



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外

搜索

设为首页 | 联系我们 | 网站地图

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

治理审计观导向下企业审计的功能及实现途径

毛艺平（审计署广州办）

【时间: 2012年09月25日】

【来源:】

【字号: 大 中 小】

摘要: 国家审计依法用权力监督制约权力, 是国家治理的重要组成部分, 对完善国家治理具有重要作用, 本文将这种观念概况为治理审计观。在治理审计观导向下, 企业审计作为国家审计的重要组成部分, 审计工作应该要发挥政府责任的落实及反馈、推进行业健康发展等六大功能; 并应该从四个方面来保障治理审计观下企业审计功能的充分发挥。

关键字: 治理审计观 企业审计 功能 实现途径

2011年7月8日, 刘家义审计长在中国审计学会第三次理事会上提出“国家审计是国家治理的重要组成部分, ……国家审计应在国家治理中发挥重要作用”的重要论述。自此, 学术界和实务界展开了广泛研究和探讨, 主要集中在国家治理的内涵、国家治理和国家审计的基本关系、国家治理视角下国家审计的新发展等理论领域。本文试图从国家审计的中观层面, 即企业审计领域出发, 结合企业审计工作的实践来探讨在国家治理视角下企业审计工作的应实现的功能以及实现途径。

一、治理审计观的提出

治理 (Governance) 原意是控制、引导和操纵, 在近现代社会科学领域, 治理很少被用到, 只是偶尔作为“统治” (Government) 的同义词。直到20世纪90年代, 治理理论的新起反映了当代和现代社会重大转型, 都是政府和市场之间不完善的选择。政府、市场和公民社会之间的关系以及相互作用发生着新的变革。由此可见, 治理理论就是对社会转折造成不可治理性的回应。国家是统治阶级意志的集中体现。基于治理的理论特点, 国家治理就是通过配置和运行国家权力, 对国家和社会事务进行控制、管理和提供服务, 确保国家安全, 捍卫国家利益, 维护人民权益, 保持社会稳定, 实现科学发展, 集中表现在发现阻碍和影响社会发展的宏微观因素, 并积极协调解决。由此而言, 国家治理的本质就是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, 实质就是为把“冲突”控制在“秩序”的范围内而对社会公共事务进行管理的活动和过程。

目前, 我国社会除了一些长期存在的体制性、结构性问题外, 经济运行中还有一些新的变化。国家审计不断发挥审计“免疫系统”功能, 为保障国家安全和实现社会稳定, 要求关注国家安全问题; 为维持国家内部秩序和实现依法治理, 要求对权力监督和制约; 为实现国家和社会科学发展, 不断发现体制、机制和制度性缺陷与障碍, 发挥建设性作用, 督促政府责任落实。在这一过程中, 国家审计依法用权力监督制约权力, 其本质是国家治理这个大系统中的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, 对完善国家治理具有重要作用, 本文将其概括为治理审计观。

二、治理审计观导向下企业审计功能的再定位

企业审计是国家审计的重要组成部分。在治理审计观导向下, 企业审计自然也是国家治理的组成部分之一, 对推动和服务于国家治理同样应当发挥积极作用。

一是开展政策贯彻执行审计以及政策绩效评估, 明确国家治理中政府责任的落实及反馈。转变经济发展方式, 调整国家战略性结构布局, 发展战略性新兴产业等一系列国家宏观经济政策的贯彻落实, 都离不开在国民经济中占有十分重要地位的国有企业来具体贯彻落实。企业审计就是要对国家资源的有效配置、经济资源战略规划和结构调整、行业产业振兴规划等重大决策部署和宏观经济政策措施情况进行跟踪审计, 发现政策贯彻落实中存在的问题, 促进国家方针政策观测落实, 为国有经济合理布局, 科学发展发挥积极作用。另一方面, 这些宏观经济政策在制定并实施后, 其执行过程和执行效果应进行政策绩效评估。治理理论的一个基本特性就是互动性, 传统的政府统治的权力运行总是自上而下的, 而国家治理则强调互动性, 互动的主体以政府为主, 又包括了公民、其他非政府组织等第三部门, 这些社会主体以不同方式参与, 并在不同层面发挥着作用。从这个角度看, 企业审计应该在政策执行效果方面进行评估, 并吸收社会公众对政策执行的意见等信息, 反馈到有关政策制定部门, 最终达到国家治理的良性互动。

二是加大行业性体制、机制建设和完善情况审计, 促进企业所属行业健康发展。国有及国有控股的国有企业是我国国民经济的支柱, 尤其是中央企业, 大多分布在关系到国计民生、国家经济命脉的重要领域, 与国家安全、社会发展以及人民生活息息相关; 产业、资本和资源聚集领域和集中度又集中体现了我国国家竞争力, 某些行业的体制、机制性建设和完善直接构成国家治理的一部分。如石油石化行业涉及石油储备



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
- 订阅须知
- 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

问题直接关系到我国石油安全问题，成品油定价直接关系到千家万户民生问题，这不仅在我国，乃至世界各国都是国家治理中的重要环节。因此，中央企业自身个体是否健康发展往往关系到国家某一行业的健康可持续发展，进而关系到国家经济安全与发展。由此看来，企业审计应该本着从国家治理的高度出发，在查处企业自身问题的同时，关注并发现企业所处行业的体制、机制性问题，尽早揭示并反映，有助于行业主管部门决策，是做好国家治理工作的重要方面。

三是增强对企业法人治理结构和内部管理审计，推进企业可持续健康发展。近年来，国有企业不断加强现代化管理手段，健全和完善公司内部控制系统，在维护国有资产安全、促进国有资产保值增值方面取得一定效果。但是，也存在一些内部控制管理不到位，权利制衡缺失等问题。在治理审计观下，企业审计尤其要关注企业内部管理情况：一是发挥对法人治理结构的监督作用。随着经济社会的不断发展，国有企业所有制结构、投入多元化，企业审计首先应关注企业法人治理结构的运行情况，国有派出人员是否依法依规履行国有股东代表的职责；二是发挥对企业内部管理运行情况的监督作用。

四是加大对企业及相关部门重大违法违规案件查处，促进企业和行业廉洁从业。2010年，审计署向司法、纪检监察机关移送案件线索和事项100余件，其中国有企业投资、土地和采矿权出让、工程招投标等是案件的高发环节。可见，对查处重大违法违规案件是审计工作常抓不懈的一项重要内容。要推进和服务于国家治理，企业审计首先务必加大对重大违法违规案件的查处力度，促进社会公平与正义。这是企业审计工作的基础和核心。

五是强化企业经营和行业管理范围内民生问题审计，了解人民群众的合理诉求。治理理论不同于基于领土为界的政府管理模式，其主体涉及的对象比较宽泛，包括政府和公民等。治理理论的一个基本特征就是互动性，要推进国家治理，国家审计需要将“推进法治、维护民生”作为审计工作的目标。一是企业审计要结合建立健全基本公共服务体系，推动社会主义和谐社会建设的目标，关注医疗卫生、教育、养老、就业、失业、社会保障、社会救济、社会福利等重点民生项目和资金的审计监督，促进依法治国。二是在企业审计项目内，结合重大工程质量与安全、重大拆迁安置、职工薪酬、职工保险等关注民生问题开展审计工作，了解人民群众合理诉求，推动建立政府与公民之间的合作与互动关系，促进公民社会成长。

三、治理审计观向下企业审计功能的实现途径

（一）进一步牢固树立科学审计理念，适应国家治理新要求。

企业审计发挥上述功能，首要任务是审计观念的转变，牢固树立科学审计理念。刘家义审计长在《当前审计工作的形势和任务》中指出，科学的审计理念就是要以科学发展观为指南和灵魂，严格坚持依法审计，把推进民主法治、推动改革开放、促进改善民生作为目标和首要任务，促进整个经济社会可持续发展。可以看出，科学审计理念的目标就是服务于国家治理的，主要体现在以下三个方面：一是建立审计工作应维护国家经济安全的理念。把传统的财务收支审计观念转变到不仅要查处重大违法违规问题，还需维护国家财经法规，关注国有资产安全、民生安全以及环境安全等方面。二是建立审计工作应服务于民生、服务于发展的理念。要牢固树立“民本审计”的根本理念，把推进法治、维护民主、推动改革、促进发展、改善民生作为审计工作的出发点和落脚点，始终沿着中央经济工作的重心和方向，更加有效地开展审计监督，促进经济社会又好又快发展。三是建立审计工作应发挥建设性作用的理念，推进企业审计公告制度。各级审计机关对查出的问题和被审计单位存在的漏洞，要立足于推动改革、完善制度、规范管理，注重从体制、机制和制度上进行深入的综合分析和提炼。通过逐渐完善审计成果转换机制，并针对审计所发现的问题提出建设性审计建议，以服务于政府管理和决策，促进审计成果转化为审计生产力。探索性开展企业审计公告制度，增强社会和公众的舆论监督。

（二）进一步改进审计项目组织模式，提高企业审计的实效性。

目前，企业审计除独立承担企业审计项目外，在个别大型综合性审计项目中已逐步与财政、金融、投资等审计领域相结合、互促进。如近年来组织实施的地方政府性债务审计项目和全国社会保障资金审计项目，就集中了中央和地方所有审计力量参与；又如近年来实施的财政大格局项目，在原有的财政、金融、企业等专业领域分工的基础上，将各领域的审计队伍整合到“条”、“块”分工上来。但是，除了上述大型综合性实施的项目外，在治理审计观向下，项目组织模式在企业审计领域内还有待改进：一是站在国家治理的高度完善现行的国有企业审计受托制。目前，企业审计的项目主要分为企业领导人经济责任审计和一般性财务收支审计。而经济责任审计由中组部委托，开展的均为企业领导人离任审计。从国家治理的角度来看，企业审计项目的制定除完成受托经济责任审计外，还要围绕中心、服务大局，围绕经济社会发展和群众切身利益方面的难点、热点问题，围绕国家经济安全和国家利益的突出问题，围绕深化改革和民主法制建设的重大问题，做好企业或行业的审计项目计划。二是站在行业可持续发展的角度增加综合类审计调查项目。国家治理关注关系国计民生重要行业的发展与稳定，无论是经济责任审计项目、财务收支审计，还是专项审计调查，都应该侧重于对行业类企业的审计。如2009年，审计署同时开展了对中国航空公司、东方航空公司和南方航空公司经济责任审计，这三家航空公司基本上代表了我国航空运输业，审计发现的问题一定程度上代表了我国航空运输业存在的共性问题，有助于研究行业体制、机制性问题。审计项目组织应该鼓励对同行业企业同时进行审计，加强行业性体制机制性问题研究，也将有助于企业审计进一步在国家治理中发挥积极作用。三是进一步增强企业审计项目的计划性，做好分类统筹。企业审计专业性较强，不同的企业审计部门难以对所有企业领域都进行深入研究，建议在审计项目计划过程中，结合不同企业审计部门的专长、特点以及熟悉领域，做好分类统筹。

（三）进一步创新审计工作方式，提高企业审计的研究性。

传统审计观下，企业审计十分注重核查问题的能力，在治理审计观下，除继续加大对重大违法违纪案件的查处力度外，还需进一步加大体制性障碍、制度性缺陷的分析研究和解决力度，将促进反腐倡廉和促进深化改革、民主政治建设双重并重，因此，提高企业审计的研究性也就尤为重要。一是加快企业审计信息化建设。近几年，中央企业在信息化建设上有较大的提升，企业资源管理平台信息化程度较高。企业审计首先要建立在对方的信息化平台之上，充分掌握数据资源，才能达到综合分析的效果。当前，审计任务繁重和审计力量紧缺是企业审计的一个突出矛盾，这种情况下，十分有必要加大企业审计信息化建设，将现代化计算机分析手段运用于企业审计领域，即是适应企业信息化高度发展的要求，也是提高企业审计工作效率的必要手段。二是增强企业审计人员的分析研究能力。审计需要职业敏锐性，也需要综合研究分析能力。企业审计不但要揭示和处理发现违法违规问题，更应当必须抓好对审计成果的开发、提炼、综合分析与应用，从发现的问题中抽象出体制、机

制、制度方面的原因，通过对问题形成原因的深入分析研究，深化改革，完善体制、机制、制度，提出有针对性地切实可行的建议。

（四）进一步完善审计法律法规，为企业审计作用发挥创造外部环境。

国家审计必须坚持“依法审计、围绕中心、服务大局、突出重点、求真务实”的工作方针，依法审计是基本要求。随着我国经济社会的发展和进步，审计法律法规体系已经逐步建立。但是，国家审计要更好地推动和服务于国家治理，还需进一步完善审计法律法规，为国家审计作用的发挥创造良好的外部环境。（毛艺平）