

关于国有资产流失及其治理对策的探讨

雷根强 张祖华

(厦门大学经济学院财政系)

内容摘要: 当前我国国有资产流失已达到令人吃惊的地步,其流失的渠道和方式也是多种多样,这种现状已经严重损害到了国有经济的主导性地位。为此,为防止国有资产的进一步流失,国家成立了国有资产监督管理委员会,其目的就在于加强对国有资产的监管,确保国有资产的保值增值。为了更好地明确国有资产监督管理委员会的职责,探讨国有资产流失的现状、主要表现形式,进而提出必要的治理对策是很有必要的。

关键词: 国有资产; 国有资产流失; 保值增值; 治理对策

国有资产,顾名思义就是依法属于国家所有的一切财产和由这些财产所带来的财产收益的总称,主要包括:国家作为出资者以货币、实物、技术成果等投资于企业的资本金及其收益,其存在的微观组织形式是各类国有企业、中外合资经营企业和股份制企业;国家向行政事业单位拨款或者接受捐赠所形成的非经营性资产以及国家依法拥有的土地、森林、河流、矿藏等资源性资产。国有资产的形、发展与我国的政治制度、经济条件是分不开的。生产资料公有制为主体的多种所有制形式及当前我国的政治制度、现实条件决定了国有资产是我国生产资料公有制经济的物质基础、国民经济和社会发展的支柱,对推动我国经济发展、增加财政收入、改善人民物质文化生活以及保持社会稳定、促进社会主义现代化建设等方面具有积极的意义。经过四五十年特别是改革开放二十几年来的经济发展,我国国有资产得到了发展、壮大。据财政部提供的数据:1999年底,我国国有资产总量(资源性国有资产除外)达到了90964.2亿元,2000年为98859.2亿元,2002年为118299.2亿元^①。但无可否认的是,国有资产发展、壮大的同时,由于现有国有资产管理体制存在的弊端,国有资产被侵蚀、流失现象十分严重。十四大、十五大报告提出的新所有制结构,新经济体制,引发了单一、多元产权的交替变动、加速了国有企业改制、重组,而由于转型时期监管的不到位,进而国有资产流失加剧,国有资产流失问题日益浮出水面,日益突出,日益受到人们的关注。为此,本文从当前我国国有资产流失的现状、主要表现方式入手,对国有资产流失进行了剖析,进而提出了有关国有资产流失的治理措施。

^① 我国的国有资产现状[J]·经济动态·财政部网站,2003-10-10

一、国有资产流失的基本现状及其主要表现形式

(一)、国有资产流失的基本现状

自改革开放以来,我国国有资产总量得到了快速的增长,但与此同时,国有资产也在快速流失。对于国有资产的流失情况,流失的程度,虽未有特别准确的数据加以证明,但其严重性是不容置疑的:20世纪80年代,我国国有资产每年流失500多亿元,每天以1.3亿元的速度在流失。90年代以来,国有资产每年流失已经高达800-1000亿元。^①另据国家国有资产管理局1994年对21个省的5800个单位的调查显示,国有资产流失共360亿元人民币,平均每天流失1亿元,其中4个直辖市和部分计划单列市的280个单位的国有资产就流失了85亿元^②。这是从国有资产流失的绝对数额角度来分析的。从国有资产流失的相对比例角度来看,国有资产流失的比例也是相当高的。据有关部门和专家学者匡算,我国国有资产流失的相对比例大约是国有资产总量的5%~10%之间^③。如果按照这个比例进行推算,那么国有资产流失总价值大约在0.6-1.2万亿之间。以国有企业财产权益损失表现的资产流失占企业净资产的比重也达到了一个相当高的程度:其中大型企业为15.2%,中型企业为59.4%,小型企业为52.8%^④。而在公司、企业上市的过程中,由于国有股权的高比例、风险管理机制不健全以及证券市场的不完善等引起的国有资产流失也令人堪忧。据2000年上市公司年度报告统计分析:截止2000年底,在上海、深圳证交所挂牌上市的1000多家公司中,列为ST管理的有44家,其中含有国有股的ST公司有29家,共有国有股34.035亿股,近三年这些公司平均每股收益分别为:1998年为0.0725元,1999年为0.2217元,2000年为0.5566元。按这29家ST公司国有股总量和平均每股收益计算,1998年国有资产流失2.4675亿元,占国有资产原值的7.25%,1999年国有资产流失7.5456亿元,占国有资产原值的22.17%,2000年国有资产流失18.9439亿元,占国有资产原值的55.46%,年均流失9.6523亿元,年均流失速度为28.36%,三年累计流失国有资产28.9569亿元,几乎相当于这些上市公司上市之初的国有资产的价值总量^⑤。另外,由于管理体制的弊端、监督机制的落后以及国有企业经营不善等所造成的国有企业呆帐、死帐及银行不良资产损失至少也在12万亿元以上^⑥。从这些数据来看,无论是国有资产流失的绝对数额还是相对比例,我国的国有资产流失已经达到了一个非常惊人的地步,这严重损害

