

公共财政改革 热点问题探索

2008~2009年度

广东省财政科研课题研究报告

广东省财政学会 编

GongGong CaiZheng Gaige Redian WenTi TanSuo
2008~2009NianDu GuangDongSheng CaiZheng KeYan KeTi YanJiu BaoGao



经济科学出版社
Economic Science Press

F812.765
G622

-52

公共财政改革 热点问题探索

——2008 ~ 2009 年度广东省财政
科研课题研究报告

广东省财政学会 编

902

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共财政改革热点问题探索: 2008 ~ 2009 年度广东省
财政科研课题研究报告 / 广东省财政学会编. —北京: 经
济科学出版社, 2010. 1

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8861 - 6

I. 公… II. 广… III. 地方财政 - 经济体制改革 - 研究
报告 - 广东省 - 2008 ~ 2009 IV. F812. 765

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 218601 号

责任编辑: 白留杰 张占芬

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 李长建

公共财政改革热点问题探索

——2008 ~ 2009 年度广东省财政科研课题研究报告

广东省财政学会 编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191354 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: esbj3@esp.com.cn

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 23.75 印张 460000 字

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8861 - 6 定价: 40.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

在推动广东省财政改革与发展过程中，省财政厅十分重视调查研究和财政科研课题研究工作，坚持为中心工作服务，为现实服务，始终立足省情，注重理论创新和经验共享，注重突出集体攻关的优势，突出财政科研工作前沿优势，每年都产生一批优秀的财政科研成果。2008～2009年，全省财政科研课题紧密围绕财政改革与发展主题，紧抓当前财政改革发展的重点、焦点和难点问题，深入实际开展的调查研究，积极建言献策，形成了一批有分析、有深度、有独特见解的课题研究报告。它山之石，可以攻玉。将这些优秀课题研究报告汇集成书，通过出版和宣传，传递蕴含其中的大量的财经理论和实践前沿信息，无疑将进一步扩大财政科研工作的影响力，进一步发挥对实践工作的指导和借鉴作用，进一步推动科研成果的转化和理财水平的提高。

财政科研课题研究是推动财政不断改革和发展的重要途径，财政科研课题研究是推动理论探索和改革创新的重要力量，财政科研课题研究成果，凝结了研究者的智慧、心血和汗水。参与本次课题研究的广大理论和实践工作者，始终站在时代的前列，解放思想，求真务实，理论联系实际，使课题研究成果质量大大提高。本次课题研究成果具有以下特点：

一是理论性与实践性的统一。选题围绕当前财政领域紧迫而重要的课题，着眼于科学发展，既进行兴利除弊的理论探索，又注重实践总结，提出对策建议，既有理论价值，又有实践应用价值。

二是创新性与继承性的统一。始终运用马克思主义的立场、观点、方法研究分析问题，既保持财经基本理论观点的前后一贯性，又重视对财经理论的不断创新发展。既有前瞻性，又有可操作性。

三是实证研究与规范性研究的统一。在研究方法上，大量运用实证

2008～2009

广东省财政科研课题研究报告

的方法，客观描述事实，深入分析因果关系，又适当运用规范性方法，有根据地提出理论观点和政策建议。既有定性定量分析的结合，也有理论与数据资料的运用。相信广大读者可以从中获得有益的启迪和帮助。

广东省财政学会和省财政科学研究所组织开展财政科研课题之中严把课题研究的选题与考评关，通过开展协作课题研究，发挥不同部门的优势，拓展研究思路，提升研究层次，继续发挥科研在财政工作中的指导作用，促进财政理论前沿性研究，努力提高广东省财政软实力。希望以此书的出版为契机，促进全省财政工作者紧紧围绕全省财政改革发展的重点和难点问题，积极开展多层次、多形式的财政科研活动，为地方经济社会的发展和财政改革提供更多有参考价值的对策与建议，促进全省财政科研实力的提升，进一步提高广大财政干部依法理财、科学理财和民主理财的水平，为广东省的经济建设和社会发展作出新的更大的贡献。

