

国有资产

管理概论

GUOYOUZICHANGUANLIGAILUN

郝书辰 主编

济南出版社



23.17

(鲁)新登字 14 号

国有资产管理概论

郝书辰 主编

责任编辑：丁少伦

封面设计：李兆虬

济南出版社出版发行

(济南市经七路 251 号)

济南市中印刷五厂印刷

开本：850×1168 毫米 1/32

1994 年 12 月第 1 版

印张：8.75

1994 年 12 月第 1 次印刷

字数：211 千字

印数 1—3000 册

ISBN7—80572—893—3/F·76 定价：8.00 元

(如有倒页、缺页、白页，直接到印刷厂调换)

前 言

建国以来，我国积累了数额巨大的国有资产，如何管好用好这些国有资产，促使其保值增值，提高国有资产的运营效益和社会效益，对于发展社会主义市场经济，巩固社会主义制度，促进社会主义现代化建设具有重要意义。为了满足高等院校国有资产管理教学和广大经济管理人员业务学习的需要，我们编写了这本《国有资产管理概论》。

国有资产管理的理论和实践正在不断地发展和变化，无论是理论界还是经济管理部门，对许多问题尚需进一步地研究和探索。我们在编写本书的过程中，主要以我国现行的方针、政策为依据，同时吸收理论界的最新研究成果，以使本书具有较强的适用性、可操作性和知识性。在这一前提下，我们对我国社会主义市场经济体制形成过程中国有资产管理的基本原理、国有资产管理体制、所有权界定、产权处置、资产评估、清产核资、国有资产经营管理、国有资产收益分配、国有资产收支预算管理等问题，力求从理论与实践的结合上进行系统的阐述。为了借鉴西方国家管理国有资产的经验，我们还简要介绍了西方国家国有资产的管理体制和经营方式。

本书由山东财政学院财政系国有资产管理教研室的专业教师和具有丰富实践经验的经济管理人员共同编写，由郝书辰同志任主编，朱平同志任副主编，撰稿人员有（按姓氏笔划为序）朱平、张忠宝、郝书辰、胡成娟。全书由郝书辰拟定写作大纲并修改定稿。山东财政学院副院长胡乐亭教授对书稿进行

了审阅，在此表示衷心的感谢。

由于作者水平有限，书中难免出现疏漏、缺点和错误，敬请各位读者批评指正。

编者

1994 年 12 月

目 录

第一章 国有资产管理概述	(1)
第一节 国有资产的涵义和分类.....	(1)
第二节 我国国有资产的建立与发展.....	(4)
第三节 国有资产管理概述.....	(8)
第四节 我国的国有资产管理	(12)
第二章 国有资产管理体制	(20)
第一节 国有资产管理体制概述	(20)
第二节 我国的国有资产管理体制	(25)
第三节 我国国有资产管理体制改革	(29)
第四节 国有资产管理的组织机构	(36)
第三章 国有资产经营管理	(46)
第一节 国有资产经营管理概述	(46)
第二节 国有资产经营管理方式	(51)
第三节 国有企业改革与现代企业制度	(67)
第四章 国有资产的所有权界定	(73)
第一节 国有资产所有权界定概述	(73)
第二节 国有资产所有权界定的意义和原则	(77)
第三节 国有企业中国有资产的所有权界定	(81)
第四节 集体企业中国有资产的所有权界定	(85)
第五节 国有资产所有权界定的组织管理	(89)
第五章 国有资产产权处置	(93)
第一节 国有资产产权处置概述	(93)

第二节	国有资产产权转让·····	(101)
第三节	国有资产的核销·····	(114)
第四节	国有资产产权处置收益的管理·····	(117)
第六章	国有资产的保全管理·····	(119)
第一节	国有资产保全概述·····	(119)
第二节	国有企业固定资产的价值保全·····	(123)
第七章	国有资产收益分配的管理·····	(132)
第一节	国有资产收益分配的要求·····	(132)
第二节	国有资产收益的确认·····	(137)
第三节	国有资产收益的管理·····	(142)
第四节	政策性亏损的补贴和经营性亏损的处理 ·····	(146)
第八章	国有资产评估·····	(151)
第一节	国有资产评估概述·····	(151)
第二节	国有资产评估的方法·····	(158)
第三节	国有资产评估的类型·····	(165)
第四节	国有资产评估的管理·····	(172)
第五节	国有资产评估的监督与仲裁·····	(176)
第九章	国有资产清产核资·····	(179)
第一节	国有资产清产核资概述·····	(179)
第二节	资产清查·····	(184)
第三节	资金核实·····	(193)
第四节	清产核资的验收与总结·····	(198)
第十章	国有资产报告制度·····	(203)
第一节	国有资产报告制度概述·····	(203)
第二节	国有资产报告的指标体系·····	(206)
第三节	国有资产报告的形式与规程·····	(209)
第四节	国有资产报告分析·····	(215)

