



SUNYO ACADEMIC SERIES IN ACCOUNTING

三友会计论丛

第12辑

企业内部控制规范 实施机制研究

池国华 ● 著

Research on Implementation Mechanism of
Standard for Enterprise Internal Control





SUNYO ACCACCOUNTING IN ACCOUNTING

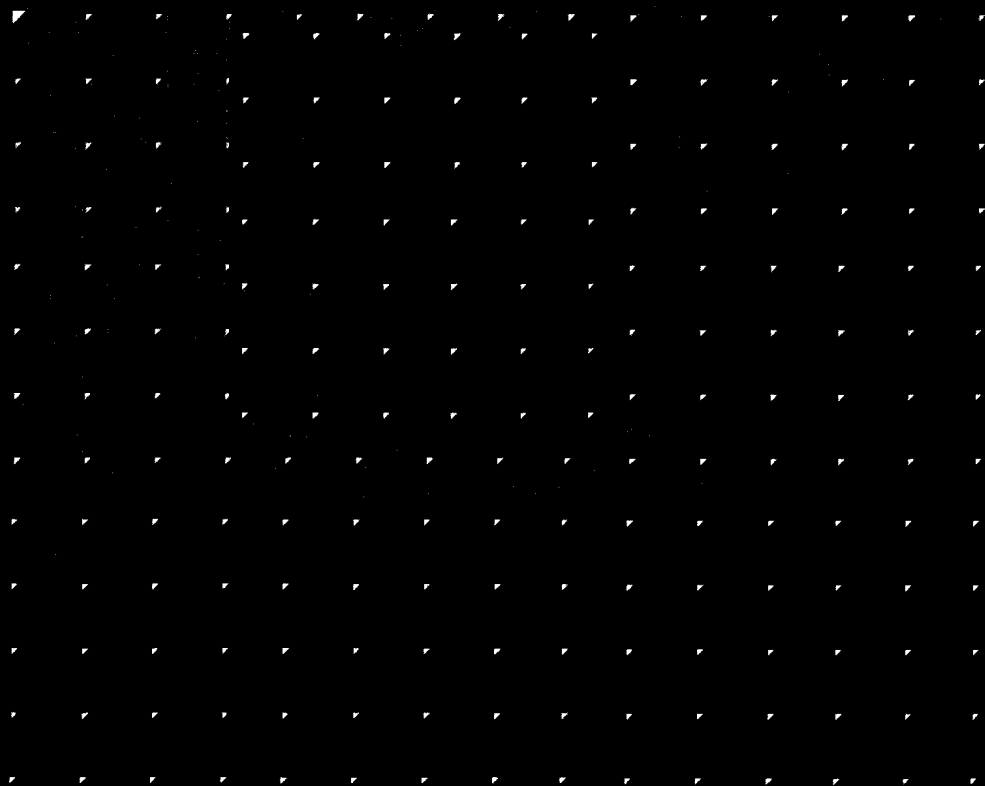
三友会计论丛

第12辑

企业内部控制规范 实施机制研究

池国华 ● 著

Research on Implementation Mechanism of
Standard for Enterprise Internal Control



© 池国华 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制规范实施机制研究 / 池国华著. —大连: 东北财经大学出版社, 2011. 5

(三友会计论丛·第12辑)

ISBN 978-7-5654-0340-8

I. 企… II. 池… III. 企业管理制度—研究 IV. F272.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 055484 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连理工印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 150mm×220mm

字数: 224 千字

印张: 8 7/8

印数: 1—1 500 册

2011 年 5 月第 1 版

2011 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 李 彬 包利华

责任校对: 贺 鑫

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0340-8

定价: 28.00 元

作者简介

池国华，男，1974年6月生，福建长汀人，管理学博士，厦门大学会计学博士后，东北财经大学会计学院教授。曾任东北财经大学会计学院财务管理系副主任，现任中国内部控制研究中心副主任，兼任财政部企业内部控制标准委员会咨询专家、中国会计学会会计教育专业委员会委员、中国会计学会财务成本分会理事、辽宁省会计学会理事等，系财政部全国会计学术领军（后备）人才、辽宁省高等学校优秀人才。主要从事公司理财与内部控制等领域研究，出版《EVA管理业绩评价系统模式》、《内部管理业绩评价系统设计研究》、《内部管理控制论》等著作；主编《企业价值评估》、《财务报表分析》、《公司理财》、《内部控制学》等教材；在《经济研究》、《管理世界》、《会计研究》、《审计研究》、《经济管理》、《南开管理评论》等期刊发表学术论文二十余篇；主持或参与国家自然科学基金、国家社会科学基金、教育部人文社科等十余项研究课题。获得辽宁省优秀教学成果奖一等奖、第四届中国高校人文社会科学研究优秀成果奖三等奖、中国会计学会优秀论文一等奖、辽宁省优秀博士论文奖、杨纪琬奖学金优秀博士论文奖、东北财经大学青年学者奖等奖励。

前 言

近年来，我国一些企业频频出现了财务舞弊、违规经营、风险失控事件，如中国华源集团会计造假、中航油新加坡公司违规投资造成巨额亏损、中信泰富惨遭 155 亿元的澳元汇兑损失、中海集团连续出现“资金门”事件、三鹿破产事件等等。这些事件的主要原因都可归结于内部控制的失效。内部控制越来越成为理论界和实务界关注的焦点。健全内部控制体系，完善风险管理，已经成为企业持续经营的必然选择。基于这样的背景，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会于 2008 年 6 月联合发布了我国第一部《企业内部控制基本规范》，于 2010 年 4 月又颁布了《企业内部控制应用指引》、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》。这意味着我国企业内部控制规范体系已经基本建成。该体系为我国大中型企业建立和实施内部控制体系提供了法规依据，同时确立了大中型企业建立和实施内部控制的基础框架。因此，如何结合自身情况实施内部控制规范就成为当前我国上市公司和非上市大中型企业所面临的一项重大而迫切的课题。

事实上，国内大多数大中型企业都已经建立相应的内部控制制度，然而为什么还会频频出现上述的内部控制失效事件呢？深入调查，可以发现其主要原因在于许多企业在实施内部控制的过程中出现了这样或那样的问题，比如实施思路混乱，缺乏明晰的目标和整体的规划，只关注作业控制，而忽视战略控制与管理控制，只注重制度设计，而不注重制度执行和制度的监督检查。那么，企业又应该如何解决这些典型问题呢？这是本书的研究目标，即以我国的企业内部控制规范和 COSO 的《企业风险管理——整合框架》为依据，采用规范研究与实证研究相结合的方法，构建一种具有普适性

和可操作性的企业内部控制规范实施机制，包括整体思路和具体设计两个层面，从而为我国大中型企业有效实施内部控制规范提供必要的指导与有益的参考。

为了达成这一目标，一方面需要借鉴国外相关研究成果，另一方面更需注重本土化研究，尤其是应该考虑我国企业不同于国外企业的环境因素，批判地吸收国外内部控制相关规则的合理成分，注重对中国企业内部控制实践的观察、总结和理论化的提炼，从而形成具有中国特色的内部控制实施机制，为我国企业内部控制的有效实施和持续改进提供切实可行的理论指导。

本书主要遵循“问题提出—理论分析—机制构建—实践应用”的研究逻辑，并采用了统计分析、案例研究等经验研究方法，以及归纳与演绎、历史与逻辑、分析与综合等规范研究方法。全书一共8章，其中，第1章导论属于问题的提出，强调了企业建立和实施内部控制的必要性与重要性；第2章、第3章、第4章则分别从历史、文献与现状等不同视角归纳了内部控制实施中存在的问题，并提出了解决的对策，为后文构建企业内部控制规范实施机制奠定了基础；第5章属于全书的核心，提出了一种基于战略导向和系统整合的企业内部控制规范实施机制，并通过华润集团6S管理体系的案例研究分析了这一实施机制在实践中应用的整体思路；第6章、第7章、第8章则分别强调的是实施机制不同层面的具体应用，分别阐述了管理控制、作业控制与内部控制评价这三个子系统的设计原理，其中，管理控制子系统设计提出应该以预算管理为主线，作业控制以收款业务为例说明了应收账款全程管理模式的设计与应用，内部控制评价则深入探讨了其系统构成、要素设计和整体方案。

本书的价值主要体现在为我国大中型企业实施内部控制规范提供了一种思路，这一思路可以概括为以环境为起点、以战略为导向、以系统整合为手段、以经营控制为主体、以管理控制为核心、

以内部控制评价为关键、以信息技术为支撑。当然，理论上也有所创新，如从新的角度诠释了内部控制的本质，提出内部控制是一种以公司治理实质化为前提的全员控制，一种以战略为导向的全面控制，一种以内部控制评价为关键的全程控制。内部控制的手段除了制衡与监督，还应该包含激励。本书还从内部控制目标角度界定了经营控制这一概念，并厘清了经营控制与其他类型控制之间的逻辑关系。

当然，作为一项探索性研究，本书所提出的框架思路和种种设想的应用效果还是有待于企业实践的进一步检验与证明。这也是本书研究的主要局限所在，也是笔者未来进一步研究的方向。从长远来看，企业内部控制规范的实施是一项复杂的持久的系统工程，未来笔者将继续关注这一领域，并期待有更大的突破。

需要特别指出的是，在本书的写作过程中，笔者参阅了国内外大量的书籍和文献，在此对这些书籍和文献的作者表示诚挚的谢意，对于文献标识中可能出现的疏漏表示真诚的歉意。由于本人水平有限，书中难免存在不足，祈望各位专家和读者批评指正。

池国华
2011年3月

目 录

1 导论：问题的提出与研究的思路	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究的思路	10
1.3 内容的安排	13
2 历史回顾：内部控制的演进及其启示	19
2.1 国外内部控制的历史演进	19
2.2 我国内部控制制度建设的历程	33
2.3 内部控制发展的启示	44
3 文献综述：内部控制概念、实施与评价	53
3.1 基于内部控制概念的文献综述	53
3.2 基于内部控制实施的文献综述	62
3.3 基于内部控制评价的文献综述	66
4 现状分析：中国企业的内部控制设计、执行与评价	76
4.1 基于信息披露角度的企业内部控制现状分析	76
4.2 基于公司失败角度的企业内部控制案例研究	91
4.3 我国企业内部控制实施问题总结	116
5 实施机制：战略导向与系统整合	122
5.1 企业内部控制规范实施的普遍性疑惑	122
5.2 企业内部控制规范实施机制的构建	124
5.3 企业内部控制规范实施机制的实践应用案例	133

6 管理控制：以预算管理为主线	150
6.1 预算管理是否真的过时了	150
6.2 如何正确认识预算管理	153
6.3 基于价值创造导向的预算目标分解与确立	165
6.4 提高预算控制力的三大途径	175
7 作业控制：以收款业务系统设计为例	184
7.1 应收账款管理的意义与目标	185
7.2 应收账款管理的思路及其选择	192
7.3 应收账款全程管理的主要做法	197
8 运行监督：以内部控制评价为关键	227
8.1 企业内部控制评价实践中存在的主要矛盾	228
8.2 企业内部控制评价系统构建基础	230
8.3 企业内部控制评价系统要素设计分析	236
8.4 企业内部控制评价系统设计整体方案	244
主要参考文献	250
后 记	270

1 导论：问题的提出与研究的思路

本章主要阐述内部控制对于我国企业的重要性，同时提出企业内部控制实施中需要研究的问题，指出企业内部控制规范实施机制研究的理论价值与实践价值；并在此基础上介绍本书的研究目标与研究思路、研究内容与研究方法。

1.1 问题的提出

1.1.1 研究背景

伴随着我国企业的迅猛发展，各种潜在风险也日益显现，尤其是在遭遇百年罕见的国际金融危机背景下，类似中航油新加坡公司因内部控制缺失或失效引发的巨额资产损失^①、财务舞弊、会计造假、经营失效，甚至公司失败等案例时有发生。正如企业内部控制标准委员会秘书长、财政部会计司司长刘玉廷（2010）所指出的那样，尽管加强企业内部控制并不一定就可以完全杜绝类似案例的发生，但缺乏有效的内部控制是万万不能的。企业只有建立和有效实施科学的内部控制体系，才能

^① 截至2008年10月底，央企从事金融衍生品业务合约市值为1 250亿元，形成了114亿元的浮动净亏损，见 <http://news.stockstar.com/wiki/topic/JL,20091203,00000783.xhtml>。

夯实内部管理基础、提升风险防范能力。在后金融危机时代，投资国际资本市场将成为不可逆转的潮流和趋势。面对国际市场经济竞争日趋激烈的复杂环境，我国企业要真正实现“走出去”的战略，必须苦练“内功”、强化内部控制，构筑“安全网”和“防火墙”，这样才能实现可持续增长。企业内部控制对于企业的重要性主要体现在以下方面：

