



促进国企深化改革

李 轲

每到6月,审计署就会密集发布审计结果公告,交上一份央企的“体检报告”。中央企业的财务收支审计结果,总是引起舆论的关注。现在,企业审计公告制度日臻成熟,对央企的审计结果公开已成为常态。通过审计公告使审计监督和其他监督力量有效结合,增强了审计监督效果、促进了审计结果落实,对规范中央企业及其领导人员的行为起到了约束作用。

人们可能会提出疑问,为什么中央企业总有那样这样的问题存在。正视这一问题,看清央企审计与往年的异同,有利于从发展角度认识变化。

首先是问题的性质发生变化。去年审计署发布14家央企审计结果,折射出存在财务收支少计多计、项目未按规定招投标、违反廉洁从业等共性问题。然而,报告揭露的重点是决策失误、违规招标和滥发福利三大共性问题。显然,事情的性质已开始发生轻微变化。2012年底至今,中央先后出台了一系列政策规定,使得国企在三公经费和职工福利等方面出现的问题越来越少。

其次是问题的内容发生变化。在发现单个企业问题的同时,努力从审计角度揭示政策执行中的问题和情况并分析原因,包括落实国家“走出去”战略和“一带一路”建设愿景与行动方针等情况的审计和调查,揭示了我国一些重要产业被外资垄断或控制,并向上级和有关部门及时报送了相关情况。这样有利于产业结构调整 and 节能减排目标实现,加快供给侧结构性改革,推动企业强化管理、做强做优做大,保障境内外国有资产的安全完整和保值增值。

最大的变化还在于通过审计促进机制制度的建立和完善。被审计的央企经过“边审边改”“即整即改”“持续整改”,都开始在制度建设上下功夫。以审计为契机,从基础管理、队伍建设、监督体制、财务集团管控、智能化管理等九个方面进行顶层设计,实施区域一体化改革、资金集中管理、前置审批等八项措施,严肃查处违规违纪问题。

连续5年中央企业的审计结果公告发布,使我们看到,无论是审计署、国资委还是中央企业,都越来越重视制度建设。审计工作在促进国有企业深化改革、完善现代企业制度,保障经济社会健康运行,推动国家治理方面发挥了积极作用,具有预防、揭示和抵御的“免疫系统”功能正在形成。

(作者系中国企业改革与发展研究会副会长)

审计成为肃清腐败清风

高晓燕

每年的审计工作报告,都会在社会上掀起一阵“审计风暴”。审计结果、审计整改情况做到公开、透明已蔚然成风,审计监督已渐渐融入国家治理的方方面面,成为肃清腐败的清风。

除了每年例行的审计工作报告,登录到审计署官网就会发现,日常审计项目报告的公布也已常态化,涉及财政审计、环境资源审计、民生审计、企业审计及金融审计等各个领域。值得一提的是,自去年6月开始,审计署每月公开稳增长等政策跟踪审计的结果公告,内容详尽,既有问题,又有整改,还有问责,坚持了“直面问题,绝不手软”的一贯风格。

针对“屡审屡犯”的尴尬,审计一方面加强整改追踪力度,另一方面也在制度上寻求变革。2015年12月22日,受国务院委托,审计署审计长刘家义在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上作《国务院关于2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》,这是审计署首次向全国人大常委会当面汇报审计查出问题的整改情况,也是国务院相关部门负责人第一次就问题整改情况接受全国人大常委会专题询问。审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的改进,推动了审计查出问题整改工作制度化的长效化,增强了全国人大常委会监督的针对性和实效性,形成“全国人大常委会→国务院及审计署→被审计部门和单位”的监督链条,咬住审计查出的问题不放松,保证审计查出突出问题整改到位。审计风暴过后不再是宁静,而是另一场风暴——整改风暴和问责风暴。

更可喜的是,国家审计主动求变,在审计理念和审计方式方法上不断创新,力争走在改革前沿,为深改保驾护航,力求成为催生和保护新生事物的春风。作为监督者,审计既要求坚持依法审计,对严重违法违纪问题坚决查处又要求客观、辩证地对待发展中出现的新情况。不能拿着不符合改革发展要求的法规制度去逐条对比,更不能被不合时宜的部门规章、地方性法规束缚手脚,时刻注重保护改革发展中的新生事物,揭示体制机制、政策制度方面存在的一些不适应当前新形势要求的问题。

审计工作在新时期被赋予了更重要的角色和更丰富的内涵,审计在推动政治体制发展和改革、强化惩治和预防腐败等方面方面的努力,都值得期待和关注。(作者单位:审计署南京特派办法规处)



浏览更多审计报告请扫二维码

本版编辑 孟 飞

审计向深向细 突显反腐决心

本报记者 崔文苑 曹力水



审计热点聚焦

近年来,审计监督对惩治腐败的作用日益彰显。在审计工作中发现的腐败问题有哪些新特点?在反腐工作上,又面临哪些新问题,如何从审计角度提出建议?针对这些问题,《经济日报》记者采访了审计署有关方面负责人以及专家学者。

