

国有企业经济监督机制建立初探

符涛^{1a}, 崔骅^{1b}

(1. 重庆工学院 a. 经济与贸易学院; b. 工商学院, 重庆 400050)

摘要: 本文从经济监督的角度对国有企业经济监督机制进行探索, 对国有企业监督失效产生的原因进行分析并提出相应的解决措施。文章认为, 中国国有企业的监督处于严重地无效率状况, 导致问题出现的主要原因是所有权和经营权的分离、法律的不健全、监事会功能的失效以及会计审计制度的不完善。国有企业不仅应该加强经济监督, 防止国有资产的流失, 同时特别应从会计角度重视公司的内部控制, 建立完善的公司治理机制, 防范经营风险。

关键词: 监督; 委托-代理; 内部控制

一、国有企业经济监督机制现状

中国国有企业改革 20 多年来取得了一系列重大成就, 但并没有实现实质性的突破。国有企业脱困在相当程度上是靠政策推动的。以 2000 年上半年经济运行情况看, 尽管国有企业的利润有较大地增长, 但经济效益并不理想, 企业盈利 60% 来自石油、电力、纺织和有色金属四大行业, 盈利的 50% 来自物价上涨, 还有 10% 来自银行降息, 企业实际亏损面还很大。产生这一问题的关键是国有企业的体制和所有权问题, 但作为国有企业的经理人也应当负有相应的责任, 他们并没有切实有效地运作国有资产, 这从另一方面说明目前对国有企业经理人的监督是无效率的。

截止 2001 年底, 中国国有资产总量(净值) 109 316.4 亿元。其中经营性国有资产 73 149.3 亿元, 占 66.9%, 非经营性国有资产 36 167.1 亿元, 占 33.1%。但 20 世纪 90 年代以来, 中国平均每年流失的国有资产就达 500 多亿元。1994 年全国进行清产核资的企业有 12.4 万户, 全部资产损失在 2231.1 亿元, 全部资产挂账 2206.9 亿元, 损失与挂账的合计 4438 亿元, 占 12.4 万户国有工业企业的 10.7%; 1995 年国有资产管理局共收到举报 160 件, 直接查处国有资产流失案 22 起, 到 1996 年结案 8 起, 为国家挽回损失 15 亿元, 平均每件涉及金额 1.9 亿元。由以上数据可知, 由于监督的低效率和道德的缺失, 一些高层管理人员以“拍卖”、与“外商合作”为借口, 以“政企分开”为幌子, 将国有企业私有化, 大肆侵吞国有资产。首钢的管志诚在 1988 至 1990 年间贪污受贿 150 万元; 云南红塔集团的褚时健, 在任职期间贪污公款上百万元, 给国家造成过亿的损失; 中信银行深圳分行的高森祥在 1988 年至 1991 年间贪污受贿几百万元, 给国家造成经济损失近亿元; 湖北省政府驻香港办事处的金鉴培, 贪污公款 1.9 亿元, 在香港澳门等地赌博和炒期货, 到 1999 年案发时, 他输掉的 1.4 亿元已经难以追回。从大量事实的调查研究中不难看出国有企业内部, 财务核算不规范、做假账、截留利润或不计折旧; 对明显有违反纪律的行为不制止或不敢制止; 对某些重大经济决策论证不规范、不充分, 导致重大经济损失。以上的事例虽然令我们感到痛心, 但是也从侧面提醒我们对国有企业经理进行必要和有效监督的重要性。目前的关键是要找出行之有效的方法来治理国有企业存在的监督失效问题。

【作者简介】

符涛, 重庆工学院经济与贸易学院讲师; 研究方向: 经济理论与经济政策。

崔骅, 重庆工学院工商学院讲师; 研究方向: 工商管理。

二、国有企业治理中产生监督失效的原因

党的十六大报告中提出：“按照现在企业制度的要求，国有大中型企业要继续实行规范的公司制改革，完善法人治理结构。”但事实上国有企业目前的内部控制不完善，企业监督效率低下，内部人控制问题严重。国有企业为什么会出现这种问题呢？

第一，公有产权企业必然会面临代理问题。国有企业的所有人是国家，因此国有企业必定面临所有权和控制权分离的问题。在中国国有企业中，中央政府是接受全民委托的代理所有者，而中央政府由于其经济目标的多重性和受托资产规模的巨大，决定其不可避免地产生对地方政府的委托代理关系。而各级政府按照政资分离的原则组建国有资产管理专门行使所有权职能，国有资产管理专门又组建国有投资公司代表国有资产出资人和企业发生产权关系，即全民—中央政府—地方政府—国有资产管理专门—国有投资公司—企业董事会—经理。由此可见，在我国国有企业的委托代理关系中，在最终代理所有者与企业发生委托代理关系之前，所有者要经过多层委托关系，进而导致委托代理关系复杂，加大代理成本，缺乏效率。

第二，根据以上国有企业委托代理关系的解释，中间部门具有双重身份，弱化了产权保护动机。在国有企业的整个委托代理链条里，除了初始委托人和最终代理人，其他的中间部门都具有双重身份，这些中间部门既是上一级的代理人又是下一级的委托人。而国有资产委托人和代理人有着不同的利益追求，因而中间任何一个部门都存在两种利益追求，会导致代理人和委托人行为角色相悖，从而致使中间人寻求自身利益最大化。作为代理人，他会通过各种形式分享经济利益，甚至会在委托人监督不力的情况下，忽视委托人的利益，强化自身的利益。作为委托人，没有足够监督下级的动机，甚至有可能和代理人合谋，牺牲国有资产来实现自身利益的最大化。所以中间部门的行为角色相悖，将会导致国有企业监督的无效率。

第三，由于中国还没有建成一个完善的职业经理人市场，所以不能对国有企业的经理人实施有效的外部监督。国有企业的经理人的选拔通常是由政府或者政府授权的机构任命的，而不是直接面对市场招聘的。选拔高层管理人员的时候更多的是考虑候选人的背景而非经理的经营业绩，比如某国有企业领导人离职的时候，通常都是由其副手或者另外又委派外调人员担当。经理常常也有动机对有任命权限的官员进行关系投资，而不是把企业利润和自己在经理人市场上的声誉作为首要目标。同时私有产权下还有可能会受到资本市场上的股东“用脚投票”的约束，而国有企业的管理层是不会面对这种情况的。在国有控股企业中有可能遇到股东的“用脚投票”，但是它不会担心最大的股东——国家。而且在很多时候，作为国家代理人的政府官员，在企业遇到这种情况时还会出面帮助企业。因而可知，在这样的情况下势必会使国有企业的市场监督作用无效率甚至失效。

第四，中国的监事会功能失效。由表 1 可知：

表 1 1997~1999 年我国监事会规模情况

项目	规模	党组干部%	工会代表%	职工代表%	内部代表%	法人股代表%
人%	4.62	35.12	25.70	19.33	73.40	13.80

从监事会组成看，内部代表比重高，外部代表比重低。从平均持股数看，监事持股数只占董事的六成，监事会主席只占董事长、总经理的四成，比重偏低。因此监事会的组成结构极其不合理。另外我国的公司组织在监事会的设置中，监事会天生缺乏作为委托人自身具有监督代理人的动机。即使受股东委托担当此任，由于在履行监督职能中，监事会不直接拥有董事、经理人员的选择和更换权利，也不能通过董事、经理的选择、更换发表意见而间接拥有人事选择权，这样必然会导致监事会成员的监督动力不够，致使企业的内部控制机制弱化，不利于国有企业的发展。

第五，国有企业的内部控制机制还不是很完善。从中国国有企业的经营队伍来看，尽管其中不乏优秀

者,但目前国有企业经理、厂长的任命委派制,显然已经不能再适应买方市场条件下日益激烈的市场竞争环境对经营者的要求。从另一方面看,目前我国市场约束无效,监督存在天然的缺陷,以及法律环境的不完善,预示了国有企业公司治理改革必须要加强企业的内部控制。

另外,我国目前的内部控制机制中还存在很多其他的问题,如:所有者缺位问题、无责任经营问题、法人治理结构缺损问题、经营者的道德风险问题、内部人控制问题等等。

三、强化内部监督的措施

1. 改善国有企业委托代理关系

第一,国家所有制是国有企业委托代理问题的根源。即国有企业的所有者是国家,这种“法权上”的所有者难以把控制监督权落到实位,所以改革的关键把所有权落实到个人,使个人所有者从个人利益的角度监督经营者,促使他们提高经营效益。第二,建立有效的外部监控体制,发挥金融体系的作用,对国有企业进行有效的外部监督。第三,调整政策,卸掉企业负担,使国有企业的预算硬起来。同时充分披露企业经营者的经营绩效信息,从而迫使他们努力提高经营效益。

2. 建立完善的职业经理人市场

由于国有企业的高层管理人员大多数都是由政府或其授权机构任命的,导致经理人花更多的心思去进行关系投资而不是提高自己的经营业绩。要建立完善的经理人市场,首先就是要改变这种以任命选择企业经理人的方式,将经理人全部投入到市场中去参与竞争。而且该市场还应该提供一个可参照、可考评、可监督的经理人动态评价指标体系,为解决代理问题提供可靠的信息支持,从外部形成对经理人的强硬约束。

3. 解决内部人控制的问题

第一,健全法制,加强法律的约束;第二,建立出资人制度,加强所有者监督;第三,加强会计、审计等中介机构建设,充分发挥其监督职能;第四,重视发挥银行对国有企业经营管理者的债务约束作用;第五,完善董事会结构。

4. 在企业推行预算管理

首先是成立专门的班子,实施企业全面预算管理。开展各级宣传工作,确定各个部门在预算管理中的职责。同时要确定预算管理的基本原则和基准。主要指预算成本不得大于预算实施所节约的成本等。其次是健全内部结算价格制度。这涉及到内部成本和费用的转移问题。同时制定和完善相关费用的开支标准。

5. 加强监事会的监督职能

根据监事会目前的结构状况,必须加强监事会内具有专业知识和较强工作经验的独立监事的数量,改善监事会的结构,增加具有专业知识的高学历人才。其次要在监事会内部设立由独立监事和内部审计负责人组成的审计委员会。还要明确监督责任,建立监督责任制。

参考文献:

- [1] 藤明杰. 强化国有企业监督机制[J]. 东岳论丛, 2002(4): 18-19.
- [2] 程蹊, 陈全功. 论国有公司制企业内部监督机制的构建[J]. 武汉科技大学学报(社会科学版), 2002(1): 48-52.
- [3] 尤建新, 王书坚. “内部人控制”失控原因及对策[J]. 山东社会科学, 2003(5): 25-27.
- [4] 张完定, 刘益, 宋宇. “监督”交易及其治理的分析[J]. 管理科学学报, 2002(3): 25-27.
- [5] 陈继明. “内部人控制”与经济实效[J]. 现代管理科学, 2004(1): 105-106.
- [6] 武玉清. 以委托代理理论为基石完善会计委派制[J]. 北方经济, 2002(8): 57-59.
- [7] 陆庆平, 刘志辉. 企业内部绩效评价控制系统的建立研究[J]. 会计研究, 2003(12): 45-48.
- [8] 李维安, 张亚双. 如何构造适合国情的公司治理监督机制[J]. 当代经济科学, 2002(3): 43-44.

(责任编辑: 裴中华、李满华)