

GUOYOU ZICHAN GUANLI LILUN YU
SHIJIAN YANJIU

国有资产管理 理论与实践研究

◇ 原崇信 申长平 / 等著

国有资产管理理论与实践研究



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产管理理论与实践研究 / 原崇信, 申长平等著.
北京: 经济科学出版社, 2006. 8

ISBN 7 - 5058 - 5713 - 4

I. 国… II. ①原…②申… III. ①国有资产 - 资产管理 - 研究 - 中国 IV. F123. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 078748 号

责任编辑: 张惠敏

责任校对: 王肖楠

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

国有资产管理理论与实践研究

原崇信 申长平 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

第三编辑中心电话: 88191307 发行部电话: 88191540

网址: www.esp.com.cn

电子邮件: esbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 12.5 印张 300000 字

2006 年 8 月第一版 2006 年 8 月第一次印刷

ISBN 7 - 5058 - 5713 - 4/F · 4972 定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)



作者简介

原崇信，男，1943年12月生，山西省阳城县人，中国共产党党员，高级经济师。1965年毕业于山西财经学院，先后在山西省商业厅、山西省财贸办公室、山西省政府办公厅工作；1983年7月调至山西省财政厅，先后任副处长、处长、副厅长等职。1993年3月任山西省财政厅厅长、党组书记。1994年7月至1998年3月兼任山西省地方税务局局长，1994年7月至1999年8月兼任山西省地方税务局党组书记。原崇信同志是中共山西省第七、八届省委委员，中国人民政治协商会议山西省第七届、第八届委员会委员、常委，山西省第九届人大代表。2003年1月，任山西省人大财经委主任至今。主要著作有：《财税大辞海》、《区域财政研究》、《财政运行机制研究》、《市场经济与财政》、《山西财政改革与发展》、《山西收入分配状况与政策研究》、《山西财政问题探索》等。



作者简介

申长平，男，1955年2月生，汉族，山西省平顺县人，中国共产党党员，教授。1978年毕业于山西财经学院，留校任教。自1987年至1995年，先后任山西财经学院财政金融系副主任、主任；1996年调任山西省财政税务专科学校校长、党委副书记至今。被聘为山西财经大学硕士生导师、山西省政府决策咨询委员会专家、山西省人大财经委决策咨询专家、财政部教材编审委员会财税专业组副组长、山西省会计学会副会长、山西省财政学会副会长等职。

申长平从事财政、金融、税收、财务教学及科研近30年，主编、参编教材、专著18部；参与并执笔1项国家课题，主持10余项省级课题的研究；公开发表论文90余篇；许多观点在财政理论界产生了很大影响，多篇论文获省部级奖励。先后被山西省政府授予山西省优秀教师称号；被山西省科委等八部门共同授予山西省青年科技奖和山西省青年教学专家称号；1995年被国内贸易部评为有突出贡献的科学、技术、管理专家；1999年被国务院批准为享受政府特殊津贴专家；2000年荣获山西省“五一”劳动奖章。

前 言

我国亿万人民近 60 年的艰苦奋斗，创造和积累了规模庞大的经营性国有资产和非经营性国有资产；我们还拥有祖先留下的和大自然赋予的种类繁多、十分丰富的国有资源。它们不仅是我们今天生产和生活的物质条件，而且是经济社会可持续发展的重要物质基础。然而，摆在我们面前的是严峻的现实：经营性国有资产经营不善、效益不高、大量流失；非经营性国有资产管理不力、效率低下、大量闲置；资源性国有资产盲目开发、过度耗费、浪费惊人。正视国有资产管理中存在的问题，认真思考科学发展观对国有资产管理的内在要求，深入探索加强国有资产管理的途径，无疑具有重大理论价值和现实意义。

本书是山西省人民代表大会财经委员会完成的山西省发展与改革委员会 2005 年课题研究成果。课题由山西省人大财经委主任原崇信、山西省财政税务专科学校校长申长平主持，课题组成员有：山西省人大财经委副主任赵建平，预算处处长樊挚敏、副处长谭继海、周世经、董芝；山西省人民政府办公厅秘书王琳；山西省财政税务专科学校副教授胡晋青、裴淑琴、郭海莲，高级会计师史爱翠；山西财经大学 2004 级财政学硕士研究生王效梅、何静、宋介燕、李庆生。在一年时间里，课

