

国企改革发展需要强化绩效审计

汪德华

在当前实践中,与国有企业相关的审计有四类:一是国有企业作为正常市场主体接受的财务审计,其目的是满足外部利益相关者的需要,确保财务信息真实;二是国有企业领导干部需接受经济责任审计;三是对国有企业贯彻落实国家重大决策部署情况的跟踪审计、若干专项审计等;四是属于财政审计范畴的国有资本经营预算审计。从目前情况看,国家对国企审计情况并不乐观。受各种因素的影响,2008年以来,国家审计机关仅对国资委和财政部监管的118户中央企业中的57户进行过审计;对中央部委所属的94家企业,以及很大部分的央企的境外资产,基本上从未审计。

国有企业的改革和发展,一是要注意国有企业的特殊性,二是要坚持问题导向。在国有企业的特殊性方面,需要注意国有企业虽是独立市场主体,但其所有者缺位问题严重。另外,国有企业还有不同于一般企业的战略定位,需要承担重大专项战略任务、保障民生、服务社会等特殊功能。这两个方面表明单纯抓好常规性的公司治理制度是不够的,还必须配套建立健全高效协同的外部监督机制。国家审计可以说是外部监督机制最重要的环节,其专业性、综合性、常规性的特点无可替代。

作为一种外部监督机制,国家审计不宜过度介入国有企业的运营管理,而应代表国家审查国有企业是否较好履行其功能定位,国有企业的治理是否较好解决了其当前

存在的突出问题,以绩效审计作为重点是必然选择。国有企业改革主要举措包括建立完善以管资本为主的国有资产管理体制,建立国有企业的分类管理制度,其根本目的是提升国有企业的运营绩效。绩效审计的核心是以国有资产的运营绩效为审计评价的主要标准,这与当前国有企业的改革取向是一致的。

推进国有企业分类绩效审计,没有现成经验可借鉴,需要重点解决的问题有两点。一是要明确审计对象,应以国有资本投资、运营公司以及国资委直接监管的企业为主要审计对象,相对弱化对其下属二级、三级企业的直接审计。二是要明确区分三类国有企业,分别选择三类绩效指标为审计标准。对主业处于重要行业和关键领域、主要承担重大专项任务的商业类国有企业,除一般性经营业绩之外,更要关注其服务国家战略、保障国家安全和国民经济运行、发展前瞻性战略性新兴产业以及完成特殊任务等领域的绩效。对公益类国有企业,则应主要关注其成本控制、产品服务质量、营运效率和保障能力状况如何,还要关注其产品服务的社会评价。

推进国有企业分类绩效审计也存在诸多困难,例如:如何具体建立绩效指标?如何收集审计证据?如何审查分析?如何区分微观绩效和宏观绩效?当国有企业的战略功能与保值增值功能产生目标冲突时如何进行审计评价?这些问题都需要探索解决方案。

(王宁摘自《中国财经报》2016年7月5日)