“剑指”腐败新情况

审计工作发挥职能作用的一项核心任务,就是加大力度查处重大违纪违法问题,推进反腐倡廉建设。党的十八大以来,更加注重通过审计对权力运行加以制约和监督。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,进一步明确保障依法独立行使审计监督权,将审计监督作为党和国家权力运行制约和监督体系的重要组成部分。

针对近年审计的情况,通过对一些重大违纪违法问题的梳理,审计署金融审计司副司长王志成总结出腐败问题三个显著特点。

“从腐败类型看,公职人员滥用行政权力、内外勾结、谋取私利的问题较为突出,主要形式是有关领导人员直接或者变相干预、违规审批或者暗箱操作,向亲友或特定对象输送利益,并从中收受钱款、房产、股权等。”王志成说,在以权谋私案件中,很多都是通过中介撮合、公职人员暗中支持或参与的方式进行。

“从腐败领域看,公共资金、国有资产和国有资源相对集中的领域案件多发。例如土地和矿产资源处置、资金分配、信贷发放、企业改制等方面,这些问题涉及国有权益损失金额往往巨大。”王志成进一步分析表示,另外,基层、民生领域案件也较为突出,包括基层管理人员弄虚作假、骗取套取财政专项资金等。

今年6月29日发布的审计工作报告也印证了这些观点。在审计重点抽查的40个县中,有1.51亿元扶贫资金被虚报冒领或违规使用。其中,有29个县的59个单位和28个人通过伪造合同、编造到户补贴发放表、重复申报、假发票入账等,虚报冒领或骗取套取扶贫资金5573.13万元。

“从腐败手法看,趋于隐蔽化、期权化。有些涉案人员表面上可能没有行政审批等‘显性权力’,但往往掌握着内部数据和信息,比如有资源储量、建设发展规划、企业兼并重组、证券市场内幕信息等,并将其转化为‘隐性权力’,通过这些数据和信息非法获利。”王志成表示。

“为适应反腐败斗争的新形势,审计工作进一步突出问题导向,揭示重大违纪违法、重大损失浪费、重大不作为、重大资源损毁、重大侵害人民利益等问题,加大对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集的重点部门、重点岗位、重点环节的审计力度。通过审计,不少问题得以揭露。”审计署企业审计司司长郑新举介绍。

“近年查处的案件中,不乏涉腐金额很大的案件。”最高人民检察院反贪污贿赂总局四局侦查信息管理中心副主任秦毅说,随着经济社会的发展,有些案件的涉案金额可能达几千万元甚至上亿元。

元。基层人员滥用职权、玩忽职守等“小官巨贪”现象也令人触目惊心。

“审计机关要对腐败分子出重拳、严查处,发挥反腐‘利剑’作用。”王志成说。

据了解,2013年至2015年,全国审计机关共向司法、纪检监察机关、地方政府、监管主管部门等移送各类违纪违法问题线索11000多件,其中不少问题线索涉及人员级别较高、涉案金额大、问题性质恶劣、涉及面广,经有关部门查实公开后产生了较为深远的社会影响,对腐败分子形成震慑。

“可喜的是,近年来,特别是党的十八大以来,腐败现象明显收敛。”北京大学廉政研究中心主任李成言说,审计力度的不断加大,对遏制有关领域的腐败问题成效显著。

聚焦权力关键点

“近些年,国有企业集中暴露出了一大批贪腐问题,有些问题造成的影响较为恶劣。从这些问题的产生看,和国有企业管理中存在的一些问题密切相关。”郑新举分析说,国有企业管理方面突出存在着三方面问题。

首先,市场主体意识还不到位。国有企业还不同程度的存在“行政化管理”问题,一些企业还未能形成真正意义上的市场主体,重大经济事项决策中还存在着“一言堂”、分管领导的“自留地”等。有关人员设租寻租、增加交易成本、利益输送、损公肥私等现象时有发生。

其次,在法人治理结构方面,有一些国有企业还未真正形成“责、权、利”相匹配、充满生机活力的治理结构。各相关角色之间的定位还不清晰,董事会、监事会、管理层之间的制衡机制还不健全,容易引发内部人控制风险,从而造成决策非理性、损失浪费甚至贪腐问题。

再次,在国有资产损失责任追究机制方面,企业重大决策责任终身追究制度和责任倒查机制、决策事项评估和履职过程记录、责任过错认定和追究标准等配套措施还不够完善,约束存在薄弱环节。

“腐败问题产生的最直接原因是权力得不到有效制约。审计工作在发挥惩治腐败作用时,要聚焦权力这个关键点,要分清一个单位的权力点在哪里。”郑新举表示,在资金分配、项目审批、贷款审批、内幕信息、重大投资、物资采购等,以及工程建筑领域的招投标等,这些都是权力集中、资金和资源密集的环节,要通过重要事项的流程审计跟踪,发现权力是否存在滥用、相关人员是否谋取私利或进行输送利益。

他进一步表示,同时还要通过审计,促进问责机制的健全完善。“一些贪腐行为之所以未能抓早抓小,问责机制不健全也是一个重要因素。”郑新举说,有多大权就要担多大责,问责机制就是要强化监督、防患于未然,要将问责机制变成一种硬约束,有助于增强各级领导干部的责任意识。因此,针对审计工作发现的问题,需要通过一级抓一级、层层抓落实,依法依规追究相关领导人员应承担的责任。

防止境外国资流失

随着“走出去”战略的实施,和“一带一路”建设的持续推进,国有企业、金融机构在境外的投资、项目建设越来越多,在国际竞争力显著增强的同时,也形成了数万亿美元的境外资产。王志成说,这些资产在经营管理中也有些腐败问题的发生,因此要加大对境外国有资产的审计监督力度。

境内境外审计一体化是当前加强境外国有资产审计监督的重要手段。“首先重点关注国有企业境外投资情况,包括投资收益、资产保值增值等方面。在审计方式上主要是立足于国内,在国内审

查投资主体的决策,检查有关决策程序和决策记录,再通过对境外公司的相关资料进行查阅,由此来推进探索境内境外审计一体化。”郑新举说。

近年来,境外项目中存在的贪腐问题突出表现在向特定关系人输送利益、违规决策导致重大国有权益损失、境外经营管理机构人员转移贪污国有资金等。审计发现的问题和建议也引起了党中央、国务院的高度重视,要求有关部门建立健全制约监督机制,这对维护境外国有资产安全、提高境外国有资产运营绩效发挥了重要作用。

与国内审计相比,对境外国有资产进行审计监督的难度更大,一些审计手段受限。郑新举举例说,在国内,审计部门可以通过外调等方法依法追踪相关资金流向或事项经过。而在境外实施审计,由于受所在地政治、法律等因素影响,有些工作开展起来就相对困难。因此,境外审计涉及的一些具体方式方法需要不断探索完善,相关法律法规、配套制度建设也需要进一步跟上。

在提升对境外国有资产的审计水平方面,李成言认为,人力的投入是关键。“境外投资的体量数以万亿计,这么大的投资,审计工作量巨大。迫切需要增加人力,缓解当前人手严重不足的问题。”

另外,在对境外国有资产的审计监督过程中,可能会涉及所在国的法律,甚至是国情民情问题,如果不甚了解,很多工作难以开展。“所以还需加大对相关知识的培训力度”。

“在加大人才投入和培训力度的同时,提升审计效率同样重要。加快信息化建设步伐,完善境外机构的资料报备制度,对‘走出去’企业的经营资料、重大经营决策、重大项目投资、重大资金使用等,即时或定期报备境内投资主体或相关监管部门,监管部门之间也要实现对境外资产相关信息的互联互通。”郑新举说。

专家们还认为,还需多部门加强合作,协同推进境外反腐工作。

发挥审计反腐利剑作用

张 未



用,更重要的是要用法治的思维,用制度来管权、管钱。因此,在反腐风暴的背景下,审计的专业性和中立性不仅要用来捉“蛀虫”,还需通过促进制度完善,来增强国家治理体系的“免疫力”。比如,通过审计查源头、查原因、查责任、查后果,加大对重大违纪违法线索发生规律的剖析,推动反腐败相关机制、财经纪等制度建设。2013年至2015年,审计工作共推动各单位建立健全制度14000多项,促进扎牢制度笼子,构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。

未来,发挥审计反腐利剑作用,还需创新审计理念和方法,充分把握新形势下的经济运行和社会发展规律,有针对性地加强审计监督。

中央企业审计发现的主要问题:

1. 企业经营成果不实,有的存在违反廉洁从业规定问题。10户企业所属的70家单位存在违规购建楼堂馆所、超标购车、公款旅游、打高尔夫球等问题,涉及11.16亿元。

2. 对企业追责问责制度机制不健全,违规决策等问题较为突出。此次审计抽查10户企业的284项重大经济决策中,有51项存在违规决策、违反程序决策、决策不当等问题,造成损失浪费等126.82亿元。

3. 企业境外业务管理薄弱。抽查的93项境外业务中,有62项(占67%)不同程度存在论证不充分、未按规定报批,以及对关键岗位人员监督和资金支付等关键业务环节管控薄弱问题。

对上述问题,10户企业已追回资金 21.43亿元,建立健全规章制度 609项,处理 453人次。

党的十八大以来,中央不断加大反腐败力度。随着一大批“老虎”“苍蝇”纷纷落网,反腐败斗争持续深入,厚植了党执政的政治基础,坚定了人民群众对党的信心和信任。而在揭开这些贪腐问题面纱的众多监督力量中,国家审计以其法定性、独立性和专业性,发挥了不可替代的作用,越来越受到党中央、国务院的重视,也得到广大人民群众的认可。

审计工作在反腐败斗争中的作用不可低估。审计不仅能起到反腐败的作