

# 上海市财政局

沪财会〔2021〕83号

---

## 关于推动本市企业继续深入贯彻实施企业 内部控制规范体系的指导意见

各区财政局、市财政监督局：

内部控制是规范和强化现代企业治理的重要制度安排，是保障和提高会计信息质量的重要机制保障。各主管财政局必须坚持不懈地持续督促指导推进企业规范地建立并有效实施企业内部控制体系，坚持不懈地持续督促指导企业与时俱进地优化创新内部控制的理念、方法、技术和手段，促进企业切实建立和实施符合新时代企业组织变革特点、商业模式和支付方式创新要求、能够为企业经营管理业务开拓保驾护航的现代内部控制体系架构和体制机制。

### 一、充分认识新形势下继续强化企业内部控制的重要性

内部控制建设与执行是一个必须持续推进、不断更新迭

代的过程，是一个始终伴随着企业生产经营全生命周期的管理活动。面对新时代日益复杂多变的社会、政治、经济、技术环境，各级财政部门和各级各类企业都必须充分认识进一步强化企业内部控制的极端重要性。

1. 持续强化和创新企业内部控制，是积极应对经营环境日趋复杂、技术变革日新月异的客观需要。随着改革开放的持续深入、经济全球化进程的不断加快和信息经济的高速发展，商业模式不断创新，国际国内竞争格局和经营环境更加复杂多变，经营不确定性逐渐加大。持续强化和创新内部控制理念和措施，有助于企业及时应对内外部环境变化，及时识别各类内外部风险，及时全面地建立健全相关管控措施，切实提升企业可持续发展能力和竞争实力。

2. 持续强化和创新企业内部控制，是着力强化内部管理、防范各类舞弊和违法行为的客观需要。近年来，我国部分企业和上市公司出现多起经营失控、内控失败、会计造假案例，造成重大损失甚至经营失败，凸显出对内部控制重视不够、理念落后、内部控制流于形式和手段落后等诸多问题。持续强化和创新内部控制理念和措施，有助于企业完善内部控制环境和治理结构，有助于发挥内部控制在识别防范风险、堵塞管理疏漏的“防火墙”作用，切实减少和杜绝跑冒滴漏、损失浪费和营私舞弊行为，确保企业资产安全和合法经营。

3. 持续强化和创新企业内部控制，是有力保障企业规范

执行国家统一会计制度、全面提升企业会计信息质量的客观需要。随着会计准则国际趋同进程的不断加快，新金融工具相关会计准则、新收入准则、新租赁准则等一系列新准则的实施逐步到位，规范会计核算和提高财务报告质量的要求越来越高。财务报告内部控制是企业内部控制的重要组成部分，强化企业财务报告内部控制，有助于规范执行新企业会计准则，切实提高会计信息披露质量，有助于财务更好地服务国企国资改革和资本市场持续健康发展。

## 二、强化沟通协调，督促指导企业规范建立并实施内部控制

企业是内部控制活动的执行主体和责任主体。各主管财政局作为会计工作的主管部门，要积极沟通协调，采取有效措施，督促指导企业落实内部控制主体责任，督促指导企业将内部控制与企业发展战略、企业内部管理和新企业会计准则推进实施等有机结合起来，梳理薄弱环节、狠抓重点难点，推动本市企业内部控制水平再上一个新台阶。

1. 明确内部控制建设的主要法律法规，密切结合企业现实需求和内外部环境，建立并实施有效的内部控制体系。财政部等部委联合发布的《企业内部控制基本规范》（财会〔2008〕7号）、《企业内部控制配套指引》（财会〔2010〕11号）以及《小企业内部控制规范（试行）》（财会〔2017〕21号）等内部控制规范文件以及其他法律法规和规章制度，是

企业建立实施企业内部控制的主要法律依据。各主管财政局应督促指导企业切实根据自身发展战略、发展阶段和内外部环境等，全面梳理内部控制制度和实施情况，坚持全面性原则、重要性原则、制衡性原则、适应性原则和成本效益原则，正确处理规范内部控制与业务开拓发展的关系，明确权责分配和部门职责，建立健全覆盖全业务流程的内部控制制度体系，规范审批、授权程序，确保内部控制与企业发展战略相契合、与企业内部管理相统一，不断强化制度约束与流程控制。

2. 坚持高层引领和全员参与，着力培育优秀的内部控制文化和氛围。企业董事会、类似权力机构或项目负责人是内部控制有效实施的关键；全体员工既是内部控制的对象，也是执行和遵守内部控制的具体责任人。各主管财政局应督促指导企业管理层自觉增强对内部控制重要性的认识，增强责任意识，压实主体责任，建立健全内部控制组织架构，培育和塑造良好的内部控制环境；督促指导企业落实内部控制的全员责任，细化分解内部控制环节和要求，落实全员内部控制任务。

3. 强化基础、突出重点，狠抓内部控制的关键领域和薄弱环节。推进企业内部控制制度建设与实施，既要坚持全覆盖，又要抓住重点领域和重点环节，重视和关注企业舞弊易发高发的关键点，防错纠弊、堵塞漏洞。各主管财政局应督

促指导企业建立健全决策、执行与考评各环节的内部控制，关注“三重一大”事项，加强重点流程与特殊业务的内部控制，重点关注工程项目、合同管理、对外投资、担保业务、关联交易等重大经营决策事项的内部控制设计与执行，加强风险评估，做好重大风险预警和应对；督促指导企业重视资金管理的内部控制，关注控股股东非经营性占用资金、重大资金支出手续完整性、预付款项、其他往来账款的内部控制设计与执行情况。

4. 充分发挥现代信息技术优势，逐步推进企业内部控制的制度化、流程化和信息化。现代信息技术的日新月异、商业模式的不断创新以及业务财务的数字化进程日渐加快，对企业内部控制的内容、手段和及时性都提出了新的挑战和更高的要求，内部控制的制度化、流程化和信息化是必然发展趋势。各主管财政局应督促指导企业逐步将内部控制各项要求逐步嵌入业务系统，通过制度和流程固化内部控制，实现内部控制与业务的有机融合；督促指导企业把推进内部控制建设同信息化建设有机融合，在将制度和控制措施嵌入流程控制的基础上，结合企业信息建设进程，将业务流程和控制措施逐步固化到信息系统，实现对各类业务和事项的自动控制和流程控制，切实减少或消除人为因素、主观因素对内部控制的干扰。

5. 加强评价与考核力度，全面落实内部控制责任。内部

控制评价与考核是促进和推动内部控制有效实施的必要手段。各主管财政局应督促指导企业有序开展内部控制自我评价和内部控制独立审计，建立健全内部控制情况与部门、个人绩效、奖惩等密切挂钩的制度措施。内部控制评价是优化内部控制自我监督机制的一项重要制度安排，是内部控制的重要组成部分，对于建立和实施内部控制具有十分重要的作用。各主管财政局应督促指导企业建立健全内部控制评价的组织形式，充分发挥内部审计部门或者会计师事务所等中介机构的作用，重视利用内部控制评价报告，及时整改内部控制评价发现的重大缺陷和重要缺陷，将内部控制设计、执行和缺陷整改等情况，与各专业部门、企业所属单位等的绩效考核挂钩，并作为各级人员调薪调职、预算安排确定的参考依据。

### **三、强化专业支撑和宣传引导，切实营造强化内部控制的良好氛围**

各主管财政局应充分发挥会计工作主管部门的职能作用，在推进辖区企业进一步推进内部控制制度建设过程中积极发挥组织协调、专业指导和引导推动作用，切实加强调研，深入开展交流，相互取长补短，发掘优秀案例，引导推动企业内部控制能力和水平持续不断提高。

1. 加强调查研究，努力发掘和树立优秀典型。各主管财政局要确定企业内部控制调研的重点行业、重点企业，深入

调研智能化和数字化对企业内部控制的挑战、国有企业境外投资内部控制执行情况、内部控制自我评价指标设计和执行、新企业会计准则实施要求的业财融合等情况，总结提炼典型企业的优秀经验，形成内部控制调研分析报告。各主管财政局要根据本区经济发展重点，选择至少两家企业作为重点调研对象，于 2021 年 5 月 30 日前将《企业内部控制执行情况跟踪调研单位信息表》（见附件 1）报市局会计处，并于 2021 年 9 月 30 日前至少提交一篇《企业内部控制执行情况调研分析报告》（格式详见附件 2）。

2. 加强专业指导，着力提供企业内部控制建设和执行的智力支持。各主管财政局要充分发挥相关专家学者、高端会计人才、专业咨询机构、大中型企业内控实务专家的智力优势和专业力量，通过“推进内部控制实施专家指导组”等多种形式，采取结对帮扶、约谈提醒、制发内部控制建议书等形式，切实督促指导企业解决内部控制中的难点、痛点、堵点问题。

3. 加强宣传引导，大力宣传和交流先进经验。各主管财政局可以通过举办专题培训、座谈交流、内控征文、案例分享等多种形式，面向企业管理层、业务人员和财会人员等，深入宣传设计和实施企业内部控制的先进经验，多角度展示企业内部控制失败的深刻教训，促动企业管理层切实重视内部控制制度建设的设计与执行。市财政局将于 2021 年第四季

度举办企业内部控制经验交流论坛，并选择部分优秀案例单位进行交流发言。推进企业内部控制工作，纳入 2021 年市财政局会计处对各区财政局的测评内容。

- 附件：1. 《企业内部控制情况调研表》  
2. 《企业内部控制执行情况调研分析报告》参考  
格式

上 海 市 财 政 局  
2021 年 4 月 7 日

信息公开属性：主动公开

---

抄送：市国资委

---

上海市财政局办公室

2021 年 4 月 12 日印发

附件 1

## 企业内部控制情况调研表

主管财政局: \_\_\_\_\_ 填表日期: \_\_\_\_\_

项目名称	调研单位 1	调研单位 2
单位名称		
办公地址		
财务负责人姓名和手机号码		
行业分类		
2020 年末资产总额 (万元)		
2020 年度收入总额 (万元)		
内部控制评价结论		
上市情况	是否已上市	
	如是, 请填写上市板块	
内部控制 信息化	是否已实施	
	如是, 采用何种信息化 软件	
内部控制 自我评价	近三年是否每年开展自 我评价	
	发现了哪些问题	
	是否曾聘请专业机构协 助开展自我评价工作	
	如是, 聘请哪个专业机 构	
内部控制 审计	近三年是否每年开展内 部控制审计	
	如是, 聘请哪个会计师 事务所	
	是否发现重大缺陷 如是, 请描述重大缺陷 的内容、整改情况和整 改结果	

	除重大缺陷外，还发现哪些问题		
内部控制 外部评价 (除审计外)	近三年是否曾接受过外部评价(除审计外)		
	如是，请列明外部评价单位名称		
	是否发现重大缺陷 如是，请描述重大缺陷的内容及整改情况		
	除重大缺陷外，还发现哪些问题		
调研重点			

**填表说明：**

1. “行业分类”栏根据企业主营情况，填写制造业、金融保险、房地产、建筑业、交通运输、现代服务、邮电通信、商业零售、生活服务业等。
2. 内部控制评价结论分为（1）整体有效；（2）财务报告内部控制有效，非财务报告内部控制无效；（3）财务报告内部控制无效，非财务报告内部控制有效；（4）整体无效。
3. 上市板块分为（1）仅境外上市（请注明上市地，如纽约等）；（2）境内外同时上市（请分别注明境内外上市地）；（3）沪市主板；（4）深市主板；（5）深市创业板；（6）沪市科创板。
4. “调研重点”栏根据调研内容，填写智能化和数字化对企业内部控制的挑战、国有企业境外投资内部控制执行情况、内部控制自我评价指标设计和执行、新企业会计准则实施要求的业财融合等。
5. 2021年5月30日前，各主管财政局向市局会计处报送本表。

## 附件 2

# 《企业内部控制执行情况调研分析报告》 参考格式

报告名称

XXX 财政局

## 一、案例背景

介绍调研企业基本情况，包括企业成立年限、所属行业、资产规模和收入规模、是否公开发行股票、主要业务等概况。

## 二、主要做法

归纳总结开展内部控制的动因以及内部控制制度设计和执行情况。其中，内部控制制度设计和执行，包括（但不限于）内部控制制度设计、内部控制自我评价指标设计和执行、应对智能化和数字化的内部控制措施、境外投资的内部控制措施、重大风险预警机制和突发事件应急处理机制、企业内部控制重大缺陷的认定和控制等。

## 三、主要创新和实施效果

归纳总结内部控制工作的创新点和实施效果。该创新点和实施效果须来源真实可靠，并应当经过实践检验、被证明行之有效，具有一定的典型性、创新性和推广性。

## 四、经验和体会