

赵连荣 著

FEI JINGYING XING GUOYOU ZICHAN GUANLI YANJIU

非经营性国有资产 管理研究

地质出版社

非经营性国有资产 管 理 研 究

赵连荣 著

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 摘 要

本书在认真梳理非经营性国有资产相关管理理论的基础上,分析了我国现行非经营性国有资产管理体制的特点与存在问题,提出了完善我国非经营性国有资产管理的途径选择及管理模式,重点研究了“非转经”行为的表现与危害,进而提出了规治思路,构建了非经营性国有资产评价体系。

本书是项目研究成果的总结,适合有关科研单位相关研究人员和高等院校教师、研究生及高年级大学生阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

非经营性国有资产管理研究 / 赵连荣著. —北京:地质出版社, 2008. 10
ISBN 978-7-116-05870-5

I. 非… II. 赵… III. 国有资产—资产管理—研究
IV. F123.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 161245 号

责任编辑: 李 莉

责任校对: 郑淑艳

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

电 话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324567 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京长宁印刷有限公司

开 本: 787mm×960mm 1/6

印 张: 11.75

字 数: 215 千字

版 次: 2008 年 10 月北京第 1 版·第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

书 号: ISBN 978-7-116-05870-5

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

前 言

改革开放以来，伴随着我国经济的高速平稳发展和公共财政实力的明显增强，国有企业和行政事业单位的国有资产总量保持持续快速增长。表现出两大特点，一是国有资产增长速度超出同期 GDP 的增长速度；另一是非经营性国有资产的增长速度是国有资产总量增长速度的两倍以上。据财政部统计，2006 年底，我国国有净资产为 27 万亿元，其中行政事业性国有资产存量达 8 万多亿元，占 32%。我们不难看出，非经营性国有资产，不管是总量，还是在国有资产中所占的比重，都在不断增多，而且，随着国有资产在经营领域中的进一步退出，非经营性国有资产在国有资产总量中应占到绝对的多数，国际上市场经济国家中 85% 以上的国有资产是非经营性国有资产（也称之为公共财产），这也是我国国有资产结构的调整方向。

面对占有国有资产近半壁江山的非经营性国有资产的管理，一直处于放任自流的状态。我国历次政府机构改革和国有资产管理体制改革，不仅没有将其作为改革的一个重要内容加以考虑并加强对其进行管理，反而因管理机构撤并和管理职能转换而有所削弱。1998 年国务院机构改革时，撤销了国有资产管理局，将非经营性国有资产管理的部分职能划归国务院机关事务管理局，资产配置等部分职能仍由财政部履行，地方政府也进行了类似的改革。2003 年以后，中央和地方又先后成立了国有资产管理委员会（以下简称“国资委”），但国务院国有资产管理委员会只行使经营性国有资产的监管职责，而不管非经营性国有资产。可以说，如此庞大的非经营性国有资产的实际控制权是由占有这些资产的行政事业单位所拥有，这样就构成了事实上的所有者缺位，也就不存在对这些资产的所谓监管了。与此同时，为了弥补财政拨款的不足，各行政事业单位在中央相关政策的引导下，纷纷使用所占有的国有资产、利用自身的优势以各种方式参与营利性活动，即“非转经”行为，但由于“非转经”的管理体制和机制不尽完善，受经济利益的驱使，“非转经”所带来的负面影响越来越大，最受关注的是“非转经”过程中的国有资产流失。

与经营性国有资产相比，政府、学者对非经营性国有资产的关注度远远不够。截至 2007 年，科研立项上是 20:1，科研论文上是 10:1。作者对非经营性国有资产管理问题关注很久，并承担了地质大学（北京）的相关研究课题，在此基础上，在学位论文中进一步对其研究。主要研究内容与结论如下：

1. 由于计划经济的影响、转轨阶段，我们将财产与资产、将非经营性与行政事业占有、将国有与政府占有混为一谈，实际上彼此间具有本质的不同。严格地讲，非经营性国有资产不属于“资产”的范畴，属于“财产”的范畴。将国有资产误认为政府占有就导致国有资产的主体缺位。

