

国有资产走向市场

中央电视台教育节目用书

经济科学出版社

国有资产走向市场

中央电视台教育节目用书

经济科学出版社

一九九三年六月

(京)新登字 152 号

责任编辑:靳 岢

责任校对:穆恩科

封面设计:王小兵

国有资产走向市场

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

太原市师专印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开 14.5 印张 350 千字

1993 年 6 月第一版 1993 年 6 月第一次印刷 印数:0001—6000 册

ISBN 7-5058-0667-X

F·528 定价:8.50 元

本书编委会主任

薄越亮 宋德晋

本书责任主编

刘成连 戴亚中

本书编委会成员(按姓氏笔划排列)

王秀森 许福定 刘成连

宋德晋 张秋明 韩宝功

薄越亮 戴亚中

本书编写成员(按姓氏笔划排列)

王子林 王秀森 王贵臣 王俊英

加年丰 刘成连 许福定 陈永申

李贤沛 宋德晋 张 录 张希信

张秋明 张春生 张冀湘 赵廷瑞

高 文 梁 灵 郭跃进 屠伯兴

韩宝功 薛海平 穆恩科 薄越亮

薄新祥 戴亚中

前 言

随着改革的逐步深化,建立适应社会主义市场经济要求的新型国有资产管理体制和管理方法,已成为当前亟待解决的一个新的重大课题。由山西省国有资产管理局、中央电视台联合摄制的20集电视系列专题教育片《国有资产走向市场》,通过多种表现形式,围绕这一课题侧重从实践的角度进行了多方位的研究。为了力图在理论与实践的结合上对该片涉及的内容作出通俗易懂、深入浅出的阐述,我们组织编写了这本书,作为一册国有资产管理知识的普及读物奉献给大家,以便更多的同志了解、支持并参与国有资产管理工作。

由于对国有资产走向市场这一新的重大课题在理论和实践上的研究探索还刚刚起步,因此,本书所涉及的一些问题有待于进一步深入探讨和验证;而且由于编者的水平所限,所以疏漏和不当之处在所难免,诚望读者给予批评指正。

最后,我们谨向对本书提供了启发和帮助的有关论著的作者深表谢意,对在本书编写工作中给予大力支持的国家国有资产管理局的有关部门和同志深表谢意,对为本书的及时出版给予了热情帮助的经济科学出版社的领导、编辑和其他同志深表谢意。

编者

一九九三年六月

目 录

第一章	国有资产管理概述.....	1
第二章	国有资产与市场经济	13
第三章	建立和完善产权约束机制	28
第四章	产权界定:理顺产权关系的第一步.....	46
第五章	资产评估	59
第六章	清产核资	72
第七章	产权登记	93
第八章	国有资产管理的重点——经营性国有资产.....	103
第九章	股份制经营.....	117
第十章	国有资产产(股)权代表.....	139
第十一章	国有资产经营的方式之一——中介经营.....	147
第十二章	国有资产的投资与收益.....	173
第十三章	产权交易市场.....	186
第十四章	中外合资经营与管理.....	201
第十五章	境外资产的经营与管理.....	210
第十六章	非经营性国有资产的管理与使用.....	230
第十七章	资源性资产的管理与使用.....	243
第十八章	国有土地管理使用制度的改革.....	256
第十九章	国有资产管理专门人才的培养.....	270
第二十章	建立国有资产管理新体制.....	282

附:电视系列专题教育片《国有资产走向市场》各集 解说词及采访录

第一集	一个崭新而又并不陌生的概念.....	297
第二集	市场的呼唤.....	304
第三集	牵住牛鼻子.....	312
第四集	产权界定.....	320
第五集	资产评估.....	328
第六集	摸清家底.....	337
第七集	产权登记.....	345
第八集	把蛋糕做大.....	353
第九集	一条有效的途径.....	359
第十集	产权代表.....	367
第十一集	中介经营.....	375
第十二集	种与收.....	384
第十三集	新“红娘”.....	392
第十四集	合资效应.....	400
第十五集	境外经营.....	408
第十六集	切得合理 用得有效.....	416
第十七集	莫负大自然之恩.....	424
第十八集	土地的权益.....	432
第十九集	百年大计.....	440
第二十集	光明在前.....	448

