

会计人员继续教育系列用书

# 企业内部控制规范 解读

主 编 胡玄能

副主编 刘沛丽 黄锐

新 华 出 版 社

# 企业内部控制规范解读

主 编：胡玄能

副主编：刘沛丽 黄 锐

新华出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制规范解读/胡玄能主编. —北京: 新华出版社, 2008. 5

ISBN 978-7-5011-8368-5

I. 企… II. 胡… III. 企业管理—规范—研究—中国  
IV. F279.23-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 066493 号

## 企业内部控制规范解读

---

责任编辑: 陈一青

装帧设计: 王树红

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://press.xinhuanet.com>  
<http://www.xinhupub.com>

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

印 刷: 北京奥隆印刷厂

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 16.5

字 数: 450 千字

版 次: 2008 年 5 月第一版

印 次: 2008 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5011-8368-5

定 价: 36.00 元

---

图书如有印装问题, 请与印刷厂联系调换 电话: (010) 61639067

# 前 言

财政部 2007 年 3 月发布了《企业内部控制规范——基本规范》和 17 项具体规范（征求意见稿）的通知》，向社会公布了企业内部控制规范——基本规范的征求意见稿和货币资金、采购与付款、存货、对外投资、工程项目、固定资产、销售与收款、筹资、成本费用、担保、合同、对子公司的控制、财务报告编制、信息披露、预算、人力资源政策、计算机信息系统等 17 项企业内部控制具体规范的征求意见稿。内部控制规范的制定与发布将为我国企业实施内部控制提供了很好的制度范本，对于规范企业经营管理行为，保证会计信息真实、完整，堵塞漏洞、消除隐患，及时发现并纠正错误及舞弊行为，保护企业资产的安全、完整，提高经营效率，都具有重大意义。

本书以目前颁布的内部控制规范（征求意见稿）为章序，一章阐释一个规范，对 1 项基本规范和 17 项具体规范进行了详尽解读。每章内容安排按照总则、岗位分工与授权批准、控制程序与控制方法等逐一展开，凸显结构清晰、层次分明，条理清楚的特点，具有较强的可读性、实用性与可操作性。本书既为企业、事业单位的财会人员作内部控制知识的培训教材，又可作为大专院校的师生学习和把握企业内部控制的参考用书。

本书由中央民族大学管理学院胡玄能、黄锐和多年从事财务管理工作的刘沛丽编写。在读研究生喇玉芳、陈一铭和胡文萃等参加了本书资料收集和校对工作。本书在编写过程中参考了大量文献资料，在此表示诚挚感谢！企业内部控制是随着国民经济发展而不断发展和创新的，是一个与时俱进的改革过程。因此，尽



# 目 录

第一章 企业内部控制规范概论	1
第一节 内部控制的产生和发展	1
第二节 我国企业内部控制规范的制定背景	5
第二章 内部控制规范——基本规范	10
第一节 总 则	10
第二节 内部控制的构成要素	17
第三节 组织实施	43
第三章 货币资金	47
第一节 总 则	47
第二节 职责分工与授权批准	48
第三节 现金和银行存款的控制	54
第四节 票据及有关印章的管理	59
第四章 销售与收款	65
第一节 总 则	65
第二节 职责分工与授权批准	66
第三节 销售与发货控制	74
第四节 收款控制	86
第五章 采购与付款	96
第一节 总 则	96
第二节 职责分工与授权批准	97
第三节 请购与审批控制	100
第四节 采购与验收控制	104
第五节 付款控制	110
第六章 存 货	116
第一节 总 则	116

第二节	岗位分工及授权批准 .....	117
第三节	请购与采购控制 .....	121
第四节	验收与保管控制 .....	124
第五节	领用与发出控制 .....	131
第六节	盘点与处置控制 .....	134
<b>第七章</b>	<b>成本费用</b> .....	138
第一节	总 则 .....	138
第二节	岗位分工及授权批准 .....	138
第三节	成本费用预测、决策与预算控制 .....	139
第四节	成本费用执行控制 .....	148
第五节	成本费用核算 .....	158
第六节	成本费用分析与考核 .....	163
<b>第八章</b>	<b>工程项目</b> .....	167
第一节	总 则 .....	167
第二节	职责分工与授权批准 .....	168
第三节	项目决策控制 .....	175
第四节	概预算控制 .....	183
第五节	价款支付控制 .....	192
第六节	竣工决算控制 .....	197
<b>第九章</b>	<b>固定资产</b> .....	204
第一节	总 则 .....	204
第二节	岗位分工与授权批准 .....	205
第三节	取得与验收控制 .....	208
第四节	使用与维护控制 .....	211
第五节	处置与转移控制 .....	226
<b>第十章</b>	<b>对外投资</b> .....	232
第一节	总 则 .....	232
第二节	职责分工与授权批准 .....	233
第三节	对外投资可行性研究、评估与决策控制 .....	238

第四节	对外投资执行控制	244
第五节	对外投资处置控制	255
<b>第十一章</b>	<b>预 算</b>	258
第一节	总 则	258
第二节	岗位分工与授权批准	259
第三节	预算编制控制	261
第四节	预算执行控制	266
第五节	预算调整控制	270
第六节	预算分析与考核控制	273
<b>第十二章</b>	<b>担 保</b>	279
第一节	总 则	279
第二节	职责分工与授权批准	280
第三节	担保评估与审批控制	284
第四节	担保执行控制	290
<b>第十三章</b>	<b>筹 资</b>	298
第一节	总 则	298
第二节	岗位分工与授权批准	298
第三节	筹资决策控制	302
第四节	筹资执行控制	310
第五节	筹资偿付控制	315
<b>第十四章</b>	<b>对子公司的控制</b>	319
第一节	总 则	319
第二节	对子公司的组织及人员控制	320
第三节	对子公司业务层面的控制	322
第四节	母子公司合并财务报表及其控制	329
<b>第十五章</b>	<b>合 同</b>	333
第一节	总 则	333
第二节	岗位分工与授权审批	334
第三节	合同草案编制控制	336



第四节	合同审核控制 .....	337
第五节	合同订立控制 .....	339
第六节	合同履行控制 .....	341
<b>第十六章</b>	<b>信息披露 .....</b>	<b>344</b>
第一节	总 则 .....	344
第二节	信息披露整体控制 .....	345
第三节	信息披露一般流程控制 .....	349
<b>第十七章</b>	<b>财务报告编制 .....</b>	<b>356</b>
第一节	总 则 .....	356
第二节	岗位分工与职责安排 .....	359
第三节	财务报告编制准备及其控制 .....	360
第四节	财务报告编制及报送控制 .....	364
<b>第十八章</b>	<b>人力资源政策 .....</b>	<b>368</b>
第一节	总 则 .....	368
第二节	岗位职责与人力资源需求计划 .....	369
第三节	招聘、培训与离职 .....	378
第四节	人力资源考核政策 .....	384
第五节	薪酬及激励政策 .....	389
<b>第十九章</b>	<b>计算机信息系统 .....</b>	<b>395</b>
第一节	总 则 .....	395
第二节	岗位分工与授权审批 .....	396
第三节	信息系统开发、变更与维护控制 .....	398
第四节	信息系统访问安全 .....	408
第五节	硬件管理 .....	410
第六节	会计电算化及其控制 .....	412

附录：企业内部控制规范

# 第一章 企业内部控制规范概论

## 第一节 内部控制的产生和发展

### 一、内部控制的概念

#### (一) 国外对内部控制的认识

人们对内部控制的认识，是随着管理实践的发展而不断深入与发展的。在世界各国中，美国是对现代内部控制研究开展得比较早而且是最富有研究成效的国家之一。因此，内部控制在美国的发展过程基本上代表了现代内部控制演变与发展的主要过程。在美国，人们对内部控制的认识先后经历了“两要素论”、“三要素论”、“五要素论”和“八要素论”等几个阶段。

#### 1. 两要素论

1949年，美国注册会计师协会（AIA）在《内部控制：一种协调制度要素及其对管理当局和独立审计人员的重要性》的报告中，首次对内部控制做出了明确定义，认为：“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。这些方法和措施的目的在于保护企业的财产，检查会计数据的准确性，提高经营效率，促进企业执行既定的管理政策。”1958年10月，该委员会在《审计程序公告》（第29号）中进一步将内部控制划分为会计控制和管理控制两个组成要素。其中，内部会计控制是指与财产安全和会计记录有直接关系的各种控制程序和方法，主要包括财务记录和审核控制、财务财产记录与财产保管的职务分离控制、财产的实物控制和内部审计等。而内部管理控制则是指与企业的经营效率直接相关的控制程序和方法，主要包括业绩报告、

