

# 第一章 绪论

## 第一节 国有资产的概念和分类

### 一、国有资产的概念

国有资产一般被理解为国家直接占有全部或部分的社会财产。国有资产属于一个历史性的概念，即自从有了阶级就有了国家，有了国家就有了国有资产。国有资产随着国家的产生而产生，随着国家的发展而发展。不管是奴隶社会与封建社会，还是资本主义社会与社会主义社会，国家的生存和发展都必须依赖于国有资产这部分物质基础。但是，在我国传统的体制下，由于不承认商品经济的存在 因此一直未采用‘国有资产’这一概念 过去的 40 年中一直称之为‘国家财产’或‘全民所有制财产’。这样 国有企业也相应地采用了全民所有制企业的提法。随着我国经济体制的改革和社会主义市场经济体制的建立，“国有资产”这一概念才逐步被确定下来。

为了搞清国有资产的概念 我们有必要将‘资产’与‘财产’予以比较。资产与财产是两个相关的概念，它们之间有一定的区别：(1)两者的含义不同。财产可以被理解为现存的一切物质财富的总和 包括生产资料、生活资料和自然资源等。而资产则一般被认为，是可以作为生产要素投入到生产经营活动中，并通过这种活动带来保值与增值的财产。1993 年 7 月财政部颁布的《企业会计准则》

中下的定义为：“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。”在西方国家普遍认为：“资产，是某一特定主体由于过去的交易或事项获得或控制的可预期的未来经济利益。”所以，从这两者的含义来看，财产主要强调实现、掌握和占有的物质财富；资产则主要强调是经济资源，不仅局限于实现和占有方面，而且还要求得到未来的经济利益。（2）两者的范围不同。财产的范围比较广泛，既包括投入到生产领域中的生产要素，也包括生活领域的一般消费品。消费品的特性是在使用过程中，其价值随着使用而逐渐损耗直至消失，不要求补偿和增值；生产要素在使用过程也逐渐损耗，但要求其价值得到补偿并带来增值。资产的范围相对小一些，只包括投入生产领域中的生产要素。从上所述，财产包括资产，资产是财产的一个重要组成部分。

在现实的经济生活中人们并不把“财产”与“资产”的概念严格区分，这就造成国有资产与国有财产概念的混淆。为了避免这种混淆，我们可以把“国有财产”理解为广义的国有资产，把“国有资产”理解为狭义的国有资产。

所谓广义国有资产，是指中华人民共和国境内和境外的，产权属于全民所有的一切财产，它是全民所有的全部财产和债权的总称。这一定义的外延具有极大的广泛性和适用性，与“国有财产”的概念基本相同。按照这一定义，国有资产既包括国家依法取得的或是用各种方式投入在各个领域、各部门及海外的经营性和非经营性资产；同时包括了以各种方式形成的国家所有的债权；包括属于国家所有的土地、森林、矿藏、河流、海洋等自然资源，也包括国家所有的版权、商标权、专利权等无形资产；还包括接受馈赠和无主财产。从管理的范围看，这一定义与国有资产管理机构的职能也是相吻合的。

所谓狭义国有资产，是指国家依据法律、主权取得或以资金投入、资产收益等形式形成的那部分具有保值与增值功能的财产和

债权。这一定义主要在于揭示国有资产的保值、增值和创造经济效益功能的特点，而在所有权归属国家这一根本上与广义概念是完全一致的。

因为广义概念不强调国有资产运行过程中的保值、增值和创造盈利的功能，所以它是从静态方面考察国有资产所有权的归属问题；狭义概念主要强调了国有资产在其运行过程中保值、增值和创造效益的功能，所以它是从动态方面考察国有资产所有权的归属问题。在理论上，我们应尽量使广义与狭义的概念区分开来。但是在国有资产管理的实践中很难把这两者界定清楚，加之国有资产种类繁多、数额巨大、分布广泛，所以在实行全面管理过程中必须抓住重点。根据国有资产保值与增值的根本任务要求，国有资产管理的重点应放在狭义国有资产方面，即重点应放在经营性国有资产方面。