2. 从逻辑上理清非经营性国有资产管理的理论脉络。首先，产权理论说明了国有资产管理主体的问题。按照产权理论，公民是真正意义上的国有资产管理主体，公民将管理主体通过契约转移给政府，这样，政府就成为国有资产管理的责任主体，对国有资产负全责。公共产品理论说明了非经营性国有资产的来源问题，非经营性国有资产的主要来源是财政拨付，以及捐赠等其他途径。这决定了非经营性国有资产的定位，以及非经营性国有资产管理的目标。新公共管理理论说明了非经营性国有资产的管理手段问题，强调在不失公共性的基本前提下最大可能追求效率，提高效能。公共服务效用理论说明了非经营性国有资产管理的绩效考核问题，由于公共服务在服务对象、服务手段、服务目标等方面的特殊性，就决定了非经营性资产管理的考核体系。

3. 我国国有资产管理体制隶属于行政管理体制、经济运行体制。经济体制改革优先行政体制改革，致使国有资产管理体制改革也从经营性国有资产管理改革起步，而追求经济快速增长的国家发展思路则带来国有资产管理的重点是经营性国有资产，以至长期以来，一谈到国有资产管理就认为只是经营性国有资产管理，这样的认识误区依然存在。由于不同省市的经济发展重点、经济发展水平不同，其对行政区域内经营性国有资产管理体制改革的探讨也不同，形成了不同的针对经营性国有资产管理模式，但这些模式只是对局部的管理产生了一定的效果，但存在的弊端、完善性、推广价值还远远不够。

4. 对于占据国有资产半壁江山的非经营性国有资产的进行管理是老问题，也是新问题。界定非经营性国有资产的关键包括两个基本条件，一是非经营性，二是国有资产，两者缺一不可。现行的非经营性国有资产管理体制是计划经济延续下来的三级管理体制，运行效果并不理想，通过解读《事业单位国有资产管理暂行办法》发现本办法是治标之策、而非治本之道。目前，非经营性国有资产管理体制存在着认识层面、体制层面、操作层面等三方面的问题，其原因也各不相同。

5. “非转经”广泛存在于行政事业单位之中，目前，“非转经”行为已大大偏离了原有的初衷，由此引起的国有资产的流失、对公共利益的侵蚀、对市场秩序的危害、对政府形象的影响、对行贿受贿不良社会风气的诱导等弊端显现出来。在全球化的今天，我国的行政管理规则、市场运行秩序必须与国际接轨。严格区分经营性、非经营性国有资产，使其各负其责，是未来一段时间内国有资产

规治管理的重点。

6. 鉴于我国行政体制改革的阶段性特点, 社会转型期还需持续一段时间, 非经营性国有资产管理体制“两步走”的构建思路更具有可操作性。在过渡期重点是清产核资、事业单位改革、制定公共物品供给标准、建立多元供给机制等工作, 在转制后选择公共财政运行机制下的非经营性国有资产管理模式。

7. 非经营性国有资产使用效能评价适用于公共绩效考核与评价的相关理论, 根据不同评估主体的不同评估目标, 提出总体评价、控制评价、结果评价的三段评价模型, 进而初步构建各个子评价模型, 以高校为例, 通过学生视角的结果评价演算, 从数据上进一步说明了非经营国有资产存在的问题。

与已有的研究成果比较, 本书具体创新表现在以下几方面:

(1) 本研究将对非经营性国有资产研究的重点从“国有资产”研究转移到了对“非经营性”的研究, 回归了非经营性国有资产研究的本意, 矫正了非经营性国有资产研究的方向。

(2) 在认识到“非转经”引起国有资产流失的同时, 指出“非转经”行为的最大弊端是导致行政事业单位的功能漂移、威胁公平的市场秩序、破坏政府形象、诱发行贿受贿的不良社会风气。

(3) 提出“两步走”的非经营性国有资产管理体制构建思路, 指出过渡期的工作重点是制定非经营性国有资产需求标准和进行事业单位以及事业单位资产改革。明确了对非经营性国有资产实行实物管理为主、价值管理为辅的管理思路, 指出非经营性国有资产的价值管理不是要保值增值而是要清楚价值量。通过成本效益分析说明了事业单位(改革后的事业单位)剥离经营性资产的原因。

(4) 根据公共绩效考核与评价的相关理论, 根据不同评估主体的不同评估目标, 提出总体评价、控制评价、结果评价的三段评价模型, 对各个子评价模型进行了初步构建。

总之, 研究是无止境的, 任何研究都受到社会环境、个人研究水平的限制。本研究只是作者对非经营性国有资产研究的阶段性认识, 总结是为了下一步的研究。也希望得到前辈和同仁的中肯指导。

赵连荣

2008年8月20日

目 次

前 言

第1章 绪 论	1
1.1 问题的提出	1
1.1.1 研究缘起	1
1.1.2 选题背景	2
1.1.3 研究的理论意义	5
1.1.4 研究的现实意义	5
1.2 文献综述	7
1.2.1 国外文献综述	7
1.2.2 国内文献综述	14
1.3 研究方法与技术路线	18
1.3.1 研究的理论基础	18
1.3.2 研究方法	19
1.3.3 技术路线	19
1.4 本书结构	19
第2章 相关理论分析	22
2.1 资产综述	22
2.1.1 资产内涵	22
2.1.2 资产与相关概念辨析	23
2.2 国有资产综述	24
2.2.1 国有资产内涵	24
2.2.2 我国国有资产的定位	25
2.2.3 国有资产分类	28
2.2.4 国有资产的地位和作用	31
2.3 国有资产管理综述	34
2.3.1 国有资产管理定义	34
2.3.2 国有资产管理主体	35

2.3.3 国有资产管理客体	37
2.4 国有资产管理的基础理论	38
2.4.1 产权理论	38
2.4.2 公共产品理论	40
2.4.3 新公共管理理论	45
2.4.4 公共服务效用理论	47
2.5 小 结	50
第3章 我国现行国有资产管理体制分析	52
3.1 我国国有资产综述	52
3.1.1 我国国有资产的来源与分布	52
3.1.2 规模与结构	55
3.1.3 非经营性国有资产的合理界定	55
3.1.4 主要存在领域分析	58
3.2 我国国有资产管理体制架构	60
3.2.1 管理体制沿革	61
3.2.2 国有资产现行管理体制	62
3.2.3 现行非经营性国有资产管理体制	66
3.3 我国现行国有资产管理的侧重点	73
3.3.1 侧重国有资产管理实施主体的调整, 忽视国有资产产权主体 的明确	73
3.3.2 侧重国有经营性资产的管理, 忽视非经营性、资源性国有资产 的管理	74
3.3.3 侧重国有资产运行过程中的管理, 忽视国有资产进出的 管理	74
3.3.4 侧重国有资产实物量的管理, 忽视国有资产价值量的管理	74
3.3.5 重视国有资产购置, 忽视国有资产调剂	75
3.4 我国现行国有资产管理的缺陷	75
3.4.1 意识缺陷	75
3.4.2 制度缺陷	76
3.4.3 操作缺陷	78
3.5 国有资产管理体制创新	80
3.5.1 国有资产管理的目标	80
3.5.2 国有资产管理的主体	80

3.5.3 国有资产管理体制架构	80
3.6 小 结	81
第4章 我国非经营性国有资产的经营性行为分析	82
4.1 “非转经”行为的界定	82
4.2 “非转经”的产生背景	83
4.2.1 政策背景	83
4.2.2 市场经济环境背景	84
4.2.3 使用主体背景	84
4.3 “非转经”的表现形式分析	84
4.3.1 具体表现形式	84
4.3.2 以高等学校为例的“非转经”实证分析	85
4.4 经营性行为膨胀动因分析	90
4.4.1 资本本性动因	90
4.4.2 社会人性动因	91
4.4.3 监督乏力动因	94
4.5 “非转经”负面影响解析	95
4.5.1 对国家的负面影响	96
4.5.2 对“非转经”资产占有者的负面影响	98
4.5.3 对市场环境的负面影响	99
4.6 对策思考	100
4.6.1 “非转经”的范围分析	100
4.6.2 “非转经”的主体分析	102
4.6.3 “非转经”的程序分析	102
4.7 小 结	103
第5章 转型期非经营性国有资产管理分析	104
5.1 提高对非经营性国有资产管理的认识	104
5.2 清查非经营性国有资产	105
5.3 事业单位改革	106
5.3.1 现状分析	106
5.3.2 事业单位的功能定位	108
5.3.3 事业单位的管理主体	109
5.3.4 事业单位存在经营性国有资产的弊端分析	110

5.3.5 事业单位与政府的关系	113
5.3.6 制定规范下的事业单位组织架构	114
5.4 制定公共服务资产需求标准	114
5.5 改革完善公共服务供应体制	115
5.5.1 传统公共服务供给体制的弊端	115
5.5.2 公共服务的供给主体类型	117
5.5.3 公共服务的供应模式	118
5.5.4 选择供给模式的影响因素	120
5.6 非经营性资产管理主体的认定	121
5.7 小 结	122
第6章 我国非经营性国有资产管理模式的构建	123
6.1 西方管理经验借鉴	123
6.1.1 国有资产管理法制化	123
6.1.2 根据国有资产的不同类型采取不同的管理方式	123
6.1.3 明确中央和地方的产权关系	123
6.1.4 国家管理层对国有资产管理责任分工明确	124
6.1.5 设置中介性国有控股公司来管理国有资产	124
6.1.6 控制国有资本在国民经济中的适度规模和合理的产业分布	124
6.2 客观认识国有资产的两个问题	125
6.2.1 非经营性国有资产的稳定、效率和公平功能引发的问题 不能忽视	125
6.2.2 非经营性国有资产人格化主体的常态缺位	127
6.3 非经营性国有资产管理的目标确认	129
6.3.1 安全性目标	129
6.3.2 完整性目标	130
6.3.3 有效性目标	130
6.4 非经营性国有资产管理应遵循的原则	131
6.4.1 保障国家利益与组织利益，国家利益优先的原则	131
6.4.2 兼顾公平与效率，公平第一的原则	131
6.4.3 重视过程控制与结果控制，过程控制优先的原则	131
6.4.4 关注实物管理与价值管理，实物管理优先的原则	132
6.5 非经营性国有资产管理模式的基本框架	132
6.5.1 背景分析	132

6.5.2 公共财政体制下非经营性国有资产监管模式介绍	134
6.6 软环境建设	139
6.6.1 健全相关制度	139
6.6.2 管理体制的创新	140
6.6.3 构建监督网络	141
6.7 小 结	142
第7章 非经营性国有资产使用效能评价探讨	143
7.1 理论依据	143
7.1.1 评价的主体和客体	143
7.1.2 评价方法的选择	145
7.1.3 公共事业评价标准	147
7.2 使用效能评价的准则	148
7.2.1 非经营性国有资产使用效能评价是准入性评价	148
7.2.2 非经营性国有资产使用效能的重点是建设	148
7.3 总体评价说明	149
7.3.1 总体评价函数	149
7.3.2 总量分析	149
7.3.3 结构分析	150
7.3.4 评价结果分析	151
7.4 控制评价说明	154
7.4.1 控制评价模型的制定	154
7.4.2 针对高校的实证分析	157
7.5 结果评价说明	158
7.5.1 结果评价指标结构	159
7.5.2 高校学生对教学条件满意度测算	159
7.6 小 结	163
第8章 结论与展望	164
8.1 主要结论	164
8.2 创新点	166
8.3 展 望	166
参考文献	167
Abstract	175

第1章 绪 论

1.1 问题的提出

我们看到，在某省，新建成的临街税务局办公大楼，将整个一层装修成一个高档饭店，对外营业；在某高校，申请建设一个3层的浴室，建好后整个一层出租给两个美发室、一个超市；在建的中央电视台规划中要建设一个五星级酒店。以上种种现象中，有些我们会感到不妥，比如第一种情况；有些我们已习以为常，比如第二、第三种情况。很显然，以上现象都涉及公共服务资产被异化使用的问题。这样的异化使用在占有公共服务资产的社会组织中被视为常态，在政府管理上也被默认甚至会在一定程度上给予支持，作为公共服务资产受益者的公众往往感觉不到由于资产的异化使用而带来的公共服务水平的损失。但是，这种现象的存在确实带来了众多的社会问题，例如引起市场竞争环境的不公平、诱发社会组织职能的偏移、造成国有资产的流失等。以上行为存在的根源是什么？制度缺陷是什么？如何调整？习以为常的行为就是合理合法的吗？公共服务资产如何管理？这引起作者的思考。

1.1.1 研究缘起

良好的社会秩序是社会平稳运行的保障。社会秩序的关键之一就是明确社会资源的使用与管理，只有社会资源“各司其职”，社会系统才能良性运转。国有资产是标志性的社会资源，而我国国有资产规模之大也是世界独有的，因此，对国有资产进行合理使用和有效管理就更重要了。

国有资产是社会财富的重要组成部分，是通过合法化的制度安排形成的、用以支撑公共机构和社会环境运行的重要物质保障^[1~3]。很显然，国有资产可以用于不同的领域，承担着不同的功能，这些功能彼此之间具有本质的差异并保持着严格的界限。用于获益的国有资产就应追求利润的最大化；用于政府机构运转的国有资产就应追求保障的适度性；用于社会公共事业的国有资产就应追求服务的满足度、公平性。然而，现实中在我国的国有资产使用中存在两种常见的现象：一是大型国有企业就像一个小社会，承担了过多的社会责任，降低了企业获利的能力和水平；二是某些政府办公设施租让经营，高等学校内部存在大量经营实体（如宾馆、书店、超市等）。通过多年的国有企业改革、市场环境建设，前

一个问题已基本得到解决；而对于后者，社会公众以及媒体已开始关注，但研究者甚少，还没有取得具有指导意义的、可操作性强的研究成果。

以上问题均是非经营性国有资产使用与管理的问题，从国有资产属性、国有资产功能的角度去分析，以上行为都存在对国有资产属性认识混淆、对国有资产功能定位不准的深层次原因。对种种现象探讨有助于梳理我国对非经营性国有资产的功能定位，解读转型期非经营性国有资产使用与管理的异化现象，以优化调整国有资产管理体制。

1.1.2 选题背景

国有资产是国家政权的基石，是国家经济制度的根本保证。在政治、经济、国家安全和国防建设中，国有资产都具有十分重要的地位和作用。

自我国经济体制改革以来，伴随我国社会主义市场经济体制的逐步建立，国有经济得到了快速发展，对国有资产管理体制的改革探索也不断推进，国有资产管理主体、经营模式、监控体系等问题一直是理论界专家学者与实践者们思考研究的焦点。其目的在于保证国有资产的有效合理使用，保障国有资产的保值增值，以最终保障所有纳税人即全体公民的合法权益。

国有资产是指所有权属于国家的一切资产的总和。按用途和性质的不同，主要分为三大类：第一类是用于营利性组织（各类国有企业或含有国有成分的企业）的国有资产，又称经营性国有资产，这类资产参与各种市场竞争性产业或垄断性竞争产业的运作，目的是对我国经济发挥直接的影响与作用，宗旨是实现国有资产的保值增值，即资产的营利性；第二类是用于非营利性组织（各级国家权力机关、司法机关、政府机关、事业单位、政治性社会团体等）的国有资产，又称非经营性国有资产，目的是保障政府的社会服务职能，对国家经济发展起保障作用，它对经济的影响是间接性的，其宗旨是实现有效能的社会服务，而不是营利；第三类为资源性国有资产，是指以资源形态存在并能带来一定经济价值的国有资产。

目前，随着我国国力的日益提升，国家对公共事业的投资越来越重视，非经营性国有资产在国有资产中所占比重在稳步提升（图 1.1），2005 年非经营性比重已经达到 43%，与经营性国有资产平分秋色。与之形成强烈反差的是，国家对非经营性国有资产的重视程度远不如对经营性国有资产的重视程度高，不论是在政府层面、操作层面，还是在研究层面，均体现出这一点。因此，选择非经营性国有资产作为研究对象是具有现实意义的。

经营性国有资产和非经营性国有资产的使用是有严格界限的。如果经营性国有资产用于非营利行为，即“企业办社会”，企业承担了本应由政府承担的社会

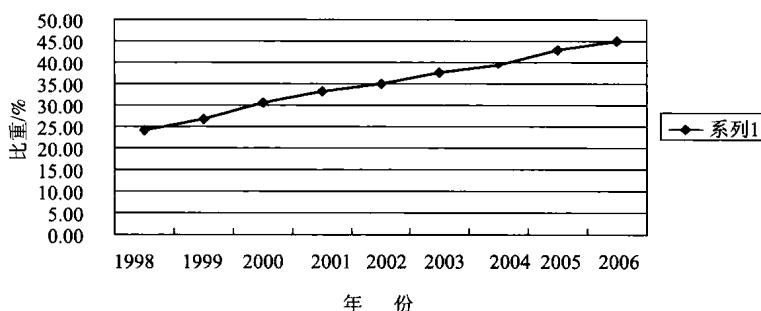


图 1.1 我国非经营性国有资产在国有资产中的比重（1998 ~ 2006 年）
（据《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》）

义务，就会增加企业的经济负担和时间负担，削弱企业经营者的经营热情，进而不能完成其本应完成的国有资产保值增值的义务和责任；如果非经营性国有资产用于经营行为，就会导致这些非经营性国有资产的使用者为了赢利而减少本应提供的服务水平和服务数量，损害公众的利益。由于这两者的功能不同，因此实施管理的理论依据也不同：经营性国有资产与市场直接接轨，市场理论对它是完全适用的，理论体系比较完整；而针对非经营性国有资产管理的研究目前仍然没有形成完整的理论体系，探讨并指导建立适用于非经营性国有资产管理的理论体系应是有效管理非经营性国有资产的前提与基础工作。

目前，非经营性国有资产的管理实践主要存在两大方面的问题：

（1）具体管理制度方面存在严重问题^[4,5]

在这一方面，最明显的表现就是管理主体虚置、监督乏力、重进不重用，“救火”政策多、治本政策少。

管理主体虚位就是没有真正的管理主体。长期以来，非经营性国有资产管理一直被排除在国有资产管理总局（只负责营利性国有资产管理）之外，行政机关的归行政机关内部的机关事务管理局管理，事业单位的国有资产归属主管上级管理，形成了使用者既是使用者又是管理者，还是监督者的局面，直接导致监管乏力。对于占据国有资产半壁江山的非经营性国有资产没有一个责权利明确的专门管理机构，反映出政府层面上对非经营性国有资产的忽视。

制度不健全也是非常明显的，1995 年，我国制定了《行政事业单位国有资产管理暂行办法》，一直沿用，远不能适应非经营性国有资产的发展变化；面对非经营性国有资产使用管理的混乱状态，在 2005 年，分别出台了《行政机关国有资产管理暂行办法》、《事业单位国有资产管理暂行办法》两个文件，一定程度上缓解了这一混乱状态，但这两个文件均属于治标之策，不是治本之道。非经营性

国有资产使用中存在的挪用、占用、闲置、低效率等现象没有从根本上改观。

(2) 非经营性国有资产挪作经营使用现象严重^[6~9]

