

国资委12条禁令 监管国企负责人职务消费

■ 王君

继“限薪令”后,规范国企负责人管理又有了新举措。

日前,国资委会同财政部、监察部、审计署联合发布《国有企业负责人职务消费行为监督管理暂行办法》,明确列出严禁超标购买公务用车、严禁用公款为亲属和子女支付各种费用等12条规范国企负责人职务消费的禁令。第一次从制度层面面对国有企业负责人的职务行为进行规范。

职务消费制度改革 迈出坚实一步

此次之所以发布这一办法,除了回应社会舆论的关注,也是落实国务院第四次廉政工作会议的具体成果。四部门联手制定了具体可行的监管措施,既解决了短期内职务消费亟待规范的难题,也为推进国有企业领导人员职务消费制度改革迈出坚实一步。

相对于以往规范国企领导人廉洁从业的一些原则性规定,此次四部门用非常明确的“禁止性条款”对国有企业负责人职务消费行为进行严格规范。

从《暂行办法》的具体规定看,这12种职务消费行为概括起来可以分为三类:一是奢侈浪费行为,包括超标购买公务用车、豪华装饰办公场所,超标报销差旅费、车辆交通费、通信费、出国考察费和业务招待费等。

二是打着职务消费的旗号“公款私用”,包括用公款支付应当由个人承担的购置住宅、住宅装修、物业管理等生活费用,或者挪用企业的材料物资,修建和装修个人住宅等。此类公款私用,大多属于违法犯罪行为,也是目前国企负责人职务消费的重点整治领域。

三是刻意规避相关规定的职务消费行为,包括利用职务上的便利,在企业内部或者到下属企业以及往来单位转移消费支出、固定资产等名义套取现金,用于职务消费支出等。

相对于国有企业负责人的薪酬制度,职务消费行为由于长期以来存在诸多制度漏洞,而处于监管的灰色地带。职务行为究竟如何界定,标准如何,一直以来都缺乏相应的制度规定,对职务行为的常态化、制度化的管理也没有提上日程。四部门出台的《暂行办法》,弥补了长期

以来在国有企业负责人职务消费监管方面的制度缺陷。

此前,关于国企负责人的消费监管,对于高层领导而言,在进行职务消费时基本由下级代办,消费的理由和项目品种繁多,因此公私之间难以划分具体数额,更谈不上认定。对于此次文件规定的12种需要禁止的行为,中央财经大学财政学系主任曾康华表示已比较详细,也说明这些领域是国企负责人职务消费的热点。

期待将职务消费阳光化

《暂行办法》对于规范国有企业的职务消费行为,减少腐败和各种浪费,无疑是一个很大的制度进步。但对“12条禁令”所能达到的效果,

不少人持怀疑态度。

2006年,国资委曾发布《关于规范中央企业负责人职务消费的指导意见》。2010年11月,国务院国资委纪委书记贾福兴代表国资委党委对2008年以来国资委新聘任的150位中央企业领导人员进行集体谈话,说到“职务消费”时,他再次提出了“不得违规职务消费,要严格执行职务消费制度,按照预算标准消费,职务消费的情况要向职工公开,透明运行”。国资委对“职务消费”是重视的,但是作用有限,原因是多方面造成的。

在国有企业的薪酬结构中,除了正式薪酬外,职务消费和兼职收入,都是国企负责人收入的主要来源。目前,国有企业设计薪酬体系时,职

执行细则和问责制度比禁令更重要

■ 王君 吴浩敏

日前,国资委会同财政部、监察部、审计署联合发布《国有企业负责人职务消费行为监督管理暂行办法》,明确列出严禁超标购买公务用车、严禁用公款为亲属和子女支付各种费用等12条规范国企负责人职务消费的禁令。笔者认为,“12条禁令”难堵住国企职务消费的漏洞,只有建立执行细则和问责制度,这“12条禁令”才可能得以实现。

禁止什么,就说明现实中存在什么问题。用公款购买个人住房,将公款用于亲属子女,花公款为自己购买商业保险,这些分明是贪污行为,却出现在一个规范职务消费的文件中。这意味着,在现实中,有些国企负责人竟然把这些视为职务消费,亦即国企负责人享受的职务待遇。看来,问题已经很严重了。

职务消费,顾名思义就是公职人员履行职务而引起的各种公务消费开支,其要义是“与履职有关”,公私分明。人们大都知道国企负责人的职务消费很奢华,而想象中的奢华,无非是喝天价酒、抽高档烟、坐豪华车,以考察之名行公款旅游之实,反正都是“不落颜色的腐败”,就像有人说的:“公家的钱可以随便花,干吗要冒险贪污受贿?”