题组成员团结协助，既有分工又有协作，不仅大量收集资料，而且多次深入基层调研，数次进行集体讨论，在大家的共同努力下，课题得以顺利完成。2006年4月，本课题经山西省科技厅组织专家进行了软科学成果评审，得到了评审委员会的高度评价，评审结论认为本课题研究成果达到了国内领先水平。

全书除导论外，分为三篇，共十六章内容。具体编写分工，原崇信：体系结构和提纲的总体设计，书稿审阅；申长平：体系结构和提纲的具体设计，撰写导论部分，并负责总纂；赵建平：第一章；谭继海：第二章；裴淑琴：第三章、第四章、第五章；樊挚敏：第六章；胡晋青：第七章；周世经：第八章；史爱翠：第九章；何静：第十章；王琳：第十一章、第十二章；董芝：第十三章；郭海莲：第十四章、第十五章、第十六章。王效梅、宋介燕、李庆生分别参与了第一篇和第三篇的资料收集和整理工作。

本书在编写过程中，参考、借鉴和引用了有关学术期刊的研究成果，一并列在参考文献中，谨向作者表示感谢。

国有资产管理领域的改革，创新与完善并存，探索与实践俱进；国有资产管理理论与实践的研究，也将不断推陈出新。本书的有关理念、思路和观点难免有片面错漏之处，恳请读者指正。

作者

2006年5月

导 论

国有资产是与国家这一特定主体密切相关的经济资源。无论国家的性质如何、处于何等经济发展阶段，国有资产总会在一定范围内存在，发挥着其他社会资产所不可替代的职能。在我国，国有资产与建立、巩固和完善社会主义公有制的客观要求相适应，意义更显重要。在新中国成立以来的 50 多年中，我国积累了规模巨大的国有资产，成为社会主义建设的宝贵财富和物质基础。然而，这也导致在社会主义市场经济的发展中，调整国有经济的布局 and 结构，改革国有资产管理体制，成为深化经济体制改革的重大任务。管好、用好国有资产，事关国家和人民的整体利益，关乎经济体制改革的成败得失，决定着社会主义制度的长期稳固。国有资产管理理论与实践问题的研究，将是一个永久性的课题。

一、国有资产的基本内涵

国有资产即所有权属于国家的资产。追本溯源，国有资产是一个历史的范畴，它以国家的产生为前提，以社会生产力发展到一定水平为基础，与社会经济发展有着千丝万缕的联系。适应国家建立以后巩固政权统治和维护社会公共秩序的需要，最初的国有资产主要集中在非生产性领域的国防、行政等方面，以及生产性领域的盐、铁等专卖产品和自然资源方面。随着社会经济的不断发展，国有资产的范围逐渐延伸，不仅扩展到公共事业领域，并加强了对特殊产品、资源和重要行业的直接控制。而且，在

20 世纪四五十年代,随着私人垄断资本主义和国家垄断资本主义的发展,各主要资本主义国家相继实施国有化,形成了相当规模的经营性国有资产。如英国于 1945 年通过了一系列国有化法令把一批煤炭、钢铁、电力、铁路、煤气、航运、电信等企业收归国有;法国于 1937 年实行铁路国有化,40 年代中期又对煤炭、电力和运输 3 个基础公交部门和 32 个全国最大的保险公司实行国有化;意大利等国家也先后通过国有化途径建立了国有经济。受不同的政治经济制度的影响,虽然各国所经历的发展道路大相径庭,但是随着体制的变革和社会的进步,国有资产在国民经济和社会发展中发挥的重要作用则是相同的。

新中国成立以来,凭借国家权力取得或依法认定,通过各种形式的财政拨款、资本金投入及其收益等途径,我国形成了广泛而庞大的国有资产,长期以来在社会经济的发展中发挥着中流砥柱的作用。近年来,随着国有资本战略调整,国有资产的总量规模和分布范围都已经相应缩减,国有经济比重不断下降,国有经济的地位与作用问题一直备受关注。从统计数据上看,目前国有经济仍然集中了社会总资产的 70% 左右、对 GDP 的贡献率仍占 30% 以上,国有经济的效益也逐年提升。1999 ~ 2004 年,国有企业资产总额平均增长 8.2%,所有者权益平均增长 7.4%,国有资产总量平均增长 7.7%。由于体制转换效应的渐进性,可以断定在目前乃至将来较长的一段时期内,国有资产仍然是我国社会主义市场经济发展的重要力量,将起到引导民间资本投资、服务社会公共利益和调控经济运行的作用。