第一章 国有资产管理概述

一、国有资产的概念与分类

(一) 国有资产的概念

国有资产是个崭新的概念,也是一个不应该感到陌生的概念。如果从历史上看,有了国家,也就存在一定意义上的“国有资产”。只不过在奴隶社会、封建社会,叫作“普天之下,莫非王土”,实质上是奴隶主与皇帝的私有财产罢了。到了资本主义时期,资产的私有是其所所有制的基本形式,但同时,为了维护国家机器的运转与进行必要的产业控制,也保留着相应规模的国有资产。在我国社会主义制度下,国有资产指的是属于国家所有的一切财产。由于我国所有制的基本形式是公有制,所以,国有资产在社会总资产中占的份额比非社会主义国家多得多,是国家生存的支柱和命脉,归根到底是为全国人民的根本利益服务的。

按照商品经济的理论,严格地讲,只有作为生产要素投入生产经营活动的财产才能叫资产,比如工矿企业的资产。但从广义上说,资产又可等同于财产。这样的话,我们所谓的国有资产,可以广泛地界定为属于国家的一切财产,包括投入生产经营活动的财产,也包括不投入或者未投入的财产。所以,这一概念的外延具有极大的广泛性和适用性。

按照这一定义,结合我国现阶段的情况,国有资产的范畴,从其形成过程来看,大致包括以下五个方面:

1. 依据我国法律的规定应属于国家所有的财产;

2. 基于国家权力的行使而取得的应属国家所有的财产；
3. 由于国家财政预算内的支出，或虽未列入预算但实质上是属于国家资金的支出所形成的各项财产；
4. 由于接受来自国内外各方面的馈赠所取得的应属于国家所有的财产；
5. 由于国家已有资产的收益所形成的应属于国家所有的财产。

除上述之外，凡在我国境内所有权不明确的各项财产，除法律另有规定者外，也应属于国有资产。

以上是从广义方面，对国有资产所下的定义及其相应的外延。由于是把国有资产与国有财产相等同的，这样它就不仅包括组成企业的经营性国有资产，还包括了政府机构、人民团体、军队等以及文化、教育、卫生、科研、新闻、法律、社会福利等行政单位或事业单位所占用的国有资产。

按社会主义商品经济理论的要求来说，如果严格按照它的精神，则还可将国有资产精确地定义为：法律上确定为国家所有并能为国家提供未来经济效益的各种经济资源的总和。这里所讲的“各种经济资源”，当然都是属于国家所有的财产，但未将不能为国家提供未来经济效益的财产包括在内，后一类财产基本上存在于社会消费性领域，主要为满足各方面的社会效益服务，诸如社会管理、国防安全、文化教育、卫生保健、社会福利等等，因而这是一种狭义的国有资产的定义。它和广义的定义相比较，在“国有”这一点上是共同的，其区别在于把“资产”严格限定在“能为国家提供未来经济效益”这一范围之内。这和社会主义商品经济运行的要求较为一致，也符合国有资产管理部門的工作重点是管理经营性国有资产这一要求。

研究社会主义国有资产的概念，主要应把握以下四点：

第一，我国国家所有制是社会主义全民所有制的一种实现

形式。国有资产归根到底属于全国人民所有，为全国人民的根本利益和长远利益服务，它属于社会主义公有制的性质，这是和其他任何类型国家的“国有资产”根本不同的。

第二，随着社会主义市场经济的发展，国有资产的内容也有扩大，除了有形的实物以外，还包括不具有实物形态，但能提供经济效益的各种无形资产。

第三，现在“国有资产”概念中所用的“资产”一词，同过去常用的“固定资产”、“流动资产”中的“资产”的含义也有所不同。过去讲固定资产和流动资产是与固定资金、流动资金相对应的，前者是后者的实物形态，后者是前者的价值形态，现在讲的国有资产中的“资产”，则是以使用价值与价值的统一体作为其内涵的。从国有资产的管理上看，今后将更着重于价值化管理。

第四，从国有资产狭义的概念来说，应按照 社会主义市场经济的要求，主要着眼于“能为国家提供未来经济效益”这一基本功能。因此，国有资产的运营要以提高经济效益为中心，在对经营性国有资产管理上，要在保值的基础上，以实现增值为目标。

（二）我国国有资产的分类

从存在形态上大体上可以将我国的国有资产综合归并为五大类：固定资产、流动资产、资源性资产、无形资产和金融性资产。

1. 不动产及其附属物，这基本上就是通常所说的“固定资产”；

2. 实物形态的资产及其附属，这大体相当于通常所说的“流动资产”；

3. 土地使用权、租借保有、采矿权及相当于上述权利的其他权利，这大体上可理解为是基于对自然资源的占有所形成的“资源性资产”；

4. 发明权、专利权、商标权、版权、商誉及相当于上述权利的其他权利,这类权利大体上可概括为“无形资产”;

5. 货币、有价证券以及由出资形成的权利,这类资产大体上可概括为“金融性资产”。

从各类资产与社会经济活动的关系上看,还可以将国有资产分为两大类:经营性资产和非经营性资产。

经营性资产是指各类企业经营使用的和按企业要求经营使用的国有资产,包括:

1. 基本上从事第一产业生产经营活动的资产,如在农业、林业、牧业、渔业、水利等领域中的经营性国有资产;

2. 基本上从事第二产业生产经营活动的资产,如在工矿、建筑业等领域中的经营性国有资产;

3. 在第三产业的主要部门中从事生产经营活动的资产,如交通运输、邮电通讯、商业、物资、金融、保险、旅游、房地产、科技开发业等领域中的经营性国有资产;

4. 其他经营性国有资产,这是指由于种种原因未列入上述三类的经营性国有资产。

非经营性资产是指用于行政、公益服务事业及没有启用的国有资产,包括:国家机关、人民团体及类似机构使用的非经营性国有资产;科学、教育、卫生、体育及类似机构使用的非经营性国有资产;直接供公共使用的非经营性国有资产;以及没有启用的国有资产等。

此外,国有资产还可以按照管理工作的需要,根据不同的标准,进行更细致的分类。譬如,前述五大类资产即可相对应的细分为:固定资产与流动资产;有形资产与无形资产;资源性资产与非资源性资产;金融性资产与非金融性资产等。此外,还可根据所在地域范围的不同,分为境内国有资产和境外国有资产;根据资产的经营组织形式及经营方式的不同,可分为国营企业资

产和国有企业资产；根据资产是否直接由国家投资形成，可分为国家直接所有资产与国家间接所有资产等等。

二、我国国有资产的积累与作用

（一）国有资产的积累

我国的国有资产是随着无产阶级领导的新民主主义革命取得胜利，并进一步从新民主主义向社会主义过渡而逐步积累和壮大起来的。

我国国有资产的积累，从其初始来源上说，大致可归纳为以下三个方面，其中第二个方面又是最主要的：

第一，是在革命战争时期为保障军需民用，在革命根据地逐步兴办起来的一些公营企业，它们的数量不大，但却是我国最早具有社会主义国家所有制萌芽的资产。中华人民共和国成立后，自然转化发展成为我国的国有资产。特别值得强调的是，它为新中国锻炼培养了一大批早期的管理骨干，保证了后来对国民党政府和官僚资本大批资产的顺利没收和接管。

第二，是在新中国建立前后，随着解放战争的胜利推进，以至全国大陆的解放，没收的国民党政府和官僚资本的资产。据估算，当时没收的官僚资本，按固定资产原值计算，约为人民币150亿元左右。这一大笔资产包括了我国国民经济的主要命脉，构成了当时我国社会主义国有资产的基本部分。

第三，是在从新民主主义到社会主义的过渡时期中，通过对资本主义经济的社会主义改造，从民族资产阶级手中，以赎买方式和平转化为国家所有的资产。这部分资产当初是以“公私合营”的形式表现的，国家在一定时期内还要支付资本家定息，逐步地转化为社会主义国有资产。据统计，到1956年底，公私合营企业的总资产中的“私股”达17亿元。这一转化过程是在第一个五年计划时期内基本完成的。

以上是建国初期,在建立我国社会主义经济基础的历史性革命变革中,构成我国国有资产的三个主要的初始来源。它们本来都是我国劳动人民创造的社会财富,在中华人民共和国成立后,随着人民民主专政政权的建立和巩固,最终转化成为新中国的国有资产。

新中国建立 40 多年来,我国社会主义经济建设有了蓬勃发展,建国初期逐步建立起来的国有资产已有了几十倍的巨大增长。

在工业建设方面,1988 年同 1949 年相比,工业固定资产原值增长 50 倍左右。煤、电、钢铁、纺织等工业的生产能力几倍几十倍地增长,同时还建立了汽车、拖拉机、飞机、电子、石油化工、航天、核工业等新的工业部门。现在我国已建成了独立的、门类比较齐全的工业体系。工业布局也有所改善,在辽阔的内地和少数民族集中的地区,兴建了一批新的工业基地。

