

NK《管理理论与实践丛书》
GUANLILILUNYUSHIJIANCONGSHU

内部控制标准 精要及分析

■ 3C 框架内部控制课题组 / 编

(一)



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

NK 管理理论与实践丛书
GUANLILILUNYUSHIJIANCONGSHU

内部控制标准 精要及分析

■ 3C 框架内部控制课题组 / 编

(一)



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

内部控制标准精要及分析(一)/3C框架内部控制课题组编. —北京:中国时代经济出版社,2008.8

(管理理论与实践丛书)

ISBN 978—7—80221—687—7

I. 内… II. 3… III. 企业管理—研究 IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 108360 号

内部控制标准精要及分析(一)

3C 框架内部控制课题组 编

出 版 者 中国时代经济出版社

地 址 北京市西城区车公庄大街
乙 5 号鸿儒大厦 B 座

邮政编码 100044

电 话 (010)68320825(发行部)
(010)88361317(邮购)

传 真 (010)68320634

发 行 各地新华书店

印 刷 北京鑫海达印刷有限公司

开 本 787×1092 1/16

版 次 2008 年 8 月第 1 版

印 次 2008 年 8 月第 1 次印刷

印 张 15.25

字 数 300 千字

定 价 30.00 元

书 号 ISBN 978—7—80221—687—7

版权所有 侵权必究

《内部控制标准精要及分析（一）》

编写人员名单

编者：3C 框架内部控制课题组

顾问：易仁萍 高雅青

课题组核心成员：

李 玲	侯审文	狄有杰	解永生	张小军
许建军	马玉峰	陆锦荣	陈新利	赵志新
郑 伟	武占伟	秦国伟	王 健	王 红
刘 勇	刘 凯	孟 合	孟军丽	齐占新
于维严	高 跃	张爱军	赵宗飞	贾江华
徐 曦	段九利	雷 原	黄毅勤	滕 彬

编写说明

最近，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布的我国第一部《企业内部控制基本规范》，标志着中国企业内部控制规范体系建设取得重大突破，是继我国企业会计准则、企业审计准则正式颁布和顺利实施之后，财政、审计、证券监管、银行监管、保险监管和国有资产管理部门以实际行动贯彻落实科学发展观、促进企业和资本市场又好又快发展的又一重大举措。

为满足人们比较学习贯彻落实内部控制规范的现实需要，我们特组织编写了《内部控制标准精要及分析（一）》，并将随着内部控制评价指引和内部控制应用指引的颁布编写相应的《内部控制标准精要及分析（二）》和《内部控制标准精要及分析（三）》。

《内部控制标准精要及分析（一）》不仅对美国的 COSO 内部控制报告、加拿大的 COCO 框架、英国的 Cadbury 报告、美国联邦政府内部控制准则、CobiT 框架、PCAOB 批准内部控制审计标准、INTOSAI（世界最高审计机关组织）内部控制准则进行详细解析，而且对我国财政部最新颁布的《企业内部控制基本规范》、上海证券交易所的《上市公司内部控制指引》、深圳证券交易所的《上市公司内部控制指引》、中国人民银行的《商业银行内部控制指引》、中国证券监督管理委员会的《证券公司内部控制指引》、中国内部审计协会的《内部审计具体准则第 5 号——内部控制审计》等进行全面比较分析。

《内部控制标准精要及分析（一）》内容全面，具有新颖性、实用性等特点，通俗易懂，是进行内部控制培训的好教材，也是审计人员进行内部控制审计的工具书。

由于国内外的内部控制标准很多，加上我们的水平有限，疏漏之处，敬请批评指正。

编 者

2008 年 8 月 1 日

前言

◎内部控制规范因细致度不同分两大类

内部控制规范,简单地说就是内部控制的标准。制定企业内部控制规范,其目的就是为企业实施内部控制提供一种范本,让大家都按照范本去做、去执行。根据细致程度不同,内部控制规范有两种类型:一是在基本框架的层次上制定内部控制规范,二是在具体业务层次上制定内部控制标准。美国 COSO 内部控制框架不属于具体的应用规范,而只是大体的框架性的控制规范。由于它抽象出的是内部控制中最基本的共同元素,因此这个框架具有很广泛的适用范围。从内容上看,它只是一个由“三个目标”外加“五个要素”所组成的框架,并没有具体到业务流程和操作层面上。美国学者 Steven J. Root (1998) 甚至仅仅将其看做一个由三个规定的目标组成并辅之以五个内部控制要素的广泛的定义而已。其本身有很多问题需要进一步研究和探讨。如美国有关内部控制的概念有很多,但是 COSO 并没有为其采用目前的概念而舍弃其他概念给出合适的理由。另外,诸如“适当的控制”、“合理的保证”、“有效的控制”等构成 IC—IF 思想基础的一些概念也缺乏清晰的界定。加拿大则采用了另一个方式,也就是在次一级共性问题或者说基于相同的业务流程来制定控制规范。这样的控制规范尽管可能存在着应用面比较小的缺陷,但是,企业的指导作用是具体的。我国企业内部控制基本规范是基本框架,企业内部控制具体规范应是直接对应着会计报表的项目和企业的业务流程来设立和制定,以增加可操作性和可应用性。

