

国有资产 管理概论

.....

黄少安 主编
李齐云 副主编
郝书辰



经济科学出版社

国有资产管理概论

黄少安 主编

李齐云 郝书辰 副主编

经济科学出版社

2000·北京

责任编辑：吕 萍
责任校对：徐领弟
版式设计：代小卫
技术编辑：王世伟

国有资产管理概论

黄少安 主编

李齐云 郝书辰 副主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086
总编室电话：62541886 发行部电话：62568485

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

电子邮件：[esp@public2. east. net. cn](mailto:esp@public2.east.net.cn)

北京印刷厂印刷

河北永清县后奕装订厂装订

850×1168 32 开 9.375 印张 230000 字

2000 年 2 月第 1 版 2000 年 2 月第 1 次印刷

印数：00001—12000 册

ISBN 7-5058-2092-3/F·1490 定价：16.60 元

(图书出现印装问题 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

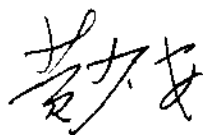
国有资产管理概论/黄少安编著. - 北京: 经济科学出版社, 2000.2
ISBN 7-5058-2092-3

I. 国… II. 黄… III. 国有资产-经济管理-概论
IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 12744 号

前 言

《国有资产管理概论》是一本供本科生使用的教材，全书由黄少安提出构想、拟出提纲，最后统稿、定稿。李齐云和郝书辰帮助统稿。由于时间紧迫，加上集体行动，一是有许多不完善之处，二是一些思想难以得到完全贯彻。我们诚请使用者批评，以便我们修改。各章作者如下：第一～二章黄少安；第三～五章李增刚；第六章郝书辰；第七章李齐云、张志元；第八章李增刚、郝书辰；第九章李齐云、郝书辰；第十章魏建、郝书辰；第十一章魏建。



2000.1.14

目 录

第一章 导言	1
第二章 关于资产和产权的基本理论知识	7
第一节 资产和产权	7
第二节 产权的性质和功能	13
第三节 国有资产与国有资产管理	20
思考题	22
第三章 国有资产产权主体	23
第一节 国有资产产权主体的多元性	23
第二节 国有资产产权主体的人格结构	30
第三节 国家的其他职能与国有资产管理职能	36
思考题	43
第四章 国有资产管理的目的及效率评价	44
第一节 国有资产管理的目的	44
第二节 国有资产管理的效率评价	60
思考题	67
第五章 国有资产分类	68
第一节 竞争性国有资产与非竞争性国有资产	69
第二节 资源性国有资产	76
第三节 金融性国有资产	81
思考题	87
第六章 国有资产产权界定	88

第一节	国有资产产权界定概述	88
第二节	国有企业中国有资产的产权界定	94
第三节	集体企业中国有资产的产权界定	99
第四节	国有资产产权界定的方法和产权登记	104
思考题		108
第七章	国有资产评估	110
第一节	清产核资	110
第二节	资产评估概述	117
第三节	资产评估的原则与程序	126
第四节	对资产评估行业的管理	132
第五节	国有资产评估方法	140
思考题		155
第八章	国有资产管理的范围和内容	156
第一节	国有资产管理的范围	156
第二节	国有资产的投资管理	165
第三节	国有资产的运作管理	175
第四节	国有资产的保安全管理	183
第五节	国有资产的收益管理	190
思考题		194
第九章	国有资产管理体制	195
第一节	国有资产管理体制概述	195
第二节	建立新型国有资产管理体制	202
第三节	国有资产管理的组织机构	210
第四节	建立新型国有资产管理体制的配套改革	220
思考题		225
第十章	国有资产产权交易	226
第一节	国有资产产权交易概述	226
第二节	国有资产产权交易方式	233

第三节 国有资产产权交易程序	248
第四节 我国国有资产产权交易市场的建设构想	255
思考题	261
第十一章 国有资产管理的国际比较	262
第一节 不同经济制度下的国有资产	262
第二节 不同的国有资产管理模式	266
第三节 西方国有企业的私有化	275
思考题	286
参考文献	287

