



西南政法大学

六十周年校庆系列文库·西南政法大学学术文库

· 戊申 ·

非经营性国有资产管理研究

Management Study on the Non-business State-owned Assets

吴红卫·著

F123.7
47



西南政法大学

六十周年校庆系列文库



法律出版社
LAW PRESS CHINA

非经营性国有资产管理研究

吴红卫 著

国家社会科学基金项目(04XJY006)

图书在版编目(CIP)数据

非经营性国有资产管理研究 / 吴红卫著. —北京:
法律出版社, 2010. 9
(西南政法大学学术文库)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 1097 - 7

I. ①非… II. ①吴… 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 157046 号

西南政法大学
学术文库

非经营性国有资产管理研究
吴红卫 著

责任编辑 刘文科 钱小红
装帧设计  ilovee

© 法律出版社·中国

开本 720×960 毫米 1/16

版本 2010 年 9 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京外文印刷厂

印张 20.75 字数 300 千

印次 2010 年 9 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1097 - 7

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

西南政法大学六十周年校庆系列文库

总序

六十周年,六十部作品。

2010年是西南政法大学六十华诞。为总结办学经验,醇化学术氛围,凝聚西政情缘,学校定于2010年9月19日至20日举行六十周年校庆活动。经过认真筹备和严格筛选,我们谨向学术界和社会公众呈上自己的作业——西南政法大学六十周年校庆系列文库。

这六十部作品,集中体现了西政学术的传承和创新。全套文库共分为四个系列和两个单品,简称为“4+2模式”:即西南政法大学学术文库(此次共收录15部)、西南政法大学博士文库(此次共收录15部)、西南政法大学学子文库(此次共收~~15部~~部)、西南政法大学学术大讲堂(此次共收录13部)四个系列,共计58部作品。另有《西南政法大学校史(1950—2010)》和《当代中国转型期的法学教育发展之路》两部。各个品牌项目在持续性出版中通过六十周年校庆活动得到整合和提升。其中,“学术文库”涉及法学、经济学、管理学和哲学等多个领域;“博士文库”则集中展示我校近年来的博士研究生培养水准,此次入选的15部作品皆为各自学科和领域中具有问题性、前瞻性、深刻性和现实性的研究成果;“学子文库”的作者主要来自1980级西政校友,意在同时纪念他们入学三十周年;“学术大讲堂”则汇集了西南法学论坛、金开名家讲坛、名人论坛及我校教师的精彩讲座,将声音固化为文字,将瞬间凝结成历史。《西南政法大学校史(1950—2010)》和《当代中国转型期的法学教育发展之路》两书,是西政对于自己及中国法学教育发展历史的一次认真整理和回顾。

这六十部作品,是我校学术实力的又一次整体亮相,也是对我校新近学术成就的一次盘点。她既是法学名家和新锐指点江山、激扬文字的历史见证,也承载着西政校友回报母校、奖携后学的温热期许。尤其是,鉴于西政目前已由法学单科性院校转向为“以法学为主多学科发展”的综合性大学,因此就学术成果展示而言,今年校庆较之以往的校庆最大的不同就在于学科成果多元化,而不再仅限于原来法学单科性院校视阈中的学术成果之展示。

这六十部作品,刻录下在我国改革开放的历史进程中,特别是在我国社会主义民主法治建设进程中,西南法学及其他相关学科发出的一种声音、沉淀的一种思考,与时人共鸣,更让后人知晓并体悟一代又一代西政人为国家的发展、社会的进步与人民的福祉,负责地思考过什么、呼吁过什么。这是西南政法大学为建校六十周年所提交的一份学术答卷,也是西政人为中国民主法治发展献上的累累教研果实和片片赤诚之心!

我们真切地期待着学术界对西南政法大学六十周年校庆系列文库进行庄重批阅,更真切地期盼当下和未来的读者们细细品味、神思交游,一同探索、领悟中国法学教育、中国法治建设、中国社会发展的理念和正道!

