



教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

GUOYOUZICHANGUANLI

国有资产管理

主编 李 燕

中央广播电视大学出版社

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

国有资产管理

主编 李 燕

中央广播电视大学出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产管理/李燕主编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2004.12

ISBN 7-304-02949-8

I. 国… II. 李… III. 国有资产-资产管理-高等学校-教材 IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 132436 号

版权所有, 翻印必究。

教育部人才培养模式改革和开放教育试点教材

国有资产管理

主编 李 燕

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 发行部: 010-68519502 总编室: 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 李 朔

责任编辑: 李永强

印刷: 北京集惠印刷有限公司

印数: 0001~5000

版本: 2004 年 11 月第 1 版

2005 年 1 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/16

印张: 14.75 字数: 338 千字

书号: ISBN 7-304-02949-8/F·453

定价: 21.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)



李燕 1957年生于北京。1982年毕业于中央财政金融学院(现为中央财经大学)财政系并留校任教。现为中央财经大学教授、财政与公共管理学院财政系主任、中国法学会财税法学研究会理事。主要研究方向为：政府预算理论与实务、国有资产管理与财政管理等。先后主编了教育部“十五”规划国家级教材，编著了北京市精品教材，主编和参编了包括《国有资产管理》、《国有资产投资管理》在内的专著、教材、工具书30余部；在《财政研究》、《经济参考报》、《经济日报》、《中国财经报》等报刊杂志上发表文章50余篇；主持和参与了国家哲学社会科学基金、财政部、教育部、中国财政学会、中国财税法学研究会及中央财经大学的多项课题研究，并作为专家参与了我国《政府采购法》、《税收征管法》的立法讨论和《预算法》的修改讨论。

策划编辑 / 李 朔
责任编辑 / 李永强
装帧设计 / 杨德有

前 言

随着我国社会主义市场经济体制改革的逐步深入,建立与之相适应的新型国有资产管理体制和管理方法的问题日益突出地摆在我们面前。特别是党的十六大在总结我国国有企业改革与国有资产管理体制改革经验的基础上,提出了国有资产改革的新思路,以后又进一步确定成立专门负责国有资产管理的机构——国有资产监督管理委员会。这些决策标志着我国国有资产管理改革进入了实质性的操作阶段,同时它们也成为社会各界关注的热点。

本书正是在这样的背景之下写成的。我们坚持理论基础与业务知识相结合的原则,比较详细地讲述了国有资产管理的基礎理论和基础知识,并注意吸收国有资产管理研究领域的最新成果,力图从理论与实践的结合上反映近年来我国经济体制改革和国有资产管理改革的发展状况。

本书由中央财经大学李燕、杨燕英和中央广播电视大学王云生编写,具体分工为:第一、二、七、九章由杨燕英编写;第三、五、六章由李燕编写;第八章由李燕和杨燕英共同编写;第四、十章由王云生编写;全书由李燕负责总纂。

在本书的编写过程中,首都经济贸易大学的丁芸教授、中国人民大学的朱青教授和中央财经大学的曾康华副教授等专家、学者对本书大纲和书稿进行了认真、负责的审定,提出了许多宝贵的建设性意见。中央财经大学的王宇龙、王翠云、陈琳也为本书的完成做了大量的工作,在此表示衷心的感谢。

