云南省哲学社会科学创新团队成果文库

国有企业内部控制与风险预警机制研究

Research on Internal Control and Risk Pre-warning Mechanism of State-owned Enterprises in China

朱锦余 著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

云南省哲学社会科学创新团队成果文库

国有企业内部控制与风险预警机制研究

Research on Internal Control and Risk Pre-warning Mechanism of State-owned Enterprises in China

朱锦余 著

社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

国有企业内部控制与风险预警机制研究 / 朱锦余著
. -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2018.5
(云南省哲学社会科学创新团队成果文库)
ISBN 978-7-5201-1609-1

Ⅰ.①国… Ⅱ.①朱… Ⅲ.①国有企业-企业内部管理-研究-中国 ②国有企业-风险管理-研究-中国
Ⅳ.①F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 256225 号

·云南省哲学社会科学创新团队成果文库·
国有企业内部控制与风险预警机制研究

著　　者 / 朱锦余

出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 宋月华　袁卫华
责任编辑 / 袁卫华

出　　版 / 社会科学文献出版社·人文分社(010)59367215
地址:北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦　邮编:100029
网址:www.ssap.com.cn
发　　行 / 市场营销中心(010)59367081　59367018
印　　装 / 三河市东方印刷有限公司

规　　格 / 开 本:787mm×1092mm　1/16
印 张:14.75　字 数:231 千字
版　　次 / 2018 年 5 月第 1 版　2018 年 5 月第 1 次印刷
书　　号 / ISBN 978-7-5201-1609-1
定　　价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题,请与读者服务中心(010-59367028)联系

版权所有 翻印必究

朱锦余 会计学博士，留英博士后，云南财经大学会计学院教授、博士生导师；云南财经大学财务与会计研究中心主任。主要研究领域：审计理论与舞弊审计、内部控制与风险管理、公司治理与信息披露等。在《会计研究》等刊物发表论文100多篇，出版专著、教材、译著10多部；主持或参与国家级、省部级课题10多项，获省部级科研成果奖10多次。具有中国注册会计师、中国资产评估师资格和较丰富的实务经验，先后兼任多家上市公司独立董事。

国家社会科学基金项目“国有企业内部控制与风险预警机制研究”（10XJY006）成果

试读结束，需要全本PDF请购买 www.ertongbook.com

《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》编委会

主 任 委 员：张瑞才

副主任委员：江　克　余炳武　戴世平　宋月华

委　　员：李　春　阮凤平　陈　勇　王志勇

蒋亚兵　吴绍斌　卜金荣

主　　编：张瑞才

编　　辑：卢　桦　金丽霞　袁卫华

《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》编辑说明

《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》是云南省哲学社会科学创新团队建设中的一个重要项目。编辑出版《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》是落实中央、省委关于加强中国特色新型智库建设意见，充分发挥哲学社会科学优秀成果的示范引领作用，为推进哲学社会科学学科体系、学术观点和科研方法创新，为繁荣发展哲学社会科学服务。

云南省哲学社会科学创新团队2011年开始立项建设，在整合研究力量和出人才、出成果方面成效显著，产生了一批有学术分量的基础理论研究和应用研究成果，2016年云南省社会科学界联合会决定组织编辑出版《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》。

《云南省哲学社会科学创新团队成果文库》从2016年开始编辑出版，拟用5年时间集中推出100本云南省哲学社会科学创新团队研究成果。云南省社科联高度重视此项工作，专门成立了评审委员会，遵循科学、公平、公正、公开的原则，对申报的项目进行了资格审查、初评、终评的遴选工作，按照“坚持正确导向，充分体现马克思主义的立场、观点、方法；具有原创性、开拓性、前沿性，对推动经济社会发展和学科建设意义重大；符合学术规范，学风严谨、文风朴实”的标准，遴选出一批创新团队的优秀成果，

根据“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求，组织出版，以达到整理、总结、展示、交流，推动学术研究，促进云南社会科学学术建设与繁荣发展的目的。

编委会

2017 年 6 月

目 录

第一章 导 论 …… 001
一 研究背景与意义 …… 001
二 文献回顾与评述 …… 008
三 本书框架与主要内容 …… 034
四 基本思路与研究方法 …… 036
五 主要结论与创新 …… 038

