

● 国有资产管理专业教材 ●

国有资产 管理学

徐维梁 赵 仑 主编

中国经济出版社

编者说明

自社会主义国有资产形成，随之而来产生了对其如何管理的问题。随着改革的不断深入，对国有资产管理又产生了新的要求，如需要研究如何建立与社会主义有计划商品经济相适应的管理体制和管理方法；需要探索社会主义全民所有制经济多种有效实现形式问题；需要解决在计划经济与市场调节相结合的经济运行机制下，如何增强国有经济，特别是国有大中型企业的活力，提高国有资产的营运效益，充分发挥国有经济的主导作用和优越性问题等，与此同时，也提出需要建立国有资产管理机构和建设一支具有良好政治素质和业务素质的国有资产管理干部队伍。为培养能从事国有资产管理理论研究和实际应用型专门人才，特编写本书。

《国有资产管理学》是国有资产管理专业的专业理论基础课，它概括介绍国有资产管理体制、管理方法、任务及国有资产的投资、经营、使用等国有资产管理全过程的基本知识和基本理论、基本技能，是国有资产管理知识的综合性课程，它为学好后继专业课程打基础。

本书坚持以马列主义理论为指导，并以党中央、国务院有关经济体制改革的方针、政策及《国有资产管理“八五”计划纲要和十年规划》的基本精神为依据，对我国国有资产管理方面的理论问题和实际问题，进行探讨和阐述。

本书1—3章由徐维梁同志编写；4—8章由赵仑同志编写；9章由倪红日同志编写。本书由北京财贸学院教材编审委员会审查认定。由于社会主义有计划商品经济条件下国有资产管理问题是个重大的新课题，诸多理论与方法尚不成熟，加之作者

水平所限，编写时间紧迫，本书很不完善，不少问题有待进一步探讨、充实与修改，缺点错误在所难免，热忱欢迎读者批评指正。

最后，向对本书提供了启发和帮助的有关论著作者深表谢意；向对本书编写给予支持的国家国有资产管理局及北京市国有资产管理局有关领导和同志深表谢意；向出版本书给予热情支持和帮助的中国经济出版社的领导，编辑和其他同志表示深切的感谢。

编 者

1991年11月

目 录

第一章 总论

- 第一节 我国社会主义国有资产形成和分类..... (1)
- 第二节 国有资产管理的任务..... (12)
- 第三节 我国国有资产管理的对象和内容..... (19)
- 第四节 国有资产管理的原则..... (26)

第二章 国有资产管理体制

- 第一节 国有资产管理体制的基本内容..... (36)
- 第二节 建立新型国有资产管理体制..... (41)
- 第三节 国有资产管理机构及其职责..... (58)
- 第四节 正确处理国有资产管理工作各方面关系
..... (66)
- 第五节 国有资产管理方法及基础工作..... (78)

第三章 国有资产产权管理

- 第一节 国有资产产权概述..... (94)
- 第二节 国有资产所有权界定..... (103)
- 第三节 国有资产所有权确认..... (109)
- 第四节 国有资产产权转移处置..... (114)
- 第五节 国有资产核销..... (133)
- 第六节 国有资产报告制度..... (136)

第四章 资产评估

- 第一节 资产评估的概念、职能和意义..... (142)

第二节	资产评估的原则和对象	(155)
第三节	资产评估的标准和方法	(161)
第四节	资产评估的组织和实施程序	(178)
第五节	资产评估的监督和仲裁	(185)
第五章 国有资产经营管理		
第一节	经营性国有资产管理的核心和实质	(189)
第二节	国有资产经营形式	(197)
第三节	国有资产经营收益的分配与管理	(220)
第四节	国有资产收益实现的形式与管理	(235)
第五节	国有资产经营收益中留归企业支配部分的 使用与管理	(239)
第六节	国有资产经营亏损的处理	(244)
第七节	国有资产经营效益的评价	(248)
第六章 非经营性国有资产使用管理		
第一节	非经营性国有资产的特点、作用和分类	(260)
第二节	非经营性国有资产使用管理的原则、要求 和对象	(265)
第三节	非经营性国有资产的管理机构和管理制度	(272)
第七章 国有资产投资管理		
第一节	国有资产投资管理概述	(276)
第二节	国有资产投资体制和投资结构	(284)
第三节	国有资产投资计划管理	(293)
第四节	国有资产投资决策管理	(302)
第五节	国有资产投资管理形式	(319)
第六节	国有资产投资效益	(331)

