

教育部人文社会科学研究青年基金项目
“非经营性国有资产管理问题研究”（08JC790100）资助

非经营性国有资产 管理问题 研究

■ 胡 铭 / 著

武汉出版社

教育部人文社会科学研究青年基金项目
“非经营性国有资产管理问题研究”（08JC790100）资助

非经营性国有资产管理 问题研究

胡 铭 / 著

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

非经营性国有资产管理问题研究/胡铭著.

—武汉:武汉出版社,2010.11

ISBN 978-7-5430-5412-7

I. ①非… II. ①胡… III. ①国有资产—资产管理—研究

IV. ①F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 212517 号

著 者:胡 铭

责任编辑:明廷雄

封面设计:梁文娟

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华下路 103 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

<http://www.whcbs.com> E-mail: wuhanpress@126.com

印 刷:武汉中科兴业印务有限公司 经 销:新华书店

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:7.875 字 数:203 千字 插 页:2

版 次:2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

定 价:25.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

目 录

第一部分 我国非经营性国有资产管理概述	
与理论基础	(1)
一、我国非经营性国有资产的界定、分类与特点	(1)
二、我国非经营性国有资产管理的目标、体系与内容	(10)
三、我国非经营性国有资产管理改革的意义	(19)
四、我国非经营性国有资产管理的理论基础	(21)
第二部分 我国非经营性国有资产形成和	
发展现状的实证分析	(40)
一、我国非经营性国有资产的形成	(40)
二、我国非经营性国有资产的规模	(45)
三、我国非经营性国有资产的结构	(50)
四、我国非经营性国有资产的效率	(64)
五、我国非经营性国有资产的公平	(72)
六、结论	(96)
第三部分 我国非经营性国有资产管理中存在的	
主要问题、成因和改革进展	(99)
一、我国非经营性国有资产管理中存在的主要	
问题及成因	(99)
二、我国非经营性国有资产管理体制改革的	
实践进展	(105)
第四部分 世界各国公共资产管理的经验及启示	(116)
一、世界主要国家公共资产管理现状	(116)
二、世界主要国家公共资产管理的模式与经验比较	(140)
三、世界主要国家公共资产管理经验对我国的启示	(147)

第一部分 我国非经营性国有资产管理概述与理论基础

课题组首先分析我国非经营性国有资产的界定、分类与特点,其次探讨我国非经营性国有资产管理的目标、机构及其职责、资产管理的环节和内容,再次分析我国非经营性国有资产管理改革的意义,最后利用现代产权理论、公共财政理论和委托代理理论等有关国有资产管理的理论对非经营性国有资产的公共物品属性和产权主体关系进行理论分析。

一、我国非经营性国有资产的界定、分类与特点

(一) 我国国有资产的界定、分类与特点

国有资产,即国有财产,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财产权利。国有资产包括:(1)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;(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、河流、矿藏等资源性资产。

1. 经营性国有资产

经营性国有资产是指国家作为出资者在企业中依法拥有的资本及其权益。具体地说,经营性国有资产,指从事产品生产、流通、经营服务等领域,以盈利为主要目的,依法经营或使用,其产权属于国家所有的一切财产。经营性国有资产概念,包括四层含义:一是经营性国有资产分布的领域,不仅主要包括生产、流通等领域从事经营的企业,而且还包括一些服务行业、实行企业化管理的事业

单位或是利用非经营性国有资产创收的单位；二是以盈利为主要目的，是指直接为社会创造价值和通过使用价值，以及为实现这些价值服务的那部分资产；三是依法经营和使用，即指生产经营者和资产使用者依据国家法律、法令和有关政策，按照合理配置、节约使用原则进行生产经营和使用的资产；四是产权属于国家所有的一切财产，主要在于突出经营性国有资产的产权属性及广义范围。经营性国有资产是国有资产中最重要、最活跃的部分，是国有资产收益不断增长的源泉，是国有资产增量不断扩大的基础，也是国有资产管理的重点对象之一。

