

DUI NEIWAI GONGZHI DE ZIJINJIANGUAN TANTAO

国有资产监管实务

——对内外共治的资金监管探讨

GUOYOU ZICHAN JIANGUAN SHIWU

潘家华/著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

国有资产监管实务

——对内外共治的资金监管探讨



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目(CIP)数据

国有资产监管实务——对内外共治的资金监管探讨/潘家华著. —北京:中国经济出版社,2007.2

ISBN 978-7-5017-7979-6

I. 国… II. 潘… III. ①国有资产—资产管理—研究—中国②国有企业—企业管理—研究—中国 IV. F123.7 F279.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 022825 号

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址:www.economyph.com

责任编辑:衣丽伟(电话:010-88382165)

责任印制:常毅

封面设计:白长江

经 销:各地新华书店

承 印:北京君升印刷有限公司

开 本:787mm×960mm 1/16

印张:22.5 字数:301千字

版 次:2007年2月第1版

印次:2007年2月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5017-7979-6/F·6981

定价:48.00元

版权所有 盗版必究

举报电话:68359418 68319282

序言

经过二十多年的改革与发展,我国国有企业实力不断壮大,对国民经济与社会发展发挥着重要的影响力、带动力和控制力。在美国《财富》杂志公布 2005 年度全球 500 强企业名单中,已有 19 家中国内地企业入围,全部为国有企业,这表明中国国有企业已开始走向世界,参与国际竞争。

在国有企业和国有经济快速发展的同时,我们也看到中航油、中储棉、中国银行、长虹、伊利等国有企业出现的因内部控制失效造成国有资产重大损失的事件,这些事件的不断曝光,让我们看到了国有企业内控的脆弱、监管的缺位。放眼世界,从巴林银行倒闭案到安然、世通事件,也同样昭示着投资者与社会公众对企业内部控制和有效监管的强烈要求。

如何建立有效的企业内控制度,如何对企业内控进行有效的外部监督,如何进行有效的国有资产监管,确保国有资产保值增值,需要我们在理论和实践上不断探索和创新。

本书作者长期工作在监管工作第一线,具备丰富的实践经验,掌握大量的一手资料,对资金在企业经济活动及外部监管方面的特殊价值有着切身体会。从国有资产监管“管人、管事、管资产”的关系看,“管资产”是核心,而货币资金是企业经济活动的最真实反映,也是流动性最强、控制风险最高的资产,要管好资产,首先要看好资金。从企业内部控制看,资金是企业各类经济活动的“痕迹”,真实地反映企业内部控制活动。在本书中,作者提出“以银行为枢纽、以信息为载体、变规范为程序、变监管为控制”的创新理念,通过资金这个纽带实现外部监督与内部控制相结合的“内外共治”监管模式,通过资金监管切入企业经济活动,使宏观监管向微观监管发展,使事后监管向事中监管发展。在这方面,作者进行了深入的思考和有益的探索。



通过阅读本书稿,可以看出作者系统研究了国有资产监管和企业内部控制的相关理论和现状,并进行了较为系统的归纳整理。难能可贵的是,对书中提出的资金监管与联网审计方式,作者在详细介绍业务模式的同时,甚至对信息化实现给出了框架性解决方案,具有较强的针对性和实践意义。同时,本书中提到的资金监管与联网审计方法,具有一定的普适性,不仅适用于国有企业的监管,对其他存在逐级委托—代理(受托)管理责任的经济体,比如各类企业集团中母公司对子公司的监管,甚至于政府对各类委托管理的社会保障资金的监管,都具备参考价值。

我愿借此机会向国资监管理论界和实务界推荐本书,也希望作者能在实践中不断完善,继续创新!

马建民
2006年12月

内容摘要

随着中国经济持续增长,国有企业在改革和调整中不断发展,国有资产规模不断扩大,在经济和社会发展中发挥着重要作用,以国有资产为载体的国有经济成为国民经济中的主导力量。党的十六大报告指出,“国有经济控制国民经济命脉,对于发挥社会主义制度的优越性,增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力,具有关键性作用”。在社会主义市场经济条件下,如何切实有效地加强国有资产监管,以确保国有资产保值增值,是我们面临的重要课题,也是本书写作的重要出发点。

第一章国有资产监管概述。介绍国有资产以及国有资产监管的相关概念,阐述了我国国有资产严重流失的问题,在对目前国有资产监管方式进行全面分析的基础上,提出了以资金监管为有效切入点,实现内部控制与外部监督相结合“内外共治”的国资监管模式。

国有资产是属于国家所有的一切财产和财产权利的总称,是国民经济命脉和国家安全的保障。国有资产监管是指国有资产监管主体运用一定的监管方式或方法对国有资产管理 and 运营的过程所进行的监察与督促。目前国有资产监管体系主要包括人事授权体系、绩效评价体系、效能监察体系、审计监督体系。现有体系有的是偏宏观偏事前的约束,比如人事授权体系,有的则是偏事后偏结果的监督,比如绩效评价体系、效能监察体系、审计监督体系,普遍缺乏对微观、事中过程的有效监督手段。

从内部控制和外部监管两者的关系看,内部控制是企业健康运行的基础,也是外部监管的基础;反过来,外部监管作为监督和提高内部控制的手段,也会对改进和完善内部控制起到很大的推动作用。内部控制是根本,外部监管是保障,要坚持标本兼治的原则,实现“内外共治”的国资监管

模式。

从国有资产监管“管人、管事、管资产”之间的关系看,“管资产”是重点。货币资金是企业经济活动的最真实反映,也是流动性最强、控制风险最高的资产,要管好资产,首先要看好资金。来自银行的企业资金活动信息,具有真实性和可溯性,又是企业各类经济活动的必然“痕迹”。以资金监管为重要切入点,通过资金信息关联到经济活动信息,使外部监管融入内部经济活动,实现外部监督和内部控制的结合,实现事中动态监管。

第二章内部控制与内部审计。主要介绍内部控制、内部审计与风险管理的相关基础理论。对内部控制理论的产生与发展做了追溯分析,研究了内部控制从内部牵制、内部控制制度、内部控制结构、内部控制整体框架,到风险管理框架的衍变历程。以萨班斯法案为背景,对国际上内部控制相关的法律法规进行了初步研究,主要选择了该法案涉及内部控制的条款内容。为了准确理解并借鉴国际先进的内部控制理念及方法,重点论述了国际上权威的 COSO 内部控制整体框架和企业风险管理综合框架,对其界定的目标及构成要素等内容做了分析。概述了我国对内部控制的探索研究,介绍内部审计基本概念,并阐述内部审计与内部控制、风险管理之间的关系。

第三章资金监管模式分析。首先介绍了目前大中型企业集团普遍采用的资金集中管理模式,主要包括统收统支模式、拨付预备金模式,预算驱动模式、集中监控模式以及现金集合库模式。资金集中管理模式的特点是在统一账户管理和收支两条线的基础上,实现资金集中管理,集团所有成员单位的经营活动、筹资活动、投资活动等所引起的资金收付转业务都由集团资金集中管理中心统一审批、执行和监控,企业集团的内部控制制度贯穿整个资金集中管理流程。随后介绍了资金集中管理的三种实现方式,包括结算中心、内部银行和财务公司,说明每种实现方式的主要职能、运作特点、管理优势、使用范围及应用案例。

之后介绍了资金交易监测模式及其实现方式——资金交易监测中心的建设。资金交易监测模式的特点是在不实行资金集中的前提下,从资金交易监测预警的角度出发,以违规交易监测和资金风险分析作为资金监管的重点,在规避资金集中风险的同时实现资金统一监管。利用现代化信息技术手段,资金交易监测中心可通过在企业内部业务信息系统以及交易银行中保留的交易“痕迹”,结合企业财务信息,对企业经济活动进行实时监测分析,使企业违规交易行为无法遁形。同时提升资金监管力度、规范交易行为,掌握集团真实的业务经营和资金运作状况,准确评估集团财务风险。

