

中山大学财政税收系列丛书

国有资产管理

祁军 编著



广东经济出版社

98
F123.17
153
2

国有资产管理

祁 军 编著



广东经济出版社



责任编辑：孔丽华

封面设计：胡 斌

责任技编：梁碧华

中山大学财政税收系列丛书

国有资产管理

祁 军 编著

出版 发行	广东经济出版社(广州市环市东路水荫路11号5楼)
经销	广东省新华书店
印刷	广东邮电南方彩色印务有限公司 (广州天河高新技术产业开发区工业园建工路17号)
开本	850×1168 1/32
印张	10.5
字数	260,000字
版次	1998年3月第1版
印次	1998年3月第1次
印数	1-6,000册
书号	ISBN 7-80632-225-6/F·107
定价	16.80元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

读者热线：[发行部](020) 83794694 83790316

出版说明

中山大学是教育部直属的全国重点大学之一。中山大学财政税收系列丛书,是根据1994年以来财税体制改革的内容、政策法规以及最新颁布实施的税收制度、财务制度、会计制度,结合编者的教学、科研和实践经验编写而成。《国有资产管理》是本系列丛书中的一本。

本系列丛书吸收中外最新科研成果,结合我国财政税收管理实践,阐述了财政、税收、国家预算、财务、会计、国有资产管理的理论与实务,探讨了中国财税演变的规律及特色等。

本丛书可作为大学本科,大专中专院校财政、税务、财务管理、会计、国有资产管理等专业的教材,也适合作为财税人员在职培训和工作用书,对自学者亦有重要的参考价值。其中《简明中国财税史》、《国有资产管理》为广东省高等教育自学考试财政与税务专业主考单位指定教材。

前 言

随着改革开放的进一步深化，国有资产管理日益成为人们的热门话题。产权制度改革、政府机构职能转变、资产重组与资本经营、国有企业改革等问题已成为改革中的难点与热点。国有企业能否顺利改组、改制，国有资产能否保值增值，直接关系到社会主义市场经济体制的顺利建立。改革已到了关键时刻，迫切需要加强对国有企业经营机制、国有资产营运机制及国有资产管理体制的研究与探索。

本书从理论、实务两方面介绍了国有资产管理、监督和营运体系等内容，对集体资产管理内容也作了探索。本书适用于作各类高等院校财经专业的基础课教材，也可作为财经系统以及一般经济管理人员业务培训教材和专业参考书。

本书作为广东省高等教育自学考试委员会指定的财政与税务专业本科《国有资产管理》课程自学考试教材，建议学员在学习时以节为单位分配学习与精力。

编著者

1998年1月

目 录

前言	(1)
第一章 总论	(1)
第一节 国有资产的概念及其分类	(1)
第二节 国有资产的形成与发展	(5)
第二章 国有资产管理的理论依据	(15)
第一节 国有化理论	(15)
第二节 市场化理论	(25)
第三节 产权经济学与制度理论	(32)
第三章 国有资产管理体制改革	(40)
第一节 国有资产管理体制的沿革	(40)
第二节 国有资产管理体制的改革目标	(45)
第三节 国有资产营运机构	(52)
第四节 国有资产经营单位	(58)
第四章 国有资产产权界定	(62)
第一节 产权概述	(62)
第二节 产权界定	(81)
第三节 企业国有资产产权登记	(88)
第五章 产权流动	(97)
第一节 产权交易市场	(97)
第二节 企业兼并	(101)
第三节 企业破产	(110)
第四节 国有小型企业出售	(119)

第六章 国有资产专项管理	(125)
第一节 资源性国有资产管理.....	(125)
第二节 行政事业性国有资产管理.....	(131)
第三节 境外国有资产管理.....	(141)
第四节 中外合资合作企业国有产权管理.....	(147)
第七章 国有资产综合管理	(155)
第一节 国有资产统计.....	(155)
第二节 国有资产收益管理.....	(161)
第三节 国有资产经营预算.....	(167)
第四节 国有资产流失查处.....	(171)
第八章 国有企业财产营运	(183)
第一节 企业集团国有资产营运.....	(183)
第二节 国有企业承包营运.....	(189)
第三节 国有企业租赁营运.....	(201)
第四节 国有企业财产保值增值考核.....	(211)
第九章 公司国有股权营运	(220)
第一节 公司制企业与国有股权.....	(220)
第二节 公司国有股权管理的主要内容.....	(226)
第三节 公司国有股权的设置.....	(228)
第四节 公司国有股权的行使.....	(233)
第五节 公司国有股权的调整.....	(239)
第十章 国有资产投资	(244)
第一节 国有资产投融资体制的改革.....	(244)
第二节 投资方向评价.....	(249)
第三节 可行性研究.....	(252)
第十一章 清产核资与资产评估	(257)
第一节 清产核资.....	(257)
第二节 资产评估管理.....	(261)

