



· 教育部经济管理类主干课程教材 ·

Guoyou Zichan Guanli

国有资产管理

(第三版)

刘玉平 主编





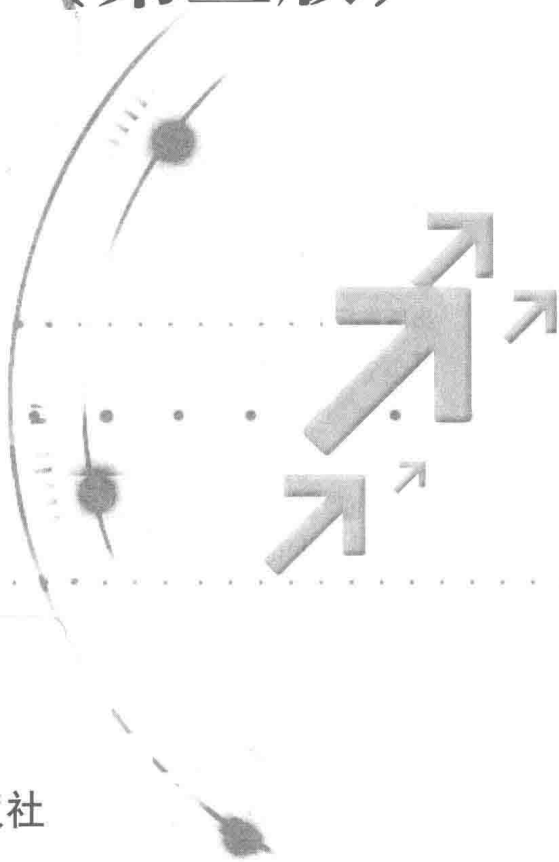
· 教育部经济管理类主干课程教材 ·

Guoyou Zichan Guanli

国有资产管理

(第三版)

刘玉平 主编



中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

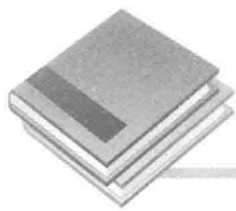
国有资产管理/刘玉平主编. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 1
教育部经济管理类主干课程教材
ISBN 978-7-300-22128-1

I. ①国… II. ①刘… III. ①国有资产管理-中国-高等学校-教材 IV. ①F123. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 281928 号

教育部经济管理类主干课程教材
国有资产管理 (第三版)
刘玉平 主编
Guoyou Zichan Guanli

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010—62511242 (总编室)		010—62511770 (质管部)
	010—82501766 (邮购部)		010—62514148 (门市部)
	010—62515195 (发行公司)		010—62515275 (盗版举报)
网 址	http: //www. crup. com. cn http: //www. ttrnet. com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京昌联印刷有限公司	版 次	2008 年 3 月第 1 版 2016 年 1 月第 3 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	印 次	2016 年 1 月第 1 次印刷
印 张	18. 25	定 价	35. 00 元
字 数	424 000		



第三版前言



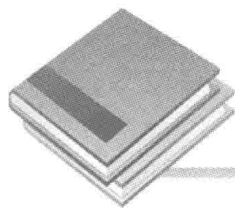
刘玉平，经济学博士，教授，博士生导师，中国注册会计师，中国注册资产评估师。中央财经大学财政学院副院长，中央财经大学资产评估研究所所长。主要从事资产评估、国有资产管理、财务管理等的教学和研究工作。

本次修订是在第二版的基础上，结合最近几年国有资产管理改革的理论与实践进行的。本书体例方面没有变化，内容修订主要体现了：（1）国有资本经营预算制度方面的变化；（2）产权登记制度改革；（3）资产评估方面，诸如资产评估法草案的审议；（4）中央企业负责人经营业绩评价指标的修订等。其他方面的相关内容也作了修订和完善。

本次修订由刘玉平教授主持。具体分工是：第一章、第二章、第三章、第五章、第六章由温来成教授负责修订；第四章由刘玉平教授、杨燕英教授负责修订；第七章由白彦锋教授负责修订；第八章由刘玉平教授负责修订；第九章、第十二章由姜爱华教授负责修订；第十章由王淑杰副教授负责修订；第十一章由肖鹏教授负责修订。博士研究生仲昭朋、兰颖文、郭素，硕士研究生李哲、王暄、董伟丽等参与了部分章节的修订。最后由刘玉平教授负责总纂、定稿。由于时间的关系，本次教材未做重大修订，书中尚有不足之处，诚心期望读者一如既往地关注本教材，并不吝赐教。

