

新时代背景下国企高管权力制衡的研究

李季鹏, 孙桐桐, 杜廷娜

(新疆财经大学 工商管理学院, 乌鲁木齐 830012)

摘要: 国企自身的特征容易导致公司出现治理结构不完善、所有者缺位、委托代理等问题。不完善的公司治理结构使董事会、监事会、管理层及职工之间不能各司其职, 委托代理问题中代理链条过长加剧了委托人和代理人之间信息不对称程度, 为高管滥用权力为自己谋取利益提供了条件, 国企所有者缺位使得虚拟的“所有者”对高管的监督缺乏动机, 内部监督机制不健全也是导致国企高管权力失衡的原因之一。研究认为应该结合十九大提出的“坚持党对一切工作的领导”的精神, 加强党组织和职代会在国企治理中的参与度, 通过明晰产权主体和补全所有者缺位, 建立动态的权力配置机制和实施相应激励措施缩短委托代理链条, 建立有效的内部监督机制, 以期合理有效配置高管的权力。

关键词: 新时代; 国有企业; 高管权力制衡

中图分类号: D630.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-1807(2021)01-0008-04

十九大报告提出“中国特色社会主义进入了新时代”, 并提出“要完善各类国有资产管理体制, 改革国有资本授权经营体制, 加快国有经济布局优化、结构调整、战略性重组, 促进国有资产保值增值, 推动国有资本做强做优做大, 有效防止国有资产流失”。国有企业在促进国家现代化、保障人民共有利益、拓展国外市场、增强我国综合实力等方面发挥了重要作用, 同时也是我们党和国家事业发展的重要物质和政治基础。但是现实中国企高管频繁“落马”, 如贵州茅台九名高管持续落网, 包钢集团原董事长利用自身权力收受巨额贿赂落网等, 也从侧面说明了国有企业的发展存在一些问题。以上国企高管侵犯国有企业利益的主要原因是管理层权力失衡导致, 根据高层梯队理论。高管决定了企业运营的总体方向, 正所谓“要想火车跑得快, 全靠车头带”, 国企管理层权力的配置引起了政府、学术界和企业界的高度关注。权力过高过低都不利于企业的发展, 管理层权力需要处于一个相对平衡的状态, 正如党的十九大报告所说“让权力在阳光下运行, 把权力关进制度的笼子”。

1 国企高管权力失衡类型及后果

文中的国企指的是国务院国资委和地方各级

国资委控股的企业, 党委书记、董事长、总经理、副总经理等领导为国企高管。从利益相关者理论来说, 国有企业并不是处在真空中, 它和政府机构、社区及其他利益相关者都有联系, 尤其是和政府的关系, 国企中政企不分的现象仍然存在, 使得国企的经营活动更多的遵循政治化原则而非市场化原则, 不利于国企在现代市场中的发展^[1]。国企高管权力失衡类型包括以下两种, 即权力过大和过小。

1.1 权力过大

国有企业高管权力失衡主要是由于权力的滥用, 权力在行使过程中没有得到有效的监督和管制。当权力过大时国企高管受到的约束少, 会私自做出重大裁决, 只考虑经济效益, 不考虑经营风险; 为了一己私利, 投资一些无价值的项目, 出现过度投资现象^[2]; 利用私权为家人或者他人谋取利益; 财务造假及违规进行资本运作; 制定高薪酬, 高在职消费, 使国有企业陷入财务困境, 国企运营风险会进一步加大。从 20 世纪 80 年代开始, 我国由计划经济逐步转向社会主义市场经济, 在此次改革中加大企业的自主经营权是一大改革重点, 权力下放导致国企管理层的权力也随之增大, 腐败现象是权力过大的不良反映之一。随着国有企业高管权力的

收稿日期: 2020-09-21

基金项目: 国家社科基金西部项目(17XJ0093)。

作者简介: 李季鹏(1969—), 男, 新疆乌鲁木齐人, 新疆财经大学工商管理学院, 教授, 新疆财经大学丝路经济与管理研究院, 研究员, 博士, 研究方向: 财务管理方向; 孙桐桐(1994—), 女, 山东枣庄人, 新疆财经大学工商管理学院, 研究生, 研究方向: 财务管理方向; 杜廷娜(1995—), 女, 河南平顶山人, 新疆财经大学工商管理学院, 研究生, 研究方向: 财务管理方向。

增大,腐败现象越来越严重,容易导致企业管理决策出现偏差,严重时会造成国有资产流失过多、公众不满等问题。

1.2 权力过小

国企高管权力过小时,高管会有“磨洋工”的倾向,由于高管在公司重大事件决策中起到很小的作用,感觉到自己被轻视了,有些高管认为与其这样,不如不决策,被动等待上级命令,按照上级命令执行即可。另外由于决策层级链条过长,在中间决策环节浪费了大量时间,可能会错失掉良好的投资环境和时机,进一步导致企业出现投资不足的现象,在应对突发事件时缺少敏捷性,造成企业危机。企业的大股东或者实际控制人对企业整体的了解程度没有高管了解得充分,又缺乏有效及时的沟通,容易导致企业出现错误决策的现象。权力受限的高管很少进行战略变革,不利于国企的改革,同时使具有“履职动机”的高管无法便利地调配企业内外部资源,无法发挥高管的企业家精神和才能^[3],损害企业的潜在利益。

2 国企高管权力失衡原因分析

2.1 公司治理结构不完善

国企治理结构主要有股东(大)会、董事会、监事会、经理层,但是该治理框架对国有企业代理问题、产权问题的解决没有起到实质性的作用,国企中仍存在着国有股一股独大的现象,导致其他非国有资本不敢也不愿进入,内部人控制问题就会随之出现,不利于董事会、监事会、经理层工作的推进,同时也会损害其他利益相关者的利益。董事会、监事会、经理层及职工之间权责不清,各方的权力和责任也没有得到有效的保护和约束,相互之间不能制衡,不能各自负责自己的工作,独立性会大打折扣且备受质疑,高管违规运营、滥用权力的行为时有发生,不利于国企朝着现代企业制度的方向进行改革。国企员工及其他利益相关者难以参与国企经营决策,即使参加相关重要会议也没有话语权,且员工收入分配不公、平均主义现象依然存在,难以激发国企员工的创造性和积极性,最终导致国有企业员工特别是技术性人才流失严重。

2.2 所有者缺位

国有企业有一个“天生”的缺点就是“所有者缺位”,即国有资产产权主体是虚拟化的,“所有者缺位”就好比散落在马路上、找不到失主的百元大钞,所见之人都可以去捡,每一个捡钱的人出于自己的利益尽可能捡到更多的钱,而且捡钱人相互之间也

没有权力去制止对方。政府部门在下放权力的同时没有做好监督控制工作,导致国企高管滥用自有权力。在层层委托代理的情况下,国有资产管理当局或者政府机构作为国有企业的“所有者”,但是其虚拟的身份会造成对企业管理层监督动力不足的问题,给企业内部代理人提供了滥用权力的机会。无论高管们手握权力是大还是小,作为“理性经济人”的他们会追寻自身利益最大化,滥用自己手中的权力来在职消费、贪图享乐、公款吃喝、提高自身薪酬等。在国有企业经营方面,高管进行项目投资时不考虑项目的成本、风险,仅考虑自己的薪酬考核以及声誉,导致企业投资过度。高管也可能为了职务的晋升,利用手中的权力对企业的财务报表进行粉饰,完成业绩任务。

2.3 委托代理问题

国有企业的资产是属于全国人民的,但是不可能让每一个公民都参与国企管理,所以国务院国资委就要委托各级政府来管理,各级政府官员又委托具有专业任职能力的高管人员来经营管理国有企业,形成了全体公民—政府—国资委—国企高管的委托代理链条。过长的委托代理链条使得信息在层层传递的过程中容易失真,曲解了信息本来的内容,不能准确表达委托人和代理人之间的意愿,为高管“偷懒”提供了便利。有些代理人会利用手中的权力为自己谋取利益,比如投资一些盈利少且风险较高的项目、进行利益输送等;有些代理人过度消费,如构建豪华办公室、吃穿住行全部要求高品质等,间接地损害了国企的利益。委托人和代理人的最终目标是不一致的,委托人以实现股东利益最大化为自己的目标,而代理人的目标是满足自己的私欲,如高工资、高福利等其他货币效用。代理问题主要是由于控制权和经营权相分离导致,在市场经济中不可能完全根除,加之上述国企所有者缺位问题使其缺乏实际的委托人,代理人受到的约束更加有限,代理问题进一步加重。

2.4 内部监督体系不健全

内部监督体系不健全也是造成国企高管权力失衡的原因之一,内部监督体系存在独立性不高、机构重叠且人员冗杂、责权不明晰等问题。监事会设立的初衷是监督公司董事会和管理层,从本质上来看监事会和董事会属于同一级别,但是监事会的监督权不能很好落实,另外公司多关注内部人利益特别是高管的利益,使得监事会的设立像一个虚壳,没有起到真正监督的作用。国有股“一股独

大”,国有控股股东利用手中的权力选聘对自己有利的独立董事,使得独立董事的独立性受到质疑^[4]。内部行政监察方面由于在监察对象、监察依据、执法问责方面缺少法制化标准,其监督力度和效果也是很不理想。内部审计的侧重点是评析、监督企业内部的经济活动,最终实现提升企业价值的目的,对高管的权力也起到间接监督的作用,目前大多数国企只是将内审部门作为管理部门,导致内部审计人员在参与企业经营管理 and 监督方面缺少积极性。履行党内监督职能的纪检委在监督方面也存在一些问题,国有企业纪检部门受企业体制影响,既要受上级纪委的领导,又受到同级党委和行政的领导,当纪检委受同级党委领导时,国企中的党委出现违法行为时,纪检书记出于保住自己职务的动机很难明辨是非,秉公执法,另外纪检部门的人事、经费等受同级党委和行政掌控时,企业纪检部门缺乏相对独立性和权威,只能处于“组织协调”地位,导致以小监大,监督功能和作用难以发挥,导致纪检委的独立性和监督力度大打折扣。

3 合理配置国企高管权力的措施

公司治理问题从企业成立之初就存在,主要围绕权力展开,在公司中权力的合理配置至关重要。国有企业自然也会存在上述问题,不完善的公司治理结构、虚拟化的所有者、委托代理问题、内部监督机构形同虚设都显示了国有企业存在的病症所在,所以下面我们根据其病理给出了相应的药方。

3.1 完善国企治理结构

“坚持强国企必先强党建理念,强化国企党建“红色引擎”功能”(国务院国资委文件),把党委领导与公司治理有机融合;在重大决策问题上,把党委统领全局与董事会重大决策有机融合,坚持党委前置讨论研究重大决策问题的基本原则。党委会要根据公司的章程、内外部环境、国有企业类型、交叉任职的类型等对国有企业高管权力进行制衡,遵循“适度”原则,避免干预过度或者干预不足,如通过控制党委会在董事会、监事会中交叉任职的人员数量、对决策执行方案表决的代表权比例、被党委会罢免的高管人数等规定来均衡党委会和高管之间的权力。明确董事会、监事会、管理层三者之间的边界权限,让三方形成稳固的三角结构,真正建立起董事会决策、监事会监督、经理层执行的现代公司治理架构。加大激励和约束方面的改革,通过运用国有资产投资收益率和社会履职情况等指标对高管进行奖励^[5],在国企内部形成良性的公平竞

争。对于违反内外部法律、规章制度的高管要加大惩罚力度,具体的惩罚标准要经过相关机构讨论决议,使其违法成本远远大于违法收益。另外要高度重视国企中的民主管理制度,主要包括职工代表大会制度、有职工代表的董事、监事制度,加大职工对国企经营状况的了解程度,让职工亲身参与到企业的运营中,给予员工自由表达意见的权力,维护职工合法权益。

3.2 补全所有者缺位

国有资产归国家所有,其本身特殊的性质使得政府直接替代国家行使大股东权力是不合适的,应该依照“国家所有、分级管理、授权经营、分工监督”的基本原则,健全国有资产的营运、管理和监督方面的机制^[6]。经济体制改革以完善产权制度和要素市场化配置为重点,实现产权有效激励,确定国有资本的投资主体是谁,确定主体后就要分担国有资产的营运责任,让投资主体和企业之间形成规范的合作关系,同时授予投资主体可以进行重大裁决和处理资本收益的职能,并优化配置授权经营后的国有资本,从而确保国有资产不仅保值而且增值,推动国有企业良好健康发展;确保国有资产的人格化代表唯一,在政府管理层面上解决国有资产没有人负责、政出多门的问题。十九大报告进一步提出“深化国有企业改革,发展混合所有制经济,培育具有全球竞争力的世界一流企业”,倡导国企投资主体的多元化^[7],如私企、国企的高管、职工、外部投资人都可以投资国有企业,直接持有企业股份,投资主体所占股权要适度集中,这样在国企经营决策活动中才有话语权,担任起国企“二把手”的角色,替缺少的“一把手”管好国企的运营,使国有资产保值增值。

3.3 缓解委托代理问题

国企要培养专职化的高管团队,健全相关监督、审查和考核制度,创建规范、竞争有力的人才市场,形成合理的高管人员能力测评系统,采用相关经济指标对高管人员进行考核,如使用限制性股票、创新管理层持股改革、超额利润分配等方式建立有效的激励约束机制,给高管人员一定的竞争压力,凭自身的能力获得高报酬,另外可以将高管薪酬与公司业绩联系在一起,使高管的利益和国企的利益趋于一致,抑制其权力的滥用。此外,企业要有权变的思想,依据企业内外部环境变化、企业生命周期建立一个动态的权力配置机制,当企业所处的外部法律、政治环境良好,企业内控制度健全,且

处于成长期时,企业应给予高管适度的放权,对其工作给予支持帮助,让高管充分发挥自己的能力,在重大决策面前高管不需层层向上级报批,从而避免了代理行为中出现的损害企业利益的行为,同时也能缩短代理链和代理成本。反之,则应加强对高管的监督,限制其权力。利用大数据技术建立信息中心,加强对国企经营方面信息的披露,尽量满足信息需求者的要求,降低各利益相关者之间的信息不对称程度,使委托代理问题得到进一步的缓解^[8]。

3.4 建立有效的内部监督机制

制度是实践的前提条件,首先明确监事会、独立董事和外部董事的监督职责,健全与监督工作有关的规章制度,强化制度执行力度,让制度贯彻落实真正发挥作用。加强内部监事会对董事、高级管理人员的监督,及时发现并制止其权力的滥用,专业监事人员的比例要适当提高,以增强监事会的权威性和独立性。其次健全国有资本内部审计监督体系和制度,整合监事会、独立董事、外部董事、行政监察、纪检委等监督力量,健全国企监督管理的相关法律法规,明确每一个监督主体的权责,让监督工作于法有据。加强统筹规划,改变监督方式方法,监督反馈意见要及时有效,实现资源共享,减少检查工作的重复性,提高监督效力,节约监督成本。加大信息公开透明度,信息公开有助于监督工作的顺利开展,有助于实现国企发展过程中的公平、公正。此外还可以考虑设立独立建议官职务,该职务

的关键点在于其独立性,由国资委直接委派,担任该职务的人员应该是一个综合性的人才,熟悉企业运营、懂法律、知财务等。

总之在国企高管权力制衡方面,“坚持权责统一,盯紧权力运行各个环节,完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制,压减权力设租寻租空间”(党的十九届四中全会《决定》),为国企的发展做好保驾护航工作。

参考文献

[1] 王丽颖. 国企改革中的几个重点问题及其解决路径——以吉林省 16 家国有企业改革为视角[J]. 税务与经济, 2019 (4):100—105.

[2] 俞静, 徐小清. 高管权力对债券融资成本的影响研究[J]. 南京审计大学学报, 2019, 16(5):84—93.

[3] 迟冬梅, 张玉明, 段升森. 高管薪酬激励、权力配置与会计稳健性——基于协同治理效应视角的分析[J]. 商业研究, 2018(6):116—125.

[4] 云翀, 魏楚伊. 从“国营”到“国有”: 国企治理结构改革的反思与前瞻[J]. 中国经济史研究, 2017(5):154—163.

[5] 刘俊海. 全面推进国有企业公司治理体系和治理能力现代化的思考与建议[J]. 法学论坛, 2014, 29(2):46—57.

[6] 谢新安. 国有企业公司治理结构存在的问题及对策[J]. 财会月刊, 2010(27):90—92.

[7] 宋冬林, 李尚. 混合所有制改革与国有企业创新研究[J]. 求是学刊, 2020, 47(1):51—61.

[8] 董江涛. 大数据时代施工企业审计技术创新的思考[J]. 山西财经大学学报, 2019, 41(S2):60—62.

Research on the Power Balance of State-owned Enterprise Executives in the New Era

LI Ji-peng, SUN Tong-tong, DU Yan-na

(School of Business Administration, Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi 830012, China)

Abstract: The characteristics of state-owned enterprises can easily lead to imperfect corporate governance structure、absence of owners and principal-agent problems, The imperfect governance structure prevents the board of directors, the board of supervisors, the management and the staff from performing their respective duties, In the principal-agent problem, the long agency chain aggravates the degree of information asymmetry between the principal and the agent, which leads to the state-owned enterprise executives to abuse their power to seek profits for themselves, At the same time, the absence of owners in state-owned enterprises makes the virtual "owners" lack motivation to supervise the executives, and the imperfect internal supervision mechanism is also one of the reasons for the imbalance of power among executives in state-owned enterprises. In conjunction with the 19th national congress of the Communist Party of China (CPC), which proposed to "uphold the party's leadership in all work", We will strengthen the participation of party organizations and workers' congresses in the governance of state-owned enterprises, clarify the subject of property rights and make the subject of investment diversify to fill the vacancy of the owner, establish a dynamic power allocation mechanism and implement corresponding incentive measures to shorten the principal-agent chain, and establish an effective internal supervision mechanism, so as to reasonably and effectively balance the power of senior executives.

Key words: new era; state-owned enterprise; checks and balances of executive power