1) 内部控制是企业实现管理现代化的科学方法

企业所追求的目标是生存、发展和获利，其中，生存是前提，获利是终极目标，发展是实现终极目标的有效路径。在现时期，企业要想在激烈的市场竞争中生存下去，并获得发展，最终实现获利，就需要建立现代企业制度。现代企业制度具有产权明晰、权责明确、政企分开、管理科学四项基本内容。它是以公司治理结构为核心的企业制度，明确划分了股东会、董事会、监事会和经理层的权力、责任和利益，从而形成相互的制衡关系。它实行的前提是所有权与经营权分离。由于两权分离，所有者与经营者之间不可避免地形成委托—代理关系。这种关系必然造成所有者在了解企业信息时处于不利地位，容易造成代理成本过高，导致“内部人控制”。为避免这种情况的出现，所有者必然要求建立完善的制度来监督经营者的行为，以保证所有者的权益不受侵害。

对于企业的经营者而言，要确保所有者授权经营资产的保值增值，就需要实施科学管理，而科学管理应该以战略管理为核心。战略是与企业目标相关联并且支撑其实现的基础，是企业与其组织环境相互作用以实现组织目标的综合性计划，是管理者为实现其企业价值最大化的根本目标而针对环境所做出的一种反应和选择。对一个企业而言，如果没有明确的战略规划，那么在激烈竞争的市场环境中就容易迷失方向；当然，有了明确的战略规划，也不一定就能

取得良好的经营业绩，因为战略目标的实现还需要取决于战略实施的程度。^①可见，战略的定位及其实施是贯穿企业整个经营过程的主线。对企业而言，战略定位是治理层所需要控制的，战略实施是管理层所需要控制的。企业正是通过有效和高效地利用其资源、保障信息真实、合法合规经营等一系列措施来实现企业战略的。因此，企业的经营者需要通过建立和实施内部控制来对战略定位与战略实施的过程加以控制，内部控制是确保企业实施战略从而保证组织目标实现的一种机制。

从我国目前来看，企业的发展越来越受到市场的制约。买方市场已经初步形成，市场竞争越来越激烈。市场越来越看重于高质量、多品种、名牌、低成本、规模经济的企业和产品，那种靠粗放型、高消耗、低质量、高成本来维持生产经营的企业将越来越受到市场的严峻挑战，越来越难以为继。这就迫使企业不得不苦练“内功”，即重视自身管理水平的提高，通过控制成本费用来确保利润目标的实现。我国企业环境所面临的另一种变化就是商品经营已经进入微利时代，以 2005 年中国电子行业为例，其利润总额达到 29.3 亿美元，利润率仅为 2.5%，而韩国仅三星集团的利润就达到约 60 亿美元，利润率为 10%。微利时代的到来促使许多中国企业开拓新的经营领域，寻求新的经营方式——资本经营。但是资本经营较之传统的商品经营更加充满风险，德隆事件、格林柯尔事件等一系列失败案例的曝光，无不显示出企业内部控制的重要性与紧迫性。再加上经济全球化、信息化、知识化的变化趋势，企业所面临的风险更加复杂和多变。如何规避和控制这些风险，除了企业高管层应具有高瞻远瞩的眼光外，更重要的是制度创新，其中最重要的内容就是建立和实施内部控制制度。总之，一个重视内部控制

^① 援引美国著名教授罗伯特·A. 安东尼等在其《管理控制系统》（赵玉涛等译，北京，机械工业出版社，2004）一书中所举的一组数据，超过 90% 以上的商业性以及非营利组织在战略实施过程中存在着问题。

的买方时代已经来临，如果企业再不重视内部控制，那就会被时代所淘汰。

内部控制是衡量现代企业管理的重要标志，是管理现代化的必然产物。随着企业对内加强管理，要保证企业正常运行和增值，就必须加强内部控制。同时，完善企业的各项规章制度并使之有效地施行，可以确保企业的产品质量符合市场的需求，最大限度地实现销售收入；可以确保企业资产的安全与完整，充分挖掘各项资产的潜力，降低消耗；可以提高资产的利用效率，保证投入产出比率达到最优；可以确保企业提供真实可靠的各类信息，特别是会计信息，为吸引投资、扩大规模创造良好的声誉。

从目前状况看，一些企业发展到一定阶段后，企业的资金、人员、市场等发展到了一定的规模，企业的机构设置、财务管理水平和人力资源的配备等方面不能适应企业进一步发展的需要，出现了企业资金、人员失控现象，失控往往导致企业的崩溃。从严管理企业，实现管理创新，使传统的管理模式向现代企业管理过渡，加强内部控制是企业实现管理现代化的科学方法。建立和健全内部控制制度是企业发展的必然结果。

