

中央企业审计结果公告信息含量剖析

——基于2007~2015年审计结果公告

吴 勋(副教授), 闫继堃

【摘要】按照我国“反腐、改革、法治、发展”的总要求,国家审计全覆盖将逐渐成为一种常态,中央企业审计结果公告有助于发挥国家审计监督、抵御与预防功能,其重要性毋庸置疑。本文选取审计署2007~2015年度中央企业审计结果公告为研究样本,梳理审计结果公告基本特征,分析审计结果公告反映的问题,并提出审计结果公告的完善建议,以促进中央企业可持续发展。

【关键词】国家审计; 中央企业; 审计结果公告

【中图分类号】 F239

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)12-0101-4

一、研究背景

随着党的十八大、十八届三中全会、十八届四中全会以及《国务院关于加强审计工作的意见》对于国家审计关注度的提高,按照“反腐、改革、法治、发展”的总要求,国家审计全覆盖将逐渐成为一种常态;国有企业、国有资本审计监督将趋向严格,国家审计在国家治理中的基石和重要保障作用日益凸显。

国有企业是我国经济发展的支柱,中央企业作为国有企业的排头兵,在经济发展中发挥着主导作用和示范效应。中央企业审计结果公告有助于发挥国家审计的监督、抵御与预防功能,有助于督促企业实现“边审边改”、“即整即改”与“持续整改”,并日益成为中央企业提升管理水平、培育竞争优势、塑造良好形象、实现可持续发展的信号传递途径。

事实上,中央企业审计结果公告可以追溯至2007年1月19日开始发布的中央企业工程项目审计报告。从2010年6月13日起,审计署开始发布中央企业财务收支结果审计报告,围绕审计结果公告的基本情况、审计发现的主要问题、以前年度审计发现问题的整改情况、审计处理及整改情况等进行了相应披露。中央企业审计结果公告已历经9年,那么审计结果公告具备哪些基本特征?工程项目审计和财务收支结果审计暴露了哪些违规问题?

针对以上问题,本文面向中央企业审计结果公告信息含量这一研究主题,选择2007~2015年审计结果公告为研究样本,统计分析审计结果公告特征与反映的问题,进而提出审计结果公告的改进思路,以期引导中央企业可持续发展。

二、中央企业审计结果公告概述

(一) 审计结果公告基本类型

中央企业审计结果公告一般选择在审计署网站“公告报告”专栏发布,经统计,审计署在2007~2015年度累计发布审计结果公告79份,包括财务收支审计结果公告和工程项目审计结果公告。其中:财务收支审计结果公告于2010年6月13日首次发布,至2015年9月底累计发布70份,占88.61%;工程项目审计结果公告于2007年1月19日首次发布,至2015年9月底累计发布9份,占11.39%。具体情况如图1所示:

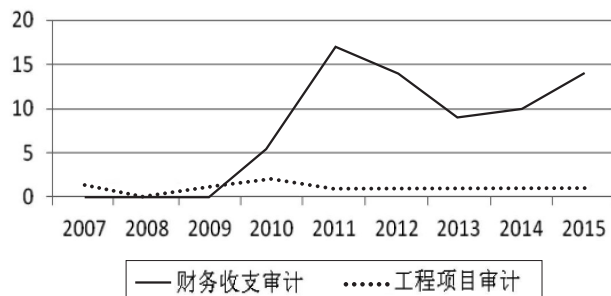


图1 审计结果公告基本类型

由图1可以看出,2007~2015年期间中央企业审计结果公告呈现出以财务收支审计为主,以工程项目审计为辅,且审计对象数量逐渐增多和范围逐渐扩大的趋势。然而,与纳入国务院国有资产监督管理委员会监管范畴的112家中央企业的总数相比较,审计署审计结果公告范围相对有限,仍然具备推广实施的广阔空间。

【基金项目】 陕西省社会科学基金项目“国家治理导向的财政预算审计实现路径研究”(项目编号:2015R002)

□ 审计与 CPA

(二) 审计结果公告构成要素

中央企业审计结果公告主要由基本情况、审计发现的主要问题、以前年度审计发现问题的整改情况、审计处理及整改情况四大部分组成。以下对2010年以来中央企业财务收支与工程项目审计结果公告的构成要素进行分析,分别如表1、表2所示:

表 1 财务收支审计结果公告要素

时期	财务收支审计结果公告要素
2010~2012年	基本情况及审计评价意见、审计发现的主要问题及整改情况
2013~2015年	基本情况及审计评价意见、审计发现的主要问题、审计处理及整改情况

表 2 工程项目审计结果公告要素

时期	工程项目审计结果公告要素
2010年	基本情况、取得成效、存在的主要问题和整改情况
2011~2012年	基本情况、审计评价、审计发现的主要问题和整改情况
2013年	基本情况、取得成效、审计评价、审计结果和整改情况、审计意见
2014年	基本情况、取得成效、审计发现的主要问题
2015年	基本情况、取得成效、审计发现的主要问题、审计处理和整改情况

表1和表2的分析结果显示:我国中央企业审计结果公告已经形成了以审计背景、审计评价以及审计处理意见为核心的基本框架。其中,财务收支审计结果公告的格式相对较为统一,主要反映了中央企业审计财务收支审计评价意见、审计处理及整改情况;工程项目审计结果公告格式的一致性相对较差,审计报告要素缺乏连贯性,可能影响审计报告的可比性。

(三) 审计结果公告主要内容

表3为中央企业审计结果公告的主要内容。

表 3 审计结果公告主要内容

正文结构	主要内容
一、基本情况	集团公司成立时间、注册资本、二级单位户数、主要业务领域、年度合并财务报表主要数据
二、审计发现的主要问题	会计核算和财务管理存在的问题;贯彻实施国家宏观经济政策方面存在的问题;重大经济决策方面存在的问题;招投标等工程项目管理方面存在的问题;内部管理存在的问题
三、以前年度审计发现问题的整改情况	是否进行了整改
四、审计处理及整改情况	对审计发现的问题,审计署是否依法出具了审计报告、下达了审计决定书,要求央企予以整改。上述问题的整改情况,由国投公司在相关媒体上公告。此外,本次审计发现的下属单位涉嫌经济违法案件线索是否依法移送有关部门调查处理

由表3可知,中央企业审计结果公告主要围绕基本情况、

审计发现的主要问题、以前年度审计发现问题的整改情况、审计处理及整改情况等方面展开。相对而言,审计发现的主要问题是审计结果公告披露的重点内容,审计处理及整改情况则相对薄弱,类似“本次审计发现相关违法违规问题线索,已依法移送有关部门进一步调查处理”的审计结论普遍出现,但调查处理结果不得而知,说明中央企业审计处理反馈情况存在缺失,审计的国家治理功能实现不够理想。作为国家治理不可或缺的组成部分,国家审计理应充分履行职能,服务国家治理需求,实现公共受托经济责任问责与监督功效。

(四) 审计结果公告时间效应

在审计署2007~2015年度发布的79份中央企业审计结果公告中,仅有2份审计结果公告发布时间与审计结束时间跨度小于等于6个月;有62份审计结果公告发布时间与审计结束时间跨度在6个月到12个月之间;有15份审计结果公告发布时间与审计结束时间跨度大于12个月。审计结果公告时间具体情况如图2所示:

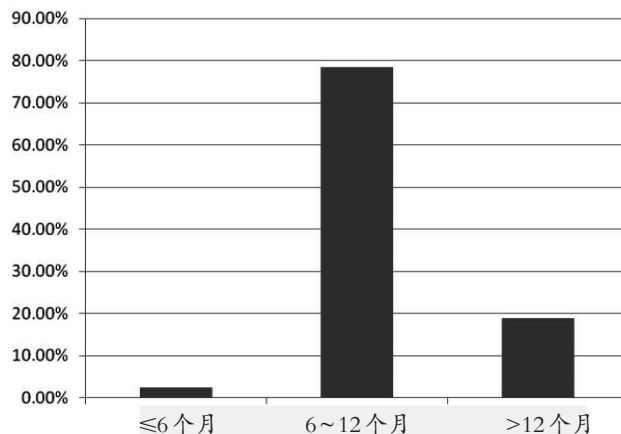


图 2 审计结果公告发布时间

从图2可知,中央企业审计结果公告发布时间主要集中在审计结束后的半年到1年之间,甚至超过1年,这说明审计结果公告存在一定的时间滞后效应,可能影响审计结果公告的信号传递效应,因此,国家审计透明度仍然具有提高的空间。

三、中央企业审计结果公告反映的问题

(一) 审计发现违规违纪资金和违法案件情况

根据2007~2015年度中央企业财务收支与工程项目审计结果公告,2007年度违规违纪资金总额为20.93亿元,无违法案件移送;2009年度违规违纪资金总额为35.07亿元,无违法案件移送;2010年度违规违纪资金总额为411.46亿元,存在8起违法案件移送;2011年度违规违纪资金总额为2290.55亿元,存在16起违法案件移送;2012年度违规违纪资金总额为1410.20亿元,存在42起违法案件移送;2013年度违规违纪资金总额为1933.07亿元,无违法案件移送;2014年度违规违纪资金总额为2511.44亿元,无违法案件移送。具体情况如图3、图4所示。

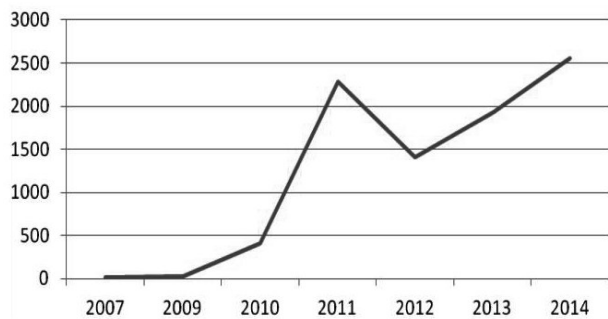


图 3 审计发现的违规违纪资金总额

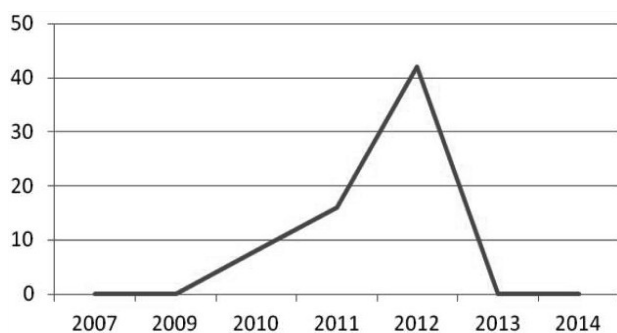


图 4 审计移送违法案件数量

从图3和图4可以看出,审计发现的违规违纪资金总额整体呈现上升趋势,而违法案件移送量呈现下降趋势,说明国家审计监督功能发挥较好,而国家审计治理功能存在缺失,这可能影响依法从严治企的宏观目标,因此,国家审计治理功能仍然具有改善和提高的空间。

(二)中央企业重点违规违纪领域

根据中央企业财务收支与工程项目审计结果公告,以违规违纪涉及资金总额为划分依据,发现半数以上违规违纪资金出现在国家经济政策与重大经济决策领域,占51.31%,另有38.83%的违规违纪资金存在于内部控制管理领域,有8.24%的违规违纪资金存在于会计财务领域,有1.62%为其他问题。具体如图5所示:

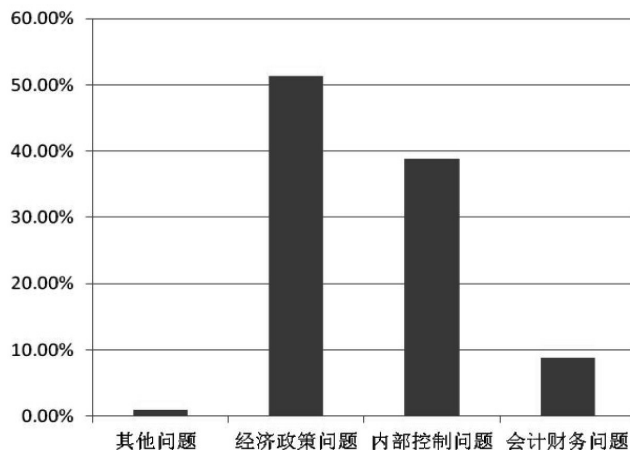


图 5 审计发现重点违规违纪领域

由此可见,审计结果公告反映出中央企业重点违规违纪领域较为集中,主要集中于国家经济政策与重大经济决策、内部控制以及会计财务三个方面,审计署理应加强这三方面的审计调查与整改力度,从“人、权、财”三方面全面进行审计监督,避免中央企业管理不当所产生的资金滥用与国有资产流失行为。