在我国,公款吃喝、公款出国旅游、公车私用等公款私用早已不是什么新鲜话题,也早为公众所熟知,几乎

成了一个公开的秘密。然而,为什么问题长期得不到解决,就值得深思了。

其实,规范国有企业职务消费,国家过去早已发过多次红头文件。2006年,国资委曾发布《关于规范中央企业负责人职务消费的指导意见》;2009年,中纪委也曾禁止过公款买烟。然而,现实的情况却是,我们国家再三下发的文件都成了摆设,白白吆喝了一阵子,问题不仅没能得到解决,而且,事态越发严重了。

我们认真看看四部门发布的《暂行办法》,不难发现,办法只是从制度上明确了职务消费与违规违纪的界限,却并没有相关的配套细则和惩罚的详细规定。现实告诉我们,许多问题不是出在没有制度上,而是制度执行乏力或者执行不到位。建立一项制度并不难,难的是如何把这项制度落实下去,并且执行到位。仅仅靠一纸禁令,恐怕很难收到成效。

禁止国企公款私用,关键是让公款消费得明明白白。公开是最好的防腐剂,如今国家机关的“三公消费”正在逐渐公开。我们的国企职务消费也应该公布于众,让账单摊开在阳光下。然而,从媒体的报道来看,《暂行办法》对国企职务消费的公开并没有作出具体规定,只是笼统说了一句“国企负责人职务消费制度,应当以适当方式向职工公开”。这无疑明显地给国企职务消费提供了“躲猫猫”的机会。

国企职务消费的公开,不能仅仅公开消费制度,应该把国企每一笔钱

务消费往往不列入其中,国企负责人的职务消费总体来说弹性比较大、标准比较低,或者是标准不细致、缺少透明度,漏洞比较大。

尽管四部门明确表示,国有企业应当加强对负责人年金、住房补助等支出的管理。“国有企业负责人职务消费管理,应当以适当方式向职工公开”。但并没有明确提出应该如何“公开”。

不少业内人士表示,要使《暂行办法》真正落实,还需要每个企业在落实具体的职务消费行为时,对每个负责人的职务消费项目、标准以及实际消费的情况予以公开。只有将职务消费行为展示在阳光下,不规范的职务消费行为才会逐渐收敛和杜绝。

的来路与去向都告知所有员工,把每一位高管在其中动用的款项都公示出来。据报道,香港的财政预算案是七大本16开的书,七本预算案总量加起来近10公斤。其中,部门开支细致到添置坐椅,甚至香港某部门一年换10只灯泡的支出都被列出来,全部公布于众。只有如此的公开,才能真正避免公开后仍是一笔民众看不清的“糊涂账”。

仅有信息的公开和社会监督,还不能保证国有企业负责人职务消费的“灰色地带”能够消除。国企公款私用,不过是打着“工作需要”的旗号权力滥用的衍生物。国家多次下发文件规范国企职务消费没有取得实效,很多的国企负责人明明知道公款私用是违法违规的,却还是铤而走险,重要的一点就是问责制度的力度不够,使得国家的文件形同虚设。

温家宝总理早就说过:“有权必有责,用权受监督,侵权要赔偿,违法要追究。”笔者认为,《暂行办法》出台后,国家应该尽快拿出具体执行细则,还要拿出具体的问责制度,加大惩罚力度,严肃查处不认真执行制度、不及时执行制度和拒不执行制度的行为。对于在执行制度方面出现重大失误、不按制度的程序办事的,除了责成纠正外,也必须进行必要的责任追究,对造成严重后果的要严肃处理。

我们盼望国有企业负责人职务消费行为监督管理的“执行细则”与“问责制度”早日出台。

商务部国际贸易经济合作研究院研究员梅新育:

