加强国有资产安全监督的审计思考

周晓芬

（武汉市审计局　武汉　430022）

【摘要】国有企业是我国国民经济的命脉，对于增强我国的经济实力发挥着十分重要的作用。然而，国有资产低效运营、低价转让、虚假评估等，致使国有资产流失十分严重。本文试从国家审计及各级国资监管部门要充分发挥监督作用角度，来探讨维护国有资产安全的新举措。

【关键词】国有资产　监督　审计思考

加强国有企业审计，维护国有资产安全，是国家审计参与国家治理并发挥积极作用的重要措施之一。及时揭示、纠正国有企业经营管理过程中国有资产流失的问题，分析、查找国有资产流失的原因，提出防范国有资产流失的建议，是审计人员践行“责任、忠诚、清廉、依法、独立、奉献”的核心价值观，发挥“免疫系统”作用的体现。

一、国有资产安全审计的重点

1. 以合规性、效益性为目标，强化企业重大投资项目审计。对外投资是企业获取收益的途径之一，但是如果企业领导人不做充分的市场调查和科学论证，不进行可行性分析，盲目决策，甚至借对外投资转移国有资产，则势必导致国有资产流失，因此必须加强对企业重大投资项目、资金使用、资源利用等相关权力和责任的监督。

企业对外投资包括投资股票、期货、联营、举办第三产业等。审计人员审查重大投资项目时，除在关注立项审批的程序是否合法、完善，项目可行性报告是否真实、科学，项目的管理是否建立健全等问题外，要重点关注对外投资的效益，采取数据分析，运用一些经济指标比如投资利润率、净资产收益率、投资回收期等进行计算；运用趋势分析法、风险分析法等方法进行审计分析，按照国家法律与行业标准，采取定性与定量相结合的方法进行判断，以国有资产保值增值为导向评价企业对外投资的经济性、效率性和效果性。

2. 以合法性、效果性为目标，强化对企业资本运营审计。资本运营是企业以优化产业结构，盘活国有资产，确保国有资产保值增值为目的进行的一种资产经营方式，而现阶段企业盲目、无效益资产的重组导致国有资产流失问题严重。审计人员需把握企业资本运作中的资产评估、资产处置等关键环节，首先重点关注企业资本运作事项本身是否符合国有资产管理法等规定；其次要关注资本运作程序是否合规，是否经过股东大会、国资委等部门审核、批准；第三要关注资产评估是否公允、准确。在资本运营之后进行企业营运能力和社会贡献力的分析评价。

3. 以真实性、公允性为目标，强化关联方交易审计。随着市场经济的不断发展和完善，国有企业规模、组织形式和治理结构发生了巨大变化，许多企业通过收购兼并、参股、控股、重组等形式成长为企业集团，集团公司一方面可以通过利用关联方交易优化内部资源配置、提高资产盈利的能力，降低交易成本，提高资金营运效率；另一方面，受利益的驱动，一些公司利用关联方交易来调节利润或者进行资产利益的转移，造成国有资产流失。

总的来说，企业的关联方交易大致可分为产品购销、劳务提供、内部融资、资产置换、提供担保等。无论是哪种关联方交易，审计人员都要重点关注资金流向，做深入细致的延伸。在关联企业产品购销方面，审计人员要关注交易价格是否正常，是否存在销售后短期内回购，是否存在低价出售给无须经手的中间企业，交易价款是否支付等，防止企业利用关联方交易，虚增收入利润或转移资产。关联企业劳务提供是企业经济活动一个十分重要的方面，包括营销策划、工程代理、维修、广告宣传等，审计人员要关注劳务合同的签订是否公允，费用的给付是否符合市场规律，财务核算是否合规等。在资金通融方面，审计人员要将关联方拆借资金利率与市场同期利率进行比较，关注财务费用的核算，对借款企业的偿债能力进行分析，防止企业转嫁风险。在资产置换方面，审计人员要重点关注资产置换是否平等，置换收益是否体现，防止借置换之机转移国有资产。

4. 以合规性、完整性为目标，强化企业对外担保、对外借款的审计。在企业发展壮大过程中，资金的保障是企业得以持续经营的前提条件，随着企业规模的扩大，贷款

的增加,对外担保被企业普遍采用,如母公司为子公司担保、子公司互保即关联方担保、对外部企业担保等,企业间短期借款也成为一种融资方式,但是如果融资方到期不能偿还债务,必然会给另一方带来风险。

企业担保和借款分为对外担保和借款与关联方担保和借款两大类。审计过程中,审计人员要重点关注企业外部担保及借款情况,审查对外担保的内部控制制度是否符合相关法律法规、是否得到有效执行,担保事项是否在财务报告中进行了信息披露,同时被担保方的财务状况、信用程度、近几年盈利情况、偿债能力等也是不可缺少的关注内容。关联方担保及借款则要关注其贷款利率是否符合国家规定,有无抬高或压低现象,相关的财务核算是否符合会计准则的要求,财务费用的核算是否准确、利息收入是否得以真实反映。