◎“政出多门”的我国内部控制规范

20 世纪 90 年代以来,我国内部控制取得了迅猛发展,从以下“政出多门”的我国内部控制体系就可略见一斑。1996 年 12 月中国注册会计师协会发布《独立审计具体准则第 9 号——内部控制和审计风

险》，要求注册会计师审查企业的内部控制，并对内部控制的定义、内部控制的内容（包括控制环境、会计系统和控制程序）等作出了规定。

1997年5月，中国人民银行颁布《加强金融机构内部控制的指导原则》，这是我国第一个关于内部控制的行政规定。

1999年8月中国保险监督管理委员会制定了《保险公司内部控制制度建设指导原则》，要求企业建立组织机构系统、决策系统、执行系统、监督系统、支持保障系统等控制系统，内部控制要素包括组织机构控制、授权经营控制、财务会计控制、资金运用控制、业务流程控制、单证和印鉴管理控制、人事和劳动管理控制、计算机系统控制、稽核监督控制、信息反馈等。

1999年10月全国人大常委会颁布的新《中华人民共和国会计法》是我国第一部体现内部会计控制要求的法律，该法将企业（单位）内部控制制度当做保障会计信息“真实和完整”的基本手段之一。

1999年12月中国证监会发布《关于上市公司做好各项资产减值准备等有关事项的通知》，要求上市公司拟定（或修订）内部控制制度，监事会对内部控制制度制定的情况进行监督。

2000年1月审计署实施《中华人民共和国国家审计基本准则》，其中将对企业（单位）内部控制制度的测试当做“作业准则”予以明确。

2000年4月中国证监会发布《关于加强期货经纪公司内部控制的指导原则》，内部控制内容包括内部机构控制、授权分责控制、岗位责任控制、风险监控、资金管理控制、会计系统控制、结算控制、计算机系统风险控制、内部稽核控制等。

2000年11月中国证监会发布《公开发行证券公司信息披露编报规则》，要求公开发行证券的商业银行、保险公司、证券公司应建立健全企业内部控制制度。并对内部控制制度的完整性、合理性和有效性做出说明，同时要求注册会计师对其内部控制制度及风险管理系统完整性、合理性和有效性作出说明并进行评价，提出改进建议，以内部控制评价报告的形式作出报告。

2001年1月中国证监会发布《证券公司内部控制指引》，内容包括环境控制、业务控制、资金管理控制、会计系统控制、电子信息系统控制、内部稽核控制等。

2001年2月财政部发布关于开展《中华人民共和国会计法》执行情况检查的通知，内容包括单位自查、重点检查、巡查验收三个阶段，其中重点检查中包含了公司、企业是否按规定建立并实施内部会计监督制度和内部控制制度的内容。

2001年6月财政部发布《内部会计控制——基本规范（试行）》和《内部会计控制基本规范——货币资金（试行）》，内部会计控制规范适用于国家机关团体、各类企业、事业等单位，以单位内部会计控制为主，同时兼顾与会计有关的控制，是我国会计工作中又一重要的规范

性文件。

2002年2月中国注册会计师协会发布《内部控制审核指导意见》，目的是规范注册会计师执行内部控制审核业务，就被审计单位管理当局对特定日期与会计报表相关的内部控制有效性的认定进行审核，并发表审核意见，内容为与会计报表相关的控制。

2002年9月中国人民银行出台了《商业银行内部控制指引》，要求商业银行建立良好的公司治理以及风险监控体系，明确内部控制的要素包括内部控制环境、风险识别与评估、内部控制措施、信息交流与反馈、监督评价与纠正五个部分，内部控制的内容涵盖组织机构、岗位分工、授权分责、稽核监控、会计控制、计算机控制等各个方面。

2002年12月19日中国证监会发布《证券投资基金管理公司企业内部控制指导意见》，首次系统地提出基金公司内部控制的目标和要求。

2002年12月财政部发布《内部会计控制规范——采购与付款（试行）》和《内部会计控制规范——销售与收款（试行）》，要求加强单位销售与收款、采购与付款的内部控制，规范相关行为，防范销售与收款、采购与付款过程中的差错和舞弊。内容包括：岗位分工与授权批准、请购与审批、销售和发货、采购与验收、付款和收款以及监督检查等控制。

2003年4月中国内部审计协会发布的《内部审计具体准则第5号——内部控制审计》共分五章二十三条，其机构及内容如下：第一章为“总则”，第二章为“一般原则”，第三章为“内部控制的审查与评价”，第四章为“内部控制审计的报告”，第五章为“附则”，认为，内部控制是指组织内部为实现经营目标，保护资产完整，保证对国家法律法规的遵循，提高组织运营的效率及效果，而采取的各种政策和程序，内部控制包括控制环境、风险管理、控制活动、信息与沟通、监督等五个要素。

2004年2月审计署发布实施的《审计机关内部控制测评准则》，规范了审计人员在审计过程中对被审计单位内部控制的测评行为，保证审计工作质量，根据《中华人民共和国国家审计基本准则》，制定本准则，内部控制由控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监督五个要素组成。

2005年1月中国银监会制定《商业银行内部控制评价试行办法》，要求银行对商业银行内部控制体系进行评价。

2005年2月中国保监会制定了《保险中介机构内部控制指引（试行）》，要求保险中介机构建立全系统的风险管理系统等。

2005年中国内部审计协会发布的《内部审计具体准则第16号——风险管理审计》，风险管理，是对影响组织目标实现的各种不确定性事件进行识别与评估，并采取应对措施将其影响控制在可接受范围内的过程。风险管理旨在为组织目标的实现提供合理保证。风险管理是组织内部控制的基本组成部分，内部审计人员对风险管理的审查和评价是内部控制审计的基

市内容之一。组织管理层负责确定可接受的风险范围,建立、健全风险管理机制并使之有效运行。风险管理包括以下主要阶段:风险识别,即根据组织目标、战略规划等识别所面临的风险;风险评估,即对已识别的风险,评估其发生的可能性及影响程度;风险应对,即采取应对措施,将风险控制在组织可接受的范围内。内部审计机构和人员应当充分了解组织的风险管理过程,审查和评价其适当性和有效性,并提出改进建议。风险管理包括组织整体及职能部门两个层面。内部审计人员既可对组织整体风险管理进行审查与评价,也可对职能部门风险管理进行审查与评价。

2005年11月1日国务院批转证监会《关于提高上市公司质量意见》,上市公司要加强内部控制制度建设,强化内部管理。

2006年1月中国保监会制定《寿险公司内部控制评价办法(试行)》,通过建立统一规范的内部控制评价标准,对寿险公司内部控制体系建设、实施和运行结果进行调查、测试、分析和评估,实施分类监管。

2006年2月财政部发布《中国注册会计师审计准则第1211号——了解被审计单位及其环境并评估重大错报风险》,第四章重点规范了有关内部控制的内容,其结构如下:内部控制的内涵和要素、与审计相关的控制、对内部控制了解的深度、内部控制的人工和自动化成分、内部控制的局限性、控制环境、被审计单位的风险评估过程、信息系统与沟通、控制活动、对控制的监督。

2006年2月财政部发布《中国注册会计师审计准则第1231号——针对评估的重大错报风险实施的程序》,第四章为控制测试,其结构如下:控制测试的内涵和要求、控制测试的性质、控制测试的时间。

2006年3月3日中天恒会计师事务所研发的《中国式全面控制》,建议建立适合中国企业特色的全面控制体系,把控制分为内部控制和外部控制两大部分,倡导自主创新,认为会计控制是核心,管理和业务控制是发展方向。

2006年6月上海证券交易所制定了《上海证券交易所上市公司内部控制指引》(以下简称《指引》),并于2006年7月1日开始实施。该指引借鉴了COSO委员会的《企业风险管理——总体框架》,在此基础上,构建了适合我国上市公司的风险管理框架。《指引》要求上市公司对内部控制进行检查监督,并指定专门的职能部门负责,建立相应的工作制度。该部门可直接向董事会报告,其负责人的任免可由董事会决定。自我评价报告规定上市公司应在提交定期报告同时披露内部控制制度的实施情况,并要求外部审计进行核实评价。在发生重大的内部控制风险时,还应及时以临时公告形式披露。

2006年6月6日国资委出台《中央企业全面风险管理指引》,该指引要求企业围绕总体经营目标,通过在企业管理的各个环节和经营过程中执行风险管理的基本流程,培育良好的风

险管理文化,建立、健全全面风险管理体系,包括风险管理策略、风险理财措施、风险管理的组织职能体系、风险管理信息系统和内部控制系统,从而为实现风险管理的总体目标提供合理保证过程。

