# 财政与资源性资产管理的关系问题研究

来源：网络 作者：空山幽谷 更新时间：2024-10-31

*\" [摘 要]资源与环境问题是我们必须越来越重视的问题，在财政管理中尤其要体现这一问题的重要性。本文通过对财政与资源性资产管理的关系的分析，提出了对我国目前国有资产管理进行改革的政策建议。 [关键词]财政 资源性资产 国有资产管理 温家宝总...*

\" [摘 要]资源与环境问题是我们必须越来越重视的问题，在财政管理中尤其要体现这一问题的重要性。本文通过对财政与资源性资产管理的关系的分析，提出了对我国目前国有资产管理进行改革的政策建议。

[关键词]财政 资源性资产 国有资产管理

温家宝总理在今年的政府工作报告中指出：要“抓好资源节约工作。一要综合运用各种手段，特别是价格、税收等经济手段，促进资源合理开发和节约使用。二要抓紧制定和完善各行业节能、节水、节地、节材标准，推进节能降耗重点项目建设，促进土地集约利用。鼓励发展节能降耗产品和节能省地型建筑。三要大力推动以节能降耗为重点的设备更新和技术改造，加快淘汰高耗能、高耗水、高耗材的工艺、设备和产品。四要大力发展循环经济。在重点行业、产业园区、城市和农村实施一批循环经济试点。完善资源综合利用和再生资源回收的税收优惠政策，推进废物综合利用和废旧资源回收利用。五要全面加强管理，把节能降耗纳入经济社会发展的统计、评价考核体系，建立信息发布制度。六要在全社会广泛持久地开展资源节约活动，使建设资源节约型社会深入人心，蔚成风气。”要“加快建设环境友好型社会。加强对水源、土地、森林、草原、海洋等自然资源的生态保护。”国家的十一五规划也指出“我国土地、淡水、能源、矿产资源和环境状况对经济发展已构成严重制约。要把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调。”从这些表述中，我们可以看出，资源与环境问题对国民经济的健康发展起到至关重要的作用，这就对财政管理提出了新的要求，国家财政管理应该研究资源性资产的管理问题，而我们以前在这方面是比较欠缺的。

一、应从理论上澄清财政分配与资源无关的思想

研究资源为什么与财政联系起来，二者究竟存在一些什么关系，在探究这些问题时，很难找到一些可以借鉴的专门资料，说明对这个问题的认识，非常需要深入研究。

（一）为什么对资源与财政的关系没有引起应有的重视

1 从理论上，长期把财政局限于国民收入分配领域，而对于与培植财源、科学运用财政投融资、防止资源性资产流失以及保证经济社会可持续发展等重大问题，则缺乏专门研究。几乎所有的财政学教科书都承认财政是一种由政府集中一部分国民收入的收支活动，但又都无一例外地把财政分配活动局限在了GDP或国民收入的再分配领域，但对于国家所有者的利益却并没有给予足够的关注，这是一种理论上的缺陷。事实上，在市场经济条件下的资源配置方式，首先是由市场价格决定的要素分配，然后才是建立在要素分配基础上的再分配。财政是为国家理财，这是人们的普遍共识，早在亚当。斯密的《国民财富的性质和原因的研究》中，论及财政问题时，就冠以“论君主或国家的收入”的标题，在传统体制下，我国更是奉行了多年的以国家为主体分配活动的“国家分配论”。既然是为国家理财，我们就应明确国家的“财”都包含那些内容。

2 在实践上，财政工作一向是比较务实的，为确保实现预算目标，必须认真算帐，对各种因素的影响是很敏感的。因此，如果确立资源性资产的价值地位，实现其完全商品化，不可避免地要推动资源性资产价格的上升，进而引发一连串相关产品成本的提高，价格总水平也可能发生一定的波动，也可能会影响财政收入增长。由于存在这些顾虑，很自然地对资源性资产的商品化问题就很难正确地认识。

3 资源性资产权属的单一化，从根本上限制了资源性资产实现完全商品化的步伐。中华人民共和国宪法规定，一切自然资源归全民所有。可是由谁来代表国家来行使所有权，是一个非常大的问题。目前的现状是，国有自然资源未经任何法律授权，已经被部门、集体、企业甚至个人所拥有。随着资源性产品的短缺，资源产品的价格在不断上涨，但从收入上看，国家财政只拿到一小部分，绝大部分资源性收入被部门、集体、企业或个人所占有。表面上看，资源性商品已经开始进入市场，但其真实的价值地位、所有权归属、收入的分配等一些重要问题都还没有解决。

