

企业境内外上市融资与管理 丛书

企业境内外上市融资上市

必修课



上市公司 内部控制

全球趋势与中国操作实务

Internal
—Global

ed Company
lice in China

© 刘李胜 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

企业境内外上市融资与管理 丛书

企业境内外融资上市

必修课



上市公司 内部控制

——全球趋势与中国操作实务

Internal C
—Global 1

Company
in China

◎ 刘李胜 / 主编



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：王长廷 袁 激

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目 (CIP) 数据

上市公司内部控制：全球趋势与中国操作实务/刘李胜
主编. —北京：经济科学

出版社，2011.12

(企业境内外上市融资与管理丛书)

ISBN 978-7-5141-1188-0

I. ①上… II. ①刘… III. ①上市公司-企业内部
管理-研究 IV. ①F276.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 216323 号

上市公司内部控制

——全球趋势与中国操作实务

刘李胜 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

固安华明印刷厂印装

787×1092 16 开 25.75 印张 460000 字

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-1188-0 定价：78.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

导 言

重视和强化企业内部控制

内部控制（Internal Control）是企业管理的重要组成部分。它随着人类生产实践活动的发展而产生，是社会经济发展至一定阶段的产物。在组织内部，内部控制是为了合理保证组织实现其目标而设计的控制机制及相应的执行管理活动。

目前，企业内部控制已日益成为国内外理论界和实务界关注的问题。在经历安然、巴林银行、默克制药等一系列公司丑闻曝光后，人们对于强化公司内部控制与治理的呼声越来越高，全球监管当局为保护资本市场健康发展，大力推动企业加强内部控制制度建设。与此同时，企业管理层出于重树企业诚信形象、控制运营风险等目的，对内部控制的内生性需求也越来越强烈。在外部动力和企业内在需求的共同推动下，内部控制的理论与实践得到了长足发展。可以说，上市公司内部控制的全球化浪潮，正从资本市场发达的国家向发展中国家乃至全球地区席卷而来。

一般来说，内部控制的构成要素有五个：控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督。控制环境作为内部控制五大要素之一，是其他要素的基础，为它们提供了基本规则和构架。根据 COSO 报告对内部控制环境的描述，内部控制环境主要是指企业的核心人员，以及这些人的个别属性和所处的工作环境，包括个人诚信正直、道德价值观与所具备的完成组织承诺的能力、董事会与稽核委员会、管理阶层的经营理念与营运风格、组织结构、职责划分和人力资源的政策与程序。控制环境决定了企业的基调，影响企业员工的控制意识。企业的核心是人及其所处的环境，环境是企业发展的基础，也是推动企业发展的引擎。

科学有效的管理理念和组织结构是完成企业使命的基础，但是良好的内部



控制环境构建并不意味着企业能够顺利实现目标。企业在经营活动中，会面临各种各样的风险，风险对其生存和竞争能力会产生诸多影响，上市公司更不例外。对风险的管理则是社会生产力和科学技术发展到一定阶段的产物。充分理解风险构成因素和不同种类的风险表现，有助于企业及时发现风险隐患，特别是根据企业的实际情况建立风险管理机构，对企业生产经营活动中可能面临的风险进行实时监控，可以使风险管理更加有效。一般来说，风险是指在特定的情况下，在特定的期间内，某一事件的预期结果与实际结果之间的变动程度。变动程度越大，表明风险越大；反之，风险则越小。企业管理层必须确定能够谨慎地接受多少风险，并尽力将风险保持在该水平之内。