编者





第一版前言

国有资产管理作为我国经济体制改革中的一项重要内容，一直是理论界和实务工作者研究和运作的重要问题。加强国有资产管理，探索国有资产管理的有效途径和方法，保障国有资产权益，是理论工作者研究的重要课题。为了便于关心关注国有资产管理的有关人员学习和掌握国有资产管理的理论和政策，适应国有资产管理教学和研究的需要，我们组织编写了《国有资产管理》一书。

本书编写力求全面、系统，反映最新理论和政策。从体系上来说，从研究国有资产管理体制入手，对国有资产形成、投资、运营、收益管理进行全过程论述；从内容上来说，不仅包括经营性国有资产管理，还包括资源性国有资产管理、非经营性国有资产管理；对于国有资产管理的手段，诸如产权界定与登记、清产核资、资产评估、效益评价、监督等进行阐述。使读者能对国有资产管理问题有一个全面的把握和了解。

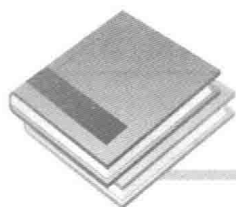
本书的第一章、第二章、第三章、第五章、第六章由温来成编写；第四章由杨燕英编写；第七章由白彦锋编写；第八章由刘玉平编写；第九章、第十二章由姜爱华编写；第十章由王淑杰编写；第十一章由肖鹏编写。李伯侯、李希、沈子嘉、许文静、崔亚琼、崔沛雨、杨丹、董银雪等参与了部分初稿的编写。最后，由刘玉平教授总纂、定稿。

本书适合于高等院校经济学类、管理学类研究生、本科生使用，也可以作为政府管理部门、国有资产监管和运营机构、国有企业等理论和实务工作者的参考用书。我们衷心期望本书对于正在改革中的国有资产管理有一定的参考价值。

本书在编写过程中，参考并借鉴了有关国有资产管理的论著、教材等研究成果，对此表示诚挚的谢意。限于作者的水平，书中存在诸多不足，恳请读者不吝指正。

编者





目 录

第 一 章 国有资产管理概论 /1

- 第一节 国有资产管理的概念 /1
- 第二节 国有资产分类 /5
- 第三节 中国国有资产的形成 /8
- 第四节 外国国有资产管理 /12

第 二 章 公共部门经济运行与国有资产管理 /21

- 第一节 市场失灵与公共企业运营 /22
- 第二节 国有经济战略布局与国有资产管理 /32
- 第三节 中国经济发展阶段与国有资产管理 /37

第 三 章 国有资产管理体制 /41

- 第一节 国有资产管理体制的内涵 /42
- 第二节 建立国有资产管理体制的基本准则 /47
- 第三节 国有资产管理体制的内容 /50

第 四 章 国有资产管理基础 /57

- 第一节 国有资产产权界定 /58
- 第二节 国有资产产权登记 /75
- 第三节 国有资产清产核资 /80
- 第四节 国有资产统计 /86

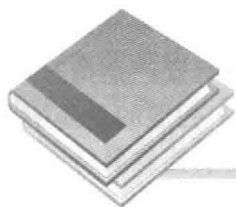


第 五 章	国有资产管理 /92
	第一节 国有投资资金来源 /93 第二节 国有投资方向、规模和结构 /98 第三节 国有投资效益 /108
第 六 章	国有资产经营 /114
	第一节 国有资产经营的目的和原则 /114 第二节 国有资产经营形式 /117 第三节 国有资产处置管理 /123
第 七 章	国有资产收益管理 /129
	第一节 国有资产收益的含义 /130 第二节 国有资产管理收益的收缴 /135 第三节 国有资产收益制度的历史演变 /144 第四节 国有资本经营预算 /153
第 八 章	国有资产评估 /163
	第一节 国有资产评估概述 /163 第二节 国有资产评估方法 /171 第三节 国有资产评估管理 /186
第 九 章	国有资产管理效益评价 /194
	第一节 国有资产管理效益的含义 /194 第二节 国有资产管理效益评价指标设计指导思想 /199 第三节 中央企业综合绩效评价指标体系 /202 第四节 中央企业负责人经营业绩评价指标 /207 第五节 国有资产效益管理制度 /213
第 十 章	资源性国有资产管理 /217
	第一节 资源性国有资产概述 /218 第二节 主要资源性国有资产管理 /227
第十一章	非经营性国有资产 /236
	第一节 非经营性国有资产概述 /237 第二节 行政单位国有资产管理 /245 第三节 事业单位国有资产管理 /249

