

生产管理
内部控制



实操指导

图文版 企业内部控制 基本规范及 配套指引实施全案

QIYE NEIBU KONGZHI
JIBEN GUIFAN JI
PEITAO ZHIYIN SHISHI QUANAN

阎磊 主编

解读企业内部控制基本规范及配套指引法规
剖析企业内部控制基本规范及配套指引要点
梳理企业内部控制基本规范及配套指引流程
提供企业内部控制基本规范及配套指引范例

图文版
企业内部控制
基本规范及
配套指引实施全案

QIYE NEIBU KONGZHI
JIBEN GUIFAN JI
PEITAO ZHIYIN SHISHI QUANAN

阎磊 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制基本规范及配套指引实施全案 / 阎磊主编. — 北京: 中国工人出版社, 2014.6
ISBN 978-7-5008-5808-9

I . ①企… II . ①阎… III . ①企业内部管理—规范—中国 IV . ① F279.23-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 107577 号

企业内部控制基本规范及配套指引实施全案

出版人 李庆堂
责任编辑 张海元
责任校对 赵贵芬
责任印制 栾征宇
出版发行 中国工人出版社
地 址 北京市东城区鼓楼外大街 45 号 邮编: 100120
网 址 <http://www.wp-china.com>
电 话 (010) 62350006 (总编室) (010) 62005039 (营销出版部)
(010) 62382916 (职工教育分社)
发行热线 (010) 62005996 (010) 82075964 (传真)
经 销 各地书店
印 刷 北京睿特印刷厂
开 本 787毫米 × 1092毫米 1/16
印 张 22.25
字 数 439千字
版 次 2014年7月第1版 2014年7月第1次印刷
定 价 45.00元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社营销出版部联系更换
版权所有 侵权必究

前 言

内部控制是企业管理工作的基础，是企业持续健康快速发展的保证。管理实践证明，企业一切管理工作都是从建立和健全内部控制开始的；企业的一切决策都应统驭在完善的内部控制体系之下；企业的一切活动，都无法游离于内部控制之外。

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。良好的内部控制可以保证企业经营管理合法合规、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，促进企业实现发展战略。

为了规范上市公司的内部控制，我国政府出台了一系列法规，包括《企业内部控制基本规范》《企业内部控制规范配套指引》等，它们共同构成了中国企业内部控制规范体系。这一系列法规于2009年7月1日在上市公司中施行，同时鼓励非上市大中型企业执行。

从这些法规中可以看出，内部控制制度贯穿于企业管理经营的各个环节当中，是一项内容繁多、程序复杂的系统工程，也是建立现代企业制度的一项重要工作。要构建内部控制制度并不是一件简单的、容易的事情，有许多企业在这方面跌了跟头，花费了时间、精力、物力、财力，却没有取得较好的内控效果。为此，我们总结多年以来在内部控制制度建设方面取得良好效果的企业的先进经验，编辑此书。

本书首先对企业内部控制的概念和法律规定做总体的描述，然后对《企业内部控制基本规范》加以解读，重点则放在企业各项具体业务的内部控制制度和措施的建立之上。

本书最大的特点在于，对《企业内部控制基本规范》从实务的角度对内控建设流程进行了梳理，并且提供了大量的、具有实操性的内部控制范本。企业管理者可以此为蓝本，结合企业的实际情况进行个性化的修改，形成具有本企业特色的内部控制体系。同时，本书在对每一项具体业务的内部控制措施进行讲解后，都会附一份内部控制制度范本，供使用者参考。

本书由武汉大学民商法学博士阎磊（最高人民法院、中国社会科学院联合培养博士后）主持编写，北京市康达（深圳）律师事务所律师助理廖琳琳、叶永开进行核校。同时，参与编写和帮助的还有靳元、胡新桥、王爱欣、霍红、汪东、李景安、李建华、李李宁、鲁海波、周波、赵辉、刘雪花、刘少文、刘玮、宋春霞、况平、张凯、滕宝红等老师，全书最终由北京市康达律师事务所合伙人侯其锋审核完成。在此一并表示感谢！

目 录

第一章 企业内部控制概述

内部控制是企业管理工作的基础，是企业持续健康快速发展的保证。管理实践证明，企业一切管理工作都是从建立和健全内部控制开始的；企业的一切决策都应统驭在完善的内部控制体系之下；企业的一切活动，都无法游离于内部控制之外。

