

国有资产管理概论

GUOYOUZICHANGUANLIGAILUN

主 编：成素英

副主编：张国亭 陈海燕



济 南 出 版 社

国有资产管理概论

主 编 成素英

副主编 张国亭 陈海燕

济 南 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

国有资产管理概论/成素英主编. —济南:济南出版社,2004.9

ISBN 7-80710-042-7

I. 国... II. 成... III. 国有资产—资产管理—概论—中国 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 090210 号

责任编辑 冀瑞雪

封面设计 史速建

出版发行 济南出版社

地 址 山东省济南市经七路 251 号

邮 编 250001

印 刷 山东省恒兴实业总公司印刷厂

版 次 2004 年 9 月第 1 版

印 次 2004 年 9 月第 1 次印刷

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

字 数 340 千字

印 张 13.75

印 数 3000

定 价 22.00 元

(如有缺页、倒页、白页,请直接与印刷厂调换)

中共山东省委党校教材编审委员会

主 任	李新泰			
副主任	商志晓	王士富	衣 芳	
委 员	王延超	李永清	魏茂明	张朝谱
	时友敬	于炳贵	王广信	魏恩政
	权恩奉	李 剑	艾思同	孙占元
	朱兰芝	袁永新		

本书由成素英担任主编，张国亭、陈海燕任副主编，其中第一、第二、第三、第十四、第十五章由成素英编写；第四章由毕桂娥编写；第五章由陈海燕编写；

第六章由丁辉编写；第七章由孟繁民编写；第八章由张国亭编写；第九章由丛颖超编写；第十章由周金凤编写；第十一章由孔祥荣编写；第十二章由孙洪丽编写；第十三章由彭松森编写。全书由成素英总纂定稿。

本书在编写过程中参考了大量的教材和文章、专著，在此表示衷心的感谢。同时，由于国有资产的管人、管事、管资产的统一机构在全国还未建立起来，国家国有资产管理监督委员会成立不久，全国性的分类统计数字还不全，故书中数字资料涉及不多，请读者谅解。

编 者

2004年8月20日

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 国有资产的概念和分类	(1)
第二节 国有资产管理的特征及内容	(9)
第三节 国有资产管理的任务和目标	(19)
第四节 国有资产管理的原则和方式	(23)
第二章 国有资产管理体制	(30)
第一节 我国国有资产管理体制的沿革	(30)
第二节 国有资产管理体制改革的目标及途径	(43)
第三节 建立新型的国有资产管理体制	(58)
第三章 国有资产清产核资与评估	(82)
第一节 清产核资概述	(82)
第二节 国有资产评估概述	(89)
第三节 资产评估的基本原则与实施程序	(93)
第四节 资产评估的基本标准和方法	(100)
第五节 资产评估的管理	(107)
第四章 国有资产的产权管理	(112)
第一节 国有资产的产权界定	(112)
第二节 国有资产产权登记	(120)
第三节 国有资产产权管理形式	(126)
第五章 国有资产产权交易	(129)
第一节 国有资产产权交易概述	(129)

国有资产管理概论

第二节	国有资产产权交易方式	(134)
第三节	国有资产产权交易程序	(146)
第四节	国有资产产权交易市场的建设构想	(152)
第六章	国有资产收益分配管理	(158)
第一节	国有资产收益及其分配原则	(158)
第二节	国有资产收益的分配、解缴和使用	(165)
第七章	国有资产投资管理	(183)
第一节	国有资产投资管理概述	(183)
第二节	国有资产投资的宏观管理	(187)
第三节	国有资产投资项目评估与决策管理	(194)
第四节	国有资产投资使用管理与监督	(198)
第五节	国有资产投资效益管理	(201)
第八章	经营性国有资产管理	(207)
第一节	经营性国有资产管理概述	(207)
第二节	经营性国有资产管理的基本原则与分类	(214)
第三节	经营性国有资产管理的内容	(221)
第四节	经营性国有资产的经营方式	(224)
第九章	资源性国有资产管理	(231)
第一节	我国国有资源概述	(231)
第二节	加强资源性国有资产管理的意义	(238)
第三节	资源性国有资产的监督管理	(242)
第四节	加强国有资源管理的措施	(246)
第十章	行政事业单位国有资产管理	(252)
第一节	行政事业单位国有资产概述	(252)
第二节	行政事业单位国有资产的一般管理	(260)
第三节	行政事业单位非经营性资产 转经营性资产的管理	(274)
第十一章	国有资产监督体系	(281)

第一节 国有资产监督的意义	(281)
第二节 完善国有资产法规体系	(286)
第三节 健全国有资产监督体系	(289)
第十二章 国有企业资产监督机制	(300)
第一节 国有企业资产监督机制的构建	(300)
第二节 国有企业资产监督的主要内容与方式	(302)
第三节 国有企业资产监督机制的配套改革	(311)
第四节 国有独资公司监事会制度	(319)
第十三章 国有资产统计与评价	(326)
第一节 国有资产统计的概念和意义	(326)
第二节 国有资产统计工作的内容	(332)
第三节 国有资产统计工作的管理	(341)
第四节 国有资本金绩效评价工作	(346)
第十四章 国外国有资产管理的经验介绍	(355)
第一节 美国的国有资产管理	(355)
第二节 英国的国有资产管理	(359)
第三节 法国的国有资产管理	(364)
第四节 日本的国有资产管理	(370)
第五节 新加坡的国有资产管理	(373)
第六节 印度的国有资产管理	(377)
第七节 国外国有资产管理的基本评价	(381)
第十五章 境外国有资产管理	(388)
第一节 境外国有资产管理的概念与特征	(388)
第二节 境外国有资产管理体制的特点与问题	(392)
第三节 境外国有资产管理的原则与实施状况	(402)
第四节 加强境外国有资产管理的基本思路	(409)
附录 1	(417)
附录 2	(424)

第一章 总 论

第一节 国有资产的概念和分类

一、狭义国有资产的概念

狭义的国有资产定义为：法律上确定为国家所有并能为国家提供经济效益的多种经济资源的总和。在实际经济生活中，这种狭义的国有资产也就是人们通常所说的“经营性国有资产”。值得注意的是：第一，这种狭义国有资产概念是经济学中的资本概念，而非会计学中的“资产”概念；第二，这种狭义国有资产概念主要是指国家资本，不含有国有法人资本。国家资本是指政府直接出资形成的资本及其权益，而国有法人资本则是国有独资企业、国有事业单位向其他企业出资形成的资本及其权益。前者归属于资本的终极所有者——国家，后者却不属于资本的终极所有者——国家。国有法人资本是国家资本的派生物，二者不是同一层次上的资本。明确了这一点，就可以明确国有资产在企业的

定位。狭义国有资产概念的提出，是为了适应国有资产管理改革目标即实现国有资产保值增值的需要。

二、广义国有资产的概念

广义的国有资产概念，是将资产与财产等同使用，泛指属于社会主义国家的一切财产，即国家以各种形式投资及收益、接受馈赠形成的，或者凭借国家权力取得的，或者依据法律认定的各种类型的财产和财产权利。具体说来，大体包括以下六个方面：（1）依据我国法律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于国家所有的财产；（3）由于财政预算内的支出，或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；（6）除上述各项之外，凡在我国境内的所有权不明确的各项财产，除法律另有规定外，也推定为国有财产。

广义国有资产除包括狭义国有资产所涉及的国家以各种形式形成的对企业投资及其收益等经营性资产外，还包括国家向行政事业单位拨款形成的非经营性资产和国家依法拥有的土地、森林、河流、矿藏等资源性资产。

中国现阶段的国有资产是，依法应属于社会主义国家所有，作为社会经营要素而存在，并通过参与社会再生产过程的运动，实现自身增值与扩展，价值与使用价值统一于一体的财产。这一概念着重强调国有资产体现社会主义市场经济关系的特征。

一是强调国有资产作为经济要素的全面性质。财产作为一个社会概念，强调的是物的有用性和实在性。

二是强调国有资产是作为价值和使用价值的统一体的增值性能。

三、国有资产的分类

国有资产分类可以从不同角度、按不同标准、根据管理的不同需要来进行，因此分类也是多方位的。

按国有资产的活动领域可以分为经营性国有资产和非经营性国有资产、境内国有资产和境外国有资产等。

按国有资产来源可以分为资源性国有资产和非资源性国有资产。

按资产的形态可以分为实物形态的国有资产、金融资产、有形资产、无形资产等，甚至可以分得更细。

（一）经营性国有资产

经营性国有资产，是指从事产品生产、流通、服务等，以获取利润为根本目的，由经营者合法经营和使用，产权属于国家所有的一切经营性资产。经营性国有资产按照不同的分类标准，有不同的分类内容。

1. 按照资产存在的形态，可以分为有形的经营性国有资产和无形的经营性国有资产。有形的经营性国有资产是指具有具体实物形态的经营性国有资产，包括固定资产、流动资产、自然资源等；无形的经营性国有资产是指那些不以具体实物形态、从而以某种特殊权利和技术知识等存在并发挥作用的经营性国有资产，包括专利权、非专利技术、版权、商誉等。

2. 按资产所处的产业划分，可以分为三类：一是处于第一产业的经营性部门的国有资产，例如各种处于农业、林业等部门的以盈利为目的的国有资产，处于第一产业的国有资产并不都是经营性国有资产，还有很大一部分属于非经营性国有资产。二是处于第二产业的经营性国有资产，主要包括建筑业、工业等部门的国有资产，处于第二产业的国有资产中，也有一部分是非经营性的，例如处于公共部门的国有资产。三是处于第三产业的经营

性国有资产，主要包括商业、金融、房地产等部门的国有资产。处于不同产业的经营性国有资产是可以相互转化的，没有绝对的界限。

3. 按是否直接由国家投资划分，可以分为两类：一是由国家直接投资形成的经营性国有资产，指国家各部门直接拨款投资形成的、以盈利为目的的国有资产，还包括国家各级机关拥有的处于经营性领域的国有资产。二是国家间接投资形成的国有资产，是一种归国家间接所有的、处于经营性领域、以盈利为目的的国有资产，这类国有资产是由于国家将经营性国有资产应分得的红利留在经营国有资产的部门继续使用而形成的。

（二）非经营性国有资产

非经营性国有资产，是指在国民经济活动中不以追求利润为根本目的的经营性国有资产，例如城市的水电供应、交通设施等领域的国有资产。非经营性国有资产不以盈利为目的并不意味着无利可图，只要经营得好，一样可以获得利润。对于非经营性国有资产的 concept 可作如下理解：首先，非经营性国有资产作为一种资产，它是经营性的；其次，非经营性国有资产不以追求利润为根本目的，但是并不等于不追求经济效益，而且是国民经济发展不可或缺的，只是因为它不以追求利润为根本或主要目的，所以私人投资一般不介入；再次，非经营性国有资产的所有权属于国家。

非经营性国有资产理论上同样可以按照经营性国有资产的分类标准和角度进行分类，这里不再重复。从非经营性国有资产的特定领域或目的出发，对以下几类资产着重予以介绍。

1. 一些公共领域国家投资所形成的国有资产。在经济建设中，有一些领域是私人或其他部门所不愿投资的，这类部门一般具有投资期限长、资金数额大、没有利润或利润率很低等特点。但是它们又是国民经济发展所不可或缺的，国家必须对其进行投

资。例如城市的自来水供应、地下电缆建设等具有公共性的领域或部门。

2. 以宏观调控为主要目的的国有资产。国有资产管理的目的具有双重性——保值增值和宏观经济调控。国家对有些国有资产的投资是主要以宏观调控为目的的，这类国有资产不同于上面所说的第一类非经营性国有资产，它们的存在主要不是以盈利为目的，而是为其他类别的资产盈利创造良好的宏观经济环境。

3. 涉及国家安全等特殊目的的国有资产或者以上几种目的都有的国有资产。对涉及国家安全的国防等部门的投资，只能由国家垄断。这些领域是个人不能参与的。国家对这类部门的投资一般来说具有绝对的垄断性。

（三）资源性国有资产

严格来说资源性资产可定义为：在当前经济技术条件下，开发利用能给投资者带来一定经济价值的自然界物质或能量。资源性资产必须具备两个条件：一是在当前技术经济条件下；二是能够给投资者带来一定的经济价值。在科学技术水平较低或人类对某种自然界物质或能量尚未认识时，或者远不能被开发利用，这种自然界物质与能量只是一种环境而不是资源，更不是资产；当其开发尚不能给人们带来经济价值（效益），也就是当生产成本大于产出时，我们也不能把这种自然资源称为资产。所以，一种自然资源要成为资产必须具有技术可行性，还要能够给人类带来经济效益。

资源性国有资产，是指根据国家法律规定，其所有权属于国家所有的各种自然资源。《中华人民共和国宪法》第九条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”第十条规定：“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属

集体所有……”由此可知，我国的资源性国有资产是指我国领土上的矿藏、海洋、水流、城市土地和法律规定产权属于国家的山岭、草原、荒地、滩涂、农村中的部分土地等自然资源。资源性国有资产是资源性资产中产权属于国家所有的那一部分。资源性国有资产的分类：

1. 按照资源是否可耗竭划分，可以分为可耗竭资源和不可耗竭资源。不可耗竭资源是指资源性国有资产的实物形态不随其开发、利用而耗竭，在开发利用的过程中始终保持资源原有的实物形态，如土地、海洋等。这类资源的特点是可以循环往复利用，可以作为生产资料投入生产过程，属于生产要素中的劳动资料。可耗竭资源是指资源的实物形态随着对其开发、利用而逐步减少和耗竭，如矿藏、森林等资源。由于这类资源有逐步耗竭和减少的特点，所以可作为劳动对象投入生产过程，一般只能作为企业生产的原材料。

2. 按资源是否可再生划分，可以分为可再生资源 and 不可再生资源。可再生资源，是指资源的实物形态可以通过人类的劳动而再生或增加，如森林、草原等。不可再生资源是指资源的实物形态不能通过人类的劳动或自然力的作用而再生或增加。资源性国有资产中的大部分属于不可再生资源，如土地、矿藏等。

3. 按资源投入使用的方式划分，可以分为直接利用类资源与需投资开发类资源。直接利用类资源是指不需要直接投资、开发就可以直接投入、使用的资源，如某些河流可直接进行航运，土地可直接耕作或盖房等。需投资开发类资源是指必须经过投资开发后才能发挥作用的资源，如对石油天然气资源的开发，对水运河道的整治等。

（四）金融性国有资产

金融性资产是金融机构和其他单位和个人所拥有的，以货币、单据、有价证券等形式存在的资产的总称。金融性国有资产

是指所有权属于国家的金融性资产，如原国有企业在股份制改造过程中形成的国有股，国家以及授权投资的经济主体投资购买的各种有价证券，国有商业银行对其他行业和部门的债权等。

金融性资产产生于资金融通，每笔金融资产都同时是别的主体的负债。一个企事业单位掌握的金融资产，在资产负债表上表现为资产，而对另一个负债单位则形成负债。从社会整体来看，金融性资产被金融性负债所抵消，因此，在计算国民收入或进行国民经济核算的时候，并不包括金融资产。随着社会主义市场经济的建立和完善，金融市场迅速发展，金融对整个国民经济的作用越来越大，金融性国有资产的数量也不断增加。

从不同角度对金融性国有资产进行划分，可以有多种类型，但是最为常用的方法是将金融性国有资产分为货币资产和非货币资产两大类。

1. 货币资产

货币为经济活动充当价值尺度、流通手段、储藏手段和支付手段，为其持有人提供服务流通，因而货币对社会公众来说是一种资产，但是对银行来说则是一种负债，因此，货币资产可以定义为银行对社会公众的负债。就现实社会而言，社会公众所持有的货币资产，或保存于金融机构，或保存在自己手中。通常情况下，保存在金融机构的货币资产以存款的形式存在，而存款是生利息的，因而是生利的货币资产。保存在自己手中的货币资产是以现金形式存在，而保存现金是不生利息的，因而是非生利性的货币资产。金融性国有货币资产主要包括国有企业事业单位的存款、现金以及股份制、合作制等企业按比例应归国家所有的货币资产。

2. 非货币资产

债券。债券是为筹集资金而发行的一种有价证券，是说明债权债务关系的证书。它代表持券人与债券发行人之间的债权债务

关系，反映的是债权人权益而非所有者权益。债券按发行主体可以分为政府债券、金融债券和公司债券；按期限长短可分为短期债券、中期债券和长期债券；按发行区域可分为国内债券和国际债券；按利息支付方式可以分为付息债券和贴息债券；按发行方式可分为公募债券和私募债券；按有无担保可分为信用债券和担保债券；按债券是否记名可分为记名债券和不记名债券。

股票。股票是股份公司为筹集资金而发行的有价证券，是持股人拥有股份的凭证。它代表持股人对股份公司的所有权。企业单位购买的股票为法人股，个人购买的股票为个人股，而国家以控股方式对企业进行的投资形成国有股。国有企业购入的法人股和国家股都构成金融性国有资产。股东按照股份制企业的组织章程，参加或监督企业的经营管理，分享红利，并依法承担以所购股票为限的债务。股票按发行方式不同可以分为记名股票和不记名股票；按票面是否标明面值可以分为有面值股票和无面值股票；按股东权利不同可以分为普通股和优先股。

票据。票据是与货币收支相联系的货币结算工具，包括支票、本票和汇票等。支票是银行的存款人签发给收款人办理结算或委托开户银行将款项支付给收款人的票据。支票分为现金支票和转账支票，现金支票可以转账和支取现金，而转账支票不能支取现金。本票包括银行本票和商业本票。银行本票是申请人将款项交存银行，由银行签发给其凭以办理转账结算或支取现金的票据。银行本票一律记名，允许背书转让；商业本票是在商品交易过程中买方所签发的远期付款的债务凭证。汇票包括银行汇票和商业汇票。银行汇票是汇款人将款项交存当地银行、由银行签发给汇款人持往异地办理转账或支取现金的票据，银行汇票一律记名；商业汇票是指由销货单位或购货单位开出的由购货单位请求其开户银行承兑的汇票。

同业拆借资金。同业拆借是指金融机构之间的相互信贷，同