第十二章 国有资产管理监督 /257

- 第一节 国有资产监督概述 /257
- 第二节 国有资产管理政府主管部门监督 /259
- 第三节 立法监督 /269
- 第四节 社会中介组织接受委托监督 /274
- 第五节 社会新闻舆论监督 /279
- 第六节 社会公众监督 /281





第一章

国有资产管理概论



本章关键词

国有资产 国有资产管理 国有资产管理要素 国有资产分类
国有资产来源 外国国有资产管理



本章内容提要

国有资产是指在法律上由国家代表全民拥有所有权的各类资产，是属于国家所有的一切财产和财产权利的总称。国有资产管理覆盖国有资产运营的各个环节、各个方面，包括国有资产的投资、经营、收益分配及资产评估、登记、界定等。国有资产管理要素包括主体、客体、目标、手段等。我国社会主义性质的国有资产，最早可追溯到革命根据地时期的“公营企业”。而目前构成我国国民经济主体，掌握国民经济命脉，决定我国经济社会制度性质的庞大的国有资产存量，则是新中国成立后通过社会主义改造、大规模的社会主义建设特别是国家财政多年投资积累形成的。此外，无论发达国家，还是发展中国家，都有规模大小不一、功能差距较大的国有企业及其国有资产，尽管各国社会制度不同，经济社会发展水平各异，但其他国家的国有资产管理方法对我国不乏可借鉴之处。

第一节 国有资产管理的概念

一、国有资产的定义

国有资产是指在法律上由国家代表全民拥有所有权的各类资产，是属于国家所有的



一切财产和财产权利的总称。这是广义的国有资产概念，既包括经营性国有资产，也包括非经营性国有资产，以及以自然资源形态存在的国有资产。狭义的国有资产是指投入社会再生产过程从事生产经营活动的资产，存在于各类国有及国家参股、控股的企业中。在日常经济生活中，在不同领域，这两种口径往往在同一年度使用，需要注意其特定场合的含义。

目前，我国国有企业资产存量达 70 万亿元之多；国有大中型企业掌握着国民经济命脉，控制着能源、交通、原材料、军工、城市公用设施等重要行业。在国有经济战略性重组和国有企业现代企业制度改造完成后，资产总量可能会有所下降，行业与地域分布或有所收缩，但由于我国继续坚持走有中国特色社会主义道路，经济社会发展仍处于发展中国家水平，在今后一个较长时期内，国有资产存量还将保持一定水平，其在国民经济中的战略地位不会下降。因而，国有资产管理及其效益，对我国经济发展和社会进步具有十分重要的意义。

所谓国有资产管理，是指对所有权属于国家的各类资产的经营和使用，以及组织、指挥、协调、监督和控制的一系列活动的总称。国有资产管理既有一般经济管理的普遍特征，又有其特殊性。在宏观领域，国有资产管理是政府经济管理的重要内容，国有资产管理体制是经济管理体制的重要组成部分，与政府财政管理体制存在着密切关系。

国有资产管理覆盖国有资产运营的各个环节、各个方面，包括国有资产的投资、经营、收益分配及资产评估、登记、界定等。主要体现在：

1. 国有资产的投资管理。国有资产的投资管理，是指国家根据国民经济发展战略目标，合理确定国有资产投资规模、结构，提高投资效益，兴建独资、合资、股份制等各类国有企业，调控国民经济运行，实现国家宏观经济政策目标的管理活动。国有资产投资管理涉及经济领域许多重大关系的调整，如投资管理体制的建立，财政部、发展和改革委员会、政策性银行、各主管部门之间关系的协调，投资决策、投资收益、投资风险的结合等等许多问题。在社会主义市场经济体制下，这些问题有待进一步探索。