第二章 企业内部控制框架演进与国有企业内部控制框架构建分析 …… 042
一 美国内部控制框架的演进及最新框架分析 …… 042
二 英国内部控制框架的演进与最新框架分析 …… 050
三 中国内部控制框架的演进与最新框架分析 …… 054
四 中国学者代表性内部控制框架分析 …… 058
五 构建中国国有企业内部控制框架的基本思路 …… 061

第三章 影响国有企业内部控制的特殊因素分析 …… 064
一 中国目前国有企业的主要特征：影响国有企业内部控制的现实因素 …… 064
二 中国国有企业改革与发展趋势展望：影响国有企业内部控制的发展方向 …… 072
三 中国与国有企业内部控制相关的法律法规：影响国有企业内部控制的法律环境 …… 075

四　对国有企业具有监管职责的相关监管机构：影响国有企业内部控制的外部环境 …… 081
五　中国国有企业其他特殊性：影响国有企业内部控制的内部环境 …… 084

第四章　国有企业内部控制框架构建研究 …… 093
一　基本框架 …… 093
二　两类目标 …… 097
三　四大责任主体 …… 099
四　七大原则 …… 102
五　五大要素 …… 103
六　两条控制主线 …… 113
七　五大机制 …… 117

第五章　国有企业风险预警机制构建研究 …… 131
一　一般框架 …… 131
二　基础工程 …… 134
三　风险监测与预警机制 …… 147
四　风险应对与处置机制 …… 149
五　结果评估与改进机制 …… 149

第六章　国有企业内部控制成功经验：驰宏锌锗案例分析 …… 152
一　驰宏锌锗基本情况 …… 152
二　驰宏锌锗内部控制基本情况 …… 154
三　驰宏锌锗内部控制建设的主要做法及基本经验 …… 167
四　进一步提高内部控制有效性的建议 …… 175

第七章　国有企业内部控制有效性研究：基于国有控股上市公司的分析 …… 179
一　国有控股上市公司相关数据来源 …… 179

二 国有企业内部控制有效性评价：基于自我评价报告的分析 …… 180
三 国有企业内部控制有效性评价：基于内部控制审计报告的分析 …… 187
四 主要结论、建议与局限 …… 197

主要参考文献 …… 200

后 记 …… 222

试读结束，需要全本PDF请购买 www.ertongbook.com

第一章

导　论

国有企业是我国国民经济的支柱。搞好国有企业对巩固社会主义制度和中国共产党的执政基础、壮大国家综合实力、提升国际影响力、保障人民共同利益具有十分重要的战略意义。不可否认，国有企业在做强做优做大的过程中取得了令人瞩目的成就，但也存在各种各样需要直面解决的问题，国有企业内部控制和预警机制建设与实施以及优化就是其中之一。国有企业具有不同于其他企业的性质和特征，如何利用企业内部控制和风险预警机制的一般理论，构建适合我国国有企业特征的内部控制和风险预警机制理论框架，以指导和促进国有企业内部控制和风险预警机制实务，进一步提升国有企业管理水平，增强其发展动力和可持续性，是我们亟须解决的问题之一。

一　研究背景与意义

（一）研究背景

1. 全球范围正在如火如荼地开展新一轮内部控制建设

内部控制是一个古老而常新的话题。古代的内部牵制就是内部控制的最初起源。内部控制随着社会经济的发展而发展。21 世纪初，银广夏、蓝田股份等系列上市公司财务舞弊案引发我国对企业内部控制的重视，推动财政部制定并实施内部会计控制规范。2001 ~ 2004 年，财政部先后发布了《内部会计控制规范——基本规范》和 9 个具体规范。号称世界上最诚信的美国，在 2001 年 11 月爆发了安然公司重大财务丑闻后，又先后暴露出世界通信、施乐、莱得艾德、美国在线时代华纳、百时美施贵宝、山登、阳光电器、废品管理、南方保健、默克制药等系列上市公司财务舞弊案

