

国有资产管理

GUOYOU
ZICHAN
GUANLI 

唐纪文 胡海滨 主编

经济管理出版社

F123.16/15

国有资产管理

唐纪文 胡海滨 主编

经济科学出版社

16195

责任编辑 齐昶 李元江

责任校对 孟赤平

封面设计 黄焕青

国有资产管理

唐纪文 胡海滨 主编

*

经济管理出版社出版

(北京阜外月坛北小街2号)

新华书店首都发行所总发行 各地新华书店经售

湖北省新华印刷厂印刷

*

787×1092 1/32 印张10 216千字

1989年9月第一版 1989年9月湖北第一次印刷

印数: 1~15,000册

ISBN7-80025-205-1/F·169

定价: 3.95元

序

蒋乐民

在我们人民共和国，国家代表社会全体人民掌握着数额巨大的国有资产。这是我国社会主义经济、政治制度赖以存在和发展的重要物质技术基础。加强和改善国有资产管理，对于深化经济体制改革，发展社会主义经济和各项事业，推进四化建设，都具有十分重要的意义。

建国以来，我国对国有资产管理，实行的是一种资产所有权管理主体多元化的体制。这种管理体制在过去产品经济条件下，曾起到过积极的作用。党的十一届三中全会后，我国实行的是以公有制为主导的社会主义的有计划商品经济，随着改革、开放战略方针的推行，这种传统的国有资产管理体制已显示了许多弊端，迫切需要我们研究探讨适合我国国情的国有资产管理新模式，构建国有资产管理新体制。《国有资产管理》一书，第一次比较系统地总结和分析了我国传统国有资产管理的经验和教训，提出了我国国有资产管理新体制、新模式及其运行机制的新构想。书中对新的国有资产管理体制下国有资产管理的性质、原则、任务与方法，国有资产产权的确认与占有，资产经营与使用，资产投资与收益，产权转让，资产评估和国有资产预算管理等问题，力求从理论和实践的结合上进行比较全面的、系统的探讨和阐述。本书集理论性、实用性、探讨性于一体，在理论上具有较高的研究价值，对实践工

作也必将具有积极的指导作用。

我国正在进行的经济体制改革的目的是，归根到底是要寻求一个适应社会主义有计划商品经济发展要求，有利于资产合理配置并有效发挥作用的经济运行机制。国有资产作为客观存在的巨大物质财富，其如何合理配置，如何有效营运，如何发挥作用，这必然成为我国经济体制改革中需要解决的一个重要问题。我国经济体制改革的实践表明，国有资产产权管理的改革，已经成为我国深入进行经济体制改革的难点和重点。因此，在经济体制改革中，进行国有资产管理体制改革，探索建立我国国有资产产权管理的新理论，构建新的国有资产管理体制及其运行机制，已经势在必行。近几年来，我国经济理论界和实际工作者对这个问题进行了多角度、多侧面的研究和讨论，提出了许多有益的看法和建议，促进了我国国有资产产权管理制度改革的深入发展。唐纪文同志，从事财政、企业财务工作三十多年，是位高级会计师，有一定的理论基础和实际工作经验。他和胡海滨等同志对国有资产管理问题研究比较早，探讨比较深。他们邀请有关专家学者并集报刊杂志各方之精华编写的这本书，对于我们进行国有资产管理研究和做好国有资产管理工作的会有不少的启迪，我热烈支持他们的这一探索性、开创性工作。

这本书可以作为国有资产管理干部培训用教材，也可作为大专院校财经专业师生的学习参考资料。

1989年5月 于北京

前 言

十年改革,我国围绕搞活企业,完善企业经营机制这个中心环节实施了多项改革。随着企业体制改革的深入和市场机制作用的加强,以及企业营运机制的逐步转换,作为整个企业制度深层内核的国有资产产权及其管理,与构建完善的企业经营机制产生了激烈碰撞,加大了企业运行的摩擦系数,阻碍了我国经济体制改革的深入发展。这种情况表明,国有资产产权管理的改革已是整个经济体制改革的重要组成部分,也是搞活大中型企业、理顺国家与企业关系的核心和难点。这就明确地提出了建立我国国有资产管理新体制的根本任务。

