探讨国有海岸带资源实行资产化管理

钱 阔

（国家国有资产管理局 北京）

摘 要 本文从经济学的观点分析了我国海岸带资源在开发经营和管理中所存在的问题，引进了资产和资产化管理的提法，论述了资源管理与资产管理的关系，认为对国有海岸带资源实行资产化管理已经初步具备了条件。据此提出了对国有海岸带资源实行资产化管理的设想。

关键词 所有权 资产化管理 产权管理 海岸带 资产 负债表

我国大陆岸线长 18 000 多公里，岛屿岸线长 14 000 多公里，合计总长为 32 000 多公里。但是，人均不足 3 米长，在 111 个沿海国家中，排在最后位。

海岸带资源的开发，能给经济带来巨大的活力，甚至起“一子动全局”的作用（如广东珠海高栏港的开发，不仅对珠海，而且对整个华南的经济发展，都将起重要作用）。然而，在旧的资源管理体制和管理模式下，国有海岸带资源实际上是谁占用，谁所有，谁受益，国家对国有海岸带资源的所有权仅仅在法律上得到认可，经济上得不到实现，而且管理混乱，各自为政，难以科学地进行功能规划和开发利用，破坏和浪费了大量宝贵的海岸带资源，使脆弱的生态环境日益恶化，国有资产大量流失，并酿成了许多严重的社会问题。所以，切实保护、利用和经营管理好国有海岸带资源，对于促进国民经济的发展、改善人民的生活和生态环境具有重要意义。

1 我国海岸带资源开发、利用和管理中目前存在的主要问题

目前，国家对海岸带资源的管理，仍是在产品经济条件下形成的管理模式和运行机制，造成了海岸带资源的极大破坏和浪费。其主要弊端为：(1) 三权混淆（所有权、行政权、经营权），以行政权、经营权管理代替所有权管理，国家所有权受到条块的多元分割，国家作为国有海岸带资源所有者代表的地位模糊，产权虚置或弱化，各种产权关系缺乏明确的界定，各个利益主体之间的经济关系缺乏协调，造成了权益纠纷迭起。企业既是海岸带资源的经营者，又是所有者和管理者，在旧的体制下，企业为了追求眼前的经济利益，就会大量利用海岸带资源，造成海岸带资源的破坏和生态环境的恶化；(2) 由于对海岸带资源的无偿开发和利用，导致了重开发利用海岸带资源轻保护和管理，使得不少地区，出现了大面积的海岸侵蚀，使沿海地区土地质量降低，造成了大量的损失；(3) 由于对海岸带资源的无偿使用，综合利用效果差，经济效益不佳，不能积累资金，海岸带资源科技进步缓慢，使海岸带资源的发展受到严重影响；(4) 国有海岸带资源名为国家所有，但国家对海岸带资源的所有权在经济上得不到体现，其收益转化为一些部门、集体或个人的利润，造成了国有资产的大量流失；(5) 因为没有引入经济管理机制和竞争机制，使得对海岸带资源管理难度愈来愈大，乱占乱用海

岸带资源的现象非常普遍，屡禁不止；(6) 由于国家对海岸带资源的所有权在经济上得不到实现，使得海岸带工程的建设和维护难以进行，造成了每年不同程度的水患。在治理时，往往因资金不足，使得治理工程一方面达不到设计要求，另一方面因需要治理的工程多而顾此失彼，不能全面综合治理，致使水患不能根除。

因此，必须对现行的国有海岸带资源管理体制进行改革，使之符合海岸带资源生产的科学规律和经济规律。

2 对国有海岸带资源实行资产化管理的几点认识

2.1 海岸带资源与海岸带资源资产的关系

为适应社会主义市场经济体制的需要，彻底摆脱海岸带资源管理中的困境，对国有海岸带资源实行资产化管理是根本的出路。一般经济学认为，能带来收益的东西称为资产，可见，海岸带资源是资产无疑，既然是资产，就应该作为资产来管理，按照资产能带来收益与财富的概念和海岸带资源的开发和利用能给我们带来巨额的收益和财富的事实，也应该把海岸带资源作为资产进行经营和管理，所谓海岸带资源的资产化管理，就是遵循海岸带资源的自然规律，按照海岸带资源生产的实际，对海岸带资源的开发利用和管理，按照经济规律，进行投入产出管理，对经过人工投入的海岸带资源，把原来海岸带资源生产和再生产的事业型转变为经营型；对天然海岸带资源，实行有偿开发、有偿使用制度，将海岸带资源的开发利用权逐步推向市场，将其收益再投入于海岸带资源事业。建立起海岸带资源开发利用的核算制度、规划制度、补偿制度和监督制度。最后形成以海岸带资源养海岸带资源、发展海岸带资源的良性循环，为社会提供更好的经济效益和良好的生态环境。