在农业水利方面,江河的治理成效显著,新修堤防总长度约 17 万公里,兴建了水库 8 万多座,一般洪水灾害得到控制。农田有效灌溉面积扩大到 4400 多万公顷。农业机械从无到有发展起来,现已拥有农业机械总动力 2658 亿瓦特。

在交通运输方面,全国铁路营业里程由建国初期的 2.18 万公里增加到 5 万多公里,不少线路铺设了双轨,全部铁路干线实现了内燃机车或电气机车牵引,提高了运输能力。各省、自治区、直辖市,除西藏外都通了火车。四川过去交通闭塞,现已有宝成、成渝、襄渝、成昆、川黔等铁路干线经过境内,成为西南地区的交通中心。福建、新疆、青海、宁夏的铁路也从无到有建设起来。公路建设也发展较快。到 1988 年底,全国公路通车里程比 1949 年增加了 11 倍多,在世界屋脊的青藏高原上,建起了川藏、新藏等著名公路,全国 1936 个县除西藏的墨脱县以外,县县都通了汽车。民用航空开通了 350 条国内国际航线,构成四通八达的蓝天

运输网络。水运、管道运输也有较大发展。沿海港口的设施和吞吐能力明显提高,新建和扩建了 100 多个万吨泊位。

在邮电通信方面,全国邮路和农村投递线路总长度由建国初期的 70.6 万公里增加到 500 万公里,长途电话和电报电路成倍增长。全国有 27 个省会城市实现了长途电话自动拨号。许多大城市和一些沿海城市还可以直拨国外和港澳地区,多种无线通话也已广泛应用。光导纤维通信技术已开始在市内电话建设中得到应用。

从 1950 年到 1988 年累计,国家对全民所有制单位固定资产投资总额达 21538 亿元,有 4393 个大中型项目建成投产,新增固定资产 15619 亿元,相当于解放初期国营企业固定资产的 65 倍(这还不包括我国国有资产的其他部分)。据有关资料统计,截止 1991 年底,我国国有资产总额已达到 27000 亿元。这是全国劳动人民 40 多年艰苦奋斗、辛勤劳动积累的成果,应该说,这才是我国现有社会主义国有资产最基本的来源。

(二)国有资产的作用

我国初始积累的国有资产,为巩固和发展社会主义革命的胜利成果,消灭资本主义剥削制度和使剥削阶级作为阶级不再存在,为从新民主主义向社会主义过渡,发展社会主义经济,准备了物质条件,发挥了重大作用。

建国后,国家多渠道的大量投入,使国有资产得到了不断壮大。国有资产的壮大推动了社会生产的飞速发展。据统计,从 1953 年到 1988 年,国民生产总值平均每年增长 7.1%,国民收入平均每年增长 6.9%。1988 年主要工农业产品产量同建国前最高年产量相比:纱为 10.5 倍,布为 6.7 倍,钢为 64 倍,原煤为 16 倍,原油为 428 倍,发电量为 91 倍,水泥为 92 倍,金属切削机床为 36 倍,粮食为 2.6 倍,棉花为 4.9 倍,糖料为 10.3 倍,水产品为 7.1 倍。有些重要产品产量已跃居世界前列。如钢由

1949年占世界的第26位上升到第4位,原煤由第9位上升到第1位,原油由第21位上升到第5位,布、粮食、棉花、肉类等均居世界首位。

国有资产,为我国的物质文明和精神文明建设提供了可能。

国有资产,为我国人民生活的一步步改善奠定了基础。

国有资产,是我国国防力量发展壮大的钢铁后盾。

国有资产,是我国在国际舞台上叱咤风云、纵横捭阖的坚强依托。

正是这些用几代人血汗凝成的国有资产,维护着广大人民的平安生息,捍卫着祖国的主权和尊严,保证着整个国民经济始终延着社会主义方向健康发展。国有资产,是支撑我们共和国巍巍大厦的钢筋铁骨。

作为一个以公有制为主体的国家,国有资产,实际上就是我们的经济水平、综合国力的集中体现和兴衰标志,是我们的国家制度生存、巩固的柱石,是社会主义中国的国魂之所系,国脉之所在。

随着经济乃至整个社会的发展,我国国有资产的重要作用还将进一步显示出来。

三、我国国有资产管理走向建立新体制的起点

国有资产,和每一个共和国公民休戚与共,息息相关。

管好用好国有资产,国运所系,民心所向;管好用好国有资产,功在当代,荫及子孙。

国家代表全体人民对国有资产所拥有的所有权神圣不可侵犯!