经营性国有资产按所处的不同产业部门可以划分为四类：（1）基本上从事第一产业生产经营活动的资产，如农业、林业、牧业、渔业、水利等领域中的经营性国有资产；（2）基本上从事第二产业生产经营活动的资产，如工业、建筑业等领域中的经营性国有资产；（3）在第三产业的主要部门中从事生产经营活动的资产，如商贸、物流、金融、保险、旅游、房地产、科技开发等领域中的经营性国有资产。

经营性国有资产有以下几个特征：

首先，经营性国有资产具有运动性。通过不断的运动实现自身的价值和增值，主要表现在随着社会再生产过程的不断进行，经营性资产也经过了投入——运营——收益——分配——再投入的不断循环。所以说经营性国有资产一旦失去了运动性的特征，也就失去了它的经营性。

其次，经营性国有资产具有增值性。“增值”是经营性国有资产的天然属性，但是它必须在运动过程中与劳动力相结合才能增值，才能创造出更多的增加价值，为社会提供更多的物质产品和更多的优质服务。经营性国有资产的增值性，不仅使自身的价值总量不断扩大，而且还会使国有资产总体价值不断增加。

第三，经营性国有资产具有经营方式的多样性。由于经营性国有资产主要分布在各行各业的国有企业中，而各行各业的国有

企业在行业特点、技术基础、管理水平、生产规模、所处区域的环境、经营状况以及在国民经济中的地位和作用等方面都有较大的差别,这就决定了经营性国有资产的经营方式不可能是单一的,而应是多样化的。经营性国有资产的经营方式有直接经营、间接经营、委托经营、承包经营、租赁经营、股份经营、联合经营等多种经营方式。

2. 非经营性国有资产

非经营性国有资产是指由行政事业单位占有、使用的、在法律上确认为国家所有、能以货币计量的各种经济资源的总和。包括国家拨给行政事业单位的资产、行政事业单位按照国家政策规定运用国有资产组织收入形成的资产,以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。非经营性国有资产的特点、分类我们在后面详细介绍。

3. 资源性国有资产

资源性国有资产是指在人们现有的知识、科技水平条件下,对某种资源的开发,能带来一定经济价值的国有资源。资源性国有资产的概念是随着科学技术的不断发展和一定的经济价值的变化而不断变化的。在科技水平较低或人类对它尚未认识时,这种资源是一种环境而不是资产,当其开发尚不能给我们带来一定的经济效益时,也不能称其为资产。

国有资源与资源性国有资产的关系:国有资源是指自然界中存在的,所有权属于国家的自然资源。资源性国有资产则是指在人们现有的认识和科技水平下,其开发利用能带来一定经济价值的国有资源。它可以具有经营性和非经营性,而且在一定条件下可以相互转换。国有资源是资源性国有资产的源泉和基础,把国有资源变为资源性国有资产是人类经营资源活动的经济目标。国有资源转变为资源性国有资产应具备如下条件:一是处于自然界的某一存置空间;二是能用货币计量;三是能为人们所拥有和控制;四是能为人类带来经济效益;五是能够用现代技术取得。

从价值形态上看,我国资源性国有资产具有如下特点:

第一,资源性国有资产所有权上的垄断性。从我国的法律规定中可以看到,许多国有资源是国家专有的,其他任何主体不得拥有其所有权,如矿藏、水流等。我国矿产资源法明确规定:“矿产资源属国家所有;地表或者地下的矿产资源的国家所有权,不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。”资源性国有资产所有权上的垄断性是由两个因素决定的:其一,国有资源所具有的自然垄断性;其二,是由我国经济制度中国家的地位所决定的。

第二,资源性国有资产范围的相对性。所谓范围的相对性指的是国有资源的范围是可变动的。引起这种变动的原因主要有两个方面:其一是科学技术的不断发展,新自然资源的作用为人们所认识和在生产中不断加以利用,因此,国有资源的种类是不断扩大的;其二是社会经济运动引起的国有资源产权变更导致的国有资源范围的变化。

第三,国有资源的资产性。一般经济学观点认为,能够带来收益的东西,便可以称为资产。按照这一标准,不论从理论上还是从实践上,资源都具有资产特征。但是,自然资源是一个复杂的系统。它是一个多重性的研究对象,它的资产性也需进一步的探讨。在自然资源中确也有一些是属于非资产性的资源,如空气、降水及自然景观等。但是我们也应认识到,自然资源的资产性和非资产性可以互相转化。转化的趋势是,随着人类科学技术的进步,自然资源的非资产性将逐步地转化为资产性。

第四,资源性国有资产的有价性。与上述国有资源的资产性相联系,国有资源同时具有有价性。国有资源的有价性,可以表现在以下几方面:一是自然资源的赋存状况及丰饶状况影响着资源产品产量及开发经营的效率。二是自然资源的质量影响着产品的质量。例如,以崂山矿泉水生产的啤酒,在相同的生产技术条件下,其质量优于同类产品。三是自然资源的地理差异影响着产品

生产经营的完全成本。

(二)我国非经营性国有资产的界定、分类与特点

1. 非经营性国有资产的界定

非经营性国有资产,即行政事业单位国有资产,是指由行政事业单位占有、使用的、在法律上确认为国家所有、能以货币计量的各种经济资源的总和。包括国家拨给行政事业单位的资产、行政事业单位按照国家政策规定运用国有资产组织收入形成的资产,以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。

具体说,非经营性国有资产,是行政事业单位占用的全部资产中所有权属于国家所有的那部分资产。一般说来,国家行政机关和国有事业单位的全部资产扣除负债及视同负债后的资产,即国有资产。所谓全部资产,是指单位占用的能以货币计量的全部经济资源,包括各种财产、债权和其他权利,表现形式为流动资产、固定资产、无形资产、对外投资和其他资产等。所谓负债,是指单位所承担的能以货币计量、需以资产或劳务偿还的债务,包括借入款项、应付款项、暂存款项、应缴款项等。所谓视同负债,是指单位专用基金中的职工福利基金等部分。计算公式是:国有资产总额 = 全部资产总额 - 负债及视同负债总额。

2. 行政事业单位的范围

行政事业单位,包括行政单位和事业单位。在我国,行政单位是指人民行使国家权力和国家进行行政管理,组织经济建设和文化建设,维护社会公共秩序的单位,即管理国家事务的机关;事业单位是指受国家机关领导,一般不直接从事物质资料生产,直接或间接为上层建筑服务,为生产建设和人民生活的单位,即从事各种事业活动的单位。另外,党派和社会团体,按其性质不属于行政事业单位,但目前在国家预算管理上也视同行政事业单位。按照我国国家行政事业编制和国家预算管理的分类,行政事业单位具体可以划分为:

(1)行政党团机关。包括国家权力机关,即全国人民代表大

会和地方各级人民代表大会常务委员会机关；国家行政机关，即国务院和地方各级人民政府及其工作机构；政治协商会议机关，即全国政治协商会议和地方各级政治协商会议机关；审判机关和法律监督机关，即最高人民法院、检察院和地方各级人民法院、检察院；党派组织机构和列国家行政编制的社会团体。

(2) 事业单位。包括科教文卫事业单位；农林水利气象事业单位；抚恤和社会福利救济事业单位；其他事业单位和列入事业编制的社会团体。

(3) 社会团体。包括(1)、(2)两类列入国家行政事业编制的社会团体以外的社会团体，即列社团编制的社会团体，如各种学会、协会、联合会等。

(4) 附属营业单位。指行政事业单位所属，经国家工商行政管理机关核准设立，领取了《营业执照》，从事生产经营或服务活动，但不具备企业法人资格，不能独立承担民事责任的经营单位。

3. 非经营性国有资产的特点

我国非经营性国有资产的特点有以下几个方面：

第一，配置领域的非生产性。从社会范围来看，非经营性国有资产主要分布在非生产领域的各种组织中，如各级党政机关、科学、文化、教育等事业单位、各种人民团体等等。但并非所有的非经营性国有资产都分布在这些单位之中。同样，并非行政事业单位的国有资产都是非经营性国有资产，因为这些单位中的部分国有资产也可能成为经营性资产。行政事业单位的国有资产中的一部分参与经营性活动，可以使这些单位更有效地使用这些国有资产。但总的来说，非经营性国有资产的外延与行政事业单位的国有资产的范围在很大程度上是重叠的，因此，在后面没有作特别说明的地方，我们假定二者是同一个概念，不再作区别了。

第二，使用目的的公共服务性。由于非经营性国有资产主要配置于社会的非生产领域，其使用的结果就不可能如同在生产领域中使用的经营性国有资产的结果那样，直接生产出物质财富。

其作用在于,保证各项行政事业单位工作能顺利开展;保证整个社会正常运转;支持社会经营性资产的营运。非经营性国有资产的使用也不应以盈利为目的,而只能以提供公共服务为根本目的。

第三,资金补偿、扩充的非直接性。这里所说的资金补偿、扩充的非直接性,指的是非经营性国有资产使用后形成的消耗资金的补偿来源和为适应行政事业单位工作的发展而扩大非经营性国有资产规模的资金来源,不可能从行政事业性国有资产使用的结果中获得,而只能来源于经营性国有资产的收益转移和各种财政收入的行政、事业费预算支出。因此,非经营性国有资产的规模及其扩张速度,只能以经营性国有资产的规模适度 and 不断发展为前提,在使用中,必须做到节约、有效地使用;在管理中,也应尽可能地强化行政事业性国有资产使用者的节约意识和经济核算意识。

第四,占有、使用的无偿性。由于非经营性国有资产主要配置在非生产领域,在使用的目的上具有公共服务性,因此,这部分国有资产在占有、使用过程中的重点是保证其实物形态的完好无损,以满足顺利、有效地开展行政事业工作和公共服务的需要。这一点不同于对经营性国有资产的要求。后者不仅要保值,而且必须不断增值。

4. 非经营性国有资产的分类

非经营性国有资产的分类,是对行政事业单位的各种资产按照它们的性质和相互联系,进行科学地、系统地归并排列,对于加强非经营性国有资产的宏观控制和微观管理,充分发挥国有资产的效益,具有重要意义。根据管理的不同需要,可以从以下角度对非经营性国有资产进行分类:

(1)按照行政管理层次的不同,可分为中央行政事业性和地方行政事业性国有资产。中央行政事业性国有资产主要指由国务院各部门及其所属行政事业单位管理的国有资产。地方行政事业性国有资产是指地方政府及其所属行政事业单位管理的国有资产。具体又可细分为省(自治区、直辖市)级行政事业性国有资产。

产,市(地)级行政事业性国有资产和县级行政事业性国有资产。

(2)按照资产存在形式的不同,可分为流动资产、固定资产、无形资产、对外投资、其他资产等。这种分类反映了行政事业单位国有资产的表现形式,也是行政事业单位国有资产最主要的构成方式。

(3)按照资产形态的不同,可分为有形资产和无形资产。有形资产是指具有价值和实物形态的资产,如土地、房屋和建筑物、设备等。无形资产是指不具有实物形态而能为使用者在一定时期提供某种权利的资产,如专利权、商标权、著作权、土地使用权、非专利技术、商誉以及其他财产权利等。

(4)按照资产流动性的不同,可分为动产和不动产。不动产是指不能移动或如果移动则会损害其价值的资产,如房屋及建筑物等。动产是指能自由移动而不损害其价值的资产,如机械设备、仪器、交通运输工具、家具用具等。

(5)按照资产用途的不同,可分为非经营性资产和经营性资产。非经营性资产是指行政事业单位为完成国家行政任务和开展业务活动所占有、使用的资产,非经营性资产不直接参与生产经营过程和创造物质财富,但能产生重要的社会效益。经营性资产是指行政事业单位在保证完成本单位正常工作的前提下,按照国家有关政策规定用于从事生产经营活动的资产,经营性资产能直接为国家创造财富,具有增值的特征。

(三)我国非经营性国有资产的构成

行政事业单位的非经营性资产从其表现形式来讲,由流动资产、固定资产、无形资产、对外投资和其他资产构成。

1. 流动资产

流动资产是指可以在一年以内变现或者耗用的资产,包括现金及各种存款、有价证券、应收及预付款项、存货等。

(1)现金及各种存款。现金是指按照国家现金管理的规定,单位保留的少量备用金。

各种存款是指单位在商业银行的各项存款,包括预算资金存款,以及应缴预算收入、预算外收入、专用基金、专项资金、事业周转金和其他资金存款等。

(2) 有价证券。有价证券是指国家和企业依照法定程序发行的、约定在一定期限内还本付息的信用凭证。一般包括国库券、国家重点建设债券和其他债券等。

(3) 应收及预付款项。应收及预付款项是指单位的暂付款、合同预付款、借出款等。

(4) 存货。存货是指单位在开展业务活动和其他活动中为耗用而储存的材料、燃料、包装物和低值易耗品等。

2. 固定资产

固定资产是指单位价值在规定标准以上,耐用期限在一年以上,并在使用过程中基本保持原有物质形态的资产。单位价值虽未达到规定标准,但耐用时间在一年以上的大批同类物资,也作为固定资产管理。

行政事业单位的固定资产一般分为六类:

(1) 房屋和建筑物。

(2) 专用设备。包括各种仪器和机械设备、医疗器械、交通运输工具、文体事业单位的文体设备等。

(3) 一般设备。包括被服装具、办公与事务用的家具设备、一般文体设备等。

(4) 文物和陈列品。包括博物馆、展览馆、陈列馆和文化馆等中的文物和陈列品。

(5) 图书。包括专业图书馆的图书和事业单位的图书等。

(6) 其他固定资产。指上述固定资产以外的固定资产。

行政事业单位的固定资产一般按原值计价,但在非经营性资产转为经营性资产时,应按规定进行资产评估,以评估确认的价值计价。行政事业单位的固定资产一般不计提折旧。

3. 无形资产

无形资产是指不具有实物形态而能为使用者在一定时期提供某种权利的资产,包括专利权、商标权、著作权、土地使用权、非专利技术、商誉以及其他财产权利等。

单位转让无形资产,应当按照有关规定进行资产评估,取得的收入除国家另有规定外的计入事业收入。单位取得无形资产发生的支出,应计入事业支出。

4. 对外投资

对外投资是指单位利用货币资金、实物、无形资产等方式向其他单位的投资。包括向所属经营单位或创办的经济实体投资,与其他企业单位搞联营、入股、合资等。

单位对外投资,应按有关规定报经国有资产管理部门和财政部门批准。以实物、无形资产对外投资的,应进行资产评估。对外投资取得的收益,应计入单位的其他收入。

5. 其他资产

其他资产指上述各类资产以外的其他形式的资产。

二、我国非经营性国有资产管理 的目标、体系与内容

(一)目前我国非经营性国有资产管理的目标

非经营性国有资产是国家国有资产的重要组成部分,是行政事业单位提供公共产品和公共服务的物质基础,根据行政事业单位国有资产的特征,目前我国非经营性国有资产管理的目标是:

1. 明晰产权关系,实施产权管理

主要通过产权登记、产权界定明确非经营性国有资产,国家是所有者,单位是占有、使用者,明确国家和行政事业单位之间的这种产权关系,建立起以产权管理为纽带的新的非经营性国有资产管理体制。国家通过国有资产管理机构行使所有者管理职能,行

政事业单位行使占有、使用者管理职能,各司其职,各负其责。

2. 建立健全各项规章制度

通过建立健全包括产权登记、产权界定、产权纠纷调处、资产使用、资产处置、资产报告和监督考核等法规制度,规范行政事业单位非经营性国有资产管理行为,使管理工作有法可依,有章可循,使行政事业单位国有资产管理工作系统化、规范化、法制化,建立起正常、严格的管理秩序。

3. 保障国有资产的安全和完整

保障非经营性国有资产的安全和完整,防止国有资产流失,是行政事业单位国有资产管理工作最基本目标。要督促行政事业单位建立完整的帐卡,切实反映非经营性国有资产的存量状况;严格制度,健全手续,明确责任,落实措施,使国有资产管理制度化、程序化;建立统计报告制度,及时掌握资产的使用及增减变动情况。对管理中发现的问题,要采取有力措施,及时做出处理。