2008~2009

广东省财政科研课题研究报告

沈梅红

2009年12月

目 录

广东省政府（行政事业单位）物业产权管理制度改革研究报告

广东省财政厅省直行政事业单位物业管理中心、广东省政府发展研究中心 (1)

高州水库水资源生态保护财政政策研究

广东省茂名市财政局、茂名市财政学会 (19)

广东省南海区公共服务均等化制度创新研究

广东省佛山市南海区财政局 (44) 2008 ~ 2009

广东省中小会计师事务所问题研究——现状与对策

中山大学管理学院、广东省财政厅会计处 (61)

执行新会计准则的效果评价——基于深圳市市属国有企业的统计分析

广东省深圳市财政局、深圳市会计学会 (88)

广东省深圳市罗湖区经济财税发展研究报告

深圳市罗湖区国家税务局、深圳市国家税务局海洋石油税收管理分局、深圳市地方税务局计
财处、深圳市地方税务局罗湖区分局、深圳市地方税务局第一稽查局、深圳市罗湖区统计局、
深圳市罗湖区贸工局、深圳市罗湖区财政局 (108)

顺德区财政信息化建设的实践与思考

广东省佛山市顺德区财政局 (132)

加强环境保护建设 促进经济与环境协调发展的财政政策研究

广东省财政厅工贸发展处 (153)

进一步促进江门市经济社会发展方式转变的财政对策研究

广东省江门市财政局、江门市财政学会 (176)

关于公共财政对社会民生投入问题的研究

广东省开平市财政局、开平市财政学会 (199)

建立县区级财政资金竞争性分配机制研究

广东省佛山市禅城区财政局 (229)

探索佛山市财政可持续发展问题

广东省佛山市财政局 (260)

转移支付的财政均等化效果的实证研究——以广东省为例
 广东外语外贸大学 (278)

“微笑曲线”与珠三角产业结构优化的财政支持政策
 广东外语外贸大学 (305)

广东省欠发达地区财政省直管县体制模式探讨
 广东外语外贸大学 (333)

广东省政府（行政事业单位）物业 产权管理制度改革研究报告

广东省财政厅省直行政事业单位物业管理中心、
广东省政府发展研究中心

改革开放以来，建立以产权为核心的国有资产管理体制一直是各界争论的焦点和核心。近年来，在国有企业、行政事业、资源类国有资产中，我国以产权制度管理为核心，相继制定出台了企业国有资产法和包括《土地法》、《矿产资源法》、《草原法》、《海域使用管理法》等在内的资源类国有资产法律，切实推动了这两类国有资产的管理创新，有效地保障了这两类国有资产的保值增值和有效开发利用。相比较而言，行政事业单位的国有资产管理改革由于受传统计划经济管理体制的影响较深，改革的步伐相对缓慢，创新力度相对不足，截至目前还没有法规性的办法出台，使改革工作难以有效推进。2007年，财政部颁布的《行政单位国有资产管理暂行办法》和《事业单位国有资产管理暂行办法》，在管理体制、方法和手段方面基本上仍延续了原国家国有资产管理局1995年制定的办法，在产权制度改革方面也没有新的突破。这与我国当前进一步建立和完善社会主义市场经济制度的要求是不相适应的，与正在进行的行政管理体制改革和公共财政管理体制改革的也是不相适应的。据统计，截至2007年底，广东省行政事业单位国有资产总值（原值）合计达4 941亿元，按现值计算则过万亿元，大大超过同期企业国有资产总值5 946亿元的规模。如何加强行政事业单位国有资产管理，切实维护行政事业单位国有资产安全、完整和有效利用，是当前政府主管部门一项急迫而又重要的任务。

令人欣慰的是，近几年广东省加大了行政事业资产管理改革力度，率先在全国开展了以预算管理为中心、以制度建设为重点的行政事业单位国有资产改革创新。如剥离并集中统一管理了省直行政事业单位经营性资产，初步建立了与资产管理相结合的部门预算管理制度等。但是，这与继续解放思想破除路径依赖、与深入贯彻落实科学发展观以及继续争当财政改革排头兵的要求比起来，只能说是开了个好头，还不够深入，还未触及深层次的问题，尤其是在行政事业单位物业（政府物业）产权管理改革方面还比较滞后，亟须进一步加大改革力度，破解管理中存在的矛盾和问题。

2008~2009

广东省
财政科
研课题
研究报
告

一、当前广东省政府物业产权管理存在的主要问题及原因

长期以来,我国行政事业单位国有资产一直实行“国家统一所有、政府分级监管、部门占有、使用”的管理体制,在实际操作中,由于管理的体制机制、办法及操作程序等诸多要素互不协调,甚至矛盾冲突,造成管理的体制性成本过高,管理成效过低。政府物业所有权人缺乏统一明确代表,所有权和监管权被弱化,而部门占有、使用权则被不断强化,导致了名义上为国家所有,实际上为部门所有。上述产权管理的现状,与当前我国行政管理体制改革和公共财政改革的要求不相适应,与进一步完善社会主义市场经济制度的要求也不相适应。其主要问题突出表现在以下几个方面:

(一) 政府物业产权管理制度不完善、不协调,导致政府物业的所有权权属混乱

按照财政部门制定的行政事业单位国有资产管理体制规定,政府物业实行“国家统一所有,政府分级监管,单位占有、使用”的管理体制,即政府物业的所有权与占有、使用权是分开的,政府物业的所有权归国家,占有、使用权归行政事业单位,各级政府(财政部门)对政府物业的占有、使用情况进行监管,并负责权益登记,但此项权益登记并没有落实到具体实物,因此也没有法律意义上的物权确认。

而根据房管建设部门的规定,政府物业同时又必须进行物权登记(只要权属人和权属来源情况,房屋所有权性质和房屋情况,土地权属和土地情况等要素齐备后,即可进行产权登记和权属确认),从法律意义上确认政府物业权属。由于政府物业的物权登记采用与私有房地产同样的产权登记方式,而房管建设部门并不具备政府物业的监管职责,无法体现政府物业权属的复杂情况,在权属确认时也无法有效地表达出政府作为出资人所拥有的所有权权利,很大程度上削弱了出资人的法律地位,制约和限制了作为出资人代表的职能管理部门的管理权力。这种产权登记制度非但没能通过产权登记进一步强化政府的所有权权力,提高政府对自身物业的监控管理能力,反而模糊了政府出资人的角色,使政府所有权权力的法律地位受到严重影响。

相比较而言,在职能管理部门进行国有资产使用权的登记,很大程度上只是一种行政内部登记,难以满足行政事业单位事业发展和业务工作的需要。虽然国有资产管理局、财政部先后都曾对行政事业单位的国有资产开展过产权登记,并相继在1995年和2006年分别制定了《行政事业单位国有资产管理暂行办法》和《事业单位国有资产管理暂行办法》,但效果并不理想。而且甚至未对于行政单位的产权登记这一关键环节进行规定,其主要原因:一是产权登记将被清产核资和统计报告制度所取代;二是行政单位的国有资产产权登记证不具有与房产证、土地证同等的法

