

DOI:10.13766/j.bhsk.1008-2204.2015.0440

# 事业单位土地使用权国有资产治理的权力配置

高鹏程

(北京大学 政府管理学院, 北京 100871)

**摘 要:** 事业单位是在中国社会发展中出于公益目的,以国有资产提供社会服务的组织类型。中国事业单位的数量庞大,提供的社会公益服务种类繁多,同时也占有大量土地。在事业单位土地使用权治理过程中,由于权力配置不能适应事业单位的历史状况,致使该领域存在着多重问题。重新设定公共治理假设,弥补法律法规漏洞,重新检查社会组织分立和资产分流不同步的不良后果,能够有效提高该领域的治理水平。

**关键词:** 事业单位; 土地使用权; 国有资产; 权力配置; 社会公益服务

中图分类号: D63      文献标志码: A      文章编号: 1008-2204(2015)06-0020-04

## On Power Configuration of Governance of Public Institutions' Land Use Rights as State-owned Assets

Gao Pengcheng

(School of Government, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** In China, public institutions are special organizations providing social services for public purposes by using state-owned assets in the social development. A huge number of public institutions provide a wide range of social services, and occupy a lot of land. As the power configuration can't meet the historical condition of the public institutions, multiple problems arise in the governance of the land use rights of public institutions. The paper suggests resetting the assumptions of public governance, making up legal loopholes and reexamining the adverse effects of non-synchronizations between the separation of social organizations and assets splitting to effectively improve the level of governance in this area.

**Key words:** public institutions; land use rights; state-owned assets; power configuration; social services

事业单位是有着鲜明中国特色的社会组织类型。中国教育、卫生、科技、文化等领域内数量庞大的事业单位,为中国社会发展和现代化提供了丰富的社会服务,成为支撑中国社会发展的重要支柱之一。同时,事业单位也占用了大量社会公共资源,事业单位管理由此成为公共治理的重要内容。公共治理所推崇的公平、公正和效率原则同样适用于事业单位管理。在事业单位所占用的公共资源中,土地使用权国有资产是其重要组成部分。随着中国城市化、城镇化水平不断提高,土地使用权的市场价格不断升高,通过各种方式侵占事业单位土地使用权国有资产的情况正在变得日益严重。其中,事业单位

土地使用权国有资产治理的权力配置是该问题形成的重要原因。

### 一、事业单位土地国有资产的治理状况

改革开放前的计划经济时期,虽然在运行方式上存在不同,但中国的单位在法律法规上未进行明确分类。改革开放后,企业、行政机关、事业单位和社会组织才被逐渐区分开来并加以管理。中国改革开放对不同单位分类进行管理的过程中,国有资产尤其是土地使用权资产的管理方式及其相关权力配

置是通过渐进改革构建起来的。具体来说,这种构建过程是在两条线索上同时进行的。

第一条线索,就是事业单位作为法律法规所规范的组织单位主体的建立。事业单位术语早就存在于日常管理中,但是改革开放前并没有正式法律文件予以规定。<sup>[1]</sup>1998年10月25日国务院第225号令公布了《事业单位登记管理暂行条例》,其第2条规定:“本条例所称事业单位,是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织”。由此,事业单位通过两个要件与公共治理紧密相连,其一是“利用国有资产”,其二则是“为了社会公益目的”提供“社会服务”,而国有资产和公益都属于公共治理的重要内容。2006年6月27日修订的《事业单位登记管理暂行条例》对此定义未作改变。

第二条线索,就是国有资产作为特定类型组织的构成要素的分流。在计划经济时期,单位的资产都是全民所有制和集体所有制资产。改革开放后,各类资产是作为社会组织的要素,随着不同类型社会组织的确立而次第分流的。其中,企业是较早受法律法规规范的组织。改革开放后,出于引进外资的需要,中国制定了一系列的企业法律法规,其中包括《中外合资经营企业法》(1979)、《外资企业法》(1988)、《中外合作经营企业法》(1988)和《全民所有制工业企业法》(1988)。这些法律对企业资产的产权进行了界定,同时也对具体资产进行了分流。