十几年的改革取得了巨大成就,不仅全国人民深有感受,也为全世界所瞩目。然而由于改革初期在改革的指导思想和政策措施上忽视了国有资产管理问题,这就在改革的过程中造成了

一个“真空地带”。过去管理国有资产的一套制度和办法被破除了或正在破除中，而新的产权管理体系又未建立起来，致使国有资产管理工作中出现了不少问题：例如由于制度废弛、管理放松等原因，国有资产“家底”不清，普遍存在帐实不符、帐帐不符、帐外设帐、帐外资产越来越多的现象，这使大量国有资产及其权益脱离了国家的监督管理，也为一些单位和个人侵占国有资产及其权益开了方便之门；又如，由于改革措施不配套，出现“真空”，一些部门和单位擅自把大量国有资产化为集体所有，化预算内管理为预算外管理，甚至化公为私，造成国有资产大量流失；再如国家投资损失浪费严重，大量投资未能形成可供有效使用的国有资产，国有资产经营者随意侵占所有者国家的权益，国有资产运营效益低下等等。

国有资产管理方面出现的问题，逐步引起了人们的重视。早在1985年，理论界就有人提出了社会主义国家两种经济职能有必要适当分开的问题。例如，有的经济学会当时就曾研讨了这个问题。他们认为，如果不合理处理好政府既作为宏观经济管理者，又作为国有资产所有者的两种身份所带来的不同职能，就很难正确地解决国有企业的所有权与经营权的适当分离问题，要不就是根本分离不开，要不就是使分离后的所有权名存实亡。国有企业既不需要有现在这样的“婆婆”，又不能完全没有“婆婆”，因为国有企业对国家来说只能是“相对独立”，又不能完全独立（这和它们在市场上完全以独立的法人从事经济活动具有不同的含义）。这些同志当时就坚决反对私有化，其中部分同志也不同意搞所谓“社会所有制”、“企业所有制”，国有企业总要有个主人，这个主人从终极来看就是国家。那时他们的提法是：两权需要适当分离，政企需要适当分开，但其前提是政府作为宏观经济管理者的经济职能和政府作为国有企业所有者代表的经济职能要适当分开。这样，这个问题就又联系到政府职能转变问题。原有

体制下政府经济工作的特点是这两种经济职能合一行使，现在要实行“职能转变”，首先就应该是使政府的这两种职能适当分开。这个思路的形成，同时也受到了当时一些实行行业管理试点单位所遇问题的启发。例如，在行业管理改革试点中，碰到的一个主要难点是“统管”和“主管”的矛盾，它如不摆脱对自己所属企业的“主管”地位，就不可能真正搞好“统管”，即搞好行业管理（“统管”全行业，只管行业，不直接管企业）。但是，它把自己的“所属企业”交给谁呢？在原来体制下的“隶属关系”中，实际还包含着一个“所有者代表”的身份问题。只有另外出现一个专门代表国家行使所有权管理职能的机构，它才交得出去。这样，随着认识的逐步深化，终于引出了国有资产管理职能有必要从政府总的经济职能中相对独立化的思路，这是理论界对这个问题较早期的不成熟探索之一，全国许多理论工作者和实际工作者也几乎都同时在探索解决这个问题，随着这个讨论的扩散和展开，终于引起了社会的注意和重视。

1988年，是我国国有资产管理走向建立新体制的起点，它的标志是，作为“国有资产代表者”的中华人民共和国国家国有资产管理局应运而生了。这是推进我国社会主义经济体制改革的一个重大决策，是使我国社会主义上层建筑和经济基础更趋完善的又一重大改革步骤，它的意义十分深远。

1988年1月，国务院正式决定，建立国家国有资产管理局，把国有资产的产权管理职能从政府的行政管理职能和一般经济管理职能中分离出来，由该局统一归口管理。1988年3月25日，在第七届全国人大一次会议所通过的政府工作报告中又明确指出：“要抓紧建立国有资产管理体制”。4月9日人大在批准国务院机构改革方案时，同时正式批准了国家国有资产管理局的建立。在经过反复的讨论和研究后，同年8月31日，国家机构编制委员会审议并确定了国家国有资产管理局的“三定”方案。