作为内部控制基本要素之一的信息与沟通，在内部控制中发挥着不可替代的作用，为内部控制的其他要素有效发挥作用提供了信息支撑，也为企业整个内部控制的有效运行提供了信息支持。信息就是经过加工具有一定含义的、对决策有价值的信息。企业的各个层次、每个员工都需要运用信息来确认、评估和应对风险，以便更好地履行职责并实现公司目标。信息流动贯穿于企业的整个风险管理过程。沟通是信息从发送者传递到接受者的过程和行为。任何一种沟通都需要围绕一定的内容（统称为信息），在“两方”之间进行，并借助于一定的渠道和方式。所以沟通过程有四个基本要素：发送者（信源）、接收者或接受者（信宿）、所传递的内容（信息）和传递信息的渠道（信道）。企业应当建立有效的信息收集系统和信息沟通渠道，确保与影响内部环境、风险评估、控制措施、监督检查有关的信息有效传递，促进企业董事会、管理层和员工正确履行相应的职责。

内部监督作为内部控制的基本要素之一，对于内部控制的有效运行，以及内部控制的不断完善起着重要的作用。公司内部监督机制，就是指公司内部监督系统各构成要素相互作用的关系及其运行过程和方式。它是公司内部控制的重要组成部分，是公司的利益相关者对公司代理人的经营行为、过程或决策等经营活动实施客观、及时的监控所涉及的一系列监督制度的总称。公司监督机制包括内部监督机制和外部监督机制。现实中由于企业仅仅注重有关制度的建立，而不注重相关制度的执行，这已成为我国企业内部控制普遍薄弱的—个关键性因素。要使企业内部控制的效能得到充分地发挥，不仅需要企业建立健全的内部控制，更需要企业本身和社会各方对其内部控制实行有效的监督。

对于我国大多数境内外上市公司而言，企业内部控制作为公司治理与风险管理的核心内容目前仍处于认识的初级阶段。上市公司仍不同程度地存在内控弱化、资产流失、损失浪费严重等问题，加强企业内部控制机制，已成为当前



中国上市公司的迫切需要。目前，我国政府部门和市场监管者已经意识到了加强企业内部控制的必要性和紧迫性，出台了一系列的指引和通知。

2005 年 11 月，中国证监会发布了《关于提高上市公司质量的意见》，明确提出上市公司要严格按照《公司法》等相关法律法规和现代企业制度的要求，完善股东大会、董事会、监事会制度，形成权力机构、决策机构和监督机构与经理层之间权责分明、各司其职、有效制衡、科学决策、协调运作的法人治理结构；同时，要求上市公司加强内部控制制度建设，强化内部管理，对内部控制制度的完整性、合理性，以及实施的有效性进行定期检查和评估，并通过外部审计对公司的内部控制制度及公司的自我评估报告进行核实评价，通过自查和外部审计，及时发现内部控制的薄弱环节，认真整改，堵塞漏洞，有效提高风险防范能力。

2006 年 5 月 17 日，中国证监会发布了《首次公开发行股票并上市管理办法》，该办法第 29 条规定：“发行人的内部控制所有重大方面是有效的，并由注册会计师出具无保留结论的内部控制鉴证报告。”首次对上市公司内部控制提出具体要求。

2006 年 6 月和 9 月，上海证券交易所和深圳证券交易所相继出台了《上市公司内部控制指引》，要求上市公司建立内部控制体系。

2007 年 3 月，中国证监会发布《关于开展加强上市公司治理专项活动有关事项的通知》，要求上市公司本着实事求是的原则，严格对照《公司法》、《证券法》等法律法规及《公司章程》、《董事会议规则》等内部规章制度，对公司近百项重要治理事项进行自查，其中多项内容涉及内部控制规范。同年，中国证监会还要求上市公司应在 2007 年年报中全面披露公司内部控制建立健全的情况。

值得注意的是，2008 年 6 月 28 日，财政部会同审计署、证监会、银监会、保监会联合发布《企业内部控制基本规范》。《企业内部控制基本规范》在形式上借鉴了 COSO 内部控制五要素框架，同时在内容上体现了风险管理八要素框架的实质，实现了与国际内部控制规范的接轨。

2010 年 4 月 26 日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会又联合发布了《企业内部控制配套指引》，以推进《企业内部控制基本规范》的实施和应用。《企业内部控制基本规范》和其配套指引共同构成了我国企业内部控制规范体系。

经过几年的努力，上市公司在内部控制方面已经取得了显著性的突破，但是由于内部控制规范体系的建设尚不完善，企业内部控制机制仍然存在许多亟



上市公司内部控制

nternal Control of Listed Company



待解决的问题。希望本书的出版能为进一步提升上市公司的内部控制水平有所帮助，能为上市公司和管理者带来新的资讯。无论是境内上市公司，还是境外上市公司，都需要建立起扎实有效的内控制度，使上市公司质量提高到一个新的水平。

刘李胜

2011年9月28日

于北京金融街

目 录

CONTENTS

第 1 章 内部控制的基本理论

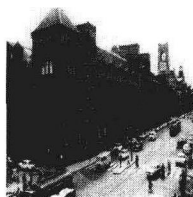
第 1 节	内部控制的基本概念	2
第 2 节	内部控制的理论基础	8
第 3 节	内部控制的目标与标准	10
第 4 节	内部控制的作用与局限性	17

第 2 章 内部控制的国际比较

第 1 节	美国的内部控制	24
第 2 节	加拿大的内部控制	41
第 3 节	英国的内部控制	45
第 4 节	我国的内部控制	54

第 3 章 控制环境

第 1 节	控制环境概述	78
第 2 节	对诚信和道德价值观念的沟通与落实	80
第 3 节	对胜任能力的重视	86
第 4 节	治理层的参与程度	90
第 5 节	管理层的理念和经营风格	98
第 6 节	组织结构及职权与责任的分配	101
第 7 节	人力资源政策与实务	107



第 8 节 我国上市公司内部控制环境不佳的表现	113
-------------------------	-----

第 4 章 风险评估

第 1 节 风险概述	118
第 2 节 目标设定	127
第 3 节 风险识别	135
第 4 节 风险分析	153
第 5 节 风险应对	162

第 5 章 控制活动

第 1 节 控制活动概述	172
第 2 节 职责分工控制	176
第 3 节 授权审批控制	181
第 4 节 会计系统控制	186
第 5 节 财产保护控制	217
第 6 节 预算管理控制	219
第 7 节 运营分析控制	228
第 8 节 绩效考评控制	232

第 6 章 信息与沟通

第 1 节 信息与沟通概述	240
第 2 节 信息	241
第 3 节 信息系统	244
第 4 节 沟通	257
第 5 节 沟通机制	261



第 7 章 内部监督

第 1 节	监督控制及其方式	268
第 2 节	持续性监督	273
第 3 节	专项监督	277
第 4 节	内部控制缺陷报告	279
第 5 节	内部控制自我评价 (CSA)	283
第 6 节	内部审计	295

第 8 章 内部控制实例——商业银行的内部控制

第 1 节	城市商业银行内部控制制度基本描述	310
第 2 节	巴塞尔委员会对商业银行内部控制的强调	313
第 3 节	商业银行内部控制实例——花旗银行的内部控制体系	319
第 4 节	完善内部控制体系, 保障稳健经营——中国工商银行	322

附录	328
参考文献	397
后记	400

内部控制的基本理论

Chapter 1

Basic Theory of
Internal Control

- 第 1 节 内部控制的基本概念
- 第 2 节 内部控制的理论基础
- 第 3 节 内部控制的目标与标准
- 第 4 节 内部控制的作用与局限性



当前，加强企业和公司的内部控制已经成为一种全球化的浪潮和趋势。在经历安然、巴林银行、默克制药等一系列公司丑闻曝光后，人们对强化公司内部控制与治理的呼声越来越高，全球监管当局为保护资本市场健康发展，大力推动企业加强内部控制制度建设。与此同时，企业管理层出于重树企业诚信形象、控制运营风险等目的，对内部控制的内生性需求也越来越强烈。在外部动力和企业内在需求的共同推动下，内部控制的理论与实践得到了长足发展。可以说，上市公司内部控制的全球化浪潮，正从资本市场发达的国家向发展中国家乃至全球地区席卷而来。

我国政府适应这一全球化的浪潮和趋势，十分重视企业内部控制建设问题。近几年来，我国的财政部、证监会等机构先后颁布了一系列规定和指引，以促进企业的内部控制建设。例如，《企业内部控制基本规范》（2008）、《中央企业全面风险管理指引》（2006）等。

2010年4月26日，我国财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布《企业内部控制配套指引》。该配套指引连同2008年发布的《企业内部控制基本规范》，标志着适应我国企业的实际情况，融合国际先进经验的企业内部控制规范体系基本建成。

《企业内部控制配套指引》将自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。在此基础上，择机在中小板和创业板上市公司施行。同时，鼓励非上市大型企业提前执行。

在这一形势下，上市公司面对着社会投资者、债权人、社会公众等多个利益相关群体，受到更为严格的监管，也具有更高的内部控制要求。其业绩表现较之非上市公司而言，对资本市场、宏观经济有更大的影响。在上市公司率先实施合理的内部控制，是一个非常重要且紧迫的问题。

本章旨在通过介绍内部控制的基本概念、理论基础、目标与控制标准、作用与局限性等，介绍企业及上市公司内部控制的基本方面，使读者对企业特别是上市公司如何设计、建立、维护内部控制体系有一个基本的理解。

第1节 内部控制的基本概念

一般来说，控制意为驾驭、支配，即使人类的一切活动处于掌握与支配之



中，不超出一定的范围和界限。人类社会活动的各个方面，大至国家的经济运行，小至企业单位的业务活动，都离不开一定程度的调节与控制。就企业组织而言，需要通过一定的控制来保证组织在高效率方式下有条不紊运行，使失误与缺陷尽可能减少。

内部控制就是在组织系统内部实施的控制活动。内部控制通过在组织内部实施各种制约与调节的组织、计划和程序等，能够提高组织的经营效率，优化组织内部的资源配置，使组织的经营管理策略和决策得到有效执行，完成组织的经营管理目标。

企业的内部控制（Internal Control）是企业管理的重要组成部分。它随着人类生产实践活动的发展而产生，是社会经济发展至一定阶段的产物。在组织内部，内部控制是为了合理保证组织实现其目标而设计的控制机制及相应的执行管理活动。

一、国外对内部控制概念的阐述

现代内部控制作为完整概念，始于20世纪40年代。其后，内部控制作为一个动态的概念，在不同时期得到进一步演进与发展。它逐渐被人们所认识和接受，并呈现出不断完善的态势。人们对内部控制从多个方面和角度进行了研究和既定。

（一）内部控制是一种方法和措施

内部控制概念最初由美国注册会计师协会提出。其下属的审计程序委员会于1949年在《内部控制——一种协调制度要素及其对管理当局和独立会计师的重要性》的报告中，把内部控制概念描述为：“内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施。这些方法和措施都用于保护企业的财产，检查会计信息的准确性，提高经营效率，推动企业坚持既定的管理方针。”

（二）内部控制是一种制度

美国学者库克和温克尔（1980）认为，内部控制是公司里的一种制度。它包括：公司的组织规划，任务和责任的委派，账户和报表的设计，以及为保护公司资产、保障会计及其他业务资料和报告的正确、可靠所采取的措施。



（三）内部控制是一个组织计划

加拿大学者安德逊（1984）认为，内部控制包括企业管理部门设置的全部协调系统和组织计划，尽可能实用、有条不紊和高效率地进行业务活动，从而保证达到管理目标。

（四）内部控制是一个系统

美国管理会计协会（CIMA，1994）将内部控制定义为：“它是一个整体系统，由管理者建立的旨在以一种有序和有效的方式进行公司的业务，确保其与管理政策和规章的一致，保护资产、尽量确保记录的完整性和正确性。”