第一章

导 言

“国有资产”是一个客观存在。不仅以公有制为主体的社会主义国家，国有资产占社会总资产的主要部分——因为全民所有都采取国家所有的形式，而且在现代市场经济条件下，许多资本主义国家的国有资产在社会总资产中也占有很高比例。因此，国有资产管理 and 运作是一个世界性问题。在社会主义的中国则尤为重要。近年来，我们的经济类、管理类的学生都多少要专门学习这方面的知识或专门开设这门课。但是，迄今为止并没有理想的教材。一些财经类院校已经编写了一些国有资产管理方面的教科书。我们参阅后的总体感觉是：虽然论及国有资产管理的几乎所有重要问题、内容，但是还有很大的改善余地。主要表现在：第一，作为专门教材，缺乏严密的逻辑体系，不同内容之间缺乏理论主线。第二，一些概念界定不明确、不严格、使用混乱。第三，对一些基本问题缺乏深入研究，没有明确回答。这些都是作为教科书所要克服的缺陷。说明“国有资产管理”的教材建设任务还很艰巨。我们在多年研究产权理论和国有资产管理体制改革的基础上，成立了一个研究小组，确立了一个研究项目——《“国有资产管理”教材体系研究》。通过研究、比较、提炼，提出了“构建以‘产权管理’为主线的‘国有资产管理’教材体系”的设想。

一、为什么要以“产权管理”作为主线

首先从国有资产管理的本质和目的谈起。任何一个所有者拥有资产的目的都是为了使其保值增值，或者带来效用。国家拥有国有资产的目的也是如此。国有资产也要增值，也要有服务于国家的宏观经济调控的需要。那么，怎样才能保值和增值呢？资产存量本身是不会增值的，不仅不能增值，而且会不断贬值，因为各种有形和无形的损耗，也就是说连保值都不可能。要想实现保值和增值的目的，必须使资产与劳动者结合起来，通过劳动来推动它，在劳动和生产经营中实现保值和增值。当然“劳动”包括所有者的劳动和所有者以外的别人的劳动。而不管是谁的劳动，都是一种推动或经营生产的活动。也就是行使财产权利的行为，即产权的职能行使，也就是产权的管理。对资产的产权是一组权利，包括所有权即归属权和所有权以外的其他具体的操作、使用。占有资产的权利，对于经营性资产，所有权以外的权利往往被称为经营权。那么行使所有权与经营权的职能都是产权管理，都是劳动，它们都服务于资产的保值增值。

因此，可以说，拥有资产的目的是为了保值和增值，而实现这一目的只能靠劳动。这种劳动实质上就是对产权职能的行使，即产权管理。从而也可以说，国有资产管理的目的是保值和增值，为实现国有资产的保值和增值而进行的劳动实质上就是国有资产的产权管理，产权管理就是国有资产管理的实质。

国有资产管理体制的实质又是什么呢？

产权是特定主体对资产的权利。产权虽然不等于产权制度，但是产权却总是被制度化了的财产权利关系。产权制度就是关于界定、划分、保护、行使产权的规则。因为产权是人与人之间的财产权利关系，而人与人之间的关系不能没有规则，总是按一定规则进行的。至于这种规则是否合理、有效率，是另外一个问

题。国有资产管理既是一定主体对资产施加一定影响的活动，更是不同主体之间的关系。怎样行使国有资产的所有权，怎样行使经营权，实质上就是怎样处理所有者、经营者以及其他利益相关主体之间的责权利关系。因此，所谓国有资产管理体制，实质是关于国有资产产权管理或产权关系的规则体系，是制度化的相关主体的责、权、利关系。

“国有资产管理”是一种产权管理活动，这一活动有其规律，揭示其规律的理论就构成了一门相对独立的专门知识。从事国有资产管理活动的人们最好能较充分地掌握这些知识，让学生（不一定是专门在校学习的人才称为学生）学习和掌握这些知识，需要教材。而作为教材应该是理论化、系统化的知识，需要有一个理论体系。理论要成为体系，需要很多构件。最起码要有一个明确而能有效贯穿始终、能有效地把知识串联起来的理论主线。能否做到这一点，并不单纯取决于理论研究者的主观设定或逻辑推理，而是主要取决于对现实、对国有资产管理现实的深刻理解以及对其规律的准确把握。在此基础上经过抽象和一定的逻辑推理，提炼出一条“理论主线”来。已有的关于国有资产管理的教材，根本就没有理论主线，都是把相关的内容拼凑起来，更谈不上一条“合理的理论主线”了。

我们认为，既然国有资产管理的实质是产权管理，国有资产管理体制的实质是产权管理、产权关系的制度化，是管理的制度框架。那么，作为“国有资产产权管理教材”，也是国有资产管理的专门知识，其“理论主线”就是“国有资产产权管理”。整个理论体系的构建以它为轴心。所有的理论组成部分或理论构件，都是关于产权、产权管理的，或者为之服务的。国有资产管理的规律就是国有资产产权管理的规律。所有关于国有资产管理的问题，都是产权问题。

二、以“产权管理”为主线的“国有资产管理概论”包括的主要内容

由于时间、人力、财力的限制，我们不可能编写国有资产管理的系列教材，只能编写一本《国有资产管理概论》。不过这一概论要体现国有资产的基本方面及相关知识，它对其他教材起总纲性作用。主要是相关的基本理论问题和一些主要方面的知识概要。其中有些部分内容的具体化，都可以成为一本更具体、更专门化的教材。《概论》包括以下主要内容：

1. 关于产权和国有资产的一些基本理论知识。包括什么是产权，什么是产权制度，什么是国有产权，产权的结构与功能，产权安排与经济增长和资源配置的关系，国有资产和国有企业存在的原因及功能，国有资产的一般性与特殊性等。

2. 国有资产产权主体。包括：国有资产产权主体定位，国有资产产权主体不等于国家主体，国有资产管理不一定是国家管理，国有资产产权主体的人格结构与行为——双重人格与行为特征，国家的行政职能与产权管理职能的矛盾与协调。

3. 国有资产的分类。包括如何从不同角度分类，从而形成不同的分类体系。

4. 国有资产产权界定。包括产权界定的原则及其在各类产权界定中的应用，产权界定的方法与产权登记等。

5. 国有资产评估。包括评估主体、评估内容、评估方法等。

6. 国有资产管理的目的及效率评价。包括双重目的——保值增值和宏观调控，二者的冲突与统一；综合目的和不同国有资产的具体目的，目标及目标体系，目标与目的的差异；国有资产管理的效率评价、效率标准等问题。

7. 国有资产管理的范围和内容。包括“范围”的一般界定，国有资产管理范围不等于其作用范围，投资管理、运作管理、保

全管理和收益管理。

8. 国有资产管理体制。包括国有资产管理体制的理论界定，宏观管理体制和微观管理体制的联系和区别，管理机构设置和主体塑造、定位、职能界定，统一所有、分级管理体制下机构的纵横向关系。

9. 国有资产产权交易。包括产权交易的必然性和可行性，产权交易与资源配置，与国有资产的结构优化，与国有资产的保值增值及宏观调控的关系；不同国有资产产权的交易，不同的交易规则、交易方式。

10. 国有资产管理的国际比较。包括不同经济制度下的国有资产及其存在的原因；不同的国有资产管理模式：共性与个性，中国特色的国有资产管理模式。

以上内容都是以“产权管理”为轴心的。有些直接是关于“产权”或“产权管理”的论述。有些是服务于“产权管理”的，例如“国有资产评估”，是为产权管理提供具体依据或信息的，也是为“产权”定价的。构成了以下一条明确的线索：国有资产产权管理的基本理论→国有资产产权主体→国有资产管理的目的及效率评价→国有资产的分类→国有资产产权界定→国有资产评估→国有资产产权管理的范围和内容→国有资产管理体制即产权管理体制→国有资产产权交易→国有资产产权管理的国际比较。

三、作为教材的其他特点

日前，一些大学使用的关于国有资产管理的教材，虽然有局限性，但是我们还是学习吸收它们的优点，在这个基础上写出我们的特点和优点来。除有一个明确的逻辑主线——以“产权管理”为主线这个最主要、最重要的特点外，还力求做到：

第一，基本理论要阐述清楚，特别是一些基本概念及有关国有资产管理的一些重要理论问题。例如：“产权”、“资产”等概

念的界定，国有资产管理的效率标准等问题。我们力求在深入研究的基础上，做到清楚交待。

第二，每一章后面都有一些思考题。思考题也分为两种：一种是在书中有现成答案的思考题或练习题，目的在于促使学习者去看书；另一类思考题是一些确实还没有现成答案、有必要深入研究、思考的问题，学习者可以经过思考后，做出自己的答案。

总之，我们也在思考、在探索，既力求创新，又力求作为教材的通用性、成熟性。

第二章

关于资产和产权的基本理论知识

本教材的内容是国有资产管理，理论主线是国有资产的产权管理。必然涉及到产权理论的一些基本知识，或者利用产权理论作为分析国有资产管理的理论工具。因此，在《导言》之后，介绍一些关于产权理论的基本知识，包括一些基本概念和基本原理的简述，是十分必要的。对于后面几章的学习、阐述和研究来说，这是理论知识上的准备。

第一节 资产和产权

一、“财产”、“资产”、“资本”

“财产”这一概念在法学和经济学中都被使用，在法学中使用的更多一些。在普通法和大陆法两大法系中，对“财产”赋予的含义是有差异的，前者把“财产”等同于“产权”，后者试图将二者区分开来，而实际上并没有做到，不过都缺乏统一而严格的定义。

经济学中最早专门论述“财产”的著作，可能要算色诺芬的《经济论》，其中已经将“财产”能够称其为“财产”的条件做了很有意义和生动的说明；马克思和恩格斯都论述过“财产”，常常使用“财产”和“财产关系”，而且常常把二者等同起来，也没有对财产和产权加以严格的区分；现代西方产权经济学倒是

“财产”和“产权”作了严格的区分，当然在它以前，美国旧制度学派的代表人物之一——康芒斯也已经对二者做了较严格的区分，他认为制度经济学研究的应该是财产权利而不是物质形态的财产，否则就不是制度经济学。不论过去的法学家和经济学家是否从理论上对“财产”和“产权”加以严格区分，而实际上二者是不同的，“财产”当然是人物设置产权的客体，但是它本身不是权利。因此，我们坚持从理论上将二者区分开来。

所谓“财产”就是产权的客体，是与主体分离、能够被人们拥有、对人们有用的、稀缺的对象，是人们建立产权关系的客观基础。它本身并不是什么权利关系。并非物理学上的任何一切物质或自然界和社会的一切客观存在都是财产。作为“财产”，必须同时具备四个条件：

第一，必须是独立或相对独立于主体（人或人的群体）的意志而存在的对象，也就是说，必须是与财产主体分离开来的。财产本身是没有意志的。所谓“相对分离”或“相对独立”，是相对于“劳动力”这种存在于劳动者体内的特殊财产而言的。“劳动力”也是财产，相对于劳动者的意志也是相对独立的。只不过“劳动者”这个主体，对自己的劳动力，具有形态上不可分离的特征。因此，“主体意志”与“劳动力”是相对独立的。

第二，必须能够被人们所拥有，即控制和利用。如果虽然存在，但是不能被人们拥有、控制和利用，就不是财产，地球上或宇宙间还有许多物质，因为不能被人们认识、拥有、利用，因而现在还不是财产。当然“财产”的外延是动态的。

第三，必须对人有使用价值，无用的东西不能成为财产。

第四，必须具有稀缺性。如果虽然独立于人的意志而存在，又用处极大，但是不具有稀缺性，就不可能成为财产。因为人们不可能对它建立起“财产”观念。

“财产”与“资产”是两个联系很密切，但又有实质性差异

的概念。“财产”包括一切财富，有形的和无形的，生产资料 and 消费资料及自然资源，其外延很广。而“资产”是指用于生产经营活动，并且能保值和增值的财产。显然，“资产”只是“财产”的一部分。它与一般意义上的“财产”的区别在于：它是特指用于生产经营活动的；它在生产经营活动中保值和增值或者特定主体把它投入生产经营活动，目的是为了保值和增值。增值的具体形态可能多种多样，只要给特定主体带来了更多的好处，就可以说是增值了。当然这一目的不一定能实现。“资产”肯定是“财产”，但“财产”不一定是“资产”。

“资产”和“资本”。有些人将二者做了如下区分：“资产”是指物质形态，“资本”是指价值形态。这显然不能成立。因为资本的存在形态本来就是多种多样的，可以从不同角度划分。例如：会计上分为固定资本和流动资本，就是从实物形态划分的；马克思主义经济学中关于不变资本和可变资本的划分，货币资本、生产资本和商品资本的划分，也是从实物形态上对资本分类；西方经济学中关于物质资本和人力资本的划分，也是从实物形态上进行。“资本”和“资产”其实也是既有联系又有区别的。就其相同方面来说，二者都必须投入生产经营活动，在生产经营活动中实现保值和增值。不同之处在于：“资本”的增值形式是特定的，即获取利润，这是资本的本质。换句话说，“资本”就是追求利润的资产，它就是为了利润而存在，为了利润而投入生产经营活动。但是，“资产”投入生产经营不都是为了追求利润，增值形式也不一定是“利润”。只要投入生产经营活动，为了保值和增值，就是“资产”。但是不一定是“资本”。例如，投入公益性的生产经营活动或投资于公共产品的生产，都是生产经营活动，也实现了其投资目的，但是其目的不是为了利润，因此这些领域的“资产”不是“资本”。

由此可见，财产、资产、资本三者既有联系又有区别，而且