

◆本书依据《企业内部控制基本规范》编写◆

企业内部控制

QIYE NEIBU KONGZHI GUIFAN YU YINGYONG

——规范与应用

主编◎杨锡才 彭 浪



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

中国内部审计协会 中国注册会计师协会 联合推荐

企业内部控制 规范与应用

中国内部审计协会 中国注册会计师协会 联合推荐

中国内部审计协会 中国注册会计师协会 联合推荐

◆本书依据《企业内部控制基本规范》编写◆

企业内部控制

QIYE NEIBU KONGZHI GUIFAN YU YINGYONG

——规范与应用

主编◎杨锡才 彭 浪



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

企业内部控制:规范与应用/杨锡才,彭浪主编.
—北京:经济管理出版社,2009.4
ISBN 978-7-5096-0521-9

I. 企… II. ①杨…②彭… III. 企业管理—技
术培训—教材 IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 053434 号

出版发行:经济管理出版社

北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 11 层

电话:(010)51915602 邮编:100038

印刷:北京银祥印刷厂

经销:新华书店

组稿编辑:房宪鹏

责任编辑:刘 宏

技术编辑:杨国强

责任校对:陈 颖

720mm×1000mm/16

18.75 印张 327 千字

2009 年 5 月第 1 版

2009 年 5 月第 1 次印刷

定价:26.00 元

书号:ISBN 978-7-5096-0521-9

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书,如有印装错误,由本社读者服务部
负责调换。联系地址:北京阜外月坛北小街 2 号

电话:(010)68022974

邮编:100836

本书编委会

主 编：杨锡才 彭 浪

副 主 编：阮班鹰 郑英莲 王 创

其他编写人员：胡丽君 呼瑞雪 陈 鑫

学习贯彻内部控制规范 促进企业持续健康发展

(代序)

在当前知识经济的时代下，特别是我国加入 WTO 以后，我国企业将直接面对外国企业特别是跨国公司的挑战。对外贸易越来越频繁，企业经营所遇到的各种风险也越来越多，加之企业经营改制中存在的不断完善运作，其压力越来越大，面临的形势也越来越严峻。经济越发展，内部控制越显重要。人们注重防范外部风险，而对内部风险认识不足。实际上，企业经营风险既来自于外部，也来自于内部，从一定角度看，来自内部的风险可能性更大。

随着研究的深入和实践的发展，人们逐步认识到，企业内部控制是提高企业运营效率、保障企业依法经营和会计信息真实可靠、促进企业实现战略目标的活动，是现代企业制度的根本要求，是企业各项管理工作的基础，是企业提高管理水平的一种有效机制，是防范企业经营风险、控制舞弊行为的一道有效“防火墙”。加强企业内部控制建设，不断提高企业把握发展机遇及应对风险挑战的能力，从而提高国际竞争力，无论是从经济社会发展的宏观层面，还是从企业发展的微观个体层面，都具有十分重要的意义。

2002 年美国《萨班斯法案》颁布后，西方各国企业尤其是上市公司掀起了内部控制建设的高潮，一些在海内外上市的中国企业已经开始按照国际标准进行企业内部控制体系建设。2008 年，财政部会同有关部委发布了《企业内部控制基本规范》，使中国企业有了内部控制标准。从 2009 年 7 月 1 日起，《企业内部控制基本规范》将正式开始施行，为了便于广大经营管理人员学习、理解、掌握企业内部控制基本规范的有关内容，并更加有效地运用到实践工作中去，我们组织了多名长期从事内部控制研究、教学和财政财务管理工作的同志，精心编写了《企业内部控制——规范与应用》一书。

《企业内部控制——规范与应用》一书紧扣《企业内部控制基本规范》的内容，密切联系企业内部控制工作实际，对《企业内部控制基本规范》进行了全面、深入、细致、务实的讲解，具有较强的可读性和可操作性，既可以作为

广大会计人员继续教育的培训教材和企业管理人员的学习工具书，又可以作为高等财经院校的专门教材。

我们有理由相信，通过对《企业内部控制——规范与应用》的学习和运用，广大读者一定能够坚持科学发展观，在实际工作中，不断完善内控体系，通过制度规避风险、机制控制风险、责任降低风险，努力实现“速度、效益与风险”的平衡，提高企业的经营效率和效果，从而促进企业实现其战略目标和持续健康发展。

武汉市财政局总会计师 高级会计师

张 灼

2009年3月25日

目 录

第一章 概述	1
第一节 企业内部控制基本规范出台的背景	1
第二节 企业内部控制基本规范的理论溯源	8
第三节 企业建立与实施内部控制的基本原则	26
第四节 实施企业内部控制基本规范应注意的问题	28
第五节 案例分析	33
本章小结	49
复习思考题	50
第二章 内部环境	51
第一节 概述	51
第二节 治理结构	57
第三节 内部机构设置与权责分配	67
第四节 内部审计	72
第五节 人力资源政策	78
第六节 企业文化	87
第七节 法律环境	89
第八节 案例分析	94
本章小结	96
复习思考题	97
第三章 风险评估	98
第一节 概述	98
第二节 风险	100
第三节 风险识别	104
第四节 风险分析	113

第五节 风险应对.....	117
第六节 案例分析.....	122
本章小结.....	138
复习思考题.....	139
第四章 控制活动	140
第一节 概述.....	140
第二节 控制措施.....	141
第三节 重大风险预警机制.....	163
第四节 突发事件应急处理机制.....	166
第五节 案例分析.....	168
本章小结.....	176
复习思考题.....	177
第五章 信息与沟通	179
第一节 概述.....	179
第二节 信息.....	180
第三节 沟通.....	184
第四节 信息技术和信息控制.....	190
第五节 反舞弊机制、举报投诉制度和举报人保护制度.....	198
第六节 案例分析.....	204
本章小结.....	214
复习思考题.....	215
第六章 内部监督	216
第一节 概述.....	216
第二节 内部监督的类型.....	217
第三节 内部控制缺陷认定与整改.....	222
第四节 内部控制自我评价.....	224
第五节 案例分析.....	227
本章小结.....	234
复习思考题.....	235

附录一 中华人民共和国会计法	236
附录二 财政部 证监会 审计署 银监会 保监会关于印发《企业内部 控制基本规范》的通知	245
附录三 财政部关于印发《会计人员继续教育规定》的通知	254
附录四 企业内部控制应用指引（征求意见稿）	261
参考文献	288
后记	290

第一章 概述

【引言】 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行为防范能力，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，根据国家有关法律法规，财政部会同证监会、审计署、银监会、保监会制定了《企业内部控制基本规范》，于2008年5月22日颁布，自2009年7月1日起在上市公司范围内施行，并鼓励非上市的大中型企业执行。

第一节 企业内部控制基本规范出台的背景

一、我国企业内部控制的发展历程

（一）我国内部控制发展的主要阶段

我国内控思想和实践起步较早，但后期发展受复杂因素影响，未能与现代内控发展历程相对接。我国现代内控研究始于20世纪80年代，而将其明确写入专门和非专门法规立法实施并在实践中推广应用实际是在90年代末期，相对于欧美起步较晚；但由于其基始于现代西方内控理论并能始终跟踪国际趋势，我国内控相关规范的建设步伐并不缓慢，现已逐步体现出体系化、系统化的特征和趋势。^①

我国内控规范的发展主要有以下几个阶段：

^① 王梅、吴昊昊：《会计、审计与内部控制发展历程》，《经济理论研究》，2007年第7期。

1. 行业自控阶段

我国内控法规建设明确肇始于金融业。1997年5月，中国人民银行发布《加强金融机构内部控制的指导原则》；7月发布《进一步加强银行会计内部控制和管理的若干规定》；12月发布《关于进一步完善和加强金融机构内部控制建设的若干意见》，极大推动了商业银行内部控制的建立，是我国真正意义上的内控实践的起点。国资委、银监会、证监会还从各自行业监管的角度对中央企业、商业银行、证券公司、基金管理公司的内部控制制定了法律法规。

2. 内部会计控制阶段

全国人大常委会1985年通过的《中华人民共和国会计法》，对会计核算、监督、会计机构和会计人员、法律责任等问题作了明确规定，从法律的高度规定了企业内部控制的基础内容。

1993年第一次修订后的《会计法》，突出了法律对社会公众利益的保护，针对当时造假账、假报表问题愈演愈烈的具体情况，要求单位领导人“保证会计资料合法、真实、正确、完整”，并明确了违法责任人、执法人，区分了违法程度，进一步明确了内部会计控制的相关问题。

