

国企“一把手” 密集触雷曝监管困局

■ 本报记者 郭志明/文

“一头狮子带领的一群羊可以打败一头羊带领的一群狮子。”拿破仑的名言在阐述“千军易得一将难求”道理的同时,也给后人留下了想象的空间:打了胜仗后的羊群如何面对新的危机——狮子太强大了,谁有能力制衡它?

有“共和国长子”之称的国有企业群体正面临着类似的困境:在企业所有权人和出资人为全体人民的语境下,国企老总因为位置的特殊性而难免一言九鼎。在即将过去的4月份,安徽电力车改风波、中石化天价酒、沧州农信社天价工资等个案的曝光在引发舆论波澜的同时,其背后暴露的国企负责人监管困境显得抢眼而发人深省。

“一把手”违规事件密集曝光

4月里,安徽省电力车改风波闹得沸沸扬扬。

据新华社报道,安徽省电力公司近年来以“车改”之名,让下属公司花费3761.8万元购买185辆豪车,配备给全系统副处级以上干部,且标准逐年提高,从最初的奇瑞汽车到现在价值20万元的一汽迈腾和帕萨特领驭。一切车辆手续及费用由公司负责,拿到车钥匙后,该车就归干部自驾了。

对此有媒体评论,公化为私,还有什么比这更坏的车改结果吗?其实,这不是改革,根本与改革无关,而是借改革为名行掠夺之实,是在篡改改革。

无独有偶,中石化天价酒事件也招致了各方的口诛笔伐。

在新闻评论员叶檀看来,天价酒事件暴露了国企负责人监管黑幕的冰山一角;调查组调查意见显示,此前集团内部对该事件已经知晓,只不过公众不知道,这说明信息沟通是不通畅的,不透明的,作为一家央企中石化跟公众之间缺乏一个非常通畅的沟通渠道。

如果说安徽电力、中石化问题出在“花钱无人监管”,那么沧州农信社的天价工资则可以概括为“发钱无人监管”。

“一年收入能达到30多万,15天年假工资多达6万元”,河北省沧州市农村信用合作联社的工资单,日前被贴在网上后引来阵阵惊叹,网友称之为“史上最牛工资单”。4月13日,河北省农信联社在其官方网站发表调查结果,表示对沧州市农信联社超标发放年终奖等问题作出严肃处理。据了解,这家金融机构正式职工61人,仅两年多时间,他们就花了300多万元资金以各种形式违规发放到了职工手中,其中2009年人均超发5.6万元左右。

如果相信这则消息,4月份对于国企负责人绝谈不上“好风光”。

此间,网站反映湖北一国资企业董事长戚名振以已故岳母的名义出资540万元参与企业改制,并从中获利,该举报真实性得到证实。

私吞股权转让款、虚构工程合同的上海水利电力对外工程有限公司原总经理吴美荣因贪污罪,于近日被北京一中院一审判处无期徒刑。

同期,浙江省衢州市委原常委,巨化集团公司原董事长、党委书记叶志翔受贿227万元被温州市中级人民法院一审判处有期徒刑十五年。

制度管不着“一把手”

腐败问题发生,追问监管制度,这已经成了条件反射似的逻辑推理。



王利博制图

客观地讲,国有企业的制度要比民营企业健全得多,但是国有企业“一把手”违规的案例却要远比民营企业多,为什么健全的制度会在“一把手”面前失效?这是体制问题,还是社会文化问题?

鲁广余仅仅是分公司的“一把手”,内部的规章制度和监管体系都不能对其进行有效制约,那么,对于众多的“至高无上”的国企“一把手”又当如何监管?

依照相关规定,上级、党委、纪委、监事会、职工代表大会都对国企老总具有监督的权力。但在实际工作中,股东大会、董事会、监事会“三会”机构虚置严重,内部监督徒有虚名。

一位国企内部人士称,尽管制度健全,但相当一部分的国企老总事实上处于监管的真空地带。

其次,同级党委的保证监督形同虚设。因为不少企业老总就是党委书记,从组织上讲,自己恐怕监督不了自己。即使专设了党委书记也很难监督,因为党组织的活动经费得企业老总签字。正因为这种情况,当前的党组织只保证不监督。

第三,纪委的纪律监督无法开展。纪委按规定应该监督同级的党委成员,老总一般来说是党委成员,属于被监督之列。可还是不能监督,因为到现在还没有监督同级党委成员的具体规定可以实施。另外纪委也犯了党委的毛病,办案经费等老总批准,不批准什么事也干不成。