一、什么是内部控制	1
二、内部控制与风险管理	1
三、我国企业内部控制规范体系的构成	2

第二章 《企业内部控制基本规范》解读

自2009年7月1日起，我国首先在上市公司范围内施行《企业内部控制基本规范》（以下简称《基本规范》），这个被称为“中国版萨班斯法案”的《基本规范》是由财政部、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控规范。该规范也鼓励非上市的大中型企业执行。

一、基本规范制定的法律依据	4
二、基本规范的基本结构和具体内容	4
三、内部控制的目标	5
四、基本规范的基本原则	6
五、基本规范实施的责任主体及职责	6
六、内部环境的解读	8
七、风险评估的解读	9
八、控制活动的解读	11
九、信息与沟通的解读	19
十、内部监督的解读	20

第三章 企业内部控制评价

对企业内部控制的建立、实施进行评价，是优化企业内部控制自我监督机制的

一项重要制度安排，是企业内部控制的重要组成部分，与企业内部控制的建立、实施，共同构成有机循环。《企业内部控制评价指引》（以下简称《评价指引》）则促进了企业全面评价内部控制的设计与运行情况，规范了企业内部控制评价程序和评价报告，以揭示和防范风险。

一、内部控制评价的原则.....	22
二、内部控制评价的内容.....	23
三、内部控制评价的程序.....	24
实战范例 ××有限公司内部控制评价表.....	27
实战范例 ××股份有限公司20××年度内部控制评价报告.....	35

第四章 内部控制之组织架构

组织架构指引着力解决企业应如何进行组织架构设计和运行，核心是如何加强组织架构方面的风险管控。组织架构指引的主要内容包括：制定指引的必要性和依据，组织架构的本质、设计和运行过程中应关注的主要风险以及如何设计和运行组织架构等，分三章共十一条。

一、建立和完善组织架构的意义.....	39
二、组织架构设计和运行的主要风险.....	39
三、组织架构设计的内部控制.....	41
四、组织架构的运行.....	44
实战范例 ××公司组织架构内部控制制度.....	46

第五章 内部控制之发展战略

《企业内部控制应用指引第2号——发展战略》阐明了制定和实施发展战略的重要意义，明确了战略管理的流程和主要风险点，制定了战略分析、制定、实施、监控与调整各环节的控制措施，旨在防范和控制企业发展战略制定与实施中的重要风险，提高企业核心竞争力，推动企业健康可持续发展。

一、为什么要制定和实施发展战略.....	49
二、制定与实施发展战略应关注的风险.....	50
三、发展战略制定的内部控制.....	50
四、发展战略实施的内部控制.....	52
五、发展战略转型的内部控制.....	53
实战范例 ××企业集团战略管理制度.....	55

第六章 内部控制之人力资源

企业的组织架构和战略目标确定之后，人力资源管理就应当摆在重中之重的位置。《企业内部控制应用指引第3号——人力资源》，旨在促进现代企业重视人力资源建设、不断优化人力资源布局，形成科学的人力资源管理制度和机制，全面提升企业的核心竞争力。

一、人力资源指引的主要内容.....	58
二、人力资源管理应关注的主要风险与控制.....	59
三、人力资源的引进与开发控制.....	59
四、人力资源的使用与退出控制.....	62
实战范例 ××公司人力资源内部控制制度.....	63

第七章 内部控制之社会责任

履行社会责任是企业应尽的义不容辞的义务，也是企业的光荣使命。因此，在企业内部控制应用指引中，《企业内部控制应用指引第4号——社会责任》从实现企业与社会协调发展的要求出发，单独规定了社会责任指引，旨在强调企业发展中不能忘记履行社会责任。

一、企业为什么要履行社会责任.....	71
二、企业履行社会责任面临的主要风险.....	71
三、企业应当履行的社会责任.....	72
四、企业如何履行社会责任.....	75
实战范例 ××公司社会责任工作管理制度.....	76

第八章 内部控制之企业文化

企业文化是企业建立和完善内部控制的重要基础，企业文化建设可以为内部控制有效性提供有力保证。《企业内部控制应用指引第5号——企业文化》对企业文化的建设、培育及评估作出了规范。

一、加强企业文化建设应关注的风险.....	80
二、企业文化在企业发展战略中的作用.....	80
三、企业文化的培育.....	81
四、企业文化的评估.....	81
实战范例 ××公司企业文化建设制度.....	82

