

社会主义国有资产 管 理 概 论

谢世荣 秦玉珍 主编

中共中央党校函授学院

社会主义国有资产管理概论

谢世荣 秦玉珍 主编

中共中央党校函授学院

说 明

党的十四届三中全会指出,加强社会主义国有资产管理,是建立社会主义市场经济新体制的要求,是我国经济体制改革的重要内容之一。为此,我院本科班和领导干部班开设了国有资产管理的课程,并组织编写了《社会主义国有资产管理概论》这本教材。

本教材由中央党校教授谢世荣、北京大学教授秦玉珍任主编,并参与编写以及对全书统稿和修订工作。参加本书编写的还有吕彤轩、李东升和吴义国同志。

本教材对国有资产管理的理论、管理体制和管理方法等进行了简要的阐述。但由于社会主义国有资产管理是一个新课题,一些问题正在实践和探索之中,所以书中难免有不妥之处。希望广大教师和学员多提意见,以便进一步修改。

中共中央党校函授学院

1996年3月

前 言

加强国有资产管理，建立适应社会主义市场经济发展要求的新型的社会主义国有资产管理体制和管理方法，是我国经济体制改革的重要内容。党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》对如何构建社会主义市场经济体制设计了基本框架。其中，包括了进一步改革国有资产管理体制的基本原则，这就是：“对国有资产实行国家统一所有，政府分工监督、企业自主经营的体制。按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开原则，积极探索国有资产管理经营的合理形式和途径。加强中央和省、自治区、直辖市两级政府专司国有资产管理的机构。”因此，加强对社会主义国有资产管理理论的研究和探索，建立适应社会主义市场经济体制要求的国有资产管理新体制的任务更为紧迫。在此背景下，我们应中央党校函授学院之约，主编了这本《社会主义国有资产管理概论》。为学员提供一本学习和研究社会主义市场经济条件下国有资产管理的基本理论和基本知识的教材。

编写本书的指导思想是：以邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的十四届三中全会的《决定》为指导，以社会主义初级阶段理论和社会主义市场经济理论为前提，联系我国社会主义市场经济体制的建立，在尽可能系统分析和总结我国国有资产运营及其体制改革实践经验的基础上，以国家

对国有资产管理的规章制度为依据，阐明社会主义国有资产管理的基本理论、基础管理及分类管理的理论与实践，介绍国外对国有资产管理的模式，分析和探讨提高国有资产运营的经济效益和社会效益，分析和探讨国有资产管理体制改革的理论依据、目标模式和实现途径，以回答目前国有企业运营和深化体制改革中所面临的种种实践和理论问题。根据政府的社会管理职能与国有资产所有者管理职能分离的原则，构建国有资产管理的新体制，通过国有资产管理职能的专门化、实现国有资产的人格化，并正确处理国有资产的社会管理、政府管理和企业管理之间，以及政府对国有资产管理职能部门与政府其他经济管理职能部门之间的分工协作关系，从而探索建立有中国特色的新型的适应社会主义市场经济发展需要的社会主义国有资产管理体制。

本书的内容可分为四部分：国有资产管理基本理论、国有资产产权基础管理、国有资产产权分类管理和国外国有资产管理概况介绍。

国有资产管理基本理论部分，由第一章至第三章构成，主要阐明社会主义国有资产管理的一般概念，如国有资产的涵义和分类、国有资产产权的涵义和理顺国有资产内部产权关系；阐明社会主义国有资产管理的特征、原则、任务和内容；探讨建立有中国特色的新型的适应社会主义市场经济需要的社会主义国有资产管理体制。

国有资产产权基础管理部分，由第四章至第七章构成，主要阐明国有资产的清产核资；国有资产产权界定及产权纠纷；国有资产产权登记；国有资产评估等理论与实践问题。

国有资产产权分类管理部分，由第八章至第十六章构成，

主要阐明国有企业股份制改组与国有股权管理；国有企业集团产权管理；国有资产投资管理；企业国有资产监督管理；国有企业产权交易及产权交易机构管理；境外国有资产管理；国有资产报告制度；非经营性国有资产管理；国有资源管理等理论与实践问题。

国外国有资产管理概况部分，由第十七章构成；这一章主要介绍国外国有资产概况，国有资产管理模式及国有资产的营运方式，作为一种比较与借鉴。

本书由中央党校教授谢世荣和北京大学教授秦玉珍任主编。参加各章编写的具体分工是：前言、第一、二、三章由谢世荣编写；第四、五、六、七、八章由吕彤轩编写；第九、十、十一、十四章由李东升编写；第十二、十三章由吴义国编写，第十五、十六、十七章由秦玉珍编写。最后由谢世荣、秦玉珍统稿和修订。

