

附件2

四川省政府国有资产监督管理委员会文件

川国资发〔2020〕10号

关于印发《四川省属监管企业“内控、风险、合规”协同管理体系建设指引（试行）》的通知

各省属监管企业：

《四川省属监管企业“内控、风险、合规”协同管理体系建设指引（试行）》已经省国资委第17次主任办公会审议通过，现印发你们，请结合实际，进一步完善内部风控体系。

附件：《四川省属监管企业“内控、风险、合规”协同管理体系建设指引（试行）》

四川省政府国有资产监督管理委员会

2020年12月31日



附件

四川省属监管企业“内控、风险、合规” 协同管理体系建设指引（试行）

第一章 总则

第一条 【目的和依据】为进一步提高省属企业内部管理与合规经营水平,加强重大风险防控机制建设,实现企业风险管理、合规经营和内部控制的协同管理,保障企业高质量发展,根据《国务院关于印发改革国有资本授权经营体制方案的通知》(国发〔2019〕9号)、《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》(国资发监督规〔2019〕101号)、《四川省属国有企业违规经营投资责任追究暂行办法》(川国资委〔2019〕191号)、等法律法规和相关规定,本着以风险管理为导向,以合规经营为底线,以内部控制为重点的核心思想,制定本指引。

第二条 【适用范围】本指引适用于四川省政府国有资产监督管理委员会(以下简称省国资委)履行出资人职责的国有独资和国有控股企业及其各级全资、控股子公司。

第三条 【定义】

(一)本指引所称内控,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。

(二) 本指引所称风险,是指未来的不确定性对企业实现其战略和经营目标的影响。

(三) 本指引所称合规,是指企业及其员工、有关利益相关方的经营管理行为符合法律法规、监管规定、职业道德、行业准则、商业习惯和企业章程、规章制度以及国际条约、规则等要求。

第四条 【内控、风险、合规协同管理关系】

(一) 企业应遵循以风险管理为导向,以合规经营为底线,以内部控制为重点的思路。企业应将内部控制体系、风险管理体系、合规管理体系进行整合,形成一体化的企业协同管理体系。

(二) 明确党委会、董事会、监事会、经理层职责,统筹风险管理、内部控制、合规经营等工作,确保企业管理体系精简且运作高效。

(三) 应将内控、风险、合规管理职责整合进部门、重要岗位业务职责中,实施绩效考核,保障企业协同管理体系落地。

(四) 应搭建企业基本业务流程,识别与评估风险,将合规管理要求、内部控制措施嵌入企业基本业务流程。

第五条 【总体目标】

(一) 确保将风险控制在与总体目标相适应并可承受的范围内;

(二) 确保企业依法经营、合规管理;

(三) 合理保证企业内外部尤其是与股东之间真实、可靠的信息沟通;

(四) 提高经营活动的效率和效果,促进企业实现战略目标,

确保企业资产安全和国有资产保值增值。

第六条 【原则】

(一) **全面性原则**。协同管理体系应当贯穿决策、执行和监督全过程，覆盖企业及其所属单位各种业务、事项和全体人员。

(二) **重要性原则**。协同管理体系应当在全面控制的基础上，突出重点，关注重要事项、重点人员、关键环节和高风险领域。

(三) **制衡性原则**。协同管理体系应当在治理结构、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**。协同管理体系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) **融合性原则**。协同管理体系应当深度融入企业经营管理 and 各项业务活动，并与企业质量管理体系（例如 ISO9001）、环保管理体系（例如 ISO14001）、职业健康安全管理体系（例如 ISO45001）等各类管理体系有效融合。

第七条 【协同管理体系建设总体规划】协同管理体系建设具有长期性，企业应根据战略规划，识别与分析业务重点、风险防控难点、现状等信息，提出中长期协同管理体系建设总体规划，并融合企业信息化、数字化、智慧化，提出协同管理体系建设目标。按照“整体规划、分步实施；先试点、再推广”的思路，结合年度风险评估情况，制定年度协同管理体系建设工作计划。

第二章 组织体系

第八条 【协同管理组织体系】企业应建立健全协同管理组织体系，主要包括规范的公司法人治理结构，协同管理支持职能部门和内部审计等协同管理保证职能部门、各业务部门、集团及下属企业的组织领导机构及其职责，形成高效运转、有效制衡的监督约束机制。

第九条 【治理结构】

（一）党委会。党委会在协同管理中的主要职责包括：

- 1.发挥党委领导作用，把方向、管大局、保落实，传达与监督落实党和国家关于内控、风险、合规管理的相关政策要求；
- 2.发挥党管干部作用，将协同管理纳入对干部选聘、考察、晋升、解聘等工作中；
- 3.监督对重大风险管控失职、违规经营等事项的追责；
- 4.发挥党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，为企业落实协同管理提供保障。

（二）董事会。企业董事会就协同管理工作的有效性对出资人（股东会）负责。董事会在协同管理方面主要履行以下职责：

- 1.推动协同管理体系建设；
- 2.批准协同管理相关战略规划、基本制度、年度报告；
- 3.决定协同管理负责人的任免；
- 4.决定协同管理牵头部门设置与职责；

5.确定企业协同管理总体目标、风险偏好、风险承受度，批准重大风险管理策略、重大风险管理解决方案及合规相关重大事项；

6.批准重大决策、重大风险、重大事件和重要业务流程的判断标准或判断机制，以及重大决策的风险评估报告；

7.批准内部审计部门提交的协同管理监督评价报告；

8.倡导和建立注重风险防控、合规经营的文化氛围；

9.按照权限决定有关违规人员的处理事项；

10.协同管理其他重大事项。

董事会应下设风险管理委员会和审计委员会：

董事会风险管理委员会。董事会应下设风险管理委员会，该委员会的召集人应由不兼任总经理的董事长担任，董事长兼任总经理的，召集人应由外部董事担任。该委员会成员中应有熟悉企业管理及业务流程、具备风险管理知识或经验的董事。未设置董事会的企业，或独立运营的分公司，可在总经理办公会或分公司领导班子办公会下设风险管理委员会。风险管理委员会对董事会负责，主要履行以下职责：

1.审议协同管理相关战略规划、基本制度、年度报告；

2.审议协同管理牵头部门设置与职责方案；

3.审议风险管理策略和重大风险管理解决方案；

4.审议重大决策、重大风险、重大事件和重要业务流程的判断标准或判断机制，以及重大决策的风险评估报告；

5.审议内部审计部门提交的协同管理监督评价报告；

6.办理董事会授权的有关协同管理的其他事项。

董事会审计委员会。董事会应下设审计委员会，审计委员会召集人应具备相应的独立性，条件成熟的企业，由企业外部董事担任。该委员会成员中应有熟悉企业财务、会计和审计等方面专业知识的董事组成。未设置董事会的企业，或独立运营的分公司，可在总经理办公会或分公司领导班子办公会下设审计委员会。若企业或独立运营分公司的内部审计工作由其上级企业负责，可不设审计委员会。审计委员会对董事会负责，主要履行以下职责：

- 1.审议企业年度内部审计工作计划、工作报告；
- 2.监督企业内部审计工作质量；
- 3.监督企业内部审计机构负责人的任免，提出有关意见；
- 4.监督审计等中介机构的聘用、更换和报酬支付；
- 5.监督协同管理体系的有效实施和自我评价情况，并接受有关方面的投诉；
- 6.其他重要审计事项。

（三）监事会。监事会在协同管理中的主要职责包括：

- 1.监督董事会的决策与流程是否合规有效；
- 2.监督董事和高级管理人员协同管理职责履行情况；
- 3.对引发重大风险或损失事件负有主要责任的董事、高级管理人员提出罢免建议；
- 4.向董事会提出撤换协同管理负责人的建议。

（四）经理层。经理层在协同管理中的主要职责包括：

- 1.根据董事会决定，建立健全协同管理组织架构；
- 2.批准协同管理具体制度规定；
- 3.批准协同管理工作计划、实施方案等，采取措施确保协同管理计划、方案得到有效执行；
- 4.决定协同管理工作流程，确保风险控制、合规要求等融入业务活动；
- 5.按照权限审议批准协同管理重要事项；
- 6.及时制止并纠正不合规的经营行为，按照权限对违规人员进行责任追究或提出处理建议；
- 7.经董事会授权的其他事项。

第十条 【内部职能机构】

(一)内部职能机构协同管理体系。企业应按照风险管理“三道防线”组织理论，配套设置协同管理体系。

1.第一道防线（即业务实施部门和单位）：业务实施部门和单位作为风险、合规、内控工作的第一责任机构，实施并执行日常业务流程，接受第二道防线管理职能部门和第三道防线管理职能部门的组织、协调、指导和监督。

2.第二道防线（即支持职能部门）：既包括协同管理牵头部门、法务归口部门、各支持职能部门，还包括所有可以协助一线核心业务部门进行风险管控的职能部门。

3.第三道防线（即保证职能部门）：主要是指内部审计、纪检监察部门。内部审计在协同管理方面，主要负责研究提出（内

控、风险、合规)协同管理监督评价体系,开展监督与评价,识别管理缺陷和提出改进建议,出具监督评价报告。

(二)协同管理负责人。企业相关负责人担任协同管理负责人,需熟悉企业重要管理及业务流程,以及具备风险管理知识或经验。协同管理负责人主要职责包括:

- 1.组织制订协同管理相关战略规划;
- 2.参与企业重大决策并提出意见;
- 3.领导协同管理牵头部门开展工作;
- 4.向董事会和总经理汇报协同管理重大事项;
- 5.组织起草协同管理年度报告。

(三)协同管理牵头部门。企业应当指定协同管理牵头部门,确保该部门相对于业务实施部门和单位具有一定的独立性。协同管理牵头部门主要职责包括:

- 1.研究起草协同管理工作计划、基本制度和具体制度规定;
- 2.组织开展年度全面风险评估工作,监督与协调重大风险应对工作的开展,监督与协调重大风险事件的处理,监督与指导各部门及下属企业开展协同管理工作;
- 3.牵头组建与管理合规知识库;
- 4.组织开展各部门和下属企业协同管理自我评价工作,监督与跟踪缺陷整改落实情况;
- 5.组织或协助各部门、下属企业开展协同管理培训和宣传工作;
- 6.归口管理制度、流程、权限清单,对制度、流程、权限清

单的建立、修改或废除的必要性、系统性及协调连贯性进行审核；

7.协助信息化归口管理部门开展信息系统管理工作；

8.对各部门、各企业协同管理工作开展进行考核。

(四) 合规归口管理部门。企业应配置法律专业背景人员，负责对合同、重大决策、授权事项、制度及流程等进行合规性审查。

(五) 各支持职能及业务实施部门。负责主责业务领域协同管理体系建设工作，具体职责：

1.执行协同管理基本流程；

2.负责主责业务领域法律法规、监管政策、行业标准等收集、剖析、上报、培训宣传等工作；

3.牵头主责业务领域风险识别、分析、评估与应对工作；定期汇报主责业务领域协同管理工作开展情况；牵头主责业务领域重大风险、重大风险事件、重大管理缺陷应对或整改工作的开展；

4.牵头主责业务领域专项风险管理工作的开展；

5.负责主责业务领域制度、流程、权限指引梳理或优化、培训宣传、执行监督等工作的开展；

6.培育本部门内控、风险、合规管理文化。

(六) 内部审计部门。若企业或独立运营分公司的内部审计工作由其上级企业负责，可不设内审部门。内部审计部门主要职责包括：

1.拟订协同管理监督评价计划；

2.实施协同管理监督评价工作，出具监督评价报告；

3.拟定企业年度内部审计工作计划、工作报告。

(七) 绩效归口管理部门。企业绩效归口管理部门负责协同管理评价考核应用，职责包括：

1.负责将协同管理考核结果纳入各部门、各子公司绩效中；

2.将绩效结果应用于人员薪酬调整、调岗或晋升等工作中。

(八) 违规追责归口管理部门。负责协同管理追责工作，职责包括：

1.开展违规经营调查；

2.开展违规经营追责工作。

第十一条 【集团管控】

(一) 集团公司。集团公司应当通过法定程序，指导和监督其全资、控股子公司和分公司建立与自身相适应、能有效发挥作用的协同管理体系。

1.集团化企业应根据战略规划，明确对各下属企业的管控模式，合理设置组织结构及分配资源，以实现多项业务之间的战略协同，提高集团整体竞争能力。

2.集团化企业应建立战略、投资、采购、人力资源、财务、重大风险、审计等职能业务的管控体系，理顺跨企业业务流程并明确母子公司权限边界，落实责任部门和人员等，确保管控体系层层落实，畅通上下沟通机制。

3.企业应根据对下属子公司的管控模式、子公司自身风险管

理能力，采用“一企一策”方式制定授权清单，定期评估与调整授权清单。

4.集团化企业应根据资本纽带，通过对下属企业外派股东代表、董事、监事、高管等人员实施授权管理，切实强化子公司章程管理，保证集团管控的各项要求落地落实。

5.企业应将外派股东代表、董事、监事、高管等人员行权反馈情况纳入其年度述职报告范畴中，将其行权情况纳入审计范畴。

(二) 下属企业。下属企业应该按照集团要求，履行相关职责，建设协同管理体系。

1.完善本治理机构，推动协同管理体系建设，执行协同管理基本流程；

2.开展协同管理体系自我评价工作；

3.配合上级企业协同管理相关工作；

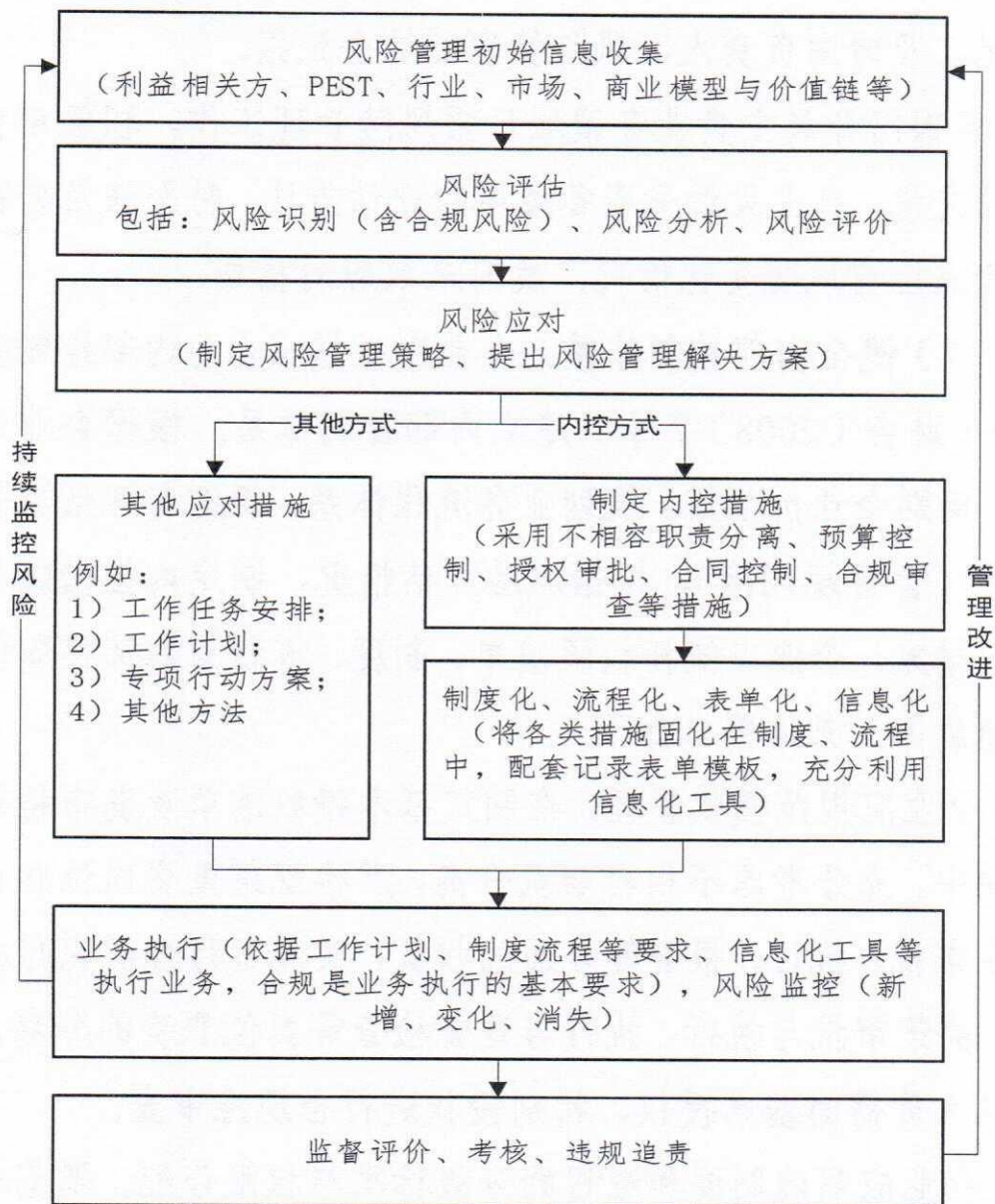
4.定期向上级企业汇报协同管理工作开展情况，及时向母公司反馈重大风险、重大风险事件及重大管理缺陷产生、应对或整改情况。

第三章 运行机制

第十二条 【协同管理基本制度】 企业应制定协同管理基本制度，明确协同管理组织与职责、基本流程、监督评价、考核与违规追责等管理要求。其中，在合规管理方面，企业应制定合规

管理制度，作为企业经营管理的底线要求。

第十三条 【协同管理基本流程】企业应依据下列基本流程框架开展协同管理工作：



为保证实现内控、风险、合规协同管理，需关注以下要点：

(一) 持续开展风险监控与管理

1.企业应建立风险监控、预警机制，持续监控与应对风险。

2.企业应每年至少开展一次全面风险评估工作，划分风险等级，施行分级管控。企业应由协同管理牵头部门跟踪重大风险应对情况，及时向负责人、风险管理委员会汇报。

3.各部门开展主责业务领域日常风险管理工作，积极培育风险管理文化，自主灵活采用各类风险评估方法，特别注意外部新增风险或已有风险变化情况，及时采取应对措施。

（二）健全内部控制体系。企业应根据《企业内部控制基本规范》（财会〔2008〕7号）建立内部控制体系：根据企业商业模式，识别企业价值链，规划业务流程体系，识别与评估流程中的风险（含合规风险），根据风险评估情况，制定内控措施与合规管控措施。企业应依托权限清单、制度、流程为内部控制体系的落地载体，具体要求如下：

1.企业应规范授权管理，在制定基本授权清单及发布特别授权事项中，充分考虑不相容职责分离，严格规范重要岗位和关键人员在审批、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；企业法务人员需对基本授权、特别授权进行合规性审查。

2.企业应明确制度和流程的分级标准与权限分配，规范对于制度流程规划、起草、审批、发布、评价、修改、作废等管理要求。企业应指定协同管理牵头部门归口管理制度、流程、权限清单，采用“制度为堤坝，流程为渠道”的设计思路，配套设计、使

用制度与流程。

3.企业应只有一套制度、流程、权限清单，在建立特定管理体系时（例如：ISO9001质量管理体系、供应链管理体系等）应与现行制度、流程、权限清单进行整合使用，通过系统性方法优化改进已有文件，确保文件满足各个管理体系要求。

（三）强化合规管理

按照《四川省省属企业合规管理指引（试行）》要求，强化合规管理相关制度和流程建设。重点要求如下：

1.建立健全合规管理制度。制定全员普遍遵守的合规行为规范和合规管理制度，及时将外部合规要求转化为内部合规制度。

2.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、大额采购和销售、大额资金管理 etc 经营管理行为和相关财务、信息技术等专业事项的必经程序。

3.开展合规管理评估。定期对合规管理体系的有效性进行分析评估，深入查找合规风险和违规问题根源，完善相关制度，堵塞管理漏洞，强化过程管控，持续改进提升。

第十四条 【运行情况管理】

（一）制度或流程管理者负责主责制度流程指导与监督，应保证各项内控措施、合规要求得到贯彻落实，关注执行效率，不断优化改进制度或流程，确保协同管理体系运行有效。

（二）企业应建立重大风险上报机制，明确各部门、各下属

子公司在日常工作中发现的重大风险、重大风险事件、重大内控缺陷、重大合规事件上报要求及跟踪处理程序。

(三) 企业应建立协同管理定期汇报机制，每年至少一次。各部门、各下属企业定期向协同管理牵头部门书面报告风险、合规、内控管理情况。

第十五条 【重点事项、重大风险管理】

(一) 企业应对重大经营事项开展专项风险评估，将风险评估报告(含风险应对措施和处置预案)作为重大经营事项决策的必备支撑材料，对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予以否决。

(二) 企业针对重大风险应建立健全事前、事中、事后全过程控制机制，完善风险管理解决方案和应对措施，建立重大风险预警机制和突发事件应急处理机制，科学设置风险预警指标和标准，实时动态监测重大风险变化情况，提高重大风险防控效果。

第四章 保障机制

第十六条 【文化保障】 企业应积极培育内控、风险、合规管理文化，着力增强企业全员的风险防控和合规经营意识、能力和责任感，引导和规范员工行为。

第十七条 【人才保障】 企业应加强内控、风险、合规管理人才队伍建设，完善人才培养和引进机制，持续组织开展专业培

训、岗位学习、研讨交流，着重提升高级管理人员、专职人员和核心骨干人员专业能力水平。

第十八条 【信息系统】企业应根据其战略规划、业务流程等统筹规划信息系统。

（一）企业协同管理牵头部门应深度参与信息系统规划、开发、变更、权限管理等工作，推动企业“三重一大”、投资和项目管理、财务和资产、物资采购、风险管理、人力资源等集团管控信息系统的集成应用，逐步实现协同管理体系与业务信息系统互联互通、有机融合。

（二）要梳理和规范业务系统的审批流程及各层级管理人员权限设置，将内控、风险、合规控制管控措施嵌入各类业务信息系统，确保自动识别并终止超越权限、逾越程序和审核材料不健全等行为，实现各项经营管理决策和执行活动可控制、可追溯、可检查，有效减少人为违规操纵因素。

（三）集团管控能力和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，实现协同管理体系实时监测、自动预警、监督评价等在线监管功能，进一步提升信息化和智能化水平。

第十九条 【监督评价机制】

（一）全面实施企业各部门、各子公司自评。自评范围包括主责业务领域制度、流程建立情况和执行情况，主责业务领域风险管控情况，以及业务开展合规情况等。自评工作每年至少开展

一次，应客观、真实、准确揭示经营管理中存在的内控缺陷、风险与合规问题，形成自评报告。

（二）集团公司监督评价。集团公司监督评价工作由集团公司内部审计部门牵头开展，在全面自评的基础上，制定年度监督评价方案，围绕重点业务、关键环节和重要岗位，组织对集团公司各部门、所属子公司协同管理体系有效性进行监督评价，确保每三年覆盖全部子公司。

（三）外部审计监督评价。企业可根据自身实际情况，充分发挥外部审计的专业性和独立性，委托外部审计机构对协同管理体系有效性开展专项审计，出具协同管理体系审计报告。

（四）完善问题整改机制。企业协同管理牵头部门负责监督整改工作开展，建立分类认定、分级负责、逐级汇总的整改工作机制，制定切实可行的整改方案，明确整改责任和完成时间，及时督促相关责任部门及责任人员及时整改，确保缺陷整改落到实处。

（五）运用监督评价结果。绩效管理归口部门应将协同管理体系监督评价结果、问题整改情况纳入企业各部门、各下属子公司的绩效考核中；对管理制度或流程不健全、体系执行不力、瞒报漏报谎报自评结果、整改落实不到位的单位或个人，应给予考核扣分、薪酬扣减或岗位调整等处理。企业党组织在干部管理工作中，应将内控、风险、合规管理要求纳入干部选聘、考察、晋升、解聘等业务中。

第二十条【违规追责】 企业违规追责归口管理部门应根据

《四川省属国有企业违规经营投资责任追究暂行办法》（川国资委〔2019〕191号）和企业内部相关制度要求，对企业人员违反规定，不履行或未正确履行职责，造成国有资产损失以及其他严重后果的，应当依法追究相关人员的直接责任、主管责任或领导责任。

第五章 附则

第二十一条 本指引由省国资委负责解释。

第二十二条 本指引自印发之日起实施。

四川省国资委办公室

2020年12月31日印发

(共印3份)