海岸带资源与海岸带资源资产两者之间，既有密切的联系，又有很大的不同，海岸带资源是海岸带资源资产的源泉，海岸带的资源管理是海岸带资源资产管理的基础，把海岸带资源变为海岸带资源资产是人类经营海岸带资源活动的经济目标，是社会投入海岸带资源管理的重要动力。因而，要把对海岸资源管理与海岸带资源资产管理区别开来，同时，要采取海岸带资源管理与海岸带资源资产管理并重的原则。把两者有机地结合起来，才能真正管理好海岸带资源和海岸带资源资产。

海岸带资源资产，其概念是一个需要深入探讨的问题，而且其内涵也将不断发展。它是一种多态、多途、多属性的资产。它可以具有经营性和非经营性，而且在一定条件下相互转换。作为经营性属性，它能带来经济效益；作为非经营性，它可带来社会效益（主要是环境效益）或间接效益，或会给社会带来危害（主要是水患），为了便于管理和实际操作，依据经济观念，可以界定为，在人们现有的认识和现实的科技水平下，其开发利用能带来一定经济价值的海岸带资源，可称为海岸带资源资产。所谓"一定"，这是一个尚待研究的指标体系。它包括，对实物量有一定数量的要求；对存量的测定有一定精度的要求；对技术和经济价值有一定效益和指标的要求，等等。

2.2 对国有海岸带资源实行资产化管理要有中国特色

我国的国情，海岸带资源情况不同于发达的资本主义国家，也不同其他原社会主义国家，实行资产化管理不能照般别国的模式，而是要探索具有中国特色的海岸带资源资产化管理的道路，这种特色主要体现在两个方面，一是我国人口众多，海岸带资源相对不足，现阶段海岸带资源开发利用又处于增长时期，这就决定了我国的海岸带资源管理必须以提高海岸带资源效益，节约使用海岸带资源为中心；二是我国的国有海岸带资源属国家所有的单一所有制与海岸带资源开发利用的多种所有制形式并存，这就决定了我国政府具有国家行政管理者与所有者的双重身份和双重职能。因此，一方面要实行所有权与开发经营权的适当分离，理顺关系；另一方面又要实行所有权管理和行政权管理在一定阶段一定程度上的结合，既要改革现行的行政化分割所有权的状况，又要加强行政管理，即把行政权管理和所有权管理有机地结合起来，在内部把两权分

离，形成一个新的海岸带资源和海岸带资源资产管理体系。

由于海岸带资源和海岸带资源资产的管理有很强的专业性和技术性，这一特点决定了海岸带资源资产管理部门必须具备进行技术性管理、实物管理和价值管理的能力。因此，当前对海岸带资源实行资产化管理应充分发挥国有资产管理部门的指导和监督作用，充分发挥海洋行政主管部门的积极作用。

2.3 制定国有海岸带资源实行资产化管理改革方案应遵循的几条原则

对国有海岸带资源实行资产化管理是资源管理体制的一次重大转换，也是全国经济体制改革的一个重要组成部分，国有资产管理的新办法、新体制的形成，是整个经济体制改革的一个过程，新体制的确立有赖于经济体制从宏观到微观的改革，有赖于政府部门职能的转变，以及新的经济运行机制的有效运转，改革方案的设计应遵循以下几条原则：

(1) 新的海岸带资源资产管理体制，要适应社会主义市场经济的需要，也就是以市场经济的要求作为改革的基本取向，而不再走过去条块分割的老路，要有显著的行业特点；

(2) 新的海岸带资源资产管理体制要保证国家所有权的完整性和统一性，要确保所有权在经济上得到实现，真正做到确保所有权，落实经营权。这是确保国家所有权经济利益得以实现的前提；其次是要明确海岸带资源资产开发利用经济效益的国家所有性。在管理方式上可以采用"分利不分权"的分类分级管理模式。

(3) 新的海岸带资源资产管理体制要有利于最大限度地提高单位海岸带资源资产的利用效益。明确海岸带资源资产所有者、经营者各自的责、权、利及其相互之间的关系，并与法律责任相联系。只有这样才能最大限度地调动经营、使用单位的极积性，激发他们从自身利益出发采取一切措施、手段改变海岸带资源资产浪费、海岸带资源利用率不高的欲望，从而使有限的海岸带资源最大限度地被利用，真正做到"节约开发和利用海岸带资源"。

(4) 新的海岸带资源资产管理体制要有利于合理协调中央和地方、不同所有制企业等利益主体的利益关系，有利于海岸带资源的优化配置和合理利用，把海岸带资源优势真正转化为经济优势，促进国家和地方经济的发展。

