

审计理论前沿

SHENJILILUNQIANYAN

◆ 审计署审计科研所 编

2013

◆ 中国时代经济出版社

审计理论前沿

SHENJILILUNQIANYAN

◆ 审计署审计科研所 编

2013

中国时代经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

审计理论前沿. 2013 / 审计署审计科研所编.

—北京: 中国时代经济出版社, 2014.5

ISBN 978-7-5119-1962-5

I. ①审… II. ①审… III. ①审计理论-文集 IV.

①F239.0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 074386 号

书 名: 审计理论前沿. 2013

编 著: 审计署审计科研所

出版发行: 中国时代经济出版社

社 址: 北京市丰台区玉林里 25 号楼

邮政编码: 100069

发行热线: (010)68320825 88361317

传 真: (010)68320634 68320697

网 址: www.cmepub.com.cn

电子邮箱: zgsoj@hotmai.com

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市荣海印刷厂

开 本: 787×1092 1/16

字 数: 180 千字

印 张: 11

版 次: 2014 年 5 月第 1 版

印 次: 2014 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5119-1962-5

定 价: 33.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系更换

版权所有 侵权必究

前 言

2013 年，审计署审计科研所在审计署党组的正确领导下，牢固树立科学审计理念，深入总结审计实践经验，积极探索审计发展规律，大力推进理论创新和实践创新，着力发挥理论引导、实践指导和决策参考的“智库”作用。按照审计署的统一部署，紧紧围绕审计工作重点开展审计理论研究，就审计中的理论和现实问题进行探讨，形成了一批研究成果，这些成果以《审计研究简报》和《审计研究报告》的形式刊出。研究成果力求突出针对性、前瞻性、建设性和有效性，着力服务审计实践。为了广泛宣传审计署审计科研所的最新理论研究成果，推进国家审计理论创新，我们把当年编发的《审计研究简报》和《审计研究报告》理论文章，按照刊发的先后顺序进行了汇编，结集出版《审计理论前沿 2013》。

该书收录了 2013 年度《审计研究简报》和《审计研究报告》编发的 23 篇理论文章，它们基本反映了审计理论的最新研究和审计实践的良好实务，内容涵盖了审计监督与国家治理理论、审计制度完善发展理论、审计组织与管理理论、审计文化与审计作用理论等，供广大读者参考。

2014 年 1 月 15 日

审计署审计科研所

目 录

行业产能过剩的原因及应对建议——以钢铁行业为例	001
资源性国有资产管理存在的问题及对策	009
透过机构改革和政府职能转变思考进一步完善授权审计	016
生态文明建设审计的格局及内容	023
国家审计推进医药卫生体制改革的实现途径	028
雅安抗震救灾审计应关注的重点内容	033
大数据在公共管理中的运用与审计启示	038
国家审计推进深化财政支出改革的策略	045
国家审计维护国家安全的机制与途径	051
加强地方政府性债务风险管理的建议	058
明确审计定位 强化审计监督	066
国家审计推进企业科技创新的优势与对策	073
审计监督推动深化行政体制改革	080
推进电子政务协同建设的管理体制与方法	086
影子银行体系与地方政府的隐性融资风险	097
我国地方政府债务融资权问题研究	102
甘肃省经济责任同步审计的实践与思考	109
政府债务管理需求与政府会计改革	116
毛泽东审计监督思想及其所领导的审计实践	131
公立医院负债发展存在的问题及对策	142
投融资平台公司发行企业债券的风险及防范	149
关于实现审计全覆盖的初步探讨	156
推动国家审计监督全覆盖的思路与建议	164

