

# 我国金融企业内部控制存在的问题及对策

——以中国投资有限公司为例

李阳蓝

(中南财经政法大学会计学院 武汉 430073)

**【摘要】**上世纪末至今,COSO委员会先后发布和修订了内部控制整合框架,该框架逐渐被多数企业运用。然而我国金融企业内部控制未能完全遵循框架,存在许多缺陷。2014年审计署在第5号公告中披露了中国投资有限公司在内部控制方面存在的问题,引起了全社会对金融企业内部控制有效性的关注。本文以中投公司为例分析我国金融企业内部控制存在的问题,并从内部控制的风险管理、财务管理和操作管理等方面提出若干解决对策。

**【关键词】**金融企业 中投公司 内部控制 对策

## 一、金融企业内部控制理论概述

### (一)企业内部控制概念简释

关于内部控制的定义较多,其中较为经典的一个来自1972年美国准则委员会(ASB)的《审计准则公告》。该公告对内部控制的定义是:内部控制是在一定的环境下,单位为了提高经营效率、充分有效地获得和使用各种资源,达到既定管理目标,而在单位内部实施的各种制约和调节的组织、计划、程序和方法。这个定义说明了企业内部控制的直接目的是提升盈利和管理水平。

企业内在控制在1992年以正式文献的形式呈现,即COSO发布的《内部控制——整合框架》。这份文献对企业内部控制作了详细分析,将内部控制概括为内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通以及监控五个构成要素,并提出了内部控制三大目标,即经营、财务报告和合规。以上要素和目标明确了企业内部控制大体内容,并为评价一个企业内部控制提供了参照。

随着COSO内部控制整合框架的出台,不少企业开始认识到内部控制的重要性,并在内部控制方面取得了较大进展。然而,2001年前后先后暴露出一系列企业舞弊作假的丑闻,最著名的是发生在美国的“安然事件”。该舞弊事件不仅使安然公司破产,使为该公司提供审计服务的安达信会计师事务所陷入绝境,更给全球各企业内部控制的质量敲响了警钟。社会各界开始意识到,企业内部控制不单单为了自身盈利,更是为降低风险、杜绝舞弊行为。基于此,COSO于2004年在《内部控制——整合框架》的基础上,发布了《企业风险管理——整合框架》。至此,“内部控制”被提升到新的高度。正是因为部分企业内部控制有不足之处,而诱使了风险的产生。因此,找出内部

控制存在的问题,是降低风险的必由之路。

### (二)金融企业内部控制特点

1. 核心是对资金的控制。金融企业一个显著的特征是日常大量现金的周转。庞大的资金量是金融企业赖以生存和运作的条件,而同时也是其巨大风险的来源。一方面,金融企业若不能全面、综合地分析某项投资活动的利弊,没有做出详尽、合理的投资规划,则极有可能进行盲目投资,导致日后无法收回投资成本。企业在面临一笔大额亏损后,资金链断裂,其经营活动会受到影响。另一方面,如果对资金的监管不严,便易让他人有机可乘,将公司资金占为己有。

2. 对于企业操作和管理人员的控制尤为重要。不论是银行的业务员,还是证券公司的操盘手,他们每一个细小的工作流程都可能涉及大笔资金。这种人为的操作可能带来极大的风险,因而金融企业在聘用、考核和监督内部员工时都必须建立起一套完善的机制,既要注重员工业务能力的培养,更要密切关注他们的道德品质。

3. 对金融市场状况的关注度极高。市场环境的变动,与金融企业的盈利状况直接相关。以证券交易公司为例,由于股票市场变幻莫测,公司必须时刻关注市场状况,并配备专门的证券分析师提供专业的分析与指导。除证券分析师外,整个企业内部都需要建立起随时应对市场风险的机制。也就是说,关注市场风险不仅仅是领导者的责任,更是金融企业每位员工应该做到的。

## 二、我国金融企业内部控制存在的问题

### (一)对风险缺乏有效管理

如前文所述,目前COSO已将企业内部控制提升到了风险管理的角度。对风险的把控,直接关系到金融企业

的盈利状况。在《企业风险管理——整合框架》中,风险管理可分为风险识别、风险评估和风险应对三个层次。而我国许多金融企业在风险识别和评估方面力度不够,故在进行风险应对时有效性欠缺。据“整合框架”内容,事项(或风险)识别技术既关注过去,也着眼于将来。着眼于未来风险暴露的技术考虑诸如人口统计的变化、新的市场情况以及竞争者的行动等问题。许多金融企业在出现因投资失败、经营不善等原因而导致的大幅亏损情况后,只片面地归结于客观原因(国家货币利率等宏观政策、市场上其他投资者盲目投机行为等)。此举可谓“治标不治本”,并不能真正起到“痛定思痛”的作用。实际上,许多金融企业没有从对风险管理是否有效这一层面去分析亏损原因,而这往往比客观因素更起决定性作用。就我国发展现状来看,金融企业风险缺乏有效管理主要表现在以下几点:

1. 传统经营模式对风险管理的忽视。许多金融企业因循守旧,基本按照传统模式进行经营和管理活动。固定的模式虽然稳定,但灵活性不强,很难主观能动地掌握风险情况。

2. 缺乏固定的内部风险评估机构。金融企业资金周转量大,盈利状况较好时利润数额可高于传统制造业。正是由于利润数额的巨大,企业可能存在过于自信的风险,将大量人力财力投入到主要业务部门,却未利用专项资金及引进人才来设立风险评估机构。这一机构虽然不能直接参与金融企业经营活动,但起着“保驾护航”的作用,能从全面专业的角度分析市场风险,在充分考虑风险因素的前提下帮助企业进行决策。

3. 企业整体缺乏风险控制意识。目前我国金融企业中,进行风险管理工作的主体多为企业高级管理人员。普通员工只是在岗例行完成任务,而缺乏风险管理的意识。这样,在风险控制层面,企业上下级处于断层状态,无法进行日常风险作业对接。高级管理人员单方面地控制风险是远远不够的。若不从每个微小的个体入手,那么企业整体便无法形成良好的风险管理环境,潜在的威胁也就不易被发现。

## (二)会计处理不规范,财务管理水平低下

会计处理规范是企业的责任,但我国部分金融企业在会计处理上缺乏《企业会计准则》所要求的谨慎性,从而暴露出一些隐性的问题。这类问题在初期往往不易被察觉,但若不能被及时解决,可能会积少成多,最终造成不可避免的损失。《金融机构加强内部控制的指导原则》中规定,会计账务处理必须实行岗位分工,明确岗位职责,严禁一人兼岗或独自操作全过程。会计岗位实行定期或不定期轮换。一些金融企业对“不相容职位相分离”的原则未给予高度重视,这就会给想要盗用公款、为自己谋

取私利的人员提供便利。因而加强会计岗位优化设置是十分必要的。另外,在具体的会计处理上,常出现诸如应收账款长期滞留账上、资产公允不规范等问题。这些不合理的会计处理会使企业财产收支情况恶化,进而影响到企业全局财务控制。

对财务进行有效管理对企业来说至关重要,对于资本流动性强的金融企业来说更是如此。加强财务管理的意义不仅是增加企业利润,更在于增加企业价值。就以投资为主要业务的金融企业而言,如何筹集资金、如何选择正确合理的投资方案、如何在投资过程中随时监控投入资金的流向,是企业能否成功进行一项投资活动的关键,同时也能提高企业对外资信,增加企业价值。而部分金融企业没有从以上环节入手,资金使用随意性大,未详细规划资金使用方案。

## (三)未建立有效的监督机制

内部监督在企业内部起着把关的作用。如果监督工作到位,企业大部分风险就能保持在可控范围内,那么企业可以防止某些制度上或操作上的大的漏洞,进而能够及时应对那些可能威胁到企业自身利益的事项。根据《企业风险管理——整合框架》,监控活动可以两种方式进行,通过持续的活动或者专业评价。我国一些金融企业未能建立一套有效的、起实质性作用的持续监督机制,大多数监督岗位(如内部审计)只是空有其名,却没有真正发挥其作用。在日常经营活动中,监督岗位未根据企业各种交易行为有针对性地提出意见,未评估资金运用方式是否合理,未能密切跟踪员工是否认真负责地完成本职工作。这就会间接导致金融企业的亏损甚至是舞弊事件。

## 三、案例分析

### (一)中投公司简介

中国投资有限责任公司(简称“中投公司”),是依照《公司法》设立的国有独资公司,其组建宗旨是实现国家外汇资金多元化投资,在可接受风险范围内实现股东权益最大化。中投公司的总部设在北京,注册资本金为2 000亿美元。中投公司下设中投国际有限责任公司和中央汇金投资有限责任公司两个独立开展各自业务的全资子公司。

中投公司的投资本着经济和财务之用,在风险可接受的范围内进行资产稳健及有效配置,追求长期的、稳定的和可持续的风险调整后回报。在内部控制方面,中投公司根据公司自身特点以COSO的“整合框架”为基础建立起了一套内部控制体系,在促进公司稳健经营、进行风险管控方面取得了显著成果。