2006年9月深圳证券交易所制定了《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》,该指引界定了上市公司内部控制的范围,规定了从公司治理到业务控制的一系列规则。主要强调了关于控股公司、关联交易、对外担保、募集资金的使用、重大投资以及信息披露等方面的内部控制要求。

2007年4月19日中天恒管理咨询公司研发的《3C全面风险管理标准》,内容包括基本框架、实务标准、操作指南,力求自主创新,除增加了实务标准、操作指南这些具有可操作性的工具之外,在基本框架方面进行了一系列的创新,充分考虑了中国企业的实际情况,在构建中国企业自己的全面风险管理标准方面进行了有益的探索。

2007年12月6日国资委关于印发《中央企业财务内部控制评价工作指引(2007年度试行)》的通知评价函[2007]293号,企业财务内部控制评价工作目的是促进企业内部建立健全运作规范化、管理科学化、监控制度化的财务内部控制体系。企业财务内部控制评价是指通过独立的调查、测试、分析企业在一定经营期间内所采取的各项财务内部控制政策、程序、措施,评价企业财务内部控制体系的建设、实施情况以及运行的有效程度。

2007年12月26日,深圳证券交易所发布的《中小企业板上市公司内部审计工作指引》,建立自查机制,由内审负责审查和评价内部控制的有效性,提建议,审计委员会对内控的建立和实施情况,出具年度内部控制自我评价报告。

2008年6月28日,财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布我国第一部《企业内部控制基本规范》,政出多门的局面或许将要结束。

◎基于审计需要的内部控制规范仍是需要的

可以肯定地说,内部控制就是基于审计的需要产生和发展起来的,是审计人员提高审计工作效率的一个重要手段。大多批评内部控制主要是基于审计需要的,要发展为基于管理需要的内部控制的。内部控制的内容肯定要拓展,但基于审计需要的内部控制仍然是需要的,而且把基于审计需要的内部控制界定为管理控制是不现实的。内部控制可以因需要的不同而不同。基于审计的内部控制是审计人员需要的,基于管理的内部控制是管理人员需要的。如果是需要就不是落后,就需要制定规范。

从制定颁布的内部控制有关规范看,在我国基于审计需要内部控制方面的有关规范还是比较多的。1996年中国注册会计师协会发布的《独立审计具体准则第9号——内部控制与审

计风险》就是为了规范注册会计师在会计报表审计中研究与评价被审计单位的内部控制,评估审计风险,提高审计效率,保证执业质量,根据《独立审计基本准则》制定的。该准则的出台,主要目的更多着眼于审计是通过了解评价被审计单位的内部控制来合理分配审计资源,实现审计效率的提高和审计成本的节约,对管理层建立健全内部控制的责任较少涉及。

2003年4月中国内部审计协会发布的《内部审计具体准则第5号——内部控制审计》是为了规范内部审计人员进行内部控制审计而制定和发布的。2005年中国内部审计协会发布的《内部审计具体准则第16号——风险管理审计》是为了规范内部审计人员进行风险管理审计而制定和发布的。

2004年2月审计署发布实施的《审计机关内部控制测评准则》,就是为了规范审计人员在审计过程中对被审计单位内部控制的测评行为,保证审计工作质量,根据《中华人民共和国国家审计基本准则》制定的。

2006年2月财政部发布《中国注册会计师审计准则第1231号——针对评估的重大错报风险实施的程序》第四章为控制测试,为注册会计师进行控制测试而规范了控制测试的内涵和要求、控制测试的性质、控制测试的时间等内容。2006年2月财政部发布《中国注册会计师审计准则第1211号——了解被审计单位及其环境并评估重大错报风险》第四章重点规范了有关内部控制的内容,是为规范注册会计师进行审计而制定和发布的。

2007年12月6日国资委关于印发《中央企业财务内部控制评价工作指引(2007年度试行)》的通知评价函[2007]293号,为规范开展国资委所出资中央企业财务内部控制评价工作,客观反映企业财务内部控制工作的实际状况,促进企业有效执行国家有关法律法规和企业内部规章制度,不断完善财务内部控制机制,堵塞管理漏洞,保证生产经营活动的正常有序进行,特制定本工作指引。企业财务内部控制评价是指通过独立的调查、测试、分析企业在一定经营期间内所采取的各项财务内部控制政策、程序、措施,评价企业财务内部控制体系的建设、实施情况以及运行的有效程度。企业财务内部控制评价工作目的是促进企业内部建立健全运作规范化、管理科学化、监控制度化的财务内部控制体系。

上述内部控制规范,的确仅局限在财务会计领域,但这不是落后和不完善,而是符合审计人员的实际需要的。

◎学习借鉴甚至照抄照搬国外先进的内部控制规范是必要的阶段

在目前国际交流日益频繁、经济发展逐渐一体化的条件下,很多事物都已经超过国界而呈现出前所未有的国际化趋势。在内部控制规范方面,国际化的一个结果就是国际趋同。会计准则的国际趋同已经得到广泛的理解,而且实质上也取得了很大的成就。当然,会计信息

是一种商业语言, 为了加强相互之间语言上的沟通, 各个国家都存在着要求会计准则趋同、实现全球会计信息可比的动力。但是, 内部控制则不同, 它在性质上主要是一个管理控制系统, 这中间虽然存在着一定的技术因素, 如不相容岗位分离、授权批准等, 但是更多的还是管理思想和管理理论的体现。这样一来, 是否有必要实现国际趋同就存在着很大的争议。

内部控制规范存在着能够导致其走向国际趋同的两个积极因素: 另一个是内部控制的科学性; 另一个是内部控制的技术性。凡是内部控制学科中具有科学知识的成分, 以及内部控制中的技术手段和控制方法都是可以跨国界之间流动的, 都可以在很多国家适用。这决定着在内部控制领域开展国际交流和相互借鉴是具有科学基础的。而内部控制规范中所体现的大多都是内部控制的普遍知识和可以共用的技术手段。因此, 开展内部控制规范的国际交流非常必要, 而且在这些共同性知识平台上也可以实现全球逐渐一致。这种相互交流和相互之间的趋同对所有各方都存在着好处, 即国际趋同也具有互利性和经济基础。

但是, 应该看到, 除了这些共同性的知识平台之外, 内部控制还存在着比较明显的国家特色和文化特色, 具有比较明显的地区性。这些又决定着内部控制规范国际化趋势的道路是不平坦的, 其中间会存在相当多的价值观念、管理理念、经济管理体制之间的碰撞、冲突。因此, 与会计准则的国际趋同相比, 内部控制规范的国际趋同之路将更加漫长而艰难。

经济全球化趋势的不断发展、国际国内两个市场, 两种资源的有效利用, “请进来” “走出去” 战略的深入实施, 要求我们必须放眼世界、兼收并蓄, 取长补短、为我所用。一般认为西方国家不管在内部控制理论上, 还是在内部控制规范化建设方面, 都比我国起步要早, 已经研究和制定出一系列的规范。既然如此, 学习借鉴甚至照抄照搬国外先进的内部控制规范是我国内部控制建设过程的必要阶段, 先拿来再说嘛。说时髦点, 这就是要和国际趋同。我们应当在对国外内部控制发展动态、框架模式和成熟经验进行研究、分析的基础上, 结合我国国情加以合理借鉴和吸收, 使我国企业内部控制规范与国际发展潮流保持协调。或许正是基于这种认识, 在我国众多的内部控制规范中, 较多地借鉴了国际上权威的内部控制规范。1996年中国注册会计师协会发布的《独立审计具体准则第9号——内部控制与审计风险》就较多地借鉴了1988年美国注册会计师协会发布《审计准则公告第55号》内部控制结构: 控制环境、会计制度、控制程序三要素的说法。2002年2月, 中国注册会计师协会发布了《内部控制审核指导意见》, 仍然没有跳出1988年美国注册会计师协会发布《审计准则公告第55号》对内部控制的有关规定。

2003年4月中国内部审计协会发布的《内部审计具体准则第5号——内部控制审计》, 内部控制包括控制环境、风险管理、控制活动、信息与沟通、监督等五个要素。这基本上借鉴了COSO内部控制报告的五要素, 只是把COSO内部控制报告中“风险评估”要素的名称改为“风险管理”。2004年2月审计署发布实施的《审计机关内部控制测评准则》, 内部控制由

控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监督五个要素组成,就是 COSO 内部控制报告的五要素。

2006 年 2 月财政部发布《中国注册会计师审计准则第 1211 号——了解被审计单位及其环境并评估重大错报风险》,内部控制要素包括控制环境、风险评估过程、信息系统与沟通、控制活动、对控制的监督,基本上是 COSO 内部控制报告的五要素,只是把 COSO 内部控制报告中“监控”要素改为“对控制的监督”,排列顺序也不一致。

上海证券交易所和深圳证券交易所 2006 年 6 月、9 月分别出台了各自的《上市公司内部控制指引》,较多地借鉴了《萨班斯法案》的立法思想,同时利用 COSO 风险管理框架八要素理论要求上市公司管理当局在年度报告中披露其对上市公司内部控制设计和理性以及运行有效性的意见,同时要求会计师事务所对管理层的报告发表鉴证意见。