对非经营性国有资产用于经营性行为的现象以及这种行为的危害，政府早有察觉，并已经采取了一些措施。重大的举措有两次，一是不允许政府机关办企业，不允许政府机关在企业中持股，并在全中国范围内进行了清理；二是将军办企业与军队脱钩。这两次行动确实取得了一定的效果，但对于政府机关和高校不是以企业的方式将非经营性资产用于经营性行为的现象并没有引起足够的重视。当前，非经营性国有资产的经营性使用现象普遍存在，例如，政府机关大楼部分建成为宾馆、饭店等屡见不鲜，高等学校内的超市、餐馆、书店、复印室、会议中心等比比皆是。为此，对当前非经营性国有资产的经营性使用现象进行分析，进一步探讨解决问题的有效途径，在当前是管理学科的重点研究课题。

以往研究在习惯上对非经营性国有资产的研究注重“国有资产”，不注重“非经营性”；注重保值，不注重功能；注重现象研究，不注重深层原因探讨；注重效率研究，不注重公平研究等。本研究就是要从以往研究中不被重视的领域着手，以全新的视角对非经营性国有资产进行研究。

对于非经营性国有资产问题的关注与研究，作者已进行了多年的积累，并且针对此研究咨询了中国人民大学、北京大学等相关领域的知名学者。学者们普遍认为这是一个有意义的研究课题，但由于其难度较大，研究进展缓慢，缺乏权威性的研究成果。更重要的是社会已习惯了“学校内部的超市、书店、工厂”，习惯了“政府办公楼的临街一层开饭店”，习惯了“用中央电视台建设的公共事业用地兴建一座五星级酒店”。但习惯的未必就是合理的、合法的。因此，本研究将会打开一个突破口，希望本研究一系列成熟的思考能够在非经营性国有资产管理领域泛起阵阵涟漪。

由于注重“国有资产”研究而非“非经营性”研究，故多数学者均采用产权理论、委托-代理理论、博弈理论、国家预算理论等进行研究，将经济效益最大化作为管理的终极目标，显然这与非经营性国有资产的功能定位是不相符的。因此，引用公共产品理论、公共管理理论、公共服务效能理论对非经营性国有资产进行研究，将更加丰富研究的理论体系。

非经营性国有资产的经营性使用是目前比较普遍的现象，许多研究多关注经营性使用所得问题，以及所得的去向问题，而忽视了经营性使用的非法性问题，忽视了对公共服务的侵蚀问题，忽视了对市场经济秩序的影响，而这些正是本研究的主要内容。

本研究以产权理论、公共产品理论、民主理论为理论基础，以新公共管理理论、公共服务效用理论为方法论指导，以全新的视角解剖非经营性国有资产使用

管理中存在的问题并挖掘深层原因,选择有效的非经营性国有资产使用管理模式,研究构建非经营性国有资产管理体制,为非经营性国有资产管理研究提供新的尝试。

1.1.3 研究的理论意义

随着社会财富的日益积累及国有企业的改革,非经营性国有资产在国有资产总量中的比重将越来越大,随之而来的是对其管理的重视与研究。显然,用市场理论来指导非经营性国有资产管理实践是有失偏颇的:第一,非经营性国有资产的功能是非营利性的,是提供服务的,因此不能用“保值增值”来简单测量;第二,非经营性国有资产提供的服务具有非排他性,是很难准确计量的。所以,使用公共产品理论、民主理论、和谐理论对非经营性国有资产进行研究,调整了传统上使用资产管理理论进行研究的理论视角与研究理念。

传统资产管理理论来源于对经营性组织资产的研究,关注点是组织资产的收益性,严格意义上说是可计量的直接经济收益。长期以来,在非经营性国有资产领域,管理者或多或少地信奉着该理论,导致能够带来直接经济效益的非经营性国有资产增长较快,因为这样的预算容易被批准,容易直接计费使用的非经营性国有资产是投资主体和使用主体的管理重点;反之,则是被忽视的。而这正好违背了非经营性国有资产存在的初衷,因此,寻找新的理论依据是必然的,将社会管理理论应用其中,将是有益的探索。

非经营性国有资产管理的重点是把好进口关、控制好使用关、监督好退出关。进口关的关键是规模与结构问题;使用关的关键是功能与制度问题;退出关的关键是许可与监督问题。本书对以上问题的理论探讨将有助于挖掘出问题的本质,以便有效解决问题。

1.1.4 研究的现实意义

在我国的国有资产管理研究中,研究的重点一直是经营性国有资产管理,政府管理机构的调整、国有资产管理法律法规的出台、现代企业制度的建立、国有产权制度的改革等,都是伴随着国有企业改革进行的。目前,经营性国有资产管理体制已基本建立健全,并走上了正轨,发挥着很好的作用。较之原有的国有企业,我国的行政事业单位分布更广、数量更多、所掌控的国有资产数额更大、存在与使用的形式更多样、条块关系更复杂、核算与管理更粗放、体内的控制机制更松懈、体外的监管制度更缺失、与权力集团的自身利益更贴近、与社会公众之间的关系也更密切。而对于这占据半壁江山的非经营性国有资产,还没有系统的研究成果。显然,重商主义还在影响我们^[10]。因此,本研究将是突破性的。

从文献中可以看到,对非经营性国有资产及管理的研究重点是“国有资

产”，而不是“非经营性”；重点是“实物”研究，而不是“功能”研究。而恰恰“非经营性”、“功能”才是非经营性国有资产的本质和核心，因为没有抓住本质的内容，故研究结论的可操作性和指导性就不强。本研究就试图从本质入手展开研究，探索治本之道。

研究完善我国非经营性国有资产管理体制的问题，其目的在于规范和加强非经营性国有资产管理，提高非经营性国有资产的使用效率，从而实现以下几个方面的目标：

(1) 维护非经营性国有资产的安全和完整，有效承担公共服务职能，防止国有资产流失

由于规章制度滞后，管理体制尚未理顺等原因，一直以来，我国非经营性国有资产普遍存在着核算混乱、管理粗放、家底不清、处置随意的现象，国有资产流失问题严重，在安全性和完整性方面存在着极大的隐患。

和谐社会的构建是时代的主题，和谐社会追求的最终目标是实现全体公民对社会财富的公平共享。非经营性国有资产可以说是实现这一目标的最重要的担当，教育、医疗、社会服务、安全等都离不开非经营性国有资产。在并不富裕的今天，如何调整对公共事业的投入速度与投入方向，如何高效使用现有非经营性国有资产，如何严把非经营性国有资产流失关，是学者以及实践者普遍关注的问题。本书研究的结论将对以上问题进行很好的诠释，进而对实践起到很好的指导作用。

(2) 实现非经营性国有资产的合理配置，提高非经营性国有资产的使用效益

基于长期以来我国对非经营性国有资产缺乏严格的、科学意义上的一体化监管体系，再加上各个非经营性国有资产占有单位的职责分工纷繁复杂，使得非经营性国有资产在不同部门、不同单位间的调配和分布呈现着“一潭死水”、“苦乐不均”等突出现象，奢侈与艰苦并存，闲置与短缺同在，总体上存在着较为严重的损失浪费、闲置浪费、奢侈浪费现象，非经营性国有资产的使用效率相对低下，非经营性国有资产的异化使用现象普遍存在。

目前中国正处于全面转型时期，一切都处于调整完善的进程中，非经营性国有资产管理尚处于起步阶段，站在国家的角度与站在资产占有者的角度对非经营性国有资产管理进行研究是截然不同的。目前，对非经营性国有资产的研究多数是针对事业单位或行政机关的国有资产，在具体使用上存在的问题，就事论事。例如行政事业单位国有资产配置不合理、使用效率低下、账实不符、流失严重、小金库普遍等现象背后的体制问题；非经营性国有资产的经营性使用对市场秩序的影响问题；“非转经、经转非”的合理性与约束性问题；非经营性国有资产有效使用的考核指标问题等。站在国家的角度对以上问题进行研究将是本书开创性