



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内 站外

搜索

设为首页 | 联系我们 | 设为首页

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

国家审计、国家治理和国有企业公司治理三者作用机制初步研究

阎强（审计署成都办）

【时间: 2012年10月23日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

【摘要】本文论述了国家审计、国有企业公司治理和国家治理三者作用机制，并在此基础上，提出了如何以国家审计作为沟通渠道，推动国家治理与国有企业公司治理相互融合、彼此促进，共同实现治理水平的提升。

【关键词】国家审计；国家治理；国有企业公司治理

一、问题的提出

2011年7月，刘家义审计长在中国审计学会第三次理论论坛上作了题为“国家审计与国家治理”的报告，作出了“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”重要论段。该项理论创新融合了审计和政治学理论的研究成果，命题宏大，内涵丰富，对中国特色国家审计理论的建设具有重大意义。与此同时，我们更需要站在国家治理的视野下，重新审视现有的审计内容、方法和工作机制，特别是要立足于我国的国情，创造性地开展理论研究和建设，更好地指导审计实践开展。

以国有企业审计为例，我国宪法规定：“国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展”。我国拥有全世界数量和资产规模最庞大的国有企业，它们是捍卫和巩固我国公有制主体的经济基石，因此，国有企业的改革和健康发展是我国国家治理的重要内容。长期以来，国家审计一直按照宪法和审计法赋予的职权，积极强化对国有企业审计监督工作，并在会计信息查错纠弊、违法违规揭露查处、体制机制完善弥补等诸多方面发挥了重要作用，独创了企业领导人员经济责任审计等有效监督方式，较好实现了以监督手段服务国有企业的健康发展。当前，顺应国家审计是国家治理重要工具的新认识，对国有企业的审计中应更加注重从宏观着眼，从微观入手，深入研讨国有企业公司治理和国家治理联系机制、国家审计与前两者的沟通机制等新的理论内容，以科学指导企业审计实践。

二、国家治理与国有企业公司治理的制衡互促机制

国家治理的本质在于通过其属性及职能的发挥，协调和缓解社会冲突与矛盾，以维持特定的秩序。阶级性和社会性是国家治理的根本属性，在阶级社会，主要体现为阶级性。在社会主义社会中，国家治理既强调其阶级性也突出其社会性，社会性主要通过政治、经济、文化以及社会职能的发挥来实现治理。国家治理的目标是为了实现良好的治理，即实现“善治”。

公司治理是关于企业内外部权责关系的一种契约或制度安排，既包括外部治理，也包括内部治理。国有企业公司治理结构的目标为两个层次：终极目标和具体目标。国有企业公司治理结构的终极目标是提升公司的价值即为包括投资者在内的利益相关者创造财富，具体目标可能为国有企业内部各部门权力制衡、利益平衡；降低国有企业的交易成本和代理成本，提高运作效率；提高国有企业的盈利能力等。

从上述定义看出，国有企业的公司治理与国家治理之间具有密切关系，两者在目标上具有很大的共同性，都是为了追求目标对象的良性发展，以促进利益方能享受更多利益。按经合组织OECD《国有企业公司治理指引》所总结的西方经验，“国家应扮演一个明智的、负责任的和积极进取的所有者角色，国家应该建立一套清晰、稳定的所有权政策，并确保在保持必要程度的职业化和有效率的基础上，以一种透明、负责任的方式对国有企业实施治理”，上述论述表明，对国家治理层面“善治”的不断追求和实现，将是真正解决政企不分、股份集中等关系国有企业公司治理核心内容的重要外部保障。同时，目前反映在国家治理层面的收入分配不公、腐败滋生蔓延，其背后又都隐藏了国有企业因治理机制不到位，造成负面侵蚀国家治理良性发展的问题。因此，以国家治理视角改善国企公司治理，以国企公司治理提升促进国家治理完善，具有重大实践价值。

（一）国家治理的不完善影响国有企业公司治理中关键问题解决。当前，我国一些重大改革尚未推进完成，特别是为了更好地发挥市场配置资源的基础性作用，政府与市场的关系还尚需进一步理顺。这也直接影响到国有企业公司治理层面一些重大问题的解决，包括广受诟病的国有股“一股独大”问题，即大股东的意志就是公司的意志，束缚了产权多元化股东制衡机制的形成，不利于形成规范的公司治理结构，还包括经营者尚未形成市场化的选拔机制，国有大型企业的高管人员仍由党的组织部门或国资部门行政任命，从而不利于形成市场化的人才选拔机制，并以此建立科学合理的薪酬激励机制。这些关键问题的解决，都有赖于在市场和政府改革的基础上不断完善国家治理。



政府信息公开指



政府信息公开日



政府信息公开年



政府信息公开年

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
- 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
- 报刊图书
- 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
- 地方在线直播

(二) 国有企业公司治理中“内部人”控制问题对国家治理的影响。我国国有企业公司治理存在的主要问题包括股权结构不完善、内部人控制现象严重、各项监督主体职能弱化、委托代理链条冗长等问题，其中“内部人”控制问题对国家治理危害尤其严重。国有企业内部人控制是指国有企业董事、经理人员通过与内部职工共谋，取得企业控制权的相当大部分，并以此来侵蚀作为外部人国有股东的合法权益，这是国有企业公司治理结构中的一个严重问题，其主要的表现形式包括一是过度的占用和职务消费，内部人控制的企业行为通常不是使企业利润最大化，而是让内部控制人的利益最大化。为达到这一目标，国有企业内部控制人不仅不断提高自己的工资奖金水平，而且采取过度的职务消费如购置高级住宅、豪华轿车等，这些行为大大增加了企业成本，侵吞了企业利润；二是阻挠改革，为了维护既得利益，寻求体制的垄断保护，反对改革对自身特权利益的破除。该问题的在国家治理层面的体现就是垄断经营体制破坏市场竞争环境，垄断收益分配不公引发民众强烈不满。因此，2012年的政府工作报告就明确提出：“完善和落实促进非公有制经济发展的各项政策措施，打破垄断，放宽准入，鼓励民间资本进入铁路、市政、金融、能源、电信、教育、医疗等领域，营造各类所有制经济公平竞争、共同发展的环境”、“加大对高收入者的税收调节力度，严格规范国有企业、金融机构高管人员薪酬管理，扩大中等收入者比重，提高低收入者的收入，促进机会公平”。

三、国家审计对两项治理的融合推动机制

从世界其他国家的审计发展状况来看，国家审计主要肩负的是满足国家治理的需求，但我们以公有制为主体的国情决定了我国的国家审计要满足国家治理、国有企业公司治理的双重需求，而且国家审计对两种治理的沟通和融合，将有效促进彼此治理水平的提升。尽管沟通国家治理与国有企业公司治理具有多项途径，如国家国有企业管理部门产权管理，发改委、财政部等宏观经济管理部门政策调控，但国家审计作为国家治理的重要工具，作为国有资产安全的“守夜人”，具有独立、专业、综合的优势，通过分析矛盾、找准问题、改善治理，能够有效促进两者的融合和相互提升。国家审计将从国家治理的整体需求出发，积极推进国有企业公司治理中重点问题的化解，从而改善国家治理，又将利用国家治理的改善，推动提升国有企业公司治理水平。同时，国家审计融合两项治理的功能，不仅能够带动国有企业的发展，同时也能为社会其他所有制企业的发展创造良好环境，促进政府政策与企业发展的有机融合，并将依靠国家治理和国有企业公司治理的完善，健全社会和企业内部的控制机制，从而降低自身审计风险。

(一) 国家审计是推动国家治理的重要工具

国家治理内容涵盖了经济社会的方方面面，包括政治经济体制、就业和居民收入、社会保障、教育文化卫生等，从国家治理整个系统看，不同的部门在系统中发挥着不同的功能和作用，国资经营等生产经营管理部门可被比喻为发挥造血功能作用，而监察、审计等部门则发挥的是免疫功能作用，因此，国家审计从无到有，从不完善到成为国家治理的重要工具的历史转变，反映了国家审计作为国家治理的子系统因国家治理整体需求而产生，又因其发展而不断向前发展。

(二) 国家审计是推动国有企业公司治理的重要手段

随着我国经济体制的变化，国有企业先后经历了计划控制、放权让利、“利改税”、承包经营责任制、建立现代企业制度、建立现代产权制度等多个阶段。现代企业制度的总体目标即是党的十四届三中全会提出的“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”。在此背景下，国家审计对国有企业的监督形式也发生根本性的变化，由传统单一账项审计，转变为包含了会计信息、违法违规、国家安全、民生利益、环境安全等众多内容的综合性审计，而其核心目标就是要促进国有企业建立完善的公司治理，实现企业的科学可持续发展。

四、国家审计推动两项治理水平提升的对策

在认清国家治理与国有企业公司治理之间存在的深刻联系，国家审计肩负融合两项治理的责任之后，应更加自觉的去创造条件，促进两者的融合，发挥相互促进的效应。

(一) 深化理论认识。国家治理与国有企业公司治理的融合提升，并不是一个简单的过程，涉及的利益主体众多，要准确把握各个利益主体的需求，做好利益协调。同时，要认真研究两项治理存在的核心症结和问题，特别是探寻各自问题的深层联系，以便于在改革过程中，发挥纲举目张的作用。还要强化高度意识、联系意识，自觉站在完善治理角度，开展国有企业审计和其他审计事项。

(二) 转换工作重点。在当前的国有企业审计中，要以国家治理的高度去确立审计的重点内容和方向，应突出权力运用和资源分配、国有企业垄断收益的分配、国家安全和民生利益事项的审计，要强化国有企业公司治理基础机制建立的检查，包括是否依照《公司法》要求设立了董事会、监事会，是否依照规定聘请了外部董事等。同时，要通过对国有资产管理机构经济责任履行情况和其他相关单位的审计，积极解决制约国有企业完善公司治理的外部环境问题，重点推动股权多元化、市场化选拔人才机制等问题的向前发展，充分实现以国家治理的完善，促进国有企业公司治理水平提升。

(三) 创新组织模式。为适应新的审计要求，建立“微观—中观—宏观”一体的审计新机制，需要打破传统审计按专业分工的局面，可积极探索以事项分工新的审计组织方式，即针对国家治理或者国有企业公司治理中的一些重大问题，确立专门调查主题，将国家宏观部门、行业管理部门或社会组织、企业和社会个体都纳入审计调查范畴，积极推行横向审计联合，彻底解决过去分专业审计中的一些认识盲区问题，如对国有高管薪酬过高问题，就要弄清究竟是市场原因，还是政策原因。若是政策原因，究竟是企业原因，还是政府原因，从而在全方位的了解后有的放矢提出建议。在这种组织模式下，对国有企业的审计应与对国资监管部门的审计融合，金融企业的审计应与对金融监管的融合，从而为国家治理与国有企业公司治理的有机融合开辟渠道。(阎强)