

完善国有企业领导经济责任审计监督

重庆工商大学 杨萍 程文莉

李克强总理于2014年1月9日在听取审计署的年度工作汇报时指出,审计监督是国家监督体系的重要组成部分,肩负着维护财政经济秩序、提高公共资金使用效益、促进廉政建设、为经济社会健康发展提供保障的重大职责。据不完全统计,2013年因违纪违法被调查处理的省部级高官18名、国有企业高管31名,其中,许多国企高管的调查是在对其进行经济责任审计时发现问题的。可见,经济责任审计对于防范和发现腐败具有重要作用。分析我国国有企业领导经济责任审计监督存在的问题并提出完善对策,在全面深化改革的今天具有重要意义。

国有企业领导经济责任审计监督存在的主要问题

审计对象未实现全覆盖,审计监督力度不够。经济责任审计是国家为了加强对国有企业领导人员的监督,正确评价其经济责任,促进全面履行职责和党风廉政建设等而设计的一种审计监督制度。目前各级审计机关对管辖内的重点国有企业的资产负债损益情况基本实现了3年到5年一轮的审计全覆盖,但没有实现对国有企业领导人员任期内经济责任审计的全覆盖,审计监督力度仍显不足。

审计成果运用偏弱,不利于反腐倡廉建设。从审计报告中可知,少缴纳税金及五险一金成为常见现象;多计资产或少计资产、多计利润或少计利润、补缴税金等情况司空见惯;招投标管理、财务及资金管理、内部控制等工作不规范长期存在,廉政风险防控管理存在不少漏洞;先离(提拔)后审、带病提拔等现象不利于对国有企业领导的教育、管理和监督;法律法规不完善,执法不力,客观上纵容了管理失职甚至腐败行为,审计监督的威慑力受到挑战,严重影响了反腐倡廉建设。

审计结果不公开,监督效果不理想。《中华人民共和国审计法》第36条、《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》第38条、审计署经济责任审计司《经济责任审计指南》第13章都明确规定,审计机关可以向社会公布审计结果。但在各级政府公开信息网站中,查阅不到一份完整的经济责任审计结果报告。专家学者对经济责任审计的实证研究少,其主要原因也是很难获得相关研究数据和资料。事实证明,审计结果只在相关部门内部小范围通报,不对外公开,其实质就是“内部游戏”,影响审计质量的提高,造成审计监督形同虚设。

责任追究落实不到位,政府公信力受到影响。通过审计发现并提出问题,但评价虚化,责任不明确,责任认定以及如何追究责任、追究谁等不明确或含糊其辞。相关管理部门抱着多一事不如少一事的态度,将审计发现的问题束之高阁,形成“大事化小,小事化了”“知错不改”的循环怪圈,导致责任追究落实不到位,影响了法律法规的权威性和有效性,使政府的公信力受到质疑。

完善对国有企业领导经济责任审计监督的对策

严格执行法律法规,实现审计对象的全覆盖。按照《审计法》和《党政主要领导干部和国有企业领导人员经济责任审计规定》的要求,各级审计机关和相关管理部门需制定具体明确详实的实施细则,明确管辖范围内的国有企业领导接受经济责任审计监督。这项审计工作一定要纳入规范的制度安排和工作计划,杜绝侥幸心理,实现全覆盖。各级政府对本级政府管辖的国有企业资产及其领导人员负有监督的主体责任,应加大审计监督力度,维护审计的权威性,切实推进审计监督法治化和规范化建设。

强化审计成果运用,促进反腐倡廉建设。对一些比较基本的问题如补缴税金、少计或多计资

产利润等，要求该企业在规定期限内整改完成，并且不仅要在本单位公开通报，还要向其他国有企业主要领导人员通报。对企业管理方面存在的问题如财务及资金管理、招投标管理、重大经济决策等，责令企业尽快建立健全相关管理制度，加强对权力运行的制约和监督，加强廉政风险防控。加大揭示违纪违法问题和移送案件线索的力度，对存在违纪违法的有关责任人，按照管理权限移送相关管理部门，坚决一查到底，严厉打击腐败分子。严格执行先审后离（提拔）制度，将经济责任审计结果作为干部考核、任免、奖惩的重要依据，有效防止或减少带病提拔的情况。

落实审计结果公开制度，推进审计质量的提高。从基层政府的经济责任审计实施细则修订着手，明确规定从什么时间起所有经济责任审计结果必须向社会公开。不仅要公开审计报告，还要公开整改情况的报告以及相关责任人的责任追究情况报告。在运行 3-5 年后，总结经验教训，变封闭式的监督机制为开放式的监督机制，最终修订全国性相关规章条款。

严格执行责任追究制度，促进审计监督取得实效。明确问责机制，细化问责程序，写实审计评价，对违纪违法的相关责任人，一定问责到底。对违反财经纪律，因决策不当、管理不善等造成重大经济损失或恶劣影响的、不按照规定要求进行整改的或屡审屡犯同样问题的，制定相应处理办法及操作细则，分别给予主要负责人、分管负责人、直接执行人相应处理。

制定完善相关法律法规。反腐败的有力措施是健全制度，但制度无论多么完善也需要人来执行。因此，调动人的主观能动性才是决定因素。有鉴于此，应尽快制定实施保护检举者的法规，鼓励、奖励和保护检举者，特别是要调动知情人、内部人检举揭发的积极性。对此，可借鉴美国“举报人保护法”、香港《防止贿赂条例》等法律法规，鼓励和保护群众参与监督，严厉查处违纪违法分子。

（本文系 2013 年国家社会科学基金项目“高校学术诚信体系建设的中外比较研究”〔编号：13XSH020〕的阶段性研究成果）