第九章 内部控制之资金活动

货币资金（以下简称“资金”）是指企业所拥有或控制的现金、银行存款和其他货币资金，是企业流动性最强、控制风险最高的资产，是企业生存与发展的基础。大多数贪污、诈骗、挪用公款等违法乱纪的行为都与货币资金有关。因此，为了加强企业对资金的内部控制，提高资金使用效益，保证资金的安全，防范资金链条断裂，企业必须加强对货币资金的管理和控制，建立健全货币资金内部控制，确保经营管理活动合法而有效。

一、资金的内部控制目标.....	89
二、资金的内部控制环境.....	90
三、资金管理涉及的主要风险.....	90
四、筹资活动的内部控制.....	91
五、投资活动的内部控制.....	94
六、资金营运活动内部控制.....	97
实战范例 ××公司货币资金内部控制制度.....	101
实战范例 ××公司对外投资管理制度.....	106
实战范例 ××企业集团筹资内部控制制度.....	113

第十章 内部控制之采购业务

采购是企业生产经营的起点，既是企业“实物流”的重要组成部分，又与“资金流”密切关联。采购流程的环节并不是非常复杂，但蕴藏的风险却是巨大的。《企业内部控制应用指引第7号——采购业务》对采购的主要流程进行了梳理，明确了采购业务的主要风险点，针对性地提出了相应的控制措施。

一、采购业务内部控制的目标.....	116
二、采购业务中重要的职务分离.....	117
三、采购业务的流程.....	117
四、采购业务各环节的风险点及管控措施.....	118
五、采购业务的后评估控制.....	124
实战范例 ××公司采购与付款内部控制制度.....	124

第十一章 内部控制之资产管理

资产管理贯穿于企业生产经营全过程，也就是通常所说的“实物流”管控。《企业内部控制应用指引第8号——资产管理》，着重对存货、固定资产和无形资产等资产提出了全面风险管控要求，旨在促进企业在保障资产安全的前提下，提高资产

效能。

一、资产管理应关注的风险	129
二、存货的内部控制	129
三、固定资产的内部控制	133
四、无形资产的内部控制	137
实战范例 ××公司固定资产内部控制制度	139
实战范例 ××公司存货内部控制制度	147
实战范例 ××公司无形资产日常管理内部控制业务流程	149

第十二章 内部控制之销售业务

销售业务是指企业出售商品（或提供劳务）及收取款项等相关活动。《企业内部控制应用指引第9号——销售业务》以促进企业销售稳定增长、扩大市场份额为出发点，提出了销售业务应当关注的主要风险以及相应的管控措施。

一、销售业务的流程	154
二、销售业务各环节的主要风险及管控措施	155
三、销售和收款业务关键控制点	160
实战范例 ××公司销售与收款内部控制制度	162

第十三章 内部控制之研究与开发

研究与开发是企业核心竞争力的本源，是促进企业自主创新的重要体现，是企业加快转变经济发展方式的强大推动力。《企业内部控制应用指引第10号——研究与开发》（以下简称“研究与开发指引”）构建了企业在研发活动立项、研究、开发、保护过程中内部控制的基本框架，明确了需要重点关注的风险控制点，旨在促进企业自主创新，增强核心竞争力，实现发展战略目标。

一、研究与开发中应关注的风险	165
二、研究与开发活动的流程	165
三、研究与开发活动的风险及管控措施	166
四、核心研发人员的内控管理	173
实战范例 ××公司技术研发管理内部控制制度	175

第十四章 内部控制之工程项目

工程项目投入资源多、占用资金大、建设工期长、涉及环节多、多种利益关系错

综复杂，是构成经济犯罪和腐败问题的“高危区”。针对工程项目的特点和存在的问题，《企业内部控制应用指引第11号——工程项目》全面梳理了立项、设计、招标、建设和竣工验收等主要流程，找出各流程环节的主要风险，并提出了相应的管控措施。

一、企业至少应当关注工程项目的风险.....	179
二、工程项目内控的职责分工与授权批准控制.....	179
三、工程立项的内部控制.....	180
四、工程设计的内部控制.....	183
五、工程招标的内部控制.....	184
六、工程建设的内部控制.....	186
七、工程验收的内部控制.....	191
实战范例 ××公司工程项目内部控制制度.....	193

第十五章 内部控制之担保业务

一些企业包括上市公司陷入担保怪圈和旷日持久的诉讼拉锯战，导致发生重大经济损失的案件时有发生。鉴于担保业务的“双刃剑”特征，《企业内部控制应用指引第12号——担保业务》对严控担保风险提出了一系列有针对性的管控措施。

一、担保业务应关注的风险.....	200
二、担保业务的职责分工与授权批准.....	200
三、担保业务的一般流程.....	201
四、担保业务的关键控制点和主要控制措施.....	202
实战范例 ××公司担保业务内部控制制度.....	207

第十六章 内部控制之业务外包

业务外包是企业利用专业分工优势，提高生产效率的经营形式之一。《企业内部控制应用指引第13号——业务外包》，对于业务外包行为进行规范，以防范业务外包的风险。

一、业务外包应关注的风险.....	212
二、业务外包的流程.....	212
三、业务外包的主要风险点及管控措施.....	213
实战范例 ××（集团）有限公司业务外包管理制度.....	218

第十七章 内部控制之财务报告

为了防范和化解企业法律责任，确保财务报告信息真实可靠，提升企业治理和经营管理水平，促进资本市场和市场经济健康可持续发展，应当强化财务报告内部控制。《企业内部控制应用指引第14号——财务报告》，就是为了引导和规范企业加强财务报告内部控制，防范财务报告风险。

一、财务报告内部控制的目标	224
二、财务报告应关注的风险	225
三、财务报告的编制流程	225
四、财务报告编制阶段的主要风险点及管控措施	226
五、财务报告对外提供阶段的主要风险点及管控措施	230
六、财务报告分析利用阶段的主要风险点及管控措施	231
实战范例 ××公司财务报告内部控制制度	233

第十八章 内部控制之全面预算

全面预算是指企业对一定期间的各项生产经营活动、投资活动、财务活动等作出的预算安排。《企业内部控制应用指引第15号——全面预算》旨在引导和规范企业加强全面预算管理各环节的风险管控，促进全面预算管理在推动企业实现发展战略过程中发挥积极作用。

一、全面预算管理应关注的风险	237
二、全面预算岗位分工与授权批准	237
三、全面预算的基本业务流程	238
四、预算流程的主要业务风险及控制措施	239
实战范例 ××集团公司业全面预算内部控制制度	245

第十九章 内部控制之合同管理

合同管理是企业用法律的手段管理企业经济行为的重要形式。《企业内部控制应用指引第16号——合同管理》旨在帮助企业规范当事人双方经营行为，维护自身合法权益、防控法律风险，促进实现内部控制目标。

企业与职工签订的劳动合同，不适用本章内容。

一、合同管理应关注的风险	250
二、合同管理的总体要求	250
三、合同管理的流程	251

四、合同管理的主要风险点及管控措施.....	252
五、合同管理的后评估控制.....	257
实战范例 ××公司合同管理内部控制制度.....	257

第二十章 内部控制之内部信息传递

内部信息传递是企业内部各管理层级之间通过内部报告形式传递生产经营管理信息的过程。《企业内部控制应用指引第17号——内部信息传递》（以下简称内部信息传递），突出强调了内部报告的形成、使用和评估，提出了内部信息传递应当关注的主要风险以及相应的管控措施。

一、内部信息传递应关注的风险.....	261
二、内部信息传递的总体要求.....	261
三、内部信息传递的流程.....	262
四、内部信息传递的主要风险点及管控措施.....	263
五、反舞弊.....	267
实战范例 ××公司内部信息传递管理制度.....	268

第二十一章 内部控制之信息系统

信息系统是指企业利用计算机和通信技术，对内部控制进行集成、转化和提升所形成的信息化管理平台。《企业内部控制应用指引第18号——信息系统》对信息系统的开发、变更、运行与维护控制提出了应当关注的主要风险以及相应的管控措施。

一、信息系统内控应关注的风险.....	271
二、信息系统内控的岗位分工与授权审批.....	272
三、信息系统开发的内部控制.....	273
四、信息系统运行与维护的内部控制.....	279
实战范例 ××公司信息系统内部控制制度.....	281

附 录

附录01：《企业内部控制基本规范》.....	289
附录02：企业内部控制评价指引.....	296
附录03：企业内部控制应用指引第1号——组织架构.....	299
附录04：企业内部控制应用指引第2号——发展战略.....	301

附录05：企业内部控制应用指引第3号——人力资源.....	302
附录06：企业内部控制应用指引第4号——社会责任.....	304
附录07：企业内部控制应用指引第5号——企业文化.....	306
附录08：企业内部控制应用指引第6号——资金活动.....	307
附录09：企业内部控制应用指引第7号——采购业务.....	311
附录10：企业内部控制应用指引第8号——资产管理.....	313
附录11：企业内部控制应用指引第9号——销售业务.....	315
附录12：企业内部控制应用指引第10号——研究与开发.....	317
附录13：企业内部控制应用指引第11号——工程项目.....	319
附录14：企业内部控制应用指引第12号——担保业务.....	323
附录15：企业内部控制应用指引第13号——业务外包.....	325
附录16：企业内部控制应用指引第14号——财务报告.....	327
附录17：企业内部控制应用指引第15号——全面预算.....	330
附录18：企业内部控制应用指引第16号——合同管理.....	332
附录19：企业内部控制应用指引第17号——内部信息传递.....	334
附录20：企业内部控制应用指引第18号——信息系统.....	336
参考文献.....	339

引言

内部控制是企业管理工作的基础，是企业持续健康快速发展的保证。管理实践证明，企业一切管理工作都是从建立和健全内部控制开始的；企业的一切决策都应统驭在完善的内部控制体系之下；企业的一切活动，都无法游离于内部控制之外。

一、什么是内部控制

《企业内部控制基本规范》中指出，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。内控是控制的一个过程，这个过程需要全员的参与，上到董事会、管理层、监事会，下到各级员工，都需要参与进来。

二、内部控制与风险管理

传统观点认为，“内部控制”只能控制内部风险，对外部风险无所作为，甚至认为只有“全面风险管理”（《中央企业全面风险管理指引》）才能够对内外部风险同时管控。这种观点严重地歪曲了内部控制的本意，《企业内部控制基本规范》第二十一条规定：企业开展风险评估，应当准确识别与实现控制目标相关的内部风险和外部风险，确认相应的风险承受度。

也就是说，“内部控制”包含了所有“全面风险管理”的要素：从企业的环境划分包括了内部、外部风险；从方法论划分上包括了风险辨识、风险分析、风险评价；从控制方式上来看有了控制活动、控制目标和控制措施；从结果来看风险评价和内控评价都是对于风险的评价，内控还多了一条对上市公司的“外部审计”要求。

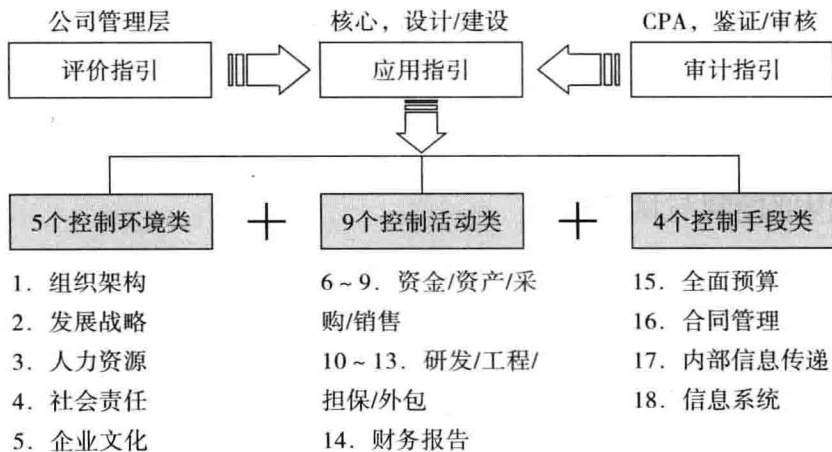
“内部控制”和“全面风险管理”正在走向全面融合，国内如此，国外也是如此。“内部控制”强调了在流程、制度上管控内部风险，对外部风险也有应对措施，比“全

面风险管理”的单纯风险管控措施更加实用、更具可操作性。

《企业内部控制基本规范》及3个《指引》是财政部、证监会、审计署、银监会、保监会和在2010年4月26日共同发布的。它充分考虑和借鉴了“全面风险管理”的基本内容，涵盖了“全面风险管理”的各个层面，提出了“以全面风险管理为导向的内部控制”概念。在合规的强制性上，证监会要求上市公司、拟上市公司都要开展内控，银监会要求商业银行也要逐步开展内部控制和风险管理，保监会也是如此。审计署则按照“以风险管理为导向”的审计原则，对内控体系中的缺陷进行内部评价和外部审计。

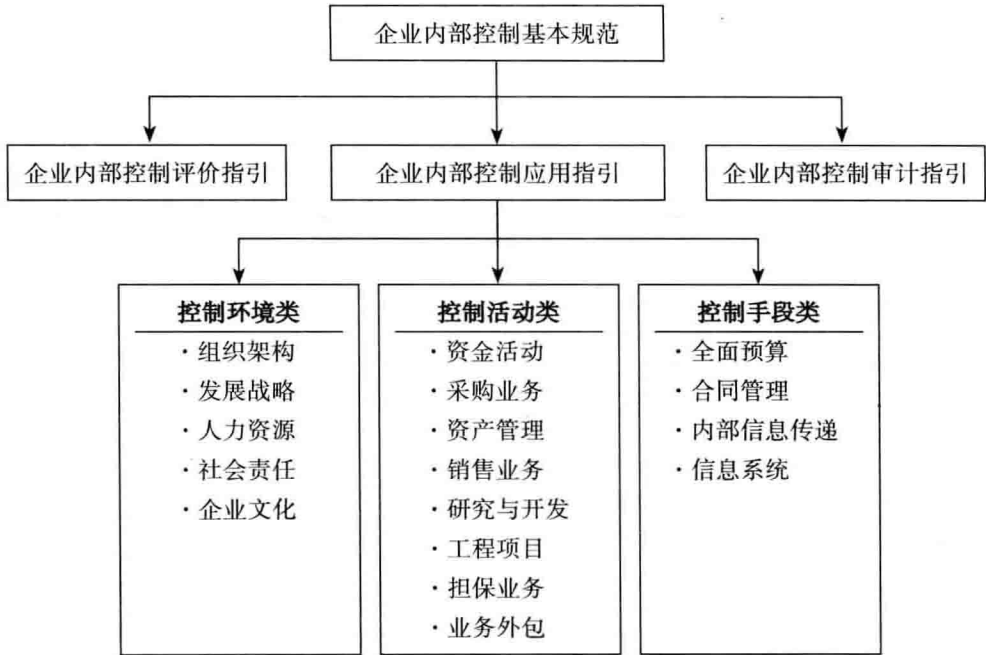
三、我国企业内部控制规范体系的构成

2010年4月26日，财政部会同证监会、审计署、银监会、保监会在北京联合发布了《企业内部控制规范配套指引》（如下图所示）。该配套指引由21项应用指引（当时发布了18项，涉及银行、证券、保险等业务的3项指引未发布）、《企业内部控制评价指引》与《企业内部控制审计指引》（两者以下合称为评价与审计指引）组成。该配套指引自2011年1月1日起首先在境内外同时上市的公司施行，自2012年1月1日起扩大到在上海证券交易所、深圳证券交易所主板上市的公司施行，并计划在上述施行公司的基础上，择机在中小板和创业板上市的公司中施行，同时，鼓励非上市大中型企业提前执行。



内部控制配套指引的结构

《企业内部控制规范配套指引》《企业内部控制基本规范》共同构成了中国企业内部控制规范体系，如下图所示。



企业内部控制基本规范体系的组成

《企业内部控制基本规范》解读

引言

自2009年7月1日起，我国首先在上市公司范围内施行《企业内部控制基本规范》（以下简称《基本规范》），这个被称为“中国版萨班斯法案”的《基本规范》是由财政部、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控规范。该规范也鼓励非上市的大中型企业执行。

《企业内部控制基本规范》中指出，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。内部控制的目标是合理保证企业经营管理合法合规、资产安全、财务报告及相关信息真实完整，提高经营效益合效果，促进企业实现发展战略。

一、基本规范制定的法律依据

与2001年颁布的《内部会计控制规范——基本规范》（以下简称“原内部控制规范”）相比，2009年7月1日起施行的基本规范的制定强调以提高企业内部控制与经营管理水平为准绳，以《中华人民共和国会计法》《中华人民共和国公司法》《中华人民共和国证券法》等法律法规为依据。

二、基本规范的基本结构和具体内容

基本规范共七章五十条，基本结构是：第一章总则，共十条；第二章内部环境，共九条；第三章风险评估，共八条；第四章控制活动，共十条；第五章信息与沟通，共六条；第六章内部监督，共四条；第七章附则，共三条。具体内容如下表所示。