

国有企业内部审计职能转型升级的目标与实现路径

陈学安 于月华 陈豪雅 陈钊新

一、当前国有企业内部审计工作存在的问题

(一) 机制设置不合理

虽然审计署、国资委都提出国有企业应建立总审计师制度，协助党组织、董事会管理内部审计工作，但因为该制度并非强制性安排，所以在国有企业中普遍未见实施，内部审计表面上是对董事会负责，实质上是作为公司的一个职能部门存在，接受行政领导，与其他职能部门是平行关系，这种管审不分离的机制导致内部审计很难发挥独立客观的监督作用，不仅对领导层决策的监督无从谈起，对平行职能部门的监督也容易遭到抵触。由于国有企业内审机构的设立不是源自企业的内在需要，而主要来自于行政监管的要求，直接后果是内审资源的配置不合理，有的未独立设置内审部门，有的人员配置少只能疲于应付经济责任审计等规定性动作，内审人员的专业能力也普遍不足，只能发挥形式性检查的作用，不具备深入开展业务的能力。

(二) 职能定位不清晰

部分国有企业高层决策者对于内审的定位存在偏差，有的只是应付监管要求而设立，所以定位仅限于查错防弊，主要关注会计信息的真实性，而鉴定能力和效力上弱于外部审计，监督职能在一定程度上形同虚设。与此相反的另一极端是将内审万能

化，希望内审发现所有问题，无论哪个环节出现了问题，都归咎为内审工作不到位。

(三) 专业能力存在不足

内审人员内部选聘时大多不是核心骨干；专业背景单一，缺少经营管理的全局视角，缺少对业务的深入理解；任职资格和后续教育规范与财务系统相距甚远；转岗机会少，发展通道有很大限制。

(四) 考核评价机制不清晰

对内审的评价存在考核主体缺位的先天不足：监管部门有工作指令性要求，但不承担、不参与内审人员的分配，无法实现考核评价的落地；名义上负责指导管理内审的董事会普遍性缺位，不具备对内审进行评价的能力；企业的经营管理层属于内审的监督对象，很难对内审做出公允性评价。

二、国有企业内部审计的转型升级需求

(一) 从查错防弊进阶到揭示机制性缺陷

内审必须将工作重点转向深入分析产生错弊的原因、提出解决问题的合理建议上来。即使从表象上未发现徇私舞弊的问题，也要从防范风险的角度去分析内控机制的健全性、合理性，与被审计对象对机制性缺陷的风险及后果进行充分的沟通交流，从而增进其完善内控机制的主动性和自觉性。

(二) 从发现散点式风险进阶到识

别系统性风险

内审如果要在企业中发挥更大的价值，就必须要从识别散点式风险进阶到对系统性风险的辨识，运用科学的、流程化的思维，对企业的生产经营进行系统的诊断，将风险评估与判断作为审计计划、审计方案、审计抽样、问题认定与确认、审计报告等审计活动的重要性标准，将目标定位于揭示和防范系统性、全局性、关键性风险。

(三) 从合规性审查进阶到发现效率效益改善空间的管理审计

审计署2018年1月修订发布的《关于内部审计工作的规定》中，特别增加了内审的“建议”职能，这意味着内审要从合规性审查向服务性审查延伸，通过数据分析和评估，对形式合规但效率效果有改进空间的内容进行识别，从而为实现企业经营管理效益最大化发挥更大的建设性作用。这就需要内审牢固树立“监督寓于服务，防范胜于纠正”的理念，从单纯监督向监督与评价、咨询并重转变，为管理决策提供支持，并适时探索开展战略管理审计，确保内审目标与企业目标相一致。

(四) 从事后揭示问题进阶到事前预防、事中纠正的风险预警防控

传统的内审主要基于已发生的事实，以事后审查的方式来揭示问题，如果仅停留在这个层次，内审很难被重视，因为损失已是既成事实。要想

发挥更大的作用,内审首先必须要关口前移,通过总结案例提出今后的预防性措施,并特别注意运用系统的观念,激励和约束多措并举,对分工的细化、工作链条的衔接提出具体的操作建议;其次要总结事中苗头初现的缺陷特征,增进事中监控的意识,提高对问题认知的敏感性,在苗头初现时即进行过程干预。

三、新时代国有企业内部审计职能实现的路径

(一) 政府部门

中央审计委员会和政府有关部门要着力对内部审计的要求、规范、定位和保障进行顶层设计,通过外部审计实施对国有资产的监管,对企业内审开展“合规性审计”: (1) 完善内审从业规范与职业教育体系。构建内审的职业准入、资格认证、职称评定、职业培训、继续教育的体系规范,明确内审人员理论与实务技能的准入标准,把好“入口”关,优化内审从业人员的结构,把好“过程”关,促进内审人员的知识技能与国家法规政策相接轨。(2) 完善审计分工体系。明确“统一领导、分级管理”的内涵,明确在国有资产监管职能上,政府审计、企业集团审计、基层企业审计各自的定位和任务,既保证国有资产监管的全面性,又保证各级内审工作的相对独立性。政府审计的第一个侧重点是结果性审计,应主要通过直接审计或委托外部审计方式,对国有企业落实国家经济政策、国家监管治理重点领域及社会公众关注领域的工作部署与成效进行重点检查,对存在问题或成效不显著的,进一步评价重要岗位履职充分性、合规性。第二个侧重点是对国有企业或企业集团的内审工作开展“合规性审计”,即审查国有企业或企业集团的审计项目是否做到应审尽

审;审计程序是否规范;审计方法是否科学,抽样方法是否得当,抽样比例是否达标。

(二) 企业集团

作为国资监管机构的延伸,国有企业集团应将内审聚焦于对基层企业的合规性检查,并对基层企业内审难以覆盖的领域实施直接审计。在合规性方面,一是审查基层企业内审计划是否做到应审尽审,内控审计的资产、收入覆盖率是否达标,经济责任审计的对象是否覆盖了应审的所有对象,审计程序是否合规;二是专项审计是否覆盖了企业集团要求的重点领域和重点事项;三是评价基层企业内审计划的完成情况。在重点领域直接审计方面,主要解决基层企业内审作为“局内人”难以对企业领导实施监督的问题,由企业集团针对此薄弱领域开展直接审计。

(三) 基层企业

基层企业要严格落实国资委提出的“董事长是内部审计工作第一责任人”,保证内审的独立性,并不断创新内审工作理念和工作方法。(1) 理顺内部审计的汇报体系。明确由企业最高负责人来直接管理内部审计部门,这一方面保障了内部审计部门的特殊性地位,另一方面保障了内部审计部门拥有充分的话语权。(2) 树立正确的工作理念。一是增强风险意识,运用新技术提高对各类风险的辨识和预测能力,做到早防范、早化解;二是坚持监督与服务并重,审计项目要立足企业管理和发展需要,工作中要善于谏言,与被审计单位平等沟通深入探讨原因,提出可落地的具体优化方案,并要善于统筹协调资源,推动改善部门间协作;三是提高增值意识,在合规底线基础上,关注经营管理活动的效率性与效益性;四是积极推进审计文化建设,引导被审计单位适应

监督的常态化,将内部审计作为改进工作的重要契机。(3) 构建审计标准化体系。一是审计业务流程标准化,完善固化内控、经济责任、工程投资等各类审计业务全过程工作程序和工作标准;二是审计项目质量标准化,总结固化审计方法、审计成果呈现方式,实现质量标准的一致性。(4) 加强自身能力建设。内审从业人员要着力提高能力水平,通过系统化学习、自主性学习、交流式学习、实践性学习等开展自身能力建设。除提高审计技能和水平外,还要牢牢把握对事不对人、治病救人的原则,除非发现严重的渎职犯罪,否则应把沟通改进而不是处理惩罚作为内审的主要目标。(5) 促进审计成果的有效运用。落实“一把手”整改责任,完善追责机制,建立整改工作台账,明确整改标准和时限要求,跟踪整改进度、评价整改效果,将审计整改的及时性、彻底性作为对干部评价的重要内容。加大干部的任中审计,并对内审中发现的干部态度及能力等问题及时通报给组织人事部门。(6) 创新内审技术方法。推进大数据审计,加大非现场分析技术的运用,提高审计效率和审计覆盖面,并立足于在业务流程和场景中嵌入审计模型,及时发现系统性、趋势性、苗头性、重要性问题,提高风险识别能力。

(四) 行业协会

行业协会要发挥企业之间、企业与高校之间的桥梁作用,从理论和实践两个维度提升专业影响力。企业与高校通过开展课题合作研究来促进审计相关理论的完善,从而更好地指导企业内部审计的实践;组织建立内审职业教育体系,实现内审从业人员的持续教育,促进审计研究成果在实践中的应用。□

(作者单位:中国建材股份有限公司)

责任编辑 李斐然