员工培训计划和质量控制等。这些控制程序和方法只与财务会计记录有间接性的联系。

### 2. 三要素论

1988年,美国注册会计师协会(AICPA)在《审计准则公告》(第55号)(SAS55)中,用“内部控制结构”取代了原先的“内部控制”的提法,并把内部控制结构概括为“为提供取得企业特定目标的合理保证而建立的各种政策和程序”。该公告将内部控制结构划分为三个要素:控制环境、会计制度和控制程序。

### 3. 五要素论

1992年,“反对虚假财务报告委员会”(COSO委员会)在其研究报告《内部控制:一体化框架》中,将内部控制定义为“由企业董事会、经理层和其他员工实施的,为营运的效率效果、财务报告的可靠性、相关法令的遵循性等目标的达成而提供合理保证的过程”。该报告将内部控制分为五个要素:控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督。

### 4. 八要素论

2004年,COSO委员会对内部控制的认识更加宽泛化,将内部控制扩展到风险管理领域,在其研究报告《企业风险管理框架》中将内部控制的要素进一步扩展为内部环境、目标制定、事项识别、风险评估、风险反应、控制活动、信息与沟通、监控等八个要素。

由上面的分析可以看出,在国外,人们对内部控制的认识是不断变化的。内部控制是一个动态的概念,今后仍然会继续发生变化。从总体趋势来看,内部控制的范围在逐渐扩大,其由最初侧重于财务会计角度的控制发展到目前包含战略管理、风险管理、绩效管理等的管理活动。

## (二) 我国对内部控制的认识

我国对内部控制的系统研究大致开始于20世纪80年代末。然而,与美国不同,我国没有类似于COSO委员会这种专门研究内

部控制的专业组织。有关内部控制的研究主要是由学术界和会计审计职业管理机构进行的，因而其看法基本上能够代表我国对内部控制的认识和理解程度。

我国学术界对于内部控制的理解和概括主要有三种。第一种是内部控制制度论，认为内部控制是为了保证会计信息可靠、企业的资产安全和完整以及经营效率的提高所采用的控制制度，这些制度又包括会计控制制度和管理控制制度两部分；第二种是内部控制结构论，认为内部控制包括控制环境、会计系统和控制程序；第三种是内部控制成分论，认为内部控制主要由控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控等五个成分构成。

1996年12月，中国注册会计师协会发布的《独立审计具体准则第九号：内部控制与审计风险》将内部控制定义为：内部控制是指被审计单位为了保证业务活动的有效进行，保证资产的安全和完整，防止、发现、纠正错误与舞弊，保证会计数据的真实、合法、完整而制定和实施的政策与程序。

### 二、内部控制产生的主要动因

企业管理，从某种意义上来说，其实也是一种有目的的控制行为。在企业经营过程中，实际情况与预想结果经常会出现较大的差异，因此，为了达到特定的目标，就必须在实际经营结果和预定标准之间进行及时对比与分析，以便发现差异，并进行及时补救，从而避免造成更大的损失。内部控制就是基于这种管理思想而在企业内部构造出的一个管理控制系统。其目的是保证会计信息的质量符合会计准则的要求，保证资产安全与完整，保证企业的经营效率不断提高。因此，内部控制是整个企业控制系统中的一个十分重要、不可缺少的子系统。其产生大致源于以下几个方面的原因：

#### （一）内部控制是企业管理当局履行受托责任的内在要求

内部控制作为一种管理行为已经有很长的历史，但是作为一

个完善的控制系统却是在现代企业制度产生之后才出现的。在现代企业制度下，所有权与经营权分离，资产提供者（出资人）往往不亲自参与对企业的经营管理，而是将企业委托给专门的经理人员经营管理。这样，股东与经理人员之间便形成了一种典型的委托代理关系。受托人也由此而承担了替出资人保管、经营资产并使其增值的责任，会计上称这种责任为受托责任或经管责任。