我国经济体制改革的目标,是要改革传统的经济管理模式,重新构建符合我国社会主义有计划商品经济发展的宏观经济运行机制。按照这个要求,重新构建国有资产管理体制,就要坚持“政企分开”、资产所有权与企业经营权分开、政府经济管理者职能与资产所有者职能分开的思路,理顺国有资产产权关系,建立国有资产管理新的目标模式,为完善企业经营机制创造条件。根据七届人大一次会议精神,国务院已经正式建立了国家国有资产管理局,各级地方政府陆续建立了相应的国有资产管理机构,代表国家行使国有资产所有者的代表权,以及体现代表权的国有资产监督管理权、投资和收益权、资产处置权,以利于维护国家权益,优化国有资产管理,保障国有资产的保值和增值;维护国有资产使用者的合法权益,巩固和加强全民所有制经济的骨干作用,推动社会生产力和

社会主义商品经济的不断发展。为了适应当前工作的需要，探索国有资产管理新模式，加强国有资产管理，我们编写了这本《国有资产管理》。

我们在编写的过程中，得到了各方面的大力支持。国家国有资产管理局为我们提供了有关文件、条例等资料。同时，书中还汲取了近年来全国各地许多报刊杂志上发表的国有资产管理方面的新成果。限于篇幅，均未一一注明出处，在此，谨向有关报刊、作者表示歉意，并表示感谢。

国家国有资产管理局副局长蒋乐民同志对本书进行了审校，并作了序。湖北省财政厅副厅长胡柏枝同志在本书的编写过程中进行了具体指导，校阅了书稿，并写了跋。经济管理出版社的同志为本书的编辑出版付出了辛勤劳动。在此一并表示感谢。

本书由唐纪文、胡海滨同志主编。参加编写的有胡海滨、江少伟、陈文学、洪流、余洪初、孙平贵、杨波、刘仁樵、周琪同志。高文娇、张建福、李裕贤、胡锡强、鲜于明哲等同志参加了审校工作。蔡必达、罗宁、赵武松同志参加了部分章节的文字修改工作。邓士龙、尚元锐、和非菲、文经纬等同志参加了誊抄整理工作。

由于编者水平有限，时间仓促，加之国有资产管理工作正处在探索、研究、发展之中，新情况、新问题、新经验不断出现，本书在编写方法和内容上，特别是理论体系和学术观点方面，都难免存在一些问题、疏漏、缺点、错误，热忱地欢迎读者批评指正。

编者

1989年5月15日

目 录

序

前言

第一章 概述

- 第一节 我国国有资产的发展和国有资产管理的特征 (2)
- 第二节 国有资产管理的对象和重点 (7)
- 第三节 国有资产管理的任务 (11)
- 第四节 国有资产管理的的基本原则 (18)
- 第五节 国有资产管理的的方法 (26)
- 第六节 加强国有资产管理的意义 (36)

第二章 国有资产管理体制

- 第一节 国有资产管理体制的基本结构和运行机制 (40)
- 第二节 国家政府的国有资产管理机构及其职能 (47)
- 第三节 国有资产商务机构及其任务 (56)
- 第四节 国有资产管理的行业组织形式及其任务 (62)
- 第五节 国有资产管理的基层组织形式及其任务 (65)
- 第六节 建立适应国有资产管理机制运行的部门业务

关系.....(68)

第三章 产权的确认与占有

第一节 产权概念的基本涵义.....(75)

第二节 界定国有资产产权的基本原则.....(78)

第三节 国有资产产权的界定.....(81)

第四节 资产管辖权的界定.....(85)

第五节 国有资产的占有与日常管理.....(87)

第六节 国有资产的报告.....(91)

第四章 资产评估

第一节 资产评估的涵义和基本职能.....(97)

第二节 资产评估的目的及意义.....(101)

第三节 资产评估的原则与对象及分类.....(104)

第四节 国有资产评估的组织和实施程序.....(108)

第五节 资产评估的标准和方法.....(119)

第六节 资产评估的监督与仲裁.....(137)

第五章 资产的经营与使用

第一节 按照建立完善的企业经营机制的要求改善经营性资产管理.....(141)

第二节 国有资产的经营形式.....(146)

