

会计人员继续教育“名师课堂”系列丛书

# 企业内部控制 基本规范及配套指引解读



QIYE NEIBU KONGZHI  
JIBEN GUIFAN JI PEITAO ZHIYIN JIEDU

组编 东奥会计在线

编著 王生根



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

会计人员继续教育“名师课堂”系列丛书

# 企业内部控制基本规范及配套指引解读

---

组 编 东奥会计在线

编 著 王生根



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

**图书在版编目(CIP)数据**

企业内部控制基本规范及配套指引解读/王生根 编著. —北京:  
北京大学出版社, 2011. 4

(会计人员继续教育“名师课堂”系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 301 - 18738 - 8

I. 企… II. 王… III. 企业管理 - 规范 - 中国  
—继续教育—教学参考资料 IV. F279. 23 - 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 055919 号

**书 名: 企业内部控制基本规范及配套指引解读**

**著作责任者: 王生根 编著**

**责任编辑: 靳兴涛 陈莉**

**版式设计: 张丽华**

**标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 18738 - 8/F · 2758**

**出版发行: 北京大学出版社**

**地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 邮编: 100871**

**网 址: <http://www.pup.cn>**

**电子信箱: [pw@pup.pku.edu.cn](mailto:pw@pup.pku.edu.cn)**

**电 话: 东奥会计在线客服热线 010 - 62115588, 400 - 628 - 5588**

**印 刷 者: 保定市中国画美凯印刷有限公司**

**经 销 者: 新华书店**

710 毫米 × 1000 毫米 16 开本 13.5 印张 240 千字

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

**定 价: 26.00 元**

---

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

# 编委会成员名单

主 编

王生根

## 编委会成员

王伟义      蒋谊颖      盛 娟

杨 玲      魏儒锋

# 前 言

2010年4月15日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制配套指引》。该配套指引包括《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》，随着相关政策法规的完善落实和企业内控实施时间表的确定，企业推动内部控制体系建立已经刻不容缓。进一步宣传贯彻企业内部控制制度建设，是财政会计管理部门2011年的重点工作，也是2011年会计人员继续教育培训的重点内容。

有鉴于此，为帮助大家更快更好地掌握内部控制体系，尽早应用到实践工作领域中，我们委托国内集内部控制操作和理论教学研究经验于一身的王生根副教授，编写了这本《企业内部控制基本规范及配套指引解读》。

在编写本书时，力求体现以下几项原则：

## 一、理论与实践结合

基于内部控制理论的基础上，本书作者以十多年从事内部控制设计、管理咨询的执业经验，结合二十多年的内部控制课程教学体会，以注册会计师从事大中型企业的相关内部控制实务为例，阐述了内部控制应用、评价和审计最基本的实务操作技能方法。本书最大的特点是突出内部控制实务，注重动手能力的培养，实务部分尽可能贴近工作实际。其中，“案例导入”、“框架结构”和“问题解答”是本书的核心实务内容。

## 二、贴近实务操作

与内部控制理论相比，本书更具可操作性。其中很多实例可作为会计工作者及审计工作者今后从事会计、审计工作的基础，与实际操作中所涉及的工作十分相似。

## 三、图文并茂

本部分结合多年的工作和教学经验及心得，阐述深入浅出、通俗易懂，运用大量实例和图表，帮助会计人员理解掌握知识的关键点，让会计人员能更好地解决日常工作中碰到的疑难问题。本书试图通过简明扼要的图示方式把内部控制的理论和方法融会贯通于讲解之中。

本书既可以用作会计人员及会计师事务所后续教育培训教材，又可作为相关会计从业人员的业务手册，还可以作为大专院校教学和学生、非执业会员、注册会计师考生的自学参考用书。

