管理学科系列教材，将会展现在我们面前。

#### 四

这套教材，主要是为高等学校公共管理类专业的教学和政府部门公务员培训的需要而编写的。高等学校的教师和学生以及政府部门工作人员，是这套系列教材的主要读者群。

作为主编，我最希望看到的社会效果是：这套系列教材能对中国公共管理学科的发展有所推进，能对中国高等学校公共管理类专业的教学有所贡献，能对中国政府部门公务员队伍的建设有所裨益。

这是我本人、编委会成员以及所有编写人员的目标。我们朝着这些目标努力了，但是否做到了，则要留待广大的读者朋友去评判了。

编写公共管理学科教材，本来就是一件新鲜事物。编写建立在

规范化的课程体系基础上的公共管理学科系列教材，难度就更大了。我们深知，这一批以及今后陆续出版的系列教材，肯定存在着这样或那样的不足之处，还需在使用过程中不断充实、完善。期望读者朋友喜欢这套系列教材，更期望读者朋友帮助我们编好这套系列教材。

**高培勇**

2002年7月于第一批《公共管理学科系列教材》发排之际



---

<b>第1章 国有资产管理导论</b> .....	1
1.1 国有资产概述 .....	1
1.1.1 国有资产的概念 .....	1
1.1.2 国有资产的分类 .....	2
1.1.3 国有资产的形成 .....	6
1.1.4 我国国有资产的状况 .....	8
1.2 国家拥有资产的理论依据 .....	10
1.2.1 国家拥有资源性资产的理论依据 .....	11
1.2.2 国家拥有非经营性资产的理论依据 .....	12
1.2.3 国家拥有经营性资产的理论依据 .....	12
1.3 国有资产管理经营的理论依据 .....	14
1.3.1 财产要素、财产权和财产权体系 .....	14
1.3.2 国家财产权和国家财产权体系 .....	16
1.3.3 与国家财产权有关的其他财产权 .....	17
1.3.4 国有资产管理经营的理论依据 .....	17
结论 .....	20
内容提要 .....	21
关键概念 .....	22
复习思考题 .....	22
<b>第2章 国有资产管理经营主体与目标</b> .....	23
2.1 国有资产管理经营主体 .....	23
2.1.1 国有资产管理经营主体概述 .....	23
2.1.2 国有资产管理经营主体的特点 .....	25
2.1.3 国有资产管理经营主体的职能 .....	27

2.1.4 国有资产管理经营主体之间的关系 .....	31
2.2 国有资产管理经营目标 .....	32
2.2.1 国有资产管理经营的总体目标 .....	33
2.2.2 国有资产管理经营的具体目标 .....	38
结论 .....	43
内容提要 .....	44
关键概念 .....	44
复习思考题 .....	44
<b>第3章 经营性国有资产管理</b> .....	<b>45</b>
3.1 经营性国有资产管理概述 .....	45
3.1.1 经营性国有资产的内涵 .....	45
3.1.2 经营性国有资产的分类 .....	46
3.1.3 经营性国有资产管理的特点 .....	48
3.2 经营性国有资产管理的内容 .....	49
3.2.1 法律、法规和制度建设 .....	50
3.2.2 经营性国有资产管理的基础工作 .....	51
3.2.3 经营性国有资产投资管理 .....	52
3.2.4 经营性国有资产存量管理 .....	52
3.2.5 经营性国有资产收益及分配管理 .....	53
3.3 国有资本保值增值考核 .....	53
3.3.1 国有资本保值增值考核概述 .....	53
3.3.2 国有资本保值增值考核指标 .....	54
3.3.3 国有资本保值增值分析指标 .....	58
结论 .....	61
内容提要 .....	62
关键概念 .....	62
复习思考题 .....	62
<b>第4章 国有资产产权管理</b> .....	<b>63</b>
4.1 国有资产产权界定 .....	63
4.1.1 国有资产产权界定的概念 .....	63
4.1.2 国有资产产权界定的意义 .....	64

4.1.3 国有资产产权界定的原则 .....	65
4.1.4 国有企业产权界定 .....	66
4.1.5 国有单位之间的产权界定 .....	67
4.1.6 集体企业产权界定 .....	68
4.1.7 其他所有制企业产权界定 .....	69
4.1.8 产权界定的组织管理 .....	70
4.1.9 产权界定的方法 .....	71
4.2 国有产权纠纷调处 .....	72
4.2.1 国有产权纠纷调处的概念 .....	72
4.2.2 国有产权纠纷调处的基本依据 .....	74
4.2.3 国有产权纠纷调处的程序 .....	74
4.2.4 规范国有产权纠纷调处工作 .....	76
4.3 国有资产产权登记 .....	78
4.3.1 国有资产产权登记的概念 .....	78
4.3.2 国有资产产权登记的意义 .....	79
4.3.3 国有资产产权登记与工商登记的关系 .....	80
4.3.4 企业产权登记的对象 .....	82
4.3.5 企业产权登记的组织管理 .....	83
4.3.6 产权登记的种类 .....	84
4.3.7 产权报告 .....	88
4.3.8 产权登记程序 .....	89
4.3.9 产权登记档案管理 .....	90
结论 .....	91
内容提要 .....	92
关键概念 .....	92
复习思考题 .....	92
<b>第5章 国有资产清产核资 .....</b>	<b>93</b>
5.1 清产核资概述 .....	93
5.1.1 清产核资的概念 .....	93
5.1.2 清产核资的意义 .....	94
5.1.3 清产核资的范围和内容 .....	94
5.1.4 我国历次清产核资概况 .....	95