第十一章	国有资产收支预算管理 ·····	(221)
第一节	国有资产收支预算管理的职能和作用·····	(221)
第二节	国有资产收支预算的编制·····	(224)
第三节	国有资产收支预算的执行·····	(228)
第四节	国有资产收支决算·····	(232)
第十二章	西方国家的国有资产管理 ·····	(237)
第一节	西方国家国有资产的形成与作用·····	(237)
第二节	西方国家国有资产管理体制·····	(246)
第三节	西方国家国有资产的经营方式·····	(253)
第四节	西方国家国有资产的私有化浪潮·····	(260)

第一章 国有资产管理概述

第一节 国有资产的涵义和分类

一、国有资产的涵义

国有资产是在我国经济体制改革过程中提出的一个新概念。对什么是国有资产这一问题，理论界和经济管理部门目前都还没有统一的认识。我们认为，国有资产有广义和狭义之分。

（一）广义的国有资产

广义的国有资产是指属于国家所有的全部财产以及各种自然资源财富。它和国家财产的概念是等同的。根据这一概念，国有资产应包括如下三个方面的具体内容：一是以自然资源为主体的国有资产，如国有矿藏、河流、湖泊、森林、土地、草原、山岭、滩涂等自然资源；二是属于国家所有的工厂、商店、铁路、银行、公路、邮电、农场、电站等企业以及科学、文教、卫生事业、行政机关、社会团体等单位的房产、物资、设备等资产；三是国有金融资产和无形资产，如货币、债权、有价证券以及发明权、专利权、商标权、版权、商誉等资产。

广义国有资产的范围与《国家国有资产管理局“三定”方案》所规定的国有资产管理部门的管理范围是一致的，它们都是指所有权归国家的全部财产。

（二）狭义的国有资产

狭义的国有资产是指具有保值、增值功能，具有经营性质的那部分国家财产。它的范围较广义的国有资产要小得多。狭义国有资产只是包括国家在社会生产和流通领域占有并用于为社会提供商品或劳务的那部分财产，它主要分布在具有独立经济法人资格的各类国有企业中，并通过企业的生产经营活动不断实现自身价值的保值与增值，为国家提供经济效益。

狭义的国有资产与商品经济理论的要求是一致的。在商品经济条件下，“资产”是一个与“负债”相对应的概念，它与企业经营活动紧密相关，指的是企业用于商品生产经营活动的财产。《国家国有资产管理局“三定”方案》中指出，国有资产管理局重点是管理国家投入到各类企业的国有资产，也就是说，狭义的国有资产是国有资产管理部门行使管理职能的主要对象。因此，本书对国有资产管理的论述，也主要是狭义国有资产即经营性国有资产管理。在本书中，如果没有特殊的说明，凡讲到“国有资产”就是狭义的国有资产。

二、国有资产的分类

为了加强对国有资产的宏观控制和微观管理，对国有资产实施有效的管理，以充分发挥国有资产的效益，有必要对名目繁多的国有资产进行科学的、系统的分类。国有资产按照不同的标准可以进行多种分类，这里只介绍几种常用的分类方法。

（一）按国有资产的存在形态不同，可分为有形资产和无形资产两大类

1. 有形资产。有形资产是指具有价值形态和实物形态的资产。它包括固定资产、流动资产等。固定资产是指以土地、机器设备、房屋建筑等劳动资料形式存在的那部分资产；流动资产是指以原材料、半成品、产成品等劳动对象和现金形式存在

的那部分资产。

2. 无形资产。无形资产是指不具有实物形态但具有价值形态的资产。它包括专有技术、专利权、商标权、版权、特许权、商誉等。这类资产虽然不具有实物形态，人们难以直接感触，但它却能在一定时期里给其所有者提供收益。