(三)中央企业常见违规违纪问题

1. 财务收支审计结果公告。中央企业财务收支审计结果公告中揭示的常见违规违纪问题主要包括会计核算和财务管理、执行国家经济政策和企业重大经济决策、所属企业管控、信息化建设管理、金融业务管理、工程项目管理、违规经营、内部管理问题等18个方面。如图6所示:

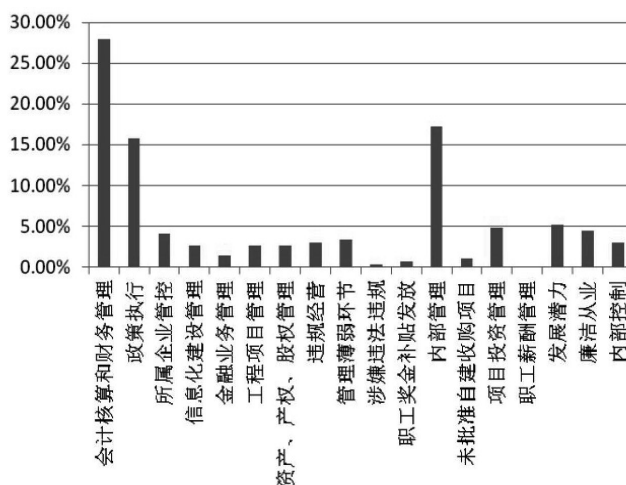


图 6 财务收支违规违纪现象

由图6可以看出,依据违规违纪具体表现形式区分,会计核算和财务管理、内部管理、执行国家经济政策和企业重大经济决策是中央企业财务收支领域高频度发生的违规违纪现象;项目投资管理、廉洁从业、所属企业管控、违规经营、发展潜力等方面也是常见问题。具体而言,部分中央企业存在财务管理不规范、会计核算不准确、报表编制不完整等问题;部分中央企业存在对内部管理重视不够、内部制度执行不力、对下属单位的内部管控薄弱等现象。

审计结果公告能够反映中央企业经营管理合规程度,从而为监管当局推动企业顶层设计、完善体制改革提供决策参考。值得关注的是,现行审计结果公告重在强化业务合规性审计,经济管理绩效性审计相对较弱;中央企业作为国民经济的排头兵,绩效审计亟待深入拓展,以促进企业持续经营能力的提高。

2. 工程项目审计结果公告。中央企业工程项目审计结果公告中揭示的违规问题集中在招投标和开发经营、工程监理、采购材料、合同管理和执行、会计核算和财务问题、环境保护和治理问题等16个方面。如图7所示:

□ 审计与CPA

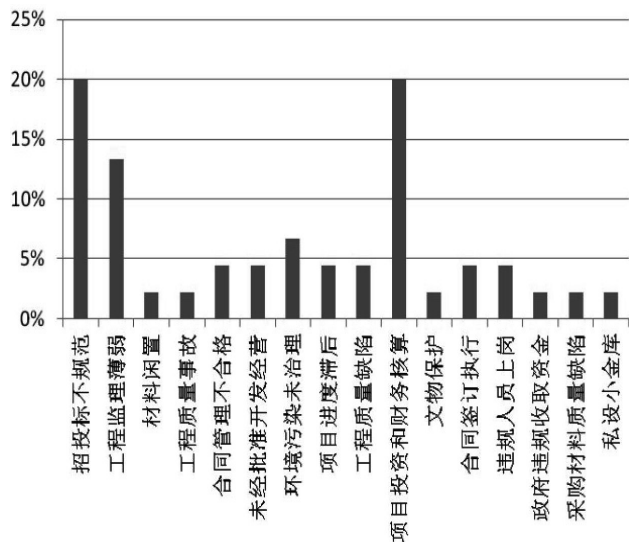


图7 工程项目违规违纪现象

从图7可以看出,部分中央企业投资决策和工程项目管理还不够规范,部分项目存在论证不充分、程序不合规的问题。工程项目审计中最严重的问题存在于未能执行《招标投标法》、不按基本建设程序办理工程建设前期各项手续等。究其原因,这可能与中央企业高管滥用职权,利用各种“软权力”寻租牟利有关。工程项目管理领域的具体内部控制措施亟待进一步加强,改善此类问题也是国家审计契合“反腐、改革、法治、发展”总要求,实施审计监督全覆盖的必然选择。