目

录



001



行业产能过剩的原因及应对建议

——以钢铁行业为例

钢铁行业因其涉及面广、产业关联度高、消费拉动大，在经济建设、社会发展、财政税收、国防建设以及稳定就业等方面，发挥着重要作用，是推动“新四化”相互协调和同步发展的关键领域之一。进入 21 世纪，我国钢铁产业快速发展，对保障国民经济又好又快发展做出了重要贡献。然而，2008 年下半年以来，钢铁产业稳定发展面临着前所未有的挑战。随着国际金融危机的扩散和蔓延，我国钢铁产业受到严重冲击，出现了钢铁产能过剩、企业经营困难、全行业亏损的局面。任何重大经济决策均是经济、政治等多种力量共同推动的结果。化解钢铁行业的产能过剩矛盾，不仅仅是钢铁企业的市场定位和行业的利益调整问题，更涉及宏观调控政策决策制定、执行和评估的全过程，需要结合我国政治经济环境进行统筹安排。本文通过对钢铁行业产能过剩的分析，剖析钢铁产能过剩的深层次原因，提出化解产能过剩的建议，为其他行业和领域的体制改革和发展方式转变提供参考和启示。

一、产能过剩的一般分析

（一）产能过剩的判断依据

西方国家一般利用产能利用率或设备利用率来判断产能是否过剩，认为产能利用率在 79% ~ 83%，属于正常区间，超过 90% 则认为产能不足，存在生产设备能力超负荷现象，若产能利用率低于 79%，说明可能出现产能过剩。目前，我国尚未建立产能过剩的评价标准，一般以生产能力大于市场需求来界定产能过剩，即基于对当前和未来一段时期市场需求能力以及生产存量和增量的估计，生产能力超过市场需求能力的比例一般在 25%

以上,即判定为产能过剩行业。

(二) 形成机理

马克思在《资本论》中指出,资本主义工业大生产必然会形成周期性的资本主义经济危机。这一现象本质上即为产能过剩。从西方国家的经济发展历程看,完全竞争市场和价格自动调整的假设存在一定缺陷。当存在“市场失灵”时,虽然能够实现短期的供需均衡,维持长期均衡则十分困难。产能过剩已成为一种长期性及全球性的问题。当前,跨国公司逐渐将制造基地移至我国,国内企业也不断扩建增产,双重供给增加条件下,国内一些行业逐渐出现供过于求、产能闲置的情况。

产能过剩的形成机理,可以概括为供需、政策、市场和企业的决策心理等方面。

(1) 非完全竞争的市场结构。张伯伦提出垄断竞争导致平均成本线高于边际成本线,从而出现持续的产能过剩;Esposito (1974) 检验发现,与完全垄断或充分竞争市场比较,在非完全竞争市场上更容易产生产能过剩问题。

(2) 市场中已有厂家的吓阻策略作用。产能过剩是一种竞争策略。一旦面临新的进入者和竞争者,已进入者可以通过扩大产量、降低价格的方式对新进入者进行打击。

(3) 退出障碍。周其仁(2006)认为,新企业进入以后,低生产率企业难以退出造成产能过剩。

(4) 市场分割。在一个产业市场内部,市场分割越严重,出现的企业就会越多,在市场发展的过程中就会表现出更严重的产能过剩。如果市场竞争的约束机制作用良好,产能过剩将会被逐渐消化到市场可以忍受的程度。

(5) 企业的认知偏差。企业作为市场中的微观主体,存在系统的认知偏差,由此会导致持续的投资冲动与投资拖延,并造成较为严重的投资偏差,形成周期性的产能过剩和产能不足,影响经济平稳健康运行。

(三) 主要影响

市场经济总体上是过剩经济而不是短缺经济,产能过剩是市场经济的正常状态。发达国家一般都有20%左右的过剩,美国产能利用率很少超过90%。在经济收缩期出现适度过剩,大部分可以通过市场调节回归到正常

水平，并能促进结构优化和产业升级。因此，从近期看过剩的产业，从长远看可能不足。“产能过剩”因时而异，了解我国产能是否过剩以及过剩程度，应放在我国工业化、城市化的大背景下，动态地把握市场的长期需求。

同时也要看到，当供过于求的产能数量超过维持市场良性竞争所必要的限度、企业以低于成本的价格进行竞争的时候，产能过剩就对经济带来许多负面问题，如产品价格大幅下跌、产品库存量增多、金融风险增加、贸易摩擦加大等，还可能造成资源浪费、环境污染，并影响就业和社会稳定等。

二、当前我国钢铁行业的运行态势

在中国工业化进程中，钢铁行业经历了短缺与过剩两个阶段，并改变了全球钢铁行业的供需格局。因行业集中度低、盲目投资，我国钢铁行业对原料供给海外市场的依赖日益加深，产品则由结构性过剩转为全面过剩。2008 年全球性的金融危机迫使中国经济转向调结构，钢铁的总需求将进入一个缓慢增长期。在铁矿石价格高位运行和下游需求低迷的双重挤压下，钢铁行业步履维艰，国内多家企业经营状况下滑，部分企业甚至出现巨亏。

（一）钢铁行业固定资产投资保持较快增长

《中国钢铁工业统计年鉴》显示，我国钢铁行业固定资产投资呈现强劲增长态势，2010 年和 2011 年投资金额分别为 3494.24 亿元、4118.39 亿元。更为突出的是，2012 年 1~11 月份，累计投资 5946 亿元，同比增长 6.5%^①。由此带来了粗钢产能由 2008 年 6.4 亿吨增长至 2011 年 8.6 亿吨的扩张。

（二）原料供给过度依赖海外市场

我国钢铁行业的快速发展使得对铁矿石等主要原材料需求锐增，新增

^① 王青海：认真贯彻党的十八大精神，努力推进我国钢铁工业创新驱动新发展——在中国钢铁工业协会 2013 年理事（扩大）会议上的报告，中国钢铁工业协会网站（<http://www.chinaisa.org.cn>）。

的铁矿石主要由国际上供给^①，铁矿石进口增速远超同期的产量增速。同时由于国外铁矿石质量较高等原因，使得我国对海外铁矿石依存度较高。原料市场供应紧张，使得铁矿石和冶金煤供应商有能力通过将年度定价调整为短期定价，重新获得定价权。钢铁企业在铁矿石价格谈判一直处于被动地位，铁矿石价格长期处于高位运行。铁矿石价格的上涨推高了钢铁企业的生产成本，钢铁企业销售成本上升幅度大于销售收入增长幅度，利润向上游行业转移。然而，由于钢材市场脆弱、分散，钢铁企业难以将原料成本上涨向下游用户转移。

（三）产品由结构性过剩转向全面过剩

小型钢铁企业的落后装备，难以体现现代化的先进生产技术和工艺，所生产的长材产品，科技含量低，但在新增钢铁产能中占有较大比重，造成长材产能过大。在总量供应过剩的同时，高附加值产品的产能也开始出现过剩。2005年以后，国家大力提倡提高板带比，迅速提高了大型钢铁企业的板材产能。由于市场紧俏和产业政策的鼓励，高附加值产品的产能扩张过快，造成高端产能过剩。金融危机导致汽车、造船等行业低迷，直接造成大型钢铁企业板材销售困难、经营效益下滑。

（四）钢价大跌，钢铁行业出现大幅亏损

2011年下半年起，全行业持续了近三年的利润增长态势发生转变，企业盈利能力大幅下降。如，板材和长材价格指数分别由2008年的101.69、108.54增长到2011年的127.13、137.59，营业利润率由2008年的8.46%降低到2011年的7.95%，营业利润率明显下滑。亏损已成为行业中企业的普遍现象。企业规模越大，经营越困难。重点大中型钢铁企业中，国有钢铁企业面临困难尤为突出。

三、我国钢铁业产能过剩的原因

（一）市场需求的剧烈波动

从长期看，我国正处于工业化和城镇化进程中，钢材需求特别是建

^① 以2011年为例，全国铁矿产量约17.7亿吨，进口铁矿石约6.9亿吨。



筑、基建等领域的需求较大，甚至出现了某段时期内供不应求的局面。近年来，为应对危机，党中央、国务院采取了扩大内需、促进经济增长的一揽子措施，基础设施建设和固定资产投资增长强劲，对低附加值长材的需求迅速增长，这是通过固定资产投资拉动市场需求的暂时反映。但是，由于经济前景的不确定性和波动性增加，2012 年全球钢材需求增长减弱。2012 年中国 GDP 增长目标下调至 7.5%，政府转变经济发展模式，国内房地产、汽车等主要用钢行业增速减缓。对钢铁的需求增速跟不上产能增速，导致钢铁供过于求，引发企业间不正当竞争。

（二）地方政府对微观经济的干预

地方政府对微观经济的干预，是一种典型的“政府失灵”，是中小钢铁企业“产能过剩”的主因。地方政府受 GDP 和经济等因素的影响，有过度投资的冲动，并导致地方政府和中央在宏观调控政策上进行博弈。地方政府官员对当地经济发展具有巨大的影响力和控制力，并利用一些重要资源，如行政审批的速度、土地征用的成本、贷款的担保力度等，对地方钢铁企业的投资进行政策性补贴。地方政府给地方钢铁企业提供各种各样的优惠条件，如零地价、税收优惠、压低电价等，以及容忍钢铁企业排放污染、破坏环境的行为，极大地降低了私人投资成本，并提供了大量投资补贴收益，使企业投资成本远远低于社会成本，使地方钢铁企业投资收益远远高于社会收益，从而导致地方钢铁企业过度的产能投资和整个钢铁行业的产能过剩。

（三）中央企业的社会责任重，限产难度大

对中央企业来说，就业人员多，在职人员和离退休人员的社会保障负担重，在环保等多个领域，履行着较多的社会责任。因此，基于中央企业在整个国民经济中的地位和作用，虽然国家执行着限产等宏观调控政策，但央企一般不会选择停产，即使亏本也会选择开工生产。

（四）地方钢铁企业的投资热情高

首先，钢铁需求结构的多元化和多层次性，决定了仍然有中小钢铁企业的市场空间，限产和淘汰的一些品种甚至跟市场需求相悖。其次，中小钢铁企业未承担应有的社会成本，基于人力和环保等方面的低投入，生产

成本更低，在生产运营上比中央企业具有更大的灵活性，市场份额正在不断扩大。最后，地方政府为了保增长、保税收和解决就业，自身没有淘汰落后产能的动力。一些中小钢铁企业为了不至于被淘汰，正在通过技术改造等方式进行扩产，或者在地方政府的撮合下进行名不副实的重组，淘汰落后产能的政策反而推动了产能的不断扩大，最终导致中央钢铁企业减产，地方钢铁企业增产。

（五）钢铁行业产业集中度低

一方面，中小钢铁企业占有市场的小部分份额，其规模没有大到足够驾驭市场的能力，造成众多中小钢铁企业与中央钢铁企业争原料、争能源、争市场，引起整个行业资源效率低下，制约着整体竞争力的提高，特别是在联合对外采购和谈判中难以形成合力。另一方面，由于地方保护主义的存在及体制改革滞后，使得中央企业跨部门、跨行业、跨所有制的兼并重组难以实现，导致产业集中度不高，生产主体过多引发过度竞争及盲目扩张。

（六）政策规划、市场预测与市场实际运行之间一直有偏差

例如，2005年年底，发展改革部门认为我国钢铁业严重产能过剩，并在2006年年初出台相关调控政策。但是2006年我国累计粗钢和钢材同比分别增长18.5%、24.5%，全年钢铁产品价格显著上升，钢铁行业利润实现历史最好水平。行业信息的不对称，助推了整个行业的无序竞争。

四、应对钢铁业产能过剩矛盾的措施

治理钢铁业产能过剩的目标，不应是最终消除产能过剩，而是需要区别对待不同产能过剩类型，通过优化政府和市场有效协作的机制，尽可能降低产能过剩的风险和负面效应。一方面，应主要依靠宏观调控政策和市场机制有效配合，通过优化供需结构进行调节。另一方面，需要通过加快转变经济发展方式，深化体制机制改革，完善政策环境，实现资源的有效配置和利用。

（一）建立产能利用情况信息发布制度

及时有效的信息发布制度有利于降低产能过剩风险，但准确预测市场



非常困难，特别是在我国处于经济转轨和快速增长阶段，我国数据统计基础较差，信息披露不及时，对于钢铁企业投资的引导性不强。因此，应加强钢铁行业产能及开工率统一监测，适时向社会发布钢铁产业政策导向及产业规模、社会需求等信息，引导钢铁行业的投资预期。

（二）推动经济体制的改革，约束地方政府的不当干预市场

钢铁产能过剩问题在很大程度上是体制扭曲下，地方政府不当干预企业投资行为造成的。政府应当主要致力于提高产业进入条件、规范市场竞争和打破地方保护主义所造成的产业条块分割局面，将淘汰落后产能目标完成情况和措施落实情况纳入政府绩效管理和国有企业业绩管理，实行问责制。在其他方面，则应当更多地发挥市场机制的引导作用。

（三）深化中央钢铁企业内部改革

国有企业尤其是中央钢铁企业依然是钢铁产业的主导力量，要促进优势钢铁企业的发展，提高市场集中度，实现钢铁产业的可持续发展，必须深化中央钢铁企业的内部改革，健全法人治理结构，硬化预算约束，进一步完善经营风险机制，适应现代企业制度；中央钢铁企业要加强重大投资项目的规划论证，科学制定发展战略和市场策略，在扩大生产能力的同时切实提高市场竞争力；国资部门要履行出资人职责，维护国有企业作为市场主体拥有的权利，支持中央钢铁企业利用市场方式做大做强。

（四）提高产业集中度

首先，通过严格规范市场准入机制。对那些规模小、效率低、污染重、无综合利用设施，单位能耗高，对周边生态环境构成严重威胁的落后产能，应该严格关停，加速淘汰落后生产设备。其次，通过并购重组等方式，提高中央钢铁企业的生产规模，降低生产管理费用，提高产业集中度，实现规模经济，避免无序竞争。再次，将优化布局、兼并重组和淘汰落后三者紧密结合起来，在调整中实现控制，通过控制促进调整，推动中央钢铁企业率先发展起来。最后，坚持疏堵结合，引导地方政府和企业去寻求新的支柱产业，有了新的替代物，就会自动摒弃落后的钢铁产能。

（五）提高钢铁企业技术创新能力

应鼓励钢铁企业技术创新，对钢铁企业科研工作提供适当的资金支

持,激励钢铁企业发展高端产品,淘汰低附加值产品。钢铁企业提高产品质量,开发特色钢材,提升产品结构,实现产品结构多元化。当行业内形成不同特色的生产者后,价格竞争就被提升到一个更高的层次;钢铁企业也可在另一层意义上重新取得定价权,在特色产品领域内占据主动。

(六) 积极扩大有效需求,促进国内国际两个市场消费增长

产能过剩与国内外需求开发不足有很大关系。从长期看,解决产能过剩必须依靠扩大国内需求。同时,出口依然是消化过剩产能的一个重要途径。因此,必须继续通过提高出口退税率、转变出口产品结构、开拓新市场等方式促进出口的增长,充分利用国际市场消化过剩产能,但扩大需求依然要与市场优胜劣汰机制相结合,及时有效地淘汰不能满足需求的落后产能。

我国钢铁产业在经历了长期粗放型扩张后,行业发展的资源、环境等制约因素逐步增大,结构性矛盾依然突出,只有进行一次大的调整,坚持走中国特色新型工业化道路,满足下游行业转型升级和战略性新兴产业发展的要求,以钢铁工业结构调整、转型升级为主攻方向,以自主创新和技术改造为支撑,提高质量,扩大高性能钢材品种,才能加快实现由注重规模扩张发展向注重品种、质量、效益转变,促进钢铁产业平稳运行、健康发展。

参考文献

- [1] 江飞涛,曹建海.市场失灵还是体制扭曲——重复建设形成机理研究中的争论、缺陷与新进展[J].中国工业经济,2009(1).
- [2] 周其仁.浙江制造业的长腿和金融业的短腿[J].浙江经济,2006(6).
- [3] 周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004(6).

作者:审计署审计科研所 邹小平 刘西友



资源性国有资产管理 存在的问题及对策

党的十八大明确提出要“完善各类国有资产管理体制”。提升资源性国有资产的配置和管理水平，是完善资源性国有资产管理体制，完善社会主义市场经济体制的必然选择。它既有利于深化行政体制改革、转变政府职能，也有利于加快推进生态文明建设。

一、资源性国有资产的特征及战略价值

资源性国有资产（又称为资源性资产），产权归属于社会公众，是按照现有认知水平、经济和科技水平，通过对资源进行开发利用，能给产权主体带来经济价值、收益和财富的自然资源。我国资源性国有资产主要包括土地资源、矿产资源、森林资源、水资源、荒地等。这些天然形成的资源是人类赖以生存和发展的重要物质基础和生产要素。

资源性国有资产既具有一般国有资产的共有属性，也独具一些特征。第一，国家是资源性资产的产权主体。依据相关法律，除矿产资源实行单一的国家所有权外，其他资源实行以国家为主体，集体为辅助主体的所有权形式。国家拥有对自然资源的排他所有权，国务院代表社会公众行使对资源性国有资产的所有权。第二，天然性和稀缺性。资源性国有资产是自然界在长期运动中形成的自然资源，在开发利用前，人类没有投入劳动。同时，非生态资源的储量会逐渐减少至完全耗尽；生态资源的利用速度超过其更新速度，也会导致其枯竭。第三，整体性。资源性国有资产的整体性体现在自然属性和社会属性两个方面。一方面从自然属性来看：各类自然资源之间相互联系，在时空上交互重叠、互相依存，共同构成完整的资源系统，对任何一种资源的开发利用必然对其他资源产生影响，进而引起整个资源系统的变化。另一方面从社会属性来看，资源性国有资产兼具经

济价值、社会价值和生态价值。

资源性国有资产管理具有重要的战略价值。首先,有利于促进市场经济健康发展。社会主义市场经济的发展,要求社会商品的生产纳入市场经济轨道。自然资源一旦成为商品生产的基本要素,也应符合商品经济的原则。资源性国有资产应当作为生产要素或商品进入市场,实现资产化和商品化。其次,有利于国民经济可持续发展。依靠科学技术挖掘资源潜力,充分运用市场经济机制和经济手段配置资源,实现资源的高效、节约利用,并使资源的开发、资源保护与经济发展同步,促进国民经济持续、快速发展。最后,有利于维护国家安全。经济全球化背景下,资源已成为国家间争夺最激烈的领域,能源安全与能源战略是一国最高机密,受到空前的重视。资源性国有资产对于国家的可持续发展起着基础性的作用,从长远来看具有重要的战略意义。我国的资源性国有资产归国家所有,只有提高管理水平,提高资源利用效率,才能维护国家的安全和利益。

二、资源性国有资产管理存在的突出问题

受传统经济体制的制约和束缚,我国一直比较侧重于对自然资源的实物量化管理,而疏于资产化价值管理。

(一) 现有立法不能体现国家的资源所有者权益

国有资产权益实现与保护的核心是财产权利运作,以税费代替财产收益,必然导致财产权利的异化,在客观上形成国有资产权益实现与保护的障碍。

自然资源的有偿使用是资源性国有资产权益实现和保护的基本途径。目前,资源税费是国家获取资源性资产收益的重要来源,如对矿产资源征收的资源税和资源补偿费。然而,税收是国家凭借政治权力、无偿地获取的财政收入;资源补偿费是行政事业性收费的一种,主要是对政府提供某些特定服务的价格体现。理论上,国家收取资源税和资源补偿费,不是以生产要素所有者参与分配。资源税最初开征的目的是调节资源开采中的级差收入,促进资源合理开发利用。几经变革,当前资源税已全面征收,本质上体现了资源有偿使用。尽管从隶属关系来看,资源补偿费是行政事业性收费的一种,但对自然资源的收费都直接或间接地与自然资源自身的价

值有关，体现的应该是国家作为资源性国有资产所有者应该取得的资产收益，与国家提供公共服务没有任何关系。

（二）管理体制约束资源性国有资产的有效配置

新中国成立之初，自然资源管理体制是按照资源的自然属性分别设立管理机构。虽然历经多次政府机构改革，但是这种管理体制的烙印仍然存在。目前，负责资源性国有资产管理的部门有国土资源部、国家发展和改革委员会、水利部、农业部、国家林业局、国家环保局、国家税务局、财政部和国资委等。按照自然资源的实物形态，各个部门对其进行分类归口管理，如国土资源部负责土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源的规划、管理、保护和利用，国家林业局负责森林资源的规划、管理、保护和利用等。这些部门对自然资源的管理主要依靠行政许可。该种管理体制导致两个方面的后果。

