

Discussion on the Path to Promoting the Optimization and Improvement of Enterprise Rules and Regulations through Audit Recommendations

Minghuan Ma

Yunnan State-owned Equity Operation and Management Co., Ltd., Kunming, Yunnan, 650000, China

Abstract

Rules and regulations are the cornerstone of enterprise management and operation. Modern enterprises cannot do without a sound and standardized system. Post-system evaluation, as a general method and mechanism for optimizing and improving rules and regulations, faces difficulties and obstacles. Audit suggestions with independence and authority can be regarded as necessary measures for optimizing and improving the system. Audit suggestions are a value-added service for the construction of enterprise systems. They can play a role in "abolishing, amending, establishing, and interpreting" the optimization and improvement of systems, as well as answering questions, resolving doubts, coordinating conflicts, and promoting overall integration, thereby facilitating the high-quality development of enterprises.

Keywords

Audit suggestions; rules and regulations; optimization and improvement

审计建议助推企业规章制度优化完善路径探讨

马明欢

云南省国有股权运营管理有限公司, 中国·云南昆明 650000

摘要

规章制度是企业经营管理的基石,现代化的企业离不开健全规范的制度体系。制度后评价作为规章制度优化完善的一般方法和机制存在困难和阻碍,而具备独立性和权威性的审计建议可以作为制度优化完善的必要举措。审计建议对于企业制度建设是一种增值服务,可对制度优化完善起到“废、改、立、释”以及答疑解惑、冲突协调、统筹整合等作用,助推企业高质量发展。

关键词

审计建议; 规章制度; 优化完善

1 引言

现代企业审计要求由过去的查错防弊向增加价值转变,改进企业的经营管理,这就对审计工作提出了更高的要求。审计建议是审计报告的必要组成部分,更是审计质量的重要体现,好的审计建议有利于为审计服务对象增加价值。在国家审计层面,“十四五”发展规划已经提出对于审计发现问题涉及体制机制或相关法规政策不完善的,审计机关可以提出完善制度的意见建议,督促有关部门单位研究改进。对于企业审计,审计建议的一项重点内容就是对企业现行规章制度提出优化完善意见,通过规章制度的优化完善切实有效提

升审计发现问题整改质量,着眼“顶层设计”形成具有增值意义的规章制度体系从而推动企业高质量发展。

2 审计建议对制度优化完善的独特作用

企业的可持续发展离不开健全规范的规章制度体系。以章程为代表的企业规章制度对于公司治理水平提升、降低管理成本、有效防范风险发挥着重要作用。规章制度就是企业的“法律”,属于抽象化、概括化的文件,在一段时期内应具有稳定性,便于相关人员反复适用并取得预期后果;但随着时间的推移在适用的过程中也会产生与客观实际不匹配的情况,即僵硬性,需要与时俱进调整。目前企业对于规章制度的关注还聚焦于“建设”阶段,集中力量制定印发各类制度搭建框架体系,对于后续的“维护”阶段,即根据客观形势的变化调整完善制度,则略显单薄容易忽视。

企业一般通过制度后评价工作对制度进行调整完善,

【作者简介】马明欢(1989-),女,中国云南大理人,硕士研究生,中级经济师、中级审计师,研究方向:公司治理,工商管理,内部审计,国有企业混改。

但后评价工作无论是重视程度还是实际操作都不容乐观，主要原因在于目前制度的制定按照业务领域归属于不同的企业内设部门，归口部门负责制度的起草、制定、解释、修订、废止等全生命周期工作，制定印发属于看得见的“显性”的业绩。但是，对于制度后评价以及修订等工作，归口部门存在制度制定先入为主的印象，很难自觉主动发现制度缺陷；即便发现问题，但制度的修订不仅没有印发的业绩，反而观念上可能被认为是“纠错”，因此归口部门缺乏通过后评价完善优化制度的积极性和主动性。而且，制度存在的问题往往只有在具体适用过程中才容易被发现，问题的发现者一般都是经办人、审核人等具体适用制度的人。但囿于适用者执行公务的工作职责，发现并反映制度缺陷并非本职工作，还会额外增加工作内容，因此制度适用者大多持有“多一事不如少一事”、“也不是我一个人会遇到，人家都不说凭什么我去说”的消极心态，缺乏反映问题的积极性^[1]。即便适用者将制度缺陷反映至制度归口部门，但考虑到制度修订将面临起草、论证、征求意见、合法合规审查、会议决议、文件印发等一些列复杂漫长的流程导致工作量陡增，归口部门很可能“知难而退”采取敷衍应付的态度处理制度缺陷。

综上，通常的后评价等机制对于规章制度优化完善存在困难和阻碍。反观审计工作，由于审计人员在审计中需要对被审计对象进行监督和评价，具有独立性和权威性，看待问题的角度较为客观，特别是针对企业规章制度，既可以在审计中发现制度存在的问题，达到“当局者迷、旁观者清”的效果，又能够基于审计的独立性和权威性，没有内部后评价等机制存在的顾虑和障碍，提出相关审计意见建议，助推企业优化完善规章制度。

3 审计建议优化完善制度的具体措施

3.1 制度“废、改、立”

制度“废、改、立”是企业制度工作的基本点。“废”是指现行制度已被新的制度取代、制度上位规定发生重大变化、现行制度实施客观环境改变等因素导致制度不再适用具体业务，已无存在必要，需要明确宣告废止失去效力。“改”是指现行制度目前整体上适用，但随着新形势、新要求，局部内容需作修改或调整。“立”是指现行制度整体上已不适用，需重新制定，或由于出现了新情况、新问题、新要求，需要填补无制度依据的空白漏洞。审计人员基于相对客观独立的视角，发现制度存在的问题，据此提出制度“废、改、立”的建议。

3.2 制度解释

制度解释是指现行制度在表述上存在模糊性、容易产生歧义的内容，需要进行进一步的解释说明。制度的生命在于实施和执行，但企业往往“重制定、轻解释”，制度在实际适用中由于自身条款缺陷，或者表述不清、或者存在歧义，需要进一步解释说明相关含义。尽管制度一般在最后的附则

部分规定有明确的解释主体，但实践中缺乏开展解释的具体程序，导致解释条款“虚置”，罕有制度条款得到解释。制度解释效力上等同于被解释条款，也是制度适用中最为普遍和迫切的需要。

3.3 制度答疑解惑

除了“废、改、立、释”，目前在制度适用还存在一种较为新颖的答疑解惑。制度答疑和制度解释虽然表面上看都是对制度具体条款的说明解读，但二者存在质的区别：制度解释是制度本身存在模糊或歧义的“缺陷”，属于制度“先天”问题，与制度适用者无关；而制度答疑则是制度本身并无模糊或歧义，但囿于制度适用者的经验和知识，可能对制度条款理解存在偏差甚至是错误理解，属于制度适用者问题而与制度本身无关^[2]。如果审计人员仅仅是简单的以理解差错为由归责于制度适用者，则适用者内心深处不一定愿意接受该错误指正，反而会认为是审计人员理解错误，存在较重的对抗情绪，不利于后续问题整改。现代审计提倡对于发现问题从强迫接受到自愿主动，让审计对象自己意识到错误以及问题严重性，推动问题从根本上彻底解决，也就是做到真正的心服口服。故审计人员除了指出制度适用者的理解错误外，还可以提出由制度制定者进行疑惑解答的建议，通过制定者答疑的方式消除理解偏差和错误，让审计对象心服口服，起到“举一反三、以点带面”的作用，消除其他潜在的理解差错。

3.4 制度冲突协调

“废、改、立、释”以及答疑解惑，所针对的都是制度的具体内容。然而，审计实践中还有一种常见的不涉及制度具体内容，而是制度之间存在冲突矛盾的情形。在审计结果沟通环节，往往审计对象提出，审计人员问题定性的违规依据有误，因为按照甲制度该行为违规，但却符合乙制度的相关规定，故不应定性为违规。的确，由于目前企业制度一般由归口部门草拟，各部门基于各自专业领域的要求作出规定，难免存在与其他业务领域要求不一致的情况，导致制度之间“打架”的问题。审计人员针对制度的冲突矛盾，不可简单定性为违规问题，否则“神仙打架、百姓遭殃”，容易挫伤基层工作人员的积极性，应分析研究制度冲突矛盾的深层原因，并据此提出化解矛盾的审计建议，将制度冲突作为审计发现问题进行整改。

实务中，当制度之间的冲突矛盾显现时，归口部门作为矛盾各方基于部门利益考量，往往不愿意主动修改而是期望对方作出修改，形成僵局。审计的独立性和权威性，天然有利于制度的冲突协调，经由审计提出建议并进行整改效果最佳。例如，在开展某经济责任审计项目时，采购人员主动向审计人员反映，其所在单位关于公开招标开标监督的规定存在冲突。该企业采购管理办法规定，开标时应当由风险合规部门派人进行监督。但该企业业务外包风险管理办法又规定，对于业务外包服务商的风险管控由采购实施部门履行风

险管理一道防线职能，风险合规部门不参与采购活动。对于业务外包时开标监督问题，两项制度规定完全相反，究竟由谁来监督制度规定存在矛盾，导致该企业的诸多外包业务无法正常开展，只得一拖再拖。审计人员将此情况作为审计建议提出后，企业负责人高度重视，联合两项制度的归口部门（资产财务部和风险合规部）一同研究，最终明确采购监督采取“内外同督”方式，即聘请外部公证人员和内部风险合规部门派员参与，并同步修改两项制度。

3.5 制度统筹整合

如前所述，企业通常将制度按照业务领域进行归口分工，由某一业务部门负责相应的制度管理工作。由于部门之间的信息壁垒和利益考量，对于跨领域但具有共通性的事项，相关制度也由不同的部门进行规定，导致制度的碎片化和零散化，不利于制度的具体适用。在国家法律法规层面，党的十八大以来开启了科学立法的进程，率先将民事法律进行法典化，制定了《民法典》，整合吸纳了原《婚姻法》《继承法》《民法通则》《收养法》《担保法》《合同法》《物权法》《侵权责任法》《民法总则》等9部民事法律；中共中央印发的《法治中国建设规划（2020-2025年）》也明确“对某一领域有多部法律的，条件成熟时进行法典编纂。”审计工作同样可以参考国家立法，建议企业对某一业务领域的制度进行整合，避免“多、散、乱”的窘境^[3]。

4 提升审计建议质量助推制度建设

审计建议对于制度建设是一种增值服务，但增值的多少还有赖于建议的针对性和专业性。通常的审计建议对于制度完善优化过于概括和宏观，不甚具体详尽，导致审计建议缺乏精准性和可操作性，增值服务“大打折扣”，甚至被诟病为“不切实际的空谈”。为提升审计建议的质量，审计人员需要转变意识、提高站位，改变过去就事论事的“点到即止”，深入挖掘问题产生的根源，寻找问题背后的体制机制原因，并对此进行全方位剖析，针对性提出审计建议。

5 结论

普通的审计建议解决的是问题本身，没有外溢性和示范性，唯有通过制度机制长效建设，方能实现标本兼治目标，构建“审计-整改-规范-提高”工作闭环，做到审计一点、促进一片、规范一域。因此，无论是传统的制度“废、改、立、释”还是新兴的答疑、协调、整合，都需要持续提升审计建议质量，以期为企业制度建设工作发挥更大的作用。

参考文献

- [1] 中央审计委员会办公室、审计署.《“十四五”国家审计工作发展规划》.2021.
- [2] 肖贇.“精准施策”——审计效能管理视域下国有企业制度治理创新与思考[J].市场瞭望.2025(12).
- [3] 梁涛.企业内部控制审计与管理优化研究[J].现代审计与会计, 2025(04).