在我国的研究和管理实践中,形成了对国有资产的广义和狭义两种不同的理解。广义的国有资产,是指国有财产,即国家依法取得或认定的资产,或者国家以各种形式对企业的投资和投资收益,以及国家向行政事业单位拨款等形成的资产。其既包括国家依据法律取得的,或者以各种方式投资在境内外各个领

域、部门的经营性和非经营性的资产，也包括属于国家所有的土地、森林、矿藏、海洋等资源性资产，还包括国家所有的版权、著作权、专利权等无形资产。狭义的国有资产就是指经营性国有资产，即国家作为出资人在企业依法拥有的资本及其权益。经济学界通常根据国有资产在社会经济发展中的用途，将国有资产分为经营性国有资产、非经营性国有资产和资源性国有资产。

经营性国有资产，是国家作为投资者，以营利为目的，投入到社会生产经营领域的各类资产，具体表现为国有独资企业的全部资产、中外合资与合作企业中中方投入的资产及其权益，以及股份制企业中国有股份所代表的资产和权益等。一般地，经营性国有资产有如下特征：（1）作为生产要素用于生产经营活动，在生产和流通等经济领域构成商品生产和交换的要素和条件。（2）总是作为一定的资本形态而存续，具有增值性。（3）企业是主要占用主体，但不排除事业单位在一定条件下也成为占用者。（4）市场机制是其主要配置形式。（5）具有多种经营方式。一直以来，我国经营性国有资产的比例高达 70% 左右，在支撑国有经济发展的同时，对全社会经济资源的配置和经济结构的形成发挥着决定性作用。我国的国有资产管理体制改革，乃至整个经济体制改革，就是围绕着经营性国有资产展开的。

非经营性国有资产，是指国家投入到社会非生产领域，由国家机关、事业单位和社会团体用于国家公务和社会公共事业的资产，以及未启用的国有资产。非经营性国有资产的特点体现为：（1）主要用于公共产品的生产。（2）行政事业单位为主要占用者。（3）具有社会服务性，其占有和使用以社会效益为目的。（4）行政机制是其主要配置形式，由行政事业单位无偿占用。在我国的国有资产总量中，非经营性资产所占比例为 30% 左右，但它在整个社会系统中居于关键地位。随着社会主义市场经济的

发展和完善,非经营性国有资产对政治、经济和社会发展所具有的举足轻重的作用愈加突出,资产规模已经呈现出逐渐增加的趋势。

资源性国有资产,是指依照法律规定,所有权属于国家的、能够给人类带来收益与财富的各种自然资源,即狭义上的“国有资源”。资源性国有资产与经营性、非经营性国有资产相比,具有天然性、有形性、有限性、社会性、垄断性、价值多重性、内在关联性和范围的变化性等诸多特点,在社会经济的发展中具有无法替代的地位和作用。尤其是在可持续发展的观念、战略和模式已经被世界各国所重视的今天,国有资源的合理开发、高效利用和有力保护,将为未来社会经济发展提供主要支撑,在较大程度上决定着一国的潜在竞争力和发展水平。

国有资产总量及结构变动

单位:亿元

项目 年份	国有资产总量			经营性国有 资产所占比例	非经营性国有 资产所占比例
	全国	经营性	非经营性		
	①	②	③	④ = ②/① × 100%	⑤ = ③/① × 100%
1991	19536	26846	7310	72.77	27.23
1995	57106.4	45063.3	12043.1	78.91	21.09
2000	98859.2	68612.6	30246.6	69.40	30.60
2001	109316.4	79149.3	36167.1	72.40	27.60
2002	118299.2	76900	41399.2	65.00	35.00

资料来源:(1)吕建永主编.国有资产管理学教程.上海三联书店.1996年版,第74页;(2)2001年、2002年、2003年《中国财政年鉴》。

长期以来,由于我国对资源性国有资产的价值计量方法尚未形成统一的认识,在对国有资产价值总量进行统计时,通常只包括经营性和非经营性两大类国有资产。伴随着国有资产管理体制和企业、事业单位等改革进程,国有资产的总量结构发生了相应

