

THEORY AND PRACTICE OF
RISK-ORIENTED INTERNAL CONTROL SYSTEM
— CHINA SHENHUA'S EXPLORATION

以风险为导向的 内部控制体系理论与实践

——中国神华的探索

凌文 © 著



中国财政经济出版社

THEORY AND PRACTICE OF
RISK-ORIENTED INTERNAL CONTROL SYSTEM
— CHINA SHENHUA'S EXPLORATION

以风险为导向的 内部控制体系理论与实践

——中国神华的探索

凌文 © 著



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

以风险为导向的内部控制体系理论与实践: 中国神华的探索/凌文著.
—北京: 中国财政经济出版社, 2012. 1
ISBN 978 - 7 - 5095 - 3200 - 3

I. ①以… II. ①凌… III. ①能源工业 - 工业企业管理 - 研究 - 中国 IV. ①F426. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 213219 号

责任编辑: 徐 洁 责任校对: 杨瑞琦
封面设计: 耕 者

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 20.25 印张 230 000 字

2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 52.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3200 - 3/F · 2709

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744



— 序 —

2008 年以来，由美国次贷危机引发的国际金融危机使全球经济格局发生重大变革，欧美等发达国家的经济停滞不前，失业率居高不下，国内民生鼎沸，社会危机重重。冰岛、希腊等国引发的欧洲债务危机又再一次提醒我们：风险无处不在且危害巨大，风险管理已经成为了所有管理者和学者都要面对和亟需解决的问题。

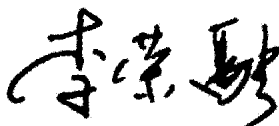
面对国际金融危机的冲击，中国神华的董事会不惧挑战，积极探索，深入分析国内外宏观经济环境的变化，适时调整公司发展战略，进一步加强了内控与风险管理体系建设，在危机到来之前及时加强对现金流的管理，危机到来后又适时的对矿产资源、路权资源和人才资源等战略资源进行科学储备，迅速完成了有效扩张，取得了很好的经营业绩。这一方面归功于中国神华董事会的科学决策和管理层的高效执行，另一方面则是全面风险管理体系为中国神华创造的价值。

《以风险为导向的内部控制体系理论与实践——中国神华的探索》一书，是将神华多年来在内部控制和风险管理的道路上取得的成绩提炼成册、系统总结。仔细品读此书后，更全面地了解中国神华以生产本质安全、经济本质安全和政治本质安全为主体、以风险为导向的内部控制体系，了解它的十一五期间实现煤矿百万吨死亡率为 0.0131 这一国际先进水平的原

因之所在。神华迄今为止取得的成绩充分证明，中央企业通过加强全面风险管理来提升企业整体管理水平是正确的，是有推广价值的。正在风险管理道路上探寻方向的企业可以此为借鉴，健全全面风险管理体系，加强重大风险管控，完善风险监测识别与防范体系，加强内部审计和内控机制建设，严格金融衍生业务管理，杜绝重大资产损失。

凌文同志是中央企业首次在海内外招聘的高管人员，他理论功底扎实，企业工作实践经验丰富，在中国神华做了很多积极有效的工作，并将这些工作总结、提炼，进一步系统化、规范化，形成了具有理论指导意义的一书，值得每一位管理者仔细品读！

全国政协委员、经济委员会副主任，
国务院国有资产监督管理委员会原
主任、党委书记



2011年10月9日



— 前言 —

专门写一本书谈谈我心目中的内部控制和风险管理，是我多年来的一个梦想，而今能够坐下来细细地将中国神华从2006年到今天在内部控制和风险管理的探索与实践梳理清楚、一一道来，正是圆了我的这个梦。

