
普陀区国资办对国有企业内控制度的影响机制分析

陈蓉蓉¹

(浙江省舟山市普陀区财政局, 浙江 舟山 316100)

【摘要】: 自 2007 年发生金融危机以来, 世界经济依然脆弱, 仍处于后危机时代。在大环境不利的前提下, 企业要想生存发展, 就必须加强自身建设, 尤其是内控制度的建设。我区国资办在对企业内控制度调查研究的基础上梳理出国资办影响国有企业的路径、存在的问题, 从而提出如何完善我区国资办对国有企业内控制度的影响机制, 进而提升企业管理水平, 增强企业发展动力。

【关键词】: 国资办 国有企业 内控制度 影响机制

【中图分类号】 F275 **【文献标识码】** A

1 国资办对国有企业内部控制的影响

总体来说, 国资办的职能包括出资监管和行政监管的双重职能(虽然行政监管职能在不断弱化, 但目前为止依然存在), 国资办通过行使出资监督职能和行政监管职能对国有企业产生影响, 而国有企业内部控制是企业的重要组成部分, 则国资办影响国有企业内部控制的指导性路径必须是国资办通过行使职能对国有企业产生影响作用, 进而影响国有企业内部控制。

2 普陀区国资办影响国有企业内控制度的现状分析

自 2009 年提出建立企业内控制度以来, 我区国有企业的内控制度一直是一个空白, 内部控制的目标、原则、手段更是无从谈起。区国资办依法履行出资监督职责和行政管理职能, 对国有企业的人事、重大经营活动、国有资产管理方面都起到了一定的监管作用。但是管理者对控制活动不到位、内控制度的认知和监督力度的缺失使得我区国有企业内部控制制度很不健全, 这方面区国资办肩负着主要责任。

2.1 对国有企业控制活动影响存在的问题

虽然我区国有企业在制度层面上一般都给予一定重视, 部分国有企业也制定了内部控制制度, 但由于不少国有企业相关企业经营管理者的行政级别高, 在企业内部处于谁也不敢监管的地位; 国有企业的控制比较分散和粗放, 控制点不明确, 缺乏控制方法和工具, 缺少行业指引和行业间交流; 不少国有企业的内部控制形同虚设, 并没有得到严格的执行, 这种行为严重损害了公司管理秩序, 没有达到内控制度既定目标和制度。

另外, 区国资办到目前为止制定完成的规章制度共计 31 个, 而 22 个集中在 2001-2009 年, 根据出台时间来看, 内控制度涉及较少。而剩下的 9 个规章制度虽然出台在提出内控要求之后, 也同样内控制度涉及较少。所以从控制活动的外部制约依据体系来看, 非常不健全, 导致对国有企业的内部控制影响力十分薄弱。

作者简介: 陈蓉蓉(1982-), 女, 河北魏县人, 硕士研究生, 中级经济师, 研究方向: 产业经济、财税与会计。

2.2 对国有企业信息沟通影响存在的问题

信息是企业决策的基本依据,没有可靠的信息,企业就是盲人摸象,而当前国有企业信息管理严重滞后,缺乏人才,缺少设备,重视程度也不够。

2.3 对国有企业内部监督影响存在的问题

我区国资办的影响作用远远落后,仅停留在上报国有企业财务快报、编制季度国有企业财务信息、年度报表审计报送几个方面。特别是作为国有企业一年经营成果总结的年度报表,很大程度上都依托会计事务所进行,并且在年度会计审计期间,大量的调账现象出现,而企业的会计往往任由会计事务所进行调整而并不对其原因进行深入查找,只是为了达到区国资办年报审核通过即可。

3 完善区国资办对国有企业内控制度的影响机制

3.1 梳理我区国有企业管理层级

国有企业内部控制的目标是合理保证公司经营管理合法合规、保障公司资产安全、保证公司财务报告及相关信息真实完整、提高经营效率和效果、促进公司实现发展战略。

基于上述目标,区国资办可考虑厘清全区国有企业的管理层级,摆脱当下“眉毛胡子一把抓”的窘境,充分体现“谁出资谁监管”的股东人权责。通过认真梳理我区国有独资、国有控股企业的基本情况,结合企业主营业务、经营状况等,清理一批“僵尸企业”,合并一批业务范围趋同的企业,建立管理明晰的监管层级。

在此基础上,明确一级国有企业必须建立完整、有效的董事会和监事会,下级企业在不违背《公司法》的前提下可考虑只设立执行董事或者执行监事各一名,并进入一级企业的董事会、监事会,促进形成集团集约化模式,以增强集团企业内部董事会、监事会的力量,减少不必要的形同虚设、浮于表面的董事、监事。

3.2 修订现行规章制度

区国资办可以通过修订现行规章制度,助推我区国有企业内部控制制度的有效建立。对于国有企业目标的确定、内部环境的设置、风险的确认、风险的评估、风险管理策略选择、控制活动、信息与沟通、内部监督等各个方面在修订各规章制度过程中给予不同程度的体现。

在助推国有企业内部控制制度的过程中,区国资办要尽量通过行政干预、建章立制等行政监管手段,通过建立奖惩措施要求企业必须建立规范的公司治理结构和议事规则;同时基于国有企业“股东”的身份,依托出资监管职能,要求企业建立合理的发展目标并阐述能够实现的途径和可操作性,同时要有风险识别的能力,对于未能实现目标或者未能有效规避风险的情况,建立薪酬挂钩体系和任命、罢免等人事变动制度,从而促进企业有效完成内控活动。

3.3 提升区国资办的专业化水平

区国资办一方面可以加大两个科室内部职工的专业学习强度,通过邀请专业资深学者讲学、网购学习培训教程、内部学习讨论等方式,将专业学习形成常态化,从而提高自身管理人员的专业化水平;另一方面可以在保证国有企业信息安全、保密的前提下通过政府购买服务通过网罗专家人才或机构,协助完成我区国有企业内控现状分析、建立内控的可行性分析等。同时,考虑依托

区财政局下属的财政监督局作为我区国有企业的监督辅助部门,每年选定一到两家国有企业完成财政监督局的内部审计工作。

3.4 督促健全国有企业内部审计制度

高效的内部审计是公司治理结构中,促使公司治理结构并形成权力制衡机制有效运作的重要方法。

根据《会计法》第三十七条,会计机构内部应当建立稽核制度,各会计机构应当建立会计人员经济责任制。基于该规定,区国资办要规范国有企业内部审计机构,督促国有企业建立符合公司治理要求的内部审计机构。通过对国有企业内部审计机构重新合理的定位,可以考虑在监事会下设审计部,并且审计部的设置应高于其他职能部门,对董事会负责并在业务上接受监事会的知道。同时督促国有企业加强内部审计人才队伍建设,或者通过购买服务或者外聘的方式,填补国有企业内审业务空白。

3.5 将内部控制评价结果纳入绩效考核体系

区国资办将内部控制评价结果纳入绩效考核体系,以此督促国有企业负责人重视企业的内部控制建设,尤其是可以将内控评价结果与国有企业薪酬改革部分中的“任期激励收入”考核相结合,突出任期内的内部控制作用,从而更有利于国有企业的长远发展。

3.6 建立并充分运用国资信息监管平台

国资信息监管平台是一种嵌入式内控方式。我区自2015年9月开始启动国资信息监管平台的项目,旨在通过信息化的手段,构建合适的信息平台以达到动态监控国有企业生产经营、财务状况、国有资产信息、人事管理等信息。

通过该平台,区国资办可以规范各类基础信息管理,以要求企业达到规范化、标准化、模式化先进的管理模式,同时,通过该平台,在实现人、财、物信息一体化管理的基础上,为经营管理者 and 决策者提供各种统计分析和评价信息。细化到具体操作,区国资办可以及时细致了解到企业每一笔活动的会计记账、每一位员工的变动情况、每一项重大事项的决策过程等,从而将监管作用由原来的事后前推至事中。而通过国有企业全面预算模块的运用,对国有企业的各个活动形成完全的事前监管,从而降低后期风险,有效达到内控目标。

3.7 建立信息公开平台和沟通渠道

充分的信息披露是加强企业外部监督的基础,可有利于减少不当的行政干预,为国有企业改革发展营造良好的环境。

区国资办要督促国有企业加强和完善信息披露制度,扩大披露范围,保证信息质量。按照相关的披露制度的要求,真实、合规的进行定期报告、临时报告,应明确要求重点披露的信息(如公司目标及其实现情况;所有权结构和选举权结构;重大风险及公司采取的主要措施;来自国家和其它国有企业的扶持等)。

同时应积极建立区国资办同外部监督的双向沟通渠道,让企业运营更透明化,通过区国资办双向沟通渠道,增强对国有企业信息与沟通的积极影响,让企业股东和职工、外部利益相关者都享有充分的知情权和意见反馈权,并能行使共同监督的职能。

3.8 加强对国有企业的会计信息监督

一方面可以提升国有企业财务人员的专业素养,提高国有企业的快报上报质量,降低财务快报的偏差与时滞性,特别是要对重点会计科目的重大变动给予合理解释,增加会计信息的真实性与及时性;加大区国资办对国有企业年报的会计信息质量和内容

的要求,使财务分析不再流于形式,而是较为全面的分析国有企业全面经营情况,便于区国资办进行监督管理。

另一方面可以考虑进行会计委派制度。对国有企业采取会计委派制度的办法以控制企业内部人造假等行为,可以有效降低监督成本,避免经营失败的突发风险。同时有利于完善公司治理结构,剥离会计与公司的利益关系,形成在产权明细基础上的权利分离,各司其职、相互制衡。

参考文献:

[1]徐翔. 国有企业内控制机制及运行研究[D]. 西南财经大学, 2014.

[2]许岩. 国企改革方案最大的亮点:改革国资委职能[J]. 新浪财经, 2015 (09).

[3]中华人民共和国财政部等制定. 企业内部控制基本规范[M]. 中国财政经济出版社, 2008.