

# 國資委再度強化央企內部管治

## 企業管治



內地中央國資委從國有企業管理的一般需要和擴張自身地位權力出發，一直有步驟的強化對於所監管企業的管理強度和控制力度。因此，從成立伊始，國資委就主持推出了一系列的規章制度，試圖調整央企外部制度環境和內部管治制度規範。外部環境

政策導向方面，擇其要者有二：一是強調中央企業的行業龍頭地位，對於規模不大、行業地位不高的企業，要求與強勢企業合併；二則強調國資委的出資人地位，執掌人事調整權，要求參與對於國有企業的利潤分配，行使股東分紅權。

而在企業內部管治規範上，國資委則在主持董事會制度的同時，就企業內部管治的多個方面制訂行為規則和操作指引，試圖提升所屬企業的內部管治機制，提高企業的經營效率。在去年集中頒布了有關國有獨資公司董事會諸多組織和議事細則之後，今年國資監管機構將關注點轉移到企業內部管治的具體制度設計上來。由此，上半年密集出台了一系列有關企業風險管理、績效考核和財務監督的制度規範，從而構成了央企內部管治的基本框架。

### 促進企業控制風險

內地央企向來以規模大、實力強自詡，加之有國家信用為依靠，對經營風險、法律風險和財務風險等認識不足。以中航油新加坡公司參與石油期貨、期權等衍生品，造成巨額虧損為典型事例，內地國有海外上市企業內部風險控制尚如此形同虛設，單純在內地經營國有企業的內部管治恐怕問題更大。在接手處理中航油事件之初，中央國資委即下發緊急通知，要求所屬企業上報參與期貨等高風險業務情況；隨着中航油事件善後工作的進展和完成，國資委內部開始對於央企的全面風險控制進行研討，並最終出台了專門性文件。

此番出台的《中央企業全面風險管理指引》實際由專業風險控制諮詢機構起草擬訂，對中央企業開展全面風險管理工作的總體原則、基本流程、組織體系、風險評估、風險管理策略、風險管理解決方案、監督與改進、風險管理文化

、風險管理資訊系統等方面進行了詳細闡述，對其貫徹落實也提出了明確要求。應該說，這一系統文件對於央企確立企業風險控制意識、建立風險控制機制和實現風險控制目標具有積極促進作用。且在內地央企加速參與國際資源開發和業務拓展的背景下，構築內部風險防控屏障更為必須。

### 規範企業綜合績效評核

同時，對於央企經營管理核心問題之一的經營效果考核，中央國資委為了履行其出資人職責，規範企業綜合績效評核工作，綜合反映企業資產運營質量，促進提高資本回報水平，在反復探討磨合之後出台了《中央企業綜合績效評價管理暫行辦法》，作為對下屬央企和其負責人考核的制度依據，也可以作為央企對集團內部下屬企業的考核制度基礎。這種以系統化、公開化規則作為企業評價標準的做法，對於克服內地國企普遍存在的以領導人偏好決定企業績效高低的習慣，無疑具有制度進步意義。

具體而言，該辦法所稱綜合績效評價，是指以投入產出分析為基本方法，通過建立綜合評價指標體系，對照相應行業評價標準，對企業特定經營期間的盈利能力、資產質量、債務風險、經營增長以及管理狀況等進行的綜合評判。

應該說，這種評價標準，雖然比過去單純的以企業產量和以資產規模為依據的辦法有明顯進步，但是仍然更多延續了國有企業傳統模式，與通行的資本市場評價企業的核心財務指標和經營指標仍有不少差距。

基於對企業財務監督控制的重視，國資委成立以來，對於下屬企業的財務負責人的配置一直極為重視；首先，是在代表各中央企業對外公開招聘高管人員中，財務負責人（總會計師——內地國有企業財務負責人一般成為總會計師）一直佔有很高的比重；同時在中央企業領導人員調整中，對於非公開招聘的總會計師也多採用外調空降的方式，以避免內部人控制。這次更是專門出台《中央企業總會計師工作職責管理暫行辦法》，對於央企總會計師的職位設置、職責許可權、履職評估和工作責任進行全面系統的規定。

這一管理辦法與此前總會計師管理制度相比，進步之處在於着力強調了總會計師在企業內部管理尤其是財務監督上

對於企業重大財務事項的監督職責，明確了總會計師對於財務人員配備的人事權和大額資金支出聯簽權。實際上，就是在國企的運作體系裏，賦予了總會計師一定的獨立職權，用以牽制和監督企業一把手。

當然，在肯定央企上述內部管治新舉措的進步意義之外，對於央企管治發展的深層機制也不無可探討之處。一個基本問題是國資委出台的上述規定從法律性質上講應該是作為監管機構對於所有下屬國有企業的強制性行為指引，沒有可以變通討論的餘地；從央企的角度而言，就是在執行一個必須執行的強制性文件，而不是一個股東決議。這就觸及到一個原始問題，就是國資委到底是一個監管機構，還是一個充當國有資本出資者角色的股東，這種角色內在衝突和職能矛盾可以說貫穿了國資委成立後所有管理舉措，而何時破解則尚待長期觀察。何順文 浸會大學工商管理學院院長兼教授 李元莎 浸會大學工商管理學院博士研究生



在新加坡上市的中航油參與石油期貨期權等投資造成大額虧損，反映海外上市的內地國企內部風險控制形同虛設。（彭博圖片）