
企业国有资产法

释义



QI YE GUO YOU ZI CHAN FA SHI YI

李曙光 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

企业国有资产法

释义

王克勤 主编

中国法制出版社

中国法制出版社

企业国有资产法

释义



QI YE GUO YOU ZI CHAN FA SHI YI

李曙光 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

企业国有资产法释义 / 李曙光主编. — 北京: 法律出版社, 2012. 5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3321 - 1

I. ①企… II. ①李… III. ①国有企业—国有资产法—法律解释—中国 IV. ①D922.291.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 050245 号

企业国有资产法释义

李曙光 主编

责任编辑 钱小红

装帧设计 马 帅

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2012 年 5 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 27.5 字数 408 千

印次 2012 年 5 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3321 - 1

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《企业国有资产法》的创新与突破

——《企业国有资产法释义》代序

李曙光

2008年10月28日,十一届全国人大常委会第五次会议高票通过了《企业国有资产法》。经过15年的立法马拉松,历经三届全国人大,这部颇富中国特色、在中国特色社会主义法律体系中起支架作用的一部重要法律终于出台。《企业国有资产法》由于是2004年修宪和《物权法》颁布实施之后的新法,加之目前处于一场国际金融危机已演化成全球经济危机的当口,因此其出台的背景、时机与内容颇引人注目。

一、背景、意义及过程

可以说,中国作为社会主义大国,是世界上国有资产最多的国家。国有资产不仅是社会主义的政权基础,也是政府提供公共产品和公共服务的基本保障,同时还是广大国民享有权益的公共财富。

据不完全统计,至2006年年末,全国仅国有及国有控股的非金融类企业的总资产和净资产就分别达到29万亿元和12.2万亿元。截至2007年,我国共有国有企业11.5万户,资产总额35.5万亿元。仅中央企业一级,除国资委监管的146户外,还有财政部负责监管的金融企业,以及行业主管部门监管的其他为数众多的国有企业。这个数字还仅仅是国有资产总数的一小部分。基于自然的传承、历史的积累、文化的积淀、政权的更迭以及改革开放以来我国国有经济及国有资本的飞速发展,我们国家聚集了巨大的国有资产和国有财富。另外,改革开放以来,中国不断深化国有经济改革,调整国有经济布局,加快企业改造,加强企业管理,国有经济日益发展壮大,也积累了数量巨大的企业国有资产。但是,应该清醒地认识到,由于以前我们对国有资产和财富的管理更多

依赖的是行政的方式和政策的治理,制度性缺漏较多,行政性决策的随意性较强,管理体制不完善,加上处于社会与经济的转型期,各种侵吞、侵害国有资产及其权益的事件层出不穷,国有资产流失现象比较严重,这种状况与我国经济发展的现实与依法治国的需要极不相符。如何维护国有产权益,保障国有资产安全,防止国有资产流失,成为社会关注的焦点问题。为了保障企业国有资产安全、防止国有资产流失,迫切需要通过立法进一步完善国有资产管理与监督的法律制度。国有资产的立法就是在这样一个背景下启动与展开的。近年来,每年都有许多全国人大代表提出尽快制定国有资产法的议案、建议。国资立法是本届全国人大代表提出议案、建议最多的立法项目之一。

本届全国人大对国有资产立法高度重视,于2003年重新成立了起草小组,经过五年的调研与起草工作,经过激烈的讨论与争议,在广泛听取政府各部门、地方人大、各类国有企业及社会各界意见的基础上,由起草小组、全国人大财经委及法工委共同提出了《国有资产法》(草案)审议稿,并在2008年十一届全国人大常委会第五次会议上获得通过。

二、《企业国有资产法》的创新与突破

(一)它确立了国有资产法的适用范围

国有资产法的适用范围问题指的是国有资产法覆盖什么样的国有资产范围的问题,因此首先需要对何谓国有资产作一个界定。按照学术界的定义,国有资产指的是全民所有即国家所有的财产以及附着于这些财产之上的权利,它不仅包括物权方面的经营性资产、非经营性和资源性资产,也包括国家依据法律或者凭藉国家权力从这些资产上所取得的准物权以及国家享有的债权和无形产权。

