

新时代强化国有企业监督的对策和建议

◎ 金文卓

摘要：国有企业是国民经济的支柱，在保障国家利益、实现社会主义现代化上起着至关重要的作用。强化国有企业的监督，是确保国有企业正确发挥引领作用，促进国有企业自身健康发展的有力举措。强化国有企业监督，不能从增加监督制度这个角度来考虑，关键在于完善并且强化实施机制。文章通过分析各项实施机制所带来的成本，进而提出相应的对策与建议来降低执行成本，从而达到强化监督的目的，最终提高国有企业的生产效率，提升经济效益，实现国有企业的功能。

关键词：国有企业监督；实施机制；信息化建设
DOI:10.19396/j.cnki.issn1004-9169.2018.16.003

国有企业是国民经济的支柱和命脉，是中国经济健康稳定发展的助推器。自改革开放以来，随着国有企业内部管理制度的改革，国有企业进入世界 500 强企业的数量逐步增多，产生了巨大的经济效益。然而，尽管国有企业在发展中取得了不小的成绩，但是在管理水平和生产效率上依然与欧美一流企业有着一定的差距。造成这种差距的部分原因就在于我国国有企业的监督体系还比较薄弱，需要进一步建立健全有效的、全面的监督体系。因此，如何强化对国有企业的监督，更好地发挥这些监督制度的作用，是我们需要研究探讨的问题。本文以新制度学派的理论为切入点，分析监督制度的组成部分，进而得出强化国有企业监督的关键在于强化实施机制，并通过对实施机制的成本收益考察，有针对性地提出相应的对策和建议。

一、制度绩效分析

美国著名经济学家诺斯认为：“制度包括人类用来决定人们相互关系的任何形式的制约。制度是正规的还是非正规的？二者兼而有之。”^[1]

(p4) 他将制度分为正规制约和非正规制约。所谓的正规制约即是在特定的领域制定的约束人们行为的一组规则和行为规范，包括一些规定、道德伦理等方面。而非正规制约则是指人们在长期交往中自发形成并在无意识接受的行为规范。诸如观念、传统习俗、文化经济等。这两者共同构造了制度的相关规则，而另一方面，实施机制则衡量了制度的整体效果。因此事实上，制度的绩效由三方面组成：正规制约、非正规制约和实施机制。正规制约表达出了顶层设计者的期待与目标，而非正规制约以及实施机制则是这一目标达成的障碍。因此，制度绩效实际上就是制度得到正式实施的程度与所要达到预期效果之间的差

异, 差异越大, 则意味着制度绩效越低、越没有效率。由此, 要想达到一个良好的效率水平, 那么至少可以从增加正规制约、消除非正规制约以及强化实施机制。然而, 消除非正规制约是不可能达到的, 个体一定会受到一定的传统观念和习俗的影响而使得自身对制度的理解有所偏差。增加正规制约则是一项治标不治本的举措, 通过增加正规制约约束人们的行为, 不但会使得制度越加繁琐, 同时还会引起个体对制度规则的反抗与不满。因此, 提高制度的效率水平不能通过消除非正规制约来实现, 这既是不可行的、也是不可能的, 也不能通过增加正规制约来实现, 那么通过强化实施机制是否可以达到制度效率水平的提高呢? “制度在发挥其功能中的一个实质性部分就是确定犯规和惩罚严厉性的成本”^[1] (P5), 而所谓的实施机制正是指对违反正规制约的人作出相应的惩罚或者对遵守制度的人作出激励。可见, 实施机制所要达成的目标正是制度的功能所要实现的。因此, 提高制度的效率水平, 最佳的途径就是通过强化实施机制来缩小与预期效果之间的差异。

监督制度作为国有企业制度建设中的重要一环, 当然也适用于这样的分析。强化国有企业的监督实际上也就是提高监督制度的效率水平。因此, 强化国有企业的监督, 不能通过增加监督制度来实现, 而是强化监督制度的实施机制。但是, 需要强调的是, 这并不意味着监督制度设计不重要, 设立一个好的监督体系的确能够使得效益最大化。但是, 在一个既定的预期目标下, 在已有的监督体系下, 重新设计一个监督制度所需要的成本是十分巨大的, 因此通过强化实施机制来达到预期效果, 是一种相对来说成本比较小的方案。

二、实施机制的成本分析

“就国有企业监督制度来说, 它是一种供给主导型的强制性制度安排, 通常, 这种制度不会

得到自动实施, 需要建立专门的实施机制”^[2], 它通过改变制度相关主体的成本收益来实现作用。在一个实施机制中, 有两大主体: 监督者和被监督者。对于被监督者而言, 他们的成本最主要的是个人成本, 譬如违反规则而受到惩罚等, 相对地, 其收益就是不受惩罚或者以出色的工作获得激励。对于监督者而言, 他们不但需要考虑个人的成本, 也需要考虑社会成本, 诸如资源利用问题、环境污染问题等, 其收益主要来源于这份工作带来的薪水以及奖金等。由于各个主体同时也是由一个个体组成的, 因此在执行过程中也会受到自身好恶等非正规因素的干扰。

(一) 当前国有企业监督体系的一些现状

对于国有企业而言, 要想最大化监督制度带来的收益, 就必须尽可能地降低监督成本, 因此就有必要分析当前国有企业监督体系的一些现状:

一是企业员工监督意识有待加强, 缺乏自主监督、自我监督的意识。对企业员工的监督多半是依靠制度监督, 依赖于监督人员对监督制度的执行程度。因此, 国有企业的监督体系在某些情况下是一种强制性的监督或者说是被迫监督, 需要进一步充分发挥企业员工自我管理、自我监督的积极性。因此, 对于员工而言, 只要犯错误没被抓到便可逃过一劫; 而对于监督人员而言, 反正没人监督我, 我可以适当地凭着自己的好恶来进行监督, 因此不能做到公正、一视同仁。尤其是对一些企业领导人的监督, “据调查, 一些企业领导人一是不愿接受监督, 他们把来自上级的监督和监事会的监督看作是对自己的不信任, 把来自同级的监督看作是和自已过不去, 把来自下级和股东的监督看作是找茬子”^[3]。

二是政策、法律法规的频繁更迭, 也同样给企业带来巨大的成本, “国有企业改革以来, 为了填补其监督上的漏洞, 中央和地方先后出台了大量的政策、法律和法规, 耗费了巨大的制度成

本；这些政策、法律和法规的实施，全国各种机构的扩大、人员的扩编、设备的增添……”^[4]这些都耗费巨大的直接成本。

三是企业盲目发展带来的资源浪费现象、环境破坏问题等造成社会效益严重下降，监管人员的不作为甚至是贪污腐败更加使得这种现象严重起来，极大地损害社会经济的健康发展、危害社会稳定、打击员工的生产积极性。

（二）实施机制的成本分类

针对以上的这些现状，我们可以将实施机制的成本分为三类：

一是直接成本：指监督制度在执行过程中所需要消耗的资源，它包括以下几种：人工成本指对监督主体发放工资、奖金等以及对员工进行管理培训所需要耗费的资金数量。运营成本指监督人员在执行过程中所需要的一些办公费用、业务费用等等。执行成本指对监督人员履职情况或者业绩检验所耗费的资源数量。

二是间接成本：监督人员自身贪污腐败以及不良行为给公司带来损失以及员工、领导等对监督人员的不信任、抵触所造成的效率低下而产生的成本等。

三是社会成本：监督人员未能履行自己的职责而造成的资源浪费、环境破坏等问题，造成负的社会效益。

四是其他成本：一些非正规因素的影响而造成监督制度执行的困难所产生的损失等。

三、对策和建议

针对以上在监督制度执行过程中所产生的成本，我们仍然可以提出一些有效地对策来降低这些成本：

（一）加强信息化建设

伴随着知识经济、信息化时代的到来，信息化工作在各个领域都大展身手，成为当今社会的一种主流趋势。推动信息化建设、引进高科技技

术、使用自动化设备等都将现代国有企业发展所要面临的新举措。加强国有企业信息化建设，可以精准地对生产进行监督，减少直接成本，并有效地提高企业管理水平和生产效率。因此，国有企业在建设信息化过程中，可以做到以下几点：

一是建立并完善数据库，数据是信息化建设的核心，要加强对数据的管理和建设，及时录入新数据，加强对信息化的认识能力和甄别能力，“从数据的格式、数据录入、存储、交换、备份以及管理等方面，制定相应的标准和制度，对其进行全面的管理，为了方便数据共享，尽量考虑数据库的一致性”^[5]，建立不同区块的数据中心，并形成共享、互备。同时，也要注重对数据进行分析，加强数据的预测和准确性，使之能够更为精确的反映企业的生产运行状况。

二是加强人才队伍建设，引进高技术人才。信息科技人才是信息化建设的智力支持，加强对这类专业人才的培养与引进，而不是在许多信息技术部门中使用兼职或者是临时人员，强化对国有企业各单位员工的信息化知识培训，使得信息化建设渗入到企业发展的各个角落。

三是健全数据信息安全体系，对于信息系统的各项设备、网络、软件、数据等方面建立不同层次的安全防卫体系。形成常态化、完整化的安全记录机制，定时定期对数据的存储、传输的安全进行检测。

四是建立信息化建设的相关配套措施，诸如报告会制度、考评制度等等。“报告会制度是指定期组织相关部门进行信息统计分析报告会，而考评制度就是把信息化建设工作归入相关部门和人员的考核内容当中”^[6]，通过建立这些配套措施，能够提高对数据信息的利用效率，从而完善信息建设体系。

五是与企业信息化建设与“互联网+”融合起来，“互联网+”有着信息功效、超越时空、实时交互性等优势，能够促使企业走向“智能化、

定制化”方向发展,“国有企业应结合自身行业特点,依靠互联网技术的深度发掘,做到直面消费者,了解真实需求、合理调整迎合需求、进而创新新的需求”,促进企业管理效率的提升。

(二) 加强企业文化建设,提高企业员工的思想道德修养

要积极弘扬优秀的传统文化,践行先进文化,构建出企业自己的文化内核,“企业精神文化作为企业文化的核心层,源于企业长期生产经营活动和文化的学习与传承,是企业文化精华的集中体现,具有较强的渗透力和影响力”^[7]。党风建设与反腐败工作既要堵,又要疏,堵治标,疏治本。党风建设与反腐败工作的最高境界是不想腐,是实现党员领导干部的自我管理,而不是严刑峻法。在国有企业中探索人文管理,利用企业文化培育人才,将廉洁文化融入企业文化,这样可以提升员工道德素养、政治素养,实现员工的自我管理,有效解决党风建设与反腐败工作难题。企业文化建设营造一种和谐的、友好的企业氛围,并将之内化成员工的品质和人格魅力,提高了他们的思想道德修养和文化境界,并且在员工内部形成友好、和谐的氛围,增强了对企业的认同感,提高他们的责任感和自信心,同时这也可以从根本上杜绝腐败、失职等不良现象的出现,避免造成无谓的损失,降低企业监督的间接成本和社会成本。

(三) 建立完善的制度绩效评价机制

制度本身在一定时期内是固定的,而企业是在不断地进行发展。当企业的监督制度无法满足企业的发展需求时,就需要对制度进行再更新、再设计,因此需要建立起一个完善的制度绩效评价机制,对现行的监督体制的效果、设计以及运行进行定期的考察,不断对监督制度进行补充,使之适应于企业的快速发展。一个好的制度设计不仅能够提升监督效率,也能促使监督成本的下降。而一个落后于企业发展的监督制度,不但对企业的日常运行以及快速发展起不到促进作

用,甚至还会阻碍企业的发展。在评价的过程中还要加强对各个监督机制的考察,尤其是对实施机制的评价,通过这种方式,来强化监督的执行力度。

(四) 完善监督标准,明确奖惩办法

监督就是对被监督者的行为或业绩进行考核与评价,考核与评价必须依据一定的标准来进行。标准的制定必须遵循可行性原则,能够切合实际情况,并能够得到贯彻执行。制定明确的奖惩办法能够增强被监督者的自我约束能力,激发他们的生产积极性。一些企业的考核虽然制定了严格的标准,并且能够贯彻执行,然而却是以一次性考核的办法来确定员工的业绩。这种方式在很大程度上并没有真正体现出员工在生产、工作过程中实际情况,尤其是在对待新老员工上,就会出现不平衡的现象。对于老员工而言,他们在接受新知识、运用新技术等方面虽然存在一些困难,但他们相比于新员工具有更丰富的工作经验,对一些突发事件的处理也要比新员工干练得多,因此,以一次性考核的方式很大程度上没有表现出老员工的熟练作用,同时以一个标准去考核也会产生这种不平衡的现象。因此,考核的标准需要考虑比较突出的一些因素,制定不同的比重。同时,还要将考核的方式渗透到员工的每日工作的行为和业绩当中去,形成员工考核日记,这样就能全方面地对员工进行考察,从而比较公正地进行奖惩。

(五) 建立“四位一体”的监督体系,将纪检、监察、法律、审计整合起来,提高监督效率

在企业实际操作过程中,如果将四大监督内容各自独立起来,那么将会降低监督力度,造成各个部门相互掣肘的情况,因此,“纪检、监察、法律、审计同属于一个部分,有利于工作调配、运行协调、业务交流、文化培育”^[8],能够整合监督资源,加大监督力度,提高监督威力。这种“四位一体”的监督体系的特点就是人员少、精

准度高、监督效果显著,因此,建立“四位一体”的监督体系必须要加大信息化建设,利用强大的网络体系进行精准控制,同时加强对人员的培训力度与思想教育程度,同时它还要求企业能够积极与外部机构合作,善于利用市场的资源和智力库来协助监督的执行。中国化工从成立初期就十分重视监管和防控,坚持将“四位一体”的监督体系融合进公司的实践和发展当中,并不断进行完善,产生的成效明显,是中国化工能够快速健康发展的保障,这也同时为国有企业完善监督体系,强化监督实施机制提供了一条新颖的、操作性强的道路。

四、结语

强化对国有企业的监督、完善国有企业的监督体系、科学设置机构、加强执行力度等都是国有企业在实现快速发展的过程中必须要面对的问题。不同的企业由于不同的实践经验和生产情况,其所面临的难题千差万别。在现行的监督体系下,在不断地进行完善的同时,我们也可以从另一个角度,亦即强化实施机制来促成监督效果的提升。而如何进行强化、如何加强监督力度、如何进行精准防控等都需要结合企业自身的生产实际采取有针对性的解决方案。但无论如何,在当今信息化时代,国有企业的监督模式必须与时俱进,紧跟时代潮流,这样才能为企业注入新活力,促进国有企业的健康发展。

参考文献

- [1] (美)道格拉斯·C·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效.刘守英译[M].上海:上海三联出版社.1994年.
- [2] 郑石桥、李曼、郑卓如.国有企业监督制度“稻草人”现象——一个制度协调理论架构[J].北京师范大学学报(社会科学版).2013年第5期.
- [3] 罗玉彬、唐光贵、黄正宏.加强对国有企业监督的

调查报告[J].四川监察.1999(10).

- [4] 刘志奇、卜金超、史慧敏.降低我国国有企业监督成本的途径分析[J].党史博采(理论).2013年第6期.
- [5] 杨荣军.国有企业信息化建设浅析[J].中国高新技术企业.2007年第6期.
- [6] 孟秀莲.国有企业信息化建设的现状及措施探讨[J].中国管理信息化.2015年第10期.
- [7] 张莉.国有企业思想政治工作的创新载体研究——基于企业文化建设的视角[J].西南石油大学学报(社会科学版).2016年第1期.
- [8] 中国化工集团公司课题组.“四位一体”监督体系的实践与思考[J].现代国企研究.2014(9).

(稿件来源:中盐金坛公司纪检监察课题组)

(作者单位:厦门大学人文学院)