

如何防止公共资源“跑冒滴漏”？

——山东菏泽市“四位一体”推进公共资源市场化配置改革调查

本报记者 王金虎



探索

阅读提示

对于一个城市，公共资源就是财源。从政府的角度，它是能带来收益或者需要支出的各项资源，如果配置不当或者“暗箱操作”，不仅导致财源流失，甚至可能成为腐败之源。从2013年底，山东菏泽市在全国率先成立了公共资源市场化配置监督管理局，探索由财政统筹公共资源市场化配置改革，创新实行公共资源“一个笼子储存、一个平台配置、一个渠道收支、一套机制监督”的“四位一体”管理模式，统筹规范公共资源配置全过程，发挥市场在资源配置中的决定性作用，实现了转变职能、增进效益、促进公平和有效防腐。记者近日就其改革模式和执行效果进行了深入调研。



通过菏泽市公共资源交易中心平台配置的图书馆项目。

资料图片



穷财政

的糊涂账

赵王河和护城河是流经菏泽市区的两条景观河，河中生长着一种名为“菹草”的水草。这种草生长速度极快，最快时一天能长高近20厘米。到了夏季，不尽快清理水草极易滋生而影响水质。为保持河道清洁，改善水体景观，从2012年起，菏泽市开始实施“两河”生态治理工程，并把这一工程委托给一家物业公司，年投入治理费用达七八百万元。但由于水面较大，物业公司缺乏专业技术等原因，最终治理效果不甚理想。

赵王河畔的新天地公园，是2009年菏泽市政府建设的民生工程，在公园的商业服务区建造了16栋门头房。由于缺乏公共资源经营理念，建成后“送”给了各市直单位无偿使用多年。这些门头房谁在管理、谁在收益，对政府和百姓来说，都是一个不解之谜。在菏泽市，类似这样被蒙在鼓里的公共资源到底有多少？没人说得清。

花巨资捞水草“打水漂”，门头房藏“猫腻”无人晓，菏泽果真“财大气粗”吗？

事实却恰恰相反。菏泽地处鲁豫交界，是山东经济较为落后的地区之一，财政困难重重。全市人均公共财政预算收入、支出、财政拨款人员人均工资均在全省垫底。2013年，全市民生及工资性支出占比达92.8%，财政基本没有可用于促进发展的财力，属于典型的“吃饭财政”。这样一个“穷财政”，却存在不少“糊涂账”。菏泽公共资源监督管理局负责人潘丙波掰着手指一向记者道来：公共资源家底不清，哪些应该列入市场化配置范围，没有统一的标准，没有统一的明细目录；市场化配置程度不高，2012年底，全市固定资产净值86亿元，采取市场化配置的资产仅为200万元；配置结果缺乏集中统一管理。2012年，全市政府采购额仅占采购总额的6.2%。

“糊涂账”让一些人“浑水摸鱼”，部分单位和部门用权力配置公共资源，使公共资源配置领域成为腐败的重灾区。”潘丙波说，近年来，菏泽市的纪检监察机关和检察机关查处的违法、违纪、渎职和腐败案件，多与公共资源配置领域有关。



四两拨千斤 政府一身轻

记者了解到，现如今，菏泽的公共资源配置规模越来越大，市场化配置范围越来越广，公共资源配置项目也呈现多样化趋势。“能推向市场进行配置的自然资源、行政资源、社会资源、资产资源和货物、工程、服务、项目资金分配及社会融资项目等，尽可能实行市场化配置，市场化配置比率由原来的13%提高到33%。”潘丙波说。

国务院发展研究中心宏观经济研究部副主任张立群认为，菏泽推行的公共资源市场化配置改革，较好地解决了政府越位和服务效率问题。这种模式对推动政府职能转变、简政放权和优化营商环境具有重要意义。

2013年以来，菏泽向社会购买100多个服务项目，精简行政审批127项。过去，由行政审批的公共资源引入市场竞争机制的“活水”，加速了政府职能转变，既解决了政府财力不足的问题，还吸引来社会资本进入基础设施、公共设施开发建设和经营领域，让菏泽的“穷财政”起到“四两拨千

斤”的奇效。过去，市民的社保卡由财政掏腰包来定制，需要投入6600万元。如今，他们把社保卡的承办权向各家商业银行，采取竞争性谈判方式配置，一下子就增加财政收入6000万元。最终，财政只拿出600万元就解决了社保卡的问题。

菏泽筹资成立了市级担保公司，对担保基金承办权进行市场化配置，解决了中小企业融资难题，实现政府收益2800万元。他们还设立了市级创业引导基金和市级创投公司，对创投基金承办权实行市场化配置，一个月试运营后实现政府收益800万元。此外，市直还通过政府采购融资3000万元，支持中小企业发展。去年，全市公共资源市场配置额332.7亿元，其中，国有土地等收益性资源出让收入154.8亿元，工程、货物、服务等支出性资源配置177.9亿元，增收5.31亿元，节支23.1亿元。土地、资本、资产等市场要素的增加，配置效率的提高，促进了经济稳定增长。去年，全市实现地区生产总值同比增长10.2%。



市场逼出来的改革

一边是政府囊中羞涩，一边却是大量公共资源在“体外循环”。“穷财政”，要求我们向规范管理要财政保障能力，向规范管理要资金使用效益。”菏泽市财政局局长周铁伦告诉记者，从2013年开始推行的“一个笼子储存、一个平台配置、一个渠道收支、一套机制监督”的“四位一体”公共资源市场化配置改革，就是为实现公共资源的最大使用效益，确保公共资源“滴水不漏”。

让所有的公共资源纳入一个“笼子”，摸清家底是第一步。菏泽市财政局部门下了3个月的“笨工夫”，一条条整理归纳出10大类746项公共资源品目目录，其中收益性公共资源5类340项，支出性公共资源5类406项。按品目目录，明确了公共资源管理部门、行业监管部门、收入管理方式和支出管



省了费用 去了心病

从2013年底开始，价值50万元以上的医疗设备采购，都要进入公共资源市场化交易平台公开招标，并在市财政局监督下进行。菏泽市中心血站站长巨昆松地说：“这种方式能让我们采购单位变得更加超脱，免去很多‘人情债’。”

“为最大限度避免暗箱操作，我们切断了招标单位与中介机构的经济联系，切断了招标单位与评审专家的联系，切断了评审专家和代理机构的联系，切断了竞标企业之间的联系，确保这个市场公开、公正、透明。”潘丙波进一步说。

“高价”水草必须“斩草除根”。2014年9月10日，“两河”水生态治理采购项目进场交易，以政府购买服务的方式，向社会公开招标，有4家专业工程公司参与竞争。评标委员会从价格、技术、信誉、服务等方面进行综合

理渠道等。这其中，不仅包括矿产土地等自然资源，也包括户外广告经营权、公交线路经营权、文化体育活动冠名权，甚至建筑垃圾的处置权等往往被忽视的项目也包括在公共资源范围之内。在此基础上，菏泽建立起公共资源项目库，实行“一个笼子储存”，构建起公共资源项目管理体系，有效提高了政府统筹公共资源的能力。“将公共资源纳入统一的项目库，实际上就是盘了一次家底，到底有多少公共资源，谁在掌握这些资源一目了然，堵死了浪费和损耗的漏洞。”潘丙波说。

摸清家底后，菏泽又用市场化手段整合了原有的11个公共资源交易市场，制定统一的交易流程和规则，建立统一的公共资源交易平台，实行“一个平台配置”，构建起公共资源配置市场

体系，改变了各自为政、部门行业说了算的状况，实现公共资源市场化配置应进必进、不留死角。

为有效避免配置预算不健全、收支不规范等难题，菏泽建立了统一的公共资源配置收支预算制度，实行“一个渠道收支”，构建起公共资源配置收支管理体系。目前，该市公共资源配置收入直接征收率和支出规范率均达到100%。

为解决监督机制不统一、不规范问题，菏泽还实行“一套机制监督”，构建起公共资源配置监督体系。对所有公共资源配置单位主体监督责任，落实行业监管部门的首席监督职责，强化财政部门的综合监管责任，以及纪检、监察、审计等部门各司其职依法监管的多维监管体系。

评审后，最终确定山东天源水文化公司中标，中标价387万元。

“通过市场化配置，施工队伍更加专业，工程质量更有保障，每年可节约三四百万元，还给我们卸下了压在心头的包袱。”菏泽市水利局水生态文明管理办公室副主任彭响感慨地说。

2014年1月，菏泽市政府果断收回了赵王河畔的16栋门头房，通过集中拍卖、租赁等方式，让国有资产在阳光下运行。

曾经为争取项目代理权而连夜驱车几百公里拉关系、跑门路的山东省建设工程招标中心有限公司菏泽分公司经理李伟对记者说：“如今我们唯一要做的就是练好内功，提高服务质量。公开透明有序的市场环境，让我们省心省力又省钱。”

调查视点



菏泽市工程建设项目开标现场。 资料图片



菏泽市通过市场化配置引入1200万元，在城区建设了2000辆规模的公共自行车系统。 资料图片

贾康

公共资源配置是政府的基本职能之一，合理配置公共资源，不断提高其配置效率，充分发挥政府职能，是各级政府的重要责任。在当前我国深化预算管理体制、推进供给侧结构性改革、促进PPP模式积极实践的背景下，公共资源配置方式的整合和创新具有重要意义。山东菏泽通过建立“四位一体”的体系，全面推进和规范公共资源市场化配置改革，取得了较好的效果，其理论和实践价值已经超越了单纯交易平台的整合，成为探索公共资源配置系统治理的一条新路子。

菏泽的改革创新具有大局意识，体现了具体工作和中央改革决策精神的良好对接。在建立与现代国家治理体系相对应的现代市场体系的过程中，发挥了市场在资源配置过程中的决定性作用，同时也更好地发挥了政府的作用。现代财政制度作为支撑现代国家治理和现代市场体系有效运转的基础和重要支柱，是进行改革的重要条件。菏泽的公共资源配置改革实践符合国家治理现代化的逻辑和趋向，符合让市场更充分地发挥作用，政府通过以政控财、依财行政、更好发挥作用的精神，是一项非常有意义的创新。

菏泽的探索具有明确的问题导向，做法具有针对性。长期以来，公共资源管理作为财政管理的一项重要内容，虽然受到重视，但实践中还是存在各种各样的问题，与资产资源有关的糊涂账不少，解决办法缺乏针对性，甚至付了学费却无法追究责任。菏泽的探索就是针对公共资源管理低效问题寻求破解之道，在全局观和问题导向下，针对原来公共资源把公共权力部门化、部门权力个人化、个人权力利益化的弊端，找到法治化、阳光化手段和市场机制创新对接的有效途径，提高财政资金的使用绩效，提高工作效率。在目前政府推动供给侧改革节约成本鼓励创新、推进PPP工作优化管理增进效益的过程中，这些创新性做法抓住了问题的关键，可行性强，具有较好的示范价值。

菏泽“四位一体”机制的特征还体现为运行规范、透明度高。政府和市场主体注重分工协调，明晰作用边界，注重制度建设，规范工作流程，注重提升工作透明度，让公众了解公共资源配置相关的信息。政府施政信息的透明化，有助于更合理地行使公共资源配置权，公众有了知情权、建议权和监督权，能够有效约束政府行为，推动制度的改革和创新，这一点意义深远。新《预算法》要求信息透明、完整，全面财政改革配套方案和预算改革在透明度方面也要创新，这个过程虽然难度很大，但要坚持方向，持续推进。

在当前的改革深水区，应当给予政府部门一定的创新弹性空间，要敢闯敢试，继续鼓励摸着石头过河。菏泽的创新有了一个很好的框架和具体的进展，也有了对初步经验的总结，因此对于这一成果，应该充分重视，积极肯定，更要普及创新。今后，在进一步推进供给侧改革，促进PPP实践的工作中，要根据中央有关精神，更多地通过市场配置公共资源保障政府行为真正阳光化，体现公平竞争，实现公平正义。

（作者系全国政协委员、华夏新供给经济学研究院院长、中国PPP专业委员会会长）



群众享福利 政府有底气

“有了钱，政府才能把更多的财力投向民生改善，才能有足够的底气去发展社会事业。”周铁伦说，菏泽把公共资源配置收支全部纳入政府预算、部门预算或单位财务收支计划，超收和结余都由政府统筹安排，闲置资源得到有效利用，收益和支出性资源得以配置到国计民生急需的地方，促进了社会事业发展和公共服务能力提高。截至今年11月底，菏泽实施环境保护、文化教育、医疗卫生、交通安全、城市建设等民生项目218个，完成配置金额18.23亿元，节支率达12.96%。实行公共资源市场化配置促进了增收节支，大幅度提升了财政保障能力。市级财政投向民生的支出占公共财政预算支出比达75.6%，同比提高2.8个百分点。

去年，菏泽通过BT以及融资租赁等方式，先后引进2亿元的城市道路污水处理工程项目，通过土地融资等方式支持总投资10亿元的菏泽一中老校区改建、

南校区扩建和市实验小学改扩建工程，还引进社会资本参与投资4.95亿元的开发区中小学建设等项目，投入1200万元在城区建设2000辆规模的公共自行车系统等，让当地百姓充分享受着公共资源市场化配置改革带来的福利。

公共资源的“阳光化”，还保障了群众的知情权、监督权和参与决策权。实行公共资源市场化配置改革以来，市级共组织公共资源配置招投标活动1005次、参与评标专家4813人，终止并重新组织招标项目15个，没有发生一起严重违法犯罪行为。

中国社会科学院财经战略研究院院长高培勇认为，如何去管理具有公共性质的资源，始终是需要探索的一个课题。菏泽在这方面做了多年来我们一直该做、一直想做，但一直没有完全做好的事情。“菏泽这个做法从根本上解决了公共资源多头管理的问题，真正体现政府的统一管理、统一配置。”管理专家袁政慧认为。