### (二)中投公司内部控制存在的问题

尽管中投公司内部控制已经形成一套自己规范的体系,但在近年来仍然暴露出一些问题。2013年5月至9月,

审计署对中投公司**2012**年度资产负债以及损益情况进行了审计。审计结果显示,自**2008**年起,中投公司境外投资管理和风险控制、境内所属企业及财务管理等方面存在一些不规范问题。下表展示了中投公司**2008**年至**2012**年境外投资业绩。通过对该表的分析,可初步判断中投公司境外业务盈亏情况。

境外投资组合投资业绩概要

年份	累计年化收益率	年度收益率
<b>2008</b>	<b>- 2.1%</b>	<b>- 2.1%</b>
<b>2009</b>	<b>4.1%</b>	<b>11.7%</b>
<b>2010</b>	<b>6.4%</b>	<b>11.7%</b>
<b>2011</b>	<b>3.8%</b>	<b>- 4.3%</b>
<b>2012</b>	<b>5.02%</b>	<b>10.6%</b>

资料来源:中投公司**2012**年年度报告。

由上表可知,中投公司**2008**年至**2012**年的累计年化收益率大体上比较稳定,但年度收益率呈较大波动。**2008**年及**2011**两年收益率呈负值,说明其业绩上出现亏损,而其余年份收益率较高。由此可看出中投公司的投资相关业务发展缺乏稳健性。导致中投公司投资业绩出现此问题的原因与其内部控制有密切关系。

**1. 投资策略管理不到位。**中投公司的投资策略是否合理,是分析其投资业绩状况的重要因素。长期以来,长期股权投资收益占到中投公司投资收益的**70%**以上,可见中投公司的盈利对股票投资依赖度很高。事实上,中投公司在金融企业股票投资方面比例最高。国务院曾要求中投及其子公司向投资实业方向转型,但实业方面投资比例较低而金融方面比例居高。这说明中投并未严格按照国家大的政策方针进行投资,却选择了缺乏稳定、带有投机性质的方式。金融行业证券的市场风险极高,价格变动大。中投企业在投资策略的选择上缺乏有效内部控制,未对投资方案合理评估,这极有可能带来较大的收益波动幅度。此外,中投公司未能保证对投资项目的后续跟进,这也是在事先规划投资方案时的欠缺之处。

**2. 会计核算不真实,财务管理不严格。**审计署在审计中投公司各项账户时,发现其存在会计核算不真实的问题。不真实的处理包括虚列支出、公款私存、多计支出、少计收入、违规列支职工福利性支出及使用虚假发票报销费用等。根据以上问题,可以合理推断出中投公司有欲通过此方式虚增利润、粉饰财务报表的可能性。而在财务管理方面,截止到**2012**年底,中投公司共有**60**多个休眠账户。这些账户长期闲置,无法为企业创造价值,无疑是一种资源浪费。公司还未按照相关规定多支付了一些额外费用,如在无相关业务依据的情况下支付中介费用,在已经为职工购买了基本医疗保险的前提下购买高额重大疾

病商业保险等。

**3. 对具体操作行为及操作人员缺乏必要管控。**在实际业务操作中,时刻进行有效监督十分重要,而中投公司在监督和管控方面没能实现规避风险的效果。**2011**年中投公司转让了大量国泰君安股权,但转让过程中由于未按照必要程序进行资产评估故直接按成本价进行了转让,致使公司少获至少**12**亿元收益。而在购买其他公司股份时也存在资产评估程序缺失的情况。公司还在没有充分了解对方资信状况的情况下盲目贷款给一些机构。这些问题也反映出公司管理人员缺乏对重大交易事项的谨慎性,未能尽职做好管控工作。

### (三)中投公司进行的整改工作

在审计署宣布中投公司内部控制存在问题后,公司及其下属子公司采取了一系列措施进行整改。针对投资策略的问题,公司完善了相关制度,加强了专业流程的控制;针对会计和财务问题,公司严肃处理了相关责任人,并由相关部门领导开展专项治理工作,进一步规范了基本操作流程,提高人事部门选人任人的可靠性;针对操作管控问题,公司联合各家子公司梳理了管控机制,力推健全内部控制长效机制的建立。到目前为止,中投公司已经制定和修改业务流程近**30**项,整改工作取得了初步进展。

## 四、解决我国金融企业内部控制问题的若干对策

### (一)建立完善的风险管理体系,企业上下形成全面的风险管理文化

**1. 制定合理风险战略目标,完善风险机构。**我国金融企业要想达到有效控制风险的目的,合理的风险战略目标至关重要。管理层在制定目标时要充分考虑风险大小、可控性及控制成本,形成可以量化的风险管理指标。从企业内部所设机构来看,风险管理委员会以加强风险管理为最终目的,属于一种群体共治的机构。以中投公司为例,公司的风险管理委员会由董事长兼首席执行官、副董事长兼总经理、首席策略官、风险管理部、法律合规部、公关外事部、资产配置与战略研究部、投资运营部、内审部等诸多部门构成,还下设评估委员会,运用各部门不同专项职能特色,共同制定相关风险指标,对风险进行管理。

**2. 全员都应有风险管理意识。**对风险有效进行管理不应仅停留在高级别部门。由于金融企业中每一个小的操作都可能包含巨大的资金流动,因而企业每位员工的风险管理意识至关重要。在平时工作中,员工心中必须牢牢树立风险管理的理念,以诚实、谨慎的态度完成分内职责。要做到这一点,企业要多加强对员工的培训。而企业高层要极力促进企业内部形成全面的风险管理文化,例如将风险管理情况与员工业绩挂钩、定期召开全公司风险管理会议、在日常中对风险重要性持续强调等,使风险管理的观念深入人心。

# 资源枯竭型城市可持续发展的 财政政策扶持机制研究

孙甜甜

(枣庄学院经济与管理学院 山东枣庄 277100)

**【摘要】**资源枯竭型城市的可持续发展是个世界性难题。由于资源被长期开采和加工,城市的资源产业走向衰退阶段,经济总量不足,经济结构单一,环境破坏严重,民生问题突出。本文从政府财政资金的扶持机制、财政资金的来源、分配以及监督方面来阐述资源枯竭型城市的可持续发展道路。

**【关键词】**资源枯竭型城市 财政资金 扶持机制

## 一、资源枯竭型城市定位

1. 资源枯竭型城市简介。资源城市主要是指以矿产和森林的加工和开采为主要产业,逐渐发展起来的以开发不可再生资源为主要职能的城市。《全国资源型城市可持续发展规划(2013~2020)》首次在全国确定了262个资源型城市,根据这些城市的资源情况和可持续发展的能力,将这些城市分为四种类型:成长型、成熟型、衰退型和再生型。其中,衰退型资源城市也称资源枯竭型城市,我国共有69个资源枯竭型城市。具体如下:

2008年第一批次,有12个资源枯竭型城市:地级市包括辽宁阜新、吉林辽源、江西萍乡、河南焦作、甘肃白银黑龙江伊春、吉林白山、辽宁盘锦、宁夏石嘴山;县级市包括云南个旧(县级市)、湖北大冶(县级市);地区有黑龙江大兴安岭。

2009年第二批次,有32个资源枯竭型城市:地级市包括湖北省黄石市、安徽省淮北市、黑龙江省七台河市、山东省枣庄市、安徽省铜陵市、辽宁省抚顺市、陕西省铜川市、重庆市万盛区(当作地级市对待)、江西省景德镇市;

## (二)提高财务管理水平,加强内外持续监督

1. 要加强会计核算规范性。我国金融企业应坚持《企业会计准则》以及《金融企业财务规则》等相关规定,规范会计核算,据实进行财务报告,以做到真实了解每一笔交易的有效性以及最终利润的构成,在此基础上分析盈利状况。在社会经济发展过程中,诸多企业曾出现无视会计准则规定、核算不实、用不合规手段调节利润的情况。

2. 保持对各环节持续监督。我国金融企业对资金筹集、投入、使用、分配这几个环节要加强持续监督,将控制持续保持在较高水平。企业内部持续监督活动可能来自两方面:

一是基本管理活动和对于员工日常监控。此形式的监督属于经常、大量的监督,内容广泛,时效性强。

二是企业专设机构监督,这主要指内部审计部门的工作。金融企业要加大对内审部门的人力及财力投入,使内部审计的监督切实有效并客观公正。而就外部监督而言,金融企业的重大投资项目应及时向公众披露,让利益相关者参与投资决策的监督之中,这可使投资决策更有效、更具公信力。

## (三)日常操作要规范,部门沟通要频繁

我国金融企业应注重日常细节,将操作失误尽可能降低到最小。这其中比较重要的一项是金融资产估值程序的规范。金融资产作为企业资金一个虚拟形态的存在,其价值的判断十分重要。在本案例中,中投公司多次出现了出售股权之前未做好估值工作而损失巨额利润的情况。不论是购进时或是出售金融资产时,企业都应严格执行评估的必要程序,充分掌握资产的重置成本、可变现净值等维度的真实价值。

另外,从《企业风险管理——整合框架》的角度看,掌握必要信息,进行及时沟通,能够让企业全体成员了解自身职责以及工作质量。在进行日常操作时,可能遇到某部门难以权衡和判断的事项,这时就需要与其他部门进行横向沟通。金融企业应该频繁进行部门沟通,以全面掌握有关信息。

## 主要参考文献

1. 邵斌,许铭炜.上市金融企业内部控制有效性的研究.海南金融,2010;1
2. 李海东.浅谈商业银行内部控制.财会月刊,2006;27