

# 浅析国有企业的财务监督机制

文 / 刘红梅

政府对国有企业的财务管理体制的改革,一直是国有企业改革的重点和难点。国有企业改革的目标,是要按照社会主义市场经济发展的要求,政府作为出资者对国有企业行使的所有者管理职能与政府作为社会管理者和宏观经济调控者行使的行政管理职能逐渐分离,要建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。在不直接干预企业经营的前提下,政府作为出资者对国有企业行使通过由法律、法规及公司章程等决定的权力,实现对经营者的有效控制,切实保障国家作为出资者的权益不受侵犯,其管理手段主要是建立健全合理有效的财务监督机制对国有企业经营者进行激励和约束。

## 一 政府作为国有企业出资者的内涵和意义

1、对国有企业出资者的界定。要研究国有企业出资者对国有企业的财务管理问题,首先应对“国家出资者”进行界定。这里的国家出资者是指国有企业的所有者。从理论上来说,国有企业的出资者应当是全体人民,但这种解释无助于对国有企业的管理。要解决国有资本产权所有者的虚拟问题,需要确立一个能代表全体人民和国家行使其所有者权利和义务的实体组织——中央和地方政府,由它作为国有资本投资主体,因此,本文所探讨的国有企业出资者主要是指政府。

2、政府作为国有企业出资者所拥有的职权。政府与国有企业是投资与被投资的关系,具有与财产所有权相联系的一切权力,这主要包括:对国有资本占有、使用、处置、收益分配的权力,决定国有企业经营方向、方针和政策的权力,选择国有企业主要经营经营者及对其进行奖惩、激励的权力。与此相应,政府享有投入资产保值增值的利益,同时也承担与其投资集团经济研究 2007·3 月上旬刊(总第 223 期)

相应的有限责任。

## 二 政府对国有企业的财务监督

研究政府作为出资者如何通过财务监督机制对国有企业加强管理,实质上是如何对国有企业财务机制进行改革,出资者财务管理的实质问题是出资者对经营者财务行为的约束,以确保其资本的安全和增值,这一目标正是出资者财务管理的目标。而要实现国家作为出资者对国有企业管理的目标,则必须依靠和运用财务管理的手段和方法,建立健全国有企业财务监督机制。

由于我国国有企业数量众多,政府作为出资者不可能直接面对每一个国有企业进行管理,而且长期以来,由于国有企业所有者主体的缺位,导致部分国有企业中出现了“内部人控制”现象,政府作为出资者的权利和利益被架空,国有资本流失现象十分严重。构建政府作为出资者对国有企业的财务监督新体制,应从以下几方面着手:

1. 政府在国有企业下设置审计服务部。这种以维护所有者利益为己任的审计监督机构与社会上从事中介服务的注册会计师事务所的监督有很大的不同。这种审计监督对经营者的业绩考核具有巨大的威慑力。一旦发现经营者在会计上弄虚作假,可以通过一定的合法程序免除经营者职务。而且,如果独立的注册会计师审计在前,所有者的专门审计在后,会发现注册会计师审计有无舞弊行为。若有舞弊行为,所有者可依法对其进行诉讼,以维护市场经济秩序。所以,国有企业下设置维护国家利益的审计服务部是一种较好的财务监督机制。近年来,加强民间审计力量的呼声很高,国家审计几乎被人淡忘。从所有者角度去建立健全审计监督制度是一个值得重视的方面。所有者监督在形式上也可采取临时、突然袭击、明查暗访等多种方式,充分发挥审计监督机构的职能作用。

2. 按照建立现代企业制度和规范的法人治理结构的要求,建立一种财务监事委派制度。政府作为国有企业出资者与国有企业的财务关系是一种有偿性的投资分利关系,不论是从政府作为所有者角度,还是从国有企业经营者角度来看,这种关系都具有微观性。政府凭借所有权委派财务监事,参与国有企业重大财务决策,分享国有资本经营收益。但是要正确处理由谁委派监督者、委派谁监督、委派的监督者监督什么及如何监督等问题。政府向国有企业委派的财务监事应作为被监督企业监事会的主要成员,财务监事的报酬由委派部门决定,其职责是对被监督企业董事会所作出的各项重大经营、财务决策的合法性和合理性进行监督,对经理执行董事会决议的情况进行监督,并有权对董事会、经理作出的损害公司及出资者利益的行为给予纠正,财务监事可以列席董事会会议,但不具有表决权。这样委派的财务监事完全是代表出资者的利益行使监督权,不参与经营决策。

## 三 结束语

由于国有企业的改革正处于进行之中,加之新的企业财务制度实施时间不长,政府对国有企业的财务监督是不能忽视的,一定要抓住监督的重点,通过监督及时发现和解决企业国有资产的保值增值、费用摊消是否合理、盈利是否真实等问题。当前,一些国有企业出现了许多财务管理混乱现象,弄虚作假,乱投资、乱担保,或只投不管,造成了国有资产的大量流失。产生这些问题的一个很重要的原因就是当前国有企业的财务监督机制不健全。因此,要切实加强对国有企业的财务监督工作,使财务管理真正有效地承担起维护国有资产所有者权益、确保国有资产保值增值的重大责任(作者单位:河南商业高等专科学校)