2. 国有资产的经营管理。国有资产的经营管理，是指为实现国有资产的保值、增值，提高国有资产运行的经济效益、社会效益及生态效益而选择恰当的经营方式，考核评价经营者的业绩，取得最佳资产收益的管理活动。随着市场经济的发展，我国公有制实现形式多样化，国有资产的经营也可以选择各种不同的方式，如股份经营、委托经营、联合经营、承包经营、租赁经营等等，以适应各类不同资产的性质、特点、行业分布，实现收益的最大化。

3. 国有资产的收益分配管理。国有资产的收益分配管理，是指国家作为资产所有者，依法取得资产收益并对收益进行分配、处置的管理活动。在生产经营中凭借资产的所有权，占有企业实现的利润，并进行合理分配，是国有产权在经济上的体现，也是国家的主要经济权益。在现代市场经济条件下，股份制是国有经济的主要经营形式，因而国有资产收益分配管理的重点是，维护国有股的合法权益，如依法取得国有股的股息、红利收入；享受同等的送股配股权利；在企业购并、破产清算中保护国家股的利益，等等。当然，国家在依法取得国有资产收益并对其支配、处置时，也要重视企业的长远发展及自我积累、自我更新、自我发展的能力的提高。

4. 国有资产的产权处置管理。国有资产的产权处置管理，是指国家根据国民经济运

行的客观需要及国有经济的战略布局,对国有资产存量及时调整,对部分国有资产依法进行收购兼并、拍卖、出售,优化资产结构,盘活资产存量,提高资产运行效益,防范国有资产流失的管理活动。在市场经济发展中,产权处置是一种正常的、经常性的经营行为,也是国家调控国民经济运行,实现国家宏观经济政策意图,维护国家权益的重要手段。

除以上主要环节外,还有国有资产的界定、评估、登记、审核、统计等国有资产管理工作。国有资产的界定,是指对属国家所有的资产依法明确其产权归属并由国有资产管理部门进行登记。由于历史的原因,我国不少国有企业曾试行过“一厂两制”,举办过“大集体”企业等经济组织,确实存在产权不清的问题,需要明确界定。国有资产评估是指运用一定的科学方法对国有资产的真实价值及其收益进行评价估算。这项工作一般委托会计师事务所等社会中介组织进行,但国有资产管理部门必须履行监督职责。国有资产登记、审核、统计等管理工作按国家有关法规制度办理。

二、国有资产管理要素

前面描述了国有资产管理的概念,在此基础上,我们来分析国有资产管理要素。

1. 国有资产管理的主体。国有资产管理的主体即由谁来代表国家管理国有资产。按照国有资产管理层次,可划分为产权管理主体(或宏观管理主体)和国有资产经济管理主体。在国务院国有资产管理委员会(简称国资委)成立之前,国有资产产权管理呈现政出多门的状况,财政部、发展和改革委员会(计委)、国家开发银行、各业务主管部门都参与国有产权管理,造成“谁都管,谁又都不管、不能完全承担责任”的局面,理论界称之为“产权虚位”现象。针对这些问题,国务院制定了《企业国有资产监督管理暂行条例》(以下简称《条例》),《条例》规定,国务院,省、自治区、直辖市人民政府,设区的市、自治州级人民政府,分别设立国有资产监督管理机构。考虑到目前有些市(地)企业国有资产数量较少的实际情况,《条例》还规定,企业国有资产较少的设区的市、自治州,经省、自治区、直辖市人民政府批准,可以不单独设立国有资产监督管理机构。《条例》规定,国有及国有控股企业、国有参股企业中的国有资产的监督管理,适用本条例;金融机构中的国有资产的监督管理,不适用本条例;行政事业性国有资产、资源性国有资产不适用本条例,但由企业开发、经营的资源性国有资产已经成为企业国有资产的重要组成部分,其监督管理适用本条例。同时,企业国有资产中的土地等资源性国有资产在转让、处置等方面的活动,还要遵守国家有关法律、法规的规定。2008年10月28日第十一届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过《中华人民共和国企业国有资产法》,自2009年5月1日起施行。可见,在现行国有资产管理体制下,企业中经营的国有资产,统一由国务院,省、自治区、直辖市人民政府,设区的市、自治州级人民政府国有资产管理委员会行使所有者的职责,成为这类国有资产产权管理的主体,国有及其控股企业是国有资产的经营主体;而行政事业性国有资产、资源性国有资产仍由各主管部门管理。