由于股东不直接参与企业的生产经营，并且如果亲临现场，监督成本又比较高，因此，股东在正常情况下根本无法观察到经理人员的具体行动，也不知道受托人是否尽职完成自己承担的受托责任。在这种情况下，受托人（企业实际管理者）就需要编制财务报告，并向委托人提供财务报告以说明自己对所承担的受托责任的完成情况。因此，财务报告便成为受托人报告其受托责任履行情况和解除自己的受托责任的一种最佳方式。然而，现实中，受托人和委托人的利益总是不一致的，受托人可能存在机会主义的倾向，即可能向委托人提供虚假报告以欺骗委托人，从而谋求自己的最大利益。于是，在这种情况下，要想使委托代理关系存在下去，并维持企业的正常运转，就必须有一种信任机制促使受托人和委托人之间相互信任，而内部控制就是这样一种信任机制。因为财务报告是在特定的内部控制制度下产生的，可以说它是内部控制运行结果的产物。如果企业有健全的内部控制，那么企业的财务报告通常不会存在重大问题，委托人完全可以信任财务报告所陈述的内容；反之，财务报告所陈述的相关信息就是不可信的。所以，从这种意义上讲，内部控制就成了维系委托人和受托人之间的信任关系并促使市场经济正常运行的一种保障机制。如果没有内部控制，那么正常的委托代理关系将很难顺利地运行下去，现代企业制度也就无法真正落到实处。

### （二）内部控制是提高管理效率的需要

任何管理行为，都存在着一个成本效益问题。在企业经营中，为了使得企业高效率地运转，企业必须投入相当多的管理成本，

如各种管理人员的工资、各种办公费用等等。而较高的管理成本，无论对大企业还是小企业来说，都会成为制约其快速发展和经济效益提高的重要因素。在这种情况下，要想节约和减少管理成本，一个可行的方法就是提高企业管理的例行性和规范性，即使得企业的管理行为能够成为一种可以重复进行的例行性工作，可以按照某种操作规范和程序自觉、习惯性地坚持下去，而不需要借助前人的经验和其他人的亲自指点。内部控制就是这样一种可以提高企业管理的规范化和例行性的重要手段。因为，通过建立、健全内部控制，企业可以把所有管理工作和工作流程以制度的形式确定下来，从而使企业的管理工作变得程式化、例行化和规范化，这样不仅可以使管理流程更加流畅，大大提高管理效率，而且也可以有效地节约管理成本。

### （三）内部控制是制度管理思想的产物

从时间顺序上考察，现代内部控制与制度经济学的出现几乎是在同一时代。在20世纪40年代之前，在西方企业和我国的企业中，已经存在着内部控制的雏形——内部牵制制度。但是，这时候的控制制度还比较简单，很不严密，不是现代意义上的内部控制，或者说不是正规的内部控制。20世纪40年代，在经济学领域出现了一个重要的学科分支——制度经济学，并由此带来了管理思想的巨大变化——制度化管理。内部控制是在制度管理思想的启迪下，由企业自己建立的基于企业内部管理需要的一系列管理制度、程序和方法的总称。可以说，如果没有制度经济学及其所带来的制度管理思想的影响，内部控制就可能永远停留于内部牵制阶段而不会有现代意义上的内部控制制度的产生。

## 第二节 我国企业内部控制规范的制定背景

### 一、制定企业内部控制规范的必要性

研究、制定一套具有统一性、公认性和科学性的企业内部控

制规范，是2006年7月15日我国企业内部控制标准委员会成立大会暨第一次全体会议达成的广泛共识，是国际国内多种因素共同作用、共同影响的结果。

国际资本市场大力强化内部控制。安然、世通等财务舞弊和会计造假案件的发生，严重冲击了美国乃至国际资本市场的正常秩序。研究表明，内部控制存在缺陷是导致企业经营失败并最终铤而走险、欺骗投资者和社会公众的重要原因。为此，许多国家通过立法强化企业内部控制，内部控制日益成为企业进入资本市场的“入门证”和“通行证”，我国境外上市企业纷纷花巨资聘请海外机构设计内部控制制度，以适应上市地的监管要求。

经济健康发展迫切呼唤加强内部控制。内部控制作为公司治理的关键环节和经营管理的重要举措，在企业发展壮大中具有举足轻重的作用。但从现实情况看，许多企业管理松弛、内控弱化、风险频发，资产流失、营私舞弊、损失浪费等问题还比较突出。为了引导企业进一步加强内部控制，1999年修订的《会计法》，第一次以法律的形式对建立健全内部控制提出原则要求，财政部随即连续制定发布了《内部会计控制规范——基本规范》等7项内部会计控制规范，审计署、国资委、证监会、银监会、保监会以及上海、深圳证券交易所等也从不同角度对加强内部控制提出明确要求。但是，随着市场经济的发展和环境的变化，单纯依赖会计控制已难以应对企业面对的市场风险，会计控制必须向风险控制发展；同时，各部门之间的内控要求也有待于进一步协调，以便为进行内部控制自我评估和外部评价提供统一标准。

