

全面控制与风险管理丛书

总主编 高雅青 李二喜

全面解析企业内部控制

基本规范·配套指引·案例分析

李二喜 徐荣才 著



全面控制与风险管理丛书

总主编 高雅青 李三喜

全面解析企业内部控制

——基本规范·配套指引

案例分析



 中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目 (CIP) 数据

全面解析企业内部控制：基本规范·配套指引·案例分析 / 李三喜，徐荣才著.—北京：中国市场出版社，2010.6

(全面控制与风险管理丛书 / 高雅青，李三喜总主编)

ISBN 978-7-5092-0558-7

I. ①全… II. ①李… ②徐… III. ①企业管理—研究—中国 IV. ① F279.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 077207 号

书 名：全面解析企业内部控制——基本规范·配套指引·案例分析

著 者：李三喜 徐荣才

责任编辑：许 慧

出版发行：中国市场出版社

地 址：北京市西城区月坛北小街2号院3号楼 (100837)

电 话：编辑部 (010) 68012468 读者服务部 (010) 68022950

发行部 (010) 68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

经 销：新华书店

印 刷：香河宏润印刷有限公司

规 格：787 × 1092 毫米 1/16 24.5 印张 430 千字

版 本：2010年6月第1版

印 次：2010年6月第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-5092-0558-7

定 价：48.00 元

通过案例来全面解析 企业内部控制规范及配套指引

早在2006年7月15日,财政部会同国资委、证监会等部门联合发起成立企业内部控制标准委员会,合力推进我国企业内控体系建设。2008年6月28日,财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制基本规范》,同时公布了系列企业内控配套指引征求意见稿,标志着我国内控规范体系建设取得了重要的阶段性成果。又经近两年的不懈努力,而今,内控配套指引终于出台,这标志着适应我国企业实际情况、融合国际先进经验的中国企业内部控制规范体系基本建成。内控配套指引细化了基本规范的内容,增强了基本规范的可操作性,为我国企业构建和实施企业内部控制提供了较为具体的指南,发展了我国企业内部控制理论,是对世界范围内企业内部控制领域的重要贡献。在后国际金融危机时期,企业内部控制规范体系的贯彻实施,对于全面提升我国企业经营管理水平和风险防范能力、促进发展方式转变和贯彻中央“走出去”战略具有十分重要的意义。

财政部副部长王军指出:“天下大事,必做于细;成之不易,用之更难。”配套指引制定不容易,贯彻落实或许更难。不管怎么说,我国企业实施基本规范及其配套指引是大势所趋,不可逆转。我国企业实施基本规范及其配套指引确实有许多工作要做,学习培训是确保其有效实施的首要环节。为满足我国企业培训学习、贯彻落实企业内部控制基本规范及其配套指引的现实需要,我们在认真研究基本规范及其配套指引,总结中天恒为中石油集团、国家烟草局等单位高管及其业务人员培训内部控制专题,剖析中国建筑、中国神华、中国储备粮、中国华风、大唐国际、赛马实业、特变电工等上百家中国企业内部控制建设实践经验等的基础上,特组织编写了《全面解析企业内部控制——基本规范·配套指引·案例分析》,拟通过中国企

业自己的内部控制实践案例来全面解析企业内部控制基本规范及其配套指引,为我国企业学习培训企业内部控制基本规范及其配套指引提供帮助。

本书自始至终以企业内部控制基本规范及其配套指引为核心,力求原汁原味地体现基本规范的精神实质,而对国内外权威内部控制规范的相关介绍,只是为了通过比较分析,加深对企业内部控制基本规范及其配套指引的理解。本书突出了以下几个特点:

一是具有全面性。本书内容包括企业内部控制基本规范、企业内部控制应用指引、企业内部控制评价指引、企业内部控制审计指引,涵盖了企业内部控制基本规范及其配套指引的全部内容,力求体现全面性的特点。

二是具有实用性。本书按照规范(指引)解析、问题思考、案例分析的体例来安排,通过中国企业自己的内部控制实践案例来解析基本规范及其配套指引,通俗易懂,力求体现实用性的特点。