2008 年 6 月国务院内部控制标准委员会发布的《企业内部控制基本规范》,要求企业建立健全有效的内部控制,至少应当包括下列要素:内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部检查与评价。该基本规范在要素上借鉴了 COSO 五要素的框架,同时又吸收了风险管理八要素的精神实质。

中华民族落伍了,至少在内部控制这个小领域这是不可争辩的事实,落后就要学习借鉴,就需要奋起直追。中华民族在崛起,这也是世人有目共睹的,这就需要创新和超越。

◎我国内部控制规范只有创新才会有超越

只有创新才会有超越。我国企业在法制意识、制度基础、风险理念、经营风格等方面与欧美企业存在较大差异。这就必须强化创新意识和超越意识,体现中国魅力,增强我国在内部控制国际协调与趋同中的影响力和话语权,体现中国特色。不可否认,我国的企业内部控制规范政出多门,颁布的规范也不少,但实际执行的少,至少说没有很好地执行。当然,其中的原因除了我国整个“控制文化”没有形成,人们的风险意识不高、高管不重视等原因之外,还有一个重要的原因就是我国的内部控制规范照抄照搬的多,结合我国国情创新的少,更谈不上超越。值得庆幸的是,在我国的内部控制规范中,已经有了创新的内容,这是超越的基础。1999 年 8 月中国保险监督管理委员会制定了《保险公司内部控制制度建设指导原则》,要求企业建立组织机构系统、决策系统、执行系统、监督系统、支持保障系统等控制系统,内部控制要素包括组织机构控制、授权经营控制、财务会计控制、资金运用控制、业务流程控制、单证和印鉴管理控制、人事和劳动管理控制、计算机系统控制、稽核监督控制、信息反馈等。2000 年 4 月中国证监会发布《关于加强期货经纪公司内部控制的指导原则》,内部控制内容包括内部机构控制、授权分责控制、岗位责任控制、风险监控、资金管理控制、

会计系统控制、结算控制、计算机系统风险控制、内部稽核控制等。2001年1月中国证监会发布《证券公司内部控制指引》，内容包括环境控制、业务控制、资金管理控制、会计系统控制、电子信息系统控制、内部稽核控制等。2002年9月中国人民银行出台了《商业银行内部控制指引》，要求商业银行建立良好的公司治理以及风险监控体系，明确内部控制的要素包括内部控制环境、风险识别与评估、内部控制措施、信息交流与反馈、监督评价与纠正五个部分，内部控制的内容涵盖组织机构、岗位分工、授权分责、稽核监控、会计控制、计算机控制等各个方面。上述规范没有完全照抄照搬国外权威规范，具有中国特色和行业特色，也比较具体，至少让人知道了内部控制到底要控制什么。

2003年4月中国内部审计协会发布的《内部审计具体准则第5号——内部控制审计》认为内部控制是指组织内部为实现经营目标，保护资产完整，保证对国家法律法规的遵循，提高组织运营的效率及效果，而采取的各种政策和程序，这个概念就没有完全照搬照抄COSO内部控制报告的内部控制是一个过程的内部概念。2005年中国内部审计协会发布的《内部审计具体准则第16号——风险管理审计》里，风险管理，是对影响组织目标实现的各种不确定性事件进行识别与评估，并采取应对措施将其影响控制在可接受范围内的过程。风险管理旨在为组织目标的实现提供合理保证。风险管理是组织内部控制的基本组成部分，内部审计人员对风险管理的审查和评价是内部控制审计的基本内容之一。组织管理层负责确定可接受的风险范围，建立、健全风险管理机制并使之有效运行。风险管理包括以下主要阶段：风险识别，即根据组织目标、战略规划等识别所面临的风险；风险评估，即对已识别的风险，评估其发生的可能性及影响程度；风险应对，即采取应对措施，将风险控制在组织可接受的范围内。该准则对风险管理定义比COSO风险管理框架和国资委颁布的《中央企业全面风险管理指引》通俗易懂，对风险管理流程的界定简单明了，突出了风险管理的特点。明确了内部控制与风险管理及其审计的相互关系。

2006年3月3日中天恒会计师事务所研发的《中国式全面控制》，大声呼吁要建立适合中国企业特色的全面控制体系，把控制分为内部控制和外部控制两大部分，倡导自主创新，认为会计控制是核心，管理和业务控制是发展方向。3C框架是对统一规范的渴求，是从无到有的历程，是从分散到统一的标准，从会计控制到风险管理控制，从风险管理控制到全面控制的有益探索。我深信全面控制是内部控制发展的必然趋势，建立适合中国企业特色的全面控制体系是我国内部控制实践的实现需要，全面控制的时代必然会来临。

