

# 国有资产经营管理

西南财经大学出版社

主编：舒瑾 何加明

GUO YU CHAN JING DAI XUE GUAN LI  
XI WAN CAI JING DAI XUE CHU BAN SHE  
SHU JIN  
SHU JIN HE JIA-MING



晓副教授对本书的体系结构和内容提出了重要的指导意见,谨此表示感谢。

国有资产管理作为一项独立的资产管理学科,其理论与实务研究在我国起步不久,其基础理论、方法、内容和体系等方面以及实践中的许多问题尚需进一步探索。由于我们理论水平有限,实践经验不足,加之时间有限,书中难免存在缺点与不足,恳请读者批评指正。

**编著者**

1996年7月1日

## 序

## 言

社会主义市场经济条件下,如何对国有资产(特别是经营性国有资产)进行管理,是摆在理论工作者与实际工作者面前的一个新课题。这是因为在出资者所有权和法人财产权分离后,如何既维护国家的所有者权益,又保证企业自主经营权的落实,使经营性国有资产能保值增值,使非经营性国有资产能充分发挥使用效能,这不仅在我国目前未很好解决,就是在西方发达国家至今仍是一个难题。因此,本书作为普通高校本科教材正式出版是一件有意义的事。从我国已出版的国有资产管理方面的书籍来看,写某些专门问题的多,写全面管理的少;写一般经济理论分析的多,写价值管理的少。本书从财务角度全面研究国有资产(主要是经营性国有资产)管理,我认为在我国是少见的。本书有以下特点:

一、内容丰富,结构完整,自成体系。本书包括一般经营性资产、金融性资产、资源性资产、境外经营性资产、非经营性资产、发达国家与其他发展中国家国有资产的管

理等章节,内容全面,逻辑严密,体系安排合理,是我国截至目前为止内容最完整的教材。

二、以国家财务理论作为本书核心观点。全书以国有本金的投入与收益分配活动及其所形成的财务关系之组织与处理问题作为理论红线而贯穿全书,把国有资产管理的重点从使用价值管理一下转到价值管理上来,使国有资产管理的职能、目标、原则、体制、方法等问题得到了妥善解决。我认为本书对国家财务理论的进一步完善和发展是有贡献的。

三、本书全面总结了我国经济建设与经济改革中关于国有资产管理的鲜经验,并适当介绍了国外国有资产管理的理论和方法。这种以中为主、以外为辅的学风,与当今流行的某些照抄照搬外国理论与方法,脱离中国国情的新教条主义形成了鲜明对照。

本书是由西南财经大学财务学教研室的几个年青教师和两位财务方向博士生合作编著的,主编本书的也是年青人。这一事实说明在学术上加快年青人的培养与接班的步伐不仅必要,而且可行。作为教育战线的一员老兵,我为此而感到高兴,乐于为本书作序。

**郭复初**

一九九六年七月于西南财经大学



## 第一章 总论 (1)

- 
- |                         |      |
|-------------------------|------|
| 第一节 国有资产管理概述            | (1)  |
| 第二节 国有资产管理的 basic 职能和原则 | (8)  |
| 第三节 国有资产管理体制            | (18) |

## 第二章 经营性国有资产存量管理 (25)

- 
- |                 |      |
|-----------------|------|
| 第一节 国有资产存量管理概述  | (25) |
| 第二节 国有资产的产权界定   | (28) |
| 第三节 国有资产存量的优化配置 | (49) |
| 第四节 国有资产存量保全管理  | (53) |

### **第三章 经营性国有资产增量管理 (58)**

---

|                |      |
|----------------|------|
| 第一节 国有资产增量管理概述 | (58) |
| 第二节 国有资产投资管理   | (67) |
| 第三节 国有资产预算管理   | (99) |

### **第四章 金融性国有资产管理 (112)**

---

|                     |       |
|---------------------|-------|
| 第一节 金融性国有资产的形成及特征   | (112) |
| 第二节 金融性国有资产管理的原则及方式 | (126) |

### **第五章 资源性国有资产管理 (146)**

---

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 第一节 资源性国有资产的特征     | (146) |
| 第二节 资源性国有资产管理原则与方式 | (150) |

### **第六章 我国境外经营性国有资产管理 (159)**

---

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 第一节 境外国有资产的特征   | (159) |
| 第二节 境外国有资产的经营管理 | (163) |
| 第三节 境外国有资产管理体制  | (177) |

## **第七章 经营性国有资产收益与分配管理** (184)

---

第一节 国有资产收益的界定 (184)

第二节 国有资产收益的分配 (194)

## **第八章 非经营性国有资产的管理** (202)

---

第一节 非经营性国有资产的地位和作用 (202)

第二节 非经营性国有资产管理的原则和方式 (209)

## **第九章 国有资产清产核资与评估** (218)

---

第一节 国有资产清产核资与产权登记 (218)

第二节 国有资产评估 (225)

## **第十章 外国国有资产管理概述** (250)

---

第一节 发达国家国有资产管理 (250)

第二节 发展中国家国有资产管理 (255)

# 第一章 总 论

## 第一节 国有资产管理概述

### 一、国有资产概念和分类

国有资产指国家所拥有的一切财产。严格地说,国有资产与国有财产是有区别的。资产应指那些能够以货币计量能为其所有者或占有者提供未来经济效益的各种经济资源。这就是说只有那些正在或将在再生产过程中执行资本职能的财产才能称之为资产,否则就不能称之为资产。但从我国国有资产管理的实际情况来看,并未把国有财产和国有资产加以区分。国有资产管理所涉及的范围既包括经营性国有资产,又包括非经营性国有资产。前者属于真正意义上的资产,而后者则只能称之为国有财产。虽然现实做法把“国有资产”等同于“国有财产”,但却符合我国国有资产管理的现状。我国正处于改革之中,正由计划经济向市场经济过渡,有很多历史遗留的问题有待解决,很多关系还未理顺,市场经济体制的法律法规有待建立和完善,而国有资产无论是经营性的还是非经营

性的正以惊人的速度流失。从管理角度出发,经营性国有资产和非经营性国有资产都应纳入国有资产管理范围。因此,本书国有资产泛指一切国有财产。

我国国有资产种类众多,为便于切实有效地对国有资产进行管理,可从以下角度对国有资产进行分类:

第一,按经济用途分,国有资产可分为经营性国有资产和非经营性国有资产。经营性国有资产指那些能提供未来经济效益的各种经济资源。这类资产基本存在于社会再生产领域,以固定资产、流动资产、金融性资产、资源性资产等形态存在,约占全部国有资产总额的三分之二,是国有资产的主体部分,也是国有资产价值管理的重点,具有保值和增值的特性。非经营性国有资产指那些不能为其所有者和占用者带来经济效益的各种财产。这类资产基本上存在于社会消费领域,诸如服务于国防、文教、卫生和社会福利等事业方面的国有资产,这类资产也是我国国有资产的重要组成部分。通过这种分类便于对这两种不同经济性质的资产,根据其特征、价值运动方式及其管理目标,采取不同的管理方法,不同的管理体制分别进行管理。

第二,按形成方式分,国有资产可分为资源性国有资产和非资源性国有资产。所谓资源性国有资产是指自然界自身运动形成的资产。如土地、自然森林、矿藏等自然资源。非资源性国有资产是指通过人类自身的生产活动创造、加工开发和利用形成的资产。如公共设施、机器设备、无形资产等。这种分类将国有自然资源纳入了国有资产管理范围,将国有自然资源作为资产化的资源进行管理,这就是说将国有资源作为生产资料构成的资产来进行管理。这样有利于保护国有资源,合理开发利用国有资源,严格维护国家所有者的权益,在国有资源的开发利用中,要对其从价值量上进行确认。

## 第一章 总 论

第三,按所在地域范围的不同,可分为境内国有资产和境外国有资产。境内国有资产指在我国境内所有权为我国国家所有的一切财产。与此相对应,凡处于我国境外所有权归属于我国的资产称为境外国有资产。境外国有资产也有经营性国有资产和非经营性国有资产之分,本书仅就境外经营性国有资产进行讨论和研究。这种分类对于我国国有资产管理十分重要和必要。众所周知,改革十几年来,伴随改革开放政策的实施,我国各类企业纷纷走出国门,在海外以各种方式进行直接投资和间接投资,我国境外国有资产日益增多。跨国经营已经成为当今国际经济发展的大趋势,今后我国对外投资无论从规模和范围都将会与日俱增,相当数量的国有资产将从国内移至境外。境外资产的经营管理除与境内资产的经营管理有共性之外,还因所处的国际经济环境涉及不同国家的政治、经济、法规以及文化背景,其管理有其特点。对这类国有资产除按与境内经营性国有资产管理的共性进行管理外,还应针对其特殊性进行管理。一方面保证国家的权益,另一方面为我国企业进行跨国经营提供管理经验,使我国国有资产在国际经济活动中获取更多收益。

### 二、国有资产的形成和发展

我国社会主义国有资产是在革命根据地开始产生,并随着中国共产党领导的人民革命战争的胜利,中华人民共和国的建立逐步发展起来的。我国国有资产来源于以下渠道:

第一,根据地公营经济积累的财产。这是革命战争时期,在革命根据地逐步兴办的一些公营企业的资产。这些资产量虽然不大,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为我国的国有资产。

第二,中华人民共和国成立时,我国国家主权内的一切资源性

资产。它伴随着我国社会主义国家政权的建立就形成了。我国宪法明确规定：“土地、矿藏、森林、水流、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有。”

第三，没收和接管官僚垄断资本。随着中国革命的胜利，人民政府相继没收和接管了官僚资本。据估算，当时没收的官僚资本，按固定资产原始价值计算约为人民币 150 亿元左右，这一大笔资产构成了当时我国非自然运动形成的国有资产的基本部分。

第四，赎买的民族资本。这是从新民主主义到社会主义的过渡时期中，人民政府对民族资本进行改造，以赎买方式形成的国有资产。

第五，新中国成立到现在，我国国家投资形成的资产。建国四十多年来，国家为进行社会主义经济、文化、科学、国防和社会公共设施等建设投入了大量的资金，又积累起了数以亿万计的国有资产。

上述五个来源渠道表明，我国现有的巨额国有资产最初起源于前面四个渠道，其中没收官僚资本和赎买民族资本，从本质上看它们都是我国劳动人民创造的社会财富，理应属全民所有；而那部分资源性国有资产，从我国社会主义国有资产形成的历史时期看，也可以说是我国国有资产初始来源的重要组成部分；第五个来源渠道形成的国有资产基本上是在我国国有资产初始来源的基础上，不断发展壮大的，仍然是我国劳动人民历经四十余年艰苦创业，辛勤积累起来的巨额财富，这是我国现有和将来国有资产的源泉。

### 三、国有资产管理内容及特征

国有资产是我国社会主义政治制度赖以存在和发展的物质基础。加强国有资产管理有利于巩固和完善社会主义制度；有利于优

## 第一章 总 论

化国有资产配置,提高资产使用效益;有利于我国社会主义市场经济体制的建立和发展,搞活国有企业,转换国有企业经营机制,建立现代企业制度,实现国有资产价值运动的良性循环。

国有资产管理是指国有资产的所有者及其代理人,以产权为基础,运用一系列管理方法对所有权属于国家的一切财产的经营和使用,处置和收益分配进行组织、调节、控制和监督等一系列经济活动的总称。这就是说国有资产管理贯穿于国有资产运转的整个过程,而国有资产既包括国家用各种方式投资在各个部门、各个地区和境外的国有资产,以及接受馈赠而取得的国有资产等,还包括归国家所有的各种自然资源。因而,国有资产管理的內容主要包括:经营性国有资产存量管理、经营性国有资产增量管理、金融性国有资产管理、资源性国有资产管理、我国境外经营性国有资产管理、经营性国有资产收益与分配管理、非经营性国有资产管理、国有资产清产核资与评估。

国有资产管理不同于其他管理,其管理有如下特征:

第一,国有资产管理实质上是一种产权管理。它是从价值方面对国有财产的占有权、使用权、处置权和收益权等权能进行管理。因而国有资产管理并不是国有资产所有者对国有资产的运用过程和运用状况进行具体的、微观的直接管理,而是通过国家所设置并授权管理国有资产的机构,运用经济、技术、法律等管理手段,对资产的占用者和使用者及有关当事人的经济行为进行调节、控制、监督。它以两权分离为其前提条件。两权分离是商品经济发展的产物,在社会主义商品经济条件下,国家虽然是资产的所有者,但其资产的经营权,或除所有权以外的其他权能已从国家手中分离出来,转移到资产的占用者和经营者手中。虽然国有资产所有者不再是直接的经营者或占用者,但并没有丧失对其所拥有的财产进行管理的权利。这种管理只能通过产权管理进行,产权管理实际上是

一种价值管理。因此,国有资产管理是以产权管理为其基本特征的管理。这种管理可以使国家所有者职能与一般的经济管理职能分开,从而实现真正意义上的政企分开,有助于国有资产经营者在内部建立起有效的产权约束机制,改国有资产的行政干预为经济干预。因此,以产权为基础的管理是国有资产管理与其他管理相区别的最根本的特征。

第二,国有资产管理属于宏观经济层次的管理。国有资产管理的主体是各级国有资产管理局及其归属于国有资产管理局的中介机构。国有资产管理局是管理国有资产的综合部门,负有贯彻国家有关资产管理的方针、政策、法律、法规,拟定国有资产管理条例,并组织实施,对国有资产的运转情况进行监督等职责,它只是对国有资产产权进行综合性的管理。而国有资产管理的中介机构,包括各种国有资产投资公司以及经营公司等,它们是连接国有资产管理局与占用国有资产的有关单位的桥梁。在国有资产管理方面,它们既是国有资产管理局的产权代理机构,又是具体实行国有资产产权管理的经济实体。它们所从事的管理活动仍然属于国有资产产权划分中资产所有权与资产经营权相分离所产生的经济管理活动。因此,它们的经济活动层次应处于宏观的经济管理活动。国有资产管理的对象是我国国家所拥有的一切财产的总和,国有资产管理着眼于国有资产总量的分析,考察整个国有资产运动状况,是以国有资产总体为管理对象的。因此,我们说国有资产管理主要是从宏观经济角度出发,从总体上对国有资产的投入、运用、收益分配及资产的处置进行科学的筹划、有效的监督和调控,这样我们就可以将国有资产管理与国有企业的经营管理相区别。

第三,国有资产管理具有二元化目标。国有资产管理的二元化目标是指国有资产管理是以国有资产的经济效益性和社会效益性为目标的管理。这是由于我国国有资产自身的功能具有二重性所

决定的。其一,从全部国有资产看,一类国有资产执行着资本的职能,它们是经营性的国有资产;而另一类国有资产则执行着社会公共职能,它们是非经营性的国有资产。对于前者,国有资产管理是以经济效益为目标,使这部分资产的价值在运动中保值和增值。对于后者,国有资产管理则是以社会效益为目标,也就是说对非经营性国有资产主要是从其社会效用上评价管理和使用的情况,使这类资产发挥极大的使用效益。其二,经营性国有资产管理并不是单纯以盈利为目的。因为这类资产一方面具有参与企业生产经营,不断地实现自身的价值增值的功能;另一方面它的所有者是国家,其管理必然要体现所有者的利益。国有资产所有者的利益即为国家的经济利益,国家的经济利益是一种宏观经济利益,国有资产管理既要服从于国家的宏观经济目标,又要为这一经济目标服务。国家的宏观经济目标包括:解决社会就业、抑制通货膨胀、维护社会稳定、提供基础设施、发展尖端科技和高科技产业等。因此经营性国有资产管理目的不仅包含国有资产保值增值的问题,而且还要通过其管理达到国家对社会经济活动实行有效调控的目的。

### 四、国有资产管理的一般方法

国有资产管理方法是指完成国有资产管理任务实现国有资产管理职能的各种手段。国有资产管理的方法包括:国有资产的清查、国有资产产权界定、国有资产价值评估、国有资本金的核实、产权登记、国有资产投资预决算、国有资产报告和分析、国有资产审计监督,以及其他行政、经济和法律的管理方法。这些管理方法共同构成国有资产管理的方法体系。

### 第二节 国有资产管理的基本职能和原则

#### 一、国有资产管理的基本职能

国有资产管理职能是指国有资产运行过程中的功能作用,通过国有资产人格化的代表——国有资产管理者发挥作用。国有资产管理的基本职能有:投资职能、调节职能、分配职能和监督职能。

##### (一) 投资职能

我国社会主义国家肩负政治和经济的职能,国家这两大基本职能的实现,很大程度上是通过国有资产投资来实现的。国有资产投资是发展社会生产,提高人民物质文化生活和增强国防实力的重要手段,对于我国社会和经济的发展起着强大的支撑作用。建国四十多年来,国家对社会物质生产部门和非物质生产部门不断投资,奠定了我国公有制经济的雄厚物质基础,促进了各项事业的发展,为社会主义建设发挥了巨大的投资职能。从经营性国有资产自身的价值运动方面考察,其价值运动的货币表现,就是存在于社会再生产过程中的国有资本金运动,要求在再生产运动中保全和扩大自己的价值,国有资本金的保值和增值过程,就是国有资本金的再生产过程。这就是说要使国有资本金得以保值和增值,国有资本金本身也在不断地进行着再生产,而再生产活动本身就包括了投资这样一种经济行为。因此,发挥国有资产管理的投资功能是实现国家职能的基本要求,也是国有资产价值运动的必然要求。

国有资产投资具有两方面的功能,主要有经济建设功能和发展公共事业的功能。因而国有资产投资职能的内容有:1. 对社会公共事业投资。这些投资主要用于文教科学卫生和国防设施等,属

于非生产经营性投资；2. 对社会再生产进行投资。它是通过国有资产管理，凭借国家赋予的投资权从事的以经济效益为目的的投资活动。这类投资属经营性投资，可以保证社会再生产的不断进行，使国民经济结构合理化，支持重点产业和高新技术产业的发展，协调宏观与微观的经济利益，实现国有经济资源的最佳配置。本书涉及的国有资产投资主要在经营性资产投资方面，这也是国有资产投资管理的重点课题。国有资产投资在经济建设方面的功能主要包括六个方面的内容，(1)筹措国有资产投资资金，合理选择筹资方式，保证国家重点建设资金的及时供应；(2)建立利于国家宏观调控的国有资产投资管理体制，划分中央与地方、国家与企业在国有资产投资管理工作中的管理权限、管理职责和经济利益关系；(3)根据国家的财力、物力的可能和国家经济发展的需要，制定投资政策，研究投资规模与投资方向、投资结构与投资比例等，通过投资分配达到国有资产合理配置，优化投资结构，提高投资效益；(4)采取多种方式进行投资。国有资产投资形式主要有：直接对社会经济项目进行投资，创办新企业，对原有国有企业追加投资，或向其他企业投资入股，甚至到国外投资等。投资方式除了直接投资外，也可以以购买有价证券等进行间接投资；(5)进行投资预测与决策，避免投资的盲目性，提高投资项目的成功率；(6)编制投资预算，进行投资预算管理。

### (二) 调节职能

国有资产调节职能是指国有资产管理运用国有资产价值运行过程中形成的宏观财务机制对国有资产的投入产出活动进行调节，从而对社会再生产过程进行调节和控制。在这里，我们是以经营性国有资产为研究对象来考察国有资产价值运动过程中的调节功能的。国有资产价值运动，在商品货币关系下是以国有资本金的运动表现出来的。从国有资本金的总体运动看，它是社会经济中相

互联系的运行于各部门、各企业再生产过程中的所有个别国有资本金的运动的总和。这种总体运动,同各别资本金运动一样,采取货币资金形态——生产资金或商品资金形态——货币资金的循环周转过程增加其价值。因此国有资本金运动过程包含了三方面的经济内容:一是国有资本金的筹措与运用;二是国有资本金的耗费与补偿;三是国有资本金的收入与分配。由此构成国有资本金运动体系,形成以国家为国有资产所有者主体的财务活动,因而国有资本金运动体系本身就是一个经济活动体系。国有资产的管理者通过国有资本金的投向与投量,调节国民经济的规模与结构;通过国有资产产权的合理流动,来实现国有经济资源的优化配置和有效利用;通过合理分配国有资产收益,来调节社会再生产关系,促进社会生产力的发展。

国有资产管理过程中的调节职能包括两方面的经济内容:1. 对经营性国有资产存量进行调节。国有资产管理者利用宏观财务调节机制与微观财务调节机制相互依存的关系,通过宏观财务对微观财务的调节作用来对经营性国有资产存量进行调节。具体内容为:(1)对国有企业资金分配结构进行调节,使企业各种生产要素保持合理比例关系,使国有资产得到有效利用;(2)通过制定和颁布财务制度,定期进行财务检查,规定企业定期向资产所有者公开主要经营成果,对企业成本、利润进行调节,保证国有资产所有者权益;(3)通过建立与企业之间的资产经营责任制,正确处理资产所有者与经营者之间的责、权、利关系,对资产经营者的经济行为进行调节,保证国有资产的有效经营;(4)通过国有资产管理机构及时向企业提供经济信息,对企业的生产经营活动进行调节,使企业能及时调整生产方向、产品结构,合理配置生产要素,提高国有资产的经营效益;(5)通过引入市场调节机制,使国有资产产权流动,将有限的国有经济资源投入或转移到效益高的产业中去,从