2) 内部控制是防治会计信息失真的有效途径

在市场经济环境中，会计信息的重要性和作用，已日益被人们所认识。无论是国家的宏观经济调控和监管、投资者的投资决策、债权人的信贷决策，还是企业管理当局的管理决策，都要以会计信息为依据；在两权分离的企业里，经营者向投资者报告受托责任的履行过程和履行结果，需要以会计信息为依据；在国家、企业所有者、企业经营者和企业员工之间的利益分配，需要以会计信息为依据。因此，会计信息的真实性，成为相关各方利益的焦点。然而我国的会计信息质量不容乐观，会计信息失真现象普遍存在。

就上市公司而言，发生过“琼民源”、“四川红光”、“东方锅炉”、“蓝田股份”、“银广夏”等会计造假案。尤其是“银广夏”

造假案，对股票市场影响巨大，危害深远。使投资者对股市失去信心，股票价格连续暴跌。股票市场长期不景气，与此不无关系。上市公司如此，非上市企业也存在这样的现象。财政部 2007 年公布的《会计信息质量检查公告（第十三号）（节选）》指出：

检查发现，部分国有企业会计核算和财务管理有待规范，个别企业甚至存在严重的会计违规行为。天津市天海集团有限公司会计信息严重失真，财务管理相当混乱，将利用外国政府贷款购置的价值 7.2 亿元的船舶长期挂往来账，未纳入固定资产核算。其下属子公司天津市海运股份有限公司连续两年伪造银行存款 1.5 亿元，以隐瞒大股东占用上市公司资金的问题。黑龙江省电力有限公司 2005 年通过虚构售电量，虚增收入 5.1 亿元。

检查发现，少数上市公司利用少计成本费用、关联方交易等手段粉饰业绩。浏阳花炮股份有限公司为了避免 2003 年、2004 年连续亏损，将以前年度发生的费用 1 859 万元及欠缴税款 786 万元推迟计入 2005 年度。航天通信控股集团股份有限公司 2003 年至 2005 年划出资金通过其他单位进行周转，虚增利润 3 110 万元。

检查发现，部分房地产企业在会计核算、银行信贷、税款缴纳等方面存在较多违规问题。厦门国源房地产开发有限公司编制虚假会计报表并串通会计师事务所出具虚假审计报告，违规获取银行贷款 3 300 万元。海南金邦实业有限公司 2005 年度实现销售收入 3.2 亿元，而会计报表反映收入为零，也未按规定预缴企业所得税。

检查还发现，部分会计师事务所特别是中小会计师事务所内部质量控制薄弱，存在审计程序不到位甚至故意出具虚假审计报告的情况。甘肃合盛会计师事务所未到被审计单位现场取证，在未实施必要审计程序的情况下，出具了无保留意见审计报告；青海华翼会计师事务所内部质量控制混乱，伪造注册会计师的签名、盖章，违规出具审计报告；山西世纪会计师事务所未保持应有的职业谨慎，对企业账表严重不符等问题未予以关注，出具了严重失实的审计报

告。具有证券资格的事务所在执业中也暴露出审计程序不到位、专业判断失误等问题，如湖南开元会计师事务所对被审计单位在不同下属公司之间随意划转营业费用 1.15 亿元、违规通过个人账户存取货款 1.91 亿元和备用金 2.89 亿元等问题未在审计报告中予以披露。

一般而言，内部控制包括会计控制和管理控制，而会计控制运行的有效性与会计信息的质量直接挂钩，也就是说，会计信息失真必然伴随着内部控制失效。美国安然造假案之后，为了治理会计信息失真，美国颁布了《萨班斯—奥克斯利法案》（Sarbanes-Oxley Act，简称《萨班斯法案》），其中规定 CEO/CFO 必须对公开披露的财务报告（年报和季报）进行个人书面认证。认证内容包括：（1）本人审查了报告。据本人所知，报告不存在有关重要事实的虚假陈述、遗漏或者误导，符合《证券交易法》的相关要求。（2）在关于公司的财务状况和经营成果的所有重要方面，报告所含的财务陈述和信息均为公允表达。在内部控制方面，本人已经向公司外部审计和审计委员会披露了内部控制系统设计和运行的一切重大缺陷以及以往发生的、牵涉公司要员的欺诈行为。（3）本人负责建立和运行公司内部控制系统，在报告提交前 90 天内评估了内部控制系统的有效性，确认系统能够有效提供重要信息。（4）若内部控制系统发生重大变化，CEO/CFO 须声明哪些因素导致了内部控制系统的重大变化，是否已经采取措施纠正内部控制系统的缺陷。由此可以看出，内部控制对会计报告真实性的重要作用。内部控制是防治会计信息失真的有效途径，这是国内外公认的措施（龚杰、方时雄，2006）。