西南毓秀,桃李芬芳。

西南政法大学一直被誉为了“中国政法界的黄埔军校”。其学术成就和人才群体,是新中国法学教育、法治建设和社会发展的一个重要推动力之一。

西南政法大学原名西南政法学院,其前身是1950年成立的由刘伯承元帅担任校长的西南人民革命大学。“革大”的爱国情怀是西政精神的源头。1953年,以西南人民革命大学为基础,合并重庆大学、四川大学、贵州大学、云南大学、重庆财经学院的法律院系,正式挂牌成立西南政法学院。建院伊始,学校得到了时任西南局负责人邓小平、刘伯承等老一辈无产阶级革命家的亲切关怀,原东北抗日联军第二路军总指挥周保中将军出任西南政法学院首任院长。西南政法学院建院之初即选择歌乐山红岩烈士殉难之所作为校址,更是为着“以先烈们的革命精神教育青年、培养政法干部”。1958年,中央公安学院重庆分院又并入西政。特殊的建校背景,使我校既会聚了法学名流又吸纳了实务精英,既秉承了深厚的法学传统又融入了公安教学的特色。学校也因此被誉为新中国法学教育的

“西南联大”。

学校先后经历了由西南大区、司法部、四川省、最高人民法院、司法部、重庆市等多次管理隶属关系的变更。回首往昔,“文革”期间曾一度被迫停办,1977年经中央批准率先恢复招生。1978年,经国务院批准为全国重点大学,是司法部部属政法院校中唯一的重点大学。1995年,学校更名为西南政法大学。2000年,由司法部直属划转重庆市人民政府管理,实行“中央与地方共建、以地方为主”的管理模式。2008年,成为教育部和重庆市重点建设高校。

六十年来,西南人民革命大学、西南政法学院、西南政法大学一脉相承,生生不息;

六十年来,创业的艰辛、曲折的磨难、探索的迷惑,起伏跌宕;

六十年来,从化龙桥、歌乐山披荆斩棘到渝北校区破土拓荒,从复办的艰苦卓绝到三次创业的宏图大展,几代西政人薪火相继,矢志前行,一次次成就骄人的辉煌,共同书写了中国法学教育史上浓墨重彩的一页;

六十年来,西南政法大学发展中的每一个点滴和大小时刻,凝聚、塑造了独特的西政学人风格与学术品格;

六十年来,变化的是历史,不变的是精神。

——心系天下的责任意识。《老子》曰:“圣人无常心,以百姓心为心。”西政人对国家、对社会始终有着强烈的责任感和使命感。巍巍歌乐山,激发了西政人昂扬的浩然正气;泱泱嘉陵水,滋养了西政人强烈的家国情怀。他们或悉心研究,探求法魂,传播法义;或积极践履,敢为人先,奔走在法治实践的第一线;或运送正义,为社会进步鼓与呼。在众多的西政校友中,既有偏居基层或边远地区任劳任怨、默默奉献的法律工作者,也有为人类和平民众平安勇于献身的时代英烈。在诸多历史关头,西政人总是挺身而出,不畏艰险,为国分忧,为民请命。西政人爱校如家,对学校深厚的感情和强烈的凝聚力常令他人感叹不已。西政发展曾屡遭磨难,“文革”期间更是一度停办,但老一辈西政人奔走呼号,反对撤校,为保留西政家园而不屈斗争终获胜利,为后来的“西政现象”奠定了基础。六十年来,西政人风雨同舟,和衷共济,挺过无数难关,熔铸了西政品牌。当学校遇到波折或困难时,西政学子总是发出“天佑西政,生生不息”的共同

呼声。心系天下又爱校如家,这种家国情怀是西政人奉献国家社会的动力源泉,也是学校发展的宝贵财富。

——自强不息的克艰气魄。西政的发展历程,是一部百折不回、逆境崛起的拓荒史,也是一部披荆斩棘、克服万难的励志片。初创时期,在荒山野地上建校,西政人以拓荒者的精神,筚路蓝缕,以启山林。十年浩劫,学校面临灭顶之灾,险被撤销,西政人通过不屈不挠的斗争,赢得率先复办的先机,并成为全国重点大学。刚从“牛棚”中回归讲坛的老师们,怀着对国家命运的忧患意识和学术虔诚,将压抑了十多年的激情转化为传道授业的热心,学生们则为了弥补失去的青春,与时间赛跑,共同创造了“西政现象”;20世纪90年代末管理体制的突然划转和改变,让学校的发展出现波折,但西政人在逆境中不屈服,不气馁、不言败,百折不挠,把困难当磨练,视危机为转机,克服各种困难和不利因素,锐意推动学校发展进步。在任何困难面前,西政人始终表现出一种不屈的抗争精神,一种百折不回的浩然正气。这种勇于面对问题、直面挑战竞争的气魄,这种自强不息、励精图治的奋斗精神,成为一代又一代西政人传承的优良传统,成为西政继续发展的不竭动力和源泉。我们偏居西南一隅,并无太多地利可言,环境条件也曾落后于不少兄弟院校。但莘莘学子正是在偏远之地祛除浮躁之气,砥砺气节情操,潜心研习学问。虽处江湖之远,反得学问之先。这亦是孕育产生光耀中国法学界的“西政现象”的重要因素。

——和衷共济的团队情怀。西政人之间情深义重,亲如家人。西政校友“聚成一团火,散为满天星”,他们虽散布于大江南北,但都有着同一个名字——“西政人”,有着同一份情怀,那就是“爱西政”!无论岁月流逝,无论天南海北,他们情系母校,矢志不渝。聚散离合处,西政情永存。每当母校发展的关键时刻,西政人都会发扬团结协作、和衷共济、共度难关、奋力拼搏、敢为人先的团队精神,“西政精神”就会得到令人感动的彰显,迸发出强大的精神和物质力量。特别是2003年,经过全校上下的共同努力,西政在全国首批获得法学一级学科博士学位授予权,从此我校所有的法学二级学科均可以招收博士研究生;同时我校法学以外的所有学科也都获得硕士学位授予权,均可以招收硕士研究生;也是在这一年,为迎接西政校庆(当时仍以1953年西南政法学院为建校起点,故为五十年

校庆),全国各地各年级校友众志成城,在短时间内一举推出“西南政法大学学子学术文库”五十部,形式之创新,品质之高端,赢得各界一片好评。2004年,我们在西部地区率先设立法学博士后科研流动站。2005年,整合众多学科的力量,强强联合,集体攻关,获得了国家社科基金A级重大项目“改革发展成果分享法律机制研究”,成为重庆市第一所承担此类项目的高校。2007年,全校上下精诚团结,奋勇争先,在教育部本科教学工作水平评估中获得“优秀”成绩,教育部专家对我校办学成就和办学特色给予了高度评价,进一步鼓舞了士气,增强了凝聚力。2008年,学校成为教育部和重庆市重点建设高校,再次赢得发展机遇,并且借“恢复招生三十年”的契机举办了一系列活动;2009年、2010年,我们将“转型升格”提炼为全体西政人的共识和奋斗目标,开启了创建研究型高水平大学的新征程。