例[①]，震惊全世界，“彻底打击了（美国）投资者对（美国）资本市场的信心”（Congress Report，2002）[②]，推动美国国会和政府加速通过了《公众公司会计改革与投资者保护法案》，即《萨班斯法案》（以下简称 SOX），在公司治理、会计职业监管、证券市场监管等方面做出了许多新的规定。其中 SOX404 就规定：管理层对财务报表及与财务报表相关的内部控制的有效性负有责任，要求管理层对此发表书面声明，披露内部控制的任何缺陷，并获取审计师对其内部控制有效性和相关报告的鉴证意见。该法案也促使美国反虚假财务报告委员会下属的发起人委员会（The Committee of Sponsoring Organizations，COSO）在 2004 年 9 月正式发布了《企业风险管理——整合框架》，在全世界范围内掀起了新一轮企业内部控制建设高潮，并对其有效实施产生了重大推动作用。COSO 又在 2013 年更新了 1994 年的《内部控制——整合框架》；2016 年 6 月，又推出了新版的《企业风险管理——整合框架》，即《企业风险管理——协调风险与战略和业绩》征求意见稿。

在我国，新一轮内部控制规范建设也在 2008 年取得了标志性的成就——财政部等五部委联合发布《企业内部控制基本规范》（财会〔2008〕7 号），并自 2009 年 7 月 1 日起实施。2010 年 4 月，财政部又发布了 18 个企业内部控制应用指引、1 个企业内部控制评价指引和 1 个企业内部控制审计指引，从而将内部控制规范建设推进到具体的、可操作的执行层面，与《企业内部控制基本规范》构成了我国企业内部控制规范体系。企业内部控制应用指引目前已在上市公司中实施，并在非上市大中型企业特别是国有企业中执行。财政部等自 2012 年起，每年对我国上市公司执行内部控制规范体系情况进行分析，并发布分析报告，以推进内部控制规范体系的应用。[③] 2013 年度的分析报告表明，我国上市公司总体执行企业内部控制规范体系

① 详见黄世忠《会计数字游戏：美国十大财务舞弊案例剖析》，中国财政经济出版社，2003。

② 转引自百度百科《萨班斯法案》，http：//baike. baidu. com/view/452573. htm，最后访问时间：2014 年 4 月 18 日。

③ 详情可在财政部官网 http：//kjs. mof. gov. cn/zhengwuxinxi/diaochayanjiu 中查询。此外，迪博企业风险管理技术有限公司自 2008 年起，发布我国上市公司内部控制白皮书，通过对我国上市公司发布的年报、内部控制评价报告和内部控制审计（审核）报告的分析，研究了我国上市公司内部控制的有效性以及执行企业内部控制规范的基本情况。其《中国上市公司 2014 年内部控制白皮书》见《证券时报》2014 年 6 月 5 日 A7 版。

良好，内部控制有效。

2. 国有企业在中国社会经济发展中具有重要地位

我国是社会主义国家，公有制在国民经济中占有主体地位，国有企业[①]是公有制经营的重要代表形式。党的十八届三中全会指出："公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。""必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。"[②] 习近平主席也多次强调："国有企业是壮大国家综合实力、保障人民共同利益的重要力量，必须理直气壮做强做优做大，不断增强活力、影响力、抗风险能力，实现国有资产保值增值。"[③] 国有企业的发展与壮大是确保公有制经济在国民经济中占主体地位的关键。我国国有企业经过60多年特别是近10多年的发展，在国民经济中的地位与作用日益显现。2012年全国国有企业上缴税金总额（含石油特别收益金）37163.5亿元，占全年财政收入（117210亿元）的31.7%，比2011年增长10.9%。[④] 2014年1~11月，全国国资委系统监管企业实现营业收入39.8万亿元，同比增长4.5%；实现利润1.95万亿元，同比增长5.2%；实现增加值8.1万亿元，同比增长6.9%；上缴税金2.8万亿元，同比增长4.8%；2014年《财富》杂志世界500强中，有47家中央企业和21家地方国资委监管企业上榜。[⑤] 正因为如此，习近平主席强调，国有企业是我国经济发展的重要力量，也是我们党和国家事业发展的重要物质基础。[⑥] 因此，

---

① 《企业国有资产法》（2008）第五条规定："国家出资企业，是指国家出资的国有独资企业、国有独资公司，以及国有资本控股公司、国有资本参股公司。"本研究报告所指的国有企业主要是指国家出资的国有独资企业、国有独资公司以及国有资本控股公司，不包括国有资本参股公司。除特别说明外，下文均用国有企业代称。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社，2013，第7~8页。

③ 习近平：《理直气壮做强做优做大国有企业》，http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-07/04/c_1119162333.htm，最后访问时间：2016年7月4日。

④ 《中国国有资产监督管理年鉴2013》，中国经济出版社，2013，第49页。

⑤ 《国资委召开中央企业、地方国资委负责人会议》，http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n259730/n264168/16161617.html，最后访问时间：2015年1月12日。

⑥ 《国资委党委专题学习总书记关于国资国企改革重要批示讲话精神》，http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1566/n259730/n264168/16174868.html，最后访问时间：2015年1月28日。

在做强做优做大国有企业，不断提高国有企业的活力、影响力、控制力的同时，增强和提高国有企业抗风险能力，促进国有企业健康快速发展，不仅具有十分重要的经济意义，也具有十分重要的政治意义与社会意义。

3. 国有企业在内部控制方面存在一些重大问题

在看到我国国有企业发展取得的成绩的同时，我们也应该注意到，国有企业在内部控制与风险管理方面还存在诸多问题，给企业和国家带来了重大损失。近十多年来的典型案例现列举如下。

中航油新加坡公司在2004年造成了5.54亿美元的巨额损失。该公司是中国航油集团公司的海外控股子公司，一个因成功进行海外收购曾被称为“买来个石油帝国”的企业。其总裁陈久霖，兼任集团公司副总经理，经授权批准后，自2003年开始做油品套期保值业务，但其擅自扩大业务范围，从事石油衍生品期权交易。在其违规操作一年多时间里，无人知晓，最终因从事投机行为在2004年10月造成5.54亿美元的巨额亏损，他本人也被新加坡警方拘捕，接受管理部门的调查。导致严重后果的原因是“中国航油集团公司的内部监督控制机制形同虚设”[①]。

四川长虹为了实施海外战略、提高销售额，因信用管理和应收账款管理不当，在2002～2004年度被当时在美国市场有一定影响力的APEX公司及其掌舵人季龙粉拖欠高达4.7亿美元，折合人民币近40亿元。季龙粉因涉嫌诈骗被四川警方刑事拘留；四川长虹则不得不计提高额坏账准备，使其陷入巨额亏损。[②]

2008年暴露的云南铜业（集团）有限公司（下文简称云铜集团）原董事长邹韶禄、原副总经理余卫平贪污、受贿并造成巨额国有资产流失的案件在国内外引起极大的反响。其引出的“云铜腐败案”涉案人数多达70余人，涉案金额高达20多亿元，社会影响恶劣。其腐败发生的主要领域在合作经营、原料供应、工程承包、土地使用权转让、资金使用、干部任用、预付货款、原料采购、工程承包等。该案件成为云南省当时查处的最

---

① 《中航油新加坡公司亏损5.5亿美元　总裁投机酿大祸》，http://news.163.com/41210/9/177UO71H0001124S.html，最后访问时间：2014年9月28日。

② 岳敬飞：《四川长虹被骗40亿真相》，http://tech.sina.com.cn/it/2004-12-27/0734485085.shtml，最后访问时间：2014年9月28日。

大的一起省属国有企业领导严重腐败案件，案件错综复杂、涉案金额巨大、社会影响恶劣，并折射出了当时国有企业腐败案件发展的一个新动向——涉案人员集团化。[①]

首都机场集团也曾暴露出一系列贪腐案。如原总经理、董事长李培英因犯受贿罪和贪污罪，其中受贿2661万余元，贪污8250万元，于2009年2月10日被山东省济南市中级人民法院两罪并罚，决定执行死刑，剥夺政治权利终身，没收个人全部财产。[②] 其继任董事长张志忠又于2010年4月被刑拘，并在2011年11月被检方指控在担任原民航总局部门负责人、首都机场集团公司总经理的近15年间，在货运包机和货运计划的调配和审批、机场工程项目承揽等方面为他人牟利，索取或收受款物472.77万元。[③]