教材编委会  
2011年4月

# 目 录

## 企业内部控制基本规范及配套指引解读

<b>第一章 导读</b> .....	(3)
第一节 企业内部控制规范的出台背景 .....	(3)
第二节 中国企业内部控制规范体系 .....	(3)
第三节 中国企业内部控制规范体系的施行时间 .....	(4)
第四节 中国企业内部控制体系的重大创新 .....	(4)
第五节 企业在实施内部控制体系中的主要任务 .....	(5)
<b>第二章 企业内部控制基本规范</b> .....	(7)
第一节 案例导入 .....	(7)
第二节 框架结构 .....	(10)
第三节 问题解答 .....	(10)
<b>第三章 企业内部控制应用指引</b> .....	(25)
第一节 案例导入 .....	(25)
第二节 框架结构 .....	(28)
第三节 问题解答——企业层面内部控制 .....	(29)
第四节 问题解答——业务层面内部控制 .....	(42)
<b>第四章 企业内部控制评价指引</b> .....	(103)
第一节 案例导入 .....	(103)
第二节 框架结构 .....	(110)
第三节 问题解答 .....	(111)
<b>第五章 企业内部控制审计指引</b> .....	(128)
第一节 案例导入 .....	(128)
第二节 框架结构 .....	(129)
第三节 问题解答 .....	(129)

## 附 录

<b>附录一 企业内部控制基本规范</b> .....	(135)
<b>附录二 关于印发企业内部控制配套指引的通知</b> .....	(143)
<b>企业内部控制应用指引</b> .....	(144)
企业内部控制应用指引第1号—组织架构 .....	(144)
企业内部控制应用指引第2号—发展战略 .....	(147)
企业内部控制应用指引第3号—人力资源 .....	(149)

企业内部控制应用指引第 4 号—社会责任 .....	(151)
企业内部控制应用指引第 5 号—企业文化 .....	(154)
企业内部控制应用指引第 6 号—资金活动 .....	(156)
企业内部控制应用指引第 7 号—采购业务 .....	(160)
企业内部控制应用指引第 8 号—资产管理 .....	(163)
企业内部控制应用指引第 9 号—销售业务 .....	(167)
企业内部控制应用指引第 10 号—研究与开发 .....	(169)
企业内部控制应用指引第 11 号—工程项目 .....	(171)
企业内部控制应用指引第 12 号—担保业务 .....	(176)
企业内部控制应用指引第 13 号—业务外包 .....	(179)
企业内部控制应用指引第 14 号—财务报告 .....	(181)
企业内部控制应用指引第 15 号—全面预算 .....	(184)
企业内部控制应用指引第 16 号—合同管理 .....	(187)
企业内部控制应用指引第 17 号—内部信息传递 .....	(190)
企业内部控制应用指引第 18 号—信息系统 .....	(192)
<b>企业内部控制评价指引 .....</b>	<b>(195)</b>
<b>企业内部控制审计指引 .....</b>	<b>(199)</b>

# 企业内部控制基本规范及配套指引解读





## 第一章 导 读

### 第一节 企业内部控制规范的出台背景

2004年年底和2005年6月,国务院领导同志连续就强化企业内部控制问题作出重要批示,明确要求“由财政部牵头,联合证监会及国资委,积极研究制定一套完整公认的企业内部控制指引”。

2006年7月15日,根据国务院领导的有关批示,财政部、国资委、证监会、审计署、银监会、保监会等部门联合发起成立企业内部控制标准委员会,开始研究制定具有统一性、公认性和科学性的企业内部控制规范。

2008年5月22日,财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制基本规范》,是我国企业内部控制建设的重要里程碑。

2010年4月15日,财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制配套指引》,包括18项《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》,连同此前发布的《企业内部控制基本规范》,标志着适应我国企业实际情况、整合国际先进经验的中国企业内部控制规范体系基本建成。也标志着“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、层次分明、衔接有序、方法科学、体系完备”的企业内部控制规范体系建设目标基本建成,是继我国企业会计准则、审计准则体系建设并有效实施之后的又一项重大系统工程,也是财政、审计、证券监管、银行监管、保险监管和国有资产监管部门贯彻落实科学发展观、服务经济发展方式转变的重大举措。

为了加强和规范企业内部控制,提高企业经营管理水平和风险防范能力,促进企业可持续发展,维护社会主义市场经济秩序和社会公众利益,执行上述规范的企业,应当对本企业内部控制的有效性进行自我评价,披露年度自我评价报告,并可聘请会计师事务所对内部控制的有效性进行审计。随着相关政策法规的完善落实和企业内部控制实施时间表的确定,企业推动内部控制体系建设已经刻不容缓。

### 第二节 中国企业内部控制规范体系

基本规范在企业内部控制规范体系中处于最高层次,起统驭作用。确立了企业建立与实施内部控制体系基本的框架,规定了内部控制的定义、目标、原则、要素等基本要求,是制定《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》的基本依据。

配套指引由21项《企业内部控制应用指引》(目前发布18项,涉及银行、证券和保险等业务的3项指引暂未发布)、《企业内部控制评价指引》和《企业内部

控制审计指引》组成。其中,《企业内部控制应用指引》是对企业按照内部控制原则和内部控制“五要素”建立健全本企业内部控制所提供的指引,在配套指引乃至整个内部控制规范体系中占据主体地位;《企业内部控制评价指引》是为企业管理层对本企业内部控制有效性进行自我评价提供的指引;《企业内部控制审计指引》是为注册会计师和会计师事务所执行内部控制审计业务的执业准则。三者之间既相互独立,又相互联系,形成一个有机整体,如图1-1所示。

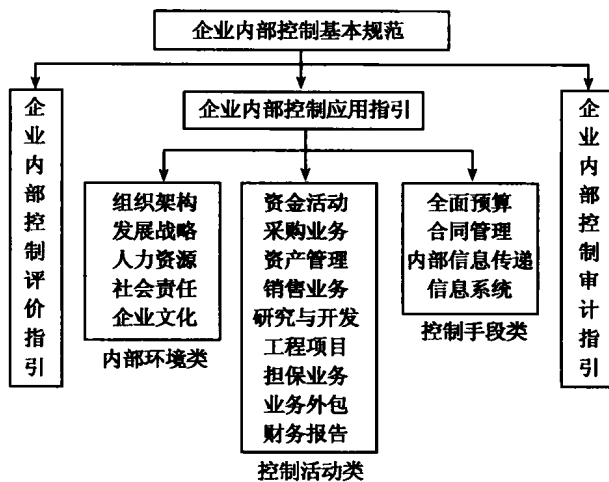


图 1-1 中国内部控制规范体系

### 第三节 中国企业内部控制规范体系的施行时间

表 1-1 中国企业内部控制规范体系的施行时间

施行时间	施行范围
自 2011 年 1 月 1 日起	在境内外同时上市的公司施行
自 2012 年 1 月 1 日起	在上海证券交易所、深圳证券交易所主板上市公司施行
择机	在中小板和创业板上市公司施行
随时	鼓励非上市大中型企业提前执行

### 第四节 中国企业内部控制体系的重大创新

企业内部控制配套指引具有以下鲜明特点:第一,既细化了基本规范的各项要求,又构建了完备的指引体系。第二,既具有中国适应性,又具有国际先进性。第三,既适应了国际金融危机后社会对内部控制审计提出的新要求,又切实考虑了注册会计师风险责任的可承担性。第四,既抓住有利时机推动内部控制规范的实施,又区别对待作出积极稳妥的实施安排。中国企业内部控制规范体系的重大

创新表现如表 1-2 所示。

表 1-2 中国企业内部控制规范体系的重大创新

内控规范	重大创新
《企业内部控制基本规范》	一是科学界定了内部控制的定义 二是重新定位了内部控制的目标体系 三是谨慎选择了内部控制的原则 四是借鉴发展了内部控制的要素 五是优化了内部环境的内容 六是引入了风险承受度概念 七是将控制活动定义为控制措施 八是将反舞弊机制调整在信息与沟通之中 九是将监控改为内部监督 十是开创性地建立了内部控制实施机制的十大创新
《企业内部控制配套指引》	一是主体创新 二是制系创新 三是制度创新 四是要求创新

## 第五节 企业在实施内部控制体系中的主要任务

基本规范对内部控制及其目标、原则、要素等进行了明确，但是企业应如何应对，如何依据该规范及其三个指引进行实务操作，确实防范和规避企业的风险，将是企业面临的一个重要课题。根据中国企业内部控制规范体系，企业至少应完成三项工作，具体内容和要求如表 1-3 所示。

表 1-3 企业的主要任务

企业角色	主要内容	内部控制要求
建立并实施本企业的内部控制	1. 围绕规范体系开展学习和培训； 2. 加强组织领导，建立专职部门； 3. 梳理各项业务流程，加强关键控制； 4. 升级、完善信息系统等配套措施； 5. 制定内部控制制度并组织实施。	《企业内部控制基本规范》 “第二条……企业参照本规范建立与实施内部控制。”
编制和披露本企业内部控制自我评价报告	1. 制定内部控制评价工作方案； 2. 实施现场测试，认定内部控制缺陷； 3. 编制和披露内部控制自我评价报告。	《企业内部控制评价指引》 “第二条 企业董事会或类似权力机构对内部控制的有效性进行全面评价，形成评价结论，出具评价报告。”

续表

企业角色	主要内容	内部控制要求
聘请会计师事务所对本企业内部控制的有效性进行审计	1. 聘请会计师事务所对企业财务报告内部控制的有效性进行审计； 2. 披露非财务报告内部控制的重大缺陷。	《企业内部控制基本规范》 “第十条 接受企业委托从事内部控制审计的会计师事务所，应当根据本规范及其配套办法和相关执业准则，对企业内部控制的有效性进行审计，出具审计报告……”

例如，股份公司内部控制组织机构如图 1-2 所示。

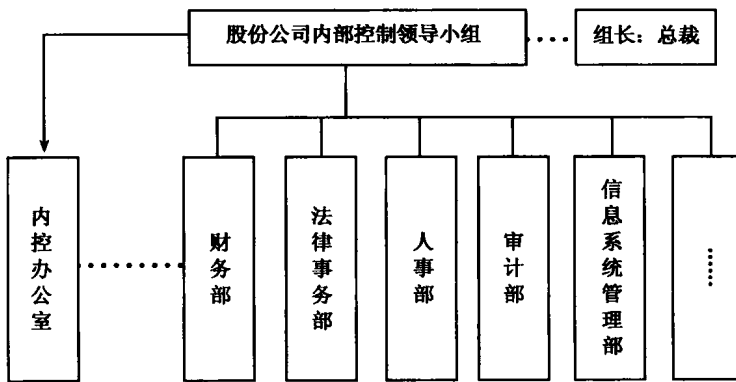


图 1-2 股份公司内部控制组织机构

## 第二章 企业内部控制基本规范

### 第一节 案例导入

#### 【案例】

#### 中航油事件

2004年12月，中国航油集团唯一的海外公司——中国航油（新加坡）股份有限公司发布了一个令人震惊的消息：

因石油衍生产品交易，  
总计亏损5.5亿美元。

图1-3 中航油事件

2004年12月，中国航油集团唯一的一家海外公司——中国航油（新加坡）股份有限公司（以下简称中航油）发布了一个令人震惊的消息：这家新加坡上市公司因石油衍生产品交易，产生了5.5亿美元的巨额亏损，致使曾作为明星企业的中航油向新加坡法院申请破产保护。该公司自1997年以来，凭借对国内进口航油市场的实质性垄断，净资产由16.8万美元增加至2003年的1.48亿美元，6年增长762倍，成为股市上的明星。其总裁陈久霖也被评为“亚洲经济新领袖”。中航油事件被认为是继1995年巴林事件后最大的经济丑闻。

事实上，中航油的内部体系在形式上是一直存在的。而且中航油曾聘请安永会计师事务所为其编制《风险管理手册》，专门设有由7人组成的风险管理委员会及软件监控系统。因此，造成中航油巨亏的根本原因是在于企业集团内部控制失控。