（二）建立公共财政体制必须深入研究自然资源及资源性产品的关系

1 公共财政要立足公共二字。按照宪法的规定，自然资源与资源性产品都属于全民所有，是一笔巨大的潜在的和现实的公共财富，因此，也就很自然与建立公共财政体制有着密不可分的关系。实际上，财政早已超越了国民收入的范围，财政应重视资源性资产所创造的这块不断增长的大蛋糕，防止属于公共所有的财富的再流失。我国现在的财政管理体制并没有将资源及资源性产品纳入财政理财的范围，财政的收支管理应该在现有的范围上进行适当调整。

2 任何事情都要辨证地看。事实上，改革开放以来，有一些资源性资产已经以各种形式进入了市场，价格也在不断上升，对企业产品的影响已经部分消化，财政与企业的分配关系也发生了很大变化，也没必要过分担心对企业成本水平、物价水平的影响。相反，只要改进自然资源和资源性资产的管理体制，防止流失，就会为财政开辟新的财源，增加财政收入。

3 资源性资产产权的单一化，确实不利于实现它的商品化，应该借鉴几年来积累的企业改革经验，对属于全民所有的资源管理体制进行改革，不仅国家从中可获得巨额资金，也有利于资源性资产的商品化。

（三）财政与资源性资产的关系剖析

1 财政可以从资源中开辟新的巨大财源。潜在的资源及其产品是最后一块全民财产，也是财政做大蛋糕的潜在财源。虽然目前没有人能够说得清这块潜在的财源究竟有多少，但对于国家财政来讲，绝对不可以小视。

2 财政在建设节约型社会中发挥着重要作用。除了自身直接掌握的财政收支活动中贯彻节约的精神外，对于作为公共财政的资源节约，也是责无旁贷，这也是贯彻科学发展观的基础。

3 在资源建设中还包含大量的财政投资和国家债务。诸如三北防护林、防风固沙林、西气东输、南水北调等等，有大量投资建设的连带项目，虽然在实体上有人管理，然而在价值上却很少有人评估，也没有记载，权属缺失。这些投资不同于行政经费，支出了就花掉了，建设性投资要形成实体，也应包含相似的价值管理。

二、应从理论上对国有资源性资产进行价值和功能的定位

我们要建立全面的国有资产管理体制，就要对国有资产进行价值和功能上的定位。首先，要科学地、依法地界定国有资产管理的范围。《中华人民共和国宪法》中对国有资产进行了相关的阐述。其中第七条规定，国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。第八条指出农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。农村中的生产、供销、信用、消费等各种形式的合作经济，是社会主义劳动群众集体所有制经济。参加农村集体经济组织的劳动者，有权在法律规定的范围内经营自留地、自留山、家庭副业和饲养自留畜。第九条规定，矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。国家保障自然资源的合理利用，保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。第十条规定城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并\" 给予补偿。任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让。一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。第十二条规定社会主义的公共财产神圣不可侵犯。国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。此外，象国有资产管理的一些法规以及《国土资源法》、环境资源的相关法律等也都对国有资源和资产进行了规定。确切地说，国有资产是指国家以各种形式及其收益、财产拨款、接受馈赠、凭借国家权利取得的或者依据法律认定的能以货币计量的各种经济资源的总和，它一般划分为经营性国有资产、非经营性国有资产（即行政事业单位所属的公益性资产）和自然资源性国有资产。对于经营性国有资产，一直以来是国有资产管理的重点，建国以来国有资产管理体制的一系列变革也都是围绕着国有经营性资产展开的，而对于公益性资产特别是资源性资产的管理则相对比较薄弱和混乱，理论上的研究也很缺乏。事实上，目前，很多公益性资产和资源性资产也都已经进入了经营性领域，因此，对于这一块的管理必须跟上和加强。其次，对国有资产进行全面的价值和功能上的定位。对国有资产进行价值和功能上的定位，先要对不同类型的资产性质进行区分。对于国有资源性资产，现在的管理体制已经非常明确，国家要作为出资者在经营单位中，依法按照明晰的产权关系取得对经营管理权、收益权、处置权等，应该完全按照市场经济的市场运行规律来运营其资产，因此关键的问题是如何提高资产的运营质量，尽可能做到资产的保值和增值，同时应贯彻和体现国家的产业政策，在必要的时候，能够作为国家调节宏观经济的手段。公益性资产，主要包括由政府机构、人民团体、文化教育等行政事业单位所占用的公共设施和公共工程。这部分资产不具备经营性质，最关键的问题在于管理，这里面存在的问题很多。在产权管理上，国家规定行政事业单位国有资产的所有权都属于国家，由各级政府代为行使，但在实际操作中，基本上是事业单位全部或部分地行使着所有权，这造成了事实上的分配不公、资产流失、变非经营性资产为谋利资产等等问题，因此需要进行全面的核查和管理。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源，包括土地、矿藏、森林、河流、海洋、山岭、草原、滩涂等，此外还有约300万平方公里的大陆架和专属经济区、6500多个岛屿、沿海1200万公顷的15米深的海面等重要资源，范围非常广，是一笔十分巨大的财富，而国家是这笔财富的真正所有者。但从目前管理和使用的情况来看，却存在着无计划使用、无偿使用和无证开采等一系列问题。应该说，自然资源是国家的财富资源，三农问题、社会保障问题、社会公平问题、基础设施建设问题等都需要国家财政出钱解决，而我们现在却等于抱着金饭碗讨饭吃，为什么会出现这样的情况，原因还在于我们对资源管理的观念没有转变、管理体制不健全、管理的手段没跟上。