2010年10月，中国铁建爆出沙特轻轨工程项目可能亏损41.53亿元，引起国内工程行业的广泛关注。该项目采用“EPC + O&M”的总承包模式，项目签约时只有概念设计，此后业主提出了新的功能需求及工程量增加；在实际执行过程中，尤其是在工程分包过程中，设计是由国外公司负责的；沙特方面提出了新的功能需求，还缩短了工期；项目图纸按照沙特方面要求更改，增加了工程量；国外的工作习惯就严重制约了工期的进展。[④] 显然，中国铁建在该项目管理过程中存在对当地经济、社会、文化和法律环境不太了解，没有严格执行合同规定，让沙特方随意变更原合同且没有及时补签新合同、对合同风险控制不严等方面的问题。

2011年，利比亚政局动荡，这给在利比亚的中国企业带来了巨大损失。当时，中国在利比亚承包的大型项目一共有50个，涉及合同金额188亿美元。在大部分中资企业人员因战争撤出利比亚之后，中资企业的损失

---

① 《云南铜业查出腐败窝案》，http：//news. sina. com. cn/o/2009 - 04 - 26/050815528105s. shtml，最后访问时间：2014年9月28日。

② 《首都机场集团默认前董事长被拘　民航腐败案频发》，http：//news. 163. com/10/0604/17/68BPKG6M00014AEE. html，最后访问时间：2014年9月28日。

③ 王丽娜：《首都机场原董事长受贿受审　仅系民航业冰山一角》，http：//www. ce. cn/xwzx/fazhi/201111/21/t20111121_ 22852186. shtml，最后访问时间：2014年9月28日。

④ 曹开虎：《中铁建沙特项目巨亏内幕：拆迁不力延误进度》，http：//finance. sina. com. cn/stock/hkstock/ggscyd/20101029/07598866026. shtml，最后访问时间：2014年10月18日。

或将超出预期，主要集中在三个方面：一是固定资产、原材料等损失；二是难以追回的工程垫付款；三是撤离人员安置费用。[①] 此事件引发了中国企业在海外可能遇到的风险及应对策略的广泛讨论。

自2012年3月中石油腐败案正式拉开序幕后，截至2014年12月，已有46人因中石油案“倒下”，其中22人在中石油系统任职；24人因与中石油有利益合作关系被查。2011年，审计署对中石油本部及所属14家单位进行审计后发现，中石油在会计核算和项目建设管理等方面存在不规范等问题，其中中石油昆仑天然气公司就一共发现了24类问题。[②] 早在2011年初，审计署对中石油承建的西气东输二线工程东段2010年跟踪审计结果指出其存在七大问题。[③] 2012年6月，审计署在对中石油2010年度财务收支审计结果又指出其在会计核算和财务管理、重大投资项目管理、工程项目建设管理、内部管理四大方面存在的14个问题。[④] 2014年6月，审计署在对中石油2012年度财务收支审计结果中指出其在会计核算和财务管理、执行国家经济政策和企业重大经济决策、内部管理（又分为工程项目管理、资金和金融业务管理、资产与产权及股权管理方面、油田对外合作及职工持股企业、信息化建设管理、公务用车配置等）共三大方面的38个问题。[⑤] 审计署的审计结果公告表明，中石油系列腐败案存在的根源之一是其内部管理方面还存在重大问题。

2015年2月6日，中纪委巡视组通报了对中国联通、神华集团、中船集团、华电集团、东风汽车公司五家中央企业的巡视意见，具体

---

① 韩基韬：《中国企业在利比亚损失大》，http://gb.cri.cn/27824/2011/04/08/5311s3212073.htm，最后访问时间：2014年10月18日。

② 赵晨熙：《中石油系列腐败案46人倒下　领导骨干被连锅端》，http://news.hexun.com/2014-12-31/171935478_2.html，最后访问时间：2014年10月18日。

③ 审计署审计结果公告2011年第5号：“西气东输二线工程东段2010年跟踪审计结果”，http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/2645076.html，最后访问时间：2014年10月18日。

④ 审计署审计结果公告2012年第10号公告：“中国石油天然气集团公司2010年度财务收支审计结果”，http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3038431.html，最后访问时间：2014年10月18日。

⑤ 审计署审计结果公告2014年第15号公告“中国石油天然气集团公司2012年度财务收支审计结果”，http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3599368.html，最后访问时间：2014年10月18日。

试读结束，需要全本PDF请购买 www.ertongbook.com