中国航油集团向中航油董事会派驻了4名成员，其中包括陈久霖，而他以集团副总经理的身份兼任中航油董事和执行总裁。但事实上，集团公司出于对陈久霖的信任，让他在实质上成为了集团公司派驻中航油的全权代表和实际监管者。同时，他在任职期间，曾两度调开集团公司派驻的财务经理，从当地另聘财务经理，且只听命于他一人。由此可见，中航油不论是在决策、监管层还是在管理层，都没有很好地形成实质上的权力制衡。

中航油总裁陈久霖在获悉公司在2004年第一季度出现580万美元的账面亏损后，决定不按照内部风险控制的规则进行斩仓止损，也不在市场做任何信息的披露，而是继续扩大仓位。为了避免实际亏损，他将交割日延后至2005年和2006年，并不断加大仓位，但对风险没有做必要的对冲处理，也没有对交易设立上限，

孤注一掷，赌油价回落。但到2004年10月，公司亏损累计达到18000万美元，公司流动资产耗尽。于是，陈久霖向集团公司汇报亏损并请求救助。而中航油集团竟没有阻止中航油的违规行为，也不对风险进行评估，就以私募方式卖出部分中航油股份来“挽救”中航油。

根据中航油的《风险管理手册》以及风险管理委员会、软件监控系统的规定，风险控制的基本结构是：实施交易员、风险控制委员会、审计部、总裁、董事会层层上报，交叉控制，每名交易员损失20万美元时要向风险控制委员会报告，征求他们的意见；当损失达到35万美元时要向总裁报告，征求他的意见，在得到总裁的同意后才能继续交易；任何导致50万美元以上的交易将自动平仓。而中航油总共有10位交易员，如果严格按照《风险管理手册》执行，损失的最大限额应是500万美元（10位交易员 $\times$ 50万=500万）。但是，中航油最终亏损额高达55000万美元。从中可以得出，中航油在制定政策方面不惜投入，但在执行方面却非常不到位。中航油总裁陈久霖在获知2004年第一季度已出现580万美元的账面亏损后，他决定不按照内部风险控制的规则进行斩仓止损，而是继续扩大仓位。不然，中航油不会在衍生品交易市场不断失利，并导致最终的破产。

国家于2001年颁布实施了《国有企业境外期货套期保值业务管理办法》。在此管理办法中规定不得从事以营利为目的的投机交易，不能在风险极大的海外市场进行交易，交易总量不得大大超过现货交易总量。中航油从2003年下半年起在海外市场进行石油衍生品的交易，并且交易总量大大超过现货交易总量。中航油在这三方面的规定上均明显违背了国家的规定。而母公司在子公司进行了此项违规活动一年多后（即2004年10月）才得知。由此可看出中航油集团公司和中航油之间的信息沟通不顺畅和会计信息的失真。

中国航油集团是中航油的大股东。作为一家中央级企业，本应该严格执行国家有关制度规定，严格规范子公司行为，对其进行监控，以确保国有资产保值和增值。中国航油集团公司作为连接政府与海外子公司的桥梁，本起着政策的传递和对子公司监督执行的作用。而由上面的实例中可以看出，中航油自我评估的缺陷形成了“自己监管自己”的局面。

### 【解析】

中航油内部控制设计和执行存在的严重问题，使单位管理层或员工无法在正常行使职能的过程中，及时发现、纠正错误或舞弊引起的财务报表重大错报。内部控制五个要素中都存在控制缺陷。

1. 内部环境：中国航油集团向中航油董事会派驻了4名成员，其中包括陈久霖本人，而他也是以集团副总经理的身份兼任中航油董事和执行总裁。但事实上，集团公司处于对陈久霖的信任，使他在实质上成为了集团公司派驻中航油的全权代表和实际监管者。同时，他在任职期间，曾两度调开集团公司派驻的财务经理，从当地另聘财务经理，且只听命于他一人。由此可见，中航油不论是在决策、监

管层还是在经理层，都没有很好的形成实质上的权力制衡。

2. 风险评估：在风险控制机制中，中航油总裁陈久霖应处于一个中枢地位，对风险的控制和传导起着决定性的作用。他获悉公司在2004年第一季度出现580万美元的账面亏损后，决定不按照内部风险控制的规则进行斩仓止损，也不在市场做任何信息的披露，而是继续扩大仓位。为了避免实际亏损，他将交割日延后至2005年和2006年，并不断加大仓位，但对风险没有做必要的对冲处理，也没有对交易设立上限，孤注一掷，赌油价回落。但到2004年10月，公司亏损累计达到18000万美元，公司流动资产耗尽。于是，陈久霖向集团公司汇报亏损并请求救助。而中航油集团竟没有阻止中航油的违规行为，也不对风险进行评估，就以私募方式卖出部分中航油股份来“挽救”中航油。

3. 控制活动：中航油曾聘请安永会计师事务所为其编制《风险管理手册》，设有专门的7人风险管理委员会及软件监控系统。其中，风险控制的基本结构是：实施交易员、风险控制委员会、审计部、总裁、董事会层层上报，交叉控制，每名交易员损失20万美元时要向风险控制委员会报告，征求他们的意见；当损失达到35万美元时要向总裁报告，征求他的意见，在得到总裁的同意后才能继续交易；任何导致50万美元以上的交易将自动平仓。而中航油总共有10位交易员，如果严格地按照《风险管理手册》执行，损失的最大限额应是500万美元（10位交易员 $\times$ 50万=500万）。但是，中航油最终亏损额高达55000万美元。从中可以得出，中航油在制定政策方面不惜投入，但在执行方面却非常不到位。中航油总裁陈久霖在获知2004年第一季度已出现580万美元的账面亏损后，他决定不按照内部风险控制的规则进行斩仓止损，而是继续扩大仓位。不然，中航油不会在衍生品交易市场不断失利，并导致最终的破产。

4. 信息与沟通：国家于2001年颁布实施了《国有企业境外期货套期保值业务管理办法》。在此管理办法中规定不得从事以营利为目的的投机交易，不能在风险极大的海外市场进行交易，交易总量不得大大超过现货交易总量。中航油从2003年下半年起在海外市场进行石油衍生品的交易，并且交易总量大大超过现货交易总量。由此得出，中航油在这三方面均明显违背了国家的规定。而母公司在子公司进行了此项违规活动一年多后（即2004年10月）才得知。由此可看出中航油集团公司和中航油之间的信息沟通不顺畅和会计信息的失真。

5. 内部监督：中国航油集团是中航油的大股东。作为一家中央级企业，本应该严格执行国家有关制度规定，严格规范子公司行为，对其进行内部监督，以确保国有资产保值和增值。中国航油集团公司作为连接政府与海外子公司的桥梁，本起着政策的传递和对子公司监督执行的作用。而由上面的实例中可以看出，中航油自我评估的缺陷形成了“自己监管自己”的局面。



## 第二节 框架结构

《企业内部控制基本规范》由总则、内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督和附则七章，共五十条组成。其基本架构如表 1-4 所示。

表 1-4 《企业内部控制基本规范》框架结构

章 节	条 款	内 容
第一章为“总则”	第一条至第十条	明确了立法依据、适用范围和开始执行时间、目标和原则、五要素，同时应依据相关的法律法规的规定。
第二章为“内部环境”	第十一条至第十九条	说明了内部环境包含的组织基调，具体内容包括：治理结构、机构设置及权责分配、内部审计、人力资源政策、企业文化等主要内容。
第三章为“风险评估”	第二十条至第二十七条	说明了风险管理的全过程，即设置目标、风险识别、风险分析、风险应对。
第四章为“控制活动”	第二十八条至第三十七条	说明了应对风险的主要措施。
第五章为“信息与沟通”	第三十八条至第四十三条	说明了信息与沟通涵盖在整个过程当中，如信息收集、信息传递、信息集成与共享以及建立反舞弊机制、建立举报投诉制度和举报人保护制度等。
第六章为“内部监督”	第四十四条至第四十七条	说明了内部监督的种类和内容。
第七章为“附则”	第四十八条至第五十条	说明了本规范的解释权和施行时间。

## 第三节 问题解答

### 问题 1：企业内部控制基本规范有哪些要求？

企业内部控制基本规范的要求如图 1-4 所示。