二、审计终结之后立足整改,充分发挥国家审计的建设性作用

1. 健全内部管理机制,促进企业规范运行。会计核算和财务管理不规范、部分重大决策事项不符合规定等是企业普遍存在的问题,而企业内部控制制度不健全,内部管理薄弱是这些问题屡禁不止的根源所在。审计要注重监督与服务相结合,一方面要抓紧落实问题整改,另一方面对这些问题进行深入分析,查找深层次原因,要着力促进企业加强管理,完善企业内部制度,推动企业深化改革和科学发展,充分发挥国家审计的建设性作用。

2. 献计献策,促进国家加强和改进宏观经济管理。国家审计要发挥其职业优势,加强对同类问题和同类型审计信息的综合分析,通过对审计情况的概括总结,从完善机制、体制、制度角度进行深入思考,从现象到本质、从微观到宏观寻找从源头上解决问题的意见和建议,提出促进制度完善、规范市场秩序、强化经营管理、防范风险的建议;加大审计成果的开发力度,做好企业重大经营问题归纳及未来风险的预测,通过审计报告、审计信息宣传和专题报告等多种渠道反映,提高审计成果的层次,为政府宏观决策提供有价值的信息。

三、保障国有资产安全的其他配套制度建设

1. 完善管理者业绩考核制度,加大违法犯罪的惩戒力度。无论是企业改制重组,还是经营管理不善,或者是决策失误造成的国有资产流失,企业管理者都难辞其咎。究其原因,除了管理者违背客观规律,不顾国家政策,缺少风险意识外,对企业管理者缺少监督,对其经营业绩的考量不够科学,对其过失或违法行为处罚偏轻等,是导致管理者敢于冒险,触犯法律的主要原因。

建议完善企业管理者经营业绩考核机制,建立奖罚有序、有市场竞争力的激励约束机制,健全有关国有资产保值增值的财务指标考核体系,完善企业的可持续发展评价方法,健全以盈利性指标为主,与企业净资产收益率挂钩的考核评价办法;对决策失误造成国有资产流失的,建立问责制度,加大对管理者过失处罚力度;对以非法侵占国有资产为目的的犯罪行为,加快赃款赃物的追缴效率,扩大罚金的适用范围,加大刑法惩处力度,增强企业管理者对法律的敬畏之心。

2. 充分发挥政府职能部门的外部监督作用,构建全方位的监督体系。《企业国有资产法》从人大监督、行政监督、审计监督和社会监督四个层面规定了对国有资产的监督,建立了避免国有资产流失,保障国有资产安全的预防体系。

人大具有高层次的监督作用,应有效发挥人大对国有资产监督管理部门的人事建议权、企业高管的审核任免权、资本经营预算的审查权、企业重大决策的审核权等监督作用,有效制约政府部门和企业为了局部利益进行的国有资产处置和利用,保证国有资产的安全。

充分发挥国资委在履行出资人职责方面的监督权限:一是在国有资产处置的批准、核准或备案工作中,加强国有资产流失重要环节监督,维护所有者权益;二是完善企业经营业绩考核办法、薪酬管理制度、国有资产损失责任追究制度等,确保国有资产保值增值责任落实到位。

审计机关要全面贯彻审计署十二五规划的要求,加强对国有企业资金、权力和责任的审计,将审计关口前移,从事前、事中介入国有企业重大投资、企业改制、重组及股权转让等行为的审计监督,加强企业法人治理结构及内部控制制度的建立和执行情况的审计监督,主动防范国有资产流失。

3. 加大对中介机构的监管力度,规范其执业行为。在进行资产重组、股权转让等资本运作时,企业与中介机构串通作弊、弄虚作假,造成国有资产流失的现象屡见不鲜。如会计师事务所不认真履行职能,对企业的会计资料没有进行必要的函证、重算、分析等审计程序,直接就企业提供的会计报表等财务资料,出具无意见的审计报告。再比如,评估机构不履行评估程序,对企业提供的资料不根据市场价值加以分析估计,而是按照企业的意图,随意抬高或压低国有资产价值。

财政部门、国家审计机关要加强对会计师事务所、资产评估机构的监督管理,对与企业恶意串通,明知企业行为与国家有关规定相抵触,明知被审计单位的财务会计处理会直接损害利益关系人的利益,仍出具虚假审计、验资、资产评估报告,给国家或企业造成损失的中介机构及相关责任人严肃查处,必要时追究其连带责任。

主要参考文献

周树大.企业资本运作及其审计.中国内部审计,2007;4