

国有资产管理概论

GUO YOU ZI CHAN GUAN LI GAI LUN

主 编：史文献
副主编：高拴平
 刘亚民
主 审：陈贤俊



陕西科学技术出版社

目 录

第一章	国有资产管理概述.....	(1)
第一节	国有资产及其分类.....	(1)
第二节	国有资产管理及其范围.....	(6)
第三节	国有资产管理的特征.....	(11)
第二章	国有资产产权管理.....	(15)
第一节	产权概述.....	(15)
第二节	国有资产产权和产权关系.....	(22)
第三节	国有资产产权管理.....	(29)
第三章	国有资产产权界定与产权纠纷.....	(41)
第一节	国有资产产权界定概述.....	(41)
第二节	国有资产产权界定的依据和原则.....	(46)
第三节	国有资产产权界定的程序.....	(49)
第四节	全民所有制企业国有资产产权的界定.....	(54)
第五节	其他所有制企业和全民单位 之间国有资产产权界定.....	(61)
第四章	国有资产的产权登记.....	(67)
第一节	国有资产产权登记概述.....	(67)

第二节	国有资产产权登记的一般程序	(72)
第三节	国有资产产权登记表的种类	(78)
第五章	国有资产产权交易与产权交易市场	(97)
第一节	国有资产产权交易概述	(97)
第二节	产权交易市场	(101)
第三节	产权交易形式与程序	(110)
第四节	产权交易主体及其运作	(116)
第五节	积极培植和发展我国产权交易市场	(120)
第六章	国有资产管理	(127)
第一节	国有投资范围和投资管理	(127)
第二节	国有投资决策的科学方法	(135)
第三节	国有投资资金管理	(145)
第四节	国有投资的效益考核	(148)
第七章	国有资产的经营管理	(155)
第一节	国有资产经营组织和经营方式	(155)
第二节	国有资产经营机制	(167)
第三节	加强国有资产经营管理的原则和意义	(175)
第四节	国有资产经营效益评价	(179)
第八章	国有资产收益管理	(183)
第一节	国有资产收益概述	(183)
第二节	国有资产收益的分配	(186)
第三节	国有资产收益管理	(191)
第九章	国有资产管理体制	(197)

第一节	我国国有资产管理体制的历史沿革·····	(197)
第二节	建立新的国有资产管理体制·····	(202)
第三节	我国现行国有资产管理体制的基本特征·····	(214)
第四节	建立现代企业制度·····	(219)
第十章	国有资产核算·····	(229)
第一节	国有资产核算概述·····	(229)
第二节	国有资产核算的内容·····	(232)
第十一章	国有资产清产核算·····	(249)
第一节	清产核资的必要性和重要意义·····	(249)
第二节	清产核资的主要任务和目的·····	(252)
第三节	清产核资的范围和内容·····	(254)
第四节	清产核资的方法·····	(258)
第五节	清产核资的组织领导·····	(263)
第十二章	国有资产评估与管理·····	(267)
第一节	资产评估概述·····	(267)
第二节	资产评估的基本方法·····	(274)
第三节	资产评估的程序·····	(287)
第四节	资产评估管理·····	(292)
第十三章	国有资产统计报告制度·····	(297)
第一节	实行国有资产统计报告制度 的地位和作用·····	(297)
第二节	国有资产统计报告的编制 原则及要求·····	(298)

第三节	国有资产报告的内容与报告分析	(299)
第四节	主要报表简介	(306)
第十四章	资源性国有资产管理	(325)
第一节	资源性国有资产的涵义及其特点	(325)
第二节	资源性资产的分类	(327)
第三节	我国资源性资产管理现状	(329)
第四节	国有资源的资产化管理	(333)
第十五章	境外国有资产管理	(339)
第一节	我国境外国有资产的形成	(339)
第二节	我国进行境外投资的类型	(342)
第三节	境外国有资产产权登记	(348)
第四节	境外国有资产的监督管理	(352)
第十六章	行政事业单位国有资产的经营管理	(357)
第一节	行政事业单位国有资产的形成来源	(357)
第二节	行政事业单位国有资产的构成	(360)
第三节	行政事业单位国有资产管理 的原则和任务	(363)
第四节	行政事业单位国有资产产权登记	(371)

