

澳大利亚国有企业

监管模式及成功经验

○ 刘长琨

澳大利亚国有企业简况

澳大利亚与欧美国家一样,为减轻政府负担,提高国企经营效率,自上个世纪八十年代末开始,进行了国有企业私有化改革(这一改革至今还在继续与深化)。经过近二十年的改革,澳大利亚国有企业规模大大缩小,归属联邦所有的国有企业由原来的54家减少为9家,主要分布在邮电、通讯、国防装备、高科技、消防和卫生等涉及国家安全和公益性的行业。除此之外,还有州属企业90家,主要分布在电力、自来水、天然气、通讯服务、金融和运输等行业,产权归各州政府,由州政府监督管理。

澳大利亚国企改革成果是积极的和显著的,主要体现在三个方面:一是缩小了国企规模,调整改进了国企布局,减轻了政府负担,降低了国家投资风险;二是完善了公司治理结构,规范了运营机制,改进加强了管理,一定程度地增强了国企市场竞争能力,提高了经济效益;三是在国企改革过程中也相应地促进了政府职能转变,提高了政府执政能力。另外,澳大利亚在改革中加强了对国有企业的监督管理,建立起了一套完整的、有效的、颇具特色的监管体系。

澳大利亚国有企业监管的基本做法与主要特征

(一)完善严密的法律约束体系。为保证企业行为的正当性和维护市场秩序

序,联邦议会制定了一系列法律用以约束、规范企业行为。联邦政府在议会立法的行政法规。行业协会则根据法律法规精神,分门别类制定出诸多规章制度与实施细则,以保证法律法规得以贯彻落实。这些法律、法规、规章制度与实施细则,形成了一个极其严密的监管企业的法治体系,覆盖包括国企在内的所有企业,指导约束其经营行为,使其中规中矩,公平竞争。为了规范政府与企业的互动行为,议会还制定了《联邦政府机关与公司法》,对政府监督管理国有企业的责任及其部门分工,对企业应向政府报告的事项等,都作了明确具体的规定。在澳大利亚,无论企业还是政府,都必须严格依法行政,对于法律作出的规定,任何人都无权变通。法律具有至高无上的权威性,如有违犯,会受到严厉惩处。法制健全、法律的权威性和全社会普遍的守法意识,是澳大利亚国企监管取得良好效果的根本保证。

(二)分工合作、责任明确的多元监管机制

澳大利亚政府对国有企业的监管是一个由部门分工合作的多元机制,《联邦政府机关与公司法》规定了各部门的职责分工。

1.财政部的监督管理。联邦政府财政部(金融管理部)是政府对国有企业实施监督管理行使出资人权利的主要职能部门。财政部下设国有企业咨询办公室(GBAU),编制10人,均为国家公务员。

国有企业咨询办公室又称股东咨询小组,实际上是财政部对国有企业实施监管的办事机构,在主管部长领导下开展工作,主要任务是随时了解国有企业经营情况向主管部长汇报,根据市场需求,就国有企业发展战略、企业重组、产权变更、董事会成员(包括董事长)的选聘及其薪酬的确定等重大问题提出建议;另一方面将国家涉及企业的重大财经政策及部长的重要意见下达企业并敦促落实。除此之外,还为企业提供宏观市场信息和企业外部环境分析等咨询服务。GBAU只有对企业经营情况的反映权和建议权,不直接干预企业经营;其工作方式主要是定期听取企业关于生产经营情况的汇报,一般不到企业作具体检查。财政部对国有企业的监管关注的重点是企业的经营绩效(财务状况),目的是实现国有资产的保值增值。

2.行业主管部的监督管理。澳大利亚政府对经济的管理除设有综合经济管理部门之外,还根据行业的特点设有行业主管部(与我国1998年机构改革前相似)。行业主管部也负有相关国有企业监督管理的责任,有一名部长分管并下设专门办事机构。行业主管部对国有企业的监管同样是为了保护国有资产的安全,维护股东权益,但对企业关注的重点与财政部有所不同,着重关注企业对政府制定的行业行政法规的执行情况,在保证国有企业遵守市场规则和发挥应尽的社会功能方面负有更大的责任。

行业主管部对国有企业的监管与财

政部的监管各有分工又互相合作,是一种紧密配合相辅相成的关系。有关企业发展的重大问题一般都由两个部门、两位部长共同研究决定。

3. 审计监督。联邦总审计长办公室负责对联邦所属9家国有企业的经营状况进行审计。除对企业年度财务报告进行法定审计对其财务数据的完整性真实性发表意见之外,总审计长办公室有权根据企业具体情况和监管的特殊需要随时进行专项审计。总审计长要在审计报告上签字,表示对审计意见负责,然后连同企业财务报告一并上报联邦议会。

