

国有资产管理学

主 编 陈鹏飞

中国商业出版社

前 言

国有资产是我国国民经济发展的重要支柱。搞好国有资产的管理、使用,并不断促使其保值增值,不仅是国有资产管理体制自身改革的需要和任务,而且也是建立社会主义市场经济体制的本质内容和微观基础。经过 15 年来的改革和新旧体制的磨合,市场在资源配置中的作用日益增大,产权市场的形成和发展,使厂房、设备等国有企业产权资本有进入市场的条件和可能。但由于国有企业的产权关系尚未理顺,国有资产的管理政资不分,加上法规不健全,财务约束软弱,缺乏有效的监督和约束机制,使国有资产实际上处于无人负责而不断流失的境地,据统计,在我国约 3 万亿元的国有资产中,每天流失近 3 亿元。这是多么令人惊心和忧思的数字啊!现实和未来的发展都无可置疑地向我们提出,切实加强国有资产管理,并适时地改革其管理体制,以适应市场经济发展的内在要求是当务之急,决不可掉以轻心。正是对国有资产管理倾注了极大的热忱和满怀的希望,我们经过一年多时间努力探索,完成了《国有资产管理学》的编撰任务。

本书紧紧围绕党的十四届三中全会的《决定》精神,集理论性、实用性、探讨性于一体,着力在理论和实践的结合上下功夫,比较系统地总结和分析了我国传统国有资产管理的经验和教训,提出了我国国有资产管理新体制、新模式及其运行机制的新构想。全书分国有资产管理总论、专论两大部分。在

总论部分,主要是对新的国有资产管理体制下国有资产管理的意义、性质、原则、内容和方法,国有资产的现状,国有资产的产权界定,经营与收益,投资与价值化管理,资产评估与清产核资,国有资产管理体制的改革等问题作了综合性地阐述。在专论部分,主要针对国有企业、股份制企业、企业集团国有资产管理,科研机构、行政事业单位国有资产管理,境外国有资产管理,国有资源的管理与体制改革,以及美、英、法、德、日等国国有资产管理等等,进行了专题研究和具体阐述。本书在编撰过程中,汲取了国内外有关方面的最新研究成果和数字资料,由于篇幅所限,不能枚举。在此,仅向原作者表示歉意和谢忱。

《国有资产管理学》可以作为从事企业和经济管理干部的自修手册和培训教材,也可以作为经管、财经类大专院校的教材或参考资料。

需要指出的是,本书独辟蹊径,自成体系,内容全面,立意新颖。但是,在建立社会主义市场经济体制的过程中,国有资产管理也处在不断改革、创新和发展完善之中,新情况、新问题、新经验层出不穷。实践创造日新月异,理论研究永无止境。加之我们理论水平不高,实践经验有限,因此,本书的方法内容、理论体系和学术观点等尚有待进一步完善和探索。恳请有关部门的专家学者和广大读者给予批评指正。

编著者

一九九四年十月

目 录

上篇 国有资产管理学总论

第一章 国有资产管理学概述.....	1
第一节 建立国有资产管理学的重要意义.....	1
第二节 国有资产管理学研究的对象及范围.....	5
第三节 国有资产管理学研究的重点及特征.....	6
第四节 国有资产管理学研究的指导思想及方法	12
第二章 国有资产管理的分类及原则	21
第一节 国有资产的概念及分类	21
第二节 国有资产管理的内容及任务	25
第三节 国有资产的积累与作用	30
第四节 国有资产管理的的基本原则	34
第三章 我国国有资产管理的现状分析	42
第一节 我国国有资产管理体制的形成与演进	42
第二节 我国国有资产的保值与流失分析	46
第三节 我国国有资产管理的中介经营机构分析	64
第四章 国有资产管理与产权界定	75
第一节 国有资产产权的界定及其意义	75
第二节 产权制度改革与国有资产管理	92
第三节 国有资产产权的处置.....	106
第五章 国有资产的经营与收益.....	117
第一节 国有资产经营的基本模式.....	117
第二节 经营性国有资产的管理.....	129
第三节 国有资产的经营收益管理.....	137

第六章 国有资产的投资与价值化管理	144
第一节 国有资产投资的计划与管理.....	144
第二节 国有资产投资的效果分析.....	152
第三节 国有资产的价值化管理.....	157
第四节 国有资产管理的市场化.....	161
第七章 国有资产的评估与清产核资	167
第一节 国有资产的评估.....	167
第二节 国有资产的清产核资.....	175
第三节 国有资产评估与清产的组织与管理.....	185
第八章 国有资产管理体制的改革与完善	192
第一节 现阶段国有资产管理体制分析.....	192
第二节 国有资产管理体制改革的指导思想.....	195
第三节 国有资产体制改革的目标模式.....	199
第四节 在建立现代企业制度的改革中加强国有资产管理.....	208
第五节 国有资产体制改革的对策选择.....	215

下篇 国有资产管理学专论

第九章 企业国有资产管理	222
第一节 产权改革与企业国有资产的运行与管理.....	222
第二节 企业国有资产的现状与管理体制改革.....	230
第三节 企业国有资产的评估与管理.....	234
第四节 企业国有资产的保值与增值.....	239
第五节 企业无形资产的使用与管理.....	243
第十章 股份制企业国有资产管理	250
第一节 股份制企业与国有资产管理.....	250
第二节 股份制企业改革中国有资产的评估.....	255

第三节	股份制企业产权界定创新·····	259
第十一章	企业集团国有资产管理·····	270
第一节	企业集团与国有资产的经营变化·····	270
第二节	企业集团国有资产的产权管理·····	274
第三节	企业集团国有资产授权经营与管理·····	278
第四节	国有企业集团产权经营的信息分析·····	286
第十二章	科研行政事业单位国有资产管理·····	289
第一节	科研机构国有资产管理体制·····	289
第二节	科研机构国有资产运营与管理机制·····	302
第三节	行政事业单位国有资产的管理与对策·····	309
第四节	行政事业单位经营性资产的补偿·····	318
第十三章	国有资源资产化管理·····	323
第一节	国有资源的内涵概述·····	323
第二节	国有矿产资源与社会经济发展·····	328
第三节	国有资源资产化管理研究与改革·····	335
第四节	国外国有资源管理简介·····	345
第十四章	境外国有资产管理·····	348
第一节	境外国有资产的形成及作用·····	348
第二节	境外国有资产管理的对策·····	353
第三节	中外合资企业国有资产的管理·····	358
第十五章	外国国有资产管理概述·····	363
第一节	丹麦国有资产管理·····	363
第二节	瑞典国有资产管理体制及改革·····	368
第三节	外国国有资产管理体制比较研究·····	376

第一章

国有资产管理学概述

国有资产是社会生产发展到一定阶段才出现的。随之国有资产管理问题也就被提到政府的议事日程上来了。由于各国的社会制度、历史条件、生产力水平不同,因而,国有资产管理的模式和管理方法,也呈现出各自不同的特点和形式。当前,随着我国社会主义市场经济的发展,多元化经济模式的有机运行,保证国有资产不断保值增殖,加强国有资产管理体制的改革和研究,已势在必行。据此,本章主要就建立国有资产管理学的重要意义,它所研究的对象及范围,重点及特征,指导思想及方法分别作如下概述。

第一节 建立国有资产管理学的重要意义

我国的国有资产,不仅是我国社会主义全民所有制经济赖以存在的前提条件,而且是我国国民经济和社会发展的物质技术基础,同时也是我国建设和实现四个现代化的基本依托。社会主义国有资产,一开始就掌握了国家的经济命脉,并逐步控制了生产和流通,成为国民经济的主要成分和主导力量。它是保证劳动群众集体所有制沿着社会主义方向前进,保证个体经济为社会主义服务,保证整个国民经济的发展符合劳动人民的整体利益和长远利益的决定性条件。因此,管理和营运好国有资产,对于坚持四项基本原则,发展社会主义市场经济,深化经济体制改革,建立现代企业制度,

