

国有中小型企业精益内控实践研究

——基于“轻量级”内控体系的应用

丁 一

中国国际工程咨询有限公司, 中国·北京 100048

【摘要】国有中小型企业作为国家经济的重要组成部分,在发展中面临着既要符合国资监管要求,又要适应市场竞争环境的双重规范。本文以“轻量级”内控理念为指导,针对国有中小型企业特点,探索精益内控实践路径,揭示国有中小型企业内控建设中存在的形式主义、资源不足、执行脱节等问题,提出底线思维与弹性管控并重的精益内控策略,帮助国有中小型企业提升治理水平和市场竞争力。

【关键词】国有中小型企业;精益内控;政策合规;“轻量级”内控

1 国有中小型企业内控的实践困境与提升需求

1.1 国有中小型企业内控提升的紧迫性

伴随国企改革深化和监管趋严,国有中小型企业内控提升已成当务之急。当前,许多国有中小型企业陷入表面合规、实际脱节的怪圈:为了应对各类检查,花费大量资源制定繁琐的制度,却无法有效执行。

与民营企业相比,国有中小型企业在市场竞争中面临明显劣势。民营企业决策链条短、反应速度快、激励机制灵活,而国有中小型企业受制于繁琐的内控流程和审批程序,市场响应能力滞后。因此,探索适合国有中小型企业特点的轻量级、精益内控体系已成为当务之急。

1.2 内控提升的管理心理障碍

1.2.1 宁繁毋简的思维定式

受传统国企不出事就是政绩的考核导向影响,许多管理者形成了宁繁勿简的内控思维定势,认为流程越繁复、审批越多层、制度越详尽,风险防控就越到位。这种思维忽视了过度控制带来的效率损失和创新阻碍。

1.2.2 避责多于负责的行为倾向

在当前监管环境下,许多国有中小型企业管理者行为导向偏向避责而非负责。内控制度成为规避个人责任的工具,而非提升管理水平的手段。有些企业管理者不关心内控是否有效,只关心是否符合检查要求;不关心经营结果如何,只关心流程是否完备。

1.2.3 对变革的恐惧与抵触

内控简化与优化往往意味着打破原有利益格局和管理模式,会遇到组织内部的阻力。内控简化并不是简单地减少控制点,而是需要更精准、更有效的控制方式。

2 国有中小型企业精益内控框架设计

2.1 内控融合路径设计

2.1.1 三重一大决策与内控深度融合

简化三重一大事项清单,聚焦真正的重大事项;设计标准化的前置研究工作流程,建立三重一大决策执行情况的反馈与评估机制。

2.1.2 廉洁风险防控与内控体系整合

对关键岗位和环节进行廉洁风险点和内控风险点的统一梳理;设计廉洁风险与内控风险的一体化防控措施;建立纪检监察审计与内控监督的协同机制。

2.2 集团化管控下的子公司精益内控设计

2.2.1 总分分公司权责清晰划分

集团与子公司之间应建立清晰的权责边界:集团层面重点管控战略决策、重大投资、高管任免等关键事项;子公司层面重点关注日常经营管理和具体业务风险控制;建立动态权责调整机制。

2.2.2 内控资源集约共享

集团层面建立内控专家团队,为子公司提供专业支持;开发统一的内控信息系统,实现内控管理的标准化与信息共享;组织集团内部内控人才轮岗交流,促进专业能力提升。

2.2.3 分类分级监督机制

根据子公司的战略地位、经营状况、风险程度等因素,实施分类分级监督:对核心子公司实施全面监督;对一般子公司实施重点监督;对风险较低子公司实施弹性监督。

3 国有中小型企业精益内控案例分析

3.1 案例一:G集团下属科技创新型中小型企业

该企业是G集团下属专注于新材料研发与生产的科技型

中小型企业，员工约50人，年营业收入约8000万元。企业面临着创新要求与合规管理的双重挑战。

3.1.1 主要问题

研发项目立项审批流程过长，创新积极性受挫；研发经费使用受制于严格的预算管理，灵活性不足；科研人员对繁复的内控要求抵触情绪强烈。

3.1.2 创新型“轻量级”内控措施

实施预授权+事后监督的研发管理模式：对已立项研发项目负责人进行项目经费使用预授权；简化研发物资采购流程，建立研发物资采购绿色通道；实施研发项目结果导向评价，弱化过程控制。

科研与内控融合机制：邀请科研骨干参与内控制度设计，提高制度适应性；开发科研人员友好型内控工具，降低合规操作难度；建立科研风险预判机制，实现事前防控。

内控监督机制：对基础研究项目实施宽松监管，重点关注经费合规使用；对产业化项目实施全面监管，关注投资回报和市场风险；建立创新容错机制，明确免责清单，激发创新活力。

该案例的价值在于探索科技创新与内控管理的平衡之道，为国有科技型中小型企业提供了可借鉴的实践经验。企业通过实施精益的内控策略，既保障了国有资产安全，又激发创新活力，实现了合规与创新的双赢。

3.2 案例二：A咨询公司内控精益化改革

A咨询公司是一家专注于工程咨询和管理咨询的中小型企业，员工约40人，年营业收入1亿元。公司业务增长迅速，但内控体系无法支撑快速扩张。

3.2.1 主要问题

项目立项审批流程繁琐，商机响应速度慢；咨询人员被大量行政流程和表单占用，专业服务时间被挤压；外部专家管理混乱，存在资质造假和信息泄露风险；技术方案质量参差不齐，缺乏有效控制机制；项目成本控制不严，利润率不高。

3.2.2 精益内控解决方案

1. 分级授权的项目管理模式

按项目规模和风险等级分为ABC三类：A类（大型项目）：全面审批，多级把关；B类（中型项目）：简化审批，部门主管授权；C类（小型项目）：预授权制，项目经理自主决策；建立动态调整机制，根据项目经理过往绩效调整授权范围。

2. 咨询人员友好型内控工具

开发移动端项目管理工具，内嵌内控规则；设计简化版项目文档模板，确保合规性的同时减少填报负担；

建立智能提醒系统，在关键节点自动提示合规要求。

3. 外部专家管理平台

建立专家资源池，实施严格资质审核和评级；设计标准化专家合同模板，明确保密和知识产权条款；实施专家表现评估机制，形成动态优胜劣汰。

4. 咨询方案质量控制体系

建立方案评审机制，针对高风险项目实施多级评审；开发标准化方案框架和质量检查工具；实施客户满意度实时反馈，及时发现质量问题。

5. 结果导向的内控评价体系

弱化过程控制，强化结果评价；将内控执行与绩效考核挂钩，注重项目质量和客户满意度；通过数据模型，开发内控健康指数，综合评估内控成效。

该案例的价值在于通过分级授权、友好型工具、外部专家管理、方案质量控制和结果导向评价五个方面的创新，构建了一个完整的精益内控体系，不仅提供了具体的解决方案，更在于内控思维的转型路径——从繁重走向精益，从形式走向实质，从控制走向支撑。

4 案例综合分析与启示

通过对典型案例的分析，可以提炼出国有中小型企业精益内控建设的共同规律与关键因素：

4.1 不同类型国有中小企业的精益内控路径

4.1.1 咨询服务型企业精益内控路径

咨询服务型国有中小企业精益内控应着重项目管理与知识产权保护融合。核心路径包括：分级授权项目管理模式，按项目风险分为ABC三类实施差异化控制，大型项目全面把关，小型项目预授权制；数字化内控工具，通过移动端将内控规则嵌入项目流程，减轻专业人员合规负担；专家资源平台，对外部专家实施资质审核与评级，防控资质造假与信息泄露；方案质量控制体系，针对高风险项目实施多级评审，标准化方案框架确保专业服务品质；结果导向评价，弱化过程控制，注重项目质量和客户满意度。咨询企业精益内控的关键在于将内控要求融入知识生产过程，实现轻量级监管，既确保合规底线，又保持咨询服务所需的专业自主性和灵活性。

4.1.2 科技创新型企业精益内控路径

科技创新型国有中小企业精益内控应采用预授权+事后

监督模式，对研发项目预先授权，简化采购流程设立绿色通道；实施差异化监督，基础研究宽松监管，产业化项目全面监控；建立创新容错机制，明确免责清单激发创新活力。此路径提高了风险容忍度，平衡创新与合规要求。

4.1.3 商贸服务型企​​业精益内控路径

商贸服务型国有中小企业精益内控应实施分类分级体系，按业态和风险等级差异化管控；推行标准化+信息化模式，设计图文并茂内控手册提高可读性；构建异常交易监测模型，实现风险自动预警。此路径解决了业态多样、经营分散的挑战。

4.1.4 生产制造型企业精益内控路径

生产制造型国有中小企业精益内控应采用精益生产+内控融合模式，将内控嵌入生产流程；建立质量—安全—成本三位一体控制体系；对供应链实施分级管控，关键供应商全面评估，一般供应商简化管理。此路径使内控成为提质增效的工具。

4.1.5 工程建设型企业精益内控路径

工程建设型国有中小企业精益内控应实施项目节点控制，识别关键节点重点把关，非关键环节简化管理；建立分层分级授权，明确总部与项目部权责边界；利用BIM技术实现可视化监控。此路径解决了项目周期长、分包复杂等难题。

4.2 精益内控的关键成功因素

4.2.1 领导重视与机制保障

领导的态度是精益内控改革成功的决定性因素。当领导将内控视为战略性工具而非简单合规要求时，内控才能真正发挥效用。有效的机制保障包括：建立内控与业务协调机制，确保内控落地；将内控责任纳入子企业领导绩效考核，提高执行动力；定期召开内控专题会议，及时解决问题，为内控精益化创造良好氛围。

4.2.2 差异化策略与实用性设计

精益内控的核心在于差异化策略和实用性设计，而非一刀切的标准化方案。需要采用风险分级管控，对不同风险程度的业务实施不同强度的控制措施。内控制度设计应注重三个特点：文本精简，避免冗长难懂；语言通俗，确保一线员工理解；操作性强，便于实际执行。实用性设计表现为：简化审批层级，减少非必要环节；设计标准化表单，降低填报负担；明确关键控制点，避免过度控制。

4.2.3 内控与业务的深度融合

精益内控的核心特征是实现内控与业务的深度融合，打

破两张皮现象。这种融合表现为：将内控规则嵌入业务流程，而非独立运行；在关键业务节点设置必要控制点，避免全流程过度控制；内控语言与业务语言统一，减少专业壁垒。只有当内控成为业务的内在组成部分，而非外部约束时，才能既保障合规又不阻碍业务发展，真正实现“轻量级”内控理念。

4.2.4 技术支撑与持续优化

信息技术的应用是精益内控的重要支撑。通过技术支撑，可以大幅降低合规成本，提高风险监控效率。技术应用表现为：开发移动端内控工具，实现远程实时监督；通过数据分析构建风险预警模型，从事后监督转向事前预防；利用已有业务系统嵌入内控功能，避免重复建设。精益内控不是一劳永逸的静态系统，而是需要持续优化的动态过程。

4.2.5 全员参与的内控文化

内控文化正是连接制度与执行的关键纽带，全员参与的内控文化包括：将内控意识融入企业文化，使合规成为自觉行为；开展常态化内控培训与宣导，采用案例教学提高针对性；建立内控正向激励机制，将内控执行与绩效评价挂钩。当内控从被要求变为自觉行动时，精益内控才能真正扎根企业。

参考文献：

[1]Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. COSO Internal Control—Integrated Framework (2013).

[2]Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Guidance for Smaller Entities on Internal Control (2023).

[3]ISO. ISO 31000:2018 Risk Management—Principles and Guidelines.

[4]国务院国资委.《中央企业全面风险管理指引》(国资发改革〔2006〕108号).

[5]国务院国资委.《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》(国资发监督规〔2019〕101号).

[6]财政部、证监会、审计署、银监会、保监会.《企业内部控制基本规范》(财会〔2008〕7号).

[7]财政部、证监会、审计署、银监会、保监会.《关于印发企业内部控制配套指引的通知》(财会〔2010〕11号).