2. 国有资产管理的客体。国有资产管理的客体即管理的对象,从一般意义上讲,是

指所有产权归国家所有的所有资产。如按国有资产与社会经济活动的关系划分，可分为经营性国有资产、非经营性国有资产及资源性国有资产。上述各类资产都构成国有资产管理的对象。但从目前我国国有资产管理的现状分析，无论理论研究，还是制度建设和具体管理，社会各界关注的焦点仍是国有企业中的经营性国有资产。当然，从经营性国有资产在经营性国有资产与非经营性国有资产总和中的比重，以及目前我国经济社会发展的突出矛盾看，这种状况无疑具有合理性，但应该加强非经营性国有资产及资源性国有资产管理的力度，特别是在国有经济战略性调整逐步完成后，管理重点应适度向非经营性国有资产及资源性国有资产转移，以充分发挥这两类资产在提供社会公共服务、体现社会公平、实现经济社会可持续发展方面的功能。

3. 国有资产管理的目标。我国国有资产分布广泛，既有生产经营领域的国有资产，又有非生产经营领域的国有资产，还有自然资源形态的国有资产。国有资产管理的目标，可分为总体目标与具体目标。总体而言，国有资产管理要维护国有产权的合法权益，保卫资产安全，实现资产价值的保值、增值，提高资产利用效率，为政府宏观经济政策目标服务，充分发挥国有资产对国民经济运行和社会发展的调控功能。具体而言，经营性国有资产管理目标是，保护国有产权，实现资产价值的保值、增值，以最少的资产消耗取得最大的经济效益，为政府提供更多的财政收入；非生产经营领域的国有资产，主要是政府部门和非营利组织占有的国有资产，其管理目标是，维护国有资产的安全性、完整性，提高资产利用效率，以最少的资产占用为社会提供最大限度的公共服务；资源性国有资产管理目标是，保护国有产权的合法权益，实现资源的有序、合理利用，治理环境污染，对可再生资源实现开发与利用的良性循环，对不可再生资源提高资源利用率，尽可能延长利用时间，走经济、资源和环境可持续发展的道路。

4. 国有资产管理的手段。国有资产管理的的手段主要包括法律手段、经济手段和行政手段。法律手段主要是政府通过建立健全国有资产法律法规体系，依法打击各类瓜分国有资产、侵犯国有资产利益的违法违纪行为，维护国有产权权益。在市场经济条件下，国有资产管理法律法规，是国家法律体系的重要组成部分，成为保护国有产权权益的重要手段。在我国，国有资产管理法律法规包括两类，一是专门的国有资产管理法律法规，二是相关法律法规；前者如《企业国有资产法》、《土地法》、《矿产资源法》等，后者如《公司法》、《会计法》等。经济手段是指国家运用税收、财政补贴、利润分配、工资制度等工具，为国有资产管理服务。如政府对因执行国家经济政策而形成亏损的国有企业给予补贴或税收减免；对国有企业经营管理人员，根据其业绩给予高低不同的报酬，充分调动其经营管理积极性。在市场经济条件下，对利益的追求是企业和个人行为的基本动机，经济手段便成为政府管理国有资产的重要手段。行政手段则是政府运用行政权力和命令，强行改变国有企业生产经营行为的方式，如对企业进行关、停、并、转等。在国有资产管理中，行政手段和法律手段、经济手段相比，具有行动迅速、政策见效快等特点，可在很短的时间内，迅速纠正侵犯国有资产合法权益的行为，保障国有资产的完整性、安全性。但行政手段容易产生政府过多干预企业生产经营行为或者干预不当的问题，因此，国有资产管理主要以法律、经济手段为主，配合必要的行政手段，提高资产利用效率，维护国有资产合法权益。



