



论国家对国有企业的财务监督

湖南永州职业技术学院 刘章胜

【摘要】 长期以来,国家以社会管理者的身份对国有企业实施财务管理,而国家作为出资者对国有企业的财务监督体制始终未能建立起来,导致出现了严重的“内部人控制”现象,国家作为出资者的意志和利益被架空。本文从界定国家出资者入手,对国有企业出资者财务监督目前存在的问题和原有财务监督形式的优劣进行了评述,并对国家作为出资者如何加强对国有企业的财务监督提出了相应的措施和办法。

【关键词】 国家 出资者 国有企业 财务监督

一、研究背景

长期以来,国家以社会管理者的身份对国有企业实施财务管理,强化的是经营者财务管理,而国家作为出资者对国有企业的财务监督体制始终未能建立起来,导致在国有企业中出现了严重的“内部人控制”现象,国家作为出资者的意志和利益被架空。近年来,国有资产流失问题越来越严重,长此以往,我国社会主义的经济基础必将动摇。这些问题的产生与我国国有资产管理体制的不完善有关。一个好的国有资产管理体制,能提高国有资产管理的运营绩效,有效减少国有资产的流失。多年来,对国有资产管理体制的探索一直没有停止过,但都只是在“放权让利”上绕圈子,并未涉及到所有权管理的问题。国家国有资产管理总局自1988年成立至1998年撤销,历时10年,代表国家执行所有者职能的改革,但由于职能定位过于宽泛,多次改革的效果都不是很明显,国有资产管理体制的改革也未取得突破性的进展。针对这一状况,党的十六大提出了国有资产管理体制改革的新目标。十六大报告指出:国家要制定法律法规,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资者职责,享有所有者权益,权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制。这表明国有企业将形成出资者财务和经营者财务分别管理的模式。对于国有企业而言,国家是最基本的出资者,在明确出资者的前提下,通过适当的制度安排和必要的监控措施,切实加强国家作为出资者对国有企业的财务监督,改变目前对经营者软约束的局面,是一个值得关注和研究的现实问题。

二、对国家出资者的界定

要研究国家作为出资者对国有企业的财务监督,有必要对“国家出资者”进行界定。从理论上讲,国有企业的所有者(即国家出资者)是国家或全体公民,那么履行全民所有权的法定代表就是国家和地方政府,但这种理论解释无助于对国有企业的实际管理和监督,因为不管是中央政府还是地方政府都不可能直接对国有资产进行管理和经营。要解决国有资产所有者的虚拟问题,就要建立一个能代表国家和全体公民行使其出资者权利和义务的实体组织。也就是说,要解决国有资产非人格化问题,使国有产权的责任主体在层层授权和委托的过程中进一步

有形化和具体化。目前对此达成共识的是,明确国有资产出资者应分三个层次:一是直接归属国务院领导的专司国有资产管理的国有资产监督管理委员会即国资委,作为国有资产第一层出资者,从总量上持有和管理国有资产而不直接负责国有资产的具体经营;二是设立国家授权投资机构作为国有资产的第二层出资者,它从国资委那里将国有资产接受过来进行经营,并对国有资产的保值增值承担责任;三是国有资产参与企业(即国有独资企业、国有控股企业和国有参股企业),具体经营国有资产,承担国有资产保值增值责任。

三、目前国家出资者对国有企业财务监督存在的问题

上述以层级授权经营为特征的国有资产委托代理体制,虽解决了国有企业政企不分、政资不分的问题,但从目前运行的情况看,还存在一些问题。

1.明确而有力的财务监督主体难以形成。为解决国有资产非人格化问题,国资委对国有资产的责任主体通过委托与授权予以具体化,但这些出资者代表并不是实质意义上的投资者,难以真正以出资者的身份履行出资者责任,享有所有者权益,其自身也不是资本的真正所有者,他们对国有企业的经营管理实施财务监督缺乏内在动力即缺乏产权激励,因此无法对企业的经营管理者进行有效的制约和监督。

2.预算软约束的存在导致财务监督有名无实。一方面,国有企业的负责人利用信息不对称把以权谋私、转移侵占国有资产而导致的亏损说成是政策性亏损要政府负担;另一方面,政府官员拿纳税人的钱补贴国有企业而自认为天经地义。这样,国有企业的负责人总会以各种政策性负担为借口,让国家把各种亏损承担下来。国有企业普遍存在的预算软约束现象就是政府帮助企业摆脱困境的证据。国有企业由于其公有性质很容易受到政府干预,这种干预有时会受到政府官员自身利益的影响而使企业陷于困境,但同样也很容易得到政府的救济,导致财务监督有名无实。

3.“内部人控制”现象使财务监督流于形式。我国国有企业的改革是“渐进式”而非“休克疗法”,原有体制还在或多或少地起作用。企业收买官员并与官员合谋,置企业财务监督工作于“内部人控制”之下。国有资产产权代表因可获得利益而

放松监督,企业内部的会计、审计、纪检部门因慑于权威要么三缄其口,要么同流合污,使财务监督流于形式。

4.相关法律法规的不完善导致财务监督苍白无力。现行的一系列法律法规虽然在一定程度上加强了对会计监督的力度,改善了会计信息的质量,但在执法力度和惩罚力度上尚显得软弱无力。信息披露制度和监管制度严重不足,存在不少漏洞,以致中小投资者的利益缺乏法律保障机制。由于资本市场的完善,股东“用手投票”和“用脚投票”机制对企业经营者施加的监督力量十分有限。

四、对国有企业出资者原有财务监督形式的反思

为了解决国有企业出资者缺位和财务监督被架空的问题,中央及地方均进行了许多有益的探索和尝试,采取了包括会计委派制、财务总监制和稽查特派员制在内的各种措施,旨在加强对国有企业的财务监督。但从实际效果来看却不是很好,一些老问题未能得到有效解决,一些新问题又冒了出来,集中来看是未能从根本上解决代理人损公肥私、侵蚀国有资产等问题。

1.会计委派制。会计委派制是指国家政府部门和产权管理部门以所有者身份,对国有企业会计机构的负责人和会计人员等进行委派,为被委派单位进行会计业务服务并代表所有者对经营者进行监督的会计管理机制。会计委派制对于遏制会计信息失真、防止国有资产流失和消除“内部人控制”现象,确实是一种见效快、成本低的好办法。但它还存在以下缺陷:①由于被委派的会计人员独立于企业之外,这就决定了他们不会积极为企业经营管理服务;②会计人员由政府主管部门委派,易于重蹈“政企不分”的覆辙,不利于现代企业制度的建立;③由国家作为出资者直接向企业委派会计人员的做法与现行《公司法》的规定相左,缺乏法律权威性;④由于难以建立起有效的激励和约束机制,会计委派制只能是一种权宜之计而非长久之计,靠它来解决会计秩序混乱、财务监督不力的问题确实有点勉为其难。

2.财务总监制。财务总监制是指国家以所有者身份凭借其对于国有企业的控股地位,向国有大中型企业直接派出财务总监的一种财务监督管理制度。相对于会计委派制而言,财务总监制更有利于所有者加强对经营者的财务监督。财务总监制尽管强化了政府对国有企业的财务监督,但其依赖的是行政权力而非所有者权利,因此它很容易导致新的政企不分。财务总监代表国有企业所有者行使对企业的监督职能,同样涉及到委托代理问题。这里的问题是,我们在设计财务总监制时重视了财务总监对经营者的监督,而对财务总监有效的激励约束机制的建立却有所忽视。因此,在缺乏出资者有效监督的条件下,财务总监有可能选择与企业经营者合谋来对付所有者的机会主义行为。

3.稽查特派员制。稽查特派员制是指由政府向国有重点大型企业派出稽查特派员,对企业的经营状况实施财务监督,审查国有企业资产运营和盈亏状况,评价企业经营者的经营业绩,并对企业主要领导人的奖惩任免提出建议的一种监督制度。稽查特派员制度在加强国有企业监督、防止国有资产流失方面显现出了较强的监督力和较理想的监督效果。但该制度也有较明显的缺陷:①稽查特派员对企业经营者的

监督完全是一种行政职能,这种带有较强人治色彩和临时性的行政监督是不能与具有稳定状态的、代表国家权力效力的法制监督相比拟的;②这种制度与相关法规有所冲突,增加了对国有企业的重复多头检查;③稽查特派员的高级别只能保证这种制度安排的权威性,却不能保证稽查特派员具备相应的财务监督方面的技能和经验。

五、国家作为出资者如何加强对国有企业的财务监督

我国国有企业的数量众多、分布面广,国家作为出资者不可能有如此多的人力和精力去直接监督国有企业。对于国有产权来说,也不可能让任何人都去充当国有资产出资者并行使出资者权力。因此,在作为国有企业终极出资者的国家和国有企业之间应该有一个“隔离带”——国有资产授权投资机构,让其行使对国有企业的所有者职能。这样,国家对出资者的财务监督应分为两个层次:国家作为终极出资者对国有资产投资授权机构的财务监督和国有资产投资授权机构对国有企业的财务监督。本文关注和研究的重点是国有资产投资授权机构对国有企业的财务监督。笔者认为,国家作为出资者对国有企业的财务监督应从以下几个方面着手:

1.充分发挥监事会的作用。实践证明,监事会制度是适合我国国情的国有企业监督制度,是国家作为出资者加强对国有企业财务监督的制度创新。监事会以出资者的身份进入企业,以财务监督为核心,重点核查企业资产和经营的安全性,揭示危及国有资产安全的重大事项,评价领导班子和企业负责人,密切关注企业的潜在风险和可持续发展能力。

2.建立企业年度财务决算制度。实施年度财务决算是对企业年度经营成果的总盘点,是对企业进行财务监督的重要措施,也是出资者开展企业国有资产保值增值考核、绩效评价、负责人考核等工作的重要基础。建立这一制度有以下方面作用:①可以克服监事会和中介机构对企业重复查账而导致监督成本升高的问题;②可以从机制上进一步提高中介机构审查的独立性和客观性;③能有效解决监事会人力不足、专业技能有限的技术问题;④通过中介机构的审查工作,监事会能了解和掌握企业财务管理中存在的问题,能从中确定监督重点,从而实施有效的监督。

3.建立健全职工民主监督制度,完善国有企业内部治理机制。国有及国有控股企业建立健全职工民主监督制度有以下作用:①强化职工在民主监督中对企业经营管理和决策的主动参与权,提高职工民主监督在公司法人治理结构中的积极作用;②依法确保职工董事、监事在董事会和监事会中的比例和地位;③提高职工代表大会在国有企业民主监督中的作用;④实行国有企业日常事务公开制度,如重大物资采购和重大工程招标的“阳光工程”制度;⑤建立方便职工反映情况的信息渠道,使任何侵蚀国有资产的行为能及时得到举报。

此外,还应加强企业的内部监督管理,加强政府审计监督,发挥新闻媒体的舆论监督作用。

主要参考文献

- ①罗飞,王竹泉.论国家作为出资者对国有企业的财务管理.会计研究,2001;4
- ②陈文浩.企业财务功能开发.上海:上海财经大学出版社,2004