

Theoretical discussion on state-owned enterprise supervision and Jiangsu financial supervision commissioner system

Jun Qian

Jiangsu Provincial Agricultural Reclamation Group, Nanjing, Jiangsu, 210019, China

Abstract

The 1993 Company Law established a state-owned enterprise supervision model featuring a board of supervisors. However, in practice, this model still faces challenges such as lack of independence, inadequate resource allocation, absence of supervisory culture, and overlapping functions with the Party Committee and disciplinary inspection commissions. In 2022, the Jiangsu Provincial State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) innovatively introduced a “dispatched external director and financial supervisor” model for state-owned enterprises. By assigning personnel with professional qualifications and supervisory experience to provincial enterprises, this approach integrates oversight into the entire governance process. While Jiangsu’s practice offers new solutions to overcome the board of supervisors’ limitations, its long-term effectiveness still depends on dual improvements in top-level design and implementation details.

Keywords

state-owned enterprise supervision; board of supervisors; financial supervision commissioner

财务监督专员制度对强化国企监管的理论探讨

钱俊

江苏省农垦集团, 中国·江苏南京 210019

摘要

1993年《公司法》确立监事会形式的国企监管模式, 但实践中该模式仍面临独立性缺失、资源配置不足、监督文化缺位及与党委会、纪委职能重叠等问题; 江苏省国资委于2022年创新推出“派驻外部董事兼财务监督专员”的国企监管模式, 通过外派兼具专业资质与监管经验的人员至省属企业, 实现监督嵌入治理全流程。江苏实践为摆脱监事会困境提供了新思路, 但其长效性仍依赖顶层设计与执行细节的双重完善。

关键词

国有企业监管; 监事会; 财务监督专员

1 引言

国企监管始终是企业治理的焦点议题。从国资委确立出资人主体地位到监事会制度的完善, 再到审计委员会的现代治理转向, 历时二十载的监管变革本质上是对国有企业“监管有效性”的持续探索。每一次制度更迭都折射出改革者对政企边界、监督效能与市场活力的深度思考。

2 国企监管体制的历史演变

国有企业监管体制的演变经历了从政企合一、多头监管到专业化、系统化管理的转型过程。

2.1 政企合一阶段 (1949–1988)

政企合一阶段的国企监管体系呈现出鲜明的计划经济特征。新中国成立初期, 为快速恢复国民经济和建立工业化

基础, 国家通过行业主管部门对国有企业实施直接管控, 形成了政企合一、管办一体的独特模式。企业实质上成为政府的附属生产单位, 缺乏独立法人地位和经营自主权^[1]。监管职能呈现高度分散化特征, 监督权分散于计委、财政、劳动等行政部门, 形成条块分割的管理格局。企业承担大量社会职能, 形成“企业办社会”的独特现象, 弱化了企业的经济属性^[2]。

2.2 政资分离探索阶段 (1988–2003)

1988年国有资产管理局成立, 国有企业监管进入“政资分离”的探索期。这一阶段的核心目标是通过机构分设打破“政企合一”的传统模式, 但监管权责分割与职能虚化并存, 国资局虽名义上承担国有资产管理职能, 但权限仅限于资产登记、产权界定等基础性工作, 缺乏对国有企业的实质性监督权。2000年《国有企业监事会暂行条例》推行外派监事会制度, 强化出资人监督。

【作者简介】钱俊 (1969–), 男, 中国江苏宜兴人, 硕士, 高级会计师, 从事财务管理研究。

2.3 专业化监管阶段 (2003–2018)

2003年国务院国资委的成立,标志着我国国有企业监管进入以“管资本”为核心的专业化阶段。国资委成立后,迅速搭建以《企业国有资产监督管理暂行条例》为核心的法规框架,制定了一系列配套规章和规范性文件,明确了出资人职责边界,规范了产权转让、改制重组等关键环节的操作流程。基本实现监管制度化和规范化,实现了对国有资产监管从“行政化管理”向“法治化、专业化监管”的转型。

2.4 监督体系整合阶段 (2018年至今)

2018年国务院机构改革将国有重点企业监事会职责划入审计署,推动监督资源整合;2024年新《公司法》允许以董事会审计委员会替代监事会,为地方创新提供制度空间。这一演变的核心是通过制度迭代破解监督主体分散化、形式化难题。2018年以来的国有企业监管改革以“监督体系整合”为核心逻辑,通过机构重组、职能优化与制度创新,推动监督资源从分散走向协同,形成法治化、专业化和智能化的新型监管格局。

3 监事会监督效能的制度设计与实践落差

1993年12月,《公司法》首次在法律层面确立了公司治理的“三会结构”,即股东会、董事会和监事会,明确监事会是公司的常设监督机构,负责对董事、高管履职及公司财务进行监督;这标志着国有企业监事会法律地位的正式确立。从制度设计维度来看,监事会作为国有企业法人治理结构的重要制衡机制,其法定地位与监督权限具有理论正当性;但在具体运行层面,制度效能受多重因素制约,监事会的实际监督效能与设计意愿存在一定的落差。

