

国有企业经营业绩审计中政策合规性审查的重点与路径

钱国权

中国铁路武汉局集团有限公司 湖北 武汉 430000

摘要: 国有企业经营业绩审计是保障国有资产安全、促进企业规范运营的重要监督手段。政策合规性审查作为其中的核心环节,直接关系到审计评价的客观性与决策参考价值。本文立足于新时代审计监督要求,系统梳理了国有企业经营业绩审计中政策合规性审查的内涵与意义,重点分析了国资监管政策执行、财务会计法规遵循、产业政策与环保政策落实以及薪酬分配与绩效考核合规等四大审查重点领域,并从完善审计标准体系、强化数字化审计技术、健全部门协同机制以及优化审计成果运用四个维度提出了路径优化策略,旨在为提升国有企业审计质量提供理论参考与实践指引。

关键词: 国有企业;经营业绩审计;政策合规性;审计重点;审查路径

引言

近年来,随着国资国企改革的不断深化、以及国际国内经济环境的持续变化,国有企业面临着日益复杂的经营环境和更高的治理要求。经营业绩审计作为国有资产监督管理体系的重要组成部分,其核心目标不仅是评价企业财务效益,更要全面审视企业在重大政策落实方面的合规状况。政策合规性审查的深度与广度,直接影响着审计结论的权威性与决策参考价值。从实践层面来看,部分国有企业在重大经营决策中存在程序不规范、论证不充分等问题,给国有资产安全和保值增值带来潜在隐患,亟需通过强化合规性审查加以规范。加强国有企业经营业绩审计中的政策合规性审查,有助于及时发现和纠正企业在政策执行中的偏差行为,有效防范国有资产流失风险,推动国有企业高质量发展。加强国有企业经营业绩审计中的政策合规性审查,有助于及时发现和纠正企业在政策执行中的偏差行为,有效防范国有资产流失风险,推动国有企业高质量发展。同时,规范化的合规性审查流程与标准,能够为审计人员提供清晰的执业指引,提升审计工作的科学性与效率。从审计实践来看,近年来多起国有企业违规经营案例表明,政策合规性缺失往往是导致重大经营损失的制度根源。因此,将合规性审查嵌入经营业绩审计全流程,具有现实的紧迫性。

1 政策合规性审查的内涵与基本要求

1.1 政策合规性审查的概念界定

政策合规性审查是指在国有企业经营业绩审计过

程中,审计人员依据国家法律法规、部门规章以及国资监管制度等规范性文件,对企业经营决策、投资行为、财务管理、薪酬分配等各环节是否符合政策要求进行系统性检查与评价活动。其本质是将企业的微观经营行为置于宏观政策框架下进行审视^[1]。与传统财务审计侧重于数据真实性不同,政策合规性审查更关注企业行为是否符合制度规范,审查范围涵盖战略决策、投资运营、财务管理及内控治理等多个层面,审查标准兼具定性与定量特征。从审查内容来看,政策合规性审查不仅关注企业是否违反了明确的禁止性规定,还应关注企业在自由裁量权行使中是否存在滥用职权或选择性执行的问题。

1.2 审查的基本原则

政策合规性审查应遵循依法审计、客观公正、突出重点和风险导向四大原则。依法审计要求审查工作必须以现行有效法律法规为依据;客观公正要求审计人员保持独立性,不受外部干扰;突出重点强调在资源有限条件下优先关注高风险领域;风险导向则要求以识别和评估重大合规风险为审查工作的逻辑起点。在具体审查实践中,上述原则需要有机结合。风险导向原则指导审查范围的确定,依法审计原则为判断标准提供依据,客观公正原则保障审查结论的可信度,突出重点原则确保在有限资源下实现审查效能最大化。此外,合规性审查还应充分考虑政策的历史沿革与过渡性衔接及安排。对于新旧政策衔接期间的经营行为,应坚持从旧兼从轻的原则,确保审查结论的公平性与合理性,避免对企业正常经营造成不当干扰。

1.3 审查的主要依据

审查的政策依据体系可分为三个层次：第一层次为全国人大及其常委会颁布的法律，如公司法、审计法、企业国有资产法等；第二层次为国务院及各部委发布的行政法规与部门规章；第三层次为各级国资监管机构制定的规范性文件及企业内部管理制度。多层次的政策依据体系为审查工作提供了全方位的制度支撑。值得关注的是，不同层级政策文件之间可能存在交叉或衔接不畅的问题，审计人员在审查中应注重政策体系的系统理解，准确把握上位法与下位法、一般规定与特别规定之间的适用关系。在政策法规更新频繁的领域，审计人员还应建立政策跟踪机制，及时掌握最新法规动态，确保审查依据的时效性。对于审查中发现的法规适用争议问题，应及时向法规制定部门请示明确。

2 政策合规性审查的重点领域

2.1 国资监管政策的执行情况

国资监管政策执行是合规性审查的首要关注领域。审计人员应重点检查企业是否按照“三重一大”决策制度要求履行集体决策程序，重大投资项目的立项审批与风险评估流程是否规范，国有资产交易是否严格遵守进场交易、评估备案等程序性规定。此外，企业改制重组过程中的资产评估与产权处置合规性也是审查的重要内容。在产权管理方面，应重点关注国有产权登记是否及时完整，产权转让是否按规定在产权交易机构公开进行，受让方资质是否符合要求，交易价格是否以经核准或备案的评估结果为依据^[2]。在企业投资监管方面，应重点关注非主业投资和境外投资的合规性，境外投资还要特别关注投资地的相关法律法规。部分国有企业存在盲目扩张投资领域、违规开展高风险金融投资等问题，审计应审查投资项目是否纳入年度投资计划并履行了相应的审批程序，投资额度是否超出审批金额。

2.2 财务会计法规的遵循情况

财务合规性是经营业绩审计的传统核心领域。审查内容涵盖企业会计核算的规范性与准确性，重点关注收入确认、费用归集、资产折旧和减值准备计提等关键会计处理是否符合会计法、企业会计准则的要求。同时，还需关注关联交易定价的公允性、对外担保与资金拆借的合规性，以及是否存在虚增利润或隐瞒负债等违规行为。针对近年来频发的企业债务风险事件，审计还应关注企业融资行为的合规性，审查是否存在违规举债、变相集资以及通过表外融资规避监管等问题，评估企业债务风险的可控程度。对于涉及政府补助和税收优惠的政

策执行情况，审计应核实企业申报条件是否真实、计算方法是否准确、资金使用是否合规。近年来，虚假申报政府补助、违规享受税收优惠等行为时有发生，是合规审查不可忽视的环节。

2.3 产业政策与环保政策的落实情况

国有企业在国民经济中承担着贯彻落实国家产业政策的示范引领责任。审计人员应审查企业战略规划与投资方向是否与国家产业结构调整政策相一致，是否按规定淘汰落后产能、推进技术升级。在环保合规方面，需关注企业环保投入是否达标，重点项目建设是否严格执行环境影响评价制度，需要配套建设环保设施的项目中环保设施是否与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用，是否存在超标排放或未批先建等违规行为。随着“双碳”目标的深入推进，国有企业作为碳排放重点管控单位，其碳资产管理与碳排放数据报告的真实性也应纳入审查范围^[3]。审计人员可结合环保部门公开数据与企业自报数据进行比对分析。在科技创新领域，应审查企业研发投入核算的规范性，研发费用加计扣除政策的执行是否合规，以及科技成果转化过程中是否存在资产评估不实、知识产权流失等问题。审查应确保国家科技创新激励政策精准落地。

2.4 薪酬分配与绩效考核的合规性

薪酬分配合规性审查聚焦于企业负责人薪酬水平的合理性以及业绩考核结果的匹配度。审计人员需核实薪酬方案是否按规定履行审批或备案程序，绩效指标的设定是否兼顾经济效益与社会效益，是否存在超标准发放薪酬或违规领取津贴补贴等问题。对于实施中长期激励的企业，还应关注激励对象的资格条件与行权条件设置是否合规。同时，还应关注企业用工制度的合规性，包括劳动合同签订、社会保险缴纳、劳动保护措施落实等方面。部分国有企业存在劳务派遣用工比例超标或同工不同酬等问题，这些均应纳入合规性审查视野。在企业内部治理方面，还应关注董事会建设与运行的有效性，独立董事履职保障机制是否健全，以及企业内控制度体系的完整性与执行的有效性。良好的内部治理是确保企业各项经营行为合规的制度基础。

3 政策合规性审查的路径优化策略

3.1 完善审计标准体系

针对当前政策合规性审查标准不够统一、操作指引不够细化的问题，应加快构建分级分类的审计评价标准体系。在宏观层面，制定覆盖主要政策领域的合规性审查操作指南；在中观层面，根据不同行业特点和风险特