在本书编写过程中，各章除参阅了国家国有资产管理规章制度的有关文件外，还参阅了有关国有资产管理的著作和文章，在此一并表示致谢。限于我们的水平，书中错误在所难免，敬请有关专家、学者及授课教员和广大学员提出修改意见。

编 者

1995年5月

目 录

前 言

第一章 社会主义国有资产管理的一般概念	1
第一节 国有资产的概念及其分类	1
第二节 国有资产产权概念	6
第三节 理顺产权关系及其意义	18
第二章 社会主义国有资产管理的特征、原则、任务和 内容	26
第一节 国有资产管理的特征	26
第二节 国有资产管理的的基本原则	31
第三节 国有资产管理的的基本任务和基本内容	44
第三章 社会主义国有资产管理新体制的建立	52
第一节 我国国有资产管理体制改革的历史进程	52
第二节 我国国有资产管理体制的基本内容和 改革的基本原则	59
第三节 我国国有资产管理新体制的基本框架	65
第四章 国有资产的清产核资	77
第一节 清产核资概述	77
第二节 资产清查	81
第三节 资产价值重估	89
第四节 资金核实	94
第五章 国有资产产权界定和产权纠纷	99

第一节	国有资产产权界定的涵义	99
第二节	国有资产产权界定的原则、方法和依据	102
第三节	企业国有资产的所有权界定	107
第四节	产权纠纷和处理程序	118
第六章	国有资产产权登记	122
第一节	国有资产产权登记的涵义和作用	122
第二节	国有资产产权登记的内容和程序	125
第三节	国有资产产权登记的范围和组织实施	132
第四节	国有资产产权登记表	138
第七章	国有资产评估	143
第一节	资产评估概述	143
第二节	资产评估的基本途径和方法	150
第三节	对资产评估的管理	160
第八章	国有企业股份制改组与国有股权管理	167
第一节	国有股份制企业的特征及其产权关系	167
第二节	国有股权的管理	173
第三节	中外合资企业中的国有股权管理	181
第九章	国有企业集团产权管理	186
第一节	国有企业集团概述	186
第二节	国有企业集团的特征与作用	188
第三节	国有企业集团的产权关系和组织制度	191
第四节	国有企业集团的资本结构和所有权的 实现	195
第五节	国有企业集团国有资产的授权运营	199
第十章	国有资产投资管理	209
第一节	国有资产投资管理概述	209

第二节	国有资产投资项目管理	212
第三节	国有资产投资计划管理	218
第四节	国有资产投资效果考核	222
第十一章	企业国有资产的监督管理	228
第一节	加强国有资产监督管理的必要性	228
第二节	企业国有资产监督管理体制	235
第三节	企业国有资产监督管理的有关法律责任	244
第十二章	国有企业产权交易和产权交易机构管理	247
第一节	企业产权交易的含义和意义	247
第二节	企业产权交易的方式和类型	252
第三节	产权交易在我国的形成和发展	255
第四节	国有资产产权交易市场及其存在问题	259
第五节	国有资产产权交易机构的管理	264
第十三章	国内对境外国有资产的管理	268
第一节	境外国有资产的形成	268
第二节	境外国有资产管理方式	272
第十四章	国有资产管理的报告制度	277
第一节	国有资产管理的报告制度概述	277
第二节	国有资产管理的统计报告制度	282
第三节	国有资产管理的会计报告制度	288
第十五章	非经营性国有资产的管理	292
第一节	非经营性国有资产概述	292
第二节	非经营性国有资产的特点、地位和作用	297
第三节	非经营性国有资产管理的原则和根本任务	301

第四节	加强和完善非经营性国有资产的管理	
	· 机构和管理制度·····	306
第十六章	国有资源管理·····	312
第一节	国有资源的含义和特点·····	312
第二节	资源国有化的客观必然性和我国国 有资源管理体制·····	315
第三节	国有资源的资产化管理·····	322
第四节	国有资源的资产收益管理·····	326
第十七章	国外对国有资源的管理·····	333
第一节	外国国有企业概述·····	333
第二节	外国国有资源的管理模式·····	340
第三节	外国国有资源的营运方式·····	345

第一章 社会主义国有资产管理的一般概念

加强社会主义国有资产管理理论的研究，首先要从理论上阐明国有资产管理的一般概念。本章主要是论述国有资产管理基本概念的理论，阐明国有资产概念的涵义、分类、国有资产产权概念，以及理顺国有经济产权关系及其理论意义。为以后各章的论述奠定理论基础。

第一节 国有资产的概念及其分类

一、国有资产的概念

国有资产是国家产生以来资产存在的一种普遍形式。随着社会生产力的发展，国有资产在现代社会居于日益重要的地位，发挥着越来越大的作用。特别是社会主义国有资产，在整个国民经济中居于主导地位，是决定一个国家是否具有社会主义性质的根本标志和首要特征，是社会主义制度赖以存在和继续向前发展的物质基础。