^① 史忠良等著·国有资产管理体制改革新探[M]·经济管理出版社,2002年12月版第115页

^② 颜鹏飞,巴能军,蔡彤,黎东辉·论治理国有资产流失的战略抉择[M]·经济评论·2001

^③ 王铁锋·国有资产流失的原因、渠道及治理措施[J]·新东方·2001(4)

^④ 王铁锋·国有资产流失的原因、渠道及治理措施[J]·新东方·2001(4)

^⑤ 傅文清,徐学军·公司国有资产流失的对策[J]·江西财税与会计·2002(12)

^⑥ 史忠良等著·国有资产管理体制改革新探[M]·经济管理出版社,2002年12月版第115页

到了我国社会主义公有制的基础，影响了国民经济的全局以及政府职能的履行。

(二)、国有资产流失的主要表现形式

1. 产权交易和资产处置中的国有资产流失。利益集团的存在使得理性的经济人在管理、使用、处置国有资产时，优先考虑本集团的利益。而国有资产的产权主体是国家，代表的是整个国家的利益，不是某一集团的利益，这就使某些利益集团千方百计利用各种空子侵吞国有资产，掏空国家家底，其中资产重组中产权交易和资产处置就是其充分利用的一种途径。当前我国缺乏统一的产权交易市场和管理机构，缺乏统一的立法规定和专门性的管理法规，相当一部分国有产权交易是在场外进行的，各地产权交易市场处于“条条”、“块块”的分割混乱局面。这种状况造成国有企业产权交易主体不明确，交易难以定价，进而使有关部门违反国家规定或者超越法定权限，采用低价或无偿方式转让、出售国有资产（如公房、厂房、土地使用权等）给非国有产权主体以及违法、违规处置国有资产。在这种不规范的产权交易和资产处置中造成的国有资产流失是相当严重的。据1995年年底全国清产核资第一期51户试点企业的不完全统计来看，集体企业通过这种方式低偿、无偿占有的国有资产达1.63亿元。若按照集体企业无偿占用0.01%的国有资产进行测算，那么全国各类集体企业无偿占用国有资产至少也在190亿元以上，1997年和1999年分别达到285亿和320亿元左右^①。另外产权的界定不清，产权不明为集体企业、私人长期占有国有资产，最终把国有资产变为集体所有和私人所有提供了操作空间。

2. 企业重组、改制中国有资产流失。当前在我国，社会主义市场经济体制基本框架已经初步建立，其最基本的特征就是市场主体的平等性、竞争性以及政府的宏观调控性，而不是管制、地方保护主义，这就要求打破原有的国有企业经营机制，把企业推向市场。现阶段许多国有企业都存在管制，存在地方保护主义，许多国有企业存在实亏虚盈，亏损面积大，企业竞争力落后，严重损害了国有企业的主导性作用，因此，对国有企业进行重组、转制非常必要。国有企业重组、转制最常用的就是股份制、公司制形式的转型。在这种股份制、公司制的转型过程当中，由于各方面的因素，国有资产的流失也是相当普遍的。如在股份制改造中，经常存在不评估或者低估国有资产价值，对国有资产入股价值低估或不估，在国有资产折股时有意少计或不计国家资本金，利润分配时国家股与其他股同股不同权、同股不同利的现象；有些企业利用重组、转制改变企业性质、名称，使国有企业转为集体、私人所有；有些企业则利用资产重组、企业改制大量逃废银行债务，抽逃有效资产。据中国人民银行披露：截止2000年末，在工、农、建、交、中五家商业银行开户的改制企业有626569户，涉及贷款本息5992亿元，经金融债权管理机构认定的逃废债企业为32140户，占改制企业的51.29%。逃废银行债务的企业中，国有企业有22296户，占逃废债企业总数的69.37%，逃废

^① 李俊·关于经济转轨时期我国国有资产流失问题的思考[J]·华南热带农业大学学报·2002(3)

金融机构的贷款本息 1237 亿元，占逃废债总额 68.77%^①。

3. 中外合作、合资过程中的国有资产流失。为解决资金缺乏、技术落后等问题以及为了享受国家在税收方面给予的政策优惠，许多国有企业在重组过程中急于求成，盲目地组建中外合资经营企业或中外合作经营企业。在组建过程中，由于国有企业资产的管理存在许多漏洞以及国有企业希望脱困的迫切性，使得国有企业处于劣势地位，进而使国有资产作价比较低，造成国有资产大量流失。而外方凭借其优势地位，充分利用中方组建合资、合作企业的迫切心理，以一些技术落后、缺乏竞争力的设备等进行投资，对技术比较先进的设备、机器则作价很高，同时尽力压低中方国有资产的作价。当然这其中与有关管理者和某些地方政府的“慷慨”也有很大关系，由于有关管理者和当地政府的介入、压力，从而使得许多国有企业在组建合资、合作企业时，对国有资产不评估或者自己作价很低，进而造成国有资产的流失。同时在生产经营过程中，外方充分利用各国税收政策的差异、优惠的差异以及税法漏洞，采用转让定价、设置避税公司、利用常设机构等方法歪曲、转移企业的利润，使企业长期处于微利、无利或亏损状态，进而损耗我国的税收权益和减少中方股东的利润，从而使国有资产收益大量流失。这些国有资产及国有资产收益的流失过程中往往还不包括企业的商标、专利、专有技术、老字号商号、专营权、市场营销网络、经营管理水平、商誉等无形资产以及被诈骗所造成的流失。

4. 国有资源乱占、滥用中的国有资产流失。我国的国有资产包括三大块，其中一块就是国家依法所占有的资源，如森林、草原、水流、矿藏等等。资源性资产是我国最基本的国有资产，在国有资产中所占的份额最大，按照产权主体的归属来说，既然所有权属于国家，那么这些国有资产的开发利用，理应只有国家才有使用开发权，或者国家授权非产权主体开发利用。然而，现阶段，由于权属关系不清，权责不明以及重复分权和分权盲点的存在，使我国的国有资源被非产权主体违法违规开发利用的情况相当严重，并且在这种开发利用中，国家没有得到任何的收益，这导致了国有资产的流失。除了这种非产权主体无偿占有使用国家的国有资产所引起的国有资产流失以外，产权主体及非产权主体对国有资源的滥采乱挖、开发利用低下等情况也造成了大量的国有资产流失。据有关部门统计，我国目前大约有十万采金人员，每年许多金矿遭到了掠夺性开采，每年都有成百座金矿在消失。自 1982 年以来，全国损失黄金 2460 万两，价值 370 亿元，并且开采过程中，矿产资源、矿区环境遭受了严重破坏。另外许多企业对资源的利用率、回收率也是相当低的。我国矿产资源的回采率普遍要较国外偏低 10~20 个百分点，采选回收率平均只有 30~50%^②。这种资源的滥用、低效利用，造成了国有资源的大量浪费和流失。

^① 赵惠娟·论国有资产流失的成因及防范[J]·广西审计·2002(4)

^② 毕征才·国有资产流失现状及对策[J]·铁道工程学报·2002(3)

5. 企业经营中的国有资产流失。长期以来, 国有企业经营中由于多种因素, 产生了诸多问题, 造成的国有资产流失也相当严重。这主要表现在以下几个方面:

(1) 企业负债经营, 亏损严重。由于国有企业经营机制、社会、历史、技术、设备更新以及经营者的能力和水平等方面的原因, 我国国有企业管理不善、效率低下、产品积压、亏损严重。国有企业的这种状况严重恶化了其经营条件, 为了继续经营下去, 国有企业在流动资金周转不灵的情况下, 不得不负债经营, 沉重的债务包袱所导致的巨额利息支出, 使企业的生产成本升高, 利润下降, 形成恶性循环, 进而使国家资本金在无形中被逐渐吞食。同时国有企业的过度负债经营也造成了国有金融资产的大量流失。我国国有银行的贷款总额中, 近 70% 贷给了国有企业, 而大部分国有企业处于亏损状态中, 这些亏损企业在抵补有关所有者权益后, 基本上没有什么余额, 因而也就难以还清国有银行的贷款本息。在这种情况下, 国有银行只有利用呆帐准备金予以冲销。据戴相龙估计, 目前我国银行呆账比例大约在 3%~4%, 央行每年要从贷款中提取 1% 的呆账准备用来冲销, 1995 年冲销了 200 多亿元, 1996 年 280 多亿元, 2000 年已达到 500 多亿元^①。(2) 企业经营的短期行为。当前我国大部分企业在经营过程中存在着短期行为, 只注重眼前的利益, 而不注重企业的长远利益。企业往往为了完成产值, 增加利润, 提高职工福利待遇以及增加自己的政绩, 大量投入资金购买机器、设备, 企图通过固定资产的规模和机器设备的超负荷运转来增加企业的利润。而在超负荷运转机器、设备同时, 机器设备的维修更新又不及时, 突出的表现就是企业折旧基金提取不足或者有的企业根本就不提取折旧基金, 造成机器设备的保养、维修、改造缺乏资金, 结果导致机器设备的过度磨损、技术性能下降、使用寿命缩短, 进而影响了国有资产的增值保值, 最终使得国有资产无形流失。另一方面由于用人机制不完善、企业人才市场化缺乏以及委托代理中存在道德风险和逆向选择等问题, 使一些企业经营者为谋取私利、增加政绩, 大搞权钱交易、贪污受贿、侵吞公款、出卖企业利益或国家利益, 造成了国有资产的巨额流失。(3) 投资的非科学性、盲目性。在国有资产项目的投资建设上, 企业乱投资、乱上项目、重复建设的现象很严重。由于这些投资缺乏科学性, 因而造成一些项目投资失败或项目难以达到预期要求, 形成国有资产的闲置和浪费。而另外一些国有资产由于相关配套措施的落后, 难以发挥其应有的作用, 无形中造成国有资产流失。有关资料显示: 全国目前有上千亿元国有资产因决策失误而损失。

6. 国有资产管理中的国有资产流失。迄今为止, 我国仍未建立起比较规范的国有资产管理体制, 国资委成立之前, 国有资产主要由财政部门的国有资产管理局管理, 名义上有一个专门的机构对国有资产进行管理, 但实际上国有资产管理局并没有真正的权力, 职责也不明确, 并且中央国资局和地方国资办存在集权与放权的纷争, 而十六大确立的国有资产管理体制改革方案中仍没有提出国有资

^① 黄梅·国有企业改制中的国有资产流失与治理[J]·西南民族学院学报·2002(6)

产“分级所有”，因此，国有资产将不会也不可能全部划归地方所有，地方政府不可能彻底、完全的行使产权，这样，产权关系仍不清晰，产权纷争仍将存在，国有资产将会继续流失；在具体管理时，存在企业工委管人、经贸委管事、财政部管财，人权、事权、财权不统一，出现“九龙治水”和所有者缺位导致的低效率，进而国有企业要么被管死，要么失控，无人负责；在企业投资招标、投标、中标过程中缺乏公开、公正、公平性，监督不力，透明度低，进而出现大量“豆腐渣”工程、“胡子”工程；在审计监督中，审计机构职责不明、审计制度不完善以及有关人员素质低下，从而存在大量“寻租”现象和腐败行为等。这种不清晰、多元化的产权关系，多层次的管理模式以及相关监督机制、制约机制的缺乏，为各部门、各有关管理机构、企业内部各机构滥用、乱用、低价出租、出卖、贪污受贿、放弃国有产权、做假帐使企业上市进而流失国有资产等制造了空间。

二、国有资产流失的治理措施

从国有资产流失的主要渠道及其表现形式来看，国有资产流失主要是产权关系不明、国有资产监管机制不健全、评估体系落后、企业经营不善以及各种人为因素造成的。其主要流失的渠道是通过低价、无偿出租出售国有资产，投资入股低估、不估国有资产，企业经营不善拖欠银行贷款，乱占滥用国有资产，以及大量偷逃税款等。一般来说，通过这些渠道流失的国有资产占了国有资产流失相当大的比重，因此加强对国有资产管理，控制国有资产流失也应当主要从这些角度着手。针对国有资产监督管理委员会成立及其相应的职责和国有资产的流失渠道、方式、现状，应当从以下几个方面加以治理：

1. 改革产权关系，明确产权主体。国有资产流失很大程度上是由于产权关系混乱、产权虚置以及产权主体不明造成的，因而在治理时，首要的是改革现有的产权关系，明确国有资产的产权主体。按照“国家所有、分级分工管理”，“谁投资、谁拥有产权”以及“兼顾国家、集体、个人三者利益”的原则，进行产权界定，解决国有资产的产权纠纷：凡是由国家投资所形成的财产及其所带来的收益、国家优惠政策（如税前还贷、减免税收等）形成的资产以及国家依法所拥有的资产都应当归属国家所有，由国有资产监督管理委员会统一行使所有权，没有经过国资委同意，任何单位和个人均都不能占有、使用、处置国有资产。产权界定后，对取得法人资格占有、使用国有资产的国有企业、国有独资公司、国家授权投资的机构、设置国有股权的有限责任公司和股份公司以及国有企业、国有独资公司或国家授权投资的机构投资设立的企业依法进行产权登记，确认国有资产所有权、管理权、经营权及其责、权、利的关系，明确各主体拥有、占有使用的国有资产总额及其构成等。同时要建立健全产权登记档案和加强产权登记的年检制度，及时反映了解国有资产的存量分布、价值总量、保值增值等和监督产

权主体变动国有资产产权的情况，防止因产权变动而造成的权利主体不明和国有资产的流失。另外，为适应经济形势的发展，在明晰产权的基础上，可适当调整我国国有企业的产权结构，采用股份制改造、债转股、职工持股计划以及经理层收购等方式引入非国有股东和国有股东，促进多元化产权结构建立，增强国有企业活力和国有资产的保值增值。

2. 完善国有资产评估制度。国有资产重组、国有企业改制、国有资产出租、清产核资以及破产清算中，产权变动较为频繁，产权变动方式也较多，因而涉及资产价值的评估也较为经常。然而我国现有的资产评估制度很不规范，评估机构混乱，人员素质较低，从而使得国有资产经常被低估，造成国有资产流失。因此必须完善现有评估制度、规范现有的资产评估中介机构、加强有关机构及人员的管理。这就要求：第一，完善资产评估制度，明确资产评估范围和方法。只要涉及国有资产占有单位发生公司制改建、对外投资、联营合并、合资合作、分立、清算、股权比例变动、产权转让、资产拍卖、租赁以及诉讼时，都必须依照国家法律法规，独立聘请中介机构对国有资产进行评估。同时采用核准制或备案制加强资产评估项目的立项。进行评估时，要选择正确的评估方法，可根据具体情况采用收益现值法、重置成本法、现行市价法以及清算价格法等四种方法。第二，规范现有资产评估中介机构，加强对资产评估机构的管理，确保资产评估机构在评估时坚持真实性、科学性和可行性的原则。要依法加强资产评估机构的资格认证，资产评估机构如会计师事务所、审计事务所、财务咨询公司等接受国有资产占有单位的委托，对国有资产进行评估的，必须取得国务院或省、自治区、直辖市人民政府国有资产管理部门颁发的国有资产评估资格证书。对于没有评估资格的评估机构违规执业或出具虚假报告的，应当严厉查处，依法暂停其部分或全部业务、吊销其营业执照。第三，加强对评估人员的培训，提高评估人员的业务素质 and 增强评估人员的独立、客观、公正性。对工作中发现的徇私舞弊、弄虚作假、故意低估少估、出具虚假报告、侵蚀国有资产的行为，必须追究其经济责任、行政责任以至刑事责任，以堵塞国有资产在评估过程中的流失。

3. 加强国有资产营运，确保国有资产的保值增值。国有资产的微观组织形式一般是国有企业，股份制企业，这些微观组织形式占有国有资产的大部分。在国有资产的占有使用中，除了确保国有资产的保值外，还应当使国有资产增值，以壮大国有资产，否则若干年后，国有资产也会消耗殆尽，因此要加强国有资产的营运。这要求首先推进公司制改造，建立现代企业制度，实现真正的政企分开。政府应当逐步退出竞争性领域，减少对企业的行政干预，采用市场手段对企业进行宏观调控，让企业真正成为自主经营、自负盈亏的法人实体、市场竞争主体。其次，企业在经营中要以利润为直接目标，以经济效益为核心目标。在营运过程中应充分利用投入的资源，避免资源的闲置和浪费；合理配置资源，降低资源使用的成本；加快技术进步和设备更新，使生产可能性边界外移；同时企业要有充

分的竞争意识、品牌意识、销售意识，要放眼持续发展，摒弃短期行为，优化资本结构，组织规模经营，加强企业内部的经营管理，充分发挥自己的比较优势。再次，变革理财机制，实行财务管理规范化。以前我国实行的是高度集权型的理财模式，这种模式缺乏完整性、公开性和透明度，为有关人员暗箱操作侵蚀国有资产提供了空间。为杜绝此类现象的进一步发生，应当变革当前的理财机制，规范企业的财务管理：要确立财务管理在企业管理中的中心地位，成立以总会计师为总负责人，相关部门紧密配合的财务制度；推行全面预算管理制度，加强企业的预算硬约束；实行责任成本制度和清欠收款制度；采取“包死非生产性开支，卡住经费源头”的办法，遏制公款吃喝玩乐；全面推行会计委派制度，发挥会计的反映、控制、监督职能；提高企业财务管理的信息化以及健全资金结算中心等。通过这种方式以防止假账、账外账现象发生，进而降低企业的成本，提高资产的运行质量。最后，要完善公司治理结构和委托—代理机制，明确股东、董事、经理和监事的职责。完善公司治理结构，就要明晰产权，确认国家股东所有权、董事会公司法人财产的法定代表和董事长公司法定代表人的地位以及经理的代理权和管理权；实现企业家市场化，废除官员化、终身化的政府行政任命制，按照公平、公正、公开、竞争、择优的聘用制选拔代理人，实现聘任制的契约化、职业化、专业化；采用年薪制、股票期权、绩效挂钩等方法激励代理人以利润最大化为目标的经营行为；加强董事、监事对经理的监督以及监事对董事的监督，在董事和监事以及经理之间建立一种约束机制，进而起到一种制衡的作用等。

4. 完善国有资产的监督制度。现有国有资产监管不力是国有资产流失的一个最重要的因素，因此在国有资产监督管理委员会建立起来之后，国有资产监督管理委员会应当重点加强对国有资产的监督。这就要求：（1）明确国资委的职责，切实加强对国有资产的监管责任。新体制下，国资委是受政府委托履行国有资产出资人的机构，国有资产出资人的职责以及资产收益、重大决策、管理者选择等权利应当由国资委专门履行；赋予国资委审批公司财务预决算、年度经营计划以及收益运用计划和有关重大事项的报告、编制国有资产经营预算、行使人事任免、人事奖惩以及监督管理等权利，实现国资委权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合。同时，明确划清国资委与地方国有资产管理部门的责任和权利，充分调动两个积极性，避免“九龙治水”，无人负责的现象。（2）完善审计监督制度。当前，对国有资产监督管理主要有国家审计、社会审计和内部审计等审计监督体系组成。按照有关制度要求，结合实际情况，国家审计应侧重于国有资产产权变动、保值增值指标的监督；社会审计应以社会中介机构为媒介，满足社会公众、投资者对会计报表公允性和可靠性的确认需要，监督国有企业的日常生产经营活动。在建立有效的外部约束监督机制的同时，还需要有效的内部监督机制，加强内部对企业的经营效益、投资管理等财务决策的审计。同时，还要加强人大和政府对象国资委的监督。人大应当出台《国有资产法》等有关法律，采用

审批、调查、询问或质询的方式进行监督；政府则通过国家审计加强对国资委有关负责人的任期和离任经济责任监督。通过这种国家审计、社会审计、内部审计以及人大政府的监督，形成一个有序的、相互控制、相互监督、相互制约的监督机制，把对国有资产监督落到实处。（3）理顺财税部门与国资委之间的关系，建立国有资本预算制度。防止国有资产流失，就要理顺财税部门与国资委之间的关系，实现政府的社会经济管理职能与国有资产出资者职能的分离；真正做到“税利分流”，把国有资本所有者的投资收益与国家凭借行政权力征收的税收严格区分：税务机关凭借行政管理权力向企业征收税款，国有控股公司凭借资产所有权向企业收取红利，国家财政性资金应当逐步退出生产、竞争性领域；建立与政府职能相适应的公共支出预算和与国有资产监督管理委员会职能相适应的国有资本预算，将国有资本经营收入、资产转换性收入（如国有资产的转让收入等）、公共预算的转让资金（如公共预算拨入资金、公共预算的节余等）和国有资本经营性支出、费用性支出（如债务利息支出、贴息支出等）以及其他相关收入支出等纳入国有资本预算，按照部门预算编制方法进行预算的编制，强化国有资本的预算约束（4）完善依法监督的查处制度。国有资产监管机构应当实行专人负责制度，建立决策责任追溯制度，加大对国有资产流失个案和整体情况的调查，了解国有资产流失的来龙去脉，对违反规定，故意或过失等主观原因造成国有资产流失的有关企业和单位，给予必要的经济处分，同时对有关人员也给予必要的行政处分、经济处分、司法追究，以达到威慑和警戒的作用。

参考文献：

- 1、我国的国有资产现状[J]·经济动态·财政部网站，2003-10-10
- 2、赵一锦·国有资产流失研究[M]·西南财经大学出版社，1999年12月版
- 3、曹 钢，王中新主编·中国国有资产管理体制改革构想[M]·经济科学出版社，2001年10月版
- 4、张先治·国有资本管理、监督与营运机制研究[M]·中国财政经济出版社，2001年4月版
- 5、丁学东·积极开拓做好国有资产金管理工作[J]·中华工商时报，2001年—01—20
- 6、昌 云·浅谈国有资产流失及其防范[J]·地质技术经济管理·2002（3）
- 7、史忠良等著·国有资产管理体制改革新探[M]·经济管理出版社，2002年12月版第115页
- 8、颜鹏飞，巴能军，蔡彤，黎东辉·论治理国有资产流失的战略性抉择[M]·经济评论·2001
- 9、王铁锋·国有资产流失的原因、渠道及治理措施[J]·新东方·2001（4）

- 10、傅文清, 徐学军·公司国有资产流失的对策[J]·江西财税与会计·2002 (12)
- 11、李 俊·关于经济转轨时期我国国有资产流失问题的思考[J]·华南热带农业大学学报·2002 (3)
- 12、赵惠娟·论国有资产流失的成因及防范[J]·广西审计·2002 (4)
- 13、毕征才·国有资产流失现状及对策[J]·铁道工程学报·2002 (3)
- 14、黄 梅·国有企业改制中的国有资产流失与治理[J]·西南民族学院学报·2002 (6)