3 对国有海岸带资源实行资产化管理已经初步具备了条件

从我国目前海岸带资源管理状况看，已经初步具备了对海岸带资源实行资产化管理的条件。(1) 对国有海岸带资源的家底比较清楚，初步框算海岸带资源总长为 32 000 多公里，根据海岸带资源的特点，这个总量在若干年内不会有太大的改变。而且社会对海岸带资源管理的问题已经有了一定的认识。1988 年已经全面完成了海洋功能调查和区划工作；(2) 国务院发布了一系列的海洋资源管理法规，并在一定范围实行了有偿使用海域和海岸带，如《中华人民共和国土地法》，《城镇国有土地有偿使用暂行办法》都规定了土地的有偿使用制度，海岸带可以类比；在全国 12 个沿海省（自治区、直辖市）中，已有了 6 个省（区、市）人民政府制定了《海岸带管理条例》，新的《海岸带管理条例》大部分都体现了有偿使用海岸带的思想，这是对海岸带资源实行资产化管理的初步法律依据；也为实行海岸带资源资产化管理打下了一定的基础。在实质上为海岸带资源资产化管理做了不少的前期工作；(3) 全国海洋资源部门从科研、教学、勘探、设计、行政管理到海洋从业人员有很强的队伍，经过多年生产建设实践，他们熟悉海岸带资源管理的各项业务，为实行海岸带资源资产化管理提供了必要的技术条件；(4) 世界上海岸带资源比较丰富的国家（无论是发达国家还是发展中国家），对国有海岸带资源都实行的是资产化管理（或有偿使用海岸带资源），这些也为我国的国有海岸带资源实行资产化管理提供了可以借鉴的经验。

4 对国有海岸带资源实行资产化管理的设想

海岸带资源不全部是资产，一部分是资产，另

一部分是社会公益事业，对资产的那一部分，一定要进行投入产出计算，要把资产推向市场，实行资产化管理，为了科学地开发、利用海岸带资源，尽快推进国家对国有海岸带资源实行资产化管理，提出如下几点意见：

4.1 把国有海岸带资源资产作为一个子系统纳入国有资产管理体系

明确国有海岸带资源是国有资产由国家海洋行政主管部门和国有资产主管部门共同制定有关国有海岸带资源资产化管理的政策和法规。鉴于海岸带资源业的全局性、专业性很强的特点，政府的行政规划管理职能和所有者管理职能在海岸带资源上有非常强的互补作用，而且这两种职能相互促进与相互制约的关系十分紧密，因此，对国有海岸带资源所有权的日常管理和进行资产化管理与经营的试点、推广工作，由国家海洋资源主管部门代表国家行使，国家国有资产管理部门依据海岸带资源资产优化配置、使用高效和保值增值的要求，对上述各项管理工作进行协助和监督。

海岸带资源不仅是人类生存的重要资源，而且是沿海经济发展中的主要生产要素，更是重要的国有资产，是国有资源性资产体系中的一个重要部分，所以必须转变现有海岸带资源业的运行机制，变无偿占有、无偿使用、无偿（或低价）转让为有偿占有、有偿使用和有偿交换。正如专家们所指出，“自然资源产业化和实行产权管理是社会主义商品经济发展的必然趋势，是合理、节约和高效地保护、开发、利用和配置自然资源的根本措施，是摆脱资源困境，使我国经济长期、稳定、协调发展的客观要求和可靠保证”。专家们还指出，“自然资源产业化的核心问题是强化产权管理，由此入手，合理地界定自然资源所有权、管理权和经营使用权，使它们适度分离，各归其位，职责分明，行为规范和协调”。（见 1991 年国家国有资产管理局召开的“自然资源产业化和资产管理问题研讨会”会议纪要）可见，深化改革国有海岸带资源资产管理，最本质的问题是强化产权管理和实行有偿占用和有偿使用。

4.2 加强国有海岸带的宏观规划、综合管理和地方立法

海岸带是一种综合性资源资产，具有多种用途，和各类其他资源有密切的关系，因而，必须加强宏观功能规划，综合配置管理，才能发挥海岸带资源资产开发的整体优势，使得资源性资产结构合理，开发有序，达到经济效益和生态环境协调发展的目的。要使上述目的实现，必须加强海岸带立法工作，这是依法科学地开发与管理国有海岸带的重要保证，并可确保海岸带开发利用的运行机制与社会主义市场经济体制相适应。

考虑到我国的国情比较复杂，一时难以制定出全国统一的海岸带法规，但又存在这一极其严重、紧迫的问题，我们认为，可以按照国家经济体制改革的总思路和实行资产化管理的目标和原则，加强海岸带管理的地方立法工作，然后在全面总结地方立法工作经验的基础上，制定全国统一的海岸带法规，这样做将是积极、稳妥和可行的。因此，沿海各省、市、自治区，应把加强海岸带宏观规划、综合管理与海岸带立法工作提到重要议事日程，加快立法步伐，依据各地的具体情况，制定有关的法规。