进一步搞活国有企业,具有十分重要的意义。

一、加强国有资产管理,有利于维护和发展我国社会生产力

毛泽东同志曾经指出:“革命胜利以后,我们的根本任务已经由解放生产力变为在新的生产关系下面保护和发展生产力”^①发展生产力是我国解放后面临的一项根本任务。国有资产既是我国现实社会生产力的物质载体,也是发展我国新的社会生产力的物质承担者。因此,进行国有资产管理,是保护和发展社会生产力的重要内容。这是因为,通过国有资产的管理,一是可以保证现有国有资产存量的完整和经营性国有资产实现增殖;二是可以促进国有资产更好经营,为国家提供更多的积累;三是可以使国有资产的使用单位,更多地节约和合理地配置国有资产,腾出更多资金发展生产。可见,加强国有资产管理本身,就是直接维护和发展我国社会生产力。

二、加强国有资产管理,有利于加快我国社会主义现代化建设的进程

我国的国有资产主要在全民所有制企业中。由于全民所有制经济拥有比较先进的大工业,国民经济各部门所需要的机器、生产设备、燃料、动力和其它物资,绝大部分都是由这些掌握和经营国有资产的国有企业提供的,它不仅为国民经济各部门的技术改造提供物质技术条件,也为科技现代化、国防现代化提供先进的技术装备。因此,它对于我国实现社会主义现代化具有决定性作用。现阶段,我国国有资产在农业中所占比重还不小,但在农业机械化方面起着带头作用和示范作用,是进行大规模农业科学试验的基础。在建立粮、棉、油等大型商品基地方面,在大规模改造沙漠和开垦荒地,大面积植树造林方面,都起着重大作用。国家进行经济建设,发展科学文化教育和国防建设所需要的资金,绝大部分是由掌握

① 《关于正确处理人民内部矛盾的问题》第15页,人民出版社,1958年版

和经营国有资产的全民所有制企业积累的。由于国有资产代表了全民的利益,对集中力量保证国家建设重点,发展少数民族地区经济等方面都有巨大的作用。国有资产的这种地位和作用表明了加强国有资产管理 and 营运的意义。通过强化对国有资产管理,合理地配置和使用国有资产,提高国有资产的经营和使用效应,才能为社会创造更加丰富的物质财富,更好地发挥国有资产在国民经济和社会发展中的作用,从而推进我国社会主义现代化建设的顺利进行。

三、改革国有资产管理体制,确立产权观念对当前发展国有经济具有十分重要的意义

改革,是党中央在新形势下实行的坚定不移的战略方针。实践证明,没有改革,中国特色的社会主义事业就不能取得胜利;没有改革,我国的四化建设就没有希望。所以,应当坚定不移地进行经济体制改革。国有资产管理体制的改革,是我国经济体制改革的一项十分重要的内容。目前,我国的经济体制改革已经进入一个关键时期,要把我国经济体制改革推向深入,一个重要的问题,就是要研究和解决国有资产的产权问题,建立我国适应市场经济体制的国有资产管理机制。这就首先要确立产权观念,在这个基础上,进一步理顺产权关系,进而建立新型的国有资产管理体制。这是因为,改革开放以前,我们对国有经济实行高度集中的计划管理,财产的占有使用、生产要素的配置和产品的分配主要靠国家计划,地区、部门和企业最为关心的是生产能力的形成和物质产品的生产,而较少从产权角度去关注国有资产运营的效益和效率,去关注通过国有资产的运营实现资产的保值增值。这种经济体制,在历史上曾经起过重要作用,但随着社会经济的发展也伴生着严重的弊端:一方面,国有资产不能按照市场机制合理流动和配置,运转决策缓慢,效益低下;另一方面,国有资产长期补偿不足,设备陈旧老化,靠“吃老本”过日子,对此无人负责。当前,企业国有资产运营状况

令人担忧,最突出的表现为:资产损失浪费的情况较为严重,许多企业存在着大量潜亏,固定资产长年闲置,专项基金大量超支;相当一部分企业负债累累,资不抵债。国有资产运营的现状表明,树立起社会主义的产权观念,更多地注重国有资本金的运营,注重国有资产价值形态上的保值增值,使国有资产按照市场经济的运行法则运转和经营,不断地发展壮大,对发展国有经济,发挥国有经济的主导作用具有十分重要的意义,因而也是迫切需要解决的一个问题。

十一届三中全会以来,我们通过采取扩大企业经营自主权,改革经营方式等措施,使国有企业活力有所增强。十四届三中全会《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了转换国有企业经营机制,建立产权明晰、责任明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,是十几年企业改革的继续和深化。它着力于企业的制度创新,其核心是理顺产权关系。因此可以说,产权观念的提出,进一步深刻和丰富了企业改革的内涵。有了明确的产权,企业的自主经营,就不仅是经营产品,更重要的是经营国有资本金;企业的自负盈亏,就有了企业法人资产作保障并独立承担民事责任;企业的自我发展,就不仅是资产占有的扩大,而主要是提高资本金的运营效率和效益,追求资本金最大限度的增值;企业的自我约束,就是在思想政治工作的保证下,进一步增强产权约束,通过政府委托,使企业拥有法人财产权,强化企业对国有资产承担的责任,这样才能真正解决国有企业由于产权虚置而缺少约束力的问题。还应指出的是,在多种经济形式并存、利益主体多样化的情况下,确立明确的产权和所有权的观念,关系到维护国有资产的权益和发挥国有经济的主导作用。有了明确的产权观念,在企业推行股份制改革中,就不会发生公有股和个人股同股不同利、同股不同责的问题,也不会发生收益先保个人股,债务、亏损和社会负担却要国有股承担的问题。有了明确的产权观念,就会从经济全局出

发,根据不同产业、企业及其技术水平等具体情况,确定哪些项目可以让外资控股,哪些项目应该保持我们自己的控股地位,不会轻易地让出对企业的控股权。有了明确的产权观念,企业在合资嫁接和股份制改革中,就不会发生低估国有资产,甚至对国有资产不加评估,从而损害国有资产权益的情况。

第二节 国有资产管理学研究的对象及范围

毫无疑问,国有资产管理学研究的对象是社会主义国家,基本上是具有中国特色社会主义的国有资产及其管理体制问题。但这并不排除对其他国家国有资产管理进行比较研究,并从我国实际出发,有原则地借鉴其成功的经验,作为优化我国国有资产管理的一种参考。由于现代生产力具有生产高度社会化与科学技术不断进步的共性和现代商品经济、市场经济客观存在的某些共同规律和通用做法;由于我国目前生产力相对落后与商品经济不够发达。这种比较研究和有原则的借鉴,不仅是可能的,也是必要的。

国有资产管理研究的对象,概括地说,是指国有资产管理者实施管理的客体,也就是对什么范围内的国有资产实施管理。目前,关于国有资产管理研究的对象问题,有三种不同的看法:一种是大范围的管理对象,包括全部国有资产,既包括国家用各种方式投资在各领域、各部门、各地区和境外形成的经营性与非经营性的国有资产,也包括属于国家所有的土地等自然资源和国家所有的版权、商标权、专利权等无形资产和历史文化遗产。第二种是中范围的管理对象,即以资本化的国有资产的管理为主体,同时兼管国家的非经营性财产,以保证这部分国家财产的完整。第三种是小范围的管理对象,只对经营性资产进行管理,包括全民所有制企业及联营企业、合资企业、合作企业和集体企业中的资本化的国有资产,或称国家资金进行管理。当然,这三种范围的管理对象,各有一定的侧重。我们认为,国有资产管理应该是大范围的管理。这是因为:首

