

集团管控模式下 国企内部审计的问题与对策

刘梅 徐竹冰

摘要：针对集团化国企治理层面内部审计存在的管理层级不合理、闭环管理不到位、信息化滞后、风险管理和增值服务理念缺失等问题，本文提出要着眼大局、统筹规划，合理设置内审管理层级；要注重完善审计计划、审计方案，灵活沟通、跟踪落实；要利用信息技术整体规划、因企施策，促进业审融合；要改方式转理念，注重评价咨询，促进价值增值。

关键词：集团化管控；国有企业；内部审计

一、国有企业内审现状和面临的问题

近年来，国有企业在公司制、股份制、法人治理结构、用人制度等方面的改革正在不断深化，但在集团管控模式下，内部审计作为企业治理监督和促进企业价值增值的重要手段仍面临许多困难和问题，主要表现为以下几个方面：

（一）内审管理层级设置不合理

集团化管控模式下的国有企业多数仅在集团层面设置内审机构，还有一些与其他部门合署办公未单独设置；各级权属公司基本不设置独立内审机构，多在纪检部门、风控部门或财务部门明确一名兼职或专职人员负责内审，以对接

集团层面的内审事务性工作，本级及其下级公司内部审计未独立开展，形成风险敞口，比如领导离任必审而未审等。少数公司设置了内审机构或专职内审人员但独立性不强，受经营层及各方面制约，很大程度上限制了其职能的发挥。

（二）内部审计闭环管理不到位

闭环管理是一个计划、执行、检查、效果的过程，应用于内部审计即可分为审计计划、审计实施、审计报告、后续审计阶段。具体而言，审计计划阶段存在审计计划粗糙，以部门年度总结替代审计计划，实际情况发生重大变化未及时调整审计计划等问题。审计实施阶段有审计人员专业胜任能力不强、经验不足的情况。审计报告阶段存在审计沟通不充分、审计问题认定错误、审计责任界定不准确、审计建议针对性和可操作性不强等问题。后续审计阶段存在审计问题得不到有效整改，审计责任未严肃追究等问题，导致审计效果削弱。

（三）审计信息化严重滞后

当前时期，“互联网+”已上升为国家战略，大数据、云计算在各行各业得到了充分应用，实时、规范、一体化的财务、业务信息系统正呈现个性化、定制化特征，并不断升级，而内部审计远远落后于信息科技的大潮，部分企业内部审计还停留在手工审计层面，少数企业

只实现了常规审计作业的信息化，在自动化风险监测与预警、大数据分析、信息系统审计等方面仍然少有涉及，不能做到海量数据的深入分析和审计领域的全覆盖，严重限制了内审作用的发挥。

（四）风险管理和价值增值理念缺失

国有企业内部审计主要包括财务收支审计、经济责任审计、绩效审计、专项审计等形式。从审计时间看，内部审计多偏重于事后监督而忽视事前和事中监督。从审计方式看，对公司经营管理各方面单独开展监督或专项监督多，而从公司战略落地和持续发展进行系统全面性分析少。从审计理念看，多以查错纠弊、合规性审查为主，而在帮助企业改进体制机制、促进价值增值和多元化服务方面不够重视。

二、国有企业集团管控模式下加强内部审计工作的构想

在当前国有企业集团化管控模式下，内部审计需要转变理念、改革体制，借助信息化优势，由监督向监督与服务并重转变，助力企业价值增值。

（一）着眼大局、统筹规划，合理设置内审管理层级

体制机制是有效发挥职能作用的基本保障，要坚持顶层设计和摸着石头过河相结合，上下联动，夯实内部审计管理基础，保障其价值增值作用的发挥。

1. 委派统管，内外结合，确保独立。

笔者认为可以采取以下两个步骤实施：一是在集团公司董事会层面下设内部审计委员会，设置独立的内部审计机构，在内部审计委员会的直接领导下开展工作，同时要求各二级公司设置独立内审机构，由集团公司委派审计机构负责人，并由集团公司统管、调度和考核、监督，确保机构和人员的独立性。二是根据审计业务需要，可借助外部专业机构的力

量开展内部审计、评价等工作,发挥外审独立性、客观性和专业化优势,全面提高审计监督服务质量。

2.资源整合,统筹调度。一是在单个公司从事较大规模的审计时,统一调配内审人员,同时注意回避,交叉实施审计,以实现审计资源的综合利用,使内审监督服务最大化。二是有效发挥审计人员的审计经验和审计方法优势,实现与业务人员的优势互补,灵活、高效、有针对性地开展内部审计工作。

(二)循环改进,强化内审全面质量管理

内部审计的各个阶段都是一个小的闭环,需要不断改进提升,实现大闭环的全面质量管理。

1.充分调研、评估风险,制定审计计划。从审计调查入手,查阅前期审计工作底稿、审计报告,结合公司业务实际编制访谈提纲,配合调查问卷,形成相对充分的调研资料。在此基础上制定详细的审计计划,将前期审计未完成整改事项纳入审计计划一并考虑,明确各时间节点审计任务,明确审计小组人员、分工及重点工作,初步评估审计风险。在实施过程中,合理评估风险,结合实际情况,及时完善审计计划,提高审计计划的指导性和前瞻性。

2.以风险为导向,实施、优化审计方案。审计过程中,坚持风险导向理论,凡涉及法律事项、税务事项、招投标、工程结算、专业业务事项等,应主动咨询相关人员,确立风险点,进而优化调整审计重点领域和审计方法,促进审计方案全面落地实施。

3.灵活沟通,压实审计结论。沟通是一门艺术,如何提高审计沟通效率和质量,直接关系到审计结论的质量和审计成效。首先要搭建畅通的沟通渠道,综合考虑时间层面、空间层面、人际层

面的关系,采取积极主动沟通的策略,尤其在审计问题取证、审计报告结论和被审计人员责任界定环节要慎之又慎,通过书面资料核实、经办人员沟通、决策人员确认等步骤逐一落实审计事项。事项核实无误后,依据相关法律法规和公司规章制度客观公正地做出审计结论,根据事项性质和相关性慎重界定被审计人员责任,形成审计报告初稿,发送被审计单位再沟通、再调整。需要强调的是,后续沟通时笔者认为应以书面形式正式沟通,以提高沟通的严肃性,确保审计报告相关结论的准确性。

4.跟踪落实、点面结合,巩固审计成效。后续跟踪审计是确保审计成效的关键环节。要督促被审计单位明确整改方案、责任人和时间节点,出具书面整改报告,开展后续跟踪审计,环环相扣有条不紊的抓好整改落实。一方面,要根据问题涉及面和性质进行分类梳理,对于偶发性、独立性单点问题,要求有针对性的落实整改;对于多发性、关联性多面问题,要从被审计单位体制和机制层面深入剖析问题产生的原因,不断完善制度。另一方面,对于涉及有关人员责任的问题,要依法依规严肃问责,与相关部门联合,梳理问题线索,彻查彻办、压实责任,避免屡审屡犯。

(三)整体规划、因企施策,利用信息化促进业审融合

信息化能够使内审主动参与发挥评价咨询职能,但要使信息化实现业审融合,必须做到顶层设计、整体规划。从集团层面成立专项领导小组,集聚财务、业务、风控、内审等专业人员,配合信息化人员,结合各业务板块实际情况全面梳理重要业务控制节点、风险点和关键决策环节,因企施策、分步实施,将内审的监督职能嵌套进去,实现自动化风险监测与预警,真正做到抓早抓小、防患

于未然,切实发挥事前、事中监督作用,促使内审人员主动融入前台业务环节,切实促进业审深度融合。

(四)注重评价咨询,促进价值增值

内部审计工作的基础是监督企业经营管理,目标是服务企业持续发展,要做到与时俱进、转变方式、创新理念,有效发挥评价咨询作用。

1.创新方式,转变理念,全面系统监督。一方面,将内部审计由关注历史向关注现状转变,由关注结果向关注过程转变,由事后监督为主向事前、事中、事后全过程监督转变;以风险导向理念为指导,分析企业经营管理的高风险领域,并有针对性的开展专项审计;内审部门应参与梳理公司业务流程,分析业务风险点及廉洁风险点,采取针对性措施防范风险,优化业务流程。另一方面,内部审计要从单一监督向系统全面监督服务转变,分析问题必须具有系统性、深入性、长期性。要从企业战略全局出发,既要关注内控建设、业务发展、经营管理各个方面,又要关注各个方面间的联系及对企业全局的影响。对于问题要由表及里、由浅入深,透过表象抓住问题的本质,从深层次抓改善,促进公司长期可持续发展。

2.多措并举,促进价值增值。一方面,内部审计后台要与纪检监察、投资评价、风控管理等部门联合,开展效能监察、投资后评价、内控评价等评价类业务;另一方面,内部审计前台要与业务部门联合,更多的发挥咨询职能,主动参与投资项目的论证和前期尽调,以及“三重一大”决策过程,注重从公司治理、内部控制、经营政策、资源配置、效益评价方面提供前瞻性意见和建议。

(作者单位:山东省鲁信投资控股集团有限公司)

责任编辑 姜雪