(二) 按国有资产所在区域的不同，可分为境内国有资产和境外国有资产两大类

1. 境内国有资产。境内国有资产是指中华人民共和国国境范围内的国有资产，主要包括国有企业和集体企业中的国有资产，中外合资企业中属于中方（国有制单位）的国有资产。境内国有资产是我国国有资产的主要构成部分。

2. 境外国有资产。境外国有资产是指分布在我国国境以外，我国资本与外国资本直接结合所形成的经济实体中，属于我们国家所有的那部分资产以及我国在国外独资经营企业的国有资产。随着我国经济实力的增强和经济国际化水平的提高，我国境外国有资产的规模会越来越大，其作用也将越来越重要。

(三) 按国有资产的运动方式不同，可分为动产和不动产两大类

1. 动产。动产是指没有恒久性的资产，它能够自由移动其位置而不致改变其性质、形状或不毁损其经济价值。这类资产具有商品的完全属性，如机器设备、各种运输工具、各类产品等。

2. 不动产。不动产是指那些具有位置恒久性的资产。它不象动产一样可以流动使用，这类资产同样具备商品的完全属性，既具有使用价值又具有价值。不动产主要包括房屋、堤坝、土地等类型的资产。

此外，国有资产还可以按预算管理体制划分为预算内国有资产和预算外国有资产，可以按国有企业的行政隶属关系划分

为国有中央政府资产和国有地方政府资产，等等。

第二节 我国国有资产的建立与发展

一、我国国有资产的建立

我国国有资产的建立，从其初始来源上说，大致可归纳为如下几个方面：

1. 建国之前，为了保证军需民用，在革命根据地兴办了一些公营企业，形成我国最早具有社会主义国有制性质的资产。建国以前，我党我军先后于土地革命时期、抗日战争时期和解放战争时期，建立过许多革命根据地。当时，根据地经济是在敌人分割包围的战争环境中，为保证军需民用而产生和发展起来的，它由公营经济、合作社经济和私人经济等多种成份组成，其中公营经济主要是直接为革命战争服务的军工后勤工厂，也有一些军队、机关、学校等发展的自给性公营经济单位。

建国前的公营经济数量虽然不大，但公营经济的发展形成的资产却是我国最早具有社会主义国家所有制性质的资产，根据地的公营经济是我国社会主义国有经济的萌芽。

2. 新中国建立前后，随着解放战争的胜利推进，我们没收了国民党政府和官僚资产阶级的资产，这是我国国有资产的最重要的初始来源。随着解放战争的胜利推进，特别是在新中国建立之后，我们废除了帝国主义列强在中国的特权，没收了官僚资本，主要是没收了由国民党政府经营的企业，以及蒋、宋、孔、陈等国民党大官僚家族所经营的企业。对这些官僚资本企业的没收和接管，使国有经济直接掌握了一半以上的燃料、动力、工业原料和接近一半的棉纱产量，控制了全部铁路和大部分现代交通运输事业，控制了绝大部分银行业务和国内贸易；对

海关的接管，又使中国大门的钥匙掌握在人民政府手中。这样，在新中国建立之初，我们就在城市中基本清理了旧中国的经济基础，改变了反动落后的生产关系，掌握了国家的经济命脉，为迅速恢复深受战争创伤的国民经济，为进行民主改革，奠定了物质基础。

3. 建国后，1953—1956 年间，通过对民族资本的社会主义改造，使民族资本转化为国有资产。从 1953 年起，我们开展了对资本主义经济的社会主义改造。我国政府运用赎买政策，把民族资产阶级掌握的资产改造为国家所有的资产。到 1956 年底，对民族资本的社会主义改造就基本完成，国有经济的力量进一步壮大，国有资产的规模进一步发展。这一年，国有经济所创造的国民收入已占我国国民收入总额的 32.2%，成为国民经济的中坚力量。

4. 新中国成立后，根据新宪法的规定，我们把一些资产收归国有，形成国有资产。我国宪法规定：“土地、矿藏、森林、水流、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有”。这是资源性国有资产的建立途径。此外，宪法还规定，“海关缴获或查获的走私物品，各种罚款，缴获敌特的活动经费，无主财产等都属于国家所有”，这也是国有资产的初始来源之一。