先,国有资产是一个完整、统一的概念。对全部国有资产实施管理,这是国有资产这一特定事物固有属性的内在要求,它有利于国有资产的完整和统一。其次,全部国有资产归属于国家。对全部国有资产实施管理,这是统一行使国有资产的所有权的需要。第三,全部国有资产是我国进行社会主义经济建设的物质技术基础。对全部国有资产进行管理,有利于在全社会范围内合理地配置和使用国有资产,促进国有资产的综合利用。因此,我们认为应当对全部国有资产进行管理,包括土地、森林、矿藏、海洋、河流等资源性资产,铁路、银行、国营企业等企业资产,国家机关和科学、文化、教育等行政、事业单位的资产,历史文化遗产,以及技术发明等无形资产等等。

第三节 国有资产管理学研究的重点及特征

一、国有资产管理学研究的重点

对国有资产管理必须要区别情况,确定重点。我国的国有资产,不仅分布广,而且数量大,结构复杂,在对国有资产全面实施管理的基础上,对部分国有资产进行重点管理是非常必要的。从国有资产的经济用途上看,应当重点强化对经营性国有资产管理。经营性资产,就是基于资产的经营和使用,能为社会创造使用价值和价值以及为实现这些价值服务的财产。由于我国经营性资产主要分布在全民所有制企业,因而,国有资产管理的重点则主要是对全民所有制的工业、交通、农业、林业、商业、金融等企业和中外合资等企业中的国有资产。国有资产管理之所以以全民所有制企业为重点,其理由如下:

(一)全民所有制企业的资产在整个国有资产中占有相当大的比重。据国家国有资产管理局的统计,到1992年底,全国国有资产的帐面价值总量逾三万亿元(不含资源性资产和军队、武警部门的国有资产)。而国有工业企业国有资产总量就达16498亿元(《人民

日报》1994年5月18日)。这部分国有资产数量大,品种多,它们在生产经营过程中长期进行周转和使用,管理好这部分国有资产,能够提高国有资产的使用效益,实现国有资产的保值和增值。

(二)全民所有制企业的国有资产是我国社会主义经济建设的特殊技术基础,它们直接为国家创造财富,这部分国有资产管理的好坏,直接关系到国计民生,关系到社会主义经济基础的稳固,关系到中国特色社会主义四个现代化建设的成败。

(三)重点管理全民所有制企业的资产,是实现国家职能的客观要求。我国社会主义国家政权,与剥削阶级统治的国家政权具有不同的职能。我国的国家政权,一方面除了负有镇压和抵御国内外反动派的破坏、侵略、颠覆活动,实行人民民主专政的职能外;另一方面还负有组织和管理整个国民经济的职能。这是因为,我国实行的是生产资料公有制,国家直接掌握了国民经济命脉,是国营经济的所有者。管理好国有资产不仅是国家政权的基本职能所决定的,而且也是国家政权更好地履行其职能所要求的。经营管理好全民所有制企业的资产,既是直接行使国家政权的经济职能,同时,通过提高全民所有制企业资产的使用效益,创造出更多的物质财富,又为国家行使其人民民主专政的职能创造物质条件。

二、国有资产管理的 basic 特征

从我国建国45年来的实践来看,加强和搞好国有资产管理工作的,具有以下四大基本特征:

(一)以资产所有权为基础的管理特征

国有资产管理的主体是国家,但此时的国家与管理整个国民经济的国家的身份是不同的。在前一种情况下,国家是以资产所有者的身份出现。这种以资产所有权为基础的管理又有这样几个特点。其一是不具有超经济强制性,所有者与资产经营者的关系是平等的关系,所有者只能通过经济杠杆调控资产经营者的行为。当然,在企业内部,所有者对代表经营者的自然人(如总经理、厂长)

的调整也可以用非经济手段,但这种做法不能超出法定的所有权权利的范围。其二是所有权约束必须渗入企业内部。目前有不少人以为“政企分开”、“两权分离”就是要使所有者不管企业,这是不对的。以所有权为基础的国有资产管理恰恰是要在企业内部建立起有效的所有权约束机制。当然,这种约束机制不同于经济体制改革前行政主管部门对企业生产的盲目干预和约束。

以资产所有权为基础进行国有资产管理是社会主义市场经济的客观要求。在社会主义市场经济中,必须理顺产权关系,处理好以下几个问题:

1、政府的行政管理职能与国有资产所有者职能的关系。我国的现实情况是,政府作为国家机关拥有行政管理权,包括对国民经济运行进行宏观调控的权力;同时作为国有资产的所有者,又拥有国有企业财产所有权。由于政府的双重身份、双重目标难以区分,必然导致国有企业也是集双重身份、双重目标于一身。即企业一方面市场主体,一方面又是行政干预和行政保护下的行政机关附属物;一方面要追求经济目标,一方面又要实现社会目标。在实际运行中,政府往往依据社会和经济的双重目标干预企业的生产经营,并且当财政收入支撑不住社会目标时,就向国有企业多收多要。理顺产权关系,首先就是要处理好这个关系,实行政府行政管理职能和国有资产所有者职能的分开,实现国有资产的独立运转,使国有企业真正成为具有“四自”能力的法人实体和市场竞争的独立主体,不再兼有行政职能,使国有资产收益与税收分收、分支、分流,不再纳入“吃饭财政”,而是用于国有资产的再运行。

2、国家终极所有权与企业法人财产权的关系。从产权的角度看,完全的所有权是包含经营权的。十四届三中全会《决定》根据我国的实际,对国有企业的所有权作出新的解释,从国有资产所有权中分离出国家终极所有权和企业法人财产权,把保障国家终极所有权和落实企业法人财产权结合起来,使产权进入企业。这样,一

是可以使企业经营权有了所有权的依据,企业作为法人享有支配、处置资产的权力,成为真正的“法人实体”;二是可以改变以往放权不彻底,层层截留,企业不仅摆脱不了来自各方面的行政干预,也离不开对行政部门信赖的状况;三是有助于解决当前由于国有资产产权虚置、企业缺乏约束力的问题;四是国家对企业国有资产享有终极所有权,同时也仅仅对授予企业经营的那部分国有资产承担有限责任,有助于企业自负盈亏,优胜劣汰。

3、国有资产管理与国有资产经营的关系。国有资产运转作为一个系统,存在着国有资产管理与国有资产经营两类不同内容、不同性质的职能,管理和经营一般也应当分开。国有资产管理,是一项行政管理工作,属于宏观经济管理职能;国有资产经营,是资本的经营活动,属于微观经济职能。如果把管理和经营混在一起,管理部门统管经营活动,必然会造成新的政企不分,影响企业的积极性。

(二)管理目标的二元性特征

国有资产管理目标的二元性,指的是国有资产管理不仅要着眼于资产经营活动的商业性目标,而且还应考虑资产经营活动的非商业性目标,即要保证国有资产营运的经济效益与社会效益。

国有资产管理目标的二元性是由资产所有权利益即国家利益的多元性决定的。国家利益是一国的统治阶级的整体利益,这种利益表现为统治阶级在各方面的需要,如经济利益上的需要,国防安全的需要,社会秩序稳定的需要,保护生活、生态环境的需要,维护政治稳定的需要等。国家作为一国统治阶级的总代表,只有努力满足统治阶级在这些方面的共同要求,才算尽到了它作为统治阶级利益代表的职责,才能使其政治统治得以延续。当然,国家必须通过各种管理来完成它所承担的统治阶级赋予的义务。例如,国家通过加强国防力量来保卫国家的安全;通过警察、法庭、监狱等专政工具来维护社会秩序的稳定;通过税收、财政、货币政策的贯彻执