国有资产的概念，一般有广义和狭义两种。从广义来说，国有资产是国家依法取得和认定的资产；或者国家以各种形式对企业投资和投资收益，以及国家向行政事业单位拨款等形式的资产。

按照市场经济的理论，严格地讲，“资产”与“财产”在

含义上是有所区别的。“资产”当然也是一种“财产”，但只有作为生产要素投入生产经营活动的财产才叫“资产”。它的特点是：第一，它要按照市场经济的客观规律运行；第二，它具有保值、增值的经济功能。“资产”的运行机制，管理方式和社会目标均不同于其他一般财产。因此，从狭义来说，国有资产是指作为社会代表的国家直接占有的经营性的财产。一般称为经营性国有资产，或企业国有资产。

国有企业资产、集体企业中的国有资产、中外合资经营企业中的中方国有资产、股份有限公司和有限责任公司中的国家股和国有法人股，以及境外的中资企业和中外合资企业中的国有资产，通常都纳入狭义的国有资产定义范围。有关各类企业国有资产所有权的具体界定，目前是根据《国有资产产权界定和产权纠纷处理暂行办法》（国资法规发〔1993〕68号）等有关法规来执行。

在实际工作中，现在已将“国有资产”和“国有财产”这两个词混同使用。本书对国有资产含义的探讨，既承认既成事实，但又从广义上使用“国有资产”这个提法。

从历史上看，在奴隶制国家和封建制国家中，也都存在有一定意义上的“国有资产”，特别是现代资本主义国家，其国有资产已具有相当完备的形式和比较发达的规模。但是，不能将它们与本书论述的社会主义国有资产混为一谈。二者之间在社会性质上，在对整个社会的政治、经济发展的作用上，都存在着根本的区别。

本书的研究对象是社会主义国家，基本上是社会主义中国的国有资产及其管理。当然，这并不排除与其他国家国有资产的管理进行比较研究。从我国实际出发，有原则地借鉴

别国成功的经验，作为改革我国国有资产管理的一种参考，这不仅是可能的，而且也是必要的。

按照马克思主义政治经济学原理，物质资料分为生产资料 and 消费资料两大部分。生产资料所有制是社会生产关系的基础，社会的性质是由占统治地位的生产资料所有制性质决定的。无产阶级夺取政权后，在国家还存在的条件下，生产资料尚不能直接转归社会所有，而是“首先把生产资料变为国家财产”。^①在一定阶段内，使社会所有制采取国家所有制形式。我国是以公有制为基础的社会主义国家，国有资产是指属于社会主义国家所有的资产，是由社会主义国家代表全体人民所有的资产，即全民所有的资产。在我国全国人大八届一次会议所通过的《宪法修正案》中，就明确规定了“国有经济，即社会主义全民所有制经济”。我国现阶段处于社会主义初级阶段，实行以公有制为主体的多种经济成份共同发展的方针，国有经济在多种经济成份中处于主导地位。

我国全民所有的国有资产来源于下列渠道：一是国家依法取得和认定的资产，主要是依法没收的官僚资本和敌伪财产，据估算，当时没收的官僚资本，按固定资产原值计算，约为 150 亿元左右；^②二是依法宣布国有的城镇土地、矿产、海洋、水流以及大森林、大荒山等自然资源以及依法征收、征用的土地、依法没收的其他财产、依法收取的罚金、依法认定的接收的无主财产和无人继承的财产等；三是依法赎买的资本主义工商业，这部分资产当年是以“公私合营”的形式

① 《马克思恩格斯选集》第 3 卷第 320 页。

② 《当代中国经济》中国社会科学院出版社 1987 年版第 63 页。

进行的，资本家还拿定息，以后才逐步地转化为国有资产。据统计，到1956年底，公私合营企业的总资产中的“私股”达17亿元；^①四是国家本金的投入及其收益，主要是国家投入国有企业、中外合资合营企业、股份制企业的资本金及其收益。建国后，从1950年到1988年累计，国家对全民所有制单位固定资产投资总额达21538亿元，共有4393个大中型项目建成投产，新增固定资产15619亿元，相当于解放初期国营企业固定资产的65倍（不包括我国国有资产的其他部分）^②；五是国家对行政事业单位拨入经费形成的资产；六是接受馈赠，主要是公民赠与国家的财产和外国友人、团体、政府赠与我国的财产。

除上述之外，凡在我国境内所有权不明确的各项财产，除法律另有规定者外，也应属于国有资产。这样我国的国有资产不仅包括组成企业的经营性国有资产，还包括了政府机构、人民团体和军队等，以及文化、教育、卫生、科研、新闻、法律和社会福利等行政单位或事业单位所占有的国有资产。

综上所述，经过45年来的积累和经营，我国国有资产总量已非常可观。据有关部门统计，截至1993年底，全国国有资产总额（不含境外国有资产）为34950亿元，其中经营性国有资产为26025亿元，占资产总量的74.5%；非经营性国有资产8924亿元，占资产总量的25.5%。这笔巨大的财富是全国人民的共同财产，是社会主义制度赖以存在和发展的物质基础，因而是我们国家的命根子！

^{①②} 汪海波主编：《新中国工业经济史》，经济管理出版社1986年版第127页。

二、国有资产的分类

鉴于国有资产的规模和数量比较庞大，为了有效地对国有资产进行管理和组织运营，很有必要对它进行分类，以便加强对国有资产管理 and 提高国有资产运营效益。

根据国有资产的分布状况，我国国有资产大体划分为三大类：经营性资产、非经营性资产和资源性资产。

第一类，经营性资产，是指各类企业在经营中使用的和按企业要求经营使用的国有资产。它包括如下四种：

(1) 基本上从事第一产业生产经营活动的资产，如在农业、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，如在工矿、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、科技开发业等领域中的经营性国有资产。

(4) 其他经营性国有资产，这是指一些例外情况，即由于种种原因，如行政领导关系、行业管理体制、财务会计核算制度和统计报告制度等等，未列入上述三类的经营性国有资产。

第二类，非经营性资产，是指用于行政、公益服务事业及没有启用的国有资产。它包括国家机关、人民团体及类似机构所使用的非经营性国有资产；科学、教育、卫生、体育及类似机构所使用的非经营性国有资产；直接供公共使用的非经营性国有资产；没有启用的国有资产等。

第三类，资源性资产，是指尚未开发的国有土地、矿藏、海洋、水流、森林、草原、滩涂等资产。

上述国有资产的形态是多种多样的，既有固定资产，包括土地、房屋、设备等；又有流动资产，包括原材料、制成品、资金、有价证券等；还有无形资产，包括专利、发明、商标、商誉等。

第二节 国有资产产权概念

一、产权的概念

要了解什么是国有资产产权，首先必须了解什么是产权。关于产权的含义，目前理论界和实际部门都存在着一些不同的认识。根据国有企业经营机制转换的前提条件，就是理顺产权关系，使企业真正成为法人实体和市场竞争主体的要求，所谓产权，就是从财产所有权派生出来的，以财产所有权（财产所有制在法律上的表现）为基础，由投资行为而形成的、反映不同投资主体对一定财产的权利及其相应义务的法律形式。产权分为原始产权和派生产权。所谓原始产权即财产所有权，所谓派生产权，即投资主体向企业投资，而形成对经营性资产所享有的财产权益。无论是原始产权还是派生产权，作为产权都必须具有两个最基本的权能，这两种基本权能是判定与某一财产相关的经济主体是否拥有产权的基本标志。其一是收益分享权能，即分享财产运营所带来的部分收益的权利。产权的实质是利得权。其二是支配权能，即在合法范围内，产权主体不受任何干扰自主支配财产的权利。由于产权的经济价值在于它可能带来的收益。所以，对于产权主体

来说，最有影响的是对收益权利的支配权利。收益权与支配权一起构成商品生产和商品交换中所产生的完整的产权。某一主体只有同时拥有这两种权能，才称得上是具有独立地位（这种地位可以是绝对的，如财产所有者，也可以是相对的，如财产经营者）的产权主体，才会在生产资料所有制的实现过程中成为必不可少的一个层次。

所以，产权是与财产所有权相联系又相区别的概念。财产所有权是一种民事权利，“是指所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利”（《民法通则》第71条）。产权则是以财产所有权为基础，由投资行为（向企业注入资本金）产生的权利。产权是与财产所有权相区别的，有特定内涵的概念。产权具有以下特征：一是出资者享有的权利；二是由投资行为（向企业注入资本）产生的权利；三是对投入企业的资本的一种财产权利；四是依法确立并受法律保护的权利；五是由资本体现的一种权益，这种权益可以分割、组合和转让；六是依法可以影响企业法人财产权的权利；七是可获取投资收益的权利。

二、国有资产产权

国有资产即国家享有所有权的资产。国有资产产权则是国家以国有资产所有权为基础，由投资行为（向国有企业注入资本）产生的权利。国家对成千上万个国有企业注入国有资本，不可能由代表国家的一个机构集中统一完成，需要通过众多的投资机构分别实现。我国现在的实际情况是：县以上的各级政府都有安排财政预算投资形成国有资产的职能，政府所属的有关部门或机构都承担着向企业具体注入国有资