的变化（见上表）。在 1995 年以前，国有资产中经营性资产部分增长较快，1995 年与 1991 年相比，经营性国有资产增长比率达到 67%，高于非经营性资产 2.2 个百分点，反映了经济快速发展阶段资产投入与积累同增的特点。但进入 2000 年，经营性资产增速减慢，与 1995 年相比，经营性资产增长率为 52.3%，但同期非经营性资产增长率达到 151.2%，明显反映出在进行经济结构调整的同时强化政府职能的成效。近年来，国有资产的布局结构调整初见成效，经营性国有资产增速下降，非经营性国有资产的增速稳步提升。与 2000 年相比，2002 年经营性国有资产增长 12.7%，而非经营性国有资产增长率达 36.9%。更值得注意的是，与可持续发展观相适应，为了确保后代人与当代人在资源和环境等方面享有同等的权利，合理开发资源，保护生态环境，我国学者已经开始运用国际通用的方法对资源性资产的价值进行估算，据初步测算，我国国有资源的价值量可达 128 万亿元。

二、市场经济条件下的国有资产职能

国有资产的职能从根本上与国家职能、政府职能和财政职能联系在一起，不同的政治经济制度下，在不同的发展阶段，国有资产的职能有所区别。我国曾经经历了较长时期的计划经济体制时代，这一时期所创造和积累的国有资产奠定了社会主义公有制的经济基础，至今仍然在国民经济的主要行业中发挥着骨干作用。然而，目前社会主义市场经济体制已经初步建立，制度变迁正在引领着政府职能的转换，同时也迫切要求重新定位国有资产的职能，摆正国有资产在市场经济发展中的位置，以正确发挥国有资产的现实作用，并为研究和探索加强国有资产管理的有效途径提供基本依据。

（一）提供物质条件，保障政府运转的职能

为政府履行其职能服务是国有资产的渊源，确保建立和巩固政权的物质条件是国有资产的首要职能。无论任何社会形态、任何政体的国家，政府职能都是由政治职能、经济职能以及社会公共管理和公共服务职能三大职能所构成的有机整体，尽管在不同的发展时期，政府职能的侧重点和比例结构不断变化，但其构成是稳定不变的。由国有资产所保障的这些职能的有效发挥推动着国家不断进步和发展。在市场经济条件下，适应政治经济领域中全方位的观念变革、体制创新和环境开放，迫切需要加强行政、国防、司法、外交和公共安全等纯公共物品的供给，营造和平、安定、高效的发展氛围，确保政府强有力的管理和有效调控。因此，不仅国有资产为履行政府职能提供物质条件的基本职能不会变，在小政府、大市场的趋势下，在规范政府职能的过程中，增加行政性国有资产的投入对提高政府工作效率有着更加重要的意义。

（二）提供公共服务，满足公共需要的职能

随着市场经济的发展，我国政府管理趋向于由微观层面向宏观层面、由直接方式向间接方式的转变，政府作为市场体系的培育者与维护者，其职能中社会公共管理和公共服务职能的地位日渐超越了政治职能和经济职能，弥补市场缺陷、营造和维护良好的社会秩序和竞争环境成为政府的主要目标，这也使国有资产提供公共物品和服务、满足公共需要的职能更加突出，为实现其社会效益而投入、运行和管理的意义更加重要。

由于市场自身的缺陷，政府必须承担纯公共物品和部分准公共物品性质的产品和服务的提供。政府通过投资举办文化教育、科学研究、医疗卫生、社会保障和环境保护等事业，以提高全体人民的物质和文化生活水平；设立相对独立的国有独资或国有控股、参股企业，从事关系国计民生的重要产品的生产、重要资源

产品的供应和支柱产业的发展,兴修道路、桥梁、水利、电力等公共工程,为社会经济发展提供必要的基础设施,降低经济活动 and 市场机制的交易成本,等等。由于社会公共需要对国有资产的需求将伴随着社会发展的始终,所以国家对公共物品和服务领域投资方向和结构的调整,将决定着社会公共需要的保障水平和满足程度。在行使提供公共物品和服务这一职能的过程中,国有资产的主要目标是超越微观层面经济效益之上的宏观的社会效益最大化,其衡量标准不是单纯的国有资产保值与增值,而是整体经济发展质量的改进。

(三) 调节社会经济运行,促进协调稳定发展的职能

“看不见的手”离开“看得见的手”犹如盲人骑瞎马,市场经济需要政府的宏观调控,已为世界范围内市场经济的实践所证明。不用说德国式的社会型市场经济和亚太式的政府主导型市场经济,即使是被经济学界称为自由市场经济的美国,政府活动的规模和范围日益扩大,政府控制的程度一直在增长(萨缪尔森:《经济学》上册,商务印书馆,1982年版,第206~209页)。国有资产投资是政府实现政策和调控目标的工具。调节社会经济运行,促进经济社会协调稳定发展是市场经济条件下国有资产的重要职能。

国有资产能够调节社会经济关系。国有资产战略调整不仅能够促进产业结构优化,理顺国有经济内部各产业之间、国有经济与非国有经济之间、中央与地方之间以及竞争性与非竞争性领域之间的关系,而且能够明确社会各经济主体之间、国有资产所有者与经营者之间的责权利关系。在适应市场经济要求所进行的各项改革中,国有资产还是巨大的制度变迁成本的承担者。在建立协调、有序的社会经济运行机制方面,国有资产具有独特的功能。

国有资产能够调节社会经济运行周期。在经济低迷、衰退时

期,政府可以通过扩大国有资产投资规模,利用投资的乘数效应刺激社会有效需求增加,并引导民间资本投资,以促进经济复苏和增长;在经济繁荣、过热时期,政府通过缩减国有资产投资,可以控制社会有效需求的增长,防止经济过热和产生通货膨胀,以保持经济协调稳定发展。

国有资产能够协调地区经济发展。缩小地区差距,实现共同富裕是我国社会主义经济建设的重要目标。针对各地区因经济基础、社会环境和自然条件等差异所导致的经济差距,国家通过调整国有资产投资方向和重点,配合其他相关政策,能够改善落后地区基础设施水平,推动产业结构优化和升级,加快企业生产技术进步,并促进地区的经济联合,形成区域经济协作和优势互补,增强区域经济的竞争力。

伴随着国有资产管理体制创新、国有资产经营方式改革以及国有资产投资规模、方向和结构的调整,社会经济运行的结构、速度、效益等也在发生着深刻变化。进一步发挥国有资产调节经济运行的职能,提高发展质量,还必须致力于国有资产投资结构的优化、社会综合保障体系的建立健全、弱势群体的就业安置及帮扶工作、国有资产收益的依法收缴、国有资源的保护性开发、生态环境综合整治以及继续缩减国有经济的比重等方面。

(四) 支撑未来社会,实现可持续发展的职能

实现人口、资源和环境的可持续发展是全人类所面临的共同课题。国有资产是现实的社会经济资源,具有显著的可持续性特点:国有资产的投入与产出、积累和消费将永远伴随着社会经济发展的始终;虽然作为社会经济资源的一部分,国有资产是有限且能够衡量其现实效益的,但作为全体人民共同拥有的资产,国有资产特别是国有资源又是代代相传、永续利用、价值无限的宝贵财富。同时,与其他社会资产以经济利益为中心的经营管理模式相比,国有资产总是以国家和人民的整体利益、社会公共利益

作为投资和管理的指导方针，无论社会怎样发展，国有资产始终是最基本、最可靠、最有力的支撑力量。因此，国有资产不仅是当今社会主义建设所依托的坚实基础，而且是满足未来社会需求的重要保证。国有资产支撑未来社会发展的职能对实现经济社会可持续发展具有不可替代的作用。

国有资产投资于教育、卫生等事业是提高人口素质的根本途径。在我国所处的市场经济发展初期，由于政府职能不尽规范、市场机制有待健全、法律制度不够完善，将教育、卫生等事业统统视为准公共物品性质允许民间资本经营，已经造成了巧立名目高额收费、公办与私立无序竞争、资源闲置与投入紧缺并存、社会效益低下的混乱局面，严重地影响着文化教育、卫生等事业的健康发展和全体人民的整体利益。从根本上扭转这种状况，必须充分认识到发展教育、卫生等事业对可持续发展的意义，以及国有资产对有关公共事业的支撑和保障作用，努力建立健全与社会主义市场经济相适应的科技、教育、文化、公共卫生等方面的体制，才能有效推进国民整体素质和国家创新能力的提高，实现社会全面进步。

国有资产是未来社会资源的重要组成部分，是可持续发展的物质基础。围绕可持续发展战略目标的实现，不同类型的国有资产具有同等重要地位，要将经营性、非经营性资产和国有资源归总到可持续发展的大框架中，通过制定与国民经济和社会长远规划相适应的国有资产发展规划，编制全面核算投入、产出与效益的国有资产预算，以及进行相互协调的管理体制改革，来加强国有资产存量和增量管理，促进国有资产的节约使用、合理维护及保值增值，实现国有资产的效益。

国有资源是实现可持续发展的核心，强化法制管理、统筹开发计划、落实保护责任是当务之急。我国要从改革资源管理体制入手，确定统一的国有资源管理主体、制定统一的国有资源利用

开发和保护计划、建立统一的国有资源法律制度，创设资源保护－开发－利用的有效约束机制，对资源开发、生态恢复、环境保护、利用效果等进行全面监督与控制；建立生态基金体系，确保恢复和保护生态环境所需投入；改革企业会计制度，将资源成本纳入核算范围；改进 GDP 核算体系，增加资源耗减成本及补偿等内容，从而确保在提高国有资源利用效果的同时，维护良好的自然环境，重建人与自然的和谐关系，促进经济社会的可持续发展。

三、国有资产管理问题的总体分析

我国国有资产管理体制改革取得的巨大成就是有目共睹。我们更深刻地认识到国有资产在今后社会主义市场经济发展中不可替代的地位和作用。在新的世纪，中国面临着前所未有的发展机遇，但也经受着可持续发展的严峻考验。在经营性国有资产领域，经济结构的战略性调整虽然取得了一定的成效，但国有经济独占鳌头的局面在不少领域仍然没有实质性转变，国有企业的效益参差不齐，改制企业中国有资产的运营效果又差强人意，这些都制约着产业结构的优化和企业竞争力水平的提升。行政事业单位预算制度和资产管理制度等改革正酣，但在不少方面仍处于尝试和经验积累阶段，摩擦和错位并存，人浮于事、资产管理混乱等现象在一定范围内仍然存在，管理效果令人堪忧。国有资源的管理状况更是让人揪心，资源开发利用中重利益、轻保护，急功近利，不顾未来，导致资源耗费巨大、浪费严重；生态环境遭到破坏，自然灾害频发；以资源为基础的产业结构成为发展的桎梏；社会的可持续发展面临资源和生态危机……国有资产管理的现状是如此严峻和复杂，迫使我们必须认真地审视国有资产管理的法律和制度，深刻剖析国有资产管理的现实问题，从而把握制约国有资产管理效果的关键所在，以进一步探索治本之策。

(一) 经营性国有资产管理：体制改革不彻底、法律制度不配套、产权监督约束机制不健全

1. 国有资产管理体制几经变革，难有突破。2003 年以来新型国有资产管理体制的建立被认为是国有企业改革的重大突破，然而许多实质性的问题仍然没有从根本上得到明确和解决，从一定程度上减弱了体制改革的效果。(1) 国资委的法律地位问题。国资委被界定为“政府的直属特设机构”，但对这一特殊机构在法律上没有进行明确的定位。从性质上来说它既不属于行政部门也不属于事业单位，但其工作人员都是国家公务员；从设立目的上讲它将代表国家行使国有资产出资人的职能，但管理的范围却不全面。如此模糊的情形下，难以想像国资委如何能够真正行使国有资产股东的权能，又怎样实现经济上的产权明晰。(2) 国资委的职能问题。在国资委代表国家履行对企业的出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，在管资产和管人、管事相结合的制度设计下，国资委身兼国有资产监管机构和出资人代表双重身份，既行使股东职权又承担监督管理职责，似乎集“裁判员”和“运动员”身份于一体，这种产权权能与管理职能的混杂，不仅不符合资产经营管理的市场法则，国资委的“监督管理”难以名副其实，国有资产股东的权能不能顺利实现，而且在实践中还可能造成更多的利益冲突。(3) 对国资委的监督问题。由于在国资委的设计上，我们没有采取严格的非行政社会法人的结构，理论上享有问责权、罢免权、监督权和评价权的人民代表大会事实上没有机会直接监督国资委的运行效率。时至今日，我国一直没有形成将国有资产存量、结构及其变动情况，以及国有资产管理规划（包括预期目标）及其执行情况等向人民代表大会汇报和提请审议的制度，政府工作报告几乎没有国有资产总量和结构及其利用效率等方面的内容，有关的国有资产经营报告和国有资产使用情况报告从来不向社会公开发布，也没有