

国有资产收益分配的政治博弈(赵忆宁)

[信息来源:]

[上传时间: 2006-02-27]

关闭窗口

## 国有资产收益分配的政治博弈

赵忆宁

两年前的政府有关部门内,有关国家作为出资人收益的《国有资本经营预算》的议题开始酝酿。最近,在编制方案主导权以及分配权、使用权出现了部门之间出现分歧,并使得这一争议从幕后走向前台,从内部较量到毫不掩饰地公开辩论,形成两大部门之间的政治博弈。

我们理所当然地将《国有资本经营收益》预算改革视为一项重大的跨越;但是涉及到数千亿元收益的国有资产利润如何分配,无疑是一次重大利益的再调整。

20多年来,各种集团利益、部门利益、地方利益,企业利益,在“增长的共识”驱动下,把巨大的经济体分解为众多独立决策的小型“经济市场”,也创造出了为增长而激烈竞争的“控制权市场”。在这种背景下,正在着手进行的公共政策规模越大、内容越复杂,因而形成的利益主体就越多,仅这一点就足以使该预算方案难于出台。这一预算方案制定的“技术性”与法律条文的“对冲”带来某种相应决策程序上的复杂性。

利益分配及使用方向不仅涉及诸多相关主体,核心是最终的受益人——全国13亿人口。相关部门有理由呼吁加强制衡——让利益相关者参加到方案制定中去,而不是由一个部门或者少数部门垄断信息关起门来制定方案。而公众更有理由知晓有关部门正在做什么?下一步筹划是什么?有何渠道确定知晓公众的需要?谁能够代表公众的利益表达?显然,这一重大公共政策的制定,从目前来看,尚未按照《国务院工作规则》实行科学民主决策的程序,没有在涉及人民群众切身利益的该项重大决策过程中,通过社会公示或听证会等形式听取意见和建议。

### (小题) 国有企业独享红利时代即告结束

从2000年开始,一些省市开始进行国有资产经营收益的试点,其中包括江苏、浙江、湖北、云南、山东、辽宁、北京,有些省市已经进入到编制国有资本经营预算阶段。尽管地方政府所管辖的国有企业应得“红利”的收缴困难重重,但是,从各地得到的信息看,毕竟政府财政已经开始分享国有资本收益,收益包括两部分:一是分享税后利润,包括国企上缴的税后利润和公司制企业分配的股息、股利、红利;二是企业国有产权转让和企业清算所得净收益。

地方先行一步的多种模式试点,在云南省最早出台了《云南省国有资本收益收缴管理办法》,到2005年8月份,省属企业共上缴国有资本收益资金8801.32万元,其中,国有产权转让收益502.27万元;国有资本投资收益8299万元。这些上缴国有资本投资收益的企业包括省开发投资有限责任公司、昆明钢铁控股有限公司、云南铜业(集团)有限公司等20家国有企业;浙江海宁市政府制定实施了《海宁国有资产收益收缴管理办法》,2000—2003年共收缴国有资本收益10688万

元，2000年国有资本收益3516万元，2001年1800万元，2002年2877万元，2003年2495万元。其中包括国有产权（股权）转让收入5379万元，国有股股权收入3582万元，资产占用费收入25万元，直管公房等其他国有资产转让收入1702万元。

收取国有企业“红利”的支出方向也显示多样化，有些地方使用国有资本收益缓解国企改革成本支付压力，解决省属关闭破产企业职工安置费和改制企业职工经济补偿金不足等问题，也有些地方比如山东省政府设立了改革专项资金，并将国有资本收益作为其主要来源，对山东省基建股份有限公司收缴国有股分红，专项用于农村公路建设和维护。各地对上缴国有资本收益的试点表现出很大的积极性。可以预见，这部分收益正在为地方企业改革与社会发展提供资金保障。

尽管只是在地方政府层级试验，但透露出的信息是，国有企业利润上缴时机已经成熟，标志着从过去国有企业“红利独享”的时代，进入国企与全民“红利分享”的时代开始；已经从过去“只说不做”、“只打雷不下雨”变为现在“不得不下雨”的时候。

目前，国务院国资委正在筹划制定国有企业经营预算。有消息透露，国资委已经委托国务院发展研究中心研究该项方案。鉴于三年前国资委开始研究这个问题，以及公布的“十一五”规划建议中，温家宝总理只是原则性地提“推进国有资本经营预算和国有资本预算”，并没有规定性的时间表，国务院国资委所管辖的169家企业何时才能上缴国有资产利润（尚不包括下列五类国有企业和资产：401户金融类的国有独资和控股企业的国有资产；约80个部委下属的5000家国有企业的国有资产；铁路、烟草、邮政三个行业的国有资产；国家外汇管理局和中央汇金公司拥有的8000多亿美元外汇储备；广电集团及大学、医院等非经营性转型的国有经营性资产），在中央级层面的实施时间表成为另一个关注的焦点。

根据财政部财科所文宗瑜研究员预计，这一改革进程大概需要5年左右的时间。目前为编制国有资本预算做准备为试点阶段，只有包括国家投资公司等很少的企业参与。依照他的估计，在中央层面，国有资本经营预算试点至少需要1-2年，也可能需要3年时间；再使用2-3年的时间，才能把所有的企业纳入国有资本经营预算的范畴，并对所有的国有企业推行国有资本经营预算，真正的预算要到第四个年头才差不多；文宗瑜强调，目前的国有资本经营预算不是一个完整的国有资本预算，完整的国有资本预算包括国有资本变现预算。在资本金经营预算推开的基础上，马上会进入国有资本变现预算的编制，待这两个预算全部出台，才意味着完整的经营性国有资本预算。预算方案一旦形成，就要提交全国人大并向公众公开。