第三节	资产评估的方法.....	(276)
第十二章	集体资产管理.....	(290)
第一节	集体经济概述.....	(290)
第二节	集体资产营运.....	(296)
第十三章	外国国有资产管理概况.....	(303)
第一节	外国国有企业概况.....	(303)
第二节	各国政府对国有企业实施管理的组织 机构.....	(306)
第三节	各国政府管理国有企业的主要形式.....	(314)
主要参考书目		(325)
后 记		(326)

第一章 总 论

第一节 国有资产的概念及其分类

一、资产与国有资产

根据我国《企业会计准则》的规定，“资产是企业拥有或控制的能以货币计量的经济资源，包括各种财产、债权和其他权利。”这是会计从企业角度所作的资产概念，这里所说的拥有指所有，控制指占有使用及依法处置，企业中的资产必须是可以以货币计量的。国外有关资产的概念大同小异，如国际资产评估标准委员会（TIAVSC）这样定义资产：“在会计术语中，资产是可占有和控制的资源，通过这些资源，可以合理地预计一些未来的经济利益。资产的所有权本身是无形的。但是拥有的资产可以是有形的，也可以是无形的。”而美国财务会计准则委员会（FASB）认为：“资产是某一特定主体由于过去的交易或事项获得或控制的可能的未来经济利益。”可见，资产是能够带来未来经济利益的经济资源。

和会计学中的“资产”概念不同，国有资产是一个宏观的经济概念。通常，国有资产有广义和狭义两种不同的含义。

广义的国有资产指国家所有的全部财产。更明确一点，广义的国有资产指国家以各种形式投资及其收益、拨款、接受馈赠、凭借国家权力取得，或者依据法律认定的各种类型的财产或财产权利。广义的国有资产包括：（1）国家以各种形式投资形成的对企

业投资及其收益等经营性资产；(2) 国家向行政事业单位拨款形成的非经营性资产；(3) 国家依法拥有的土地、森林、河流、矿藏等资源性资产。

狭义的国有资产就是经营性国有资产，是指国家作为出资者在企事业等经营单位中依法拥有的资本及其权益。经营性国有资产包括三个部分：(1) 企业国有资产；(2) 行政事业单位占有、使用的非经营性资产，通过各种形式为获取利润而转作经营的资产；(3) 国有资源中可投入生产经营过程的部分。宏观的经营性国有资产就是国家资本的概念，国家资本是指政府直接出资形成的资本及其权益。从微观角度看，比如对一个企业来说，其国有资产既包括国家资本，又包括国有法人资本。国有法人资本是国有独资企业、国有事业单位向其他企业出资形成的资本及其权益。国有法人资本的出资人是国有法人企业，国有法人企业不是终极所有者，国有法人资本也是因国家资本的投入而产生的。因此，国有法人资本最终均可归属于国家资本的投资。所以，从宏观角度看，经营性国有资产即狭义的国有资产不包括国有法人资本，以免重复计算。

实践中，广义的国有资产概念与狭义的国有资产概念常常混用。

二、国有资产的分类

国有资产分为经营性国有资产、行政事业性国有资产、资源性国有资产。

(一) 经营性国有资产

经营性国有资产是指国家作为出资者在企事业等经营单位中依法拥有的资本及权益。经营性国有资产根据不同的标准有以下分类：

1. 根据所处的不同产业部门，经营性国有资产可以划分为

四类：

(1) 第一产业经营性国有资产，如农业、林业、牧业、渔业等领域中的经营性国有资产。(2) 第二产业经营性国有资产，如工业、交通运输业、邮电通讯业、建筑业等领域中的经营性国有资产。(3) 第三产业经营性国有资产，如商业、物资、金融、保险、旅游、房地产、科技开发等领域中的经营性国有资产。(4) 其他经营性国有资产，指由于种种原因，如行业领导关系、行业管理体制、财务会计核算制度、统计报告制度等等原因未能列入上述三类的经营性国有资产。

