

以制度建设推进国有企业内部控制管理的探索

赵 一

天津泰达滨海清洁能源集团有限公司 天津

【摘要】内部控制是企业管理的重要组成部分，而制度则是内部控制的基础。制度作为一种规范行为的约束机制，为内部控制提供了框架和依据，两者密不可分。制度不仅仅是规范企业内部行为的机制，在风险管理方面，也起到了至关重要的作用。制度规范了企业的行为方式和程序，有助于减小各种可能的风险，并为风险管理提供了框架和依据。本文从制度计划管理、基于风险管理的制度制订流程、制度执行监督检查等角度出发，基于 BHI 公司的制度体系建设，剖析以制度建设推动内部控制体系与风险管理理念相结合，为国有企业建立健全现代企业制度体系，全面实施“制度治企”提供思路。

【关键词】制度管理；内部控制；风险管理

【收稿日期】2025 年 7 月 14 日 **【出刊日期】**2025 年 8 月 23 日 **【DOI】**10.12208/j.jmba.20250034

Exploring the promotion of internal control management in state-owned enterprises through institutional construction

Yi Zhao

Tianjin TEDA Binhai Clean Energy Group Co., Ltd., Tianjin

【Abstract】 Internal control is a crucial component of corporate management, while institutional frameworks serve as the foundation of internal control. As a regulatory mechanism that standardizes behavior, institutional frameworks provide the structure and basis for internal control, making the two inseparable. Institutions are not merely mechanisms that regulate internal corporate conduct; they also play a vital role in risk management. By standardizing corporate behavior and procedures, institutions help mitigate potential risks and provide a framework and basis for risk management. This article examines the integration of internal control systems with risk management concepts through institutional development, drawing on the institutional system construction of BHI Company. It explores perspectives such as institutional planning management, risk management-based institutional formulation processes, and the supervision and inspection of institutional implementation. The aim is to offer insights for state-owned enterprises in establishing and improving modern corporate institutional systems and fully implementing the principle of "governing enterprises through institutions."

【Keywords】 Institutional frameworks; Internal control; Risk management

制度管理是内部控制的基础，其核心在于构建科学、动态、可落地的制度体系。本文基于 BHI 公司制度管理的经验，剖析以制度建设推进内部控制管理的思路。通过年度规划与动态调整相结合的计划管理机制，统筹制度建设的稳定性与灵活性，这一模式有效破解了“制度空转”与“执行衰减”的难题。在制度制定环节，将风险防控嵌入制度设计，实现了内控体系与制度建设的有机融合。通过构建基

于内部控制“三道防线”的全周期管理体系，从预防、检查到监督层层递进，有效提升了制度执行力与风险防控能力^[1]。

1 国有企业加强制度管理的必要性和重要意义

国有企业在国家经济体系中占据主体地位，是国家的重要经济支柱，建立健全现代企业制度体系，持续提升国有企业的制度管理水平，推动国有企业规范、有序的良好经营和发展壮大，是推进国有企

业高质量发展的根本保障，也是促进国有企业与市场接轨、持续推进国民经济发展的必要措施^[2]。

首先，构建完善的管理制度体系，强化国有企业制度建设，有助于明确企业内部各部门、岗位的职责与工作任务，构建清晰的岗位责任制，规范各责任主体正确履职，有利于构建相互配合、相互制约、相互监督的管理体系，提升管理效率^[3]。其次，科学完备的制度体系为企业各业务管理建立了统一的工作指引，使管理人员与基层员工都能依据规范化流程开展工作，并通过逐级分解任务目标与贯彻实施制度要求，有效统一员工对管理决策的认知层次，从而显著提升企业各项决策的执行效率^[4]。最后，通过构建系统化的制度体系，为组织成员提供标准化操作依据，使日常事务处理形成规范化路径，促使管理层从常规事务中实现战略性抽离，聚焦战略规划制定、组织架构优化、人才梯队建设及治理体系动态升级等核心领域，从而为可持续发展提供机制保障^[5]。

2 BHI 公司基本概况

BHI 公司是一家在香港联合交易所主板上市的投资公司，同时也是国有控股公司。公司主营业务为于中国大陆投资建设和经营城市燃气管道网络，提供管道安装及施工服务，供应及提供天然气、液化石油气，为工、商业用户和城市居民提供清洁能源。凭借其长期的行业经验、安全可靠的服务品质和专业技能，以及与地方政府的密切关系，燃气业务发展已分布全国八省二市，共拥有 40 家燃气项目公司。

随着公司经营规模和业务发展的需要，BHI 公司的制度建设正经历从“形式完备”向“实质效能”的深刻转变，一方面需要破除制度不接地气的现状，防止制度建设如同“空中楼阁”；另一方面，强化制度实质落地并执行有效，破解“总部制度热 基层执行冷”的传导衰减。为此，公司决定由内控部牵头，对公司制度统一管理，通过探索尝试并不断优化，逐步摸索并形成了包括制度计划管理、基于风险管理的制度制订流程和制度执行监督检查在内的全生命周期管理模式，形成一套制度建设推进内部控制的管理思路。