第三节 国有企业的经营者.....(169)

第四节 国有资产经营效益的评价.....(176)

第五节 非经营性国有资产的使用.....(184)

第六章 资产经营收益

第一节 国有资产经营收益分配的要求.....(188)

第二节 国有资产经营收益分配改革的思路.....(191)

第三节 国有资产收益管理.....(197)

第四节	国有资产经营收益留归企业支配部分的使用管理.....	(200)
第五节	国有资产经营的政策性亏损补贴和经营性亏损处理.....	(205)
第七章	国有资产管理	
第一节	国有资产投资的范围和国有资产投资管理的任务.....	(209)
第二节	国有资产投资计划.....	(214)
第三节	可行性研究与投资决策.....	(220)
第四节	国有资产投资信用.....	(225)
第五节	国有资产投资的拨款管理和投资承包管理.....	(233)
第六节	国有资产投资效果的考核.....	(239)
第八章	国有资产产权处置	
第一节	国有资产产权处置的必然性和必要性.....	(250)
第二节	国有资产产权处置的基本要求.....	(255)
第三节	产权转让方式.....	(259)
第四节	产权转让市场.....	(272)
第五节	产权处置收益管理.....	(282)
第六节	国有资产的报损与核销.....	(283)
第九章	国有资产收支预算管理	
第一节	国有资产收支预算管理的职能和作用.....	(286)
第二节	国有资产收支预算的确定.....	(291)
第三节	国有资产收支预算的执行.....	(295)
第四节	国有资产收支决算的编审.....	(301)

第一章 概述

国有资产，是社会生产发展到一定阶段才出现的。国有资产出现后，国有资产管理问题也就随之提出来了。由于各国的社会制度、历史条件、生产力水平不同，因而，国有资产管理的模式和管理方法，也呈现出各自不同的特点和形式。

新中国成立后，我国建立了新民主主义制度。随着新中国的建立和我国社会生产力的发展，我国国有资产也随之产生和发展，客观地要求国家对国有资产实施有效的管理。但是，长期以来我国对国有资产管理，实行的是一种产权管理主体多元化的管理模式。实践证明，这种管理模式存在着产权“虚位”、关系模糊、多头负责、权责不清的弊端，对提高国有资产经营、使用效益和发展以社会主义公有制为基础的有计划的商品经济极为不利。因此，在当前经济工作中，研究和构建适合我国社会主义初级阶段的有计划的商品经济要求的国有资产管理模式，已势在必行。

中国共产党十一届三中全会确定的建设具有中国特色的社会主义的总目标和中国共产党第十三次全国代表大会提出的我国现正处于社会主义初级阶段的理论，提出了改善和优化国有资产管理的任务，指出了构建我国国有资产管理体制的目标模式。按照社会主义初级阶段理论的要求，围绕建设具有中国特色的社会主义这个总目标，研究我国国有资产

管理的目标模式,重点应该是解决我国国有资产的存在形式、产权实现形式和经营管理方式问题,以便有效地实施对国有资产的管理,提高国有资产的营运效率。

第一节 我国国有资产的发展和国有资产管理特征

为了研究和构建适合我国社会主义有计划商品经济要求的国有资产管理模式,这里,先简要叙述一下我国国有资产的发展和国有资产特征,以及国有资产管理的特征。

一、我国国有资产的发展和国有资产的特征

在我国社会主义制度下,国有资产是指产权属于全民所有的一切财产,它是全民所有的全部财产和债权的总称。由于我国全民所有的财产采取的是社会主义国家代表全体人民管理的形式,所以称作国有资产。国有资产的货币形态,即为国家资金。因而,国有资产也被称作为国家资金。

我国社会主义国有资产,是在革命根据地内开始产生的,并随着对帝国主义、封建主义、官僚资本主义财产的剥夺,尤其是社会主义建设的发展而逐步形成和发展起来的。在新民主主义革命时期,革命根据地内已经建立了中国共产党领导的人民民主政权,为了支援革命战争和改善人民生活,人民民主政权已经拥有了一些归全体人民共有的财产和国营(国营)企业,虽然数量不大,但却是我国最早具有社会主义国有财产性质的资产。

我国革命胜利以后,一方面没收了国民党政府和官僚资产阶级的财产;一方面取得了中华人民共和国境内的土地、矿藏、海洋、河流、森林等自然资源和历史文化遗产的所有权。

接着,我国政府通过赎买的办法,把民族资产阶级掌握的财产改造为国家财产。特别是解放以来,国家根据社会主义建设的需要和财力的可能,投入了大量资金进行经济、文化、科学、国防和人民生活设施等建设,又新积累了数以亿万元计的国有资产。从我国现阶段的国有资产存在形态看,国有资产一般包括:矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、土地等自然资源(由法律规定属于集体所有的除外);铁路、银行、公路(集体所有的除外)、邮电、国营工厂、国营农场(包括牧场、林场、渔场)、国营商业、水坝、电站等企业,以及科学、文化、教育、卫生事业、行政、社会团体等单位的房屋、物资设备等财产;还有文化遗产,以及技术发明等无形资产等等。由此可见,我国的国有资产,实际上包括两大类,即:一类是以自然资源为主体而形成的国有资产;一类是由于人类自身的开发、加工和利用而形成的国有资产。与此相适应,国有资产就可以理解为广义上的国有资产和狭义上的国有资产。所谓广义国有资产,是指国家依据法律取得的,或由于资金投入、资产收益、接受馈赠而取得的国有资产,以及无主资产,即包括上述两类资产。所谓狭义国有资产,则主要是指经过人类自身的开发、加工、利用而形成的其产权归属国家所有的一切财产。我们通常所指的国有资产,一般应是广义上的国有资产。

我国的国有资产,是我国社会主义全民所有制经济的物质基础,具有以下几个特征:

(一) 国有资产属于全民所有制财产。在法律上,所有制则是所有权。也就是说,国有资产的所有权属于社会主义国家所有。生产资料的社会主义全民所有制同生产资料的私有制不同。历史告诉我们,生产资料的私有制是自发地发生成

长的；而生产资料的全民所有制则是经过无产阶级的社会主义革命，经过对“剥夺者的剥夺”而建立起来的。既然生产资料的社会主义全民所有制是由人民民主专政的国家建立起来的，那么，这些全民所有制财产所有权当然属于国家，这在理论上、实践上都是必然的，也是顺理成章的。

(二) 国有资产的主人是全体人民，国家以全体人民代表的身份，掌握着全部国有资产。人民是国有资产的主人，这就保证了劳动者和生产资料在全国范围内的直接结合，国家掌握国有资产，就可以为全体人民的共同利益，在全社会范围内组织国有资产的经营活动。

(三) 国有资产的监督管理、投资和收益、资产处置的权力属于国家。马克思主义认为，对财产将行使什么权力，最终是由财产的所有权决定的。既然国有资产的所有权属于国家，那么，对国有资产的最终的监督管理、投资和收益、资产处置等权力，毫无疑问也应属于国家。当然国家对于这些权力的行使是通过一定的部门与方式实现的，除了国家政府委托的部门可以代表国家行使这些权力之外，其他任何组织、单位和个人都不具有这种权力。否则，就属于侵犯国家财产的行为。

(四) 国有资产是一种“板块式”结构。从理论上讲，我国的国有资产作为一种社会化的生产资料（当然有一部分国有资产也不表现为生产资料），由全社会范围内联合起来的劳动者共同占有，共同使用，共同支配，全国人民人人都对国有资产拥有平等的权力。但是，它又不属于每一个具体的公民，每个公民不具有从国有资产中无偿索取和占有的权力。虽然每个具体人一旦成为我国社会的公民后，就享有对国有资产的权力，但是当他死亡或被取消公民资格后，也就自然丧失了对

国有资产享有的权力。我国国有资产的这种特性，决定了我国国有资产管理的基本取向。

二、我国国有资产管理的特征和性质

所谓国有资产管理，就是对产权属于国家的一切财产和债权的经营和使用，进行组织、指挥、协调、监督和控制等一系列活动。

目前，我国正在深入进行经济体制改革，重新建立我国经济的宏观运行机制和企业经营机制。适应这个要求，国有资产管理就要从推进社会主义现代化建设出发，根据党和国家的政治与经济政策，按照客观经济规律的要求，正确而合理地配置国有资产，有效地组织国有资产的经营和运行，监督和控制国有资产的经营、使用、收益分配和资产处置，促进国有资产的保值和增值，提高国有资产的使用效果。因此，我国的国有资产管理，具有以下几个明显的特征：

(一) 国有资产管理是一种财产所有权管理，即是对国家拥有所有权的财产和债权进行管理。从法学角度看，财产所有权具有四个方面的内容：即占有、使用、收益和处置等权利，因而，对财产所有权管理也就包括对国有资产的占有、使用、收益和处置进行管理。

(二) 国有资产管理的宗旨和目的是要优化国有资产配置，保证国有资产的保值和增值，维护国有资产经营、使用者的合法权益，巩固和加强全民所有制经济的骨干作用，推动社会生产力和社会主义商品经济的不断发展，更好地为改革、开放和四化建设服务。

(三) 国有资产管理遵循客观经济规律，从我国社会主义初级阶段的实际出发，推进产权改革，理顺财产所有权关系，

促进“政企分开”、“两权分离”，建立和发展适合我国有计划商品经济实际情况的宏观经济运行机制和企业经营机制。

(四)国有资产管理的依据是党和国家的路线、方针、政策和法律、法规，以促进我国社会主义建设总目标的实现，使由国家代表全体人民而行使所有权的国有资产，能在实现人民利益和意志中发挥更大的作用。

国有资产管理是社会主义国民经济管理的一个组成部分。社会主义国民经济管理，是代表人民利益的国家或它的管理组织，为了发展社会主义经济，建立雄厚的物质基础，不断满足人民日益增长的需要，对整个社会再生产过程所进行的一系列管理活动。它包括对国民经济各个方面的管理，主要有：工农业的生产管理，基本建设管理，交通运输管理，物资供应管理，劳动工资管理，商品流转管理，文教卫生管理，成本价格管理，财政金融管理，国有资产管理，科学技术管理，生态平衡和环境保护管理等。而国有资产管理则是根据社会主义国民经济发展的要求，对国有资产的经营、使用、收益分配、资产处置所进行的组织、指挥、协调、监督和控制。因此，我们说我国的国有资产管理，是我国国民经济管理的一个重要组成部分。

马克思在《资本论》中曾反复地阐述管理的二重性原理。他认为，凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态，都需要有管理，而这种管理又具有二重性，即社会属性和自然属性。它的社会属性反映了一定的社会形态中统治阶级的要求，受到生产关系和经济基础的影响制约；它的自然属性反映了社会协作劳动过程本身的要求，是一系列科学方法的总结。马克思的上述论述，既揭示了资本主义管理的实质，也揭示了管

理的一般原理。作为经济管理组成部分的我国国有资产管理,也具有两重性质。因为,在国有资产管理中,一方面要发生人与自然的关系,就是说,人们要进行国有资产管理,就需要同物质财产发生联系,合理经营和使用国家财产,因而,要求正确处理人与物,即人与自然的关系,这就体现了国有资产管理的自然属性。另一方面,在我国社会经济生活中,对国有资产的管理,总是按照全体人民的意志和利益来行使的,这种管理职能与生产关系相联系,就具有社会属性,而这种社会属性则带有我国社会经济制度的印记。我国国有资产管理这种二重性表明:一方面,从其自然属性来说,由于国有资产管理在各个不同的社会经济形态有其共同之处,我国可以借鉴国外在管理国有资产中一切符合科学的东西,结合我国的情况加以消化和运用。另一方面,就其社会属性来说,国有资产管理在不同的社会生产方式下具有不同的性质,在进行国有资产管理工作时,对国外的东西不能不加区别地照搬照套。所以,我们既要反对全盘否定外国国有资产管理理论和行为的行为,又要反对不加分析地照搬照套国外经验和做法的做法,要把学习吸收外国国有资产管理理论和方法同我国的实际情况结合起来,创造出适合我国社会主义有计划商品经济特点的国有资产管理的理论和方法。

第二节 国有资产管理的对象和重点

实施对国有资产管理,首先必须明确国有资产管理的对象是什么。

一、国有资产管理的对象和范围

国有资产管理的对象,是指国有资产管理实施管理的