（五）内部控制是一个过程

20 世纪 90 年代，由美国会计学会（AAA）、美国注册会计师协会（AICPA）、财务经理协会（FEI）等多个职业团体参与发起全国舞弊性财务报告委员会。其下属的发起人委员会（COSO）把内部控制定义为：“内部控制是由企业董事会、经理阶层和其他员工实施的，为营运的效益效果、财务报告的可靠性、相关法令的遵循性等目标的实现而提供合理保证的过程。”

上述几种观点分别从不同侧面强调了内部控制的作用机制，但未能从理论高度概括出内部控制整体作用机制的本质。程序论强调了内部控制机制的作用手段；制度论强调了这些作用手段所具有的制度化特征；组织论强调了内部控制的组织协调功能；系统论从系统观点强调了内部控制机制的整体性和目的性特征，但却忽略了内部控制系统的层次性特征和系统的整体作用机制；过程论强调了内部控制是一个动态的过程^①，在整个企业风险管理的大框架下，将内部控制看做是合理实现企业目标所设计的控制系统，旨在识别可能影响主体的潜在事项，力求把整体风险控制在风险容量以内。

二、我国相关机构对内部控制概念的阐述

我国财政部、国资委、证监会、证券交易所等相关部门在不同时期，分别

^① 林钟高、魏立江：《会计再造——美国 2002 年萨班斯—奥克斯莱法案启示录》，经济管理出版社 2004 年版，第 248 ~ 250 页。



从不同角度对企业加强内部控制提出了明确要求。

(一) 财政部的规定

我国财政部对企业加强内部控制提出的要求如表 1-1 所示。

表 1-1 财政部对企业内部控制的规定

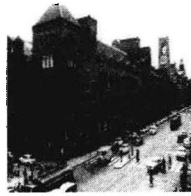
时间	出处	概念表述	简评
1986 年	《企业会计工作基础工作基本规范》	内部会计控制是指单位为了提高会计信息质量,保护资产的安全完整,确保有关法律和规章制度的贯彻执行等而制定和实施的一系列方法、措施和程序	将内部会计控制当做会计监督的一部分
1997 年	《独立审计准则》第 9 号	内部控制是指企业为了保证业务活动的有效运行,保证资产的安全和完整,防止、发现、纠正错误和舞弊,保证会计资料的真实、合法、完整而制定和实施的政策与程序,由控制环境、会计系统和控制程序构成	该定义是审计的概念,套用 AIC-PA 在 1988 年提出的内部控制结构的定义
2001 年	《内部会计控制基本规范》(试行)	内部会计控制是指单位为了提高会计信息质量,保护资产的安全完整,确保有关法律和规章制度的贯彻执行等而制定和实施的一系列方法、措施和程序	同 1986 年提法,只提内部会计控制
2008 年	《企业内部控制基本规范》	本规范所称内部控制,是指由企业董事会、管理层和全体员工共同实施的、旨在合理保证实现以下基本目标的一系列控制活动(基本目标包括战略、经营等四个方面)	不再限于内部会计控制,认为是一系列活动

(二) 证券监管机构的相关规定

我国证券监管机构对企业加强内部控制提出的要求如表 1-2 所示。

表 1-2 证券监管机构对企业内部控制的规定

时间	出处	概念表述	简评
2001 年	中国证监会,《证券公司内部控制指引》	本指引证券公司内部控制是指证券公司为实现经营目标,根据经营环境变化,对证券公司经营与管理过程中的风险进行识别、评价和管理的制度安排、组织体系和控制措施	目标导向内部控制,考虑环境因素



续表

时间	出处	概念表述	简评
2006 年	《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》	本指引所称内部控制是指上市公司（以下简称“公司”）董事会、监事会、高级管理人员及其他有关人员为实现下列目标而提供合理保证的过程：（一）遵守国家法律、法规、规章及其他相关规定；（二）提高公司经营的效益及效率；（三）保障公司资产的安全；（四）确保公司信息披露的真实、准确、完整和公平	是一种过程
2006 年	《上海证券交易所上市公司内部控制指引》	内部控制是指上市公司（以下简称公司）为了保证公司战略目标的实现，而对公司战略制定和经营活动中存在的风险予以管理的相关制度安排。它是由公司董事会、管理层及全体员工共同参与的一项活动	是制度安排和一项活动