4. 推动国有资产的合理配置和节约、有效使用

按照物尽其用的原则,对行政事业单位中长期闲置不用的资产要积极进行调剂,增强资产的合理流动,实现优化配置,以充分发挥资产的最大效益。

5. 对经营性资产实行有偿使用并监督其实现保值增值

对行政事业单位以非经营性资产从事生产经营活动的,要坚持有偿使用的原则,通过征收国有资产占用费的形式,将一部分资产收益集中起来,用于行政事业单位的固定资产更新改造。同时,对行政事业单位用国有资产开办的具有企业法人资格的企业和经营单位,要按照《国有企业财产监管条例》实施监管,以此规范企业行为,确保国有资产的保值增值。

(二) 目前我国非经营性国有资产管理的体系机构与职责

目前我国国有资产管理的体系机构,是在中央统一领导下,分级设置的,即每级政府都设有国有资产管理部门。同时,本级政府的各业务主管部门和各个单位,也都设置国有资产管理机构或专

职人员,形成了国有资产管理的体系和网络。

1. 国有资产管理部门

国有资产管理部门是政府专司和综合管理国有资产的职能机构。中央和地方各级国有资产管理部门按照统一政策,分级管理的原则,对本级政府管辖的行政事业单位国有资产施行综合管理。

2. 主管部门的国有资产管理机构

各主管部门的国有资产管理机构统一对所属行政事业单位占有、使用的国有资产实施监督管理。主要职责是:

(1)贯彻执行有关国有资产管理的法律、法规和制度;

(2)负责制定本部门的资产管理办法,并组织实施和监督检查;

(3)负责组织本部门的资产清查、登记、统计汇总及日常监督检查工作;

(4)负责规定权限范围内资产的调拨、转让、报损、报废的审批;

(5)负责本部门非经营性资产转为经营性资产的审核和实现保值增值的监督管理工作;

(6)向同级国有资产管理部门和财政部门负责,并报告工作。

3. 行政事业单位的国有资产管理机构

行政事业单位的国有资产管理机构统一对本单位占有、使用的资产实施具体管理。主要职责是:

(1)根据上级有关国有资产管理的规定,负责制定并组织实施本单位的国有资产管理具体办法;

(2)负责资产的帐、卡管理;

(3)负责本单位的资产清查、登记、统计报告及日常监督检查工作;

(4)负责办理资产的调拨、转让、报损、报废等报批手续;

(5)负责资产的合理配置,参与设备采购、验收入库、维修保养和基建竣工验收等日常工作;

(6)负责对本单位拟开办的经营项目论证,履行非经营性资产转为经营性资产的申报手续,并实施投资者的监督管理;

(7)向主管部门负责,并报告工作。

(三)目前我国非经营性国有资产管理的环节与内容

目前我国非经营性国有资产管理的环节包括:产权界定、产权登记、资产使用管理、资产处置管理、单位改变隶属关系、合并、撤销、改制资产处理管理、资产报告和监督检查等。各环节的管理内容为:

1. 产权界定

行政事业单位国有资产产权界定,是一项极其复杂、涉及面广的工作,包括所有权的界定,占有、使用权的界定,涉及国家、集体、个人之间的产权关系,中央和地方之间、部门之间、单位之间管辖权限问题,因此,对行政事业单位国有资产产权界定要严格按照国家有关产权界定的法律、法规和产权界定的基本原则办理。

行政事业单位国有资产产权界定的基本原则是“谁投资,谁拥有产权”。在界定过程中,既要维护国有资产所有者及经营使用者的合法权益,又不得侵犯其他财产所有者的合法权益。这既是产权界定的一个总的原则,也是行政事业单位产权界定所必须遵循的基本原则。

2. 产权登记

行政事业单位国有资产产权登记,是国有资产管理部门代表国家对行政事业单位的国有资产进行登记,依法确认国家对行政事业单位国有资产的所有权和行政事业单位具有占有、使用权的法律行为。行政事业单位国有资产产权登记,是行政事业单位国有资产管理的一项基础工作。对行政事业单位国有资产进行产权登记的目的,就在于通过产权登记来明确国家和行政事业单位在国有资产上的产权关系,即明确行政事业单位的国有资产,所有权属于国家,占有、使用权属于行政事业单位这样一种产权关系。可以说,行政事业单位国有资产产权登记是行政事业单位国有资产