3 基于年度规划与动态调整相结合的计划管理体系

制度是企业规范运营的重要保障，科学的制度

计划管理能够确保制度体系的稳定性与适应性^[6]。BHI 公司通过制度管理计划的年度规划与动态调整机制，实现了制度建设的系统性和高效性。

BHI 公司的制度计划管理以年度为周期展开。各部门需每年对主责制度进行检视与评估，并于第四季度提报下一年度的制度管理计划，包括制订、修订和废止三部分内容。制度计划需明确制度名称、修订原因、主要内容、责任人和完成时间等要素，经部门负责人、分管领导审批后汇总至内控部。内控部负责编制公司制度管理年度计划书，并提交总经理办公会审议。这一流程确保了制度建设的统筹性和计划性，避免了临时性制度的无序产生。

制度管理计划并非一成不变。根据实际需求，BHI 公司设计了灵活的调整机制：一方面，对于列入年度计划但因条件不成熟需暂缓的制度，主管部门可申请调整计划，经分管领导批准后执行。另一方面，因紧急情况需新增制度时，主管部门可说明理由并申请补充计划。内控部每年汇总计划调整及完成情况，并向总经理办公会通报，确保制度管理的透明性和可控性。

为保证制度计划的有效执行，BHI 公司将审议通过的年度制度计划纳入信息化系统中，并根据制度计划各里程碑节点定期向起草人推送进度反馈单，督办按计划完成制度起草、制订及发布。

4 基于风险管理的制度制订流程

制度的合法性和可操作性直接关系到企业的风险防控能力。BHI 公司构建了一套基于风险管理的制度制订流程，通过多层级审核和专家参与，确保制度内容的合法合规与风险可控。

BHI 公司将制度起草作为风险管理的起点，要求起草部门在此阶段，结合制度完成合规要求库的建立，识别业务流程存在的风险点并评估风险等级。结合内部控制风险矩阵（表 1），明确控制措施、控制频率、控制类型、控制方法、控制文档及涉及信息化系统等要素。通过规范制度起草，将内部控制体系建设与制度管理工作深度融合，体现合规与全面风险管理的理念。

为保证制度制订的科学、务实和高效，BHI 公司建立了多层级制度审核机制（图 1）。制度主责部门完成制度起草后，首先发布征求意见稿，面向全体员工广泛征求意见。在此基础上，起草部门（小组）可以组织召开座谈会、论证会等形式充分听取各方面意

见，特别是制度相关单位和岗位的意见。其次，在广泛公开征求意见同时，起草部门需从子公司抽取一线评审专家对口征求意见。专家需从实际操作角度评估制度的可行性和风险，并在 5 个工作日内反馈意见。起草部门收集汇总整理各方反馈的意见并研究采纳，进行修订完善形成送审稿。内控部组织管理评审专家召开专题会，对制度的合法性、可操作性及风险管控措施进行全面审核，重点关注以下风险点：是否违反

法律法规或公司授权、是否与现有制度及部门职责冲突、管控措施是否有效。若半数以上专家否决，则制度需重新修订后再次上会。

制度审核专题会决议通过的，起草部门应当对管理评审专家意见和建议进行研究，经充分沟通后决定是否采纳并进行相应修改，形成制度上会稿依照公司章程、“三会”议事规则及法人治理主体“1+3”权责表完成制度审议并发布^[7]。

表 1 内部控制矩阵

风险信息		控制活动									
风险点 编号	三级 流程	控制点 编号	控制描述	涉及制度	控制所属 单位	执行岗位	控制频率	控制类型	控制方法	涉及信息 系统	控制文档
ZD-R1	制度 管理 计划	ZD-C1	制度管理计划制定：各部门应每年对主责制度进行检视和评估，……	《制度管理办法》	内控部、各部门	内控管理岗、各部门制度管理对接人	每年	预防型控制	人工依赖 IT 控制	会议及督办系统	《部门制度管理计划申请表》
		ZD-C2	制度管理计划执行：各部门严格按照制度管理计划推进本部门制度建设……				每月	发现型控制			《制度计划完成进度反馈表》
		ZD-C3	制度管理计划变更：……				不定期	预防型控制			《部门制度管理年度计划变更单》



图 1 制度管理过程

5 基于内部控制三道防线的制度管理体系

内部控制防线是企业风险管理的核心架构，旨在通过多层次、多维度的控制措施防范和化解风险。BHI 公司结合对制度建设的不断探索，通过制度培训宣贯、常态化执行检查、内控监督评价及纪委专

项监督协同，逐步建立并完善基于内部控制三道防线的制度管理体系。

5.1 事前预防性控制——制度培训与宣贯

为便于使用者加深对制度的理解，更快更准确地掌握并运用制度，BHI 公司在《制度管理办法》

中明确提出,一方面制度经审批通过后,主责部门应及时完成管理流程的落地施行;另一方面制度发布后一个月内,主责部门应组织相关单位及人员进行制度培训和宣讲,可结合相关案例以增强宣贯效果,主责部门应对相关培训进行记录存档备查,并对相关人员制度内容的掌握情况进行考核。

5.2 事中检查性控制——制度执行情况检查

制度执行是企业内部控制的核心环节,也是防范系统性风险的关键抓手,其有效性直接关系到企业的合规经营与风险防控。若制度执行不力,不仅会导致管理失效,还可能引发“破窗效应”,即个别违规行为未被及时纠正,进而诱发系统性风险。BHI公司不断推进制度建设,研究制度执行情况检查方式方法,强化内控约束,促进制度落地并执行有效。

制度主责部门每年选取至少1项高风险制度,制定检查计划并明确检查对象及时间范围。制度选取可以遵循以下原则:一是制度下发并执行时间在一年以上;二是制度适用范围广、使用频率高、涉及风险点较多,属于重要或相对重要的制度。根据检查计划,各部门结合日常监督管理模式,制定检查方案。检查方案需对应制度条款列明检查项,检查项需涵盖主要风险点,并列明具体检查方法,可采取抽样方式,综合运用查阅流程及文件资料、现场检查、询问等合理、可行的检查方法,并据此实施检查。对于制度执行情况检查中发现的问题,由被检查单位报送整改计划,制度主责部门负责跟进督促完成整改;对于存在的共性问题,制度主责部门应加强培训宣贯;对于存在的设计缺陷,由制度主责部门通过修调规章制度完成整改。

5.3 事后监督控制——内控评价与纪检监察

为监督业务部门各项制度有效落地执行,加强和规范公司内部控制,BHI公司根据《内部控制管理制度》等规定,由内控部每年组织开展重点流程内部控制评价,综合运用人员访谈、穿行测试、控制测试等评价方法,对制度及流程设计的健全性及执行的有效性、合规管理情况进行评价,客观、真实、准确揭示经营管理中存在的内控缺陷,依据《企业内部控制评价指引》中相关标准,对内控评价识别的内控缺陷进行认定,指导并监督各责任单位开展内部控制缺陷整改工作,通过问题整改促进制度完善及流程优化,形成良性循环的内部控制系统及长效机制。

为着力发现制度执行过程中的突出问题,全面

系统分析存在的难点、堵点,纠正偏差,BHI公司立足于“监督”和“再监督”,由公司纪委牵头并开展制度执行问题专项监督工作,监督制度制定是否符合上级要求,查看制度是否宣贯到位。重点关注安全、商务招待、公车使用管理、工程建设、招投标等制度执行情况,以及是否严格执行制度、是否存在制度空转、执行打折扣等问题。以问题为导向,向被监督检查单位下发整改通知书,督促其对照清单整改落实到位,同时对发现的问题进行“回头看”,监督是否整改到位。

6 结语

实践证明,以制度建设推进内部控制管理,需兼顾顶层设计与基层实践,平衡规范性与灵活性,强化风险意识与动态监督^[8]。BHI公司的探索为国有企业提供了系统性解决方案,其经验表明,通过制度全生命周期管理、风险导向的流程设计以及多维度监督机制,能够显著提升企业治理效能,为高质量发展奠定坚实基础。未来,国有企业需持续优化制度体系,深化“制度治企”理念,以制度创新驱动管理升级,助力构建现代化治理新格局。

参考文献

- [1] 周德芬,苏子栋.基于公司治理的国有企业制度体系建设研究[J].中国管理信息化,2023(08):134-136
- [2] 罗虎.中国特色现代国有企业制度研究文献综述[J].学术评论.2016(02):109-115.
- [3] 王惠.浅析国有企业制度管理中存在的问题和解决思路[J].活力,2023(07):119-121
- [4] 刘熙熹.企管制度与内控制度的异同及融合研究[J].企业改革与管理,2020(06):36-37
- [5] 栾晓梅,崔巍,燕红梅.浅谈企业管理制度完善的重要性[J].中外企业家,2019(32):35
- [6] 郑琪宁.企业制度管理信息技术应用的思考及展望[J].石油化工管理干部学院学报.2019(02):54-58.
- [7] 孙曦忠.国有企业完善“三重一大”决策制度管理的办法研究[J].中小企业管理与科技.2021(01):39-40.
- [8] 褚惠峰.国企制度体系建设存在的问题及对策分析[J].企业改革与管理.2020(05):11-13.

版权声明:©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS