

國有資產法律保護

事日程上来，并且迫切需要成熟的理论指导。由于公有制经济在所有制结构中的决定性作用，使国有经济的改革必然成为经济体制改革的主要方面。目前，国有企业的转制把中国的经济体制改革推到了关键时期，从某种意义上讲，中国经济体制改革的成败与否，取决于国有经济和国有企业的改革目标能否实现。而国有经济的改革必须建立在确保国有资产不受侵害的法律基础之上，任何以损害国有资产为代价来换取眼前或局部经济发展的做法，都是与建立社会主义市场经济的根本宗旨相背离的。在从计划经济向市场经济全面转轨的过程中，我们遇到了许多关于国有经济管理和保护的重大理论问题，比如怎样把坚持和搞活国有经济同发展市场经济有机的结合起来？社会主义公有制性质要求哪些经济领域应当具有国有经济成分及合理比重？在市场经济条件下国有经济的有效管理和法律保护模式？经济体制转轨时期国有资产流失的法律防范措施？如何科学构筑我国市场经济条件下的国有资产保护的法律框架？如何借鉴国外保护国有资产的先进做法？如何使严格保护国有资产与把国有企业推向市场合理兼容？等等。理论来源于实践而高于实践，我们力求通过这本书，归纳近一个时期以来有关国有资产保护方面的调查研究成果，对于目前国有资产管理 and 保护方面存在问题的原因进行较为系统、深入地剖析，并大胆设想关于国有资产法律保护体系，希望能给从事国有资产管理专业人员和法律工作者一些有用启示。由于本书涉及到的一些有关国有资产管理问题仍需进一步探讨和论证，加之作者写作时间和理论水平所限，存误之处在所难免，诚请读者批评指正。

作者在编写本书的过程中，得到国家国有资产管理局副局长潘岳等有关领导和政策法规司等有关部门的大力支持和热情帮助，我们在此表示衷心感谢。

作者

1997年10月

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产法律保护/秦醒民主编. —北京: 法律出版社
1997. 12
ISBN 7-5036-2274-1

I. 国… II. 秦… III. 国有资产-法律保护-研究-中国-
IV. D922. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 24880 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/北京宏伟胶印厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/10.25 字数/275 千

版本/1997 年 12 月第 1 版 1998 年 7 月第 2 次印刷

印数/6,001—9,000

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所 (100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN7-5036-2274-1/D·1893

定价: 23.00 元 (平) 33.00 元 (精)

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

序 言

八十年代以来，我国的改革大潮汹涌澎湃，冲击和变革着长期束缚我们的传统的思想观念及传统的经济体制，尤其是党的十四大以来，随着社会主义市场经济目标模式的确立和经济体制改革的不断深化，从整体上搞活国有经济，切实解决国有资产低效运行，责权不清的问题已经摆上重要议程。在市场条件下，如何有效地保护和高效地运营国有资产，已经成为深化改革和扩大开放进程中亟待解决而不容回避的重大理论课题。

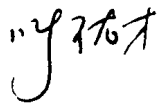
我国是一个以公有制为主体的社会主义国家，国有资产是我国社会主义制度赖以存在和发展的物质基础。维护社会主义国有资产的完整性和统一性，促进和保障国有经济的持续发展和不断壮大，是全国各族人民和社会各界对社会主义法制的共同要求和普遍期待；是国家立法和司法的基本目标和基本任务之一；同时也是我国社会主义经济基础对上层建筑自我变革和自我完善的迫切需求和建立社会主义市场经济体制的基本价值取向。倘若我们放弃对国有资产的保护和延滞国有经济的发展，就会背离改革事业的初衷，迷失改革大业的正确方向，使改革最终因脱离社会主义轨道而归于失败。因此，怎样保护好、管理好、使用好、改造好、最终经营好国有资产，不仅是一个至关重要的经济问题，更是我们事业盛衰成败的政治问题。我们分析和认识国有资产，必须有这样的社会视角和政治高度。

从一定意义上说，市场经济就是法制经济。因此，有学者认

为，建立现代经济法制，将成为本世纪末下世纪初，中国构建市场经济体制框架和进行新一轮经济体制改革的突破口。这种看法是极有见地的。

调整国有资产所有权和调节与国有资产相关的一系列社会产权关系的主要手段和方式是法律规范。法制不仅是也应该成为规范以经济关系为主要内容的各种社会关系的基本准则和价值基础。把法制导入国有资产管理体制改革之中，早已成为法律界和经济务实界广大有识之士的共识和期盼。

海南省人民检察院检察长秦醒民和他领导的课题组的同志们，几年来，坚持不懈对国有资产体制改革情况进行大量调查分析和深入进行理论研究，特别是对我国国有资产法律保护这一主攻课题进行了较为广泛和深入的理论探索，终于不负众望，率先在这方面的研究取得突破性进展，这本书便是他们研究成果的结晶。书中涉及国有资产管理体制的诸多方面，汇总的资料丰富，搜集的数据翔实。由于许多材料来源于著者的第一手调查，读起来颇有新意；作者把国家法律机制与国有资产改革综合加以研究，提出国有资产管理体制应当系统、全面法制化的独到见解，在一定程度上填补了理论研究的空白；作者提出的许多观点，特别是如何运用刑法惩治有关国有资产犯罪的观点值得重视。尽管书中提出的有些问题需要进一步研究论证，一些观点有待商榷或补充完善，但毕竟，作者从法律这一新的视角对国有资产管理体制改革所进行的全新审视和深入剖析是一种极为有益的尝试。我相信此书对规范国有资产管理和完善国有资产的法律保护具有借鉴和参考价值，值得一读。



一九九七年八月

前 言

《中华人民共和国宪法》规定：“社会主义公有财产神圣不可侵犯。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产”。党的十四届三中全会指出：“当前国有资产管理不善和严重流失的情况，必须引起高度重视，……要健全制度，从各方面堵塞漏洞，确保国有资产及其权益不受侵害”。坚持社会主义公有制，是进行经济体制改革，建立社会主义市场经济的政治基础和理论前提。社会主义市场经济有两个基本前提，一是公有制为主体；二是按劳分配为主要分配形式，这是政治经济学生产资料所有制形式决定分配形式的基本原理。“我们搞的是社会主义的市场经济，在经济运行上要按照市场经济规律办事，在经济基础上要坚持公有制为主体，国有资产是我国社会主义制度赖以存在和发展的物质基础，是全国人民的共同财产，国家的命根子，如果我们的……国有资产都流失了，就谈不上搞社会主义了。”（摘自朱镕基副总理在全国国有资产管理暨全国清产核资工作会议上的讲话）因此，加强对国有资产的管理和保护，不仅事关确立现代市场经济运行机制的成败，也维系经济体制改革正确的政治方向。

我国十几年改革开放的实践，围绕如何在社会主义公有制条件下选择适合我国国情的现代市场经济体制目标模式这一改革取向问题，进行了锲而不舍的艰苦求索。党的十四大所作出的“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”的战略决策，拉开了中国经济体制转轨和经济全面市场化的序幕。同时也将改革深化和经济发展进程中的深层次问题现实地提到我们的议

目 录

第一章 概 述

第一节	国有资产的概念.....	(1)
第二节	国有资产的分类.....	(3)
第三节	我国国有资产的形成和发展.....	(8)
第四节	国有资产管理	(13)
第五节	社会主义国有资产的法律保护	(57)

第二章 国有资产法律保护体系的
建立与发展

第一节	法律体系	(61)
第二节	国有资产法律保护体系的结构及其主要内容	(65)
第三节	计划经济时期的国有资产法律保护	(82)
第四节	经济转型时期的国有资产法律保护	(90)

第三章 经济转型时期国有资产 法律保护存在的主要 问题、原因及对策

第一节	经济转型时期国有资产现状·····	(104)
第二节	经济转型时期国有资产法律保护存在的 主要问题·····	(106)
第三节	我国国有资产流失渠道剖析·····	(108)
第四节	国有资产流失的法律原因·····	(129)
第五节	经济转型时期国有资产流失的法律对策·····	(137)

第四章 市场经济条件下国有资产法律 保护体系的特征与模式选择

第一节	社会主义市场经济与国有资产法律保护·····	(151)
第二节	国有资产法律保护的基本原则·····	(163)
第三节	中外国有资产法律保护比较·····	(171)
第四节	我国社会主义市场经济体制下国有 资产保护法律体系的特征·····	(201)

第五章 国有资产保护的法制化

第一节	国有资产的立法保护·····	(219)
第二节	国有资产的行政执法保护·····	(264)
第三节	国有资产的司法保护和准司法保护·····	(288)
第四节	国有资产法律保护监督·····	(310)

第一章 概 述

第一节 国有资产的概念

“国有资产”概念的出现，是与我国经济体制改革的不断深化和社会主义商品经济理论发展到一定阶段密切相关的。在我国社会主义经济建设的初期，即在所有制形式仅有全民和集体两种形式的计划经济体制时期，无论在经济管理实务中还是在理论研究中，通常只讲“国家财产”或“国有财产”，而鲜见“国有资产”的概念。这不仅是由于商品经济及其概念受到当时经济体制和经济理论的否定和排斥，还因为在所有制形式相对单一和产权主体比较模糊的情况下，严格区分政治经济学上的“财产”与商品经济学上“资产”概念之间的差异并没有多少实际意义。但随着改革开放的深入进行和市场经济的迅速发展，我国经济结构形成了以公有制为主体、多种经济成分并存的所有制形式。这要求我们必须从理论上准确界定国有资产概念，在实践中明晰国有资产的产权及法律关系，才能真正管理好、使用好、保护好国有资产。

一、财产和资产

财产（英文 Property）和资产（英文 Asset）在商品经济学和法律学上有着不同的涵义：财产是指权利主体所占有的包括经济资源在内的物质财富以及与物质财富有直接关系但不具有实物形态的债权、知识产权等其他权益的总称。一般来说，财产具有相

对静态条件下政治和法律权利的意义，其概念外延大于资产。只有当财产作为生产要素进入商品生产经营活动中，具有增值要求且成为能以货币计量的经济资源时，才被称作资产。资产内容的范围和划分多根据成本核算或经营管理的需求确定，具有鲜明的商品交换特征和会计学、经济管理学意义，比如固定资产、流动资产、长期投资、无形资产、递延资产等。美国经济学家约翰·康马斯在其所著的《制度经济学》中对财产和资产的区分作了精辟的阐述：资产的法律意义就是财产；而财产的经济意义就是资产。理论界一般将资产区分为广义和狭义两种：广义的资产在内涵和外延上与财产相同，泛指资产权利主体所有的物质财富、经济资源和无形资产；而狭义的资产则是指资产的权利主体为取得一定的经济效益而投入到经营性活动中的各种形态的资产。

二、国有资产的定义

国有资产是指国家依据法律取得或者由于资金投入、资产收益、接受馈赠而形成的一切资产及无主财产。它是社会主义全民所有制的全部财产、债权以及其他权益的统称。国有资产是全国人民共同占有、共同使用、共同受益、共同支配、属于全民共有并由国家代表全国人民掌握、管理的全部财产。

根据资产概念的内涵和外延的差异，国有资产有广义和狭义之分：广义的国有资产的涵义与国有财产的涵义基本上是相同的，指我国境内外、各个领域、各种形态的，属于全民所有的一切财产和资源；狭义的国有资产是指国家投入到生产经营性领域内的固定资定、流动资产以及其他各种形态的资产。

明确和区分国有资产概念的主要意义在于：狭义的国有资产概念突出了国有资产能够通过有效的经营性活动为国家取得经济收益的商品经济学性特征，因而对国有资产管理具有十分重要的意义。根据这一特点，国有资产管理应当是以资产的保值为基础，以增值为目标，以提高经济效益为核心的价值管理。从法

律保护的角度来看，国有资产属于国家财产的范畴。1997年3月前，我国无论是民法、商法和其他经济法典或者刑事法典中，均无具体国有资产的概念适用，1997年3月，八届全国人大五次会议对《中华人民共和国刑法》进行了修订，这对于建立社会主义市场经济法制，完善保护国有资产的法律保护措施具有十分重要的意义。这部统一、完备的刑法典，首次使用了国有资产的概念，如该法第三百九十六条、一百六十九条都直接使用了国有资产的概念；该法加大了对国有资产的保护力度，可以肯定，今后，国家法制将不断向保护国有资产方向倾斜。保护国有资产就是捍卫社会主义国家财产，就是捍卫社会主义的经济基础，就是捍卫社会主义制度。

第二节 国有资产的分类

国有资产的分类是基于国有资产的运营、管理、保护等多重目的，按照不同的标准，科学地将种类繁多的国有资产分门别类，以利于实现国有资产的保值增值、逐步提高经营效益和进行有效的法律保护，加强国有资产在社会主义政治经济生活中的基础性地位，不断发挥国有经济在国民经济中的主导作用。

国有资产的分类主要有两种方法：

第一种方法是按照国有资产生产经营的各种技术性要求对国有资产所进行的分类。主要有：

按照国有资产存在的物理或自然形态分类，可将国有资产分为有形资产和无形资产。有形资产是指人们感官可以直接感触到的，具有实物价值形态的资产。有形资产不仅具有大小、形状、颜色等物理形态，而且具有在商品交换时表现出来的价值和价格形态。有形资产按照其在资产流通中的运动方式又可分为动产和不动产。动产是指资产实物在运营中能够自由流通、移动而不改变

其自然形态和经济价值的资产。如企业在生产过程中所使用的各种原材料、机器设备、运输工具、生产工具等。不动产是指资产实物在商品流通中具有不可移动性和位置永恒性特点的资产，不动产如果移动就可能损坏、降低资产的经济价值或使用价值。如土地、厂房、公路、桥梁、通信线路等其他不可移动的生产设施和建筑物都是属于不动产。无形资产是指特定权利主体所占有、控制，不具有独立实物形态且能够带来经济利益的一切经济资源和经济权利。一般来说，无形资产具有与权利主体的不可分离的属性，其资产价格具有垄断性，属于固定资产的范畴。它包括：商誉、专利权、商标、专有技术（技术秘密）、版权、特许权（对物产权）等。

按照国有资产的形成方式分类，可以将国有资产分为资源性资产和开发性资产。资源性资产是指由自然界自身长期运动形成的，能够被人类利用并能够带来一定经济价值的自然资源。如矿藏资源、土地资源、海洋资源、森林资源等；开发性资产是指人类经过自身劳动和对自然界的改造而形成的资产。如各种机械设备、生产设施、运输工具、知识产权等。

按照国有资产的用途分类，可以将国有资产分为生产性国有资产和非生产性国有资产。生产性资产是指资产的主体为达到一定的经济目的，而用于产品生产、物资或商品流通的资产；非经营性资产是指不直接参与生产、流通的资产。

按照国有资产的运营形态分类，可将国有资产分为经营性资产和非经营性资产。经营性资产是指资产主体为实现资产增值目的而投入到生产、流通和经营中的资产；非经营性资产是指不以增加资产价值和使用价值为目的，不直接投入到生产、流通和经营过程，而由行政事业单位、部队和其他社会团体占用的资产。

按照国有资产的表现形态分类，可以将国有资产分为：1. 固定资产。固定资产是指在生产经营过程中改变和影响劳动对象的

劳动资料，是生产经营必要的物质条件。其资产特点是能够在生产经营过程中长期、重复使用而不改变其实物形状，直至完全丧失其价值和使用价值。其价值是生产经营者以折旧的形式分期、分批地转移到新产品的价值中，构成产品价值的组成部分。2. 流动资产。流动资产是生产经营中的劳动对象，其物质形态在生产过程中一次性消耗，是物质形态的完全更新，其价值在生产过程中全部转移到新产品的价值中，并从产品销售收入时得到补偿。3. 无形资产（见上文）。4. 自然资源（见上文）。5. 金融性资产。金融性资产是以证券形式表示的债权、所有权、收益权等。金融性资产的主要特点是脱离生产经营过程而不直接对资产主体的生产经营过程发挥作用。

国有资产还可以根据经营、管理的需要，依据不同的标准作其他各种分类，如分为境内国有资产和境外国有资产；预算内国有资产和预算外国有资产、动产国有资产和不动产国有资产、正在使用的国有资产和闲置的国有资产等。

国有资产分类的第二种方法是结合我国建国以来对国有资产管理 and 保护的实际情况，依据国家对国有资产实行的宏观管理和国家财产法律保护的客观需要和各种标准，对国有资产进行科学分类。一般将国有资产分为三大类：

第一类是经营性国有资产，即国家作为出资者在企业中依法拥有的资产及其权益。经营性国有资产按照其存在的形态可以分为：固定资产、流动资产和易耗品、无形资产（工业产权和知识产权）、经营使用的国有资源及其相关权利、有价证券等金融性资产；经营性国有资产按照其生产经营范围可以分为：第一产业的国有资产、第二产业的国有资产、第三产业的国有资产、其他经营性国有资产；经营性国有资产按照国家投资形式可以分为国家直接和间接所有的经营性国有资产；还可以根据经营性国有资产所在地域分为境内和境外经营性国有资产等。

第二类是行政事业性国有资产，即由国家拨款等形成的，用于行政事业的国有资产。我国的行政事业单位主要有：1. 行政党派机关，包括权力机关，即各级人民代表大会及其常务委员会、行政机关，即各级人民政府及其工作机构、司法机关，即各级人民法院和人民检察院、各党派组织和各级政治协商会议等。2. 事业单位，包括文教、卫生、科学、体育、社会福利、城市公用等事业单位。3. 社会团体。4. 附属营业单位。行政事业单位国有资产依其存在的形成可以包括：固定资产、材料和低值易耗品、产成品、货币资金、结算款项、无形资产、其他资产。行政事业单位的国有资产属于非经营性资产，其占有使用的财产物资和资金来自财政部门根据国家行政事业预算分配、拨付。随着改革开放和社会主义市场经济的发展，全国非经营性国有资产转化为经营性国有资产的数额日益增大，截止 1992 年底，全国行政事业的非经营性国有资产转为经营性国有资产的总额达到 183.17 亿元，占全部资产的 2.2%。因此，对行政事业单位国有资产管理改革需要进一步深化。

第三类是资源性国有资产，即有开发价值的国有资源。资源性国有资产按照其物质形态的特征可以分为土地资源、水资源、生物资源、海洋资源、矿产资源和气候资源等；按照自然资源的存在方位可以分为地面资源、地下资源、大气资源、太空资源等；按照自然资源存在的性质可以分为永久性资源、可再生资源、不可再生资源等；按照对自然资源利用经营方式可以分为生产资源、旅游资源等。虽然我国自然资源的总量极其丰富，但由于我国人口众多，人均占有量却很少，自然资源利用率较低，故自然资源态势十分严峻：1. 土地资源。我国的土地面积居世界第三位，耕地面积占世界耕地面积的 8.6%，居世界第四位。而人均耕地占有量仅为世界人均占有量的 1/5，且 2/3 属中低产田。我国人口每年以 1500 万的速度增长，加上城市建设的发展，每年将减少耕地面积

46.6 万公顷。2. 矿产资源。我国目前已经发现矿产 163 个品种，矿产资源储量总量居世界第三位。但人均占有量却低于世界人均占有量的 $1/2$ 。对我国经济发展起重要作用的 15 种主要矿产品中，石油、天然气、金、铜、钾盐、铁、煤等 7 个主要矿种存在储量不足或资源紧缺问题。如按 2000 年国家经济发展目标，预计石油地质储量将缺口 100 亿吨，天然气将缺口 1.5 亿立方米，煤可建井缺储量 610 亿吨，总的能源资源缺口约 5 亿吨标准煤，铁矿石缺口 6000—8000 万吨，铜矿缺口储量的一半以上。3. 水资源。我国水资源总量为 2.8 亿立方米（其中地下水资源 8000 亿立方米），居世界第 6 位。人均水资源量为 2600 立方米，约占世界人均水占有量的 $1/4$ ，到 2000 年，我国年用水量将短缺 1500 亿立方米。目前，全国地下水的开采量已占可开采量的 53%。4. 森林资源。我国现有森林面积为 1.25 亿公顷，活立木蓄积量 105.7 亿立方米，分别居世界第 7、第 8 位，但林地和木材蓄积人均占有量，仅占世界人均占有量的 $1/6$ 和 $1/8$ 。到 2000 年，可供采伐的成熟林，尚缺储量 1 亿立方米。5. 草地资源。我国现有草地面积 4 亿公顷，居世界第三位，人均占有量 0.37 公顷，与法国相同。但草地生产力仅相当于发达国家的 $1/10$ — $1/20$ ，且由于生产粗放和自然灾害，每年以 66.7 万公顷的速度沙化。6. 海洋与海岸带资源。我国大陆架和管辖专属经济区约 300 万平方公里；大陆架附近有岛屿 6500 个；沿海 15 米水深以内的海面有 1200 万平方公里；大陆岸线长 18000 公里，岛屿岸线长 14000 公里；海岸线带现有滩涂资源约 206 万公顷，其中有 66.7 万公顷可供进一步开发利用。但我国上述资源的人均占有量很少，如海洋人均占有面积仅有 0.0029 平方公里，低于日本和东南亚所有国家。

国有资产分类的目的，在于明确各种不同类别国有资产的范围，以便针对不同的国有资产采取不同的方法进行科学经营、有效管理和强化保护，充分发挥国有资产的经济和社会效益。国有

产进行改造，以赎买方式，有偿地、逐步改变私有制性质，使其转变为国有资产，这部分财产主要是工商企业。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，使其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本中的“私股”达17亿元。这一转化过程在第一个五年计划时期内基本完成。

国有资产的发展阶段。新中国成立以后，国有资产的发展大约经历了几个不同的时期：第一个时期是国民经济恢复时期（建国至1952年）。中央人民政府实行了“没收官僚资本归无产阶级领导的人民共和国所有，使社会主义的国营经济掌握国家的命脉，并成为整个国民经济的领导成份”的政策，使国营经济直接掌握了一半以上的燃料、动力、工业原材料的产量和交通运输以及绝大部分的银行、贸易业务，同时，实施了财政金融管理，使国家财政收入大为增加。到1952年底，全国国营工业企业达到9500多家。第二个时期是第一个五年计划时期（1953年至1957年）。随着国家对农业、手工业和资本主义工商业进行了社会主义改造取得了胜利，国家利用财政收入增加了国民经济的投资。五年内，全国全民所有制单位基本建设投资总额达到588.47亿元，新增固定资产492.18亿元；占用定额流动资金较1952年增长230亿余元；施工的工矿单位1万个以上。1954年行政大区撤销后，大型国营工业企业陆续收归中央各工业部门直接领导，1953年中央直接管理的工业企业为2800多个，到1957年增加到9300多个，占企业总数的16%，其产值占国民经济总产值的46%，使国营经济成为国民经济建设的主导力量，国有资产也成为社会主义事业发展的物质基础和保障。

第三个时期是1958年至1980年。在这一时期中，国家完成了第二、三、四、五共四个五年经济计划和经历三年调整，国家对国有资产基本实行计划管理和条块管理，国有资产主要靠国家