

行政公物基础理论研究

朱维究,孟庆武

(中国政法大学 法学院,北京 100088)

[摘要]行政公物是行政事业单位以完成公共行政服务为目标而占有、使用的财产,是实现公民对公共利益的期待和受益权的物质保障,其外延包括党政机关、事业单位、社会团体、非政府组织、军队占有使用的财产。作为纯粹的行政法概念和学理概念,行政公物按照所有权的不同可以分为国有行政公物和私有行政公物,与非经营性国有资产、行政事业性国有资产既有区别又有联系。行政公物作为公共行政服务的物质基础,具有突出的公共功能和公法价值,构建我国行政公物制度的依据主要有宪法、法律、行政法规和其他规范性文件,从而对行政公物的形成、利用、管理和监督进行规范。

[关键词]行政公物;公共行政;法规范

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2019.07.015

一、研究缘起

(一)行政公物理论研究较为滞后

自20世纪80年代初恢复法学研究以来,我国行政法学界历来更多关注行政法治中的权力要件和人力要件,即对行政权力的划分与授予,公务人员行为的规范与惩戒(行政组织法等),行政行为的规范、监督与救济(行政行为法、行政诉讼法等),而对行政法治中的物力要件关注不足,所谓物力要件就是指行政法上的公物,公物一般包括行政公物和公共公物,前者是公共主体完成公共行政和公共服务的物质保障(办公场所、公务用车、执法工具等),后者是社会公众享

受公共福利的具体途径(道路、地铁、通信设施等)。行政法上的公物是当代行政法治的重要研究对象,^[1]然而公物理论研究却相对滞后,就行政公物而言,专题式的基础性研究极少。

(二)行政公物理论研究现状

仅以现存的关于公物理论研究的博士论文、专著及代表性文献为例,博士论文共有6篇,^[2]上述博士论文主要介绍了公物理论中的一些基础问题,并大篇幅地介绍了公共公物,较少对行政公物的基础性理论进行研究。就著作而言,比较详细介绍公物理论的著作主要有《中国行政法概要》(其中“第四编公产”)^[3]、《一般行政法原理》(其中“公产编”)^[4]、《公物法研究》^[5]、《行

作者简介:朱维究,国务院参事,中国政法大学法学院教授、博士生导师,研究方向:宪法与行政法学;孟庆武,中国政法大学法学院博士研究生,研究方向:宪法与行政法学。

政法视野里的公物利用研究》^[6]等,除行政法教材和公物研究的专著以外,还有《转型时期的国家所有权问题研究:面向公共所有权的思考》^[7]等民法及其他法科的著作涉及到公物或行政公物,上述著作对开创和推进我国公物理论研究、完善我国公物法治具有极大的意义。其中,《一般行政法原理》“公产编”中第十五章“行政公产的使用关系”第二、三节分别介绍了公务公产(本文所称行政公物)的使用和管理,^[8]这应当是关注和开展行政公物理论研究较早的有益探索,对当时“摸着石头过河”的改革实践具有一定的前瞻性理论意义。《公物法研究》和《行政法视野里的公物利用研究》对继续深入推进公物理论研究的意义也十分重大,尤其对于公共公物的管理与利用、公物法的构建等理论研究具有重大意义,但是对行政公物的关注仍然较少,正如肖泽晟在《公物法研究》中所言,本书主要探讨了公众用公物(本文所称“公共公物”),对于行政公物及其他课题,还需要广大学人研究探索。^[9]

在公开发表的文献中,从法学角度开展行政公物的专题式研究也非常少,较有代表性的是《行政公物与我国行政公物制度构建》,从概念界定、法律渊源及制度完善等方面对行政公物制度的构建进行了研究,^[10]还有些文献依据行政公物理论对公务车改革的成效进行了考察、提出了建议。^[11]此外,由于行政公物在外延上和非经营性国有资产、行政事业性国有资产概念存在交叉重叠,因此考察公共管理学、财政学等学科对上述国有资产的研究也极有益处,针对非经营性国有资产、行政事业性国有资产的研究,大体上包括管理体制(模式)、绩效评价、资产共享共用等,从研究重点上看,以资产管理的完善研究为主。

可见,在公法领域专门探讨行政公物的研究成果较为稀少,而行政公物虽然与非经营性国有资产、行政事业性国有资产在内涵外延上有类似的地方,但无论就概念本身还是公法与其他学科