四、中央企业审计结果公告的研究结论和完善思路

(一)研究结论

中央企业2007~2015年度审计结果公告显示:中央企业审计结果公告呈现出以财务收支审计为主,以工程项目审计为辅,审计对象数量逐渐增多和范围逐渐扩大的趋势;审计结果公告已经形成了以审计背景、审计评价以及审计处理意见为核心的基本框架,财务收支审计结果公告格式相对较为统一,工程项目审计结果公告格式存在差异;审计发现的主要问题是审计结果公告披露的重点内容,审计整改反馈情况存在缺失,审计结果公告滞后性明显。

通过研究发现,现行审计结果公告重在强化业务合规性审计,绩效审计情况则相对较弱。此外,还发现中央企业违规违纪资金总额整体呈现上升趋势,违法案件移送数量呈现下降趋势,这说明国家审计监督功能发挥较好,而国家审计治理功能存在缺失。中央企业违规违纪领域集中在会计核算和财务管理、执行国家经济政策和企业重大经济决策、所属企业管控、信息化建设管理、金融业务管理、工程项目管理、违规经营、招投标和开发经营、工程监理、采购材料、合同管理和执行、会计核算和财务管理、环境保护和治理问题,其中会计核算和财务管理、执行国家经济政策和企业重大经济决策、内部控制等问题最为显著。

(二)完善思路

中央企业审计结果公告的重要性毋庸置疑,本文通过分析其反映出的问题,对我国中央企业审计结果公告提出如下改进建议:

第一,强化国家审计治理功能,完善审计监督整改反馈机制。中央企业审计在“摸清家底,揭露问题,促进管理”等方面发挥正面效应的同时,也出现了“屡审屡犯、屡犯屡审”的负面效应,这一根源在于国家审计治理功能的缺失。因此,应明确审计整改的责任主体、责任部门和责任人,建立审计整改问责与责任追究制度;应完善审计整改报告,建立审计整改跟踪检查机制,中央企业向监管部门报告审计结果落实情况,审计署对拒不整改或整改不力的予以曝光,从而改善国家审计效果。

第二,提高国家审计透明度和审计结果公告的时效性。及时披露审计结果公告既有助于发挥国家审计的监督和治理功能,督促中央企业实现“边审边改”、“即整即改”与“持续整改”,也有助于充分发挥审计结果公告的信号传递效用。因此,应利用国家审计简报形式,提高审计结果公告披露的及时性;审计机关应通过创新审计披露方式方法,注重运用信息化、大数据等现代科技手段提高审计效率,以完善国家审计监督和治理功能。

第三,落实绩效审计方式,强化重点违规违纪领域审计。事实上,审计署早在《2008~2012年审计工作发展规划》中就已经强调“全面推进绩效审计,促进加快转变经济发展方式,提高财政资金和公共资源管理活动的经济性、效率性和效果”。因此,应围绕经济决策、会计核算和财务管理、内部控制等违规违纪多发领域,切实引入绩效审计评价指标与方法,披露绩效审计结果与整改建议,形成与合规性审计结果的互补效应,以改善中央企业经营管理效率,提高企业综合竞争能力。

主要参考文献:

- 刘家义.论国家治理与国家审计[J].中国社会科学,2012(6).
- 冯均科.新时期国家审计参与国家治理的路径选择[J].中国内部审计,2014(1).
- 郑小荣,尹平.中国政府审计结果公告机制研究——基于利益相关者视角的数理分析[J].审计研究,2013(3).
- 吴勋,赵选民.节能减排审计实施背景、技术支撑与治理机制研究[J].河北经贸大学学报,2014(4).
- 李小波,吴溪.国家审计公告的市场反应:基于中央企业审计结果的初步分析[J].审计研究,2013(4).
- 吴勋.绩效审计实施瓶颈、技术支撑与治理机制研究[J].审计与经济研究,2011(2).

作者单位:西安石油大学经济管理学院,西安710065