

中华全国供销合作总社文件

供销财〔2022〕26号

中华全国供销合作总社关于加强社有企业 内部控制体系建设的指导意见

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团供销合作社，中华全国供销合作总社各部局、中国供销集团有限公司及其成员企业、各直属事业单位、各主管社团：

为深入贯彻习近平总书记关于供销合作社工作的重要指示和《中共中央国务院关于深化供销合作社综合改革的决定》精神，认真落实党中央、国务院关于防范化解重大风险和推动高质量发展的决策部署，加快构建社有企业内部控制体系，提升社有企业内部管理水平和防范化解风险能力，参照财政部《企业内部控制基本规范》、国资委《关于加强中央企业内部控制体系建设与监督工作的实施意见》等文件精神，按照中华全国供销合作总社《关于持续深化社有

企业改革的指导意见》和《供销合作社社有资产监督管理办法》要求，就加强社有企业内部控制体系建设提出如下意见。

一、充分认识内控体系建设的重要意义

内部控制（以下简称内控）是由企业董事会、监事会、经理层和全体员工实施的、旨在实现控制目标的过程。内控的目标是合理保证企业经营管理合法合规、资产安全、财务报告及相关信息真实完整，提高经营效率和效果，促进企业实现发展战略。完善的企业内控体系，是立足新发展阶段、完整准确全面贯彻新发展理念、主动服务和融入新发展格局、推动高质量发展的客观要求，是提升企业资源配置效率、防范经营风险的重要保障。近年来，社有企业在完善内控工作机制、加强制度建设、防范化解风险等方面做了大量工作，取得了积极成效，但还存在管理制度不健全、内控信息化建设相对滞后、监督问责不到位等问题，迫切要求加强内控体系建设，不断提升经营管理水平，促进社有资产保值增值，为实现高质量发展奠定坚实基础。

二、构建内控体系，提升管控效能

（一）优化企业内部环境。内部环境是企业实施内部控制的基础，一般包括治理结构、机构设置及权责分配、内部审计、人力资源政策、企业文化等。要建立规范的公司治理结构和议事规则，明确决策、执行、监督等方面的职责权限，完善“三重一大”集体决策制度，厘清党组织、股东会、董事会、监事会、经理层等各类治理主体的权责边界，形成科学有效的职责分工和制衡机制。董事会

负责内部控制的建立健全和有效实施，监事会对董事会建设与实施内部控制进行监督，经理层负责组织领导企业内部控制的日常运行。加强内部审计工作，保证内部审计机构设置、人员配备和工作的独立性。内部审计机构应当对内部控制的有效性进行监督检查，准确揭示风险隐患和内控缺陷，按照工作程序进行报告，对发现的内部控制重大缺陷，有权直接向董事会及其审计委员会、监事会报告。制定和实施有利于企业可持续发展的人力资源政策，积极推进劳动、人事、分配三项制度改革。加强企业文化和法制教育，培育积极向上的价值观和社会责任感，倡导诚实守信、爱岗敬业、开拓创新和团队协作精神，树立现代管理理念，强化风险意识。

（二）建立全流程管控体系。树立和强化管理制度化、制度流程化、流程信息化的内控理念，以风险管理为导向，以合规管理监督为重点，进一步规范和优化各项业务活动流程，通过建章立制、规范程序、把控风险点和强化监管，将风险防控和合规管理要求嵌入各个层级、各个业务流程和各个环节，实行标准化管理，促使国有企业依法合规开展各项经营活动。

（三）加强重要岗位授权。按照不相容职务分离控制、授权审批控制等内控体系管控要求，严格规范一把手、重要岗位和关键人员在授权、审批、执行、报告等方面的权责，实现可行性研究与决策审批、决策审批与执行、执行与监督检查等岗位职责的分离。重点强化采购、销售、投资管理、资金管理和工程项目、产权（资产）交易流转等业务领域各岗位的职责权限和审批程序。推行集团公司

向成员企业层层委派财务主要负责人机制,全面真实掌握财务信息,切实加强财务监管。

(四) 加强制度建设。全面梳理内控、风险和合规管理相关制度,及时将法律法规和国有资产监督管理制度要求转化为企业内部规章制度。在具体业务制度的制定、审核和修订中嵌入统一的内控体系管控要求,明确重要业务领域和关键环节的控制要求和风险应对措施。加强制度之间的衔接配套,建立以内控体系建设制度为主干,各项具体操作规范相配套的内控制度体系。建立制度定期更新机制,根据新业务、新变化、新问题,及时做好相关制度废、改、立工作。

(五) 提升内控信息化水平。结合“数字供销”建设要求,加强社有企业信息化建设,实现内控线上化,进一步提升管控能力。推动企业“三重一大”、投资和项目管理、财务和资产、物资采购、全面风险管理、人力资源等整体管控信息系统的集成应用,逐步实现内控体系与业务信息系统互联互通、有机融合。将内控体系管控措施嵌入各类业务信息系统,促使各项经营管理决策和执行活动可控制、可追溯、可检查。信息化基础较好的企业要逐步探索利用大数据、云计算、人工智能等技术,实现实时监测、自动预警等功能,进一步提升管控能力和风险识别能力。

(六) 健全内控体制机制。建立健全社有企业党组织顶层谋划、主要负责人亲自负责、内控职能部门主责推动、业务职能部门协同配合的内控体系与监督管理体制。社有企业主要负责人落实内控体

系建设监管工作第一责任人职责，负责组织领导和建立健全全面有效覆盖各业务领域、部门、岗位，涵盖各级子企业的内控体系。社有企业应明确专门职能部门牵头统筹内控体系工作职责，落实各业务部门内控体系有效运行责任。

三、强化内控体系执行，提高风险防控能力

（一）强化风险分析与控制。密切关注经济运行动态、大宗商品价格以及资本市场等形势变化，结合社有企业所处行业、地域情况，提高对经营环境变化、发展趋势的预判能力，加强企业运营和财务分析，科学准确识别、评估、预判企业面临的重大风险，有针对性地制定风险应对方案。建立健全社有企业信息报告制度，对重大风险事项及时报告，做到早预防、早发现、早处置，有效防范重大风险蔓延和叠加。深入开展社有企业“三降两清一扭”专项行动，不断增强社有企业市场竞争力和抗风险能力。

（二）加强重点业务事项和高风险领域控制。聚焦关键业务、改革重点领域、社有资本运营重要环节，认真查找制度缺失或流程缺陷，及时研究制定改进措施。着力加强购销业务、投融资、资金管理、项目建设、产品质量管理、合同管理、境外资产监管等重点环节的内部控制，完善内控体系执行监督问责和考核评估机制，强化内控体系执行刚性约束。投资并购、改革改制重组等重大经营事项决策前应开展专项风险评估，超出企业风险承受能力或风险应对措施不到位的决策事项不得组织实施。

（三）夯实内控基础工作。严格执行国家财税金融法律法规和

规章制度，建立健全社有企业财务管理制度，提高会计信息质量，确保财务数据真实、准确、完整。加强社有企业全面预算管理，严格预算关键指标的过程控制和结果考核，强化预算刚性约束。建立健全社有资产台账，实施动态监管，规范产权登记、资产交易、资产评估、清产核资等行为，保护社有资产安全完整。

（四）完善合规管理。社有企业应明确法律事务部门或其他相关部门为合规管理牵头部门，组织、协调和监督合规管理工作。加强对市场交易、安全环保、产品质量、劳动用工、财务税收、知识产权、商业伙伴等重点领域，制度制定、经营决策、生产运营等重点环节，管理人员、重要风险岗位人员、海外人员等需重点关注人员的合规管理。建立健全合规审查机制，将合规审查作为规章制度制定、重大事项决策、重要合同签订、重大项目运营等经营管理行为的必经程序，及时对不合规的内容提出修改建议，未经合规审查不得实施。

四、健全监督机制，持续优化内控体系

（一）加强出资人监督指导。各级供销合作社要认真履行出资人职责，高度重视社有企业内控体系建设工作，加强组织领导，压紧压实监督责任，定期组织监事会、财会、审计、巡视巡察等专门力量对经营管理重要领域和关键环节开展内控体系有效性抽查，发现和堵塞管理漏洞，不断完善相关制度。建立对社有企业风险事项的提示函和通报工作制度，对存在重大内控缺陷或风险问题的社有企业印发提示函或通报。将社有企业内控有效性作为经济责任审计、

专项审计、效益审计等审计监督工作的重要内容。必要时委托外部审计机构对社有企业内控体系有效性开展专项审计。

（二）强化社有企业内部监督功能。通过完善公司治理，健全相关制度，发挥社有企业董事会或委派董事决策、审核和监督职责，利用监事会、内部审计监督等，形成内控监督合力。社有企业内部审计部门要根据国家有关规定和企业内部管理需要有效开展审计工作，加强事前事中审计，强化企业内部监督和风险控制，建立预防为主监控防线，充分发挥查错纠弊作用，不断优化内控体系。

（三）强化监督结果运用。应建立健全与内控体系监督检查结果挂钩的考核机制，加大监督检查结果在薪酬考核和干部管理等工作中的运用力度。根据监督结果情况，做好整改落实，不断完善内控体系建设。

（四）加大责任追究力度。要建立社有企业违规经营投资责任追究制度，及时发现并移交违规违纪违法问题线索，强化监督警示震慑作用。对社有企业存在重大风险隐患、内控缺陷等问题失察，或虽发现但没有及时报告、处理，造成重大财产损失或其他严重不良后果的，要坚决追责问责，层层落实内控体系监督责任，有效防止社有资产流失。



中华全国供销合作总社办公厅

2022年7月12日印发

