

资产评估专业核心课程

系列教材

# 国有资产管理

刘玉平 主编

高等教育出版社

GUOYOUZICHAN GUANLI

资产评估专业核心课程  
系列教材

# 国有资产 管理

刘玉平 主编

## 内容简介

本书共分为 12 章, 分别是: 国有资产管理概论、公共部门经济运行与国有资产管理、国有资产管理体制、国有资产管理基础、国有资产投资管理、国有资产运营、国有资产收益管理、国有资产评估、国有资产管理效益评价、资源性国有资产管理、非经营性国有资产管理 and 国有资产监督管理。

本书可作为资产评估、财务管理等专业的本科生教材, 也可作为资产评估从业人员的参考书。

## 图书在版编目(CIP)数据

国有资产管理/刘玉平主编. --北京:高等教育出版社,2015.8  
资产评估专业核心课程系列教材  
ISBN 978-7-04-043258-9

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 163988 号

策划编辑	刘 荣	责任编辑	解 琳	特约编辑	吕培勋	封面设计	王 鹏
版式设计	马敬茹	插图绘制	杜晓丹	责任校对	王 雨	责任印制	尤 静

---

出版发行	高等教育出版社	咨询电话	400-810-0598
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	网 址	<a href="http://www.hep.edu.cn">http://www.hep.edu.cn</a>
邮政编码	100120		<a href="http://www.hep.com.cn">http://www.hep.com.cn</a>
印 刷	北京市昌平百善印刷厂	网上订购	<a href="http://www.landracom.com">http://www.landracom.com</a>
开 本	787mm×1092mm 1/16		<a href="http://www.landracom.com.cn">http://www.landracom.com.cn</a>
印 张	17.5	版 次	2015年8月第1版
字 数	420千字	印 次	2015年8月第1次印刷
购书热线	010-58581118	定 价	35.00元

---

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 43258-00

# 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探索的重要问题。全面推进国有企业改革,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。

本书力求全面、系统地反映最新理论和政策,使读者能对国有资产管理问题有一个全面的把握和了解。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、资源性国有资产管理和非经营性资产管理,还包括国有资产的手段,诸如产权界定与登记、清产核资、资产评估、效益评价、监督等。

本书的第一、二、三、五、六章由温来成编写;第四章由杨燕英、杨华编写;第七章由白彦锋编写;第八章由刘玉平编写;第九、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。赵兴莉、王奇超、仲昭朋、孙晶、李哲等参与了部分初稿的编写。最后,由刘玉平总纂、定稿。

本书适合高等院校经济学类、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工作的有一定的参考价值。

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

2015年3月

# 目 录

<b>第一章 国有资产管理概论</b> .....	1
第一节 国有资产管理的概念 .....	2
第二节 国有资产的分类 .....	6
第三节 中国国有资产的形成 .....	8
第四节 外国国有资产管理 .....	11
复习题 .....	18
讨论题 .....	18
参考文献 .....	18
<b>第二章 公共部门经济运行与国有资产管理</b> .....	19
第一节 市场失灵与公共企业运营 .....	19
第二节 国有经济战略布局与国有资产管理 .....	29
第三节 中国经济发展阶段与国有资产管理 .....	33
复习题 .....	35
讨论题 .....	36
参考文献 .....	36
<b>第三章 国有资产管理体制</b> .....	37
第一节 国有资产管理体制的内涵 .....	38
第二节 国有资产管理体制的构建准则 .....	42
第三节 国有资产管理体制的内容 .....	44
复习题 .....	50
讨论题 .....	50
参考文献 .....	50
<b>第四章 国有资产管理基础</b> .....	52
第一节 国有资产产权界定 .....	53
第二节 国有资产产权登记 .....	69
第三节 国有资产清产核资 .....	73
第四节 国有资产统计报告 .....	78
复习题 .....	82
讨论题 .....	83
参考文献 .....	83
<b>第五章 国有资产投资管理</b> .....	84
第一节 国有资产投资资金来源 .....	84
第二节 国有资产投资方向、规模和结构 .....	89