苛刻的考核利于减低企业海外风险

■ 本报记者 王敏

“对外直接投资会面临一系列风险,如汇率风险、征收风险、管理层道德风险等等,投资目标确定位非常重要,同时也要防止某些企业将发展对外直接投资视为资本外逃或洗钱良机。”5月13日,在接受《中国企业报》记者采访时,商务部国际贸易经济合作研究院研究员梅新育如此表示。

国资委在走出去方面 主要负责监管和风险防范

《中国企业报》:在您看来,这些年国资委在“走出去”方面做了哪些工作?这些工作的效果如何?

梅新育:促进走出去方面应该不是国资委的工作,那些事情多数由商务部和外贸局做了;国资委做的主要是监管和防范风险工作,而且就我所知,国资委领导层对商业性风险和政治性风险一直很清楚。

国资委做的主要是监管和防范风险工作。商业性风险应当主要由企业自己应对,政府主要应该是降低政治性风险,而这项工作很多在其它外交法规和机构中已经确立了,国资委能做的并不是很多。

在监管方面,我们长期面临国际收支压力,对境外投资态度相对慎重是必要的,只能随着国际收支压力减轻而逐步放宽。以前颁布的《境外投资管理办法》等规章的重心一方面放在简化海外投资审批程序,从而促进海外投资发展,另一方面放在了降低风险方面。

比如说《境外投资管理办法》,规范、引导的前提是登记和统计,而在此基础上根据不同潜在风险,特别是政治性风险开展分类监管,对

风险较大的投资要求的审批级别也较高,正是《境外投资管理办法》的一大亮点。

海外投资应由企业 考核体系来考察并奖惩

《中国企业报》:刚刚过去的5月1日,国资委正式发布实施《中央企业境外投资监督管理暂行办法》,这是继2011年6月发布《中央企业境外国有资产监督管理暂行办法》和《中央企业境外国有产权管理暂行办法》后,国资委出台的第三道法令。您觉得这主要是为了解决什么样的问题?

梅新育:这主要是总结经验教训,保证央企境外投资积极稳妥发展,保证境外投资不变成风险冒险,保证境外投资不成为侵占国有资产盛宴,而且,在国际经济政治环境可能面临急剧转折而中国对外直接投资还在高速增长的时候,防范风险工作的重要性空前突出。

不过,我希望不要急于出台一部所谓系统全面的法规,需要在实践已经比较充分发展的基础上,总结实践经验教训,再加上合理的前瞻性分析,从而形成比较系统的法规。如果太急于出台所谓系统全面的法规,可能对实践起反作用。

作为理论的法律应该是对实践的总结与升华,而不是相反,法律一旦形成,又会反作用于实践。特别是中国这样一个大国,实践必然有许多与西方国家不同的特点;如果在实践发展不充分的情况下就急于出台所谓全面系统的法规,结果多半会是个囫圇吞枣拷贝西方的东西,这样不仅妨碍实践,而且这样一个过程会有较大概率使得知道拷贝西方却缺乏中国实践知识的人对立法

过程掌握太大影响力,如果由此形成了一个集团,这对于以后矫正失误等等是非常不利的,会有长期的负面后果。

《中国企业报》:过去一段时间内,央企走出去面临的不少是亏损状态,例如中国铁建投资沙特轻轨项目,在您看来,是什么样的原因导致央企亏损现象?

梅新育:这个问题本身有误,许多所谓“境外投资损失”并不是投资造成的。中铁建沙特轻轨项目是海外工程承包,与直接投资风马牛不相及。而且,这种政府间项目,又是由于对方不断修改设计规划而造成的亏损,应该是最终通过一系列交涉由对方追加付款。而且,像资源投资这类长期性项目,考察其盈亏的周期不能太短,那样只能激励企业急功近利,做不成事。

有人声称,由于缺乏相关法律约束和投资论证程序,对于央企的海外投资来说,一旦海外项目失败,也没有责任主体为此负责。这是想当然或者蓄意歪曲的说法。企业商业决策成败不应诉诸法律,应当由企业考核体系来考察、奖惩,央企的考核很严,压力很大,我对此颇有感受,有时候我想过于苛刻的考核体系是否会逼迫企业各级管理者过于追求中短期目标而对长期目标考虑不足?

