

财务高管职责变化、 权利边界与财务治理演进

陶锦莉

(金陵科技学院 南京 210001)

【摘要】 本文回顾了财务高管职责的变化、财务高管权利边界的演变和企业财务治理的演进,并对其进行了评述,以期
为相关研究提供参考。

【关键词】 财务高管 职责变化 权利边界 财务治理

财务治理是企业治理的核心。财务治理权的不同配置直接影响企业财务治理。因此可以说,企业财务治理首先是财务治理权的分配与分布问题。这样,财务高管作为企业财权的监控者,其职责设定、权利边界与财务治理有着密不可分的联系。从我国企业财务高管职责变化、权利边界演变可以看出企业财务治理演进的清晰轨迹,有利于我们揭示其变化的内在逻辑,并判断其发展方向。

一、财务高管职责变化——从内部生成到外部导入

我国企业财务高管职责变化经历了内部控制到外部监管再到内外兼治这一过程。大体可以分为三个阶段:

1. 从行政性规定到制度安排——完善内部控制要求下的总会计师制度职责设定。20世纪50年代,我国大型国有企业普遍借鉴前苏联“一厂三师”的管理模式,即“厂长、总工程师、总经济师和总会计师”模式。但这种模式并没有在法律的角度进行推广,而是在体制内部系统中的一项行政性要求。我国一些大型国有企业陆陆续续设置了总会计师这一职位。在高度集权的计划经济管理模式下,企业的生产、分配、交接和消费

势。但从另一个侧面来看,国有企业的财产是国家的财产,就借助于合法的形式掩盖非法的贿赂目的而言,国家企业却又有优势。因为私营企业在贿赂中成本和收益的承担者是同一的,必须充分考虑贿赂的成本与收益的关系,收益必须大于成本,否则将得不偿失;而国有企业则不一样,国有企业经营者在贿赂时损失的是国家资本,而收益却是自己的,因此国有企业经营者在贿赂时可以不计成本地进行,只要这些成本能以合法的形式进行掩盖。

同时,国有企业还有很多方便之处,如国有企业决策机制中的集体领导制,本来是出于私利,但在决策形式上可利用集体决策的形式,因为集体决策的形式使真正受益者可不承担自己决策对企业不利的后果;即使是有可能受到处罚,处罚也均较轻。作为投资者的国家“有名无实”,主体缺位,代位者就是违法者,只要掩盖,无人再努力追究,而一般公众在现行制度下又无法定权利可以代替国家追究。

都按计划指标来完成。在厂长领导下,能够按计划指标完成任务的生产技术指导的总工程师和能进行计划执行情况分析的总经济师在企业中占据举足轻重的地位。相反,作为主要对企业耗费进行事后核算的总会计师,其职能只能作为生产的附属,其地位无法与总工程师、总经济师相提并论。

20世纪80年代以后,随着改革开放进程的加快,企业自主性不断增强,企业面向市场已经势在必行。在这种趋势下,企业成为独立法人的市场主体并且朝着“自主经营、自我运行、自负盈亏、自我约束”的方向行进。1990年,财政部颁布的《总会计师条例》规定:全民所有制大中型企业需要设置总会计师。这说明在参与竞争的市场环境中,成本约束与利润约束已经成为影响国有企业生存的重要因素。市场环境的变动与企业生存的需要促使总会计师职位设置成为国有大中型企业的一项普遍性的制度安排。《总会计师条例》将总会计师制度作为一项内部控制制度进行了法律上的规定。从职位设置的权力架构和财务治理目标上看,总会计师职位属于企业内部行政管理职位,其权利和利益与企业息息相关。因此,总会计师

另外,私营企业提供虚假会计信息主要是为了通过逃税来增加私人业主的收益;而国有企业则不一定,国有企业经营者有可能通过资产转让、资产评估、资产折旧、产品销售、资产出租、人员雇用等各种手段和途径实现占有国家资产、减少国家税收、增加经营者私利的目的。但国有企业经营者不会把减少税收作为主要方式,这与私营企业又有所不同。因此,从这一点上来讲,私营企业会计信息的监督相对比较容易实现,国有企业则难度很大。只有配合政治、人事体制等的有效改革,将国有企业干部任命制中的“上级任命——集体决策——上级评价”体制真正转变成“由公众评价的能力竞争聘任——独立决策独立负责——公众评价”机制,国有企业的有效治理才可能实现。

主要参考文献

托马斯·S·尤伦,罗伯特·D·考特著,张军等译.法和经济学.上海:上海人民出版社,1994

制度依然属于完善企业内部控制的一项制度安排。

2. 从内部人控制到外部监控嵌入——完善外部监督要求下的财务总监职责设定。财务总监制度起源于西方。1929年世界性经济危机爆发,人们对市场失灵有了切身体会,迫切渴望有新的力量来纠正市场失灵。这时,凯恩斯主义应运而生。凯恩斯主张政府承担更多的社会责任,纠正市场失灵。在政府干预论导向下,西方国家的国有企业有了较快的发展。由于国有企业的所有权与经营权是分离的,所有者委托经理人经营企业,所有者与经营者之间形成了委托代理关系。这种情况下,很容易形成以总经理为代表的信息优势者的内部人控制,进而导致经理人产生道德风险和逆向选择问题。财务总监正是由政府或政府控股公司派出的监督企业代理人经营行为的财务治理者。可以说,财务总监这一职位是政府纠正市场这种宏观背景和内部人控制产生的企业微观背景双重变化产生的结果,是政府调控经济和企业组织行为的双重结果。

20世纪90年代,随着现代企业制度的建立,我国国有企业也出现了内部人控制现象,国有资产被侵吞和流失等一系列问题频繁出现。为了加强对国有企业的监管,1994年后全国陆续建立起财务总监派制的定点试点。由于国家没有出台明确的财务总监派制的具体办法,因此各地财务总监派制情况各不相同。从财务总监这一职位设置与安排上看,财务总监是由政府或公司董事会由外部引入内部的权力监督,其利益不与企业直接相关,其职责在于监督企业运行而不直接参与企业经营。因此,财务总监制度可以看做是外部监控嵌入式的一项制度安排。

3. 从外部监督到内外治理需要——内外兼治要求下的首席财务官(CFO)职责设定。CFO制度是20世纪后期于西方发达国家兴起的一种制度。从西方CFO的职责和角色定位来看,CFO在公司治理中扮演着战略计划管理者、资源价值管理者、业绩评价管理者、流程系统管理者、管理控制管理者等角色。近几年来,美国一些公司又出现了首席治理官这一财务高管职位,并将“绩效管理”与“风险管理”纳入首席治理官的职能范畴。目前此项制度仍在探索之中,其制度特征与职位安排还有待于进一步观察。我国企业也出现了CFO这一角色,也是具有既进入董事会又进入经理层的职位安排。从这一职位设置上看,CFO既具有所有者的委托人身份,又具有经营者的代理人身份,既实行监管和企业经营又对经理和股东负责,因此是内外兼治的权力设置的一项制度安排。

二、财务高管权利边界的演变——从监管权力缺失到加强

企业财务高管权利边界包括两个重要方面:一是权力安排的结构;二是利益约束取向。权力安排结构主要指财务高管权力是由谁赋予的,代表谁的权力,其权力运行受到的约束来源于何处。利益约束取向主要指财务高管的经济利益来源于何处,受到何种权力结构的制约。可以说,财务高管权利边界的演变是企业财务治理的一个关键所在。

1. 总会计师——内部权利边界限定与监管权力缺失。《总会计师条例》规定:企业的总会计师由本单位行政负责人提名,总会计师是单位行政领导成员,协助单位主要行政领导

工作,直接对单位行政领导人负责。这从法律层面上规定了总会计师权力的来源和其利益的约束。由于总会计师由所属单位行政负责人提名,这就将总会计师的权力范围划定在企业主要负责人的权力范围之内,总会计师只能对行政负责人负责,不能替代与超越行政主要负责人的权力范围。作为内部行政管理人,总会计师的利益调控对象也为企业行政负责人。法律在正式合约上就行政负责人与总会计师的任免与责任进行了明确,事实上同时也以隐含合约的性质规定了总会计师的权利边界的调整对象与调整合理性。虽然从会计人员职责上讲,总会计师及会计人员被赋予了双重受托职责,即一方面和总经理合作,进行会计核算、财务管理,另一方面代表国家利益,履行监管职能,但由于总会计师的权力任免、人事关系、工资福利待遇均与企业相关,这样其超然性地位和独立性地位难以保证。总会计师权利边界被限定在企业内部范围,其一方面只能对总经理负责,另一方面又要监督国有资产管理,这种两难处境下的“权力悖论”只能导致其放弃“独立监督”的地位。因此理论界对总会计师职位与权利和地位有“没有位”、“不到位”、“放错位”、“排末位”的四位评价。这从另一侧面说明了总会计师监管权力的缺失。

2. 财务总监——外部嵌入与内部信息不完备。20世纪90年代起,我国国有大中型企业纷纷设立了财务总监这一职位。关于财务总监这一职位的制度安排,西方国家都是由股东大会或董事会决定。由于处于起步阶段,我国虽然鼓励国有企业尝试财务总监这项制度创新,但尚未专门在法律层面做出规定。因此目前我国国有企业委派模式也是多样的。从我国具体情况来看,主要有董事会委派模式、母公司委派模式、总经理委派模式和政府授权政府财务主管部门委派模式四种。其中总经理委派模式导致财务总监的职责只能是协助总经理,与总会计师遭遇的尴尬一样,其权利边界是以总经理控制权力为边界,其超然地位和独立性无法保证。在其他三种模式中,财务总监的权利边界突破了企业内部控制范围。一方面财务总监的权力来源于政府(包括政府授权的财务部门)或母公司董事会,这样保证了其权力不受企业总经理的制约;另一方面财务总监的报酬主要由政府或母公司规定,不与企业挂钩,这也能够使财务总监摆脱企业主要经营管理者利益约束。财务总监职位与职责的设计思路是外部嵌入式的权力监控模式,由于财务总监的权利不与企业相关联,其超然性就可以保证其以独立第三人的身份对企业施加监督。但正是由于这种“超然”,也可能导致财务总监监管的“缺失”现象发生。由于“非完全嵌入性”的权利安排,财务总监的权力和利益与企业并不直接相关,也难以了解企业内部运行的“完全信息”。“权利的非嵌入”和“信息的非完全”可能会使财务总监监控企业难以达到原有的实际效果。

3. CFO——跨边界治理与完备信息的形成。鉴于外部嵌入导致的不完全信息的财务总监治理模式的种种弊端,我国许多国有企业开始引入CFO制度。CFO制度既是适应企业发展战略变化的一种制度安排,也是对企业财务监管方式创新的一项制度优化。CFO既在董事会任职又在执行层占据职

位。在决策层与执行层双重介入的角色定位,意味着企业财务治理的跨边界治理格局的形成。从权利边界来看,CFO大多由董事会或股东大会任命,其地位几乎与总经理平行,这与总会计师相比,CFO突破了传统企业内部总经理权力的限制,为其在权力架构上超脱于企业提供了制度保障;与财务总监相比,CFO又避免了对企业内部信息了解不完备的缺陷。由于CFO直接参与企业发展与内部运行,这样能够掌握企业的完备信息,直接监控企业发展。在财务治理上,CFO的利益和企业运行直接挂钩,CFO往往与CEO一样,其薪酬包括股权和企业期权,作为企业股东之一,他更具有动力去关注企业的运行和健康发展。“超然权力”和“利益相关”保证了CFO“嵌入性”和完备信息的形成,从而使得CFO这一职位既能代表董事会或股东利益又能够体现企业发展的内在需求,进而将短期利益与长远利益、外部利益与内部利益有机地结合起来,集中体现了企业内外部治理的多样化要求。

三、企业财务治理演进——从单边治理到共同治理

从总会计师制度安排到财务总监制度引入再到CFO制度创新,我们可以清晰观察到企业财务治理结构从单边治理到共同治理的一个清晰脉络。

1. 总会计师制度——供给主导型制度变迁下的单边治理模式。随着市场经济体制改革的不断推进,国有企业开始面对越加激烈的市场竞争。为了保证国有资产的保值增值,往往更需要注重内部运行过程中损耗与成本的财务控制。总会计师制度就是在国家对企业国有资产损耗与成本控制上的一项制度创新。由于总会计师是一种内部职位设定,其职责与权利边界仍然是内部企业自我监控的一种体现。从本质上讲,总会计师制度设置打破了长期以来企业对内部运行的效率与效益、成本与损耗不予重视的局面,具有一定的实际意义。这种主要以监控企业内部经营与运行为核心的财务治理模式,我们称之为企业单边财务治理模式。

这种单边财务治理模式是国家通过法律的形式实施的,因此具有制度供给的特征。随着国有企业上市数量不断增加,股权多元化日益明显,股东利益至上的呼声越来越高。在这种情况下,以企业内部控制为核心的财务单边治理模式的科学性与有效性越来越遭到社会的普遍质疑。加上国有企业内部人控制导致的经济腐败现象丛生,社会各界对企业内部单边治理进行改革的呼声也越来越高。

2. 财务总监制度——需求诱致型制度变迁下的双边治理模式。伴随着国有企业改制的推进,愈来愈多的国有企业成为股份制企业甚至上市。股东利益成为国有企业发展必须面对的重大问题。国有企业的委托代理问题日益浮出水面。为了监督企业总经理和总会计师这类“内部人”形成的利益联盟,降低交易成本,财务总监制度应运而生。财务总监主要由董事会及股东代表大会直接任命,这就促使其权利边界突破了企业内部范围,不再受到企业负责人的利益与权力制约。财务总监主要监督企业运行情况,直接向董事会和股东大会汇报。一方面财务总监通过独立性监管矫正企业运行过程中出现的各类财务治理问题,另一方面又可以通过股东大会或董事会给

经营管理者施加压力来改善企业营运效率。这样财务总监和总会计师分别从外部和内部形成了“双边治理格局”,这种既对内部财务运行进行监督又实行外部监控的双重治理,我们称之为企业双边财务治理模式。这种治理模式的形成主要是由于产权所有者对自身权利维护和“以脚投票”与“以手投票”机制的形成,因此这是一种典型的需求诱致型制度变迁下的财务治理模式。

3. CFO制度——利益相关者权益理论下的共同治理模式。CFO制度的产生事实上是股东利益至上理论的一个超越。从CFO在公司治理结构中的地位上看,CFO在执行层面是经理层成员,在决策层面是董事会成员;从CFO在公司治理责任上讲,CFO要兼顾作为董事的法律责任与作为经营者的经营责任,作为监管者的监督责任与作为管理者的管理责任,CFO具有对股东的外部受托与对经理人的内部受托双重责任;从CFO在公司治理中与有关方面关系来看,CFO既要处理好与股东之间的关系,也要处理好与董事会和审计委员会、与外部和内部审计机构及与CEO、财务总监之间的关系。从前文我们对CFO的角色定位可以看出:CFO更多地专注于企业价值的最大化。

企业价值是一个全方位、多元化的价值体系。特别是在经济全球化和日益复杂的企业生存环境下,公司权利正由内部向外部转移,由管理层向市场转移,企业权利更多地趋向于在利益相关者之间重新分配。这种权利转移的结果将成为决定企业最终竞争力的核心因素。公司治理理论在这种条件下已经从股东中心理论向利益相关者权益理论转移,公司财务治理理论也相应地呈现出此种发展趋势。在此背景下,CFO就成为与企业利益相关者沟通、联系的一个纽带和桥梁。CFO既要对企业负责,又要对股东和其他利益相关者负责。随着市场竞争的加剧,利益相关者越来越成为企业生存发展中至关重要的一环,也是企业财务治理者必须面对的问题。利益相关者包括资本市场利益相关者(股东、债权人、投资机构)、产品市场利益相关者(顾客、供应商)、组织中的利益相关者(员工、管理层)。因此可以说,CFO制度安排意味着企业利益相关者财务治理模式的产生,也意味着企业财务治理已经从财务总监作为股东大会与董事会代表人和总会计师作为企业经营管理者代理人的治理模式向CFO作为企业利益相关者代表人的共同治理模式迈进。

主要参考文献

1. 杨淑娥,金帆.关于公司财务治理问题的思考.会计研究,2002;12
2. 毛慧芬.我国财务总监的委派模式分析.沿海企业与科技,2005;2
3. 李长青,傅仁辉,王毅辉.财务总监变更研究.广东金融学院学报,2005;20
4. 张孝锋,李军.公司治理结构的历史演进及其对国有企业改革的启示.江西社会科学,2003;8
5. 蒋茵.公司治理与财务治理模式探讨.中南财经政法大学学报,2005;5