

扎实推进企业和行政事业单位内部控制建设 为推进国家治理体系和治理能力 现代化提供重要支撑

——《会计改革与发展“十四五”规划纲要》系列解读之八

财政部会计司

内部控制是企业和行政事业单位有效防范风险、规范权力运行的主要手段，也是会计职能拓展升级的重要支撑，更是推进国家治理体系和治理能力现代化的长效保障机制。贯彻落实党的十八届四中全会、十九届四中全会关于“强化内部流程控制，防止权力滥用”“健全分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗制度”等决策部署，《会计改革与发展“十四五”规划纲要》（以下简称《规划纲要》）明确提出“全面修订完善内部控制规范体系，有针对性地加强内部控制规范的政策指导和监督检查，强化上市公司、国有企业、行政事业单位建立并有效实施内部控制的责任”的改革任务，为做好当前和今后一段时期内部控制规范建设与实施工作指明了方向，提供了遵循。

一、“十三五”时期内部控制规范体系建立与实施工作取得的主要成绩

“十三五”期间，财政部建立健全我国企业和行政事业单位内部控制标

准体系，联合有关部门大力推动主板上市公司、中央企业、行政事业单位等各类型组织实施内部控制规范，积极发挥内部控制在规范单位内部运行、有效防范舞弊、保证会计信息真实完整、提升经营管理水平和风险防范能力等方面的重要作用。

（一）行政事业单位内部控制建设逐步加强

贯彻落实《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》提出的“建立内控报告制度”要求，2017年1月，财政部印发了《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》，并连续五年组织开展了行政事业单位内部控制报告编报工作，通过“以报促建”的方式，指导督促各级各类行政事业单位加强内部控制建设。截至2020年年底，全国56万多家行政事业单位编制并报送单位年度内部控制报告。各级各类行政事业单位的内控意识逐步提高，内控体系逐步完善，内部控制在防范行政事业单位内外部风险、保证会计信息真实完整等方面发挥了积极作用。

（二）企业内部控制规范稳步实施
“十三五”期间，财政部会同证监会积极推动上市公司实施企业内部控制规范，披露内部控制评价报告和审计报告，并连续五年对上市公司执行企业内部控制规范情况进行监测分析，发布相关分析报告，引起资本市场的广泛关注。2016年至2020年间，我国披露内部控制评价报告的上市公司从2900家增加至4000家，聘请会计师事务所对内部控制有效性进行审计并出具审计报告的上市公司数量从2300家增加至3000家。上市公司实施企业内部控制规范的数量逐年增加，实施效果逐渐提高。内部控制在提高上市公司信息披露质量、保护投资者合法权益等方面发挥了重要作用。

此外，财政部还会同国务院国资委等部门，积极推动中央企业实施企业内部控制规范，完善内部控制体系。截至2020年年底，全部中央企业基本建立起规范、完善的内部控制体系，提高了国有企业治理水平，增强了国有经济的抗风险能力。



图 / 陈刚

（三）小企业内部控制规范初步建立

为提高小企业经营管理水平和风险防范能力，2017年7月，财政部印发了《小企业内部控制规范（试行）》，紧扣我国小企业面临的主要风险和管理困难，引导小企业加强内部控制建设，推动广大小企业的规范健康发展。同时，财政部通过宣传培训、编写上报信息、刊发解读性材料等方式，多措并举指导小企业建立健全内部控制体系，助力小企业经营管理者逐步提升内部控制意识和风险防范能力。

二、“十四五”时期内部控制规范体系建设与实施面临的形势和挑战

随着全面依法治国深入推进和经济社会蓬勃发展，企业和行政事业单位内部控制规范体系建设与实施工作面临诸多机遇和挑战。

（一）全面依法治国要求持续深入开展内部控制规范体系建设与实施工作

党的十九大把坚持全面依法治国作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。党的十八届四

中全会对依法治国提出了全方位的论述，明确提出加强对内部权力的制约，要求“对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用”。党的十九届四中全会进一步提出“健全分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗制度，明晰权力边界，规范工作流程，强化权力制约”。这就要求我们持续完善内部控制规范体系，进一步推动各单位强化内部控制，形成科学有效的权力制约和协调机制，把权力关进制度的笼子里，用制度管权管事管人，确保各单位按照法定的权限和规定的程序行使权力。

（二）强化财会监督要求充分发挥内部控制的全过程监督作用

十九届中央纪委四次全会首次将财会监督纳入党和国家监督体系，并对财会监督与其他形式的监督有机贯通、相互协调提出明确要求。内部控制作为财会监督的重要手段，将制衡机制、授权审批等控制措施有效嵌入单位日常管理活动之中，可以实现“控

制关口”前移，有助于发现问题、纠正偏差，具有事前、事中和事后全过程监督的特点。这就要求我们充分发挥内部控制的全流程监督作用，联合证监会、国务院国资委和各行业主管部门，建立权威高效的内部控制规范执行机制，加强对上市公司、国有企业和各级行政事业单位建立健全并有效实施内部控制规范的评价和监督，逐步提高内部控制规范的实施效果。

（三）会计职能的拓展升级对内部控制规范体系建设与实施提出更高要求

长期以来，会计工作侧重于会计核算，主要是为外部相关单位和人员提供并解释历史会计信息，考虑外部投资者、社会公众和外部审计较多，而利用会计信息参与内部经营管理决策、加强风险管控等较少。随着经济转型升级和创新发展，会计工作的职能职责发生着重大变化，会计的管理职能作用有待拓展升级。这就要求我们进一步强化内部控制规范的建设与实施，充分发挥内部控制在辅助管理决策、风险管控等方面的职能作用，助力会计工作的转型升级。

（四）经济社会的不断发展对完

善内部控制规范体系提出迫切要求

伴随着经济社会蓬勃发展,各种新技术、新业态、新模式不断涌现,对内部控制提出了新的挑战。相比之下,现行的内部控制规范对新商业模式、新交易类型的内部控制支撑不足,对大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术环境下的内部控制应对不及时,内部控制规范服务经济社会发展的能力亟待增强。这就要求我们持续健全完善内部控制规范体系,一方面,完善企业内部控制规范,增加与新技术、新业务相关的内部控制指引;另一方面,健全行政事业单位内部控制规范,更好地发挥内部控制在服务财政中心工作、推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要支撑作用。

三、“十四五”时期内部控制规范体系建设与实施工作重点及具体措施

“十四五”时期是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期,我国内部控制规范体系建设与实施工作面临着新的更高要求。《规划纲要》在总结成绩、分析形势的基础上,从完善内部控制规范体系、加强内部控制规范贯彻实施、强化各单位内部控制责任等方面,提出了“十四五”时期内部控制规范体系建设与实施工作的具体举措。“十四五”期间,财政部将围绕服务推进国家治理体系和治理能力现代化,结合国内外内部控制理论与实践的不断发展,持续增强我国内部控制规范体系的权威性和指导性,推动我国内部控制规范体系建设与实施工作取得新的更大发展。

(一)加强内部控制相关法治建设
法治建设是内部控制规范体系持

续建立健全并有效实施的重要保障。“十四五”期间,财政部将加强内部控制相关法治建设,积极推动修订《会计法》《注册会计师法》《公司法》《行政单位财务规则》《事业单位财务规则》等法律法规和部门规章,明确相关单位建立健全内部控制体系的要求,压实单位负责人的责任,强化对虚假披露内部控制信息的处罚力度,将内部控制审计纳入注册会计师法定业务。

(二)进一步健全完善并有效实施企业内部控制规范

1.系统梳理修订企业内部控制规范体系。立足我国企业实际,坚持问题导向和系统思维,系统梳理现行企业内部控制规范体系,加强对特殊行业、特定业务事项及特定类型企业内部控制的研究,修订完善《企业内部控制基本规范》及其配套指引,以更好指导企业开展内部控制体系建设。

2.推动上市公司有效实施企业内部控制规范。“十四五”期间,财政部将会同证监会等监管部门,进一步扩大上市公司实施内部控制规范的范围,加强对上市公司实施内部控制规范的管理、指导和监督,不断提高上市公司治理水平和信息披露质量,保护投资者合法权益,促进我国资本市场健康发展。一是扩大实施范围。在原中小板上市公司并入主板实施企业内部控制规范的基础上,进一步扩大上市公司实施内部控制规范的范围。二是加强政策指导。针对当前高发的上市公司财务造假案例,印发《关于进一步提升上市公司财务报告内部控制有效性的通知》,加强对上市公司实施企业内部控制规范的政策指导,规范会计师事务所内部控制审计行为,提升上市公司财务报告内部

控制的有效性和会计信息质量。三是强化监督检查。会同证监会等部门,形成监管合力,加强对上市公司执行企业内部控制规范情况,特别是上市公司内部控制有效性和内部控制重大缺陷认定及整改情况的监督检查,持续提升内部控制监管效能。

