



治理效能， 行稳致远

——深化内部审计监督
提升风险防控能力

毕马威中国
2020年12月

前言

2020年9月，国务院国资委下发了《关于深化中央企业内部审计监督工作的实施意见》，旨在全面推动内部审计监督体系建设与完善，强化重点领域、重大决策、境外国有资产安全监督力度与问责机制，提升现代企业治理效能和风险防范能力，达到严监督、强内控、防风险的管理效果。

毕马威团队围绕国有企业在内部审计工作中遇到的重点、难点问题，从体系建设、工作定位、人员配置、境外投资全过程审计、大额资金管控、“三中一大”事项决策、重点金融子企业审计等方面，对于国有企业未来如何加强内部审计工作提出了具体建议，希望能够为企业构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系、深化中央企业内部审计监督工作提供有益的参考和借鉴。





目录

1	完善内部审计治理与管控机制，提升风险防范能力	3
2	境外投资全过程审计与评价监督	8
3	大额资金高效管控，着眼于全生命周期的审计闭环管理	14
4	强化“三重一大”事项决策审计监督力度与质量	20
5	重点金融子企业和业务审计	25

1 完善内部审计治理与管控机制，提升风险防范能力

近年来，国资监管不断向深入推进，在境内外投资管控、风险管理、内部控制、合规、信息化等各领域陆续出台文件，对中央企业提出了一系列指引要求，旨在不断推动中央企业内部管理水平提升。

2020年9月28日，国资委发布了《关于深化中央企业内部审计监督工作的实施意见》（以下简称“《实施意见》”），以推动中央企业建立符合中国特色现代企业制度要求的内部审计领导和管理体制机制，构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，并向中央企业内部审计明确提出了深化企业改革，服务企业发展战略，提升公司治理水平和风险防范能力，助力中央企业加快实现转型升级、高质量发展和做强、做优、做大的总体目标。同时，《实施意见》在内部审计的体制机制、工作方式方法、重点领域、内部审计成果的运用以及内部审计监管等领域，对深化中央企业内部审计监督工作提出要求、也提供了方法，部分领域甚至细化到量化标准。

中央企业内部审计面临的挑战

《实施意见》旨在推动中央企业内部审计机制的优化。从中央企业内部审计的管理现状看，中央企业的内部审计部门在支持企业战略发展、战略转型和风险防控方面普遍面临着定位偏低、资源不足、工作方法和工具相对落后等挑战。

- 从**定位**看，内部审计权威性不足，审计价值没有得到充分认可，与“风险导向型审计”和进阶型的“战略支持型审计”职能存在较大差距；
- 从内部**审计人员**看，内部审计人员的素质能力和数量都不足，难以应对企业业务和风险的发展变化，职业发展路径不清晰，难以吸引和留住优秀人才；
- 从**工具和方法**看，内审信息化、数字化、智能化程度严重不足，业务流程和技术手段亟待重塑。

《实施意见》明确了中央企业内部审计提升的主要方向

在内部审计领导机制方面

《实施意见》要求建立健全党委（党组）、董事会（或主要负责人）直接领导下的内部审计领导体制，其中，董事长成为内部审计工作第一责任人，董事会审计委员会应发挥管理和指导作用，并通过设立属于企业高级管理层成员的总审计师岗位，协助党组织、董事会有效管理内部审计工作。通过这样的安排，使内部审计负责人能够作为企业决策层及业务核心层，与董事会和管理层开展频繁而有效的互动，在建立相互信任的同时，切实发挥内部审计独立、客观的监督 and 咨询作用，使其成为董、监、高的“谋士”。

► 在内部审计管理机制方面

《实施意见》强化了集团总部对内部审计工作的统一管控，并要求建立与其他业务部门不同的差异化内部审计考核体系，着眼于提升内部审计的独立性和权威性。集中管控机制的建立，对于内部审计资源的整合以及信息化、数字化技术手段的集中开发和统一应用，也将发挥积极作用。

► 在内部审计资源方面

《实施意见》旨在通过拓宽内部审计人员职业发展通道，将内部审计岗位打造成人才培养和选拔任用的重要平台；通过落实审计专项经费预算，配备与企业规模、审计业务量相匹配的审计人员，打造专业化、职业化的内部审计工作队伍。

- 一方面，企业应根据业务和经营环境的变化，适时调整内部审计人员技能培养方向，包括随着新技术的应用，着力培养数字化人才等，不断缩小内部审计人员技能与各方期望之间的差距；
- 另一方面，企业应不断加强内部审计团队的多元化，通过内部轮岗等手段拓展内部审计人员来源，发挥内部审计能够全面了解和审视企业经营管理的优势，使内部审计部门成为企业的“黄埔军校”，在为各业务和管理条线输出高素质人才的同时，提升内部审计在企业的影响力。

► 在信息化建设方面

《实施意见》要求企业通过落实经费和技术保障措施，构建与“三重一大”决策、投资、财务、资金、运营、内控等业务信息系统相融合的“业审一体”信息化平台，从而为内部审计配备精良的“装备和武器”。我们看到，随着科技应用日新月异、数字化经济飞速发展、企业业务日趋复杂且高度线上化，内部审计面临着数字化变革带来的海量交易、线上交易、实时交易等前所未有的挑战。内部审计亟待通过引入更广泛的数据分析及挖掘场景、更智能化的模型、工具和系统，扩大审计覆盖面，提高审计效率，利用科技赋能，从传统审计向持续审计、智慧审计过渡。

图：传统审计的转型升级



► 审计效能评估方面

《实施意见》着力加强对内部审计的监管，要求组织开展检查评价和责任追究，推动落实审计结果签字背书责任制度，要求审计人员“承担相应的审计责任”。在内部审计工作效能评估指标体系中，将对内部审计体系建设、审计监督、整改落实等工作开展抽查，对审计计划执行、审计质量控制、审计结果运用等工作效能进行评估，实现每五年全部评估一次的目标。

上述管理要求体现了内部审计管理闭环的重要性，不仅关注顶层管理机制设计，亦着眼于制度、流程和团队，以及系统与工具升级计划的落实，推动中央企业内部审计绩效的整体提升。在此基础上，通过对内部审计工作的监管、评价与问责，为内部审计体系规划的落地实施提供保障。

对中央企业落实《实施意见》的建议

在落实《实施意见》过程中，中央企业应从内部审计的定位、人员、流程、方法和工具等方面，通过分析与监管要求的差距和对标世界一流企业先进实践，识别现有差距，明确改进方向，制定实施计划和方案，并循序渐进推动相关工作。

在定位方面，一方面，内部审计要从过去的“问题导向型”向“风险导向型”以及进阶型的“战略支持型”审计转变，需要重塑审计定位与目标，不仅要成为治理层与管理层的“谋士”，更要成为其“业务合作伙伴”；另一方面，内部审计要从管理视角出发，站在企业全局的高度审视风险版图及管理现状，既要关注经营管理中存在的风险，又从战略视角关注发展性问题与效率问题。

从这个目标出发，企业应关注的重点问题包括：

- 是否需要通过制定、优化审计章程，反映董事会、高级管理层对内部审计的期望，明确内部审计任务、目标、工作范围、执业标准、职权、独立性、责任？
- 审计项目的开展情况与资源（包括人力、时间等）分配情况，是否能够实现审计工作成本与收益的最佳配比？
- 内部审计工作范围是否明确？是否形成三道防线间的联动与相互补充？
- 内部审计的组织架构及职责是否适应企业的运营管控模式、组织架构以及业务板块的特点和需求？
- 内部审计的利益相关者，包括治理层、管理层、业务部门、职能部门，是否了解内部审计工作的作用和重要价值？对于内审工作的期望和要求是什么？
- 内部审计的预算体系能否满足其定位和职责需要？

在内部审计人员方面，企业内部审计应结合内部审计定位和目标，适当配置核心审计人员、专项领域专家、业内权威专家等成员，并利用培训和激励反馈机制，促进审计人员专业能力提升。