内部控制和风险管理，从当今的企业界实践来看，已经从一个前沿的课题变成了真正为企业创造价值的管理工具，实在让人抚掌赞叹。但是在2006年那样的时点上，虽然内部控制已经渐入人心，但风险管理仍然是乏人问津，甚至很多企业老总即便知道需要管理风险，却对如何对其系统地进行管控仍是束手无策。尽管如此，我们却在2006年便将这样先进的管理理念引入到中国神华这样的大型央企，并且矢志不渝地建设到今天且在不断进行完善，这样的实践在国内也属于首屈一指了。而我们能在当时便高瞻远瞩地引入这样的理念存在着历史的必然，这是因为中国神华当时已经在H股上市，在内部控制方面接受着非常严格的要求，客观上便需要不断加强内部管理。但是，仅仅满足于内控合规并不能满足于中国神华这样具有多重社会属性的大型央企的要求，这就推动着我们去学习、探求，最终走出了一条具有中国神华特色的、以风险为导向的内部控制体系建设之路，一方面以满足内控合规为基本要求，另一方面则向风险要效益，全方位管理风险，实现企业价值的

最大化。

到今天为止，中国神华已经初步建设成了以生产本质安全、经济本质安全、政治本质安全为特色的以风险为导向的内部控制体系。之所以选取这三者作为中国神华在内部控制和风险管理建设工作的重心是基于对中国神华多重社会属性的深刻理解：作为矿产资源型的大型企业，安全生产是保证人民生命财产安全的头等大事，来不得半点马虎；作为上交所和联交所上市的企业，我们需要为股东、债权人确保经济利益的最大化；作为全民所有制的大型央企，中国神华是全社会共有的财产，就要对全社会、全民族负责，肩负着社会稳定的重任。时至今日，中国神华在三大本安体系建设中积累了一定的经验，但距离真正的风险管理仍然相差甚远。这也是为什么到现在为止，中国神华仍然将自己的这套体系称为以风险为导向的内部控制体系，而不是直接称为风险管理体系的原因之所在。

实际上，从我在银行业工作之时便经常在思考这样的问题：究竟内部控制是什么？风险管理是什么？我因为工作的缘故，曾与多位企业家就这两个问题进行过深入交流，但几乎我遇到的大多数管理者都把这两块工作想成是某个职能部门的具体工作；或是认为风险管理是主营业务的部门管理的一种补充，是附加出来的一个工作；或是将风险管理视为与其他企业日常管理同等甚至更低的地位。而我所交流的这些企业家，大都领导着世界五百强中的庞然大物，翩翩起舞于这个越来越平的世界村，在全球化竞争中日益占据着重要的地位，对于中国的经济稳定、政治和谐均起着极其重大的作用。这不能不让我感到深深担忧：这些企业家已经是国内之翘楚、精英，他们对于内部控制和风险管理的认识应是具有一定的先进性的，那么

我们国内更大多数的管理者是否连应该开展内部控制和风险管理这样的工作都没有想到呢？于是，分享自己在领导中国神华建设以风险为导向的内部控制体系中的心得与体会，藉以向同业人士宣示内部控制与风险管理的重要意义，唤起大家的共鸣，取得普遍性共识，就成为了我写作此书的一个重要目的。若是有同业人士从中国神华的体系建设经历中找到一些适合自身企业特点的有益之处来帮助企业快速稳定发展，那么我将会双手合十来表达内心的欢愉与祝福。

肇始于2008年的金融危机，一方面来自于金融衍生产品的错误运用导致的系统性风险，另一方面恰恰来源于全球主要的金融市场参与者对风险管理的重视不足，两者互相激荡，才使金融危机造成的影响如此沉重且深远。在我看来，内部控制与风险管理绝不仅仅是一个部门的日常工作，绝不仅仅是企业架构的一个部分，绝不仅仅是企业运营的一个方面，它更是企业总体运营的灵魂、主心骨、主线、核心。我一直坚信，当风险管理建设到最高阶段时将不再有风险管理，因为它已经融入到企业机体的每一滴血液，已经体现在企业的整个机制、每个流程和具体操作之中。故而，我在就任中国神华总裁后，便力求将内部控制、风险管理嵌入到中国神华的全流程当中，把内部控制、风险管理的理念融化到中国神华的企业文化当中，使整个机制、流程形成一套自学习、自组织、自适应、自优化的体系，将这些思想贯彻到日常的经营管理活动当中去。而要达到这样的一个目标，首先便是要在中国神华深深地埋下内部控制和风险管理的种子，精心培育、助其成长。所幸的是，到今天为止，这颗种子还在按照我们设想的那样在健康成长。