在研究重点、研究目标和理论工具方面都存在巨大的差异,故从公法的视角对行政公物进行基础性、专题式的研究在理论和实践上具有重大意义。

(三)回应实践问题的现实需要

国家尊重和保障人权宪法承诺的实现在很大程度上依赖于政府的公共行政和公共服务,依法行政则是确保政府履职的基本条件,然而在理论上过度重视行政法治中的权力要件和人力要件在实践中则可能造成对物力要件的治理匮乏。对行政组织、行政行为的规范和监督,对行政违法行为的治理与行政相对人的救济等,这些固然可以推进法治国家的建设,但是忽视对行政法治中的物力要件——公物尤其是行政公物——的规制,则可能使社会公众对公共利益的期待和受益权遭到更大的破坏,^[12]而且由于现阶段我国行政诉讼等救济制度的不完善,遭到这类行政违法侵害的社会公众很难寻求救济,纳税人利益往往无法得到有效补偿。实践中的例子很多,或者直接侵害行政公物的公益性,或者通过对纳税人利益的侵害而导致国有资产流失。前者如公车私用、私车公养、财政资金供给下机关厅堂楼所的超标准建设和装修等;后者如行政事业性收费资金、财政资金流向自己腰包作为本单位福利,机关食堂餐饮标准的不确定和财政资金对此的巨额开销和不透明等。承载公共功能和价值的行政公物异化为行政机关的“私有财产”,公益性则转化为行政机关的私人利益,其实这类行政违法更加隐蔽,对社会危害更大,行政公物理论研究的薄弱和公物法治的滞后已经严重阻碍了我国的法治化进程,公物法治化和行政公物制度的完善已经刻不容缓。

二、公物及行政公物的界定及范围

(一)域外大陆法系国家公物及行政公物的界定

在法国行政法上,行政主体的财产被分为公产(domaine public)和私产,经过学说和判例的

发展,公产在内涵上区别于私产最主要的特征在于用途或作用,公产最本质的特征在于公用目的的实现,而实现公用目的的有效途径主要有两种,一种是直接由社会公众使用,一种是由行政机关进行公务活动使用,因此公产在外延上主要包括公众直接使用的财产和公务作用的财产,公务作用的财产不仅包括自然状态的财产,也包括经人工活动加工后的财产,但必须是为了适用公务活动本身。^[13]法国行政法一般将公产分为公众用公产、公务用公产以及与公产接触的物体,公务用公产大致相当于本文的行政公物,指的是行政主体使用的为公共利益服务的财产。

在德国行政法学中,存在着 *Öffentliche Sache* 这一概括性的公物概念,且德国行政法对公物概念的界定侧重以行政给付和生存照顾的理念为出发点,认为公物直接关乎社会福祉。^[14]在理论上,公物概念有最广义、广义和狭义之说,最广义的公物概念包括公众使用的财产、公务作用的财产和财政财产,其中财政财产主要指具有私法性质、并非直接服务于公用目的的财产(财政资金等),广义的公物概念不包括财政财产,狭义的公物概念不包括财政财产和公务作用的财产,一般认为广义的公物概念是通说。其中供行政主体公务活动使用的财产一般称作行政财产,^[15]与法国的公务用公产和本文所称行政公物类似。

日本自明治维新时期引入了德国公物概念,在日本,公物一般指直接为公共目的服务的财产,也有最广义、广义和狭义之说。^[16]三者的区别在于公用目的的范围,最广义的概念包括直接和间接公用的财产,所谓直接公用的财产称为行政财产,日本公物学说里的行政财产在外延上相当于法国的公产和德国的公物,即包括社会公众直接使用的财产和行政主体公务使用的财产,而间接公用的财产相当于法国的政府私产和德国的财政财产;广义的概念仅指直接公用的财产,即仅指行政财产;狭义的概念仅指直接供社会公众使用的财产,相当于法国的公众用公产和德国的公众用公物。

(二)我国公物及行政公物的界定

我国台湾地区对公物与行政公物的界定与日本大体类似,也有最广义、广义和狭义之说,通说认为公物在外延上包括直接供公用之物和供公务使用的物,就用于公务活动而由行政机关占有使用的物而言,李惠宗先生称“行政财产”,^[17]陈新民先生称“行政使用之公物”,^[18]张家洋先生称“行政公物”,^[19]本文选取的用词正是以张家洋先生为准。

我国大陆地区对公物的界定主要有两种代表性观点,一种是从公物法律关系的主体角度进行界定的观点,认为公产是行政主体提供或管领的以公用为目的的财产;^[20]一种是从实体要件和程序要件的角度进行界定的观点,认为公物是以公用为目的(公共利益功能),并经公法规则确认(程序要件)的物。^[21]上述两种观点在公物公益性方面是一致的,在以公用目的为标准对公物的分类方面也基本一致,一般都大体分为直接供社会公众使用的物和公共主体使用的物,只是第一种观点认为财政财产也属于公物。对直接供社会公众使用的物而言,第一种观点称“公共公产”,^[22]第二种观点称“公众用公物”;^[23]对供公共主体完成行政任务而使用的物而言,第一种观点称“公务公产”,^[24]第二种观点称“行政用公物”。^[25]

可见,行政法上的公物是指以公用为目的、服务公共利益而由公法规则确认的财产,它包括公共公物、行政公物和公营造物(公用事业)。公共公物一般指社会公众可以自由、免费和非排他使用的财产,它的范围很广,如道路、桥梁、通信设施、邮政设施、地铁、风景名胜区等,社会公众通过自由、免费和非排他的利用以分享公物的使用价值,最直接地体现了公物的公共功能。而对于本文所称的行政公物,虽然在用词上存在行政财产、公务用公产、公务公产、行政用公物等说法,但是大体上内涵一致,行政公物一般指行政事业单位以完成公共行政服务为目标而占有、使用的财产,如办公场所、公务用车、执法设备、办

公用品等,公民对公共利益的期待和受益权的实现是通过行政机关的公共行政和公共服务实现的,而行政公物是其中必须的物质保障。

三、几个类似概念的辨析

(一)经营性国有资产和非经营性国有资产

经营性国有资产和非经营性国有资产应当属于公共管理及公共财政学的概念,两个概念是根据国有资产的收益能力为标准进行的划分,按照这种标准,国有资产实际上分为三类,即经营性国有资产、非经营性国有资产和资源类国有资产。^[26]

狭义的经营性国有资产是指国家所有的但是主要由企业单位经营管理的国有资本以及附属相关权益。^[27]这是国家作为出资人投入到企业单位、由企业依法运营、以盈利为目的的国有资产。经营性国有资产以盈利为目的,通过商品生产、经营服务直接创造使用价值和价值,直接创造经济利益。经营性国有资产最突出的特点是国家所有、企业营运,以获得经济利益为其首要目的,以兼顾社会公共利益为辅。广义的经营性国有资产还应包含一些行政事业单位占有、使用的具有营利性质的、产生经济利益的国有资产。比如,在实践中,一些行政事业单位都进行着不同程度的营利性活动,通过财政拨款、借款及自筹等方式建立培训中心、招待所(比如对外进行餐饮服务的某省国资委招待所)、商铺、增加办公场所用于出租等,其盈利收益由这些行政事业单位自行支配,这部分国有资产实际上也属于经营性国有资产;再如,公立高校、公立医院、科研院所研究创造的发明专利、商业秘密、商业信息、学术著作等无形资产,名牌学校、名牌医院等事业单位法人的冠名权和被冠名收益,这些都具有盈利性质,属于行政事业单位占有、使用的为市场经济提供生产要素和发展动力的经营性国有资产。^[28]

非经营性国有资产是指“不直接参与生产和流通过程,而用于行政、事业和公益服务方面的

资产,主要是指行政事业单位为完成国家行政任务和开展业务活动所占有、使用的在法律上确认为国家所有,能以货币计量的各种经济资源的总和。”^[29]非经营性国有资产与经营性国有资产最大的区别在于其不以盈利为目的,不具有盈利性,它的存在意义在于提供公共产品及公共服务,最终为公共利益服务,这是由公共产品、服务和公共行政的本质决定的。非经营性国有资产包括行政事业单位占有、使用的由国家直接划拨的国有资产,以及通过支出财政资金或法律规定的其他方式获得的国有资产。财政资金也应当属于非经营性国有资产,因为财政资金是办公经费、基础设施项目资金等直接为公共利益服务的这些国有资产的来源,财政资金通过法律规定的途径转化为公共产品及公共服务,实际上最终仍然是服务公共利益。此外,为提供公共产品及公共服务所必须的或为其提供保障的一些无形资产,也属于非经营性国有资产,如行政信息、因特网、经营许可、收费许可等。

(二)行政事业性国有资产

行政事业性国有资产是指能以货币计量的由国家所有的、由行政机关及事业单位占有和使用的经济资源的总称。^[30]2018年和2019年国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况中均使用的是行政事业性国有资产这个概念,《国有资产管理情况的综合报告》将国有资产分为四类,即国有企业国有资产(不含金融企业)、金融企业国有资产、行政事业性国有资产和自然资源国有资产。行政事业性国有资产是行政事业单位完成职务活动、履行各项职能的物质手段,同时也是实现行政给付、公共产品提供与社会福利共享的重要保障。行政事业性国有资产存在形式较为多样,主要有固定资产、流动资产、对外投资和无形资产,固定资产如房屋、专用设备、图书等,流动资产包括银行存款、现金等,对外投资主要指事业单位的对外投资,无形资产包括债权、著作权等财产权利。实际上行政事业单位占有、使用的国有资产中,有一部分被用于盈利活动,

