

# 独立审计视角下“三重一大”与内部控制制度研究

## Research on “Three Important and One Big” and Internal Control System from the Perspective of Independent Audit

李兴常

Xingchang Li

宁波德遵会计师事务所有限公司 中国·浙江 宁波 315040

Ningbo Dezun Accounting Firm Co., Ltd., Ningbo, Zhejiang, 315040, China

**摘要:** 国有企业按照中共中央中办发〔2010〕17号的文件精神和国资委党委关于贯彻落实《关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》的通知,要求制定具体的实施办法,报履行国有资产出资人职责的机构审查批准。在独立审计实践中,我们注意到个别国有企业在“三重一大”实施办法存在的问题,包括制度制定不严密、标准和金额不具体、预算内和预算外区分不清等问题,希望通过对“三重一大”决策制度和内部控制制度的研究,对国有企业的制度建设有所裨益。

**Abstract:** State-owned enterprises follow the spirit of the document issued by the Central Committee of the Communist Party of China〔2010〕No.17 and the State-owned Assets Supervision and Administration Commission’s “Notice on the Implementation of the Opinions on Further Promoting the Implementation of the “Three Majors and One Large” Decision-Making System in State-owned Enterprises, state-owned enterprises are required to formulate specific implementation measures and submit them to the institution performing the duties of state-owned assets contributor for examination and approval. In the practice of independent audit, we have noticed the problems existing in the implementation measures of “three important and one large” of individual state-owned enterprises, including lax system formulation, unclear standards and amounts, and unclear distinction between within budget and outside budget. We hope that the research on the decision-making system and internal control system of “three important and one large” will be beneficial to the system construction of state-owned enterprises.

**关键词:** “三重一大”; 内部控制制度; 制度建设

**Keywords:** “three important and one big”; internal control system; system construction

**DOI:** 10.12346/emr.v3i6.4831

## 1 引言

国有企业按照中共中央办公厅中办发〔2010〕17号的文件精神和国资委党委关于贯彻落实《关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》的通知,要求制定具体的实施办法,报履行国有资产出资人职责的机构审查批准。在独立审计实践中,我们注意到个别国有企业制定的《“三重一大”实施办法》存在问题,包括制度制定不严密、标准和金额不具体、预算内和预算外区分不清等,我们希望通过对“三重一大”决策制度和内部控制制度的研究,

对国有企业的制度建设有所裨益。

## 2 “三重一大”实施办法存在的问题

### 2.1 未明确“重”的具体标准

部分履行国有资产出资人职责的机构未规定重大决策和重大项目安排事项的具体标准,未进行合理授权。使得部分企业在发展战略、破产、改制以及其他重大项目安排事项等方面的重大决策缺少可以遵循的具体依据。

个别单位进行了分类授权,但从执行的情况看,特别是采购大宗货物和购买服务方面,在某国有企业审计时发现,

【作者简介】李兴常(1968-),男,中国浙江宁波人,本科,会计师、中国注册会计师、注册评估师、税务师,从事军工相关企业的财务管理研究。

按照实际上会的合同的个数和实际签订合同的个数(均是金额以上的需要上会的)进行对比,上会率只有45%。

## 2.2 对于资金的大额使用,标准过于笼统,从实际决策的结果来看,未覆盖或者未进行决策

个别出资机构和企业领导人出于担责考虑,把金额定得特别小,这导致需要上会讨论的大额资金运作事项特别多。这样操作既不符合文件精神也影响了决策的效率,多数情况下可能造成一个项目二次甚至三次上会。个别企业未对大额资金的使用进行上会审批<sup>[1]</sup>。

## 2.3 进行全面预算管理的企业,未明确细分预算内和预算外的决策要求的差异,造成重复上会

年度全面预算已经董事会审批并履行了报备等程序的情况下,按照〔2010〕17号文的要求,对于年度预算内大额度资金调动和使用需要再次上会审批,增加了上会审批事项的数量,实际上产生了重复审批。特别是在采购大宗货物和购买服务方面,由于未能区分预算内和预算外的审批金额的差异,出现了应该上会而未上会、已上会而不需上会的情形。

## 2.4 制定实施办法或者实施细则以后,未及时修改企业的内部控制制度,未对业务流程进行更正

“三重一大”实施办法经过决策程序过会以后,需要报代表国有资产出资人职责的机构审批,在审批同意以后,未对企业的内部控制制度和业务流程进行更正。这些应该更正的内容包括:各级领导被授权审批的金额、业务流程方面(如购销合同的管理办法、基建项目的管理办法、财务管理制度、商拓费开支标准以及外协外包管理办法)、资金使用及支付办法、预算管理办法以及预算外资金使用管理办法。

在审计过程中发现,个别企业的内部控制制度和“三重一大”实施办法互相矛盾,使实际工作的开展缺少了可以遵循的标准<sup>[2]</sup>。

## 2.5 个别企业的董事会或者党委委员对是否属于“三重一大”决策的范围不清晰,未严格执行〔2010〕17号文件的决策程序

在审计过程中发现的“应该上会而未上会、已上会而不需上会的情形”既有业务承办部门的责任,又有会议组织者的责任,同时也有出席决策会议的董事的责任。

## 2.6 部分企业“三重一大”的决策记录只有通过的项目,未记录未通过或者暂缓表决的项目

我们在核查“三重一大”决策的会议记录里发现,多数情况下。未记录未通过的表决项目,所有的记录显示,被表决的项目除了个别项目因为不确定性太多而暂缓表决外,记录的都是上会即通过的项目。除项目主办方或者分管的负责人较为仔细地介绍项目或合同外,更多的记录内容是一个姓名下面写二个字,同意。未记录同意的理由。

## 3 加强内部控制制度建设,把“三重一大”决策程序落地

### 3.1 国有企业应该依据出资人的授权并结合企业的业务情况,确定合理的“重”“大”标准

国有企业应该依据自身的实际情况,充分考虑主要的业务种类、盈利模式、资产规模、现金流量、购销规模等基础上,按照不同业务的实际情况,分类确定预算内和预算外审批的标准或者金额,使得“三重一大”的决策范围明确化。对于同一控制下的资金划拨,建议不列入资金使用的范畴。

### 3.2 进行全面预算管理的企业,需要进一步按月进行预算,减少预算外的项目

全面预算管理的企业,需要进一步细化预算管理的时间级次,从年、半年、季度到月。在编制预算时,适当地留有余地,提高预算的实际执行水平。通过月份之间的调度,减少预算外支出的情形,减少低额度的审批上会数量。

### 3.3 将“三重一大”实施办法中规定的决策事项计入内部控制制度的业务流程,使“三重一大”实施办法落地

在“三重一大”实施办法经过有权机构批准以后,需要组织企业的各个业务部门,按照批准的实施办法,逐条对照企业的管理制度,在授权及流程方面进行修订。使得制度和实施办法相吻合<sup>[3]</sup>。

### 3.4 建立“三重一大”决策事项执行情况的反馈机制

建立“三重一大”决策事项的反馈机制,既是“三重一大”决策程序的内在要求,也是落实“三重一大”决策程序的考核的重要环节,更是企业管理的重要节点控制的体现。有条件的企业可以通过信息化系统对决策事项进行跟踪反馈。

### 3.5 内部审计机构定期审核

内部审计机构定期对涉及“三重一大”的决策事项进行审核,使“三重一大”决策的范围不超不漏,提升企业内审作用,开展事中督查,跟进决策程序。

## 4 结语

“三重一大”决策程序的真正落地有助于规范国有企业的内部控制,提升决策质量。

## 参考文献

- [1] 王淑丽.现行税收制度下煤矿企业的税收筹划研究[J].中国乡镇企业会计,2021(9):34-35.
- [2] 周晓莉.“三重一大”决策制度下国有企业内部控制研究[J].行政事业资产与财务,2021(16):68-69.
- [3] 汪余婷.企业内部会计控制制度探究[J].淮南职业技术学院学报,2021,21(4):137-139.