

混合所有制企业财务监督+： 挑战与应对

彭睿

党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),明确将“积极发展混合所有制经济”作为推进国有企业改革的一项重要政策。随着国有企业混合所有制经济改革的有序推进,国有资本、集体资本及非公有资本交叉持股的混合所有制企业将会更加普遍。与单一所有权结构的国有企业不同,混合所有制企业因其利益主体更加多元,财务监督目标的协同、财务监督机制的完善等便成为企业治理所面临的挑战。

一、混合所有制企业财务监督面临的挑战

(一) 财务监督目标协同问题

由于不同所有制性质的股东投资目标不同,混合所有制企业会形成国有股东和民营股东在企业目标方面的冲突,也会面临企业财务监督目标的协同问题。受产权属性的影响,民营和社会等非公有资本相对于国有企业会更加关注经济利益目标,有的甚至会忽视社会利益而过分追求资本收益最大化。混合之前的民营企业尤其是非上市中小民营企业通常集控制权和经营权于一体,企业内部管理由家族成员负责,财务监督意识相对淡薄。而国有企业在设立财务监督目标时,

既要通过财务监督实现资金使用效益最大化、国有资本保值增值,又要统筹兼顾社会效益。因此,在混合所有制企业中,如何针对不同所有制企业之间的文化和管理制度存在的差异做好财务监督目标的协同至关重要。

(二) 财务监督机制问题

按照监督主体和客体所处的层级,可将财务监督机制分为内部和外部监督机制,混合所有制企业在财务监督机制方面面临以下挑战:

1. 内部监督机制方面。一是出资者财务监督主体定位问题。目前民营和外资企业参与混改,基本上都是中小股东,因现有法规政策强调更多的是如何保护国有股东的利益,中小股东的权益没有健全的法律法规予以保障,因此极有可能出现大股东侵犯中小股东权益的现象,从而影响各类股东权益的平等性。因此,如何确定各类资本所有者在财务监督中的地位至关重要。二是董事会财务决策和财务管理职能问题。在一些国有控股企业中,一些董事会习惯于执行上级政府意志,在财务决策和财务管理方面缺乏创新意识,有的甚至损害中小股东的利益。而混改前的民营企业董事会成员多来自于家族或者由大股东提名,导致在财务决策和财务管理方面缺乏科学程序,随意性较强。因此,混

改之后的企业亟需解决董事会在公司治理中的财务决策权和财务管理权安排问题。三是监事会财务监督职能问题。财务监督是监事会履行职责的核心,但目前一些公司的监事会制度尚未完全建立,一些非上市民营企业甚至未专设监事会,对管理层的财务决策和财务管理也就谈不上有效监督。因此,对于混改之后的企业来说,应积极探索如何充分发挥监事会独立行使财务监督权的方法。四是财务人员监督职责问题。现实中一些国有企业的财务人员监督意识薄弱,往往听命于领导,未能履行财务监督职责。而在民营企业中,财务人员一般来自于家族内部,因此缺乏财务监督意识,未能发挥其财务监督职能。混合所有制企业中的财务人员需面对多元化的资本所有者,发挥专业特长实施有效的财务监督是其面临的重要课题。

2. 外部监督机制方面。一是政府监管责任问题。政府除了作为国有资本的所有者需要履行好“股东”职责、对国有企业财务运行进行监督之外,还要肩负作为“政权”组织的宏观经济管理职责。因此,必须划清这两种职能之间的边界。此外,我国财政、审计、税务等政府部门在企业财务监督领域一直存在职能交叉、多头监管的问题,缺乏统一联动机制,这在一定

程度上增加了监督成本。二是社会监督问题。社会监督是市场经济的重要监督形式,独立、客观、公正是社会监督的生命。混合所有制企业的产权多元化,对这种独立性、客观性和公正性提出了更高的要求。

(三) 财务监督相关法律法规问题

目前混合所有制企业正在迅速发展,但相关法律法规更偏向于国有资本权益的保障,对非公有资本权益保障的关注还不够。比如,在产权平等保护方面,现有法律法规作出的规定还不够具体,缺乏可操作性。此外,《公司法》在监事会的构成、权利义务及其运作机制等方面的规定也不尽合理、不够科学,比如:未将独立性作为监事任职的必要条件;董事的聘用条件、薪酬以及职责方面的规定不够规范、全面等。