——严谨求实的诚信校风。当年“西南革大”蕴蓄的艰苦朴素的作风、严谨扎实的教风,在西政的发展过程中逐步凝结为“论辩文化”和“实务教育”两个鲜明的办学特色。其源于学校特殊的建校背景,在学校长期的办学过程中积淀形成,又融入了现代教育观念。它看似两个方向,实则高度统一:尚思善辩,才能目光高远;厚德笃行,才能脚踏实地。尚思,但不空谈;笃行,但不功利。这两大特色紧密联系,共同体现了学校培养人才的独特教育模式,也是“西政人”的一个标签。“严谨求实、知行合一”,成为是西政的教学特色,赢得了社会的广泛赞誉。学校历来将以“务实”为基点的学生思想素质教育作为提高教学质量和人才培养质量的首要任务。在改革大潮和依法治国方略的大背景下,学校秉承“务实”的学术传统,将学术研究、人才培养与社会服务密切结合,将培养符合社会需要、社会适应能力强的“务实创新”型高素质专门人才作为育人目标。学校地处西南,偏居一隅的地缘劣势却辩证地造就了一方学术净土。《论语·卫灵公第十五》云:“主忠信,行笃敬。”正是厚德、尚思、笃行的理念,培育了西政人严谨诚信、厚积薄发的学术精神和做人风格。

此次隆重推出的这套西南政法大学六十周年校庆系列文库,正是上述“西政精神”的再一次体现。这种精神,很多人追寻过,希望论证清楚、阐释明白,然而,只有真正拥抱过这片土地和被西政拥抱过的人,才能真

正体悟。“西政精神”——在每一个爱西政的人心中。

总结历史的意义,既在于反思过去,更在于指引未来。

今日的西政人,正走在“第三次创业”的大道上,承继西南革大传统,弘扬“西政精神”,推进高水平大学建设。

六十周年纪念,标志着西政历史的首卷已然浓墨重彩,同时意味着一轴新卷正徐徐展开。我们有理由相信,西政人所拥有的,不仅是六十年无比辉煌的历史让我们自豪;更重要的是,还有着无限美好的未来让我们期待并等待我们描绘!

西政雄风犹在!

是为序。

付子堂

2010年7月31日

于重庆歌乐山下

前 言

非经营性国有资产是在非生产流通领域占用的、不投入或不直接投入到生产经营活动中去的国有资产,它是各级政权建设和国家机器正常运转的物质基础,也是保证国家各项社会职能正常行使,各项管理活动和社会事业正常进行的物质基础。当市场经济发展进入稳定、成熟时期后,公共支出除了保证国家机器正常运转外,财政开支会更多地向社会保障、卫生保健、教育科研、生态环境保护等方面倾斜。这既是随经济发展公共支出重点发生转移——从以资源配置为主转向以社会收入分配为主——的必然结果,也是统揽社会投资的需要。随着政府职能的转变,社会服务性支出的比重逐年上升,非经营性国有资产的规模会越来越大,与此相适应,非经营性国有资产也会比经营性国有资产发挥更大的作用。

各个行政事业单位是非经营性国有资产的使用者,如果国家这个所有人缺位、失职,那么,作为使用者的行政事业单位,面对这笔巨大资产的诱惑,显然会利用使用的便利条件予以处置,为自己谋利,造成行政事业单位间的分配不公,加剧行政事业单位的腐败竞争,导致社会贫富差距扩大、社会矛盾突出。由于产权不明晰,导致监管缺位,内部控制制度不健全不完善,再加上

“非转经”资产经营缺乏透明度,职工民主管理不到位等原因,造成了谁都在管、谁又不管的尴尬境地。所以,研究非经营性国有资产管理显得越来越紧迫。

非经营性国有资产的管理不仅是加强公益性资产的管理,也紧密联系于摸清国有资产家底、促进可用资源合理配置的问题。在行政事业单位中,经营性与非经营性国有资产交织在一起,这不仅仅是资产性质上的变动,实际上是国家利益、集体利益、个人利益的博弈。非经营性国有资产管理问题与行政体制、财政体制、部门利益等重要方面有千丝万缕的联系,牵一发而动全身。加强非经营性国有资产管理,会遇到许多矛盾,会引发一系列现实的改革问题,这既是对行政事业单位改革的有效呼应,也是建立公共财政框架、提升政治文明的有效促进和推动。

本书共十一章,第一至第五章为非经营性国有资产管理的理论研究,第六至第十一章为非经营性国有资产管理的实践运用。本书认为,非经营性国有资产的管理最重要的是建立健全管理体制。该管理体制实质上是一个关于涵盖各级行政事业性单位、及其特定性与公益性服务职能得以实现的各级组织载体等多个利益相关主体的管理模式、治理结构及治理机制的复合体,其中,治理旨在形成一个关于利益相关主体责任权利划分的基本制度框架,而管理则是在此基本制度框架下基于一定的驾驭过程奔向其目标。在此,本书从非经营性国有资产的基本特征出发,基于管理与治理的基本理论及相关实践,就非经营性国有资产管理体制的构建提出一个一般的模式,重点解决非经营性国有资产在各部门与单位之间的分割占有以及资产闲置或配置不足而导致的效益低下问题,并通过建立一套良好的管理机制与体系,促使各部门、各单位充分利用其所占有的国有资产去服务于公众社会,且在强调非经营性国有资产使用的特定性与公益性的同时,力求取得社会效益与经济效益的最佳组合。

限于水平和时间的关系,本书难免出现错误和疏漏,敬请读者谅解。

作者

2010年7月30日

目 录

前言 / 001

第一章 导论 / 001

第一节 本书研究的紧迫性 / 001

第二节 本书研究的目的和意义 / 009

第三节 本书研究的思路和内容 / 015

附录 / 019

第二章 非经营性国有资产研究现状述评 / 023

第一节 国内非经营性国有资产研究现状 / 023

第二节 国外非经营性国有资产研究现状 / 040

第三节 国内外非经营性国有资产研究现状述评 / 045

第三章 非经营性国有资产内涵的研究 / 049

第一节 资产及其特征 / 049

第二节 国有资产的法律界定 / 056

第三节 非经营性国有资产的概念及特性 / 063

第四章 我国非经营性国有资产的分布研究 / 071

第一节 我国非经营性国有资产的规模分析 / 071

第二节 我国非经营性国有资产的结构分析 / 079

第三节 非经营性国有资产分布的个案分析

——青海省 / 083

第五章 非经营性国有资产管理的理论分析 / 109

第一节 非经营性国有资产管理的理论
框架 / 109

第二节 非经营性国有资产管理的相
关理论分析 / 121

第六章 非经营性国有资产监督管理的历史沿革 / 135

第一节 国有资产的产生和发展 / 135

第二节 我国国有资产管理体制的历史沿革 / 143

第三节 我国事业单位国有资产管理体制的历史
沿革 / 147

第四节 非经营性国有资产的形成及管理历程 / 151

第七章 非经营性国有资产管理的现状分析 / 156

第一节 全国非经营性国有资产管理中存在的普遍
问题 / 156

第二节 中央行政事业单位非经营性国有资产管理
现状 / 168

第三节 军队非经营性国有资产管理现状 / 172

第四节 乡镇非经营性国有资产管理现状 / 178

附录:各地方行政事业单位非经营性国有资产管理
实例 / 182

第八章 高校非经营性国有资产管理——非经营性 国有资产管理的个案研究 / 211

- 第一节 高校非经营性国有资产的特征和管理历程 / 211
- 第二节 当前高校非经营性国有资产管理模式及弊端 / 216
- 第三节 高校无形资产的管理 / 221
- 第四节 我国高校非经营性国有资产管理中存在的问题及原因分析 / 225
- 附录 / 228

第九章 国内外非经营性国有资产管理的模式及借 鉴 / 233

- 第一节 我国非经营性资产管理的几种模式 / 233
- 第二节 国外政府资产的管理模式 / 243
- 第三节 借鉴意义 / 251
- 附录 / 259

第十章 非经营性国有资产管理的总体思路 / 271

- 第一节 构建非经营性国有资产管理体制 / 272
- 第二节 非经营性国有资产监督管理应该遵循的原则 / 274
- 第三节 非经营性国有资产监督管理的目标 / 277
- 第四节 结合公共财政改革,构筑非经营性国有资产监督管理新框架 / 280

第十一章 加强非经营性国有资产管理的政策和制 度建设 / 284

- 第一节 强化非经营性国有资产监督管理的基础和重点 / 284

第二节 强化信息管理,保持规模适度的非经营性国有
资产存量 / 290

第三节 建立科学的非经营性国有资产监督考核
体系 / 293

第四节 加强非经营性国有资产管理的制度建设 / 297

参考文献 / 302

后记 / 315

第一章 导 论

非经营性国有资产与经营性国有资产以及自然资源性国有资产构成了我国国有资产的完整体系,在政府公共管理和公共事业发展中发挥着极为重要的作用。据初步统计,目前,我国非经营性国有资产已占到我国国有资产总量的 35%,随着市场经济体制下公共财政体系的进一步完善,以及企业经营性国有资产结构的调整,这个比例还将提高。党的十六届三中全会针对我国企业经营性国有资产新型体制已经初步建立,其他国有资产管理相对滞后的现状,指出“建立健全国有金融资产、非经营性资产和自然资源资产等的监管制度”。至此,我国理论和实务界便开展了积极的研究和探索,并取得了很多研究成果,但也存在一些研究上的盲点,值得进一步研究。

第一节 本书研究的紧迫性

近几年,我国对于非经营性资产的管理仍很薄弱,不但存在一些认识上的误区,而且非经营性国有资产闲置、浪费和流失现象严重。因此,为了纠正一些错误的认识,也为了预防非经营性国有资产的流失,研究此课

题就显得十分迫切。

一、为了澄清部分学者的错误认识

目前理论界一部分学者认为现阶段我国对国有资产的监管已没有必要。他们认为随着我国经济体制改革和国有企业改制的不断深化,对传统的国有资产管理体制和国有企业产权制度进行了相应的变革,国有资产的表现形式呈现复杂化、多样化,国有资产已越来越少,加强对国有资产的监督管理已经没有必要,那么对非经营性国有资产监督管理的研究也没有现实意义。那么,在研究本课题之前有必要澄清一下这种认识。为什么会有这种错误的观念呢?是因为他们对国有资产存在的必要性认识不清。国有资产存在的必要性主要表现在以下几个方面:

(一)混合经济决定了国有资产存在的必要

当今世界上,几乎所有的国家都是处于混合经济状态,即市场经济与控制经济(政府对经济的干预)相结合的一种经济制度。政府对经济的干预,即政府在国民经济方面的作用,其主要分为四大类:财政政策、货币政策、行政管制和国有资产。在财政方面,政府影响经济可以直接地通过购买支出、间接地通过转移支付,以及税收等手段。在货币政策方面,不论是采用紧缩的或膨胀性的货币政策,都将决定着货币供应量,从而影响到利率、物价水平和贴现率,影响到经济的发展。在行政管制方面,政府通过制定一系列法规来促进或限制不同经济领域的发展。在国有资产方面,政府通过一定的投入,形成了相应独立的经济实体,从而影响了整个国家的经济资源配置,同时,独立的经济实体在向社会提供必要的商品和服务时,也改变了供求关系。

从某种意义上讲,政府通过一定数量的货币投入等而形成国有资产,是对纯粹市场经济的否定。因为纯粹市场经济具有如此特点:一是市场上存在着大量的购买者和供应者,以致没有一个单一的购买者或供应者能影响市场的价格和数量,因而不存在垄断,也不存在政府干预。二是市场上所有商品的质量是一致的。三是经济资源的流动是自由的,不存在任何限制而制约了经济资源在行业或市场上的自由进出,市场上的购买者和供应者都具有完全的理性。很显然,这种纯粹的市场经济在现实任