在建国前后，我们通过上述四个方面的途径，建立了我国的国有经济，并迅速掌握了国家的经济命脉，为国有经济乃至整个国民经济的发展奠定了基础。

二、我国国有资产的发展

新中国建立 40 多年来，我国的社会主义经济建设有了长足的发展，建国前后逐步建立起来的国有资产，到目前已有了几十倍的巨大增长。

建国以后，我国各族人民在中国共产党的领导下，在上述四个方面的初始来源形成的国有资产的基础上，艰苦奋斗，勤俭建国，积累了数额巨大的国有资产。国家各级政府通过各种渠道，筹集并直接投入了大量资金进行经济建设，发展国有经济。国有经济的发展为国家带来了大量的资产收益，这些资产收益的再投入再运用又进一步促进了国有资产的壮大和发展。到1992年，我国的国有资产价值总量已由建国初期的200多亿元，发展到20,000多亿元。国有经济部门每年都为国家财政提供近400亿元的利税，成为我国国民经济的中坚力量。如果将大量的预算外管理的国有资产、军队系统（主要是军工企业）的国有资产以及尚未归还的商业贷款、在建未投入营运的国有资产等都计算在内，我国国有资产总额估计将超过30,000亿元。这些资产是我国社会主义公有制经济的物质技术基础，也是社会主义国有经济40多年来不断发展的结晶。

我国的国有资产在我国的社会主义建设事业中发挥着不可替代的重要作用。国家凭借着雄厚的国有资产发展国民经济。国有资产是社会主义现代化建设的物质保障，是社会主义经济和政治制度存在、巩固和发展的物质基础，是我国财政收入的主要来源，是不断满足人民群众物质文化生活需要的重要保证。同时，国有资产的合理配置对产业结构的调整和生产布局的完善也起着重要作用。此外，在新的历史条件下，国有资产还是国家调节、引导其他经济成份健康发展的重要杠杆和手段，这也决定了国有经济是我国社会主义经济的中坚力量，在多种经济成份并存的条件下起着主导作用。

三、我国国有资产的特征

我国的国有资产具有如下几个基本特征：

（一）国有资产的全民性

我国的社会主义国家所有制是全民所有制的实现形式，国家政府代表全体人民对这些资产行使所有权，所以，我国的国有资产属于全民所有，具有全民性。

国有资产的全民性决定了它是由全体人民共同占有、使用和支配的，全体人民人人都对国有资产拥有平等的权力。但是，全民所有并不是这些资产属于每一个具体的公民，每个公民不具有从国有资产中无偿索取和占有的权力。

（二）国有资产的广泛性

我国是社会主义国家，生产资料公有制是社会主义制度的经济基础。国有经济是我国社会主义经济的中坚力量，国有资产广泛存在于社会经济各部门、各领域，广泛存在于各国有企业、部分集体企业和中外合资企业，并在多种经济成份并存的条件下起着主导作用。

（三）国有资产的完整性

国有资产的所有权属于国家，对国有资产的最终的监督、管理、投资、收益、处置等权力无疑也属于国家。当然，国家是通过一定的部门与方式实现这些权力的，除国家政府授权或委托的部门或单位可以代表国家行使这些权力外，其他任何组织、单位和个人都不具有这种权力。未经政府允许将国有资产转为集体甚至个人所有的行为，都是违法的，都属于侵犯国家财产的行为。这是国有资产的完整性决定的，也是维护国有资产完整的要求。

（四）国有资产功能的二重性

一方面，国有资产是分布在各类国有企业的经营性资产，它要适应企业性质的需要，在企业生产经营活动中不断实现自身价值的增值，执行着资产增值的功能。另一方面，国有资产是一种以国家为所有者的社会性资产，它要适应国家即资产所有者的需要，借助于企业的生产经营活动，达到对社会经济活动