从这个目标出发，企业应关注的重点问题包括：

- 在企业整体战略和人力资源策略框架下，是否制定了清晰的内部审计人力资源发展策略？
- 是否建立了分层次的审计团队和岗位资格要求，满足不同技术序列的工作内容和工作目标要求？
- 在企业整体职业发展管理体系框架下，是否建立了横向和纵向相结合的审计人员晋升机制和晋升标准？
- 对标内部审计岗位的定位和要求，现有审计人员的能力是否胜任？如何弥补差距？是否建立了审计人员人才补充机制？
- 在企业整体绩效考核体系下，是否建立了符合职业特点的审计部门及人员的绩效考核指标体系？

在流程、方法与工具方面，内部审计应建立更为高效的审计方法和流程，既可以采用标准化流程，又可以应用符合敏捷审计需要的简便流程，实现降本、增效的管理目标。通过在内部审计全流程中应用技术手段，包括建立与企业级GRC（治理、风险管理和合规软件）工具交互或嵌入的审计管理信息系统，结合企业数据应用情况，在内部审计中运用数据分析工具和方法等，有效响应不断变化的业务需求，特别是企业战略转型的需求，支持内部审计目标的实现。

从这个目标出发，企业应关注的重点问题包括：

- 如何对企业的风险状况进行整体分析和评估，基于评估结果并结合利益相关方所关注的重点领域，制定以风险为导向的审计计划？
- 是否建立了标准化工作流程，明确各领域审计重点和审计方法，并建立了审计项目质量管理标准及考核标准，不断优化审计流程和审计方法？
- 是否能够利用数据挖掘、分析工具，建立持续监督、持续审计模型，覆盖重要风险领域，将非现场审计与现场审计相结合？
- 是否建立了审计成果运用体系，利用审计报告、审计专报、风险提示函等形式，形成各类型报告专用模板，并针对不同的报告使用者，确定报告内容重点和方向？
- 是否建立了审计问题库，跟进审计发现整改计划，确定整改重点、责任部门、整改完成标准及时间表？
- 通过审计管理信息系统建设，能否在审计流程标准化的基础上，逐渐实现审计流程的自动化，支持审计实施过程和结果汇报关键节点的自动化管理？

基于上述管理思路，企业应考虑通过以下步骤，构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，提升内部审计价值：

- **对标与差距分析：**基于企业内部审计管理现状，对标《实施意见》及世界一流内部审计领先实践，审视内部审计现状中存在的不足，梳理内部审计在体制、机制、人员、工作流程与方法、审计范围、内审成果的运用以及内部审计监管等方面存在的差距，明确本企业内部审计提升的目标和方向。
- **设计实施路径：**建立内部审计提升的工作计划，结合企业自身关注重点及资源配置情况，明确各项优化措施的优先级、设定相应时间表及里程碑，厘清内外部所需资源与支持，并在企业内部落实管理责任。在此过程中，内部审计负责人应与党委、治理层与管理层建立沟通机制，获得管理层对于内部审计优化提升工作的支持。
- **实施落地：**内部审计部门组织落实内部审计优化措施，并不断根据《实施意见》评估实施效果，避免走形式、无实效的工作。在实施过程中，内部审计部门应加强与各利益相关方的沟通与汇报，不断统一思路并取得必要支持。
- **监控与评价：**结合内部审计提升计划，定期对内部审计优化措施的落实情况进行评价，并以此为契机，建立对内部审计职能绩效开展定期评价的长效机制。

小结

国际内部审计师协会认为，内部审计对治理、风险和分析和改进措施，能在机构内部引发积极的变革和创新，激发机构的信心，促进机构作出科学、及时的决策。更重要的是，高效的内部审计工作能够在新出现的挑战变为危机之前就明确风险发展趋势，及时向管理层发出警告，并就前瞻性的应对措施提出具体建议。价值增值型的内部审计，成为内部审计转型的共同目标。

《实施意见》的出台，将促进内部审计职能的战略转型和发展，对于加强中央企业公司治理和风险防范能力、推动企业内部的变革与创新具有重要意义。

东风既至，未来可期，时不我待，只争朝夕！



2 境外投资全过程审计与评价监督

随着“一带一路”倡议和“走出去”战略逐步向纵深推进，越来越多中国企业为了提升国际竞争力、增强经营活力而选择开展境外投资和跨国经营。2019年全年、2020年前三季度，中国对外非金融类直接投资额分别达到了7,630亿元人民币、5,515亿元人民币。¹

然而，境外投资业务具有投资周期长、管理决策风险大、影响因素多等特点，随着境外投资规模增加、投资领域拓展，中国企业在项目投前、投中和投后各阶段中，面临一系列新的风险管控和运营管理难题。

图：境外投资全周期管理难题

评估与规划阶段	执行与落地阶段	运营与管控阶段	退出阶段
- 可行性分析的全面性 - 风险评估程序的规范性 - 投资决策流程的健全性 - 尽调过程的充分性	合同履行风险：风险责任条款的可行性、违约条款的可行性、合同保护条款的充分性、合同编写的有效与合规性等 资金规划风险：投资组合价值的测算、利率与汇率的最优运营、资金结构的设计、可用资金的调用等 人力资源风险：人员外派、人员重组、人员流失和满意度、文化融合、考核与奖惩、薪酬方案调整等	内部运营风险：技术、安全与质量达标度、项目工期进度的按时性、项目预算执行的可控度、协同计划的实现等 外部环境风险：海外政治环境变化、海外宏观经济波动、海外环保要求等 公司治理与管控风险：战略目标的清晰度、管控模式的匹配度、组织架构的适用性、汇报机制与流程的规范性、风险预警监控体系的建立健全等	- 退出方式的筛选 - 退出时机的选择 - 退出风险评估 - 退出估值测算 - 资金回收周期评估 - 人员与资产安排

1. 2019年全年数据来源：国家统计局《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》
2020年前三季度数据来源：中华人民共和国商务部新闻办公室-司局负责人发布

35号文对境外投资提出了更高的风险防控和检查审计要求

2017年，国资委出台了35号文《中央企业境外投资监督管理办法》，要求央企应当建立境外投资管理体系，健全境外投资管理制度，科学编制境外投资计划，研究制定境外投资项目负面清单，切实加强境外项目管理，提高境外投资风险防控能力，组织开展境外检查与审计，按职责进行责任追究。

35号文要求：

对于境外特别重大投资项目，央企应当建立投资决策前风险评估制度，委托独立第三方有资质咨询机构对投资所在国（地区）政治、经济、社会、文化、市场、法律、政策等风险进行全面评估。此外，央企还应对境外重大投资项目开展常态化审计，审计重点内容涵盖境外重大投资项目决策、投资方向、资金使用、投资收益、投资风险管理等领域。

图：35号文对海外投资运营全周期带来重大影响

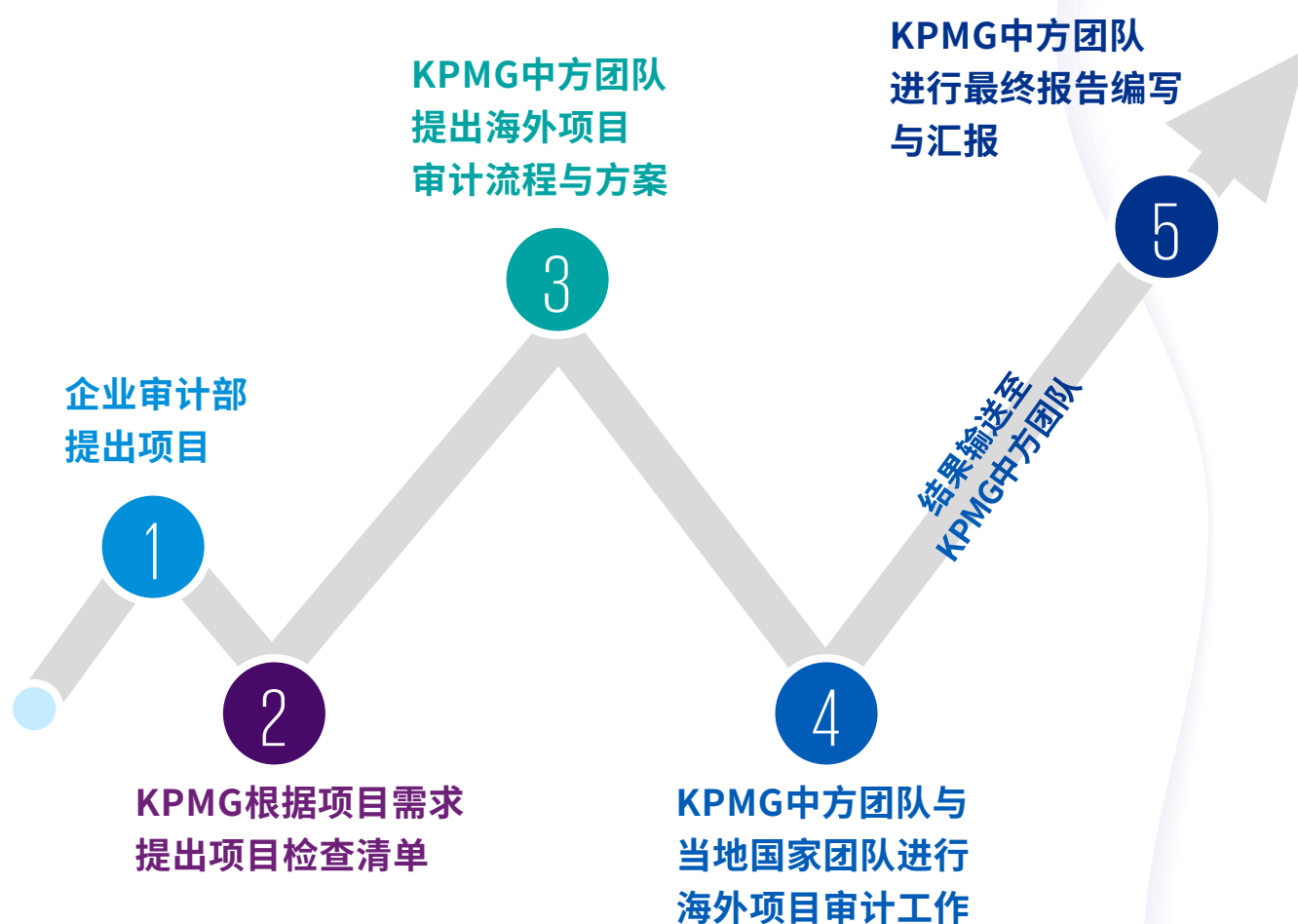
政策重点	政策影响		
	中央企业	国资委	第三方中介机构
投资方向	- 参照国资委负面清单，编制适用于自身的负面清单 - 制定年度境外投资计划，提交国资委审核	- 建立并维护原则性的负面清单，为央企提供指导与依据 - 明确审核要点与所需必要信息，并审核央企年度境外投资计划	- 为国资委和央企提供特定的投资可行性研究咨询服务、以及如何建立价值导向境外投资风险决策量化与估值模型为投资战略决策服务。对他们在实行过程中遇到的难点和困难，持续提供专家智囊团服务 - 协助设计评估打分体系，作为决策支持工具
制度流程	- 建立明确、细化、覆盖全流程的境外投资管理制度 - 将流程管理关键环节进行信息化 - 在项目的不同阶段对重大境外项目进行评价，并建立过程问责机制	- 明确境外投资管理制度的底线要求，指导央企建立相关制度 - 从央企已有信息系统调取数据，实现对境外投资项目的常态化监控 - 将央企过程评价与问责的执行情况纳入监督检查	- 协助央企完善境外投资管理流程与制度 - 协助提供投资管理相关信息系统服务 - 协助建立监测预警指标，并开展境外投资项目的审计和检查
风险管理	- 对事前投资决策管理的影响。如特别监管类项目应经国资委审批通过后实施等 - 对事中管理的影响。如央企应开展项目跟踪检查等 - 对事后管理的影响。如应对项目开展后评价及审计工作等	- 审核央企提交的年度投资计划，以及具备审核投资项目可行性报告的能力 - 国资委监督检查工作要体现突击检查、抓住重点、前瞻视角的特点和原则 - 具备审核投资完成情况的报告，并应发挥监督和指导的作用，制定评价体系	- 在投资管理的事前、事中、事后各个阶段提供对应的增值服务，协助央企优化投资管理程序、提升风险防控能力 - 协助国资委增强过程监督，确保国资委实施监管活动的准确性，提高其监管力度和效果 - 协助央企出具风险评估报告
资本回报	- 对投资项目进行跟踪，并建立中止、终止或退出机制 - 通过对重大项目开展后评价等手段提高收益率，并把收益率纳入事后审计	- 将收益水平、退出条件纳入出资人审核把关程序 - 明确对境外投资后评价的底线要求，并对央企的执行情况进行监督和指导	- 协助央企了解投资退出中潜在的风险和收益，制定谈判方略 - 协助国资委和央企进行投资后评价，对境外投资项目开展的全过程进行评价，或开展专项审计
设定红线	- 非主业投资应具备充分理由，并报国资委审核 - 向下授权境外投资决策的不超过二级单位	- 具备审核央企提交的相关可行性研究报告的能力，发现关键问题并提出质询 - 检查发现央企在投资决策程序上的问题	- 运用专业知识、分析工具和专有数据以促进在境外投资项目的早期阶段做出明智和快速的决定 - 协助央企完善决策程序

毕马威服务方案

毕马威境外投资全过程审计服务从境内外法规体系和监管要求出发，围绕企业海外业务运营，以中方团队与当地国家团队“两地联合、互为支撑”为项目运作模式，对境外项目评估、执行以及运营模式开展专项审计工作。

毕马威境外投资全过程审计服务分为**项目评估与规划**、**项目执行与落地**、**项目运营与管控**和**项目退出**四个阶段，覆盖境外投资全周期。

海外项目风险审计工作运作阶段展示



项目评估与规划阶段

该阶段审计工作从项目定位、项目评估及项目规划三个维度出发，重点评价境外投资项目评估与规划程序的规范性、可行性分析论证内容充分性以及投资决策的合理性。毕马威项目组围绕合规性和可行性，从项目人力资源分析、项目价值战略分析、估值分析、投资收益规划、项目风险先行分析与评估等多角度展开审计工作，基于价值评估思维分析投资风险偏好，重塑投资决策机制，优化相关业务场景与流程。

► 项目执行与落地阶段

境外投资项目较国内项目的管控难度更大，需要多重防控措施。毕马威团队协助企业根据境外投资项目特点编制风险清单，明确风险要点、开展专项审计工作，并提出有效应对措施。

毕马威境外投资全过程审计方案围绕合同编写与执行、项目执行情况两方面开展审计工作，通过项目人员访谈、调研与召开研讨会等方式，协助企业识别项目主要风险，建立项目执行与落地阶段风险信息库。从风险发生可能性、影响程度等多维度进行综合评估，协助企业识别需重点关注的核心风险要素，精准定位相关责任部门与人员。

► 项目运营与管控阶段

毕马威团队协助企业根据境外投资项目特征，在运营与管控层面围绕项目运营情况、公司治理体系、管控机制与流程等重要领域展开审计工作；判断运营团队是否建立有效的风险防控方案，对其合规性、执行力度、完成程度以及持续优化流程的有效性进行综合评估，并提出具有针对性的应对措施。

► 项目退出阶段

毕马威境外投资全过程审计服务针对退出方式、退出时机、退出风险评估、资金回收安排等问题提出具体、可操作性强的建议，兼顾投资收益与退出成本，协助企业进行充分的退出准备，设定合理的交易架构与退出方式。

毕马威的服务亮点

毕马威境外投资全过程审计服务从投资全周期流程管理目标出发，规划与设计覆盖全过程的风险事件库与管控工具，助力客户形成常态化的境外投资风险管控机制，在机制层、项目层以及工具层提供有效决策支撑。

► 全过程风险事件库

毕马威团队协助企业全面了解总部及海外公司业务与风险管理现状，梳理海外公司风险事件，搭建全过程风险事件库；基于投资项目类别的差异性，结合投前、投中、投后阶段的不同特点，为企业提供具有针对性的风险应对措施。

图：风险事件库模板示例

关键风险指标：包含风险名称下具体的风险要素，为构建风险价值评估模型关联相应指标

风险事件库												
风险编号	风险名称	风险事件描述	关键风险指标	关键风险指标 阈值方向	阈值（参考值）			责任部门	控制文档	相关制度	应对策略	应对结果
					正常	异常	报警					
R02.0 2.01	资金计划管理风险	资金计划安排不当，导致资金链断裂或大额资金沉淀。	资金计划完成率	越大越好	>95%	<=95%, >=90%	<90%	财务部	《资金周报》	资金管理办法		

风险应对：公司发生过与风险要素相关的哪些风险事件，具体的风险应对措施

► 风险价值评估管理工具

毕马威团队助力企业搭建投前及投中风险价值评估管理工具，通过识别潜在风险关键指标，建立与风险指标匹配的估值模型，量化风险指标价值，形成引入风险指标下的项目估值模型；从多维视角分析和量化风险价值及决策价值，全面衡量企业资产的价值，充分考虑企业的战略规划目标以及经营环境变化不确定性带来的影响，为管理层的投资管理决策提供有力支撑。

► 风险量化预警系统

基于全过程的风险事件库与管控工具，毕马威团队协助企业建立投后风险量化预警系统。依据总部层面及分公司风险偏好，建立风险量化预警模型，匹配投资风险偏好，建立风险预警指标库，动态监测风险变动情况并及时采取有效应对措施。



案例展示：某大型国有集团开展境外投资项目内部审计工作

主要风险根源：

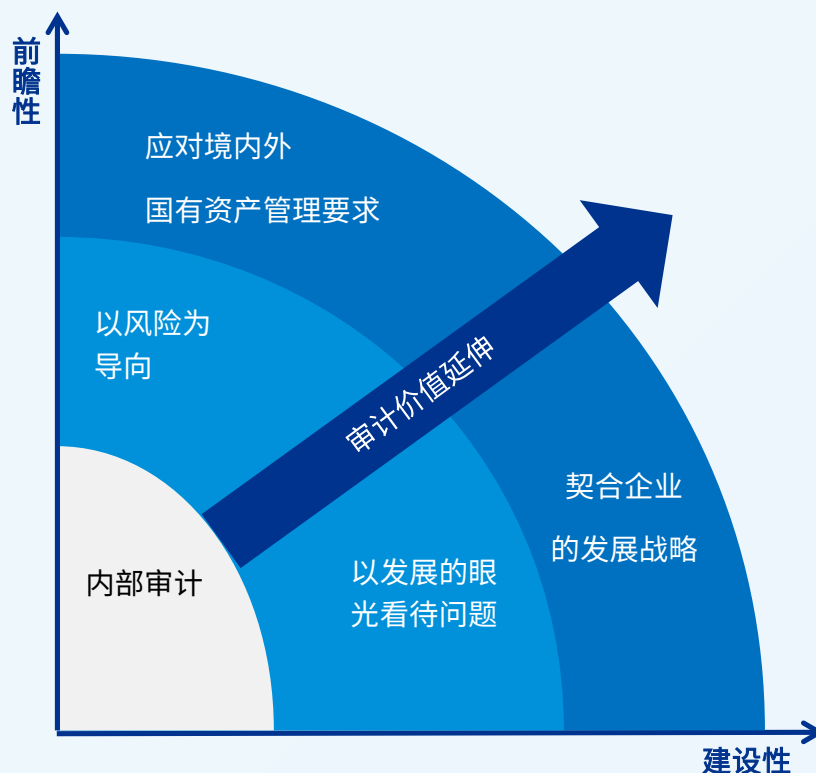
近年来，国资委对国企境外股权投资的监管力度不断增强，要求国企围绕境外投资项目的治理管控、资产运营与财务绩效开展全面审计核查，与此同时，客户海外资产在集团总资产中的占比也在逐年增加。在这样的背景下，客户把加强对海外投资企业的监督管理和审计检查列为新的工作重点。

项目目标包括：

分析、评估海外公司的运营效率与质量、流程管控、财务绩效与效益，通过开展全过程审计工作，识别问题根源、驱动因素，挖掘管理漏洞，提出具有实践性、标杆性的优化建议。

交付成果：

毕马威专业团队采用境内与境外检查相结合的方式，对境外投资展开全过程审计，基于对行业风险和监管要求的理解，结合客户对境外投资项目的管理模式，以发展的眼光分析问题，形成前瞻性和建设性的检查方案，并针对发现的问题提出切实可行的改进建议。



项目的价值与意义：

毕马威团队协助集团企业对境外项目投资的全过程进行全面审查和综合评估，包括梳理境外投资公司的管控模式、分析运营与财务情况、诊断管理机制与流程等；基于检查与评估结果，为客户提出切实可行的应对措施，助力客户对于重大风险进行有效防控和应对，避免风险暴露带来的损失及影响。

3 大额资金高效管控， 着眼于全生命周期的审计闭环管理

在企业发展过程中，如何合理调配和使用作为核心资源之一的资本，是直接影响到企业生存和发展的关键问题。企业对于大额资金的使用缺乏必要的管控，不仅有可能导致国有资产流失，更重要的是将侵蚀企业发展所需要的资本积累，造成资金使用机会成本大幅增长，最终将使企业失去在激烈的竞争中实现可持续发展的动力源泉。

因此在研究如何实现大额资金高效管控的相关问题时，企业不仅需要从传统的真实性和合规性的视角出发开展深入分析，更需要兼顾资金使用的效益性目标。

在这里，我们列举了一些企业在大额资金管控过程中出现的典型问题：



01

某能源公司：公司拟在境外调用大额资金投资炼化项目，由于在使用之前，未做深入调研和科学论证，在信息不对称的情况下盲目决策，造成重大经济损失。



02

某国有金融企业：在与某民营企业合作中涉及大额资金交易，在结算过程中未遵循内部规程，未经必要审批，仅由分管副总个人擅自批准，借出大额资金。



03

某建工企业下属子公司：持续地设置虚假台账，与交易对手串通，通过多次倒手，隐匿企业大额资金真实去向，并通过构建虚假投资项目等方式达到侵吞国有资产目的。



04

某省大型制造企业：为保证相关高管政绩，通过虚报企业投资项目或规模，加大企业资金投入，致使新增产能没有足够市场竞争力，引发大面积停工，造成国有资本巨额损失。

针对大额资金管理审计的监管要求趋严

正是由于大额资金管控对于企业的发展具有重要意义，监管机构对于国有企业开展相关审计工作、以实现高效管控的要求也日趋严格。

国资委近期发布的《实施意见》，在多个领域对于大额资金管控审计实施提出了具体要求。

关键词之一：管控监督

从强化大额资金管控监督的视角出发，相关审计工作应包括五大要点。

要点	要求
管理形态	在传统管理模式外，兼顾电子支付、网络交易等新兴资金结算手段的资金管理新形态
内控要点	- 重点关注关键岗位授权、不相容岗位分离等内控环节的健全完善及执行情况 - 深入揭示资金审批、结算、对账等各日常业务环节的薄弱点
审计对象	典型对象包括：资金中心等资金管理机构
审计频率	每年至少应当审计一次
持续监督	对负责资金审批和具体操作的关键岗位和重要环节应进行常态化监督



关键词之二：全过程跟踪

大额资金使用、管理和后评价是一个长期的过程，因此需要以更长的时间作为尺度进行全过程跟踪审计。

要点	要求
审计范围	可行性研究论证、尽职调查、资产评估、风险评估等对重大决策、重要项目具有重要影响环节
评价标准	- 执行过程的合规性 - 决策过程的规范性和结果科学性

关键词之三：境外经营

大额资金管控是境外经营审计的重要组成部分，需要重点关注。

要点	要求
审计依据	- 结合境外企业所在国家/地区的法律法规、政治、经济、文化特点，研究制定境外内部审计制度 - 在与外方签订的投资协议（合同）或公司章程等法定文件中推动落实中方审计权限
审计对象	- 重点境外经营投资项目（投资额1亿美元以上） - 重要境外企业/机构
审计团队	- 配备具备外语能力、熟悉国际法律的复合型审计人员 - 探索开展向重要境外企业/机构和重大境外项目派驻审计人员
审计频率	每年至少应当审计一次
审计范围	境外经营投资立项、决策、签约、风险管理等关键环节
评价标准	- 决策机制、重要管控制度和内控体系有效性 - 国有资产安全性和效益性

实现大额资金高效管控面临的挑战

通常来说，与传统的专项审计相比，大额资金管控的审计对象和审计过程更为复杂，专业要求也更为多元化。根据毕马威以往的项目经验，我们认为企业在开展相关审计工作过程中，需要重点考虑以下三大要素，并合理调配资源以应对挑战。

► 审计期间长且信息量大

企业对于特定的大额资金运用往往会通过投资某一个具体方向、领域或项目实现，相关分析、决策、管理和后评价周期往往持续数月乃至数年，涉及到的管理部门、条线也往往范围广泛、人员众多。对于大额资金的专项审计团队而言，如何在较短的时间内有效分析和理解资料，高效地开展访谈和现场审计，事实上从来不是一个轻松的任务，需要一套高效合理的审计模型与配套工具。

► 复合的专业要求

大额资金管控审计需要覆盖资金运用的各个领域，一方面需要传统的会计和合规专业知识，另一方面根据资金运用领域的不同，可能涉及到资产评估、风险管理、税务、法务等专业支撑；如果具体项目属于某一特定行业，则可能需要进一步兼顾相关行业的知识和经验。在这样的情况下，常规的审计团队通常需要进行专项补强，才能满足对于大额资金决策过程合规性和结果效益性的评价要求。

► 境外经营的信息不对称

我国企业目前经营地域已经遍布全球。由于境外不同国家的政治、经济、司法和人文环境都存在较大差异，中资企业在当地机构的运营模式与我国总部也往往存在不同，因此审计人员如何在较短的现场审计过程中，及时掌握和理解当地经营变化，克服由于客观原因导致的信息不对称，真正实现对于当地资金管控状况的清晰认知有较大的挑战。



毕马威大额资金审计管控服务体系

基于前述分析，我们建议企业可以根据自身经营特点以及审计工作目标和计划，按照如下框架体系，构建针对大额审计管控的审计模型。

► 根据监督需要，形成层次化的审计工作格局

从公司整体治理目标出发，以内控审计为基础，开展遵循性审计；从提升资金使用效率效果出发，实施效益性审计，而后者还可以结合对领导干部的经济责任审计工作协同开展。

► 审计对象全覆盖

以大额资金使用行为、流程为主线，在审计期间内，针对特定主体（境内外经营主体）、特定部门（资金管理中心/部门）和关键岗位（具有决策权的领导岗位，负责具体执行的资金运用、财务核算等岗位）开展全面评价。

► 评价标准兼顾合规性和效益性目标

既要从事合规性视角出发，以内部控制相关规则为基础，全面审视资金管控是否遵循相关管理要求和专业规则；也要从事效益性视角出发，根据具体资金运用的专业领域，关注类似市场项目的关键业绩指标，进行科学比较和分析。

► 兼顾合规性和效益性要求的复合型审计团队

合规性审计工作可依托常规的内部审计团队，而效益性审计工作则需寻求内外部专业技术支持，聘请外部专家时需统筹考量审计专长和行业经验。



典型审计关注点及审计程序

关注点

决策



- **审计决策机制是否有效。**主要审查相关决策事项是否建立了相应的议事规则和有效的决策机制。
- **审查决策程序是否规范。**主要审查相关决策事项是否按照规定的程序执行。
- **审查决策方式是否民主。**主要审查相关决策事项是否遵循民主集中制原则，是否存在违反决策程序、个人擅自决定大额资金运作（包括拆借资金、短期投融资等）、重大经济决策事项是否经过集体讨论、有无采取“通报”方式代替民主决策等问题。

关注点

执行



- **审查资金运作的合法性。**如该项运作是否符合国家相关法规的规定，风险投资的合作方是否具备相关资质，对外签订的经济合同是否存在不符合法规或有失公平的条款。
- **审查资金操作程序的规范性。**如审查相关资金支付的审批手续、资金运作的监控措施是否齐全有效，重点审查因内部控制不健全或执行不力导致损失等问题。

关注点

后评价



- **审查合同约定的各项目标是否真正实现，**重点审查是否存在因决策失误造成损失和国有资产流失等问题。

小结

大额资金审计属于较为复杂的专项审计，与其他类型的专项审计虽然存在内容和功能上的重叠，但其关注点更为具体，对于专业能力的要求也更高。在监管趋严的背景下，国有企业未来需通过加强大额资金管控审计工作，实现对于资本管理的有效监督，提升公司治理水平和风险防范能力。

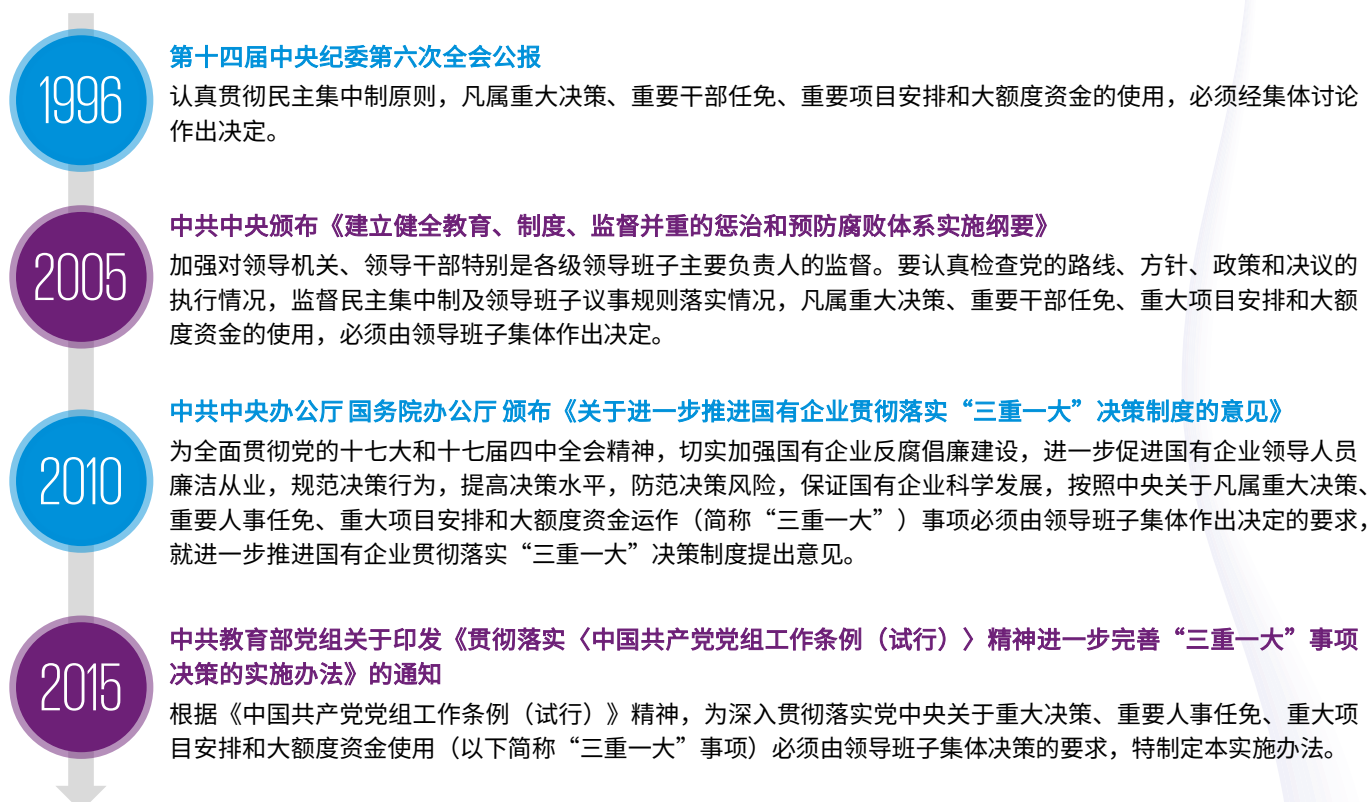
4 强化“三重一大”事项决策审计监督力度与质量

2020年9月，国资委发布《实施意见》，全面加强针对中央企业内部审计监督的管理，在内部审计领导、组织、监督重点、方式、手段等领域提出了新要求。其中，特别针对中央企业“三重一大”事项，从审计范围、审计对象及审计方式等角度提出了具体实施要求，旨在强调“三重一大”审计战略价值，将传统审计监督工作延伸至国有资本战略层面，充分发挥内部审计在国有企业深化改革和战略转型过程中的重要作用。

“三重一大”事项决策制度

即凡属重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作（简称“三重一大”）事项必须由领导班子集体决策。在当下复杂多变的经济形势下，“三重一大”事项决策对中央企业实现转型升级，做强、做大、做优国有资本至关重要。而作为内部监督效能发挥的有效抓手，内部审计工作应将“三重一大”事项决策审计作为内部审计工作的“重中之重”，通过切实发挥审计监督效能，规范中央企业内部决策行为，提高决策水平，防范决策风险，支撑中央企业高质量发展。

图：“三重一大”决策机制建立进程



“三重一大”事项决策审计面临的挑战

► 传统“三重一大”审计承担着“事后查错防弊”的角色

在实际工作中，“三重一大”决策往往以项目管理的方式推进和落实，审计工作通常是在立项后才实施，因此只能以“亡羊补牢”式的审计方式进行监督与管理，从而在审计中难以体现公司发展战略、重要工作安排及新业务产品运营等的要求。此外，完全依赖事后监督的审计模式也难以实现事前防范与事中控制的目标，对“三重一大”事项的管理存在滞后性，因而难以对“三重一大”决策未执行、执行不到位或执行偏差的情况进行有效监督。

► 传统“三重一大”审计未与企业战略价值导向有效结合

传统“三重一大”审计多通过与经济责任审计、项目专项审计相结合的方式开展，很少会结合企业自身的战略目标和战略实施方案，对“三重一大”事项的决策标准与内容、范围、权限、项目安排、资金性质等进行全面的独立审计。前述审计组织，虽然可以在一定程度上对“三重一大”决策程序及结果进行评价，但因缺乏对战略目标和战略实施的考量，因而难以为企业转型决策提供具有前瞻性的管理建议。

► 传统“三重一大”审计实施手段单一

传统“三重一大”决策的审计通常是在抽样审计的基础上，采用顺查法对“三重一大”决策制度建设、决策程序、执行与监督情况、资料收集与档案归档情况等事项进行审计，或针对“三重一大”决策在实际中的运用情况进行检查。上述审计方法能够检查发现“三重一大”决策不遵守程序及决策后未有效落实等问题，然而却难以发现或识别“三重一大”决策议题久拖不决、议而不决以及其他对企业发展及项目决策存在重大影响的问题。



《实施意见》明确了“三重一大”事项决策审计提升的主要方向

在审计对象上，

《实施意见》强调重点关注“重大决策、重要项目安排和大额资金使用情况”，并重点突出对上述重要决策事项的“全过程跟踪审计”。

- 一方面，要求中央企业内部审计监督工作应在持续关注中央企业国有资本转型战略方向及进程中，理解企业战略经营重点及改革方向，在企业推进部署重要战略投资、重要项目安排及大额资金运用方面予以重点监督；
- 另一方面，要求重要决策事项审计工作不应仅仅停留在对决策制度、程序及档案查证工作层面，应以中央企业重要战略部署或执行总结为切入点，梳理分析“三重一大”重要事项，不仅对照决策机制及流程检查决策完整性与合规性，而且根据重要决策纪要，对重要决策内容予以跟踪，确保“三重一大”事项决策执行的有效性。

在审计重点上，

《实施意见》强调“三重一大”事项决策审计应重点关注重大决策链条上“可行性研究论证、尽职调查、资产评估、风险评估”等对决策有重大影响的环节，即要求审计工作充分发挥监督效能，针对影响中央企业战略转型价值实现的重要环节开展独立、客观的监督与咨询工作，防范关键决策环节影响战略价值实现的风险。

在审计效能上，

《实施意见》明确指出通过“三重一大”事项决策审计对重大决策开展规范性、科学性的监督，通过内部审计工作成为企业战略转型的“谋士”，促进企业提高投资经营决策水平。这个指导方针与目前内部审计工作定位转型方向一致，要求内部审计要从过去的“问题导向型”向“风险导向型”、进而“战略支持型”审计转变，需要重塑审计定位与目标，从企业全局审视重大决策事项，站在全局和战略高度关注企业发展方向。



落实《实施建议》“三重一大”事项决策审计的建议

► 理顺“三重一大”重要事项决策审计工作管理组织

通常情况下，企业“三重一大”事项必须由领导班子集体决策，而内部审计部门作为承担内部监督管理职责的关键部门，其工作独立开展往往受到领导班子成员干预或影响。若企业缺乏完善的自上而下的风险管理三道防线的职能架构，内部审计部门缺乏必要的组织地位和独立性，难以对“三重一大”事项的规范决策、民主决策、科学决策、审慎决策进行有效的监督与评价。此外，内部审计部门虽属于企业内部组织，服务于管理部门，但应以独立的检查方式对“三重一大”事项进行监督与检查。但在实际工作中，内部审计职能定位仍大多停留在财务与业务的合规性检查层面，为“三重一大”决策管理提供法律合规支持，而在风险分析与监控等风险管理职能以及提供咨询等更高层次的“谋士”角色作用发挥等方面仍需加强，以实现对于“三重一大”事项决策进行高效管控的目标。

► 将“三重一大”重要事项决策审计关口向决策“事前、事中”前移

审计关口前移意味着在得到管理层的理解与支持前提下，广泛获取企业重要项目、大额资金的数据和文档、会议纪要、项目背景等决策相关资料，在此基础上，深入研究和分析企业战略管理及重大决策目标，识别重要决策事项的关节环节，跟踪“三重一大”相关全链条的审批决策，提取重要决策议题事项，分析论证重大事项决策的合理性和可行性，及时发现“三重一大”重点决策项目风险控制与内控管理等方面存在的不足，及时进行纠偏，强调“事前监督、事中防范”的重要作用。

在“三重一大”重要事项决策审计工作中引入“数字化”应用

对“三重一大”事项的监督与检查主要基于针对决策事项议题资料、决策会议纪要及执行情况及相关审批记录的审查，上述资料通常以非结构化文档存储，较难直接与企业业务流程管理及项目分析相结合并开展量化分析查证工作。随着“数字化”技术应用由企业前台部门向中后台部门扩展，“三重一大”事项决策审计工作也需转变审计思维，充分利用数据分析模型、NLP（自然语言处理）、OCR（光学字符识别）等人工智能技术对被审计单位“三重一大”决策事项文件，包括前期决策报备、会议审阅、执行汇报等非结构化信息开展研究并实现自动提取，筛选被审计单位“三重一大”事项明细并结合财务数据进行深入分析，精准定位、靶向发力，找准突破点。

小结

《实施意见》明确了“三重一大”事项决策审计在促进中央企业加快实现转型升级、高质量发展和做强、做优、做大的总体目标、推进内部审计转型过程中所发挥的重要作用，为“三重一大”决策审计未来在从源头治理腐败、防范经营决策风险、推动企业战略实施等方面的工作指明了方向，也对内部审计发挥企业战略转型的“谋士”作用提出了新要求。

