

与众不同的合规理念：
低成本、高效率、高价值

We Are Making a Difference:
Compliance with Low-cost &
High-efficiency & High-value.

《企业内部控制基本规范》

合规实务指南

梁晟耀 编著



电子工业出版社

PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

《企业内部控制基本规范》 合规实务指南

梁晟耀○编著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究。

图书在版编目（CIP）数据

《企业内部控制基本规范》合规实务指南/梁晟耀编著. —北京：电子工业出版社，2010.4
ISBN 978-7-121-10652-1

I. ①企… II. ①梁… III. ①企业管理—内部审计—规范—基本知识—中国
IV. ①F239.45-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 058231 号

策划编辑：王慧丽

责任编辑：王慧丽

印刷：北京机工印刷厂

装订：三河市鹏成印业有限公司

出版发行：电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开本：720×1000 1/16 印张：18.5 字数：247 千字

印次：2010 年 4 月第 1 次印刷

定价：48.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题，请向购买书店调换。若书店售缺，请与本社发行部联系，联系及邮购电话：（010）88254888。

质量投诉请发邮件至 zltz@phei.com.cn，盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线：（010）88258888。

推

荐

序

公司基业长青的内部控制指南

前段时间，曾与一位投资银行的朋友探讨尽职调查，其言工作中曾涉及一些内部控制的相关内容，由于专业知识等方面的局限，往往流于形式而仅能实现“纸上合规”。恰巧此时，有幸拜读梁晟耀先生所编著的《<企业内部控制基本规范>合规实务指南》书稿。该书不仅可解朋友之惑，也使自己受益匪浅。

之于内部控制，往往存在以下两种有些对立的认知。

一是认为内部控制只是会计分工、内部牵制等方面内容，属公司财务部门的自娱自乐，或者是财务部门与其他部门的协调配合。其实，目前内部控制理论与实践已得到极大发展，已经历五个阶段，从初级的“内部牵制”发展至第五阶段的“企业风险管理整合框架”。

尽管更侧重于实务层面，但梁晟耀先生也在书中对内部控制理论进行了梳理概括，在介绍美国内部控制理论和实践发展的基础上，重点讨论了

我国的情况。

没有理论指导的实践是盲目的。书中讲述的内部控制理论可谓恰到好处，能够使读者茅塞顿开，进而从更宏观的层面了解和理解内部控制的发展历程与概念内核，以便更精准地指导实践。

二是言及内部控制则肃然起敬，复杂理论与烦琐规则不绝于口，置人于云雾之中。其实，内部控制并非深不可测，它只是人们在经营管理实践中的一种科学总结，也可以从几个要素来把握，如控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通及监控。

真知往往存在于实践之中。内部控制实务则是梁晟耀先生这本书的重头戏，也是能够答疑解惑的关键所在。甚至，更见体贴入微之处的是，在内部控制与全面风险管理体系建设方案的探讨里，提出了一些技巧性的具体做法。

例如，在《企业内部控制基本规范》合规的头一年，建议采用项目管理办公室的办法，在董事会及审计委员会的领导下，由公司高层担任“内部控制建设项目”负责人，在其领导下成立“内部控制建设项目指导委员会”，全面负责协调整个项目的顺利实施；又如，对于大型企业，下属公司繁多，可以采取先试点、后推广的方法。

其实，梁晟耀先生对书稿内容的定位是煞费苦心的。内部控制往往涉及方面众多，而基本规范则是最基础的，纲举目张，只有基础打牢了，才能成就内部控制的屹立百年的高楼大厦。同时，由于目前我国企业规模与发展阶段的局限，经营管理往往缺乏主动性。这样，以合规这一基础性要求为第一要务，不仅能够使企业更快地切入内部控制建设上来，也有可能与实践过程中逐渐认识内部控制的重要性，进而上升到更高层次的主动性管理。

企业内部控制做不好就不能基业长青。这不仅仅局限于中大型公司或上市公司，众多民营中小企业也同样如此。企业在内部控制构建中，需把握其核心理念——风险管理。大公司面临风险，中小企业更面临风险。风险管理的理念贯彻于本书中，与此相应，书中将风险评估作为单独一章来专门阐释，足见其充分的内在逻辑。

如果说内部控制体系建设工作应贯彻于企业始终的话，那么对内部控制理论与实践的思考也将成为梁晟耀先生一生的追求。期待梁晟耀先生未来能有更多的如本书般有价值的优秀作品，也期待能有更多鲜活生动的案例与广大读者分享。

拙以为，梁晟耀先生书中所探讨的，不仅仅利于广大企业进行内部控制制度建设实践，也是上市公司合规经营的指导手册，更值得证券界、审计界及学界等各方面借鉴。喜读之余，乐于推荐。

王大力

西南证券研究发展中心

郑朝晖

华泰联合证券有限责任公司

2010年3月

前

言

狄更斯在其《双城记》的开头说：“这是最好的时代，这是最坏的时代。”（It was the best of times, it was the worst of times.）时至今日，这个世界从来没有平静过。

2001年11月至2002年6月，美国发生了被称为经济界“9·11”事件的安然、世通等公司的财务欺诈丑闻，催生了2002年《萨班斯法案》，开启了全球内控时代。

2010年3月11日，雷曼兄弟倒闭一年半之后，关于该公司倒闭事件的调查报告出炉，结果说明其采取了与安然如出一辙的高达数百亿美元的会计作假行为，报告指出其“内控和会计程序极不完善”（where control and accounting procedures were found to be sorely lacking.），《萨班斯法案》没能防止美国第二个安然式的会计丑闻的出现。

而在中国，这些年来，黑煤窑和毒奶粉给我们带来的伤痛还没有远去……

《企业内部控制基本规范》

合规实务指南

2008年6月28日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会五部委联合发布了《企业内部控制基本规范》。中国版萨班斯自此诞生，成为中国内部控制的一个标志性里程碑。

王石说：“这真是一个荒唐的年代。”在中国做企业，如果你能真的做到以下几点，就是一个优秀的时代标杆了。这些品质是：不向官员行贿，不偷税漏税，不拖欠员工工资，不违反标准排放污水毒气，没有往产品里掺“三聚氰胺”。

人类的理性是有限的。在这样一个充满复杂性的年代，人类预测未来的知识瞬间显得苍白。企业亦然，在瞬息万变的经营环境中，往往手足无措。符合内部控制监管合规要求仅是企业内部控制体系建设的初级阶段。将内部控制植根于企业运营，融入企业文化，才是更务实的选择。

2006年，笔者创建了国内唯一专注于内部控制与全面风险管理的网站Cosox (www.cosox.cn)。通过这个平台，我结识了许多业内同行。通过与他们的交流，我对中国企业的内部控制有了更深入的理解和认识。

本书的出版，得到了很多人的支持。特别感谢江湖号称“财务杀手”的郑朝晖（笔名夏草/飞草）和西南证券研究发展中心王大力两位前辈于百忙之中为本书作序，使本书增色不少。同时，还要感谢我的太太，她在我需要鼓励时给了我勇气，并悉心照顾家庭，使我有足够的时间来完成本书。

谨以此书献给我深爱的母亲粟连玉！

梁晟耀

2010年2月

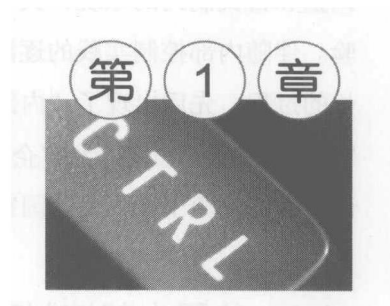
目 录

第 1 章	《企业内部控制基本规范》解读	1
1.1	美国内部控制理论和实践的发展.....	2
1.2	我国内部控制理论和实践的发展.....	5
1.3	内部控制的规定及相关人员的责任.....	17
第 2 章	风险评估	24
2.1	风险概述	25
2.2	风险评估的一般程序.....	33
第 3 章	合规范围	50
3.1	自上而下基于风险的方法.....	52
3.2	范围界定的步骤	55