实行有效调节的目的，执行着一种社会功能。这种功能的二重性，是国有资产与一般非国有资产最本质的区别。

我国国有资产的上述四个方面的基本特征，决定了我国国有资产管理的基本取向和原则，是我们研究国有资产管理的有关问题的基本出发点。

第三节 国有资产管理概述

一、国有资产管理的范围

国有资产管理是指国家对国有资产的生产经营活动进行组织、协调、监督和控制等一系列活动的总称。国有资产管理工作是同国有资产的建立同时产生的，并随着国有资产的发展逐步成为国民经济管理工作的最重要组成部分。社会主义国家一经建立，就面临着如何管理国有资产的问题。政府的一项重要任务就是通过加强和完善国有资产管理，不断提高国有资产的生产经营效益，充分发挥国有经济在国民经济中的主导作用，以最大限度地维护和发展全社会劳动者的共同利益，推进国民经济的健康发展。这对增强国家的经济实力，对巩固和完善社会主义公有制经济乃至社会主义制度，都具有重要意义。

国有资产管理的范围就是国有资产经营活动的范围，它与国有资产经营活动的特点直接相关。比如，在我国传统的高度集中的计划经济体制下，国有资产表现为由许多国营企业资产按行政隶属关系组成的集合体。各国营企业之间、国营企业与非国营企业之间都不存在资产的相互渗透。因此，国有资产管理就是国营企业管理。国有资产管理的范围就是按行政权力划分的封闭性国营企业集合体。党的十一届三中全会以来，随着社会主义市场经济的逐步发展，国有资产不再仅仅是国营企业

资产的集合体，国有资产还可以体现为企业股份（或股票）资产。国有企业之间、国有企业与非国有企业甚至与外资企业之间都可能存在着资产的相互渗透。这样，国有资产管理的范围就不再是一个封闭性的国营企业集合体，而是一个开放性的国有企业组织体系，在这个组织体系中，包含着许多资产国有化程度不同的企业。

国有资产管理的目的也是决定国有资产管理的范围的重要因素。如果国有资产管理的目的只是为了资产增值，那么，即便是由于企业之间相互参股形成了国有资产的开放性经营活动领域，管理者所关心的也仅仅是与资产增值相关的一些问题，如资金投向、资产转移和处置、企业盈利的分配等等。如果管理的目的不仅是国有资产的增值，而且还包括通过国有资产的经营控制整个国民经济的发展方向和速度，那么，管理者所关心的就不仅仅是与资产增值相关的问题，而是国有资产所能渗透到的各个经济活动领域，国有资产管理的范围也就随之发生变化。

二、国有资产管理的內容

国有资产管理的內容包括从国有资产投入、国有资产经营，到国有资产收益分配以及资产处置等国有资产运动的全过程。资产运动的各个环节都是国有资产管理的內容，现简要介绍如下：

（一）国有资产投入的管理

国有资产投入是指将国有资产投入到社会再生产过程的经济活动，它是国有资产经营活动的起点。国有资产投入的管理主要包括投入主体的确认、投资规模和投入方向的确定、对投入过程进行监督和调控等內容。

（二）国有资产存量经营的管理

国有资产存量经营是指投入的国有资产形成生产能力后，以增值为基础目标而进行的资产营运活动。国有资产存量经营的管理主要包括如下几个方面的内容：经营方式的选择；经营业绩的考核；所有者对经营者行为的产权约束；国有资产存量价值保全管理等。

（三）国有资产收益分配的管理

国有资产收益分配的管理是指确认国有资产收益的支配主体和使用主体的管理活动，其实质是处理国家（所有者）、企业（经营者）、个人（生产者）三者经济利益关系问题。收益分配管理主要包括如下几项内容：①合理确定国有资产经营收益在国家与企业之间的分配比例；②保证归国家支配的收益的足额上缴；③对企业留利的使用进行监督。

（四）国有资产处置的管理

国有资产处置主要是指对资产进行发包、出租、参股、兼并、出售、拍卖、核销等处理活动。国有资产处置的管理主要包括确认处置权力和处置资产、取得和运用处置收入、监督和管理处置过程等内容。

此外，与国有资产管理紧密相关的一些基础工作建设，也是国有资产管理工作的重要内容，特别是在我国国有资产管理工作刚刚起步的情况下更是如此。这些基础工作主要包括：①国有资产的产权界定和价值评估；②国有资产产权登记；③国有资产的统计与核算；④法规建设。做好这些基础工作，既是国有资产管理本身的内容，也为有效地管理国有资产运行的各个环节奠定了基础。

三、国有资产管理的特征

不论在什么样的社会经济制度下，国有资产管理都存在着不同于其他企业资产管理的特征。国有资产管理的特征主要表