

# 国有资产管理概论

马海涛 主编

北京经济学院出版社

# 前 言

建国以来，我国积累了数额巨大的国有资产。这些资产是社会主义公有制的物质基础，是国家取得财政收入的主要源泉，也是推进社会主义建设和改革，不断改善人民物质文化生活的重要保证。国有资产既然这样重要，当然就必须管好它、用好它，使它能在国民经济发展和现代化建设中发挥更大的作用，产生更显著的经济效益。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，重要的是使国有经济和整个公有制经济在市场竞争中不断发展壮大，始终保持公有制经济在国民经济中的主体地位，充分发挥国有经济的主导作用。与此相适应，加强国有资产管理，建立适应社会主义市场经济体制要求的国有资产管理新体制、新方法，确保国有资产不受侵犯，并在经营过程中不断增值，提高国有资产运营的经济效益和社会效益，就成了摆在我们面前的一项重要任务。正是为了这个目的，我们编写了这本《国有资产管理概论》。

本书的基本思路和特点：从分析国有资产入手，以国有资产运营轨迹为主线，以社会主义市场经济理论为指导，以我国现行的方针、政策为依据，立足于我国实际国情揭示我国国有资产管理的基本规律。并在此基础上，系统阐述我国社会主义国有资产的来源、投资、所有权界定、评估、资产经营方式和收益分配、产权转让等方面的理论与实践问题，并对我国国有资产管理体制的完善作了有益的探索。为了了解外国国有资

产管理概况，我们简要介绍了外国国有资产管理模式，作为一种比较和借鉴。

本书紧紧围绕国有资产产权管理这个中心，集中吸收了近几年来实际工作者和理论工作者的最新成果，内容丰富、资料翔实、论证严谨，有较强的针对性和可操作性，有较高的理论价值和实用价值。本书可以作为高等财经院校师生和国有资产管理人員学习的教材以及广大理论工作者和实际部门工作者的参考用书。

全书由马海涛主编和总纂，参加撰写的人员有（按姓氏笔划为序）：马海涛、刘玉平、李妍、郝书展、曾康华。本书在编写过程中吸收了有关国有资产管理的著述，得到有关专家教授的指导和帮助，在此一并表示谢忱。

由于我们的水平有限，时间仓促，调查研究不够充分，加上国有资产管理的理论与实践正在不断地发展和变化，无论是理论界还是经济管理部门，对许多问题尚需进一步研究和探索。因此，本书的结构体系及内容还存在一些疏漏不妥之处，希望读者不吝指教。

编者

1995年8月

# 目 录

第一章	国有资产管理概述 .....	( 1 )
第一节	国有资产的形成与分类 .....	( 1 )
第二节	国有资产管理的对象和内容 .....	( 10 )
第三节	国有资产管理的任务 .....	( 15 )
第四节	国有资产管理的原则 .....	( 22 )
第二章	市场经济与国有资产管理体制 .....	( 30 )
第一节	社会主义市场经济体制的建立 与完善 .....	( 30 )
第二节	我国国有资产管理体制改革的 历史进程 .....	( 37 )
第三节	建立新型国有资产管理体制 .....	( 43 )
第四节	国有资产管理的组织结构 .....	( 50 )
第三章	国有资产投资 .....	( 61 )
第一节	国有资产投资资金来源 .....	( 61 )
第二节	国有资产投资的规模与结构 .....	( 70 )
第三节	国有资产投资的效益 .....	( 84 )
第四节	国有资产投资体制改革 .....	( 94 )
第四章	国有资产所有权界定 .....	( 109 )
第一节	国有资产所有权界定概述 .....	( 109 )
第二节	国有资产所有权界定的原则 和意义 .....	( 112 )

第三节	国有企业中国有资产的所有权 界定.....	( 116 )
第四节	集体企业中国有资产的所有权 界定.....	( 121 )
第五节	国有资产所有权界定的方法及 组织管理.....	( 126 )
第五章	国有资产评估.....	( 131 )
第一节	资产评估的意义.....	( 131 )
第二节	资产评估的标准和原则.....	( 139 )
第三节	资产评估的方法.....	( 144 )
第四节	资产评估管理.....	( 156 )
第六章	国有资产经营.....	( 164 )
第一节	国有资产经营的目的和原则.....	( 164 )
第二节	国有资产经营的形式.....	( 169 )
第三节	国有资产经营收益分配.....	( 178 )
第七章	国有资产产权转让.....	( 186 )
第一节	国有资产产权转让的必要性.....	( 186 )
第二节	国有资产产权转让的基本要求 和条件.....	( 195 )
第三节	国有资产产权转让方式.....	( 199 )
第四节	国有资产产权交易市场.....	( 211 )
第八章	非经营性国有资产的使用管理.....	( 216 )
第一节	非经营性国有资产概述.....	( 216 )
第二节	非经营性国有资产管理的原则 与要求.....	( 221 )
第三节	非经营性国有资产管理制度.....	( 225 )
第九章	资源性国有资产管理.....	( 227 )

第一节	资源性国有资产的特点.....	( 227 )
第二节	资源性国有资产管理的要求.....	( 231 )
第三节	资源性国有资产管理的方向.....	( 233 )
第十章	外国国有资产管理概况.....	( 237 )
第一节	外国国有资产管理模式.....	( 237 )
第二节	外国国有企业的领导制度和组织 制度.....	( 258 )
第三节	比较、借鉴与对策.....	( 276 )
附录	.....	( 291 )
参考文献	.....	( 301 )

# 第一章 国有资产管理概述

## 第一节 国有资产的形成与分类

### 一、国有资产的概念

新中国成立四十多年来，我国已经积累起了数额巨大的、属于全民所有的国有资产。这是我国全体人民创造的物质财富，是社会主义制度赖以生存和发展的物质基础。如何管好、用好这些财富，大力提高国有资产的运营效益，对我国国民经济的发展，人民生活水平的提高，具有决定性的作用。为了有效地管理国有资产，研究和构建适合我国社会主义市场经济要求的国有资产管理模式，首先要对国有资产的概念有个正确的理解。在理论界，国有资产的概念还不太规范，尚未得到统一的界定。实践表明，概念上的差异往往是导致人们无谓争论的一个主要原因。因此，国有资产概念的界定是我们讨论国有资产管理问题的前提。

过去，人们通常只提国有财产或国家财产，很少讲国有资产这个概念。目前，人们也未将资产与财产明确地区分开来。从我国理论界看，对国有资产的阐述存在以下较为流行的定义：“国有资产是指国家或依据法律，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，取得的应属于国有的资产”；还有一种表述是：“国有资产，指的

是属于国家所有的全部财产（即增值财产和存值财产的总和）以及各种自然资源财富”。上述两种定义虽然表述方式有所不同，但都有一个共同点，就是把资产与财产两个概念相提并论，认为国有资产就是国有财产。

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”；还有一种提法是：“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，或减少现金流出的能力，诸如以良好的加工程序降低生产成本”。

其实，资产与财产并不是完全等同的概念，应该有所区别。资产是生产的要素，它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。资产以实物的形式表现出来，但判定某种物品是否属资产的范畴，主要取决于它“在劳动过程中执行职能的特殊方式”。比如一所房子，用作劳动场所，则为资产；用作住房，则为财产。财产与资产相比较，在外延上更为广泛，它可以是经营性的，也可以是非经营性的。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，是具有增值功能的那部分财产。

国有资产的概念有广义和狭义之分。广义的国有资产，是指所有权属于国家的一切财产。它包括国家依法取得和认定的资产；或者国家以各种形式对企业投资和投资收益，以及国

转引自吉林财贸学院学报，1989年第3期。  
《马克思恩格斯全集》第24卷，人民出版社1972年版，第17页。

家向行政事业单位拨款等形成的资产。广义国有资产与国有财产的概念基本等同，其范围与《国家国有资产管理局“三定”方案》所规定的国有资产管理部门的管理范围是一致的，它们都是指所有权归国家的全部财产。

按照市场经济理论，严格来讲，资产与财产还是有区别的，即只有作为物质生产要素投入生产经营活动的财产才叫资产。它一般具有增值的要求，而其他财产则不具有这种要求。根据这个区别，引伸出狭义国有资产的概念，即一般所称的经营性国有资产，或企业国有资产。这部分国家财产具有保值、增值功能，具有经营性质，主要分布在具有独立法人资格的各类企业中。国有企业资产、集体企业中的国有资产、中外合资经营企业中的中方国有资产、股份有限公司和有限责任公司中国家股和国有法人股，以及境外的中资企业和中外合资企业中的国有资产，通常纳入狭义上的国有资产定义范围。

我们应当明确，国有资产不是一个会计学中的资产概念，而是一个经济学中的资本概念。资产是一个会计学概念，它是指企业所拥有的、能为企业提供未来收益或服务的全部经济资源，即资产 = 负债 + 所有者权益。国有资产则是一个经济学概念，它指的是国家所有者在企业中拥有的权益。因此，国有资产对应的是会计学中的“资本”或“所有者权益”，而不是“资产”。只有明确了这一点，我们才能合理规范国有资产管理的范围，确定国有资产管理部门和国有企业经营者在国有资产管理工作中的责、权、利，确立国有企业法人财产权，更有效地发挥各自的积极作用。

## 二、国有资产的分类

分类是人们认识错综复杂事物的一种手段，通过分类可以分析事物之间的相同性和差异性。为了加强对国有资产的

宏观控制和微观管理，对国有资产便于统计查帐、分类管理，研究国有资产的结构及分布状况，因此有必要将我国数亿万计的种类繁多的国有资产进行科学的、系统的分类。

目前，国家对国有资产尚无统一的分类标准，有按资产的运动方式划分，也有按资产的性质或形态划分，不一而足。为了便于分析，我们根据我国国有资产的构成，将国有资产划分为经营性资产、非经营性资产和资源性资产三大类。

#### （一）经营性资产

经营性资产是指各类企业经营使用的和按企业要求经营使用的国有资产。一般说来，经营性资产具有三个方面的特征：（1）基于所依托资产的使用是以盈利为主要目标。当然这里也包括国家允许和补助的政策性经营亏损。（2）直接为社会创造价值、使用价值或提供商业性服务的资产。（3）这些资产的所有权属于全民所有制。

经营性资产的范围包括：

1. 基本上从事第一产业生产经营活动的资产，如在农业、林业、牧业、渔业、水利等领域中的经营性国有资产。
2. 基本上从事第二产业生产经营活动中的资产，如在工矿、交通运输、邮电通讯、建筑业等领域中的经营性国有资产。
3. 在第三产业的主要部门从事生产经营活动的资产，如商业、物资、金融、保险、旅游、房地产、科技开发企业等领域中的经营性国有资产。
4. 其他经营性国有资产。这是指一些例外情况，即由于种种原因，如行政领导关系、行业管理体制、财务会计核算制度、统计报告制度等等未列入上述三类的经营性国有资产。

经营性国有资产的使用应以保值和增值为主要目标，不断提高资产的使用效益。

## （二）非经营性资产

非经营性资产是指用于行政、公益服务事业及没有启用的国有资产。非经营性资产具有三个基本特征：（1）不直接从事生产经营活动。非经营性资产是保证完成行政机关和事业单位工作任务的物质条件，不直接创造物质财富，也不承担资产收益任务。（2）资产形成的资金来源全部或大部分为国家财政拨款或社会各方面的赠与。（3）占用单位的使用是无偿的。但是，非经营性资产并不是一成不变的。由于运用的目的的变更，非经营性资产也可以转为经营性资产。改革以来，我国许多事业单位将非经营性资产转为经营性资产，从事生产经营活动，为国家、为社会创造了大量财富，同时也为这些单位改善了条件。

非经营性资产包括：国家机关、人民团体及类似机构使用的非经营性国有资产；科学、教育、卫生、体育及类似机构使用的非经营性国有资产；直接提供公共使用的国有资产；以及没有启用的国有资产等。对非经营性国有资产主要是保全、合理、有效、节约的使用。

## （三）资源性资产

资源性资产是指尚未开发的国有土地、矿藏、海洋、水流、森林、草原、滩涂等资产。这部分资产，主要是以国家对自然资源的占有为其表现形式的，一般不采用价值的形态来反映其数量关系，而具体采取土地使用权、采矿权、租借保存权等形式表现所有关系。

上述三类国有资产的形态，既有固定资产，包括土地、房屋、设备等；又有流动资产，包括原材料、制成品、资金、有价证券等；还有无形资产，包括专利、发明、商标、商誉等。

除此之外，国有资产还可以根据管理工作的不同需要，按

照不同的标准进行划分。如根据资产所在地域不同，划分为境内国有资产和境外国有资产；根据资产运动方式不同，划分为动产和不动产；根据资产的经营组织形式不同，分为国营企业资产和国有企业资产；按资产的投资来源不同，划分为国家直接所有的资产和国家间接所有的资产，等等。以上的国有资产分类，具有不同的用途和优越性。每一种分类的具体内容，我们将在以后各章节结合有关的管理工作予以阐述。

### 三、我国国有资产的形成与发展

我国国有资产的建立和发展，大致可以归纳为如下几个方面：

#### （一）革命根据地内的国有资产

新民主主义革命时期，各革命根据地已经建立了中国共产党领导的人民民主政权。为了保证革命战争的军需民用，革命根据地人民民主政权已经拥有了归全体人民共有的财产和国营企业。这部分资产数量不大，但却是我国最早具有社会主义性质的国有资产。根据地的国营经济是我国社会主义国有经济的萌芽。它是根据地经济发展和革命战争胜利、革命政权巩固的物质基础。

#### （二）革命胜利后，没收的国民党政府和官僚资产阶级的财产

新中国建立前后，随着解放战争的胜利推进，国家凭借政权的力量，没收了国民党政府和官僚资产阶级的资产。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银行、铁路和占工业总额80%的近现代工业，控制了国民经济的命脉，构成了当时我国社会主义国有资产的基本部分，为迅速恢复深受战争创伤的国民经济，为进行民主改革，奠定了物质基础。

（三）建国后，从新民主主义到社会主义的过渡时期，通过对资本主义经济的社会主义改造，使民族资本转化为国有资产

从1953年起，我国政府通过和平赎买的办法，将民族资产阶级掌握的资产改造为国家所有的资产。这部分资产当年是以“公私合营”的形式进行的，资本家还拿定息（年息5%），以后国家停止对资本家支付定息，公私合营转变为全民所有制企业，完成了民族资本向社会主义国有资产的转化。据统计，到1956年底，公私合营企业的总资产中的“私股”达17亿元。这是构成我国国有资产的另一组成部分。

（四）建国后，根据我国有关法律的规定，将一些资产收归国有，形成国有资产

1. 我国《宪法》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。”这些资源性资产是形成我国生产力的重要生产要素。

2. 根据国家法令，取得以国家为对象的捐献、转让等形成的国有资产。

3. 依法没收非法所得及接管无主资产而形成的国有资产。

4. 根据国际惯例，在对外关系中得到的馈赠、援助、转让等所形成的国有资产。

（五）建国四十多年来，国家积累投资形成的国有资产

建国以后，国家根据社会主义建设需要和财政的可能，投入了大量的资金进行经济、文化、科学、国防和人民生活设施等建设，又新积累了数额巨大的国有资产。从1950年到1988年累计，国家对全民所有制单位固定资产投资总额达21538亿元，有4393个大中型项目建成投资，新增固定资产15619

亿元，相当于解放初期国营企业固定资产的65倍。这是我国社会主义国有资产构成中最主要的部分。

综上所述，新中国建立以来形成的国有资产，到目前已有了几十倍的巨大增长。据国家国有资产管理局统计，截至1993年末，我国国有资产总额（不含境外国有资产）为34950亿元，相当于建国初期的175倍。其中经营性国有资产26025亿元，占资产总量的74.5%。非经营性国有资产8924亿元，占资产总量的25.5%。这些资产是我国各族群众劳动血汗的结晶，是社会主义公有制经济的物质技术基础，是我国财政收入的主要来源。据统计，由国有资产为资本金形成的国有企业，每年为国家上交的利税，约占国家财政收入的60%以上。国有企业解决了大约占职工总人数65%左右的劳动者就业，是数亿城市居民的衣食父母，从而保证了整个社会的稳定。经过多年循环，我国的国有企业的整体素质大大高于非国有企业，是高精技术引进、应用、推广并形成新生产力的群落；同时，还是国家宏观产业政策最可靠的执行者。国有资产的合理配置对产业结构的调整和生产布局的完善起着重要作用。

#### 四、我国国有资产的特征

我国的国有资产，是我们社会主义经济所拥有的主要财产和现实基础，是进一步改革和发展所凭借的客观保证和物质前提。它具有以下几个方面的特征：

##### （一）国有资产属于全民所有制财产

我国的社会主义国家所有制是全民所有制的实现形式，国家政府代表全体人民对这些资产行使所有权，所以，我国的国有资产属于全民所有，具有全民性。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社会范围内的直接结合；国家掌

握国有资产，就可以为全体人民的共同利益，在全社会范围内合理组织国有资产的经营活动。

## （二）国有资产分布具有广泛性

国有资产不等于国有企业的资产，而是包括所有权属于国家的全部资产。这些资产广泛存在于社会经济各个部门、各个领域，既有预算内的国有资产，又有预算外的国有资产；既有全民所有制单位占有的，又有非全民所有制单位占有的；既有分布在中华人民共和国境内的，又有分布在境外的。另外，从上面的分析可以看出，我国国有资产的形态多样化，种类繁多。国有资产的广泛性在某种意义上表明了国有资产管理工作复杂性和重要性。

## （三）国有资产的完整性

国有资产的所有权属于国家。马克思主义认为，对财产行使什么样的权力，最终是由财产的所有权决定的。我国《民法通则》第五章第一节第七十一条规定：“财产所有权是指所有权人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”既然国有资产的所有权属于国家，那么，对国有资产最终的监督管理、投资和收益、资产处置等权力，毫无疑问也应是属于国家的。当然，财产的占有、使用、收益和处分四项所有权的权能，可以部分与所有者分离，并在分离后，通过不同的组合，形成不同的财产权。在现实中，国家对于这些权力的行使是通过一定的部门和方式实现的。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、单位和个人都不具备这种权力。未经政府允许将国有资产转为集体甚至个人所有的行为，都是违法的，都属于侵犯国家财产的行为。这是国有资产的完整性决定的，也是维护国有资产完整的要求。

## （四）国有资产功能的多重性

我国国有资产总量中，经营性国有资产占有很大的比重。这些资产的运营主要是提高资产经营效益，保证资产的增值。因此，经营性国有资产这种企业性资产，具有参与企业的生产经营，不断地实现自身的价值增值的功能。另一方面，国有资产又是一种以国家为所有者的社会性资产，它要适应国家即该国统治阶级利益的需要，借助于企业的经营活动，达到国家对社会经济活动实行有效调节的目的，执行着一种社会职能。具体表现为：（1）国家通过国有资产的投资承担基础产业的经营风险，为整个社会经济活动提供最优经济环境和条件。（2）政府通过对国有资产的有效经营和管理，影响社会产品和资金的流向和流量，规范非全民所有制单位的经营方向和经营行为，从而保证整个社会经济持续、快速、健康地运行和发展。（3）国有企业是国家宏观产业政策的最可靠的执行者，国家通过对国有资产存量和增量的调整，促进产业结构的调整和生产力的合理布局，从而达到有效发挥产业结构整体功能、实现最佳社会效益的目的。

## 第二节 国有资产管理的对象和内容

管理，是人们为达到某些特定目标而进行的有组织的活动。它广泛地存在于社会、政治、经济等各个领域。人们的社会、政治和经济活动总是为了达到某个或多个目标，满足某种或多种需要而进行的。在这些活动的进行和目标的达到以及需要的满足之间，管理起着衔接的作用。它使人们的活动与他们的目标及需要始终保持一致，促进目标和需要以最佳的方式得到实现。

所谓国有资产管理，就是对所有权属于国家的一切财产

的经营和使用，进行组织、指挥、协调、监督和控制的一系列活动的总称。国有资产管理是国民经济管理的一个重要组成部分。国有资产管理是同国有资产的建立同时产生的，社会主义国家一经建立，就面临着如何管理国有资产的问题。虽然我国已有四十多年的国有资产管理经验，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、使用效益和发展社会主义市场经济极为不利。因此，在经济体制改革中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原则，逐步建立起具有中国特色的、适应社会主义市场经济要求的国有资产管理体制，对国有资产实行专职管理，这是摆在我们面前的崭新课题。

### 一、国有资产管理的对象

国有资产管理的对象，即国有资产管理的客体，它既包括管理的具体目的物，又包括具体的单位。为了实现国有资产管理的任务，即保障国有资产的保值、增值和使国有资产在国民经济的运行中发挥主导作用，必须将所有权属于国家的一切资产作为管理的对象。它包括国家用各种方式投资在各个领域、各个部门、各个地区和境外形成的经营性和非经营性的国有资产，也包括属于国家所有的土地等自然资源和各项无形资产。也就是说，所有企业、事业、行政、团体、部队等单位使用的国有资产，不论是在境内还是境外，不论是在预算内还是在预算外，不论是在全民所有制单位还是在非全民所有制单位，均属于国有资产管理的对象。

我国的国有资产，不仅分布广，而且数量大、结构复杂。因此，国有资产管理应当有其重点，否则，很难管理好。那么，