

# 重庆国企高管资产申报的创新意义

吴洁敏

重庆市国资委向重庆能源集团、化医集团、交旅集团、水务集团等多家国有大型企业下发《中共重庆市委关于做好2012年领导干部报告个人有关事项工作的通知》。在社会上引起广泛的反响。各大门户网站将这条难以称之为“新闻”的消息,置放在首页的重要推荐位置,而且舆论反响热烈,网友评论踊跃。

从表象看,重庆市国资委这份《通知》并不具太多制度创新的特征。它的要求,与《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》和《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》有相似之处。从实质上,一些国企高管的腐败并没有得到根本遏制,公众对于官员以及国企领导干部的财产申报公开制度,依然充满期待。而国企系统的廉洁从业有其特殊性,这使得重庆的做法具有创新意义。

## 因为是国企 而且重庆是全国首家

《中共重庆市委关于做好2012年领导干部报告个人有关事项工作的通知》,要求国企领导干部报告个人收入、房产、配偶和子女从业、子女婚姻等14个类别的情况。对于无正当理由不按时报告、不如实报告、隐瞒不报的,将按照有关规定严肃处理。

重庆市的国资规模近几年来已逾一万亿,如何确保《企业国有资产法》中明确规定的国有企业保值增值功能以及斩断腐败利益输送的勇气,这样才能确保国企不流失并实现保值增值。国企领导干部个人和家庭的财产公示要求,无疑是国企监管的一把利器。

官员财产申报制度,不断有地方在进行经验积累的试点,而将重点国企领导干部家庭财产列为监管目标,重庆是全国第一家国资委中第一家,是第一个吃螃蟹的人。实际上,这是一项需要填补的监管空白。

社会上对这件事引起热议,自然是与国企收入高、分配不均的背景有关。由于从事职业的差别和加上社会阶层的不对等,导致收入分配的不平均,贫富差距扩大,两极分化加剧,一部分人先富、暴富与大部分人不富,还有一小部分人贫穷的矛盾更加凸显。重庆国资委的决定是主动面对这一矛盾,表现出很强的政治勇气和监管的主动性。

## 关键是国企早于官场

要求领导申报财产已经本来是在官场提出的。在去年两会上,全国人大代表、重庆索通律师事务所律师韩德云第六次提出公务员财产申报与公开制度的立法建议,当时已经引起舆论关注。纵观世界上各主要国家的公务员制度发展至今,很多国家和地区都已经不同程度地实行了官员财产公示制度,瑞典在1776年就开放了政府官员的财产和纳税情况,英国议会则在1883年通过了世界上第一个官员财产公示的法律《净化选举:防止腐败法》。美国、泰国、墨西哥、新加坡、韩国、俄罗斯等都实行官员财产公示制度。公示的主要内容应包括房屋、土地、证券以及储蓄等。



王利博制图

过去不少地方的官员财产申报试验,家庭财产监管目标的设定通常只限于工资性收入一块。此次重庆市的要求,最大的亮点在于对官员家庭财产监管范围设定得相当广泛,职务性收入、职务外收入和家庭成员的经营情况无不在报告范围当中。其最为突出之处是把配偶与子女移民情况列入报告内容。

庆已经抢先一步下发国企官员资产申报的通知,将其付诸实践。这项举措早于人大,领先于全国。

重庆的做法,早先于官场,而且因为国资的特殊性更引人注目。相对于一般企业,国企的领导干部在不同阶段从事不同工作的机会要大得多。有时在企业,有时在政界。政企两界身份的转换以及相差悬殊的薪酬待遇体系,容易导致对于国企领导干部的财产来源难以界定。国企领导干部的薪酬激励机制不仅包括了工资性收入,也可能包括股权、期权等其他收入来源。企业经营活动的广泛性,也容易导致对于领导干部应有的利益回避机制失效,从而留下巨大的寻租空间,并通过与国企领导干部自己或其利益关联者实现。

