

厦门积极探索公共资源市场配置改革

□ 本刊记者 张蕊

2012年8月2日,厦门市公共资源配置中心竞价大厅气氛火热,受翔安区大嶝街道委托,厦门市公共资源配置中心正在对大嶝东路6号101—104商业店面经营权进行竞价招标。经过十几轮的竞价,底价为71200元的店铺经营权最终以121400元成交,溢价达70%。这是厦门市级公共资源配置专设机构受理区级公共资源配置委托的首个项目,厦门市公共资源配置改革又向前迈出了坚实一步。

2005年以来,厦门市积极探索实施公共资源市场配置改革,引入市场竞争机制,引导私人企业和社会资本参与公共资源的提供和经营,打破了政府垄断提供公共产品的局面,改变了公共资源利用效率低、成本高的状况,从源头上预防治理腐败,取得了较好的成效。2011年,厦门市还率先出台了全国首部针对公共资源市场配置的地方立法。

积极拓宽配置领域

“公共资源分散在各个部门,重新配置、统筹改革不仅会触及既得利益,而且历史遗留问题多,改革难度大。但公共资源与人民群众利益密切相关,与社会和谐密切相关,‘硬骨头’我们也得碰。”厦门市财政局吴旗明副局长向记者回忆改革的经历,一步步探索仍历历在目。为了推进公共资源入场配置,厦门市财政局从自管

房产清查处置、事业单位改制、大宗货物采购等重点、难点入手,逐一攻坚、突破。建立了由市财政局牵头,监察、纠风、国资、审计、发改、物价、法制等多个部门参与的联席会议制度,市政府每年对列入市场化改革的公共资源项目集体研究讨论并进行任务分解。各主办单位根据任务分解规定的办理时限,制定市场化配置方案并组织实施,建立相应的配套制度和监督机制。“任务分解到年,逐步推进,每年的任务又落实到具体责任单位,责任明确,目标和成果量化,保证了改革的顺利实施。”吴旗明介绍道。

在自然资源领域,厦门市积极深化国有土地使用权有偿出让改革。作为国务院确定的国有土地使用权有偿出让改革的试点城市,从1988年开始厦门就在全市范围内实行土地有偿使用制度改革,并于2000年9月颁布实施《厦门市土地管理若干规定》,明确除经济适用房以外的经营性房地产项目用地使用权必须采用公开拍卖、招标的方式出让。2004年3月,进一步规范经营性土地招标采购挂牌出让工作,要求项目土地“招拍挂”出让的条件设置做到“公平、公开、公正”,避免“量体裁衣”。2005年,将新建加油站用地纳入“招拍挂”出让范畴。同时,将厦门国际游艇俱乐部工程项目确定为经营性海域使

用权“招拍挂”试点项目,探索海域使用权与土地使用权捆绑挂牌出让。

在行政资源领域,实行管理与服务相分离。从2008年开始,全面开展市直机关事业单位自管房产清查处置工作,要求所有机关和事业单位按照“产权统一移交、统一实行市场配置”的原则将自管房产移交市有关部门。截至目前,已经接收了72个单位可移交的1929处房产,合计建筑面积18.51万平方米;另有32个单位的120处自用办公房产共计16.3万平方米正在向市机关事务管理局办理移交。接收的部分房产已实行了公开拍卖或招租等市场化运作,取得了良好的社会效益和经济效益,其中195处非住宅用房公开招租可实现年租金收入815.27万元,侨福城东侧安置房等住宅用房拍卖后实现财政收入7356万元。实行大宗货物采购,自2009年开始,对一般办公用品、计算机等标准化货物、医疗设备等特殊货物三类货物通过统一采购平台开展“网上竞价集中采购”,通过规模效应降低政府采购成本,节约财政性资金。2010年完成大宗货物政府采购项目预算金额6.83亿元,实际采购金额为5.63亿元,节约率为17.46%。在此基础上,总结经验,将市政府为社会公众投保的市民自然灾害公众责任险向社会公开招标。2010年,自然灾害公众责任险最终由中国人保财产保险股份有限公司

有限公司低价中标，保费从2009年的0.9元/人降低至0.48元/人，节约财政资金104.58万元。

在社会公共资源领域，实行经营权公开出让。2005年，厦门市建立户外广告设置使用权有偿使用制度，全面实施户外广告设置权拍卖工作。目前，已完成102处高立柱广告设置使用权的公开拍卖，拍卖收入共计5313.65万元。2006年，事业单位资产首次进入公开交易平台进行竞拍。目前，包括植物园服务点经营权、BRT枢纽站商场招商、园博苑导游服务三年经营权、绿地养护等园林及风景旅游点经营性项目的经营权均实行了公开出让。“规范的市场运作，实现了社会公共资源公益性与营利性的统一，促进了其保护性开发与可持续利用。例如，莲花影剧院旅社经营权年租金原来为46万元，经过竞价拍卖后，最终成交价达到年租金80.7万元，五年莲花影剧院将增收178万元。”厦门市公共资源配置中心负责人王建平介绍道。

立法规范配置活动

“公共资源通过市场来重新配置，厦门在全国起步较早，没有太多经验可以借鉴，怎么做我们在逐步摸索，但我们考虑，为了降低改革风险，必须要有一套较为完善的法律制度。事实证明，立法推动了改革的顺利进行。”厦门市财政局公共资源监管处负责人纪豪介绍道。2008年，厦门市财政局就开始着手研究公共资源市场配置监管的立法工作；2009年，《厦门经济特区公共资源市场配置监管条例》被正式列入市人大常委会立法调研项目。经过三年的研究、调研、讨论、听证，2011年1月，终于经厦门市第十三届人民代表大会常务委员

会第二十六次会议审议并表决通过，成为了我国首部关于公共资源市场配置的地方法规。

随后，为确保《条例》的顺利实施，厦门市财政局制定了一系列配套政策，建立了规范的监管框架，明确了配置流程。2011年9月，印发了《厦门经济特区公共资源市场配置监管条例实施细则》，明确了各部门在公共资源市场配置工作中的职责，进一步阐述了公共资源市场配置目录管理、配置管理、备案管理以及异议与投诉的具体内容和操作规程。同时，印发了《厦门经济特区公共资源市场配置目录》，公布了列入公共资源市场配置范围的项目名称、公共资源管理部门、市场配置方式、配置平台等内容。2012年2月，印发了《市级公共资源市场配置暂行规则》，明确了进入市级专设机构的公共资源具体配置操作规程。

细节管理完善配置流程

“近几年来，我们推动公共资源配置市场化改革，改变了以往的管理模式，市场有了‘发言权’，但是这件好事能不能办好、办实，对财政部门提出了更高的要求。”纪豪介绍道。

为保障公共资源配置改革的成功，实现公共资源效益的最大化，2011年10月，厦门市财政局印发了《厦门市财政局关于明确公共资源配置服务机构的通知》，明确由厦门市行政事业资产管理中心作为市级公共资源配置的服务机构，建立市级公共资源配置服务平台，负责提供公共资源市场配置服务。积极指导各区财政部门建立了区级的配置服务机构，确保公共资源配置工作在全市范围推开。

构建全过程管理框架，出台了

《厦门市公共资源市场配置暂行规则》，从项目委托到结果备案，划分了十四个环节对配置工作进行细化完善；并针对竞价、拍卖、招标等各种配置方式的特点，对配置流程分别进行了规范。与此同时，积极履行作为法定监管部门的职能，通过配置前备案、配置中审查、配置结果备案来监督各个具体项目配置流程。提前介入各公共资源项目市场配置方案的制定，针对配置方案的公开、公平、公正以及招标文件中可能存在的歧视性条款，主动与公共资源管理部门沟通研究。实施事后备案管理，目前已经先后对14宗共计22项公共资源项目配置方案进行了备案审查，包括土地招拍挂、房产拍卖、废旧资产处置、罚没物资处置、房产出租、出租汽车经营权招标等。积极做好档案管理、统计数据等基础性工作，要求各区财政局以及各配置服务机构定期报送统计分析资料，跟踪、监控公共资源配置动态。

构建完善监管体系。组织对参与公共资源配置的资源管理部门、中介机构进行统一培训，规范配置活动流程和中介代理行为。加强配置活动监管，开展对招标、拍卖、竞价等各种配置方式及配置全程各环节的监督检查。统一向社会公开配置信息，设立监督投诉渠道，主动接受社会公众对公开配置项目的异议、投诉和举报。“通过细化流程和加强监管，厦门市市级公共资源配置平台组建半年多来，已受理配置任务45宗，其中完成配置40宗，总底价约1.79亿元，最终成交金额约2.48亿元，增值率达38.5%。目前，厦门公共资源配置已基本进入了‘统一进场配置、统一发布信息、统一交易规则、统一现场监管’的规范化轨道。”王建平介绍道。