二、加强混合所有制企业财务监督的应对之举

(一) 整合企业文化,协同财务监督目标

混合所有制企业财务监督目标的设立,应当以企业文化的整合为前提。对于文化整合方式的选择,应兼顾“公”与“非公”资本的目标取向,进行有针对性的融合。若参与混改的国企与民企文化差异悬殊,则需要吸取各自企业文化的精髓,通过融合形成统一的价值观,通过制度建设进行企业文化提升,以形成基于各类产权同等保护的财务监督目标。

(二) 完善财务监督机制

1. 完善所有者财务监督机制。混合所有制企业应遵循各类资本同股同权同利同责原则,实施所有者财务监督。凡是企业股东,不论持股多少,都有权利通过合法的方式参与企业财务监督。同时,国资监管部门应进一步转换角色,做到财务监督到位而不越

位,实现由管企业向管资本的转变。而政府作为宏观经济的管理者,应致力于建立公平、公正的产权市场秩序,通过完善混合所有制企业信息披露制度,不断增加透明度来降低信息不对称程度,从而降低中小股东参与财务及其他监督的成本。

2. 强化独立董事的财务监督作用。政府应通过法规建设和政策引导,加强独立董事中具有财务专业背景的人才队伍建设,不断提升独立董事财务监督的能力。同时,完善独立董事的激励和约束机制,尤其是要强化独立董事的问责机制,促使独立董事更好地履行职责、加强财务监督。

3. 增强监事会履行财务监督的职责。针对实际工作中监事会履职弱化的问题,混合所有制企业应完善制度确保监事会的独立性、权威性,使监事会能够真正担负起对董事会和高管的监督职责等。除此以外,股权分散的企业可适度吸收具有财务和法律专业背景的专业人员作为外部监事,以进一步增强监事会的独立性。

4. 建立与新的产权组织方式相适应的财务监督制度。为了调动员工的积极性,一些混合所有制企业实施了员工持股计划等新企业产权组织方式,而财务监督是持股员工行使所有者和劳动者双重监督权利的重要组成部分。因此,企业必须建立良好的财务信息传递机制、财务监督沟通、协同机制,以激发持股员工投身企业生产经营管理的动力。

5. 建立政府监管的部门间协调与协同机制。为避免多头监管所带来的重复监管、相互推诿等问题,应正确界定政府监管的边界,尤其是要防止把履行“政权”职能的行政管理和履行国有资本管理的“股东”权利相混淆。政府应致力于混合所有制企业财务信息报告内容和公开化标准建设,建立

企业监管相关政府部门间的联动机制和信息共享平台,做到监管到位但不越位,尤其是要避免多头重复监管给企业增加不必要的成本。

(三) 完善法律法规,强化各类资本产权同等保护新理念

由于现行法律法规相关条款中还存在所有制产权法律保护不平等的情况,《公司法》与《中外合资经营企业法实施条例》在法人治理结构等方面的规定也有不一致的条款。此外,我国企业员工持股尚缺乏法律依据,员工的角色转换也没有充分的法律支持等。因此,应基于各类资本产权同等保护理念,完善《公司法》、《证券法》等相关法律法规。考虑到这些法律法规的修订一般周期较长,建议可以先出台《混合所有制经济发展促进条例》,给予公有资本与非公有资本平等法律地位,并对员工持股计划作出规定,明确混合所有制企业各利益相关方在财务监督中的地位、职权和职责,以促进混合所有制企业更好地发展。

(本文为山东省高等学校人文社会科学基金项目“混合所有制改革背景下的国有企业财务治理研究”<J16WE15>的研究成果)

(作者单位:山东财经大学东方学院)

责任编辑 刘黎静

主要参考文献

- [1] 王金磊, 蔡好东. 国有企业外部治理: 公众参与与媒体监督[J]. 财会通讯, 2015, (28): 48-51.
- [2] 杨红英, 童露. 论混合所有制改革下的国有企业公司治理[J]. 宏观经济研究, 2015, (1): 42-51.
- [3] 张兆国, 陈华东, 郑宝红. 资本结构视角下国企混合所有制改革中几个问题的思考[J]. 宏观经济研究, 2016, (1): 86-92.