

强化企业和行政事业单位内部控制建设

助推国家治理体系和治理能力现代化

——新会计法系列解读之五

2024年8月9日 来源：财政部会计司

十四届全国人大常委会第十次会议表决通过《关于修改〈中华人民共和国会计法〉的决定》，首次将内部控制写入会计法，在第二十五条提出“各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度，并将其纳入本单位内部控制制度”，这既为各单位建立健全内部控制体系提供了坚实的法律基础，也有助于提高单位内部管理水平，加强廉政风险防控机制建设，推进国家治理体系和治理能力现代化。

一、顺应新时代对内部控制提出的新要求，深刻理解新时代加强内部控制建设的重要意义

内部控制是各类单位规范各项活动、防范内外部风险、提升管理效率和效果、保障单位目标实现的重要机制。财政部高度重视单位内部控制建设工作，会同有关部门积极推进我国企业、行政事业单位和小企业内部控制规范体系建设。目前，具有中国特色的内部控制规范体系已基本建立，并在上市公司、国有企业和行政事业单位全面实施。顺应经济社会发展新形势新变化，新会计法首次对单位建立健全内部控制制度提出明确要求，有助于把

内部控制建设成效转化为强大的发展动能，持续推动经济社会高质量发展。

（一）加强内部控制建设是贯彻落实党中央依法治国的重要举措。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“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强调“坚持权责法定，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”。各单位通过建立健全并有效实施内部控制，一方面对单位的制度、流程、岗位进行系统梳理，明确了岗位职责、业务流程和权力运行清单，形成了科学有效的权力制约和协调机制；另一方面，对权力运行的制约嵌入到组织的各个层级、各个流程、各个岗位，规范了权力运行，把权力关进了制度的笼子。

（二）加强内部控制建设是落实财会监督要求的重要手段。党和国家监督体系是党在长期执政条件下实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的重要制度保障。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，2023年2月中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步加强财会监督工作的意见》明确提出“建立权责清晰、约束有力的内部财会监督机制和内部控制体系”。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纳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，具有事前事中事后全过程监督的特点。同时，各单位通过明确职责、优化流程、强化监督等控制措施，有助于推动形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，进而发挥内部控制在全面从严治党中的重要作用。

（三）加强内部控制建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。党的二十大和二十届三中全会《决定》明确提出，到二〇三五年基本实现国家治理体系和治理能力现代化。各级政府部门和企事业单位的内部治理是我国国家治理体系的重要基础，其经营管理效率效果和提供公共服务效能的高低，直接影响国家治理体系和治理能力现代化水平。内部控制是完善权力运行制约监督机制、提高单位内部治理水平的长效保障机制，通过建立健全内部控制体系，各单位能够规范和优化内部运作流程，有效配置资源，降低内外部风险，进而助推国家治理体系和治理能力现代化。

二、准确把握新时代加强内部控制建设的方向，积极推进我国内部控制建设与实施工作

内部控制建设的基础在于制度，生命在于实施。近年来，财政部始终准确把握新时代加强内部控制建设的方向，会同有关部门积极推进企业和行政事业单位内部控制规范体系建设，并推动

其在上市公司、国有企业和行政事业单位全面实施，我国内部控制建设与实施工作取得显著成效。

（一）持续加强内部控制制度建设，不断提高内部控制规范的科学性全面性。财政部坚持目标导向和问题导向，深入研究各行业、领域的风险管理和内部控制，制定出台了一系列内部控制制度。一是在企业内部控制方面，于 2008 年联合证监会、国务院国资委、审计署、原银监会、原保监会发布《企业内部控制基本规范》，并逐步建立健全由企业内部控制基本规范、系列应用指引、评价指引、审计指引组成的企业内部控制规范体系。二是在行政事业单位内部控制方面，2012 年发布《行政事业单位内部控制规范（试行）》，为行政事业单位开展内部控制建设提供了基本框架和具体指导；2015 年出台《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》，提出逐步将内部控制从经济活动扩展到业务活动和权力运行，建立健全全面科学有效的内控体系。2017 年印发《行政事业单位内部控制报告管理制度》，组织各级行政事业单位开展内部控制报告编报工作，通过“以报促建”的方式促进单位加强内部控制建设。2023 年会同国家卫生健康委、国家医保局和国家中医药局印发《关于进一步加强公立医院内部控制建设的指导意见》，推动公立医院加强内部控制建设，提升公立医院内部治理水平和公共服务效能。三是在小企业内部控制方面，2017 年印发《小企业内部控制规范（试行）》，引

导和推动小企业加强内部控制建设，增强风险防范能力，推动广大小企业持续经营和规范健康发展。

（二）大力推动内部控制规范的有效实施，全面提升单位风险防控能力。财政部联合有关部门积极推进各类型单位全面实施内部控制规范体系，加强政策指导，内部控制有效性稳步提升，有力促进了经济社会平稳健康发展。一是在上市公司方面，持续扩大上市公司实施企业内部控制规范体系的范围，稳步提升上市公司内部控制有效性。在主板上市公司率先实施企业内部控制规范的基础上，2021 年联合证监会印发《关于深交所主板与中小板合并后原中小板上市公司实施企业内部控制规范体系的通知》，推动原中小板上市公司并入主板后全面实施企业内部控制规范体系；2023 年联合证监会印发《关于强化上市公司及拟上市企业内部控制建设 推进内部控制评价和审计的通知》，推动所有上市公司和拟上市企业实施企业内部控制规范体系。截至目前，企业内部控制规范体系在上市公司范围内已经实现全覆盖。同时，会同证监会印发通知明确上市公司财务报告内部控制的重点领域和关键管控要求，规范会计师事务所内部控制审计行为，加强对上市公司实施企业内部控制规范体系的管理、指导和监督。二是在国有企业方面，联合国务院国资委推动全部中央企业建立健全内部控制体系，开展内部控制评价，编制中央企业内控体系工作报告，地方各级国有企业也逐步加强内部控制建设；2021 年，财政部印发相关文件，推动国有企业建立健全贯穿境

外投资业务全过程的内部控制体系，规范国有企业境外投资活动，防范境外投资风险。三是在行政事业单位方面，自2017年起连续八年组织各级行政事业单位开展内部控制报告编报，内部控制报告编报数量从2017年的48万份上升到2024年的61万份；全面汇总分析我国行政事业单位内部控制建设情况，形成相关分析报告，为健全完善单位内部控制相关政策提供依据；深入挖掘内部控制报告在完善内部管理制度、绩效管理、监督问责等方面的应用价值，将内部控制报告纳入对各中央部门预算管理绩效考核和各地区财政管理绩效考核。

（三）强化部门协同配合，合力推进内部控制规范建设和实施。2006年，财政部联合证监会、国务院国资委、审计署、原银监会、原保监会联合成立企业内部控制标准委员会，为建立健全我国企业内部控制规范体系提供政策协调和指导。2016年，为协同推进行政事业单位内部控制标准建设与实施工作，委员会更名为内部控制标准委员会。2023年，根据新的形势需要，财政部对内部控制标准委员会进行了充实和调整，并公开选聘了来自相关政府部门、企事业单位、学术界和中介机构的80位咨询专家，充分发挥咨询专家在内部控制规范制定和实施中的智库作用。此外，近年来，各行业主管部门督促指导各单位加强内部控制建设，积极推动内部控制规范在本行业系统的贯彻实施，提升了行业管理水平，筑牢了行业治理基础。教育部制定了《教育部直属高校经济活动内部控制指南》，对六大经济活动进行扩展，

突出对高校特有风险的管控。工业和信息化部制定了下属通信管理局和事业单位内部控制指引，整体推进部门内部控制建设。国家卫生健康委制定出台《公立医院内部控制管理办法》等制度，规范医疗活动内部控制，有效防范公立医院运营风险。审计署将被审计单位内部控制体系建设和实施情况作为各项审计检查的重要内容，有力推动了内部控制规范体系的落地实施。国务院国资委统筹推进内部控制、风险管理和合规管理工作，将风险管理和合规管理纳入内部控制体系评价范畴。金融监管总局通过加强银行和保险机构内部控制，规范信贷融资收费行为，降低企业融资综合成本。中国证监会着力推动所有上市公司全面实施企业内部控制规范体系，加强内部控制审计专项检查，提升上市公司质量。

（四）加强国际交流与合作，深入开展内部控制理论研究。在积极推进单位内部控制建设和实施的同时，财政部加强内部控制国际交流与合作，指导学术界开展内部控制学术研讨交流，内部控制理论研究不断繁荣和发展。一是加强国际交流与合作。组织翻译 COSO 委员会《内部控制——整合框架》等，开展“中国政府内部控制标准体系研究”和“中国企业内部控制规范体系修订完善”等世行项目研究，积极借鉴内部控制国际先进经验。二是加强内部控制学术交流。充分发挥中国会计学会平台优势，指导中国会计学会内部控制专业委员会开展形式多样的内部控制学术交流活动，繁荣内部控制理论研究。

三、贯彻落实新会计法要求，书写内部控制高水平发展新篇章

党的二十届三中全会立足新时代、新征程的历史方位，对国内外形势变化作出科学论断，对未来一个时期党和国家事业发展作出了战略部署，为做好下一阶段的内部控制工作提供了根本遵循。财政部将贯彻落实新会计法的有关要求，围绕服务推进国家治理体系和治理能力现代化，持续完善企业内部控制规范体系，强化行政事业单位内部控制实施监督，建立健全内部控制闭环管理机制，促进内部控制理论研究发展，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成就。

（一）持续完善内部控制规范体系。坚持全面性、重要性、时效性原则，持续完善内部控制规范体系，提高内部控制规范的科学性和全面性。一是在企业内部控制规范方面，聚焦各项业务流程的新变化和新风险，修订完善内部控制规范应用指引，研究制定互联网交易、境外业务、关联交易、母子公司管控等新型业务和特殊业务的企业内部控制应用指引。二是在行政事业单位内部控制规范方面，修订完善行政事业单位内部控制规范，加强教育、科研等重点领域和行业的内部控制建设，逐步将控制对象从经济活动延伸到业务活动和权力运行，充分发挥内部控制的基础保障作用；制定行政事业单位内部控制评价办法，通过“以评促建”方式，提升各单位内部控制建设水平和内部控制评价质量。

（二）强化对单位实施内部控制规范的指导和监督。大力推动内部控制规范在有关单位落地实施，确保内部控制制度“长牙带电”，成为硬约束而不是“橡皮筋”，真正发挥内部控制价值和作用。一是在企业方面，针对资本市场财务舞弊和造假高发领域，强化财会监督力度，加强对上市公司实施企业内部控制规范的指导和监督，规范会计师事务所内部控制审计行为，提升上市公司内部控制有效性和会计信息质量；在中央企业实施企业内部控制规范的基础上，积极推动地方国有企业实施企业内部控制规范体系；引导推动非上市公众公司、债券发行人等主体执行企业内部控制规范，不断完善内部控制。二是在行政事业单位方面，继续组织各级行政事业单位编制报送内部控制报告，优化报告内容，完善填报系统，借助于大模型等现代信息技术，提高内部控制报告编报质量和审核质效，推动行政事业单位不断提高内部控制建设水平；加强对各单位实施行政事业单位内部控制规范分类指导和监督，强化对内部权力运行的制约，指导各单位开展内部控制评价，加强问题整改，不断优化完善内部控制体系。

（三）建立健全内部控制闭环管理机制。建立健全内部控制“制订完善—推动实施—监督评价—成果应用”的闭环管理机制，不断提升内部控制规范体系的实施效果。一是加强内部控制体系建设与实施情况监督评价，对于监督评价中发现的有关问题，及时制定整改措施，建立长效机制，进一步完善单位内部控制体系。二是深化内部控制成果应用。会同相关部门，指导各单位加强内

部控制成果应用，将内部控制与绩效考核、奖惩机制、责任追究等工作挂钩，推动单位内部控制工作落地见效。三是形成监督合力。促进内部控制与内部审计、巡视巡察、纪检监察等其他内外部监督机制的有机贯通和成果共享，形成监督合力，提高内部控制监督的效率效果。

（四）促进内部控制理论研究繁荣发展。适应经济社会发展新形势，聚焦经济业务新要求，把握技术变革新机遇，积极开展内部控制课题研究，推动内部控制理论创新发展，提升内部控制理论对内部控制实践的指导性。总结提炼单位内部控制建设典型案例和先进经验，开展内部控制案例库建设，推广交流我国企业和行政事业单位在内部控制方面的好经验、好做法，进一步调动各单位内部控制建设的积极性，不断提高各单位内部控制规范实施效果。

“治国犹如栽树，本根不摇则枝叶茂荣。”内部控制是各单位提高风险防范能力、实现高质量发展的重要手段，是固社会根本、利国家大局的基础保障。财政部将贯彻落实新会计法的要求，持续加强企业和行政事业单位内部控制建设与实施工作，奋力写好新时代内部控制事业发展的新篇章。