后记

国有资产管理概述

国有资产是我国公有制经济的物质基础,同时也构成了我国经济物质基础的主体。在我国实行社会主义市场经济体制,建立现代企业制度的新时期,如何在市场体制下更好地运营国有资产,实现国有资产的保值和增值,是一项艰巨的课题和任务。对此,我们有必要在这一方面进行深入细致的研究。

第一节 国有资产及其分类

进行国有资产研究,首先必须搞清国有资产的概念。特别在我国,建国以来随着国家政治体制、经济体制的变化以及所有制形式的多样化发展,给国有资产管理提出了新的问题。所以,必须划清国有资产与其它所有制资产的边界,管好、用好国有资产。

一、资产

从一般意义上讲,资产是指某一主体(自然人、法人)所拥有或控制的、能带来一定经济效益的各种财产、债权和其它权益的总称。

从上述定义可知,资产存在的目的是能为资产所有者或资产控制者带来经济收益。而从其本质特征来讲,它是某一主体对物的所有权的表现,隶属于产权范畴。

从原生的产权意义上讲,资产就是某一主体所拥有的财产或债权,只有主体拥有了这一根本性的所有权,该主体才对资产拥有了使用、收益及处分的派生权利。随着社会分工的进一步发展以及商品经济向高级化发展,这种原生的所有(占有)权也发生了分解,并派生出不同的权能。例如,某一主体对某些财产虽然不具有所有权,但却在一定时间、空间范围内具有控制权,并在其控制的范围内对该资产具有使用权,其使用所形成的经济效益,控制人也享有一定的收益。如果某一主体从根本上不具有某一资产的所有权,那该主体就不能拥有该项资产,该项资产所带来的经济效益,该主体也无权拥有和分享。

按所有权性质可将资产分为全民所有资产、集体所有资产和个人所有资产。

1. 全民所有资产:是指所有权属于某一国家全体人民的资产。它包括国家依法取得的、投资形成的、取得的收益再投资、接受馈赠的一切资产。

2. 集体所有资产,是指所有权由某一范围内某一社团成员共同拥有的资产。

3. 个人所有资产:是指所有权归公民个人的资产。

二、国有资产

(一) 国有资产的概念

国有资产是指国家依据法律取得的或由于进行资产投入、资产收益、接受捐赠等形成的一切资产及无主资产。在我国公有制下,国有资产是指所有权属于全体人民所有的一切财产,它是指全民所有制的全部财产、债权及其它权益的总称。

我国《国有企业财产监督管理条例》中规定,“企业财产即企业国有资产,是指国家以各种形式对企业投资和投资收益形成的财产,以及依据法律、行政法规认定的企业其他国有财产。”这种规定与上述定义相比,它实际上是指狭义的国有资产。狭义的国有资

产是指国家投入到经营性企业、非经营性单位的各项固定资产、流动资产及其它资产。

广义的国有资产是指在我国境内和境外的属于全民所有的一切财产。从资产分布来说，它包括国家依照法律取得的或用多种方式投资在各个领域、各个部门以及在境外形成的经营性和非经营性的资产。从资产形式来讲，它具体包括自然资源性资产、非自然资源性资产以及国家所有的各种无形资产、如出版权、专利权、商标权、历史文化遗产。

(二)我国国有资产的形成

我国国有资产开始形成于革命根据地，随着革命事业的发展而发展壮大，特别是在革命胜利后随着社会主义建设事业的发展而日益壮大，从建国初期的 200 多亿国有资产价值总量发展到今天的 3 万多亿。

其具体形成如下：

1、新民主主义时期，人民民主政权拥有的归全体人民共有的财产和公营（国营）企业。

2、我国革命胜利后，没收国民党政府和官僚资产阶级的财产而形成的国有资产。

3、中华人民共和国境内的土地、矿藏、海洋、河流、森林等自然资源和历史文化遗产的所有权。

4、政府通过赎买的方法，对民族资产阶级掌握的财产进行改造而形成的国有资产。

5、新中国成立后，国家投入大量资金进行经济、文化、科学、国防和人民生活设施等建设而积累的国有资产。

(三)国有资产的特性

国有资产的所有权最终归全体人民，国有资产就是全体人民所有的资产，资产归国家所有就是归全体人民所有。这是国有资产的本质特征。这一本质特征必然产生以下特征：

1、国有资产产权的非统一性。主要表现为国有资产的所有权和经营使用权相对分离。由于国有资产的所有权归全体人民，全体人民又不可能直接经营管理全部资产。因此，国有资产从其形成开始，必须要将所有权和经营使用权相对分离。

2、国有资产的多样性。其多样性表现在取得渠道上不仅有依法取得、投资形成，取得的投资收益，而且还包括接受捐赠的财产和无主财产；在表现形态上，不仅包括广泛的资源性资产，而且还包括各种开发性资产，不仅包括有形资产，而且还包括无形资产。

3、国有资产分布的广泛性。从空间看，国有资产不仅存在于国内，而且还有的存在于境外；从部门分布看，其分布于政府部门、行政事业单位和国民经济的各生产经营部门。

(四) 国有资产的分类

1、国有资产按其存在形态的不同可分为有形资产和无形资产两类。

(1)有形资产。是指具有实物形态的资产。如厂矿及建筑物、机器设备、运输设备、原材料等。

(2)无形资产。是指不具有实物形态，却能在一定时期内带来经济效益的特殊资产。如专利权、商标权、商誉、版权和历史文化遗产等。

2、国有资产按其形成方式的不同可分为资源性资产和开发性资产。

(1)资源性资产。是指自然界长期自身运动形成的，能被人类所利用的资产。如矿产资源、森林资源、土地资源、海洋资源等。

(2)开发性资产，是指人类经过自身的劳动、加工、改制、开发而形成的资产。如建筑物、机器设备、工具器具、知识产权等。

3、国有资产按其它标准的分类。

(1)按其是否可移动，可分为动产和不动产。动产是指能自由移动而不改变其性质、形态或功能的资产。如货币、有价证券、原

材料等。不动产是指不能移动,或移动后会引起性质、形态或功能改变的资产。如土地、房屋及建筑物等。

(2)按经济用途分类。可分为生产经营性资产和非生产经营性资产。

生产经营性资产是指某国有主体为了达到一定的经济目的而用于生产和流通经营用的资产。如国有企业生产经营用的各种设施等。

非生产经营性资产是指不直接参与生产和流通的资产。如国有企业职工宿舍楼和行政事业单位占有的资产等。

(3)按使用状况分类、可分为正在使用的国有资产的闲置未用的国有资产。

正在使用的国有资产是指正在国有企业、单位发挥其使用价值的资产,包括正在使用的生产经营性资产和非生产经营性资产。

闲置未用的国有资产是指在今后一定时期内不能发挥其使用价值的国有资产,包括企业或单位闲置未用的生产经营性和非经营性资产。

(4)按其存在地域不同分类,可分为境内资产和境外资产。

境内资产是指在我国境内存在的,所有权属于国家的一切资产。

境外资产是指在我国境外存在、所有权属于国家的一切资产。

(5)按照国有资产经营活动的性质不同,可分为金融性国有资产和非金融性国有资产。

金融性国有资产是指金融形态的国有资产,它是由负债形成的,通过资金融通和信用组织而获取收益的资产,主要是债权和股权形态的资产。

非金融国有资产主要是指物质生产领域内为社会提供商品和劳动的国有企业的资产。

第二节 国有资产管理及其范围

由于国有资产的特性及其在我国经济发展中的重要作用,所以加强国有资产管理,提高国有资产营运效率已成为一项重要的任务,特别在我国实行社会主义市场经济体制,建立现代企业制度之时,如何进行新情况下的国有资产管理更显其重要性。

一、国有资产管理的概念和任务

国有资产管理是指对所有权属于国家的一切财产和债权的经营、使用,进行组织、指挥、协调、监督和控制的一系列活动。也就是说,国有资产管理是对国有资产的投资权、占有使用权、收益权和处分权的行使进行的管理。

我国是以公有制为主体的社会主义国家,中央人民政府是国家政权的社会经济管理者,同时也是全民所有制资产(国有资产)所有权的代表者,是社会经济管理权和国有资产所有权的双重主体。虽然这两种权力都要体现国家意志,但它们各自的性质、管理目标和行为方式是不同的。社会经济管理职能是政权赋予的行政权力,其目标是实现社会公平、有序和稳定发展,管理方式是具有强制性的;所有权管理职能是基于财产所有者身份行使的财产权,财产权属于民事权利,国家作为财产所有权主体,它处理同各类占用国有资产的义务主体,非国有主体之间的关系,应遵循平等、有偿的原则,它的管理范围只限于全民所有制,不涉入其他经济成份,其目标是实现国有资产的积累与增值。

在传统的计划经济体制下,我国政府内部没有将这两重职能分开,政府经济管理部门集社会管理职能和所有权管理职能于一身。但在市场经济条件下,这种状况必然产生难以克服的弊端。在市场经济中,财产所有者要求实现资产的安全和增值,它要求国有资产经营主体——企业,面向市场,以盈利为目标,在所有权

的约束下自主经营,如果政府的经济管理部门同时行使两种职能,而且主要是行使社会经济管理职能,所有权管理职能处于从属地位,那么政府行政部门往往凭借所有权将社会经济管理职能转嫁给企业,结果所有权权益常常被社会经济职能所冲击;同时由于政府各个行政机关都代表国家行使一部分所有权,这又必然造成众多行政机关对企业经营权的过多干预。其结果是:企业很难以赢利为目标面向市场,很难自主经营;政府经济部门管理社会的职能弱化,该管的没管好,不该管的又管的过死。因此,在双重职能合一的体制下,所有权职能受社会经济管理权力左右,所有权权益和由所有权派生出来的资产占有、处分和经营等权力得不到有效地维护,其结果必然产生国有资产营运效率的低下。所以在市场经济体制下,国有资产管理的任务主要是正确划分国有资产所有权实现过程中不同层次的组织及其主体的管理职能,合理确定相互之间的责权利关系,以保证不同层次产权管理活动的有机结合,从整体上实现国有资产保值、增值的目标。

二、国有资产管理的范围及内容

国有资产管理的范围也就是国有资产管理的对象,它是指国有资产管理实施管理的客体。从以上分析可知,国有资产管理的范围是全部的国有资产,既包括国家用各种方式投资在各领域、各部门、各地区和境外形成的经营性与非经营性国有资产,也包括属于国家所有的土地等自然资源和国家所有的版权、商标权、专利权等无形资产和历史文化遗产等。

由于国有资产的特性,对于国有资产管理必须实行重点管理,本书所涉及的主要是经营性国有资产,这是由经营性国有资产的特点所决定的,即经营性国有资产数量大,所占有的比重大,并且具有增值性,能直接为社会提供积累,增加财富。

由于国有资产管理是对国有资产的投资权、占有使用权、收益权和处分权的行使进行的管理,所以国有资产管理的內容主要包

括：

(一) 国有资产占有权管理。

国有资产占有权的管理表现为对产权的管理，具体包括对国有资产的清查、进行产权登记和掌握产权变动情况；对直接占有的国有资产实施直接管理，对非直接占有的国有资产实行价值管理和监督。

(二) 国有资产投资管理

就是对国有资产的投资效益通过进行预测、评价和考核，决定国有资产的投资方向。具体包括对新投资国有资产的投资效益考核和参预投资决策，对企业收益的再投资和企业现有国有资产的再投资进行管理。

(三) 国有资产使用管理。

即对具有国有资产使用权的单位行使使用权所进行的管理，具体包括对国有资产使用单位的国有资产使用，通过制定法规等进行规范管理；对占有使用国有资产的企业、行政事业单位的国有资产使用效益进行监督；对全民所有制企业及国家控股企业的资产营运是否符合客观经济规律的要求和社会整体利益、是否合法合理、是否使经济效益和社会效益达到最优化，进行系统协调和监督。

(四) 国有资产收益管理

即对国有资产的收益权行使的管理。具体包括参与全民所有制企业所得税后利润分配的决策，负责监督企业对所得税后利润的上交和收益的再投资；管理中外合资、合作企业和有国家股的股份制企业的国有股权和收益。

(五) 国有资产处置管理

即对由于种种原因引起的国有资产产权发生变更的活动进行管理。具体包括组织、推进和协调国有资产的合理流动、促进其优化配置；组织资产出售、拍卖、企业兼并；组织对国有资产进行评

估、确认评估结果；审批国有资产的报损、核销、取得、运用、管理产权转让的收入等。

三、国有资产管理的原则

为了更好地完成国有资产管理的任务，发挥国有资产的自身作用，我国国有资产管理必须遵循以下五大原则。即统一政策分级管理原则；“三权分离”原则；价值管理为主、动态营运原则；国有资产不可侵犯原则；国有资产管理高效益原则。其中，统一政策分级管理是其基本原则。

（一）统一政策，分级管理原则

统一政策，分级管理，是我国国有资产管理的的基本原则。统一政策，是指国有资产所有权的唯一代表是全体人民，国家代表全体人民的意志行使所有权；有关国有资产管理的方针、政策和重要的制度、法规、条例，由国家统一制定，这些政策和法规具有严肃的权威性，各地区、各部门、各企业、各单位必须遵照执行。分级管理，是指各级地方政府和各部门在贯彻国家统一规定的方针和政策前提下，在国家授权范围内，允许因地制宜地制定出符合本地区、本部门实际情况的单行或具体法规，并组织贯彻实施，以保证国家关于国有资产管理的方针、政策和法规的落实。

统一政策、分级管理原则既坚持了原则性又具有必要的灵活性，它符合我国地大物博，各地区自然资源经济实力不平衡的现实国情，同时又表明了统一政策与分级管理之间的辩证统一关系。统一政策是分级管理的前提，而统一政策的实施又建立在分级管理的基础上。

（二）“三权分离”原则。

“三权分离”是指国有资产所有权与政府经济管理权、企业经营权的分离，使三种权力相互独立，各自行使，各负其责，互不干预。具体地说，即各级政府部门只行使其经济管理的权限，而不负管理国有资产的责任；国家在各级政府成立专门的国有资产管理

理机构,代表国家行使国有资产所有权,具体管理国有资产,但不负责国有企业的具体经营管理;国有企业的经营权,由国有企业经营者行使,国有企业经营者在国家政策的法律的指导下,独立自主经营,享有充分的自主权,而国有资产管理部门、各级政府部门不能干预国有企业的具体经营活动,使国有企业真正成为自主经营、自我发展、自负盈亏的市场主体。

(三)价值管理为主、动态营运的原则。

价值管理为主,是指国有资产的管理,主要从国有资产价值形态上进行,即重点管理国家投入的资金,,而不是具体管理由于国家资金投入所购置的每份具体的实物资产。使用国有资产的单位,可以在保证国有资产价值总量不变,使用方向不变的前提下,根据自身经营和使用的特定要求,改变和调整国有资产的实物形态。这样做,即可以避免国有资产管理部门干预企业经营或行政事业单位的自主权,又可以促进国有资产的合理充分利用,有利于国有资产保值和增值。然而,坚持价值管理为主,并不排除对一部分特定的国有资产进行实物管理,如国家的土地、森林、矿藏、草原等自然资源和历史文化遗产、无形资产等。

动态营运管理,是指国有资产管理应当贯穿于国有资产的使用和经营的整个营运过程之中。具体讲,即国有资产管理部门应当针对国有资产营运中的不同阶段,通过不同的方式进行管理。

(四)国有资产不可侵犯的原则

我国国有资产,其所有权属于中华人民共和国的全体人民,并由国家代表全体人民行使所有权。国家投入的资金形成的国有资产,以及由这些国有资产所带来的收益,其所有权也属于国家,只有国家才具有对这些财产行使占有、使用、收益和处置的权利,任何单位、地方部门和个人都不可侵犯。我国宪法对此有明确规定,可见我国国有资产是受法律保护的,任何损害和侵占国有资产的行为都是违法的。因此,必须严格执行国有资产不可侵犯的原则。

(五) 国有资产管理的高效益原则

国有资产管理的根本目的在于使国有资产保值和增值,所以坚持国有资产管理的高效益原则应是题中之义。具体应做到:①经营性国有资产的有效增值。特别要采用内涵扩大再生产方法,既提高资产的增值率,减少物化劳动和活劳动的消耗,又扩大资产投资额,增加国有资产,并注意国有资产投资的行业选择。②非经营性国有资产的有效保值。要做到节约、合理和有效的使用国有资产,在保证必须的前提下,做到少花钱,多办事,办好事。③资源性国有资产的有效开发利用。要制定自然资源综合开发利用的规划,严格执行各项法规,依法对资源性国有资产进行管理,保护自然资源的生态平衡。

第三节 国有资产管理的基本特征

一、国有资产管理体系

在社会主义市场经济体制下,国有资产管理体系是在明确国家拥有国有资产终极所有权和企业拥有法人财产权的基础上,界定各产权主体的权利行使职能,各司其职。其主要应包括三个层次:

第一个层次:建立和健全国家产权管理机构,明确其任务。在国务院下设既区别于政府行政和经济管理机构,又区别企业主管部门的国有资产管理机构,并在各地设立分支机构。其任务是:贯彻执行国家有关资产管理方针、政策、法律、法规和各项管理制度,制定资产保值和增值的指标,监督执行;审批国有资产所有权的授权与转移,组织国有资产的评估等。

第二层次:建立健全产权经营机构,提高资产运营效率。产权经营机构是产权管理机构与企业之间的一种中介机构,如资产经

营公司等。国有资产管理机构通过授权、委托等形式,由资产的经营机构对从事生产经营的企业实施产权经营的直接管理,督促企业经营者提高资产运营效率,确保国有资产增值。

第三层次:建立健全企业产权管理机构,确保国有资产增值。企业中的产权管理机构是企业中国有产权的代表,其权利的行使一般通过企业内部的组织形式,如在股份制企业中它是通过公司股东会董事会来行使其所有者的权利,即受国有产权管理部门的委托,对企业重大投资活动和财务分配决策进行管理监督,维护国有资产的完整,防止流失,确保资产的保值增值。

二、国有资产管理的基本特征

从国有资产的性质和国有资产管理体系可以表现出国有资产管理的基本特征:

(一)国有资产管理是国家产权管理机构代表全体人民对所有权属于全体人民的资产进行的管理。这是由国有资产的人民性决定的,其管理的依据是国家的法律和国家有关国有资产管理的条例,必须代表国家和全体人民的利益;其管理过程必须受到代表全体人民的全国人民代表大会及其各级人大的监督,并定期向人大述职。

(二)国有资产管理的中心是国有资产产权的管理。与计划经济体制下的管理范围不同,在市场经济体制下,国有资产管理的中心是产权管理,除一些特殊行业外,它一般不直接进行生产经营管理。

(三)国有资产的方式遵循市场原则,进行授权、委托等价值管理。

国家产权管理主要是通过授权或委托等方式将产权授予或委托给产权经营机构进行管理,遵循的是市场原则而不是具有强制性的行政命令。他们之间一般是通过契约关系相联系。

(四)国有资产管理的目的是优化国有资产配置,促进国有资