4. 竞争与消费者委员会(ACCC)的监管。竞争与消费者委员会是联邦政府为反对行业垄断和不正当竞争而成立的一个特设部门,面对所有企业。其职责主要是保证联邦《贸易惯例法》和《价格监督法》的贯彻实施,以促进公平交易与竞争,维护市场秩序,保护企业与消费者利益。对于违法企业,ACCC有权在查实的基础上处以最高1000万澳元罚款;对于违法个人,可处以最高50万澳元的罚款。ACCC对企业守法经营发挥着重要监管作用。

5. 科学技术委员会的监管。科学技术委员会是一个对企业产品质量予以科技把关的专业部门,包括国有企业在内的所有企业的产品,若没有科学技术委员会的鉴定批准,一律不能进入市场。科学技术委员会的监管不仅在保证产品质量方面,而且在促进企业的科技进步与国家环境保护方面,都发挥着极其重要的作用。

除上述部门各有分工从不同角度对国有企业实施监管以外,澳大利亚政府还十分重视发挥社会中介机构对国有企业的监督作用(如联邦总审计长办公室就经常聘用会计师事务所参与国有企业的审计),并利用社会中介的专业优势,为国有企业提供财务管理与法律等专业方面的咨询服务,帮助企业健全内部控制制

度,收到了较好效果。

据澳大利亚联邦财政部及企业介绍,联邦政府对国有企业的这种多元监管机制(就其形式而言,与我国并无太大的不同)有两大特点:一是部门之间分工合理,职责明确,很少职能交叉混淆不清的现象,因此也少有相互扯皮推诿的弊端;二是既有分工,又有合作,各部门之间相互照应,紧密配合,形成了一种一加一大于二的整体优化效应。

(三)规范有效的公司治理

规范有效的公司治理是澳大利亚对国有企业实施监管的目标之一,也是外部监管更加有效开展的重要基础与前提。澳政府深切感到,对于治理结构不规范管理混乱的企业实施监管极为困难。所以他们十分重视国有企业公司治理结构建设。

澳大利亚系英美法系国家,其公司治理的组织结构采用英美模式,即股东会、董事会、经理层分权制衡机制;不设监事会,监督职责由董事会下设的审计委员会履行。国有企业董事会主席由联邦政府任命,董事会成员主要是来自企业外部的独立董事,多是各方面的专家和经验丰富的企管人员。以澳洲电信为例,其董事会共9名成员,除董事长之外,其余均为独立董事。独立董事由提名委员会提名,报经财政部主管部长同意后,由股东大会选举产生。独立董事最高任职年龄为72岁,可连任四届(12年)。独立董事制度对规范国有企业董事会决策程序、防止不正当关联交易及同业竞争发挥了重要作用。就其本质而言,独立董事制度是一种旨在防止大股东舞弊维护小股东权益的董事会内部制衡机制,作为国有企业大股东的澳大利亚联邦政府,却十分看重独立董事制度。他们的理念是:公平与公正是高于一切的,不能片面强调和以错误的态度维护大股东利益;国有企业只有在公平与公正的原则下运作,才能获得良好的发展,为国家创

造长久的利益。

澳大利亚国企监管的成功经验及启迪意义

澳大利亚对国有企业的监管虽然也有值得斟酌需要改进之处,但就整体而言,是行之有效的。这主要得益于三点:一是法制健全,二是外部监管机制科学合理,三是公司治理规范。所谓法制健全,主要体现在立法及时严谨、执法严格、全民守法意识强三个方面,很少有因立法滞后或法律覆盖盲点而导致的为人无法可依、有法不依的现象。外部监管机制的科学性不仅仅体现在各执法部门职责分工的清晰上,更主要体现在有机配合的整体效应上。在公司治理方面,澳大利亚政府强调要尊重科学、注重实效、按规律办事,反对做徒有虚名、形似神非的表面文章;同时强调,规范公司治理,不仅仅是企业层面上的任务,更是政府的责任,不仅要在优化企业管理体制上做文章,还要在优化市场宏观环境上做文章。这些管理方法与理念,都值得我们借鉴和学习。

另外,澳大利亚的管理,无论是政府还是企业,都十分重视细节。所谓注重细节,并不是要求每个层面每一环节的管理人员都去处理细枝末节的具体问题,而是要求所有层面与环节的工作都要研究、考虑细节问题。特别是宏观环节的工作,一定要考虑到微观。即如制定宏观发展战略规划,必须要研究规划实施的具体细节,只有这样,战略规划才不致成为表示雄心壮志的空洞口号而无法落实,决策才不至于失误。“注重细节”的本质涵义是科学管理,是系统理论在管理实践中的具体体现。澳大利亚在尊重科学、注重细节方面做得较好,这是他们对国有企业进行监管较为成功的重要原因之一,也是我们存在差距应当学习之处。