

河南哲学社会科

编号：2003BJJ003

学规划办项目

河南省国有资本运营的综合评价分析

《河南省国有资本运营的综合评价分析》课题组

2005年4月

河南哲学社会科

编号：2003BJJ003

学规划办项目

河南省国有资本运营的综合评价分析



《河南省国有资本运营的综合评价分析》课题组

2005 年 4 月

河南省国有资本运营
的综合评价分析

课题主持人：郭浩	河南科技大学
主要参加人：	
杜心灵	河南科技大学
马 凌	河南科技大学
吴作勇	河南科技大学
王晓莹	河南科技大学
孔庆蓉	河南科技大学
刘海菊	河南科技大学
王 娟	河南科技大学
李宝峰	河南科技大学

《河南省国有资本运营的综合评价分析》课题组
2005 年 4 月

前言

经济的协调发展，是当前许多国家和地区还没能很好解决的问题。在工业化、现代化的过程中，许多国家和地区一定经济成果的取得很大程度上取决于资本的有效运营。资本运营程度差就会造成了经济结构的失调，成为经济进一步发展的障碍。一个国家和地区能否实现可持续发展，能否进一步增强竞争力的重要标准在很大程度上也取决于国有资本的运营状况。由于中部地区还没纳入国家的投资重点，河南省国有企业到底处于什么样的位置？其经济发展状况如何？河南省的经济发展多大程度上依赖于国有资本的有效运营？这一系列的问题通过统计的评价分析就可以明白，因此进行河南省国有资本的有效运营的综合评价就显得尤其重要，这不仅可以让我们找到资本运营中存在的问题，还可以找到影响其有效运营的因素以及明确今后发展的重点；另外，通过分析提出河南省国有资本的有效运营的对策，这是目前迫切需要解决的问题，具有重要的理论和实践意义。

国有企业改革是一个系统工程，国有企业资本运营是其中重要一环。我们知道国有企业改革的总体目标是建立现代企业制度，促使国有企业发展。国有企业资本运营是与这个总体目标相一致的，健全与完善企业外部市场环境，在企业内部建立适应现代企业制度要求的国有企业经营者的激励与约束机制。因而，从外部来讲，我们要明确政府角色定位，规范金融服务中介组织，完善法律制度以及建立有序的社会保障体系等，为国有企业资本运营提供一个有利的大环境；从内部来讲，我们需要从国有企业的具体实际情况出发，与各项建立现代企业制度的改革措施紧密结合、协调推进，从而使我国的国有企业资本运营更有利于国有企业整体改革的成功推进。本文运用定性与定量研究相结合的方法，就我省国有资本运营问题作了具体深入的研究。

前言.....3

第一章 国有资本运营理论研究现状.....4

 第一节 国内外研究述评.....4

 一、国内学者的研究4

 二、国外学者的研究7

 第二节 世界各国国有资本的管理模式7

 一、以控股机构为中心的管理模式7

 二、以财政部为核心的管理模式8

 三、以综合协调机构为中心的多部门管理模式8

 第三节 目前研究中存在的问题.....8

 一、理论研究落后于实践8

 二、将“运营”与“管理”混为一谈9

 三、研究工作局限于定性研究9

 第四节 本文研究的思路和特点.....9

 一、本文研究意图9

 二、本文研究的思路9

 三、本文研究的特点10

第二章 国有资本运营的基本问题.....11

 第一节 国有资本的概念及其特点11

 一、国有资产与国有资本的概念区别11

 二、国有资本的特点12

 第二节 国有资本运营的涵义、条件及现实意义14

 一、资本运营的涵义14

 二、国有资本运营的概念15

 三、国有资本运营的条件15

 四、国有资本运营的现实意义16

 第三节 国有资本的运营的特点和目标18

 一、国有资本运营的特点18

 二、国有资本运营应遵循的原则18

 三、国有资本运营战略目标19

第三章 河南省国有资本运营的综合评价.....24

 第一节 国有资本运营评价指标体系的设计25

 一、国有资本运营评价指标体系的设计原则25

 二、国有资本运营指标体系的设计26

 第二节 河南省国有资本运营评价方法简述28

一、传统的对国有资本运营的综合评价方法	28
二、现代客观的评价方法	30
第三节 河南省国有资本运营的主成分分析法	32
一、指标数据的标准化和逆指标的处理	32
二、计算标准化后的每两个指标间的相关系数，得到相关系数矩阵 R	32
三、计算相关系数矩阵 R 的特征根和累计贡献率	33
四、计算主成分得分	34
五、计算综合得分	36
第四节 国有资本运营的“钻石体系”模型分析	38
一、迈克尔·E·波特的“钻石体系”模型	38
二、由“钻石体系”模型看河南省国有资本运营竞争力	40
第四章 提升河南省国有资本运营的对策	46
第一节 资本运营环境	46
一、市场的开放性	46
二、竞争的公平性	46
三、企业的独立性	46
四、运营的专业性	47
五、政府的控制与引导性	47
六、加快立法步代	47
第二节 提升国有资本运营的宏观环境	48
一、立足自身产业集群的特点，充分挖掘国有资本运营优势	48
二、注重培育生产要素的创新机制	48
三、进一步完善市场体系，培育竞争环境	48
四、制定严格的产业标准、打造精致型需求	48
第三节 提升国有资本运营的微观环境	49
一、培育企业国有资本运营的核心竞争力	49
二、国有资本运营“核心产品”的开发	49
三、鼓励和扶持发展中小企业	49
原始数据表	51
选择后的指标数据	55
选择后的指标数据标准化	59
参考文献	63
已发表文章	65

前言.....3

第一章 国有资本运营理论研究现状.....4

 第一节 国内外研究述评.....4

 一、国内学者的研究4

 二、国外学者的研究7

 第二节 世界各国国有资本的管理模式7

 一、以控股机构为中心的管理模式7

 二、以财政部为核心的管理模式8

 三、以综合协调机构为中心的多部门管理模式8

 第三节 目前研究中存在的问题.....8

 一、理论研究落后于实践8

 二、将“运营”与“管理”混为一谈9

 三、研究工作局限于定性研究9

 第四节 本文研究的思路和特点.....9

 一、本文研究意图9

 二、本文研究的思路9

 三、本文研究的特点10

第二章 国有资本运营的基本问题.....11

 第一节 国有资本的概念及其特点11

 一、国有资产与国有资本的概念区别11

 二、国有资本的特点12

 第二节 国有资本运营的涵义、条件及现实意义14

 一、资本运营的涵义14

 二、国有资本运营的概念15

 三、国有资本运营的条件15

 四、国有资本运营的现实意义16

 第三节 国有资本的运营的特点和目标18

 一、国有资本运营的特点18

 二、国有资本运营应遵循的原则18

 三、国有资本运营战略目标19

第三章 河南省国有资本运营的综合评价.....24

 第一节 国有资本运营评价指标体系的设计25

 一、国有资本运营评价指标体系的设计原则25

 二、国有资本运营指标体系的设计26

 第二节 河南省国有资本运营评价方法简述28

一、传统的对国有资本运营的综合评价方法	28
二、现代客观的评价方法	30
第三节 河南省国有资本运营的主成分分析法	32
一、指标数据的标准化和逆指标的处理	32
二、计算标准化后的每两个指标间的相关系数，得到相关系数矩阵 R	32
三、计算相关系数矩阵 R 的特征根和累计贡献率	33
四、计算主成分得分	34
五、计算综合得分	36
第四节 国有资本运营的“钻石体系”模型分析	38
一、迈克尔·E·波特的“钻石体系”模型	38
二、由“钻石体系”模型看河南省国有资本运营竞争力	40
第四章 提升河南省国有资本运营的对策	46
第一节 资本运营环境	46
一、市场的开放性	46
二、竞争的公平性	46
三、企业的独立性	46
四、运营的专业性	47
五、政府的控制与引导性	47
六、加快立法步代	47
第二节 提升国有资本运营的宏观环境	48
一、立足自身产业集群的特点，充分挖掘国有资本运营优势	48
二、注重培育生产要素的创新机制	48
三、进一步完善市场体系，培育竞争环境	48
四、制定严格的产业标准、打造精致型需求	48
第三节 提升国有资本运营的微观环境	49
一、培育企业国有资本运营的核心竞争力	49
二、国有资本运营“核心产品”的开发	49
三、鼓励和扶持发展中小企业	49
原始数据表	51
选择后的指标数据	55
选择后的指标数据标准化	59
参考文献	63
已发表文章	65

