

SHIGONG
QIYE NEIBU
KONGZHI

施工企业
内部控制

刘正昶 商德福 编著

人民日报出版社

SHIGONG
QIYE NEIBU
KONGZHI

施工企业
内部控制

刘正昶 商德福 编著

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

施工企业内部控制 / 刘正昶, 商德福编著. —北京:

人民日报出版社, 2018. 2

ISBN 978-7-5115-5307-2

I. ①施… II. ①刘…②商… III. ①施工企业—

企业内部管理 IV. ①F407.923

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 020177 号

书 名: 施工企业内部控制

编 著: 刘正昶 商德福

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 林 薇 陈 佳

封面设计: 中联学林

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369509 65369846 6536528 65369512

邮购热线: (010) 65369530 65363527

编辑热线: (010) 65369526

网 址: www.peopledaily.press.com

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

字 数: 314 千字

印 张: 17.5

印 次: 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-5307-2

定 价: 58.00 元

作者简介

刘正昶 辽宁岫岩人，硕士研究生，高级会计师，全国会计领军人才。东北财经大学工商管理硕士研究生毕业。历任中铁十九局五处总会计师，中铁十九局审计处处长、财务部部长，中铁十五局副总经理、总会计师，中铁十六局副总经理、总会计师。现任中国铁建股份有限公司审计监事局局长，石家庄铁道大学兼职教授。

曾在《财务与会计》《财务月刊》《会计之友》《中国总会计师》等杂志上发表论文多篇。主持了财政部立项的重点科研课题《国有企业融资管理战略研究》。多次获得辽宁省、北京市审计先进工作者称号。

商德福 山东德州人，博士，高级会计师，美国特许注册会计师，高级国际财务管理师。（法国）欧洲知识经济与管理学院（skema）管理学博士。历任中铁十六局五公司项目财务主管，公司副总会计师，山东大学、山东科技大学教师，山东交通学院讲师、财务系副主任，现为英国《国际项目管理杂志》(International Journal of Project Management)编辑，现任中铁十六局集团国际公司（中国友发）副总经理、总会计师。

主要研究方向为企业内部控制、企业战略、风险管理及绩效管理等。近年来在相关专业杂志上发表论文多篇，出版著作三部（其中与人合著一部）。

目 录

CONTENTS

第一章 建筑施工行业基本情况与内部控制建设背景.....	1
第一节 建筑施工行业基本情况	1
第二节 建筑施工行业内部控制建设背景	5
第二章 内部控制体系建设与运行	7
第一节 内部控制体系建设	7
第二节 内部控制评价与审计	11
第三节 内部控制持续改进与优化	17
第四节 内部控制信息化建设	19
第三章 内部环境	20
第一节 组织架构	21
第二节 发展战略	26
第三节 人力资源	30
第四节 社会责任	36
第五节 企业文化	41
第六节 反舞弊管理	44
第四章 风险评估	47
第一节 对风险和风险管理的认识	47
第二节 风险评估的方法与步骤	51

