

国有资产管理

田银华 编著



DYOU ZICHAN
JANLI

企业管理出版社

国有资产管理

田银华 编著

企业管理出版社

(京)新登字 052 号

国有资产管理

田银华 编著

企业管理出版社出版

(社址:北京市海淀区紫竹院南路 17 号 100044)

*

新华书店北京发行所发行

北京语言学院出版社印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 32 开 9.875 印张 210 千字

1995 年 5 月第 1 版 1995 年 5 月第 1 次印刷

印数:3000 册

定价:14.50 元

ISBN 7-80001-510-6/F·508

前 言

本书是国家教委“八五”规划社会科学基金资助的科研课题成果,旨在阐明社会主义市场经济条件下,国有资产的管理问题。党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出,要“加强企业中的国有资产管理。对国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营的体制。按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开的原则,积极探索国有资产管理的合理形式和途径。加强中央和省、自治区、直辖市两级政府专司国有资产管理的机构。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。”这是党中央对国有资产管理工作的要求,也是进一步深化改革,加强国有资产管理工作的基本的指导方针。结合我国国有资产管理的实际情况,编写这本《国有资产管理》一书,探索以清晰的产权关系为基础的,以完善的法人财产制度为核心的现代企业制度和与之相适应的国有资产管理原理与方法。本书围绕国有资产管理体制改革的中心环节,研究了政企分开、政府的社会经济管理职能和政府的国有资产所有者职能分开的有效方式和途径,对改进国有资产经营管理方式,确保国有资产保值增值,维护国有资产所有者的权益进行了有益的探索。

本书集理论性、实用性和探索性于一体,比较系统地概

括、总结和分析了我国传统的国有资产管理方面的理论研究成果和我国在经济体制改革中国有资产管理方面的实践经验,提出了我国国有资产管理的新模式、新体制和国有资产管理运行机制的新构想。

本书可作为大专院校经、贸、工商管理和国有资产管理专业的教材和教学参考书,亦可供从事国有资产管理实际工作者学习参考。

在编写过程中,得到国家教委、湖南省教委、湘潭大学科研处及有关专家、教授的关怀和帮助,特致以崇高的谢意!

田银华

1995年4月18日

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 社会主义国有资产的建立和发展.....	(1)
第二节 社会主义国有资产的地位和作用.....	(4)
第三节 资产的范围和分类.....	(6)
第四节 国有资产管理的任务及重要性.....	(9)
第五节 加强国有资产管理要正确处理几个关系 ...	(14)
第二章 国有资产管理体制改革	(17)
第一节 国有资产管理体制改革的指导思想 及目标模式	(17)
第二节 近期国有资产管理体制改革的 基本思路	(28)
第三节 国外国有资产管理模式	(35)
第三章 产权理论与产权制度	(48)
第一节 产权理论	(48)
第二节 产权制度改革的理论探索	(65)
第三节 产权制度改革的目标、途径及创新.....	(71)
第四章 国有资产的清查与核实	(85)
第一节 国有资产清查与核实的目的和意义	(85)

第二节	资产清查的对象和内容	(88)
第三节	资产清查的方法	(99)
第五章	国有资产的所有权界定	(104)
第一节	国有资产所有权界定的依据和原则	(104)
第二节	企业不同来源的资产所有权界定	(110)
第三节	所有权的界定及产权代表的委派	(116)
第六章	国有资产评估	(125)
第一节	国有资产评估的对象、范围和目的	(125)
第二节	国有资产评估的原则、标准和程序	(131)
第三节	国有资产评估的方法	(139)
第四节	国有资产评估的管理与监督	(156)
第七章	产权交易与产权管理	(163)
第一节	产权交易的作用、目的和原则	(163)
第二节	产权交易的基本形式与程序	(170)
第三节	我国产权交易中存在的主要问题 及对策	(181)
第八章	培育和发展我国产权市场	(191)
第一节	产权市场概述	(191)
第二节	产权市场的目标模式	(196)
第三节	产权市场的宏观管理	(200)
第九章	国有资产的经营与管理(一)	(207)
第一节	国有企业法人所有权与最终所有权	(207)
第二节	国有资产的经营模式	(214)
第三节	建立国有资产中介经营机构	(219)
第十章	国有资产的经营与管理(二)	(230)
第一节	完善国有资产经营考核体系	(230)