客观地说，这些年国有企业改革取得比较重大的进展，并向着盈利的方向发展，尽管还有许多国企仍在亏损。数据显示，1998年全国国有及国有控股企业当年实际利润总额525.14亿元，相当于GDP 79553亿元的0.5%；到2005年实际利润为9047.2亿元，相当于GDP 182321亿元的5.0%。数据证明，国有企业已经从1998年最困难的低谷中走出来，近几年，尤其是中央企业利润年年大幅增长，2005年中央企业实现利润6413.4亿元，相当于GDP的3.5%。如果从有纪录的1998年到2005年，国有及国有控股企业实现利润累计总额为27120亿元，若按5-10%收缴出资人利润，则获得国有资产收益额1366-2712亿元。

一个事实是，从建国以来，国家财政也包括后来国家银行的贷款兴办国有企业，从1994年实行分税制之后，国家却从来没有收缴国有企业的资本收益。前不久国资委主任李荣融明确指出，“国有企业搞了半天，它是国家的，它是人民的。

所以，它所获得的盈利都是为人民谋利益的”。但是，多少年来我们的制度安排却是，国企业竞争力不断增强，利润不断增长，除了国有企业对此有真正的收益外，对国家或全民没有直接收益，更谈不上共同分享国有企业改革成果。

最典型的案例是石油行业，2005年中石油37万人，实现利润总额达到1756亿元，比贵州省2004年全省GDP1591亿元还多出165亿元，相当于GDP的0.96%；与其比肩的中石化，去年净利润为458亿元。难怪有人说，资源性垄断企业想不赚钱都难。他们通过石油及产品价格上涨、缴纳可以忽略不计的资源税、更不上缴税后利润、再加上财政补贴、出口退税等等。

这些垄断行业，包括石油石化、电信服务业、电力电网业、民航运输业、石油石化业等国有企业，享有国有资本租金、国家重要资源租金和垄断行业特许经营权三大租金。对此，国民经济研究所所长樊纲认为，“中石油、中石化这类上市的资源性企业，资本溢价的收入不是由于经营有道才变成企业利润的，所谓利润收入，应该是全国人民的资源性收入。电信、无线通讯等频道资源现在是分给某个企业使用的，本来是全民的资源性收益却成了企业的收益和利益，这也是各个行业苦乐不均、收入分配差距的一个重要原因”。

“尽管国有企业改革走出最艰难的低谷点，令人出乎意料地取得了重要进展，其利润率甚至高于世界500强公司平均利润率的3.4%。但是，这一改革的收益，即国家的资本投入作为投资人、出资人的收益或国有资本经营收益只是名义上的，并非是实质上的，更谈不上对这些收益的重新使用”，清华大学胡鞍钢教授说。

通常我们看到，如果国企破产，先是赖掉国有银行的挂账（为了降低国有银行的风险，国家动员各种资源挽救银行，甚至不惜动用外汇储备），然后是剥离不良资产、分流下岗职工，……总而言之，国有企业的改革成本均由国家支付账单；人们无奈地看到企业改制过程中国有资产的流失，隐瞒对外投资、对外投资的增值部分不计入资产、虚增支出、藏匿资产等，此外还包括改制企业程序不规范、手续不合法、暗箱操作等等，采用各种各样的手段。相反，企业赚了钱却都归自己，多分钱、公务旅行、万元大餐、购买公务飞机不一而足。

从1998年以来，中央财政却不断加大对财政困难的中西部地区和老工业企业企业职工养老保险的资金补助力度，补助数额从1998年的20亿元增加到2005年的545亿元，8年共安排2826亿元。另一方面，国家却对国有大中型企业经营继续实行优惠政策，如减免税收、先征收后退税。国家非但不能从国有企业的利润中得到国有资本收益，反而对相当多国有企业进行变相补贴，仅石油、石化行业每年先征后退税收款额就达几百亿元。

胡鞍钢认为，政府预算就是全体人民的公共预算，为全民所有，为全民所用。现代政府预算由三项预算构成，公共财政预算、社会保障预算和国有资本经营预算。在这三项预算中，大头是公共财政预算，其次是社保基金预算，最小的是国有资本经营预算。随着国有资本存量及收益的增长，和社会保障体制的完善，后两者占全部预算的比重会有所上升。“1993年十四届三中全会就明文规定了出资者享有所有者的权益，使用这部分收益弥补社会保障缺口是最佳选择”，他说。

樊纲也认为，资源性资产是我国国有资产的重要组成部分，它所带来的资源性收入是全民收入的重要组成部分，原则上应归全民所有。把这些钱收回来投向公共基础设施，提供公共物品，为全体人民和全体企业服务。

现在已经到了收缴国有企业利润的时候了：中国的国有企业改革先后经历了

计划经济时期，企业是国家的附属物，企业利税全部归国家财政所有，也不是企业的独立法人；而后实行的包干制、利税分流，国企赋税、利润归己，至此形成了路径依赖，国家始终没有得到出资人的收益。在1998年国有企业最困难的时期也没有条件实行上交利润，现在国有企业改革已经取得了令人瞩目的进展，到了该回报全国人民的时候了。这场改革不仅使国有企业内部人受益，也使全体人民共同分享改革的成果。条件已经具备，时机已经成熟。

随之而来的问题是，人民到底能从国有资产的收益中得到多少？以什么方式分享？围绕着制定《国有资产经营预算》主导权的博弈，事态并不明朗，显得扑朔迷离。

## （小题二）预算编制与执行主体的博弈

就收缴国有企业利润的改革有关部门已经形成共识，但是如何改革却形成截然不同的思路。其实质是谁来主导或引导事物的发展方向。在制定国有资本经营预算制度这件事上，从目前来看，国资委处于主导地位。国资委主任李荣融多次谈到，“我们组织力量对建立国有资本经营预算制度进行了研究，已经提出了初步工作方案”。并被告知，（国资委）在此基础上正在着手编制中央企业国有资本经营预算。

