

2015年6月

中国领先的内部控制与风险管理解决方案提供商

企业内部控制和风险管理领域的持续领跑者  
国务院国资委指定的为中央企业提供风险管理服务的专业机构



# 内部控制与风险管理信息简报

## 目录

### 内控动态：

迪博发布《中国上市公司2015年内部控制白皮书》  
.....P1

上交所发布七项行业信披指引  
.....P2

### 政策解读：

关于《中央部门预算绩效目标管理办法》的解读  
.....P5

### 行业案例及风险提示：

银杏叶事件背后：药企采购管理存巨大漏洞  
.....P8

DIB 数据库中心

2015/07/09



## 内控动态

### 迪博发布《中国上市公司 2015 年内部控制白皮书》

文：DIB 研究部

2015 年 6 月 9 日，迪博企业风险管理技术有限公司同时在《中国证券报》、《证券时报》和《上海证券报》上发布《中国上市公司 2015 年内部控制白皮书》（以下简称“《白皮书》”），凤凰财经、搜狐财经、新浪财经、金融界、中金在线、中证网、证券之星等主流财经类网站第一时间进行了转载。这是迪博受监管部门委托，连续第 8 年发布中国上市公司内部控制白皮书。

《白皮书》显示，从内部控制评价报告披露来看，自 2011 年 1 月 1 日首批强制实施开始，2014 年，内部控制强制实施范围已扩展至所有主板上市公司，且内部控制评价报告数量和质量均有了明显的提升；从内部控制审计报告披露来看，内审报告披露、内审费用披露以及内审意见披露等的比例和质量都有了显著的改善。《白皮书》认为，随着近年来监管规范不断完善和监管机构的不断推动，上市公司对内控的认识更趋理性和客观。随着监管力度的不断加大和监管要求的日益规范，上市公司内控审计工作日趋严格。但 2014 年我国上市公司内控仍然存在七方面较为显著的问题，包括：内控评价报告和内控审计报告披露格式不规范；内控缺陷信息披露不完整、可用性差；内控评价及信息披露工作不够严谨；对内控评价结论有效性的认定标准理解存在差异；上市公司在资产管理和资金活动管控方面问题比较集中；中小板、创业板上市公司内控建设规范性有待加强；注册会计师内控审计的执业质量有待提高。

针对 2014 年度上市公司内控信息披露及内控建设中存在的问题，《白皮书》提出了七项政策建议：一是统一内部控制监管标准，提高上市公司内部控制实施的规范性；二是完善内部控制缺陷信息披露，加强对上市公司内部控制缺陷整改的监管；三是加强对上市公司资产管理和资金活动的信息披露监管，防范资产和资金风险；四是逐步在中小板、创业板上市公司实施内部控制规范体系，提升对投资者的保护力度；五是强化对注册会计师内部控制审计执业行为的监管，提高其执业质量；六是积极探索建立内部控制可交易指数，引导投资者回归价值投资；七是加强内部控制法制建设，强化上市公司内部控制监管力度。

## 内控动态

### 上交所发布七项行业信披指引

来源：上海证券报

整理：研究部

7月6日,上交所对外发布第一至七号行业信息披露指引的公开征求意见稿,明确行业信息披露的一般规定,新增电力、零售、汽车、医药行业指引,并大幅修订了现行房地产、煤炭行业的披露要求。此次颁布的七项行业披露指引重点要求上市公司披露对投资者决策有重大影响的行业经营性信息,充分、准确地揭示公司投资价值,为投资者提供了多角度的“立体透视镜”。

#### 大幅提高信息披露透明度

上交所网站显示,此次征求意见的信息披露指引共七项,第一号为一般规定,第二至第七号则分别对应房地产、医药等六个不同行业。所发布的内容包括三个层面,一是房地产、煤炭的行业指引早在2013年底就予以发布,此次为修订完善;二是电力、零售、汽车和医药四个重点行业的行业信息披露指引为新制定;三是将行业信息披露的共性要求提炼出来予以集中规范,拟定行业信息披露的一般规定。

据介绍,此次公开征求意见的七项行业信息披露指引,重点针对所在行业的经营特点,从财务与非财务信息、定性与定量、价值与风险等多角度制订要求,明确行业关键指标及差异化信息披露的标准,旨在切实提高上市公司信息披露的针对性和有效性。

同时,现有的信息披露要求侧重于公司常规经营事项,对具体行业的经营风险信息关注不足,也不便于投资者充分了解不同行业上市公司的潜在风险。因此,上交所在本次发布的行业披露指引中,重点增加了与经营风险相关的信息披露要求。

另外,值得注意的是,上交所在本次发布的行业指引中,对上市公司行业经营性信息披露的内容表述、语言运用等也进行了具体规范,要求公司提高信息披露的相关性、可比性和可理解性。

#### 引入“不披露即解释”原则

具体看,一般规定明确,上市公司应按照证监会公布的公司行业分类归属,

适用上交所所制定的行业信息披露指引,主动披露对投资者决策有重大影响的行业经营性信息。

此外,综合考虑行业经营性信息披露的必要性和披露成本,一般规定分三个层次对行业经营性信息的披露内容作了规定。一是上市公司应当在年度报告中对行业宏观影响因素、市场环境状况、公司自身商业模式及经营情况等有针对性进行讨论和分析;二是上市公司实施与行业特点相关的重大事项,或有关事项对上市公司产生重大影响的,亦应当以临时报告形式及时履行信息披露义务;三是鼓励上市公司根据所在行业的经营特点,自愿性披露行业经营性信息统计指标及关键经营业绩指标,以及息税前利润、自由现金流等非企业会计准则规范的影响公司价值判断的关键指标等。

一般规定还引入“不披露即解释”原则。对于未按照行业披露指引要求披露信息的公司,要求其向市场和投资者解释无法披露的原因。一般规定第十四条规定,上市公司未按照行业披露指引要求进行信息披露的,应当在定期报告或临时报告中解释未按要求进行披露的原因,并予以特别提示。据了解,此举旨在对消极回避行业经营信息披露义务的公司适度形成压力。

### **多角度立体透视各行业**

除一般规定,具体到各个行业层面,不同行业的指引也结合实际情况,做了不同规定。

对于电力行业,上交所重点强化了行业内上市公司关于政策变化、装机容量、电量电价、厂用电率、资本开支等经营方面的披露要求;对于零售行业,上交所着重结合行业运作方式和营销渠道日益复杂化、综合化的发展趋势,以及不同业务模式下经营风险和盈利模式迥异的特点,对上市公司营销网络分布、业态、店效、商品品类等行业经营性信息,提出了具体的披露要求;对于汽车制造业,上交所在汽车行业指引中,强化了行业内上市公司关于自身研发能力、产能状况、发展战略等经营信息的披露,并对新车型上市、重大订单、召回计划等行业特有信息的披露要求作了细化规定;对于医药行业,行业披露指引重点强化了上市公司关于国家政策影响、新药研发注册、主要产品产销及纳入相关药物目录等情况的信息披露。

除上述四个行业外,上交所还在本轮行业指引制定中,结合行业具体特征,

对现行房地产、煤炭行业的披露要求也进行了大幅修订。总体看，上交所本次推出的行业信息披露指引，从宏观影响到市场变化，从商业模式到具体经营，为投资者提供了多角度的“立体透视镜”，并且扼其要害，紧密结合不同行业的特点，全力推进上市公司信息披露的差异化 and 个性化、有效性和针对性。

## 政策解读

### 关于《中央部门预算绩效目标管理办法》的解读

文：DIB 研究部

#### 一、政策背景及目的

当管理学大师彼得·德鲁克在 1954 年提出目标管理 ( management by object , MBO ) 之后 , 企业管理从理论到实践又迈入了一个新的领域。如今 , 目标管理不仅被证实在企业里是行之有效的 , 在政府等行政事业单位也是可行的。

中央部门每年申报的预算项目种类繁多 , 资金数额庞大 , 如何确保中央部门预算的科学性和有效性是其中的关键问题。2005 年 5 月 25 日 , 为建立预算绩效评价体系 , 财政部发出《中央部门预算支出绩效考评管理办法 ( 试行 ) 》, 此办法虽然在一定程度上提高了中央部门预算资金的使用效率 , 但也只是针对预算支出的事后考评 , 并没有一个全面的、动态的过程 , 具有一定的局限性。2012 年第十二届全国人大常委会上通过了新预算法 , 对中央机关单位的预算起到了法律规范效应。然而 , 新预算法只是对中央部门提出了 “ 做怎样的预算 ” , 并没有明确提出 “ 怎样做预算 ” 。为了更科学而有效地对中央部门预算进行管理 , 提高财政资金使用效益 , 根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》( 国发〔2014〕45 号 ) 等有关规定 , 2015 年 5 月 21 日 , 财政部制定并颁布了《中央部门预算绩效目标管理办法》( 以下简称《办法》) , 将纳入中央部门预算管理的全部资金作为绩效目标进行设定、审核、批复等 , 以达到预算资金效益的最大化。

#### 二、政策内容

##### 1、《办法》概况

绩效目标是指财政预算资金计划在一定期限内达到的产出和效果 , 本《办法》所称绩效目标 , 按照预算支出的范围和内容划分 , 包括基本支出绩效目标、项目支出绩效目标和部门 ( 单位 ) 整体支出绩效目标 ; 按照时效性划分 , 包括中长期绩效目标和年度绩效目标。中央部门预算绩效目标管理是指财政部和中央部门及其所属单位以绩效目标为对象 , 以绩效目标的设定、审核、批复等为主要内容所

开展的预算管理活动，其主体是财政部和中央部门及其所属单位，对象是纳入中央部门预算管理的全部资金。

## 2、绩效目标的设定

绩效目标设定是指中央部门或其所属单位按照部门预算管理和绩效目标管理的要求，编制绩效目标并向财政部或中央部门报送绩效目标的过程，所设立的绩效目标要能清晰反映预算资金的预期产出和效果，并以相应的绩效指标予以细化、量化描述，以产出指标、效益指标和满意度指标等来衡量，使绩效目标具有指向明确、细化量化、合理可行、相应匹配等特点。

## 3、绩效目标的审核

绩效目标审核是指财政部或中央部门对相关部门或单位报送的绩效目标进行审查核实，或委托第三方予以审核，并将审核意见反馈相关单位，指导其修改完善绩效目标的过程，审核程序为中央部门及其所属单位及财政部两级审核。绩效目标审核主要包括完整性审核、相关性审核、适当性审核和可行性审核四个方面，审核结果分为“优”、“良”、“中”、“差”四个等级，作为项目预算安排的重要参考因素。

## 4、绩效目标的批复、调整与应用

按照“谁批复预算，谁批复目标”的原则，财政部和中央部门在批复年初部门预算或调整预算时，一并批复绩效目标。原则上，中央部门整体支出绩效目标、纳入绩效评价范围的项目支出绩效目标和一级项目绩效目标，由财政部批复；中央部门所属单位整体支出绩效目标和二级项目绩效目标，由中央部门或所属单位按预算管理级次批复。

绩效目标确定后，一般不予调整。预算执行中因特殊原因确需调整的，应按照绩效目标管理要求和预算调整流程报批。中央部门及所属单位应按照批复的绩效目标组织预算执行，并根据设定的绩效目标开展绩效监控、绩效自评和绩效评价。

## 三、中央部门应对

预算管理作为内部控制的重要一环，无论是对于企业还是政府已是愈益重要，尤其对于中央部门这样一个分支复杂、资金庞大的机构，预算管理的地位更加突出。因此，财政部发出的《办法》对中央部门的预算管理给出了新的方法、

提出了新的要求。

首先，以目标为导向，进行财政预算。财政预算不再单纯以“内容”为预算对象，而是对各项预算设置目标，以对“目标”的控制来管理预算。因此，中央部门的财政预算应以目标为导向，实行目标管理，设置好绩效目标及评价标准，明确权责。

其次，以流程为指导，严格进行报送、审核等工作。在本《办法》中，无论是绩效目标的设定，还是绩效目标的审核、批复、调整与应用，都具有严格的流程规定。以流程为指导、按章程办事更加能体现中央部门预算绩效管理规范性，中央部门才能更快更好地完成预算管理与审批工作。

#### **四、《办法》的科学性与有效性**

以最终结果为导向的绩效管理能够使各中央预算部门不仅仅只考虑各项预算的内容，还要重视预算的效果，重视预算执行过程中活动的开展和权责的分配。

首先，将预算设定在一个科学、有效的结果之内，既能够加强对预算资金的监督，使得预算执行过程控制有效，又能以此来激励和控制各部门，提高对中央部门预算的管理水平。

其次，《办法》中，绩效目标的设定按照“谁申请资金，谁设定目标”的原则、审核按照“谁分配资金，谁审核目标”的原则、批复按照“谁批复预算，谁批复目标”的原则，如此，既将权责利有效地分开，又能以目标为导向明确各自的分工，保证了预算管理各项工作科学有序地进行。



## 行业案例及风险提示

### 银杏叶事件背后：药企采购管理存巨大漏洞

文：DIB 研究部

自今年 5 月以来，因企业擅自改变银杏叶提取物生产工艺而引起的“银杏叶事件”引发行业轩然大波。而且不断牵连出新的下游制药、保健品企业，整个植物提取市场正面临暴风雨般的行业整顿。

5 月 20 日，食品药品监督总局对桂林兴达药业进行飞行检查时发现，其擅自将银杏叶提取生产工艺由稀乙醇提取改为 3% 盐酸提取，同时从不具备资质的企业购进以盐酸工艺生产的银杏叶提取物，用于生产银杏叶片，并将外购的提取物销售给了国内 20 多家医药企业，其中包括多家上市公司。截至 6 月 1 日，发布公告宣布对涉“银杏叶提取物”产品采取各类措施的上市公司已达 9 家，分别是仟源医药、方盛制药、云南白药、海王生物、康恩贝、汉森制药、益佰制药、信邦制药等。

上市公司	公告日期	公告内容
仟源医药	2015 年 5 月 20 日	对桂林兴达供应的银杏叶提取物展开内部调查，并停止生产和销售所涉及的产品银杏叶分散片，同时启动了召回工作。
芜湖绿叶	2015 年 5 月 21 日	公司已终止与桂林兴达药业合作关系，并停止涉用该公司银杏叶提取物产品的生产和销售，并按相关要求启动召回工作。
方盛制药	2015 年 5 月 21 日	已成立调查小组对该事件展开全面的内部调查，终止与桂林兴达的所有业务往来，并表示“将依法向其索赔。”
云南白药	2015 年 5 月 25 日	该公司全资子公司中药资源公司响应云南希陶绿色药业股份有限公司安宁分公司的需求，从桂林兴达采购五批计 6.9 吨银杏叶提取物并销售。
康恩贝制	2015 年 5 月 28 日	截至目前公告中提到的 6.9 吨问题银杏叶提取

<b>药</b>		物中，已有 95.65%得到有效控制和召回，剩余问题银杏叶产品正在积极召回。
<b>汉森制药</b>	2015 年 5 月 28 日	公司采购的银杏叶提取物均经过严格质量检验，“对不符合标准的银杏叶提取物进行了及时的退货处理。”
<b>海王生物</b>	2015 年 5 月 28 日	宁波立华制药有限公司提供给海王生物子公司海王药业的部分银杏叶提取物存在质量风险，实施紧急召回。
<b>信邦制药</b>	2015 年 5 月 29 日	公司已对使用自制银杏叶提取物生产的有效期内的所有银杏叶片在库的就地封存、在市场上销售的实施召回，在线生产的立即停产。
<b>益佰制药</b>	2015 年 5 月 30 日	公司 5 月 24 日已停止银杏叶片的生产和销售，对库存的科瑞南海的相关提取物就地封存，于 5 月 29 日起对上市的银杏叶片产品启动召回。

除此之外，不少保健品生产企业也被卷入其中。

经湖北省食品药品监督管理局现场检查核实，武汉名实生物医药科技有限责任公司从桂林兴达药业有限公司购进银杏叶提取物 500 公斤。该公司无相应药品批准文号，购进的银杏叶提取物中 400 公斤用于生产了 235.5 万粒保健食品“名实牌金芯宝胶囊”，其余 100 公斤未投料。该产品已销售 176.4 万粒，库存 59.1 万粒。湖北省食品药品监督管理局已将该企业库存原料和成品全部查封扣押，给企业的生产运营带来极大的损失。

著名上市企业汤臣倍健也于 6 月 23 日，在投资者互动平台上对提问此事的投资者给出回复称：“公司采用宁波立华制药有限公司所产的银杏叶提取物为原料，仅生产过一批子公司的银杏叶提取物鱼油胶囊 3055 瓶，该批产品符合国家标准，为确保消费者利益，公司已于 2015 年 6 月 17 日对该批产品进行主动召回。”尽管如此，其股价显然已经收到影响，数据显示，仅最近（6 月第三周），7 个交易日汤臣倍健股票价格下跌幅度已经超过 23%。

尽管风波愈演愈烈，却仍有部分企业做到了“独善其身”：经黑龙江省食品

药品监督管理局现场检查核实，黑龙江天宏药业股份有限公司于 2014 年 4 月购进桂林兴达药业有限公司银杏叶提取物 500 公斤（批号 140103）。因入厂检验不合格，未将该批提取物投入使用，现封存于该企业原料库。通过严格采购审核，成功避免了“黑天鹅”光临。

### 【事件分析】

尽管整个植物提取市场存在监管漏洞是客观事实，但如此众多的、包括内部控制本应相对规范的上市公司被卷入其中仍是让人始料未及。从以上材料中我们可以看到，此次银杏叶原料风波中，涉事药企银杏叶提取物均来源于外购。那么，他们的采购管理为何没能管住风险？

首先是作为原料采购商的桂林兴达和万邦德等公司缺乏必要的采购风险控制。除擅自更改提取工艺外，还从不具备资质的企业购进以盐酸工艺生产的银杏叶提取物，用于生产银杏叶片，并将外购的提取物销售给其他的药品生产企业。然而，植物提取是中成药生产和质量管理的关键环节，植物提取能力在一定程度上也决定了药品的药效，这种明知违法违规却仍罔顾消费者利益与企业信誉的外购行为，从源头上导致了银杏叶提取物质量问题的产生。其次是作为中成品采购方的各大药企，缺少对外部采购行为的有效监管与审核。现阶段，不少企业内部对采购链条缺乏正确合理的认识，在进行采购决策、寻找供应商、交易促成、审核交割的过程中，常常会出现环节遗失或把控不严的情况，整个采购流程缺乏必要地过程管控与风险管理，例如康恩贝，坦陈“是子公司基于对云南白药品牌及其质量管理的信任，而没有履行必要的审核审计程序引发”，正是由于缺少或未执行必要的审核手段，最终导致事件发生。而像天宏药业，采购过程中严格把控质量检验，果断封存不合格原料，杜绝不合格产品生产的行为，才能最终在行业系统性风险中幸免。

也正由于此，2014 年，食药监总局出台相关规定，以“一刀切”的方式砍掉了委托加工途径。自 2016 年 1 月 1 日起，中药生产不得再委托提取，凡不具备中药提取能力的中成药生产企业，一律停止相应品种的生产；要求对中成药国家药品标准处方项下载明，且具有单独国家药品标准的中药提取物实施备案管理；中成药生产企业一律不得购买未备案的中药提取物投料生产。增加了上述外

购提取物限制条件后，符合条件的提取物集中在《中国药典》收载的 47 种植物油脂和提取物，银杏叶提取物也在其中。

医药企业所处的行业具有特殊性，关系到人民群众的生命安全，更需要重视对采购、生产、销售等一系列环节的控制，以保证药品质量。因此，医药企业对自身以风险为导向的内部控制也应有着更高的要求。

# DIB 内部控制与风险管理数据库

专注 专业 卓越

DIB 内部控制与风险管理数据库旨在为国内外各类型企业、研究机构、政府机构等提供内部控制与风险管理相关的数据与信息。该数据库目前包含风险库、内部控制库、案例库、法律法规库、内控动态、外部审计库、公司基本信息库 8 个大型专业数据库，27 个子数据库，内容涉及 200 多个细分行业，涵盖面较广，动态更新及时、准确。



## 了解更多

如需了解更多，可登入 DIB 内部控制与风险管理数据库宣传介绍网站，链接如下：请点击> <http://www.ic-erm.com>



**销售总监：熊女士 18676708100**

**销售座机：027-87497827 转 8006/8008/**



敬请关注迪博微信：迪博风控  
公众号：dibcn-erm