行来保证经济秩序的稳定和调整经济生活中的各种关系。国有资产管理同样是达到维护与扩大统治阶级利益目的的一种手段。在社会主义国家,这个统治阶级就是全体人民。国有资产管理就是实现全体人民的共同利益要求的一种手段。如果国有资产管理不是为了实现这些目标,而是为了盈利,为了获得更多的经济利益,它就失去了存在的必要性。因为如果仅从获取经济利益这个目的的实现手段来看,国家完全可以通过税收这样的手段来满足需要,而不必由自己去组织资产的经营与管理。从世界上其他国家国有经济发展的历史也可以看到,出于国家财政收入需要而建立国有经济的为数极少,大多数都是为了促进社会资源的最优配置和社会目标(指广义的)更好地得以实现。所以说,国有资产管理目标具有二元性。

国有资产管理目标的二元性特征,从根本上说,是由国有资产本身功能的二重属性所决定的。一方面,国有资产是一种企业性资产,具有参与企业的生产经营,不断地实现自身的价值增值的功能;另一方面,国有资产又是一种以国家为代表的社会性资产,它要适应国家即该国统治阶级利益的需要,借助于企业的生产经营活动,达到国家对社会经济活动实行有效调节的目的,执行着一种社会职能。看不到这一点,把国有资产与其他资产相等同,就难以全面把握国有资产的特性和国有资产管理的特殊要求,自然也无法搞好国有资产管理工作。

(三)管理范围的全面性特征

国有资产不等于国有企业的资产,而是包含着所有的资产所有权应归国家所有的资产。国有资产管理在范围上把所有的国有资产,不论其是预算内的还是预算外的,也不论是全民所有制单位占有的还是非全民所有制单位占有的,是分布在中华人民共和国境内的还是境外的,都统统纳入国有资产管理的范围。这是国有资产管理的全面性的表现之一。

国有资产管理范围的全面性还表现在国有资产管理过程的全过程性。所谓国有资产管理的全过程性是指国有资产管理贯穿于国有资产参与社会生产运动的每一个环节。这些环节大致可分为“投入、存量经营，维持简单再生产，收益分配，增量再投入。”这种全过程性既在国有企业的国有资产管理中存在，在非国有企业的国有资产管理中也同样存在。否则，很容易将国有资产管理演化为仅仅是国有资产收益权的管理或收益管理。

国有资产管理范围的全面性要求国有资产所有者的产权管理机制能进入企业，不仅仅对国有企业有效，而且对一切占有、使用国有资产的企业单位都有效。当然目前的重点对象是国有企业和占有使用国有资产比较多的非国有企业。

（四）管理本质的民主性特性

社会主义国有资产管理最本质的特征是它的民主性。社会主义民主，首先就表现在代表全体人民共同意志和利益的国家，为维护 and 实现这种利益实施的一切管理活动之中。国有资产管理的民主性也就首先由国家所进行的对国有资产的集中统一管理来体现。在社会主义社会中，国家是唯一能够代表全体人民意志和利益并表达出这种意志和实现这种利益的唯一主体，自然也是国有资产所有权的唯一主体。在现阶段，只有通过国家统一集中的管理，才能较好地实现国有资产的民主管理。把集中统一管理与民主管理对立起来，否认国家管理的必要性，就必然否定社会主义民主的根基，导致私有化。其次是社会主义的国有资产管理在各个层次上、各个组织中都是由全社会的劳动者直接或间接参与或监督的。在社会主义社会，统治者是无产阶级政府领导下的广大人民群众，国家成为主体劳动者管理社会的工具，以他们总代表的身份占有社会生产资料，维护和发展他们的整体利益。因此，社会全体劳动者才是国有资产的真正主人，国有资产经营管理活动必须充分体现他们的意志，接受他们的监督，适应他们整体利益发展的需要。