三是具有针对性。本书专为企业培训和读者自学而编写,是进行内部控制培训和企业进行内部控制实务工作指导的工具书,力求体现针对性的特点。

内控配套指引出台,落笔更需“落地”,只有将企业内部控制规范体系学习好、宣传好、实施好,我国企业的内部控制才能落地生根,开花结果。

这里特别要说明的是,为了增强实用性、可操作性,本书引用了大量的真实的企业内部控制建设的案例,出于保守客户商业秘密的考虑,对企业的名称等进行了更换,并对个别内容进行了必要的合并,敬请谅解。

作者

全面解析内部控制

“写在纸上、说在嘴上、挂在墙上的花架子”

李金华审计长曾指出，一些部门、单位和企业所以出现违法违纪问题，其中一个重要原因就是不重视管理，内部控制非常苍白无力造成的。这种评价非常客观，也是切中要害的。就一些企业而言，我理解内部控制的苍白无力主要有三种情形：第一，企业没有建立起起码的内部控制，内部控制几乎无从谈起，这是最典型也是最低级的苍白无力，好在实践中并不是很多见。第二，企业虽然建立了一定的内部控制，但不成系统、不够完善，如采购、生产、销售等方面资金管理不规范，大额资金调度等重大财务事项监管不到位，内控责任、标准不明确，控制程序不严谨，缺乏有效的授权、监督约束机制等。存在这类问题的企业比较多。第三，企业虽然建立健全了内部控制，甚至还比较完善，但只是写在纸上、说在嘴上、挂在墙上的花架子，执行不力，形同虚设，没有真正发挥应有的作用。这类企业也为数不少。用一句话概括第二、三种情况，企业内部控制的苍白无力主要是执行不力，缺乏应有的控制力。

内部控制执行不力、缺乏控制力的问题，我更想提请注意和克服的是这样两种情况：有的企业内部控制仅从制度层面看很完善，却不适用，造成内部控制制度无法执行。这种情况主要是在建立内部控制时没找准自己的控制点，虽然有些符合国际潮流，看起来也很时尚，但不符合国情，更不符合企业的实际情况。这种生搬硬套来的内部控制，本身就是问题。有的企业有适用、健全、完善的内部控制，却没人去认真执行，或执行不到位，甚至企业个别领导人绕过控制点和控制环节，带头破坏内部控制。尤其比较成功的企业领导人，不仅个人能力很强，他们有建立内部控制意识，也确实建立了较好的内部控制，可是，执行起来却只要求别人遵守而不约束自己，超然于内部控制之外。这样的内部控制，上行下效，层层执行的结果

可想而知。这两种情况的内部控制，无论多么完美，恐怕也只能是摆设，是花瓶，中看不中用，或中用而不管用。

“建立内部控制制度领导要带好头，执行时领导更要带头”

内部控制制度不执行或执行不力，原因是多方面的，要说最深层次的原因是个人利益问题，是领导层不懂得、不能够或不愿意执行的问题。一般来说，作为企业领导人对内部控制制度的重要作用认识是明确的，但当执行内部控制制度对自身利益、局部利益或本单位利益不利时，可能会带头破坏内部控制。上行下效，这种破坏作用是最大的。再好的内部控制，如果领导没有带头执行甚至率先破坏，内部控制又能控制得了谁呢？建立内部控制领导要带好头，执行时领导更要带头。

“上级监督太远，同级监督太软，下级监督太难， 外部监督太短，司法监督太晚”

内部控制也是一种内部监督，包含有同级监督、下级监督和上级监督。在内部控制之外，也还有像来自国家审计、工商行政管理、环境保护等部门的外部监督，以及企业触犯法律时来自公安、检察和法院的司法监督。这些监督，分工协作，彼此相关，相互促进，形成一个监督的体系，共同保障企业的健康运行。这些年来，各种外部监督和司法监督的力度在不断加大，监督的水平也有很大提高，应该说发挥了很大的作用。但无论内部控制还是外部监督、司法监督，与形势要求、人们期望相比都还有一些距离。所以，有的人形象地说：“上级监督太远，同级监督太软，下级监督太难，外部监督太短，司法监督太晚。”这种说法肯定不全对，但也不是都没有一点道理。拿银行来说，上级银行要监督分行、支行、分理处，地理空间上这些机构本身离得就远，实际经常深入不下去。在机构内部，同级班子成员合作共事，且实行首长负责制，一把手需副职配合工作，副职应维护一把手的权威，相互之间特别是副职对正职的监督，怎能不软呢？无论是某级银行机构内部，还是下级行对上级行，下级对上级的情况通常不甚了解，其职级待遇等又都控制在上级手里，