实践中对行政事业性国有资产的管理一般区分为对经营性国有资产和对非经营性国有资产的管理,非经营性国有资产的管理中很重要的一项内容就是对非经营性国有资产转经营性国有资产(“非转经”)的管理,行政事业性国有资产的范围与非经营性国有资产的范围并不相同,它的范围应当包含经营性国有资产和非经营性国有资产,但是以非经营性国有资产为主。

(三)行政公物

行政公物是纯粹的行政法概念,但是在我国法律及官方用语中并未使用,在实践中只有大部分省市建立的公物仓制度以及地方立法关于该制度的规定中出现的“公物”一词在词义上与行政公物类似,基本指代行政事业单位占有、使用的用于完成公务活动的资产(主要是国有资产),只是通常公物仓统一收缴、管理和调配的国有资产是行政公物的一部分,即当地立法规定的特定资产,一般是罚没资产、超标配置资产、闲置资产、临时机构资产等。^[31]

我国的行政公物按照所有权的不同可以分为国有行政公物和私有行政公物,私有行政公物主要指所有权不属于国家但是由行政事业单位占有、使用的财产,如行政机关为了办公而租用的办公场所(如某省邮管局租用了某快捷酒店的第3层办公)。就私有行政公物而言,其显然和行政事业性国有资产和非经营性国有资产没有交叉。而国有行政公物、行政事业性国有资产与非经营性国有资产之间显然存在交叉。行政事业性国有资产的范围比国有行政公物略广,比如行政事业单位享有的债权和其他权利不属于国有行政公物,还比如在一定程度上追求经济效益的经营性国有资产不属于国有行政公物,国有行政公物大致相当于行政事业性国有资产中的非经营性国有资产,^[32]但是也不完全一样,国有行政公物主要是以固定资产的形式存在,非经营性国有资产中的财政资金显然不属于国有行政公物的范围。

四、我国行政公物的基本构成及统计分析

(一)我国行政公物的基本构成

在我国,行政公物包含的范畴十分广泛,除了党政机关和事业单位占有、使用的国有资产以外,还包括军队、社会团体及非政府组织占有、使用的国有资产,但是党政机关和事业单位占有、使用的国有资产是主体部分。

第一,党政机关占有、使用的行政公物。党政机关占有、使用的国有行政公物,主要用于行使国家权力、完成公务活动,是党政机关履行经济文化建设、公共秩序维护等管理职责的物质手段。党政机关主要包含:权力机关,即全国和地方的人民代表大会及其常务委员会;党政组织,即中国共产党及民主党派(中国民主同盟、中国民主促进会、九三学社、中国民主建国会等)在中央和地方的常设工作机构;国家行政机关,即国务院、地方政府及其所属部门;监察机关,即中央和地方各级监察委员会;国家审判机关,即中央和地方各级人民法院。此外行政性国有资产还包括参照公务员法管理的部分事业单位(证监会、银保监会、中国人民银行等)占有、使用的国有资产。

第二,事业单位占有、使用的行政公物。事业单位占有、使用的国有行政公物,主要用于在特定领域(如教育、医疗、文化、科技等)提供公共产品及服务进而实现公共利益,其中事业性国有资产主要指由国家、国家行政机关全民所有制单位举办的事业单位占有、使用的国有资产,^[33]如公立医院、高校、科研院所等事业单位占有、使用的国有资产。

第三,军队占有、使用的国有资产(国防资产)。军队占有、使用的国有资产是指由国家享有所有权,军队、军队系统行政机关和事业单位、军队企业或进行企业化管理的特殊事业单位占有、使用的国有资产或财产权利,其主要用于国防目的。^[34]军队占有、使用的行政事业性国有资产因其主体的特殊性和财产使用的专用性、目的

的特殊性,而区别于党政机关、事业单位以及其他团体占有、使用的国有资产。在国防资产是否属于公物的问题上,学界尚有争议,但是本文认为国防资产符合公物公共利益功能和适用公法规则的条件,属于公物,是行政公物。《军队国有资产管理规定》明确规定了军队国有资产的范围,^[35]具体而言,军队国有资产主要分为两类,军队行政事业性资产和军队经营性资产。^[36]军队行政事业性资产主要指武器装备资产和军队系统行政机关及事业单位占有、使用的国有资产,区别于武器装备资产,军队系统行政机关及事业单位占有、使用的国有资产主要指并不直接体现军事实力而主要用于辅助军队进行日常管理活动的财产,如办公设备、军用土地、办公场所等。军队经营性资产是军队国有资产的特殊形式,一般由各军兵种大单位所属保障性和服务性的军队企业或事业单位占有、使用的国有资产。

