

国有资产管理丛书

刘慧勇主编

国有金融资产管理



中国财政经济出版社

《国有资产管理丛书》编委会

蒋乐民 盛焕德 罗元明 田椿生 姜维壮 郭代模
王加春 刘慧勇 文 明 夏子恒 张冀湘 瞿宝元
章锐夫 李长庚 王贵琪 李敏新 洪 钢 戴亚中
刘畅鹏 刘铁成 周 品

前 言

社会主义国家拥有数额巨大的国有资产。在我国，国有资产是全体人民创造和积累的物质财富，是社会主义制度的物质基础。加强国有资产管理，提高国有资产运营的经济效益与社会效益，对促进国民经济的发展，完善社会主义生产关系，巩固社会主义制度具有决定性的作用。

为了满足大专院校试用教材的需要和广大干部职工业务学习的需要，在财政部、国家国有资产管理局、中国人民建设银行总行、中国社会科学院、中国财政经济出版社、湖南省财政厅等单位有关领导、专家、学者的大力支持下，由湖南财经专科学校牵头、组织各方面的专家、学者、实际工作部门的同志及部分教师共三十多人，在广泛调查研究的基础上，历时两年，编写了这套《国有资产管理丛书》。

丛书编写以坚持社会主义道路、坚持社会主义公有制、坚持立足中国国情为指导思想，将加强国有资产管理提到巩固和完善社会主义制度的高度来认识。同时，按照辩证唯物主义和历史唯物主义观点，积极探索与总结古今中外国有资产管理的经验教训，为深化我国国有资产管理的研究，提供广阔的背景和充实的材料。在编写手法上，从教材建设的基本要求和保证丛书的协调统一出发，力争各书的基本观点和基本提法大体一致；同时，为适应不同专业教学内容的选择和不同工作岗位干部职工业务学习内容有所侧重的特点，各书在基本内容有所侧重的前提下，兼顾

有关内容的必要交织重复，以使各书相对独立完整。

国有资产管理工作的，目前正处于探索阶段，诸多理论与方法尚不成熟。由此决定了本丛书只是为建立新型的国有资产管理学科理论体系所作的一种积极尝试。它所能做到的主要是介绍国有资产管理改革试点中的一些情况，提供一些信息和提出一些思路。因而无论是在理论体系的塑造上，还是在篇章内容的选择介绍与探索研究上都很不完善，缺点错误之处在所难免，热诚欢迎广大读者批评指正。

丛书编写直接间接地吸收了众多专家学者正式出版或以其它形式反映的研究成果。在此，谨致谢忱。

“国有资产管理丛书”编委会

1990年4月

为建立和发展国有资产管理 新学科而努力探索

人类社会一直是在不断改革中前进的、发展的。十年前召开的中国共产党十一届三中全会，揭开了社会主义新中国建立以来经济管理体制全面改革的序幕。十年改革，从农村到城市广泛和深入地推进，虽然步履艰难，但成就举世瞩目。伟大的祖国在中国共产党的领导下，继续奋进在社会主义大道上。

作为经济体制改革重要组成部分的国有资产管理体制的改革，顺应历史潮流，在80年代中期开始了艰难探索的历程。这是社会主义制度自我完善的需要，值得为之努力。

我国现有数以万亿元计的国有资产，这是我国社会主义的宝贵“家当”。如何管好用好这份“家当”，对巩固社会主义制度，发展社会主义经济具有十分重要的意义。

新中国成立以来，国家对国有资产管理曾制订了必要的制度，对保障和促进社会主义国有经济的发展起了积极的作用。然而，随着经济和改革的发展，原有的国有资产管理体制已不完全适应发展变化了的新情况。如何根据这种新的情况，坚持改革的方针，通过不断探索，逐步建立新型的国有资产管理体制，维护国有资产的安全与完整，提高国有资产经营管理的经济效益与社会效益，这是摆在我们面前的一个重大的和富有现实意义的新课题。

改革是一个探索的过程，需要有理论作指导，而理论必须来

自实践。如何总结实践探索的经验，并使之形成较系统的理论与方法，进而去指导实践，这是我们应该为之契而不舍、持续努力的方向。由湖南财经专科学校组织和邀请各方面有关专家、教授、实际工作者和教师共三十多人参加，历时两年编写的《国有资产管理丛书》出版了，就是这种努力的一个组成部分，是值得祝贺的一件事情。

该丛书以马克思主义理论为指导，从中国的实际出发，坚持理论与实践相结合，对如何改革和完善国有资产管理进行了有益的探索。其特点有四：第一，编写的指导思想明确，即坚持社会主义道路，坚持社会主义公有制；坚持立足中国国情。丛书编写于资产阶级自由化思潮泛滥之际，尤其是丛书编写大纲第三稿在北京讨论与审议之时，正值北京发生的政治动乱和反革命暴乱平息不久，参加审议会的丛书编委会成员和主编们旗帜鲜明地反对种种企图从根本上否定我国社会主义制度的谬论，坚定了丛书编写的指导思想，并将这一指导思想切实贯彻于丛书的写作中，从而保证了丛书具有较强的思想性和政治性。第二，初步形成了一个比较完整的学科框架。丛书从马克思主义再生产理论与国家学说的基本原理出发，积极探索国有资产管理的基本规律，从国有资产投资、产权、评估、经营、核算、法律规范以及比较研究等方面，较全面地系统地阐述了国有资产管理的基本理论与基本方法，基本上反映了国有资产运动的全过程。第三，内容取材比较广泛与充实。既有对国有资产改革试点情况的介绍，又有对实践经验的理论概括；既立足于本国的实际，又有对世界上不同社会制度的国家的国有资产管理情况的介绍与批判性的借鉴；既有对历史经验的回顾与总结，又有对目前不同观点的比较研究，等等，内容涉及到国有资产管理的各个主要方面。第四，编写手法既统一又灵活。“统一”表现在各书原则思想的统一和原则提法的基本

一致，这是丛书编写应该具有的风格，而这又是难以做到的。“灵活”表现在两个方面：一是在保证丛书原则思想统一和原则提法基本一致的前提下，允许各书作者各抒己见，以反映作者的思想火花；二是内容上有层次之分，有些书属于基础读物，有些书属于研究参考读物，以适应不同范围和层次的不同读者学习参考需要。

可以认为，这套丛书是我国在国有资产管理研究方面一个具有一定开创性价值的阶段性科研成果。尽管它还很不成熟，甚至存在不少缺点，但它毕竟对这一重要课题作了勇敢的、可贵的探索。我前面已经说了，理论归根结底只能是实践经验的总结。目前对我国社会主义国有资产管理体制的改革还处于伊始阶段，因此还不可能要求丛书作者们对尚未进行的实践作出理论的概括。但我期望这套丛书的出版发行，以及全国各方面学者、专家、理论工作者、实际工作者所撰写的论文和专著的发表及出版，都将对目前正在展开的对国有资产管理体制的改革工作起到启迪与推动作用，并使这一改革从理论和实践的结合上不断得到丰富和发展。正由于此，我乐于为丛书作序。

蒋乐民

一九九〇年四月

目 录

第一章 国有金融资产概说	(1)
第一节 国有金融资产的种类.....	(1)
第二节 国有金融资产的现状及地位.....	(3)
第三节 国有金融资产的价值来源.....	(7)
第四节 国有金融资产的主要负债来源管理.....	(14)
第二章 国有金融资产管理职能	(33)
第一节 国有金融资产管理的作用与意义.....	(33)
第二节 国有金融资产管理组织体系.....	(36)
第三节 国有金融资产管理的原则与手段.....	(40)
第四节 国有金融资产管理的主要环节.....	(47)
第三章 国有金融资产结构	(50)
第一节 国有金融资产结构的划分依据 和研究意义.....	(50)
第二节 国有金融资产结构演变的制约因素.....	(54)
第三节 国有金融资产结构的演变.....	(60)
第四章 政府贷款管理	(69)
第一节 政府贷款的种类.....	(69)
第二节 国家建设资金贷款管理.....	(70)
第三节 政府委托贷款的管理.....	(82)
第五章 国家银行贷款管理	(90)
第一节 国家银行贷款的种类.....	(90)

第二节	国家银行投资性贷款管理·····	(95)
第三节	国家银行流动资金贷款管理·····	(132)
第四节	中央银行对国家银行贷款的调节与管理·····	(155)
第六章	国家股份管理·····	(158)
第一节	国家股份的经济职能·····	(158)
第二节	国家参股的主要对象·····	(168)
第三节	国家股份的管理原则·····	(180)
第四节	国家股份的管理机构与管理方法·····	(185)
第七章	其他国有金融资产管理·····	(190)
第一节	财政存款管理·····	(190)
第二节	国家外汇储备管理·····	(196)
第三节	国家黄金储备管理·····	(200)
后 记	·····	(203)

第一章

国有金融资产概说

第一节 国有金融资产的种类

国有金融资产是国家所有的金融资产，即金融形态的国有资产。简要地说，金融资产是由负债形成的、通过资金融通和信用组织而获取收益的资产。主要是债权或股权形态的资产。债权是与债务相对而言的。因而，甲的金融资产往往为乙的债务。不同的所有者，其金融资产有着不同的形态。钞票和债券是其持有人的金融资产，却是其发行者的债务；储蓄存款是存款户的金融资产，却是存款吸收机构的负债。国家所拥有的金融资产，主要有以下几类。

一、政府贷款

政府贷款是中央与地方政府直接发放或者委托金融机构发放给本国企业或外国政府的贷款。政府贷款有较强的政策性，利率一般较低，但并不是无偿的，需要归还，因而是国家的金融资产，应当按资产进行管理，保证其完整和增值。

1979年以前，我国财政主要以拨款方式向全民所有制企事业单位供应资金，政府贷款很少。实行经济体制改革以来，国家预算内用于生产经营性项目的基本建设投资逐步由财政拨款改为委

托中国人民建设银行贷款，各级地方政府利用财政结余委托金融机构发放的贷款也逐渐增多。这样，政府贷款已经成为我国国有金融资产中非常重要的部分。

二、国家银行贷款

国家银行的资产属于国家所有。因而，国家银行的贷款余额构成国有金融资产的一部分。从数量方面看，目前国家银行贷款占我国国有金融资产的比重最高，是我国数额最大的国有金融资产。

1984年以前，我国的国家银行有中国人民银行、中国农业银行、中国银行、中国人民建设银行与中国投资银行等五家。1985年实行金融体制改革，建立以中央银行领导，专业银行为主体的银行体系。自此，中国人民银行成为中央银行，即银行的银行，不再与企业发生直接的业务联系，不再从事经营，把原先承担的经营业务留给从其中分设出来的中国工商银行。1986年成立中国国际信托投资公司，1987年成立中国交通银行，都为国家所有。这样，我国除了作为中央银行的中国人民银行以外，还有中国工商银行、中国农业银行、中国人民建设银行、中国银行、中国投资银行与中国交通银行等六家国家银行以及一家国有非银行金融机构——中国国际信托投资公司。本书所讲的国家银行，是上述银行与非银行金融机构的总称。

在国家专业银行与中央银行之间存在着存贷款关系，这是国家银行体系的内部资金联系。从国有资产的角度观察，他们之间的这种资金联系虽然也可区分为债权与债务，但并不发生资产所有权的转变，只是国家金融机构内部的调节与核算。因此，本书不把中央银行发放给国家专业银行的贷款余额列入国有金融资产；相应地，也不把专业银行在中央银行的存款视为国家负债。这

样，作为国有金融资产的国家银行贷款，就是专指国家专业银行（包括国有非银行金融机构）对企事业单位和个人的贷款余额。

三、国家股份

国家在公司和企业中持有的股份，称为国家股份。国家股份是重要的国有金融资产，但目前我国拥有的国家股份不多。全民所有制企业的资产属于国家，目前这些资产绝大部分不是股份形态的，而是实物形态的固定资产和流动资产。随着经济体制改革的深入和中外合资企业增多，我国的国家股份将有显著增长。因此，尽管我国的国家股份形态的国有金融资产暂时还很少，本书还是单独设立一章专门讨论国家股份管理问题。

四、其他国有金融资产

除了上述三种国有金融资产之外，还有国家的外汇与黄金储备、国家银行在国际金融机构的资产、各级财政在银行的存款以及国家银行持有的企业债券等，也是国有金融资产。这里把国家银行持有的企业债券列入其他国有金融资产，而没有单独列出来，是因为目前这种形态的国有金融资产很少，银行主要采取发放贷款的方式借钱给企业使用。将来，随着银行融通资金的方式趋向多样化，企业债券形态的国有金融资产有可能迅速增多，发展成为重要的国有资产。