走出去的目标应准确定位

《中国企业报》:在“走出去”的大潮下,央企应该注意什么样的问题?

梅新育:一言难尽,简单地说包括:

如何消除市场准入壁垒?特别是市场准入壁垒会随着经济周期波动而变动,我们需要对此有充分思想准备。

在比较根本的层次上,国家战略与企业盈利职能如何统一协调?

海外投资发展与海外国有资产安全如何协调?

海外投资项目盈亏得失应在多长的周期上考察比较准确得当?

……

总体而言,企业在对外直接投资决策过程中需要充分考虑各类商业性风险和政治性风险,解决以下突出问题,这些问题解决不好,亏损就难以避免:

——投资目标准确定位问题。对外直接投资成败在很大程度上取决于投资目标的准确定位。一般而言,企业开展海外直接投资的目标主要是获取海外销售渠道、规避贸易壁垒、获取发达国家企业研究开发能力、获取重要原料能源来源、降低生产成本,等等。企业应当充分考虑上述目标究竟能否通过对外直接投资获得,或是以最有利的条件获得。与贸易相比,直接投资风险要高得多,如果能够通过贸易等方式实现上述目标,通常就不必直接投资,不能为了海外投资而海外投资。

——防范道德风险。除了某些企业将发展对外直接投资视为资本外逃或洗钱良机之外,从作为对外直接投资主体的企业视角出发,在海外投资中企业所有者或管理层失职(或其道德风险)主要表现在两个方面:

其一是有的企业管理层好大喜功,用股东的钱营造自己的“王国”。

其二是某些管理层可能将海外投资视为侵吞企业资产的良机。当然,商业实践本身就是与风险打交道,任何规章制度都不能避免遭遇风险,指望避免一切风险只能是丧失一切机遇。我们只能指望通过监管改进,把风险降低到能够承受的一定程度。

地方国资委

青岛市国资系统启动 “献礼十八大”主题活动

为深入开展创先争优、创建党建品牌和基层组织建设年活动,大力弘扬先进典型和时代主旋律,动员和激励广大党员干部职工为党的十八大胜利召开作出积极贡献,日前青岛市国资委党委研究决定,在国资系统开展“献礼十八大”主题活动。

活动主要内容有:一是培树、宣扬先进典型。结合深入开展创先争优、创建党建品牌和基层组织建设年活动以及以弘扬仁爱之心、树立诚信之心、倡导孝敬之心、增强责任心之心的主要内容的“四心”工程建设和“我推荐我评议身边好人”等活动,在国资系统大力培育和树立单位、群体和个人各类先进典型,挖掘、总结和宣扬各类先进典型事迹,充分发挥典型的旗帜、激励和榜样作用。二是评选表彰先进。采取自下而上、上下结合的形式,评选表彰和推荐表彰在创先争优、创建党建品牌活动以及基层组织建设年等活动中涌现出的先进基层党组织和优秀共产党员。三是举办先进典型事迹征文评选。在大力培树、宣扬先进典型的基础上,国资委党委以及各级党组织、各监管企业通过不同形式,开展先进典型事迹征文评选,甄选先进典型事迹,通过新闻媒体和国资网站广泛宣传,扩大先进典型效应和影响力。(郑桂彬)

四川省国资委举行“奋进四川、 科学发展、辉煌成就”形势报告会

为迎接党的十八大和四川省第十次党代会召开,5月8日,四川省国资委举行了“奋进四川、科学发展、辉煌成就”形势报告会。会议由四川省国资委党委副书记雷建主持。中央在川企业、省属重要骨干企业的党委书记、副书记和有关负责人共120余人参加了会议。四川省委宣讲团成员、四川文化产业职业学院党委书记王仲明在会上作了“奋进四川、科学发展、辉煌成就”主题宣讲报告。

王仲明从加快建设灾后美好新家园、加快建设西部经济高地等方面全面阐述了党的十七大以来,四川省取得的成就和宝贵经验;深入宣讲了社会主义核心价值观体系和伟大抗震救灾精神;深入宣讲了科学发展观在四川的伟大实践;深入宣讲了四川省委九届四次全会以来奋力推进“两个加快”取得的成就和经验启示。

会上,雷建对省国资委党委系统国有企业开展“奋进四川、科学发展、辉煌成就”形势报告会提出了要求,一是各国企业要按照中央和省委要求,以这次报告会为契机,加强国有企业广大干部职工的形势政策教育,把智慧和力量凝聚到中国特色社会主义伟大事业上来,凝聚到奋力推进“两个加快”、全面建设小康社会的宏伟征程上来,把思想和行动统一到省委的重大决策部署上来;二是要把报告会精神传达到各企业,传达到企业的党员领导干部、中层干部、骨干群众中,传达到广大职工群众当中,做到省国资委系统国有企业和企业领导干部的全覆盖;三是按照省委宣传部统一部署,省委宣讲团还将深入部分国有企业开展“奋进四川、科学发展、辉煌成就”形势报告会,希望有关单位做好组织协调安排工作。其他企业的宣讲,要积极与省国资委党委宣传部联系。省国资委党委宣传部要做好宣讲的组织协调和指导服务工作,以优异成绩迎接党的十八大的胜利召开。(晓川)

徐州市国资委 加强企业收入分配管理

徐州市国资委以促进国有资产保值增值为中心,以促进企业发展和切实维护出资人和职工的合法利益作为收入分配工作的出发点和落脚点,收入分配管理工作进一步规范、制度化、精准化。

一是企业内部分配行为规范化。通过检查督导,所有监管企业都能严格按照《劳动合同法》进行用工和确定工资标准,徐工集团和铁矿集团都建立了对二级子企业负责人的年度经营业绩考核和薪酬管理制度,国投集团对集团本部中层管理岗位实行公开竞聘,以岗定薪,岗变薪变的管理制度。

二是企业工资总额预算管理制度化。根据国务院国资委和省国资委关于在国有企业实行工资总额预算管理的相关文件要求,2009年,徐州市国资委开始了企业工资总额预算管理的试点工作,在此基础上,2010年,制订了《徐州市市属国有企业工资总额预算管理暂行办法》,并在所有监管企业全面推行了工资总额预算管理。2011年,徐州市国资委进一步强化了企业工资总额预算管理工作:开展了对监管企业2010年度工资总额计划清算工作。要求各企业根据徐州市国资委下达的2010年度工资总额计划、年度经营效益和人员变动情况等因素,对2010年度工资总额使用情况清算,并填报《市属国有企业2010年度工资总额计划清算表》和相关资料。在做好2010年度工资总额计划清算的基础上,要求各企业按照相关文件要求和国资委确定的年度工资增长指导线,结合企业的生产经营预算,编报2011年度工资总额预算计划,经国资委核定后下发各企业。强化了工资总额管理。按照财政部等部门的相关文件规定,要求企业以货币形式发放的住房补贴、交通补贴、通信补贴和午餐费等,都纳入工资总额管理;所有的工资性支出都必须通过“职工薪酬-应付工资”科目核算,不得在成本、费用等科目中直接列支;严格按照“先提后用,规范列支”的原则,进行工资分配,不得超提超发。

三是企业负责人年度经营业绩考核和薪酬管理精准化。主要体现在:实施分类考核。把纳入考核范围的企业分成政府投资公司和生产经营性企业两大类,制订相应的考核办法,设置相应的考核指标,确定相应的基薪标准,进行考核。考核指标设置更科学。对每家企业除设立经营指标(投融资指标)外,还设立了党建工作、安全生产、职工稳定和国有资产收益收缴等限定性指标,实行全方位考核。考核指标值的确定更合理。根据徐州市委、市政府确定的年度经济发展目标、企业前三年的发展状况和企业所在行业的市场行情,制定企业的年度考核指标值。从考核结果看,2011年度,政府投资公司都较好地完成了年度融资任务,承担政府重点工程都如期完成序时进度。生产经营性企业中,实现利润总额最高完成考核目标的107.89%,最低完成考核目标的99.56%,起到较好的激励约束作用。(万瑞军)