

# Exploration of Establishing a Collective Enterprise Audit Supervision System

Yang Zou

Yunnan Power Transmission and Transformation Engineering Co., Ltd., Kunming, Yunnan, 650000, China

## Abstract

Audit supervision of collective enterprises is an effective way to protect the legitimate rights and interests of employees, safeguard collective assets, and enhance the economic strength of enterprises, thereby improving economic efficiency. However, there are still many problems in the current audit supervision of collective enterprises, including the unreasonable setting of audit supervision institutions for collective enterprises, uneven quality of auditors, and insufficient supervision of state-owned assets. In order to effectively strengthen the management of collective enterprises and improve their economic and social benefits, it is necessary to draw on the successful experience of the audit and supervision system of state-owned enterprises and formulate an effective management system based on the current situation of collective enterprise management. The paper mainly analyzes the current situation of auditing and supervision work in collective enterprises, and proposes the necessity and relevant suggestions for establishing an auditing and supervision system for collective enterprises.

## Keywords

audit supervision; collective enterprises; supervision system

---

## 建立集体企业审计监督制度的探索

邹阳

云南送变电工程有限公司，中国·云南昆明 650000

## 摘要

集体企业审计监督是保护职工合法权益，维护集体资产的有效途径，是增强企业经济实力，提高经济效益的有效手段。但当前集体企业审计监督还存在着诸多问题，包括集体企业审计监督机构的设置不够合理，审计人员素质参差不齐，对国有资产监管力度不够等。为了切实加强集体企业的管理工作，提高集体企业经济效益和社会效益，应借鉴国有企业审计监督制度的成功经验并结合现阶段集体企业管理现状制定出一套行之有效的管理制度。论文主要通过当前集体企业审计监督工作现状的分析，提出建立集体企业审计监督制度的必要性及相关建议。

## 关键词

审计监督；集体企业；监督制度

---

## 1 当前集体企业审计的现状

从集体企业审计的法律现状来看，中国现行的《审计法》赋予了审计机关对集体企业进行审计的职权，但对于如何开展集体企业审计却没有相关规定，使得集体企业审计工作难以开展。审计署在《关于做好国有资产监督管理和专项资金使用情况审计工作的通知》中对集体企业做出了明确规定：“审计机关对下列事项可以进行专项资金运用和资产管理情况的审计……（六）政府或有关部门给予的资助、补助和奖励……”然而，这一规定并没有把审计的对象限定在政府或有关部门资助和奖励上面，并且没有限定如何进行专项资金使用和资产管理情况的审计。同时，《审计法》也没有

规定，专项资金使用和资产管理情况要按照一定的程序进行审计。因此，在实际工作中，审计署无法对集体企业进行专项财务收支及其经济效益、国有资产保值增值的经济责任等进行现场审计。于是，人们便把注意力放在了《公司法》中对“董事会”“监事会”以及“经理层”职责界定上。如果按照这些规定来判断集体企业是否存在内部会计监督制度时也就有了法律上的依据。然而，在实际工作中又出现了另外一种情况：即有些集体企业虽然具备法人资格却不具备独立设置内部会计监督机构及完善的会计规章制度；有些集体企业虽然具备独立设置内部会计监督机构及完善的会计规章制度但又不能独立进行经营管理活动，实际上属于董事会或经理层领导下的行政级别，对这样一些情况审计署无法进行现场审计，这就为审计工作弄虚作假提供了活动空间，也不利于审计监督的展开。

---

【作者简介】邹阳（1984-），男，中国云南昆明人，硕士，工程师，从事工程管理、监察审计研究。

同时，在实行责任追究制过程中，对于被处罚对象一

般只有行政处罚，而没有经济制裁。因为被处罚对象即使有权要求对其进行经济处罚也需要在一定范围内或由上级主管部门决定，如果要对被处罚对象追究法律责任就必须将该事件报有关部门备案并通知被处罚对象所在单位或上级主管部门才能实施，这样必然会造成审计监督工作中的责任漏洞，导致集体企业的审计工作无法正常有序地进行开展，将不利于集体企业未来的经营和发展。根据《审计法》的规定，国家审计机关和监督机构应当向社会公告审计结果。但由于没有明确规定公告的方式和内容，因此，在实践中很少有社会公众去关注这些审计结果。即使有些被审计单位向有关部门提供了真实的审计报告，也因其不具备权威性而得不到重视。据有关资料统计，目前中国集体企业中 90% 以上未对审计结果进行过公开，其中包括披露的比例很低。信息不够透明对审计工作的开展造成了一定的困难，同时公众布置的审计结果将不利于吸引外来投资，这将限制集体企业未来的健康发展，也不利于集体企业发挥在经济当中的重要作用。

目前，集体企业所面临的困难主要是：基于企业因素和制度问题而造成的公司内部控制弱化问题。一是内部管理体系不完善，没有健全的企业内部管理体系。二是企业内部的审计组织建设不完善、企业内部控制功能不能有效实现等。三是企业外部的审计组织建设往往由于受人员、财政等因素制约，而无法保证独立性、客观性、公正性和权威性。而这些都是设计机构建设的最顶层问题，对企业审计监察方面也可能形成负面的作用，所以在建设集体企业内部审计监督机制的工程中，必须密切注意集体企业自身所面临的内部困难，通过内部问题的有效解决来为集体企业审计监督制度的建立铺平道路。

## 2 建立集体企业审计监督机制的构想

### 2.1 加速方法

长期以来，中国对集体企业审计监督工作的法律依据主要是《全民所有制工业企业法》和《国有企业财务规则》等一些条例和规定，而这些法规和规定都是基于对国有企业审计监督的基础上制定的，但有时会被适用于集体企业的审计监督工作当中，法条的模糊性有时会造成法律适用工作的失衡。因此在实际操作中，往往会出现以条例形式代替制度规范、以制度形式代替法律规范的情况，这些问题在客观上造成了集体企业审计监督工作无法可依的局面。因此，制定一部《中华人民共和国集体企业法》来代替现行的条例是非常必要和迫切的。

目前，国务院已经下发了《国有资产监督管理暂行条例》（1998 年 12 月 30 日国务院第 55 次常务会议通过），并于 2001 年 5 月 1 日起施行。该条例对国有资产监督管理机构及其工作人员、国有企业和国有控股企业董事会成员、经理人员进行了具体规定。其中有关集体企业审计方面内容是：“各级财政部门应当会同有关部门制定集体企业审计制度、

办法，并组织实施；县级以上人民政府财政部门负责对集体企业财务收支的真实性、合法性和效益性进行审计监督；县级以上人民政府应当组织有关部门对集体企业进行专项检查。审计机关应当与同级人民政府其他有关部门加强协调和配合；财务收支严重不符合国家规定标准或发生重大违纪违法行为的集体企业，由财政部门予以警告、通报批评；情节严重的可以暂停或者停止其业务活动。”但这只是国务院层面制定的《国有资产监督管理暂行条例》中对集体企业审计方面内容的规定。

为了保证《中华人民共和国集体企业法》能够顺利实施，同时也为了使政府在对集体企业审计方面具有更强力度，我们必须制定一部专门针对集体企业审计方面内容的法规文件。对此，一方面要明确政府对相关内容进行监管；另一方面要明确国家应制定相应的政策来激励和约束有关主体实施审计监督工作。同时还要明确相关信息披露机构与监督机构的有关责任。国家应建立相关会计信息披露制度、公开相关审计信息，建立健全相应监管部门及内部控制制度，加大监管力度，要加大处罚力度、提高违规成本、强化法律责任，杜绝集体企业审计监督过程中的弄虚作假问题，让审计监督的有关数据达到清晰与透明的程度。依靠法律的不断完善来为审计监督制度的良好有序运行铺平道路，不断促进有关审计工作的持续展开。

### 2.2 国家审计机关作为集体企业审计主体可采取直接审计为主间接监督为辅的方法

直接审计是指国家审计机关在对集体企业进行审计时，按照有关法律法规和财务制度的规定，对集体企业的财务收支状况以及经济责任等进行全面检查。其特点是有更多的时间、精力去深入了解情况，可以对问题做出较为客观、公正的评价，及时发现经营管理中存在的问题，并提出改进意见。间接监督是指国家审计机关通过与被审计单位及有关部门的信息交流和沟通情况，对被审计单位和个人进行监督。间接监督方式具有较强的针对性和灵活性，而且也是一种更高层次、更直接有效地进行审计监督的方法。国家审计机关作为集体企业审计主体的情况下，可以采取直接审计为主间接监督为辅的方法，通过主次的明确合理划分来实现审计监督制度的合法合规进行，并且提升有关审计工作的运行效率，同时也可以最大程度地避免审计过程中弄虚作假，虚报账面金额的情况，减少审计工作当中的权力滥用。

从直接审计方面来看：国家审计机关在对集体企业进行直接审计时不能仅局限于查账查物，必须关注其经营财务管理行为是不是合法、规范。考察公司的财务制度和会计是不是完善、合理；财务管理行为是不是满足国家财务管理体的要求；检查固定资产的计量是否准确，有无账外设账、账外资产等情况；审查费用开支的内容、标准和支付范围，有无超标准开支、化公为私以及其他违反财经纪律的问题。审计机关在对集体企业进行间接监督时，可以采取审查资料

和询问调查相结合的方法。审计机关在进行间接监督时应注意收集相关资料,如查阅企业有关会议记录、财务报告、会计凭证等,还可采取调阅会计账簿记录等方式去发现问题,这不仅能使间接监督更加深入细致、全面彻底,而且也有利于了解被审计单位的真实情况,通过对集体企业进行间接监督可以及时发现一些苗头性、倾向性问题。当间接监督中发现有关方面有不符合国家有关财经法规要求的行为时,审计机关要及时与有关部门联系,督促其纠正;对重大违法违规问题还要及时向上级审计机关报告。审计机关通过对集体企业进行间接监督时还应注意和发挥其他职能部门的作用,以加强对集体企业经济活动的会后制约和事前指导。

## 2.3 国家审计机关对集体企业审计应思想重视目标明确措施得力

### 2.3.1 思想上重视

一是要明确审计工作的重要意义,提高对审计监督重要性的认识。二是要学习上级有关文件和会议精神,加强业务培训,提高审计人员的业务素质。三是要认真总结经验,增强责任感和使命感,以积极的态度认真抓好各项工作。

### 2.3.2 目标上明确

一是要提高对集体企业审计监督的重要性认识;二是要督促地方政府在深化改革、扩大开放和加快发展过程中切实加强集体企业的监督管理;三是要求地方各级党委政府切实加强集体企业审计监督工作的领导,并建立健全组织机构,形成当地政府领导、审计机关牵头、相关部门共同参与的工作格局。

### 2.3.3 措施上得力

一是在加大执法力度上下功夫;二是在人员配备上下功夫;三是在经费投入上下功夫;四是在工作机制上下功夫。

### 2.3.4 具体措施

一要建立集体企业审计责任制,实行目标管理考核。地方各级审计机关应将集体企业审计工作纳入地方经济责任制考核范围,将其列入领导干部任期经济责任审计范围,并对其进行考核。对于领导重视、制度健全、管理规范、业绩突出者予以表彰奖励。对于在集体企业审计工作中有重大失误者要给予问责并追究责任。二要建立监督机构和运行机制,制定集体企业内部专门机构设置方案,对其设置形式与规模等进行论证。三要健全集体企业内部管理机构和规章制度建设,加强对集体企业内部财务管理制度等方面的检查和监督工作。四要加强对乡镇(街道)村(居)委会和村集体经济组织负责人进行经济责任审计。五要建立内部专项资金监督制度与资金拨付程序等制度,加强对集体企业专项资金的管理和监督力度。

一方面,努力提高从业人员专业素质:一是加大培训力度;二是通过举办培训班、召开交流会等形式进行业务知识培训;三是选派人员到发达地区进行脱产学习;四是建立健全集体企业干部学习培训机制。另一方面,要严格执行国家有关法律法规:一是要严格执行《中华人民共和国审计法》及配套法规,制定相关法律法规或条例等规范性文件;二是要严格执行《会计法》《预算法》等法律法规;三要加强对《审计法》以及《审计法实施条例》的宣传力度,使广大干部群众特别是被审单位领导能正确理解并自觉遵守法律法规,提高依法行政的自觉性;四要对现有的内部规章制度进行清理完善工作;五要规范内部会计核算制度,强化对内部会计控制制度建设情况的检查监督力度;六要在审计执法过程中正确处理好以下几方面关系:①处理好国家利益与集体利益的关系;②正确处理国家整体利益与局部利益的关系;③正确处理法律法规与政策的关系以及上级领导部门意志与基层单位意见的关系。同时还需要强化领导职责:要求各级党委政府加强对集体企业审计工作的领导与协调,不断加大审计工作力度并做到“三个结合”(即:定期审计与专项审计相结合;内部审计和外部审计相结合),建立集体企业重大事项报告制度及责任追究制度,积极探索研究适合中国国情并与国际惯例接轨的对集体企业进行有效监督管理之路。

## 3 结语

通过对集体企业审计监督制度的探索,我们已经意识到必须从健全审计监督机制入手,努力解决制约着审计监督工作顺利开展的一系列问题,才能确保集体企业审计监督工作不断创新、稳步发展。但我们也应该看到,由于历史和现实原因,集体企业的审计工作与其他企业相比还存在一些差距,主要表现在:法律制度不健全、观念陈旧、手段落后等方面。但这并不是说就没有出路了。只要我们深入研究新形势下我国集体企业审计监督工作所面临的新问题和新任务,积极探索建立适应新形势需要的集体企业审计监督制度体系,就一定能在不长的时间内使我国的集体企业审计工作在全国范围内全面发展起来。

## 参考文献

- [1] 朱春红.现代企业制度的建立与会计监督体系的建立探究[J].黑龙江科学,2019,10(1):150-151.
- [2] 王焕尚.重视内部审计体系建设 健全企业监督约束机制[J].现代企业,2018(11):124-125.
- [3] 孙占英.浅谈现代企业制度的建立与会计监督体系的建立[J].纳税,2019,13(4):162.
- [4] 吴霆.电力行业企业集团审计监督体系研究[J].中国电力,2006(6):76-79.