第四,社会团体、非政府组织占有、使用的行政公物。社会团体、非政府组织占有、使用的国有资产是指各类非营利组织占有、使用的国有资产,如全国妇联等社会团体、红十字会等非政府组织占有、使用的国有资产。^[37]

(二)行政事业性国有资产的统计分析

在我国,行政公物只是学理概念,由于在实践中行政事业性国有资产与行政公物在外延上存在一定交叉,因此本文参考行政事业性国有资产的相关数据,大体反映我国行政公物的统计分析。根据《国务院关于2017年度国有资产管理情况的综合报告》(2018年10月24日发布)显示,2017年全国国有企业资产总额183.5万亿元,国有金融企业资产总额241.0万亿元,全国行政事业单位资产总额30.0万亿元,全国国有土地面积5.05亿公顷,内水和领海面积38万平方公里,天然气剩余技术可采储量5.5万亿立方米。^[38]就行政事业性国有资产增速而言,其总量增速极快,呈现跨越式发展;就中央和地方行政事业性国有资产中地方和中央的情况而言,地方资产总额明显大于中央本级;就行政性国有资产

和事业性国有资产的规模而言,事业性国有资产规模更大。

第一,资产总量实现了跨越式增长。根据历年财政部的决算数据、《国务院关于2017年度国有资产管理情况的综合报告》,2009年至2017年12月,我国行政事业性国有资产总额由10.41万亿增长至30.0万亿元,增长了近2倍,其中2017年底我国行政事业性国有资产总额30.0万亿元,负债总额9.5万亿元,净资产20.5万亿元,其中行政单位资产总额8.9万亿元,事业单位资产总额21.1万亿元。^[39]我国行政事业性国有资产增速极快。

第二,地方行政事业性国有资产总额明显大于中央本级。2017年,中央行政事业单位资产总额4.2万亿元,负债总额0.9万亿元,净资产3.3万亿元。地方行政事业单位资产总额25.7万亿元,负债总额8.6万亿元,净资产17.1万亿元。^[40]地方行政事业性国有资产总额约是中央的6倍多。

第三,事业性国有资产较行政性国有资产规模更大。就中央行政事业性国有资产而言,2017年行政单位资产总额0.7万亿元,事业单位资产总额3.5万亿元;就地方行政事业性国有资产而言,行政单位资产总额8.2万亿元,事业单位资产总额17.5万亿元。^[41]综合地方与中央的情况,2017年事业性国有资产约是行政性国有资产的2.3倍。

五、我国行政公物的法规范体系

公物法主要由公物一般理论、公物管理法、财产管理法和民法构成,^[42]我国虽然没有统一的公物法或行政公物管理法,但是却存在大量的涉及行政公物的形成、利用、管理与监督的规定,并且表现形式多样,包含宪法、法律、行政法规、部门规章、地方性法规与规章、其他规范性文件以及政策文件、党的文件等。换句话说,我国虽然没有统一的涉及行政公物制度的法律文件,但是对行政公物的形成、利用、管理和监督的规范

主要是通过对某类特定的行政公物或公务活动的规定体现出来的。

(一) 宪法依据

我国有关行政公物制度的宪法依据主要在宪法第3条、第12条与第27条。^[43]其中,第3条规定了国家与地方职权划分上的中央统一领导与发挥地方积极性的原则;第12条规定了包括行政公物在内的国家公共财产神圣不可侵犯,国家和集体的财产不得侵占或破坏;第27条规定了国家机关精简高效、有权有责、培训考核和保持与人民的联系并接受监督的工作原则,其中行政公物的设置、管理和使用是国家机关工作(中央和地方)的重要内容,也要受上述原则的约束。国有行政公物制度的宪法依据主要由这三条构成。

(二) 法律及行政法规

我国并没有统一的公物管理法,对行政公物的设置、利用、管理与监督的规定散见于各类民事、行政和刑事法律文件中,民事立法主要是《物权法》,刑事立法主要是《刑法》,对行政公物的规定大多是由行政立法完成,主要体现为行政法律、法规、规章及其他规范性文件。重要的行政立法主要有:《枪支管理法》《军事设施保护法》《特种设备法》《人民警察法》《人民防空法》《消防法》《防震减灾法》《土地管理法》《城乡规划法》《资产评估法》《政府采购法》《预算法》《审计法》《统计法》等。重要的行政法规主要有:《党政机关公务用车管理办法》《党政机关办公用房管理办法》《机关事务管理条例》《机关团体建设楼堂馆所管理条例》《党政机关公务用车配备使用管理办法》《公共机构节能条例》《党政机关厉行节约反对浪费条例》《机关档案工作条例》《科学技术档案工作条例》《财政违法行为处罚处分条例》《政府信息公开条例》等,此外还包含针对行政公物的前述法律的实施细则,如《土地管理法实施条例》《政府采购法实施条例》《国有资产评估管理办法》等。

