

基层国企改革后审计监督转型探索

针对近年来基层国企集团化改革后“内部审计空白”与“外部审计失灵”的双重困境，探索审计监督体系的转型路径。破解关键在于重构审计模式：内部审计，从无到有搭建内审体系；外部审计，从“审全部”转向“审关键”。

一、基层国企集团化改革的背景

近年来，深化国有企业改革已成为广东省推动经济高质量发展的重要引擎。从珠三角到沿海经济带，各地积极探索国有资产从“管资产”向“管资本”转变的路径。如佛山三水区大塘镇组建投资控股集团，构建“集团+专业子公司”架构；中山坦洲镇将26家镇属企业精简整合，实现营收年均增长30%。这些案例表明，国企集团化、集约化改革已是大势所趋。

该文以广东省某镇街国有企业改革为实证案例。该镇街将原先独立经营的2X家镇属企业整合为统一管控的集团公司，实现“人、财、物”集中管理，各子公司不再独立开展实质性业务，仅承担对外业务对接的“窗口”职能。改革后，集团总资产近2X亿元，业务涵盖投资、资产管理、工程建设等多个领域，然而，集团化带来的管控半径扩大，使原有的审计监督方式难以为继，审计体系亟待重构。

二、改革对审计监督体系提出的新挑战

这场深刻的组织变革，对该镇街乃至同类基层国企的审计监督体系提出了全新挑战，主要体现在以下两个层面：

（一）内部审计：集团亟须从“无”到“有”构建内审机制

改革前，各子公司各自为政，没有内部审计，主要依赖镇级审计机关的外部审计监督。改革后，集团公司作为统一的母公司，必须承担起对整个集团的内部审计监督职责。这要求集团必须从顶层设计出发，从无到有地搭建一套独立、权威、有效的内部审计体系。

内部审计体系的挑战在于：如何科学设置内审机构并明确其汇报路径？如何建立一套涵盖审计计划、项目选择、现场实施、结果报告与整改跟踪的全流程工作机制？尤其是在集团初创期，面对资产规模大、业务资源重新整合、人员安排安置、历史遗留问题等复杂局面，内部审计如何精准立项，如何平衡风险覆盖与审计资源有限的矛盾，成为亟待破解的难题。

（二）外部审计：传统监督模式失灵，镇级审计机关面临“审什么、怎么审”的困境

改革前，镇级审计机关的监督对象是清晰、独立的子公司，可以逐一开展审计。但改革后，各子公司已蜕变为业务对接窗口，其所有重大决策、财务收支、人事安排均由集团总部掌控。此时，若继续对各“窗口”公司进行单独审计，已难以触及业务实质，变得“不切实际”。但若转向全面审计集团，又面临审计力量不足的尖锐矛盾。以该镇街为例，集团业务多元，而镇级审计机关人手有限，专业能力难以全面覆盖。如何在资源约束下实现有效监督？这已成为镇级审计机关必须探索的核心课题。

三、内部审计：建立集团化管控的第一道防线

改革后，集团总部成为经营管理决策的中心，内部审计作为第一道防线，亟须从无到有构建起独立、有效的监督体系。

（一）内审机构设置与运行机制

以该镇街为例，集团成立后正式印发《内部审计管理制度》，明确了内审机构的设置、职责权限与运行机制，为基层国企从无到有搭建内审体系提供了实践样本。

制度构建了“审计委员会—审计办公室”两层内审架构，明确董事长为内部审计工作第一责任人。审计委员会设在董事会下，由董事组成，负责监督集团财务状况及高级管理人员履职等情况，并领导审计办公室开展工作。审计委员会下设审计办公室，成员由合规风控部及纪检办公室人员组成，对审计委员会负责，具体承担集团内部审计工作。审计办公室负责编制年度审计计划并实施，评价内控与风险管理，向审计委员会汇报审计结果，督促问题整改等。

（二）审计项目的选择探索

内审机构建立后，首要问题是确定审计方向。面对集团化改革带来的审计对象变化，不能再沿用“按企业逐一覆盖”的老思路，而应以风险为导向、以业务为主线，精准选点、重点突破。

1. 以风险为导向确定审计

优先级。集团业务涵盖投资、资产管理、工程建设等多个领域，不同业务的风险程度差异明显。审计项目选择应优先覆盖以下领域：一是资金密集领域，如大额投资、资产收购与处置、工程建设；二是业务整合中的高风险环节，如改革过渡期的人员安置、资产划转、债权债务清理；三是历史遗留问题集中的领域，如未确权物业、长期挂账款项等。

2. 以业务线为切入路径。即按投资、资产、工程、招商等业务条线组织审计，纵向穿透集团各部门与各业务环节。例如，对投资业务的审计，可以从集团投资决策环节切入，延伸至资金拨付、项目执行、收益回收全链条，而非局限于某一子公司的账务合规性。这种方式能够有效规避子公司“空壳化”的审计困境。

3. 聚焦重点领域的专项审计。可重点开展以下专项审计：一是重大投资项目审计，对投资额大、周期长、涉及面广的项目进行跟踪审计；二是资产处置审计，重点关注资产转让、报废、划转等环节的合规性与效益性；三是采购审计，特别是大宗物资采购，防范招投标环节的廉政风险；四是工程建设审计，关注工程招标、变更、签证、结算等关键环节。以该镇街为例，某项目投资损失近400万元，某地产项目应付高额税费1.6亿元，某新建厂房项目投资逾1亿元，这些均可作为专项审计的重点方向。

（三）结果运用与整改闭环

结果运用的核心不在于“整改了多少条”，而在于“推动了什么改变”。对集团内审而言，审计结果的真正价值体现在两个层面：

1. 推动制度完善与考核挂钩。审计发现的问题往往反映制度漏洞或管理缺位，内审机构应对典型性、普遍性问题进行综合分析，推动集团完善管理机制和内部控制措施，而非止步于单次整改。同时，审计结果及整改情况应作为人员考核评价、职务任免的重要依据，形成“审计—整改—考核”的闭环约束。

2. 形成监督合力。审计发现问题若涉及违规违纪，应及时移交纪检部门。若审计发现相关责任人违反规定或造成损失的，集团党委、董事会可根据情况进行问责。同时，审计办公室成员由合规风控部及纪检办公室人员共同组成，这种“审纪联动”的架构，有利于审计发现问题向问责处理的高效转化，避免“审了不改、查了不处”的困境。

四、外部审计：镇级审计机关在资源约束下的突破路径

在资源约束下，镇级审计机关不宜贪大求全，而应主动调整审计策略：从“审全部”转向“审关键”，从“逐一审计”转向“专项穿透”，从“单打独斗”转向“内外协同”。只有这样，才能在不增加人力的情况下，实现对基层国企集团的有效监督。

以下是几条路径探索：

（一）以风险为导向实施专项审计

在审计力量有限的条件下，不宜追求“全面覆盖”，而应聚焦重点、精准发力。通过对集团业务板块、资金流向、风险事件等进行风险评估，筛选出高风险领域作为审计重点，如重大投资项目、资产处置、工程建设等。审计机关可打破“按企业组织审计”的惯性，改为“按业务线、按项目”组织专项审计，对高风险领域实施审计监督，直达业务实质。

（二）依托内审开展延伸核查

改革后，集团已建立内部审计制度，设立审计委员会和审计办公室。镇级审计机关可充分利用这一资源，将内审作为延伸监督的“触角”。一是审查集团内审工作质量，评估其制度执行是否到位、问题发现是否准确、整改落实是否有效；二是对内审已覆盖的领域进行“复核式抽查”，验证内审结论的可靠性；三是将内审发现的问题作为外部审计的重要线索，实现监督资源的叠加效应。这种模式下，镇级审计机关从“一线审计”转向“监督审计”，有效缓解人力不足的压力。

（三）以集团部门为审计单位

改革后，审计机关可调整审计组织方式，将审计视角从“子公司”转向“集团部门”，以投资部、财务部、招商部等职能部门为审计单元，沿着部门职责链条纵向穿透，检查其履职情况、制度执行、权力运行等。例如，审计投资部时，可追溯其主导的各个投资项目从决策到执行的全过程；审计财务部时，可检查资金调度、财务核算、内控管理等。这种方式能够有效规避子公司“有责无权”的审计困境，直击管理中枢。

（四）通过购买服务引入社会审计

对于集团负责人经济责任审计或工程审计等项目，若镇级审计力量确定无法胜任，可购买社会审计服务，相关法律法规对此有明确依据。镇级审

计机关只需做好准入管理、过程监督和结果评价，即可保证审计质量、弥补人力和专业短板。

（五）推动内外审协同联动

上述路径的最终指向是构建“国家审计—内部审计”协同联动机制。镇级审计机关应对集团内审的指导和监督纳入日常工作，包括：定期检查内审制度执行情况、组织内审人员培训、建立内审结果备案制度、对内审发现的问题进行抽查复核等。通过内外审的有机衔接，形成“内审先行覆盖、外审重点复核”的分工格局，实现监督合力的最大化。

五、对策建议

对集团：健全内审体系，主动接受监督。集团应严格落实内部审计制度，确保审计委员会和审计办公室独立履职，避免内审“形同虚设”。同时，应主动向镇级审计机关报送年度审计计划、审计报告及整改情况，接受指导和监督，将内审打造为外部审计的“前哨”。

对审计机关：调整审计思路，从“审全部”转向“审关键”。镇级审计机关应摒弃“逐一审计”的旧模式，建立以风险为导向的审计策略：优先覆盖资金密集、风险集中的领域，采用专项审计、穿透式审计等方式提高审计效能。同时，积极探索依托内审、购买服务等路径，缓解人力不足矛盾。

对制度：探索镇街国企审计的专项指引或简化程序。上级主管部门可针对基层国企集团化改革后的审计监督，研究制定专项指引或简化审计程序，明确审计对象、审计重点、审计方法的调整方向，为镇级审计机关提供可操作的政策依据。例如，明确“以集团总部为审计对象、以业务线为审计单元”的组织模式，或对低风险领域实行“免审或延审”制度。

六、结语

基层国企集团化改革，从根本上改变了国有企业的组织形态和治理结构，也对传统审计监督模式提出了严峻挑战。然而，集团化不等于审计难产，关键在于审计模式的主动转型。从内部审计看，集团需要构建独立、权威的内审体系；从外部审计看，镇级审计机关需要从“审全部”转向“审关键”。审计能力建设只有跟上国企改革步伐，才能真正发挥监督保障作用。

（作者：苏焯伟 单位：东莞市石龙粤龙实业公司）