



# 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

## 试论加强对部属央企的审计监督

陈言军（审计署长沙办）

【时间:2012年12月13日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

**【摘要】**：国资委直接监管和履行出资人职责的117户央企每年都有一定比例的企业接受审计署的审计，也被社会公众所熟悉。但是笔者通过审计某部委发现，在上述国资委监管央企之外还存在一个十分庞大的、隶属各部委的国有企业群体，它们缺乏统一的监管机构、数量大、涉及行业庞杂、盈利差，而且往往行政色彩浓厚，被认为是起始于1998年国企改革的遗留产物。更为重要的是，它们大都游离于审计署的监管之外。本文试图从探析部属央企的历史渊源及特点出发，整理分析国家对部属央企的政策演变，就加强审计监督提出若干建议。

**【关键词】**： 部属央企 政策演变 审计监督

### 一、部属央企的历史渊源及特点

按照国家的有关规定，中央部委不能直接兴办企业，目前的部属央企大都挂靠于部委下属的事业单位，如果要进行论资排辈，可以说这些企业是部委的“孙子单位”。部属央企大多数产生于上世纪90年代，成立这些企业的原因很多，主要有以下几个方面：一是因为部委改革人员分流，需要解决就业；二是部委出现资金缺口，需要经营创收；三是出于简单的机关后勤服务的需要。事实上，在1998年开始大规模国企改革之后，一些经营良好的大型部属央企跟原单位进行了脱钩，经过一系列改制重组后进入了国资委直接监管央企的序列之中，因此，不少人认为现存部属央企是国企改革的死角之一。与国资委直接监管的117户央企相比，部属央企主要有以下几个特点：

一是部属央企没有统一的监管机构。与国资委直接监管的央企由国资委统一履行出资人职责不同，部属央企没有统一履行出资人职责的专门机构，而是由各部委（一般是其下属事业单位）履行出资人职责。

二是部属央企布局分散，数量大，涉及行业庞杂。目前，国资委直接监管的央企为117家，而部属央企的数量，由于没有统一的监管机构，具体数量无法统计，也未见国家有关部门公布相关数字。据有关专家估计，数量大约为6000家左右，共涉及80个部委、全国性社团组织。

三是部属央企大都资产规模小，盈利差。以笔者审计过的某部门为例，自2005年以来该部门机关服务中心累计对外投资一级公司（含代为管理单位）及其下属二、三级公司共计35家，其中注册资本1000万元以下的22家，100万元以下的7家，其中半数以上的企业2010年经营净利润为负数。

四是政企不分、事企不分有一定普遍性，一些企业不同程度受到部门权力的影响。一方面，部属央企可以利用主管部门的权力和影响力，获取垄断性或非正当性收益，形成部门化利益，影响党政机关形象；另一方面，企业的独立经营容易受到行政权力的干预和影响，往往带有行政化的影子，公司化治理结构不完善，企业难以发挥市场主体作用。

五是部属央企适用的法律法规与国资委监管央企不完全相同。可以将部属央企与国资委监管央企适用法律法规的不同归纳为三个层次：一是一些适用于国资委监管央企的法律法规虽然也适用于部属央企，但是部属央企是在其他专门法规规章的指引下才予以适用的。如部属央企在财政部印发的《中央级事业单位国有资产使用管理暂行办法》（财教〔2009〕192号）第四十条“中央级事业单位应依照《中华人民共和国企业国有资产法》、《中华人民共和国公司法》、《企业财务通则》和《企业国有产权转让管理暂行办法》等企业国有资产监管的有关规定，加强对所投资全资企业和控股企业的监督管理”的指引下，适用上述法律法规。二是一些适用于国资委监管央企的法律法规或规章，虽然没有明文规定部属央企也适用，但是从有关规定来看部属央企原则上应参照适用。如《事业单位国有资产管理暂行办法》（财政部令2006年第36号）第五十六条规定：“实行企业化管理并执行企业财务会计制度的事业单位，以及事业单位创办的具有法人资格的企业，由财政部门按照企业国有资产监督管理的有关规定实施监督管理”，因此部属央企也可原则适用国资委职能司局颁布的诸如《企业国有产权交易操作规则》（国资产权〔2009〕120号）等规定。三是专门适用于部属央企的一些规定。如财政部下发的《关于中央行政事业单位所属企业国有资产监管工作归口管理的通知》中的有关规定。

### 二、国家对部属央企的政策演变

由于党政机关和党政干部经商、办企业容易滋生政企不分、官商不分及以权谋私等问题，从上个世纪80年代起，国家就三令五申陆续出台关于禁止党政机关经商、办企业的规定。梳理自1984年以来国家历次针对党政机关兴办企业及各类经济实体出台的有关政策，可以大致将国家的政策分为三个阶段：

#### （一）严令禁止阶段（1984年-1992年）——各类党政机关包括事业单位一律不准经商、办企业

早在1984年12月，中共中央、国务院就出台了《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》。1986年2月，国家又出台《中共中央、国务院关于进一步制止党政机关和党政干部经商、办企业的规定》（中发〔1986〕6号），规定：“党政机关，包括各级党委机关和国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关以及隶属这些机关编制序列的事业单位，一律不准经商、办企业。凡违反规定仍在开办的企业包括

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

### 网上服务

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

### 互动交流

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

应同机关脱钩而未脱钩，或者明脱钩暗不脱钩的，不管原来经过哪一级批准，都必须立即停办，或者同机关彻底脱钩”，可见该规定十分严厉，即使事业单位也不准经商和办企业。

## （二）分类禁止阶段（1992年-1998年）——允许非执法类政府部门办经济实体以及事业单位不受政策控制阶段

1992年6月，国家出台《中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关兴办经济实体和党政机关干部从事经营活动问题的通知》（中办发〔1992〕5号），其第一条规定：“县及县以上党政机关(包括党委机关、国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关)，要坚决执行中共中央、国务院历来的规定，不准经商、办企业。所兴办的各类经济实体，必须与党政机关在财务、名称、人事等方面彻底脱钩”，从此次通知精神来看，党政机关不准办企业但可以兴办非企业经济实体；1993年10月，《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发国家经贸委〈关于党政机关与所办经济实体脱钩的规定〉的通知》（中办发〔1993〕17号），规定：“二、县及县以上各级党的机关、人大机关、审判机关、检察机关和政府机关中的公安、安全、监察、司法、审计、税务、工商行政管理、土地管理、海关、技术监督、商检等部门以及办事机构，均不准：

（一）组建任何类型的经济实体；（二）以部门名义向经济实体投资、入股；（三）接受各类经济实体的挂靠……三、除上述部门外的国家机关，为适应机构改革、转变职能和分流人员等需要，经批准可以组建经济实体（包括企业集团），但必须同时在职能、财务、人员、名称四个方面与机关彻底脱钩”。可见，1993年的政策将党政机关进行分类，大部分党政机关均不准兴办经济实体，但是除公安、安全、监察、司法、审计、税务、工商行政管理、土地管理、海关、技术监督、商检等具有执法权的部门以外的政府部门出于机构改革的需要，经批准可以组建经济实体。1994年9月，《国家经济贸易委员会印发〈关于贯彻党政机关与所办经济实体脱钩规定的实施意见〉的通知》（以下简称《实施意见》）明确中办发〔1993〕17号文所称“党政机关”是指县及县以上党的机关、人大机关、审判机关、检察机关、政府机关以及各级党政机关设立各类派出机构、议事协调机构和临时机构，但不包括各级党政机关所属的事业单位；“经济实体”是指经工商行政管理机关核准登记注册的企业法人和经营单位，但不包括领取《企业法人营业执照》和《营业执照》的事业单位。从《实施意见》对中办发〔1993〕17号文的解释可以进一步知道，事业单位不受不准兴办企业的政策约束。

## （三）只允许事业单位办经济实体阶段（1998年至今）

1998年，《中共中央办公厅、国务院办公厅关于中央党政机关与所办经济实体和管理的直属企业脱钩有关问题的通知》规定中央党政机关必须在1998年底以前与所办经济实体和管理的直属企业完全脱钩，不再直接管理企业。同时要求在按照中办发〔1993〕17号文的要求实现“四脱钩”（即在职能、财务、人员、名称四个方面与党政机关实现脱钩）的基础上，进一步做到解除行政隶属关系，并将其领导干部职务区分金融类企业和非金融类企业，分别交由中共中央金融工作委员会（简称中央金融工委）和中央大型企业工作委员会（简称中央企业工委）管理及人事部管理，其资产管理及有关的财务关系由财政部负责。上述规定实际上切断了部委与其所办企业和经济实体的所有政治和经济联系，中办发1993年17号文允许非执法类政府部门兴办经济实体的基础也不存在了。但是有关事业单位兴办经济实体没有受到该通知的限制，这也是现存部属央企大都挂靠于各部委事业单位名下的原因所在。

### 加强部属央企审计监督的必要性及若干建议

#### （一）加强部属央企审计监督的必要性

首先，部属央企在管理模式上政企不分，容易产生以权谋私、管理混乱等问题，审计风险较大。部属央企与其主管部委司局或事业单位（如机关服务中心）往往两块牌子，一套人马。政企不分，一方面使企业运行机制缺乏效率，不能充分发挥国有资产效益，另一方面也容易产生以权谋私等问题。例如，笔者审计某部门时发现，数年来行政主管下属企业的部门领导十人之众均从下属企业兼职取酬；与民营企业签订虚假的咨询服务合同，套取资金用于发放员工福利；重要项目存档资料缺乏妥善保管等。

其次，目前国家审计对部属央企的审计监督相对较弱。由于部属央企由各自所属部委管理，一般来讲，部属央企只有在各审计署派出审计局对部委进行预算执行审计时才能接触到。而部属央企往往不是预算执行审计项目的关注重点，因此跟审计署专门将国资委监督的117户央企作为审计对象，每年安排企业领导人经济责任审计和企业财务收支审计项目相比，审计署及其很少对部属央企进行全面、系统、彻底的进行审计，导致部属央企几乎处于国家审计监督的空白地带。

再次，加强部属央企审计是推动全面实现国企改革目标的重要步骤。2002年，党的十六大报告明确提出建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人管事相结合的国有资产管理体制。2007年，党的十七大报告进一步提出对国有经济加强政府监管和社会监督，加快建设国有资本经营预算制度，完善各类国有资产管理体制和制度。但截至目前，部属央企作为改革不到位遗留下的国企，离建立权责相统一、管资产和管人管事相结合的国有资产管理体制的改革目标还有很大的差距。在此背景下，审计机关有责任、有义务通过发挥职能作用，推动实现部属央企改革目标。

#### （二）加强部属央企审计监督的若干建议

一是增强对部属央企进行审计监督的重要性的认识。从本质来讲，部属央企和国资委监管央企都是审计署的审计对象，对部属央企进行审计监督与对国资委监管央企进行审计监督同样重要，都是审计署的职责所在。而且，由于部属央企的管理模式相对落后，问题可能更多，审计署更有必要对其审计监督，维护国有资产安全。

二是在现行审计署的分工模式下，提升部属央企在部委预算执行审计中的地位，将对部属央企的审计作为一项必需内容纳入部委预算执行审计项目实施方案，从而加大对部属央企的审计力度。

三是将对部属央企的审计同近年来开展的部长经济责任审计项目结合起来。根据2010年12月中办、国办下发的《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》第十六条：“党政工作部门、审判机关、检察机关、事业单位和人民团体等单位主要领导干部经济责任审计的主要内容是：本部门(系统)、本单位预算执行和其他财政收支、财务收支的真实、合法和效益情况；重要投资项目的建设和管理情况；重要经济事项管理制度的建立和执行情况；对下属单位财政收支、财务收支以及有关经济活动的管理和监督情况”的规定，在对各部部长经济责任审计的过程中，关注部长应承担直接、主管、领导责任的有关部属央企的经济事项，如部委对部属央企的重大投资、部属央企对外的重大投资以及部属央企的管理情况等。