第三节 国有资产投资效益 .....	99
复习题 .....	103
讨论题 .....	103
参考文献 .....	103
<b>第六章 国有资产经营 .....</b>	<b>104</b>
第一节 国有资产经营的目的和原则 .....	105
第二节 国有资产经营形式 .....	107
第三节 国有资产处置管理 .....	113
复习题 .....	117
讨论题 .....	117
参考文献 .....	117
<b>第七章 国有资产收益管理 .....</b>	<b>118</b>
第一节 国有资产收益的含义 .....	119
第二节 国有资产收益的收缴 .....	123
第三节 国有资产收益制度的历史演变 .....	132
第四节 国有资本经营预算 .....	140
复习题 .....	152
讨论题 .....	153
参考文献 .....	153
<b>第八章 国有资产评估 .....</b>	<b>154</b>
第一节 国有资产评估概述 .....	155
第二节 国有资产评估方法 .....	162
第三节 国有资产评估管理 .....	176
复习题 .....	183
讨论题 .....	183
参考文献 .....	183
<b>第九章 国有资产管理效益评价 .....</b>	<b>184</b>
第一节 国有资产管理效益的含义 .....	186
第二节 国有资产管理效益评价指标设计指导思想 .....	190
第三节 中央企业综合绩效评价指标 .....	192
第四节 中央企业负责人经营业绩评价指标 .....	197
第五节 国有资产效益管理制度 .....	202
复习题 .....	204
讨论题 .....	205
参考文献 .....	205
<b>第十章 资源性国有资产管理 .....</b>	<b>206</b>
第一节 资源性国有资产概述 .....	207
第二节 主要资源性国有资产管理 .....	215
复习题 .....	222
讨论题 .....	222

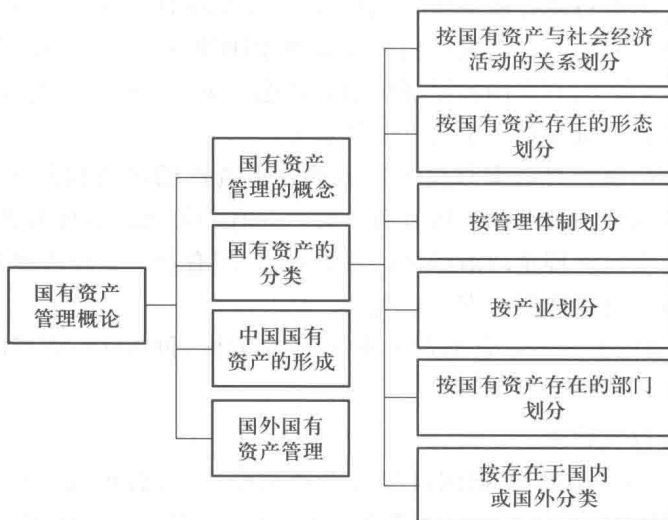
参考文献 .....	223
<b>第十一章 非经营性国有资产管理 .....</b>	<b>224</b>
第一节 非经营性国有资产概述 .....	225
第二节 行政单位国有资产管理 .....	232
第三节 事业单位国有资产管理 .....	235
复习题 .....	242
讨论题 .....	242
参考文献 .....	242
<b>第十二章 国有资产监督管理 .....</b>	<b>243</b>
第一节 国有资产监督概述 .....	245
第二节 政府主管部门监督 .....	246
第三节 立法机构监督 .....	255
第四节 社会中介组织接受委托监督 .....	261
第五节 社会新闻舆论监督 .....	265
第六节 社会公众监督 .....	266
复习题 .....	267
讨论题 .....	267
参考文献 .....	268

# 第一章 国有资产管理概论

## 学习目标

通过本章的学习,学生能够理解国有资产的概念,即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。熟悉国有资产管理的投资、经营、收益分配及资产评估、登记、界定等各个环节、各个方面。掌握国有资产分类。了解我国社会主义性质的国有资产的来源。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,但不乏可资借鉴之处,需要有所涉及。

## 知识结构图



## 案例导入

2012年,在党中央、国务院和地方党委、政府的正确领导下,各级国资委和广大国有企业认真贯彻落实党中央、国务院一系列重大部署,积极应对复杂多变的国内外经济形势,克服困难,扎实工作,保持了国有经济总体平稳运行。1~11月,全国国资委系统监管企业累计实现营业收入34.2万亿元,同比增长10.3%;实现利润1.7万亿元,同比下降6.9%;累计上交税金2.5万亿元,同比增长11.5%,增幅高于同期全国税收收入增幅1.7个百分点。截至11月底,全国国资委系统监管企业资产总额69万亿元,同比增长15.1%。全国绝大部分地区国资委监管企业营业收



