

# 中办国办印发《关于创新政府配置资源方式的指导意见》



“作为创新政府配置资源方式的顶层设计文件,《关于创新政府配置资源方式的指导意见》的出台,旨在减少政府对资源的直接配置,提高政府配置资源的效率、效益和公平性,提高公共资源配置的规范化、法治化和市场化水平的政策取向。”国务院发展研究中心副主任王一鸣说。

本报记者

顾阳

效

改革开放以来,市场在资源配置中的作用不断增强,但政府直接配置资源的范围仍然过宽,市场价格扭曲、配置效率低下、公共服务供给不足、市场监管不到位等问题依然突出。王一鸣表示,《指导意见》提出要健全公共资源产权制度,进一步厘清行政性配置资源的范围,优化政府配置资源的结构,加快建设新型资源配置体系,从根本上解决这些体制机制问题。

据介绍,《指导意见》将政府配置的资源界定为政府代表国家和全民所拥有的自然资源、经济资源(主要是经营性国有资产)、社会事业资源(主要是非经营性国有资产)等公共资源。针对上述三类资源的非属性,《指导意见》提出了具体的分类举措。

在创新自然资源配置方式上,要以建立健全产权制度为基础,实现资源有偿获得和使用。

王一鸣表示,产权明晰是引入市场机制配置资源的基础和前提。对于法律明确规定由全民所有的土地、矿产、水流、森林、草原、海域等自然资源,要建立明晰的产权制度,在全民进行确权登记的基础上,区分自然资源所有者和监管者职能,着力解决自然资源所有者不到位、所有权边界模糊等问题。“在此基础上,完善自然资源有偿使用制度,更多引入竞争机制,完善自然资源及其产品价格形成机制,为开展使用权交易提供基础。同时,要发挥空间规划对自然资源配置的引导约束作用,科学配置和严格管控各类自然资源”。

在创新经营性国有资产配置方式上,要明确委托代理关系的制度安排,建立健全国有资本形态转换机制。

对于金融类和非金融类经营性国有资产,要建立健全以管资本为主的国有资产管理体系。优化国有资本布局,推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域集中。完善国有资本授权经营体制,改组组建国有资本投资、运营公司。建立健全国有资本形态转换机制,提高国有资本流动性,积极推动经营性国有资产证券化。

“要规范经营性国有资产处置和收益分配,企业重大资产转让应依托统一的公共资源交易平台公开进行。同时,强化国有资本基础管理,严防国有资产流失。”王一鸣说。

在创新非经营性国有资产配置方式上,要引入竞争机制,实现更有效率的公平性和均等化。推进政事分开、管办分离,理顺政府与事业单位在基本公共服务供给中的关系。推进基本公共服务均等化,制定国家基本公共服务清单。创新公共服务供给方式,建立政府主导、社会参与、自主运行、公众监督的多元化公共服务供给机制。推进非经营性国有资产整合与共享,构建共享平台,实现公共科技、教育、医疗、文化等资源共享。

“创新上述三类资源配置方式,分别与生态文明体制改革、国有企业改革、事业单位改革等举措相衔接,体现改革的综合配套和系统集成。此外,还要在资源配置的组织方式和监管方式加以创新。”王一鸣表示,创新资源配置组织方式,主要是要建立公共资源目录清单,加快推进公共资源交易全过程电子化,完善市场交易机制,健全信息资源机制;创新资源配置监管方式,主要是要加强和完善信用监管、协同监管、动态在线监管和全过程监管。

王一鸣坦言,创新政府配置资源方式的工作难度大、利益关系复杂,要鼓励在实践中探索创新,不断深化认识,积累经验,“建立健全容错和纠错机制,对一些难度较大的改革,在前期充分调研论证的基础上,可给予地方更大的探索实践空间”。

## 中国银行业监督管理委员会北京监管局关于换发《中华人民共和国金融许可证》的公告

下列机构经中国银行业监督管理委员会北京监管局核准,换发《中华人民共和国金融许可证》,现予以公告。

诚通财务有限责任公司

英文名称:CHINA CHENGTONG FINANCE CORPORATION LTD.