《企业内部控制基本规范》

合规实务指南

第 4 章 内部控制体系建设	72
4.1 内部控制体系建设概述	73
4.2 公司层面内部控制建设	85
4.3 IT 一般控制建设	114
4.4 业务层面内部控制建设	154
4.5 IT 应用控制建设	176
第 5 章 内部控制执行与维护	187
5.1 内部控制执行	188
5.2 内部控制维护	197
第 6 章 内部控制评价	201
6.1 内部控制测试	203
6.2 缺陷评估	222
6.3 评价报告	236
附录 A 企业内部控制评价指引（征求意见稿）	251
附录 B 企业内部控制审计指引（征求意见稿）	255
附录 C 内部控制审计报告的参考格式	279
参考文献	285



《企业内部控制基本规范》解读

现代意义上的企业内部控制是在长期的经营活动过程中，随着企业对内加强管理和对外满足社会需要，逐渐产生并发展起来的自我检查、自我调整和自我制约的系统，其中凝聚着诸多的经济思想、管理理论和实践经验。伴随内部控制实践的逐渐丰富，内部控制理论的发展也经历了一个漫长的过程，先后出现了“内部牵制”、“内部控制制度”、“内部控制结构”、“内部控制整合框架”和“企业风险管理整合框架”五个阶段。内部控制理论与实践起源于西方发达国家，特别是美国。

1.1 美国内部控制理论和实践的发展

1992年，由美国注册会计师协会（AICPA）、美国会计学会（AAA）、财务经理人协会（FEI）、国际内部审计师协会（IIA）和管理会计师协会（IMA）共同赞助成立的一个专门研究内部控制的问题委员会——COSO委员会（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission，全美反舞弊性财务报告委员会发起组织），发布了指导内部控制实践的纲领性文件COSO研究报告：《内部控制——整合框架》。该框架是至今管理当局和注册会计师在财务呈报内部控制有效性评价方面的依据之一。在COSO报告中，内部控制被定义为一个受企业员工行为影响，用以完成特定目标的过程。内部控制是一个受到董事会、管理层和其他人员影响的过程，该过程的设计是为了提供实现以下三类目标的合理保证：经营的效果和效率、财务报告的可靠性、法律法规的遵循性。内部控制包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控五个相互联系的要素，它们都包含在管理层经营企业的方式中。五项要素相互联系，作为评判内部控制系统是否有效的准则。

2002 年，安然、世通公司突然垮台，施乐、默克等美国一系列大型企业相继出现财务丑闻，为整个金融市场敲响了警钟。这些丑闻的出现，不是偶然事件，与其对内部控制的过分疏忽有密切的关系。继这些丑闻曝光后，2002 年 7 月 30 日，美国紧急出台了著名的《2002 年公众公司会计改革和投资者保护法》，又被称做 2002 年《萨班斯—奥克斯利法案》（简称《萨班斯法案》，SOX），同时成立了一个新的监管机构——上市公司会计监督委员会（The Public Company Accounting Oversight Board, PCAOB）取代美国注册会计师协会来监管会计职业界。该法案是 1930 年以来美国证券立法中最具影响的法案，它加重了公司主要管理者的法律责任，加强了对公司高级管理层的收入监管，对公司内部的审计委员会做出了法律规范；与此同时，该法案强化了对公司外部审计的监管，加强了信息披露制度和其他有关公司监管的规定。

《萨班斯法案》的影响已波及整个资本市场，各行各业都受到并将继续受到该法案的影响。该法案中的 404 条款管理层对内部控制的评估是最棘手的部分，它要求上市公司及其外部审计师对公司财务报告内部控制的有效性进行报告。