第八章 资源性国有资产管理

- 第一节 资源性国有资产的概念和特点..... (338)
- 第二节 资源性国有资产管理的意义和要求..... (341)
- 第三节 资源性国有资产使用管理..... (348)
- 第四节 资源性国有资产收益管理..... (353)

第九章 国有资产预算

- 第一节 国有资产预算的概念和特点..... (363)
- 第二节 国有资产预算的职能和作用..... (367)
- 第三节 国有资产预算收支的内容..... (370)
- 第四节 国有资产预算的编制、执行和决算..... (372)

第一章 总 论

第一节 我国社会主义国有 资产的形成和分类

一、国有资产及其作用

国有资产的概念，有广义和狭义之分。广义的国有资产，是指所有权属于国家的一切财产。它包括属于国家所有的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、土地等自然资源；铁路、银行、公路、邮电、国营工厂、国营农场、国营商店、水坝、电站等企业；国防、科学、文化、教育、卫生等事业单位和行政机关、社会团体等单位的建筑物和设备等财产；历史文化遗产、无主财产以及技术发明等无形财产等等国家财产。狭义的国有资产，是指国家所有的生产资料，生产资料是社会再生产的因素，通过对生产资料的经营使用能带来增值。它包括国有企业、国家其他投入企业及其资产。这是真实意义的国有资产，是国有资产的重点部分。国有资产的价值形态，即国有资金。

按照我国国有资产资理实践，国有资产是指国家依据法律取得，或由于资金投入、资产收益、接受馈赠而取得的财产。

不同社会形态下的国家，都拥有一定量的国有资产。由于社会制度不同，国家对国有资产拥有的数量、范围，运用的目

的和形式，发挥作用的大小有所不同。

就国有生产资料的情况看，国有资产不论对私有制国家还是对公有制国家都起到一定作用。

奴隶制国家是生产资料私有制国家。奴隶主占统治地位的国家为了满足其皇族的需要，国家直接占有一部分土地和手工业作坊，这些土地和手工业作坊及其生产物都是国有资产。由于当时国有资产与国王私人财产是混为一体的，国有资产的规模、范围很难界定。国有资产实际上归最大的奴隶主——国王及其皇族所有，国有资产的使用是为奴隶主阶级利益服务的，国有资产的实质是国王的私有财产，是奴隶制国家存在的物质基础。

封建制国家也是建立在生产资料私有制基础上的，封建制国家为了取得可供统治集团和国家机器运转所需要的使用价值和财政收入，也占有一定量的土地和手工业作坊以及他们的生产物。象我国历史上的“官田”、“屯田”都是国家直接占有的生产资料。国家利用“官田”以备封赐给皇亲国戚、达官贵人及其功臣之用；“屯田”则是直接由官府、军队经营，用于军需和获取财政收入。封建制国家在很长一段时期内，还一直是手工业作坊生产资料的主要占有者和主要经营者。国家作为封建地主阶级的代表，直接占有生产资料及其他财产，其目的是为封建地主阶级利益服务。以生产资料私有制为基础的封建制度国家，国家直接掌握的国有资产规模虽然不多，但其仍然对封建制度的维护和巩固起了很大作用，是封建制国家存在的物质基础。

到了资本主义社会，生产资料私有制高度发展，但是由于生产力的巨大发展，生产的社会属性日益明显，生产的社会化强烈要求实行占有的社会化。一些规模巨大的生产事业（如铁

路等)单独一个资本家难以办成,还有一些与国计民生休戚相关而且为资本家发财致富的共同条件有关的行业,其本身并不赚钱,单个资本家也不愿办,于是资本家之间不得不在私有权的基础上达成联合的协议,形成股份资本或国家资本,特别是随着社会生产力的进一步发展,国民经济各部门之间的联系更加紧密,这时国家直接占有一部分社会化的生产资料来促进及调控国民经济的发展,缓和资本主义国家存在的生产社会化与生产资料私人占有的基本矛盾,进而成为资本主义私有制的生存条件。

当代资本主义国家,不论是发达国家还是发展中国家,都拥有一定规模的国有资产,以适应社会化大生产和商品经济发展的需要。根据国际货币基金组织提供的资料,目前发达资本主义国家国有经济大体占国民生产总值和固定资本的10%左右。有些发达的资本主义国家很重视生产资料的国有化。如法国自1936年至1982年曾掀起三次国有化浪潮。到1982年在法国国民经济中,国有企业所占的比重分别为:营业额的21%,职工人数的23%,国民生产净值的40%,固定资产形成的53%。在一些基础工业中国有经济的比重更大,控制了电力工业的90%,冶金工业的62%,基础化工的48%,玻璃工业的35%,国有化银行占银行系统存款和贷款的74%和75%。