有效开展对上级监督，的确很难。比如一位办事员发现领导有问题，也很想予以监督，但他得考虑自己的生存问题，很有可能还没达到监督的预期效果，已经被领导开除了。就各种外部监督来说，监督对象点多面广，具体到某个单位没必要也不可能始终不间断监控，一般监督持续的时间都比较短。各种内部和外部监督揭示出重大违法问题之前，公安、检察和法院很少提前介入，而真正介入时，多半是违法事实已经形成，为时已晚。在各种监督中，内部控制更具有基础性，它不仅是企业健康运行的基础，也是外部监督和司法监督的基础。反过来，外部监督和司法监督的加强，也会对改进和完善内部控制起到很大的推动作用。

“现代审计有三大支柱，即内部控制、会计准则和审计准则”

健全有效的内部控制无疑是外部监督的良好基础。如果企业的内部控制健全有效，经过适当评估，外部监督就可以适当利用内部控制的成果，减少外部监督的投入，降低外部监督的成本，提高外部监督的效率，更好地控制外部监督的风险。相反，如果内部控制不健全、没有效，企业漏洞百出，问题层出不穷，外部监督投入再多的力量，很可能还是事倍功半，防不胜防，好比沙滩上建高楼，其结果可想而知。说到这里，就外部审计而言，有人曾说过这样的话：现代审计有三大支柱，即内部控制、会计准则和审计准则。我觉得，这个说法很形象，的确三者缺一不可。审计工作的水平或高度，按照经济学的木桶原理，主要还是受制于三者中高度最低的支柱（其他外部监督的道理也一样）。对目前国内这三大支柱的高度，我有一个基本的判断：假定三者都很完善的情况下其高度均为100米，会计准则和审计准则的高度已达到80或90米，而内部控制可能不到60米。换句话说，达到80或90米，就是通常所说的八九不离十，基本可以，而不到60米，比照学校的考试，则意味着不及格。如果这个判断能够成立，或者说有点道理，可想内部控制这个基础是何等重要，打这个基础又是何等的任重道远！

内部控制的建立和完善关键在企业内部，这是内因，外部监督只是外因。实事求是地说，在我国多数企业领导人都有持续经营企业的愿望和努力，都希望企业建立健全内部控制，保障企业健康平稳运行。但实际执行起来，有的企业领导人或其

下属的一些环节又不愿受到约束，甚至要摆脱或破坏内部控制，这也是企业自身很难解决的问题。如果外部监督能及时发现问题和不足，并提出改进意见，会促进企业内部控制的建立、健全和完善。

“从根本上讲，内部控制是企业持续健康发展的内在需求，不是哪个人的好恶问题”

改变企业内部控制薄弱的状况，可分三种情况：对于没有内部控制的企业，当务之急是建立必要的内部控制；对已建立了内部控制但还不完善的企业，就要进一步完善、健全，使其形成完备体系；对内部控制健全而执行不力的企业，关键是要在付诸行动上下工夫。再说远一点，改变内部控制薄弱的状况，还应当与企业所有制结构、经营状况、产业前景及国家政策等联系起来考虑。如果企业所处行业的风险大、前景好，是新兴产业，要面临激烈的市场竞争，这时企业想要站住脚，不仅需依赖于产品质量的提高和技术的改进，企业高管人员通常也都希望建立健全内部控制，并使其有效发挥作用；如果企业经营不善，濒临倒闭，甚至个别高管人员还想趁乱取利，企业的内部控制很难健全有效。改变企业内部控制薄弱的状况，就是要高管人员都重视内部控制。这是一个很有意思也比较复杂的问题。有的企业家之所以能成功，也许就是因为内部控制不健全，敢于冒险。企业家一个重要的素质就是敢于冒险，不循规蹈矩，而内部控制却是让人必须循规蹈矩。从根本上说，内部控制是企业持续健康发展的内在需求，不是哪个人的好恶问题。我希望并且也相信，越来越多的企业高管人员会重视和加强内部控制。特别是当企业已经成长起来、达到一定规模以后，加强内部控制不是哪个人的主观愿望，而是企业发展内在的客观要求，是企业健康发展的必由之路。

“企业建立内部控制一定要强调实用性，不能搞花架子，要强调执行力”

建立企业内部控制是一个系统工程，涉及方方面面，需要做的工作很多。首先要认识明确，有风险防范意识。内部控制是衡量现代企业管理的重要标志，是现代

企业管理的重要手段。国外安然公司的破产、巴林银行的倒闭，国内也不乏企业倒塌案例，无不与企业内部控制失灵有关。这也给我们敲响了完善内部控制、防范风险的警钟。“有控制则强、失控则弱、无控制则乱。”李金华审计长指出，管理和内部控制方面的问题，意在督促企业单位要加强管理、完善内部控制，这的确是企业当务之急，也是治本之道。

其次，要明确建立健全内部控制的基本思路。如何建立健全内部控制，我认为应因地制宜，因企有别，不能搞一刀切。内控制度和员工的素质与地域文化也有关系。中国地大物博，地区发展情况也不均衡。同样的制度在不同地区执行起来是不一样的。

再有，企业建立内部控制一定要强调实用性，不能搞花架子，要强调执行力。如果脱离企业具体情况和生产工艺，不看企业人员素质、管理水平等，生搬硬套一些国外理论来建立本企业的内部控制，肯定是不好执行的。内部控制的建立和完善是一个由简单到复杂、由局部到整体、循序渐进、不断整合的过程，不能盲目简单从事。这里还需要强调的是，建立和完善内部控制，企业领导人的作用是非常重要的，也要适度地发挥专家的作用。

一定要相信和依靠专家。专家的作用往往是别人难以取代的。但是，一定要注意两个字——适度。建立内部控制一定要适度地发挥专家的作用，不要单纯依赖专家。企业内部控制设计不出来就要请专家，但是请专家重要的一点就是设计出的内部控制要适用、要实用。专家给企业设计内部控制时，一定要非常清楚企业的情况，要深入内部，认真调查，然后来设计。先进的理念重要，借鉴国外成功的经验重要，但符合中国国情、切合企业的实际更重要。这里的国情包括对中国整个的社会环境、历史传统、生活习惯都要有非常深入的了解，这样才能做到切实可行。

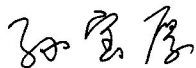
“学习借鉴国外先进的东西，不仅是国外今天的最新成果， 更要了解、掌握别国昨天的经验和教训”

很多从头做起的新领域，我们不能盲目装懂，一定要吸取国外成功企业的经验。但是在中国做了很多年的，或者说在这方面我们已经有很多自己的专家，那就

应主要靠国内的专家，而不是外国的专家。不论干什么事，让一些不懂得甚至都不愿了中国具体情况的人，去照搬别国的做法，硬塞给企业，让理解得执行、不理解也得执行，从来都是不会成功的。学习借鉴国外先进的东西，不仅是国外今天的最新成果，更要了解、掌握别国昨天的经验和教训。内部控制的历史源远流长，大致已经历了内部牵制、内部控制制度、内部控制结构、内部控制整体框架四个阶段。随着人们对风险管理重要性的认识，现在已开始强调内部控制框架的建立应与企业的风险管理相结合，这应该说是内部控制发展的新阶段。通过对内部控制历史的追溯，我们会发现对内部控制的认识是一个不断演进的过程，它总是与特定的经济社会发展相联系，并在组织管理实践中不断得到升华。

由于我国企业的具体情况千差万别，对那些管理水平已接近或已达到国际水平，尤其是在国外上市的企业，可以借鉴 COSO 发布的《内部控制——整体框架》（著名的 COSO 报告）和美国《萨班斯法案》等最新的内部控制理论和规范。对国内大多数企业来说，考虑到企业的实际情况，依据财政部颁布的一系列内部控制规范来建立内部控制体系会更有用些。我国企业内部控制现在到底处在哪个阶段，企业的管理水平到底怎么样，应有一个清醒的认识。我们不排除跨越式发展，但必须看有没有可能。就如发达国家已进入信息化阶段，而我们还是要强调工业化和信息化建设，有些路必须走过来而不能跨过去。所以，我们一定要踏踏实实、一步一步地把内部控制建立健全起来，并使其真正发挥作用，以保障经济细胞——企业及整个经济和社会的持续健康运行。

