

GUOYOUZICHANGUANLI

国有资产管理

许晓峰 林晓言 林春艳 编著

经济管理出版社



国有资产管理

许晓峰 林晓言 林春艳 编著

012-10

经济管理出版社

国有资产管理

许晓峰 林晓言 林春艳 编著

出版:经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编:100035)

发行:经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷:北京国马印刷厂

850×1168 毫米 1/32 11 印张 281 千字

1997 年 1 月第 1 版 1997 年 1 月北京第 1 次印刷

印数:1—6000 册

ISBN7-80118-288-X/F·279

定价:16.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

(凡购本社图书,如有印装错误,由本社发行部负责调换。

地址:北京阜外月坛北小街 2 号 邮编:100836)

前 言

如何实现资产,特别是国有资产的保值增值,已成为现代企业制度能否顺利建立的关键。然而,国有资产管理是一个复杂的系统工程,应从体制、法律、意识等多方位,宏观、中观、微观等多层次,行政、经济等多手段配套进行国有资产的经营、管理与监控。切实发挥市场在资源配置中的基础作用,加强政府对国有资产的宏观调控与监督职能,努力提高各部门经营、管理国有资产的积极性,建立国有资产运营的有效约束机制,保证从根本上推动经济体制改革的顺利发展,促使国有企业,特别是国有大中型企业尽快实现经营机制的转变,真正实现国有资产的保值增值。

可以说,国有资产管理问题不仅关系到国有企业自身的生存与发展,而且与我国的经济建设与发展息息相关,直接影响我国“三步走”战略目标的实现。但是,由于多年传统计划经济体制的影响,我国对于国有资产的理论研究十分欠缺,这与当前的改革进程极不相称。理论上的缺乏,不仅无法发挥其对实践的指导功能,而且在一定程度上会制约甚至误导实践方向。十几年的改革已充分证实了这一点。

为适应经济理论,教学科研、改革实践等方面的要求,我们在深入调查的基础上,参阅大量资料,编纂了这本《国有资产管理》,以供关心我国经济发展的各界人士参考。

由于作者水平有限,书中定有不完善之处,恳请读者不吝指正。

编 者

一九九六年七月二十日

目 录

第一章	概述	(1)
第一节	国有资产的概念与分类.....	(1)
第二节	国有资产的形成与发展.....	(6)
第三节	国有资产管理的特征和内容	(18)
第二章	国有资产与社会主义市场经济	(24)
第一节	社会主义市场经济理论的发展	(24)
第二节	市场与政府的界线	(37)
第三节	国有资产流失与国有资产存量的流动	(46)
第三章	国有资产管理的理论依据	(52)
第一节	凯恩斯关于政府干预理论	(52)
第二节	市场失灵理论	(67)
第三节	企业理论	(75)
第四章	国有资产产权界定	(84)
第一节	产权概述	(84)
第二节	现代西方产权经济理论	(99)
第三节	国有资产产权界定内容.....	(103)
第四节	国有资产产权登记.....	(116)
第五章	国有资产产权交易	(125)
第一节	国有资产产权交易形式.....	(125)
第二节	产权制度.....	(130)
第三节	所有权机制进入国有企业.....	(137)

第四节	产权与经济增长·····	(141)
第六章	国外国有资产管理体制 ·····	(149)
第一节	国外国有资产管理的发展趋势·····	(149)
第二节	各国政府对国有企业实施管理的组织机构 及其职能·····	(153)
第三节	各国政府管理国有企业的主要形式·····	(161)
第四节	国外国有企业管理组织形式·····	(169)
第七章	国有资产配置 ·····	(175)
第一节	国有资产配置的基本原则·····	(175)
第二节	国有资产配置与产业结构的关系·····	(182)
第三节	国有资产优化配置的实现·····	(186)
第八章	国有资产经营 ·····	(201)
第一节	国有资产的直接委托经营·····	(201)
第二节	国有资产的股份经营·····	(206)
第三节	国有资产的集团经营·····	(212)
第四节	国有资产的承包经营·····	(217)
第五节	国有资产的租赁经营·····	(222)
第六节	境外国有资产经营·····	(231)
第九章	国有资产管理 ·····	(242)
第一节	经营性国有资产管理·····	(242)
第二节	非经营性国有资产管理·····	(266)
第三节	国有自然资源的管理·····	(273)
第十章	国有资产报告制度 ·····	(289)
第一节	国有资产报告制度概述·····	(289)
第二节	国有资产报告制度的设计·····	(292)
第三节	国有资产报告的形式与内容·····	(297)
第四节	国有资产报告的微观分析·····	(299)
第五节	国有资产报告的宏观分析·····	(306)
第十一章	国有资产监管 ·····	(316)

第一节	国有资产监督管理的内容及其意义·····	(316)
第二节	国有资产监督管理的原则·····	(321)
第三节	国有资产的分级管理和分工监管·····	(328)
参考书目	·····	(340)

第一章 概 述

第一节 国有资产的概念与分类

一、国有资产的概念

研究国有资产的含义首先应明确什么是资产。西方理论界认为,资产是某一特定主体由于过去的交易事项而取得或控制的可预期的未来经济利益。一项资产所体现的未来经济利益是直接或间接带给企业现金或现金等价物的潜能。这种潜能可以是企业经营能力中的部分生产能力,也可以采取可转换为现金或现金等价物的形式,减少现金流出,诸如以良好的加工程序降低生产成本等。

上述理解将资产看作生产的要素,认为资产是一个与企业经营活动相关联的概念,与负债相对应,是企业用于商品生产经营活动的财产。因此,资产与财产并不是完全等同的概念,财产与资产相比较,在外延上更为广泛,它可以与企业生产经营活动相联系,即是经营性的,也可以与企业生产经营活动无关,即是非经营性的。一般说来,只有作为生产要素投入生产经营活动的财产才叫资产,从这个意义上讲,资产是财产的一部分,是具有增殖功能的那部分财产。

而对于国有资产的概念确定,较之资产有其特殊、复杂的方面。从目前来看,我国理论界对国有资产的阐述并不一致,但主要有以下两种定义:(1)国有资产是指国家依据法律,或基于权力行

使,或由于预算内及预算外支出,或由于接受馈赠,或由于资产收益,取得的应属于国家所有的财产。(2)国有资产,指的是属于国家所有的全部财产(即增殖财产和存值财产的总和)以及各种自然资源财富。

我们认为,国有资产就是国家拥有的资产。正确理解国有资产的概念不应一概而论,应从广义和狭义两个角度分而界定。

广义的国有资产,是指属于国家所有的一切财产。它既包括资金形态的生产经营性财产,也包括非资金形态的财产(如行政、事业单位的各种财产),既包括可以用货币表示其价值的各种使用价值,也包括自身没有价值但属于国家所有的各种自然物(如土地、矿藏等)。在我国,实行的是以公有制经济为主体的多种经济形式并存的社会主义制度,在公有制经济中,分为全民所有制和集体所有制两种形式,我国的社会主义全民所有制采取社会主义国家所有制的形式。以全民所有制为基础的国有经济掌握着国家的经济命脉,在整个国民经济的发展中起着主导作用,现代化的大工业、交通运输业、建筑业、主要商业、银行以及一部分现代化农场,都是国有经济的存在形式;连同国家行政、事业单位所拥有的各种财产,构成了全国的国有资产。

狭义的国有资产,则是指属于国家的生产经营性财产,也就是国有企业的全部资金和向其他所有制企业参股的国家股份,那些不属于资金形态的国家财产和没有进行价格估算的属于国家所有的自然物等都不列作狭义的国有资产范畴。

我国的国有资产管理对象是广义的国有资产,本书也以广义的国有资产作为分析的内容,国有资产的概念也以广义的国有资产概念为准。

国有资产是我国社会主义的物质技术基础。到1992年初,全国国有资产已达2.2万亿元。这些资产分布在国民经济的各个不同的部门和单位,是国民经济的骨干力量,对于我国社会经济的发展起着决定性作用。国有资产又是增加我国财政收入的主要来源。

充分发挥国有资产效能,是保证财政收入增长的重要源泉。据统计,来自国有经济的财政收入占全部财政收入的比重达到 70%左右。这些财政收入是满足我国各族人民物质文化生活需要的重要保证,也是保证国家机器正常运转、巩固国防的重要保证。因此,进行国有资产研究,加强国有资产管理,对于我国的社会主义建设大业的实现有着深远的战略意义。