5.2 资产清查 .....	97
5.2.1 资产清查的对象 .....	97
5.2.2 流动资产的清查 .....	98
5.2.3 固定资产的清查 .....	100
5.2.4 长期投资和境外投资的清查 .....	101
5.2.5 在建工程的清查 .....	101
5.2.6 无形资产的清查 .....	101
5.2.7 递延资产的清查 .....	102
5.2.8 土地资产的清查 .....	102
5.2.9 负债的清查 .....	102
5.2.10 所有者权益的清查 .....	104
5.3 资产价值重估 .....	106
5.3.1 资产价值重估的概念和范围 .....	106
5.3.2 资产价值重估的作用 .....	107
5.3.3 资产价值重估的原则 .....	107
5.3.4 资产价值重估的方法 .....	108
5.3.5 资产价值重估方法的运用 .....	109
5.4 资金核实 .....	114
5.4.1 资金核实概述 .....	114
5.4.2 政府资本金的核定 .....	115
5.5 土地清查与估价 .....	116
5.5.1 土地清查估价的必要性 .....	116
5.5.2 土地清查估价的任务 .....	117
5.5.3 土地清查估价的范围 .....	118
5.5.4 土地清查登记的程序与方法 .....	118
5.5.5 土地估价 .....	119
结论 .....	120
内容提要 .....	121
关键概念 .....	121
复习思考题 .....	121
<b>第6章 国有资产评估 .....</b>	<b>124</b>
6.1 国有资产评估概述 .....	124
6.1.1 资产评估的概念 .....	124

6.1.2	资产评估要素	125
6.1.3	资产评估的特点	127
6.1.4	资产评估的原则	128
6.2	国有资产评估的内容	131
6.2.1	资产评估的对象	131
6.2.2	资产评估的种类	132
6.2.3	资产评估的基本方法	133
6.3	国有资产评估管理	142
6.3.1	资产评估管理的目的	142
6.3.2	资产评估管理的任务	142
6.3.3	资产评估程序管理	143
6.3.4	资产评估的执法管理	144
6.3.5	资产评估行政管理	145
6.3.6	资产评估机构管理	146
6.3.7	资产评估人员管理	148
6.3.8	资产评估行业组织管理	149
	结论	151
	内容提要	151
	关键概念	152
	复习思考题	152
<b>第7章</b>	<b>国有资产统计评价</b>	<b>153</b>
7.1	国有资产统计评价概述	153
7.1.1	国有资产统计评价的概念	153
7.1.2	国有资产统计评价工作的内容	154
7.1.3	国有资产统计工作管理机构及其职责	155
7.1.4	国有资产统计评价的意义	155
7.1.5	国有资产统计工作的原则	157
7.2	国有资产统计报表和年度报告	158
7.2.1	国有资产统计报表的填报单位	158
7.2.2	国有资产年度报表分类	159
7.2.3	企业类国有资产统计报表	160
7.2.4	国有资产年度报告	163

7.3 国有资本金效绩评价	164
7.3.1 国有资本金效绩评价概述	164
7.3.2 国有资本金效绩评价的意义	165
7.3.3 国有资本金效绩评价指标体系	166
7.3.4 国有资本金效绩评价指标权数和评价标准	175
7.3.5 国有资本金效绩评价计分方法	177
7.3.6 国有资本金效绩评价结果	180
7.4 国有资产统计评价工作的组织管理	182
7.4.1 国有资产年度报表的报送程序	182
7.4.2 国有资产年度报表的汇总	182
7.4.3 国有资产统计评价数据的运用和管理	184
结论	184
内容提要	185
关键概念	186
复习思考题	186
<b>第8章 国有股权管理</b>	<b>192</b>
8.1 国有企业股份制改组	192
8.1.1 股份制的概念与特征	192
8.1.2 国有企业股份制改组的意义	194
8.1.3 国有企业股份制改组的范围和形式	196
8.1.4 国有企业股份制改组的途径	198
8.1.5 国有企业股份制改组的主要环节	199
8.1.6 国有独资公司	201
8.2 国有股权设置管理	202
8.2.1 公司国有股权的概念	202
8.2.2 国有股权管理的原则	203
8.2.3 国有股权管理的内容	204
8.2.4 国有股权设置管理	205
8.3 净资产折股和溢价发行管理	207
8.3.1 净资产折股和溢价发行管理的概念	207
8.3.2 净资产折股和溢价发行管理的主要内容	207
8.3.3 折股方案和溢价发行方案核定方法	208
8.3.4 国有股权管理应当注意的问题	212



8.4 国有股权代表的管理	212
8.4.1 国有股权代表的条件	212
8.4.2 国有股权代表的权利	212
8.4.3 国有股权代表的义务	213
8.4.4 国有股权代表报告制度	213
8.4.5 国有股权代表的委派	214
8.5 股份制企业国有资本金管理	214
8.5.1 主要概念	214
8.5.2 产权管理	215
8.5.3 国有股权管理	216
8.5.4 股权设置管理	217
8.5.5 报送文件资料	217
8.5.6 国有划拨土地的管理	217
8.5.7 剥离资产的管理	218
8.5.8 债权债务的处理	218
8.5.9 应付福利费、职工教育经费等的管理	219
8.5.10 存续企业的有关规定	220
结论	220
内容提要	221
关键概念	221
复习思考题	221
<b>第9章 企业集团产权管理</b>	<b>223</b>
9.1 企业集团概述	223
9.1.1 企业集团的概念与特征	223
9.1.2 组建企业集团的意义	227
9.1.3 组建企业集团的原则	228
9.1.4 企业集团的形成方式	229
9.2 国有资产授权经营	233
9.2.1 国有资产授权经营的内涵	233
9.2.2 国有资产授权经营的原因	235
9.2.3 国有资产授权经营的基本方式	236
9.2.4 国有资产授权经营的条件	236
9.2.5 国有资产授权经营的程序	237