对此，国务院赋予编制预算职能的财政部多有微词，在很多场合阐述此项预算“应该由国资委和财政部门共同编制”。前不久，国资委副主任李伟专门拜访了财政部，广而告之“两个部门达成协议”：由财政部编制总的国有资本经营预算，而国资委编制中央企业国有资本经营预算。虽然看起来有分工，实质上，国资委主导完成国有资本经营预算——中央企业国有资本经营预算，而财政部则主导完成国有资本变现预算（两者之间的关系见政府预算图表）。

疑义不仅来自政府部门，带有政府部门色彩的学术讨论也传达了截然不同声音。第一种观点认为，应由财政部门为主编制，国资部门只能编制部门预算。国资委是特设机构，不是政府部门，不承担政府社会公共管理职能，其能否单独编制预算未有定论。持这种观点的代表是财政部财政科学研究所所长贾康、研究员文宗瑜。他们认为，国资部门要会同财政部门编制国资经营预算，国资经营预算只能是部门预算。

第二种观点认为，应由国资部门为主编制，国资部门编制的是出资人财务预算。国资委是特设机构，代表政府履行出资人职责，扮演的是国有资产“老板”的角色。它当然可以编预算，但编制的预算不是政府预算，而是出资人的财务预算。持这种观点的代表是国务院发展研究中心企业研究所副所长张文魁（正在受国资委委托作预算研究报告）。

就国有资本预算编制由谁承担，没有部门背景的学术界更倾向于由国资委和财政部两家共同编制，理由是利于部门利益双赢、利于国有资产管理体制、利于政府公共财政体系互利。因为无论国有资本预算编制归于哪一个部门，将都是一个艰难的考验，除了要承受解决经济政治社会问题的压力外，技术方面也面临着许多操作难题。

表面看是由谁主导预算编制的问题，不可否认，其背后牵涉到利益分配的话语权。国务院发展研究中心企业研究所副所长张文魁，在与国资委商量之后没有接受记者的采访要求。但是他主张的“三分两统”路线上网即可查到，即公共预算、国资经营预算、社保预算分别编制、分别收支、分别审议，最后统一汇总到

国务院，进而统一平衡。其“统一平衡”的含义是，三个预算可以有一个资金通道，可以转移支付，例如国有企业有大规模的利润，或者是转让国有股权获得的收入，逐年有大规模的盈余的话，可以向社保资金转移支付。一切都是不确定的。

与“三分两统”对应的是“三种预算统一平衡”的路线。财政部财科所的研究报告认为，国有资本预算必须作为政府预算体系的一个有机组成，不能也无法独立于公共财政预算和社保基金预算而存在。国有资本预算的编制既是深化国资管理体制改革的需要，同时也是完善政府预算体系的需要。国有资本预算编制必须和其他预算保持较为通畅的资金流通渠道。报告编制人文宗瑜研究员认为，“实现三种预算的平衡将反映政府调度资金、优化资源配置的执政能力。因此，三种预算的平衡最终反映的是经济、社会全面和谐、可持续发展的价值观，体现的是对各方面利益关系的协调，是对全民福利最大化的追求，而这正是构建和谐社会的关键所在，特定的改革背景和国情决定了国有资本预算不是简单的围绕国有资本保值增值来进行，而是被赋予支付改革成本的重任，需要通过国有资本预算划拨来实现三种预算的统一平衡。”

为何国有资本经营预算编制的执行主体引起如此争议？除上诉原因外，法律条款与条文的“对冲”是最重要的原因。财政法律专家告知，根据《预算法》第16条规定，“国务院财政部门具体编制中央预算、决算草案、具体组织中央和地方预算的执行”，同时规定国有资本经营预算为政府复式预算中的一种，从法律上认可国有资本经营预算编制主体的是财政部。但是1994年《预算法》颁布时，国资管理局此时隶属财政部，没有从财政部独立出来，在当时的情况下确定国有资本经营预算编制主体为财政部显然顺理成章。

2003年国资委成立和《企业国有资产监督管理暂行条例》的颁布，明确了国资委的地位和职能，即代表国务院对所出资企业履行出资人职能，对其接受委托的国有资产进行监督和管理。根据《公司法》规定，对企业财务预算、财务决算和利润分配的审定，是出资人的重要的职责。国有资本经营预算作为出资人财务预算的编制和执行的问题，与《预算法》的规定发生了冲突。法律的相互对冲，直接导致预算编制主体的争议。这一争论显然短期内不会结束。对此，国务院高层对此问题也并没有一个统一的意见。

谁主导编制国有资本预算就将主导国资收益权？这项预算编制主导权果真成为权力与利益结合的象征吗？

前不久李荣融公开阐述了他所期望的目标：“比建立国资经营预算更重要的是规范使用，收上来怎么用更重要。预算的责任很明确，就是搞好国有企业、国有经济布局结构的战略性调整、国有资产保值增值，以及增强自主创新能力。这四点就是用钱的方向。”他的话毒酒星一颗引爆的炸弹，使财政部与国资委分歧最的焦点——收益的使用方向问题露出水面。财政部最不愿意看到的情形有可能发生，国有资本预算将独立于公共财政预算、社保基金预算的框架之外，也许财政部与原来所设想的使用方向——国有资本收益的一部分用来弥补因支付各项改革成本而形成的公共财政缺口、社保基金刚性预算的约束，转眼间统统落空？

“我的观点很明确，中国只能有唯一的国家财政部，而不能出现第二个财政部！”胡鞍钢说。他认为：“我们现在的基本任务是国家制度建设，而现代国家的财政制度建设是现代国家制度建设的核心内容之一。财政部就是代表国家对三大预算进行收支平衡的管理；改革的基本方向不是要分解或者肢解中央财政，而是要保证中央财政的统一性、权威性、规范性，而国资委的职责是代表国家行使

出资人职责，履行国务院所规定的职能，而不是成为第二个财政部”。

世界银行北京代表处经济学家张春霖也认为，“理想的办法是国资委扮演所有者代表去收钱，全部缴到财政预算，国资委所需要的开支由财政部拨付，国资委也是政部的预算单位，无论是希望做什么，比如行政管理退位、国有企业的投资或者是重组、支付改革成本，都是国家的开支，由财政部在总预算的盘子中写明，请全国人大审计预算。这个程序是最理想的。”

国资委之所以争取制定预算方案的主动权，是因为有着说不出口的原因。一位国资工作人员坦言：“过去，在国有资产出资人不到位的情况下，财政等多个职能部门对国有企业行使政府管理职能，将国有资产经营收益作为财政收入的组成部分纳入国库，对国有企业的支出也由财政预算统一安排。在新的国有资产管理体制下，如果一方面仍将国有资本经营的增量（税后利润）和存量变现（产权转让）收入上缴国库，另一方面如果未来财政不能再对国有企业直接投入，不仅国有企业发展没有资金，国资委调控也将没有资金来源。那么，国资委承担的保值增值任务将何以完成？”一些国资系统的官员认为，现行财政制度、办法的调整滞后于国有资产管理体制改革，国有资本收益管理制度面临与现行财政体制协调的不确定性。

在假设公共治理的机制不是非常完善的情况下，张春霖描绘有可能会出现的两幅图景：第一，如果一分钱不留都交给财政部，国资委是否还有积极性？第二、也不能假定财政部作预算时就能够百分百地考虑国资委企业改革的需要和支出渠道畅通。前者他只是打个问号，但不能臆断国资委的政治觉悟；后者他认为不应该有这个问题，但是事实上也可能出现。

正是基于这两个考虑，张春霖提出了“部分留成”的方案。他说：“如果这两个问题都是存在的，次优的办法就是给国资委一定的激励机制——部分留成。但是这个次优方案背后的假定是，无论国资委还是财政部的工作都不是完美的”。

对张春霖调动国资委的积极性“部分留成”的建议，文宗瑜认为讨论这个问题没有意义，“作为政府职能部门本身就要履行政府的职责，如果因为不能掌控利益就没有积极性，从道理说不通”。他认为，如果在一个年度预算中，连你管得160多家企业在未来会出现什么问题都意识不到，国资委的职能行使就是失败的。在预算的机动预算中有应付各种危机出现的项目列支，比如平抑油价，或者SARS等。“实际上这正是对国资委提出了政府管理职能的更高要求，而不是部门权力可以解决的”，文宗瑜针锋相对地说。

他强调，无论管理的内容方式如何发展变化，有一点我们可以肯定，那就是中国不会重蹈覆辙，重新人为地打造一个类似计划经济时期的“婆婆+老板”式的超级低效的权力部门。

### （小题三）它山之石：阿拉斯加公民的现金分红

1982年6月14日，美国阿拉斯加议会大厦旁的州办公大楼里，一台最大的计算机开始运行，特大号、绿黄相间的1000美元面值的支票第一次从打印机中源源涌出，然后进入了邮箱。此后22年来，阿拉斯加的居民每年都会收到一张数额不等的支票，在工业社会里，政府给他们的居民邮寄支票，仅仅是因为他们居住在那里，确实是不多见的。美国联邦制度（federalist system）允许它的一个州做了一次果断的创新实验。

1959年1月3日成立的阿拉斯加州是美国历史上的第49个州。该州盛产石油、

天然气、海鲜、矿物和木材，是美国也是世界上自然资源最丰富的地区之一。阿拉斯加州石油和天然气的收入占到全州总收入的49%，每天仅运输原油就达1,800万桶，丰富的矿产资源为阿拉斯加州与美国带来了源源不尽的财富。

阿拉斯加政府通过发放社会分红，直接给全体公民平等地分配该州的资源收入，这一实践以震撼人心的方式终结了各界围绕税收与公共支出的争论，这个分红方案不仅颠覆了传统社会中关于政府功能的定义，也被历史永久地保存下来。

直接分红的作法带来了什么结果？显而易见，它让所有阿拉斯加州公民从他们自己的资源财富中受益；对穷人、富人的影响都一样；确保纳税人继续纳税，同时也使他们关注政府的扩张；不会减少联邦与州共享的税收收入；经济学家们将阿拉斯加设立“永久基金分红”的效果与用于资金和业务预算的开支进行了比较，得出的结论是：“永久基金分红”方案是刺激阿拉斯加经济活动的最有效措施。

政府分红是独一无二的，可以看作是一个兼顾公平与效率的策略，经济学家又从经济的公平与效率角度对分红方案的通过做了更进一步的解释：分红使得石油带来的收入得以公平分配。而其他的方式仅仅使一些人能从中受益，并且以其他人的损失为代价。通过分红，人民可以自由地决定如何使用这笔钱，而不是由政府来代替他们决定。

当我们关注国有资产流失问题，特别是在“郎顾之争”、“郎张（维迎）之争”、“郎周（其人）之争”阶段，清华大学公共管理学院崔之元教授第一次把阿拉斯加的经验介绍到中国，他的本意是想在非常环境下激发全体公民对集体财产（collective wealth）的责任感。因为经济学界一些人认为“公有财产是无主财产”，企业的本质是交易的集合，包括劳动者和经理，经理和股东，交易是自愿的自由契约，自由契约只有当事人知道合理不合理，别人永远不清楚。国有资产和每个人果真没有关系吗？

郎咸平事件唤醒我们对有国有资产流失的警醒；崔之元介绍的阿拉斯加的实践，则从国有资产收益分配的制度设计，使每个人从此与国有资产利益相关；正在酝酿的国有资本收益的再分配，已经预示关注国有资产已经不仅仅是道义与意识形态的问题，而将会与我们每个人切身利益相关。事实将会证明，一旦公民的基本经济权利可以通过国有资产获得收益，还会有人坐视国有资产像“冰棍”一样化掉吗？还会对教唆国有企业经理以“吐痰”的行为达到场外协议的方式转让（管理层收购）而不闻不问吗？美国阿拉斯加创新式的社会分红，让我们深化理解了公民经济权利的概念。

在进入讨论如何分配国有资产利润的时候，崔之元教授建议成立中国的“永久基金”，使每个公民分享国有资产的利润收益。“人人一份”的建议能够得到多数人的赞同吗？

“人人有份，人们会从理念上觉得人人都是10名万亿国有资产的股东之一，势必更加关注国有资产的增值保值或者是否流失，因为利润关系到每一个人真金白银能拿到多少！”张春霖说。但是他主张，把国有资产定额收入补充养老保险，不一定分到每个人的头上。他认为，再给富人分钱没有必要，除非财政收入多得花不完了。财政开支的原则是公平与效率，而市场竞争只顾效率不讲公平，解决公平问题只有依靠政府，依靠政府解决社会不平等就是通过财政支出。他认为，从财政开支均等性的角度看，财政开支补贴老百姓有两种办法，其一，全体的目标（universal target），无论贫富人人有份的全面补贴；其二，目标

（target）性选择，只给穷人不给富人。从财政支出公平性度看，最好是针对穷

人的目标性的选择，花钱少即可以解决社会更加不公平的问题。

文宗瑜研究员认为，如果从社会公平与合理的角度讲可以这样做。但是从成本与收益的角度分析则行不通。“一笔财富在40万人之间分配和在13亿人之间分配，即要计算分配的成本，还要考虑监督成本与审计成本。谁来支出这部分成本？如果采取这种分配方案，可能分配成本远远大于这笔财富本身的价值。分配是要花费时间、人力、财力、物力的，从管理学和经济运筹学的角度看不可行”，他说。

崔之元教授则认为（详见本报本期对他的访谈），社会分红能够同时促进效率与公平。在米德的方案中，社会分红是和“单一税”同时引进的，可以大大降低当前个人所得税和社会保障体制的成本，并刺激消费，增加就业。

透过阿拉斯加的社会分红“窗口”，我们第一次看到，这种方式不仅开创了人类保障公民经济民主权利的先河，而且塑造了一个公民社会中的普通公民民主参与与公共政策决策的榜样，以及公有资源市场化运作的成功样板。中国是否借鉴这种模式有待探讨，但是毫无疑问，这种分配的方式必将激发公民对公共财产的责任。这个命题将考验全体人民的决策能力。

#### （小题四）没有席位的“东家”：谁来听听公众的主张？

由于信息是缺乏和不透明的，在讨论国有资产利润分配中，不仅利益相关者没有座椅，公众更是被拒之门外。这与美国阿拉斯加关于“永久基金”的各种相关议案的讨论，也与正在制定中的“十一五”规划公众、咨询机构如火如荼的参与相去甚远。

对此，人们是有非议的。涉及如何分配国有资产利润的问题，某种意义上就是全国13人口的预算，应不应该有尽可能多的部门和民众的参与？这样一个预算是不是仅仅是国有资产管理部的事情？或者是财政部的事情？从协调部门利益的角度看，按照我国现有政府管理体制，从国有资本预算收益和划拨所涉及到的部门有多家，比如，国有资本本身就是财政拨款形成的，现有财政体系框架内，国家发展与改革委员会、财政部都从公共财政的角度在和企业发生资金关系，财政和社保、劳动部门之间也在发生资金关系。从权力制衡、相互监督的机制角度，还要有审计部门负责审计，最终的权力是代表全国人民的全国人大。显然，国家发改委、社保基金和劳动社会保障部、审计署和全国人大至少目前是被排除在外的。

“目前的我国的社保基金资金和养老金缺口均达万亿以上，这么大的缺口，即使确定由国有资本收益支付的前提下，也必然要涉及到支付多少、支付规模和标准、支付时限等系列问题，这些问题仅靠某一个部门来决定显然是不现实的”。专家们倾向的意见是，当前应该考虑设立一个超越部门的机构，行使方案制定的调控权、协调权，以保证财政、社保、国资部门在国有资本预算编制中的沟通与协商。

值得注意的是，即便这些部门未来会加入到其中，但是唯独少谁？民众。2005年国务院关于《国务院工作规则》的通知明确规定，国务院及各部要完善群众参与、专家咨询和政府决策相结合的决策机制，健全重大决策的规则和程序，实行依法决策、科学决策和民主决策。国务院要求“各部门提请国务院讨论决定的重大决策建议，必须经过专家或研究、咨询、中介机构的论证评估或法律分析；涉及相关部门的，应充分协商；涉及地方的，应事先征求意见；涉及人民群众切身利益的，一般应通过社会公示或听证会等形式听取意见和建议”。国有资产

收益的分配和使用，必须要有全国人民的参与。这一关系被张春霖称之为“东家”（全国人民）和“管家”（国务院国资委、财政部）的关系。

时任阿拉斯加哈蒙得州长回忆，在每一次会议上，他都问与会者一个问题，即不管是从他个人的角度出发，还是从他所代表的某个组织的角度出发，他是喜欢分红方案呢，还是喜欢通过街区或者公共工作来使用这笔款项以提高所有阿拉斯加人的福利？

当梳理了阿拉斯加分红方案前后9年重复博弈的过程，也许对我们是有借鉴意义的。回顾阿拉斯加永久基金的立法，由于社会分红涉及了许多不同利益团体，则涌现出了几乎与这些团体数量相当的、对于永久基金目标及其管理工作的不同见解。不同时期，立法部门面对35个关于阿拉斯加永久基金公司的议案。

第一，受立法部门的委托，布鲁金斯研究所于1969年末召开了四个研讨会讨论这个问题。最后给出的建议是：政府应将这笔巨额收入投资于阿拉斯加人民，即将这笔巨额资金用于对阿拉斯加人民的教育、健康、福利、自然资源保护与环境等方面；

第二，到了二十世纪七十年代初期，金融界、公众与立法机关都一致赞同将这笔巨额资金的一部分加以储存。

第三，1975年，建立永久基金的想法得到了阿拉斯加州立法部门的支持。最主要的原因在于公众对9亿美元普拉德霍湾油田租赁收入开支的消极反映。公众在怀疑：政府拿这九亿多美元的拍卖收入都干了什么？是不是都挥霍了？众议院议案委员会（CSHB, Committee Substitute for House Bill）第324次会议修正了参议院提出的议案，决定建立一个基于阿拉斯加州矿产资源租赁收入的资源永久基金。

第四，1976年，选民投票通过宪法修正案，决定设置资源永久基金。

第五，直到1976年秋天，宪法才修正完成。阿拉斯加州公民投票决定设置一个永久基金，将该州至少25%的州石油资源及相关收入投入永久基金；

第六，在1977年立法会议中，最值得关注的的事情是哈蒙得州长首次提出：要将永久基金的收入用于为阿拉斯加州公民发放现金分红。哈蒙得州长建议登记选民每居住五年单位就可以分得一单位红利。永久基金年收入的50%都要被用于发放现金分红。

第七，在1979—1980年间，一个首次涵盖参众两院意见的折衷议案被立法机关采纳。在这三年多时间里，大量的报告被撰写，各种观点的议案被提出，史无前例的大规模的金融专家、投资专家以及经济学家被聘请来研究这个问题。

第八，1982年，阿拉斯加州立法部门通过了分红方案；

第九，1982年，阿拉斯加州立法部门通过了一个资源基金分红方案：给予所有在阿拉斯加居住六个月以上的公民平等的资源基金分红权利。

这一分红方案历史的考察将是有启发性的。从关于如何使用基金本金和收入的演变过程看，人民选择了石油带来的收入得以公平分配的方式，而不是其他方式，比如贷款，因为贷款仅仅使一些人能从中受益，并且以其他人的损失为代价。通过分红人民可以自由地决定如何使用这笔钱，而不是由政府来代他们决定，这使得效率问题涉及规范的判断。

在中国，关于决策的科学化民主化，国务院早已经做出榜样，温总理多次在重大决策前倾听专家、公众意见。正在制定的“十一五”规划，国家发改委不仅

建立了由37个来自不同部门的“十一五”规划专家委员会，共召开了四次会议；还在网站上建立“公众建言献策”专栏，在两个多月的时间里，点击率有48万人次之多，社会各界约有5000人参与了此次活动。大连市旅顺口司法局的张锡武12次发表了意见，他感谢国家发改委能够搭建这样一个平台，使广大人民群众对国家大事有了说话的机会和场所，“建议国家在处理一些比较复杂的社会问题是，也采用这种网络建言的方式，以采集人民群众的智慧，找出行之有效的解决问题的途径和方法”，他说。重庆市中医院代先明写道：“无‘渠道’怎能得‘道’？不得‘道’怎能‘多助’？无‘多助’怎能和谐、稳定、发展？”泰安市物资局董庆芳建议，建言献策应该长期化、制度化。

张春霖针对目前的方案制定方式对记者说：“究竟哪种方式更好，那应该是全国人民的决策，看大家愿意怎么分？是使用在义务教育？还是公共卫生？或是充填养老账户？还是神州7号？给下岗工人的补偿？还是平等的人人一份领取红利？应该尊重人民的选择”。

改革20多年来，人们越来越强烈地感到，所有公共政策的制定信息应该尽可能地透明，各类方案在形成、制定、实施的过程中应该不断地披露信息，使得利益相关者能够了解信息，也能够形成自己的预期。无论是大的改革方案，以至到小的改革方案，披露信息十分重要。从这个意义上看，透明是改革的主要原则。

结束语：围绕《国有资本经营预算》制定的政治博弈，反映出政府职能既清晰又不清晰，特别是在交集部分。在中国的发展过程中，不仅要界定政府与市场的界限与关系、政府与国有企业的界限与关系，还要进一步界定不同部门之间对国有企业事物的不同职能行使的界限。要依据国务院对各部门政府职能的基础上进一步细化，即要防止某些部门“越位”，也要防止某些部门“缺位”。只有职责清晰才能提高政府的效率，进而提升政府的执政能力。

## 国务院关于印发《国务院工作规则》的通知

国发[2005]2号

颁布日期：20050218 实施日期：20050218 颁布单位：国务院

- 第一章 总则
- 第二章 组成人员职责
- 第三章 全面履行政府职能
- 第四章 实行科学民主决策
- 第五章 推进依法行政
- 第六章 加强行政监督
- 第七章 工作安排布局
- 第八章 会议制度
- 第九章 公文审批
- 第十章 作风纪律

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《国务院工作规则》已于2004年10月26日第二次修订通过，现予印发。

## 国务院工作规则

(二〇〇四年十月二十六日第二次修订通过)

### 第一章 总则

一、第十届全国人民代表大会第一次会议产生的新一届中央人民政府，根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国务院组织法》，制定本规则。

二、国务院工作以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻党的路线、方针和政策，坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，按照科学执政、民主执政、依法执政要求，努力提高政府行政管理能力和管理水平，全面履行政府职能。实行科学民主决策，推进依法行政，加强行政监督，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，建设法治政府。

三、国务院组成人员要履行宪法和法律赋予的职责，坚持解放思想，实事求是，与时俱进，开拓创新；忠于职守，服从命令，顾全大局，全心全意为人民服务。

四、国务院各部门要依照法律和行政法规行使职权，进一步转变政府职能、管理方式和工作作风，推进电子政务，提高行政效能，切实贯彻国务院各项工作部署。

### 第二章 组成人员职责

五、国务院由下列人员组成：总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、人民银行行长、审计长、秘书长。

六、国务院实行总理负责制，总理领导国务院的工作。副总理、国务委员协助总理工作。

七、总理召集和主持国务院全体会议和国务院常务会议。国务院工作中的重大事项，必须经国务院全体会议或国务院常务会议讨论决定。

八、副总理、国务委员按分工负责处理分管工作。受总理委托，负责其他方面的工作或专项任务，并可代表国务院进行外事活动。

九、秘书长在总理领导下，负责处理国务院的日常工作。

十、总理出国访问期间，由负责常务工作的副总理代行总理职务。

十一、各部部长、各委员会主任、人民银行行长、审计长负责本部门的工作。

各部、各委员会、人民银行、审计署根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的职权范围内，制定规章，发布命令。

审计署在总理领导下，依照法律规定独立行使审计监督权，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。

### 第三章 全面履行政府职能

十二、国务院及各部门要加快政府职能转变，全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。

十三、健全宏观调控体系，主要运用经济、法律手段和必要的行政手段，引导和调控经济运行，调整和优化经济结构，发展对外经济贸易和区域经济合作，实现经济增长、增加就业、稳定物价和国际收支平衡。

十四、加强市场监管，创造公平和可预见的法制环境，完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管体系，建立健全社会信用体系，实行信用监督和失信惩戒制度，整顿和规范市场经济秩序，建设统一、开放、竞

争、有序的现代市场体系。

十五、认真履行社会管理职能，完善社会管理政策和法律、法规，依法管理和规范社会组织、社会事务，妥善处理社会矛盾，维护社会秩序和社会稳定，促进社会公正。加强城乡基层群众性自治组织和社区建设。培育并引导各类民间组织的健康发展，充分发挥其作用。依法建立健全各种突发公共事件应急机制，提高政府应对公共危机的能力。

十六、强化公共服务职能，完善公共政策，健全公共服务体系，努力提供公共产品和服务，推进部分公共产品和服务的市场化进程，建立健全公共产品和服务的监管和绩效评估制度，简化程序，降低成本，讲求质量，提高效益。

#### 第四章 实行科学民主决策

十七、国务院及各部门要完善群众参与、专家咨询和政府决策相结合的决策机制，健全重大决策的规则和程序，实行依法决策、科学决策和民主决策。

十八、国民经济和社会发展规划、国家预算、宏观调控和改革开放的政策措施、国家和社会管理事务、法律议案和行政法规、有关国家投资建设等重大决策，由国务院全体会议或国务院常务会议讨论和决定。

十九、各部门提请国务院讨论决定的重大决策建议，必须以基础性、战略性研究或发展规划为依据，经过专家或研究、咨询、中介机构的论证评估或法律分析；涉及相关部门的，应充分协商；涉及地方的，应事先征求意见；涉及人民群众切身利益的，一般应通过社会公示或听证会等形式听取意见和建议。

二十、国务院在作出重大决策前，根据需要通过召开座谈会等形式，直接听取民主党派、群众团体、专家学者等方面的意见和建议。

二十一、各部门必须坚决贯彻落实国务院的重大决策，及时跟踪和反馈执行情况。国务院办公厅要加强督促检查，确保政令畅通。

#### 第五章 推进依法行政

二十二、依法行政的核心是规范行政权力。国务院及各部门要按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责一致的要求行使行政权力，强化责任意识，不断提高依法行政的能力和水平。

二十三、国务院根据社会主义市场经济发展、社会全面进步和扩大对外开放的需要，适时提出法律议案、制定行政法规，修改或废止不相适应的法律规范，确保法律议案和行政法规的质量。

二十四、各部门制定的规章和其他规范性文件，必须符合宪法、法律和国务院的行政法规、决定、命令，以及国家的方针政策。涉及两个以上部门职权范围的事项，应由国务院制定行政法规、发布决定和命令，或由有关部门联合制定规章或其他规范性文件。部门规章要依法及时报国务院备案，由国务院法制机构审查并定期向国务院报告。

二十五、提请国务院讨论的法律草案和审议的行政法规草案由国务院法制机构审查或组织起草，行政法规的解释工作由国务院法制机构承办。

二十六、要按照行政执法与经济利益脱钩、与责任挂钩的原则理顺行政执法体制，科学配置执法机关的职责和权限，相对集中行政处罚权，推进综合执法试点。严格实行执法责任制和执法过错追究制，切实做到严格执法、公正执法、文明执法。

#### 第六章 加强行政监督

二十七、国务院要自觉接受全国人大及其常委会的监督，向其报告工作、接

受质询，依法备案行政法规；接受全国政协的民主监督，虚心听取意见和建议。

二十八、各部门要按照行政诉讼法及有关法律的规定，接受司法监督；同时要自觉接受监察、审计等部门的专项监督。对司法监督和专项监督中发现的问题，要认真查处和整改并向国务院报告。

二十九、加强行政系统内部监督，严格执行规章备案制度和行政复议法，及时发现并纠正违反法律、行政法规的规章和其他规范性文件，以及行政机关违法的或者不当的具体行政行为，并主动征询和认真听取地方政府及其部门的意见和建议。

三十、国务院及各部门要重视人民群众来信来访工作，进一步完善信访制度，确保信访渠道的畅通；国务院领导同志及各部门负责人要亲自阅批重要的群众来信。

三十一、国务院及各部门要接受新闻舆论和群众的监督。重视新闻媒体报道和反映的问题，对重大问题，各部门要积极主动地查处和整改并向国务院报告。要加强政府网站建设，发布政务信息，便于群众知情、参与和监督。重视群众和其他组织通过多种方式对行政行为实施的监督。