入实现了同比增长,天津、上海、四川、贵州、重庆、宁夏、西藏、新疆 8 个省(区、市)实现效益同比增长。

资料来源:王勇在全国国有资产监督管理工作会议上的讲话。国务院国有资产监督管理委员会网站。

## 第一节 国有资产管理的概念

### 一、国有资产及国有资产管理的定义

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。具体来讲,是指国家以各种形式投资及其收益、拨款、接受馈赠、凭借国家权力取得或者依据法律认定的各种类型的财产或财产权利。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,这两种口径在该年度在使用,需要注意其特定场合的含义。

目前,国有企业资产存量 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,对我国经济发展与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,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、产权处置及资产评估、登记、界定等。

#### (一) 国有资产的投资管理

国有资产的投资管理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。国有资产的投资管理涉及经济领域许多重大关系的调整,如投资管理体制建立,财政、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、投资风险的结合等许多问题,在社会主义市场经济体制下有待于进一步探索。

#### (二) 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,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。

### (三) 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。

### (四) 国有资产的产权处置管理

国有资产的产权处置管理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,对国有资产存量进行及时调整,对部分国有资产依法进行购并、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的基礎工作。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。国有资产评估指运用一定的科学方法对国有资产的真正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

前文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。

### (一) 国有资产管理主体

国有资产管理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还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。在国务院国有资产监督管理委员会(简称国资委,下同)成立之前,国有资产产权管理呈现政出多门的状况,财政、发展和改革委员会、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》。该条例规定,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,该条例还规定,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。该条例规定,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议第五次通过《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,其成为这类国有资产产权管理的主体;国有企业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。

## (二) 国有资产管理的客体

国有资产管理的客体即为对象,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对象。但从目前我国国有资产管理的现状分析,无论是理论研究,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。

## (三) 国有资产管理的目标

由于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。在总体上,国有资产管理要维护国有产权合法权益,保卫资产安全,实现资产的保值、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;对非生产领域的国有资产,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;对资源性国有资产而言,其管理目标是,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,对可再生资源达到利用与开发的良性循环,对不可再生资源提高资源利用率,尽可能延长利用时间,走上经济与资源和环境可持续发展的道路。

## (四) 国有资产管理的的手段。

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《中华人民共和国企业国有资产法》《中华人民共和国土地法》《中华人民共和国矿产资源法》等;后者如《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国会计法》等。

国有资产管理的经济手段,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。

而行政手段则是政府利用行政权力和命令，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，迅速纠正有损国有资产合法权益的行为，保护国有资产的完整性、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，尽可能达到增值，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。在非生产领域的资产，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国有资产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。与追求私人利益最大化的个人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，因而，国有资产管理就有执行政府经济政策、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 国有资产的分类

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

按此标准,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,指国家作为投资,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,依法享受合法权益,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的发展,不以营利为目标,但要求有效、合理、节约使用,提高利用效率。

资源性国有资产,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。资源性资产的合理开发、有效使用,可使可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主要目标。

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,可以分析国有资产在国家经济社会发展中的作用。如根据上述资料可知,我国目前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领域参与市场竞争。

### 二、按国有资产存在的形态划分

按此标准,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,包括国家批准的特种储备物资、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

按此标准,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。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。由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,由省、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,可分析中央政府与地方政府,地方政府之间国有资产的分布状况,以及在国有资产管理中承担的责任。

#### 四、按产业划分

按此标准,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,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、第三产业,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、按国有资产存在的部门划分

按此标准,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。

将国有资产按国民经济部门划分,特别是经营性国有资产,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,可以观察国家上述政策意图是否得到实现,或者在多大程度上得到落实。

#### 六、按存在于国内或国外分类

按此标准,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。

将国有资产按存在于国内或国外分类,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,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,用于满足部队前线作战的需要和根据地建设。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,在各个历史时期,为革命战争和根据地建设发挥了重要作用。公营企业经营和管理,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<sup>①</sup>

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,是新中国成立初期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,接管了敌伪经营的全部企业。到1949年年底,除台湾以外的所有大陆上的官僚资本企业,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、邮政储金汇业局和中央合作金库,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、粮食部和其他部委所办企业,以及其他官僚资本所办企业,合计公有企业2858家,职工129万人。

交通运输方面的企业有:国民党政府交通部、招商局所属全部运输企业,即铁路2万多千米,机车4000多台,客车约4000辆,各种船舶20多万吨。

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

<sup>①</sup> 本部分所引用资料主要来自:宋新中. 当代中国财政史. 北京:中国财政经济出版社,1997.