机构编码:L0149H211000001

业务范围:许可该机构经营中国银行业监督管理委员会依照有关法律、行政法规和其他规定批准的业务,经营范围以批准文件所列的为准。

批准成立日期:2012年05月25日

住所:北京市西城区复兴门内大街158号远洋大厦12层1201-1228室

金融许可证流水号:00591934

发证日期:2017年01月03日

以上信息可在中国银行业监督管理委员会网站(www.cbrc.gov.cn)查询

生态功能及农牧民从事农牧业生产必需的资源外,可推动自然资源资产所有权和使用权相分离,明确自然资源所有权、使用权等产权归属关系和权责,适度扩大使用权的出让、转让、出租、担保、入股等权能。

(五)健全国家自然资源资产管理体制。区分自然资源资产所有者和监管者职能,健全国家自然资源资产管理体制,依照法律规定,由国务院代表国家行使所有权,探索建立分级代理行使所有权的体制。划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界,按照不同资源种类和在生态、经济、国防等方面的重要程度,研究实行中央和地方政府分级代理行使所有权职责体制。完善自然资源监管体制,强化各自然资源管理部门监管职能,使自然资源资产所有者和监管者相互独立、相互配合、相互监督。

(六)完善自然资源有偿使用制度。建立健全全民所有自然资源的有偿使用制度,更多引入竞争机制进行配置,完善土地、水、矿产资源和海域有偿使用制度,探索推进国有森林、国有草原、无居民海岛有偿使用。在充分考虑资源所有者权益和生态环境损害成本基础上,完善自然资源及其产品价格形成机制。发挥资源产出指标、使用强度指标及安全标准等的标杆作用,促进资源空间产出、高效利用。

(七)发挥空间规划对自然资源配置的引导约束作用。以主体功能区规划为基础,整合各部门分头编制的各类空间性规划,编制统一的空间规划,合理布局城镇空间、农业空间和生态空间,划定城镇开发边界、永久基本农田和生态保护红线,科学配置和严格管控各类自然资源。健全国土空间用途管制制度,将开发强度指标分解到各县级行政区,控制建设用地总量。将用途管制扩大到所有自然生态空间,确定林地、草原、河流、湖泊、湿地、荒漠等的保护边界,严禁任意改变用途。

(八)推进无线电频率、空域等资源优化配置。对地面公众移动通信使用频率等商用无线电频率、电信网码号等资源,要逐步探索引入招投标、拍卖等竞争性方式进行配置。优化空域资源配置,提高空域资源配置使用效率,增加民航可用空域,深化低空空域管理改革。

### 三、创新经营性国有资产配置方式

对于金融类和非金融类经营性国有资产,要建立健全以管资本为主的国有资产管理体制,优化国有资本布局,推动国有资本合理流动、有序进退和优化配置,提高国有资本配置效率和效益。

(九)优化国有资本布局。紧紧围绕服务国家战略,统筹规划国有资本战略布局,建立动态调整机制。落实国家产业政策和重点产业布局调整总体要求,优化国有资本重点投向和领域,推动国有资本向关系国家安全和国民经济命脉和国计民生的重要行业和关键领域、重点基础设施集中,向前瞻性战略性新兴产业集中,向具有核心竞争力的优势企业集中。完善国有资本退出机制,研究国家持股金融机构的合理比例,对系统重要性金融机构保持控制力,对其他机构按照市场化原则优化股权结构,激发社会资本活力。

(十)完善国有资本授权经营体制。建立以管资本为主的国有资产监管体系,改革国有资本授权经营体制,改组组建国有资本投资、运营公司,开展政府直接授权国有资本投资、运营公司履行出资人职责的试点。国有资本投资、运营公司通过开展投融资、产业培育、资本整合等,优化国有资本布局结构;通过股权运作、价值管理、有序进退,促进国有资本合理流动,实现保值增值。国有资本投资、运营公司作为国有资本市场化运作的专业平台,依法自主开展国有资本运作,对所投资企业行使股东职责,按照责权对应原则切实承担起国有资本保值增值责任。

(十一)建立健全国有资本形态转换机制。坚持以管资本为主,以提高国有资本流动性为目标,积极推动经营性国有资产证券化。建立健全优胜劣汰市场化退出机制,加快处置低效无效资产,支持企业依法依规通过证券交易、产权交易等市场,以市场公允价格处置国有资产,实现国有资本形态转换,用于国家长远战略、宏观调控以及保障基本民生的需要,更好服务于国家发展目标。

(十二)规范经营性国有资产处置和收益分配。企业重大资产转让应依托统一的公共资源交易平台公开进行。重大经营性国有资产出租、出借要引入市场机制,做到公开、公正、透明。建立覆盖全部国有企业、分级管理的国有资本经营预算管理制度,国有资本收益和国有资产处置等非税收入,必须按规定及时足额上缴国库并纳入政府预算,更多用于保障和改善民生,国家另有规定的从其规定。逐步提高国有资本收益上缴公共财政比例,划转部分国有资本充实社保基金。

(十三)强化国有资本基础管理。守住防止国有资产流失的底线。强化国有产权流转环节监管,创新监管方式和手段,协同推进监管工作,按照收放有度要求,实现维护出资人权益和尊重企业自主经营权的有效结合。

### 四、创新非经营性国有资产配置方式

对于实施公共管理和提供公共服务的目的的非经营性国有资产,坚持公平配置原则,积极引入竞争机制提高配置效率,提高基本公共服务的可及性、公平性。

(十四)推进政事分开、管办分离。区分政府作为资源配置者和行业监管者的不同职能,创新和改进政府直接配置资源的方式,强化教育、医疗、养老、文化、体育等部门的行业监管职能。放开相关行业市场准入,放松价格管制,促进公平竞争。区分基本与非基本公共服务,理顺政府与事业单位在基本公共服务供给中的关系,推进政事分开、事企分开、管办分离。创新与事业单位运行相适应的制度体系,健全事业单位法人治理结构。

(十五)推进基本公共服务均等化。围绕均等化、标准化、法治化,加快健全国家基本公共服务制度,制定国家基本公共服务清单,动态调整服务项目和标准,促进城乡区域间服务项目和标准有机衔接,推动基本公共服务公平共享。合理确定各级政府的财政事权和支出责任。加强基本公共服务资源均衡配置,推动基层基本公共服务资源优化整合,提高服务效率。

(十六)创新公共服务供给方式。建立政府主导、社会参与、自主运行、公众监督的多元化公共服务供给体制。各地区各部门可以根据需要和财力状况,通过特许经营、政府购买服务等方式,扩大和改善公共产品和服务供给。推进公益类事业单位改革,强化公益属性,创新体制机制,提高供给质量和效益。制定发布政府购买服务指导性目录,引入竞争机制,提高财政资金使用效率。采取人员培训、项目指导、公益创投等多种途径和方式,提升事业单位、企业和社会组织承接政府购买服务能力。

(十七)推进非经营性国有资产整合与共享。在清产核资、界定产权的基础上,进一步打破部门行政化分割,构建共享平台,实现公共科技、教育、医疗、文化等资源共享。建立资产共享共用与资产绩效、资产配置、单位预算挂钩的联动机制,避免资产重复配置、闲置浪费。对行政事业单位超标准配置、低效运转或者长期闲置资产,要建立完善的调剂机制,有效盘活存量资产,实现高效利用。按规定程序报经批准后,允许将部分闲置的非经营性国有资产转为经营性国有资产。

(十八)推进行政事业单位资产管理。依据行政事业单位职能及其工作性质,按完成职能的最低限度和最优标准配置资产。制定行政事业单位资产配置标准体系,针对通用、专用资产实施不同的配置标准,严格非经营性国有资产建设项目申报,强化预算约束和财政拨款控制,符合预算管理规定的非经营性国有资产配置涉及的管理费用支出具体安排应编入预算,经同级人民代表大会或其常务委员会审议批准后方可向社会公开。建立健全全方位、多层次的资产管理和监督体系,建立工作机制,加强资产使用、处置和收益管理,确保规范高效使用、公开透明处置,确保资产处置收入和出租、出借收入应收尽收,防止国有资产流失。

### 五、创新资源配置组织方式

着眼于各类资源的整合管理和高效利用,依托国家公共资源交易服务平台,加强清查核算和综合管理,创新服务方式,构建新型组织和服务体系。

(十九)建立公共资源目录清单。结合编制权责发生制政府综合财务报告制度中的资产负债表、自然资源资产负债表,全面开展公共资源清查,系统梳理现有政府配置公共资源的数量和范围、各项资源产权归属、市场化配置情况以及监管主体、监管制度等。对公共资源进行适当分类并按类逐项登记,明确资源底数。建立完善的资源申报、登记、调整、公开和报告制度,资源清单根据资源变动进行动态调整、及时更新。

(二十)加快推进公共资源交易全过程电子化。按照国务院办公厅印发的《整合建立统一的公共资源交易平台工作方案》精神,推动公共资源交易全过程电子化,充分发挥信息技术在提高交易效率和透明度,节约资源和交易成本,解决公共资源配置领域突出问题方面的优势,实现公共资源交易平台从依托有形场所向以电子平台为主转变,为市场主体和社会公众服务,为行政监管部门依法履职提供便利。积极稳妥推进公共资源电子交易系统市场化竞争,引导市场主体参与平台服务供给。做好国家公共资源交易平台和不动产登记平台的对接和数据共享。