## 二、国有资产的分类

国有资产分类是将国有资产按照一定的标志和特性，系统地、科学地进行归并。国有资产种类繁多，数额巨大，如果没有一个科学的分类，便无法对其进行统计、登记、界定、评估和管理等。所以将国有资产进行科学的分类对于“摸清家底”维护国有资产的完整无损，提高其运营效益，都有十分重要的意义。

为了便于分析，国有资产可以按以下三种标准分类：

(一) 按国有资产的形态分类，可分为有形资产和无形资产

1. 有形资产 是指以实物形态存在的资产。主要包括 固定性国有资产、流动性国有资产、金融性国有资产和资源性国有资产。

(1) 固定性国有资产，是指使用期限在一年以上，单位价值在规定标准以上，并在长期使用中可以保持原实物形态的资产。固定性国有资产根据其用途还可分为生产性固定资产和非生产性固定资产。生产性固定资产包括生产单位的房屋建筑物、机器设备、运输

设备、工具器具等；非生产性固定资产主要包括行政事业单位的办公用房和设备、学校的校舍和仪器、医院的医疗器械及病床等，还包括影剧院、体育场馆和社会福利设施等。(2) 流动性国有资产是指可以在一年内变现或者耗用的资产。在经营性单位主要包括货币资金、原材料、燃料、包装物、低值易耗品、产成品等实物性资产；在非经营性单位主要包括仪器、仪表、办公桌及办公用品等实物性资产。(3) 金融性国有资产，是指以金融形态存在的资产。具体地说，就是由负债形成的，通过资金融通和信用组织而获取收益的资产。金融性国有资产主要包括政府贷款、国家银行贷款、国家在各类企业中持有的股份。其他金融性资产还包括国家的外汇和黄金储备，国家银行在国际金融机构的资产，各级财政在银行的存款，以及国家银行持有企业的债券等。(4) 资源性国有资产是指按照法律规定属于国家所有的土地、森林、矿藏、海洋等自然资源。这部分资产主要是以国家对自然资源的占有为主要表现形式，一般不采用价值的形态来反映国家所有数量关系，而具体采用土地使用权、采矿权、租借保存权等形式表现所有关系。

2. 无形资产是指所有权属于国家的可以长期使用的但没有实物形态的资产。如商标权、专利权、版权、著作权、发明权、特许经营权及商誉和专有技术等。无形资产的特征：一是不存在实物形态，但具有价值形态；二是可在很长时间内为国家提供经济收益，但所提供未来经济收益有很大的不确定性；三是具有时效性和排他性。根据无形资产的时效性，还可将其划分为有期限和无期限的无形资产。(1) 有期限的无形资产，是指其存在的期限受法律、制度、合同或资产本身的性质所制约，超过法定期限将不受法律的保护如有期限的租约、租赁和专利权的行使等。(2) 无期限的无形资产是指其存在于某一国有企业没有一定的时间限制如商誉、商标、招牌等，只要国有企业永远存在，它们就依附于这些企业永远存在并发生效用受法律保护。

(二) 按国有资产的经济用途分类,可分为经营性国有资产和非经营性国有资产

1. 经营性国有资产,是指在商品生产和商品流通过程中,为社会创造使用价值和价值,并以盈利为目的的那部分国有资产。这种资产具有运动性和增值性的双重特征。运动性主要表现在随着社会再生产过程的不断进行,经营性国有资产就处于投资——运营——收益——分配——再投资的不断循环中;增值性主要表现在经营性国有资产投资后,经过运营过程,新创造出的价值超过了原先投入的价值。经营性国有资产主要包括农、林、牧、副、渔、工、交、运输、邮电、通讯、商业、金融、旅游、服务等行业之中具有盈利性质的国有资产。经营性国有资产是整个国有资产管理重点。

2. 非经营性国有资产,是指不直接参与生产和流通过程,而用于行政、事业和公益服务方面的资产。这些资产的特征是具有社会的效益性 即为国家、社会、企业和公共事业服务。非经营性国有资产主要包括国家机关、人民团体、科教文卫、体育、军队、警察等为公共服务的部门的国有资产。由于这部分资产不要求增值,因此,对非经营性国有资产管理主要是保证其完整、合理、有效和节约使用。

(三) 按资产所在的地域分类,可分为境内国有资产和境外国有资产

1. 境内国有资产,是指中华人民共和国境内的,产权属于国家所有的一切资产。包括国有企业的资产,集体企业占用的国有资产,股份制企业中的国家股,涉外企业中应属国家的资产,行政事业单位和社会团体内的国有资产,还包括自然资源、历史文化遗产和无主财产等。

2. 境外国有资产,是指存在于中华人民共和国境外的,产权属于我国的一切资产。主要包括国家驻外使馆和其他机构,国家和国有企业在海外投资兴建的企业,在海外和外商合资、合作的企业

中产权属于我方的资产。

## 第二节 国有资产管理的特征和内容

### 一、国有资产管理的必要性

国有资产在社会主义经济中居于主导地位，并发挥着极其重要的作用。所以在社会主义市场经济的条件下，加强国有资产的管理是非常必要的。

#### （一）国有资产管理是保证社会主义物质基础的重要措施

新中国成立以来，经过 40 多年的建设，我国已积累形成了数万亿元的国有资产，这些巨额资产是我国社会主义经济制度赖以生存和发展的重要物质基础，是全国人民的共同财产，是国家的命根子。如果我们离开了这些国有资产，就等于失去了社会主义制度的基石。近些年来，由于管理混乱，产权关系不清，造成国有资产大量浪费和流失。所以，我们必须加强国有资产管理，才能保证社会主义制度的巩固和发展。

#### （二）国有资产管理是国有资产保值与增值的重要保证

国有资产是我国各族人民在中国共产党的领导下，自力更生，艰苦奋斗了将近半个世纪所积累的物质财富，它是社会主义公有制的具体实现形式和最重要的物质载体。但是，由于一段时间体制改革的各项措施不配套，产权关系不明晰，使一些单位国有资产严重流失。流失的形式是多样的。一是明流：有的借改革之机搞“翻牌公司”，凭借权利经商，平调国有资产；有的用公款请客送礼，强占公款公物，大肆贪污盗窃；有的钻政策和法规的空子，利用手中权利与职务上的方便攫取公有财产。二是暗流：有的搞地下交易，利用手中物资的调拨权或划拨权给个人提取巨额回扣；有的利用“双轨制”倒卖配额，使国家蒙受巨大损失。三是潜流：有的将公有

财产以悬殊的低价处理给个人；有的利用承包经营责任制存在的弊端，通过帐外帐把国有资产转移到私人公司名下；有的则是多少提虚盈实亏使承包企业债台高垒资不抵债宣告破产而承包人却成了暴发户；在中外合资企业，有的对中方资产不进行评估，按远远低于现值的帐面净值入股导致“肥水流入外人田”。凡此种说明，我们必须加强国有资产所有权的管理，否则要实现国有资产保值与增值的根本任务就是一句空话。

### （三）国有资产管理是“两权”分离的客观要求

在社会主义条件下，国家具有双重身份和双重职能，即国家作为社会的管理者，要以政权为依托对全社会进行管理；国家作为资产的所有者，要以所有权为依托对国家的全部投资进行管理。特别是在双重职能中，尽管两者都必须体现国家的意志，但两者的目标和作用还是不相同的。国家的行政管理职能，是指国家赋予各级政府的行政权力，其目标就是管好社会，实现社会政治、经济的稳定，公平分配和充分就业。行政权力在实现其目标时带有强制性，是政府管理社会的强制手段。国家的所有权管理职能，是指国家基于财产所有者的身份对其财产管理的权利，其管理范围只限于全民所有的财产，其目标是实现国有资产的保值与增值，手段主要是产权管理。但是在传统的体制下，政府职能与企业职能不分，所有权与经营权合一，是造成大中型国有企业活力不足，步履艰难，经营机制难以转换的主要原因。随着经营体制改革的深入发展，“政企”分开，“两权”分离，在企业充分享有生产经营决策权的情况下，如何既保证国有资产的完整无缺，又要保证所有者（即国家）的权益不受损害，使其收益不断增长，这是国有资产管理的一项新课题，又是国有资产管理的一项基本内容。

### （四）国有资产管理是建立社会主义市场经济的必然要求

社会主义市场经济的构建，必然要求国家通过转变政府职能，理顺产权关系，来转换企业经营机制。一方面要保障国家对国有企

业财产的所有权，又要落实企业经营权，使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人和市场竞争的主体，实现国有资产的保值与增值。另一方面企业转换经营机制的基本要点之一就是建立企业法人制度，即企业真正成为具有法人资格的经济主体，国家不再直接支配所投入的资产，也不能直接从企业抽回全部或部分投资，国家只能作为投资人之一，对企业承担有限责任，企业以其全部资产对其债务承担责任。这样才能做到国有企业有人负责，有能力负责。国家作为出资者掌握终极所有权，这一权利主要表现在投资权、收益权、处置权和监督管理权。

## 二、国有资产管理的特征

国有资产管理是经济管理的一个重要分支，都属于管理范畴，但与其他方面的管理相比，具有以下特征：

### （一）产权性

国有资产管理是对国家拥有所有权的财产和债权进行管理。从法学角度来看，财产所有权包括对资产占用、使用、收益和处置等权利。

### （二）服务性

国有资产管理以服务为宗旨，主要目的是优化国有资产配置，保证国有资产的保值和增值 维护国有资产所有者、经营 占用 者的合法权益，巩固和加强全民所有制经济的骨干作用，推动社会生产力和社会主义市场经济的不断发展，更好地为改革开放和四化建设服务。

### （三）间接性

国有资产管理部门代表国家行使国有资产的所有权，但不直接经营国有资产 而是主要采取委托的方式或“监管”方式进行的。如通过委派产权代表，中介机构或委派监事等行使国有资产的监

督管理职能。

#### （四）综合性

国有资产管理是一项综合性的经济管理工作，一方面要依据国家的方针、政策和法规，促进国民经济持续、稳定地发展，实现社会主义建设总目标；另一方面则要承担对整个国民经济的宏观调控任务，起调节经济的杠杆作用。

### 三、国有资产管理的內容

国有资产管理，实质上是对属于国家的财产实施财产所有权的管理。所以，国有资产的管理内容也应围绕着所有权管理及资产运动环节来划分，具体可分为以下十个方面的内容：

#### （一）清产核资

清产核资，是指对企业、事业等单位拥有的各类资产进行全面清查，对其占用的各项资金进行全面核实的工作。清产核资的主要内容是：清查资产状况，界定资产所有权，重估资产价值，核实国有资金占用量，核定国有资本金总额和登记国有资产产权。清产核资的是为了解决国有资产状况不清、管理混乱、资产闲置浪费和被侵占流失等问题，确立国有资产产权管理关系，巩固社会主义公有经济，为建立与社会主义市场经济相适应的国有资产管理体制和管理方法奠定基础。清产核资是进行国有资产管理的一项很重要的基础工作。

#### （二）国有资产评估的管理

国有资产评估，是指评估机构以特定的目的，依据法定标准和程序，运用科学的方法对被评估资产的现时价格进行评定和估算。一般情况下，国有资产占用单位有资产拍卖、转让，企业兼并、出售、联营、股份经营，与外商合资、合作经营等行为都要进行资产评估。资产评估也是国有资产管理的一项重要基础工作，其管理内容

包括评估机构、评估程序和评估方法的管理及评估结果的确认等。

### （三）国有资产产权管理

国有资产产权管理，是指国有资产所有者在法律规定范围内对其财产享有占用、使用、收益和处置等权利的管理。国有资产的关键是产权管理，其内容主要包括国有资产产权的界定、国有资产产权登记及国有资产管辖权的划分等。

### （四）国有资产投资管理

国有资产投资，是指国家根据国民经济和社会发展的需要，通过各种形式、各种渠道，为各部门、各地区以资产价值的形式进行的投资行为。国有资产投资对实现国家职能，优化产业结构，促进社会生产力的发展，提高人民物质、文化生活水平都具有重要作用。所以，加强国有资产投资的管理是国有资产管理工作的主要内容。国有资产投资是国有资产运营的起始环节，其主要管理内容包括投资来源的管理、投资规模的管理、投资结构的管理、投资项目评估与决策管理以及投资效果的考核等。

### （五）经营性国有资产管理

经营性国有资产，是指能够直接为社会创造使用价值和价值，并以盈利为目的的国有资产。由于经营性国有资产在国民经济中起着主导作用，所以它是国有资产管理的重点对象。其管理目标是实现保值与增值。管理内容主要包括：国有资产经营权的管理、经营性国有资产的合理流动与优化配置管理、经营性国有资产保值与增值的管理及产权登记的管理等。

### （六）国有资产收益的管理

国有资产收益，是指国有企业以及占用国有资产的其他单位，经营国有资产所得的资产报酬，即企业税后利润余额。国有资产收益在整个国民经济中占有重要的地位，是国有资产实现增值目标的主要途径，其管理内容主要包括：国有资产收益分配的管理、国

有资产收益监缴、国有资产收益使用的管理、国有企业留存收益的管理等。

#### （七）非经营性国有资产管理

非经营性国有资产，是指行政事业单位占用和使用的以社会公益服务为目的的国有资产。由于非经营性国有资产配置领域的非生产性、资金来源的非直接性、资金使用的服务性与非增值性，所以其管理内容主要包括：非经营性国有资产清查与产权登记的管理、非经营性国有资产处置与监督管理等。

#### （八）资源性国有资产管理

资源性国有资产，是指根据法律规定其所有权属于国家所有的各种自然资源。由于资源性国有资产的有形性、有限性和国家的垄断性，所以资源性国有资产管理的内容有：国有土地的管理、森林资源的管理、矿产资源的管理、水资源的管理、其他资源的管理等。

#### （九）涉外国有资产管理

涉外国有资产，是指我国资本与外国资本直接结合所形成的经济实体中，属于我国所有的那部分资产，以及我国在国外独资经营企业的国有资产和国家派驻国外的一些机关团体的国有资产。涉外国有资产包括境外国有资产和境内涉外国有资产两大类，所以管理的内容也包括境外国有资产管理和境内中外合资、合作企业中国有资产管理两大部分。

#### （十）国有资产处置的管理

国有资产处置，是指在法律规定和认可的范围内，各类产权主体对国有资产进行买卖、交换等转让给他人的处理行为及企业法人对其实物资产进行处理的行为。国有资产处置的目的是促使国有资产合理配置和社会生产力不断发展，提高国有资产的利用水平和技术水平。所以国有资产处置管理的内容包括：国有资产处置

方式的管理、国有资产报损核销的管理及国有资产产权交易市场的管理。

### 第三节 国有资产管理的任务和目标

#### 一、国有资产管理的任务

国有资产管理的目标，是通过国有资产管理的根本任务加以落实和实现的。国有资产管理的根本任务包括以下几个方面：

##### （一）维护国家合法权益 巩固和发展社会主义公有制经济

国有资产是我国社会政治经济制度赖以生存和发展的最重要物质基础，保卫国有资产的完整，使所有者权益不受侵害，是宪法赋予各级管理部门的神圣职责，也是国有资产管理工作的首要任务。但是在现实中 国有资产却以各种方式严重流失 所有者权益受到严重损害。因此，加强国有资产的有效管理是我们当前乃至很长一段时期所面临的一项艰巨任务。要维护国有资产所有者合法权益，第一要做到国有资产保值，即国有资产不再被侵占、被流失；第二要做到国有资产增值，即国有资产收益增加，存量增长。只有这样，才能使国有经济不断巩固和发展。

##### （二）严格国有资产产权管理 保证国有资产的保值与增值

国有资产管理的根本任务就是产权管理。针对过去国有资产管理中产权管理混乱，资产界限不清，造成国有资产严重流失的状况 必须通过加强国有资产的产权管理来加以改善。随着“政企”分开，“两权”分离和国有企业经营机制的转换 我国已建立了专门的国有资产产权管理机构，并初步建立了相应的国有资产管理体制，这是国有资产保值与增值的可靠保证。

国有资产的保值和增值是一个多层次的概念，要完成这一任务，必须有各级政府、众多企业和广大社会劳动者的积极参与。就

全社会来说，国有资产的增值主要来自两个方面：一是经营增值，即国家以其存量资产为社会创造更多的使用价值和价值，表现为社会财富的实物形态和价值形态增加；二是投入增值，即通过国家增加资金投入量，实现国有资产总规模的增加，也就是外延扩大再生产而带来国有资产的增值。就一个企业来说，实现国有资产的保值与增值，就是对国家投入企业的各种资产，在其经营期间得到合理有效的利用，维护和更新，保持良好的运行状态，保证企业再生产的顺畅进行。而在一个企业内部实现国有资产的增值，主要是通过良好的经营，合理的分配，及时不断地追加投资，实现企业内部国有资产的实物形态和价值形态的不断增长。

### （三）优化国有资产的配置 提高国有资产的使用效益

国有资产的合理配置是社会经济资源配置和原有经济结构调整的最基本形式。优化国有资产配置，可以使存量资产得到充分利用，防止资产的沉淀和浪费。同时，还可以优化资产结构、产品结构，充分利用资源，提高劳动生产率，提高国有资产运营的经济效益和社会效益。

在社会主义市场经济条件下，市场的建立、发展和完善对资源的配置起到很大作用。但是，在目前情况下市场的发展还很不完善。这就需要进一步深化经济体制改革，制订相应的产业政策、财政政策、金融政策等，搞好国有资产的优化配置，这是国有资产管理的一项重要任务。

### （四）理顺产权关系 完善国有资产运行机制

长期以来，由于我国政府在整个经济管理中，集社会经济管理职能和国有资产所有者职能于一身，造成了两种职能相互混淆、相互摩擦。这样不仅淡化了政府的调控职能，而且也影响了企业独立自主的经营权，妨碍了企业经济效益和社会效益的提高。所以，理顺产权关系，推进国有企业运行机制的改革和完善，就是国有资产管理的重要任务之一。理顺产权关系，完善国有资产运行机制有三

个方面的内容：一是进行清产核资和产权界定，以明晰产权归属；二是处理好国家原始所有权与企业法人财产权的关系，使企业在原始所有权下，依据法人财产权，进行经营；三是对国有企业进行股份制改造，使国家成为企业股东之一，处理好国家股权与其他股权的关系。

## 二、国有资产管理目标

根据社会主义市场经济的基本要求和我国经济体制改革的最终目标，国有资产管理的目标应包括以下六个方面：

### （一）产权代表人格化

我国传统的国有资产管理体制，对国有资产实行归口分级管理，管理主体多元化，既有政府、财政、银行、计委的管理，又有企业各主管部门的管理。实际上谁都管，但谁都不管，使国有资产产权“虚位”。新的国有资产管理体制，根据“统一政策，分级管理”的原则，已建立了各级政府的国有资产管理机构，行使着国家所赋予的国有资产所有者的代表权，解决了国有资产产权“虚位”和管理主体多元化的问题，这是对国有资产实行真正的人格化管理。

### （二）产权市场经营化

按照社会主义市场经济的要求，改变国有资产产权实现形式，而不是改变其产权属性，即在国有资产全民所有制性质不变的前提下，通过招标、选聘的方式，优选国有资产经营者；按照所有权与经营权分离的原则，可以将国有资产委托、租赁给不同的法人经营和使用，或以出资者投资的形式将国有资产投入到独资公司、有限责任公司及股份有限公司，而国有资产管理部门以其产权代表的身份，只行使其产权管理职能。

### （三）资源配置合理化

就是要合理配置国有资产和国有资源，充分发挥现有资产的效能，减少闲置和浪费。因此，必须改变传统体制下的资源“部门所

有“地方所有”“单位所有”的状况。保证国有资源的正常流动和合理配置，逐步形成国有资源优化配置机制和宏观调控机制。特别是要按国家的产业政策，国民经济部门之间的平衡关系以及资产运营效益等，对各行业所占用的国有资产及其行业内部的分布及各地区内部国有资产的分布进行结构性的调整。这种调整可以通过资产所有者或者经营者来完成。调整的方式：一是通过控制资产增量，如控制资产规模、投资方向等，实现资源的合理配置；二是通过对资产存量的结构调整，实现资源的合理配置。

#### （四）资产运营高效化

一方面，经营性国有资产要以保值与增值为主要目标，使之为社会创造更多的社会财富；另一方面，非经营性国有资产要以合理、有效、节约使用为主要目标，使之以尽可能少的耗费为社会和人民提供尽可能多、尽可能好的服务。因此，资产运营高效化主要包括两个方面：一是经济效益高，体现在企业是资产利用率、资金盈利率高，降低生产成本及费用，以最少的投入取得最大的产出；二是社会效益高，体现在行政事业等单位能更好地为全社会提供优良服务，满足人民不断增长的物质文化生活的需要。

#### （五）投资收益一体化

随着经济体制改革的不断深入，国家作为社会的管理者，凭借其政治权力，用强制的手段向企业取得税收；另一方面，国家作为资产所有者，凭借资产所有者的权利，根据企业经营情况收取投资收益。这两者虽然都是财政收入的主要来源，但两者的性质是不同的，应分开。税收是强权政治的要求，而投资收益是所有者权益的要求。因此，国有资产管理部門作为资产所有者的代表，就应行使资产收益权。一方面，监督投资收益及时、正确地收回国库；另一方面，从国有资产运行机制出发，必须走投资——收益——再投资的一体化路子。

#### （六）资产管理法制化

根据社会主义市场经济的要求，国有资产的管理必须法制化，即以法律来规范资产所有者和经营者及使用者之间的关系，这是一条必然的途径。国家可以通过制定有关的国有资产管理法规、制度、办法和条例等，对国有资产进行有效的管理；作为经营者可依照国有资产管理的法规、制度、办法和条例等，对国有资产进行有效的经营。这样，不但明确了所有者与经营者的责、权、利关系，形成双向的约束机制和激励机制，而且使国有资产界定、登记、投入、收益、处置等一系列管理行为有法可依、有章可循。

## 第四节 国有资产管理的原则和方式

### 一、国有资产管理的原则

国有资产管理的原则，是指国有资产管理部门组织资产管理活动，处理所有者与经营者关系的准则。它是由党和国家管理社会主义经济的要求所决定的，同时又要反映国有资产的特点。其原则主要包括以下四个方面：

#### （一）统一政策、分级管理的原则

我国是一个人口众多、幅员辽阔的国家，它有统一的政治制度和经济制度，在全社会内发展社会主义公有制经济。这种国情决定了国有资产管理必须实行统一政策、分级管理。统一政策，是指国有资产所有权的唯一代表是全体人民，国家代表全体人民的意志和利益行使所有权，有关国有资产管理的方针政策、法规条例及有关制度由国家统一制定。这些政策、法规具有严肃的权威性，各地区、各部门、各单位都必须遵照执行。分级管理，是指各级地方政府和部门在贯彻国家统一规定的方针、政策的前提下，在国家授权的范围内，允许因地制宜地制定出符合本地区、本部门、本单位实际情况的具体办法，并组织实施，以保证国家有关国有资产管理的方

针、政策、法规的落实。

## （二）保障产权完整与适当分权的原则

保障产权完整性，是指国有资产是一个完整的、统一的概念，是不可分割的。无论这些国有资产分布在什么地方、什么部门、什么单位，由谁进行经营和使用，由谁进行管理，其资产所有权只有一个所有主体，即中华人民共和国全体人民，其他任何单位、地方、部门对国有资产都不具有所有权。因此 国有资产管理、经营、使用必须维护人民的整体利益，维护国家的主权。

适当分权原则，是指政府经营管理权、国有资产所有权、企业经营权三分离。其基本要求是正确分权、互不干预、各负其责 独立行使各自的职能和权利。这里包括两个层次的分权关系：一是各级政府的经济管理权与国有资产所有权相分离的关系。各级政府下属的职能部门只行使一般社会经济管理的权限，而不负责国有资产管理的责任，诸如由政府制定经济和社会发展规划，进行宏观调控，执行国家的产业政策和进行行业管理等；各级国有资产管理机构，作为国有资产所有权的代表专门行使其所有权管理职能，即对国有资产行使其投资、管理、监督、收益、处置等权利。二是国有资产所有权与国有资产经营权相分离的关系。各级国有资产管理机构是国有资产产权的唯一代表，主要任务是维护资产所有者的合法权益不受损害，保证资产的保值与增值，组织资产的合理流动和优化配置，提高其运营效益，但不负责企业的具体经营管理；国有企业的经营权则由企业经营者行使，经营者必须在国家政策和法律的指导下享有充分自主经营权，而国有资产管理部门和各级政府不能干预企业具体经营活动。

## （三）价值管理与实物管理相结合的原则

国有资产与其他商品一样，也具有二重性，即存在着实物形态和价值形态（无形资产除外）在一般情况下两者是统一的，也就是说存在实物形态的资产必然有一定的价值，否则众多类型的国有