2008~2009

广东省财政科研课题研究报告

律效力，不能作为银行贷款的抵押凭证和某项具体资产产权归属的判决依据，所以无需办理国有资产产权登记证。

以上两种登记都有各自的缺陷，而且不能互补。因此，现行的政府物业产权登记制度并不能保证政府能对自己所拥有的政府物业管理状况实施全过程监督。结果，导致政府物业的所有权能由不同的行政机关分别拥有，所有权的统一权能被分割。各行政事业单位对自己占有、使用的政府物业，都以产权主体的身份出现，按照部门利益来进行资产管理。同时，由于物业产权登记在部门，部分行政事业单位因此视政府物业为“部门私有”，一方面按自己部门的意愿随意处置，不履行资产处置的审批、评估、技术鉴定等程序，自行作价处理。对于原占有的政府物业或新增物业，有没有产权登记不甚重视，只求占有使用；另一方面，政府物业能多要就多要，要了还可以成立机构、养人、养事。虽然，政府物业有财政行政审批、绩效评价等多重手段“把关”，但是由于财政行政审批不能有效控制政府物业产权抵押，绩效评价侧重的也是财政资金使用情况，忽略资产使用效益评价，因此，作为政府物业的所有者拥有的权益并不能在产权管理中完全体现。尽管 2003 ~ 2007 年，广东省先后开展了省直党政机关事业单位经营性资产清理工作和全省行政事业单位资产清查工作，基本摸清了全省行政事业单位资产总量、价值、负债等情况，但这些物业有否产权证、是否是政府物业，管理部门、占有部门、使用部门都莫衷一是。即便是财政部门近年来每年所做的“行政事业单位资产清查汇总表”也没有把政府物业已进行产权登记与未进行产权登记的情况纳入统计。目前，政府物业产权确认情况处于模糊不清的状态。

一是大量政府物业无产权证明。据调查，广东省直不少部门、单位在政府物业的占有使用过程中并未办理权属登记，大量物业包括房屋、土地、构筑物等无产权证明。有些单位现有房产中没有办理产权登记的面积达 50% 以上。以省直某厅为例，厅及厅属单位共有各类房产 73 974 平方米，其中已办理产权登记的 21 300 平方米，占 28.79%，未办理产权登记的 52 674 平方米，占 71.21%。（见图 1）有些单位竣工交付使用了 10 多年的房屋至今未办理产权证明。例如省国际科技中心，建于 1995 年，至今未办理产权证（见表 1）。

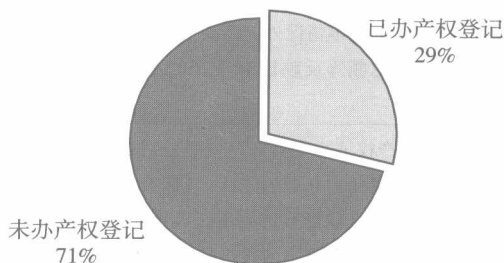


图 1 广东省 × × 厅物业产权登记情况比例

2008 ~ 2009

广东省财政科研课题研究报告

表 1 广东省 × × 厅部分物业产权登记情况

名 称	面积（平方米）	产权登记情况
信息大楼	14 000	已办理
连新路 171 号大院 1 号楼	4 351	已办理
连新路 171 号大院 4 号楼	2 949	已办理
国际科技中心	5 400	未办理
生产力大厦	14 000	未办理
先烈中路 100 号大院 60 号楼	13 000	未办理
白莲塘宿舍	7 274	未办理
先烈中路 100 号大院 31、33、34、37、40 号楼	13 000	未办理

资料来源：广东省科技厅办公室。

政府物业未办产权证的原因很多，归纳起来主要有以下三个方面：一是部分老机关的房屋和土地系多年前分配或划拨形成的，由于时间久远，已无法完整提供办理“两证”需要的证明材料；二是少数单位由于欠缴有关建房环节的费用，无法办理产权证；三是因各种经济纠纷致使未能办证。

二是政府物业资料登记不规范，所有权、使用权关系混乱（见表 2）。省直政府物业的权属有些登记在部门，有些登记在部门内设机构，也有些登记到下属企事业单位。以省 × × 厅为例，厅属大部分物业（包括办公大楼等）的产权登记在厅本部下，但其属下的装备中心、电化教育馆占有、使用的物业并未登记在厅本部，而是登记在这两个事业单位自己名下。

表 2 政府物业产权登记与房管部门的产权登记的功能区别

		政府物业产权登记	房管部门房地产权登记
政府物业产权登记与房管部门房地产权登记的区别	目的不同	明确政府物业产权管理机构作为国有资产的所有权代表，行政事业单位作为资产的占有、使用者所享有的权利和承担的责任、义务	确定行政事业单位产权登记的合法资格
	登记对象和范围不同	政府物业产权登记对象，是占有和使用政府物业的行政事业单位	符合房管登记条例的对象
	登记的内容不同	除房管登记的基本情况外，需要登记资产总额、国有资产总额、负债总额等反映国有资产的占用量及其变动情况事项	名称、地点、面积、法定代表人、性质等基本情况
	登记表与证的作用不同	《国有资产产权证》是行政事业单位对国家承担占有使用国有资产的责任和义务的凭证。《国有资产产权登记》表是《国有资产产权证》的副本，具有相同的性质和功能，是确认国家与占有使用国有资产的行政事业单位之间产权关系的法律凭证	《房产证》是房屋所有人取得房产资格或合法拥有的法律凭证