各级领导高度重视内部控制制度建设。温家宝总理在十届全国人大四次会议上作《政府工作报告》时强调，要“完善公司治理，健全内控机制”；2004年底和2005年6月，国务院领导同志连续两次就强化企业内部控制问题作出重要批示。其中，2005年6月，在财政部、国资委和证监会联合上报的《关于借鉴〈萨班斯法案〉，完善我国上市公司内部控制制度的报告》上作出批示，同意“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，财政部、国资委、证监会、审计署、银监会、保监会联合发起成立企业内部控制标准委员会，许多监管部门、大型企业、行业组织、中介机构、科研院所的领导和专家学者积极参与，为构建我国企业内部控制标准体系提供了组织和机制保障。

综合以上各方面情况，研究制定企业内部控制规范，是经济社会发展的迫切要求，是新形势下监管部门落实科学发展观、服务企业改革与发展的重要举措。在各方面的探索积累和共同努力下，制定工作的条件已基本成熟。

### 二、企业内部控制制度体系的基本框架

根据委员们在企业内部控制标准委员会成立大会暨第一次全体会议上的意见和咨询专家的建议，初步确定了推进我国企业内部控制制度体系的基本目标，即：总结我国经验，借鉴国际惯例，有效利用国际国内资源，充分发挥各方面积极作用，通过三到五年的努力，基本建立一套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的内部控制制度体系，以及以监管部门为主导、各单位具体实施为基础、会计师事务所等中介机构咨询服务为支撑、政府监管和社会评价相结合的内部控制实施体系，推动公司、企业和其他非营利组织完善治理结构和内部约束机制，不断提高经营管理水平和可持续发展能力。

根据这一目标，结合现实需求，在当前及今后两年内，应当把控制标准体系和评价体系建设摆在优先位置，这既是内控体系建设的基础，又是适应证券监管的迫切需要。在过去一段时间，有关方面借鉴国外尤其是美国的做法，开始推动国内上市公司实行内部控制自我评估制度和注册会计师审计制度，但是，缺乏一套具有统一性、公认性、科学性的企业内部控制标准，使上市公司进行内部控制自我评估、注册会计师进行内控审计缺乏明确标准。基于这一现实情况，结合企业、会计师事务所的呼声，应当把控制标准体系和评价体系建设作为当前及今后两年内的工作重



点，其中，控制标准体系建设又是基础和前提。

经比较研究和征求意见，初步确定控制标准体系主要包括基本规范、具体规范和应用指南。

基本规范规定内部控制的基本目标、基本要素、基本原则和总体要求，是制定具体规范和应用指南的基本依据，在内控标准体系中起统驭作用。

具体规范是根据基本规范，对企业办理具体业务与事项从内部控制角度作出的具体规定。

应用指南是根据基本规范和相关具体规范制定的详细解释和说明，主要是为某些特殊行业、特殊企业、特定内控程序提供操作性强的指引。

不同所有制形式、不同组织形式、不同业务范围、不同规模的企业在实施内部控制中有不同的要求，这就要求在起草企业内部控制规范时必须进行全面、系统的对比分析，把握差异，提炼共性，尽可能抽取出多数企业普遍存在、普遍关注的共性业务与事项并提出相应的具体控制措施。对特殊行业、特殊企业实施内部控制的特殊要求，在基本规范的统驭下，主要通过制定相关的应用指南来提供操作性更强的指引。

作为第一步，目前已完成基本规范和 17 项具体规范的起草工作。根据工作规划，正在加紧进行关联交易、资产减值、公允价值、企业合并与分立、衍生工具、中介机构聘用等一系列具体规范和有关评价标准、实施办法的研究、起草工作。

### 三、基本规范和具体规范的结构内容

基本规范共分 8 章，包括总则、内部环境、风险评估、控制措施、信息与沟通、监督检查、组织实施和附则。

具体规范涉及财务报告内部控制和其他方面的控制（如对符合企业经营目标的控制）。目前，具体规范的设计主要以财务报告内部控制为主线，初步拟定为 26 项。其中，17 项已起草完成并对外公开征求意见；9 项正在抓紧研究起草之中。这些具体规范，可