第四,监事会资产监督形同摆设。由于目前对国有公司监督只有原则意见,没有具体实施办法,因此无法开展行动。相当数量的国有公司没有监事会,而有监事会的也只是党委、纪委或工会的领导兼任,徒有其表。名义上监事会是上级派出监督机构,实际上在老总们控制之下,监事会的一切开支和人员配备,得由老总批准,监督自然流于形式。

第五,职工民主监督徒有其表。尽管党的十七大报告首次写入“基层群众自治制度”,意味着这一制度被正式纳入中国特色的政治制度范畴。但在企业经营运转过程中,职代会的各项职权多数处于“沉睡”的状态,真正发挥监督作用尚需时日。

透明是外国国企监管共性

在外国国企负责人的监管中,最强大的一股力量来自于议会的监督。在美国,议会通过立法,决定有关国有企业的一系列重大问题。联邦政府能否组建一个国有企业,必须经过美国国会的审议和批准。国有企业的董事长由同级议会任命。议会决定对所属国有企业是否给予财政拨款,给予多少拨款,拨款的无偿或有偿以及有偿款项的偿付方式。

同时,国企的运作是透明的,既主人是全民,全民就有权知道企业的运作。美国、英国、瑞典、芬兰等国家政府要求,不论是国有上市公司还是非上市公司,都要建立公开透明的财务报告制度,企业的月度、季度、年度财务报告都要通过网站等方式按期向全社会公开,接受政府和全社会的监督。不少国家还将全部国有企业的年度报告汇编成书公开发布。

上世纪70年代,新加坡政府决定由财政部负责组建一家专门经营和管理原国家投入到各类国联企业的资本的国家资产经营和管理公司。这家公司就是淡马锡公司,政府赋予它的宗旨是:通过有效的监督和商业性战略投资来培育世界级公司。根据当时政府的委托,新加坡开发银行等36家国联企业的股权(总额达3.45亿新元,约合7000多万美元),被授权由淡马锡公司负责经营。新加坡政

府通过董事代表制实现对企业的监管。根据这种制度,各政联公司的董事主要包括主席、政联公司提名的董事、淡马锡提名的董事以及政府部门委任的董事等组成。其中,主席的任期最长不超过9年,董事最长任期不超过6年。同时,淡马锡的董事会成员和新加坡财政部部长也定期审查并访问政联企业,以加强对这些公司的监管。所有政联公司除了向淡马锡呈交一年一度的财报表外,也定期汇报业务的发展情况。淡马锡上只对财政部负责,下几乎统管所有政联企业,既无横向交叉,也无中间环节,可以保证对企业实行严密和有效的监管。

构筑多层次监管体系

为加强国企负责人有效监管,中央和地方出台过相当数量的文件。如人社部等六部委出台的《关于进一步规范中央企业负责人薪酬管理的指导意见》、国务院国资委出台的《关于规范中央企业负责人职务消费的指导意见》等,都对国企负责人的薪酬公开和职务消费公开做出了严格的规定。

近期,中办、国办还颁布了《党政主要领导干部和国有企事业单位经济责任审计规定》,对颇具中国特色的审计制度进一步做出了规范。但审计署相关负责人坦言,在审计资源有限的条件下,对这些庞大的央企集团领导人实施经济责任审计,存在着联合监督到位难、范围监督到位难、财务监督到位难和责任监督到位难等问题。

国务院国资委有重点大型企业监事会主席季晓南认为,国有企业理应当多地接受社会和公众的监督,上市公司通过股权转让获得更多的社会资本,理应接受社会的监督。

法学专家则认为,仅仅依靠国资委系统和企业内部的监管是远远不够的。该专家指出,《行政监察法》未吸收《行政监察条例》关于全民所有制企业和事业单位参照执行的有关规定,致使国有企业监察无法可依,国有企业监督机制被破坏。因此,修正国有企业监察不属于监察体系范畴的错误认识,重新审视监察体系与国有企业监督机制的关系是非常必要的,理顺国有资产监督管理机构(国资委)、国有企业监督机构与纪检监察机关之间的法律关系,构建相互制约、相互协调的监管组织机构,尤其是发挥纪检监察机关在国企监管中的作用,是构建国企负责人预防体系的组织保证。

人本观察

鲁广余也是受害者

■ 丁是钉/文

作为中石化“天价酒”事件的主角,鲁广余其实也是一个受害者。

回归到问题的起点,鲁广余为什么要冒着触犯制度的风险去买那么多“天价酒”呢?他买的这些“天价酒”又是给谁喝的呢?

很显然,鲁广余的酒不是给其下属的职工准备的,也不是给普通的客户准备的。通常来说,能够享受这种尊贵待遇的只有两种人:一种是能够管着他的;一种是对他有用的。

对于被监管者而言,最合逻辑的解释是,他是要用这些“天价酒”为自己和企业换取更多的利益、资源和机会,还有更加宽松的监管。而少数失去原则监管者也会通过和被监管者之间的这种“互动”,获取寻租的机会。

那么,我们是否可以再追问一句:鲁广余可不可以不给那两种人“天价酒”喝呢?

如果直接回答的话,无论我们给出肯定的或者是否定的答案,都会有过于主观的嫌疑。所以,我们要有一些旁证。

从20多年前,为了限制公款吃喝,要从国家层面做出“四菜一汤”的硬性规定;到近年来爆出“一年要吃掉几个三峡工程”的新闻,越吃越多,越喝越贵,这已经是一个具有普遍性的问题。此旁证之一。

中石化的前董事长陈同海,在位期间曾经创造出平均每天消费4万元的纪录。上有好焉,下必甚焉。此旁证之二。

总之,鲁广余这只小胳膊是拧不过社会环境和文化那个大腿的。

除了也是受害者这个结论外,鲁广余也还是有些冤枉的,却又有些幸运的。

说他有些冤枉,当然并不是因为他受到了降职处分,而且还要为已经消费了的13万余元的红酒自掏腰包。而是因为和那些动辄成百上千万元的巨贪相比,鲁广余葡萄一点“天价酒”的事实是在是“毛毛雨”,真不知道怎么会就被媒体弄得沸沸扬扬。

说他有些幸运,是因为他目前还是一只“小老鼠”,仅仅会被打痛,而不会被打死。按照鲁广余的强势性格,完全靠其依制度进行“自查”,想当然还会继续“欺瞒组织”,直到发展成“陈同海第二”,走上一条不归路。

说到底,人们揪着鲁广余这只瓜,只是为了摸到国有企业监管这个根。

从世界范围来看,国有企业监管都是一个难题。和中国情况不同的是,许多国家的监管部门不和自己的智慧过不去,采取了管不好就不管的办法——尽量减少国有企业的数量。

从理论上讲,国有企业和其他现代企业都是采用的委托——代理制经营,为什么偏偏是国有企业监管困难呢?

首先,由于自然人大股东的缺失,造成了监管动机的缺失。许多学者认为是国有企业的产权不清晰,产权不清晰的含义是多种多样的,我们不能一语道尽。这里只讲一个最直白的观点:国有企业没有自然人大股东。通常情况下,小股东的监管动力是不足的。比如说,一个小股东只占某企业100万分之一的股份,明明看到有人在偷走企业的100万元的财产,管还是不管?他理性的选择就是不管。因为如果管了,小偷很可能会伤害他;如果不管,看似100万元很多,其实只有他自己1元钱而已。

其次,多层代理效率衰减,监管效果大打折扣。通常来说,私营公司都是由大股东占多数席位的董事会直接授权经营班子掌控运营。而国有企业却是一个三层的委托代理构架——理论上的股东(全国人民)委托给国资委;国资委派出出资人代表进入公司董事会;董事会再把运营权交给经营者。在这样一个多重监管构架下,要么是失之监管宽松,造成监管漏洞;要么是失之监管过严,损失企业效率和活力。监管者也因此在两者间摇摆。

其三,由于监管者不是直接的利益相关者,经营者通常会选择通过利益输送“摆平”监管者。国有企业近年来暴露的多起大案、串案、窝案,就充分说明了这个问题。不可否认,近年来在完善国有企业治理结构上,有关方面做了大量的工作和努力,比如规范性的董事会、外部董事制度、独立董事制度等;许多国有企业也在学习发达国家的先进经验,完善内部制度建设。

但是,中石化“天价酒”事件,再一次显示出国有企业制度健全,而监管缺失的问题。

制度治不了体制的病。市场化才是医治国企病的治本之策。

在全世界都无法解决国有企业治理难题的境况下,最好的办法就是让国有企业少一些,再少一些。

杨焕科:全国工程建设优秀项目经理

■ 刘松 李明春/文

从一名铁道兵战士成长为全国工程建设优秀项目经理,32年风雨历程,他用责任、忠诚、奉献书写人生,他把优秀镌刻在高山峡谷中,镌刻在长城内外,镌刻在沙漠戈壁。在部队时,他曾荣获“三等功”;在推动企业发展建设中,他先后被评为“优秀共产党员”、“先进生产者”、“五一火车头奖章”、甘肃省“建功立业标兵”、安徽省“优秀项目经理”,2006年被评为全国工程建设优秀项目经理,2010年度再次荣获全国工程建设优秀项目经理奖。他就是中铁二十三局集团利比亚南北铁路指挥部副指挥长,三公司副总工程师兼利比亚铁路项目经理杨焕科。

“强化安全质量建精品工程,以精细化管理创经济效益”,这是杨焕科带队伍、抓管理的法宝。

十多年前,新疆南疆铁路沿线项目是杨焕科作为项目经理负责的第一个项目,该项目全管段均为戈壁滩,线路经过地区人烟稀少,工期紧、任务重。杨焕科非常清楚自己肩负的重任,为了尽快地打开局面、抢时间、争进度,他带领项目团队精心筹划、迅速建设营地,配备配强各类专业人员、管理人员和各类机械设备,同时制定了施工组织方案、主要技术方案、工程质量保证措施、工期控制措施、安全生产及文明施工措施,圆满地完成了各项施工任务并取得了较好的经济效益,为公司在新疆地区实现滚动发展奠定了良好基础。

“干就要干得最好”,这是杨焕科的座右铭。2003年,三公司一举中标甘肃临高速工程,杨焕科再次临危受命担任项目经理,该工程项目工期紧、任务重、质量标准高。开工初期,由于征地拆迁、业主资金压力等多种原因,导致工程举步维艰,人心不稳,严重影响施工进度。为了确保工程各项指标的的实现,他投入大量的精力和心血,通过杨焕科与项目一班人的扎实工作,项目部连续五个月在业主进行的安全、质量、进度、文明施工综合评比中荣获第一名,累计得到业主工程进度奖励上百万元,项目部被公司评为先进项目部,项目班子被公司党委授予“四好领导”称号。该工程荣获甘肃省“飞天奖”。

2005年,公司在安徽省中标六武高速公路工程,该项目总投资1.9亿元,是当时全公司在公路项目中投资最大、条件最艰苦、施工难度最大的项目,公司党委又一次委以重任,由杨焕科担任该项目的项目经理。他在项目动员大会上要求全体项目人员树立“以业主为导向”的主动服务意识,并强调,作为一个服务性行业,服务质量的好坏是衡量工作成绩好坏的最重要的标尺。为了保证工程质量,他与项目班子成员一起,认真总结以往项目的成功经验,同时发挥项目团队的集体智慧,制定出各项管理制度,并在实践中不断完善,以确保各项工作得到有序开展。项目开工之初,他首先着手于从选择施工队伍,物资设备及材料采购入手,把好第一关口,从源头上控制成本。施工过程中,他要求技

术人员和质检员在现场实时对每一道工序进行技术指导,严格检查,保证了该工程高标准的质量要求。在业主组织的多次评比中,该项目一直名列前茅,项目部2006年和2007年分别被安徽省评为优秀施工单位,该工程被评为2009年度火头优质工程二等奖,杨焕科本人也同时被评为优秀项目经理,为公司在安徽省打开了市场、树立了品牌、创造了效益。

2008年10月,杨焕科所在集团公司积极响应国家“走出去”号召,与中国土木工程集团公司合作打利比亚建筑市场,承建了利比亚南北铁路工程,该工程全长807公里,投资逾20亿元。杨焕科接到公司任命后,带着集团公司党委的希望,带着公司党委的嘱托,来到北非戈壁沙

经理人档案



杨焕科(前排右四)带领员工从利比亚安全撤离回国。漠安营扎寨,掀开了中铁二十三局参与修建利比亚南北铁路的序幕。

2011年2月16日,利比亚局势动荡发生后,杨焕科以高度的责任意识、大局意识立即采取切实有效措施,快速启动应急预案,在有关各方的大力帮助和指导下,积极组织员工平安撤离回国,先后分10批次,全部平安撤离回国。实现了“确保一个都不能少,个个都平安回家”的撤离总目标。