在《萨班斯法案》颁布之后，COSO 委员会于 2004 年 9 月 29 日正式发布了《企业风险管理——整合框架》，并提出由此取代《内部控制——整合框架》（见图 1-1）。《企业风险管理——整合框架》内部控制标准体系是公司内部管理当局与外部注册会计师完成财务呈报内部控制有效性评价的标准。

COSO 委员会提出，企业风险管理是企业的董事会、管理层和其他员工共同参与的一个过程，应用于企业的战略制定和企业的各个部门和各项经营活动，用于确认可能影响企业的潜在事项并在其风险偏好范围内管理

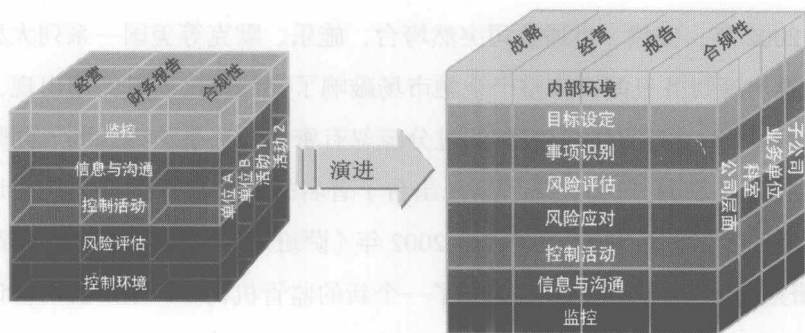


图 1-1 COSO-IC 演进到 COSO-ERM

风险，对企业目标的实现提供合理的保证。根据管理者经营的方式划分，企业风险管理包括八个相互关联的组成要素：内部环境、目标设定、事项识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息与沟通和监控。内部环境是企业风险管理的基础，为企业风险管理所有其他组成部分的运行提供了平台和结构。企业风险管理的八个组成部分体现的是一个动态的过程，是一个有机的整体。

《内部控制——整合框架》到《企业风险管理——整合框架》，不是局部的修补和简单改良，而是在理念上的本质突破。体现在：从“控制环境”到“内部环境”，这一修改使得企业关注的范围不再局限于控制方面，而是从更广阔的视野，更综合、更直接地考虑各种因素对风险的影响；目标设定中增加“战略目标”，使企业在追求短期利益的同时，从战略的高度关注企业的长远目标和可持续发展；将“风险评估”扩展为“事项识别”、“风险评估”和“风险应对”，不是对原“风险评估”进行简单的细化，而是代表着企业风险意识日益增强和积极主动管理风险。美国上市公司监管机构推出的一系列针对内部控制的制度安排，对我国在美国上市公司具有直接影响，对我国市场监管也具有借鉴意义。

1.2 我国内部控制理论和实践的发展

1.2.1 我国内部控制发展脉络

2007 年 3 月, 企业内部控制标准委员会颁布《企业内部控制规范——基本规范》和 17 项具体规范(征求意见稿), 向社会公开征求意见, 标志着我国内部控制标准制定工作正式起航。在此之前, 我国已经出台了一系列内部控制相关规范, 如表 1-1 所示。

表 1-1 我国内部控制规范进程一览表

序号	时 间	发布部门	规范内容
1	1996 年 12 月	财政部	发布《独立审计具体准则第 9 号——内部控制与审计风险》
2	1997 年 5 月	中国人民 银行	发布《关于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
	2002 年 9 月		发布《商业银行内部控制指引》, 取代 1997 年 5 月发布的《关于加强金融机构内部控制的指导原则》, 旨在促进商业银行建立和健全内部控制体系, 防范金融风险, 保障银行体系安全稳健运行
3	1999 年 6 月	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》, 开始要求上市公司建立内部控制
4	2000 年 11 月	证监会	发布《公开发行证券公司信息披露编报规则》, 要求商业银行、保险公司、证券公司必须建立健全内部控制, 并对内部控制的完整性、合理性和有效性做出说明
5	2000 年 7 月	全国人大	发布《会计学》, 首次以法律的形式对企业的内部控制做出相应的规定, 将其纳入企业内部会计监督制度

《企业内部控制基本规范》

合规实务指南

续表

序号	时间	发布部门	规范内容
6	2001年2月	证监会	发布《证券公司内部控制指引》，要求证券公司健全内部控制机制，完善内部控制，以规范公司经营行为；要求证券公司应当按照指引的要求，建立运行高效、科学合理、切实有效的内部控制
	2003年12月		发布《证券公司内部控制指引》修订版，引导证券公司规范经营，完善内部控制机制，增强自我约束能力，推动现代企业制度建设，防范和化解金融风险
7	2001年6月	财政部	发布《内部会计控制规范——基本规范（试行）》和《内部会计控制规范——货币资金（试行）》
8	2002年3月	中注协	发布《内部控制审核指导意见》，规范注册会计师执行内部控制审核业务，明确工作要求，保证执业质量
9	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）》
10	2003年11月	财政部	发布《内部会计控制规范——存货（试行）》《内部会计控制规范——担保（征求意见稿）》和《内部会计控制规范——成本费用（征求意见稿）》
11	2004年12月	银监会	发布《商业银行内部控制评价试行办法》，为规范和加强对商业银行内部控制的评价，建立健全内部控制机制，为全面风险管理体系的建立奠定基础，保证商业银行安全稳健运行
12	2005年10月	国务院证监会	发布《关于提高上市公司质量意见》，国务院首次就上市公司工作批转发布文件
13	2006年1月	保监会	发布《寿险公司内部控制评价办法（试行）》，规范和加强对寿险公司内部控制的评价，推动寿险公司加强内部控制建设
14	2006年5月	深交所	发布征求《上市公司内部控制指引》意见的通知，揭开了中国上市公司内部控制体系制度建设的序幕
15	2006年5月	证监会	发布《首次公开发行股票并上市管理办法》第29条规定，发行人有CPA出具的无保留的内部控制报告，证监会首次对上市公司内部控制提出具体要求

续表

序号	时间	发布部门	规范内容
16	2006年6月	上交所	发布《上海证券交易所上市公司内部控制指引》
17	2006年6月	国资委	发布《中央企业全面风险管理指引》
18	2006年7月	财政部	发起成立“企业内部控制标准委员会”
19	2006年7月	中注协	发起成立“会计师事务所内部治理指导委员会”
20	2006年9月	深交所	发布《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》，规定2007年6月30日前，深市主板上市公司均要按要求披露内部控制制度的制定和实施情况

通过表 1-1，我们不难发现，从 1996 年到 2006 年总共颁布了 20 项与内部控制相关的法律法规，特别是在 2006 年，共出台了 8 个与内部控制相关的法规，并成立了 2 个与内部控制相关的委员会。可以想见，这一连串法规的出台或多或少都与《萨班斯法案》有关，因为《萨班斯法案》是 2002 年颁布的，从 2006 年 7 月 15 日开始，所有在美国上市的外国企业（包括中国在美国上市公司），必须执行《萨班斯法案》，这意味着中国在美国上市公司的内部控制建设直接受到美国法律的约束。

1.2.2 财政部《企业内部控制基本规范》

1. 背景

2006 年 7 月 15 日，财政部发起成立了企业内部控制标准委员会，负责建立一套以防范风险和控制舞弊为中心、以控制标准和评价标准为主体，结构合理、内容完整、方法科学的内部控制标准体系，推动企业完善治理结构和内部约束机制。

2007 年 3 月，企业内部控制标准委员会颁布《企业内部控制规范——基本规范》和 17 项具体规范（征求意见稿），向社会公开征求意见。