目前国内外市场环境发生深刻变化，在推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局过程中，中央企业面临严峻的挑战与风险。中央企业的“三重一大”重要决策审计工作，应结合审计转型目标持续推进，综合并创新运用审计手段及方法，加强“三重一大”决策监督力度，在中央企业深化改革进程中，对企业战略经营、重点项目投资等事关企业长远发展的重大决策发挥审计战略导向作用，使内部审计成为中央企业推进、落实重要决策的有力护航者。



5 重点金融子企业和业务审计

在中国金融加大开放力度、国企改革加速、混业经营、产融投一体化综合经营的大背景下，一些中央企业顺应市场趋势，结合自身发展需要涉足金融领域，为集团产业提供综合金融服务支持。但在金融资源整合及运用过程中，中央企业对于金融子企业的业务和风险管控能力建设往往滞后于子企业金融业务发展和创新业务布局的进程，因此，中央企业针对下属金融子企业建立、健全独立监督和审计工作机制就显得尤为重要。

2020年9月，国资委发布《实施意见》，明确提出将重点金融子企业、信托、债券、金融衍生品等高风险金融业务列为专项重点监督领域，要求加大审计监督力度，关注风险隐患业务的清理整顿，并要求至少每年开展一次审计，以推动中央企业构建集中统一、全面覆盖、权威高效的审计监督体系，提升公司治理水平和风险防范能力。

在金融行业风险管控和监管合规要求趋严的背景下，央企集团在针对下属金融子企业开展内部审计的过程中，面临诸多挑战。如何构建适应未来金融子企业业务发展要求和风险特征的内部审计职能部署，高效开展内部审计工作，将成为未来中央企业内部审计监督工作的核心议题。

外部挑战

► 外部经济环境

在国际政治经济形势错综复杂的背景下，中国经济长期积累的内部结构性、周期性矛盾也逐步凸现，在金融去杠杆大趋势下，各类风险事件屡屡发生，金融机构风险管控承受了空前的压力，尤其在影子银行、资本市场业务、金融衍生品等高风险业务领域，中央企业对于金融子企业在业务拓展、风险管控、考核问责等方面存在诸多管控难题，如何评估管控效果，尽早建立风险预警机制，是中央企业内部审计工作面临的严峻挑战。

► 政策法规与金融监管环境

近年来，国家相关政府监管机构对于中央企业集团开展混业经营、涉足金融业务，始终保持着审慎的监管思路，例如2020年11月1日实施的中国人民银行《金融控股公司监督管理试行办法》，以并表管理为原则，从宏观审慎管理角度对符合金融控股公司准入条件企业的全面风险管理体系与内部监督提出全面、持续、穿透等监管要求，并强调规范经营行为，防范风险交叉传染；此外，在央企集团全面满足国资委和人民银行上述管控要求的同时，各类金融子企业也面临金融监管机构各项分业监管的差异化要求。这些监管措施在从全面风险管理体系、重点业务、内部监督体系等方面提出具体管理标准的同时，也不断强调金融企业应构建以风险为导向的内部审计职能、发挥内部审计第三防线独立监督作用，评价并提升风险管理、控制和治理的效果。

内部挑战

► 审计工作定位：

将由“保值型”向“增值型”内部审计转变

内部审计仍以合规内控、事后管理为主，未能以风险为导向、通过事前或事中管理机制主动识别与管理高风险领域，也无法为董事会、高级管理层和业务部门提供战略性、管理性、前瞻性的优化建议。

► 审计工作内容：

囿于金融子企业业态多，内部审计难以进行全面、有效、重点监督

金融子企业数量、业态、细分行业、业务类型繁多，且发展成熟度、发展模式、固有风险水平、风险管控能力均存在差异，导致集团母公司因工作量大、专业性强、覆盖面广等原因，难以对子企业进行全面摸底并把握重点，未能有效评估、识别、监督高风险领域。

► 审计工作机制：

母子公司信息沟通机制不畅，且缺乏系统化风险评估与前瞻性内部审计机制

集团母公司与子企业之间沟通不畅、信息不对称，集团管控与协同管理存在难度，导致内部审计工作难以顺利开展。同时，内部审计仍以手工为主，以粗放零散式、阶段性项目或重点管理环节审计方式开展工作，未能建立系统化、标准化、专业化、持续化的风险评估和前瞻性内部审计体系，缺乏对数据分析、风险预判等信息技术手段的应用。

► 审计能力储备：

内审人员能力结构单一，限制高风险专业领域内审工作的开展

内部审计人员专业技能相对单一，以财务或合规背景居多，但全面风险管理、重点业务模式、业务流程、业务战略相关能力不足，难以开展高风险、较为复杂的业务内部审计，如金融衍生品业务等，具备专业技能和业务知识的复合型内部审计专业队伍建设有待加强。

► 审计资源配置：

现有内审人员、数据、科技等资源难以匹配监管提出的必审内容与频率要求

《实施意见》规定了一系列必审内容与频率的要求，例如：对重点金融子企业和信托、债券、金融衍生品等高风险金融业务，对重大投资项目、重大风险领域、重要子企业，以及对重点境外经营投资项目、重要境外企业、资金管理机构等要求每年至少开展一次专项审计。目前大多数央企集团层面内审资源较难覆盖与匹配监管要求，人员、数据、科技等审计资源还需进一步扩充，或是根据审计工作需要寻求外部第三方专业机构的支持。

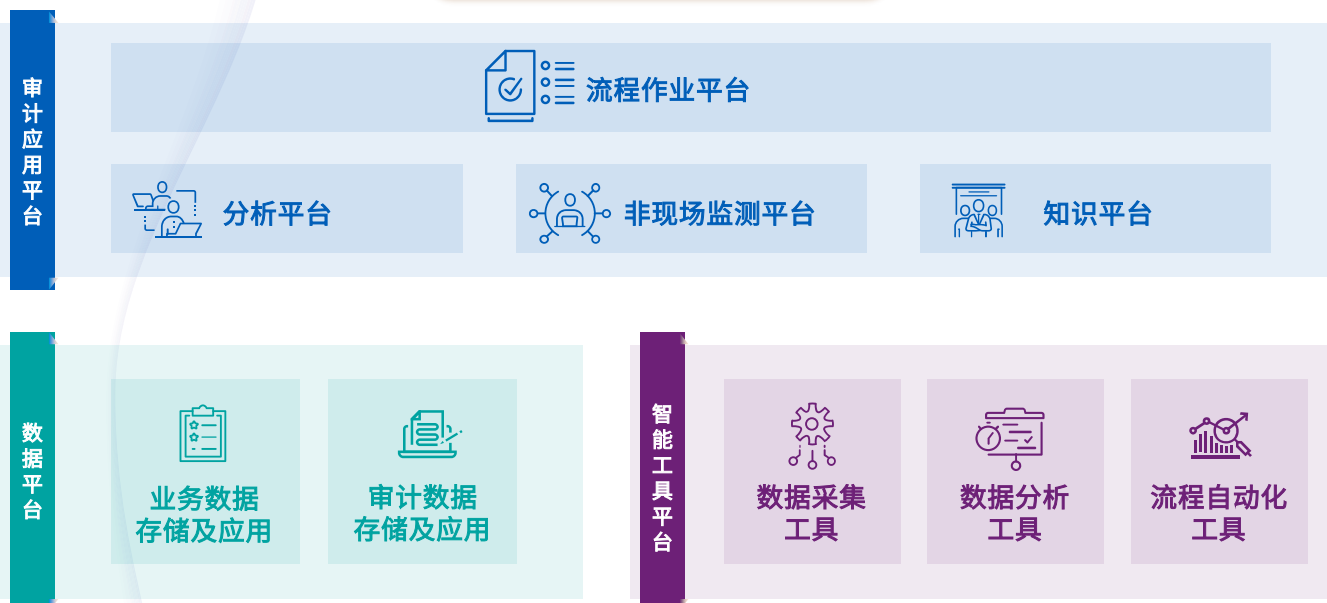
毕马威解决方案

▶ 打造数字化的内部审计平台，构建全天候、全覆盖的数字化审计能力

目前，信息技术快速发展，企业应用也越来越广泛。金融业务数据量大，中央企业在开展金融子企业内部审计工作时，内部审计工作智能化和数字化水平显得尤为关键。一个高效的内部审计数字化平台，将为内外部数据采集、交互、存储、分析等方面的工作效率带来跨越式的提升。

通过智能化的数据采集、分析和自动化工具应用，大量非现场数据分析和风险监测手段将替代传统的现场抽样检查的审计工作模式，对于审计工作覆盖的时间跨度、物理半径以及审计工作程序都将带来革命性影响，审计内容和成果的全面性、前瞻性也将得到全面提升。在数据技术多场景应用的工作环境中，审计团队成员的能力结构也将向着智能化、数字化的方向转变。

内部审计数字化平台框架

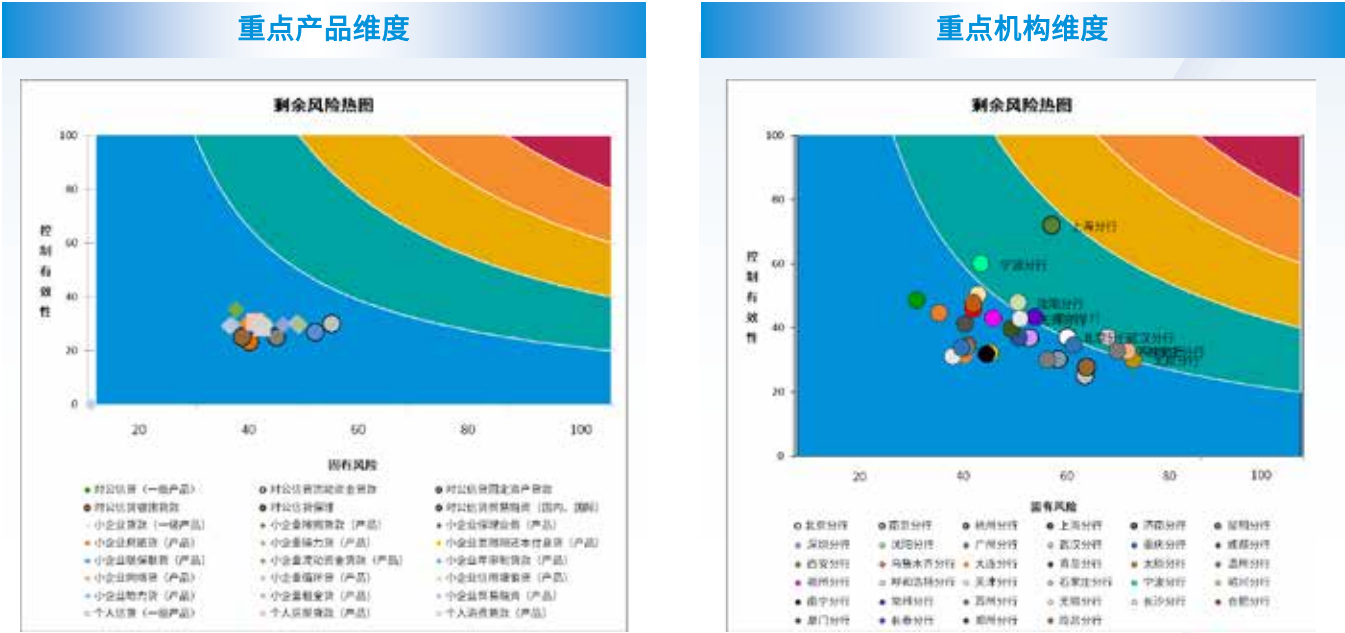


▶ 建立金融板块风险评估体系，提升风险识别和预判能力

针对金融机构业务种类和风险类别繁多、风险特征差异明显、经营机构覆盖面广的特点，在有限的审计资源条件下，引入全面风险评估体系至关重要；通过构建覆盖业务类别、经营机构、产品类别、流程环节等多维度的风险评估体系，实现对于各维度风险的全面梳理和量化评价。评估结果可全面应用于审计计划、资源配置、绩效考评等多个重要审计管理领域，在为审计工作赋能的同时，也为集团及金融子企业提供了风险管理的必要信息。

风险水平的直观展示

根据风险评估对象的不同，可综合实现各维度下评估对象风险水平的横向和纵向比较，并为建立全机构的风险统一视图提供全面、客观、清晰、且具有一定前瞻性的信息。



以风险为导向，整合审计资源，实施穿透式审计

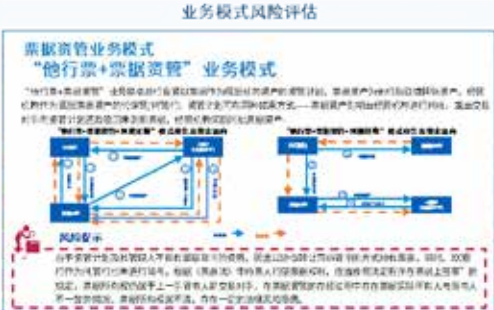
在审计全流程充分运用风险评估及数据分析工具，将评估和分析结果融入审计计划、审计资源配置、审计重点工作领域，提前规划和识别重点关注的业务领域、高风险环节、潜在风险业务和项目等，实现对于关键领域的穿透式审计；对于缺乏专业能力储备的审计领域，内部审计团队可以充分借鉴外脑专业能力和经验，通过专业资源的内外部融合，在实现审计工作专业化实施的同时，形成相关领域经验和知识的积累和沉淀。



内部审计数据分析与风险评估示例

高风险机构分析

高风险业务分析



小结

面对金融行业纷繁复杂的业务模式和风险特征，中央企业内部审计职能机构应紧跟数字化变革的步伐，通过科技赋能解决传统审计模式中信息不对称、数据量不足、时效性较差的等结构性难题；通过构建以风险为导向的审计风险评估体系和作业模式，实现集团公司对金融子企业重要风险的精准定位和前瞻性管理，提升中央企业内部审计资源使用效率和审计效果，助力中央企业内部审计监督工作满足各项监管要求，全面实现内部审计监督工作的价值提升。



联系我们

梅放

风险管理咨询主管合伙人

毕马威中国

☎ +86 (10) 8508 7188

✉ frank.mei@kpmg.com

刘皓宇

治理与风险咨询服务总监

毕马威中国

☎ +86 (10) 8553 3343

✉ haoyu.liu@kpmg.com

徐捷

治理与风险咨询服务合伙人

毕马威中国

☎ +86 (10) 8508 5952

✉ jessica.xu@kpmg.com

罗森

治理与风险咨询服务总监

毕马威中国

☎ +86 (10) 8508 5016

✉ 邮箱: medivh.luo@kpmg.com

李斌

风险管理咨询服务合伙人

毕马威中国

☎ +86 (10) 8508 5975

✉ johnson.li@kpmg.com

任海涛

治理与风险咨询服务总监

毕马威中国

☎ +86 (10) 8508 5454

✉ aaron.ren@kpmg.com

李迪

国企风险管理咨询总监

毕马威中国

☎ +86 (10) 8508 5870

✉ vd.li@kpmg.com

kpmg.com/cn/socialmedia



如需获取毕马威中国各办公室信息，请扫描二维码或登陆我们的网站：
<https://home.kpmg.com/cn/en/home/about/offices.html>

本刊物所载资料仅供一般参考用，并非针对任何个人或团体的个别情况而提供。虽然本所已致力提供准确和及时的数据，但本所不能保证这些数据在阁下收取本刊物时或日后仍然准确。任何人士不应在没有详细考虑相关的情况及获取适当的专业意见下依据本刊物所载资料行事。

© 2020毕马威企业咨询(中国)有限公司 — 中国有限责任公司，是与英国私营担保有限公司 — 毕马威国际有限公司(“毕马威国际”)相关联的独立成员所全球性组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷

毕马威的名称和标识均属于毕马威国际的商标或注册商标。