在国有资产法起草过程中,曾经就国有资产法立法的适用范围进行过激烈的争论,有过“大”、“中”、“小”三个方案,最后考虑到制定一部涵盖所有国家财产及其权利的法律的条件目前尚未成熟,从操作角度讲最好是狭义立法。经营性国有资产在国有资产中占有很大比重,具有特殊的地位和作用,实践中迫切需要专门立法的问题突出,各方面对国有资产的关注,也多集中在确保企业国有资产的保值增值上。因此,立法机关决定,先制定一部适用于经营性国有资产,即企业国有资产的专门法律。因此,将企业国有资产法的立法范围定位于经营性国有资产。

(二)它扩大解释了企业国有资产的范围,明确规定金融企业国有资产也属于企业国有资产法调整的范围

新法规定:“国有资产是指国家对企业各种形式的出资所形成的权益”,“金融企业国有资产的管理与监督,法律、行政法规另有规定的,依照其规定”。这就把法律起草过程中争论不休的金融国有资产是否适用新法的问题解决了,也为下一步统一的金融国有资产出资人的出现留下了端口与空间。以前的草案一直没有明确金融国有资产是否属企业国有资产法所辖。2007年年底的一审草案规定,《国有资产法》仅适用于经营性国有资产,即国家对企业的出资和由此形成的权益。后来的二审稿对金融国有资产的监管问题也规定得模糊不清。鉴于巨额金融资产在国有资产中的比例,金融国有资产的监管必要性不容忽视。截至2007年年末,中央级金融类企业国有资本总额1.2万亿元,占全部实收资本的80%以上,管理的资产总额已逾40万亿元。目前现有相关证券、期货、商业银行、基金等金融类企业法律法规,均未明确对金融国有资产的监管。新法明确规定了金融企业国有资产也属于企业国有资产法调整的范围。

新法之所以作出这样的调整,是因为眼下正发生的全球金融危机让我们意识到,对国有金融资产的统一监管是多么重要。雷曼兄弟的破产、高盛和摩根士丹利转型为银行投资控股公司,以及金融机构的“多米诺骨牌”效应为我们提供了一系列很好的借鉴案例。目前我国不同类型的金融资产分属不同监管部门,这对控制金融风险是不利的,下一步应尽快建立一个独立统一的金融国资委。

(三)它界定了国资委作为“干净”出资人的法律地位

根据党的十六大提出的“国家要制定法律法规,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责”的国有资产管理体制的要求,总结这几年改革的实践经验,新法对履行出资人职责的机构作了专章规定,按照国有独资、控股、参股的不同企业类型,规定了政府授权的机构履行出资人职责的主要内容、方式和责任等,以从法律制度上解决国有资产出资人代表到位,行使国有资产出资人权益,承担维护出资人权益责任的问题。因此,对履行出资人职责的机构,新法规定:国务院国有资产监督管理机构和地方人民政府按照国务院的规定设立的国有资产监督管理机构,以及国务院和地方人民政府授权的其他有关部门、机构,按

照本级人民政府的授权,代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。法律规定,履行出资人职责的机构应当按照国家有关规定,定期向本级人民政府报告有关国有资产总量、结构、变动、收益等汇总分析的情况。履行出资人职责的机构应当依照法律、行政法规以及企业章程履行出资人职责,保障出资人权益,防止国有资产损失。

新法明确界定了国资委作为“干净”出资人的法律地位,规定国有资产监督管理机构根据本级人民政府的授权,代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。在第七章,又特别规定了国有资产监督由人大常委会、政府及政府审计机关、社会公众监督等构成。虽然新法没有明示国资委的监管职能被去除,但我认为,它朝剥离国资委现有的行政监督职能方向迈出了清晰的一步,为厘清委托人、出资人、经营人、监管人、司法人“五人”关系打下了法理基础。

(四)它严格界定了国家出资企业及其管理者

对于经营性国有资产的载体及经营主体,新法作了特别规定。新法对“国家出资企业”作了专章规定(第三章)。新法规定,国家出资企业包括企业全部注册资本均为国有资本的国有独资公司和非公司制的国有独资企业,也包括企业注册资本中包含部分国有资本的国有资本控股公司和国有资本参股公司。企业国有资产法规范的重点是国有独资企业、国有独资公司和国有控股公司。

由于企业管理者直接负责企业财产的经营管理,国家出资企业的管理者对维护国有产权益关系重大。新法按照建立健全与现代企业制度相适应的企业管理者选拔任用机制的要求,总结企业人事制度改革的实践经验,并与公司法等法律规定相衔接,按照国有独资、控股、参股的不同企业类型,对国家出资企业管理者的有关事项作了专章规定(第四章)。新法规定:国企高管不得随意进行三类兼职,企业国有资产法第二十五条规定,未经履行出资人职责的机构同意,国有独资企业、国有独资公司的董事、高级管理人员不得在其他企业兼职。未经股东会、股东大会同意,国有资本控股公司、国有资本参股公司的董事、高级管理人员不得在经营同类业务的其他企业兼职。未经履行出资人职责的机构同意,国有独资公司的董事长不得兼任经理。未经股东会、股东大会同意,国有资本控股公司的董事长不得兼任经理。董事、高级管理人员不得兼任监事。

新法还规定:主要负责人应接受经济责任审计。法律规定,国家出资企业的董事、监事、高级管理人员,应当遵守法律、行政法规以及企业章程,对企业负有忠实义务和勤勉义务,不得利用职权收受贿赂或者取得其他非法收入和不当利益,不得侵占、挪用企业资产,不得超越职权或者违反程序决定企业重大事项,不得有其他侵害国有资产出资人权益的行为。

(五)它使国有企业改制与资产转让有了较明确的法律依据

实践中,国家出资企业的合并、分立、改制、增减资本、发行债券、重大投资、为他人提供担保、国有资产转让以及大额捐赠、利润分配、申请破产等事项,不仅与出资人权益关系重大,也是发生国有资产流失的主要环节。如在国有企业改制过程中,有的企业没有进行国有资产评估,低估贱卖国有资产,有的企业在经营过程中违规投资、违规贷款,擅自用企业国有资产为他人提供担保;有的国有资产转让程序不公正、不公开、不透明、不竞价,少数人收受贿赂,侵吞国有资产等,因此,新法专列一章,重点规定了企业改制、与关联方交易、资产评估、国有资产转让等关系国有资产出资人权益的重大事项,“严防‘暗箱操作’,公开公平公正”成为核心原则,使得实践中争议较大、社会关注度较高、群众议论较多的国有资产的流动性问题有了新的法律依据。新法按照国家出资企业的不同类型,对关系出资人权益重大事项的决定权限和决策程序作了明确规定:规定了企业改制、与关联方交易、国有资产转让、资产评估等应遵守的基本规则,防止以“暗箱操作”等手段侵害国有资产出资人权益。要知道,原来涉及国企改制方面的纠纷案件,法院大多以无法律依据不予受理,而MBO(管理者收购)与外资并购问题则是近些年国有资产流失问题争论的重点。新法对这些影响出资人权益的事项作了较具体的规定,既让国资能流动起来,又给予其出资人约束甚至须获得政府行政许可的限制。

(六)它正式建立了国有资本经营预算制度,并使其有了操作的基础

新法规定:国家建立健全国有资本经营预算制度,对国家作为出资人取得的国有资本收入实行预算管理。如何完善公共财政预算、国有资本经营预算、社会保障预算这三大预算是近年来政策界和学术界讨论颇多的问题,而如何建立国有资本经营预算制度则是预算制度改革中的焦点问题。鉴于此,新法明确规定对国有资本收益实行预算管理,依照预

算法的规定,并参照2008年9月国务院发布的《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》,新法对国有资本经营预算的收支范围、编制原则、编制和批准程序等作了原则规定(第六章)。同时,考虑到国有资本经营预算制度正在试点,还需要在实践中逐步调整完善,新法规定:国有资本经营预算管理的具体办法和实施步骤由国务院规定,报全国人大常委会备案。

新法部分回答了国家举办国有企业的目的问题,即除了少数关系到国家政治经济安全的国有企业允许亏损之外,国家举办国有企业的目的理论上是让其赢利。而国有企业的红利上缴应有信息披露,程序须透明公正。国企红利上缴的规模与用途,新法虽然没有具体规定,但新法强调,有关预算管理辦法与实施步骤由国务院规定。实践中,国企上缴红利多用于解决国企自身改革与发展问题,少数纳入公共财政预算与社会保障预算之中。

这部《企业国有资产法》是中国社会转型期的产物。虽然它是近三十年国企改革进展的一个总结,但同时也打上不少无奈的时代印记,如立法范围偏窄、国资委的“小国资委”定位、对大量需改革的政府部门担任出资人角色的认可、国资监管职能归属不清晰、企业高管薪酬具体规定的缺乏、对交易无效行为的认定、境外国资监管的空白以及立法的过于原则化等,这些都是这部法律的瑕疵与遗憾之处,但是只要把这部新法定位于是一部完整、全面的《国有资产法》的前奏,那这部法律的出台与实施就迈出了坚实的一步。我主张《国有资产法》要分步立法、逐渐推进。这部法律仅仅是个起步,今后还要在此基础上制定广义的《国有资产法》。

《企业国有资产法释义》一书是教育部2006年哲学社会科学研究重大课题攻关项目“国有资产法律保护机制研究”(06JZD0007)的研究成果之一,该课题由中国政法大学李曙光教授担任首席专家,邀请立法机构、政府、法院以及其他科研院所的知名专家学者共同参与。《企业国有资产法释义》一书的编写历时2年,其编写团队为在校经济法专业的博士生,其具体分工如下:

主编与审校	李曙光
第一、二章	吴丹波
第三~四章	万江

第五章一~二节 常 健

第五章三~五节 贺 丹

第六、七章 苏小勇

第八、九章 王龙刚

谨对参与《企业国有资产法释义》编写与出版工作的所有朋友与研究生表示真诚的感谢。是为序。

目 录

Contents

第一章	总则 / 1
第二章	履行出资人职责的机构 / 43
第三章	国家出资企业 / 66
第四章	国家出资企业管理者的选择与考核 / 102
第五章	关系国有资产出资人权益的重大事项 / 137
第六章	国有资本经营预算 / 267
第七章	国有资产监督 / 305
第八章	法律责任 / 346
第九章	附则 / 418

第一章 总 则

第一条 【立法目的和宗旨】

为了维护国家基本经济制度,巩固和发展国有经济,保障国有资产权益,发挥国有经济在国民经济中的主导作用,促进社会主义市场经济发展,制定本法。

【条文释义】

本条是对《企业国有资产法》的立法目的和宗旨的规定。

制定《企业国有资产法》是巩固和发展国有经济,发挥国有经济在国民经济中的主导作用的需要。根据我国《宪法》的规定,国家在社会主义初级阶段,坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,国有经济是国民经济中的主导力量。国有经济掌握着关系国家经济安全 and 经济命脉的物质基础,是我国社会主义现代化建设的经济基础。其对于提高国家综合实力、增强社会凝聚力和发挥社会主义集中力量办大事的特长都有着无可替代的重要作用。为维护国家基本经济制度,巩固和发展国有经济,发挥国有经济在国民经济中的主导作用,加强对国有资产各项权益的保护十分必要。

制定《企业国有资产法》是保障国有资产权益,防止国有资产流失的需要。改革开放以来,我国在建设有中国特色的社会主义市场经济体制的过程中取得了举世瞩目的巨大成就,国有经济实力日益发展壮大,已经积累起了规模巨大的国有资产。然而,在我国国有资产管理体制改革和国家出资企业改制过程中,也出现了一些侵占、损害国有资产的现象。在实践中,一些人通过低价折股、低价出售甚至是无偿瓜分的方式将国有资产及由此而产生的各种国有收益转化成为非国有资产和权益,从而造成了国有资产的流失,严重损害了国有经济的基础。因此,制定专门的《企业国有资产法》,健全相关制度,堵塞国有资产流失的漏洞,保障国

有资产权益和国有经济安全显得至关重要。

制定企业国有资产法是完善中国特色社会主义法律体系,维护国家基本经济制度,促进社会主义市场经济发展的需要。完善中国特色社会主义法律体系,保障国有资产权益,巩固和发展国有经济都是为维护国家基本经济制度,促进社会主义市场经济发展这一根本性的目标服务的。党的十五大确定了坚持和完善公有制为主体,多种所有制经济共同发展的基本经济制度。1999年宪法修正案更是进一步将这一规定以根本法的形式确定了下来。公有制经济制度通常是指以财产公有为基础的经济关系,包括国有经济、集体经济以及混合所有制经济中的国有和集体成分。《企业国有资产法》以巩固和发展国有经济,发挥国有经济在国民经济中的主导作用,保障国有资产权益,防止国有资产流失为己任,对于维护我国以公有制经济为主体的基本经济制度意义十分重大。同时,在依法治国方略的背景下,制定专门的《企业国有资产法》,对于完善我国企业国有资产管理体制,加强对企业国有资产的经营、管理、评估、转让、清算以及如期实现十一届全国人大一次会议提出的“确保到2010年形成中国特色社会主义法律体系”的目标而言,都具有十分重大的意义。

【立法背景、意义及目的】

本法自1993年第八届全国人大常委会将制定国有资产法列入立法规划以来,历经15年的起草和反复论证,终于于2008年10月28日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上以150票赞成、4票弃权的表决结果高票通过,并自2009年5月1日起正式施行。

本法在起草之初,曾考虑制定一部较为全面的、能涵盖各类国有资产及其管理体制的“国有资产法”,但在起草论证过程中经反复研究发现,国有资产范围太广,其不仅包括经营性(企业)国有资产,还包括非经营性国有资产,且后者又可以分为资源性国有资产和行政事业性国有资产。该三类国有资产在无论是在性质、功能定位还是管理方式和考核要求等方面都有很大不同,将其纳入同一部法律当中予以全面调整,将会大大增加立法的难度。同时,考虑到资源性国有资产目前已经有一些专门的法律如《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)、《中华人民共

和国水法》(以下简称《水法》)、《中华人民共和国草原法》(以下简称《草原法》)和《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)等,行政事业性国有资产目前也已有大量的相关行政法规、规章和有关规范性文件加以规范,而经营性国有资产保护存在的问题较多,既有的管理体制不健全,资产流失情况严重,通过专门立法予以特别保护的要求较为迫切。因此,立法机构转变思路,并于2003年重新成立了国有资产立法起草小组,研究起草专门的经营性国有资产法。经过五年的调研、起草和论证,在广泛听取社会各界意见的基础上,《企业国有资产法》于第十一届全国人大常委会第五次会议上获得通过,使得我国数十万亿经营性国有资产首次获得了来自法律层面的全面监管与保护。

从本法的立法背景来看,主要出于以下几个方面的考虑:

第一,防止国有资产流失、保障国有资产安全是制定本法的主要动因。

改革开放三十多年以来,我国的经济建设取得了巨大成就,积累了分布广泛、数量巨大的国有资产。就经营性国有资产而言,据统计,截至2007年年末,我国共有国有企业11.5万户。全国仅国有及国有控股的非金融类企业的总资产和净资产就已分别达到资产总额35.5万亿元和14.8万亿元,金融性国有资产更是接近60万亿元。保护和管理这些数额巨大的国有资产,对巩固和发展国有经济,发挥国有经济在国民经济中的主导作用,维护国家基本经济制度,促进社会主义市场经济发展都有着非常重要的意义。然而,自1984年我国国有企业实行市场化取向的改革以来,以建立和完善现代企业制度为目标的企业改制活动在极大地激活了国有企业的生产经营潜力的同时,假借国有企业改制之名的以虚假评估、低价转让、关联交易等方式侵害企业国有资产的案例也层出不穷。在实践中,侵害国有资产的行为和情形主要有:(1)国有资产占有单位在处分国有资产的过程中,不按规定进行资产评估,或者刻意压低评估值,侵害国有资产的情形;(2)无偿地或者以低于市场的价格和条件出租、发包、出售或以其他方式处分国有资产的情形;(3)国有企业在改制过程中,违反规定,将国有资产低价折股、低价出售或者无偿分给个人,造成国有资产流失的情形;(4)直接非法侵占企业国有资产的情形等。据有关部门统计,我国企业国有资产每年至少流失800亿~1000亿元。因此,通过立法来防止国有资产流失,保护企业国有资产安全就显

得迫在眉睫。

第二,《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)的颁布与实施极大地推动了本法的制定进程。

关系到人民群众切身利益的《物权法》于2007年10月1日正式生效。其中,该法从第四十五条到第五十七条对国家所有权进行了规定。这也是我国首次从法律层面较为系统地对国有财产的权利属性、权利主体和权利范围进行了较为详细的规定,为推进我国国有资产的保护与管理奠定了法律基础。但不可否认的是,《物权法》的私法品格决定了其对国有资产的保护主要站在私法立场。比如国有资产在转让中容易被损坏,因此,国有资产的转让必须要经过评估,这应该成为国有资产流通的限制性条件。然而,依据一般的物的转让规则,《物权法》并没有对此作出特别规定。在《物权法》先行颁布并实施的情况下,由于当时国有资产的立法层次普遍偏低,这将使得一旦在国有资产转让、处分的法律适用问题上,效力层级较高的《物权法》与效力层级较低但却有利于保护国有资产的行政法规规定或规章发生冲突时,司法实践中将会毫不犹豫地出现用前者来否定后者的情况。这无疑将置我国国有资产的保护于十分不利的境地。因此,《物权法》的制定与颁布就成为本法加紧制定与颁布的直接动因。

【相关法律、政策法规】

1.《宪法》

第六条 中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。社会主义公有制消灭人剥削人的制度,实行各尽所能、按劳分配的原则。

国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。

2.《物权法》

第四十五条 国有财产由国务院代表国家行使所有权;法律另有规定的,依照其规定。

第五十五条 国家出资的企业,由国务院、地方人民政府依照法律、行政法规规定分别代表国家履行出资人职责,享有出资人权益。

第五十六条 国家所有的财产受法律保护,禁止任何单位和个人侵占、哄抢、私分、截留、破坏。

第五十七条 履行国有财产管理、监督职责的机构及其工作人员,应当依法加强对国有财产的管理、监督,促进国有财产保值增值,防止国有财产损失;滥用职权,玩忽职守,造成国有财产损失的,应当依法承担法律责任。

违反国有财产管理规定,在企业改制、合并分立、关联交易等过程中,低价转让、合谋私分、擅自担保或者以其他方式造成国有财产损失的,应当依法承担法律责任。

第二条 【企业国有资产的定义】

本法所称企业国有资产(以下称国有资产),是指国家对企业各种形式的出资所形成的权益。

【条文释义】

本条是对《企业国有资产法》适用范围的规定。

“资产”一词是我国《企业国有资产法》其中的一个非常关键的概念,整部法律围绕“资产”的权属界定、管理、监督和保护而展开。我国《企业会计准则——基本准则(2006)》将“资产”定义为“企业过去的交易或者事项形成的、由企业拥有或者控制的、预期会给企业带来经济利益的资源。”企业资产的两个核心特征即为:一是能为权利主体拥有或控制,二是预期能给权利人带来经济利益。尽管我国《物权法》没有采用“国有资产”而采用了“国有财产”一说,但我国学界和实务界多将“资产”等同于“财产”来理解。在此基础上,“国有资产”也被界定为“国家基于国家权力的行使而依法取得和认定的,或者国家以各种形式对企业投资及投资收益形成的,以及国家拨款、接受赠与等形成的各种财产和财产权利。”^{〔1〕}

按照资产是否作为生产要素投入生产经营为标准,通常可以将国有资产分为经营性国有资产和非经营性国有资产。而非经营性国有资产当中又可以进一步分成资源性国有资产和行政事业性国有资产。企业

〔1〕 谢次昌:《国有资产法》,法律出版社1997年版,第1页。