事业单位作为使用国有资产来提供社会公共服务的社会组织,其国有资产的管理和治理一直是相对滞后的。事业单位改革经过多年试点,直到1998年才推出《事业单位登记管理暂行条例》,将事业单位正式推入法人治理轨道,这时距改革开放开始的1978年已有20年了。

在这20年中,中国经济最引人注目的现象之一就是大量农村人口向城市转移,致使中国城市数量、城区面积和城市人口快速膨胀。由于需求方面的膨胀,城市中心的土地价格不断攀升,某些特大城市的土地使用权可以说是寸土寸金。正因如此,越接近特大城市、越接近城市中心区的事业单位土地,就越会成为各种市场力量觊觎和猎取的对象。这是因为,以各种方式占有事业单位土地使用权来谋求经济利益是必然的。

全国事业单位的土地使用权状况并无详细的公开数据。然而,有关论文中显示该领域治理似乎存在着重大隐忧。有人提出,当前事业单位土地使用权国有资产存在着“房屋、土地资产底数不清”“房屋、土地‘两证’不全”“产权界定面临困难”以及“资产处置程序不严格”等重大问题<sup>[2]</sup>;亦有人提出,“底数不清”“权证缺失”“使用混乱”“处置随意”是事业单位土地使用权资产当前存在的主要问题<sup>[3]</sup>。在某些特大城市中,单幅土地的价格经常达到数亿元,甚至达到数百亿元。

考虑到中国存在着数百万家事业单位,它们有权利以“公益”为目的和名义,通过原来占有和划拨方式获得大量作为公共资源的土地使用权国有资产。如果这些土地流入市场,不仅会严重削弱事业单位提供公益性社会服务的能力,而且必将会导致土地市场的严重混乱和腐败问题。

## 二、事业单位土地国有资产治理的权力配置

事业单位土地国有资产治理方面所存在的问题,有着历史、制度、法律、政治变迁等多重方面原因。其中,事业单位土地国有资产治理的权力配置是影响该领域公共治理水平和效率的重要因素。对于事业单位土地国有资产进行管理的权力配置,可以从多个角度展开分析。

首先,从权力部门职权配置而言,事业单位土地国有资产管理主要涉及土地管理部门、事业单位主管部门和财政管理部门等三类主要部门,在更深层次上还涉及机构编制部门等。

土地管理部门包括国土资源部门和城市规划部门等。由于中国存在着五级政府管理体制,《土地管理法》(1986年6月26日,1998年和2004年进行了修订)允许省级政府自行设立土地使用权的审批和划拨体制,因此,不同地区可能由本级政府土地部门或者由上级政府土地部门进行管理。事业单位土地使用权取得和确认土地使用权,需要经过土地管理部门。

财政管理部门包括财政部门、国有资产管理部门等。财政部门主要是将土地使用权作为事业单位的国有资产进行管理。土地使用权要记入会计资产负债表的相应科目,其价值要经过资产评估,同时财政

部门对土地使用权国有资产的处置具有监督批准权。

主管部门是事业单位的上级,事业单位依据其所提供的公益性社会服务的类型归属于相应部门进行管理。主管部门对事业单位的治理权包括机构编制权、人事权、财权、组织权等。事业单位的土地使用权国有资产的直接决定者,实际上是主管部门,财政部门具有最终审批权。

除上述三个部门对事业单位进行直接治理外,其他部门如机构编制部门也同样可以间接影响控制土地使用权的上述三个机构。大致而言,机构编制部门可以从三个方面影响事业单位土地国有资产治理:(1)负责具体事业单位的设立、分立、合并和注销登记工作;(2)负责直接权力部门内部机构编制的设立和调整,如决定主管部门内部土地使用权管理分支机构的设立撤销;(3)调整土地使用权国有资产相关权力部门的配置状况。