3）内部控制也是遏制经济犯罪的必要手段

近年来，各级经侦部门充分发挥职能作用，严厉打击各种经济犯罪活动，侦破了一大批大要案件，抓获了一大批经济犯罪嫌疑人，为国家、集体和人民群众挽回了大量的经济损失，取得了显著

的成绩。但当前经济犯罪活动依然相当猖獗，经济犯罪形势依然十分严峻，经济犯罪案件还处于高发态势，经济犯罪总量居高不下，犯罪种类不断增多，涉及的领域和地域也在不断扩大。可以说，对经济犯罪仅靠“打击”这一手硬是不行的，必须同时使“防范”这一手也硬起来，实现“打防结合、以防为主、标本兼治”的方针，才能从源头上控制犯罪，遏制经济犯罪的发生。

经济犯罪都有一个共同的特点，即罪犯所在单位的内部控制比较薄弱，甚至根本没有。任何人的自觉性都是有限的，无数事实反复证明：失去控制的权力必然产生贪污腐败和违法犯罪。因此，要减少违法犯罪的机会和条件，加强各单位的内部控制制度建设是重要举措之一。只有在有效的内部控制环境下工作和生活，人们才有可能守法和遵守道德，否则就极有可能贪欲膨胀，走上违法犯罪的道路。因此，高尚的道德和自觉的守法大多产生于比较健康有效的内部控制环境中。所以说，内部控制是遏制经济犯罪的必要手段。

总而言之，内部控制的完善不是一朝一夕的，企业应提高对内部控制的重视，建立和完善企业的内部控制，让内部控制在企业经营管理中真正发挥其应有的作用，促进企业的发展，从而改变当前企业由于内部控制缺失或失效造成的大量造假、会计信息失真、财务舞弊、经济犯罪等现象，以维护正常的社会经济秩序，让内部控制制度成为企业化解风险、创造效益的武器。

1.1.2 研究问题

那么，对于企业而言，又应该如何正确建立和有效实施内部控制呢？是否存在可供大多数大中型企业借鉴和利用的应用模式呢？这就是本书试图解决的主要问题。

从国际视野观察，进入新世纪以来，国外安然、世通等一批巨人企业的相继倒下，引发了人们对企业内部控制与风险管理的反思。这种反思的结果直接导致了2002年的《萨班斯法案》的颁布

和2004年COSO的《企业风险管理——整合框架》的出台。《企业风险管理——整合框架》进一步拓展了内部控制内涵，更加强调风险管理，并为实现主体的战略、经营、报告和合规四种类型的目标提供合理保证。诚然，企业风险管理整合框架并没有完全取代内部控制整合框架，而是涵盖和拓展了后者（方红星，2006）。虽然《企业风险管理——整合框架》有力地推动了内部控制的发展，但关键还在于企业如何深入理解并将其有效运用到内部控制实践中（李明，2007）。

近年来，我国相继发生的德隆危机、伊利股份、创维数码、四川长虹、中航油新加坡公司事件等失败案例或重大丑闻，或多或少都与企业风险管理缺失有关（金瓯昉等，2005）。另外，根据相关媒体报道，2010年6月底“中航油新加坡公司事件”的主角陈久霖悄然复出（陈久霖曾经造成国有资产5.5亿元的损失）。为此，社会舆论纷纷指责陈久霖，同时质疑国资委的问责制度和央企高管任命方式。但实际上，自2005年以来，我国国内市场类似的案件依然层出不穷：中国中铁曾被曝出近20亿元的汇兑损失；中信泰富惨遭155亿元的澳元汇兑损失；中国远洋因签订远期运费协议而产生近40亿元的浮亏；中海集团连续出现“资金门”事件导致约4亿元资金悄然流失；国际航空、东方航空等均曾在航油套期保值中出现大幅度亏损……与“中航油新加坡公司事件”不一样的是，对于上述类似的事件，相关责任人在国内并未受到任何惩戒，一些公司甚至收到了巨额补贴。^①人们在反思国有企业管理体制的同时，其实更应该关注我国上市公司普遍存在的有内部控制制度却缺乏持续监督的现象。事实上，包括中航油公司在内，所有的社会公众公司都制定了一整套的内部控制制度，有的甚至不惜代价聘请国

^① 马红漫：《陈久霖沉浮折射国企行政监管制度漏洞》，载《南方都市报》，2010-06-24。