3.1 职能定位与监督权责

监事会职能在制度上虽被赋予监督权,但具体职责边界不清晰,常与董事会审计委员会、内部审计、纪检监察等监督主体重叠。例如某大型国有能源集团审计委员会发现其子公司存在应收账款虚增问题,但监事会认为属于“账期管理漏洞”而非故意造假,纪检监察部门则以“未达立案标准”搁置调查。最终问题因责任界定不清未能及时整改。

3.2 独立性保障机制

监事会的成员构成多由企业内部高管或政府官员兼任,薪酬和人事关系受制于管理层或上级部门,难以保持客观立场。依据《公司法》中的相关规定,企业监事会的成员主要包括股东监事和职工监事。在一股一票的情况下,股东监事选举的结果主要受到大股东的影响,所以选举出的股东监事履职可能会受到公司董事的限制;且在当前我国现行的经济体制下,监事会的权力不可能凌驾于经营班子与董事会的权力之上,这在一定程度上削弱了监督的独立性。^[3]外派监事制度虽在形式上增强独立性,但实际运行中仍存在“同体监督”问题。

3.3 监督工具与资源支持

国有企业监事会要发挥好监督作用,必须充分了解企

业情况,全面掌握各种经营管理信息。实际现状是目前监事会信息来源渠道单一,本身并不直接参与公司的业务经营活动,无法直接获取所需的信息,以从企业经营层获得第二手信息为主,常常导致无法全面掌握情况,做出及时有效的判断;易受信息不对称制约,从而导致监督手段单一,难以深入核查复杂业务风险。

3.4 监督成果的利用

监事会通过专项报告、年度报告的形式向上级反映企业的相关问题和风险,但由于监事会监督成果的流转、运用机制尚未建立或并不完善,有些提示的问题、风险苗头没有得到足够的重视和解决。^[4]国有企业监事会制度的设计初衷与实际效能之间存在显著落差,根源在于独立性缺失、权责配置失衡及执行机制僵化。

4 财务监督专员模式的实践与创新价值

江苏省探索的派驻外部董事兼财务监督专员制度,本质上是国资监管体系中的嵌入式监督创新。江苏省国资委已先后两批选聘9名专员派驻至13户省属企业,成为国资监管体制改革的一项重大创新。该模式通过重构监督主体身份、重塑监督权责配置、重建监督实施路径,形成了具有江苏特色的新型监督范式。

4.1 建立财务监督专员制度的背景

2022年4月,为进一步改善国有企业经营管理粗放、内控机制虚化及外部监督体系不完善的现状,江苏省委、省政府联合印发了《关于全面加强国有企业监管的意见》。意见从强化内部监督、加强出资人监督以及着力强化外部协同监督的角度构建了对国资国企的全方位监督体系,其中对江苏省属企业实施外派财务监督专员制度是强化出资人监督最为重要的制度安排。

4.2 制度设计的突破性特征

4.2.1 监督主体复合化身份建构

明确三位一体的职责体系,即立足于出资人机构委派外部董事的制度框架,由各自监管部门选派符合资格条件的人员派驻省属企业,任外派财务监督专员,同时兼任专职外部董事、董事会审计与风控委员会主任,以此实现对企业财务资金管理的全面监督,同时确保不干预企业的正常经营活动。^[5]财务监督专员身份是基于专职外部董事的延伸,此举打破了“外部监督者”与“内部决策者”的壁垒,使监督嵌入企业治理全流程。这种制度设计突破传统监督模式中“观察者”与“参与者”的二元对立,使监督权力直接嵌入企业决策中枢。财务监督专员与指定企业签署聘用协议,由省国资委负责日常管理、年度考核、薪酬兑现等。

4.2.2 监督人员的专业配置

要求专员具备十年以上的企业工作经验或国资监管相关经验,并取得高级职称或专业资格,以此确保财务监督专员队伍的专职、专业。通过公开竞选和组织选任等方式选拔,确保专员的专业性和独立性;专员须具备财务、审计或风险

管理背景,日常通过专项检查、预算审核等手段,强化对资金使用、债务风险的实时监控,并据此提升问题发现效率。

4.2.3 监督资源的合理供给

国资委为财务监督专员提供了明确的驻场职权和资源供给体系,明确其在企业日常经营中应参与的相关活动,确保其能够全方位嵌入企业内部流程,及时发现并解决潜在问题。江苏省国资委将专员纳入“三位一体”监督体系,与审计部门形成联动;监督结果直接上报国资委,并通过整改督办平台推动问题解决,实现监督闭环。

4.3 专员模式推广的可行性基础

外部董事兼任财务监督专员的制度设计,其优点主要体现在以下几个方面:

4.3.1 根本性解决信息不对称问题

财务监督专员作为董事会成员,能够全程、实时、深度参与公司的重大决策过程。他不再是一个局外人,而是决策会议的亲历者,能直接参与总经理办公会、党委会,能听到所有董事的发言、争论和最终的表决理由。他能够获取第一手的、未经粉饰的决策信息,对决策的风险点、潜在利益冲突有最直观的判断。这使得他的监督从事后检查转变为事中监督甚至事前预警,监督的深度和时效性得到质的提升。

4.3.2 极大提升监督的权威性与有效性

监督者拥有了决策者的身份,其提出的监督意见分量更重。在董事会会议上,他可以当场对存在风险的议案提出质疑,要求解释,甚至直接投反对票。这种现场质询比监事会事后发一份《监督意见函》要有力得多。他的意见能够直接影响决策结果,而不是在决策形成后马后炮。这使得监督不再是软约束,而是变成了决策程序中的一个硬环节。

4.3.3 实现风险控制的嵌入式与实时化

将风险控制的节点前置到了决策源头,他可以在方案酝酿阶段就从监督和风险角度提出专业意见,将可能的问题扼杀在摇篮里。这类类似于在产品的设计阶段就植入了质量检测标准,远比在“生产流水线末端”进行质检更为高效和根本。对于财务风险尤其如此,能够在投资、融资、担保等重大财务决策做出前把关,价值巨大。

4.3.4 促进董事会决策的科学性与合规性

在董事会内部引入一个始终以监督和风险为第一视角的声音,可以平衡其他董事侧重于业务发展和业绩增长的视角。这种设计在董事会内部创造了一种良性的张力,促使其他董事在提出议案时必须更加审慎,准备更充分的理由来应对可能的质询。这有助于避免群体思维和一言堂,推动董事会进行更充分的讨论,从而做出更科学、更合规的决策。

4.3.5 优化治理成本,提升治理效率

将监督职能与决策职能在一个人身上结合,可以减少沟通链条和治理层级。传统模式下,监事会发现问题需要向

董事会反馈,董事会再研究、再反馈,流程长、效率低。专员模式下,发现问题与在决策中纠正问题可以同步完成,减少了中间环节,避免了部门间的推诿和摩擦,提升了整体治理效率。

4.3.6 配套制度已相对完善

为高效落地财务监督专员制度并发挥其预设功效,江苏省国资委已就财务监督专员制度实施所涉及的人员选聘、日常管理、考核评价、人员退出等工作制定了相关规则;其中《省属企业外派财务监督专员管理暂行办法》最为核心,他包括总则、任职条件、选拔任用、职责和权利、管理监督、考核与薪酬、退出岗位、服务保障、附则等内容,明确了外派财务监督专员制度的总原则和大方向;就日常管理,省国资委也颁布了《省属企业外派财务监督专员履职报告工作规则》、《关于委机关支撑保障省属企业外派财务监督专员履职的通知》以及《省属企业外派财务监督专员履职指引(试行)》等极具可操作性的配套文件。

5 结语

江苏财务监督专员制度的这种架构,其核心优点在于融入决策以实现更有效的监督。它通过身份融合来解决传统监督模式因身份隔离而带来的根本性缺陷。它是在目前特定的制度环境下,为强化监督而采取的一种功能性整合策略。它用一定程度上模糊角色边界的方式,换取了监督效能的实质性提升,是一种利大于弊的管理探索。该模式在省级监管层级具有可复制性,它符合《企业国有资产法》关于出资人监督的授权规定,又能适配各省现有的外部董事制度框架。该模式已形成完整的制度文本、操作指南和评价体系;其不新增机构、不突破编制、不干扰经营的实施原则,特别适合当前深化国企改革的环境要求。江苏的财务监督专员模式为国有企业日常监督提供了新思路,若该模式在实际实施、推广过程中能有效处理角色冲突所涉及自我监督的问题、以制度保障确保尽可能不削弱监督的独立性、财务监督专员选聘的高质量等,将赋予该制度以更强的生命力。

参考文献

- [1] 黄群慧.“新国企”是怎样炼成的-中国国有企业改革40年回顾.[J].《China Economist》2018年第1期
- [2] 刘青山.《国资报告》.十项改革试点分析之剥离企业办社会职能.《国资报告》.2019-07-13
- [3] 段晓梦.浅谈国有企业监事会的作用、现状及改进建议.[J].《科学与技术》2020年第5期
- [4] 游明芳.广东省外派监事会制度的现状、问题与对策研究[J].现代经济信息,2016
- [5] 谢正义何元胜.江苏国资监管创新实施外派财务监督专员制度不断提升监管关键性、独立性、时效性的实践与探索.《中国企业发展优秀成果2024(第八届)上卷》2025-2-22