其次,从事业单位土地来源角度来说,特定事业单位获得土地使用权的途径并非仅仅是划拨,不同土地使用权获得方式涉及不同的权力配置。大致而言,事业单位获得土地使用权至少包括:(1)特定事业单位从计划经济时期就一直占有某特定土地的使用权,但该土地使用权并未进行任何登记。(2)特定事业单位在按照现行法律登记为法人后,从土地管理部门通过划拨方式获得特定的土地使用权。(3)特定事业单位因合并占有另一事业单位或其他组织的土地使用权。(4)特定事业单位因分立从原被分立的事业单位或其他社会组织获得土地使用权。(5)特定事业单位通过财政拨款从土地市场上购买特定的土地使用权。(6)特定事业单位因土地使用权置换而获得其他特定土地使用权。(7)特定事业单位因土地开发而获得土地使用权,如填湖、填海等。当然,除上述情况外,还存在着其他社会实践中可能的土地使用权获得方式。因而,事业单位土地使用权的获得并不是划拨这么简单,它们会随着事业单位组织的变动以及土地状况的变动,而发生相应的变动。

再次,从事业单位土地国有资产管理程序来说,事业单位土地使用权国有资产流失可能通过多种具体途径成为现实。这些具体途径包括:(1)确权“出卖”事业单位土地。中国很多事业单位都有着悠久的历史,有些事业单位甚至是晚清、民国时期建立起来的,其土地的实际占用比新中国还早。虽然这些

土地由这些单位持续且长期使用,但从未进行过登记。改革开放后,原来行业经济政府部门及其所属国有企业下属的事业单位,都被划归到相应的社会服务主管部门进行管理,这些事业单位实际占有的土地使用权并未予以登记。也就是说,这些土地在法律上处于无主状态,这样该事业单位就可以通过确权方式,将土地使用权让他方获得。(2)通过事业单位清算环节的“断链”,长期掩盖事业单位土地所有权被私下“出卖”的事实。事业单位在进行合并、分立、撤销或者变换管理层级时,按照有关法律应该进行清算。一旦事业单位进行清算,其土地流失情况就将暴露出来。因而,从特定土地使用权被“出卖”那个事业单位开始,不管此后该事业单位经过怎样的合并、分立和撤销,必定要在某个清算环节上保留瑕疵,才能确保土地使用权流失不被暴露出来。(3)特定事业单位通过所谓合作协议使用该事业单位土地使用权的方式,变相出卖土地使用权。如,与合作方签订 50 年或 70 年的土地使用权协议,这实际上等于将事业单位土地使用权国有资产出卖。除上述三种情况以外,具体社会实践中,还可能存在着各种令人拍案称奇的出卖事业单位土地使用权的途径或方式。

最后,从事业单位土地国有资产治理的监督权力配置来看,虽然土地使用权的市场价值巨大,但就管理层次而言,土地使用权不过是事业单位资产中的特定类型而已。各类监督权力部门往往难以深入会计科目层次,对其展开有效的监督。人大、政协、纪检、司法和审计等多种类型的权力监督部门虽然非常广泛,然而促使土地使用权流失的事业单位及其主管部门,仍然可能通过各种方式搪塞和阻挡相关部门对其进行的审查、监督和惩罚。

在这个意义上,土地使用权国有资产的权力配置,虽然由多个部门进行协同治理,但是他们仍然可能采取放任乃至合谋默许其流失的方式,对抗有关权力部门的监督和矫正。就此而言,当前的事业单位土地使用权国有资产的权力配置不仅不能说是完善的,而且其中甚至存在着危及社会经济安全的重大隐忧。

### 三、事业单位土地国有资权力配置的主要问题

事业单位土地使用权国有资产治理过程中所

隐藏的重大问题,很大程度上是由该领域的权力配置所引起的。该领域治理问题的产生,主要在于其权力配置的基本假设上隐含着重大漏洞,同时伴以法律法规规范相对粗糙,以及不同类型组织在分类管理和国有资产分流过程的非同步性,为事业单位土地使用权国有资产的流失创造了相应条件。

首先,事业单位土地国有资产权力配置的公共治理假设条件值得质疑。固然,就设立目的而言,事业单位是出于公益目的来提供社会服务的,然而设立组织的目的和组织中具体个人的目的却未必是一致的。在市场经济的条件下,面对着每平方米土地数万甚至数十万的昂贵价格,不仅市场主体可能会燃起贪欲,而且事业单位有关负责人也难免会受到巨大利诱。因而,假设事业单位负责人会出于公益目的采取维护事业单位组织的利益,是值得质疑的。进而,假设事业单位主管部门、财政部门、土地管理部门会相互制约、各司其职,不会让事业单位土地使用权国有资产流失,同样也不能够完全成立。为了个人获得贿赂甚至升职,向市场主体“出卖”土地或者讨好上级,在现实中也存在。

其次,涉及事业单位土地国有资产权力配置的有关法律法规存在缺陷。具体而言,包括如下方面:(1)事业单位组织变动过程中的清算执行不力。在事业单位的合并、分立和注销的过程中,要经过事业单位清算才能对独立法人组织进行变动,由于需要多个权力部门协作才能完成清算,实践中的各部门往往采取放任主管部门主导清算的情况,致使土地使用权的清算环节难以有效完成。<sup>[4]</sup>(2)对于尚未进行土地使用权确权却因历史承续实际占有的土地,《土地管理法》第 16 条规定:“土地所有权和使用权争议,由当事人协商解决;协商不成的,由人民政府处理”。显然,该条款是针对维护自身利益作为首要目标的市场经济主体而设立的,但是该条款并不适用于以国有资产从事公益目的的事业单位。这种协商优先的法律条款,将会为有关方面“出卖”事业单位土地使用权国有资产大开方便之门。(3)事业单位在土地使用权合作使用过程中,如果主管部门、财政部门对有关土地使用权的合作合同

缺乏有效监督,事业单位可能通过置换土地、变相出卖土地使用权等方式,将国家资产廉价出卖,从而绕过土地“招拍挂”的法定市场途径。

最后,事业单位土地国有资产权力配置,与不同类型组织的分类管理时间不同步,与不同国有资产的分流时间亦不同步。由于历史原因,企业、行政单位、事业单位、民办非企业组织等不同类型的组织,在从旧的计划经济分离出来进行分类管理的时点是不同步的,这就使特定土地使用权国有资产在特定时段处于新旧制度交替的中间状态,为有些主体侵占事业单位土地使用权国有资产提供了方便条件。同时,由于机构编制部门对于有关权力部门配置的调整,未能充分考虑到事业单位土地使用权国有资产的实际状况,致使权力部门协作治理方面出现错位状况。

#### 四、结论

事业单位是为中国社会提供公益服务的主要社会组织,土地使用权作为国有资产是保证事业单位能够提供公益服务的重要物质条件和要素。数以百万计的事业单位的土地所有权资产出现严重流失,不仅会危及事业单位提供公益服务的数量和质量,而且还会严重扰乱土地市场和国民经济的正常运行。优化事业单位土地使用权国有资产的权力配置状况,通过变更事业单位土地使用权国有资产的治理假设、弥补法律法规上的有关漏洞、检视组织分类管理和资产分流的不同步所造成的不良后果,都是提高事业单位土地使用权国有资产治理水平和效益的重要手段。

#### 参考文献:

[ 1 ] 张雅林. 审视事业单位的概念误区[ J ]. 中国行政管理, 2003 ( 2 ): 14—16.

[ 2 ] 张庆丰. 行政事业单位房屋土地管理工作存在的问题及对策[ J ]. 行政事业资产与财务, 2011 ( 6 ): 59—60.

[ 3 ] 闫聚陈, 申永振. 基层机关事业单位土地使用权资产的管理问题[ J ]. 预算管理会计, 2013 ( 7 ): 53—54.

[ 4 ] 高鹏程. 事业单位清算的多层法律架构及执行风险[ J ]. 行政管理改革, 2014 ( 12 ): 59—64.