

2013年7月

中国领先的内部控制与风险管理解决方案提供商

企业内部控制和风险管理领域的持续领跑者
国务院国资委指定的为中央企业提供风险管理服务的专业机构



内部控制与风险管理信息简报

目录

内控动态：

财政部召开行政事业单位内部控制规范实施动员大会
.....P1

政策解读：

银监会发布《商业银行公司治理指引》
——强化商业银行的风险管理与内部控制
.....P3

案例分析：

审计署五年“家丑”，内控缺失是根源
.....P5

行业风险提示：

.....P8

DIB 数据库中心

2013/8/2



内控动态

财政部召开行政事业单位内部控制规范实施动员大会

来源：中国会计报、财政部网站 整理：研究部

2013 年 7 月 19 日，财政部在北京组织召开行政事业单位内部控制规范实施动员大会。会议采用视频会议的形式，以北京为主会场，同时在全省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）和新疆生产建设兵团财务局共设置了 37 个分会场。此次会议的目的是为了对《行政事业单位内部控制规范（试行）》（以下简称《内控规范》）的实施进行动员和部署，以确保该内控规范在我国行政事业单位范围内得到全面有效的实施，从而进一步提高行政事业单位内部管理水平，规范行政事业单位内部控制，加强廉政风险防控机制建设。

《行政事业单位内部控制规范（试行）》是财政部于 2012 年 11 月正式发布的，定于 2014 年 1 月 1 日正式施行。该规范不仅在宏观上规定了行政事业单位内部控制的基本原则，还规定了行政事业单位内部控制风险评估内容和控制方法、单位层面和业务层面的内部控制内容，明确了行政事业单位的预算业务控制、收支业务控制、政府采购业务控制、资产控制、建设项目控制、合同控制等六个方面的控制，把握了行政事业单位的核心业务和主要流程，具有很强的针对性和实效性。该《内控规范》的特色之一就在于它以行政事业单位作为内控的实施主体，将之区别于企业，并以预算管理为主线，以资金管控为核心，从单位层面与业务层面同时进行评估，实现了内部控制理论创新和实际操作的“知行合一”。这也标志着“中国式”内控的起航。

在此次动员大会上，财政部等部门领导就贯彻实施《内控规范》进行动员和部署。其中，财政部党组副书记、副部长张少春在讲话中，强调了实施内控规范的重要意义，指出要准确把握内控规范的实质内涵，并对行政事业单位扎实做好内控规范的实施工作提出了明确的要求。财政部党组成员、部长助理余蔚平在会议中指出，贯彻落实内控规范要着重做好组织领导、宣传培训、实施部署和能力建设这四项工作。国管局和审计署代表也分别发表了讲话。同时，内部控制试点单位等有关方面代表也作了经验介绍。深圳市交通运输委员会作为我国行政事业单位内部控制建设道路上的“小岗村”，介绍了他们的成功经验。

出席会议的还有部分公司代表和专家学者，大家针对《内控规范》进行了一番讨论。来自北京国家会计学院和清华大学经济管理学院教授也分别发表了看法，他们认为，《内控规范》是具有中国特色的内控制度，在考虑了行政单位的实际情形的前提下进行了理论的创新，符合我国当下的发展情形。

我公司董事长胡为民先生也参加了此次会议。胡为民董事长表示，我国的《内

控规范》不同于美国制定的《联邦政府内部控制准则》，不是仅从一般准则等基本理念角度对政府部门内部控制进行规定，而是具体到行政事业单位业务层面，对包括单位预算业务、收支业务、政府采购业务、资产管理、建设项目和合同管理等业务内部控制设计和执行均进行规定。而且，《内控规范》的实施正是要从制度上制约公共权力滥用并预防腐败。防止腐败主要从两个方面入手，一是“不易”，二是“不能”。内部控制制度正是要从根本上解决第二个问题。

政策解读

银监会发布《商业银行公司治理指引》

——强化商业银行的风险管理与内部控制

来源：银监会网站 整理：研究部

导读：为适应不断变化的金融形势和行业发展，银监会针对我国银行业金融机构公司治理存在的问题，在借鉴国际金融危机以来国际监管改革经验的基础上，全面考虑国内各类银行业金融机构在公司治理方面的异同后，制定了适用于我国各类银行业金融机构的《商业银行公司治理指引》，并于 2013 年 7 月 29 日发布。

一、《指引》背景及意义

2002 年以来，银监会先后颁布了《股份制商业银行公司治理指引》、《股份制商业银行独立董事和外部监事制度指引》等一系列针对公司治理不同领域和不同类型金融机构的公司治理法律文件。在监管部门的指引下，我国银行业金融机构树立了公司治理理念，并普遍建立了“三会一层”为主体的公司治理组织架构。

但是，随着金融市场不断变化的新形势和行业的不断发展，现阶段原有的商业银行公司治理指引已经难以满足发展需要。2010 年以来，银监会针对我国银行业金融机构公司治理目前存在的问题，借鉴国际金融危机以来国际监管改革经验，全面考虑国内各类银行业金融机构在公司治理方面的异同后，终于在 2013 年 7 月 29 日颁布了适用于我国各类银行业金融机构的《商业银行公司治理指引》。

二、《指引》的框架结构和主要内容

《指引》共包含 9 章，分为三个部分。

第一章至第三章为第一部分，主要内容是规范公司治理架构和职责边界。主要通过明确公司治理各主体及董事、监事和高级管理人员的职责来规范公司治理组织架构、职责边界和人员履职要求。

第四章至第八章为第二部分，主要涉及商业银行发展战略和价值准则及社会责任、风险管理与内部控制、激励约束机制、信息披露等公司治理运行机制的主要内容，并增加了监督管理部分。其中，为保障商业银行稳健运行，《指引》专设一章“风险管理与内部控制”。明确商业银行董事会而非董事长对银行风险管理承担最终责任。要求商业银行董事会及其风险管理委员会，应当定期听取高级管理层关于商业银行风险状况的专题报告，对商业银行风险水平、风险管理状况、

风险承受能力进行评估，并提出全面风险管理意见。同时，对商业银行首席风险官的职责、聘任及解聘等做了明确规定。

最后，《指引》中借鉴巴塞尔委员会《加强银行公司治理》的要求设立独立章节明确了监管部门对商业银行公司治理的评估、指导与干预作用，对监管部门的职责进行了规定。

三、《指引》的创新之处

与之前的商业银行治理制度相比，《指引》做了一下九个方面的创新：一是加强董事会运作及董事履职的内容；二是强化监事会职责要求；三是加强对主要股东行为的约束；四是强化了商业银行的战略规划和资本管理；五是增加对风险管理与内部控制的具体规定；六是明确了对建立科学的激励机制和有效的问责机制的要求；七是增加了对信息披露建设和透明度的具体规定；八是增加了监管部门对商业银行公司治理的评估、指导与干预职能；九是采用了新的公司治理定义——借鉴 OECD 和巴塞尔委员会的定义，提出了利益相关者的概念，更加突出银行的公司治理应履行对存款人、商业银行雇员等利益相关者的权利保护责任。

案例分析

审计署五年“家丑”，内控缺失是根源

文：DIB 研究部

1983 年 9 月 15 日，中华人民共和国审计署在北京成立。作为国务院的组成部门之一，审计署在国务院总理的领导下，主管全国的审计工作，不受其他行政机关、社会团体和个人的干涉。审计署具有着独立的法律地位。

2013 年 3 月起，由中央统战部推荐、审计署聘任的特约审计员和相关专业人员组成的检查组，对审计署 2012 年度的部门预算执行和其他财政收支情况进行了检查。其中，重点对审计署本级及所属京津冀特派办(以下简称京津冀办)、沈阳特派办(以下简称沈阳办)和国外援贷款项目审计服务中心(以下简称外资中心)等 3 个单位进行了检查，并对有关事项进行了延伸检查。

检查结果显示，审计署 2012 年度财政拨款 12.22 亿元，财政拨款支出 11.06 亿元，部门预算与执行结果的差异总额为 1.16 亿元。其中不符合行政单位财务制度规定的问题金额为 446.87 万元；其他财政收支中不合规定的问题金额为 1957.43 万元，共计 2404.3 万元。

这次对审计署被审出的违规资金远远超过了往年。然而，这也并非审计署第一次自曝“家丑”了。

连续五年自曝问题，内控制度“徒有其表”

2009 年 9 月 1 日，审计署针对本部门 2008 年度预算执行情况为自己做了一份“审计报告”，这是审计署的第一次自我审计，也是第一次暴露出审计署的内控失衡问题。这份审计报告中详细交代了审计署存在的财务问题，诸如预算未细化到具体项目和单位而导致的占用项目经费 785.16 万元；未按规定实行专项管理的收入经费 3898.23 万元；不规范使用金额 41.58 万元，等等。

2009 年度审计署的预算执行情况的检查报告中显示，审计署 2009 年度由于预算时未将上一年度的结转资金计入，导致了超预算支出 2739.23 万元；人员经费超预算支出 200.43 万元，结余资金 426.45 万元。

审计署公布的 2010 年度预算执行情况的检查报告中也表明，审计署本级超范围支出达 1035.11 万元；采取以拨代支，挪用项目建设管理费等方式挪用经费 107 万元。而审计署所属二级预算单位也存在同样的问题，仅部分所属单位的超预算列支支出就高达 401.84 万元。

在 2011 年度审计署的部门预算执行情况和其他财政收支情况的检查结果中也能发现类似的问题：十余个项目预算专项经费在 2011 年年底形成结转财政资

金 840.9 万元；在“往来款”科目中挂账的基建工程款 400 万元；其所属部门人员经费超预算达 379.86 万元；不规范的财政资金管理涉及金额 238.7 万元等。

2013 年 6 月 24 日，审计署公布了本部门 2012 年度部门预算执行和其他财政收支情况的检查结果。结果显示，审计署 2012 年度存在 2404.3 万元资金不符合规定。

连续五年的审计报告都曝出了审计署的财政问题。究什么原因导致审计署接连出现财务问题呢？



图一：审计署 2008 年-2012 年预算执行和其他财政收支情况

事件分析：

1、缺乏有效的全面预算管理，导致财政问题连年“凸显”

美国著名的戴维·奥利曾说过，全面预算管理是为数不多的几个能把组织的所有关键问题融合于一个体系之中的管理控制方法之一。预算是行为计划的量化，能够协调企业所有的资源配置和利用，并在预算执行的过程中，不断的调整未来经营活动与组织内外部的环境相适应，提升组织的运行效率，促进组织的发展战略的实现。

审计署连续五年的预算失控，充分的反映出了审计署在财政预算上存在的问题。

首先，预算编制不规范，横向、纵向信息沟通不畅。2008 年度预算未细化到具体项目和单位，审计署未明确其所属单位，如武汉、程度、计算机中心和审计科研院所的法定人员经费和公用经费，编制预算时缺少准确性，导致其所属单位因法定人员经费不足和公用经费不足，而占用项目经费共 785.16 万元；2009 年度也因未将部分 2008 年未完工基建项目和一些需跨年度执行的行政事业类项目形成的结转资金列入 2009 年预算，违反了《行政单位财务规则》中对结转资金的规定。同时，2009 年度审计署还因为财政预算安排的离退休人员经费不足导致了超预算支出 200.43 万元，再度出现挪用其他款项的现象。

其次，预算执行控制力不足。2010 年度超预算范围列支多个培训班、研讨班以及课题经费支出共 1035.11 万元；2011 年度审计署十余个项目预算专项经费在 2011 年年底形成结转财政资金 840.9 万元，不规范的财政资金管理涉及金额 238.7 万元等。

正是由于审计署在预算编制和执行过程中的控制力不足，导致了审计署的“家丑”连年出现。

2、资产管理控制力不足，资金使用现象混乱

从审计署的年度审计报告中还可以看出，审计署的资产管理模式也比较混乱。2008 年度所属特派办取得的房屋出租等资产有偿使用收入 3861.04 万元、资产处置收入 37.19 万元，未按“收支两条线”规定实行专户管理；2010 年采取以拨代支方式，将 107 万元的项目建设管理费拨付给所属计算机技术中心；2011 年度，审计署在法定人员经费、公用经费预算安排不足的情况下挪用公用经费 379.86 万元；2012 年度，由于现行财政预算不足，为弥补经费支出缺口，审计署所属京津冀办和沈阳办违反预算规定，挪用公用经费共 291.03 万元。此外，京津冀办和沈阳办还挪用房屋出租等按《行政单位国有资产管理暂行办法》规定应上缴中央财政的收入 1110.35 万元，用于弥补人员经费缺口。

可见，这些早已不是偶然的财务失控事件，而是经常性发生的。但是审计署在对外部的行政事业单位进行审计的时候，却忽略了自身财务控制上的“漏洞”，导致年年被曝“家丑”，不得不说内部监督不完善是其“家丑”产生的重要原因之一。

3、五年“家丑”，审计署监督机构何在？

从 2009 年至今，审计署自曝的部门审计报告中就接连反映出审计署的预算控制和财务管理过程中存在的问题。

作为经济秩序维护者、监督者的审计署其内部也专门设立了内部的监督机构。所谓“医者不自医”，这个内部监督机构却没能及时履行监督职责，发现审计署的这些问题，导致审计署连续五年检查出如此巨大金额的资金问题，让人不禁置疑：审计署的内部监督机构何在？

行业风险提示

(一) 农林牧渔

1、猪肉价格下跌，短期难以改善。由于季节性因素的影响，7 月份猪肉消费量较少，价格也随之下跌，养殖业继续进入亏损阶段，短期之内可能难以得到改善。

2、鸡蛋价格继续震荡下行，短期难以回升。受禽流感 and 季节性因素影响，近期鸡蛋价格大幅回落。2013 年上半年，鸡蛋价格持续震荡下跌的行情。进入 2013 年 7 月份以来，鸡蛋价格已经降至今年最低水平。加之，现在已经进入酷暑，北方养鸡场暂存的鸡蛋已经不适宜继续存放，需要尽快销售。因此，大批鸡蛋涌入市场，市场上鸡蛋价格应声而落，短时间内蛋价难以回升。

3、豆油价格保持弱势。由于南美等部分国家大豆市场供应量的增加，国内大豆进口开始向南美倾斜。目前国内豆油受高库存以及美豆走弱打压豆油价格等因素的影响，价格仍处于低位，市场购销不活跃。

4、肉鸡价格下跌。受天气炎热等因素影响，2013 年 7 月初，肉鸡苗价格环比下跌 65.6%，跌至 0.39 元/羽，毛鸡价格为 8.5 元/公斤，环比下跌 0.6%；白条鸡价格为 10.9 元/公斤，环比下跌 6%。加之养殖户降低养殖密度，屠宰场压低报价使得毛鸡收购价格下降，养殖户补栏意愿冷淡。

(二) 采掘业

1、国际动力煤价跌幅较大，国内部分港口价格随之下跌。自 2013 年 7 月第一周以来，国际煤价跌幅较大，澳大利亚纽卡斯尔港 Q5500 动力煤价格下跌 4.05 美元，印尼 Q5000 下跌 0.2 美元；南非 RB 动力煤下跌 1.60 美元/吨，哥伦比亚玻利瓦尔港下跌 0.25 美元/吨。国内部分港口也出现了动力煤价下跌的情况。7 月 8 日，秦皇岛港 5500 大卡山西优混平仓价为 580 元/吨，较前一日下跌 5 元/吨或 0.85%；7 月 5 日，大同南郊 5500 大卡动力煤车板价为 430 元/吨，较前一周下跌 10 元/吨或 2.27%；7 月 22 日，动力煤港口价格继续下跌，秦皇岛港 Q5000、Q5500 再跌 5 元/吨，黄骅港 Q5500 下跌 20 元/吨，其余各港煤价也有不同程度下跌。

2、部分监控产地炼焦煤价弱势下跌。国内河南、山东炼焦煤价格跌幅较大。受钢铁需求转入淡季，环保加码等因素的影响，炼焦煤需求下降等不利因素仍难消除，钢价反弹对煤价的利好难以持续，炼焦煤价格仍然处于下跌状态，目前趋势性上涨条件尚不具备。

3、焦煤、焦精煤等价格大幅下跌。2013 年 7 月第三周，山西产地煤价震荡下行。临汾主焦精煤价格大幅下跌，较前一周下跌 50 元/吨或 4.78%；长治

地区瘦精煤下跌 30-75 元/吨，肥精煤、焦精煤下跌 40-80 元/吨，1/3 焦煤下跌 50-60 元/吨，喷吹煤下跌 20-40 元/吨。河南永城喷吹煤价格下跌 40 元至 920 元/吨。

（三）房地产

1、土地供应量和成交量均有所下降。2013 年 7 月 1 日至 2013 年 7 月 7 日，全国 20 个主要城市共推出各类土地 105 宗，较前一周减少 25 宗；推出土地面积 529 万平方米，较前一周减少 119 万平方米；成交住宅用地 15 宗，较前一周减少 19 宗，成交面积 115 万平方米，较前一周减少 175 万平方米。土地市场供应量与成交量均减少。

2、全国大部分城市房屋成交量均有所下滑。7 月份，受房市的持续不景气影响，全国大部分城市的房屋成交量均有所下滑，其中降幅最大的城市为北京，降幅为 52.23%。全国一、二、三线城市的房屋成交也出现了不同程度的下滑。45 个城市在 7 月的第二周内成交 446 万平方米，环比下降 1.4%，同比下降 25%。其中一线城市成交 60.67 万平方米，同比下降 42.78%，成交量继续维持低位；二线城市成交 308.46 万平方米，同比下降 2.51%；三线城市成交 71.75 万平方米，同比下降 35.72%。

（四）交运仓储

1、大中型船运费齐跌，海运跌幅扩大。2013 年 7 月第三周，国际干散货运输市场走势较为低迷，南美和美湾粮食船运活动放缓致使巴拿马型船运费调头下行，海岬型船则延续跌势。BDI 本周下跌 4.92%至 1082 点。由于钢材市场进入淡季，海岬型船运价出现大幅上涨概率较低，其余船型需求同样难见明显好转。南美和美湾至欧洲粮食货盘减少，使得巴拿马船型运费有所下调，加之我国国内煤价再度下跌，进口煤优势有所削弱，煤炭进口活动降温，致使巴拿马船型市场 BPI 结束连涨，调头下行。

2、超大型油轮 (VLCC) 市场：成交略增，运价延续跌势。7 月第三周，VLCC 运输市场成交量虽然略有增加，但由于波斯湾的可用运力与货盘之间的差异导致 VLCC 运价延续跌势，主要航线中，海湾-日本、韩国、新加坡航线的平均日租金分别下跌 37%、38%和 31%。

3、阿芙拉型油轮 (Aframax) 市场：成交萎缩，运价小幅回落。7 月第三周，Aframax 运输市场成交萎缩，运价小幅回落，主要航线中，黑海-地中海以及英国内航线平均日租金分别下跌 50%和 53%，跌幅较大。

4、国内沿海散货运输市场下游需求不振，沿海散货运价短期难见好转。7

月第三周，沿海散货运输市场下游需求不振，船运活动维持低位，综合运价指数小幅下跌 0.88%。

(五) 金属与非金属

1、水泥价格下降，库存上升：受持续降雨影响，企业库存压力较大，江西南部地区和东北部水泥价格下降了 20-30 元/吨；而甘肃地区由于进入农忙季节，需求减弱，水泥价格下降 10-20 元/吨。7 月第三周，全国水泥库存环比上升了 0.2%，其中华东地区上升 1.4%，上海地区上升了 5%。虽然后期降雨天气明显减少，但市场的疲软态势却无明显改观。

2、全国粉磨开工率普遍下降。由于淡季需求不振，企业库存压力较大，部分企业选择继续停产以缓解供给压力。7 月第二周全国粉磨开工率下降，均值 59.1%，环降 2.1%。多地区开工率出现下降，其中：华北地区下降 3%、华东地区下降 3.5%、西北地区下降 2.5%、中南地区下降 2.7%、西南地区下降 0.8%，东北地区持平。

3、东北、华中地区沿江熟料价格下滑。价格下滑的地区集中在沈阳、长沙、武汉，回落 10~20 元/吨。其中沈阳为争取现金客户，出厂出现价攀比式下跌；长沙下调主要原因是市场即将进入农忙；武汉降价主因则在于武汉市成立混凝土协会后对本地水泥企业的压力。

4、基本金属市场波澜不惊，部分微跌。受美联储表态模糊的影响，部分基本金属出现小幅下跌。伦敦方面，LMEX 跌 0.62%；伦铅和伦锌分别下跌 1.2% 和 1.6%；其他金属价格保持稳定。上海方面，SMMI 跌 0.33%；其他金属价格基本稳定。

5、海绵钛下跌，钨精矿市场弱势运行。受 7 月 APT 震荡的影响，海绵钛下跌 3.8%，其他小金属价格不变。7 月第三周国内钨精矿市场保持稳中偏弱之势运行，主要是因为市场资金持续紧张，现款议价空间较大，市场商家出货意向持续增强，大型企业因资金紧张暂无收购动作，部分商家有低价抛货心理。加之下游生产采购量较少，贸易市场也表现一般，预计市场钨精矿行情将持续稳中走弱。

(六) 石油化工

1、多种农用化工弱势下跌。2013 年 7 月第二周，国际市场尿素价格继续下跌，尤日内尿素价格下跌 3.0%至 308 美元/吨，波罗的海 DAP 价格下跌 2.1%至 475 美元/吨；国际重钙价格下跌 3.6%至 400 美元/吨。国内方面，部分农用化工品也持续下跌状态。其中，华北、华东、华南、华中等地区尿素价格分别下跌 20、47、30、20 元，跌幅 1%-3%；合成氨价格微跌 0.2%至 2350 元/

吨；二铵价格下跌 5.2%至 2900 元/吨；硫酸价格下跌 9.1%至 300 元/吨；红日阿康硫基复合肥价格下跌 3.6%至 2700 元/吨；甘氨酸价格下跌 2.2%至 10700 元/吨。

2、矿物化工市场稳中有跌。7 月 22 日矿物化工市场平稳运行，但仍有部分化工产品出现微幅下跌。其中，热法工业酸价格下跌 1.9%至 5200 元/吨；磷酸盐价格下跌 4.3%至 6300 元/吨；制冷剂 R32 价格下跌 21.9%至 12500 元/吨；氢氟酸价格下跌 7.4%至 6300 元/吨；西部镁锭价格下跌 1.6%至 15200 元/吨；硅铁价格下跌 0.8%至 5850 元/吨；电石价格下跌 0.1%至 2650 元/吨；冶炼硫酸价格下跌 6.7%至 140 元/吨；硫酸价格下跌 9.1%至 300 元/吨。

3、原油库存下降，价格微跌。7 月 26 日原油库存继续下降，但降幅相对放缓，达 282.5 万桶。7 月第三周汽油库存下降 138.9 万桶，柴油库存下降 122.7 万桶，汽油库存落在合理区间外。WTI 原油价格下降 2.36%至 105.49 美元/吨，布伦特原油价格下降 0.97%至 107.65 美元/吨。

(七) 食品饮料

政策活动出台，外来奶粉价格普跌。自 2013 年 7 月 1 日发改委对美赞臣、多美滋等多家奶粉龙头企业展开反垄断调查后，多数企业普遍下降产品价格约 5%-20%。短期内涨价可能性受限。

(八) 医药生物

受市场供需影响，中药材难阻下滑趋势。截至 7 月 16 日，太子参、板蓝根、当归和黄芪等四种中药材的价格，较月初分别下降了 29%、20%、18%和 8%。其中，太子参因种植面积扩增，产量增加，同时陈货库存量较大，价格仍然持续下滑。虽然，四川部分地区 7 月上旬的暴雨对部分药材造成一定损伤，从而带动指数上行，但因当前多数品种面临产新压力，市场缺乏实际需求带动，随着产新的深入，大量新货将涌入市场，绝大多数的品种将呈现供大于求的局面，短期看来，难改下滑之势。

DIB 内部控制与风险管理数据库

专注 专业 卓越

DIB 内部控制与风险管理数据库旨在为国内外各类型企业、研究机构、政府机构等提供内部控制与风险管理相关的数据与信息。该数据库目前包含风险库、内部控制库、案例库、法律法规库、内控动态、外部审计库、公司基本信息库 7 个大型专业数据库，26 个子数据库，内容涉及 200 多个细分行业，涵盖面较广，动态更新及时、准确。



了解更多

如需了解更多，可登入 DIB 内部控制与风险管理数据库宣传介绍网站，链接如下：请点击> <http://www.ic-erm.com>



销售总监：熊女士 18676708100

销售座机：027-87497827 转 8006/8012/8016/8017/8018