

国企监督制度的“困境”摆脱与创新

薛有志^{1, 2} 马程程^{1, 2}

(1.南开大学 中国公司治理研究院, 天津 300071; 2.南开大学 商学院, 天津 300071)

摘要: 国有企业是国民经济发展的中坚力量, 也是实现富民强国梦想的坚实基础。但由于国有企业产权性质的特殊性和目标的多重性, 国有企业监督制度改革与创新任重道远。本文在回顾国有企业监督制度变迁的基础上, 剖析了其存在的问题, 并结合新时代的要求提出了国有企业监督制度创新的思路在于构建合力监督、分类监督和穿透性监督体系。

关键词: 新时代; 国有企业; 监督制度; 创新

中图分类号: F272.91 **文献标识码:** A

国有企业作为一种企业制度, 其产权性质和委托代理关系所带来的国有企业监督问题一直是学术界广泛关注与深入研究的重大课题, 同时也是国有企业监督制度创新的重要实践问题。党的十九大报告指出, 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。因此, 在新时代, 探讨国有企业监督制度的创新具有重要的现实意义。

一、国有企业监督制度的变迁

我国国有企业监督制度变迁中呈现了“一元监督——简政放权——多元监督”的演进过程。虽然演进过程表现为监督主体数量的转变, 但事实上监督主体演进并非单纯的形式与数量的演进, 而是融入于国有企业现代企业制度改革的全过程之中, 是质的突破。国有企业监督制度的变迁主要划分为以下几个阶段:

(一) 改革开放前期, 国有企业监督制度体现为党和政府的一元监督

以 1978 年中共十一届三中全会为标志, 我国从计划经济向市场经济转型。在计划经济时代, 全民所有制经济的领导中心是中央政权, 即国家的最高权力机关及其执行机关。企业的生产、销售、工资、福利等一切决策事项完全由政府控制; 国有企业成为政府的附属机构, 既无自主经营权, 又不用对经营业绩负责, 不敢违背行政主管意愿^[1], 体现为典型的行政型监督。在此背景下, 内部监督主体体现为党和政府的绝对领导与控制, 外部监督机制则缺乏市场基础, 具有浓重的计划色彩。^[2]由于国有企业存在双重“委托——代理”问题(全民将国有企业资产所有权委托给“国家”、“政府”之类的公共机构, 而公共机构将上述资产的管理权与使用权再行委托给“经理”)导致第一层“委托——代理”关系中的“委托人(所有人民)”不是完整的监督者, 从而导致第二层委托人“政府”缺乏足够的压力、激励与动机去监督“经理层”的行为。^[3]因此, 计划经济时期国有企业产权界定不清以及政企合一导致企业效率低下, 监督效果不佳, 进而导致企业既缺乏经营自主权, 又难以自负盈亏。

(二) 改革开放后至建立现代企业制度前, 改革国有企业领导结构, 从“一元监督”向“内

部多元监督”过渡

计划经济时期的国有企业监督机制虽然对经济增长发挥了积极作用(政府代替未健全的市场高效组织生产),但是一旦公有制经济规模超过政府的理性边界,这种监督体系的效果与效率将急转直下^[4];同时,国有企业不受国有产权的约束,也不承担国有资产保值增值的责任,从而导致严重的国有资产流失与企业经营亏损。^[5]因此,改革开放以后开始探索建立有效的国有企业监督制度,实施放权让利与产权改革,着力破解政府的一元监督体系。首先,重视政府对国有企业所有权约束的同时强调市场监督力量的约束,尤其关注了国有企业的预算软约束。^[6]其次,在优化政府一元监督体系的基础上,建立厂长负责制与共同治理结构,成立专门的国有资产监管机构。1986年国有企业全面推行经理负责制,经理负责主导企业决策,党委成为主要的监督力量,职工则发挥咨询与指导作用,形成了“老三会”共同监督的内部治理结构。1988年,国有资产管理局成立,政府对其赋予监管职权,目标是使其能够通过恰当的制度安排使国有企业经营者行为与国有资产经营效率紧密挂钩,强化激励机制;同时国有资产管理局能够对经营者的经营成果实施清晰的业绩考察,实现对经营者的行为与业绩监督。^[7]

综上,改革开放后至建立现代企业制度前的这段时期囿于国有产权性质问题,国有企业监督制度仍然难以跳出政府监督的逻辑。但与计划经济时期相比,这一时期的国有企业监督制度探索了政府监督体系的优化,并开始关注市场中的监督力量,尝试探索市场机制的监督作用。虽然监督主体进一步丰富且更加依赖市场,政府也开始简政放权,解决了“一管就死”的监管问题,但同时也带来了“一放就乱”的新问题。

(三) 现代企业制度的建立为国有企业监督主体的多元化发展提供了契机,形成了内外部并存的多元监督主体的监督机构

1993年,中共十四大提出了新的改革目标,要求国有企业试行股份制并按照现代企业制度要求对其进行改组,为建立社会主义市场经济体制夯实基础。现代企业制度的建立目的就是要解决国有企业长期动力机制和社会监督机制两大问题。^[8]因此,在建立现代企业制度以及发展社会主义市场经济的大背景下,国有企业监督主体的构成随之发生较大演变,既涵盖了政府监管机构(履行出资人职责)、董事会、监事会、职工等内部监督主体,又涌现了审计师、媒体、银行等外部监督主体。

内部监督主体主要通过提升国有企业治理水平来对代理人进行监督约束,内部监督主体聚焦于国有企业治理结构中的董事会、监事会、管理层以及职工等。但“新三会”的引进作为重要的国有企业监督制度改革,和国有企业现存的“老三会”(党代会、职代会和工会)之间产生了相互掣肘。而外部监督主体则主要体现为企业利益相关者,包括政府、独立审计师、媒体等。外部监督主体凭借灵活的市场机制对企业进行外部监督。但在实践中如何协调内部监督和外部监督之间的“无缝衔接”,防止出现“多头监督”的局面,仍然是一个难题。

(四) 国有企业改革进入到以国有资产管理体制改革推动国有企业改革发展时期,“多龙治水”的国有资产监督格局逐渐得到改善

以2003年国资委成立到中共十八大召开,国有资产管理体制改革的主要任务是成立国有资产监督管理部门负责监督管理国有企业,实现国有资产保值增值目标,解决了以往的国有经济部门林立、机构臃肿、监督效率低下的问题。与此同时,相关部门纷纷出台了国有企业监管制度,如2003年5月,国务院颁布《企业国有资产监督管理暂行条例》;2006年颁发《地方国有资产监督工作指导监督暂行办法》;2007年下发《关于试行国有资本经营预算的意见》,国有资本经营预算制度初步建立。但随着国有资产规模剧增以及企业经营业务纵深扩张,国有资产监管部门“管人、管事和管资产”相统一的监管体制也彰显出一些问题。

如在管人方面，经理层管理权主要还在组织部门和国资管理部门；在管事方面，董事会职权还有待进一步到位，投资管理有些也过多过细。国有资产管理体制中政企不分、政资不分问题依然存在，国有资产监管还存在越位、缺位、错位现象；国有资产监督机制不健全、国有资产流失、违纪违法问题在一些领域和企业比较突出。因此改革的重点是国有资本授权经营体制，进一步明确国有资产所有权与企业经营权的职责边界，确保国有资产所有权有效行使，保障企业享有独立的法人财产权，真正确立企业市场主体地位。在实践中就是完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司。

（五）随着国有企业混合所有制经济的快速推进，逐步形成以“新型国有企业”为主的国有经济

以中共十八大召开为标志，国有企业改革进入了一个“深化改革”的全新时期。以混合所有制经济为主线的国有企业改革已经全面展开。截至 2016 年底，中央企业及其下属企业中混合所有制企业占比将近 70%，省级国有企业及其下属企业中混合所有制企业占比达到 47%。石油、电力、电信、军工等重点行业和领域均有个案式的改革探索。2017 年 4 月颁布的《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》提出，到 2017 年年底，国有企业公司制改革基本完成；到 2020 年，国有独资、全资公司全面建立外部董事占多数的董事会。目前，102 家中央企业中已有 83 家建立了规范的董事会；88% 的省级国有企业已经建立了董事会，外部董事占多数的企业占比 13.1%。与此同时，为推进国有企业深化改革，国务院陆续发布《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》以及相应配套文件的，逐步形成了以《指导意见》为中心、以其他改革政策文件为配套的“1+N”的制度体系，如表 1 所示：

表 1 国有企业改革的指导文件（“1+N”）体系

文件类别	文件名称	发布时间
“1”	《中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见》	2015 年 9 月
“N”	《关于在深化国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》	2015 年 6 月
	《关于国有企业发展混合所有制经济的意见》	2015 年 9 月
	《落实贯彻“中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见”重点任务分工方案》	2015 年 10 月
	《关于鼓励和规范国有企业投资项目引入非国有资本的指导意见》	2015 年 9 月
	《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》	2015 年 10 月
	《关于加强和改进企业国有资产监督，防止国有资产流失的意见》	2015 年 6 月
	《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》	2015 年 12 月
	《关于国有企业试点工作事项及分工方案》	2015 年 12 月

		月
	《关于支持国有企业改革政策措施梳理及相关意见》	2015 年 12 月
	《贯彻落实“中共中央国务院关于深化国有企业改革的指导意见”改革举措工作计划》	2016 年 2 月
	《加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题工作方案》	2016 年 3 月
	《关于深化中央管理企业负责人薪酬制度改革的意见》	2014 年 11 月
	《关于合理确定并严格规范中央企业负责人履职待遇、业务支出的意见》	2014 年 9 月
	《国务院办公厅关于进一步完善国有企业法人治理结构的指导意见》	2017 年 4 月
	《国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案》	2017 年 4 月

在“1+N”政策体系中，2015 年 10 月颁布的《关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》中，进一步明确了改进国有资产监管方式和手段。强调大力推进依法监管，着力创新监管方式和手段。如可以通过“一企一策”制定公司章程、规范董事会运作、严格选派和管理股东代表和董事监事，将国有出资人意志有效体现在公司治理结构中。针对企业不同功能定位，在战略规划制定、资本运作模式、人员选用机制、经营业绩考核等方面，实施更加精准有效的分类监管等。另外在 2015 年 6 月下发的《关于加强和改进企业国有资产监督，防止国有资产流失的意见》，强调了以国有资产保值增值、防止流失为目标，坚持问题导向，立足体制机制制度创新，加强和改进党对国有企业的领导，切实强化国有企业内部监督、出资人监督和审计、纪检监察、巡视监督以及社会监督，严格责任追究，加快形成全面覆盖、分工明确、协同配合、制约有力的国有资产监督体系等。

二、国有企业多元监督制度存在的问题

虽然经历近 40 年的国有企业改革，我国已初步建立现代国有企业监督制度。但与此同时，一些国有企业逐渐暴露出管理不规范、内部人控制严重、企业领导人员权力缺乏制约、腐败案件多有发生等问题，企业国有资产监督工作中多头监督、重复监督和监督不到位的现象也日益突出。尤其在开展的反腐败斗争仍然出现了国有企业高管“塌方式”腐败以及严重的国有资产流失问题，反映了初步建立的国有企业多元监督制度尚未完全破解我国国有企业监督困境与难题，存在国有企业监督失灵的风险，国有企业“效率悖论”仍未破解。主要体现在以下几个方面：

（一）国有企业多元监督制度尚未形成有效的合力监督

当前国有企业监督制度形成了多元监督主体并存、多种监督机制同时发挥作用、监督效果评价标准多样化的多元监督体系，虽然在某种程度上克服了单纯一元监督制度的缺陷，但从实践监督效果来看却差强人意，国有企业依旧未能摆脱“一管就死，一放就乱”的顽症。更进一步，虽然现行国有企业监督制度能够保障多元监督主体在多元监督机制下对国有企业不同监督内容实施监督，但多元监督主体互动过程中、多元监督机制协同中以及多元监督目标整合中没有能够实现“无缝连接”的有效监督，甚至出现“多头监督”的局面，并没有真

正能够让多元监督协同发力，即没有达到多元监督所形成的强大合力监督力量。例如，在具体监督过程中，多元监督主体的监督动机并不一致，各主体监督的具体行为也未实现有效整合，因而产生过度监督、重复监督、监督真空等问题。再如，在监督机制上，由过去的“行政型监督机制”演化为“经济型监督机制”的过程中，由于不同监督主体具有不同特征，其对国有企业的监督行为动机、监督能力、对国有企业的权责利诉求均有所不同，监督的动力机制不足，导致国有资产流失的案例频发。

（二）国有企业多元监督制度缺乏穿透性监督主体

在国有企业多元监督制度中，由于监督主体的责权利没有清晰，造成监督制度流于水平监督，缺乏穿透性监督主体。其原因在于，一方面由于国有企业数量众多且层级叠加，资产庞大且品类复杂，对于不同国有企业类型的监督标准不一致，国有企业监督难度较大；另一方面，当前国有企业多元监督主体权责没有形成良好的匹配，监督权没有细分并配置给有能力、有效率的监督主体，从而缺乏处于系统核心地位的穿透性的监督主体以及穿透式监督方式和监督手段。因此，在国有企业多元监督体系下，既很难实现对国有企业资产管理业务的全流程监督和全覆盖监督，也缺乏垂直式的穿透性监督。例如，对于公益性的国有企业和竞争性的国有企业，监督制度“一刀切”；再如，做为国有企业的领导核心和政治核心，党组织参与国有企业监督，探讨党组织作为监督主体的监督动机及其权责利的界定，长期没有得到明确的落实，造成党组织的监督力量弱化。

（三）国有企业多元监督制度造成监督动力软弱

当前国有企业监督包含三个核心机制，即产权机制、内部监督和外部监督。看似完整的监督机制同样没有促使多元监督主体形成监督整体，并未达到最优的监督效果。究其原因就在于监督机制之间缺乏协调机制，导致不同监督机制各行其道，难以协同发力。此外，当前国有企业监督效果评价同样缺乏统一的目标引领，根本原因在于缺乏对国有企业定位与使命的一致观点，导致不同国有企业的评价原则各不相同。同时，由于国有企业资产较为分散，导致监督效果的评价对象也不一致，国有企业多元监督效果评价体系不够科学，最终造成监督动力软弱，监督效果不甚理想。

三、新时代对国有企业监督制度创新的要求

我国企业国有资产是全体人民的共同财富，保障国有资产安全、防止国有资产流失，是全面建成小康社会、实现全体人民共同富裕的必然要求。与此同时改革 40 余年来对国有企业监督也始终没有放松。尤其是在进入中国特色社会主义新时代，我国社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，国有企业监督制度的创新也赋予了新的要求。

（一）坚持党的领导和建立中国特色现代国有企业制度相结合

进入新时代，国有企业改革也同时进入“深水区”，这就要求国有企业监督制度的改革与创新同步推进。我国国有企业具有特殊的产权性质及领导结构，根植于中国特色社会主义市场经济，因此实施监督制度改革既要关注经济适当性，也要关注政治适当性。党中央在国有企业改革中扮演了指导、决策和监督的角色^[9]，更在国有企业中发挥政治核心与领导核心作用，这也是党中央对国有企业监督制度创新的基础指导思想。因此在新时代，把“坚持党对国有企业的领导和坚持将建立现代企业制度作为国有企业的改革方向”的两个“一以贯之”的指导思想贯穿于国有企业监督制度体系创新中，需要构建一个符合中国特色的现代国有企业监督制度。

（二）坚持增强国有企业活力和强化监督制度创新相结合

国有企业监督制度创新应能兼顾国有企业经营效率与监督效果,既不影响国有企业活力的提升,又能保证对国有企业的控制力,从而打造一批具有国际竞争力的世界一流企业。早期的国有企业一元监督制度,虽然具有强大的控制力与较好的监督效果,但严重制约了国有企业的经营自主权,导致国有企业经营效率低下,活力不足。随后的监督制度改革强调建立现代国有企业监督制度,主要思想是对国有企业进行放权让利,实现两权分离,提升了国有企业活力,但却引发了国有企业管理层的道德风险行为,导致严重的国有资产流失。目前,虽然初步形成了现代国有企业监督制度,但如何平衡国有企业经营效率与监督效果这一根本问题仍然尚未解决。因此在新时代,通过混合所有制的改革进一步释放国有企业的活力,同时强化国有企业的控制力和监督力是国有企业监督制度创新的根本要求。

(三) 坚持国有企业内部监督和外部监督之间的有效结合

随着国有企业现代企业制度的建立,国有企业监督主体由一元监督向多元监督主体演变,监督方式由“管企业”到“管资本”的转换,监督机制由“行政型监督机制”向“经济型监督机制”转变,在新时代国有企业监督制度的创新中,需要进一步协调好内部监督和外部监督之间的关系,对国有企业形成内外结合、纵横交错的监督系统,做到无缝衔接,形成各司其责、各负其责、协调运转、有效制衡的现代国有企业监督制度。

四、新时代国有企业监督制度创新策略

国有企业与国家利益、人民利益密切相关。经过近 70 年的发展,国有企业始终存在于国民经济体系之中,不仅承担着促进国有资产保值增值、自身发展不断壮大的“盈利性”使命,还承担着推动我国转变经济发展方式、平抑经济周期、改善国家在国际市场中的竞争地位、发挥国民经济主导作用等“公共性”使命。尤其是在新时代,国有企业更加肩负着实现中国百年梦想的重要使命。因此,如何构建中国特色的现代国有企业监督制度,需要理论和实践进行不断的创新。

(一) 依照国有企业的功能不同,探索“分层、分级、分类”的分类监督模式

国有企业广泛分布于各行各业,来源覆盖了由行政或事业单位改组、多家旧有国有企业并购重组等诸多情况,造成国有企业在类别、级别、层面上巨大的差异,因此可以遵循国有企业的分类改革思路,针对不同类别、不同等级以及同一集团内不同层级的国有企业展开国有企业监督制度设计,最终形成与国有企业分类改革相匹配的国有企业分类监督制度,提高国有企业监督制度的精准性和有效性。根据中央关于国有企业改革指导意见,国有企业可以分为公益类,主业处于充分竞争行业和领域的商业类,以及主业处于关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业。不同类型的国有企业,应该设计不同的国资监管机制。例如,根据监督对象的差异,除了将国企进行分类(公益类-商业类)之外,还可以进一步进行分级(中央-地方)、分层(母公司-子公司),明确不同种类国有企业监督目标差异,从而根据国有企业内部监督主体能力差异和监督内容完善监督权责配置。事实上,不同类别的国有企业承担了不同的使命,具有不同的职能定位和不同的经济与非经济目标,“一刀切”的国有企业监督制度必然无法照顾不同类别国有企业的独特使命与定位,因此必须对不同国有企业的监督主体、监督机制、监督边界、监督内容等基本问题开展精细化的改革与创新。

国有企业监督制度创新需要紧密结合国有企业改革深化的进程。尤其是在国家新一轮混合所有制改革进程中,国有企业的生存环境及国有企业自身均发生重大变革,国有企业产权结构不断复杂、管控难度不断加大。对于国有企业监督而言,从产权、组织、功能来看,都需要更加明细的划分和制度设计。如针对竞争性的国有企业,应对其负责人进行市场化的监督与激励,通过强化法人治理结构、建立相关法律规范等开展依法监督,同时发挥市场机制,

使其能够在市场约束下实施自我约束；对于公益性国有企业，可以构建以党组织为监督主体的监督体系，辅助必要的外部监督机制，使其实现公益性的目标；对垄断型国有企业则应参照公务员制度对国有企业负责人进行监督，并兼顾环境保护、成本节约以及社会满意等社会责任目标。再如对于中央企业的子公司应该加快混合所有制的改革。混合所有制最大的优势在于，不同所有制资本主体和不同法人投资主体交叉持股，可以形成相互监督与制衡的公司治理机制。这种监督与制衡具体表现为：一是公司各方权益所有者按照《公司法》和公司章程规定，在股东会、董事会、监事会中各自主张权利，约束大股东越过公司决策程序直接干涉“人”和“事”的监管能量。二是建立相对公开透明的监督程序，一定程度上避免公司决策层与管理层的“内部人控制”发生。三是因为有非国有资本的股东存在，因其对切身利益的高度关注，必然会积极主动地实施近身监督、直接监督和事前监督，也使得国有大股东减少了对公司“人”与“事”的监管压力。

（二）以提升监督效率为导向，设计多元主体合力监督的国有企业监督机制

由于国有企业的产权性质，多元监督主体是客观存在，但在已有的研究中往往被作为独立分析的对象。虽已有研究尝试结合两个主体考察监督效果，却较少进一步探讨两个或两个以上主体合力的可能性和具体做法。因此，需要将政治经济学理论、组织网络、政党理论与公司治理理论相结合，创新性的将监事会、董事会、党组织、审计等多元治理主体纳入同一个分析框架，以期多元监督主体之间基于一套逻辑自洽的监督体系形成监督合力，避免监督重叠和监督真空。

首先，界定多元监督主体构成、特征及其权责利。从监督行为角度看，监督行为的实施主动方是监督主体，监督行为的实施被动方是监督客体（国有企业）。根据国有企业的分类思想和相应的监督目标，从企业内外部分别梳理国有企业监督主体的构成，主要包括股东会、董事会、监事会、外部监事、党组织、利益相关者、媒体等等。不同监督主体具有不同特征，其对国有企业的监督行为动机、监督能力、对国有企业的权责利诉求均有所不同。因此应该将监督系统内各监督主体的监督权、监督能力、监督效率、监督责任等进行科学匹配，形成各司其责，各负其责的监督制度。例如，党组织参与国有企业监督，就需要对党组织作为监督主体的监督动机及其权责利的进行界定。

其次，涉及多元监督主体合力监督的监督机制。中国特色现代国有企业监督制度体系的核心是合力监督，合力监督的实现关键在于针对不同的监督主体设计和明确各监督主体的监督边界、监督内容、监督重点，并有针对性的选择不同的监督方法和监督手段。依据多元监督主体的特征，设计内部监督机制与外部监督机制，并通过设计开发多元监督主体协调机制，实现内部监督主体与外部监督主体的有机结合，形成多元主体合力监督制度。

再次，构建多元监督主体合力监督网络。由于多元监督主体具有不同的特征和属性，可以运用网络的理论，对国有企业各监督的主体之间的网络关系进行描述，明确合力监督体系的网络性，整合多元监督主体的分散力量，形成监督合力。例如，可以运用网络分析方法通过各主体之间存在的股权、政治、经济等关系将多元监督主体进行有机连接，明确各监督主体形成监督合力的依据和路径，进而搭建形成多元监督主体合力监督网络，进一步发挥多元监督主体“1+1>2”的监督效应，尤其是在混合所有制改革不断推进的背景下，对各自代表不同的利益相关者，探索以不同监督对象为背景的合理监督网络的监督动力和监督行为。

最后，发挥党组织网络性的优势。国有企业监督制度改革最终要实现市场化接轨，实现由“管企业”向“管资本”转变，提高监督信息透明度，降低多元主体监督过程中的交易成本，提高国有企业效率。现有体制下人事监督、财务监督、战略与目标监督等监督内容复杂而混乱，有些内容存在交叉和重复，不利于提高监督效率。为此，结合分类监督充分发挥党

组织参与下的监督网络有效性，对监督内容进行梳理和归纳，引入市场化机制下的用人规则和资本监督运作手段，形成合力监督体系，实现由真正意义的“管资本”。

（三）实施穿透式监督，构建中国特色的国有企业监督体系

穿透式监督作为一种监管方法，其理论来自功能监督理论和行为监督理论。按照功能监督和机构监督相结合的原则，明确各类资产管理业务的监督主体、各监管部门在资产管理业务穿透监督中的职责，建立健全问责机制，让监督真正“长牙齿”。因此，在构建整合国有企业多元监督体系中，寻找多元监督系统内的核心主体，承担应有的核心主体监督责任和发挥协调其他监督主体的作用。一是实施信息公开加强社会监督，推动国有资产和国有企业重大信息公开，建立健全企业国有资产监管重大信息公开制度。二是强化国有资产损失和监督工作责任追究力度，健全问责机制，严格追究有关人员失职渎职责任，完善监督工作中的自我监督机制。

中国特色就是加强党对国有企业的领导，只有把握党组织领导监督工作，始终将党组织放置在监督网络的中心位置，强化监督作用，才能有效保障国有资产不流失，提高新时代国有企业监督工作的有效性。因此，牢牢把握国有企业监督工作中的分类分级分层问题以及在党组织监督下完成“管企业”向“管资本”转化，就抓住了实现中国特色国有企业监督体系路径的关键。因此在新时代，对国有企业监督制度改革与创新更应关注党组织参与国有企业监督的制度探索，界定党组织在国有企业监督中的法定地位以及如何发挥党的先进作用与领导作用，从而使国有企业多元监督体系成为协调一致的整体。习近平总书记关于国有企业改革的系列讲话明确指出：国有企业的“根”与“魂”在于坚持党的领导，加强党的建设。^[10]因此，党组织作为所有国有企业监督主体中的领导力量，如何通过恰当的制度安排整合现有多元监督体系，形成国有企业监督共同体，改善国有企业多元且分散的监督现状，成为提升国有企业监督效能的关键点。长期以来国有企业监督实践证明，解决这一问题的关键是明确党组织中心与监督网路中心的距离，当二者重合时，党组织掌握最强的监督信息和资源，有助于监督工作的展开。

（四）依据分类基本原则，构建科学的国有企业监督评价标准

国有企业与其他所有制企业尚存性质、目标等差别。因此，在坚持分类思想的前提下，未来需形成一套科学的国有企业监督效果评价体系，从而才能彻底明晰国有企业监督的制度成本与制度收益，才能评估制度改革与创新的有效性。

一方面，建立中国特色现代国有企业监督效果评价标准。在国有企业监督制度改革中，依据治理结构、监督机制以及内部控制与风险管理等维度，充分结合国有企业的多元经营目标确定国有企业监督能力的评价标准、监督效果的评价标准和重要性参数。

另一方面，优化中国特色现代国有企业监督评价模型。在确定各评价指标重要性的基础上，优化国有企业监督评价模型，包括监督环境评价模型、监督能力测评模型，监督成本与绩效评价模型。通过对监督成本的界定和测量，以监督成本与监督绩效的关系为主线，将监督成本与各项监督绩效的财务以及非财务指标相结合，计算监督成本带来的监督绩效，并通过建立监督绩效评价指标体系与综合评价模型，对监督效率进行测评，揭示国有企业监督制度改革对提升国有企业经营绩效的作用机理。

五、结语

在国有企业制度改革开展的 30 多年间，国有企业监督模式由行政型监督转变为经济型监督。在这一过程中，政府职能的转变、制度改革的创新不仅仅是具体的任务，而是我国政府发展的重新定位，是政府角色和参与监督模式的适度调整过程。这一过程不以实现某一个

具体的目标为终点，而是涉及国有资产监管、政府角色转变、政府与国有企业的关系、国有企业发展与促进经济建设等层面的系统工程。因此，在适应新时代要求和构建中国特色现代国有企业监督体系过程中，需要政府转变角色，从“单独监督”向“无缝监督”转变，并且以多种方式促进国有企业监督制度的不断创新。

参考文献：

- [1] 厉以宁. 中国经济双重转型之路[M]. 中国人民大学出版社, 2013.
- [2] 吴金群. 国有企业治理结构变迁及其政治根源(1978~2008)[J]. 江海学刊, 2008(3):99-105.
- [3] 樊纲. 论当前国有企业产权关系的改革[J]. 改革, 1995(1):17-23.
- [4] 刘世锦. 国有企业治理结构中经营者“定位”问题分析[J]. 改革, 1999(5):14-17.
- [5] 张文魁. 改革开放以来国有资产管理体制演进及走向评估[J]. 改革, 2008(12):5-14.
- [6] 林毅夫, 谭国富. 自生能力、政策性负担、责任归属和预算软约束[J]. 经济社会体制比较, 2000(4):54-58.
- [7] 黄速建, 金书娟. 中国国有资产管理体制改革 30 年[J]. 经济管理, 2009(1):23-29.
- [8] 席酉民, 项兵, 刘志峰. 我国企业监督机制的探讨[J]. 管理工程学报, 1994(2):90-96.
- [9] 杨刚. 国企党组织的“中心效应”探析[J]. 理论与改革, 2000(2):53-55.
- [10] 马连福, 王佳宁. 党组织嵌入国有企业治理结构的三重考量[J]. 改革, 2017(4):5-13.

Getting Rid of the Supervision System of State-owned Enterprises and Its Innovation

XUE You-zhi^{1,2}, MA Cheng-cheng^{1,2}

(1. China Academy of Corporate Governance, Nankai University, Tianjin 300071, China; 2.Business School, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: As the backbone of the national economic development, State-owned enterprises are the solid foundation of making our country strong and prosperous. Due to the particularity of state-owned enterprise property rights and the multiplicity of goals, state-owned enterprise still has a long way to reform and innovate its supervision system. Based on the review of the state-owned enterprise supervision system transformation, our article dissected the existing problem and combined with the new era's demands, proposed that the key of state-owned enterprises supervision system innovation is establishing the resultant force, classification and penetrating supervision system.

Key words: New era; State-owned enterprises; supervision system; innovation

收稿日期: 2018-02-27;

基金项目：国家自然科学基金面上项目(71372092)

作者简介：薛有志(1965-), 男, 吉林集安人,南开大学公司治理研究院, 南开大学商学院教授、博士生导师。

马程程 (1990-), 女, 天津人, 南开大学公司治理研究院, 博士研究生