2008 ~ 2009

广东省财政科研课题研究报告

三是历史遗留问题多而且复杂，纠纷不断，浪费政府资源。近年来，不少政府物业存在历史遗留问题或未进行产权分割，导致资产权属不清、纠纷不断，政府不得不面对众多本不必要的民事诉讼，资源浪费严重。例如，一些行政机关、事业单位，实行几块牌子、一套人马，有的部门主要负责人兼下属单位的法人代表，国有资产与集体资产结合在一起，相互借用、占用，甚至吃“大锅饭”。随着行政事业单位机构改革，部分事业单位从原来的行政管理部门中独立出来，原来是同一部门的事，现在却变成了两个部门甚至更多部门的问题，经常为此“扯皮”产生纠纷。广东省财政厅省直物管中心接收的广东省外经贸厅移交的位于广州市沿江中路187号房屋与中国新闻广东分社的纠纷案就是一桩典型的事例。沿江中路187号房屋最初是在1957年以中国新闻广东分社名义报建的，在建时与省外经贸厅有偿置换并长期由该厅管理使用，已纳入该厅在册资产范围。由于该厅一直未取得房产证，加上年代久远，历史资料遗失，政策规定几经变化，当事单位几经转换、转制和撤立，其间不断发生中国新闻广东分社私自申办房产证、擅自有偿转让不属于该分社的房产，省外经贸厅多次上诉撤销该分社房产证乃至诉讼等事件。尽管国务院主管部门亲自参与调处，省、市行政、司法有关部门多次进行行政复议和民事诉讼，但物业的产权纠纷至今仍未得到彻底解决。

2008~2009

广东省财政科课题研究报告

（二）政府物业管理机构设置不合理，导致管理职责不清、权责不明

1998年中央部委机构改革后，虽然行政事业单位国有资产管理职能划归了财政部，但有的地方将政府物业部分职能放在了国资部门（如深圳的体育场馆），机关事务管理局也承担部分政府物业管理职能，还有一些政府物业也将划归党委宣传系统管理。这种“四龙”管政府物业的格局，导致政府物业行政监管职能中有可能出现既交叉重叠又不规范状况。而在产权管理过程中，产权登记（房管）、资产处置（部门）、资产清查（财政）三者又是相互脱节的，直接造成了财政部门不仅对部门单位的动态资产难以摸清，甚至连静态的存量资产也不清楚。因此，政府物业隐性流失成为必然。据了解，政府物业流失渠道相当复杂，如低价出售、出租，无偿出借，无偿担保等。例如，某省直单位，与下属企业合资建房，房产全部办到了该企业名下，企业改制后独立出去，但该房产一直未变更回该单位名下，2006年该单位将物业移交省财政厅省直物管中心，中心拟变更产权时才发现该企业已将房产做了抵押。再如，某局将土地使用证借给了某运输公司，运输公司用该土地使用证向银行抵押贷款，并一直未归还证件，该局现任领导竟完全不知此事，该土地使用证也不知所踪，事情也就不了了之。

(三) 政府物业管理手段方法不科学，导致管理效益不明显，资产整体配置效率不高

由于由谁代表国家统一所有，其所有权人如何实体化不明确，政府物业的产权、使用权、管理权等各类权利实际上集中于具体操作部门，导致部门、直属单位自成体系，政府物业管理中条块分割严重，国家所有权被虚置，政府管理部门不仅没有有效的手段进行科学管理，物业不能合理流动和有效重组，而且闲置浪费、重复建设的情况十分突出。

