国家审计护航深改

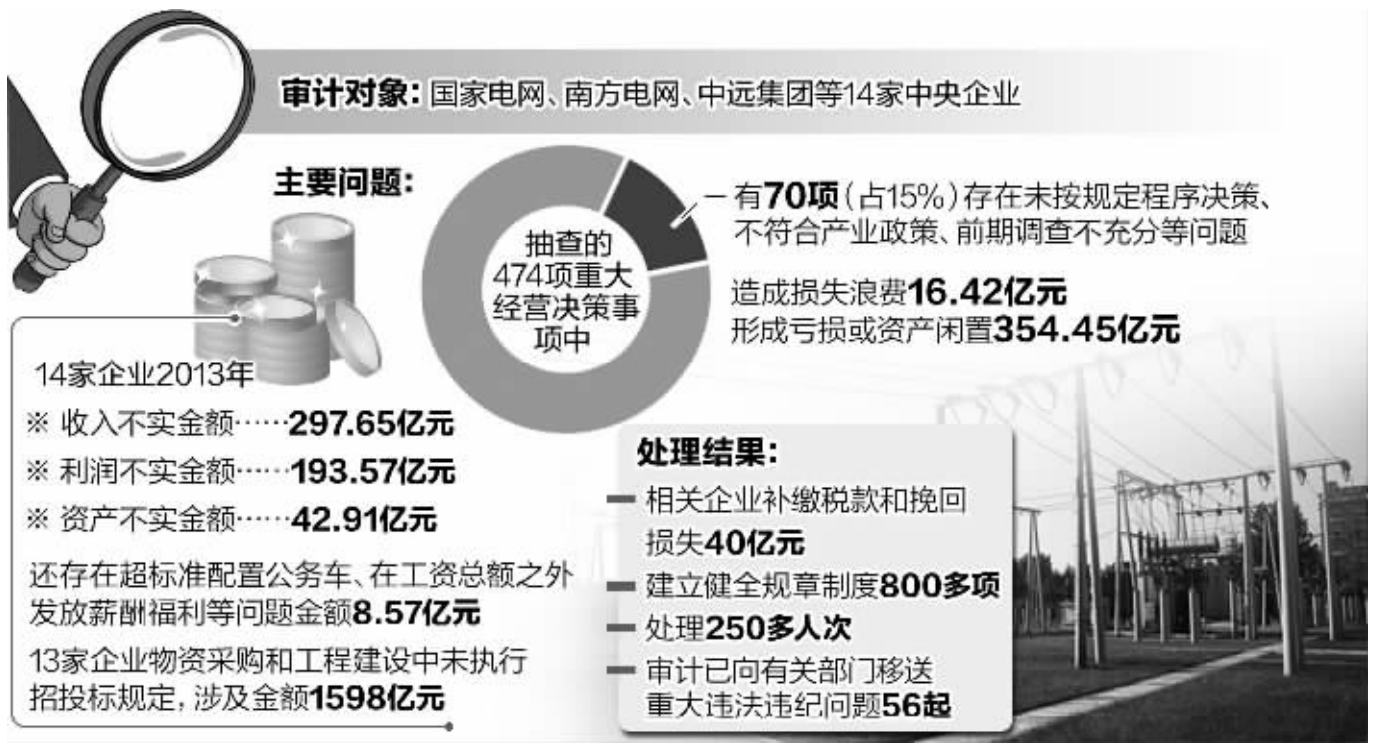
国企审计：揭示问题 助力改革

——审计署推进国企审计工作纪实

本报记者 崔文苑

审计，就如同对一个人做体检，发现其中隐藏的问题，从而确保身体健康。对中央企业的审计亦如此。据了解，自2010年首次单独公告央企财务收支审计结果到目前，审计署已公布60余家央企的审计情况，对几百起重大违法违纪问题和处理情况予以披露，有效促进了央企提升依法经营能力。