（三）国务院国资委的规定

2006 年 6 月 6 日，国务院国资委颁布《中央企业全面风险管理指引》，把内部控制系统作为全面风险管理体系的一部分。“本指引所称内部控制系统，指围绕风险管理策略目标，针对企业战略、规划、产品研发、投融资、市场运营、财务、内部审计、法律事务、人力资源、采购、加工制造、销售、物流、质量、安全生产、环境保护等各项业务管理及其重要业务流程，通过执行风险管理基本流程，制定并执行的规章制度、程序和措施。”

（四）其他部门的规定

审计署、银监会、保监会、中组部、中纪委等部门也分别从不同角度给出对内部控制的概念，但只是侧重于某一方面，并没有涵盖内部控制的全部内容。

三、科学厘定：内部控制概念的内涵

概念的内涵是一个具有历史文化内容的内涵。没有任何一个概念有固定的定义。所有的定义都是一个历史发展过程。“内部控制”概念也不例外。所以，需要按照哲学的“反思”精神，超越常识性概念框架下对内部控制的认识和描述，而采用科学的方法来厘定内部控制概念的科学内涵。科学框架下内部控制概念，应当是以其自身和内部“要素”及其相互关系为逻辑，通过精



确化和系统化的特征来表述的。

明确内部控制的内部“要素”是认识和理解内部控制概念的基础。它包括：主体和客体要素、目标要素、手段（方法）要素、环境要素等。理清内部控制“要素”之间的相互关系，是认识和理解内部控制概念的重要手段。所以，要科学地把握内部控制的概念内涵，必须从内部控制的要素及其关系入手。

本书认为，内部控制就是特定主体为了实现其既定目标，在充分考虑企业内外部环境因素的基础上，针对某些特定对象，通过具体有效的形式，建立信息沟通的有效机制。这一概念包含了内部控制的以下几个方面：

(1) 控制主体，即为实现其既定目标的实施者，包括治理层、管理层及全体员工。

(2) 控制客体，影响控制主体目标实现的可控因素，即控制主体控制活动的承担者，主要包括企业的人、财、物等各种生产要素及相关的业务活动。

(3) 控制目标，控制主体所要实现或达到的目的和效果，这是内部控制的动因所在。在不同的发展阶段，关于内部控制出现了“一目标论”、“三目标论”与“五目标论”。目前较为广泛认同的是，法律遵循、信息质量、资产安全、风险控制和提高效率等五个方面的目标。

(4) 控制手段，是指控制主体所采取的作用于控制客体（或对象）的方式，通常包括控制方法、控制流程和控制制度。

(5) 控制环境，是指影响企业内部控制的各種内外部环境因素，包括治理结构、控制文化、领导风格、员工素质等；控制机制，是指控制主体和客体之间的交流渠道和反馈机制，即以信息沟通为基础的相互制约、反馈及时、有效激励的机制。

这五个内部控制方面的相互作用如图1-1所示。

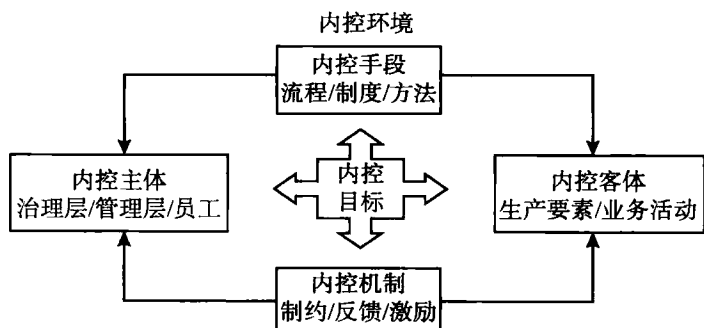


图1-1 五个内部控制方面的相互作用示意