一方面，归口管理模式设置管理机构的后果是各部门自行其是，部门职能单一、交叉重叠与碎片化并存，难以发挥政府对自然资源管理的整体协同效应。如国土资源部负责发放矿产资源许可证，工信部负责下达生产计划指标，环保部负责环保资质认定、生产带来的污染问题。又如，我国海洋资源管理以行业管理为主、行业管理和综合管理相结合的分散性管理体制，并且涉海管理部门达 18 个部委和 12 个沿海省（区、市），造成海洋资源开发活动某种程度的无序、无度与矛盾纷争状态。而目前世界上大多数国家采取的都是综合执法模式，如美国海岸警卫队综合管理的职能范围就很广泛，其职能涵盖了相当于我国海洋、海监、海事、渔政、海关、公安边防、环境保护等海上管理部门的所有业务，战时则归海军统一指挥，担负海上作战任务。

另一方面，国家以实施行政权力替代行使资源的财产权利，导致所有者职能虚置。我国法律规定，国家对资源依法实行许可制度，如勘察许可、采矿许可、取水许可等，这是资源管理部门对资源性国有资产管理的的重要手段。然而，行政许可是一种依申请的行政行为，是国家作为自然资源的管理者，通过国家公权力对市场 and 某些自然资源交易行为的干预和介入，解决市场准入、生产安全、环境污染与破坏等问题，在最大程度上确保资源开发利用中社会公众利益目标的实现。国家作为自然资源所有者，应围绕自然资源的资产化运作，行使占有、使用、收益和处分等权能，此

时发挥竞争机制和价值规律,实现对自然资源权益的实现和保护。

(三) 资产收益分配不合理

资源性国有资产的收益分配问题,表现在自然资源转变为国有资产的过程中和其作为国有资产被利用的过程中。以矿产资源为例,目前,在资源开发利用中,国家主要以收取资源税、矿产资源补偿费、探矿权使用费和采矿权使用费、探矿权价款和采矿权价款,参与资源性国有资产的收益分配,并且资源税是地方税,资源补偿费实行中央与省、直辖市五五分成,与民族自治区四六分成。中央分成的矿产资源补偿费通过项目等方式全部返还地方用于地方矿产资源勘查、保护等支出。开发性企业获得利润。探矿权、采矿权价款收入中央与地方为二八分成。资源性国有资产收益分配不合理主要体现在三个方面。

第一,从所有者和经营者获得收益水平来看,资源收益主要集中在资源性企业。根据 Elserafy 理论,将资源性企业的收益分为经济性资产收益、资源性资产的耗减成本和资源性资产的真实收益,后两部分之和又称为资源性资产的混合租金。理论上,经济性资产收益相当于从事资源开发的加工利润,该部分利润应归属于资源性企业,资源性资产的耗减成本和真实收益应归属于资源所有者。在资源产品价格飞涨的市场环境下,国家仅通过定额税、费率获得资源收益,资源性企业获得资源收益的绝大部分。

第二,从不同层次政府获得的资源收益分配来看,国家获得的资源收益高度集中在地方政府,没有体现国家资源所有权的权益。资源税费的分配体制及其以“销”计税或以“用”的计税依据,引发地方政府逆向选择,倾向于开发自然资源,甚至部分地方政府严重异化探矿权、采矿权价格,通过价款制度与“招拍挂”制度结合,盲目追逐“矿产财政”,有可能步“土地财政”之后尘。这些使后续产业和替代产业发展动力不足,区域经济发展陷入“资源陷阱”,甚至成为影响社会经济稳定发展的隐忧。

第三,从不同行业利润水平来看,现行的资源收益分配体制为资源性企业留下了过高的利润空间。耿建新等(2008)指出,我国采掘类企业存在会计盈余上的超额收益和会计资产上的隐性资源价值。资源性行业的超额利润会造成要素配置扭曲,社会资金具有趋利性,会向资源性行业转移,从而不利于产业结构升级和国民经济协调发展。