前言

经济的协调发展，是当前许多国家和地区还没能很好解决的问题。在工业化、现代化的过程中，许多国家和地区一定经济成果的取得很大程度上取决于资本的有效运营。资本运营程度差就会造成了经济结构的失调，成为经济进一步发展的障碍。一个国家和地区能否实现可持续发展，能否进一步增强竞争力的重要标准在很大程度上也取决于国有资本的运营状况。由于中部地区还没纳入国家的投资重点，河南省国有企业到底处于什么样的位置？其经济发展状况如何？河南省的经济发展多大程度上依赖于国有资本的有效运营？这一系列的问题通过统计的评价分析就可以明白，因此进行河南省国有资本的有效运营的综合评价就显得尤其重要，这不仅可以让我们找到资本运营中存在的问题，还可以找到影响其有效运营的因素以及明确今后发展的重点；另外，通过分析提出河南省国有资本的有效运营的对策，这是目前迫切需要解决的问题，具有重要的理论和实践意义。

国有企业改革是一个系统工程，国有企业资本运营是其中重要一环。我们知道国有企业改革的总体目标是建立现代企业制度，促使国有企业发展。国有企业资本运营是与这个总体目标相一致的，健全与完善企业外部市场环境，在企业内部建立适应现代企业制度要求的国有企业经营者的激励与约束机制。因而，从外部来讲，我们要明确政府角色定位，规范金融服务中介组织，完善法律制度以及建立有序的社会保障体系等，为国有企业资本运营提供一个有利的大环境；从内部来讲，我们需要从国有企业的具体实际情况出发，与各项建立现代企业制度的改革措施紧密结合、协调推进，从而使我国的国有企业资本运营更有利于国有企业整体改革的成功推进。本文运用定性与定量研究相结合的方法，就我省国有资本运营问题作了具体深入的研究。

第一章 国有资本运营理论研究现状

目前,经济理论界和改革实践中都出现了建立资本市场的呼声。江泽民指出:要加强资本市场的建设,必须加强资本的运营。“加强资本运营的目的,是为了促进国有资本用活用好,实现保值增值”。国有资本以其独特的本来面貌出现在我国社会主义市场经济之中,资本运营带来效益的观念已深入人心,传统的国有资产管理的观念也应当相应转变。这是抓住重点,分清主从,全面重构国有资本运营机制的良好契机。90年代初期,国内外学者就开始了改革中国国有资产管理体制的研究探讨。

第一节 国内外研究述评

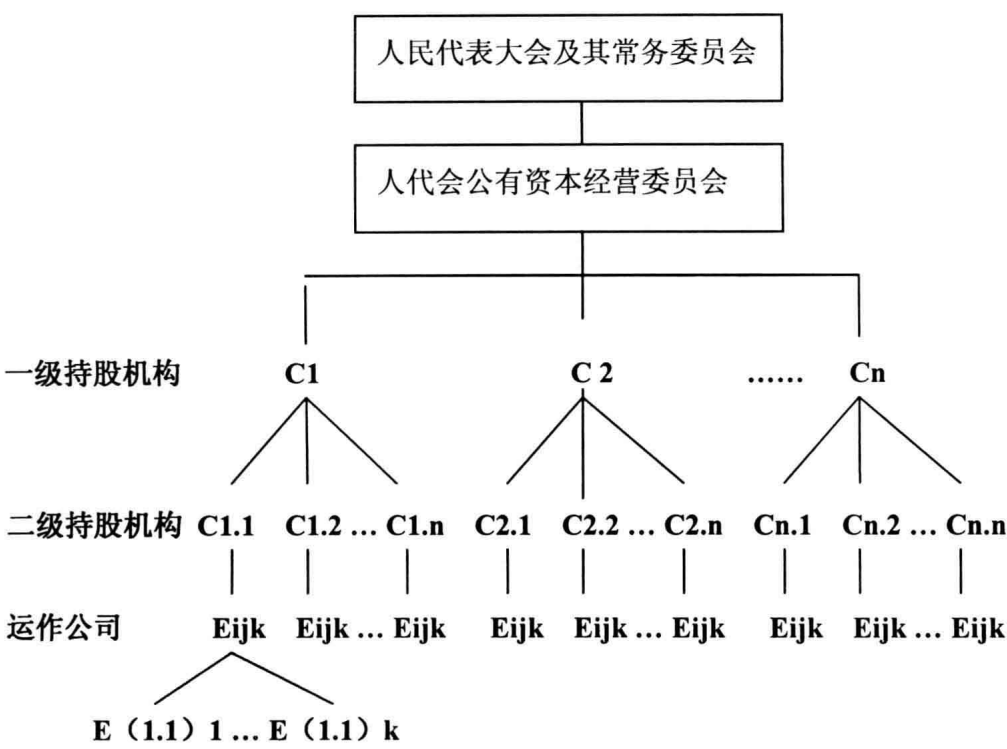
一、国内学者的研究

有些学者提出了按“资本化”规则重塑国有资产运营体系的构想。方案是建立一个“三层结构”的国有资产运营体系。这三个层次是:第一层,实行“政”“资”分离,建立和健全全民资产的专门管理机构(独立于政府之外的国家资产管理中心),并通过它的各个分支机构统一管理全民资产,行使全民资产所有者职能。这样,政府及其所属部门主要行使宏观调控方面的经济管理职能,国家资产管理中心行使资产管理职能,经济管理和资产运营两个系统各自独立。第二层,建立国有资产经营的中介性组织。国有资产管理中心拥有经济所有权,但它不应成为直接经营国有资产的经济实体。第三层,对企业投资,在基层形成占用国有资产自主经营的法人化实体公司。在这一“三层结构”中,国有资产管理委员会已从作为社会代表的政府中分离出来,成为“国有”与“政府”并立的国有资产所有者代表组织,二者都直接隶属于全国人民代表大会,对全国人民代表大会负责,这就实现了政府行政管理权、社会经济管理权与国有资产代理所有权的分离,即政资分离。国有资产管理委员会、国有资产经营公司、国有资产实体占有企业也已分离,三者是国有资产所有者(投资者)、产权经营者和实体经营者通过市场发生的平等关系。政府及其职能部门本着政企分离的原则,对国有资产经营公司、国有资产实体占有企业提供服务,并通过市场进行宏观调控和管理,不参与两主体的经营活动。

也有些高层政府官员和学者提出了建立国有持股公司、重构国有企业所有权框架的具体设计。设计的方案是以国有控股公司为主体的层级持股结构(图 1-1)。在他们的方案中,国家级的国有资产管理机构不叫“国有资产管理委员会”,而被称为“公有资本经营委员会”,“公有资本经营委员会”由人民代表大会常务委员会选举产生,它作为公有产权的代表和国有经济的董事会,负责组织一级持股机构的董事会,并对

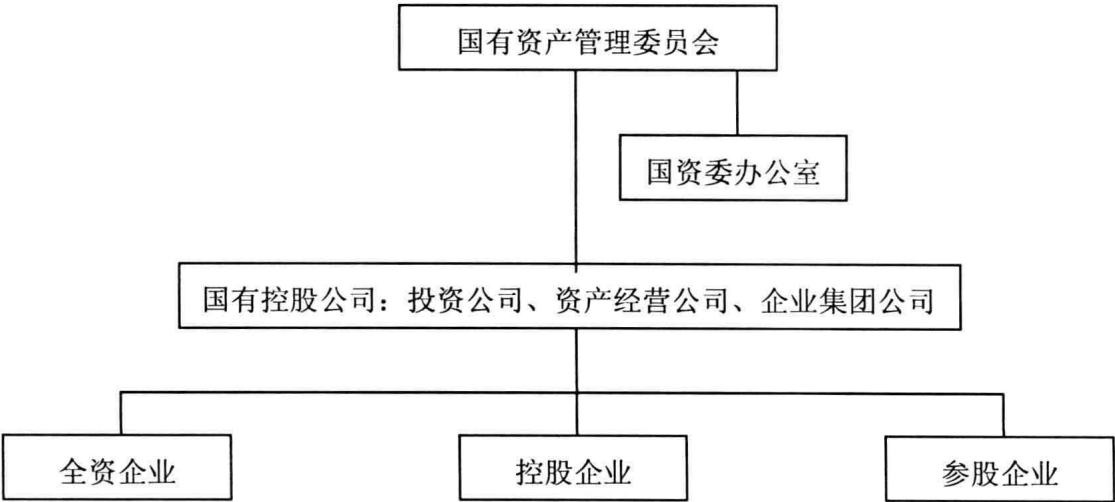
其工作绩效进行评价和监督；“国有资产经营公司”被构造为各级“国有持股公司”。图中 $C_i (i=1, 2, \dots, n)$ 是一级持股机构，是由公有资本经营委员会直接组建和拥有的国有持股机构，包括持股公司、投资公司等； $C_{ij} (j=1, 2, \dots, m)$ 是指从属于一级持股机构 C_i 的持股和投资的附属公司，可称二级持股公司； E_{ijk} 是指由国有企业转化过来的、由 C_{ij} 所控制的直接从事工商业经营的公司，也可称为运作公司。上述两种方案是较早的国有资产管理体制改革设计。后来在此基础上逐渐形成了现在占主

1-1.国有资产管理体制模式示意图



导地位的三层次国有资产管理体制，即国有资产管理委员会——国资经营公司(或国有控股公司、企业集团公司)——公司企业三级授权管理运营体系，其模式如下(图 1-2)，在三层次国有资产管理体制中处于第二层次的组织主要是指国有控股公司，只

1-2 国有产权组织图



是不同的学者冠以了不同的名称。有些学者明确主张通过建立国有控股公司来经营国有资本，他们设计的方案虽然是一个四层次结构，但中间两层可以合二而一，因为第二层和第三层的国家持股公司，其产权结构、组织体制和管理方式基本一致。至少在改革的初级阶段，国家会保持控股权，所以这些国有持股公司大多数是国有控股公司。之所以建立一级持股公司，是因为一级持股机构对于重构国有企业的产权结构具有重要意义，这是解决所有者缺位、产权主体虚置等基本问题的出路。总之，在一个较长时期内，国有控股公司将作为未来我国国有资产管理体制的一个层级而存在，这一点已成为国内外学者的共识。

当前我国国有资产管理体制改革及建立现代企业制度的一个突出难点是国有企业产权主体的虚置。这个问题不解决，现代企业制度的建立只能是一句空话。深化国有企业改革应当健全国有资产管理体制，其中心环节是构建国有资本运营主体。也有专家分析认为，国有企业改革是一项系统工程，必须从国有资产市场经营主体即建立国有资产经营公司入手，建立国有资产经营和管理体系。国有资产经营公司将发展成为国有控股公司。国有资产经营公司通过追求自身利益最大化来间接实现国有资产在价值上的保值增值。

2002年9月5日至6日，在上海召开的“国有资本营运论坛”第二届年会上，有些学者谈了自己对国资管理体制的设想。首先要有一个明确的国有资产的代理人，即要成立一个“公共机构”去管理国有资产，这个机构是国有资产代理人，代表公共利益，确保国有资产的保值、增值。在目前这种过渡时期体制下，这一“公共机构”也许应设在政府里面，这样有利于政府各部门间的协调，以及改制的进行。构建一个中央统一所有、中央与地方分级行使国有资产出资人权利的国有资本运营体系。这个公共机构不仅要关心企业资产的运营，而且要关心私人物品与公共物品供给的相互关系，如果公共物品供给短缺，例如基础设施、公共服务、社会保障短缺，这个国有资产代理人就应该把一部分产业资本调整过来加强公共物品的供应。国有资产代理人不仅要使国有资产获得收入，而且国有资产本身能运用到公众利益最大化的目标上去，而不是资本利益最大化，这是国有资产代理人的特殊职能。国有资产所有权事实上存在分级的所有权，分级行使所有权就是说地方国有资产所有权由地方政府来行使，由它来决定其买卖交易、处置等。国有资产管理体制的第二级是国有资产管理公司，国有资产管理公司主要从事资本运营，而不是产业经营。从另一个角度分析研究，有学者提出将国有资本经营分为国有资本的政策性经营、服务性经营和营利性经营。另外，有关国有资产运营监管及市场经济体制建设的论述也很丰富。从资本运营的外部环境来看，中国需要建立多层次的比较完善资本市场，其中主要是有价证券资本市场和非有价证券资本市场。从资本运营的监管体系来分析应加强和完善监督机制，把外

部监督和内部监督结合起来。就是说对国有企业及其领导人既要有外部监督约束又要有内部监督约束。同时既要有事前、事中监督，还有事后监督。加强对国企经营管理者的激励，使企业经营者和所有者的利益趋于一致，让经营者为所有者更好地服务，是国企提高经济效益的途径之一。

二、国外学者的研究

80年代以来，国外学者也非常关注中国的国有资产管理体制改革问题，并提出了一些设想。世界银行曾于1989年1月提出“关于中国股份公司的若干建议”，探讨通过一种重组公有制形式的方式，将公有制企业(主要是大中型企业)改变为股份公司。英国学者Adrian Wood教授在90年代初多次阐发了其关于中国应“建立合股公司、重组公有制”的主张，他的建议是：通过对国家所有权的现行格局的重新组合，使得一个企业不再隶属于某一部门或地方政府，而是将其所有权分散在若干个主要关心该企业盈利(而不是它的产值、采购量、就业或工资)的公共机构手中。为实施这个建议，各企业将被转换成合股公司，公共机构在公司中将持有特定的股份。国有金融中介机构(银行、养老基金组织和保险公司)将持有一部分股份，但大多数股份由特别设立的、与一些国家的国有控股公司相类似的所有权机构所持有。Adrian Wood教授的建议集中在两点：实现国有企业所有权的多元化和组建国有控股公司。这个建议的局限性在于它构想的多元投资主体仅仅限定在国家政府投资主体的范围内。

2002年世界银行的分析认为公司治理的各种工具的有效性，在很大程度上取决于市场参与者使用这些工具的利益动因。有效的监管一般以这些动因为基础，通过增强其中一些动因而弱化另外一些动因，建立一个有效的监督和制衡制度，如果没有市场和激励机制的支持，对规章制度的过分强调可能只能带来形式上而非实质上的效率。

第二节 世界各国国有资本的管理模式

因国情不同，世界各国对国有资本（经营性国有资产）的管理模式存在着许多差异，主要有以下几种典型的管理模式：

一、以控股机构为中心的管理模式

该模式的基本特点是，政府主管部门通过设置大型控股公司来实现对国有资产的管理。在大型控股公司之下一般还设有专业控股公司，具体管理和经营所属企业，这样就形成了一个控股公司体系。意大利是实行这种管理模式的代表。其他西欧国家如奥地利、瑞典等，某些发展中国家如新加坡、赞比亚等也采取了这种管理模式。在这

些国家，往往设置若干个大型综合控股公司，由一个政府主管部门专门负责管理这些综合控股公司。

二、以财政部为核心的管理模式

其基本特点是，由财政部作为国有资产的所有者代表，对各行各业的国有企业进行统一管理和监督。德国是以财政部为核心的管理模式的代表，类似的还有英、法、美、日等国。

三、以综合协调机构为中心的多部门管理模式

印度是这种管理模式的代表。印度政府设置了一个具有咨询、服务和监督性质的国有资产管理职能机构——公营企业局。这个局并不独立行使国家所有者职能，只是一个为政府各部门更好地行使所有者管理职能提供服务的综合协调机构。