最后阐述资金监管模式选择的策略。分别论述了集权程度高的资金集中管理策略、集权程度较低的资金集中管理策略以及不做资金集中的资金交易监测管理策略的特点和适用范围。

第四章内外共治的国资监管模式。首先从内部控制固有的局限性说明开始,提出只有通过强化内部控制系统的的外部监管,才能有效解决内部控制系统受人为因素干扰破坏的问题。然后从相对论的角度对外部监管做了一个新的定义:对内部控制系统的监督活动和再控制行为都可以称之为外部监管,提出加强对内部控制系统的的外部监管,解决内控失灵和信息不对称问题。通过强化外部监管的有效威慑作用,促使被监管对象从“他律”向“自律”转变。

在该理论框架下,围绕货币资金所固有的业务留痕性特点,将其作为监管突破口,提出源头治理的思路,以统一银行结算账户为基础,以资金监管为切入点,让外部监管融入内部经济活动,使外部监管和内部控制结合,并与联网审计共同构筑可靠的企业风险防御机制,实现对国有资产的有效的事中监管。

第五章资金集中管理方案设计。提出资金集中管理的六大建设目标,指出对整个集团的资金进行集中管理,不仅仅是对资金的简单集中和对内部业务的结算,更重要的是要起到降低筹资成本、发挥规模效益、加强资金

监管、保证资金安全的作用。资金集中管理中心定位为服务+监管。服务的主要内容包括提供内部资金结算服务;提供融资服务,指导成员单位贷款;提供票据代管理服务。监管的主要内容包括集中开户,收支两条线;实行全面预算管理,按预算拨付资金,定期检查成员单位资金流转;在线监控成员单位资金流转。详细阐述了资金集中管理中心如何进行银行账户集中管理、全面预算管理、现金集中管理、融资集中管理和投资集中管理的业务运作,并结合当前网络经济环境,探索了适用于大多数集团企业的资金集中管理模式的信息化解决方案及资金管理系统建设。

第六章资金交易监测中心建设。前面介绍的资金集中管理模式在资金集中管理、降低筹资成本、发挥规模效益、加强资金监管的同时,也将风险集中于单一的资金管理组织,一旦发生风险,其危害和影响更大。而且该模式要求集团所属企业采用统一的资金财务管理方式,对企业既有业务管理流程改动大,企业经济活动的独立性和灵活性降低,不利于调动企业积极性。

本章提出“以银行为枢纽、以信息为载体、变规范为程序、变监管为控制”的创新理念,探索在不实行资金集中、不改变企业现有管理模式的前提下,通过建设资金交易监测中心实现有效的资金监管。

资金交易监测中心依托现代化的网络信息技术,统一银行账户管理并建设高度互联的跨银行、跨企业、跨地域的资金交易监测数据采集网络,实时“不落地”采集集团下属各成员单位的业务数据和财务数据,通过银企互联接口同步获取银行的资金结算数据,开展监测预警工作,重点监测分析大额和可疑资金交易并为审计工作提供切入点,建设预警指标体系并建设具有统计分析预警功能的资金交易监测系统,在应用中不断完善监测预警经验库。

资金交易监测系统包括统一账户管理、银行对账管理、疑点管理、预警管理、信息查询和资金分析等内容。资金交易电子账是该系统的核心和突出特色,详细介绍资金交易电子账的数据结构和生成过程,归纳了资金交易电子账的五类数据形态,介绍了使用资金交易电子账进行资金交易监测的

分析方法。基于资金交易电子账,资金交易监测系统可以通过预警规则引擎的应用,自动生成大额和可疑资金交易预警报告。预警管理介绍了大额和可疑资金交易预警指标、预警规则以及相关案例。在预警管理中,系统还可以对集团企业的应收账款进行账龄分析预警,对预算收入执行情况进行监测预警,以及对集团企业的财务风险进行综合评价并产生预警报告。经过有效性和实用性验证的监测预警规则及疑点类型可以纳入资金交易监测中心的知识库即监测经验库。此外,资金交易监测系统的资金分析模块还可对企业资金的流向、流量、流速等进行定量分析。

通过建设高水准的资金交易监测系统,实施程序化监管,可以拓宽资金监管的范围,加强资金监管的力度,提高资金监管的效率,提升资金监管的水平,以达到对集团企业资金的实时监控、规范企业不正当经营活动、防范资金风险和辅助决策的目的。

第七章数据式联网审计方案设计。在国有资产监督体系中,内部审计是重要的组成部分之一,作为企业集团的内部机构,有着其得天独厚的优势,通过对内部审计现状的分析,结合目前业内各种审计理论的阐述,指出数据式联网审计是执行审计的一种最佳方式。

联网审计的建设目标包括:与资金交易监测中心共同构筑集团企业风险防御体系;覆盖审计业务的全过程,加强审计质量控制;实现实时采集数据,使事前预防、事中监督成为可能;以数据式审计理论为基础,突出审计分析的科学性;利用信息技术,便于审计方法的复用和经验的积累,提高审计效率;为企业管理者决策提供有力支持。联网审计信息系统大致包括数据采集转换、项目管理、模型创建与管理、模型分析与展现、审计预警、审计文书管理等功能。

联网审计与现场审计具有密切的协同关系。联网审计改变了传统审计的流程,以往审计人员在审计时需要经过很长一段时间进行审计调查、搜集数据。而在联网审计模式下,审计人员随时都可以看到被审单位最新的业务、财务数据,并且通过系统的自动预警功能实现对一些关键点的关注,通



过审计分析模型的运行实现对企业宏观与微观情况的观察,当通过预警结果和模型分析结果发现疑点问题时,再进行现场审计。可见联网审计为现场审计提供了重要的基础性工作,它使现场审计更富有针对性,目的更明确,有效地缩短了现场审计的时间,提高了审计效率。同时,现场审计是对联网审计必要的补充,联网审计运用科学的分析技术发现可疑问题,最终问题的定性要通过现场审计及核实进行确认。

目 录

序言	(1)
----------	-----

内容摘要	(1)
------------	-----

第一章 国有资产监管概述	(1)
--------------------	-----

第一节 国有资产监管的涵义	(2)
---------------------	-----

1.1.1 国有资产的定义	(2)
---------------------	-----

1.1.2 国有资产监管的主体及委托代理关系	(4)
------------------------------	-----

1.1.3 国有资产监管的内容	(6)
-----------------------	-----

第二节 国有资产流失问题分析	(8)
----------------------	-----

1.2.1 企业内部控制失效导致国有资产流失	(9)
------------------------------	-----

1.2.2 法律法规及政策体制不完善导致国有资产流失	(13)
----------------------------------	------

1.2.3 企业改制中不正当操作导致国有资产流失	(15)
--------------------------------	------

1.2.4 国有商业银行资产损失导致国有资产流失	(16)
--------------------------------	------

1.2.5 国有企业随意提供担保行为导致国有资产流失	(17)
----------------------------------	------

1.2.6 相关部门的失职导致国有资产流失	(18)
-----------------------------	------

第三节 国有资产监管体系现状分析	(19)
------------------------	------

1.3.1 委托授权体系	(20)
--------------------	------

1.3.2 绩效评价体系	(22)
--------------------	------

1.3.3 效能监察体系	(24)
--------------------	------

1.3.4 审计监督体系	(26)
--------------------	------

1.3.5	对现阶段国有资产监管体系的评价	(27)
第四节	国有资产监管的主要任务	(28)
第五节	国有资产监管的有效模式	(30)
1.5.1	加强有效的事中监管	(30)
1.5.2	以资金监管为切入点加强国资监管	(31)
1.5.3	内部控制与外部监管相结合的国资监管模式	(32)
1.5.4	加强国资监管信息化建设	(33)
本章小结		(34)
本章参考文献		(36)
第二章	内部控制与内部审计	(37)
第一节	内部控制理论的产生与发展	(38)
2.1.1	萌芽期——内部牵制	(39)
2.1.2	成长期——内部控制制度	(40)
2.1.3	发展期——内部控制结构	(42)
2.1.4	成熟期——内部控制整体框架	(44)
2.1.5	风险管理框架	(45)
第二节	国际相关内部控制法律法规概述	(45)
2.2.1	萨班斯法案背景	(46)
2.2.2	萨班斯法案基本框架	(47)
2.2.3	萨班斯法案涉及内部控制的主要内容	(48)
第三节	国际相关内部控制框架体系研究	(51)
2.3.1	COSO 内部控制整体框架	(52)
2.3.2	COSO 企业风险管理综合框架	(59)
第四节	我国企业内部控制体系	(61)
2.4.1	我国内部控制研究的历史及现状	(63)

