

国有企业财务监督制度的改革与完善

——兼论稽察特派员制度创新

特约撰稿人 夏冬林

国有企业改革一直是我国经济体制改革面临的重大课题。国有企业改革涉及方方面面,其中完善国有企业监督机制、加强领导班子建设是其重要内容。随着改革的深入推进,国有企业财务监督制度也不断得到改进和完善,目前已经实行的稽察特派员制度对于推进政企分开,健全财务监管制度,具有特别重要的意义。

一、国有企业财务监督制度的演变

从80年代中期以来,搞活国有企业的呼声不绝于耳,措施办法层出不穷,但是,国有企业的状况仍然不容乐观。1997年,14 923家国有大中型工业企业中,6 042家发生亏损,亏损面为40.5%,亏损额为589.1亿元,亏损率达52.7%,分别比非国有大中型企业高10.1%和26.2%。1998年上半年,大中型国有工业企业的亏损程度进一步加剧,截止1998年6月底,国有工业企业仍为净亏损,亏损面和亏损率分别为55.1%和105.6%。1/3的亏损企业亏损额超过了本企业的工资、利息和税金之和,1/3的亏损企业资不抵债,近20%的亏损企业设备严重老化,23%的亏损企业属于政策性亏损。国有企业效率不高的原因在哪里?国家统计局城调队对河北、辽宁等11个省市近两年连续亏损的950家大中型工业企业的调查,印证了国有企业效率低下的三个主要原因:重复建设、冗员过多、管理不善。如何搞好国有企业财务监督是全国人民普遍关注的问题。事实上,对国有企业的监督一直没有放松过,各种监督机构、监督办法层出不穷,取得了一定效果,但总体上讲并不理想。

1. **业务监督**。传统上,业务监督是通过各种指令性计划来实施的,至今为止,这种指令性的业务监督办法在一些行业仍然在运用。国有企业几次放权让利的改革后,业务监督中的行业监督逐步削弱,但直到去年

国务院机构改革之前,专业部委的行业监督指导仍然在一定程度上发挥作用,如限产压锭任务的实施等。真正起作用的只有投资监督了(实质上是投资审批制度,投资后实施监督的并不多见)。但投资监督仅限于对国有企业内部固定资产的投资规模的审批,对于通过设立子公司方式的投资方式则没有任何监督行为。

2. **财务监督**。在计划经济时代,通过严格的财务制度和会计制度,即以财政决算制度为核心对国有企业的财务收支行为进行监督。财政决算制度一直沿用到1998年。决算制度与其他监督制度的不同之处在于只监督不检查。

改革开放后,国有企业的自主权大大增强,财务行为的监督难度加大。为了有效地监督国有企业的财务行为,从1981年开始,国务院开展财务税收大检查,从1985年起,又把物价检查纳入其中,每年采取自查和重点抽查的办法对企业进行检查监督。1983年,根据宪法设立了国家审计制度,检查国有企业的财务收支行为,并在部分大城市设立审计署特派员办事处,对中央企业实施检查监督。1995年,财政部又在原中央企业财政驻厂员机构的基础上改建为财政监察专员办事处,适应新形势的需要,进一步检查监督中央企业的财务行为。此外,税务部门、外汇部门、银行等均可以对企业的财务行为进行检查监督。

3. **人事监督**。人事监督通常是通过人事任免来实施的。到目前为止,国有企业的主要领导有80%由上级主管或人事、组织部门任命,12%由董事会聘任,4%由职工代表选举产生。人事任免常常分别由主管部门、人事部门或组织部门执行。

按照现代企业制度政企分开的要求,企业管理者负责企业的日常经营活动,享有经营管理、投资、人事等14项自主权。政府部门的业务监督实际上是政企

不分的重要表现。按照《公司法》的要求,体现所有权能的监督管理是人事任免和财务监督。尽管传统意义上的财务监督发挥了积极作用,但国有企业管理者五花八门的侵犯所有者利益的行为屡见不鲜,如公款消费、化公为私、贪污受贿。此外,为了实现个人目的或小集团利益,有的还通过造假账骗取银行贷款和争取国家的优惠政策。从现象上分析,所有者对国有企业的财务监督还没有真正到位,改革现有的国有企业监督制度势在必行。

二、借鉴国际经验,创新监督制度

所有权与经营权分离是现代企业制度的基本特征。由于所有者与经营者的利益不完全一致,所有者与经营者的信息不对称、风险不对称,在经营者控制企业主要经营活动的情况下,经营者很容易侵犯所有者的利益。事实上,管理者侵犯所有者的利益在全世界都存在,只是程度不同,手段不同而已。为此,设立一套较为完善的公司治理结构,监督并激励企业经营者为所有者谋取最大利益,是世界各国面临的课题。国外主要有三种监督管理形式,其中的一些作法是我们参考借鉴的。

1. 以美国为代表的市场式治理结构。其基本特点是通过资本市场或其他市场的有效运行来制约经理人的行为。如果股票市场的价格能够准确地反映企业的业绩,股价的涨落实际上是企业或经理人业绩的一种表现形式。如果由于公司业绩不能令投资者满意,股票价格跌到众多投资者无法接受的程度,公司经理将面临极大的风险。同时,市场上不时存在敌意收购的风险,迫使经营者努力工作。美国公司的总经理因过去两年业绩差而被更换的比例从1986年的3%上升为1987年的6%,而业绩差的指标就是股票的报酬低于风险相当的市场报酬的50%。市场式治理结构的弱点是短期行为,一些美国学者认为,现有治理结构更为致命弱点是反映迟钝,事前控制能力弱,往往要等到公司巨额亏损时才更换经理人,比如,通用汽车公司(GM)1992年在出现65亿美元亏损后更换总经理。

2. 以德国为代表的关系式治理结构。其基本特点是机构投资者长期持有公司大量股份,并与公司形成了固定的控股关系,内部股东数量相对较多,可以从企业内部直接获得信息,以此来直接制约经理人。大股东的影响在很大程度上是通过监事会来实现的。按照德国商法的要求,德国公司实行双重管理监督体系,一是由5—15人组成的经理会;二是由9—22人组成的监事会,其中一半是职工代表,另一半由股东选举产生。这种治理结构的优点是注重公司长远发展、人力资本投资、研究与开发研究等,使公司具备很强的竞争

能力。这种治理结构的弱点是信息的透明度不够,关系融资普遍。

3. 以法国为代表的政府式治理结构。法国国有企业占有重要地位,1990年1月,法国国有企业共2268家,其中108家由国家直接控制。法国政府对国有企业实行分类管理,对垄断性国有企业严格控制,放开竞争性国有企业,由此形成了特殊的治理结构。在董事会方面,由国家选派代表参加董事会,任命董事长或决定董事长人选,董事会由国家代表、职工代表和有关知名专家组成;在监督方面,政府派驻国家稽察员和主管部门代表,监督企业遵守各项财务制度,检查企业账目的合法性,为政府提供各种信息,稽察员可以列席董事会,有发言权,但无表决权。

我国国有企业情况较为特殊,相当一部分大中型国有企业不存在董事会,即便经过公司制改造的国有企业,70%的董事长兼任公司总经理,董事会的构成上也缺乏约束力,没有形成真正意义上的董事会。根据国务院颁布的《国有企业财产监督管理条例》,国家向一些国有大型企业派驻了监事,并任命了监事会主席,条例明确指出:“监事代表国务院履行所有者职能,但是,实践证明,监事会并没有发挥应有的作用。实际上,相当一部分股份有限公司的董事会和监事会都没有发挥应有的作用。因此,如何有效地监督国有企业便成为政企分开的当务之急。总结过去的财务监督的经验教训,要充分发挥监督的作用,必须首先改革现有的国有企业管理体制,明确国有企业主要领导的职责,将财务监督、业绩考核和人事任免结合起来,同时,增强财务监督的权威性和独立性。”

1998年7月,国务院发布《国务院稽察特派员条例》,正式建立稽察特派员制度。按照条例规定,稽察对象为国务院确定的大中型国有重点企业,稽察特派员履行两个基本职能:检查企业的财务状况和经营成果,评价企业和企业管理者的经营业绩,并对企业领导干部的奖惩任免提出建议。稽察特派员制度是在借鉴国际经验的基础上,结合我国国有企业的具体情况设计的新的监督制度。

三、稽察特派员制度的创新

与传统的财务监督制度相比,稽察特派员制度有以下特点:

1. 综合性

在传统的监督制度中,财务监督与人事管理由若干个部门负责,由于部门利益的驱使,协调工作难度大,甚至相互掣肘,最后负责财务监督的机构只是以罚款了事,而被监督企业也只是出钱消灾。这对国有企业来说,只不过是羊毛出在羊身上,很难在实质上解决

问题。稽察特派员制度将财务监督与人事管理相结合,在财务监督的基础上,评价企业和企业管理者的经营业绩,提出对企业主要领导人的奖惩任免建议,从而大大约束了企业主要领导干部的财务行为。因此,这一制度也体现了加强企业领导班子建设的基本思想。从这个意义上讲,稽察特派员制度并不是简单的查账问题,也不是简单的会计问题,而是政企分开的重大措施,是国有企业管理体制的重大转变和国有企业领导干部人事制度的重大改革。

2. 权威性

对于我国国有企业,监督制度要充分发挥作用,监督机构和监督人员必须具有权威性。权威性主要来自两个方面,一是监督机构和监督人员的权力,二是监督人员的专业素养。稽察特派员尽管没有处罚的权力,也没有掌握物质资源,但是,稽察特派员由国务院直接派出,也就是代表国家即代表企业所有者履行监督职责,自然拥有检查监督权。此外,稽察特派员由副部级以上的国家公务员担任,不言而喻,具有很高的权威性,有利于加强对国有大型企业的监督检查。

对大中型国有企业的年度报表进行审计,无论从时间还是从人力及其专业素养上看,稽察特派员及其助理显然难以胜任。但是,稽察特派员并不对企业的年度报表进行全面审计,而只是对重大问题进行检查。稽察人员具有丰富的阅历和高水平的政策把握力,经过专业培训后,有能力履行重点稽察。至于全面审计工作,稽察特派员在必要的时候可以聘请会计师事务所参与,会计师事务所将为此承担责任。因此,仅就财务监督而言,稽察特派员实际上是在年度报表审计基础上的稽察。

3. 独立性

任何有效的监督都必须首先满足独立性的要求。稽察特派员制度在三个方面保证了其独立性:第一,稽

察的工作经费由财政预算单独拨付,被稽察企业不承担任何费用,从而保证了稽察工作经济利益上的独立。第二,稽察特派员不参与、不干预企业的任何经营活动。按照稽察特派员制度的纪律要求,稽察人员不得对企业的经营决策发表任何意见,也不得提出任何建议,完全脱离于企业的生产经营活动。第三,稽察特派员不掌握任何经济资源,不制定任何经济政策,也不具有处罚的权力,与被稽察企业不存在利益往来关系。

由于稽察特派员制度的高度独立性,从而在制度上保证了稽察工作的客观公正。此外,为了保证稽察特派员的公正廉洁,《国务院稽察特派员条例》明确了特派员及其助理人员的法律责任,人事部制定了稽察人员的工作纪律。

到目前为止,国务院已经派出 38 名稽察特派员。经过一段时间的稽察,收到了明显的成效,并在企业中产生了极大的影响。实践证明,稽察特派员制度是一个有效的、合理的、先进的监督制度。

当然,国有企业面临的问题较多,如市场不完善、竞争无序、包袱太重,稽察特派员制度不可能解决所有问题。《政府工作报告》针对重复建设、冗员过多、管理不善三个主要问题,提出了改革措施:制止重复建设,加快行业调整和改组的步伐;继续做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作;推进政企分开,健全监管制度,整顿和加强企业领导班子。稽察特派员制度是其中的最后一条措施。我认为,要真正搞好国有企业,关键还在于管好企业的领导班子,在于加强经营管理。实践证明,再好的制度,没有合格的人去执行,一切都化为乌有。稽察特派员制度真正具有威慑力的方面就在于评价企业主要领导干部的经营业绩,并提出奖惩任免建议,由此持续保持对他们的外部压力。

(本文作者系清华大学经管学院
会计系主任、教授)

· 简讯 ·

山西省对会计委派制试点工作提出新要求

1999年,山西省财政厅在总结1998年工作的基础上,坚持“巩固、发展、完善、提高”的八字方针,把会计委派制试点工作做为全省会计管理工作的重中之重,力争在1999年再上一个新台阶。其总体要求是:在总结已有经验的基础上,省、地(市)、县三级同时开展会计委派制试点工作。结合机构改革,省、地市、县三级都要成立会计局,达到层层有机构,有试点目标,形成从上至下齐抓共管,由条到块不断扩大试点范围的局面。在县区一级要

全部推行会计委派制。已经推行了会计委派制的地方,要继续巩固和完善各项管理制度,及时了解和解决会计委派制工作中出现的新情况和新问题,不断总结经验,把会计委派制工作逐步引向深入。地区一级要有所突破,要选出一两个有条件的地市进行全面试点。省级要搞部分行业、单位的会计委派制试点,拟选择30%左右的省直行政事业单位会计委派负责人,选择30个国有企业或国有控股企业委派财务总监。

(武涛)