发展中国家在20世纪中叶实现民族独立后,大多通过集中发展国有经济的政策,促进本国经济自主和摆脱贫困。曾在50年代和70年代掀起两次国有化高潮。例如印度在70年代末和80年代初,国有经济控制了矿业的90%,金融业的85%,煤产量的96%,钢产量的77%,铜的98%,化肥的46%,硫酸、水轮机、造船、新闻纸生产的100%,国有工业约占全部工业的1/2。

从上述资料看出，资本主义国家通过对电力、煤炭、铁路、邮电、造船、飞机制造、钢铁工业、石油生产等基础工业的控制，为资本家生产提供稳定而廉价的原材料、能源及交通运输，这有助于国民经济的稳定发展；又如通过国家资金的直接投入，有利于一些先导产业、风险性产业的开发，新科技的开发和运用；通过国有化，国家有力量来改造传统产业，兴建新企业，促进资本主义经济发展；尤其通过一部分生产资料的国有化，能增加民族资本的竞争能力。1982年密特朗当选法国总统后，掀起法国的第三次国有化浪潮，他说：“必须说清楚，国有化对我们来说是保卫法国生产的一种武器。”由此可见，资本主义国家掌握一定量的生产资料，对适应社会化大生产和商品经济的发展，以及维护资本主义私有制的生存起了重大作用。但是正如恩格斯所指出的：“无论转化为股份公司，还是转化为国家财产，都没有消除生产力的资本属性。……而现代国家却只是资产阶级社会为了维护资本主义生产方式的共同的外部条件使之不受工人和个别资本家的侵犯而建立的组织。现代国家，不管它的形式如何，本质上都是资本主义的机器，资本家的国家，理想的总资本家。它愈是把更多的生产力据为己有，就愈是成为真正的总资本家，愈是剥削更多的公民。工人仍然是雇佣劳动者，无产者。资本关系并没有被消灭，而是被推到顶点。”^①因此，资本主义国家一部分生产资料国有化，是资本主义国家在生产的社会属性与资本的私人属性的剧烈冲突中保存和发展资本主义的重要形式，是在新的起点上保存和发展资本关系，没有摆脱生产力的社会属性与资本私人属性的矛盾，只是提供了解决资本主义内在矛盾的线索。

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第318页。

资本主义国家是以生产资料私有制为基础的社会制度，其国有资产的规模必然受到一定限制，其国有资产的营运都是为资产阶级利益服务的。

社会主义制度是建立在生产资料公有制基础上的。恩格斯说：“所谓‘社会主义社会’……同现存制度的具有决定意义的差别，当然在于，在实行全部生产资料公有制（先是单个国家实行）的基础上组织生产。”^①无产阶级在夺取政权后，首先对‘剥夺者的剥夺’把生产资料变为国有资产，使社会主义国家真正成为整个社会的代表，对社会占有的生产资料行使所有者职能，才“在事实上承认现代生产力的社会本性，因而也就是使生产、占有和交换的方式同生产资料的社会性相适应。”^②可见，只有在社会主义制度下，实现对生产资料社会化占有，才能使生产社会化得到充分实现。

社会主义公有制决定了社会主义国家的国有资产的数量和分布范围较之奴隶制国家、封建制度国家和资本主义制度国家的国有资产数量大，分布范围广。社会主义国有资产在国家政治经济生活中的地位和作用也更重要。社会主义国家国有资产能保障社会化的生产资料得到社会化地运用，从而保证生产力按基本性得到充分发展；社会主义国有资产是劳动者摆脱被奴役地位，获得解放，获得劳动权的基石，使劳动者成为社会的主人，从而创造更高的劳动生产率；社会主义国有经济是社会主义经济的主导力量，是推动生产力发展的有力杠杆，在制导国民经济发展方面的作用是任何资本主义国家不可比拟的。有关这些方面，革命导师马克思、恩格斯、列宁都有精辟的论断。从社会主义革命和社会主义建设的实践已充分得到证明。

① 《马克思恩格斯全集》第37卷，第443页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，第318～319页。

我国国有资产在建国初期，它为巩固和发展新民主主义革命的胜利成果和为从新民主主义过渡到社会主义准备物质条件起了不可磨灭的作用；在过渡时期，国有资产为对私改造和为我国的社会主义工业化建立初步基础，在发展社会主义经济和推进我国生产力的发展上发挥了巨大作用；在建设社会主义时期，国有资产对巩固社会主义制度，发展社会主义经济具有十分重要的作用。具体表现在：