这里再与各位分享一个中国神华躲过2008年金融危机且

在危机中进行有效扩张的例子。2008年3月，我和中国神华的高层团队在华尔街进行路演，而我有每天读报的习惯，当时读到了贝尔斯登这样的大型投行现金流出现了问题需要被并购，而在我的概念里，这样的大型投行价值至少在几百亿美元以上，而摩根大通只是出价二十多亿美元，很是令人惊讶。翌日，公布了最终收购价2.63亿美元，只相当于贝尔斯登总部办公大楼市值的1/4。这让我感到无比震惊，急切地希望了解出现这种状况的原因。此时我注意到这主要来源于其杠杆率过高。根据我多年从事银行业的职业特点，我敏锐地认识到因为金融市场特有的扩散性，必然会将这样的事件向下游企业进行传导，于是路演结束后，我便在4月份的中国神华总裁常务会上定了这样几条：第一，停止一切非生产性项目的投入，停止一切楼宇的建设；停止购买小汽车；第二，立刻把我们的钱管住；第三，改变信用政策，除了从未出现问题的国有大型客户之外，一律不得赊账。基于以上三条，从2008年4月份到2008年底，中国神华的现金存量得到了大幅度的增加。而在2008年9月，时任国务院国资委主任的李荣融同志专门开会动员各单位一定要捂紧自己的钱袋子的时候，我们已经开始管理现金流半年了。在其他企业忙于过冬之时，中国神华积极利用当时恶劣的市场条件导致的各种资源价格严重低于其实际价值的有利条件，进行了关于矿产资源、路权资源和人才资源等战略资源的储备，迅速完成了有效扩张。

而这，其实就是我所希望中国神华达到的自学习、自组织、自适应、自优化的境界，将风险管理的理念纳入每一个人的灵魂深处，使每一个人都清晰地知道他所对应的工作和流程中的风险所在，如何去防范和应对甚至已经成为他工作时的一

种本能。而这种本能抑或潜意识恰恰就是对风险的敏感性。而我们的企业家，尤其是那些国际化参与程度高的企业家，最应该提升的就是对风险的天然的洞察力和敏感性。我期盼着这本书能够给大家一丝提示，使大家对风险具有一种理念、感觉，甚至帮助大家培养出灵性，对风险具有一种本能的敏感和反应。而想达到这样的境界，绝不仅仅是靠一个风险管理部门、一个内控审计部便能做到的事，而是要通过内部控制和风险管理的基础工作，让这些理念深切渗入企业的文化、机制、流程、操作规范当中去，耦合到每一个人的思维当中。

如果这本书能够让大家达到这样的共识，共同在内部控制和风险管理建设的这条路上一同努力的话，则我愿已足。

CONTENTS

—— 目录 ——

第 ❶ 章 总 论

- 1.1 中国神华概要介绍 / 1
- 1.2 中国神华构建以风险为导向的内部控制体系的综合考虑 / 4
 - 1.2.1 为了有效防范企业风险 / 4
 - 1.2.2 为了满足外部强制监管 / 5
 - 1.2.3 为了提高经营管理水平 / 6
 - 1.2.4 为了实现国有资本保值增值 / 7
- 1.3 中国神华建立以风险为导向的内部控制体系的战略思考 / 8
 - 1.3.1 中国神华社会属性的必然要求 / 8
 - 1.3.2 中国神华运营模式的必然要求 / 9
 - 1.3.3 中国神华外部监管的必然要求 / 10
 - 1.3.4 中国神华打造风险管理文化的必然要求 / 11

第 ❷ 章 内部控制与风险管理理论依据

- 2.1 内部控制与风险管理主要理论的发展 / 12
 - 2.1.1 内部控制发展历史 / 13
 - 2.1.2 风险管理理论发展历史 / 20

2.2 内部控制与风险管理框架体系介绍 / 28

2.2.1 COSO 内部控制理论框架 / 29

2.2.2 COSO 全面风险管理理论框架 / 33

2.3 内部控制与风险管理的关系 / 41

第③章 中国神华以风险为导向的内部控制体系建设进程

3.1 中国神华的风险观 / 45

3.1.1 风险观的提出 / 45

3.1.2 中国神华的风险观 / 48

3.2 中国神华风险管控及内部控制体系现状诊断 / 50

3.2.1 风险管控现状诊断 / 50

3.2.2 内部控制体系现状诊断 / 64

3.3 中国神华以风险为导向的内部控制体系建设方式 / 70

3.3.1 确定内控体系的目标与原则 / 70

3.3.2 制定内部控制体系建设方案 / 72

3.3.3 以责任为主线，明确组织职责 / 73

3.3.4 应对重大风险，开展流程管控 / 74

3.3.5 以强化执行力为落脚点，持续开展内控自评估 / 75

3.3.6 注重管理改进，持续提升风险管控能力 / 76

第④章 中国神华以风险管理为导向的内部控制体系基本框架

4.1 内部控制体系组织架构 / 81

4.1.1 组织架构设计 / 81

- 4.1.2 组织架构中各方的职责 / 83
- 4.2 内部控制体系制度架构 / 86
 - 4.2.1 内部控制体系文件概述 / 88
 - 4.2.2 建立内部控制流程体系概述 / 91
- 4.3 内部控制体系的基本要素 / 93
 - 4.3.1 内部控制体系基本要素 / 93
 - 4.3.2 内部控制环境建设 / 94
 - 4.3.3 目标设定中的风险考量 / 99
 - 4.3.4 风险管理 / 103
 - 4.3.5 业务管理流程控制 / 110
 - 4.3.6 信息与沟通 / 123
 - 4.3.7 监控与评价 / 134
 - 4.3.8 管理改进 / 140

第5章 中国神华以风险为导向的内部控制体系运行机制

- 5.1 实施动态风险识别与评估 / 143
 - 5.1.1 领导牵头，落实工作机制和工作方案 / 144
 - 5.1.2 内外结合，持续全面地收集风险信息 / 148
 - 5.1.3 方式灵活，采用多种手段开展风险识别 / 156
 - 5.1.4 细化标准，围绕规范的评估标准开展风险评估 / 166
- 5.2 落实风险应对措施 / 176
 - 5.2.1 以职责为依据，明确重大风险相关的管控流程 / 177
 - 5.2.2 以流程为主线，识别和评估业务及管理流程

中的风险事件 / 177

5.2.3 以风险控制点为关键,制定相应的管控措施
/ 180

5.3 保障内部控制的有效性 / 181

5.3.1 开展日常和专项检查监督 / 186

5.3.2 开展内部控制自我评估 / 193

5.3.3 开展内部控制审计工作 / 199

5.4 持续提升风险应对能力 / 199

5.4.1 制定管控缺陷改进的实施方案 / 200

5.4.2 全面实施缺陷改进 / 201

5.4.3 开展改进检查与考核 / 207

5.4.4 汇总分析改进情况,完善风险信息库 / 207

第⑥章 中国神华具体风险管控实践

6.1 概述 / 212

6.2 确保战略规划的有效性 / 213

6.2.1 中国神华的战略规划 / 213

6.2.2 影响中国神华战略规划有效性的主要风险
/ 216

6.2.3 应对风险挑战,确保战略规划有效性 / 220

6.3 以本质安全化管理为核心,确保生产安全水平领先
/ 226

6.3.1 安全生产对于中国神华的重要意义 / 226

6.3.2 中国神华的安全管理风险 / 227

6.3.3 中国神华的生产本质安全管理体系 / 230

6.3.4 生产安全风险管控初步成效 / 236

- 6.4 改进投资决策 / 239
 - 6.4.1 投资决策对中国神华的核心价值 / 239
 - 6.4.2 中国神华投资决策面临的主要风险 / 242
 - 6.4.3 中国神华在投资决策方面的内部控制措施 / 245
- 6.5 构建资金集中管理体系，确保资金安全与收益 / 248
 - 6.5.1 资金管理对中国神华的意义 / 248
 - 6.5.2 中国神华资金管理面临的主要风险 / 250
 - 6.5.3 加强资金风险管控，构建现代财务管理体系 / 252
 - 6.5.4 资金风险管控初步成效 / 255
- 6.6 改进关联交易，保障合规经营 / 256
 - 6.6.1 确保关联交易对中国神华的意义 / 256
 - 6.6.2 中国神华面临的合规风险 / 257
 - 6.6.3 关联交易风险的管控措施 / 258
- 6.7 金融危机中的风险管控实践 / 260
 - 6.7.1 全力加强成本上升风险的管控 / 261
 - 6.7.2 加强客户信用风险管理 / 262
 - 6.7.3 积极利用金融危机中的机遇 / 262
- 6.8 分子公司的风险管控实践 / 263
 - 6.8.1 神东煤炭集团的风险管控实践 / 264
 - 6.8.2 国华电力公司风险管控实践 / 275

第 7 章 总结与展望

- 7.1 中国神华以风险为导向的内部控制体系特点 / 283
 - 7.1.1 风险观贯穿始终 / 283

- 7.1.2 为公司战略服务 / 285
- 7.1.3 内部控制职责明确 / 286
- 7.1.4 以流程为载体开展管控 / 286
- 7.1.5 具有内部控制执行和支持系统 / 287
- 7.1.6 与日常经营管理活动相结合 / 287
- 7.1.7 坚持持续监控、不断改进 / 287
- 7.2 中国神华构建以风险为导向的内部控制体系的效果 / 288
 - 7.2.1 提升了全员风险管理意识 / 288
 - 7.2.2 提高了公司治理水平 / 288
 - 7.2.3 确保了国有资本保值增值 / 289
 - 7.2.4 市场应对能力显著加强 / 289
 - 7.2.5 安全生产水平保持领先 / 290
 - 7.2.6 法律风险控制良好 / 290
- 7.3 展望 / 291
 - 7.3.1 完善以风险为导向的内部控制理论，实现向全面风险管理提升 / 292
 - 7.3.2 内部控制与风险管理与生产经营全过程融合，完善三大本质安全体系 / 293
 - 7.3.3 打造风险管理信息化平台，实现信息化与风险管理有机结合 / 301
 - 7.3.4 加强管理创新，实现国际化与风险管理的有机结合 / 304

第 1 章

General

总 论



1.1 中国神华概要介绍

中国神华能源股份有限公司（以下简称中国神华）是由神华集团有限责任公司（以下简称神华集团）于 2004 年 11 月独家发起成立，以煤炭为基础的矿、电、路、港一体化的大型能源公司，主要业务包括煤炭的生产和销售、与煤炭相关的铁路和港口运输以及电力的生产和销售等。中国神华按照《中华人民共和国公司法》等国家法律法规以及公司章程，建立了规范的法人治理结构和管理架构。在公司管理架构方面，实行总部、分子公司管理体制。截至 2010 年 12 月 31 日，中国神华已拥有 56 家分子公司，遍布全国 10 多个省市和澳大利亚、印度尼西亚等国家和地区。