在本书的编写过程中,我们参考并借鉴了有关国有资产管理的教材和书籍等研究成果,在此特予说明并表示感谢。

本书是为中央广播电视大学财税专业编写的教材,也可供高等财经院校、继续教育机构及相关管理人员学习使用。

由于我国国有资产的改革还在不断探索和深化之中,加之作者理论水平和实践经验有限,书中疏漏不妥之处难免,恳请读者批评指正。

编 者

2004年11月

目 录

第一章 国有资产管理概论	1
第一节 资产概论	2
第二节 国有资产的概念与分类	6
第三节 国有资产的形成与发展	11
第四节 国有资产管理的特征和内容	19
第二章 国有资产管理体制	27
第一节 国有资产管理体制的基本内容	28
第二节 我国国有资产管理体制的沿革	31
第三节 新型国有资产管理体制的构建	37
第三章 经营性国有资产存量管理	50
第一节 经营性国有资产存量概述	51
第二节 国有资产产权管理	58
第三节 国有资产存量的优化配置	71
第四节 国有股权管理	79
第四章 经营性国有资产增量管理	94
第一节 国有资产增量管理概述	95
第二节 国有资产投资管理	100
第五章 非经营性国有资产管理	120
第一节 非经营性国有资产的范围与特征	121
第二节 非经营性国有资产的监督管理	124
第三节 非经营性资产转经营性资产的管理	129

第六章 资源性国有资产管理	136
第一节 资源性国有资产的概述	137
第二节 资源性国有资产的监督管理	140
第三节 资源性国有资产管理体制改革	147
第七章 境外国有资产管理	153
第一节 境外国有资产概述	154
第二节 境外国有资产的管理	159
第八章 国有资产收益管理	172
第一节 国有资产收益管理概述	173
第二节 国有资产收益的收缴与分配管理	175
第三节 国有资本经营预算	181
第九章 国有资产的考核与计量管理	191
第一节 国有资产保值增值考核	192
第二节 国有资产清产核资	197
第三节 国有资产的统计	200
第四节 国有资产评估	203
第十章 国有资产监督管理	213
第一节 国有资产监督管理概述	214
第二节 国有资产管理法律、法规及相关政策	218
附 录 课后练习题参考答案	227
参考文献	230

第一章

国有资产管理概论

学习目的

国有资产是以国家这一特殊经济实体为依托的经济资源。通过本章的学习,学生应掌握有关国有资产的基本概念、分类及国有资产管理的特征、主要内容等基本理论,比较深入地了解国家与国有资产之间的密切关系,为进一步学习国有资产管理的相关知识打下一定的理论基础。

重点掌握

1. 资产的概念与特征
2. 资产确认的概念与准则
3. 国有资产及国有资产管理的概念

一般掌握

1. 资产的分类
2. 国有资产的分类
3. 世界各国建立国有资产的原因分析
4. 国有资产管理的特征和主要内容

一般了解

1. 了解国有资产与国家之间的关系
2. 我国国有资产的形成与发展

第一节 资产概论

一、资产的概念和特征

(一) 资产的概念

为了明确什么是国有资产，我们必须首先确定什么是资产。大家通常所说的财产是指一切财富的总称。它既可以是经济资源即生产要素，也可以是生活资料或消费资料；既可以是有形的，也可以是无形的，其外延非常广泛。它可以与生产经营活动相联系，也可以与生产经营活动无关。而资产与财产不是完全等同的概念。一般而言，只有作为生产要素投入生产经营活动的财产才是资产，也可以说，只有具有价值增值功能的那部分财产才叫做资产。

《国际资产评估准则》对资产作了如下的解释：“在会计术语中，资产是指投资者拥有或由投资者控制的资源，可以合理预计未来可获得的经济利益。某项资产的所有权本身是一项无形资产，但所拥有的资产则既可能是有形的，也可能是无形的。”我国的《企业会计准则》规定：“资产是企业拥有或控制的、能以货币计量的经济资源，包括各种财产、债权和其他权利。”一项资产所能体现的未来经济利益，是直接或间接地带给企业现金或现金等价物的潜能。在会计学中，资产被定义为：那些能够以货币计量的、能产生未来收益的经济资源，是一种特殊的财产。可见，资产应是生产要素，与企业的生产经营活动密切相关，与负债相对应，是企业用于生产经营活动的财产，是具有增值功能的那部分财产。一个企业的资产总是与对这些资产提出要求的权利对等，会计学上把这些权利叫做“权益”，如果资产负债表不能平衡，那么至少说明企业某处已经出现了差错。同时，资产存在的形态是多种多样的。而资产之所以表现出多种存在形态，是由于某些项目资产可以当作购买力来使用，如现金；某些项目资产具有要求付款的权利，如应收账款；某些项目资产可以出售，如商品库存；某些项目资产能提供潜在服务，如建筑物。因此，一个企业的资产负债表中所包含的资产，就是指已经通过当前或过去的交易而取得对它们的权利的资产。

但在现实生活中，人们并不严格区分财产与资产的概念。在大多数情况下，这两个概念是混用的。在我国，我们通常所说的国有资产实际上是指国有财产，因为我国的国有资产中不仅仅包括经营性国有资产（即会计学上所说的资产的概念），还包括行政事业性国有资产、资源型国有资产。

(二) 资产的特征

人类对资产的认识经历了一个相当长的历史时期。在我国历史上最早使用“资产”一词的是《后汉书·张让传》，书中有“资产饶贍”之说。而真正为资产做出科学的定义，还是在现代。如美国会计学家约翰·B·坎宁在其所著的《会计经济学》中所述：“资产是指任何货币形态的未来服务或任何转换为货币的未来服务，对于那些由合同而明确的未来服务而言，

要扣除双方都未履行的部分，它对某人或某批人的受益权具有合法保障，并且这种服务只有对某人或某批人有用才称其为资产。”坎宁的定义对后人认识资产的特性具有深远的影响。尽管人们对资产的定义表述各有不同，有些经济学家甚至只把资产定义为实物资源或实体，把无形资产限定于垄断权利，排斥在企业之外，但资产所固有的特征却被人们共同接受。

作为资产，其所具备的特征主要是：

1. 资产是能够带来收益的经济资源

现代经济的发展取决于对各种资源的合理配置和有效利用。经济资源包括自然资源、人力资源、物资资源、资金资源、信息资源等等，它们在社会经济发展中发挥着极其重要的作用。资产之所以是经济资源，关键在于其具有服务潜力或贡献能力，能为其拥有者或控制者带来经济利益。对于经济主体而言，资产有益于经济主体的生产经营活动。通过对资产的有效使用，经济主体能够获取一定的经济收益。正如美国会计学会对资产的定义：“资产是一个特定会计个体从事经营所需要的经济资源，是可以用于或有益于未来经营的服务潜力总量。”因此，资产是经济资源，准确地反映了资产的实质。

2. 资产能够带来经济利益

对于盈利性的经济实体或个人而言，资产存在的目的就是为了获取未来的经济利益。从这一点来讲，资产总是处于生产经营之中，否则资产就没有存在的必要。当然，资产能否为经济主体带来经济利益，取决于资产能否被有效使用。作为经济资源的资产，同样具有经济资源的一般特征，即稀缺性和有用性，这也决定了资产具有获取未来经济利益的可能。当然，现实经济生活中的资产并不一定都能带来经济利益，有时它甚至会造成损失，这是由经营不善引起的，并不能说明资产就不具备带来未来经济利益的特征。

3. 资产为特定的经济主体所拥有或控制

资产存在的目的是为其所有者或经营者带来权益，因此资产必须为特定的所有者和经营者所拥有或控制。只有某一经济主体拥有或控制了资产，该资产所带来的经济收益才能归其所有或支配。在现代经济中，对资产的拥有与控制既可以是统一的，也可以是分离的。某一经济主体拥有资产，该经济主体就对资产具有占有、使用、收益及处分权，该资产带来的经济收益也应归该资产拥有者所有。而某一经济主体对某些资产虽然不具有所有权，但却在一定时间、空间范围内具有控制权，在其控制范围内对该资产具有使用权，那么该资产所产生的经济收益，其控制人也享有其中的一部分。拥有或控制资产的经济主体，存在着多种形式，政府、企业、个人及其他机构均可成为这一经济主体。

二、资产的确认

(一) 资产确认的概念

所谓资产确认，是指一项业务或一个项目是否作为资产以及何时作为资产计入特定的经济实体或个人所控制的资产总量中的过程。

在现实经济中，由于各种业务纷繁复杂，因此具体地确定一项业务或一个项目是一项十

分复杂的工作。又由于经济实体的生产经营活动包括资产与资产的转换, 权益的增减, 营业收入、费用成本和利润的发生而导致资产的变化, 所以实际地确认资产应有一个时空的限制。资产确认的基本环节包括: 确认对象、确认数量、确认依据、确认时间等。当然, 由于资产存在的形式多种多样, 而且资产的控制主体与运用主体又可能相分离, 因此资产确认过程日趋复杂化。

(二) 资产确认的必要性

1. 是向经营和投资各方提供经营依据和投资信息的需要

由于资产的确认不仅是向经营者提供经营依据, 而且是资产管理当局向业主、潜在投资者、债权人和一般公众述职的方式, 因此必须有某些准则对其加以规范。如果没有关于资产确认的公认的原则, 没有关于解释和报道的规范方面的公认原则, 那么被确认的资产就不可能得到普遍的理解和认可。

2. 是制定资产确认公认准则的需要

基于资产确认的公认原则, 人们可以对各行各业的资产状况进行适当的比较, 从而使资产管理当局、业主、潜在投资者、债权人做出理性的选择。相反, 如果各企业对资产确认都奉行自己的准则, 则资产确认必然出现混乱。因此, 制定资产确认准则是十分必要的。

(三) 资产确认的准则

目前, 资产确认的准则主要有以下三点:

1. 满足资产特征的要求

资产的特征是对资产内涵的反映, 是识别资产的基本依据。它能将一项业务或一个项目作为资产予以确认, 同时亦可将某一项目排除在资产要素之外。所以, 能够作为资产的, 必须符合资产的内涵, 满足资产特点的要求。

2. 能以货币计量

尽管资产的形式纷繁复杂, 但在商品经济时代, 资产的价值必须采用货币计量, 只有这样, 资产才有公认的价值标准。虽然某些资产难以用货币计量, 甚至不适合用货币正确地计量其价值, 但只要发生转换关系, 或存在实际运用方式, 那么货币或多或少能用于计量其价值的存在。

3. 有交易表明资产的存在

资产的存在是为了生产经营, 生产经营从经济资源方面来看, 是经济资源的转换或交易。如果我们承认任何交易都是平等利益基础上的交易, 那么交易的发生就意味着经济实体或个人对资产有控制权, 并且在大多数的时候, 交易是为未来经济利益而进行的。

因此, 确定一项业务或一个项目是否是资产, 必须符合上述条件, 至于一些经济学家提出的权责发生制原则、稳健性原则, 在某种意义上都能体现在上述标准之中。

三、资产的分类

当经济主体完成了资产确认之后, 还需要对资产进行分类, 这有助于资产经营者、业

主、银行、股票经纪人、投资分析家和政府能够有的放矢地了解该经济主体的资产分布情况。但是由于资产的种类纷繁复杂,各经济主体在取得资产时也会出现各种情况。因此,在没有一致性的情况下,为了使那些可能普遍出现的误解和麻烦减小到最低程度,按照一定的共性,对资产进行分类是必要的。这也有助于明确资产的分布即整体状况,有助于分析资产的经济内涵。

一般而言,经济主体拥有的资产多种多样,而且数量庞大。为了便于研究和有效管理资产的运营,根据不同的需要,我们可从不同的角度和标准,对资产进行如下分类:

(一) 按资产形成的方式分类

按资产形成的方式分类,我们可将资产分为自然运动形成的资产和人类加工形成的资产两类。

1. 自然运动形成的资产

自然运动形成的资产,即自然资源。它主要包括土地资源、矿产资源、水资源、森林资源等。这些自然资源具有如下特征:(1)有限性,即自然资源不是取之不尽、用之不竭的;相反,自然资源是有限的;(2)依存性,即各资源之间是相互联系、相互制约的,而不是孤立存在的;(3)无限性,即就自然资源的范围而言,随着现代科学技术的不断发展和生产力水平的提高,自然资源的范围也会不断扩大。

2. 人类加工形成的资产

人类加工形成的资产,是指通过人类的加工、改制、开发等形成的资产,一般指机器设备、房屋建筑物、原材料、技术和知识产权等。

(二) 按资产的实体分类

按资产的实体划分,我们可将资产分为有形资产和无形资产两类。

1. 有形资产

有形资产是指具有价值形态和实物形态的资产,包括固定资产和流动资产等。

固定资产,是指可供长期使用,并在使用过程中能够保持其原有实物形态的劳动资料和其他物质资料。固定资产又分为生产性固定资产和非生产性固定资产。生产性固定资产的货币价值随着其损耗程度将逐步地转移到企业生产的产品成本中,即以折旧方式计入产品成本,并随产品的销售分次收回,形成折旧基金。非生产性固定资产一次性全部投入消费生活领域后,就固定在消费过程中较长时期被使用,直到报废为止。

流动资产是指在生产经营过程中一次全部消耗或者构成产品的实体,或者帮助产品的形成,因而只能在一个生产周期发挥作用,其价值一次性全部地转移到企业生产的产品中去,再从销售收入中一次性全部地得到补偿,不断改变其存在形态的那一部分资产。

其他资产是指土地、森林、矿藏、海洋等资源性资产。

2. 无形资产

无形资产是指不具备实物形态,却能在一定时期里提供收益的某些特殊的资产。它主要

包括：(1) 知识产权，包括专利权、发明权、商标权、著作权、出版权、历史文化遗产等等。(2) 工业产权，包括专有技术、管理水平、职工素质等。(3) 金融性产权，包括货币借款、证券以及由于出资形成的权利等。

(三) 按资产的计价方式分类

按资产的计价方式分类，我们可将资产划分为货币性资产和非货币性资产两类。

货币性资产，是指以货币形态存在的资产，如经济实体或个人持有的货币量。

非货币性资产，是指不以货币形态存在的资产，如建筑物、设备等实物资产和专利权、商誉等无形资产。

第二节 国有资产的概念与分类

国有资产是与国家这一经济实体紧密相连的经济资源。可以说，国有资产是随国家的产生而产生，并以此而发展起来的经济资源。

一、国家与国有资产

从历史上看，国家对生产资料的占有可以追溯到奴隶社会。在奴隶社会中，国家直接占有土地和手工作坊，役使奴隶劳动，从而满足王室需要。因此，从严格意义上讲，奴隶制下的国家占有生产资料的制度是国王私有制。进入封建社会，国家财产与王室私人财产开始逐步分离。尽管国王仍是国家最大的财产所有者，但他平时的消费已经不等于国家的需要，只有在他执行公务时，其需要才代表国家的需要。而且，随着商品经济的发展，封建社会里出现了一定范围的手工业者，他们在封建制度的允许下享有对其生产资料的占有权，这样就使得生产资料的占有形式在封建社会里不再是单一的国家占有。进入资本主义社会，生产资料的占有形式主要以私有制为主，货币价值是其主要的表现方式。然而，即使在资本主义私有制的条件下，国家依然直接占有一部分生产资料，并以此成为资本主义私有制存在的必要条件。可以说，资本主义的国家占有在否定了封建专制的国家占有制之后又否定了自身纯粹的私有制，从而形成了国家资本主义。

从根本上讲，国家占有生产资料从而形成国有资产，并不是权宜之计，而是出于政治、经济和社会的原因。

(一) 从政治方面分析

国家的形成是阶级对立的结果，是统治与被统治的均衡，否则就可能出现战争。为了使一部分人的利益统一在一起，建立一个国家性的社会组织就十分必要。一旦这个社会组织建立起来，就必须维护其统治，建立国防、规定法律和秩序，以便使各利益集团间的冲突限定在允许的范围内。同时，国家要实现这些政治需要，并能保证其在国家规定的范围内实施，

就必须有经济上的支持。因此,国家控制一定数量的资产,从政治方面来讲是必要的。相反,如果国家不占有有一定数量的生产资料,那么,国家的政治作用将无法实现。这样,各种内部或外部的因素都有可能导致国家的消亡。因此,国家产生以后,一方面国有资产的建立,使国家的政治地位得到了加强,另一方面随着国家政治权力的巩固,国有资产也随之得到了发展。

(二) 从经济方面分析

国家的经济职能主要是保持国家经济的稳定与增长,促进公平。国家经济职能的目的不在于其如何从国民经济中获取利润,与国家内其他经济实体进行竞争,而在于如何创造公平环境、制定合理的经济政策等,从而使国家内的每个人的生活都能越来越好。实现国家经济职能的方式有很多种,如法律、行政、财税、金融等等,其中国有资产也是一种必要的手段。国有资产可以涉及竞争领域,也可以涉及非竞争领域。国家通过投资形成国有资产,对国民经济发展起着非常重要的作用。在非竞争领域或垄断行业,国家的投资可以满足人民的物质文化需要,同时也能较好地避免私人垄断利润。在竞争领域,国有资产一方面可以获利,另一方面对经济稳定也具有极为重要的作用。至于国有资产应在竞争领域中占有怎样的份额,以及如何进入竞争领域,是与各国的经济状况和经济制度紧密相关的。

(三) 从社会方面分析

所谓社会是以共同的物质生产活动为基础而相互联系的人们的总体,是人们交互作用的产物。在一个国家内,国家事务是为全社会服务的,而且很多的事物本身就是社会的事物,如城市规划、产业规划、自然资源分配等。当这类事务落到国家身上时,有时单凭文件是不能解决问题的,相反需要国家的投入,通过承担社会责任来促使全社会向健康有利的方向发展。国家通过投入来促进社会发展,也是国有资产存在和发展的客观依据。当然,从社会各方面需要出发而建立的国有资产,由于更多的是为共同的利益,而不是为少数人的利益,从而使得在这个社会里的人有安全感和发展感。

二、国有资产的概念

国有资产的概念有广义和狭义之分。

(一) 广义的国有资产概念

从广义上讲,我们实际上可以将不属于私有财产的一切资产都定义为国有资产。从广义上确定国有资产的概念,有助于人们理解政府在国民经济中的作用,增强国民对政府的信心。同时,在某种意义上这也有利于政府实现资源的合理配置,稳定经济发展,保证收入分配。但从操作上看,广义的国有资产在管理上有一定的难度,不管这种管理是由政府承担,还是由代理人承担。资产的经济概念首先在于它具有经济资源的特性,其次在于它能在特定的时间里产生经济效益,否则我们也就不称其为资产。但是广义的国有资产,有很多是不直接产生任何经济效益,而是为他人产生效益提供保护的,如国防、法律等,而且这类资源形

成的目的也不是为了获取未来利益。可见，从广义上确定国有资产在定性方面是可取的，但在定量方面是难以实现的。

在我国，通常所说的国有资产泛指国家所拥有的一切财产。虽然资产并不等同于财产，但从我国的实际情况来看，我国并未把国有资产与国有财产加以区分，所以国有资产的概念有广义和狭义之分。

广义的国有资产是指《中华人民共和国国有资产法》（草案）中所定义的国有资产，即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定的各种类型的财产或者财产权利。其具体包括：（1）国家以各种形式对企业投资及其收益等形成的经营性资产；（2）国家向行政事业单位拨款形成的非经营性资产；（3）国家依法拥有的土地、森林、水流、矿藏等资源性资产；（4）接受馈赠、无主财产等依据法律认定形成的财产。

（二）狭义的国有资产概念

从狭义方面，也就是从微观角度理解的国有资产，就是我们通常所说的经营性国有资产，其微观组织形式是国有企业。这实际上是将国有资产视为一般性的资产，其具有上述对资产分析的一切共性。

当今世界各国，不论是发达国家还是发展中国家都普遍存在国有企业。其共性是政府投资（或部分投资）兴建的经济实体，收入主要源于出售产品或劳务。1980年，欧洲经济共同体法规指南中规定：国有企业是“政府当局可以凭借它对企业的所有权、控股权及管理条例，对其施加直接或间接的支配影响”。所以，国有企业具有一般企业共同拥有的特性，应该能够生产和销售产品和劳务，其各类费用能通过销售收入来支付。但是，国有企业与一般企业的不同之处在于，其控制权掌握在政府手中。尽管政府不一定拥有绝大多数股权，甚至企业的经营者不是政府，只是政府资产的代理人，但政府有权管理其资产经营者，有权支配国有企业。