## 特殊点是把移民列入

过去不少地方的官员财产申报试验,家庭财产监管目标的设定通常只限于工资性收入一块。此次重庆市的要求,最大的亮点在于对官员家庭财产监管范围设定得相当广泛,职务性收入、职务外收入和家庭成员的经营情况无不在报告范围当中。其最为突出之处是把配偶与子女移民情况列入报告内容。

在国家正式提出“走出去”战略以后,中国精英的官员纷纷利用自己的亲属及其他共同利益关系的人通过现金走私、经常项目下的交易、对外投资以及信用卡工具等多种方式向海外转移财产,而贪官本人在国内成为“裸官”,令公众对于收入分配等话题更加关切、敏感。在移民潮中,企业官员的分量有相当比例。改革开放政策的前提是一部分人先富起来,最后带动其他人共同富裕。现在虽然弱化带动,一部分富人把财富带出国外,并不要紧。但如果这成为暴发户、以权谋私者的集体行动,把大量的财富用作打开他国的献礼,就应该限制。因为他们只享受了好政策,却没有承担责任。而且这种移民趋势已发

展至今令人惊愕的程度,从2007年来,移民申请人员已增加10倍,而且有愈演愈烈之势。重庆规定一出,直接指向国企高管配偶与子女移民情况,显然是有的放矢。

## 对重庆国资委继续创新的期待

按说2009年的《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》第14条已对资产申报问题有明确提法,然而所谓“适当方式”和“一定范围内”,用语模糊,难以实施。一个有力的佐证在于,我们迄今仍未发现这样的个案——某国企领导在财产申报上不如实报告或隐瞒不报,而受到“严肃处理”。现在,重庆的做法把这个问题向前推进了。重庆的做法怎么样向前继续推进,人们仍然充满期待。

官员财产申报一大难题是如何在程序上完善监管仍是制度设计。首先是统计官员的收入分配存在很大困难。因为通常官员的收入分成工资收入、相关福利与灰色收入两大块,工资收入与相关福利一般受到单位规定约束,所在单位人事部门或者上级人事管理部门都能够掌握;但是灰色收入这一块就很难统计出来了,而灰色收入恰恰又是工资收入的很多倍。再一个难题是如何让财产情况见诸阳光。如果国企领导干部的财产申报依然不向民间(哪怕是该国企内部职工)公开,如果最有监督热情的公众被排斥在外,此项制度设计的监督效能将大打折扣。在家庭财产上报的同时,考虑在一定范围内公开,让财产情况见诸阳光,从而实现更有威慑力、更全面的监管。当然最终是官员财产申报的范围只局限在内部,有必要上升到立法层面考虑。

我们相信重庆会在申报财产过程中抓好落实、完善制度、透明监督,程序性越好,它的稳定性就越好。期待重庆的这一次吃“螃蟹”,能够起到一定作用,为全国其他地区提供一个好的模板。

旭红观察



# 求解 国资预算改革



徐旭红

如果仅仅从使用的角度看的话,大体可见,国有资本经营预算收入主要在国有资本经营范围内使用,只有在必要时才对社会保障预算缺口进行调剂,对于是否用于公共预算缺口的调剂并未做出规定。

归结的是,上月结束的“中美战略与经济对话”,我国承诺将提高国有企业红利上缴比例,增加上缴利润的国企数量,并将国有资本经营预算纳入国家预算体系,引来一片热议。

此番国家表态要将国有资本经营预算纳入国家预算体系,是否正好落入美国“竞争中立”之套?

此前引起高度关注的话题是,美国要求经济合作与发展组织(OECD)研究“竞争中立框架”,从税收中立、债务中立、规则中立、保证国有企业与私营企业的利润率具有可比性等方面入手,限制各国政府对国有企业支持,确保国有企业和私营企业能够公平竞争。

众所周知,国有资本经营预算制度,就是指国家对取得的国有资本收入及其支出实行预算管理的一项制度。当初建立此项制度,旨在深化国有企业改革、规范国家与国有企业分配关系、增强政府宏观调控能力。

与此相对应的预算的编制重点被确定为:国有经济和产业结构调整支出,中央企业兼并重组支出,重大科技创新项目支出,重大节能减排项目支出,企业境外投资支出,安全生产保障能力建设支出,企业改革补助支出,新兴产业发展支出,社会保障补助支出等。