三、国有资产管理与一般资产管理的异同

资产一般是指各类经济社会主体拥有或控制的,能以货币计量的经济资源,包括各种财产、债券和其他权利。就具体用途而言,资产可分为经营性资产和非经营性资产。经营性资产是指投入生产经营过程,能为企业和个人带来经济利益的经济资源。非经营性资产是指为政府或非营利组织占有,用于为社会提供行政管理、教育、文化、科技、卫生等社会公共服务的经济资源。国有资产与一般资产的区别,实际上就是所有权主体不同而已,因而两者在管理上既有相同点,又有不同点。

▶▶▶ 「(一) 国有资产管理与一般资产管理的相同点」

资产作为一种经济资源,能够在未来带来收益或者可为社会提供公共服务,在管理过程中必然要求达到以下目标:(1) 资产价值上的保值、增值。在信用货币条件下保证资产的价值不受损失,尽可能实现价值的增值,以维护所有者的合法权益。(2) 在实物形态上保证资产的安全性、完整性。防止出现资产意外被盗、丢失、损失等,丧失其使用价值。(3) 资产收益的最大化,或者效用的最大化。对在生产经营领域的资产,要求为所有者提供更多的利润收入;对在非生产经营领域的资产,要求在单位时间内为社会提供更多的公共服务。

▶▶▶ 「(二) 国有资产管理与一般资产管理的不同点」

由于受国家在经济社会发展中的地位制约,国有资产管理既有一般资产管理的共同特征,又有其特殊性。(1) 国有产权权益代表了社会公共利益。由于国有资产是政府代表社会所有成员拥有其所有权,因而是社会公共利益的体现,国有资产管理的出发点就是如何维护公共利益。其与追求私人利益最大化的一般资产管理之间存在根本区别。(2) 执行政府经济社会政策。国有资产由政府代表全民拥有其产权,而政府各项经济社会政策也是为公共利益服务的,因而国有资产管理就有执行政府经济社会政策、充当政策工具的义务。国有及国有控股企业因执行政府经济社会政策而发生亏损时,政府应给予财政补贴。(3) 国有资产存在的主要领域是关系国计民生的重要行业和领域。非国有资产可根据企业个人生产经营的需要,自由出入于国家法律制度允许的任何行业和领域,而国有资产由于其特殊的地位和管理的要求,主要存在于关系国家政治、经济及国防安全的领域。(4) 国有资产是社会主义制度的重要经济基石。作为公有制的一种实现形式,国有资产对社会主义制度的发展壮大具有十分重要的意义。

第二节 国有资产分类

如前所述,国有资产分布广泛,性质各异。为进一步开展国有资产理论研究,加强

国有资产管理，提高运营效益，还需要从不同角度侧面，按照不同标准，对国有资产进行分类，以分析研究各类国有资产运动变化的规律。

一、按国有资产与社会经济活动的关系划分

按国有资产与社会经济活动的关系，国有资产可分为经营性国有资产、非经营性国有资产及资源性国有资产。

经营性国有资产，是指作为国家投资，投入社会再生产领域，从事生产经营活动的各类资产。具体表现为国有独资企业、合资合作企业、股份制企业中国有股份所代表的各类资产，如固定资产、流动资产、递延资产等。对于这类资产，国家作为所有者，依法享有合法权益，要求经营者承担资产保值、增值责任，并以利润最大化为目标，实现更多的盈利，提高资产运营效益。

非经营性国有资产，是指机关、团体、部队、学校、医院、科研机构所拥有的各项国有资产，如房屋、建筑物、设备等固定资产和各项经费等。这些资产主要用于国家行政管理、国防建设及发展科技、教育、文化、卫生等各项社会事业发展的需要，不以盈利为目标，但要求有效、合理、节约使用，提高利用效率。

资源性国有资产，是指国家依据宪法和法律所拥有的各类自然资源，如森林、矿产、海洋、河流、荒山、荒地等。资源性国有资产的合理开发、有效使用，可使再生资源得到补偿和不可再生资源得到替代开发，形成良性循环，实现经济社会可持续发展的重要目标。

将国有资产分为经营性国有资产、非经营性国有资产及资源性国有资产，可分析国有资产在国家经济社会发展中的作用。目前我国国有资产主要存在于生产领域，且工商企业占绝大部分，表明国有经济仍在广泛的领域参与市场竞争。

二、按存在的形态划分

按存在的形态，国有资产可分为固定资产、流动资产、无形资产及其他资产。

固定资产，是指使用年限在一年以上、单位价值在规定限额以上的劳动资料，如机器设备、厂房、建筑物、铁路、桥梁等；流动资产，是指可以在一年内或长于一年的一个营业周期内变现或运用的资产，一般包括现金、银行存款、短期投资、应收及预付款项、存货等；无形资产包括专利权、商标权、著作权、土地使用权、非专利技术、商誉等；其他资产包括特准储备物资、银行冻结存款、冻结物资、待处理财产等。

按存在的形态划分国有资产，可分析国有资产内部结构是否合理。

三、按管理体制划分

按照管理体制，国有资产可分为中央国有资产、地方国有资产。



根据现行国有资产管理体制,由国务院和省、自治区、直辖市人民政府及设区的市、自治州级人民政府分别代表国家对国有及国有控股、国有参股企业,履行出资人职责。国务院代表国家履行出资人职责,所管理的资产为中央国有资产;省、自治区、直辖市人民政府和设区的市、自治州级人民政府分别代表国家对国有及国有控股、国有参股企业,履行出资人职责的国有资产,为地方国有资产。具体分工为,国务院代表国家对关系国民经济命脉和国家安全的大型国有及国有控股、国有参股企业,重要基础设施和重要自然资源等领域的国有及国有控股、国有参股企业,履行出资人职责。国务院履行出资人职责的企业,由国务院确定、公布。省、自治区、直辖市人民政府和设区的市、自治州级人民政府分别代表国家对由国务院履行出资人职责以外的国有及国有控股、国有参股企业,履行出资人职责。其中,省、自治区、直辖市人民政府履行出资人职责的国有及国有控股、国有参股企业,由省、自治区、直辖市人民政府确定、公布,并报国务院国有资产监督管理机构备案;其他由设区的市、自治州级人民政府履行出资人职责的国有及国有控股、国有参股企业,由设区的市、自治州级人民政府确定、公布,并报省、自治区、直辖市人民政府国有资产监督管理机构备案。国务院,省、自治区、直辖市人民政府,设区的市、自治州级人民政府,分别设立国有资产监督管理机构。国有资产监督管理机构根据授权,依法履行出资人职责,依法对企业国有资产进行监督管理。企业国有资产较少的设区的市、自治州,经省、自治区、直辖市人民政府批准,可以不单独设立国有资产监督管理机构。

将国有资产分为中央国有资产、地方国有资产,可分析中央人民政府与地方政府,以及地方政府之间国有资产的分布状况,并且明确它们在国有资产管理中承担的责任。

四、按产业划分

根据产业,国有资产可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。

第一产业的国有资产,主要是在农业等部门的国有资产。改革开放以前,我国在农村实行集体所有制,农业投入以集体和农民为主,除部分国有农场外,国有资产存量较少。1978年以后,我国在农村实行家庭联产承包责任制,政府主要对一些大型农业基础设施进行投资,国有资产增加不多。第二产业的国有资产,主要是存在于工业等部门的国有资产。这是我国国有资产分布量最大的领域,因为我国尚未完成工业化的历史任务,国有经济还承担着特殊的使命。第三产业的国有资产,是指分布在商业、金融、公用事业等服务业领域,以及政府等部门的国有资产。

将国有资产按产业划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,可分析国有资产对产业结构以及整个国民经济结构的调控功能。从上述分析可以看出,我国国有资产主要存在于第二、三产业,经营性国有资产主要分布在第二产业,反映了我国目前的经济社会发展水平和历史任务。

五、按存在的部门划分

按存在的部门，国有资产可分为工业部门国有资产、农业部门国有资产、商务部门国有资产、交通运输部门国有资产、建筑部门国有资产，以及企业社会服务部门国有资产。

将国有资产特别是经营性国有资产按国民经济部门划分，可具体分析国有经济对各个部门的调控程度，以及国家宏观经济政策的重点。一般而言，国家对哪些部门投资多，哪些部门就发展快。在社会主义市场经济条件下，政府不再投资于一般性竞争领域，现有国有资产存量经过战略性调整后，主要分布于控制国民经济命脉、关系国计民生的重要行业。