从国内外有关资本运营的研究情况分析，目前我国有关国有资本运营的研究在一些具体问题的研究上取得了一定进展，如：国有资本的流动与重组、国有资本委托经营、国有资本控股公司的形成与发展、国有资本的保值增值措施、国有资本的监督与管理、国有资本与经济增长的关系、国有资本与产业政策、对产权市场的研究等问题的提出及研究成果，但是其中大部分研究都侧重某一方面。有些研究成果在运用于实践的尝试中取得了一定的效果，如国有控股公司在上海、深圳等城市的组建试点工作，国有企业的股份制改造工作，都取得了可喜的效果。可以说这些研究成果在细节上、局部上是可靠的，但仍是一种有缺陷的研究。

第三节 目前研究中存在的问题

一、理论研究落后于实践

大部分研究课题都是在改革实践中出现问题后提出来的，或者是问题在实践中得以解决后才进行的经验总结，只是对具体问题进行理论分析或对解决问题的方法进行理论阐释。因此在事实上，对国有资本问题的研究明显地落后于实践的需要。缺乏一套比较完整的、全面的、基础性的有政策性探索而前置于实践、并对实践起指导作用的国有资本理论体系。

二、将“运营”与“管理”混为一谈

运营是动态的，管理是静态的，运营旨在通过经营管理活动使资本在运动中实现资本增值，管理则不包含经营、运作的含义，是静态的。因而所谓运营体制，只应对“资本”而言，对管理职能范畴中的非经营性国有资产、资源性国有资产，不能运营，只能管理。因而从本质上，现在的大部分研究是将应当完全分开的两个不同性质、不同作用的问题(即国有资产管理与国有资本运营)混为一谈，进行混合研究。两个问题的内部关系互相牵连，机构设置，职能设置，都出现难以理顺的问题。资本运营并不被放在突出的视点上。正是这个原因，造成研究成果在实践中不能发挥更大的作用。

三、研究工作局限于定性研究

对具体环节问题、运营的具体方案研究较细，对定量分析研究的较少，因而深度不够。

第四节 本文研究的思路和特点

一、本文研究意图

本文试图对国有资本运营进行总体的、系统的研究，意在取得三方面的成果，为相关的理论与实践做出贡献。

1. 建立资本运营的框架系统。旨在从资本运营的总体框架、资本运营的基本理论、结构优化、典型运营方式分析等方面对资本运营全过程进行全面系统地分析论述，形成完整的理论体系。
2. 旨在构造“国有资本运营”研究的基础理论。对国有资本运营的概念加以澄清，并在此基础上运用经济学、哲学、数学、统计学对一般事物的客观规律进行分析，对涉及河南省国有资本运营进行较为全面的探讨。
3. 目的在于强调资本主线，将“国有资本”作为运营的唯一对象，并以其主导国民经济作用最大值发挥为目标，结合资本运营的实践工作，设计资本运营的总体评价体系，力求做到来源于实践、高于实践，以定性分析为基础进行定量分析，对资本运营的实践工作有所启发、指导，以改在实际工作中无所适从的局面。

二、本文研究的思路

资本运营系统是一个动态、开放系统，它具有一般系统的特性。系统是由某些相互联系的要素集合而成。在国有资本运营系统中内部要素主要是指国有资本的所有

权、管理权、经营权三者各自的主体及具体运营的客体；外部环境是市场机制及系统目标实现机制与社会经济环境体系的接合点；内部要素和外部环境之间的协调、作用形式及资本运营的主体在宏观和微观上的管理、运营的模式、方式及机制；国有资本运营的宏观政策是对运营系统的信息反馈；运营的最高目标就是国有资本价值最大化。内部的因素与外部的因素是共同发生作用的两个方面。内因具有主观性、能动性，外因具有客观性、约束性。两方面因素有机结合，才能使国有资本运营的机制达到效率要求。本文围绕构建河南省国有资本运营系统这一中心问题，以国有资本运营理论构建、国有资本运营模式设计为主线展开分析论述。将国有资本运营作为一个综合大系统，分析河南省国有资本运营的基本情况。从经济理论角度，完善国有资本运营。

本文在研究思路注重定性分析与定量分析的结合。首先分析了国有资本运营的特点以及目前国内外研究现状及存在的问题。通过揭露矛盾找出问题，构思了国有资本运营的综合评价体系，以求得资本运营的整体理论框架从微观到宏观、从理论到实践的充实和完善，构成完整的理论系统。在构建完整的理论体系的前提下，通过对对市场经济国家的国有资本运营模式和改革经验分析，提出我省提升国有资本运营的对策。

三、本文研究的特点

1. 尽量使用实证分析与理论分析相结合的办法，并对研究对象做历史的比较和空间的比较，运用权威性的数据统计资料对论点论据提供事实上的佐证。
2. 采取静态分析与动态分析相结合的方法，将研究对象的时段性特征与发展性特征同时进行分析，力争全面反映事物规律。
3. 以国有资本运营整体为研究对象，重点内容是构建国有资本运营的评价指标体系。
4. 运用多元统计分析的方法，对各指标进行全面分析，进一步把握资本运营全过程的可靠性。
5. 运用迈克尔·波特的“钻石体系”模型，对河南省国有资本运营进行分析。

第二章 国有资本运营的基本问题

第一节 国有资本的概念及其特点

一、国有资产与国有资本的概念区别

国有资产是指国家所有并能够以货币计量的，能为所有者或占有者提供未来经济效益的各种经济资源，即指国家拥有的资产。自中华人民共和国成立以来，国家为进行社会主义经济、文化、科学、国防和社会公共设施等建设投入了大量的资金，积累起了数以万亿计的国有资产，这笔巨额财富是我国社会主义制度赖以生存和发展的经济基础，是国家实现宏观经济调控的重要手段，是实现全体劳动群众共同富裕的保障。

按其与社会经济活动的关系划分，国有资产可以分为经营性国有资产和非经营性国有资产。经营性国有资产是指国家在社会生产流通领域内占有并用于为社会提供商品或劳务的财产。其使用单位主要是企业，并通过企业的生产经营活动不断实现自身价值的保值与增值，企业也完全依靠资产经营收益来支付各种经营活动费用；非经营性国有资产是指国家在非生产流通领域内占有的资产，其使用单位一般是非生产经营组织，如党政机关、军队、文化、教育、卫生、科研、福利、新闻等行政机构或事业单位。非经营性国有资产在使用过程中虽然也存在自身价值的问题，但一般不能实现自身价值的增值，其使用单位也不是或主要不是靠为社会提供商品或劳务来获得权益，而是一般依赖于国家预算提供经费。

1997年7月，在《国家体改委关于城市国有资本营运体制改革试点的指导意见》中指出：“国有资本是资本性质的经营性国有资产，是国家投资的企业中属于国家所有的净资产，即国家所有的所有者权益。”财政部2001年4月28日颁布的《企业国有资本与财务管理暂行办法》第五条指出：“国有资本是指国家对企业各种形式的投资和投资所形成的权益，以及依法认定为国家所有的其他权益。”通过对比可以看出，这两个定义实质上是一致的。

我们认为，要把握这一概念应包括以下几个层次：首先，从本质上来看，国有资本是一种资本。马克思指出，资本是能够产生剩余价值的价值，是用来谋取收益的那部分财富。由国家拥有的国有资本，应该用来生产广大人民生活所需要的物质产品，是国家调整经济结构的重要手段，但它作为一种资本，也必然要在市场经济活动中参与谋取利润的经济活动，以实现国有资本的保值和增值；其次，从范围来看，国有资本不是指全部的国有资产，仅仅是指投资于企业的经营性国有资产。至于国家行政机