2006年6月6日国资委出台《中央企业全面风险管理指引》，该指引要求企业围绕总体经营目标，通过在企业管理的各个环节和经营过程中执行风险管理的基本流程，培育良好的风险管理文化，建立、健全全面风险管理体系，包括风险管理策略、风险理财措施、风险管理的组织职能体系、风险管理信息系统和内部控制系统，从而为实现风险管理的总体目标提供

合理保证过程。这个指引在借鉴中有创新，没有照搬。

2007年4月19日中天恒管理咨询公司研发的《3C全面风险管理标准》，内容包括基本框架、实务标准、操作指南，力求自主创新，除增加了实务标准、操作指南这些具有可操作性的工具之外，在基本框架方面进行了一系列的创新，充分考虑了中国企业的实际情况，在构建中国企业自己的全面风险管理标准方面进行了有益的探索。

2008年6月28日财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布我国第一部《企业内部控制基本规范》，该基本规范将于2009年7月1日首先在上市公司范围内施行，并鼓励非上市的其他大中型企业执行。此次基本规范的印发，标志着中国企业内部控制规范体系建设取得重大突破，是继我国企业会计准则、企业审计准则正式颁布和顺利实施之后，财政、审计、证券监管、银行监管、保险监管和国有资产管理部门以实际行动贯彻落实科学发展观、促进企业和资本市场又好又快发展的又一重大举措。

财政部副部长王军介绍说，新发布的基本规范为中国企业首次构建了一个企业内部控制的的标准框架，有效地解决了政出多门、要求不一、企业无所适从的问题，有利于提高内部控制监管效率、降低监管成本，有利于优化企业管理和增强企业竞争实力，有利于保障经济安全、维护资本市场稳定。审计署副署长董大胜也表示，基本规范的发布标志着我国内部控制的标准体系，企业用以规范发展、规避风险的指南初步建立起来。世界银行高级专家美琳达·罗丝对基本规范要求上市公司实施内部控制年度自我评价制度表示赞赏，认为这一制度安排有利于强化企业的受托责任，提高企业经济和财务行为的透明度。南京大学会计与财务研究院院长杨雄胜认为，我国发布的企业内控基本规范既有类似《萨班斯法案》的强制力，又有与科索报告一样的对内控实务的示范作用；既对中国企业建立内控制度提出了强制性要求，又为千差万别的中国企业建立健全内控制度提供了基本框架；既吸收了内控的国际先进理念，又充分体现了中国内部控制的现实环境要求。“这一规范的出台，是中国企业按国际化标准严格自律的宣言书，更是中国企业参与国际竞争，逐步接受并自觉遵循市场经济游戏规则，不断完善企业制度、细化管理的内在要求。”他说。中国证监会党委委员、纪委书记李小雪在发布会上说，《企业内部控制基本规范》的实施将有利于我国资本市场的持续健康发展，对资本市场的重要意义主要体现在三个方面：首先，有利于提高财务信息质量，提升财务报告的有效性，这对于保护投资者合法权益具有至关重要的意义。其次，健全有效的内部控制有利于上市公司遵守国家法律、法规、规章及其他相关规定，堵塞管理漏洞，保障公司资产的安全，有效提高公司风险防范能力，减少乃至避免舞弊事件的发生。最后，健全有效的内部控制有助于提高经营效率和效益，最大限度地回报股东和社会。

基本规范共七章五十条，各章分别是：总则、内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督和附则。根据这一基本规范，执行基本规范的上市公司，应当对上市公司内部

控制的有效性进行自我评价,披露年度自我评价报告,并可聘请具有证券、期货业务资格的中介机构对内部控制的有效性进行审计。基本规范坚持立足我国国情、借鉴国际惯例,确立了我国企业建立和实施内部控制的基础框架,体现了我国制定内部控制规范中所坚持的“借鉴国际、超越创新”的思想,并取得了重大突破。

一是科学界定内部控制的内涵,强调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,有利于树立全面、全员、全过程控制的理念。

二是准确定位内部控制的目标,要求企业在保证经营管理合法合规、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的基础上,着力促进企业实现发展战略。

三是合理确定内部控制的原则,要求企业在建立和实施内部控制全过程中贯彻全面性原则、重要性原则、制衡性原则、适应性原则和成本效益原则。

四是统筹构建内部控制的要素,有机融合世界主要经济体加强内部控制的做法经验,构建了以内部环境为重要基础、以风险评估为重要环节、以控制活动为重要手段、以信息与沟通为重要条件、以内部监督为重要保证,相互联系、相互促进的五要素内部控制框架。在要素上借鉴了 COSO 五要素的框架,同时又吸收了风险管理八要素的精神实质,具有一定的创新性。COSO 对企业内部控制基本规范的发布表示热烈祝贺,同时指出,中国企业内部控制基本规范与国际领先的内部控制框架在所有主要方面保持了一致。官方称,未来将着力推进内控国际趋同,通过促成内部控制标准与国际内部控制框架的趋同乃至等效,为支持中国企业“走出去”提供积极支持。

五是开创性地建立了以企业为主体、以政府监管为促进、以中介机构审计为重要组成部分的内部控制实施机制,要求企业实行内部控制自我评价制度,并将各责任单位和全体员工实施内部控制的情况纳入绩效考评体系;国务院有关监管部门有权对企业建立并实施内部控制的情况进行监督检查;明确企业可以依法委托会计师事务所对企业内部控制的有效性进行审计,出具审计报告。

六是基本规范虽然也是五要素,但五要素框架并未照抄照搬国外的框架,而是根据我国的实际情况作了较大调整,并在内容上大大充实,在表达方式上符合我国法规特点、文化传统和语言习惯,使国外提出的较为宏观、抽象的内控理念转变为了具有针对性、实用性的内控规定。

七是我国的内控体系建设任务,是各部门、各方面通力合作、合力推进的,这使得内控问题从立法规范、标准建设、宣传培训、组织实施到监督检查等有一个良好的沟通协作机制,避免了单纯从某一局部、某一方面入手可能造成的局限和被动。我们知道我国的各个监管部门都已经发布了各自的内控制度,再重新推出一套统一的规范,客观上必然要涉及部门利益,如何协调这种“博弈”,正是这种机制创新解决了这一矛盾。国务院内部控制标准委员会组成单

位有着不同的意见,也只能还是用创新机制来解决:国务院有关业务主管部门可以根据有关法律法规、市规范及其配套办法明确市系统贯彻实施市规范的具体要求。

八是强化企业内部控制是趋势、是方向、是进步,但难以一蹴而就。操之过急,可能事与愿违,陷入被动。在现阶段,应当在宣传普及内部控制先进理念和方法的基础上,重点引导企业加强以财务报告内部控制为主线的相关标准建设。在我国,内部控制虽然不是一个新话题,把内部控制作为贯穿企业经营管理与风险控制全过程的系统工程来建设,在我国仍处于探索阶段、起步阶段,还需要一个加强引导、深化认识的过程,还需要一个逐步适应、分步实施、不断完善的过程。因此,本次只颁布了企业内部控制基本规范,没有一次推出具体的内部控制规范。而且只是企业的内部控制规范,还没有包括行政事业单位的内部控制规范。

当然,《企业内部控制基本规范》创新点还有很多,在企业内部控制规范化建设方面具有里程碑的意义。我们也不可否认,《企业内部控制基本规范》同美国的 COSO 内部控制框架一样,仅仅是个原则性的框架,也是以财务控制为主的,由财务控制到全面控制道路是漫长的,需要一个过程。

◎统一企业内部控制标准势在必行

在美国, COSO 框架是一个美国企业以及在美国上市的外国公司的内部控制建设标准;在英国, Turnbull 指南已成为英国投资者和公司普遍接受的一个风险管理与内部控制建设的指导原则;在加拿大, COCO 控制指南已成为加拿大公司和组织进行控制设计和评价时广泛参考的一个标准;在中国香港,内部监控与风险管理基本架构已经成为在香港上市公司内部控制评价的一个标准。而在我国,长期以来内部控制规范政出多门,现实中,至少存在包括证监会、财政部、国资委、人民银行、证券交易所等部门或主管单位发布的关于内部控制或风险管理的规范文件。尽管有关监管部门在实际中采用了 COSO 的标准,但都从各自角度出一个规范,怎么得搞出点特色,至少各规范中对内部控制的定义不尽相同。上市公司在披露内部控制信息时所选择的内部控制标准也存在差异,即使是人为特色,也弄得同一个执行单位无法执行,到底执行财政部的呢,还是执行国资委的,还是证监会和审计署的呢,没有一个统一的内部控制的标准,实务中执行者难执行,审计者难审计。

应该说,目前内部控制相关制度文件“政出多门”的客观现实,并非简简单单的相关利益的矛盾,其背后更有不同类型企业之于内部控制的不同要求,以及相关监管层对所辖领域内部控制的不同理解。以内部控制的原则为例。2003 年,证监会发布了修订后的《证券公司内部控制指引》,其中规定,证券公司内部控制应当贯彻健全、合理、制衡、独立的原则,确保内部控制有效。然而,同属于证券金融领域,《证券投资基金管理公司内部控制指导意见》