三、国有资源性资产管理的现状

由于资源性国有资产的管理一直没有引起社会足够的重视，或者说一直没有找到很好的解决办法，因此资源性资产的管理在我国一直处于比较混乱的状态，特别是资源性资产的价值管理问题一直没有得到很好的解决，以致于社会对自然资源的市场价值普遍认识不够，各级领导对自然资源价值管理的敏感度也十分缺乏。目前我国资源性国有资产管理中存在的主要问题有：

3 法律体系不健全。目前我国没有专门的国有资产管理法，在《中华人民共和国宪法》中也仅仅是对国有资产进行了概念上的界定，但对具体的管理没有作出明确规定。目前国有资产管理在操作上执行的是《国有企业财产监督管理条例》，其中并没有涉及非经营性国有资产和资源性国有资产管理的内容。最近国家财政部又颁布了《国有资产年度报告制度》，其中第五条规定国有资产年度报告工作按经营性资产、非经营性资产及资源性资产的不同管理性质分类进行组织，把归行政事业单位所属的非经营性国有资产纳入了管理的范围，但国有资源性资产的统计还要另行规定。可见我国国有资产管理的法律体系建设还相当薄弱。

4 资产的使用效率不高，损失浪费严重。目前我国自然资产的使用效率由于受技术和观念的影响，资产的使用效率与国外一些发达国家相比比较低，损失浪费也很严重，最近国家一直在强调要节约使用资源，胡锦涛同志在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话也一再强调要牢固树立节约资源的观念。要在资源开采、加工、运输、消费等环节建立全过程和全面节约的管理制度，建立资源节约型国民经济体系和资源节约型社会，逐步形成有利于节约资源和保护环境的产业结构和消费方式，依靠科技进步推进资源利用方式的根本转变，不断提高资源利用的经济、社会和生态效益，坚决遏制浪费资源、破坏资源的现象，实现资源的永续利用。

5 对于资源性资产的所得归属界定不清。资源所得归属问题十分突出，一直是笔糊涂帐。名义上资源是国家所有，但事实上任何一个部门占有资源就是占有了一块既得利益，资源性资产的所有权和收益权在相当大程度上是分割的。

四、建立完善的国有资源性资产管理体制

首先要健全国有资产管理法律法规。市场经济首先要是法制经济，依法治国的关键要素就是法制要健全。目前国有资产管理法正在讨论制定之中，其他相关法律法规的制定也要配套。

其次，要建立资源商品化的机制。要在市场经济体系中体现出来国家作为资源所有者的权利，转变只要是国有的，\" 就是免费的观念。只要建立起资源使用和管理商品化的机制，资源的节约问题就很好解决了，用经济的手段去解决资源问题应该是最有效的办法。

第三，要建立统一的国有资产管理体制，打破现在条块分割的状态。由于资源性资产所具有的特殊性，目前完全实现统一的管理可能在技术上存在一定的难度，但我认为，可以先从简单的入手，成熟一块完善一块，没有必要搞一刀切。

第四，寻求资源合理定价的办法，并结合中国经济的实际，对资源定价进行实证研究，从正反两方面分析对资源进行科学的市场化定价以后将对中国经济的短期和长期产生什么样的影响。

第五，从税制改革的角度，逐步提高资源环境税收的地位。中国现行的税制并不是亲环境、亲资源的税制，甚至可以说并不是完全适合市场经济发展的税制，在许多方面存在着改革的空间，比如资源税的设计目前主要考虑的是调节级差收入，而对其鼓励节约资源、减少污染以及补偿的功能没有给予充分的考虑，而且目前的资源税的征收范围过于狭窄，资源税的征税范围应该涵盖所有参与到经济生产和生活中的资源要素；消费税也应适应经济和环境的发展，进行适当的调整，从环境保护和调节消费的角度，修改消费税的征收范围，调整税率，等等。因此，首先应从税收的基础理论入手，为提高资源税的地位寻求理论依据。其次，探讨中国资源管理的特殊性，比如资源所有权的特殊性等问题，对可行性问题进行研究。

参考文献：

[1]温家宝总理在十届人大二次会议上所作的政府工作报告。

[2]中共中央关于制定“十一五”规划的建议。

[3]陈共。财政学[M].北京：中国人民大学出版社，2002.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn