

第一部研究非经营性国有资产监管与
廉洁政府建设关系的著作

非经营性国有资产监管与 廉洁政府建设

REGULATION OF
NONPROFIT NATIONAL ASSETS
AND BUILDING OF
CLEAN GOVERNMENT

本书课题组 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

013060229

F123.7
66

非经营性国有资产监管与 廉洁政府建设

REGULATION OF
NONPROFIT NATIONAL ASSETS AND BUILDING OF
CLEAN GOVERNMENT

本书课题组 / 著



F123.7
66

图书在版编目(CIP)数据

非经营性国有资产监管与廉洁政府建设/本书课题组著. —北京:社会科学文献出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4590 - 8

I. ①非… II. ①中… III. ①国有资产管理 - 研究 - 中国 IV. ①F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 085624 号

非经营性国有资产监管与廉洁政府建设

著 者 / 本书课题组

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 桂 芳 陈 颖 高振华

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

陈 帅 张丽丽 瞿莉莉

项目统筹 / 任文武

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 24.5

版 次 / 2013 年 6 月第 1 版

字 数 / 577 千字

印 次 / 2013 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4590 - 8

定 价 / 98.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究



北航

C1667044

★ 中国古代唐、宋、明、清田产房屋、谷米钱帛、车马舟船、
仪仗兵器等国家资产与统治兴衰的历程回顾。

★ 苏联共产党、墨西哥革命制度党、新加坡人民行动党管理国
有资产的经验教训与启示。

★ 新民主主义革命时期以来中国共产党对国有资产管理与廉洁
政治、廉洁政府建设的重视与强化。

经过六十多年的发展，我们国家已经积累了数量巨大的国有资产，据统计，截至2011年底，我国国有净资产总额约为26万亿元，其中非经营性资产8.76万亿元，约占1/3。国有资产是社会主义制度的经济基础，是亿万劳动者创造积累的财富，也是党政机关和事业单位履行职责、开展工作的重要物质保障。

资产自然是要用的，使用才有意义。但是怎么个用法，是用之于民、用之于公共服务，还是用之于自己，改善自己的条件，提高舒适度，甚至追求奢华？是精打细算、节俭安排，还是大手大脚、铺张浪费？这有本质上的差别。资产是财富，是资源，也就免不了有人惦记着，处心积虑，沾光揩油，甚至占为己有，这方面发生的腐败案件也不少。

因此，改进和加强非经营性国有资产的管理，不仅仅具有当家理财、保障公务的含义，而且具有倡导勤俭节约作风、减少腐败发生的土壤条件的功效，既是各级党政机关、事业单位的一项基础性工作，又是推动廉政建设的重要抓手。

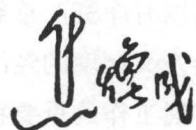
党中央、国务院历来高度重视国有资产管理，党的十八大提出“完善各类国有资产管理体制”的要求。以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体，在改进工作作风、密切联系群众的八项规定中，要求厉行勤俭节约，严格执行住房和车辆配备等有关规定。李克强总理在国务院第一次廉政工作会议上强调，将倡俭治奢、倡勤治懒作为转变政风的工作重点，坚决落实国务院向社会承诺的“约法三章”，着力建设廉洁政府。

正是基于这样的认识和经验，基于这样一份责任，我局从事中央行政事业单位国有资产管理的同志，会同中国社会科学院专家学者，用两年多时间进行了实地调研、资料考证和实证分析，编撰形成了《非经营性国有资产监管与廉洁政府建设》一书，通过理论的及现实的分析思考，通过古今中外的比较借鉴，讨论如何通过加强非经营性国有资产监管来促进廉政建设，如何按照廉政建设的发展要求来改进非经营性国有资产的监管。应该说，这是理论与实践相结合的产物，也是丰富国有资产管理理论、创新国有资产工作实践的一次探索和尝试。

反对消极腐败、建设廉洁政府，是社会主义民主政治的本质要求，也是中国共产党孜孜以求的奋斗目标。廉洁政府包含两层含义，一是廉价，即我们的政府机关是节约的，低成本的，

有效率的；二是清廉，即我们的政府机关及工作人员能够秉持操守、克己奉公、廉洁自律，并能及时清除寻租腐败者。机关事务工作部门作为政府机关国有资产的实际管理者，应当根据建设廉洁政府的要求，围绕降低行政成本的主线，在公共财政模式下，树立科学的管理理念，理顺资产的所有权、使用权、收益权和处置权之间的关系，进一步加强从预算到构建、使用、维护、处置的全过程管理，建立健全全方位、多层次的监督体系，全面开展以效率性、效益性和公平性为标准的资产管理绩效考评工作，不断提高资产的使用效能，不断推进非经营性国有资产管理的科学化、法制化、规范化。

上不愧党勤政之根，下不愧民廉政之源。惟愿从事国有资产管理实践工作和理论研究的同志们，以及长期以来关心关注非经营性国有资产监管的人们，都能从本书中收获思考、启示与行动，共同为资产管理工作的实践创新、理论创新、制度创新，提出有价值的理论见解和政策建议，推动资产管理体制不断发展和完善，为建设廉洁政府、实现中国梦贡献力量。



2013年5月于北京

绪 论	001
-----	-----

理 论 篇

第一章 国有资产是中国共产党建设廉洁政治的物质基础	009
第一节 管理国家的重要手段	009
第二节 服务人民的物质保障	012
第三节 改革发展的必要基础	013
第二章 中国共产党的领导是国有资产安全完整和政府廉洁的政治保障	016
第一节 中国共产党具有独特优势	017
第二节 中国共产党没有任何私利	024
第三节 办好中国的事情关键在中国共产党	032
第三章 重视国有资产管理是廉洁政府建设的本质要求	039
第一节 加强资产管理推进廉洁政府建设是中国共产党的优良传统	039
第二节 管好国有资产是建设廉洁政府的关键	043

历 史 篇

第四章 新民主主义革命时期的资产管理与廉洁政治建设	047
第一节 大革命及土地革命时期资产管理体制逐渐确立	047
第二节 抗日战争时期资产管理制度趋于成熟	058
第三节 解放战争时期资产管理机制日益顺畅	070

第五章 社会主义革命和建设时期的国有资产管理与廉洁政府建设	079
第一节 国有资产集中管理体制的确立与形成 (1949 ~ 1956)	079
第二节 国有资产管理体制的探索与调整 (1957 ~ 1965)	090
第三节 国有资产管理的混乱与整顿 (1966 ~ 1976)	099
第四节 社会主义革命和建设时期国有资产管理对廉洁政府建设的影响	105

第六章 改革开放以来的国有资产管理与廉洁政府建设	107
第一节 国有资产管理体制的改革与转型 (1978 ~ 1987 年)	107
第二节 国有资产新型管理体制的初步确立 (1988 ~ 2002 年)	114
第三节 十六大以来国有资产管理体制的新探索 (2003 年至今)	126

借 鉴 篇

第七章 苏联共产党的国有资产管理与廉洁政府建设	141
第一节 国有资产管理体制的初创与强化逐步加强了苏联政府建设	141
第二节 国有资产管理体制的僵化与弱化加剧了苏联政府的腐败	158
第三节 苏联共产党垮台后国有资产被瓜分	174
第四节 苏联共产党在国有资产管理和廉洁政府建设方面的教训	189

第八章 墨西哥革命制度党的国有资产管理与廉洁政府建设	203
第一节 国有资产管理体制的建立加强了墨西哥政府建设	203
第二节 国有资产管理的弱化是革命制度党下台的重要原因	215
第三节 革命制度党在国有资产管理和廉洁政府建设方面的经验教训	219

第九章 新加坡人民行动党的国有资产管理与廉洁政府建设	228
第一节 新加坡国有资产管理的的基本框架	228
第二节 法定机构与国有资产管理	230
第三节 新加坡对国有企业的管理	237
第四节 新加坡对国连公司的监管	243
第五节 国有资产管理与廉洁政府建设	246
第六节 借鉴与启示	255

第十章 中国古代国家资产管理与统治兴衰	257
第一节 唐代国家资产管理与唐朝的兴衰	257
第二节 宋代国家资产管理与宋朝的兴衰	278

第三节	明代国家资产管理与明朝的兴衰·····	287
第四节	清代国家资产管理与清朝的兴衰·····	294

第十一章	中国国民党的资产管理与政府建设·····	307
第一节	国民党统治大陆时期的官僚资本·····	307
第二节	国民党统治台湾时期的公营资本·····	321
第三节	国民党在资产管理和廉洁政府建设方面的经验教训·····	342

展 望 篇

第十二章	完善国有资产管理体制，加强廉洁政府建设·····	347
第一节	完善国有资产管理体制的基本原则·····	347
第二节	完善国有资产管理体制的具体路径·····	351
第三节	完善国有资产管理体制的保障措施·····	366

结 语·····	373
----------	-----

后 记·····	382
----------	-----

绪 论

一 研究背景、意义

建设廉洁政治，是中国共产党一贯坚持的鲜明政治立场。党的十八大提出完善各类国有资产管理体制的要求，这是对加强党的廉洁政治建设提出的一项重大任务。2013年3月，国务院召开的第一次廉政工作会议明确指出，新一届政府工作千头万绪，但建设廉洁政府尤为关键。这充分表明了新一届政府认真贯彻落实党的十八大精神和中央一系列反腐倡廉工作部署的力度。

经济基础决定上层建筑，这是马克思主义的一个基本原理。任何一项管理活动，都需要一定资源的支撑，需要消耗一定的成本。政党在现代政治中发挥着重要作用，在改良政治、推动社会进步和国家发展中发挥积极作用。中国共产党早期领导人陈独秀曾说过，“社会中坚分子，应该挺身而出，组织有政见的有良心的依赖国民为后援的政党，来扫荡无良心的无政见的依赖特殊势力为后援的狗党”。政党要活动，就需要一定的物质条件。资产对于一个政党来说，具有重要意义。从一定程度上来说，没有资产，一个政党就无法正常开展活动，起码不能持续开展活动。一个政党，不论从事组织活动、研究政纲政策，还是宣传教育，必须有人，必须有办公的房舍，必须有宣传品的印发、邮寄及开会所需的费用。伟大的民主革命先行者孙中山在领导辛亥革命期间，很大一部分精力放在筹措革命经费上。孙中山被迫辞去中华民国临时大总统职位的一个重要原因就是经费短缺无法维系临时政府的运转。所以，没有资产，对政党来说，就可能寸步难行。

中国共产党成立初期，没有资产，经费就成为党开展活动的一个制约因素。早期参加筹建中国共产党的人员大多是青年，一般没有固定的职业和收入来源，建立一个全国性的党，光靠陈独秀、李大钊等少数知识分子教书、写文章挣来的钱是远远不够的。因此，经费问题成为建党中的一大问题。中国共产党成立初期由于没有经费来源，在一定程度上依赖于共产国际，影响了中国共产党独立自主地开展革命，被一些反对势力攻击为“卢布党”，中国革命被讥讽为“雇佣革命”，严重影响到中国共产党在中国民众中的形象。据杨奎松所著《毛泽东与莫斯科的恩恩怨怨》一书记载，从中共“一大”召开后陈独秀给共产国际的报告中可以看出，“自

1921年10月起至1922年6月止，由中央机关支出17655元，收入国际协款16655元，自行募捐1000元”。另据《共产国际、联共（布）与中国革命档案资料丛书》第一卷《联共（布）、共产国际与中国革命运动（1920~1925）》一书记载，1922年12月共产国际通过的《中国共产党1923年支出预算》中每月支出为：《向导》周报，210元金卢布；《工人周刊》，40金卢布；印刷传单、宣言等，60金卢布；组织员和宣传员的费用，汉口、湖南、上海各60金卢布，北京80金卢布，香港、广州各40金卢布，山东30金卢布；两名中央委员差旅费100金卢布；两名固定宣传演讲员的食宿差旅费120金卢布；意外开支100金卢布，总计月支出1000金卢布，总计年支出12000金卢布。1924年实际得到活动经费约36000金卢布。有时在共产国际的经费没有及时拨付下来时，陈独秀主动伸手向共产国际代表要钱，如1924年9月7日，陈独秀给共产国际代表维经斯基写信称：“我们党的经济状况很严重。由于经费不足许多方面的工作处于荒废状态。我们希望您立即从共产国际和红色工会国际给我们寄7、8、9、10月份的钱来。”此后，从1925年至1927年，共产国际给中国共产党的经费援助不断增加，但与他们给国民党的援助相比，则不成比例。尽管如此，共产国际的经费援助毕竟使中共的经费短缺问题有所缓解。正如国防大学教授金一南所说：“实际上共产国际给中共的援助，我们从它给国民党给孙中山政府的，给蒋介石黄埔军校的，给冯玉祥的北方西北军的援助来看，共产国际和苏俄提供给中共的援助只能叫九牛一毛，是极其有限的，但是这些非常有限的经费还是对中共早期的活动起到了非常大的帮助。”中共早期的这段历史充分说明拥有资产对一个政党的重要性。

国有资产对一个执政党具有重大意义，关系到执政党的执政安全和政治清廉。国有资产管理能力高低和建设廉洁政府水平是一个政党执政能力强弱的重要标志之一。苏联共产党曾经是世界上第二大超级大国的执政党，但在苏联解体后，作为苏共直接继承人的俄罗斯共产党请中共代表团吃饭的钱都掏不起，还要中国驻俄罗斯大使馆买单。^①中国国民党在台湾地方领导人选举失败后，被迫大量裁减大量党务工作人员。西方发达资本主义国家的政党的一个重要职能就是为本党筹措经费。在西方大选时，一个竞选经费充足的政党，往往能够赢得选举。而经费不足的政党或候选人却无法参加选举，更谈不上赢得选举。1996年美国总统大选中独立候选人佩里，2000年独立候选人福布斯，都是亿万富翁，他们认为个人的钱足够用了，不需要募捐竞选经费，但最终都以财力不足退出竞选。西方国家的许多政党领导人常常因为政治献金案而名声扫地，甚至锒铛入狱。日本政坛上的“洛克希德”案和“金丸信”事件与德国前总理科尔就是其中典型的例子。“洛克希德”案的主要情节是美国的洛克希德公司为促使日本“全日空”航空会社购买自己公司生产的飞机，在20世纪70年代用巨资贿赂日本政界要人，后案件被揭发，前首相田中角荣因此被捕并被起诉，1995年上半年，20年悬案下定论，日本最高审判庭举行终审判决，认定田中角荣由于受托受贿及违反“外为法”，因而犯有官僚受贿罪，而其时田中角荣已经去世。“金丸信”事件是在1992年8月，前自民党的副总裁金丸信被迫承

① 这个故事系笔者在中国社会科学院的一次报告会上亲自听中组部原部长张全景所讲。

认了东京佐川急便公司赠送的5亿日元,随后便辞去了国会议员。当时曾认定违反政治资金限制法,给予20万日元的罚款处分。但是,社会舆论对于检察当局采取这种“过分照顾”非常不满,感到危机的检察当局终于在1993年3月决定揭发金丸信的偷税漏税行为,东京地方检察院以违反所得税法(逃税)的罪名逮捕了金丸信,并提出起诉。金丸信的逃税事件使日本国民对自民党的不信任达到了顶点。在同年7月的大选中,自民党的当选人数在众议院中未过半数,从而结束了自民党一党执政38年的历史,诞生了非自民党的八党派组建的细川联合政权。德国前总理科尔担任德国基民盟主席长达25年,其间担任德国总理16年,是德国在位时间最长的总理。由于他为德国统一作出了卓越的贡献,被誉为“德国统一之父”。他为消除东西方对峙和欧洲一体化建设立下了汗马功劳,因此赢得了“欧洲荣誉公民”称号。他为德国基民盟赢得声誉,成为该党的象征和灵魂。但2000年1月被揭露1993~1998年共接受过150万~200万马克的捐款。这件事使科尔的声誉一落千丈,而且使基民盟在经济、政治和公众形象上受到了严重损失。在政党的经费来源问题上,在中国的民主革命时期,是各在野政党要求结束国民党一党专政,实施民主宪政的重要内容。中国民主政团同盟在1941年制定的纲领中明确要求“不得以国家收入或地方收入,支付党费”^①。

从以上可以看出,研究国有资产管理与党的廉洁政治建设的关系,是一个重要问题。但是理论界这方面研究基本阙如。特别是研究非经营性国有资产监管与廉洁政府建设的关系,更是严重不足。因此,厘清国有资产管理与党的廉洁政治建设,特别是廉洁政府建设的关系,就是一个非常紧迫的问题。本书从历史的脉络出发,站在世界的高度,以中国共产党管理国有资产的历史经验教训为主线,兼顾中国古代统治阶级管理国有资产的经验教训、中国国民党管理资产的经验教训,同时分析世界上与中国共产党比较相似的政党包括无产阶级政党、资产阶级政党管理国有资产的经验教训,为如何通过加强国有资产管理来提高党的廉洁政治建设、建设廉洁政府提供历史和国际借鉴。

中国共产党已经拥有8200多万名党员,执政已经64年,是全球第一大执政党。中国共产党如何低成本地管理如此多的党员,如何有效地配置和使用国有资产,防止少数领导干部滥用和贪污国有资产,实现中华民族的伟大复兴和中国人民的共同富裕,并永葆先进性和纯洁性,保持政治廉洁,是对中国共产党的一大挑战。中国已经成为世界第二大经济体,拥有庞大的国有资产,如何维护这巨量的国有资产的安全完整,使有限的资产发挥最大的效能,是对中国共产党和中国政府的考验,也是关系创新政府、廉洁政府和法治政府建设的一个重要问题。因此,研究国有资产管理与党廉洁政治建设的关系,特别是非经营性资产监管与廉洁政府建设的关系,是一个具有重大理论意义和现实意义的课题。我国经过改革开放30多年的探索,在经营性国有资产管理方面已经初步形成了一套管理体制。目前这个体制面临进一步完善的问题。而在国有经济战略性调整逐步完成以后,我国国有资产管理重点应该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、保证社会公平、实现

^① 《中国民主同盟历史文献(1941~1949)》,第8页。

经济社会可持续发展方面的功能。加强中国对非经营性国有资产的监管能力,是中国共产党廉洁政治建设面临的一项紧迫而又重要的任务。本课题将以党的十八大精神为指导,通过理论、历史、现实、国际的多维度分析,希望能够对加强廉洁政府建设有所贡献,同时抛砖引玉,引起更多人关注这个问题。

二 核心概念界定

了解国有资产,首先需要正确理解“资产”这个概念。所谓资产,就是能够带来某种经济收益的经济资源,而这种资源可以用货币加以计量并为特定的人或经济组织所控制。^①

国有资产,是属于国家所有的一切财产和财产权利的总和。国有资产在概念上有广义和狭义之分。

广义的国有资产,是指根据国家有关法律规定,由国家拥有的财产。根据我国《国有资产法》(草案)的定义,国有资产是指“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,或者依据法律认可的各种类型的财产或财产权利。”根据这一定义,广义的国有资产大致分为四类:一是国家以各种形式形成的对企业投资及其收益等经营性资产;二是国家向行政事业单位拨款形成的非经营性资产;三是国家依法拥有的土地、森林、河流、矿藏等资源性资产;四是接受馈赠、无主财产等依法认定形成的财产。

狭义的国有资产特指经营性国有资产,即国家作为出资者在企业中依法拥有的资本及其收益。它包括三个部分:一是企业国有资产;二是行政事业单位占有、使用的非经营性资产通过各种形式为获取利润而转作经营的资产;三是国有资源中投入生产经营的部分。^②

对国有资产的分类是加强国有资产管理的重要内容,也是优化国有资产配置、正确发挥国有资产作用的必要前提。我国国有资产具有存在形态的多样性和分布范围的广泛性的特点,最常用的国有资产的划分一般分为三类:经营性国有资产、非经营性国有资产、资源性国有资产三类。

经营性国有资产是指投入市场经济领域从事生产、流通、经营服务等活动,以营利为目的,依法经营使用,所有权属于国家的资产,包括企业中用于生产经营活动的国有资本金和国家投资于铁路、公路、机场、港口、市政基础设施建设等领域形成的资产,是国有资产中最重要、最活跃的部分,是国有资产不断增长的源泉和基础。它具有以下特征:第一,用于生产经营,直接进入社会生产过程;第二,具有增值性,要求占用者追求保值增值;第三,主要由国家所有的企业占用;第四,运作主要以市场调节为主;第五,经营方式多样,如直接参与经营、委托经营、承包经营、租赁经营和股份制经营等多种形式。

非经营性国有资产是指不参与商品生产和流通的国有资产,一般包括党政机关、人民团体、文化教育、科研机构等行政事业单位所使用但不参加生产经营活动的国有资产,以及由社

① 邓子基、陈少晖:《国有资本财政研究》,中国财政经济出版社,2006。

② 陈少晖、廖添土等:《国有资产管理:制度变迁与改革模式》,社会科学文献出版社,2010,第36页。

会大众共同使用的公共设施和公共工程等国有资产。它具有以下特征：第一，配置领域的非生产性和资产处置的消费性，不用于生产经营活动，其使用范围为非生产经营单位；第二，使用目的的服务性和保障性，不以营利为目的，主要作用是保障行政事业工作顺利开展、社会系统的正常运转，包括为经营性资产的运行提供和创造环境与条件，具有资产占有的无偿性；第三，资产来源的单一性。非经营性国有资产不直接创造物质财富，自身不具有积累功能，其对资产消耗的补偿及扩充资产所需要的资金只能来自社会物质生产部门的生产经营活动，包括经营性国有资产的使用所创造的财富价值来提供。

资源性国有资产是指依照法律规定，所有权属于国家的资源性资产，在我国主要包括矿藏、河流、海洋、森林、草原、荒地、滩涂和城市的土地及农村中属于集体所有以外的土地。它具有以下特征：第一，垄断性，专属国家所有；第二，有限性，相对有限；第三，开发性，具有经济价值。

国有资产的功能具有二元性。一方面，作为一种经济性资产，具有在经济运行过程中实现自身价值的功能；另一方面，作为一种以国家面目出现的社会性资产，要求满足国家利益的需要，具有满足社会公共利益的社会功能。

作为一个无产阶级政党，中国共产党除了党费，没有自己的资产。本书研究中国共产党如何受人民的托付，通过加强国有资产的管理，来推进廉洁政府建设。

三 基本理论^①

国有资产的本质是一个国家全体人民所有的一切财产和财产权利的总和，是一个国家的人民实现富裕、安全、幸福的物质基础，具有显著的社会目的性和公共性。但是由于国家本质上是一个阶级统治的工具，“国家是一个阶级压迫另一个阶级的机器，是迫使一切从属的阶级服从于一个阶级的机器”^②。因此，在不同类型的国家，国有资产的本质是不一样的。在剥削阶级统治的国家，国有资产名义上是属于人民的财产，本质上是统治阶级的财产，服务于统治阶级统治的目的，是统治阶级进行阶级统治的物质基础。被剥削阶级统治的国家是劳动人民当家做主的国家，在这类国家，国有资产本质上才真正实现了属于全体人民的财产。社会主义国家就是人民当家做主的国家。社会主义国家的国有资产属于全体人民的财产，是无产阶级政党执政的重要保障、治国强国的基本前提、为人民服务的物质基础。由于社会主义国家的国有资产属于全体人民，马克思主义经典作家提出了使用国有资产的原则——廉价政府、廉洁执政，勤俭办一切事业，要求用最少的支出去为人民提供最大的服务。

国有资产一形成，国有资产管理体制也就相伴而生。国有资产管理体制属于一个国家政治

^① 本部分的一些观点写作参考了陈少晖、廖添土等著的《国有资产管理：制度变迁与改革模式》，特此致谢。

^② 《列宁选集》第4卷，人民出版社，1995，第33页。

制度的重要组成部分，是国有资产管理形式和制度的具体体现，是国家为了实现对国有资产的有效管理而设置的一整套管理组织、管理机构，这些组织和机构的职能，内部各个层次、各个环节之间责、权、利的划分，以及适应经济发展需要而建立的关于国有资产管理的制度和管理方法的总和。国有资产管理体制是国家经济职能的制度化体现。在不同历史时期，国有资产管理体制是不一样的。越是到近现代社会，国有资产管理体制就越复杂。一般来说，国有资产管理包括国有投资管理、国有资产经营管理、国有资产收益管理和国有资产评估管理。国有资产的手段主要包括法律手段、经济手段和行政手段。

国有资产管理的目标具有多重性。国有资产管理的目标不仅要考虑其经济性，更要考虑其社会性。具体而言，国有资产管理的类型不同，其具体目标也不同：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，为政府提供更多的财政收入；非经营性国有资产的管理目标是维护国有资产的安全性、完整性，提高资产利用效益，以最少的资产占用为社会提供最大限度的公共服务，以最低廉的行政成本提供更多优质高效的公共服务，以绩效或公共产品产出为目标；资源性国有资产的管理目标是实现资源的有序、合理利用，对可再生资源达到利用与开发的良性循环，实现可持续利用，对不可再生资源提高利用率，实现经济与资源、环境的协调发展。在研究国有资产管理的目标时，要把通过国有资产管理实现一部分社会目标与通过一般意义上的国家管理来实现的社会目标区别开来，要注意国家作为所有者与管理者职能的不同。当国家作为“投资者”进入社会生产领域时，必须服从社会经济运行的基本规则，在遵循这些规则的前提下发挥国有经济的社会职能。

四 研究重点

本书以中国共产党通过对国有资产管理加强廉洁政府建设为主线，研究中国共产党自诞生以来，特别是新中国成立以后，是如何认识和管理国有资产的，是如何通过对国有资产管理加强廉洁政府建设的，如何通过提高国有资产的管理和廉洁政府的建设使中国共产党赢得革命胜利、获得人民支持的。根据本书研究主题的需要，全书重点研究新中国成立以后，中国共产党作为执政党，是怎样认识和管理国有资产、加强廉洁政府建设的，重点放在改革开放以后非经营性国有资产监管与廉洁政府建设方面。

为了提供有益借鉴，本书同时研究了中国古代的国家政权管理国家资产、加强政权建设的经验教训，国民党在大陆和台湾时期管理资产和加强政府建设的经验教训，国外与中国共产党有相似性的政党如苏联共产党、墨西哥革命制度党、新加坡人民行动党管理国有资产和加强政府建设的经验教训，希望通过历史的视野和国际的视域，对提高党管理国有资产能力建设，特别是廉洁政府建设的能力有所裨益。

由于研究对象的复杂性，历史和国外的差异性，加之学术界对经营性国有资产研究比较成熟，而对非经营性国有资产管理研究不足，因此全书从广义的国有资产概念着眼，研究广义的国有资产的同时，侧重点放在非经营性国有资产的监督与管理上。

理论篇