（1）新中国成立以来，我国已创造和积累了达数万亿元之多的国有资产，这一巨额资产是我国社会主义社会赖以存在和发展的重要条件，是社会主义公有制的物质基础。

（2）国有经济是我国经济的主体，掌握在国家手中的国有资产是创造物质财富的重要手段，同时也是国家财政收入的主要源泉。我国财政收入来自各种经济成份的缴款，其中来自国有经济的缴款占财政收入70%以上，占第一位。

（3）国家将掌握的巨额资产进行合理配置，有利于调整产业结构和改善生产力布局，从而促进国民经济有计划按比例发展。

（4）在社会主义商品经济条件下，国有资产是国家进行计划调节的物质基础，使国家更好地发挥宏观调控经济的作用。

（5）国家对国有资产的合理有效的经营使用，为社会创造了丰富的物质财富，使人民物质文化生活的提高有了保障。

总之，社会主义国有资产是我国社会主义社会赖以存在和发展的重要物质基础，也是社会化大生产和社会主义有计划商品经济发展的必要条件。

二、我国社会主义国有资产的形成

中华人民共和国国有资产是革命根据地内开始产生的，并

随着对帝国主义、封建主义、官僚资本主义财产的剥夺，尤其是随着社会主义建设的发展而逐步形成和发展起来的。大致包括以下几个方面：

（1）革命根据地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。这部分国有资产数量不大，但它是我国最早具有社会主义性质的国有资产。它是根据地经济发展和革命战争胜利、革命政权巩固的物质基础。

（2）革命胜利后，没收的国民党政府和官僚资产阶级的财产，包括国境外属于中华人民共和国的财产。通过没收官僚资本，国家掌握了银行、铁路和占总额80%的工业，控制了国民经济命脉。据有关部门事后按固定资产原值估算，当时没收官僚资本约为人民币150亿元左右。

（3）新中国成立后，人民政府根据国家主权原则自然占有的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所有权，以及无主财产。

（4）我国政府通过赎买的办法，把民族资产阶级掌握的财产改造为国有资产。

（5）新中国成立以来，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，又新积累起来数万亿元的国有资产。

（6）国家依据法律无偿占有的资产。包括三部分：根据国际惯例，在对外关系中得到的馈赠、援助、转让等转化的国有资产；根据国家法令取得的以国家为对象的捐献、转让等形成的国有资产；依据法律没收、接管、索取国内外单位和个人资财而形成的国有资产，如没收非法所得，接管无主财产等。

（7）根据所有权再生产的原则，上述国有资产的附着物（如山地的沙石，池塘中的芦苇等）伴随物（如商誉等）、孳

息物（资产溢价和自然增长、资产收益及其再投资等）都属于国有资产。

上述来源归纳起来可分为四类：国家依据法律取得的资产；国家的各种投资和拨款形成的资产；其他资金投入、资产收益取得的资产；接受馈赠取得的资产。总的来说，我国社会主义国有资产是指国家依据法律取得的，或由于资金投入、资产收益、接受馈赠而取得的资产。根据1989年度全国国有资产报告，1989年全国预算内国营企业和事业行政单位国有资产总额为17343亿元。其中中央级的国有资产为9021亿元，占52%，地方级的国有资产为8322亿元，占48%。这些资产是社会主义现代化建设与发展的重要基础，是社会主义公有制的主导部分。

三、国有资产的分类

国有资产的分类是将国家全部资产按照一定的标志，分成若干类别，以便分类统计、分类管理。使我国数亿万计的种类繁多的国有资产能得到科学地掌握、运用、经营、管理，维护国有资产完整无缺，提高国有资产的营运效益。具体可按以下几种标准分类：

（一）按形成方式分类，可分为自然界自身运动形成的资产和经人类加工、开发、利用形成的资产两类。前者即自然资源，如矿藏、水流、森林、滩涂等。后者如机器设备、建筑物、材料技术等。

（二）按经济用途分类，可分为经营性资产和非经营性资产两类。

经营性资产是指在商品生产和商品流通的经营活动中使用的国有资产，这种资产具有增殖性的特点，即它在商品生产或

商品流通中营运可以创造出新的物质资料的使用价值和价值。如工厂、铁路、银行等企业使用的资产。

非经营性资产是指那些不参与生产经营过程，而由行政、事业单位、部队和社会团体使用的国有资产，如房屋建筑物、设备等，它不具有增值的特点。

(三) 按资产存在的形态分类，可分为有形资产和无形资产两类。

有形资产是指具有价值形态和实物形态的资产。有形资产的实物形态即资产的自然形态，是人们可以直接触及到的。如该资产的形状、大小、颜色、用途等一目了然。有形资产的价值形态是看不见、摸不着的，只有在它和别的资产发生交换时才能表现出来。土地、房屋、建筑物、机器设备和各种原材料都是有形资产。