第二节	建立国有资产经营监控体系·····	(234)
第三节	国有资产管理机构及其职能·····	(240)
第四节	代理理论及其对我国企业改革的 借鉴意义·····	(245)
第十一章	国有资产经营收益的分配与管理 ·····	(251)
第一节	国有资产经营收益的涵义和内容·····	(251)
第二节	国有资产经营收益的分配·····	(256)
第三节	国有资产经营收益的管理·····	(265)
第十二章	国有资产管理法规 ·····	(272)
第一节	国有资产法规概述·····	(272)
第二节	国有资产法律关系·····	(278)
第三节	侵犯国有资产所有权的民事法律责任·····	(285)
第四节	违反《国有企业财产监管条例》的 法律责任·····	(289)
附	国有企业财产监督管理条例 ·····	(296)

第一章 绪 论

第一节 社会主义国有资产的建立和发展

一、国有资产的概念

国有资产是指国家依据法律取得的财物、金钱以及与之相适应的各种民事权利的总和。按其具体存在形式可分为不动产及其附属物；动产及其附属物；有价证券和各种合法权利。按其使用的性质可分为经营性资产和非经营性资产。国有资产是我国社会主义全民所有制的物质存在形式，是社会主义政治、经济制度赖以建立和发展的物质技术基础。

二、我国社会主义国有资产的建立

我国社会主义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，而逐步建立和壮大起来的。我国的国有资产，从其开始来源上说，大致有三个主要方面：

1. 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国营企业。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以后，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。

2. 是在新中国成立前后,随着解放战争的胜利推进,以至全国的解放,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。

3. 是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,但实质上已是社会主义国有资产。据统计,到1956年底,公私合营企业的总资产中的“私股”已达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。

三、我国国有资产的发展

新中国建立40多年来,我国社会主义经济建设蓬勃发展,国家通过财政手段集中了大量的资金,投入到工业、交通、能源建设中,使国有经济得到了迅速地发展。截止到1978年,国有经济在国民生产总值中的比重达到55%,工业产值的比重达到了77.6%。在计划经济的体制下,国有企业的产、供、销完全纳入到国家计划的轨道中,国有经济在国家计划安排的物资、资金以及技术项目等方面处于优先地位。国有企业的利润大部分被集中、投入到其他新建的项目中去。与此同时,国家赋予国有企业以多重目标,社会目标冲淡、弱化了企业的经济目标。在这种高度集中统一的体制下,国有经济为建立我国现有工业基础和工业体系,为促进国民经济的发展,以及保障人民生活,维护社会稳定等方面起到了重要作用。

自党的十一届三中全会以来,随着经济体制改革的不断深入。国家逐步减少了对国有企业的干预,企业的内部机制和外部环境不断有所改善。近年来,中外合资、股份制等企业组织形式的出现和发展,企业的生产经营由计划管理为主转向以市场需求为主。增强了国有企业参与市场竞争的意识。随着国民经济的发展,国有经济也在发展壮大,截止 1992 年底,全国国有资产总量达 30697 亿元。其中国有企事业单位的国有资产为 25824 亿元,国有建设单位为 2197 亿元,中外合营企业中国有资产为 282 亿元,股份制企业中国有资产为 284 亿元,城市房地产与综合开发企业的国有资产为 905 亿元,其他企业为 1205 亿元。

在全国国有资产总量 30697 亿元中,中央级管辖的国有资产总额为 14584 亿元,占 47.5%;地方级国有资产总额为 16113 亿元,占 52.5%。全国经营性国有资产总量为 22101 亿元,占全部国有资产的 72%,非经营性国有资产总量为 8596 亿元,占全部国有资产的 28%。这是我国现有国有资产的最基本的来源。

按照我国宪法的有关规定,“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,即全民所有”;“城市的土地属于国家所有”;农村和城市郊区的土地,依照宪法的精神,也可有部分由法律规定属于国家所有。如果对资产作广义的理解,那么,上述这些自然资源和土地,无论其是否已投入劳动和开发利用与否,均应纳入我国社会主义国有资产的范围。这部分国有资产可称之为资源性资产。

第二节 社会主义国有资产的 地位和作用

一、社会主义国有资产的地位

在我国,社会主义国有资产的建立,是和新民主主义革命的胜利在总体上同步进行的。通过没收官僚资本归国家所有,建立起来的国有资产,在历史上起了两个重大作用,一是巩固和发展了新民主主义革命的胜利成果;二是为从新民主主义过渡到社会主义准备了物质条件。

在进入过渡时期以后,我国社会主义国有资产的进一步扩大和发展,是和我国社会主义革命和建设同步进行的,并在实际上构成了它的主要内容之一。在这个阶段,我国社会主义国有资产在扩大和发展之中,发挥了两个方面的重要作用:一是为消灭资本主义剥削制度,和使剥削阶级作为阶级不再存在,发挥了重要作用;二是为我国的社会主义工业化建立了初步基础,在发展社会主义经济和推进我国生产力的发展上发挥了巨大的作用。

当我国进入社会主义社会以后,社会的主要矛盾便发生了重大变化。正如邓小平同志所指出的那样:“社会主义的任务很多,但根本一条就是发展生产力,为共产主义创造物质基础。”在这个历史阶段,我们必须主要从发展生产力这一社会主义根本任务的要求出发,来正确地认识和把握社会主义国有资产的地位和作用。小平同志讲:“我们的现代化建设,必须从中国的实际出发。无论是革命还是建设,都要注意学习和借鉴外国的经验。但是,照抄照搬别国经验、别国模式,从来不能

得到成功。这方面我们有过不少教训,把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来,走自己的路,建设有中国特色的社会主义。这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”改革十多年来,我们在总结历史经验和新鲜经验、正面经验和反面经验的基础上,已开始探索出一条有中国特色的社会主义道路。提出了以社会主义公有制为主体,大力发展个体经济、私营经济、中外合资合作企业和外资独资企业作为社会主义经济的必要的有益的补充,并实行多种经济形式和多种经营方式长期并存的所有制结构模式。

国有资产在我国国民经济中占有极其重要的地位,国有企业提供的产品和劳务、创造的利税、上交的财政收入等均占很大比重。1991年国有企业实现利税达1519亿元,其中上交国家的利税达1147亿元。1991年预算内国有企业上交的利税占同期国内财政收入的65%,如果将国有企业向国家上交的“两金”和向地方政府上交的地方附加利税合并计算,国有企业财政性上交占同期国内财政收入的71.3%。

二、国有资产在国民经济中的作用

随着我国公有制为主体,多种经济成分并存的所有制结构的发展,国有经济在国民经济中的比重发生了很大的变化。据国家统计局提供的资料分析,国有经济在国民经济中的比重已由1978年的55%下降到1991年的46%,年均增长12.51%,低于非国有经济15.68%的速度。全社会固定资产投资总额中,国有经济所占的比重已由1980年的81.9%下降到1992年的67.3%,年平均增长17.4%,低于集体所有制经济年均31.5%和城乡个体经济年均21.6%的增长速度。国有工业所创造的产值在整个工业总产值中所占比重已由

1978年的77.66%下降到1991年的48.4%，年均增长速度为8%，低于同期集体所有制工业年均19.3%、城乡个体工业年均91.2%、其他经济类工业年均45.1%的增长速度。这些情况说明，我国以公有制为主体、多种经济成分并存的所有制结构正在形成。与此同时，国有经济在整个国民经济中仍然占有极其重要的地位，关系到国计民生的重要产业，支柱产业以及高科技的先导产业仍然是国家所有的，国有企业上交的利税仍是财政收入的主要来源，因此可以说，国有经济在国民经济发展中仍然起着主导作用（《经济研究参考》，1994年第39期第3页）。

第三节 资产的范围与分类

一、资产的范围

资产是企事业单位和其他经济组织拥有的以货币计价的一切财产物资、债权和其他各种权利的总称。资产是资金的物化形态，是广大企业事业单位用来创造物资财富和提供服务的基本手段。

由于构成国民经济整体的各部门、各单位的复杂性，决定了分布在国民经济各部门、各单位的资产内容的复杂性。为了合理安排和有效使用资产并进行严格的监督管理，必须通过综合分析，对资产进行科学分类。

二、资产的分类

1. 按资产存在的形态分，可分为有形资产和无形资产。

(1)有形资产。有形资产是指具有实物形态的各种资产。其中按运动方式又可分为不动产和动产。不动产是指资产位

置不能移动,或移动后会引起资产形态与价值发生变化的资产。对工业企业来说,属于不动产的有:房屋,建筑物,土地等。动产是指资产位置可以移动或移动后不会引起原有资产形态与价值发生变化的资产。主要有动力设备,传导设备,工作机器及设备,工具、仪器及生产用具,运输设备,管理用具,有价证券,货币资金等。有形资产在企业整个资产中所占比重较大,是企业生产经营的重要物质条件。

(2)无形资产。无形资产是指不具有实物形态,但能为企事业单位或其他经济组织长期提供某种特殊权利,或有助于单位取得较高收益的资产。主要包括:特许经营权、知识产权,商誉等。无形资产的显著特征是,它不是只与企业的某项经营活动有关,而是与企业的整体生产经营活动有关。拥有较多无形资产的企业比其他企业能较容易地取得更大的收益。

2. 按资产所在领域与使用单位的性质分,可分为经营性资产和非经营性资产两大类。

(1)经营性资产是指分布在社会生产领域,直接服务于生产经营活动,用于为社会提供商品或劳务的资产。这类资产具有明显的经营性质,使用单位一般是具有独立法人地位的各类企业,并通过企业的生产经营活动不断实现资产价值的保值与增值。在社会主义条件下,经营性资产的运营既要考虑资产经营活动的商业目标,还要考虑资产经营活动的社会目标,这是由社会主义国家的性质决定的。一方面,要求经营性资产不断实现保值和增值,以巩固和发展壮大社会主义的物质基础;另一方面,又要求通过经营性资产的经营活动,达到国家对社会经济活动实行有效调节的目的。提高经营性资产的运营效益,对促进国民经济的持续稳定发展具有决定性意义。

(2)非经营性资产是指分布占用在非生产领域的各类财产物资,其使用单位一般是非生产组织的文教科卫事业单位及行政机关。由于这类使用单位主要是提供社会公益服务,而不是主要为社会提供商品或劳务来获得事业收入,因而在管理要求上,并不苛求资产的保值与增值,而主要是通过加强管理,促进资产的合理有效地使用。

3. 按资产的产权归属分,可分为国有资产、集体资产、个人资产三类。

根据国家有关法律、法规和政策的规定,由以下资金形成的资产均是国有资产:国家(包括中央和地方)的各种投资和拨款,包括国家运用国内外债务收入进行的投资;各类企业和实行企业管理的事业单位依据国家规定或经国家批准用于归还贷款的减免税金;国有企业和实行企业管理的事业单位依据国家规定在交纳所得税前用于归还贷款的利润;国营企业和实行企业管理的事业单位按照国家规定通过成本费用列支和从利润留存中提取的各项基金(不包括职工个人福利和奖励等消费性基金);在股份制企业 and 中外合资、合作经营企业的税后利润专项基金中,国家按照出资或协议应占的份额;国家银行、投资公司和其他国有资产经营公司用留用利润转入的信贷基金、投资基金及其他经营资金;完全用国内外借入资金建设的国营企业和实行企业管理的事业单位,其内部积累的资金;其他应属国有的资金;以及资源性国有资产。

集体资产是指按照国家法律和国家有关规定产权归集体所有制企业事业单位所有的资产。

个体资产是指按照国家法律和国家有关规定产权归私人所有的资产。

4. 按资产所处的区域范围,可分为境内资产和境外资产。

5. 按经营活动性质,资产又可分为金融性资产和非金融性资产。

此外,还可以按不同的具体方式对资产进行分类。

第四节 国有资产管理 的任务及重要性

一、国有资产管理的专业性

国有资产管理是国家总的经济管理工作中一个重要组成部分,在传统的计划经济体制下,除了作为国有财产将它的财务方面的工作交由财政部门统一归口管理外,资产的配置和经营是结合其他经济工作一起进行的,从来没有单独形成一个有组织的子系统。现在,在建立社会主义市场经济新体制的过程中,建立这样一个对国有资产统一归口、全面施行产权管理职能的子系统就很有必要了。实行社会主义市场经济,必须把国有经济按市场经济的一般规律组织起来,国有企业必须成为市场的主体,实行自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展,政企分开、政资分开。加强国有资产管理,并从中获得尽可能多的盈利,要求资产的保值增值。

国有资产管理部门作为所有者的代表和企业发生关系,它拥有企业的产权,是国有企业的当然“主人”。企业的经营权是从所有权派生出来的,无论经营权与所有权如何分离,经营者归根到底要受到所有者的约束,国有资产管理部门在维护所有者的权益上,要对国家和全国人民负责,但对企业不得随