征,建立差异化的审查指标体系;在微观层面,细化具体审查事项的判断标准与取证规范,为审计人员提供可操作的技术支撑。在标准体系建设过程中,应注重吸收基层审计机关的实务经验,定期组织修订完善,确保审查标准与政策法规的更新保持同步。此外,可借鉴国际审计准则中的合规性审计理念,提升标准的科学性。与此同时,应推动合规性审查标准与企业内部合规管理体系的有机衔接。通过统一审查标准与企业自评标准,促进企业主动提升合规管理水平,形成外部审计监督与企业自我约束的良性互动格局。

3.2 强化数字化审计技术应用

大数据、人工智能等信息技术的快速发展为政策合规性审查提供了新的技术手段。审计机构应加快建设审计数据中心,整合企业财务、业务、人事等多维度数据资源。通过数据挖掘与智能分析技术,实现对异常交易、关联关系和政策执行偏差的自动识别与预警,显著提升审查的覆盖面与精准度^[4]。在数字化审计平台建设方面,建议推行审计数据标准化治理,统一数据口径与编码规则,为跨部门、跨系统的数据融合分析奠定基础。同时,应加强审计人员的数据分析能力培训,提升技术应用的实效,进而提升审计效益与效率。

3.3 健全部门协同机制

政策合规性审查涉及面广、专业性强的特点决定了审计机关需要加强与纪检监察、巡视巡察、国资监管、财政税务等相关部门的信息共享与工作协同。建议建立常态化沟通协调机制,推动审计线索移送与问题整改的闭环管理。同时,可探索引入行业专家参与审查工作,弥补审计人员在特定专业领域的知识不足。在协同机制运行中,应明确各参与部门的职责分工与信息共享范围,建立定期会商制度和重大事项即时通报机制。对于跨部门的综合性合规问题,可组建联合审查工作组开展专项检查,形成监督合力。

3.4 优化审计成果运用机制

提升政策合规性审查的价值,关键在于推动审计发现问题的有效整改与制度完善。审计机关应建立健全审计整改跟踪督办机制,做实审计整改“下半篇文章”,对重大合规性问题实行清单管理、限期整改。同时,加强审计成果的统计分析,提炼共性问题与制度漏洞,向国资监管机构提出有针对性的政策建议,实现从“发

现问题”向“防范问题”、从“治已病”向“防未病”的转变。在成果转化方面,审计机关可将典型合规性案例进行归纳整理,编制案例汇编和风险提示清单,供国有企业自查自纠参考。同时,将合规性审查结果与企业负责人经营业绩考核挂钩,增强审查的约束力和威慑力。从长远来看,政策合规性审查成果的深度运用还需要与国资监管制度的完善形成良性循环。审计发现的政策执行偏差问题应及时反馈至政策制定环节,为制度的修订完善提供实证依据,推动政策体系自身的持续优化。审计人员还应关注企业重大投资项目的后评价机制是否健全。通过事后绩效评估与事前合规审查的联动,能够形成更为完整的审计监督闭环,提升审计工作的整体效能和权威性。此外,应加强与纪检监察机关等部门的协作配合,形成监督合力。通过审计推动企业经营管理工作再上新台阶,切实提升管理能力和水平,保障企业可持续发展。

4 结语

本文围绕国有企业经营业绩审计中政策合规性审查这一主题,阐述了审查的内涵与基本原则,结合审计实践分析了国资监管政策执行、财务会计法规遵循、产业与环保政策落实以及薪酬分配合规四大领域审查重点,并从标准体系、数字技术、协同机制和成果运用四个维度提出了审查路径优化策略。笔者认为,政策合规性审查不应被视为单纯的合规检查,而应上升为企业治理能力现代化的重要组成部分。展望未来,随着国资监管制度的持续完善和审计技术手段的不断进步,政策合规性审查将在国有企业经营业绩审计中发挥更加重要的作用。建议审计机关在实务中持续积累审查经验,动态更新审查标准体系,积极探索智能化审计模式,不断提升审查工作的专业性和权威性,为国有企业高质量发展提供有力保障。

参考文献

- [1] 审计署审计科研所.新时代国有企业审计监督体系构建研究[J].审计研究,2022(2):18-25.
- [2] 刘静,李晓慧.国有企业经济责任审计评价体系构建研究[J].审计研究,2021(4):35-42.
- [3] 王海兵,刘红芬.新时代国有企业审计监督体系完善路径研究[J].会计研究,2022(3):56-63.
- [4] 陈艳,张文.国有企业政策执行审计的重点与方法探讨[J].中国审计,2023(15):28-33.