近日，随着14家央企审计结果公告的发布，企业经营管理中的违法违规情况、企业“走出去”后境外资产监管难、“屡审屡犯”现象突出等成为舆论关注热点，对此《经济日报》记者深入采访了审计署有关负责人和专家学者。



发现违法违规问题 为国家挽回经济损失

“近年来，企业高管守纪守法守规意识普遍增强，依法经营能力有所提高，但部分企业违法违规问题仍时有发生，对国有权益和利益造成极大损害。”审计署企业司有关负责人表示，这需要企业审计有针对性地加强监督。比如，加大对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集领域里，掌握决策权、审批权等关键人员的审计核查；再如，重点关注企业股权变更，土地、矿权买卖等领域和关键环节。

在这样的审计监督下，冶金、电力、石油石化、通信等行业暴露出企业高管存在较多突出违法违规问题。一是数量多，影响大。2008年以来，企业审计发现各类违法违规线索140余件，涉及金额500余亿元、人员500余名。不少问题涉及集团公司或二级单位高管，有的呈窝案、串案化。二是揭示出案发的新领域。查处一批中央企业在并购重组、产权矿权、土地买卖等交易中隐藏较深的腐败问题，揭示出企业扩张中存在的风险点，进而推动相关规章、制度的进一步完善。三是突出对权力运行的监督和制约。查处一批公司高管滥用职权违规向特定关系人采购大额物资，违规合作，高买贱卖国有资产等造成巨额国有资产流失，违规确定自己亲属等特定关系人开办的公司从事代理、中介业务，盲目投资造成巨额损失等问题。

“这些重大问题的查处和公开，不仅为国家挽回了大量经济损失，而且对腐败分子产生巨大震慑力，也极大地促进了企业的反腐倡廉建设。”中央财经大学王雍君分析表示。

老毛病“屡审屡犯” 根治“牛皮癣”药不能停

细读历年企业审计结果不难发现，有很多“老面孔”、“常客”，国务院总理李克强也用“牛皮癣”来比喻那些“屡审屡犯”的老毛病。审计署有关负责人表示，这些“牛皮癣”主要体现为挤占挪用资金、虚列支出，资产管理和处置不规范，偷逃税款，违规出借资金和担保等造成国有资产流失损失等。

为什么这些问题“屡审屡犯”？中国国电集团公司董事长乔保平认为，主要原因有三：一是体制机制僵化的问题，需要通过全面深化改革，逐步加以解决；二是监督不到位，违规成本低的问题；三是一些领导人员自身素质不过硬的问题。因而，进一步加大制度建设，加大整改和追踪问效尤为重要。

据了解，不少企业已通过积极整改，完善制度、提高了经营效率。数据显示，截至今年5月底，去年审计的14户中央企业已完成问题整改842项，整改率为93.45%，挽回损失34亿元，审计提出的加强管理等94条建议全部被采纳。相关企业制订、完善规章制度735项，对254名相关责任人进行了严肃处理。

与此同时，审计部门、纪检监察部门、国资监管部门也相互配合，加强对国有资产的监管。“2000年以来，这些部门之间逐步建立起协作配合机制，在查处国有资产流失、惩治腐败等方面发挥了监督合力。”审计署有关负责人说，未来还需继续加大协调配合力度。比如，审计过程中，纪检、巡视、组织等部门能及时全面提供被审计对象情况，包括有关违纪违法线索、需要关注的重点事项及建议。

境外审计难题凸显 法律和信息化亟需跟进

我国在实施“走出去”战略的同时，境外国有资产监督难的问题日益凸显。

“审计署对国有企业境外资产的审计，近些年还主要是立足国内，多采取与经济责任审计或财务收支审计相结合的方式，将中央企业境外业务经营情况作为重要的经济事项进行检查。真正的实地审计，仅对部分企业的驻港机构实行过。”审计署有关负责人表示。

目前来看，对境外资产的监督存在以下亟需克服的困难：一是目前只有审计法等法律层面对境外国有资产审计的授权，但缺乏实施细则。境外国有资产审计的组织方式、审计方式、审计范围和审计评价等在法规上尚处于空白。二是相关法规对境外国有资产监督，重前期轻后期。我国现行境外投资的行政法规集中在投资的审批和监管上，但对投资后境外企业的经营监管力度较小、措施不多，特别是相关管理人员应当承担的经营责任不够明确。企业一旦“走出去”，监管部门往往不能及时有效地对境外企业进行监督，也给审计评价和审计定性带来一定困难。三是国际法律障碍，审计管辖权的冲突。比如，在外国注册的独立法人企业一般会成为当地国家的企业，所以对境外投资的国有企业实施审计相当于对外国企业进行审计监督。另外，实施境外审计时，一些常用的审计方法，如问询、外调等都存在障碍，审计技术手段与境内审计相比受很大程度制约。

对此，审计署有关负责人表示，一方面要进一步加紧修订相关法律法规，明确对境外国有资产的审计监督职责，解决法律依据不足的问题；另一方面要建立统一管理平台，明确“走出去”数据采集报送清单和报送频率，推进“走出去”电子数据库建设，提高运用信息化技术审计核查问题、评价判断、综合分析等能力；此外，还要加强境外审计机构和干部队伍建设，加强对境外审计的法规政策研究，并积极促进国际审计、司法合作。

点评

用好审计，让国资颗粒归仓

张 未

做好国有资产的监管，需要进一步加强审计监督。当前，国企改革处于新旧体制的转换过程中，一些不法分子钻了生产、经营、管理体制不健全不完善的空子，加强审计监督能帮助国企加速建立现代化企业制度，从制度上堵住漏洞。通过审计监督，在下一步深化体制机制制度改革中，才能真正做到对症下药，所提出的改革建议也就会更加科学、合理、规范、有序，并在推进改革的过程中，避免产生新的问题。

此外，审计监督有利于提高国有企业经济效益。企业的中心任务就是提高经济效益，实现效益最大化。企业审计能够对企业效益情况进行剖析，找到问题的症结，分析经济效益下降和亏损的原因，有针对性地提出建议，帮助企业挖掘潜力、改进管理、降低成本，提高经济效益。

如何加强审计监督？首先，要逐步实现全方位审计监督。不仅要对财政资金分布集中的重点领域、重点资金和重点国有企业进行重点审查，对拨付前、使用中、使用后的全程监督，还需加强对国有资产的取得、占有、使用及处置开展跟踪审查，对国有企业效益情况进行严格考核，做到审计监督无死角。

其次，重视制度建设。针对审计查处的问题，不仅仅只注重当下问题处理，而是本着“审计促规范”的目的，着眼长远，从制度和体制层面分析原因，提出改进建议，督促各单位整改、完善部门或行业相关规定，将问题消灭在萌芽状态，从制度上堵塞漏洞，将规范制度建设作为审计工作的重要职责。

再次，坚持整改到位。在新的经济形势下，即使是同一个部门，每一次审计都面临新的情况。针对新形势、新问题，审计人员要积极查找成因，明确责任对象，提出可行的改正措施，严格督促落实，确保每一项审计工作扎实、有成效，每一个审计决定落到实处，每一分国有资产颗粒归仓。

权威访谈

多维度强化国有企业审计

——访审计署企业审计司司长魏强

本报记者 曾金华

对国有及国有控股企业运用国有资本从事生产经营活动的情况进行审计监督，是宪法和审计法赋予审计机关的职责。“从2010年开始，审计署每年都对中央国有企业财务收支审计结果开展公告工作，推进政务公开，确保公民的知情权、参与权和监督权，在促进审计发现问题，进行整改方面也发挥了积极作用。”审计署企业审计司司长魏强接受《经济日报》记者专访时表示。

近年来，审计署不断加大对国有企业审计监督的广度、深度和力度，在推进法治、维护民生、打击腐败、防范风险、推动改革、促进发展等方面发挥了积极作用。魏强表示，这主要体现在五个方面：一是着力监督检查国有企业财务收支的真实性、合法性和效益性，关注企业法人治理结构及内部控制制度的建立和执行情况，推动企业制定防范国有资产流失、强化内部管理的制度和措施；二是着力监督检查国有企业落实“三重一大”决策制度情况，关注重大决策、重大项目、资金使用、资源利用等重要经营领域和关键环节，推动企业健全权力运行机制；三是着力监督检查国有企业贯彻执行国家战略性结构调整、发展战略性新兴产业、提升核心竞争力、增强自主创新能力、实施节能减排、产业振兴规划等重大决策部署和宏观政策措施情况，促进国家方针政策和相关法律法规的贯彻落实，为国有经济实现战略性转变发挥作用；四是着力揭示影响国有企业科学发展的突出矛盾和重大风险，促进深化改革和完善制度；五是查处和揭露重大违法违纪、重大损失浪费、重大影响真实性、重大违反产业政策、重大资源利用及环境保护等问题，有效推进国有企业反腐倡廉建设。

当前我国经济面临“三期叠加”的复杂形势，经济发展进入新常态，稳增长、调结构任务仍然艰巨，如何通过审计监督促进企业治理水平的提升？

魏强表示，为全面贯彻党中央、国务院关于稳增长、调结构等一系列政策措施，审计署制定了跟踪审计工作方案，印发了《国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况跟踪审计实施意见（试行）》。“我们在今年的企业审计中高度关注了稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险政策措施的执行情况，揭示重大政策贯彻执行中存在的突出问题，积极反映不作为、慢作为、乱作为、假作为问题。”魏强说，通过揭示问题，分析产生问题的原因，推动国家重大决策部署和措施落实到位，努力促进解决“中梗阻”、“最后一公里”等突出问题，促进政策措施的不断完善，保障经济健康发展。

同时，为了进一步深化国有企业改革，推动国有企业完善现代企业制度，魏强建议，一是切实贯彻执行国家宏观经济政策和决策部署，积极落实各项产业政策；二是进一步建立健全企业内部控制制度，规范重大事项集体决策，强化对下属企业的管控，落实责任追究制度，加强系统反腐倡廉建设；三是进一步规范企业日常经营管理活动，坚持依法从严治企，规范各项经营行为，控制成本和经营风险，确保国有资金资产安全和保值增值。

此外，魏强表示，审计署高度关注减轻企业负担工作，始终把加强涉企收费管理、减轻企业负担等政策措施的贯彻落实情况作为审计的重点内容之一。

审计署紧密结合审计项目实际情况，不断加大对涉企收费行为的审计监督力度，陆续发现一些政府部门和单位违规向企业不合理收费等增加企业负担的问题。魏强举例说，一些政府部门及所属单位利用职权收取不正当费用；一些地方政府以办事业、办庆典、捐赠等各种名义向企业摊派；商业银行部分分支机构在提高贷款利率的同时，向中小企业收取额外费用等。对此，审计署将多管齐下，深化减轻企业负担工作：一是对涉企收费问题高发的领域加大研究和监控力度；二是及时向社会公告涉企收费情况审计结果，进一步推动涉企收费事项的公开透明；三是加强业务培训，提高审计业务水平和整体素质；四是把促进建立健全企业减负工作长效机制作为解决乱收费等突出问题的根本，进一步完善监督制度。

专家视线

审

中国政法大学资本研

刘纪鹏

党的十八大以来，从中央到地方掀起了新一轮国企改革的浪潮。国有企业作为国民经济的主导力量，担负着调整经济结构布局、促进经济发展方式转变等重要职责。如何让国有企业更好地发展，既是一个重大的经济问题，也是一个重大的政治问题。在年初落幕的中央纪委五次全会上，习近平总书记强调，着力完善国有企业监督制度，加强对国企领导班子的监督，搞好对国企的巡视，加大审计监督力度。由此可见，加强对国有企业的审计监督，是保证国有企业正常有序运行的关键环节，对于国企改革和发展具有重大意义。

审计监督作为国有企业管理中一项重要制度安排和有效工具，通过依法履行职责，对权力运行进行监督和制约，发挥预防、揭示和抵御的“免疫系统”功能。因此，要推进国有企业运行规范化，重要一环就是要完善国企财务审计制度，加大对国有企业监督力度，督促国有企业建立现代企业制度。

审计是现代企业的“第三只眼睛”，企业的经济活动离不开审计监督。特殊所有制性质、国民经济中的重要地位以及全面深化改革要求，决定了对国有企业加强审计监督的必要性。从国有企业改革方向和发展要求来看，审计监督在以下方面与其有密切的联系。

首先，审计能够促进国有企业建立和完善现代企业制度。审计机关在审计企业过程中，客观地帮助企业分析管理不到位的原因，帮助企业建立和完善内部管理的各项规章制度，促使企业内部管控能力得到加强。纵观近几年国有企业中出现的一些腐败现象，很重要的一个原因就是在新旧体制的转换过程中，由于旧制度被打破，新制度又没有完全建立，经营和管理体制的不健全和不完善使得腐败分子有机可乘。因此，要通过审计监督的手段来深化改革，加速建立现代企业制度。

其次，审计有助于加快国有企业转换经营机制，提高经济效益。企业的核心任务就是提高经济效益，实现股东利益最大化。国有企业审计，就是要对企业效益情况进行剖析，有针对性地提出运营管理方面的建议，帮助企业挖掘潜力、改进管理、缩减成本，从而达到提高经济效益的目的。

同时，审计监督也有助于加强对国有企业的监管。强化国企监管作为新一轮国企改革的重要内容，对国有企业的运营管理有着至关重要的意义。国有企业在改革过程中，必须进行审计监督，以确保国有资产评估的真实性、产权界定的合规性，维护国有资产所有者的权益，优化国有资产投资结构，提高国有资产运营效益。

当前，经济社会正面临改革发展的关键时期。随着国企改革进一步深入，经济结构调整和转型步伐逐渐加快，国有企业内部法人治理结构逐步健全、信息化水平提升，内部控制进一步完善。同时，一些新情况、新问题也不断涌现，传统审计方法无法完全满足需求。因此，传统审计转型与升级迫在眉睫，笔者认为，应从以下几个方面深化国有企业审计。

首先，审计机关应当建立宏观性、全局性的思维模式。从制度、体制和政策层面，分析国有企业现有布局、发展和监管状况及存在的问题，结合我国经济社会发展存在的问题，转换角度拓展国企审计范围，深化企业审计。针对目前国有企业资产营运效率不高、抗风险能力差的现状，审计机关应从推进国有企业整合重组，做大做强国有企业的角度提出审计建议。

其次，要创新审计技术方法，通过技术升级来深化国企审计。以往，国企审计一般都是事后审计，当审计发现违规问题时，国有资产已经被侵占或者流失。审计机关要更新审计观念，积极创新审计方式，通过审计信息化等新技术方法来深化企业审计，主动感知国有企业苗头性问题，把风险消灭在萌芽阶段。

最后，要加大跟踪督促整改力度，促进企业审计结果公开化。针对被审计单位一些屡查屡犯、消极整改等问题，审计机关要在初次审计基础上跟踪督促整改，通过人大的权力监督、部门的联动监督和社会的舆论监督，达到提升审计成果，强化审计整改工作的目标。

图为审计署企业司审计人员正在查阅涉案企业凭证。（资料图片）

本版编辑 王 飞 温宝臣
美 编 夏 一