3.推动国有企业有效实施企业内部控制规范。国有企业作为国民经济的重要支柱,应当在贯彻实施企业内部控制规范中发挥表率作用。“十四五”期间,财政部门将会同各级国有资产监管机构推动国有企业有效实施企业内部控制规范。一是针对国有企业的投融资、金融衍生品交易、境外投资等高风险业务,指导国有企业完善决策机制,优化业务流程,健全内控措施,强化监督检查,有针对性地加强对国有企业执行企业内部控制规范的政策指导。二是在中央企业实施企业内部控制规范的基础上,适时推动其他类型国有企业和地方国有企业执行企业内部控制规范,全面提高我国国有企业管理水平和风险防范能力。

(三)持续修订完善并有效实施行政事业单位内部控制规范

1.建立行政事业单位内部控制规范体系。财政部和各行业主管部门加强统筹协调、明确职责分工,加强对行政事业单位内部控制规范体系建设的分类指导,逐步完善行政事业单位内部控制规范体系。建立“制订完善——指导实施——监督评价”的闭环管理机制,提高行政事业单位内部控制规范的实施效果。

2.完善行政事业单位内部控制报告制度。在优化完善并适度简化报送要求的前提下,持续开展行政事业单位内部控制报告编报工作,并对行政



图 / 中交建

事业单位执行内部控制规范情况进行分析,形成相关分析报告,为完善行政事业单位内部控制规范体系提供基础数据支撑。鼓励各地区、各部门开展内部控制报告分析应用、内部控制监督检查等工作。

3. 强化行政事业单位内部控制规范的落地实施。各级行政事业单位要不断完善新技术影响下的内部控制信息化配套建设,充分利用信息化手段,将各项控制措施嵌入信息系统中,推动内部控制规范的有效实施,不断提升单位内部控制水平。各级财政部门要总结提炼行政事业单位内部控制建设典型案例和先进经验,开展行政事业单位内部控制案例库建设,供有关行政事业单位开展内部控制建设时参考借鉴,不断提高行政事业单位内部控制规范实施效果。

四、强化实施保障,确保“十四五”时期各项任务取得实效

内部控制规范体系建设与实施工作是一项长期复杂的系统工程,需要各地区、各部门、各单位上下一心、

通力合作、统筹谋划、协同推进。

(一) 加强组织领导,明确主体责任

一分部署,九分落实。财政部要继续发挥内部控制规范体系建设与实施的主导作用,加强与证监会、国务院国资委等监管部门和各行业主管部门的协同配合,齐抓共管形成合力。各地区、各部门要高度重视本地区(部门)内部控制工作,提高政治站位,加强组织协调,积极推进内部控制规范体系在本地区(部门)全面有效贯彻落实。各单位负责人要切实加强对内控工作的组织领导,推动本单位内控体系建设与实施工作,同时以身作则、以上率下,带头遵守和执行内部控制规定,并对单位内部控制的有效性承担主体责任。

(二) 开展监督评价,确保有效实施

加强对单位内部控制建设与实施工作的监督检查,是内部控制规范体系有效实施的重要保障。各地区、各部门应当加强对各单位内部控制建立与实施情况的监督检查,对于发现的

问题和薄弱环节,要督促各单位及时加以整改落实,同时推动内部控制与审计、巡视、纪检监察等其他监督方式的有效贯通,形成监督合力。各单位应当建立健全内部控制的监督检查和自我评价制度,通过日常监督和专项监督,检查内部控制建设与实施过程中存在的突出问题和内控缺陷,并有针对性地制定整改措施,明确整改时限和要求,进一步改进和加强单位内部控制。

(三) 坚持问题导向,强化成果运用

内部控制建设与实施工作要坚持问题导向,各单位要针对重点业务领域和关键岗位,明确权责分工,优化业务流程,查找存在的薄弱环节和安全隐患,开展风险评估,完善内控措施,提高内部控制的针对性和有效性,充分发挥内部控制在单位发展中的保驾护航作用。各地区、各部门应当加强内部控制评价结果、内部控制审计意见、内部控制报告等监督评价结果的有效运用,将内部控制监督评价结果作为预算安排、绩效考核评价、责任追究等工作的重要参考。

(四) 加强宣传培训,营造良好氛围

各地区、各部门、各单位要加大宣传教育和培训力度,把内部控制建设与实施工作与全面依法治国、惩治和预防腐败、推进国家治理体系和治理能力现代化等党中央的决策部署相衔接,广泛宣传加强单位内控体系建设的必要性和紧迫性,广泛宣传内部控制相关先进经验和典型做法,引导单位广大干部职工自觉提高风险防范和抵制权力滥用意识,为全面推进内部控制规范体系建设与实施工作营造良好的环境和氛围。■