

构建境外国有企业“三不”长效治理机制

——基于“一带一路”背景的思考

万芳芳¹, 董克勇²

(1. 广东药科大学 马克思主义学院, 2. 广东粤海控股集团有限公司 监察审计部, 广东 广州 510000)

[摘要] “一带一路”背景下境外国有企业腐败呈现目无组织, 目无群众; “一把手”涉案较多; 贪腐“窝案”、“串案”较多; 贪腐涉案金额巨大; 家族化贪腐较多, 权色交易较多; “59岁现象”严重等特点。究其原因, 主要有: 一是对境外国企监管体系存在漏洞; 二是法纪意识淡薄; 三是境外国企高管权力过于集中; 四是监督不到位甚至缺位; 五是考核指标不尽合理; 六是财务管理不规范; 七是审计监察环节薄弱; 八是境外国企人事管理体制不健全。因此, 构建“一带一路”背景下境外国有企业“不敢腐、不能腐、不想腐”长效治理机制势在必行。

[关键词] 一带一路; 境外国有企业; 不敢腐; 不能腐; 不想腐; 治理机制

[中图分类号] D630.9

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2017)06-0036-05

2013年, 习近平总书记提出了“一带一路”战略构想, 这一伟大构想从一开始就充满沉甸甸的精神内涵和一系列的可操作方案, 总书记从政策沟通, 道路联通, 贸易畅通, 货币流通, 民心相通五个方面指明了方向^[1]。随着“一带一路”战略的实施, 许多国有企业在境外设立公司, 加快了境外投资的步伐, 对外直接投资流量年增长率保持在两位数以上。由于境外投资规模的不断扩大, 越来越多的国有企业暴露在各种风险之下。在实施“一带一路”战略的同时, 构建境外国有企业“不敢腐、不能腐、不想腐”长效机制, 显得尤为重要、非常紧迫。

一、“一带一路”背景下境外国有企业腐败特点

警钟长鸣, 利剑高悬。反腐惩恶, 形成反腐败斗争压倒性态势, 巩固党的执政基础和群众基础, 赢得党心民心 and 世界尊重^[2]是走向新时代的必然抉择。在国有企业大踏步迈出国门, 向世界展现中国力量之时, 也切记要绷紧防腐反腐之弦。文章所谓的境外国有企业, 指的是由政府全额出资在境外设立的国有独资公司; 由政府出资控股的在境外设立的国有控股公司; 由国有企业在境外设立的下属公司以及由国有企业在境外设立的项目部。境外

国有企业在海外已经形成了良好的发展态势, 但是也存在令人担忧的腐败现象。

境外国有企业腐败有以下特点:

1. 心中无党, 狂妄自大。一些境外国企管理人员心中无党, 缺乏应有的组织纪律观念, 把群众利益置之脑后, 工作不顾大局、不顾长远、不讲公道, 甚至贪污受贿, 获取非法利益。有的不作为, 甚至乱作为、胡作为。

2. “一把手”涉案较多。为更好的发挥境外国企的主观能动性, 从而提高效益, 创造更多的市场价值, 政府或母公司采取了对境外国企充分放权的措施。由于境外国企“一把手”权力高度集中, 党群组织不健全, 监事会形同虚设, 造成了有的“一把手”独断专行, 任性专权的现象, 人财物几乎“一人说了算”, 决策成“一言堂”, 权力大到不受任何制约的“一把手”, 必然为贪腐埋下隐患。有的作风不民主, 财务不完全公开、决策不征求民意, 仅凭一句话、一个批示, 就能随意调动大额资金, 严重违反了民主集中制原则。

3. 贪腐“窝案”、“串案”较多。虽然“一把手”贪腐很少受到限制, 但真正实施贪污受贿、出卖国家资产等犯罪, 还需帮手, 这就造成境外国企贪腐“窝案”、“串案”较多。贪污贿赂共同犯罪在一些境外

[收稿日期] 2017-09-20

[作者简介] 万芳芳(1964—), 女, 江西金溪人, 广东药科大学马克思主义学院副教授。

国企十分突出,常常是上级与下级单位管理人员、单位领导与中层管理人员、一般管理人员相互勾结,结伙作案,一旦案发便出现一查一窝、一牵一串的现象。贪污贿赂犯罪嫌疑人相对集中在基层单位。一些境外国企高管“竞相”贪腐、内外勾结,造成境外国有资产的严重流失。有的“窝案”、“串案”甚至造成境外国企整个管理层烂掉。

4. 贪腐涉案金额巨大。有的境外国企管理人员滥用职权,公款私用。动则贪腐金额就达上千万,有的甚至上亿、数亿元。有的境外国企老总、副总等人一起贪污、受贿,将境外国企变成了个人的“取款机”。

5. 家族化贪腐较多。一些境外国企权力垄断化,导致高管将手中公权变成家族私权,利用其垄断性的权力做买卖,通过家人“变现”谋取非法利益,直至贪腐,导致国有资产出现流失,这也是境外国企老总贪腐的一大特点。

6. 权色交易较多。与国外接轨的同时,各种腐败思想也随着社会的开放在不断的腐蚀着管理者。一些境外国企的党政干部经不起物质、金钱等的诱惑,在不断的沉浸中迷失了方向,丧失了党员的原则,从而出现权色交易等问题十分突出。

7. “59岁现象”严重。分析发现,大部分境外国企管理人员出事时都在50多岁,尤其集中在55—59岁,凸显这些国企高管“有权不用过期作废”的心态和对“到站下车”后财富保障的焦虑。

二、“一带一路”背景下境外国有企业 贪腐现象发生的主要原因

1. 对境外国企监管体系存在漏洞。由于地理位置较远、法律法规政策制度不同、信息不对称等因素,导致境外国企监管体系很难像境内国企一样健全,存在较大漏洞和法律风险,以至于国有资产流失现象屡见不鲜。

2. 法纪意识淡薄。由于买官卖官、带病提拔等问题影响了境外国企管理人员的质量,加之上级有关部门和母公司对境外管理人员的思想政治教育抓得不实,还存在许多薄弱之处,有的境外国企高管或管理人员不注重学习,综合素质不高,法律和纪律意识淡薄,法纪防线极易垮塌,贪污侵占国家利益心理严重,还存在侥幸心理,导致很容易在境外国企中,抹杀正义、良知,损害国企利益。

3. 境外国企高管权力过于集中。犯案的境外管理人员通常是集采购权、资金支配权、决策权等重大权力于一身,大事小事均由一两个人说了算。绝对权力必然导致绝对腐败!权力一旦缺乏强有

力的有效监督,就极易造成境外管理人员特别是高级管理人员贪污腐败。

4. 监督不到位甚至缺位。一是母公司监督部门离境外国企远,较难实施比较及时有力的监督;二是境外国企监督部门力量薄弱,有的甚至没有相应的监督部门,在行使监督职责时往往避重就轻,怕得罪人,宁愿当个老好人;三是一般员工监督意识薄弱,担心遭到报复,不敢监督;四是有的员工素质不高,不知道应该如何行使自己的监督权利;五是关系网错综复杂,一些员工受人情影响,不愿监督。

5. 考核指标不尽合理。有的母公司对境外国企的考核内容主要是上缴利润和经营规模两项指标,对党的建设、党风廉政建设、“两个责任”等方面则无人考核和监督。这导致了境外国企不重视党建、党风廉政建设工作,更无从说“两个责任”的落实了。

6. 财务管理不规范。有的境外国企财务制度不健全,账目管理不规范,不仅给违纪人员有机可乘,而且在案发后给调查人员造成不小的调查难度。有的境外国企没有建立完善的约束机制,在财务上搞“账外账”。有的境外国企不认真落实财务分析报告制度和审计制度,导致公司总部不能及时掌握所属境外国企的财务状况,也不能及时进行审计,使很多问题不能及早发现并采取有针对性的有效措施。

7. 审计监督力度乏力。由于受境外国企机构设置及人员的限制,目前大多数境外国有企业没有设立专门的审计监察部门,因而境外国企及所属境外项目的审计监察均由国内公司总部监察审计部门行使。现实中,很多企业的审计任务繁重,真正对境外国企实施专门审计不多。此外,由于企业管理链条长,实施境外国企审计监察的组织协调也不容易,造成财务审计和监察力度不强,直至境外国企资产出现流失和境外国企经营出现重大漏洞或失误后,国内公司总部才开始介入现场审计监察及账务清理。因审计监察环节的薄弱给境外国企造成损失的事例屡见不鲜。

8. 境外国企人事管理体制不健全。由于各种原因,母公司对驻外人员的选派和管理不尽合理。一是没有竞聘择优选派人员,致使派到境外国企的有些管理人员不胜任工作;二是缺乏相应的激励机制,导致有的管理人员短期行为,无心从事长期投资经营,只关心自己任期内的工作情况;三是当地化经营程度低,在中、高级管理人员中缺乏高素质、高水平的外国人,境内派出人员对当地经营环境缺乏深刻的了解,从而对企业管理带来不利影响;四是缺乏政治可靠、业务过硬、熟悉国际市场经济惯例和法规,精通外语、专业技

术知识,具有创新创造精神、竞争意识、互联网意识的高层次高素质复合型人才。

三、构建“一带一路”背景下境外 国有企业“不敢腐、不能腐、不想腐” 长效治理机制

(一)加大惩治问责力度,构建境外国企“不敢腐”的惩戒机制。

1. 加大惩治力度,严惩腐败分子。从查处的违纪违法案件看,腐败的境外国企管理人员由于存在一定工作环境下的侥幸心理和能捞一把是一把的不良心态,以致一有机会就无视法纪、贪污受贿,最终走向犯罪深渊。因此,我们要强化惩治力度,严惩腐败分子,对腐败行为“零容忍”,形成“不敢腐”的政治机制和社会氛围。不能够因恶小而“知之不理”,因初犯而“下不为例”,因面广而“法不责众”,而应该无论情节轻重、数额高低,坚持有恶必除、有责必究,使腐败分子在政治和经济上付出高昂的代价,让每一个干部“常思贪欲之害,常怀律己之心”,消除任何情况下贪腐的侥幸心理。一是要增强查办境外国企腐败案件能力。建立由企业内部监督主体参加的联系会议,参与主体包括审计、监察、监事会、组织、工会、财务、人事等,由此强化案件发现机制,进而增强查办境外国企腐败案件能力。二是要增加经济处罚力度。对境外国企经营者的腐败行为实行“零容忍”,由于其贪污、受贿所得的非法钱财应予彻底追缴,如果腐败分子已将侵占的非法财物挥霍,那么他们应按照相关法律条文对其进行赔偿。

2. 加大问责力度,严肃追究责任。一是建立健全境外企业国有资产的监督问责机制和重大决策失误和失职、渎职责任追究倒查机制,完善重大决策评估、决策事项履职记录、决策过错认定标准等配套制度。二是加大问责机制的执行力度,对侵吞、贪污、输送、挥霍国有资产和逃废金融债务的行为严厉查处,发现一起查处一起,绝不姑息。三是坚持“一案双查”,对境外国企重大违法违纪问题敷衍不追、隐匿不报、查处不力的,严格追究有关人员失职渎职责任,视不同情形给予纪律处分或行政处分,构成犯罪的,移送司法机关依法追究刑事责任。四是对境外国企违法违纪违规问题突出、造成重大国有资产损失的,既要严肃追究企业党组织及主要领导的主体责任,又要严肃追究企业纪检监察机构及相关负责人的监督责任。

(二)加大内外监督力度,构建境外国企“不能腐”的防范机制。

1. 针对境外国企不同情况,建立健全法人治理

结构。一要把党的领导写入公司章程,依照法律法规和公司章程,严格规范履行股东会或股东大会、董事会、经理层、监事会、党组织和职工代表大会的权责,进一步建立健全权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制,规范董事长、总经理行权行为,充分发挥党组织的政治核心作用、董事会的决策作用、监事会的监督作用和经理层的经营管理作用,进一步完善境外国企法人治理结构。二要加快推进董事会建设,切实落实和维护董事会依法行使重大决策、选人用人、薪酬分配等权利,加强对经理层的管理和监督。境外国企的董事会和监事会均须有职工董事和职工监事;董事会外部董事应占多数,严格实行集体审议、独立表决、个人负责的决策制度,平等充分发表意见,一人一票表决;董事对董事会决议承担责任,对重大决策失误负有直接责任的要及时调整或解聘,并依法追究责任。三要按照“三个区分开来”的要求建立容错纠错机制,激励企业领导人员和广大员工干事创业。四要健全专职外部董事选拔任用机制,选聘一批经验丰富、具有较高政策和专业水平的现职企业经营管理人員转任专职外部董事。五要保障经理层经营自主权,依法行使管理生产经营、组织实施董事会决议等职权。六要实行境外企业业务负责人与财务负责人由两人分别担当,从而形成相互制约的关系;境外资产规模较大的国有企业应该建立财务总监外派制度;外派的财务总监要选择业务能力强、政治素质过硬的人员担任;财务总监的薪酬与当地经营绩效不挂钩,由总部直接发放,并实行外派财务总监定期换岗机制^[3]。

2. 根据不同类别和层级,建立境外国企领导人员管理制度。一是上级党组织和国有资产监管机构要按照管理权限加强对境外国企领导人员的管理,根据不同境外国企类别和层级,实行选任制、委任制、聘任制等不同选人用人方式。二是要积极探索党管干部原则与董事会选聘经营管理人员有机结合的途径和方法,坚持和完善双向进入、交叉任职的领导体制,党组(党委)书记、董事长一般由一人担任。三是推行职业经理人制度,畅通现有经营管理者与职业经理人身份转换通道,董事会按市场化方式选聘和管理职业经理人,合理增加市场化选聘比例。推行企业经理层成员任期制和契约化管理,对任期内经营业绩特别突出、企业转型升级成效显著以及完成政府重大任务出色的境外国企负责人予以奖励,对任期内因非政策性或不可抗力因素造成企业连续3年新增亏损的,调整境外国企主

要负责人岗位^[3]。

3. 深化改革,健全境外国企内部用人制度。一要建立健全境外国企各类管理人员公开招聘、竞争上岗等制度,对特殊管理人员可以通过委托人才中介机构推荐等方式,拓宽选人用人视野和渠道。二要建立分级分类的境外国企员工市场化公开招聘制度,切实做到信息公开、过程公开、结果公开。三要建立健全以合同管理为核心、以岗位管理为基础的市场化用工制度,构建和谐劳动关系,依法规范境外国企各类用工管理,真正形成企业各类管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减的合理流动机制。

4. 分散个人权力,实行集体决策。要建立境外国企高管权力清单和责任清单,明确他们享有的权力权限、监督的责任主体、惩处的实施主体以及举报的处理主体,通过责任体系的构建形成对权力行使的明确约束力,对违反职权的行为依法依规严肃处理。积极推进境外国企监督机构的建立,分散公权力。涉及到“三重一大”的重大决策问题应该集体研究决定,改变“一把手”“一人说了算”的现象。完善境外国企财务监管机制。就境外国企而言,财务监管极为重要,要加强预算管理,建立境外国企内部预算编制和预算管理制度,与财务相关的程序要严格审查,高度重视企业的支付风险和资产流动性风险,尤其是要严格审核非生产经营性的开支,进一步加强境外国企资金周转各环节的可控性,努力建设高效、稳健的境外财务管理新体制。树立资产、资金流到哪里,管理、监控就紧跟到哪里的理念,将财务监控贯穿于企业管理的各个环节,要对各层经营管理人员和部门的权利范围做出明确的划分,推行财务精细化管理。

5. 规范监督机制,形成监督合力。监督缺位容易让境外国企管理人员钻空子,往往导致腐败现象的发生。当前,有的境外国企监督薄弱,未建立纪律监察机构和监督制度,有的虽然建立了,但不完备、不完善。从境外国企的实际情况看,加强监督,可以从规范国家公权和社会治权的权力运作机制、强化监事会监督、调动员工监督主动性等方面入手,形成防治境外国企管理人员腐败的合力。一方面,母公司纪检监察机构要加强对境外国企纪律监察制度执行情况的监察,与对应的下属境外国企管理人员签订《任内廉洁承诺书》,明确“一岗双责”,发现问题及时督促纠正,追究有关管理人员的具体责任。另一方面,必须联合各方面力量,特别是要发挥员工监督的作用,走共同预防的道路。客观的说,对任何权力的监督都是需要付出成本的,员工对管理人员的监督同样需要付出诸如经济、人情等

成本甚至人身安全的成本。如果监督行为的回报远远低于其付出的成本,则不可能取得实效。因此,必须考虑对于举报人或监督者的安全保护措施,建议设立员工维权与监督专项资金及配套机制,对相应的行为给予奖励,对相应的事故予以补偿。

6. 强化审计监察,压实经营责任。要向境外国企经营的主要支柱市场派出专职监察审计干部,强化日常审计监察。每年派出监察审计工作组对境外国企进行检查审计,做好对境外国企负责人的任中、任期审计,抓早抓小,防微杜渐,强化责任。通过事前教育、事中监督预警,突出做好对境外国企负责人廉洁自律、效能监察和审计监督等重点工作。

7. 拓宽监督渠道,用好网络平台。在构建境外国企“不敢腐、不能腐、不想腐”长效机制过程中,要适应新形势,加快反腐体制机制和模式创新,积极推进“互联网+”发展,实现信息化与反腐败的深度融合,充分发挥网络反腐的力量。要完善境外国企信息公开制度,设立统一的信息公开网络平台,依法依规、及时准确披露境外国企整体运营和监管、国有企业公司治理以及管理架构、经营情况、财务状况、关联交易、企业负责人薪酬等信息,建设阳光境外国企。同时,加强国企信息网络建设,针对资产运营及流转过程中的关键环节设立监控点,对境外国企经营的全过程进行动态管理和实时监控。要加大信息化建设投入,建立完善的网上政务、商务公开机制,提高政务、商务网站的透明度,提升境外国企电子政务和电子商务整体水平。探索将电子监察系统推向外网,增强系统开放性,扩大员工及相关人员参与度,为员工及相关人员反映诉求、信息充分流动提供足够空间。深入推进网上在线监督,建立完善网络举报和受理机制,建立网络举报系统平台,完善系统对举报件的快速分流、跟踪督办、统计分析等功能,建立完善各环节的相应工作制度。

(三)加大思想文化建设力度,构建境外国企“不想腐”的思想基础。

1. 加强境外国企管理人员的思想道德建设。着力提高境外国企管理人员的基础素质,严把境外国企管理人员用人关,凡进必考,严格选聘,积极探索引入适合境外国企实际的正当竞争机制,形成“能者上、平者让、庸者下”的氛围和环境。加强理想信念教育,深入开展社会主义核心价值观教育、政策法规教育、党纪条规教育、廉洁从业教育、“两学一做”等主题教育活动,引导境外国企管理人员树立正确的权力观,正确行使自己手中的权力,构建反腐倡廉教育网络和道德氛围。加强警示教育,开展法纪教育,对相关的违纪案例要警示教育到

位,以起到良好的警示作用,构筑坚固的警戒线。此外,要推进境外国企企业文化建设,增强爱国爱企、诚信守法意识,建立员工诚信档案。

2. 营造法纪文化氛围。“文化是制度之母”,成熟的法纪文化是公民法律法治纪律意识的基础,包括官员在内的每个公民都能充分认识并理解违法违纪行为将受到的惩罚,对法纪心存敬畏、模范遵守,自觉维护法纪的尊严。科学推进法纪文化建设是时代发展的需要。通过多种途径,努力营造法纪文化氛围,使公民在追求平等和公正的法治价值的引导下,为了国家利益和公共利益,能够积极主动地监督并揭发违法乱纪行为,自觉把对国有企业和境外国企管理人员的监督当作一项应有的权利。

3. 建立正确的激励机制。要想使反腐败政策效果显著,不仅要加强监督,还要采用市场化的激励机制以最大限度调动境外国企经营者积极性,发挥其经营管理的最大潜力,建立使境外国企经营者不想、不用、不愿流失国有资产的激励机制。一是建立年薪制;二是建立廉洁保证金制度;三是对其采取精神激励的办法,及时提拔那些有卓越才干的境外国企经营者,充分发挥其经营能力;四是建立评估制度,定期进行业绩评估,提高境外国企经营

者社会地位和政治地位。

4. 切实落实境外国企反腐倡廉“两个责任”。国有企业党组织要切实履行好主体责任,纪检机构要履行好监督责任。在条件允许的情况下,要把纪检和监察机构的监督保证作用覆盖到境外国企。推动国有企业纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导,强化纪委监督力度,提高监督的针对性和有效性。建立切实可行的责任追究制度,与企业考核等挂钩,实行“一案双查”。加强和改进国有企业巡视巡察工作,强化对境外国企管理人员权力运行的监督和制约。

[参 考 文 献]

- [1] 习主席的“丝路新语”[N]. 人民日报,2014—07—02(第5版)
- [2] 本刊评论员. 认真学习贯彻“7·26”重要讲话精神 坚定不移推动全面从严治党向纵深发展[J]. 中国纪检监察,2017—08—17
- [3] 中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见[EB/OL](2015—09—13)[2017—07—20]. www.gov.cn.

(责任编辑:谢光前)

Construction of “Three No” Long Term Governance Mechanism of Overseas State-owned Enterprises —— Based on Reflections on “The Belt and Road” Initiative

WAN Fang-fang¹, DONG Ke-yong²

(1. School of Marxism, Guangdong Pharmaceutical University, Guangzhou 510006, China; 2. Supervision and Audit Department, Guangdong Yuehai Holding Group Co., Ltd, Guangzhou 510000, China)

Abstract: Corruption of state-owned enterprises abroad under the background of ‘The Belt and Road Initiative’ presents the characteristics of disregarding organizational discipline and the masses; many “chief executives” involved in cases; occurring many “nest cases” and “string cases” of corruption, family corruption and deal between power and sex; corruption involving huge amounts of money; serious “59-year-old phenomenon”. The main reasons are: First, loopholes in the supervision system of state owned enterprises abroad; second, weak awareness of the law; third, too concentrated power of overseas state-owned enterprise executives; fourth, insufficient or absent supervision; fifth, unreasonable evaluation indexes; sixth, nonstandard financial management; seventh, weak audit supervision; eighth, imperfect personnel management system of overseas state-owned enterprises. Therefore, the construction of a long-term governance mechanism where overseas state-owned enterprises “dare not rot, cannot rot, do not want to rot” under the background of ‘The Belt and Road Initiative’ is inevitable.

Key words: The Belt and Road Initiative; State-owned Enterprises Abroad; Dare Not Rot; Cannot Rot; Do Not Want to Rot; Governance Mechanism