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,国家在新中国成立初期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,对民主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,进行和平赎买的政策。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,采用高低不同的税率。最初引导民族资本主义工商企业接受国家订货、统购包销等,后来发展到公私合营,并由个别企业的公私合营发展到全行业的公私合营。对公私合营的私股推行定息的办法,即为赎买资本家所有的生产资料,而付给他们的股息。据统计,在1956年的工业总产值中,国营企业占67.5%,公私合营企业占32%,私营企业所剩无几。到年底,已经实现公私合营的工业企业,占1956年年初原有私营工业企业户数和职工人数的99%,占总产值的99.6%。在私营商业企业中,已纳入各种形式的户数、从业人员和资本额的比重,分别达到82.2%、85.1%和93.1%。到1956年年底,全国公私合营企业的私股共为34亿元。其中,工业25亿元,商业、饮食服务业8亿元,交通运输1亿元,领取定息的股东114万人,国家财政每年付出的定息资金1.7亿元。10年零8个月共付定息18.14亿元。1956年我国基本上完成了对资本主义工商业的社会主义改造,将其转变为国营企业,使其成为国有资产的重要组成部分。

### 三、财政投资

国家以各种形式的投资和拨款所形成的各类资产,包括国家以财政预算拨款、通过政策性银行贷款给建设单位所形成的国有资产以及各部门、单位以财政资金性的预算外资金所形成的各类财产。这是我国国有资产形成的主渠道。

在财政投资中,形成国有资产最重要的部分,当属基本建设支出。表1-1反映了新中国成立至2005年政府财政支出用于基本建设支出的情况。

表 1-1 1950—2005 年财政基本建设支出

单位:亿元

年份	基本建设支出	年份	基本建设支出
1950	12.5	1959	302.34
1951	27.03	1960	354.35
1952	46.68	1961	110.18
1953	70.34	1962	55.65
1954	84.28	1963	80.21
1955	88.53	1964	123.83
1956	139.58	1965	158.49
1957	123.71	1966	191.04
1958	229.38	1967	161.25



续表

年份	基本建设支出	年份	基本建设支出
1968	117.85	1987	521.64
1969	206.22	1988	494.76
1970	298.36	1989	481.70
1971	309.56	1990	547.39
1972	309.09	1991	559.62
1973	317.17	1992	555.90
1974	312.83	1993	591.93
1975	326.96	1994	639.72
1976	311.25	1995	789.22
1977	300.88	1996	907.44
1978	451.92	1997	1 019.5
1979	443.68	1998	1 387.74
1980	346.36	1999	2 116.57
1981	257.55	2000	2 094.89
1982	269.12	2001	2 510.64
1983	344.98	2002	3 142.98
1984	454.12	2003	3 429.3
1985	554.56	2004	3 437.5
1986	596.08	2005	4 041.34

注:我国自2007年起实行新的政府预算收支分类,不再公布基本建设支出数据。

资料来源:中国财政年鉴(2003).中国财政杂志社;国家统计局.中国统计年鉴(2006年).北京:中国统计出版社,2006.

从表1-1可以看出,财政用于基本建设的支出,从1950年的12.5亿元,增加到1978年的451.92亿元,2002年为3 142.98亿元,其绝对额呈不断增加的趋势。从基本建设支出占财政支出的比重看,1953—1957年大部分年份在30%以上,1958年高达56%。这表明,在计划经济时期,国家财政集中全国财力,进行大规模投资,通过国有企业建立了完整的国民经济体系,特别是工业体系,对国有资产的形成和发展做出了巨大贡献。改革开放以后,随着经济体制改革的深入,政府职能的转变,基本建设支出占财政支出的比重逐步下降。

#### 四、国有企业积累

国有资产收益所形成的资产,主要指凭借国有资产的所有权或出资权而取得的税后利润、股息、红利、股权证转让收入、国有资产转让收入和依法取得的其他收益,以及用这些收益进行的投资等。这也是目前国有资产的主要来源。在改革开放后,随着扩大企业自主权,实行政企分开,资产所有权与经营权分离,进行现代企业制度改造,国有企业逐步成为自主经营、自负盈亏、照章