



## 国有企业财务总监委派制度改革探微



广州 赵重九 陈丽

财务总监,一般指企业财务负责人。我国国有企业财务总监委派制度最早于1994年在深圳市实行。随后,全国许多省市借鉴采用了这种制度。本文所要探讨的国有企业财务总监委派制度(以下简称“财务总监委派制度”),是指国有资产监督管理机构向国有企业委派履行单一财务监督职责的财务总监。本文试就该制度施行中存在的主要问题及改进对策作一些探讨。

### 一、财务总监委派制度存在的主要问题

被委派到国有企业的财务总监,只履行与财务事项有关的监督职能,其实是政府下派的财务监督人员,与一般意义上的财务总监有本质的区别。客观地说,实施财务总监委派制度在加强国有企业财务监督方面发挥了一定的作用,但实际运作效果仍不够理想,未达到制度设计的预定目标。笔者认为,财务总监委派制度主要存在下列问题:

**1.法律依据不足。**市场经济的本质是法制经济,企业出资人及各利益相关者的行为要受法律法规的约束,作为出资人的政府同样必须依照法律法规的规定享有出资人权益,履行出资人义务。许多地方政府规定,由国有资产监督管理机构任命财务总监并派驻到国有企业。有的地方从具备一定行政级别的公务员中选派财务总监,委派人员具有公务员与企业财务总监双重身份。这一做法没有充分的法律依据,不符合依法行政、政企分开、所有权与经营权分离的原则,也不符合《公司法》等有关法律法规的规定,导致行政主体干预市场主体、所有权干预经营权、财务总监法律地位不明等问题。

**2.监督对象不明。**按照监督的基本原理,一个有效的监督机制是监督者与监督对象的有机组合。财务总监是监督董事会的决策行为,还是监督经理班子的经营行为,或者同时监督两者的行为?从财务总监由出资人委派来看,财务总监应该代表出资人监督董事会的决策行为,由董事会监督经理班子的日常经营活动。在某些地方实行的财务总监委派制度中,财务总监具有董事和财务总监双重身份,同时从与企业总经理联签的要求来看,财务总监的监督对象仅仅是经理班子的日常经营活动。再从财务总监的职责来看,财务总监监督的内容既包括财务预算、决算方案,又包括投资、融资、担保行为,还包括提取现金和资金调度等,因此财务总监的监督对象包括了董事会的决策行为和经理班子的日常经营活动。可见,财务总监的监督对象存在三种不同的界定或解释。

**3.职责功能重叠。**《会计法》和《总会计师条例》中,均对会计主管人员的职责做出了明确规定。如《总会计师条例》第三章规定了总会计师对违法违规行为的制止权、财务和会计事

项管理权、重大经济事项审批权、会计人员管理权。财务总监的职责和权限都已经包括在总会计师的职责和权限中。财务总监与总会计师(未设总会计师的企业为财务经理,下同)的职责重叠,导致多重领导、效率低下等管理问题。

### 4.实际操作困难。

(1)信息传输不畅。财务总监来自于外部,与企业经营管理者有不同的利益取向,这是有利于监督的。但同时财务总监往往会受到派驻企业经营管理者排斥,企业认为对自身不利的信息就故意隐瞒,或进行伪装和编造,致使财务总监无法及时获得真实、完整的信息。

(2)监督无独立性。独立性是监督机制有效运作的关键,监督者与被监督者之间仅仅在经济利益上独立是不够的,避免自我评价和自我监督是确保独立性的必要条件。集董事和财务总监于一身的财务总监,既以决策者——董事身份参与企业经营决策,又以联签等方式履行执行职能,还要对经营班子的日常经营活动进行监督,集决策者、执行者、监督者于一身(财务总监即使不具有董事身份,同样既是执行者又是监督者)。这种制度安排显然难以取得好的效果。

(3)“联签”难以收到实效。一是财务总监与总经理联签的内容,包括了财务预算方案等出资人(股东)决策事项、对外投资、担保等董事会决策事项、资金调度等经理班子决策事项。以联签方式监督出资人、董事会、经理班子三个层次的决策,既超出了财务总监个人能力范围,又反映出制度本身浓重的“人治”色彩。二是财务总监行使的是联签事项的否决权,体现的是政府意志,势必造成政府包办、代替企业做出最终决策,从而分不清相关责任。联签制度在集中权力的同时,也集中了矛盾和风险,使财务总监凌驾于公司董事会、经理班子之上,容易受到企业负责人的抵制。三是企业内部有计财、投资等许多部门从事相关调研、论证等管理基础工作。财务总监由于时间、精力、经验和信息的限制,不可能对提请联签的每一事项进行细致、全面的审核,也不可能在规定时间内及时、正确地做出判断,因此可能会出现因不当否决而延误商机、影响企业正常运作的问题。四是有的地方规定,财务总监在联签时若与总经理产生意见分歧,双方应及时协商;若意见仍不能统一,可先按总经理的意见执行,财务总监应及时向派出机关报告,请求解决。执行这一规定,可能导致损失已成事实、即使报告也难以挽回的问题。同时,还可能发生企业负责人采取种种手段逃避联签或以虚假信息骗取联签等问题。总之,联签制度一方面干预了企业的正常经营,另一方面又可能失效,起不到防止损失的作用。

5.缺乏权力制衡。对企业经营管理者决策行为的监督,实质是对权力的监督。虽然企业现在已取消行政级别,但“党管干部”和企业领导人任命制使得现实生活中往往存在科级财务总监监督正局级企业领导人的现象。被监督者与监督者权力对比悬殊,以至于被监督者常常不把监督者放在眼里,其监督效果可想而知。

## 二、改革财务总监委派制度的思路

财务总监委派制度在一定程度上加强了对企业的财务监督,但是上述一些问题也日渐突出,因此必须随着市场经济体制改革的深化和国有资产监督管理体制的逐步完善对其进行改革。

财务总监委派制度改革应遵循四项基本原则。一是依法依规,依照《公司法》、《企业国有资产监督管理暂行条例》、《会计法》、《总会计师条例》、《国有企业监事会暂行条例》等法律法规建立健全现代企业制度,改“人治”为“法治”。二是政企分开,正确划分政府行政行为与企业市场行为之间的边界,国有资产监督管理机构履行出资人职责,但不干预企业生产活动。三是制度安排切实可行,在操作过程中能够达到有效监督的目标。四是调整思路,要改变“一人包打天下、一项制度万能”的传统管理制度设计思路,把财务总监管不了、不该管的事项依照现有法律规定进行分解和归并,构建高效的国有企业治理机制和财务监督机制。

依据上述四项基本原则,改革财务总监委派制度建议采取以下措施:

1.改国有资产监督管理部门直接向企业委派财务总监为向企业提出总会计师的任免建议。将财务总监的联签和日常财务控制功能分解归并到总会计师身上。《企业国有资产监督管理暂行条例》规定,国有资产监督管理机构依照有关规定,任免国有独资公司的董事长、副董事长、董事,并提出总经理、副总经理、总会计师等的任免建议。通过提出任免总会计师的建议,把总会计师纳入国有资产监督管理部门管理考核的范围,使总会计师进入法人治理结构内部,便于其掌握企业全部信息,从而对企业财务进行控制。

2.建立规范的企业重大事项管理制度。对于财务总监承担的财务预算、决算方案、担保、融资、投资等属于出资人决策和董事会决策的监管事项,分解归并后采用企业重大事项管理制度来进行管理。根据《公司法》、《企业国有资产监督管理暂行条例》等法律法规的规定,结合实际情况,制定流程化、具体化、系统化的管理制度,采取核准、备案和报告三种方式对企业重大事项进行管理。

3.改委派财务总监为委派监事或委派监事会主席。将财务总监通过联签所承担的监督董事会决策及企业财务活动等职责分解归并到监事会。由国有资产监督管理机构按照法律法规的规定委派国有企业的监事或监事会主席。《国有企业监事会暂行条例》规定,监事会以财务监督为核心,根据有关法律、行政法规,对企业的财务活动及企业负责人的经营管理行为进行监督,确保国有产权不受侵犯。监事不参与、不干预企业的经营决策和经营管理活动。

委派监事或监事会主席的好处有:①委派行为合法。监督者名正言顺,具有明确的法律地位,从而便于开展工作。②监

督对象明确。将监事会实施财务监督的对象明确界定为企业的财务活动及企业负责人的经营管理行为。③权力制衡得到保障。监事或监事会主席具有查账权、聘请中介机构 and 列席董事会的权力,其知情权得到保障,有利于监督权的有效行使,也体现了权责对等和权力制衡原则。④保证了监督独立性。委派监事或监事会主席专门履行监督职责,不介入企业决策和执行活动,使监督的独立性得到充分体现,监督机制得以有效运作。⑤法人治理机制得到完善。以往国有企业存在种种问题的根本原因是缺乏规范的法人治理机制,董事会、经理班子职责重叠,监事会形同虚设。委派监事则可以促进企业法人治理机制的规范和完善。

4.推进内部审计制度的实施。将财务总监所承担的公司治理、风险控制、财务监督等工作,分解归并后交由内部审计来完成。内部审计是一种独立、客观的保证工作与咨询活动,其目的是增加组织价值并提高组织的运作效率。它采取系统化、规范化的方法来对风险进行管理、控制并对治理程序进行评价,从而实现组织目标。

内部审计工作的监督面要宽于财务监督,内部审计虽以财务审计为主,但还涉及公司治理、风险控制等其他方面。内部审计制度与《公司法》中规定的公司股东会、董事会、监事会制度有密切的关系。最为有效的内部审计制度是在企业的董事会中设立由独立董事或外部董事领导的审计委员会,在企业的管理部门中设立独立于财务系统的内部审计部门,内部审计部门跨越公司管理层直接向审计委员会报告工作。将财务总监制度与企业的内部审计制度相比较,可以发现二者的精髓都是权力制衡,经营权与监督权互相独立,经营者与监督者共同对企业所有人负责。

内部审计由以独立董事或外部董事为主要成员的审计委员会领导,具有监督的独立性,工作范围扩展到企业的所有经营事项。相对于财务总监而言,内部审计人员对企业更为了解,工作更为深入。从理论上来看,财务总监制度的实施效果反而比不上企业内部审计制度。因此,国有资产监督管理机构要在指导企业完善法人治理机制的同时,督促企业完善内部审计制度,设立审计委员会和独立的内部审计机构,促使其发挥应有的监督作用。

5.建立健全内部会计控制制度。内部会计控制是指单位为了提高会计信息质量,保证资产的安全、完整,确保有关法律法规和规章制度的贯彻执行而制定和实施的一系列控制方法、措施和程序。内部会计控制的内容主要涉及货币资金、实物资产、对外投资、工程项目、采购与付款、筹资、销售与收款、成本费用、担保等方面。财政部已经制定了《内部会计控制规范——基本规范(试行)》等一系列规范性文件,要求企业根据国家有关法律法规,建立适合本单位业务特点和管理要求的内部会计控制制度并组织实施。国有资产监督管理部门要以执行《企业会计制度》为契机,检查、督促、指导企业全面建立健全内部会计控制制度,并确保严格执行。企业负责人要以身作则,严格遵守本单位内部会计控制制度。通过内部会计控制,规范单位会计行为,保证会计资料真实、完整;堵塞漏洞、消除隐患,防止并及时发现、纠正错误及舞弊行为,保证企业资产的安全、完整。□