2.4.2 中国式全面控制框架(3C 框架)	(66)
第五节 内部审计与内部控制、风险管理的关系	(69)
2.5.1 内部审计的起源与发展	(69)
2.5.2 内部审计的本质及标准	(74)
2.5.3 内部审计与内部控制的关系	(76)
2.5.4 内部审计与风险管理的关系	(77)
本章小结	(78)
本章参考文献	(79)
第三章 资金监管模式分析	(81)
第一节 资金集中管理模式	(84)
3.1.1 统收统支模式	(85)
3.1.2 拨付预备金模式	(86)
3.1.3 预算驱动模式	(86)
3.1.4 集中监控模式	(88)
3.1.5 现金集合库模式	(88)
第二节 资金集中管理实现方式	(90)
3.2.1 结算中心	(90)
3.2.2 内部银行	(92)
3.2.3 财务公司	(96)
第三节 资金交易监测模式	(99)
3.3.1 资金交易监测模式分析	(99)
3.3.2 资金交易监测中心建设	(100)
第四节 资金监管模式的选择	(103)
本章小结	(106)
本章参考文献	(107)

第四章 内外共治的国资监管模式	(109)
第一节 内部控制与外部监管的关系	(110)
4.1.1 内部控制的作用及局限性	(110)
4.1.2 强化对内部控制系统的的外部监管	(112)
4.1.3 理顺内部控制与外部监管的关系	(118)
第二节 资金监管为主线的国资监管体系建设	(124)
4.2.1 以资金监管为切入点加强国资监管	(124)
4.2.2 资金集中管理方案	(128)
4.2.3 资金交易监测与联网审计方案	(130)
本章小结	(134)
本章参考文献	(135)
 第五章 资金集中管理方案设计	(137)
第一节 目前企业资金管理存在的问题	(138)
第二节 资金集中管理中心建设目标	(141)
第三节 资金集中管理中心定位与组织目标	(142)
5.3.1 资金集中管理中心的定位与组织架构	(142)
5.3.2 资金集中管理中心的服务与监管目标	(144)
第四节 资金集中管理中心业务职能	(145)
5.4.1 银行账户集中管理	(146)
5.4.2 预算管理	(148)
5.4.3 现金集中管理	(152)
5.4.4 融资集中管理	(161)
5.4.5 投资集中管理	(163)
第五节 资金集中管理中心信息系统建设	(163)
5.5.1 建设目标	(165)

5.5.2 建设内容	(166)
5.5.3 应用系统功能	(169)
本章小结	(195)
本章参考文献	(196)
第六章 资金交易监测中心建设	(199)
第一节 建设资金交易监测中心的必要性	(202)
第二节 资金交易监测中心建设目标	(208)
第三节 资金交易监测中心工作原则和机构设置	(212)
6.3.1 管理规范原则	(212)
6.3.2 工作机制要求	(213)
6.3.3 机构设置及运作模式	(214)
第四节 资金交易监测系统建设	(216)
6.4.1 资金交易监测系统总体架构	(216)
6.4.2 统一账户管理	(219)
6.4.3 银行对账	(223)
6.4.4 资金交易电子账	(224)
6.4.5 疑点管理	(232)
6.4.6 预警规则引擎	(234)
6.4.7 预警管理	(235)
6.4.8 违规控制	(256)
6.4.9 信息查询	(258)
6.4.10 资金分析	(259)
本章小结	(261)
本章参考文献	(263)

第七章 数据式联网审计方案设计	(265)
第一节 内部审计现状	(266)
第二节 审计模式分析	(268)
7.2.1 账项导向式审计模式	(269)
7.2.2 制度导向式审计模式	(269)
7.2.3 风险导向式审计模式	(270)
7.2.4 内部审计向管理审计延伸	(271)
第三节 信息化环境下审计工作面临的问题	(272)
第四节 数据式审计	(273)
第五节 联网审计建设	(276)
7.5.1 联网审计概念	(276)
7.5.2 联网审计的目标	(278)
7.5.3 联网审计业务功能	(279)
7.5.4 联网审计与现场审计的关系	(315)
7.5.5 联网审计信息系统	(316)
本章小节	(330)
本章参考文献	(332)
参考文献	(333)