## 第七章 工作安排布局

三十二、国务院及各部门要加强工作的计划性、系统性和预见性，搞好年度工作安排布局，并根据形势和任务的变化及时作出调整。

三十三、国务院提出年度重点工作目标，确定需要讨论的法律草案和审议的行政法规草案、国务院召开的全国性会议和制发的公文等事项，形成国务院年度工作安排布局，下发执行。

三十四、各地区、各部门要认真落实国务院年度工作安排布局，并在年中和年末向国务院报告执行情况。国务院办公厅适时作出通报。

## 第八章 会议制度

三十五、国务院实行国务院全体会议和国务院常务会议制度。

三十六、国务院全体会议由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、中国人民银行行长、审计长、秘书长组成，由总理召集和主持。国务院全体会议的主要任务是：

- （一）讨论决定国务院工作中的重大事项；
- （二）部署国务院的重要工作；
- （三）通报国内外形势。

国务院全体会议一般每半年召开一次，根据需要可安排有关部门、单位负责人列席会议。

三十七、国务院常务会议由总理、副总理、国务委员、秘书长组成，由总理召集和主持。国务院常务会议的主要任务是：

- （一）讨论决定国务院工作中的重要事项；
- （二）讨论法律草案、审议行政法规草案；
- （三）通报和讨论国务院其他事项。

国务院常务会议一般每月召开三次，如有需要可临时召开。根据需要可安排有关部门、单位负责人列席会议。

三十八、提请国务院全体会议和国务院常务会议讨论的议题，由国务院分管领导同志协调或审核后提出，报总理确定；会议文件由总理批印。国务院全体会议和国务院常务会议的的组织工作由国务院办公厅负责，文件和议题于会前送达与会同志。

三十九、国务院领导同志不能出席国务院全体会议或国务院常务会议，向总理请假；如对议题有意见或建议，可在会前提出。

四十、国务院全体会议和国务院常务会议的纪要，由总理签发；会议讨论决定的事项，宜于公开的，应及时报道。新闻稿须经秘书长或有关副秘书长审定，如有需要报总理审定。

四十一、国务院及各部门召开的工作会议，要减少数量，控制规模，严格审批。应由各部门召开的全国性会议，不得要求以国务院或国务院办公厅的名义召开，不邀请省、自治区、直辖市人民政府负责人出席，确需邀请的须报国务院批准。全国性会议应尽可能采用电视电话会等快捷、节俭的形式召开。

## 第九章 公文审批

四十二、各地区、各部门报送国务院的公文，应当符合《国家行政机关公文处理办法》的规定。除国务院领导同志交办事项和必须直接报送的绝密事项外，一般不得直接向国务院领导同志个人报送公文。各部门报送国务院的请示性公文，部门间如有分歧意见，主办部门的主要负责人要主动协商，不能取得一致意见的，应列出各方理据，提出办理建议。

四十三、各地区、各部门报送国务院审批的公文，由国务院办公厅按照国务院领导同志分工呈批，重大事项报总理审批。

四十四、国务院公布的行政法规、决定、命令，向全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会提出的议案、人员任免，由总理签署。

四十五、以国务院名义发文，经国务院分管领导同志审核后，由总理签发。

以国务院办公厅名义发文，由国务院秘书长签发；如有需要，可由国务院分管领导同志签发或核报总理签发。

国务院及国务院办公厅的公文，除需要保密的外，应及时公布。

四十六、国务院及各部门要进一步精简公文，部门职权范围内的事务，由部门自行发文或联合发文，不得要求国务院批转或国务院办公厅转发；要加快网络化办公进程，提高公文办理的效率。

## 第十章 作风纪律

四十七、国务院领导同志要做学习的表率，密切关注国际国内经济、社会、科技等方面发展变化的新趋势，不断充实新知识，丰富新经验。国务院通过举办讲座等方式，组织学习经济、科技、法律和现代管理等方面知识。国务院领导同志及各部门负责人参加，一般两个月安排一次。

四十八、国务院领导同志要深入基层，考察调研，了解情况，指导工作，解决实际问题。下基层要减少陪同和随行人员，简化接待，轻车简从；不要地方负责人到机场、车站、码头及辖区分界处迎送，不要陪餐；不吃请，不收礼。

四十九、国务院领导同志不为部门和地方的会议活动等发贺信、贺电，不题词。因特殊需要发贺信、贺电和题词，一般不公开发表。

五十、国务院领导同志出席会议活动、下基层考察调研的新闻报道和外事活动安排，按中央有关规定办理。

五十一、国务院组成人员要严格遵守中央有关廉政建设的规定，严格要求亲属和身边的工作人员，不得利用特殊身份拉关系、谋私利。

五十二、国务院组成人员必须坚决执行国务院的决定，如有不同意见可在国务院内部提出，在没有重新作出决定前，不得有任何与国务院决定相违背的言论和行为；代表国务院发表讲话或文章，以及个人发表涉及未经国务院研究决定的

重大问题及事项的讲话或文章，事先须经国务院同意。

五十三、副总理、国务委员、秘书长离京出访、出差和休养，应事先报告总理，由国务院办公厅通报国务院其他领导同志。

各部门主要负责人离京外出，应事先向国务院办公厅报告，由国务院办公厅向国务院领导同志报告。

五十四、国务院及各部门要实行政务公开，规范行政行为，增强服务观念，认真履行职责，树立规范服务、清正廉洁、从严治政的新风。对职权范围内的事项要按程序和时限积极主动地办理，对不符合规定的事项要坚持原则不得办理；不得用公款相互送礼和宴请，不得接受地方的送礼和宴请；对因推诿、拖延等官僚作风造成影响和损失的，要追究责任；对越权办事、以权谋私等违规、违纪、违法行为，要严肃查处。

---

上一篇文章：路风：自主创新需要勇气

下一篇文章：就国有及国有控股企业向国家分红的政策答《21世纪经济报道》问(崔之元)

版权所有：中国政治经济学教育科研网

电话：010-62511177如有任何意见或问题，请发Email至[cape@ruc.edu.cn](mailto:cape@ruc.edu.cn)