2. 根据企业资产经营活动的性质，经营性国有资产可以划分为两类：(1) 金融性国有资产，是指政府在银行、信贷、保险等金融业领域从事经营活动的资产。(2) 非金融性国有资产，是指政府在物质生产领域内所建立的为社会提供各种商品和劳务的国有企业拥有的资产。金融性国有资产往往是政府实施宏观经济调节的重要手段；而非金融性国有资产是政府在物质生产领域内国家参与市场调节的工具。

3. 根据国有资产所在区域，可以划分为两种：(1) 境内经营性国有资产，是指在中华人民共和国境内从事生产经营活动的一切国有资产，主要包括生产经营活动中的固定资产、流动资产、无形资产、金融资产、已投入开采中的资源性国有资产。(2) 境外经营性国有资产，是指国家或国有企业跨国投资在国外的经营性国有资产，如建在国外的国有企业，与外国政府或企业联合组建的合资经营、合作经营企业中属于中方的经营性国有资产。境内经营性国有资产和境外经营性国有资产由于所处营运环境的不同，其管理模式与管理方式也应有所不同。

4. 根据是否由国家投资，可以划分为两类：(1) 国家直接投资形成的经营性国有资产，指通过国家各级财政部门直接拨款形成的经营性国有资产。(2) 国家间接投资形成的经营性国有资产，

主要指企业化管理的事业单位，利用其留利等投资形成的经营性国有资产，是国家间接拥有的经营性国有资产。

5. 根据国家在企业中所拥有资本的比例，可以划分为三类：(1) 国有独资企业资产，包括根据《企业法》建立的国有企业和依据《公司法》或其他法规建立的国有独资公司，国家是其惟一所有者。(2) 国家控股企业资产，国家控股企业是国家拥有控股权的公司制企业。绝对控股权指持股比例为大于 50%；当股权比较分散时，相对控股权指持股比例为大于 30%，股权比例一般指一家持股单位所持股权比例。(3) 国家参股企业资产，国家参股企业是国家不具有控股权的公司制企业。

6. 根据行政隶属关系，可以划分为两类：(1) 中央政府管理的经营性资产，主要是指国务院各经济职能部门监管的企业中的国有资产和持有的公司国家股及其权益。这些资产主要分布在国民经济的基础行业或主导行业，特别是在金融、邮电、交通等行业中国有资产所占比重较高。(2) 地方政府管理的经营性资产，具体又可细分为省（自治区、直辖市）级政府管理的经营性资产，市（地）级政府管理的经营性资产和县级政府管理的经营性资产。值得注意的是，我国对国有资产实行政府分级管理并不是实行“分级所有”，国家所有的基本原则不变。当然，为调动地方政府的积极性，一般情况下，地方政府投资形成资产的收益权应直接属于地方政府，间接属于中央政府，在中央政府的统一政策法规范围内，地方政府也可以拥有对其投资所形成国有资产的处置权。此外，在某些情况下，中央政府可以根据需要将其直接投资形成的国有资产委托给地方政府管理。对于这类国有资产，地方政府一般不拥有收益权和处置权。因此，根据行政隶属关系划分，还要注意投资主体的不同，即区分中央政府直接投资形成并管理的国有资产、地方政府直接投资形成并管理的国有资产和中央政府投资形成但委托地方政府管理的国有资产。

（二）行政事业性国有资产

行政事业性国有资产是指由行政事业单位占有、使用的、在法律上确认为国家所有、能以货币计量的各种经济资源的总和。包括国家拨给行政事业单位的资产、行政事业单位按照国家政策规定运用国有资产组织收入形成的资产，以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。

根据存在的形态不同，行政事业性国有资产可分为流动资产、固定资产、长期投资、无形资产和其他资产。流动资产是指可以在一年或超过一年的一个营业周期内变现或耗用的资产。现金、银行存款以及其他货币资金，均属流动资产中的货币性资产。固定资产指单位价值在规定的标准以上，耐用时间在一年以上的各种设备等。单位价值虽然未达到规定的标准（现行规定专用设备 800 元及其以上，一般设备 500 元及其以上），但耐用时间在一年以上的大批同类物资，也可作为固定资产管理。长期投资指不能随时变现，持有时间在一年以上的投资。无形资产指各种商标权、专利权、著作权、版权、专有技术、场地使用权等。其他资产指上述各类资产以外的其他形态的资产。

（三）资源性国有资产

资源性国有资产指在人们现有的知识、科技水平条件下，对某种资源的开发，能带来一定经济价值的国有资源。

根据资源所处的空间位置，资源性国有资产可分为陆地资源、海洋资源、大气资源和太空资源。

根据资源的再生性质，资源性国有资产又可分为可再生资源、不可再生资源，可永续利用的资源。

第二节 国有资产的形成与发展

无论在社会主义国家还是在资本主义国家，国有资产都或多

或少地占有一定比例。当然，社会性质不同，国有资产的地位和运作方式会有很大差别。但是，不管怎么说，所有国家的国有资产都是在特定历史环境下政府追求经济、政治等社会目标情况下主动或被动地形成的。这里，我们仅考察法国、印度，以及我国的国有资产形成与发展的情况。

一、法国国有资产的形成与发展

法国是西方发达国家中国有化程度较高的国家之一。早在15世纪后期，法国就已建立了中央集权的封建专制政权，在这个时期就相应出现了国有经济成分，如在亨利四世时代(1594~1610)就已出现了官办手工业工场，到路易十四时期(1661~1715)，已有上百个享有特权的王家手工工场，从事织花壁毯、地毯、肥皂制造等产品生产。以后，为了开辟国外市场，鼓励商品出口，实行对外扩张，国家耗费巨资建立了一支庞大的商船队和舰队，并且专门设置了几个特许专营的贸易公司。1789年法国资产阶级大革命以后，进一步出现了某些生产行业的国有化与国家垄断。1810年产生了烟草国家所有制，1872年产生了火柴国家所有制，并在19世纪逐渐形成了国家铁路网。1910年国家又垄断了酒精生产行业。但从总体上看，国民财产在国民财富中不足10%。第一次世界大战爆发以后，政府为了摆脱经济困境和适应战争的需要，采取了一系列管制经济的国家垄断资本主义措施。比如，政府将军火制造业、运输业、保险公司和糖食贸易等逐渐控制在自己手中，集中力量资助军事工业生产，大量拨款新建和扩建了许多兵工厂，同时对电力工业进行巨额投资以保证电力供应，等等。第一次世界大战以后，政府仍沿用战争时期干预经济的一些办法，并且还实行了许多加强国有经济的措施。最引人注目的是于1919年实行了国有化政策，通过不固定的法律形式对一些工业部门实行国家管理，建立了管理处和国营公司。政府还规定了水力国家管理的

原则，1921年建立了国营罗纳公司。与此同时，政府还建立了全国氮气工业局、国营阿尔萨斯钾肥管理处等第一批行政机构性质的混合经济组织。此外，政府还参与了莱茵河和多瑙河的航运公司的活动，参与开采伊拉克的石油资源，在阿尔萨斯和洛林修建新的国有铁路线，建立了国家勘探和开采殖民地资源委员会。30年代大危机期间，法国政府为了使大批私人企业免遭破产而对其进行大量拨款，同时还占有了法国航空公司，勃列航空公司和泛大西洋航运公司等最大公司的股票，形成了以国营公司和混合公司为组织形式的国有工商企业体系。此后，法国经济发展史上出现了三次规模较大的国有化运动。

第一次国有化运动产生于1936~1937年人民阵线政府期间，当时执政的社会党为了缓和人们反对大垄断组织的压力，对铁路和航空实行国有化，建立了法国国营铁路公司，控制了两大飞机制造厂，并以股份有限公司的形式将许奈特军火厂、豪契吉斯军火厂和雷诺坦克厂等军事工业变成国营公司，同时政府还采取加强“监督”的办法，对法兰西银行进行了改革。第二次国有化运动产生于二次战后初期，当时由于战争的创伤，政府为了加快经济恢复和重建工作，在依靠美国经济援助的同时，迫切需要利用国家政权的力量集中地解决所需资金和物资。对此，戴高乐十分明确地指出：“国家的最高使命在昨天是作战，在今天是生产。”“而国家在今天能否强盛，则取决于经济。……这便是我的政府采取国有化、国家监督和现代化措施的主要动机。”从1944年底至1946年期间，政府颁布了一系列国有化法律，先后将雷诺汽车公司、法兰西电力公司、法兰西煤气公司、法兰西银行、里昂信贷银行、国民工商银行、巴黎国民贴现银行等以及30多家保险公司收归国有，以后又采取各种措施进一步加强和扩大了国有经济成分。到70年代末，法国国有部门包括150多家国有企业，参与1000多家企业，地方机构组成了800多家混合经济公司、300多

家住房公司、30多家运输专营公司以及近1800家水电煤气专营公司。国有企业占全国固定资产总值的20%，占国内生产总值的12%，占工业部门就业人数的12%，占工业总投资的15%，占工业营业额的22%，国家银行掌握了全国存款额的59%。第三次国有化运动产生于80年代初期，由于国际国内各种因素的影响，导致了1974~1975年的经济危机，国民经济随之步入滞胀的境况，经济萎缩，增长速度减缓，劳动生产率下降，失业问题日益严重，同时引发了通货膨胀，社会经济矛盾日趋尖锐。为此，政府试图将实行“计划化”与扩大“国有化”相结合，来调整国民经济结构，缓和社会矛盾。根据1982年颁布的国有化法律，法国政府将罗纳—普朗克公司、佩希内—于吉逊—布朗特公司等11家工业集团以不同方式收归国有。同时，在金融领域收归国有的还有巴黎荷兰金融公司、苏伊士金融公司以及存款在10亿法郎以上的39家大银行，使政府直接或间接控制的企业达4300多家。这次国有化使国有企业占国内生产总值的比重增加到17%，占全国工业投资额的比重提高到30%~32%，占全国工业部门职工数的比重提高到23%，占工业营业额的比重增加到40%。在银行信贷系统，国家控制了87.6%的银行存款和77.6%的信贷业务。一些工业部门的国营比重明显提高，国家控制了90%的电力工业，85%的航空工业，80%的钢铁工业，62%的冶金工业，48%的基础化学工业，35%的玻璃工业和22%的制药工业。1986年3月法国大选以后，希拉克政府开始推行以私有化为重点的改革。但是，从总体上看，法国国有资产的原有规模和结构并未发生明显变化。

二、印度国有资产的形成与发展

印度是典型的发展中国家。印度国有资产从其独立之始就已形成。1947年8月印度获得独立，政府从英国殖民当局手中先后接收了资产总值为87.5亿卢比的一批企业，如铁路、邮电部门、

港口、兵工厂和飞机制造厂等等，它们构成了印度国有经济的最初基础。1948年颁布的产业政策决议特别强调了国有资产建立和发展的途径。1949年1月1日政府出于控制印度金融命脉的需要，把原来官商合办的印度储备银行收归国有，在1953~1956年期间，政府又以高价赎买的办法先后将一些私人企业和公司收归国有。比如1953年8月收买了连年亏损的九家民航公司，1955年7月收买了印度帝国银行，1956年9月收买了人寿保险公司，1956年10月收买了柯拉金矿。1956年颁布的产业政策决议明确划分了公营和私营的工业范围。根据这一决议，政府把工业分为三类：第一类由国家垄断经营，包括武器弹药、原子能、钢铁、重型铸件、铁路、造船、重型电器、煤炭、石油、航空、重型机械、电力、采矿等17个行业；第二类由国家建立国有企业组织生产经营，同时允许私人介入，以补充政府的不足，包括公路和海上运输，合成橡胶、化肥、抗生素药品、机床等12个行业；第三类是指不包括在前面两类中的工业领域，允许私营企业自由发展。同时，政府采取了实行经济建设的五年计划，大量投资创办新的国有企业并扩大原有的国有企业，从而发展印度的国有经济。据统计，在1956年以前，政府平均每年向国有企业投资1亿卢比，1956~1961年，平均每年投资14.4亿卢比；1968~1970年，平均每年投资约60亿卢比。1956年第二个五年计划开始时，印度中央政府一级的国有企业只有21家，投资额为8.1亿卢比，1974年第四个五年计划结束时增加到122家，投资额为623.7亿卢比。1977年人民党政府制定的产业政策决议试图削弱国有部门在国民经济中的牢固地位，而当1980年国大党选举获胜重新取得政权以后，又把国有部门的地位恢复到1956年产业政策决议规定的水平上并同时有所增强和扩大。到1984年，印度中央一级的国有企业达到214家，投资额达到3541.1亿卢比。若包括各邦政府管理的地区国有企业，目前印度的国有企业数已达600多家，投资额占全国注册工