第三节 建筑施工行业主要风险 58

第五章 控制活动 61

第一节 营销管理 61

第二节 工程项目管理 69

第三节 资金管理 165

第四节 采购业务 173

第五节 资产管理 181

第六节 投资管理 191

第七节 筹资管理 197

第八节 担保业务管理 203

第九节 业务外包管理 209

第十节 财务报告 214

第十一节 全面预算管理 219

第十二节 合同管理 227

第六章 信息与沟通 233

第一节 内部信息传递 233

第二节 信息系统 239

第七章 内部监督 248

第一节 内部监督概述 248

第二节 内部控制评价 250

第三节 内部控制审计 259

第四节 内控绩效评价 264

第五节 内控评价结果应用 268

参考文献 270

第一章

建筑施工行业基本情况与内部控制建设背景

第一节 建筑施工行业基本情况

建筑施工行业是专门从事房屋建设、工业设施建造、公共设施建筑物建造的行业,是国民经济发展的重要产业,在我国与农业、工业、交通运输业、商业并称为五大物质生产部门。建筑施工反映的是建筑产品生产的整个过程与各类活动,包括建设规划、勘察设计、施工及安装、建筑配件生产、建设监理、工程造价等,具有覆盖面广、行业规模大、产业链条长、关联度高、就业容量大等特点,是推动国民经济健康持续发展、维护就业稳定、推动现代化发展的重要产业。建筑施工行业在国民经济产业链中属于中间环节,上游产业包括咨询服务、资源开采等,下游产业包括房地产销售、建造设施的运行维护等。建筑施工行业的大力发展,对国民经济的发展有着极大的推动作用。

一、我国建筑施工行业的发展历程

我国建筑施工行业经历了数十年的发展,历经多个发展阶段,发生了多次组织机构的变革,逐渐成为支撑国民经济增长的重要产业。

新中国成立初期,我国经济力量薄弱、基础设施建设比较落后。为解决无序建设和城市化发展重点不清的问题,1952年,我国政府批准成立了建设工程部,为推进“一五”规划中的重点城市建设工作做准备;1958年,为更好地推进全国城市建设工作的开展,国家开展了以“精简机构、权力下放”为目的的机构改革,将建筑材料工业部、建筑工程部和城市建设部合并成为建筑工程部,撤销的国家建设委

员会部分工作统一归由建筑工程部管理;1965年,建筑工程部被分为建筑工程部和建筑材料工业部;1970年,国家建委、建筑工程部、建筑材料工业部、中共中央基建政治部合并,成立国家基本建设革命委员会;1988年,国务院开展机构改革,设立了建设部。

改革开放后,为提升行政效率、降低行政成本,2008年国家开展大部制改革,建设部改为住房和城乡建设部。伴随着行政机构的改革、国民经济的发展,我国建筑施工行业迎来了高速发展时期,行业规模持续扩张、产业规模不断扩大,吸纳了大量农村转移劳动力、带动了大量关联产业,建筑施工行业在国民经济中的占比持续增加。2010年,建筑施工行业增加值占国内生产总值6.64%,建筑施工行业全社会从业人员达到4000万以上,成为大量吸纳农村富余劳动力就业、拉动国民经济发展的重要产业;2015年,全国建筑业总产值达到18.1万亿元,建筑施工行业增加值占国内生产总值达到6.86%,从业人员达到5000万以上,经济支柱产业地位进一步稳固。

二、建筑施工行业内外部环境分析

(一)内部环境分析

建筑行业的快速发展主要依赖于我国固定资产投资规模的快速扩张,1990年我国全社会固定资产投资总额4517亿,经过数十年快速发展,2015年我国全社会固定资产投资总额达到约56.2万亿,25年增长了约124倍。但随着我国国民经济的不断发展、基础设施的不断完善,粗放式投资建设已经不能满足日益复杂的建设需求,全社会固定资产投资同比增长自2011年至2015年间连续下滑,预示着我国建筑施工企业粗放式扩张的模式已经难以持续,建筑施工行业的持续健康发展需要迎来新的变革。

面对新时期的挑战,我国着眼建筑施工行业的长期健康可持续发展的愿景,提出了新的管控方向。建筑施工行业需要认清大而不强、监管机制不健全、工程建设组织方式落后、建筑水平有待提高、质量安全事故时有发生、市场违规违法行为较多、企业核心竞争力不强、工人技能素质偏低的现状,进一步深化建筑业“放管服”改革。改革的方式是多样的,其中,在简政放权改革方面,通过优化资质资格管理,减少不必要的资质认定;完善招投标制度,缩小并严格界定必须进行招投标的工程建设项目范围,防止工程项目招标实行“一刀切”。在工程建设组织模式方面,加快推行工程项目总承包机制,完善总承包相关的招投标、施工许可、竣工验收等制度规定;鼓励投资咨询、勘察、设计、监理、招标代理、造价等企业采取联

合经营、并购重组等方式发展全过程工程咨询,培育一批具有国际水平的全过程工程咨询企业。在工程质量管理方面,全面落实各方主体的工程质量责任,强化建设单位的首要责任和勘察、设计、施工单位的主体责任;全面落实安全生产责任,加强施工现场安全防护,强化对深基坑、高支模、起重机械等危险性较大的工程的管理,以及对不良地质地区重大工程项目的风险评估或论证;完善工程质量安全法律法规和管理制度,健全企业负责、政府监管、社会监督的工程质量安全保障体系。在建筑市场环境方面,打破区域市场准入壁垒,取消各地区、各行业在法律、行政法规和国务院规定外对建筑业企业设置的不合理准入条件;严禁擅自设立或变相设立审批、备案事项,为建筑业企业提供公平市场环境;引导承包企业以银行保函或担保公司保函的形式,向建设单位提供履约担保;审计机关加强对以政府投资为主的公共建设工程项目的审计监督,建设单位不得将未完成审计作为延期工程结算、拖欠工程款的理由。

随着国内市场环境的变化,建筑施工相关的企业已经走到了需要“求变”的关口,要树立科学发展的观念,通过推进产业结构的升级,不断加强自身竞争力,实现企业的健康发展。

(二) 外部环境分析

目前我国国内建筑施工市场的发展已经趋于缓和,规模扩张速度开始下降,整个建筑施工行业未来会面临更多挑战。在国内建设施工项目的设计施工难度不断增加、需求单位业务要求不断提高、企业间竞争加剧的背景下,众多国内企业根据我国“走出去”的发展战略,将业务拓展的目标瞄准了海外市场。2010年,我国对外承包工程完成营业额922亿美元,新签合同额1344亿美元;到2015年,我国对外承包工程业务完成营业额已达到1540.7亿美元,5年增长67%,新签合同额2100.7亿美元,5年增长128%。但随着对外承包工程业务规模逐年增长,我国建筑施工企业开始面临更多海外风险,如何采取有效措施规范对外承包工程企业的市场行为、保障企业的海外权益、推动中国工程建设标准与国际化接轨,就成为促进我国建筑施工行业海外业务健康发展的重点研究课题。

为帮助建筑施工企业走出去,我国一方面在推动对外承包有关的税收、信贷、保险、担保等相关的政策施行。另一方面,2013年9月和10月中国国家主席习近平提出了建设“新丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的构想,简称“一带一路”;2015年3月,国家发展改革委员会、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,希望通过打造国际合作经济走廊、以沿线中心城市或港口为节点,实现沿线各国经济贸易及基础设施的

大发展,其中基础设施作为“一带一路”建设中优先建设的领域,为我国建筑施工企业带来了极其宝贵的海外发展机遇。

但对我国众多建筑施工企业来说,“一带一路”建设带来的不仅是历史机遇,还有与熟悉的国内经营环境不同的各类海外风险。例如,沿线一些国家政治环境不稳定,一旦发生选举或政权交替,就可能造成项目中止;一些国家民族、种族矛盾尖锐,能否协调好各方利益直接影响到项目是否能够顺利实施;还有一些国家存在严重的腐败问题,会增加项目投资成本甚至会出现不公平竞争,从而阻碍海外项目的成功实施;更大的挑战是海外施工的安全问题,由于沿线可能会途经一些教派冲突严重、恐怖势力猖獗的地区,如何确保施工安全、防范对基础设施的破坏也是重要的考量因素之一。以上问题均是我国建筑施工企业在“走出去”时可能遇到的现实风险,如果企业不能做好充足的准备,通过调查与研究对海外风险有充分的认识,并预先制定应对措施,“机遇”就可能变成“陷阱”。

建设施工行业未来的发展目标是通过树立和贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,强化队伍建设、提升工程质量安全水平、增强企业竞争力,打造优质的“中国建筑”的品牌。而在全面深化改革的浪潮中,建立现代化风险管控的意识、践行现代化的管控模式,正是中国建筑品牌成功的关键。

第二节 建筑施工行业内部控制建设背景

2008年,财政部、证监会、审计署、银监会、保监会五部委联合发布了《企业内部控制基本规范》(财会〔2008〕7号),要求我国境内的大中型企业提高内部控制水平,提高经营管理水平及风险防范能力;2010年,五部委发布了《企业内部控制配套指引》(财会〔2010〕11号),要求境内外同时上市的公司、上海证券交易所及深圳证券交易所主办上市公司施行。《指引》主要从组织架构、发展战略、人力资源、社会责任、企业文化、资金活动等18个业务模块出发,对企业提升内部控制管理水平提出了要求,具有普遍适用性,但建筑施工行业由于具有涉及金额大、组织机构复杂、项目区域跨度广等特点,有必要建立一套适用于本行业的专业指南,这也是本书编制的初衷。为保证指南的专业性,指南在编制过程中充分借鉴并参考了《企业内部控制基本规范》及配套指引、《中央企业全面风险管理指引》、《公司法》、《会计法》的相关要求。

经过多年宣传与推进,我国建筑施工企业的内部控制已经取得一些积极的成果,例如,企业内部控制管理意识普遍提升、管控制度不断健全、部分关键领域的内控制衡机制也日趋完善。但是,在看到已取得成果的基础上,还应该重点关注企业以往在开展内部控制工作中遇到的障碍与困惑,例如,企业内部控制管控制度与实际业务操作不符、制度及流程的执行缺乏有力监管、内部控制与成本效益之间的矛盾等,如果不能及时解决这些问题,企业建立的内部控制体系就难以顺利运转并迭代更新,企业管理水平就难以“更进一步”。随着国内建筑施工市场的发展遇到瓶颈、施工企业间竞争的加剧,越来越多的建筑施工企业意识到打通内部业务流程、优化企业管控结构、提升管理效率的重要性;意识到企业未来想要健康可持续发展、打造真正的“中国建筑”品牌,必须完成从“粗放式”管理到“精细化”管理模式的转变。而向“精细化”管理模式转变的目标,不是仅依靠建立一套内部控制制度就可以达成,还需要克服内部控制推进过程中遇到的各类阻力,使其真正运转起来并逐步自我迭代更新。在我国建筑施工企业“走出去”的过程中,面临着各种环境下不同风险的考验,而内部控制机制如果不能适应新的形势不断完善,就不能为企业的发展真正提供助力。

国内外市场环境的变化,为我国建筑施工企业的未来发展带来了诸多挑战,但也为一些具有革新动力、适应性强的企业带来了新的机遇,是否能抓住改革的历史机遇,提升企业自身风险管控水平、优化企业粗放式的管控结构,决定着未来企业能否在国内外愈加复杂的竞争环境下生存下来。

第二章

内部控制体系建设与运行

第一节 内部控制体系建设

【内部控制】

财政部等五部委颁布的《企业内部控制基本规范》(财会[2008]7号,以下简称《基本规范》),明确了企业内部控制的含义、建设和实施内部控制的原则及基本要素。

内部控制是由企业董事会、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。内部控制的目标是合理保证企业经营管理合法合规,保障资产安全、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。

企业建立与实施内部控制的原则:(一)全面性原则,内部控制应当贯穿决策、执行和监督全过程,覆盖企业及其所属单位的各种业务和事项;(二)重要性原则,内部控制应当在全面控制的基础上,关注重要业务事项和高风险领域;(三)制衡性原则,内部控制应当在治理结构、机构设置及权责分配、业务流程等方面形成相互制约、相互监督,同时兼顾运营效率;(四)适应性原则,内部控制应当与企业经营规模、业务范围、竞争状况和风险水平等相适应,并随着情况的变化及时加以调整;(五)成本效益原则,内部控制应当权衡实施成本与预期效益,以适当的成本实现有效控制。

企业建立与实施有效的内部控制,应当包括下列要素:(一)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;(二)风险评估,风险评估是企业及时识别、系统分析经营活动中与实现内部控制目标相关的风险,合理确定风险应对策略;(三)控制活动,控制活动是企业根据风险评估结果,采用相应的控制措施,将风险控制在可承受范围之内;(四)信息与沟通,信息与沟通是企业及时、准确地收集、传递与内部控制相关的信息,确保信息在企业内部、企业与外部之间进行有效沟通;(五)内部监督,内部监督是企业对内部控制建立与实施情况进行监督检查,评价内部控制的有效性,发现内部控制的缺陷,及时加以改进。

【内部控制体系】

《中央企业全面风险管理指引》(国资发改革[2006]108号)明确规定,内部控制系统(体系),指围绕风险管理策略目标,针对企业战略、规划、产品研发、投融资、市场运营、财务、内部审计、法律事务、人力资源、采购、加工制造、销售、物流、质量、安全生产、环境保护等各项业务管理及其重要业务流程,通过执行风险管理基本流程,制定并执行的规章制度、程序和措施。

【内部控制体系建设】

内部控制体系建设,是指企业按照《基本规范》的“五项原则”,以《基本规范》的“五要素”为框架,导入《配套指引》的各项内部管控要点,建立规范化、标准化、系统化的内部控制体系。因此,建筑施工企业内部控制体系建设是一项系统性工作,需逐步推进;搭建内部控制组织机构、开展风险评估、诊断并优化内部控制、建立内部控制评价监督机制、实现内部控制体系标准化、推进内部控制信息化。

一、搭建内部控制组织机构

1. 明确内部控制组织机构与职责分工。明确企业内部控制领导机构、内部控制体系建设牵头部门、内部控制实施部门,划分内部控制建设与实施职责。
2. 建立内部控制管理制度。从企业层面制定并发布内部控制管理制度,固化内部控制组织机构、职责分工、工作程序、奖惩机制等,使企业内部控制体系建设和运行维护工作常态化、规范化,保障企业内部控制体系能够有效运行。
3. 制订内部控制体系建设工作计划。明确工作目标、工作步骤、时间安排、各责任人职责、重要节点、工作成果及沟通汇报机制。

二、开展风险评估

建筑施工企业风险评估,应参照《中央企业全面风险管理指引》(国资发改革[2006]108号),围绕战略、财务、市场、运营、法律等方面,收集企业宏观环境、经

营活动、管理要求等信息,识别单位层面风险点,利用科学的方法对单位层面风险进行调研和排序,分析风险成因及影响,制定风险管理策略,提出应对方案,作为完善内部控制的依据。同时,通过单位层面风险评估,识别风险集中领域或战略发展重点领域,进而明确内控管控重点领域。

三、诊断并优化内部控制

业务操作层面风险管理与内部控制工作的有机结合,帮助建筑施工企业实现以风险为导向的内部控制体系建设。

1. 梳理业务关键控制环节。基于单位层面风险评估结果,全面梳理建筑施工企业内部价值链,识别项目承揽、项目施工、竣工交付、保修服务、采购招标、资产管理、技术开发、人力资源管理、财务管理等业务关键环节,搭建全面、立体的流程体系框架,该框架以管理职能为纵轴,以重要性水平为横轴,形成三级流程体系框架,覆盖全部重要管理活动,优化内部控制体系流程。

2. 评估内部控制有效性。针对建筑施工企业主价值链和辅助价值链上的各项业务梳理情况,识别和评估流程层面业务风险,分析各业务现有制度、权限、职责分工、业务内容、业务表单、信息化控制情况等控制措施,评估控制措施设计和执行有效性,发现内部控制不足或内部控制冗余之处。

3. 优化内部控制措施。按照《基本规范》要求,合理借鉴配套指引的内控要点,引入标杆经验,优化内部控制措施,优化业务流程;总结建筑施工企业内部控制要点,将其嵌入现有制度,满足合规要求,并能够加强事前管控,提升内部控制水平。建立授分权体系,明确每一业务活动、业务流程的申请人及每一级审核人的权限和内容,将管理过程和权力运行显性化。

四、建立内部控制评价监督机制

根据《基本规范》、《企业内部控制评价指引》,建立内部控制评价监督机制,形成内部控制工作闭环,“以评促建”实现内部控制不断优化提升。

内部监督方面,建筑施工企业内部审计部门应制定内部控制监督制度,明确内部审计机构(或经授权的其他监督机构)和其他内部机构在内部监督中的职责权限,规范内部监督的程序、方法和要求。

内部控制评价方面,建筑施工企业内部控制管理部门应制定内部控制评价制度,编制内部控制评价操作手册,使内部控制评价工作规范化和常态化。特别对于建筑施工行业的上市公司,应围绕内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、

内部监督等要素,定期对内部控制的有效性进行自我评价,出具内部控制自我评价报告。内部控制评价报告应当报经董事会或类似权力机构批准后对外披露或报送相关部门。

五、实现内部控制体系标准化

建筑施工企业应编制内部控制手册,该手册应包括内部控制的原则、基本流程、内部环境、风险评估、控制措施、信息沟通和内部监督的详细定义、工作要点等内容,重点介绍内部控制环境评估、风险识别与评估、内部控制活动、内部控制评价等实际操作所需的方法论、工作程序、工具、工作模板、操作标准等,使建筑施工企业内部控制体系标准化、规范化,为本单位内部控制的长期建设和实施提供支持。

六、推进内部控制信息化

建筑施工企业应当运用信息技术加强内部控制。基于现有的项目管理系统、采购系统、资产管理系统、人力资源管理系统、财务系统等各业务系统,将优化后的内部控制业务流程嵌入各业务系统中,通过内部控制流程与信息系统的有机结合,实现对业务和事项的自动控制,减少或消除人为操纵因素,进而更好地保障建筑施工企业内部控制体系充分落地。

第二节 内部控制评价与审计

上节中,内部控制评价与监督作为内部控制体系建设的关键部分进行了专门介绍。本节针对内部控制与审计进行阐述。

【内部控制评价】

定义:

依据《企业内部控制评价指引》(财会[2010]11号),内部控制评价,是指企业董事会或类似权力机构对内部控制的有效性进行全面评价、形成评价结论、出具评价报告的过程。上市公司需按规定对外披露企业内部控制评价报告。

目的:

促进建筑施工企业内部控制体系的建立健全和有效运行,揭示和防范经营风险,充分满足国资委、财政部等五部委、证券交易所等外部监管机构对于企业内部控制的要求。

依据:

建筑施工企业开展内部控制评价的主要依据包括《企业内部控制基本规范》(财会[2008]7号)、《企业内部控制应用指引》(财会[2010]11号)和《企业内部控制评价指引》(财会[2010]11号)。

原则:

建筑施工企业实施内部控制评价至少应当遵循下列原则:(一)全面性原则,评价工作应当包括内部控制的设计与运行,涵盖企业及其所属单位的各种业务和事项;(二)重要性原则,评价工作应当在全面评价的基础上,关注重要业务单位、重大业务事项和高风险领域;(三)客观性原则,评价工作应当准确地揭示经营管理的风险状况,如实反映内部控制设计与运行的有效性。

内容:

建筑施工企业根据《企业内部控制基本规范》、《企业内部控制应用指引》以及各级单位的内部控制制度,围绕内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督等要素,确定内部控制评价的具体内容,对内部控制设计与运行情况进行全面评价。五要素评价细项见表2-1: