

公共财政丛书

主 编○何振一

副主编○杨天赐

公共财产管理

主编 / 丁学东

GONG GONG
CAI CHAN GUAN LI

中国财政经济出版社

GONG GONG CAI ZHENG CONG SHU

公共财政丛书

主 编 何振一

副主编 杨天赐

公共财产管理

主编 丁学东

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财产管理/丁学东主编. —北京: 中国财政经济出版社,
2000.8

(公共财政丛书)

ISBN 7-5005-4777-3

I. 公… II. 丁… III. 公共积累-国家财产-管理
IV. F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 67123 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@cfec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 6.25 印张 144 000 字

2000 年 8 月第 1 版 2000 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 15.00 元

ISBN 7-5005-4777-3/F·4295

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《公共财政丛书》编委会

主 编：何振一

副主编：杨天赐

编 委（按姓氏笔画为序）：

丁学东 冯秀华 冯健身 杨天赐

张弘力 何振一 贾 杰 徐珠丽

贾 康 解学智 戴柏华

本书编写人员：

主 编：丁学东

执 笔（按姓氏笔画为序）：

丁学东 杜 强 柯永果 赵世萍

项贤春 梁立群

总 序

1998年冬，国务院在总结我国20年来财政改革成就和经验的基础上，提出了建设社会主义市场经济公共财政框架的构想，从而明确了我国财政改革的目标模式，翻开了财政改革的新篇章。

从计划经济的统包供给式财政向社会主义市场经济的公共财政模式转变，乃是一项前无古人的事业，既缺少专业理论可资指导，更没有现成经验可资遵循。改革实践迫切需要理论的创新和理财思路的更新。为适应这一实际需要，我们邀请一批专家学者编写了这套《公共财政丛书》。丛书以邓小平理论为指导，以江泽民关于建立适应社会主义市场经济要求的财政体制和稳固、平衡、强大的国家财政的重要指示为依据，在总结20年改革经验以及已有的建设公共财政新经验基础上，以史为鉴；以国际经验为鉴，从理论与实际结合上，对我国公共财政建设的各个侧面以及必须解决的重大理论和实践问题，进行系统的研究并归纳出结论，提出改革方略。丛书由公共财政概论、公共支出、公共收入、公共预算、公共财产管理、公共债务等六个分册构成。

丛书的主要作者，都是活跃在财经战线上的业务骨干，他们既是有丰富实践经验的专家，又是学术界很有造诣的学者。由于他们的努力，给这部丛书增添了不少特色：第一，针对性强，丛书各分册研究的内容，都是公共财政建设中人们十分关注的热点问题，也是改革中必须解决的理论与实际问题；第二，视野开

阔，博采众长，丛书广泛吸纳了国内外的学术成果和实践经验；第三，具有探索的前沿性，各分册都能把研究的触角伸向财政学科理论前沿，勇于向新的理论制高点和难点冲击，既实现了理论观点的创新，又展望了改革之未来；第四，突出实践性，丛书是理论性专著，但对各个问题的分析，并没有仅停留在理论层次上，而是在理论剖析之后，提出可资实际操作的改革方略和对策；第五，雅俗共赏，丛书在保证问题研究的理论深度和高度的基础上，对问题的阐述采取了深入浅出的方法，力求通俗易懂，兼顾专业读者和非专业读者之需要。因此，这部丛书无论是对财经业务部门的业务人员，还是对财经理论研究和教学工作者，乃至财经院校的学生，都是有益的参考文献。希望大家都能喜欢这套丛书。

由于组稿和编写的时间仓促，加之我们的水平有限，呈献给读者的这套丛书，肯定会有不足乃至缺欠，望读者不吝指正，以便再版时加以弥补和改进。

何振一

2000年8月8日

目 录

绪言：从国有资产管理到公共财务管理·····	(1)
------------------------	-------

第一章 公共财产概论·····	(11)
-----------------	--------

第一节 公共财产的概念与分类·····	(11)
---------------------	--------

第二节 公共财产的现状·····	(17)
------------------	--------

第三节 公共财产管理体制·····	(23)
-------------------	--------

第二章 公共财产管理原理·····	(30)
-------------------	--------

第一节 我国社会主义公共财产管理的基本沿革和 特征·····	(30)
-----------------------------------	--------

第二节 公共财产管理的地位和功能·····	(38)
-----------------------	--------

第三节 公共财产管理的目标、原则和方式·····	(44)
--------------------------	--------

第三章 经营性公共财产管理·····	(51)
--------------------	--------

第一节 经营性公共财产管理的目标模式·····	(51)
-------------------------	--------

第二节 经营性公共财产管理的现状与问题·····	(57)
--------------------------	--------

第三节 经营性公共财产管理的改革方向·····	(66)
-------------------------	--------

第四章 行政及事业性公共财产管理·····	(76)
-----------------------	--------

第一节 行政及事业单位公共财产管理的目标模式··	(77)
--------------------------	--------

第二节 行政及事业性公共财产管理的现状和存在	
------------------------	--

的主要问题·····	(79)
第三节 行政及事业性单位公共财产管理的改革方向·····	(84)
第五章 资源性公共财产管理·····	(91)
第一节 资源性公共财产概述·····	(91)
第二节 矿产资源的管理·····	(93)
第三节 土地资源的管理·····	(100)
第四节 森林、海洋、草原、水等其他资源的管理··	(106)
第六章 公共财产管理的方法与手段·····	(108)
第一节 公共财产管理的法规制度及基础工作体系··	(108)
第二节 产权界定与纠纷调处·····	(113)
第三节 清产核资与资产统计·····	(117)
第四节 资产划转与产权登记·····	(121)
第五节 国有资产流失查处·····	(125)
第六节 国有股权管理·····	(128)
第七章 集体资产管理·····	(133)
第一节 集体经济概述·····	(133)
第二节 城镇集体资产管理·····	(136)
第三节 乡镇集体资产管理·····	(141)
第四节 我国集体资产管理改革中必须解决的问题··	(149)
第八章 公共财产在宏观调控中的作用·····	(154)
第一节 公共财产是财政杠杆之一·····	(154)
第二节 公共财产用于宏观调控的具体手段和做法··	(161)

第三节	公共财产宏观调控体系的改进和完善·····	(168)
-----	-----------------------	-------

第九章	外国公共经济管理的理论与实践·····	(172)
-----	---------------------	-------

第一节	国外对公共经济的动态改革调整·····	(172)
-----	---------------------	-------

第二节	各国政府管理国有企业的主要方式·····	(179)
-----	----------------------	-------

第三节	国外国有资产管理的一些经验·····	(183)
-----	--------------------	-------

绪言：从国有资产管理到 公共财产管理

近年来，有关公共财政理论的文章和著作陆续发表了很多，成了大家踊跃探讨的一个新课题。在这种背景下，公共财产理论可以说是应运而生。有人把它作为公共财政理论的一个组成部分，有人把它作为国有资产理论的一个延伸和发展，无论如何看，有一点可以肯定，公共财产理论是研究公共财政不可或缺的内容，然而公共财政作为我国财政改革目标模式已经明确近两年，可是我国至今没有见到比较系统的公共财产理论专著，甚至连有份量的专业论文都很少读到。

一、现实背景

为了便于讨论，我们首先将我国公共财产的规模作一最粗略的描述。按照财政（国有资产管理）部门的国有、集体资产统计报告体系，我们可以得到一套分类和数据；按照国家统计局的国民资产负债表体系，我们也可以得到一套分类和数据。这两套统计体系既有联系又有区别。按照 1992 年以来我国实行的国民经济核算体系，它包括国内生产总值、投入产出、资金流量、国际收支、资产负债五大基本核算体系。其中前四类核算均为国民经济运行流量核算，只有资产负债核算是国民经济运行存量核算。由于编制国民资产负债表难度很大，至今没有正式完成编制工

作。因此，这里只能根据国有和集体单位资产报表的一些数据对我国公共财产体系作一粗略的描绘。到1998年底，我国公共财产至少约有10万亿元，由几个部分构成：[1] 经营性国有净资产6.2万亿元。[2] 非经营性国有净资产2万亿元，其中行政事业单位国有资产1.6万亿元。[3] 集体所有制企业净资产1.8万亿元。需要说明的是，由于各种原因，下列因素没有纳入统计：军队、武警部队资产虽有统计数据，但因保密原因，不宜公开；土地价值除了少数计入了企业资产外，工业、农业、公路等用地大部分没有纳入统计；各种矿产资源等资产价值因无法估价或计量，而没有计算在内；专利权、特许经营权等无形资产价值基本没有纳入统计范围；对国外的金融净资产未计算在内。可见，要建立一个比较全面的公共财产统计体系还有很大的差距。

改革开放以来，我们一直致力于国有资产管理体制改革和建设事业的探索，那么，我们为什么又要提出从国有资产管理转向公共财产管理呢？原因当然是多方面的，但归根到底是实践发展的需要，是在我国建设社会主义市场经济体制的需要。众所周知，市场经济体制与计划经济体制不同，计划经济体制的最基本特点是：第一，社会经济成分单一的公有制，国有经济居主体地位，国有经济布局覆盖了社会再生产过程的各个侧面和各个领域；第二，国家通过对国有经济的行政指令性的计划配置，实现全社会资源的行政计划性配置，就是说，国有经济资源配置与社会总资源配置是两位一体的，是重合的。而市场经济体制则不同，其基本特征是：第一，市场机制在资源配置中起基础性作用。但市场机制的资源配置作用不是万能的，它存在着配置不了和配置不好的领域，这就给市场经济体制带来第二个特征，那就是它离不开政府行政性配置与之相配合。由于计划经济体制与市场经济体制具有这些特点和差别，这就决定了从计划经济体制向

市场经济体制转换过程中，政府一方面要逐步退出市场配置领域，以充分发挥市场机制配置资源的积极作用，另一方面还要在市场配置不了和配置不好的资源配置领域，建立和完善政府的行政性配置功能体系。政府配置资源功能的这种转换，必然要相应的引起国有经济结构的变化，它作为政府实现行政性配置的经济基础，也必须从计划经济体制下，那种覆盖社会再生产各个领域的无所不包状态，向市场配置不好和配置不了的资源配置领域调整，增强这方面的配置。而在市场经济下，必须由政府配置的，都属于提供公共产品和公共服务的领域，从而也就不可避免的在国有资产使用结构上呈现出为公共服务的特性，国有资产运用结构这种变迁，也就必然要求国有资产管理的变化，从原来国有资产一般管理向公共财产管理模式转换。

总之，公共财产管理的提出，并不是对国有资产管理的否定，更不是要在一般国有资产之外，建立一个新的公共财产体系，而是国有资产配置结构变化和管理模式的变化。

国有资产管理转向公共财产管理也是财政职能向公共财政转变的要求。1998年秋我们提出了建立公共财政目标。这一目标的提出，是我国财政职能范围变革的一次根本性的重大转折，为此，财政部提出财政职能要实现“四个转变”。这四个转变中有两条内容涉及公共财产管理，如财政工作要建立在充分发挥市场机制配置社会资源作用的基础上，优先保障国防、外交、行政、科学、教育、基础设施、环境保护等公共需要的开支，财政资源分配范围要逐步从一般竞争性、盈利性行业中退出来。按照公共财政的框架，今后财政投资将仅限于提供公共产品和服务的领域，财政投资沉淀下来形成的财产就是公共财产。这一点从公共预算与公共财产的关系中表现得更为明显。公共预算的管理对象是每年或某一时时间段的财政收支，属于增量的范畴；而公共财产

的管理对象是到某一个或某一时点的财富积累，属于存量的范畴。可以说，公共财产与公共预算是存量与增量的关系。当然作为存量的公共财产与作为增量的公共预算是可以相互转化的，一方面，公共财产的经营效益通过税收和资本收益的形式提供了一部分预算收入，而且公共财产出售收入也可以提供一部分预算收入（相应地，公共财产经营亏损，会相应减少预算收入或加大预算支出）；另一方面，预算支出的一部分，即预算投资形成了新的公共财产。

二、公共财产提出的意义

（一）理论意义

从理论视角来说，公共财产管理的提出，极大的推动了公有经济理论的创新。在计划经济体制下，公有经济管理是国民经济管理的一个缩影，公有制经济理论同时就是公共财产理论。公有制经济理论的主要内容包括：社会主义生产目标原理；社会化大生产原理；计划管理原理；经济核算制度；部门集中管理与地方分权管理原理（条条、块块管理）；综合平衡原理；物质利益原则和按劳分配原则等。其理论逻辑是：社会主义的生产目的是最大限度地满足日益增长的人民物质文化需要；在社会化大生产条件下只有生产资料的公有制才能创造出更高的生产力；生产资料的公有制要求在全社会实行全面计划经济；由于生产力欠发达等原因决定了社会主义初级阶段还存在商品生产和交换，为此要实行经济核算制；实行计划经济要求解决中央集中与地方分权的关系，即所谓条块关系问题；为了做到全社会有计划按比例发展，就要做到财政收支、物资分配、信贷资金、外汇收支等综合平衡；为了提高计划管理和综合平衡水平，探索和发展了投入产出表和影子价格原理等；同时为了调动各方面的积极性，要贯彻物

质利益原则和实行按劳分配等。正是这一套理论，决定了公有经济的投资、购建、管理、核算等全过程的管理运行机制，例如，机关办公楼和办公用品、学校和医院设施、公路和桥梁、企业厂房和机器设备等在内的公共财产，都由政府有关部门下达生产计划指标、决定产品销售价格、调度产品（物资）分配、负责资金上缴下拨、组织项目施工建设等，基本上属于“统收统支、统购统销”的计划方式。按照这一套理论设计的公有经济管理体制的缺陷是：不能发挥市场机制配置公共财产的基础性作用，不能调动地方和企业的生产积极性，公共财产占用单位不讲究经济效益，盲目投资和重复建设等。

改革开放以来，我国的公有制经济理论取得了一系列突破，至少有以下几个方面：社会主义初级阶段应当实行公有制与其他非公有制结合的“混合经济”，它有利于发挥各种所有制的优势，能够创造较高的社会生产力；公有制经济要与市场经济机制相结合，充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用；所有制的性质与所有制的实现形式是两回事情，公有制实现形式应当多样化；按劳分配为主、多种分配形式并存等。其中，国有资产管理理论取得了重大发展，如国有资产的生产和建设单位要实行生产经营责任制和建设项目责任制；国有资产实行国家统一所有、政府分级监管、企业自主经营；采取适当形式实行企业所有权与经营权分离；政企职责分开，企业拥有法人财产权，政府（作为所有者）行使所有权；国家的社会管理者职能与国有资产所有者职能分开；税利分流，建立国有资产经营预算；建立国有资产的管理、监督、营运机制；构建三个层次的国有资产管理体制，即政府行政监管、控股公司运营、企业具体经营。这一时期虽然已经开始引入市场机制，但还没有提出建立公共财产体系的任务。

1998年提出公共财产理论并在公共财产的性质、公共财产

管理的功能、公共财产管理原则等方面取得了一些理论成果。

(1) 公共财产的性质。这一理论以市场存在失灵为依据,来说明公共财产存在的合理性。在一国国民经济中存在着一些特殊产品或服务必须要由公共财产(从而公共部门)来提供,它们或者是由于社会效益好而企业效益差(类似所谓外在性问题);或者由公共部门来提供比私人部门提供具有更高的效率;或者是市场机制的缺陷而不能由私人部门来提供等,因此,一国经济中保留适当数量和比例的公共财产是必要的,但并不是数量越多、比例越高越好,其合理的界限是保持公共财产在国民经济中的控制力。这一理论观点是对“一大二公”的否定,是对“公有制经济为主、国有经济为主导、非公有制经济为补充”原则的一大改进,实际上是对公共财产的一次重新定性和定位。

(2) 公共财产的管理功能包括三方面的内容,第一是体现国家意志,实现宏观调控目标,因为公共财产的存在首先是作为宏观调控杠杆,弥补私人财产和市场机制的缺陷,通过公共财产(或公共部门)提供公共产品或服务,直接参与国民经济运行;第二是保障公共财产的合法权益,这一职能对于经营性公共财产来说,就是国有资本保值增值职能;对于行政事业性资产来说,就是财产保全职能;对于国有资源性资产来说,就是保护资源以实现可持续发展。第三是优化配置,提高使用效率,就是以最少的投入取得最大的产出。

(3) 管理原则。对严格意义上的公共财产(主要指政府财产,包括政府的行政事业单位和政府投资兴办企业的财产)要实行国家所有、政府监管,从中央到乡镇五级政府,要按照一级政府、一级财政、一级产权的原则,建立健全公共财产监管责任制,以区别于“准公共财产”管理(准公共财产指行业联社、街道企业、合作组织、社会团体等的财产,不需要由政府来监管);对经营性公共财产要区分控股公司、企业、基金等类型,按照委托代

理、授权经营等现代企业理论和基金理论，进行现代企业制度和基金制度建设；政府作为国有企业的所有者，应当正确行使所有者资产收益、选择经营者和决定重大事项的权利，加强行政监管；实行公司制的企业要健全公司治理结构，理顺股东会、董事会、经理层和监事会之间的关系；对行政事业公共财产要按照精简高效、节约开支等原则，采用科学的定额定员、零基预算等方式，改进管理等。这些理论观点有助于我们对过去“国有经济无所不能、无处不在”的做法进行反思，为推进国有经济战略性重组、促进国有企业改革与发展提供了理论基础。

（二）实践作用

公共财产理论对改革实践的指导作用可以从几个方面来看，一是对经营性公共财产的改革；二是对行政事业单位财产的改革；三是对发挥公共财产作为宏观调控杠杆的作用。

1. 经营性公共财产的改革。一是根据公共财产的性质和功能，对照我国经营性公共财产分布现状看，其问题是：国有企业数量过多而规模太小，行业分布过宽，大家普遍认为，今后国有企业主要应分布在四个方面：国防工业等涉及国家安全的行业；城市公用、道路桥梁等社会公益性行业；石化、电力、汽车、船舶等影响我国民族经济在国际市场竞争力的行业；铁路、航空、邮政、电信、烟草等具有一定垄断性的行业。除此之外的其他行业，国有企业应当收缩战线，逐步退出，为此要研究退出方式、退出成本等问题。退出方式包括改制、兼并、清算、破产、出售等；退出成本包括保障下岗职工基本生活和退休职工养老金费用、培训及再就业费用、扶持私人企业发展填补国有企业退出的行业“空白”费用等。二是公共财产的资金来源和资金结构调整问题。按照公共财政的框架，今后国家财政的税收收入用于国有企业投入比重将会越来越小，一般竞争性和盈利性行业国家不再

投资，需要寻找国有企业新的资本来源；另一方面现有的国有企业财务状况不好，需要作大的调整。因此，依照公共财产管理理论，可以将国有经营性财产一分为三，一部分解散或依法破产（实质已经是资不抵债的企业）；一部分保留并继续发展；还有一部分出售，并将出售收入在扣除安置职工费用后用于保留下来那一部分企业的再投入。这样，通过这样“截长补短”，既调整了国有经济的结构，又解决了国有经济发展所需的部分资金，最终保留的国有企业及其财产数量有所减少，但质量、竞争力和控制力将大大增强。三是要研究政府对国有企业的监管方式问题。目前全国有 20 多万户国有企业，6 万多亿元国有净资产，各级政府不可能直接面对数量如此众多的企业和数额如此庞大的资产，只有通过抓大放小，培育一批控股公司或企业集团，对大量的中小型企业通过多种形式放开搞活。今后，各级政府直接管理的国有企业数量是很有限的，以中央政府为例，自 1998 年国务院机构改革和企业脱钩以来，经过企业“打包成捆”，除了解散清算和下放地方政府管理的企业以外，留在中央管理的企业数量有 200 多家，其中包括党政部门脱钩的非金融企业将近 100 家，军队武警部队移交企业约 10 家，中央金融企业约 15 家，调整和整顿企业约 20 家，脱钩前已经明确由中央管理的企业约 15 家，境外脱钩企业 5 家，暂不脱钩企业还有几十家。这 200 多家企业将成为中央政府管理的国有控股公司（按《公司法》称为“国家授权投资的机构”），成为国有资本的出资人。随着地方政府机构改革和企业脱钩，各级地方政府对国有企业的监管体制也会进行类似的改革。四是要研究国有企业的现代企业制度建设问题，包括对国有企业进行公司制改造，完善公司治理结构，建立健全股东会、董事会、经理层和监事会之间的协调和制衡机制，加强企业经营者队伍建设等。