各地在加强宏观规划综合管理与制定地方海岸管理法规应遵循的原则及几个应注意的问题是：(1) 必须与社会主义市场经济体制相适应，有利于资源市场的培育和发展，强化产权管理，真正做到“保障所有权，落实经营权”；(2) 遵循经济规律，实行有偿使用和开发利用海岸带资源，有利于海岸带资源使用权市场的发育；(3) 有利于宏观调控，微观搞活。使用权市场要建立在社会发展总体战略上，在资源开发功能区划的约束之下，与当地资源供应计划相结合；(4) 海岸带资源资产使用权出让、转让的收益，用于海岸带资源的开发、利用、保护、海岸带资源质量的优化与管理水平的提高；(5) 依据海岸带各业的功能结构，构建或理顺具有层次性的管理体系，注意综合部门与行业部门、政府不同职能的“适度分离”与相互联结及其协调，加强海洋综合管理部门的建设。

4.3 对海岸带资源实行资产化管理进行试点

我国的重点海岸带资源地区，对该地区国民经

济的发展和改善生态环境具有举足轻重的作用，考虑到这一特殊的重要性，首先对国有重点海岸带资源地区经营范围内的海岸带资源与资产（包括尚未开发的海岸带资源），由国家海洋行政主管部门直接行使所有权的管理职能和指导资产化管理与经营工作（并在内部把对海岸带资源的社会管理职能和所有权职能进行分离）。这种管理模式在西方海岸带资源丰富的国家也是这样做的。他们的管理模式，实践证明对海岸带资源的保护、开发、利用都十分有利。我国广东省对海岸带资源，已经进行了有偿占有和有偿使用，海岸带资源的买卖已经走出了一步。所以，应该在目前重点海岸带资源地区监督机构和海岸带资源管理机构的基础上，通过试点和深入研究，逐步建立起符合科学原则、与社会主义市场经济体制相适应的国有海岸带资源资产管理和监督体系。在总结试点经验的基础上，在所有国有海岸带资源地区推行资产化管理。

对其他国有海岸带资源地区的海岸带资源与资产的所有权管理和资产化管理与经营的试点、推广工作，由国家海洋资源行政主管部门和国家国有资产管理部门委托有关省、自治区海洋行政主管部门和国有资产管理部门按照国家法律、法规和政策进行管理，并接受当地政府、中央海洋行政主管部门和国家国有资产管理部门的监督，有关省、自治区海洋行政主管部门和国有资产管理部门的分工，按上述第一条的原则办理。

4.4 建立起海岸带资源开发利用的市场机制

这个机制的特点、功能和目标是：海岸带资源实行有偿使用，实行海岸带资源生产商品化，海岸带工程费用实行“拨改贷”，把有偿使用海岸带资源资产所得资金积累起来，用这项资金再开发新的资源成果，实现海岸带资源生产再生产的商品化。

对目前国有海岸带企业经营机制的改革，应按照《全民所有制工业企业转换经营机制条例》的规定进行。同时，应大力发展集体、个体等各种所有制主体对海岸带资源资产的经营、开发、利用等，扶持他们成为法人，使他们具有平等竞争的地位，为市场经济创造条件。

4.5 推进国有海岸带资源资产化管理三步到位

一是改造现有的海岸带资源情况表，使这个情况表成为国家海岸带资源资产的实物帐户，它既要能反映国家一个时期内海岸带资源资产中可供建设利用的海岸带资源资产量，也要反映出暂时难以利用的海岸带资源潜力和资源基础；这个帐户还要反映出通过加强工作（或投入）的海岸带资源资产增长的情况；建设开发利用海岸带资源资产占用及破坏情况等。二是发展和完善海岸带资源资产价值理论，并依此建立海岸带资源资产价格体系，解决海岸带资源资产无价的问题，在此基础上建立起海岸带资源资产的价值帐户，海岸带资源资产一经企业、单位利用，就由海岸带资源资产所有者——国家，收取海岸带资源资产补偿费（或占用费），收取到的补偿费（或占用费），由中央和地方两级财政分级管理，并全部用于海岸带资源事业，同时，把补偿费纳入国家的财产税法体系。三是在建立起的海岸带资源资产实物帐户和价值帐户的基础上，按照所有权和经营权适当分离的原则，形成海岸带资源资产负债表，资产方为国家，负债方为开发利用的企业和单位。建立起以海岸带资源资产产权为中心的管理和经营新体制。

总之，对国有海岸带资源实行资产化管理，不能代替海岸带的资源管理，宏观规划仍要由国家制定，不能放松。资产化管理对海岸带资源管理工作而言，任务是加重而不是减轻。