

# 基于内控和审计视角的 央企违规经营投资的原因及对策探析

唐大鹏 从闾匀

国资委于2018年7月30日发布了《中央企业违规经营投资责任追究实施办法(试行)》(以下简称《办法》),从责任追究角度对国有资产管理进行了规范,但从落实情况来看仍存在问题。笔者拟对这些问题进行分析并提出相应的建议。

## 一、中央企业违规经营投资的原因分析

(一) 责任追究实施办法可操作性不强

主要表现在:一是责任追究的范围不够细化、处理方式的标准不够清晰,导致责任追究处理方式选择不当。如《办法》尚未明确组织处理、扣减薪酬、禁入限制等处理方式在发生不同程度资产损失时的选择标准,若央企自身也未细化标准,则不利于责任追究的具体实施。二是责任追究的评价与监督机制不够规范。《办法》指出,“由国资委和中央企业分别指导、监督和检查中央企业和所属子企业责任追究相关工作。”但仍缺少有针对性的固化机制,不利于评价责任追究并监督责任追究的全面性、有效性和及时性。三是责任追究处理结果的公开机制不够规范。将责任追究处理结果透明公开,有利于对经营管理产生良好的警示作用,但目前《办法》仅在第75条做出初步说明,指出

国资委与中央企业应将违规经营投资核查处理结果逐步公开以接受社会监督。尚未规范处理结果公开机制,不利于社会及时行使公众监督的权利。

(二) 中央企业内部控制体系尚未完善

1. 公司层面。国资委推行中央企业董事会制度已十余年,央企公司改制于2017年年底基本完成,董事会制度基本建立,但公司层面内部控制仍有待完善之处。其一,重要经营投资未经董事会决策。一些央企董事会职权设定不明确、决策程序未固化。其二,子公司重要经营决策未经集团审批。如中央企业所属子公司存在未经集团批准收购项目、购置生产办公用房、收购股权、违规对外提供担保、投资成立控股子公司等现象。其三,董事会战略委员会或相应职能机构缺失,导致部分央企在战略制定过程中不够规范,使不恰当的重大经营投资活动被列入年度计划。

2. 业务层面。中央企业业务层面内部控制存在着一定的缺陷。在投资过程中,存在未充分论证、超概算投资、未及时开展投资项目评价工作等问题。在购销业务中,存在采购计划不合理、未经招标采购物资和服务、招标采购不合规、应收账款逾期后继续发起新销售业务、违规同意下

属企业无资质销售等问题。在资产管理中,存在未建立完整的资产实物台账、违反资产处置方案处置资产、未按“去产能”要求完成低效无效资产清理处置工作等问题。在财务报告管理中,存在核算不准确造成多记或少记利润、资产负债列示不准确、合并财务报表合并范围不准确等问题。在全面预算管理中,存在预算编制、预算执行与预算考核控制不够全面等问题。在合同管理中,存在合同签订不及时、为关联企业垫资或提前向其支付合同款、未按合同约定向合作方支付等问题。

3. 评价与监督层面。以往内部控制评价由企业自身进行,而内部控制审计由会计师事务所进行,但2018年出台的《审计署关于内部审计工作的规定》(以下简称《规定》)将内部审计职责范围拓展到内部控制与风险管理,中央企业在评价与监督层面的内部控制思路有必要及时转变。

(三) 中央企业内部审计机制不健全

1. 总审计师制度尚未建立。《规定》强调了国有企业建立总审计师制度的必要性,但目前中央企业尚未基本建成总审计师制度,大多由总会计师协助党组织、董事会管理内部审计工作,不符合不相容岗位相分离原则,对经营投资相关活动的内部审计可能

受到总会计师干预。

2. 内部审计相关机构职责未更新。《规定》对内部审计相关机构的职责进行了很大的调整,使其职责不仅局限于财务收支等经济活动,而且与国家审计相结合,在政策落实、发展规划、战略决策、重大措施、年度业务计划执行、境外经济活动、内部控制与风险管理中充分运用。但目前部分中央企业还未及时更新内部审计相关机构的职责,违规经营投资活动可能未纳入内部审计范围。

3. 审计结果的运用不够充分。主要体现在:内部审计结果未能得到及时的分析研究;内部审计与其他监督力量的协作配合机制尚未建立;内部审计线索移送缺乏及时性。

## 二、中央企业违规经营投资的解决对策

### (一) 强化经营投资责任追究相关制度

1. 企业应将责任追究标准固化于制度。《办法》第七十七条明确规定“中央企业应结合自身情况制定责任追究相关制度并报国资委备案”。所以中央企业在制定相关制度时,应将责任追究标准固化到制度中去,包括细化组织处理、扣减薪酬和禁入限制的标准,明确不同人员由于不同事项导致不同程度的资产损失时的责任追究处理方式等。

2. 规范责任追究的评价与监督机制。国资委应制定责任追究评价与监督专门管理办法,进一步明确遵循的原则,评价与监督的主体、方式、内容、程序,责任追究缺陷的认定方式等。中央企业自身应定期编制责任追究工作自评报告,并提交国资委,由国资委进行评价与业绩考核。审计署对责任追究工作的落实、评价与考核进行外部监督。

3. 规范责任追究处理结果的公开机制。国资委应在官方网站设立单独板块,公开对企业经营管理人员的责任追究情形、责任认定结果、相关处理方式等内容,以及相关整改措施、整改进度和整改结果。

### (二) 提高内部控制管理效能

1. 从决策角度出发,提高中央企业公司层面内部控制管理效能。一是明确中央企业董事会职权设定。中央企业应结合自身发展状况建立健全法人治理结构,明确董事会职责权限、工作程序等制度安排,加强经营投资决策的科学性。二是完善中央企业集团审批机制。集团总部应制定子公司重大经营投资审批规定,并加强对子公司的管理和监督。三是建立中央企业战略委员会,明确其职责与议事规则。

2. 从执行角度出发,提高中央企业业务层面内部控制管理效能。一是加强投资过程管理。应在投资论证环节加入专家论证、核对投资数与概算数,并在投资后及时开展评价工作。二是加强购销业务管理。应确保采购计划编制的合理性、采购流程的完整性、招标采购与销售业务的合规性。三是加强资产业务管理。应逐步运用射频识别(RFID)技术实现资产的实时管理,准确识别低效无效资产并按“去产能”要求进行处置。四是加强财务报告管理。应准确识别合并财务报表的合并范围,落实责任制,提高核算与列示的准确程度。五是加强全面预算管理。应在预算编制过程中涵盖业务预算、专门决策预算和财务预算等,在预算执行过程中将支出事前申请、事后报销与预算控制数相关联,在预算考核过程中全面评价预算执行情况。六是加强合同业务管理。应提高合同审批效率并及时签订合同,加强对与关联

企业签订合同的管理,有效监控合同履行实施情况。

3. 从监督角度出发,提高中央企业评价与监督层面内部控制管理效能。中央企业内部审计机构或履行内审职责的内设机构应加强对内部控制评价与审计的重视程度,与风险管理工作紧密结合,按时组织内部控制评价与审计工作,定期向国资委报送有关报告,并对内部控制产生的问题及时进行分析研究。

### (三) 健全内部审计长效机制

1. 建立央企总审计师制度。在组织架构上,中央企业应完善内部审计的领导体制,明确总审计师的职责权限,使其有直接向集团党组织和董事会报告的权利和义务。在运行机制上,中央企业应组织建立总审计师负责制下的内部审计监督体系,完善与其配套的内部制度,确保监督体系的有效运行。

2. 更新内部审计相关机构职责。中央企业应根据《规定》要求,将政策落实、发展规划、战略决策、重大措施、年度业务计划执行、境外经济活动、内部控制与风险管理等完全纳入内部审计机构的职责范围。

3. 加强中央企业审计结果运用。中央企业应完善内部审计整改机制,从集团层面对共性问题进行通报,及时分析研究并提出整改意见。同时应与其他监督力量建立起协同关系,加强问责与落实机制。此外,中央企业应及时将内部审计发现的重大违纪违法问题线索移送纪检监察机关或司法机关。通过加强结果运用,降低中央企业违规经营活动窝案串案发生的可能性。□

(作者单位:中国财政科学研究院应用经济学博士后流动站 东北财经大学会计学院/中国内部控制研究中心)

责任编辑 李卓