二、国有资产的分类

一个国家拥有的资产多种多样,根据不同研究内容的需要,可以从不同角度按不同标准对国有资产进行分类。

(一)按照国有资产与社会经济活动的关系划分

国有资产可以分为经营性资产和非经营性资产。

经营性国有资产是指国家在社会生产流通领域内占有并用于为社会提供商品或劳务的财产,其使用单位主要是具有独立经济法人资格的国有企业,并通过企业的生产经营活动不断实现自身价值的保值与增值,企业也完全依靠资产经营收益来支付各种经营活动费用。一般包括工业、农业、交通运输、邮电通讯、建筑业、渔业、林业、牧业、水利、商品流通、金融、保险、旅游、房地产、科技开发等领域的经营性资产。

非经营性国有资产是指国家在非生产流通领域占有的财产。其使用单位一般是非经营性组织,如政府机构、军队、文化、教育、卫生、科研、新闻、法律、社会福利等行政事业单位。这部分资产一般不能实现自身价值的增值。

在社会主义市场经济条件下,这两类资产具有不同的运行机制。一般来说,只有经营性资产才真正具有资产的增值属性。经营性国有资产是国家以企业家身份或社会商品生产者身份掌握和使用的国家财产,其价值形态运动和实物形态运动融合于社会商品生产和商品交换过程中,其使用服从于社会主义市场经济的基本法则,如等价交换原则、市场竞争原则、企业效益原则等,它是国家从生产流通领域内部来调节社会经济运行的物质基础。而非经营

性国有资产,其价值形态和实物形态运动融合于国家行政管理活动和社会公益活动之中,它的使用主要服从于社会效益准则,不一定受商品经济运行规划的直接制约,它是国家从生产流通领域外部调节社会经济运行的基础。

一般意义上的国有资产管理主要是指经营性国有资产管理。但是,这并不是说可以忽视非经营性国有资产管理。因为,任何国家的非经营性国有资产在其国有资产的总额中都占有相当的份额。经营性国有资产和非经营性国有资产的分类主要从其所处领域和设置时的基本用途来划分的。在具体使用过程中,非经营性资产也可能被应用于生产经营领域,二者之间是可以相互转化的。因此,在非经营性国有资产应用于生产经营活动时,应对其经营收益严加管理,以防止国有资产收益的流失,避免导致社会分配不公。

(二)按照国有资产存在的形态划分

国有资产可分为有形资产和无形资产两大类。

1. 有形资产。指具有价值形态和实物形态的资产,包括:

(1)国有固定资产。它是指可供长期使用,并在使用过程中能够保持其原有实物形态的劳动资料和其他物质资料。它又分为生产性固定资产和非生产性固定资产。生产性固定资产其货币价值随着损耗程度一部分一部分地逐渐转移到生产的产品成本中去,即以折旧的方式计入产品成本,并随着产品的销售分次收回,形成折旧基金。非生产性固定资产是指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,直到报废为止。

(2)国有流动资产。它是指在生产经营过程中一次全部消耗,或者构成产品的实体,或者帮助产品的形成,因而只能在一个生产周期中发挥作用,其价值一次全部地转移到所生产的产品中去,再从销售收入中一次全部地得到补偿,不断改变其存在形态的那部分资产。

(3)专项资产。它是指作为专门用途的国家拨款形成的资产。如用于新产品试制、中间试验和重要科学研究的科学技术费用拨

款；用于挖潜、革新、改造等形成的资产。

(4)其他资产。是指国有土地、森林、矿藏、海洋等资源性资产。

2. 无形资产。无形资产是指不具备实物形态，却能在一定时期里提供收益的某些特殊的国有资产。它包括：

(1)知识产权，包括专利权、发明权、商标权、著作权、出版权、历史文化遗产，等等。

(2)工业产权，包括专有技术、管理水平、职工素质等。

(3)金融性产权，包括货币、借款、证券以及由于出资形成的权利等。

(三)按照国有资产所在区域范围划分

国有资产可分为境内国有资产和境外国有资产。

1. 境内国有资产。境内国有资产是指在一国国境范围内投资形成的企业资产。它的营运环境主要是国内市场，即使是出口型生产企业，也只是部分地受到国外市场的影响，如原材料的供应和产品的销售等。

2. 境外国有资产。境外国有资产是指一国政府或国有企业在外国投资形成的企业资产。这些资产的营运环境主要是国外市场，当然，某些生产要素和原材料、资金等可能由国内市场供应。

因此，境内国有资产和境外国有资产由于所处营运环境的不同，对它们的经营管理方式也应有所区别，应该区别不同情况具体决定各自的管理模式。

(四)按照企业资产经营活动性质划分

国有资产可划分为金融性国有资产和非金融性国有资产。

1. 金融性国有资产。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。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。

这两类资产不仅经营活动性质不同，而且在国民经济运行中

的地位和作用也不相同,一般来说,金融性国有资产经营活动在一定程度上具有调节社会生产价值总量与结构的功能,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只是政府在物质生产领域内国家参与市场调节的工具,从单个企业而言,只是政府实施微观经济调节的一部分。

(五)按国有企业行政隶属关系划分:

国有资产可划分为国有中央政府资产和国有地方政府资产。

国有中央政府资产是指中央政府管理的国有资产;国有地方政府资产是指由各级地方政府管理的国有资产。这种分类主要是确定各级政府在国有资产管理中的地位。

(六)按照国家对企业资产所有权的控制程度划分

国有资产划分为国家直接所有资产和国家间接所有资产。

1. 国家直接所有资产。国家直接所有资产是指那些国家直接掌握着资产所有权的企业资产,如国有企业资产和股份全部或部分直接归国家所有的国有企业资产。对于这些资产,国家可以直接所有者的身份掌握经营的收益权和经营活动的控制权。

2. 国家间接所有资产。国家间接所有资产是指国家通过国有企业而间接掌握的企业资产。这些资产,可能是国有企业自身兴建的企业资产,可能是国有企业相互之间合资兴建的企业资产,可能是国有企业与非国有企业合资兴建的企业资产,也可能是国有企业购买其他企业的股份资产。对于这些资产,国家可以通过参与资产收益的分配而间接地干预其经营活动。

第二节 国有资产的形成与发展

一、国有资产形成的根源

国家占有生产资料的历史十分久远。在奴隶社会,国家直接占有土地和手工作坊,役使奴隶劳动,以满足皇族需要,这是国有制的滥觞。但严格地说,这种国有制的实质是国王私有制。到了封建社会,国家财产和财政收支与国王私人收支逐步分开。在封建土地

私有制得到发展的同时,国家作为封建地方阶级的代表,在一定程度上直接介入物质资料生产领域,并直接占有生产资料。在我国历史上有大量的官田以备封赐皇亲国戚、达官贵人及其功臣之用,或以“屯田”方式直接由官府、军队经营,用于军需和获取财政收入,表现为土地国有制的形式;特别是在手工业中,我国封建制度下的国家在很长时期内一直是其生产资料的主要占有者,是手工业的主要经营者,其目的不外是取得皇族和整个国家机器运转所需要的使用价值和财政收入,是由统治集团的需要所产生的对生产资料的占有。这种制度是以特权、专制、封建垄断为特征的。在它限制阻碍民营工商业的发展同时,也使得官营工商业自身缺乏创新、进取的活力。因而封建制度下的国有制,必然被以竞争为特征的资本主义私有制所否定。资本主义在它的上升阶段,要用竞争冲垮一切专制特权,用资本家的私有制建立起一套包含创新、发展、追逐利润的新机制,从而创造出巨大的生产力。

随着社会生产力的迅速发展,生产的社会属性日益明显地显露出来。生产的社会化强烈要求实行占有的社会化,促使资本的存在形态发生变化。一些规模巨大的生产事业是单个资本家难以办成的,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,形成股份资本和国家资本。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臻紧密。于是资本主义私有制在否定了封建专权的国有制之后,推出了国家资本主义的形式。但是,这种否定有待进一步完成。

二、西方国家国有资产的形成和发展

(一)英国

英国是世界历史上最早建立资本主义制度和进行资本主义工业化的国家,其国有资产的形成和发展经历了一个曲折的过程。在自由竞争时期,政府介入生产经营活动是无法想象的,在当时,人们普遍认为,政府职能不外乎维持国内秩序、保卫国家安全、管理通货等,而在经济领域,最好由市场力量自由调节。但是由于19世

纪产业革命所带来的许多社会后果,使得这一信念发生了一定程度的动摇。在两次世界大战期间,政府对经济的干预日益增强。后来由于凯恩斯的观点被人们普遍接受,使得这一现象达到了登峰造极的程度。然而到现在,单纯依靠市场机制不能实现充分就业和经济稳定增长等目标的思想尽管已深入人心,但在某些方面依然存在将自由放任视为正常而将政府干预视为特殊的现象。80年代英国出现了复活自由放任思想和实现国有企业私有化的势头。

英国的国有企业可以追溯到1908年,当时政府建立了伦敦港务局,对伦敦船坞进行统一管理并负责河流保护。1926年建立了中央发电局,以实现发电的标准化和国家对电力的全面控制。1933年,政府成立了伦敦客运局,接管了伦敦地区所有的公共汽车、无轨电车、有轨电车和地铁,对伦敦地区公路和铁路旅客运输实行一体化经营管理。1933年,为了提高英国航空运输业的国际信誉,政府把接受国家资助的帝国航空有限公司和英国航空有限公司收归国有,合并为英国海外航空公司。从总体上看,在第二次世界大战前,国有资产在英国经济中所处的地位相当小,所起的作用也十分有限。

第二次世界大战以后,英国发生了两次国有化高潮。第一次在1945年7月至1951年10月期间。原因是:(1)由于英国在战争中损失惨重,经济亟待复兴,而私人资本家无力进行新的投资;(2)工会组织力量较强,罢工斗争时有发生,企业主无法应付。国家通过一系列国有化政策,如英格兰银行法案、煤炭国有化法案、民航法案、运输法案、电力国有化议案、天然气法案、钢铁议案等,将英格兰银行、约1500个煤炭矿井、煤气厂、约1500家发电厂与供电系统、铁路、内河航运、港口、公路运输、民航、机场以及70多家钢铁厂等收归国有。至此,国有资产在英国经济生活中占居了举足轻重的地位。

第二次国有化高潮发生在1974年2月到1979年4月期间。由于世界经济危机的影响,英国经济进入了滞胀时期,造船、航空、

宇航、汽车制造、电子等工业或者严重亏损,或者增长速度缓慢,使得这些部门的产品在世界市场上竞争力下降而陷入困境。为了扭转这种局面,政府建立了国家企业局,向罗尔斯—罗伊斯公司、利兰汽车公司等 24 家私营企业提供了 2.4 亿英镑的贷款,并花费 10 亿多英镑购买了 50 个私人企业的股票,其中包括电子垄断组织费南迪公司、杰伊塔录音器件公司、国际计算机股份有限公司、利兴汽车公司、罗尔斯—罗伊斯公司等。1976 年,为了开发北海石油,政府建立了英国石油公司。这次国有化浪潮,政府侧重挽救陷入经营困境的私人企业,并且试图借助国库来促进运用先进的科学技术和实现现代化。这次国有化使得造船业、航空火箭生产以及汽车制造、机床制造、电子工业、加工工业等部门中科学技术较强的垄断组织首次成为国有经济的组成部分。到 80 年代初,英国形成了一个庞大的国有企业网,这些企业的财产已经全部或部分地从个别资本家或垄断集团转移到国家手中。

1979 年 5 月 4 日,针对英国国有企业普遍存在效率不高、士气低落、管理混乱、冗员过多等现象,明确提出了关于国有企业的政策目标,即对亏损的国有企业扭亏为盈,对盈利的国有企业实行私有化。出售国有企业近 30 个,其中包括规模较大的英国宇航公司,罗尔斯—罗伊斯公司等,国有经济的规模比原来削减了 1/3 还多。

(二)法国

法国国有经济的形成可以追溯到封建时代。早在 15 世纪后期,法国就已建立了中央集权的专制主义政权,在这个时期就相应出现了国有经济成分,在亨利四世时代(1594—1610 年)就已出现了官办手工业工场,到路易十四时期(1661—1715 年),当时最大的皇家手工业工场已拥有较大规模。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年国家又建立了酒精生产行业的垄断。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措施。比如,政府将军火制造业、运输业、保险公司和粮食贸易等逐渐控制起来,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。比如,1919年实行国有化政策,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年期间,政府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汗奈特军火厂、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,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。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