从国有企业的角度来分析国有资产，能够明确国有资产的经济资源性、经济实体的可控性以及获取未来收益的特性。否则，我们将无法对国有资产进行确认和计量，无法确定国有资产在经济中的地位。国有资产作为资产，与其他一般资产不同的是，其支配权属于政府，而政府在整个经济中的地位是其他非政府经济组织或个人所无法比拟的。一旦政府有权依照法律对资产行使支配权时，政府对经济的干预调节将不仅局限于行政方面，同时可以扩展到经济利益方面，所以政府控制一定数量的国有资产有其合理性。但是，从资产方面来调节经济，不同于宏观调控中的财税政策和货币政策，它们具有全局性的影响作用；而通过资产来调节经济有一个如何让经济实体控制和介入的问题，因此相应地具有局部效应。

在我国，狭义的国有资产指的是经营性国有资产，即属于国家的、参与生产经营的国有资产。其具体包括：（1）国家作为出资者在企业依法拥有的资本及其权益；（2）行政事业单位占有、使用的非经营性资产转为经营性资产；（3）国有资源性资产中投入生产经营过程的部分。

我国的国有资产管理对象是广义的国有资产，本书也将以广义的国有资产概念为准。但是，经营性国有资产的概念应是经济学中的“资本”概念，即会计学中的“所有者权益”，而非“资产”。因此，狭义的国有资产即国有资本，包括国家作为出资者对企业投入的资本以及形成的资本公积金、盈余公积金和未分配利润等。所以，在国有独资企业中，企业国有资产即指该企业的所有者权益，即净资产，而总资产是企业作为独立法人所拥有的法人财产，包括所有者权益和负债。在股份制企业中，企业国有资产是该企业所有者权益中的国家资本，总资产则是公司法人财产，即由国家、其他法人或自然人共同出资形成的全部所有者权益及其负债共同形成的全部财产。

将经营性国有资产定义为资本的概念是建立在现代公司理论基础上的。公司出资者将一定的资本投入公司后，形成资产（包括有形资产和无形资产），出资者也就拥有了出资者所有权；而公司则作为独立法人拥有了对企业资产的支配权，即法人财产权。法人财产权是企业出资者的所有者权益和借贷形成的企业法人的全部财产权利。出资者按投入的资本额享有所有者权益，即资产收益权、重大决策和选择经营者的权利等，而不直接干预企业的生产经营活动。企业则以全部法人财产权自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束，对出资者承担资本的保值增值责任。经营性国有资产是国家作为出资者对企业投入形成的，因此只有采用资本的概念，出资者所有权和法人财产权才能在理论和实践两个方面实现分离，真正实现现代企业制度的要求。

三、国有资产的分类

为了对国有资产进行有效的管理，对种类繁多的国有资产进行科学的分类，是极其重要的工作。对国有资产的分类有利于对国有资产管理、评估、统计登记等工作的顺利进行。国有资产的分类，就是将国家的全部资产按照一定的标准，分为若干类别。

（一）按照国有资产的存在形态分类

按照国有资产的存在形态划分，我们可将国有资产划分为有形资产和无形资产两类。

有形资产，是指属于国家所有的、具有价值形态和实物形态的资产，包括固定资产、流动资产等。

无形资产，是指属于国家所有的、不具备实物形态，但仍能给拥有者带来经济利益的资产，如专有技术、专利权、商誉、版权、特许权等。

（二）按照国有资产的经济用途分类

按照国有资产的经济用途划分，我们可将国有资产划分为经营性国有资产和非经营性国有资产两类。

1. 经营性国有资产

经营性国有资产，是指国家作为出资者投入的，从事商品生产、流通、服务等领域，以盈利为主要目的，依法经营或使用的资产。其使用单位应是具有独立法人资格的从事生产流