1. 非经营性政府物业配置不均衡，部分单位无办公地点，部分单位却有富余资产出租出借。因历史、体制及产权分散管理等多种原因，党政机关、事业单位之间办公资源配置存在不均衡现象。一方面，有的单位无固定房产，只能靠租房办公；另一方面，有的单位办公用房超标，人均办公面积远远超过 30 平方米的配置标准；更有单位将富余的办公用房用于对外出租、出借，甚至闲置。据统计，截至 2007 年 12 月，全省行政单位办公用房合计 49 410 372.80 万元，其中，单位自用的 46 239 242.20 万元，占 93.58%，而用于出租、出借、闲置及其他用途的 3 068 334.44 万元，占 6.42%（见表 3）。

表 3 广东省行政单位办公用房用途

使用方向	金额单位（万元）	占办公用房比例（%）
单位自用	46 239 242.20	93.58
出 租	638 956.81	1.29
出 借	217 938.89	0.44
闲 置	771 548.21	1.56
其 他	1 439 890.53	2.91

资料来源：广东省财政厅绩效评价处。

2. 准经营性政府物业“收益权属部门化”。行政事业单位准经营性资产，即公益性、经营性兼具，如体育场、音乐厅、图书馆、博物馆等文体设施。一方面，每年财政要按预算给这些场馆事业费、维修费以及专项资金；另一方面，这些场馆又可以利用物业取得经营性收入，将物业的收益权据为部门所有。例如，某音乐厅，由于其在广州市的唯一性，演出资源丰富，因此其社会效益和经济效益俱佳，一年有上千万元的经营收入。但政府不仅未能分得其经营收入，广东省财政每年还要拨款 800 多万元作为其日常运转费用；而一些博物馆、图书馆、体育馆等文体设施，却惨淡经营，社会效益佳，经济效益差。两者之间本来可以通过国有资产运营来进

2008 ~ 2009

广东省财政科
研课题研究报告

行“削峰填谷”调剂，但由于在体制设计上政府主管部门没有协调资金的权力，难以实现。

3. 经营性政府物业使用价值未充分发挥。目前，省直行政事业单位拥有的商铺、宾馆、招待所、接待中心等经营性物业，只有少量由省政府收回，交省财政厅统一管理。大量的经营性物业因为资源分散，经营不佳，使用价值未得到充分发挥。据统计，全省省直 87 个统一岗位津贴单位中，有 35 个单位有出租、出借资产，资产总面积 11 万平方米（包括部分闲置）。35 家省直单位有 47 个招待所、培训中心、山庄、疗养院，总面积达 23.19 万平方米。另外，党政机关附属未脱钩经济实体（包括实行企业化管理的事业单位）还有 400 多户，资产总额达到 326 亿元。（见表 4）

表 4 省级政府经营性物业基本情况

单 位	资产类型	面积（或价值）
35 个单位	出租出借资产	11 万平方米
47 家	招待所、培训中心、山庄、疗养院	23.19 万平方米
400 多户	党政机关附属未脱钩经济实体	326 亿元

资料来源：广东省财政厅绩效评价处。

从资产使用情况看，大多数资产并不是用于保障政府运转和促进社会事业发展，而是演变为各单位的“养人”资产和“福利”资产；从经营情况看，这些资产大多经营亏损，需要行政经费变相补助，盈利的只占少数。大量的经营性物业分散沉淀在各单位，没有通过产权管理进行优化组合并通过市场化途径得以盘活，资产未能“激活”为资本，资本未能转化为资金，“资产转化为资本，资产转化为资金”的良性运行体系不畅，导致大量经营性物业优势未能转化为经济优势，使用价值未得到充分发挥，使用效益也难以充分显现。

