

风险管理与内部控制系列手册之一

宋方红 高立法 王士民 / 主 编
瞿春生 成春芳 周海泉 / 副主编
虞旭清 朱 静 / 主 审

企业内部控制手册

QIYE NEIBU
KONGZHI SHOUCE

本书提供了企业内部控制手册的参考样本，详细说明了企业在编制内部控制手册时应特别注意的各种事项，从而帮助企业防范各种风险，进一步强化企业的内部控制体系。



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

风险管理与内部控制系列手册之一 ●

宋方红 高立法 王士民 / 主 编
瞿春生 成春芳 周海泉 / 副主编
虞旭清 朱 静 / 主 审

企业内部控制手册

QIYE NEIBU
KONGZHI SHOUCHE



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制手册/宋方红, 高立法, 王士民主编. —北京: 经济管理出版社, 2015. 10
ISBN 978 - 7 - 5096 - 3958 - 0

I. ①企… II. ①宋… ②高… ③王… III. ①房地产企业—企业内部管理—手册 IV. ①
F293.3 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 209849 号

组稿编辑: 谭 伟
责任编辑: 杨国强 张瑞军
责任印制: 黄章平
责任校对: 王 淼

出版发行: 经济管理出版社
(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn
电 话: (010) 51915602
印 刷: 北京银祥印刷厂
经 销: 新华书店
开 本: 720mm × 1000mm/16
印 张: 23
字 数: 461 千字
版 次: 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 3958 - 0
定 价: 80.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

内部控制与风险管理系列手册

编委会

- 主任：黄 炜 中国风险管理者联谊会常务副会长兼秘书长
- 副主任：高立法 中国风险管理者联谊会委员、高级顾问
- 委员：瞿春生 北京市大兴区财政局副局长
- 周海泉 中小企业合作发展促进中心、绿色产业促进工作委员会副秘书长
- 宋方红 上海财苑企业管理咨询有限公司 总 裁
- 成春芳 北京质安环质量认证咨询公司 总经理
- 王士民 上海财苑企业管理咨询有限公司 副总裁

本书参编人员

- 主 编：宋方红 高立法 王士民
- 副主编：瞿春生 成春芳 周海泉
- 主 审：虞旭清 朱 静
- 参编人员：王东普 陈春燕 杨婕云 阎 莹
- 高 蕊 马志芳 郝章海 赵桂娟 郭延军
- 王晓雷

丛书总序

在新常态下，风险时时有处处在，风险为企事业单位的成功提供了机会，也为企事业单位的失败埋下了隐患。为使企事业单位提高经营管理水平和风险防控能力，促进企事业单位健康发展，财政部制定的“十二五”规划纲要明确指出：“完善内部控制规范体系、推动内控规范有效贯彻实施”，确定为“十二五”期间的重要任务之一。为推动内控规范体系建设，财政部联合审计署、证监会、银监会、保监会等五部委，于2008年、2010年分别发布了《企业内部控制基本规范》和《内部控制配套指引》，标志着我国企业内部控制规范体系基本建成，并自2011年1月1日起，在上市公司和大中型企业分步实施。中国企业内部控制规范体系的建设与实施，不仅可以提高我国企业经营管理水平和防范风险的能力，促进企业可持续发展，也对反腐倡廉、防范欺诈、抑制舞弊行为等发挥了重要作用，在国内外引起了强烈的反响并得到了广泛的关注。

为推动行政事业单位内部管理水平提高，规范内部控制，加强廉政风险防控机制建设，财政部于2012年11月29日发布了《行政事业单位内部控制规范（试行）》（以下简称《内控规范》），并要求自2014年1月1日起在我国行政事业单位范围内全面施行，标志着我国内控建设工作又上了一个新台阶，内部控制的范围进一步扩大，由单一的企业主体，向行政事业单位领域扩展。

内部控制体系是企事业单位管理层使用的制度与流程，用以确保按照规定要求执行组织的任务、政策、程序、计划和遵从使用的法律法规。内部控制是管理层的责任，包括组织、指导和控制的基本职能。它从管理层自上而下扩展，直至一线操作者，有利于保证各级职工按照管理层的要求正确地进行各项运营活动，要求员工自下而上反馈需要关注和解决的问题以及例外事项，有助于管理层及时采取纠正缺陷的措施。每位职工都应认真了解和执行内部控制规范，确保目标任务完成。但是内部控制能否做到建设有效性和实施有效性，领导的楷模至关重要，否则就不能充分发挥内部控制的作用。

内部控制核心理念是目标、风险与控制，涵盖领导和业务两个层面，内容



涉及组织结构、决策机制、关键岗位、会计系统、电子政务以及预算、生产经营活动、资产管理、建设项目、采购合同管理等经营管理的核心业务和主要活动。旨在通过完善决策权、执行权和监督权三权分立机制，针对经营管理活动中的关键风险点和薄弱环节，用制度和流程进行规范。内控规范的发布与实施，为企业、行政事业单位厉行节约、反对浪费、防腐倡廉，克服形式主义、官僚主义、弄虚作假以及依法行政等提供了解决的路径，是企业及行政事业单位治理的基石。

中共十八大以来，习近平总书记强调，要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制，不能腐的防范机制，不易腐的保障机制。李克强总理也指出，要用制度管权、管人、管钱，给权力涂上防腐剂、戴上“紧箍咒”，真正形成不能贪、不敢贪的反腐机制。从一定意义上讲，做好内部控制具有制度笼子的作用。实施《内控规范》，建立完善的内控制度，对于建立健全权力运行的制约和监督体系，减少自由裁量权的空间，用制度限制权力的滥用，具有重要的促进作用。

企事业单位在设计和运用内部控制体系方面，多数单位面临的主要挑战是：领导和职员缺乏足够的认识和实务的培训，很少有人能够恰当地定义内部控制系统或控制目标、编制结合业务实际的业务流程、评估面临风险及拟定可行的应对措施，使内控体系的建设迟迟不能全面落实，作用未充分发挥。

为推动内部控制体系建设深入开展，适应新常态需要，我们组织了具有风险管理与内部控制专业知识的中国风险管理者联谊会专家、资深工作者深入企事业单位实际，并与经营管理者密切协作，通过对多年多家单位的实践总结，取其精华选编了“风险管理与内部控制系列手册”丛书，供企事业单位借鉴。该丛书具有以下特征：

(1) 从实践中形成。丛书作者是在认真学习财政部发布《内控规范》的基础上，通过为多家企事业单位进行内控体系建设，在建设中逐步完善、提高的基础上形成的，既符合财政部、上市公司内控体系的要求，也切合企事业的实际情况。

(2) 具有原汁原味特点。丛书是在企事业单位“内控手册”实物的基础上形成的，向读者提供的是原原本本的实物，它不是教您应该怎么做，而是告诉您就是这样做，使读者见到“内控手册”的真面目。

(3) 有较强的可操作性。由于手册是企事业单位的真实产品，读者可以将丛书提供的手册为样本，结合本单位的具体情况，编写自己的“内部控制手册”。但是在使用中需要注意，某一个单位的具体业务往往不是全面系统的，且与单位的业务并不完全一致，仍需补充提高。

依据财政部要求以及参照本丛书设计的内部控制系统，可受益于以下几方面：

- (1) 有助于完成财政部及主管部门要求实施的“内部控制体系建设”。
- (2) 有助于及时发现及纠正违反法规的行为，实现既定的目标。
- (3) 可有效识别和管控运营中的风险，有助于化危为机、转危为安。
- (4) 有助于厉行节约、反对浪费，防范舞弊和预防腐败。
- (5) 内部控制的文档记录可以用于法律诉讼。

鉴于此，希望企事业单位的经营管理者尽快建立并完善单位的内部控制系统，提高内控能力、推行廉政建设，以适应新常态下风险管控的需要。

中小企业合作发展促进中心主任：黎志明

2015年9月10日

前 言

——如何形成一部内部控制手册？

《内部控制手册》是企事业单位实施内部控制的指导性文件，是实施内部控制的基础，其质量直接关系到内部控制的落地，体现内部控制的实施效果。

一部高质量的《内部控制手册》应具备两个条件：一是手册框架要符合《企业内部控制基本规范》或《行政事业单位内部控制规范（试行）》的要求，内部控制要素要完整，框架设计要体现科学性及系统性；二是手册内容要符合企事业单位的实际，体现管理的先进性和适用性。只有这样，《内部控制手册》才有生命力，才能发挥它应有的功能。否则只能是个“摆设”，达不到设置内控的目的。

如何实现这一目标，从我们的经验看，应重点关注以下几个方面：

一、建立一支队伍

通常情况下，《内部控制手册》的内容涉及面广，而且引进了一些新的技术方法及管理理念，如风险评估、内部控制手段、信息化建设，以及适应“新常态”下反腐倡廉的需要等，企业传统的管理思维和管理手段难以适应“新常态”，需要专业咨询人员出主意、想办法。因为咨询人员长期从事内部控制建设，在理论上有深刻的研究，在实践中为多个不同行业、不同类型的单位进行咨询，有丰富的理论基础与实践经验。但是，单位的高管人员更了解单位状况，更清楚管理人员的潜能及漏洞，以及业务中潜在风险及产生的根源、应对的措施。所以，咨询人员与单位高管人员密切合作、精心策划、深入沟通，反复实践和修改，更能使手册完善可用，发挥其应具有的功能。

参与内部控制体系建设的单位管理人员与咨询团体人员，是同一个战壕里的“战友”，双方必须扬长避短、密切协作、群策群力，才能把手册建好。双方都不要把对方看成“雇佣”关系，都应持有主人翁精神与事业心态度，为了一个共同的目标，扬长避短、团结合作。



二、拟定手册编写大纲

内部控制体系文件通常包括内部控制制度或称管理制度、常规授权指引、内部控制手册、廉政风险防控建设手册、内部控制评价手册等。中小企业可根据情况适当合并。在设计中要关注这些内部控制文件的衔接与联系，防止重复与遗漏。

企业《内部控制手册》主要由目标、流程、风险评估、应对措施、文件记录以及责任岗位等构成。它所规范的内容包括：确定企业及主要业务活动的目标，实现目标需要经过的流程，流程中潜在的风险，应对风险的措施与方法，留下的文件记录，以及风险管理责任岗位等。在设计手册过程中要关注现有流程的合理性及科学性，流程越长、越复杂，则耗费的资源越多，潜在的风险也会越多。不要误认为流程越长，风险控制的效果越好。因此，必须对流程实施优化，在风险可控的情况下，流程要简化、再简化，降低流程成本。这是编制手册过程中值得关注的一项重要工作。但是流程再造会涉及部门、岗位之间的权责调整，会引发岗位利益冲突，在内部控制体系设计中要充分考虑后再行动，要获得高层领导、部门及员工的广泛支持。

在内控体系建设中，因行业及企业的经营状况不同，企业性质及管理基础不同，其内控体系建设的目的也不尽相同，如民营企业与国有企业内部控制目的有可能不同，领导与员工的想法和希望也不一致，企业单位与行政单位的控制目标及侧重点更不一致。所以手册的具体内容不该千篇一律，应具有“量身定做”的特征，但是企业所编制的内控手册，必须具备《企业内部控制基本规范》及配套指引所要求的内容。行政事业单位所编制的内部控制手册，必须具备《行政事业单位内部控制规范》所要求的内容。因此，在编制内控手册时必须说明的事项有：编制手册的目的和意义、编制的依据及遵循的原则，手册的框架安排、内部控制工作机制，以及手册的使用、维护和更新。这些原则性的内容必须明确，然后再根据业务特性及管理的需求确定具体结构。《企业内部控制应用指引》中提出的18项指引，具体到每个企业则要做适当删减与增加，不能照编照抄。如有的企业设有海外分、子公司，或上市公司等，应增加对下属企业管理、关联交易、信息披露等流程；有的公司专门编制《税务风险控制手册》，等等。手册大纲是框架设计依据，结构要严谨，内容要适用且便于操作，在编写过程中由于估计不足等原因，还需要不断修订与完善。

三、诊断内部控制现状

作为内部控制体系设计人员，必须尽快了解、清楚企业管理中存在的薄弱环

节与瓶颈，以及高层管理者的管理意图。当然这个管理意图要合法合规，在手册设计中才能做到“有的放矢”，譬如上海财苑咨询公司的咨询人员在内部控制现状诊断过程中采取的方法，如表1所示。

表1 内部控制现状诊断过程中采取的方法

方法	目的
访谈相关人员	通过访谈中高层管理者及核心业务人员，了解单位的战略意图、业务领域、管理现状及过去发生的、潜在的风险事项和管理改进建议
查阅文件资料	收集和查阅公司管理制度、经济活动资料、生产经营基本状况等文件资料，了解对风险管理控制措施的有效性及要求
观察业务活动	实地观察相关业务和活动的具体状况，了解公司真实运行状态、相关制度的遵循情况、对实现控制目标的保障状况
穿行测试活动	追踪交易在实际执行中的处理过程，或针对某事项追踪调查，了解内部控制设计的有效性和执行情况
进行问卷调查	通过填写调查问卷，可以对各业务领域存在的风险进行评估、风险管控有效性评价以及相应的改进建议

在信息系统环境下，还要进行信息系统规划、项目开发、信息系统安全等内部控制测试，包括一般控制、应用控制的测试，等等。

四、做好培训与指导

项目开展过程中，公司需要举办针对各层级人员的内部控制培训，提升相关部门和人员的内部控制意识和操作技能。培训主要形式有：

(1) 流程培训：①通过全方位培训，提升各层级员工的内部控制理念。②通过业务操作培训，让员工了解风险意识和运用风险控制清单在风险管理中的作用。

(2) 现场辅导：①在各业务现场进行风险控制措施的操作指导。②帮助业务人员了解风险产生的原因。

(3) 交流互动：①对业务人员在内部控制实施中遇到的问题进行适时解答。②与业务人员进行内部控制的交流，发现内部控制设计中的不足或缺陷，及时给予解决。

(4) 跟踪回访：①在内部控制实施后对内部控制执行情况进行持续的跟踪。②在执行一定期限后，对内部控制的执行回访检查，发现问题持续改进与完善。



五、形成内部控制业务模块

根据公司的基本情况及内部控制诊断的结果，按照《企业内部控制基本规范》及其配套应用指引，拟定单位内部控制模块，每项业务流程的基本框架模块构成包括：

- (1) 流程目标概述。
- (2) 适用范围。
- (3) 相关制度。
- (4) 职责分工。
- (5) 不相容职责。
- (6) 业务流程图。
- (7) 控制目标。
- (8) 风险控制矩阵。

六、内部控制体系落地保障

设计再好的内部控制体系，只有在落地实施后才能发挥其实效。上海财苑咨询公司经过近百个内控体系建设项目的实施与落地跟踪，对内部控制体系落地的体会如下。

(1) 体系的系统性。将企业的各项业务活动都纳入内部控制体系，形成“一主、两翼、三核心、四保障、五原则”：一主，即以经营目标及管理体系为主线；两翼，即业务流程与行为规范、风险评估与内部控制；三核心，根据公司具体情况确定，如有的设定为股权分置、组织架构、价值分享，也有的定为“三权分置”；四保障，即四项保障措施：完善规章制度、促进信息沟通、培育企业文化、强化考核监督；五原则，坚持五项原则，即短流程、强支撑、高授权、靠群众、大监管，防止管理中出现多头领导，或群龙无首现象。

(2) 成果的科学性。主要体现在：①完整，成果包含了内部控制诊断、设计与评价全过程，既满足监管要求，更侧重管理提升；②系统，成果之间关联性，形成内部控制体系；③整合，将管理制度、ISO 及行业管理规定进行有机整合；④明晰，《内部控制手册》将风险与管控措施一一对应，便于查找，简便易行。

(3) 内部控制的全员性。不仅强调全员培训，加强对内部控制重要性认识，更重视全员参与内部控制建设。大范围进行内部控制访谈、问卷调查，管理层全面参与内部控制设计、风险评估及应对、非样本公司的参与及经验移植。

(4) 考核量化。各单位、各部门内部控制运行情况一定要通过日常监督、

内部控制评价等纳入管理考核中，实现考核量化及制度化。没有考核评价的内控，就没有生命力。

(5) 持续优化。在内部控制体系设计时未见得就能考虑得很周全，在体系运行一段时间后，要持续优化。当然，在优化前，要有一个僵化运行的时间，通常半年以上，确实感觉不符合管理要求时再优化。不能因为工作态度等执行不到位，就改动体系。体系是企业管理基础，不能想当然地改变，这要求在体系设计时，核心人员必须经过充分讨论与沟通后确定，还要经过一段时间的实践验证。

(6) 内控信息化。内部控制体系完善实际上就是一个“僵化—优化—固化”的过程，僵化、优化前面已经讲了，“固化”就是在适当时机将内部控制措施嵌入到企业的信息系统，实现对业务和事项的自动化控制，减少或消除人为操纵因素。

七、持续提高

许多内部控制建设单位体会到，《内部控制手册》编制完成仅仅是内部控制体系建设开端，落实才是关键，有些内容有待通过实践验证，有些内容随经济形势变化及管理要求的提升，也需不断修订完善。要形成良好的风险管理文化，需要组织广大员工学习，认清风险的本质及变化规律。

《手册》编写过程中还要充分考虑成本效益原则。内部控制体系在运行中，企业管理层还要不断进行自我评价，关注运行中的问题及解决办法，揭示组织及商业流程中的漏洞，分析并寻找产生根源，拟定应对策略。

本书在编辑过程中得中国风险管理者联谊会领导及专家们的指导与支持，在此，表示衷心的感谢！

由于内部控制体系建设是在新常态下的一项新型的风险管控模式，也是反腐倡廉实施的必经途径，具有管理的实践性和时代性特征。由于对内控及风险管理学习及实践的不足，错误难免，敬请广大读者赐教。

《手册》是一种支持，它可以汇聚各方智慧于一体，提醒人们不要忘记关键控制点和某些应对风险的必要方法与步骤，给工作者指明了应该做什么，怎么做才不犯错误；《手册》可以帮助人们协调工作，充分发挥集体正能量，或把处理复杂问题的权力分给现场责任者，提高决策的效率和效果；《手册》可以提高管理人员的思维能力，提高思维效率，使管理人员的头脑不被繁杂的检查等项目所占据。如果《手册》起不到有益的作用，它就没有存在的必要。

编者

2015年10月4日

于北京科技大学

目 录

引 言	1
一、《内部控制手册》的编制目的和意义	1
二、《内部控制手册》的编制依据和原则	1
三、《内部控制手册》的编制框架	2
四、内部控制工作机制	6
五、《内部控制手册》内容结构	9
六、《内部控制手册》的局限性	11
七、《内部控制手册》的维护更新与使用	12
第一章 治理环境管理 (OS)	13
一、治理结构	13
二、组织架构	20
三、职责权限	24
第二章 战略管理 (DS)	30
战略管理流程	31
第三章 企业文化管理 (CC)	37
企业文化管理	37
第四章 风险评估管理 (RM)	42
风险评估管理	42

第五章 子公司管理 (SC)	47
子公司管理	47
第六章 全面预算管理 (PB)	55
全面预算管理	56
第七章 投资与担保管理 (LA)	62
一、投资管理	63
二、担保管理	69
第八章 市场营销管理 (MD)	74
市场营销管理	74
第九章 人力资源管理 (HR)	80
一、员工招聘、使用与退出	81
二、员工薪酬与福利管理	89
三、员工培训管理	93
四、人事关系管理	97
五、绩效考核管理	103
第十章 财务管理 (FC)	109
一、现金、银行账户与票据管理	110
二、资金支付管理	121
三、会计核算管理	128
四、委托贷款管理	132
五、收入管理	136
六、成本费用管理	140
七、税费管理	145
八、财务报告管理	149
第十一章 融资管理 (BD)	154
银行借款管理	155

第十二章 采购管理 (PU)	160
一、合格供应商管理	161
二、采购业务管理	165
第十三章 资产管理 (AS)	172
一、固定资产管理	173
二、投资性房产管理	180
三、授权房产管理	186
第十四章 物业管理 (PM)	192
物业管理	193
第十五章 房地产开发管理 (RD)	199
一、策划与立项管理	200
二、项目前期管理	204
三、工程施工监督检查管理	213
四、工程设计变更与签证管理	219
五、工程竣工验收管理	223
六、房产销售管理	229
七、工程投资控制管理	236
第十六章 行政管理 (AD)	244
一、公文管理	245
二、会议及督办管理	251
三、印章管理	256
四、文件制度体系建设管理	261
五、档案管理	266
第十七章 合同与法务管理 (CO)	272
一、合同管理	273
二、法务管理	279
第十八章 社会责任管理 (SR)	284
一、安全管理	285



二、统计管理	291
三、突发事件管理	296
第十九章 信息系统管理 (IS)	302
一、信息系统开发管理	303
二、信息系统安全管理	308
第二十章 内部监督管理 (MO)	314
一、内控评价管理	315
二、内部审计管理	321
三、投诉、举报管理	327
四、内部会计监督管理	332
附录一 五粮液真相调查	339
附录二 参编单位介绍	346

引 言

一、《内部控制手册》的编制目的和意义

为加强××××有限公司（以下简称“公司”）内部控制体系建设，按照内控体系建设要求和《公司章程》，围绕公司发展战略目标，理顺业务流程，识别影响公司目标的战略风险、市场风险、运营风险、财务风险、法律风险等方面的主要风险，以及采取应对风险的关键控制活动，以提高公司经营管理水平和风险防范能力，较好实现公司目标，特制定本手册。

《内部控制手册》是指导公司建立健全内部控制、进行风险管理的基础性文件，它将公司风险管理措施以书面形式展示和固化，明确风险管理流程和风险管理岗位，是公司风险管理规范化的重要标志。通过完善公司内部控制，对实现公司经营合法合规、资产安全有效、财务报告真实可靠，提升经营效率与效果，促进战略目标的实现有重要意义。

通过宣传贯彻内部控制手册，可以增强员工风险管理意识，树立风险管理理念，培育和塑造良好的风险管理文化，提升员工风险管理素质。

二、《内部控制手册》的编制依据和原则

（一）编制依据

（1）财政部等五部委颁布的《企业内部控制基本规范》、《企业内部控制应用指引》。

（2）COSO《内部控制框架》。