第二节 国有金融资产的现状及地位

目前我国的国有金融资产是何种情况，在全部国有资产中居于何种地位？这是本节要讨论的问题。

一、我国国有金融资产的现状

从目前情况看，我国的国有金融资产有以下几个特点。

（一）以国家银行贷款为主

自建国初期直到目前，在我国国有金融资产中，数量最大，所占比重最高的是国家银行贷款。1952年末，我国国家银行贷款余额为108亿元，估计约占当时全部国有金融资产的90%，其余部分主要是外汇与黄金储备以及少量公私合营企业中的公股。1956年实行全行业公私合营，完成资本主义工商业的社会主义改造，公股形态的国有金融资产消失。加之与1952年相比黄金储备没有增加，外汇储备略有减少，国家银行贷款占全部国有金融资产的比重进一步上升。70年代我国黄金储备和外汇储备虽有不同程度的增加，但增长速度不快；对第三世界国家提供了一些政府贷款，数额有限。因此，在实行经济体制改革之前的1978年，估计国家银行贷款仍占全部国有金融资产的95%以上。

实行经济体制改革后，国家预算内基本建设投资逐步由财政拨款改为委托银行贷款，政府贷款形态的国有金融资产迅速增加。与此同时，国家外汇储备和国家银行在国际金融机构的资产大幅度增长。对外开放，吸引外资，又建立了一些中外合资企业，开始有了国家股份。这些因素使国家银行贷款占我国全部国有金融资产的比重有所降低。尽管如此，由于近10年国家银行贷款增长率也很高，1988年已突破1万亿元，1989年已接近12000亿元，数额巨大。因而国家银行贷款占国有金融资产的比重仍然在80%以上，还是我国国有金融资产的主要构成部分。

（二）政府贷款比重上升

自1979年开始国家预算内基本建设投资由拨款改贷款的试点

工作以来，政府贷款增长迅速。仅由建设银行经办的政府投资贷款，至1987年底便突破1000亿元，1989年突破1300亿元。加上其他各种政府委托贷款和对外援助贷款，我国政府贷款占全部国有金融资产的比重已超过10%，具有举足轻重的地位。

（三）国家银行在国际金融机构资产与外汇占款增长迅速

1979年以前，我国在国际金融机构中没有资产。1980年有了36亿元人民币的国际金融机构资产，1986年突破100亿元人民币，目前已突破200亿元，增长速度是很快的，10年间增长了6倍。这一期间国家银行的外汇占款波动很大。1979年的外汇占款为20.6亿元人民币，1980年下降为-8.4亿元，1981年又大幅度回升为89.6亿元，1982年跳升为217.7亿元，1985年又从1984年的263.6亿元跌落为93.1亿元，1986年再跌到38.1亿元，1987年又回升为132.1亿元。透过年度之间的大幅度波动，还是可以看到我国国家银行的外汇占款是趋向于增长的，而且增长速度不慢。

（四）国家股份增长慢比重低

近10年来，股份形态的国有金融资产虽有增长，但增长速度不快，数额不大，占全部国有金融资产的比重很低。

（五）国家银行贷款绝大部分为流动资金贷款

在全部国有金融资产中，80%以上是国家银行贷款。而在国家银行贷款中，商业企业的流动资金贷款约占40%，工业生产企业的流动资金贷款约占20%，物资供销企业流动资金贷款约占5%，农业贷款、城镇集体企业和建筑企业贷款中大部分也是流动资金贷款。合计起来，流动资金贷款占国家银行贷款的比重接近甚至超过80%。这就是说，在全部国有金融资产中占一半以上的是国家银行流动资金贷款。

（六）逾期贷款较多

目前，我国各家专业银行都有一批逾期贷款，其中有些难以

收回，遭受损失的可能性很大。这种情况表明我国急需加强国有金融资产管理，特别是国家银行贷款的管理，以便保证我国国有金融资产的安全性、完整性。

二、我国国有金融资产在全部国有资产中的地位

随着有计划商品经济的发展，在全部国有资产中国有金融资产的地位已经变得十分重要，而且越来越重要。具体表现在以下几个方面。

（一）数量最大的国有资产

目前，我国各种形态国有金融资产的价值总额已接近 15000 亿元，在数额上超过了全民所有制企事业单位固定资产净值和库存物资价值总和。也就是说，我国的国有资产已有一半以上是金融形态的。换言之，国有金融资产是数量最大的国有资产，应当列为管理的重点。

（二）便于管理的国有资产

与实物形态的国有资产相比，国有金融资产更便于管理。因为金融资产是一种债权或股权，比千差万别的固定资产或库存物资在形态上要单纯得多。需要解决的问题相对简单一些，有着更多的共性，容易积累管理经验，总结失误教训，改进管理方法，提高管理水平。

（三）增殖性强的国有资产

国有金融资产的第一属性是需要偿还或分享利润，既不要偿还又不要分享利润的资产不是金融资产。有些政府贷款是无息或低息的，目的是支持贷款行业的发展，但无息的贷款所占比重毕竟不高，总的看国有金融资产是要计息增殖的。与实物形态的国有资产相比，国有金融资产的增殖性是强的。因此，国有金融资产增长率较高，增加的速度较快。近10年的发展已明显地表现出

这一点，今后还会保持这种势头。

（四）比重升高的国有资产

由于增长速度快，相比之下其比重必然有所上升，在全部国有资产中占有更大的份额，以致发展为最主要的国有资产，成为国有资产的主要部分。

目前，在讨论国有资产管理时，人们的着眼点和注意力还是主要放在固定资产与流动资产等实物形态的资产上，对金融形态的国有资产不够重视，甚至忽略。这种观念落后于已经发展变化了的形势，不符合客观实际，随着改革的深入会越来越不适应国有资产管理的需要。本书专门讨论国有金融资产的管理问题，目的就是要引起对金融形态国有资产的重视，使人们的观念跟上变化了的形势。

第三节 国有金融资产的价值来源

国有金融资产从哪里来？从大的分类看，国有金融资产的价值来源有二。一是通过税收或利润上缴无偿取得的财政收入以及国家银行结益，二是多方筹集的有偿负债收入。不同种类的国有金融资产价值的主要来源也有差别。譬如，国家黄金与外汇储备的主要价值来源不应当说是负债，应当说是非负债收入。政府贷款的价值来源中含有一定比例的负债收入，但绝大部分是靠税收取得的非负债收入。国家银行贷款的价值来源有一小部分是国家银行的资本金，绝大部分则是吸收存款得到的信贷资金，属于负债。

尽管存在上述差别，要把各类国有金融资产的价值来源一一确定下来是十分困难的。本节仅针对全部的国有金融资产讨论它们的价值来源。

一、国家税收与银行结益

各级财政通过课税取得的财政收入大部分用于当年的消费性财政支出，剩余部分形成了实物形态国有资产与国有金融资产，二者的数额相差不多，较为接近。从中央财政看，可能是后者多于前者，从地方财政看，则是前者多于后者。平均下来就不分上下了。

由课税收入形成的国有金融资产没有负债负担，纯属国家所有，是最重要的部分，是全部国有金融资产的核心。

国家银行的营业收入扣掉成本以后剩下的是税前利润，缴纳所得税与调节税后就是银行留存的结益。银行结益除了购置固定资产和集体福利开支外，很大一部分可用于追加银行资本金，用于发放贷款，从而形成国家银行贷款形态的国有金融资产。这部分国有金融资产数量虽然不是很大，但地位非常重要。没有这一部分资产作为基础，银行的信誉就降低了，发放其他贷款的数额也会受到限制。

二、政府负债与国家银行负债

在我国的国有金融资产中，由国家负债形成的部分占主要地位。国家负债由政府负债与国家银行负债两部分组成。

政府负债的具体形式在国内主要是发行国库券和国家重点建设债券，在国外是借外国政府贷款或国际金融组织的贷款。

政府负债不完全是用于增加国有金融资产，其中有很大一部分可能是用于弥补经常性财政支出的不足。例如发行国库券是为了弥补财政赤字，至于发生财政赤字的原因则是多方面的，并不一定主要是用于投资。国家重点建设债券等有特定用途，事先已决定用于项目建设，除了其中拨款部分外，大部分将形成国有金