以上三个方面主要问题通过图 2 可以清楚地说明现行政府物业管理制度的弊端与现象。

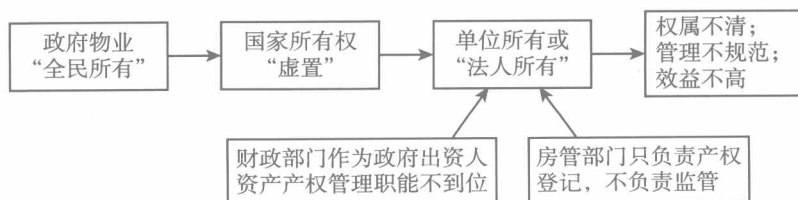


图 2

二、创新政府物业产权管理制度的重要意义

产权管理是政府物业管理的核心,是物业占有、使用、收益、处分等各类权利的综合体现。因此,创新以产权为核心的物业管理制度,不仅关系我国基本的市场经济制度的完善、关系政府职能的转变和事业单位今后的发展模式,而且关系如何使物业效用最大限度地发挥、进一步增加社会财富总量的问题。该问题的解决,具有重大的理论意义和现实意义。

(一) 有利于完善社会主义市场经济基本制度

产权管理制度既是一项重要的国有资产管理体制,也是市场经济基本制度的重要组成部分。在成熟的市场经济国家里,“每一块土地、每一栋建筑物、每一件设备、每一件存货都在所有权文件中得到表述。这些资产和经济的其他方面紧密相连;所有权文件成为这个庞大的潜在联系过程的可见标志。由于这一表述过程,资产就能产生出与它们物质存在相平行的一种不可见的存在方式”^①。可见没有所有权及所有权的科学表述方法和科学的管理机制,就不可能有现代市场经济。

政府物业一旦在法定职能管理部门进行了有效的产权登记,就意味着产权管理机构据此可以行使行政事业单位物业的所有权职能,并由此派生出对政府物业的产权管理。产权登记证因此成为物业处置,占有、使用和收益权的法律凭证。否则,财政部门仅靠财政系统的登记造册是无法进行政府物业的产权管理的。

(二) 有利于加快推进政府职能转变,推进社会公共服务均等化

广东省行政事业单位从2000年起实行了统发工资制度,2003年逐步实行了统一岗位津贴制度,初步建立了从制度上保证公务员之间个人利益分配的平衡机制;但由于受计划经济管理体制的影响,广东省行政事业单位仍然分别行使着国有资产所有者职权,单位之间调剂、共享的机制难以建立,单位之间互相攀比、争相修建楼堂馆所的冲动还未从源头上得到有效遏制,单位之间物业占有、使用苦乐不均的问题仍很突出。究其原因,主要是现行政府物业产权管理制度与经济社会发展不相适应造成的。因此,改变现行政府物业产权管理,建立新的政府物业平衡分配机制,不仅有利于党政机关集中精力履行服务社会的职责,切实转变政府职能;也有利于推进政府各部门之间占用物业的均等化,从政府内部入手切实推进全社会的公共服务均等化。

^① 赫尔南多·德·索托著:《资本的秘密》。

（三）有利于弥补国有资产所有者缺位的问题，维护国有资产的安全、完整

按照现行房管部门关于物业管理的规定，物业产权实行登记制度，物业产权都登记在各单位名下，政府物业名义上是国家所有，实际上却是单位所有，因此政府难以对行政事业单位的政府物业进行宏观调控，难以履行监督管理的职责。这一点在我国国有企业改革历程中已得到充分的印证。而创新政府物业产权管理制度，可以切实解决所有者缺位的问题，将国有资产管理的责、权、利统一起来，避免政府物业流失，确保政府物业的安全、完整。据统计，截至 2007 年底，全省行政事业单位国有资产总值（原值）合计达 4 941 亿元，按现值计算则过万亿元，大大超过同期企业国有资产总值 5 946 亿元的规模。因此，创新政府物业产权管理制度也非常迫切。

（四）有利于进一步深化部门预算改革，推进公共财政建设

目前，广东省财政部门预算改革的重点和难点之一，就是进一步健全和完善定员、定额标准，将资产管理和预算管理更紧密地结合起来，完善和提高预算管理水平。如果创新政府物业产权管理，不仅可以充分发挥财政资源配置的作用，科学、合理、公平地调配政府物业，提高政府物业的使用效率，而且可以更准确地制定定员、定额管理标准，更加科学、合理地编制部门预算，进一步降低行政成本，进一步调整和优化财政支出结构，进一步扩大公共财政覆盖面，从而切实推动公共财政建设。

（五）有利于创新政府物业管理模式，完善政府物业管理制度

2006 年财政部颁布了《行政单位国有资产管理暂行办法》和《事业单位国有资产管理暂行办法》以及 2007 年全国人民代表大会颁布了《物权法》，明确了国有资产的范围，明确了行政事业单位国有资产实行“国家统一所有，政府分级监管，单位占有、使用”的管理体制，明确了行政事业单位对国有资产只享有“占有权、使用权以及有限的收益和处分权”；明确了国务院依照法律、行政法规规定代表国家履行出资人职责和权利。但是，上述法律、法规对政府物业的所有权如何落实、登记等问题则没有提及。为此，财政部副部长廖晓军在 2007 年 10 月全国行政资产管理工作会议上，还特别肯定和推荐广东省南海区、陕西省安康市、黑龙江省安达市等政府物业产权集中管理的做法，要求各级财政部门要围绕产权问题深入开展研究工作，结合各地实际情况创新资产产权管理方法。

2008 ~ 2009

广东省财政科
研课题研
究报告

三、建立现代政府物业产权管理制度的基本思路

建立现代政府物业管理制度目标就是政府物业所有权的实现形式要与市场经济运行的基本规则相适应，并形成“权属清晰、职责明确、管理科学、物尽其用”的体制机制。简单地说就是理清两层关系：一是国家所有与产权持有者的关系，即产权如何实体化，由谁代表同级政府持有法律意义上的产权；二是解决产权持有者与占有、使用者的关系，即所有权与管理权如何分离。明晰了上述两层关系，也就基本建立了现代政府资产管理体系（见图3）。

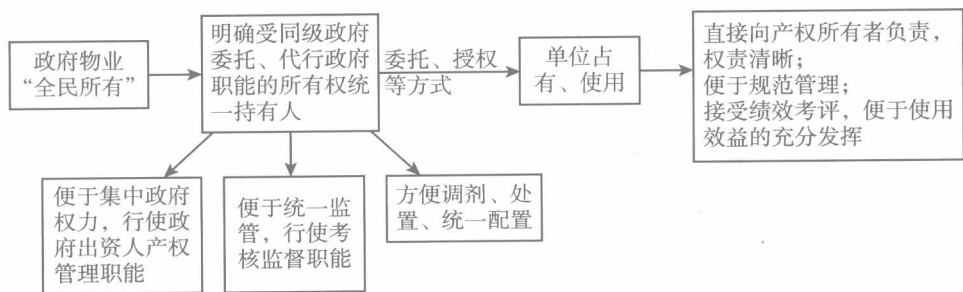


图3 现代政府资产管理体系

（一）清晰产权界定，是建立现代政府物业管理制度的前提

产权界定是指国家依法划分财产所有权和经营权、使用权等产权归属，明确各类产权主体行使权利的财产范围及管理权限的法律行为。产权界定包括财产所有权界定行为和与财产所有权相关的其他权能的界定行为。在政府物业的概念下，它包括两个方面的内容：一是政府物业所有权的界定，即界定其是否属于国家的财产；二是与政府物业所有权相关的其他权利的界定，既界定政府物业各经营、使用、管辖主体行使占有权、使用权、收益权及依法处分权的界限、范围和关系。目前，省级行政事业单位物业产权存在着权属不清、界限不明等问题，管理上也是各自为政。因此，政府物业产权界定，是政府物业实现科学管理的前提。

（二）明确产权登记，是建立现代政府物业管理制度的基础

产权登记从法律上确认了政府物业产权归属关系，既依法维护了国家资产所有者的合法权益，同时，也确认行政事业单位作为政府物业占有、使用者各自享有的权利和应承担的义务。现代政府物业的产权登记应当由政府授权的产权管理机构代表政府出资人进行统一登记。通过产权统一登记，不仅可以巩固清产核资工作的成

2008~2009

广东省财政科研课题研究报告