(三) 其他法律文件

关于行政公物设置、利用、管理及监督,中央

到地方发布了大量部门规章、其他规范性文件或政策文件等,基本涵盖了公务用车等行政公物的设置,行政公物的财务管理及处罚,公务用车的配置和使用,行政公物的评估、预算管理等各个领域。其中以中央主要是财政部为例,发布的规章等法律文件主要有:《事业单位财务规则》(财行[1996]8号)、《行政单位财务规则》(财行[1998]9号)、《关于党政机关汽车配备和使用管理的规定》(中办发[1994]14号)、《国有资产评估管理若干问题的规定》(财教[2001]14号)、《中央国家机关公务用车编制和配备标准的规定》(国管财[2004]120号)、国务院《财政违法行为处罚处分条例》([2004]427号)、《行政单位国有资产管理暂行办法》(财教[2006]35号)、《事业单位国有资产管理暂行办法》(财教[2006]36号)、《关于进一步严格控制党政机关办公楼等楼堂馆所建设问题的通知》(中办发[2007]11号)、《中央垂直管理系统行政单位国有资产管理暂行实施办法》(财行[2007]647号)、《全国人大行政单位国有资产管理暂行实施办法》(财行[2007]632号)、《全国政协行政单位国有资产管理暂行实施办法》(财行[2007]545号)、《驻外机构国有资产管理暂行实施办法》(财行[2007]559号)、《财政部、政协全国委员会办公厅关于各民主党派中央、全国工商联行政单位国有资产管理有关问题的通知》(财行[2008]4号)、《中央级事业单位国有资产管理暂行办法》(财教[2008]13号)、《中央级事业单位国有资产使用管理暂行办法》(财教[2009]192号)、《中央行政单位国有资产处置收入和出租出借收入管理暂行办法》(财行[2009]400号)、《关于党政机关厉行节约若干问题的通知》(中办发[2009]11号)、《关于进一步规范和加强中央级事业单位国有资产管理有关问题的通知》(财教[2010]200号)、《关于中央行政事业单位所属企业国有资产监管工作归口管理的通知》(财办[2010]35号)、《关于启用财政部中央行政单位资产管理专用章和财政部中央事业单位资

产管理专用章的通知》(财办[2010]43号)、《党政机关公务用车预算决算管理办法》(财教[2011]9号)、《行政事业单位国有资产管理信息系统管理规程》(财办[2013]52号)、《中央和国家机关公务用车制度改革方案》(中办发[2014]41号)、《地方政府一般债务预算管理办法》(财预[2016]154号)、《行政事业性国有资产年度报告管理办法》(财资[2017]3号)、《政府会计准则第3号——固定资产》([2017]4号)、《党政机关公务用车管理办法》(中办发[2017]71号)等。

(四)我国国有行政公物立法规定的主要内容

第一,我国行政公物的范围和利用主体。^[44]关于行政公物的利用主体,《物权法》第53、54条明确了行政机关及事业单位对直接支配的资产的占有、使用及处分的权利,《行政单位国有资产管理暂行办法》第2条进一步细化为各级党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关和各民主党派机关的国有资产管理行为,《事业单位国有资产管理暂行办法》第2条明确规定为各级各类事业单位。关于行政公物的范围,根据《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》的规定,并结合行政公物国家所有、行政事业单位支配使用并用以完成公务活动的特征,国有行政公物的范围包含国家调拨、接受捐赠、政府采购和自主建造设置的国有资产,但是以固定资产为主。

第二,行政公物的设置和形成。关于行政公物的设置,各类法律文件都针对具体的行政公物予以规定。以《机关事务管理条例》为例,该法从原则性规定、经费管理、资产管理等方面对行政公物的设置进行了详细的规定,其中第13条规定了行政公物的设置主体,第8条和第14条第2款规定了行政公物设置方式的多样化、社会化,第14条第2款则规定了设置行政公物应本着经济适用的原则,禁止购建豪华办公用房、超标配置公务用车和超标享受公务服务等,第10、

11、12条规定了设置行政公物的经费预算管理,第14条第1款、第15条规定了行政公物设置中政府采购的方式和要求。

此外,根据不同的行政公物的设置特点,国家还分别专门制定了相关的法律文件,比如针对办公用房的建设,制定了《机关团体建设楼堂馆所管理条例》《关于进一步严格控制党政机关办公楼等楼堂馆所建设问题的通知》等,《机关团体建设楼堂馆所管理条例》第6—12条详细规定了办公用房建设的审批手续,第13—15条规定了建设办公用房的资金来源,第16条规定了建设过程中的监督检查主体。再如针对公务用车的配置,制定了《党政机关公务用车配备使用管理办法》《关于党政机关汽车配备和使用管理的规定》《中央国家机关公务用车编制和配备标准的规定》《党政机关公务用车预算决算管理办法》等,《党政机关公务用车配备使用管理办法》第5—7条详细规定了公务用车的配置标准,包括汽车的排量、品牌、类别等,《关于党政机关汽车配备和使用管理的规定》规定了正部长级、副部长级以及其他干部的配车待遇。

第三,行政公物的管理体制。关于行政公物的管理体制,《物权法》《机关事务管理条例》《行政单位国有资产管理暂行办法》《事业单位国有资产管理暂行办法》《关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理的指导意见》等多部法律文件均予以规定,此外针对不同的行政公物,又有专门的法律文件对其具体的管理体制进行规定。总体来说,行政公物形成了国家统一所有、行政事业单位占有使用及日常管理、各级财政部门负责监督的管理体制。《物权法》第45条规定了国有财产所有权行使的主体是国务院,是行政公物所有权行使的代表机关,《机关事务管理条例》第4条确定了国务院机关事务管理部门对全国行政公物管理方面的规则制定和指导下级的主导地位,第3条确定了县级以上政府和政府所属部门分别对行政公物统一管理和集中管理的地位,《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》具体规定了各级财政部门对行政公物的监管职能,对于行政公物的管理,我国基本形成了“财政部门—主管部门—行政事业单位”的分级监督管理体制。此外,针对一些具体的行政公物,国家专门制定了相应法律文件,明确了管理体制,以办公用房为例,《机关团体建设楼堂馆所管理条例》第4条第2款明确了国家发展改革部门、城乡建设部门、财政部门为办公用房标准的制定主体。

第四,行政公物的利用。《物权法》第53、54条明确了行政机关及事业单位对直接支配的资产的占有、使用及处分的权利,但是因行政公物的利用主体为各类行政事业单位,利用的目的是为了完成公务活动,因此绝大多数法律文件对行政公物的利用的规定都主要围绕在利用行为的规范上。《物权法》第56条明确规定国有财产禁止侵占、哄抢、私分,第57条规定了在国有财产利用中实现保值增值的责任,《机关事务管理条例》第6条规定了机关事务的保障公务、厉行节约、务实高效和公开透明的原则,其中厉行节约主要是针对行政公物的利用,第19条规定了闲置资产的处置方式,第25条规定了公务用车使用中的禁止情形(如增加高档配置、借用、占用下级或其他单位车辆等),《党政机关公务用车管理规定》第14条明确要求禁止公车私用,《关于进一步规范和加强行政事业单位国有资产管理的指导意见》就提高国有资产使用效率、规范国有资产使用、禁止出租出借和担保等进行了详细规定,等等。

第五,政府公物仓制度。从中央和地方的实践来看,公物仓制度属于财政部门的试点创新,地方政府一般通过制定规章对公物仓制度予以规定,如《河南省省级政府公物仓管理暂行办法》《潍坊市政府公物仓管理暂行办法》《无锡市财政公物仓管理暂行办法》《合肥市市级政府公物仓管理暂行办法》等,公物仓是指政府搭建的针对行政事业单位在用资产、闲置资产、罚没资产和临时采购的资产的统一管理、调配和处置

台。^[45]虽说公物仓制度针对的公共财产不仅仅局限于行政公物,但是行政公物是其重要管理对象,通过将行政事业单位闲置资产的集中管理、调配,既避免了过去闲置资产以“报废”名义核销的资源浪费,又减少了闲置资产各机关单位分别管理的负担,此外,通过公物仓的调出和借用实现公物仓与其他行政事业单位的行政资源合理配置和调余补缺,提高行政公物的利用效率,这对于规范行政公物的利用与管理、防止国有资产流失、维护国有资产的安全和完整具有重要意义。

注释:

[1][12]余睿:《论行政公物的法律界定》,《湖北社会科学》2009年第9期。

[2]这6篇博士论文分别是肖泽晟《中国公物多元用途冲突论衡——美国公共信托理论的启示》、姜广俊《公物法制研究》、余睿《行政法中的公物权制度研究》、张杰《公共用公物权研究》、侯宇《行政法视野里的公物利用研究》、汪秋慧《共用公物使用研究》,还有一篇较早进行公产研究的硕士论文是梁凤云《行政公产研究》,但是此处“行政公产”大概相当于本文的“公物”,而本文所称行政公物相当于法国行政法上行政公产中的公务用车公产。

[3]朱维究:《中国行政法概要》,北京:中国人民大学出版社,2009年,第185-215页。

[4][8][20][22][24]朱维究、王成栋主编:《一般行政法原理》,北京:高等教育出版社,2005年,第192-301、274-278、209、233、234页。

[5]参见肖泽晟:《公物法研究》,北京:法律出版社,2009年。

[6]参见侯宇:《行政法视野里的公物利用研究》,北京:清华大学出版社,2012年。

[7]张建文:《转型时期的国家所有权问题研究:面向公共所有权的思考》,北京:法律出版社,2008年,第180-365页。

[9][23][25]肖泽晟:《公物法研究》,北京:法律出版社,2009年,第308、28、28页。

[10][43][44]周刚志、罗娇:《行政公物与我国行政公物制度构建》,《岭南学刊》2007年第6期。

[11]陈晓勤:《公产法视角下的公务用车制度改革——以F省第一轮公车改革实施情况为例》,《福建行政学院学报》2017年第5期。

[13]王名扬:《法国行政法》,北京:北京大学出版社,2016年,第239页。

[14][16][日]盐野宏:《行政法》,杨建顺译,北京:法律出

出版社,1999年,第751、753页。

[15][德]汉斯·J·沃尔夫、奥托·巴霍夫等:《行政法》,高家伟译,北京:商务印书馆,2002年,第455页。

[17]李惠宗:《行政法要义》,台北:元照出版社,2018年,第242页。

[18]陈新民:《行政法学总论》,台北:三民书局,1997年,第316页。

[19]张家洋:《行政法》,台北:三民书局,1986年,第297页。

[21]肖泽晟:《公物法研究》,北京:法律出版社,2009年,第24页;余睿:《论行政公产的法律界定》,《湖北社会科学》2009年第9期。

[26]李渝萍:《现阶段非经营性资产管理模式探析》,《江西社会科学》2004年第6期。

[27]张亚军:《非经营性国有资产监管问题探论》,《求索》2004年第3期。

[28]李忠信、王吉发:《国有资产管理新论》,北京:中国经济出版社,2014年,第136页。

[29]杜伟:《非经营性国有资产双重委托代理模型与监督管理应用研究》,西南交通大学博士学位论文,2012年,第22页。

[30]耿建新、崔宏:《国有资本监管理论与实务创新》,《财经科学》2005年第2期。

[31]各省市对公物仓管理的国有资产的 范围规定大同小异,一般都通过行政规章的形式(一般是第3条)对公物仓管理国有资产的 范围进行规定,大体包括:本级行政事业单位闲置、待处置、超标准配置的资产,临时机构的资产,执法执纪单位罚没物品、收归国有的涉案物品等资产。参见《河南省省级政府公物仓管理暂行办法》第3条、《江苏省省级政府公物仓管理暂行办法》第3条、《阜阳市市级政府公物仓管理暂行办法》第3条等。

[32]周刚志:《公物概念及其在我国的适用——兼析〈物权法草案(征求意见稿)〉相关条款》,《现代法学》2006年第4期。

[33]马洪范:《绩效预算信息论——信息视角下的政府绩效预算管理 与改革》,北京:经济科学出版社,2008年,第167页。

[34]成义敏:《我国国防资产管理立法管窥》,《军事经济研究》2011年第12期。

[35]《军队国有资产管理规定》明确规定:“凡属于国家所有,由军队依法占有、使用、管理的货币资金、武器装备、房地产、设施设备、物资器材、科研成果和其他财产及权利,无论是机关、部队和事业单位占有、使用、管理的行政事业性资产,还是军队企业和实行企业化管理的事业单位占有、使用、管理的经营性资产,都在军队国有资产管理 的范围之内。”《四总部颁发〈军队国有资产管理规定〉规范了管理职责》,新浪网,http://news.sina.com.cn/c/2004-06-24/07402892075s.shtml。

[36]董德元:《科学推进军队资产管理法规体系建设》,《军事经济研究》2010年第3期。

[37]财政部财政科学研究所课题组:《行政事业性国有资产的构成及规模》,《经济研究参考》2006年第31期。

[38][39][40][41]《国务院关于2017年度国有资产管理情况的综合报告》,中华人民共和国财政部网,http://nfb.mof.gov.cn/mofhome/qiyesi/zhengwuxinxi/gyzcgzdt/201811/t20181106_3061006.html。

[42][日]盐野宏:《行政组 织法》,杨建顺译,北京:北京大学出版社,2008年,第211页。

[45]金杨丹:《市级公物仓资产管理 的几点思考——基于绍兴市级公物仓管理实践》,《行政事业资产与财务》2017年第7期;姚燕青:《浅谈政府公物仓资产管理》,《财经界(学术版)》2013年第9期。

[责任编辑:邹秋淑]