由于预算收入上缴到财政部,而且国有资本经营预算性质决定支出对象主要是国有企业和国有经济。由此而遭来国外的质疑,被认为是政府对国有企业进行了补贴,在与其他国家的市场化的企业竞争中凸显不公平。

值得注意的是,西方国家也在不断地对国家预算体系进行改革和完善,以加强对政府资本性资产的财务预算管理。

由此看来,建立国有资本预算管理体系,实现国有资本的预算管理,划出资人、经营者、代理人的责任和权利以预算的方式进行划分和规范,不失为强化国有资本管理的一个有益探索和尝试。

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,在市场经济活动中,国有企业逐渐成为独立参与、自负盈亏的市场主体和法人实体,从而相应要求政企分开、政资分开,政府的职能范围发生了较大的改变。

这种变化通过国有企业在公共预算和国有资本经营预算中的不同缴纳方式来体现,一方面,作为独立的市场主体,其对政府公共财政的贡献同其他非国有企业一样,主要通过纳税来实现;另一方面,作为市场经营主体,国有企业通过向出资人上缴投资收益来实现其对投资者或产权人的贡献。

尽管公共预算和国有资本经营预算是两个作用不同的预算,但二者之间是相关联的。

出资人预算的收入和支出,和公共预算是相互衔接的,除直接用于增加国家资本金,投资到企业外,国有资本预算的收入还可以用于支付应当由公共预算承担的改革成本、社会保障等。如国有资本变现收入和国有优先股分红收入,通过预算支出的规划将其划拨为社保基金。

有专家建议,是否可以考虑将国有资本经营预算体系独立出来,由作为出资人的国资委管理,充分代表出资人意愿,行使出资人权利,对企业进行产业投资和监管。

通过国资预算体系的运行,出资人与经营者之间建立以预算指标为核心的契约关系;通过对预算执行结果的分析与考评,出资人可以科学客观地评价经营者的经营业绩,从而约束和引导经营者采取合理的经营决策,实现国有资本保值增值的目标。

观察人士分析认为,现行的国有资本预算编报主体本身存在分歧。《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》和《国有资产法》强调了财政部在编制预算方面的主导地位,同时又为国资委独立编制国有资本经营预算留有余地。

那么,如何协调好国有资本经营预算相关部门之间的关系?在国有资本经营预算编制系统中如何明确界定相关部门的权责?国资预算是否应由央企监管部门国资委来独立编制?

从宏观上讲,国资委可以拥有独立账户进行预算收支,享有完全的国资预算编制权,并直接向同级人大报告,业内专家的此种假定确有合理之处。

将国有资本预算管理权力授权国资委,可以充分利用国资委对于监管企业熟悉的优势,更有针对性地进行预算的收支管理。

而对国有资本经营者预算的核心目的是提高企业的资源配置效率。通过经营者预算,一方面,合理配置企业人力、资本、市场资源等,对企业所占有或控制的各项资源进行整体的分析;另一方面,对企业运营的内部和外部环境进行完整的评估,使企业更好地适应外部政策及市场环境的变化,从根本上解决国有资本在企业内部的配置效率问题。

不可否认的是,国有资本收益的支出投向仍不够明确。国有资本经营预算收入是在国有资本经营预算范围内循环使用,还是在包括公共预算、国有资本经营预算和社会保障预算在内的更为广泛的政府预算范围内分配和使用,目前尚存在争议。

此外,据专家分析,美方对中国国企分红问题的关注,主要是认为我国国企红利上缴为国企提供了变相的“政策支持”,因而会加剧中美之间相关产业的失衡格局。

业内人士分析认为,通过国资委来掌管国有资本预算,行使出资人职责,应该可以回避政府直接的补贴或转移支付,从而可以有效规避“竞争中立”所质疑的国家财政补贴国企的事实。

当然,如果由国资委进行管理,国有资本预算需要做到公开透明,真正做到取之于企业,用之于企业,对国有经济结构和布局调整发挥出积极的作用,长久有效地保证国家的利益。

# 一周国企网络舆情述评 (2012.05.29—06.04)

## 个人反垄断第一案剑指中国移动

**事件概述:**《关于审理因垄断行为引发的民事纠纷案件应用法律若干问题的规定》6月1日起正式实施。根据该司法解释,消费者利益受损,可直接起诉垄断企业。在该司法解释实施的第一天,北京市民于德华到北京市一中院提交诉状,要求中国移动停止滥用市场支配地位。成为司法解释实施后的全国第一案。于德华起诉的主要理由是他认为不能携号转网侵害了他选择电信产品服务权利,要求法院判令中国移动给予其办理携号转网的业务。

**网络舆情:**在该司法解释正式实施的第一天,即有人以消费者个人身份向法院提起诉讼,加上起诉人于德华的律师身份,该诉讼经报道后迅速引起了不少网民的围观。多数网友对于德华起诉的结果表示悲观,但是对其做法则表示了支持。江西南昌的网友“难上加难”直言说“明知道你输,还是支持你一下”。山西太原的网友“狐假虎威”留言说:“第一个,第一次,无论结果与否,也要支持啊!”新浪网友“爱爬树的猫”在微博上留言:“支持……世界就是这么一点点的改变的!”

**点评:**《反垄断法》司法解释赋予消费者更多权利。于德华此次选择在该司法解释实施第一天起诉中国移动更大程度上可能是希望引起社会公众的注意。正如其在接受媒体采访时所说,“起诉中国移动,既是维护自己的权益,也是以实际行动推动《反垄断法》司法解释在保护消费者方面起更大作用。”但是,相关企业也不能掉以轻心。从网友的留言中,我们就不难发觉网友的期待。随着社会公众维权意识的不断加强,此后类似的起诉也将不断增多。如何在法理上证明自己的合理性,在感情上赢得社会公众的理解,是相关企业今后长期要面临的一项课题。所有可能被认为涉嫌反垄断的企业应该从现在开始积极做好应对,加强与公众沟通。

## 发改委否认新一轮经济刺激计划

**事件概述:**在宏观经济形势疲软、经济下行压力加大,国务院强调要把稳增长放在更加重要位置的背景下,发改委近期在官网公布了多个获批项目,外界纷纷猜测这是“新一轮经济刺激计划”的开始,并传出“新4万亿”投资驱动的说法。近日,国家发改委相关人士接受媒体采访时,对外界传闻进行了否认。发改委相关负责人表示“新一轮经济刺激计划”是外界和媒体的误解,项目审批是依据规划进行,并没有刻意加快。《人民日报》海外版也发表《提振经济不会再推新版四万亿》的文章,进行了回应。文章称,强刺激措施不会再现,调结构主题将更加凸显。

**网络舆情:**发改委近期在官网公布多个获批项目后,多家主要媒体进行了报道和解读,不少经济学家也纷纷发表了看法,在网络上也引起了热议。这一阶段网民的意见主要表现为对投资驱动的做法的质疑。广东深圳的网友sgymyq认为,“投资驱动只会加速中国经济的死亡。只有加大调控才是中国经济的出路,百姓消费的起了,消费力也就上去了。”上海的网友“新鲜人1323”则提出了自己的建议,他留言说:“抓紧时机调经济结构,资金多往新经济方向流。”

发改委否认新一轮经济刺激计划消息传出后,多数网友表示了肯定。国家信息中心宏观预测部主任牛犁也认为,从目前发改委审批的项目来看,并不是要出台新政策,而是可能把下半年要开工的项目提前到上半年。**点评:**在国家强调经济稳增长背景下,发改委审批多个项目,外界和媒体的分析认为国家将要出台新一轮经济刺激计划无可厚非。难能可贵的是发改委及时作出回应。既解释了公众和媒体的疑惑,又为相关企业指明了进一步发展的方向。通过项目拉动经济增长短期内可能不可避免,不过从发改委的回应来看,这一次更主要的主题是调结构。相关企业也要充分地认识到这一点,把握机遇,在调结构上再上一个新台阶。(孟书强)