



# 中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China

Google.cn

站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

## 浅谈国家治理视角下国有企业审计的发展路径选择

石岩峰 王锡斌（审计署京津冀办）

【时间:2012年12月27日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

摘要: 国有企业在国民经济中居于主导地位,它是国家治理的重要组成部分,国有企业审计有利于国家良治目标的实现。本文从国家治理的视角,探讨了国有企业审计的三个发展方向。

关键词: 国家企业 国有企业审计 发展路径

### 一、 国有企业治理对国家治理的重要作用

2011年7月,刘家义审计长在中国审计学会第三次理事论坛上作了题为“国家审计与国家治理”的重要讲话,提出“审计实质上是国家依法用权力监督制约权力的行为,其本质是国家治理这个大系统中一个内生的具有预防、揭示和抵御功能的‘免疫系统’,是国家治理的重要组成部分”的重要命题。这一重要论述是国家审计本质认识的进一步深化和发展,赋予了国家审计更加丰富的内涵和更加艰巨的使命。国有企业是国家经济社会生活中的重要组成部分,不论是经济总量还是从业人数、社会影响力等都对国家经济、社会发展产生重大影响。

#### (一) 国有企业在国民经济中的主导地位

我国现行经济体制以公有制经济为主体,多种所有制经济共存。国有企业和国有控股企业占据着大量的国家资产和公共资源,控制着国家经济的命脉,关系国计民生,肩负着推动我国经济长期平稳较快发展、调整经济结构布局、促进经济发展方式转变、构建社会主义和谐社会等重要任务。经过60多年的发展,我国的国有企业经历了全面建立及国有资产原始积累时代、奠定新中国的工业基础时代、被推向市场及参与市场竞争时代和资本化进程加速时代等四个时代,目前在国家经济中处于举足轻重的位置,把持着国家的经济命脉。据财政部数据显示,2011年1至6月,全国国有及国有控股企业(包括中央企业和36个省、自治区、直辖市、计划单列市的国有及国有控股企业,均不含国有金融类企业)累计实现营业总收入17.42万亿元,实现利润总额1.13万亿元,应交税费1.51万亿元,同期全国税收总收入完成5万亿元,国有企业纳税占比超过30%。国有企业的健康发展,是提升我国国际竞争力、促进人民生活水平不断提高、支撑我国经济长期平稳较快发展的重要途径和保证,也是进一步巩固和发展我国社会主义制度,实现人民安定团结、国家长治久安的重要保证。

#### (二) 国有企业治理是国家治理的重要组成部分

市场经济的高效、规范运行是国家治理的重要内容,企业是市场经济的主体,国有企业是我国国家治理的重要组成部分。国家治理,是主权国家的执政者及其国家机关为了实现社会发展目标,通过一定的制度安排和体制设置,协同经济组织、社会团体和公民社会一起,共同管理社会公共事务、推动经济和社会其他领域发展的过程。它属于上层建筑的概念范畴,通俗上来说就是指国家通过运用行政手段、经济手段、法律手段对经济社会所进行的管理工作。按治理内容分类,国家治理又可以分为经济治理、政治治理、社会治理、人文治理和环境治理五部分。国有企业治理正是属于执行系统和经济治理的范畴。经济治理是实现国家治理的首要前提条件和物质基石,市场机制、市场规则、市场伦理构成当代经济治理的基本要素。国家通过对国有企业的管理和监督等督促其认真贯彻落实国家的宏观经济政策,通过国有企业影响国有经济,从而调节控制宏观经济的运行,达到一定的政策目标。国家还通过国有企业对关系国家经济命脉的重要行业和关键领域进行控制,从而影响着整个国家经济的健康平稳运行。因此,国有企业治理在整个国家治理中的地位重要,是国家治理中执行系统的重要组成部分,又是国家治理五块重要内容之一,是实现国家治理的重要物质基础。国有企业治理事关经济、社会发展的全局,它通过财政税收、社会秩序、公共服务等多种渠道与国家治理发生交互影响,国有企业治理的好坏事关国家治理的全局和长远。

### 二、 国有企业审计促进国有企业治理

国家审计作为政府管理手段的一种,随着经济发展、社会进步的需要,其功能也从传统的查账纠错逐步过渡到成为国家治理控制系统的重要组成部分,成为国家经济社会运行的“免疫工具”。而作为国家审计重要组成部分的企业审计是国家审计参与国家治理,促进国有企业治理并发挥积极作用的重要措施之一。概括上讲,主要表现在:规范国有企业市场主体行为和法人治理结构;完善市场经济的法律体系;维护市场经济秩序;防范市场金融风险并对企业经营风险进行及时预警等。

### 三、 国有企业审计的发展路径选择

当前,国有企业审计中不同程度存在以下问题:国有企业审计与其他监管机构职能重叠,国有企业审计对象数量减少,且规模大幅扩张,一般多为跨地区、跨行业的大型集团公司,审计机关的审计对象也随之大幅减少;国有企业审计的技术方法面临新的挑战;国有企业审计的评价体系尚需完善。因此,如何更好地发挥企业审计在国家治理中的积极作用,就需要结合审计环境及审计对象的变化趋势,明确国有企业发展的路径。

- 政府信息公开指南
- 政府信息公开目录
- 政府信息公开申请
- 政府信息公开年报

### 审计资讯

- 近日要闻
- 图片新闻
- 要闻回顾
- 机关动态
- 特派办动态
- 地方动态
- 审计结果公告
- 审计工作通告
- 国际交流
- 案件披露
- 综合论坛
- 理论与方法
- 审计播报

### 网上服务

- 考试信息
- 教育培训
- 资料下载
- 成绩查询
- 审计知识
- 公共信息
- 网站地图
- 历史上的今天
- 报刊订阅
- 投稿信箱及投稿须知

### 互动交流

- 信访举报
- 在线访谈
- 图文直播
- 网上调查
- 意见征集
- 审计长信箱
- 投稿信箱
- 地方在线访谈
- 地方在线直播

国家审计是国家治理重要的监督问责系统，服务于决策和执行系统，形成国家治理的监督约束机制。国家审计按照面对的审计对象、审计领域等方面的不同，分为财政审计、金融审计、企业审计、投资审计、社保审计、资源环保审计、外资审计和行政事业审计等。按照建国之后审计的变迁来看，在审计署成立前，财政监察发挥审计职能时就有财政驻厂员制度，主要体现协调企业加强财务管理、搞好经济核算，监督企业严格执行财经纪律和规定等；审计署及地方审计机关自83年陆续成立后，企业审计就是国家审计的重要组成部分，具体负责国有及国有控股企业的审计监督工作，通过审计促进国有企业的健康有序发展。鉴于国有企业治理在国家治理中的重要地位，与之相对应的具体执行监督问责职能的企业审计也处于国家审计的重要位置。如何更好地开展企业审计工作，通过促进国有企业的良治实现国家治理的良治，本文认为需要加强以下三方面的工作。

### （一） 加强国有企业境外资产的审计监督。

2000年10月，中共中央十一届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中，首次明确提出了“走出去”战略。国资委所属的各中央国有企业参与对外投资较早，在“走出去”战略的进一步指导下，其投资规模得到了较快的发展。截至2009年底，共有108户中央国有企业投资涉及境外单位5901户，境外资产总额已经高达4.02万亿元，接近中央国有企业约21万亿总资产的五分之一，当年利润占中央国有企业利润总额的37.7%，甚至有的企业境外项目利润占公司利润的50%。随着境外投资的规模越来越大，由于境外面对不同的法律、政策和经营环境以及境外资产多样化的存量方式，境外资产面临的问题也越来越多。近年，境外资产由于投资环境变化、监管失位、管理不规范等原因，不断传出国有资产严重损失的消息。如利比亚战乱中的13户中央国有企业投资188亿美元保险覆盖率仅5.68%，其他面临损失风险；中国航油（新加坡）股份有限公司因参与石油期货交易巨亏5.5亿美元等。

以上种种情况，已经引起了国家的高度重视和关注。2011年6月，国资委颁布《中央企业境外国有资产监督管理暂行办法》和《中央企业境外国有产权管理暂行办法》，进一步加强了中央国有企业境外资产的管理。企业审计在这种环境下，应积极探索对国有企业境外资产的监管之路，研究境外资产审计的方式方法，监督国有企业境外投资的规模，防范境外资产带来的风险，充分发挥企业审计对境外资产的“免疫系统”功能，保障国有资产的安全和保值增值。

### （二） 加大国有企业领导人员经济责任审计力度。

2010年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。《规定》的颁布施行，是贯彻落实党的十七大和十七届四中全会精神的重要举措，是加强经济责任审计法规制度建设、规范经济责任审计行为、促进经济责任审计工作科学发展的现实需要，对于增强领导干部依法履行经济责任意识、完善领导干部管理和监督机制、促进惩治和预防腐败体系建设具有重要意义。近年，企业审计在审计署的指导下，坚持以财政财务收支为基础，通过对国有企业领导干部任期内的经济指标完成情况、做出重大经营决策情况、执行国家财经法规情况以及个人遵守廉政纪律情况等方面开展经济责任审计，在一定程度上，为正确判断领导干部从事经济工作所具有的政治素质和决策水平，评价其履行经济职责，遵守财经法纪等方面，提供了有力的参考。

实践表明，无论任中审计，还是离任审计，任职期间的经济责任与其他各项审计相结合，有效并有力地推动和促进了国有企业审计监督的力度，是实现审计监督职能的有效手段，有力的促进了国有企业治理的发展。企业审计在下一步的工作中，应加大经济责任审计的力度，增加经济责任审计的覆盖面，加强重点行业重点领域国有企业领导人员的经济责任审计，推进审计成果的有效利用，促进国有企业领导人员更好地履行职责，完善国有企业的治理。

### （三） 探索开展国有企业社会责任审计。

我国的国有企业都具有资本属性和国有属性，因此其应同时实现保值增值的经济功能与保值增值之外的社会功能。从理论上讲，经济功能是从微观层面的企业经营要求来讲，社会功能大多是从宏观层面的政府或社会要求而言。这两大功能具有内在的统一性和矛盾性。国有企业改革前，其过多的承担了社会层面的功能要求，忽视了保值增值方面的功能。改革期间，又一度强调国有企业回归市场主体的身份，注重发挥追求经济效益的保值增值功能，相比之下，国有企业理应发挥社会功能方面又明显不足。

当前，国有企业作为国民经济的主导力量，作为国家治理的重要组成部分，其不能只考虑经济效益，更要考虑社会效益，如何达到其经济功能和社会功能的统一协调正是国有企业治理中的一个难题。据财政部数据显示，国有企业2010年主要效益指标均创历史新高，实现营业总收入30.33万亿元，实现利润1.99万亿元，上交税费2.53万亿元，现处于稳定较快的增长阶段；财政部2010年收取中央企业税后利润420亿元，加上股利、股息收入1亿元，中央国有资本经营预算收入合计421亿元，中央国有资本经营预算支出安排440亿元，其中仅有10亿国有企业红利纳入公共财政预算，用于社保等民生支出；截至11月，在国资委的严格要求下，中央国有企业仍有42家未发布社会责任报告或可持续发展报告；社会科学文献出版社发布的《中国企业社会责任研究报告（2011）》称，中国企业社会责任发展指数整体低下。通过以上信息可以看出，国有企业在社会功能方面的贡献远低于其在经济职能方面，国有企业需要加大社会功能方面的发挥。