(二十一)完善市场交易机制。在摸清底数的基础上,对政府配置资源中应该或可以通过市场化方式配置的资源,按照应进必进、能进必进的原则,严格将其纳入统一的公共资源交易平台进行规范交易,采取招拍挂或其他方式进行配置。针对不同公共资源特点,明确交易基本规则,准确评估资源价值,严格规范交易程序,确保交易过程公开公平公正。培育资源价值评估的专业人才队伍,完善相关技术标准体系。

(二十二)建立健全信息服务机制。推

动各级公共资源交易平台加大信息公开力度,依法公开交易公告、资格审查结果、成交、履约及变更等信息。加快建立市场信息共享数据库和验证互认机制,逐步实现市场主体登记注册信息全国范围内共享互认。建立公共资源交易市场主体信用信息库,实现市场主体信用信息共享。加强公共资源交易数据统计分析、综合利用和风险监测预警,为市场主体、社会公众和行政监管部门提供信息服务。

### 六、创新资源配置监管方式

全面履行政府监管职能,转变监管理念,坚持运用法治思维和法治方式,创新监管机制和监管方式,构建依法监管与信用激励约束、政府监管与社会监督相结合的新型监管格局。

(二十三)加强和完善信用监管。加快推进社会信用体系建设,建立健全市场主体信用评价制度,建立信用信息互通共享机制,完善全国信用信息共享平台,健全守信联合激励和失信联合惩戒机制。充分发挥信用管理在事中事后监管中的作用,将市场主体参与公共资源交易活动的信用信息作为实施监管的重要依据,建立失信黑名单制度,强化信用约束。

(二十四)加强和完善协同监管。在理顺各部门监管职责、落实执法责任的基础上,以加强市场监管为重点,建立健全行业主管部门监管、国有资产监管与行政审批、司法、监察、审计监督等衔接机制,建立跨部门、跨区域执法协作机制,推动实现各部门和地区之间监管资源共享、联动预防防控、联动检查处理,形成各司其职、各负其责、横向协调、纵向联动的协同监管新格局。

(二十五)加强和完善动态在线监管。运用互联网和大数据技术,依托政务服务平台上平台,对公共资源配置项目规划、评估、审核、交易、收支等过程实施电子化行政监督,全面记录各市场主体、服务机构、监管机构信息,形成来源可溯、去向可查、监督留痕、责任可究的完整信息链条,实现实时动态监管和在线即时监督监测。

(二十六)加强和完善全过程监管。严格执行招标投标法、政府采购法等法律法规,规范招标人、投标人、评价人、中介机构等相关方行为,依法依规公开相关信息,确保公共资源配置全过程公开透明。强化惩戒措施,依法纠正和查处违法违规行为,并及时向社会公布。

### 七、强化组织领导和实施保障

(二十七)加强组织领导。各地区各部门要充分认识创新政府配置资源方式改革的重要性,把创新政府配置资源方式列入重要工作日程,完善工作机制,明确和落实责任分工。强化舆论引导,大力宣传和解读创新政府配置资源方式的重要意义和政策措施。加强调查研究,政策指导和工作协调,及时掌握和研究解决资源配置改革中的困难和问题。强化督查考核,建立科学的绩效考核制度,对公共资源配置情况定期开展绩效评价和综合性考核。

(二十八)鼓励开展改革探索。创新政府配置资源方式涉及面广,情况复杂,各地区各部门要结合工作实际,积极开展改革探索,建立健全有效推进改革的问责、容错和纠错机制。在维护全国统一大市场的前提下,支持各地区在新型城镇化、国资国企改革、区域性金融市场和金融机构、房地产税、养老和医疗保障等方面探索创新。各省(自治区、直辖市)可根据经济社会发展需要,将部分经营性国有资产由实物形态转变为资本形态,将部分统筹使用后仍闲置的非经营性国有资产转为经营性国有资产,其经营收益或出让变现所得上缴财政,统筹用于保障和改善民生。认真总结各地区在实践中的经验做法,及时加以推广。

(二十九)建立健全法律法规。健全政府配置资源相关法律法规和规章,加大法律法规制定调整释法工作力度,着力完善资源产权制度,调整相关法律法规中有关市场准入、市场主体资格、行政许可等方面不符合市场化改革方向的规定,明确资源所有者权益,健全资源产权占有、使用、收益、处分制度。根据创新政府配置资源方式需要,加快修订完善涉及自然资源、经济资源、社会事业资源配置等方面法律法规。加快制定有关产权保护、社会信用、公平竞争等方面法律法规。

(三十)完善相关配套制度。根据法律法规的制定和修改情况,加快完善市场准入和退出、交易规则、公平竞争、特许经营等方面的配套制度,协同推进行政审批、财税、金融、投资、价格、国有企事业单位等各方面改革。加快制定完善自然资源、公共服务领域专项规划,科学建立公共服务和公共设施配置定额指标,资源开发强度指标、使用效率指标、效益评价指标,合理确定并公布指标标准,指导和引导地方各级政府和市场主体合理配置资源,建立健全促进资源节约集约利用、资源管理责任以及政府考核、激励、监督等方面制度。建立健全资源配置信息公开和公众参与制度,资源配置目标、原则、程序、配置结果等信息,除涉及国家安全内容外,要一律向社会公开,充分发挥社会公众和第三方专业机构在创新政府配置资源方式工作中的积极作用。

### 一、总体要求

(一)指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神 and 治国理政新理念新思想新战略,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,主动适应把握引领经济发展新常态,牢固树立和贯彻落实新发展理念,提高政府治理能力和水平,着力推进供给侧结构性改革,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。对于适宜由市场化配置的公共资源,要充分发挥市场机制作用,切实遵循价值规律,建立市场竞争优胜劣汰机制,实现资源配置效益最大化效率和最优化。对于不完全适宜由市场化配置的公共资源,要引入竞争规则,充分体现政府配置资源的引导作用,实现政府与市场作用有效结合。对于需要通过行政方式配置的公共资源,要遵循规律,注重运用市场机制,实现更有效率的公平性和均等化。通过创新公共资源配置方式,促进经济社会持续健康发展。

#### (二)基本原则

——问题导向,分类施策。针对政府配置资源方式单一、行政性配置手段较多的突出问题,坚持从体制上改革突破,构建科学、合理、规范的公共资源配置长效机制。根据各类公共资源的不同情况和特点,分类开展创新资源配置方式。

——提高效率,促进公平。正确处理效率与公平的关系,更加注重公共资源配置的公平性,充分发挥市场机制作用,拓展竞争性配置的公共资源范围,以资源配置方式创新推动实现公平配置基础上的效率提升,努力实现全体人民公平分享公共资源收益。

——平台整合,信息共享。整合分散设立的各类公共资源交易平台,立足公共服务职能定位,完善管理规则,优化市场环境,着力构建规则统一、公开透明、服务高效、监督规范的公共资源交易平台体系。依托大数据、云计算等信息技术,加快推进交易全过程电子化,实现交易全流程公开透明和信息共享。

——依法依规,创新监管。坚持运用法治思维和法治方式,着力健全规划、产权、监管等各方面制度,推动各类公共资源依法依规、公开透明配置。严格区分政府资源配置职能和监管职能,创新资源配置监管方式,实现对公共资源配置的动态和全程监管。

(三)改革目标。创新政府配置资源方式,自然资源方面要以建立产权制度为基础,实现资源有偿获得和使用;经济资源方面(主要指金融类和非金融类经营性国有资产)要突出国有资本的内在要求,明确委托代理关系的制度安排,建立健全国有资本形态转换机制;社会事业资源方面(主要指非经营性国有资产)要引入市场化手段和方法,实现更有效率的公平性和均等化,促进公共资源配置更高效、更公平、更可持续。

到2020年,公共资源产权制度进一步健全,形成合理的资源收益分配机制,资源所有者权益得到进一步保障;行政性配置范围进一步厘清,结构进一步优化,市场配置资源的决定性作用明显增强;以目录管理、统一平台、规范交易、全程监管为主要内容的新型资源配置体系基本建立,资源配置过程公开公平公正,公共资源配置的效益和效率显著提高。

### 二、创新自然资源配置方式

法律明确规定由全民所有的土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、海域、无居民海岛、滩涂等自然资源,建立明晰的产权制度、健全管理体制,对无线电频率等非传统自然资源,推进市场化配置进程,完善资源有偿使用制度。

(四)建立健全自然资源产权制度。坚持资源公有、物权法定,明确全部国土空间各类自然资源资产的产权主体。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等所有自然资源生态空间统一进行确权登记。区分全民所有和集体所有,明确国家对全民所有的自然资源的所有者权益。除具有重要