通过国有资产部门结构分析，可以观察国家的政策意图是否得到实现，或者在多大程度上得到落实。

六、按存在于国内外划分

按存在于国内或国外分类，国有资产可分为国内国有资产和境外国有资产。

国内国有资产是指存在于我国境内的各类经营性国有资产、非经营性国有资产，以及资源性国有资产。境外国有资产是指国有企业开展跨国经营，在国外投资所形成的国有资产，以及我国政府在国外有关机构所拥有的国有资产。

将国有资产分为国内国有资产和境外国有资产，可分析国有企业参与国际竞争的程度，考核其经营效益和竞争力，并加强境外国有资产管理，防止资产流失。

第三节 中国国有资产的形成

我国社会主义性质的国有资产，最早可追溯到革命根据地时期的“公营企业”。而目前构成我国国民经济主体，掌握国民经济命脉，决定我国经济社会制度性质的庞大的国有资产存量，则是新中国成立后通过社会主义改造、大规模的社会主义建设特别是国家财政多年投资积累形成的。

一、革命根据地时期的公营企业

新中国成立前，在共产党领导下的各个时期的根据地，建立了公营企业，由党政机关和部队经营一些农业、工业和商业，主要从事军工、被服等军需民用物资的生产，用

于部队前线作战和根据地建设的需要。这些公营企业的资产,是我国最早具有社会主义性质的资产,为革命战争和根据地建设发挥了重要作用。公营企业的经营和管理,为新中国成立后大规模建立国有企业、管理国有资产积累了宝贵的经验。

二、没收官僚资本,改造民族资本,建立国营企业^①

没收官僚资本、改造民族资本、建立国营企业所形成的国有资产,是新中国成立之初到社会主义改造完成阶段国有资产形成的重要来源。

▶▶▶ 「(一) 没收官僚资本,建立国营企业,掌握国民经济命脉」

没收官僚资本主要是指随着解放战争的胜利、新中国的成立,没收国民党政府及“四大家族”的资本为国家所有。早在1946年解放哈尔滨时,人民政权就开始没收官僚资本企业。辽沈战役结束后,在没收东北全境官僚资本企业的同时,人民政权还接管了敌伪经营的全部企业。到1949年底,中国大陆上所有的官僚资本企业都由人民政府相继接管。在没收的官僚资本企业中,包括金融、工矿、交通运输、商业等部门的企业。

金融方面的企业主要有:四大家族把持下的“四行两局一库”,即中央银行、中国银行、交通银行、中国农民银行、中央信托局、邮政储金汇业局和合作金库,以及国民党省市地方银行系统的共2400多家银行。

工矿企业主要有:控制全国资源和重工业生产的国民党政府资源委员会,垄断全国纺织工业的中国纺织建设公司,国民党兵工系统和军事后勤系统所办的企业,国民党政府交通部、粮食部和其他部所办企业,以及其他官僚资本所办企业,合计共有企业2858家,职工129万人。

交通方面的企业有:国民党政府交通部、招商局所属全部运输企业,即铁路2万多公里,机车4000多台,客车约4000辆,铁路和船舶制造工厂约30个,各种船舶约20万吨。

商业方面的企业有:复兴、富华、中国茶叶、中国石油、中国盐业、中国蚕丝、中国植物油、孚中、中国进出口、金山贸易、利泰、扬子建业、长江中美事业等几十家垄断性的贸易公司。

通过没收官僚资本企业,建立国营企业,新中国在成立之初就直接控制了国民经济命脉,为恢复国民经济、建立社会主义制度以及进行大规模经济建设奠定了基础。

▶▶▶ 「(二) 改造民族资本,建立社会主义制度经济基础」

新中国成立后,与没收官僚资本不同,对民族资本企业实施了利用、限制和改造的政策,通过赎买,将其转化为国营企业。在过渡时期,利用民族资本主义工商业有利于国计民生的积极作用,限制其消极作用,对民族资本主义工商业实行社会主义改造,实行和平赎买的政策。为配合社会主义改造,在税收政策上实行公私区别对待、繁简不同的政策。对不同行业、不同产品,采用轻重不同的税率。最初引导民族资本主义工商企

^① 本部分所引用资料主要来自宋新中主编:《当代中国财政史》,北京,中国财政经济出版社,1997。