国家审计署党组成员、总审计师



全面控制与风险管理丛书编委会

总 主 编：高雅青 李三喜

编委会核心成员：徐荣才 许建军 侯审文 解永生
王欧亚 王 帆 王 红 王 健
秦国伟 武占伟 冷洪峰 施莹华
鲍 良 张爱军 于雪霞 姚庚春
魏园园 张含光 于 丹 杨 靖
杨 青 高 歌 海 鹰 黄毅勤
滕 彬

企业内部控制基本规范	1
规范解析	1
问题思考	41
案例分析	41
企业内部控制应用指引第 1 号——组织架构	49
指引解析	49
问题思考	57
案例分析	57
企业内部控制应用指引第 2 号——发展战略	66
指引解析	66
问题思考	74
案例分析	74
企业内部控制应用指引第 3 号——人力资源	77
指引解析	77
问题思考	85
案例分析	86
企业内部控制应用指引第 4 号——社会责任	91
指引解析	91
问题思考	105
案例分析	105
企业内部控制应用指引第 5 号——企业文化	109
指引解析	109

问题思考	113
案例分析	113
企业内部控制应用指引第6号——资金活动	117
指引解析	117
问题思考	128
案例分析	128
企业内部控制应用指引第7号——采购业务	145
指引解析	145
问题思考	152
案例分析	152
企业内部控制应用指引第8号——资产管理	156
指引解析	156
问题思考	167
案例分析	168
企业内部控制应用指引第9号——销售业务	173
指引解析	173
问题思考	177
案例分析	178
企业内部控制应用指引第10号——研究与开发	181
指引解析	181
问题思考	188
案例分析	188
企业内部控制应用指引第11号——工程项目	191
指引解析	191

问题思考	207
案例分析	207
企业内部控制应用指引第 12 号——担保业务	211
指引解析	211
问题思考	220
案例分析	220
企业内部控制应用指引第 13 号——业务外包	224
指引解析	224
问题思考	235
案例分析	236
企业内部控制应用指引第 14 号——财务报告	238
指引解析	238
问题思考	250
案例分析	251
企业内部控制应用指引第 15 号——全面预算	255
指引解析	255
问题思考	263
案例分析	264
企业内部控制应用指引第 16 号——合同管理	272
指引解析	272
问题思考	284
案例分析	284
企业内部控制应用指引第 17 号——内部信息传递	287
指引解析	287

问题思考	293
案例分析	294
企业内部控制应用指引第 18 号——信息系统	296
指引解析	296
问题思考	308
案例分析	308
企业内部控制评价指引	311
指引解析	312
问题思考	328
案例分析	329
企业内部控制审计指引	333
指引解析	333
问题思考	357
案例分析	357
附件：三喜内部控制采访稿	363
内控融合：落地生根 润物无声	363
内控配套指引出台 落笔更需“落地”	368

企业内部控制基本规范

2008年5月22日财政部、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》(以下简称“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等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。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,是中国企业自己的内部控制标准。本规范的重大突破主要表现在:科学界定了内部控制的定义,重新定位了内部控制的目标体系,谨慎选择了内部控制的原则,借鉴发展了内部控制的要素,优化了内部环境的内容,引入了风险承受度概念,将控制活动定义为控制措施,将反舞弊机制放在了信息与沟通中,开创性地建立了内部控制实施机制,等等。本规范在企业内部控制规范化建设方面具有里程碑的意义,是中国企业构建内部控制体系的基本依据。当然,处于不断开放经济体系中的中国企业,面对外部环境、文化理念、管理层经营哲学、各种竞争等多方面的环境与因素,需将众多因素与风险纳入其内部控制体系控制范围予以考虑,应在本规范的基础上,结合自身情况构建适合企业自身的内部控制体系。

规范解析

1. 总则

1.1. 制定本规范的目的和依据

本规范第一条明确了制定本指引的目的和依据,可从以下三个方面来理解。

- (1) 本规范第一条明确制定本指引的目的和依据,是行文的规范做法。
- (2) 明确了制定本指引的目的是为了加强和规范企业内部控制,提高企业经营