有形资产按其运动方式又可分为动产、不动产两类。

动产是指能够自由移动其位置而不致改变其性质、形状或不损毁其经济价值。它具有商品的完全属性。如有形资产中的机器设备、各种运输工具等。

不动产的主要特点是它的不动性和位置的永恒性。如果移动就会使资产受到损坏及丧失经济价值。如有形资产中的厂房及其它建筑物是不能随意移动的。

无形资产是指不具有实物形态，而有经济价值形态的资产，它能较长期地提供某种特殊权利或有助于取得较高收益。无形资产包括知识产权、产业产权和专有技术，如土地使用权、矿产权、租赁权、商标权、服务标记、商誉、专利权等。它的价值，通常以取得各项资产而发生的实际支出来评估的，也可按其获得的超过同行业的收益来估计其价值。

(四) 从国有资产的职能形式分类，可分为产业资产和证

券资产两类。

产业资产是在企业内部生产经营过程中发挥作用的。在产业资产中，根据生产经营的需要，分别采取固定资产、流动资产、无形资产的形式表现出来。

固定资产是指企业生产经营的必要的物质条件，即劳动手段。它是人们用来影响或改变劳动对象的物质资料 和物质条件。有些劳动手段直接参加生产过程，把生产者的劳动传导到劳动对象上去，引起劳动对象发生变化，例如生产设备、传导设备、各种工卡具等。有些劳动手段并不直接参加生产过程，而是为生产过程提供必要条件，例如厂房、建筑物、管理用具等。固定资产在生产过程中长期使用，并不改变本身的实物形态，直至完全丧失其使用价值，需要报废拆除，进行更新为止。其价值按其磨损程度，逐渐地、一部分一部分地转移到产品上去，构成产品价值的一部分，通过产品价值的实现，从产品销售收入中，逐渐地、一部分一部分地收回，得到补偿，要经过许多生产周期才能完成全部价值的周转。这是生产性固定资产。流通领域用固定资产与生产领域固定资产类似，都属企业的产业资产。住宅、学校、医院、影剧院、体育馆、行政事业办公用房、社会福利设施用房等，均属非生产固定资产。这类固定资产一次全部投入消费生活领域后，就固定在消费过程中较长时期被使用，直到报废而止。在实际工作中，会计制度规定，必须同时具备两个条件才是固定资产。其一是该资产必须使用期在一年以上；其二是单项资产价格在规定的金额以上。缺一条件为“低值易耗品”。

流动资产是指社会再生产过程中的劳动对象，如原材料、辅助材料、燃料、在制品、产成品等。它们或者构成产品的实体，或者帮助产品的形成。流动资产的物质形态在生产过程中

一次全部地被消耗掉，它的价值一次全部地转移到所生产的产品上去，从产品销售收入中一次全部地得到补偿，然后进行物质形态的更新。它的特点是在一个生产周期中发挥作用。有些劳动资料，如工具、仪器、仪表、玻璃器皿等，就其性质应属固定资产，但因为它们易损、价值小，需要经常替换和不断更新，划“低值易耗品”，也是流动资产的组成部分。

无形资产，前面已论述过，它是有经济价值而不具有实物形态的资产。无形资产是为企业提供一种权利或特权，如商誉、商标、专利权、版权、特许经营权等，从而为企业取得收益的一种手段。无形资产按其时效性又可分为有限期无形资产和无限期无形资产两类。

有限期无形资产是指无形资产在企业的存在是有一定时间的。其存在的期限是根据法律、制度、合同或资产本身性质决定其有效期。如专利权，根据我国专利法规定，有效期限最长为15年。

无限期无形资产是指无形资产在企业内部的存在没有时间限制。如企业商标、商誉等，只要该企业仍继续经营，它也继续存在，并发生效用。

证券资产，是指以证券形式所表示的债权、所有权、收益权，如股票、债券、其他受益证券等。证券资产是由企业对外投资的所有权凭证，实际职能资产已不是该企业所支配，它已经游离企业本身的生产经营过程。这种证券资产只具有由协议所规定的意义，如索回债权、分享收益或其他权利等。它与产业资产不同在于产业资产在企业内部生产经营过程中发挥作用，而证券资产是在企业外部发挥作用。

（五）预算管理分类，可分为国家预算内国有资产和预算外国有资产两类。1989年统计的17343亿元资产，仅仅是指全