财政部1996年颁布的《会计基础工作规范》，首先提出内部控制，该规范提出了内部会计控制要求，并将其定义为“单位为了提高会计信息质量，保护资产的安全、完整，确保有关法律法规和规章制度的贯彻执行等而制定和实施的一系列控制方法、措施和程序”。

2000年7月第二次修订的《会计法》，主要在“总则”、“会计监督”以及“会计机构和人员”等章节对内部控制的相关内容进行了规定，试图构建一个会计监督体系。

2001年6月《内部会计控制规范——基本规范》以及后续具体规范中指出内部会计控制“是指单位为了提高会计信息质量，保护资产的安全、完整，确保有关法律法规和规章制度的贯彻执行等而制定和实施的一系列控制方法、措施和程序”。内部会计控制的基本目标包括：规范单位会计行为，保证会计资料真实、完整；堵塞漏洞、消除隐患，防止并及时发现、纠正错误及舞弊行为，保护单位资产的安全、完整；确保国家有关法律法规和单位内部规章制度的贯彻执行。《内部会计控制规范》以一般意义上的会计控制为主，兼顾了相关的控制，其目标主要集中在会计信息可靠、差错防弊、资产保护和法规遵守几个方面。

3. 内部控制系统化阶段

近年来我国企业内部控制体系建设取得了长足的发展。特别是2006年，

各相关部门积极从事内部控制法规、标准的研究和制定工作：上海证券交易所发布了《上海证券交易所上市公司内部控制指引》；国资委发布了《中央企业全面风险管理指引》；深圳证券交易所发布了《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》。

2006年7月15日，财政部会同国资委、证监会、审计署、银监会、保监会发起成立了企业内部控制标准委员会（以下简称CICSC），作为内部控制标准体系的咨询机构，旨在为制定和完善中国企业内部控制标准体系提供咨询意见和建议。CICSC下设内部控制基础理论、国有及国有控股企业内部控制标准、上市公司内部控制标准、银行业金融机构内部控制标准、保险证券企业内部控制标准、中小企业内部控制标准、非营利组织内部控制标准、内部控制评价标准等八个咨询专家组。

CICSC的目标是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，结构合理、内容完整、方法科学的内部控制标准体系，推动企业完善治理结构和内部约束机制，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。

2007年3月2日，CICSC发布了《企业内部控制——基本规范》和17项《企业内部控制——具体规范》的征求意见稿，并附带了“企业内部控制规范起草说明”。按照“企业内部控制规范起草说明”所描绘的，我国未来的企业内部控制标准体系主要包括基本规范、具体规范和应用指南三个层面。基本规范界定内部控制的基本目标、基本要素、基本原则和总体要求，为制定具体规范和应用指南提供依据，在内部控制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做出的具体规定。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，为某些特殊行业、特殊企业、特定内部控制程序提供操作性强的指引。我国内控规范建设发展进入迅速系统化阶段。

（二）与内部控制发展相关的重要法律法规

对比国外发展，我国内控规范发展独具特色：内控规范建设是由政府各部门以“准法规”形式发布实施的，权威性强，执行快速有力；我国真正意义上的内控规范是从其核心的内部会计控制即会计监管上入手而不是由内控框架起步的，在此对这一过程中的各重要法规作一梳理（见表1-1），帮助大家更好

地理解我国内部控制的发展。

表 1-1 我国内部控制相关重要法律法规

时 间	法 律 法 规	发 布 机 构
1996 年	《独立审计准则第 9 号——内部控制和审计风险》	财政部
1997 年 1 月	《独立审计具体准则第 9 号——企业内部控制与审计风险》	中国注册会计师协会
1999 年	修订《会计法》其中第 27 条	全国人大
2001 年	《内部会计控制规范——基本规范（试行）》及后续具体规范	财政部
2002 年	《内部控制审核指导意见》	中国注册会计师协会
2002 年	《内部会计控制规范——采购与付款（试行）》 《内部会计控制规范——销售与收款（试行）》	财政部
2004 年 10 月	《独立审计具体准则第 29 号——了解被审计单位及其环境并评估重大错报风险》	中国注册会计师协会
2002 年 1 月	《上市公司治理准则》	证监会
2005 年 11 月	《关于提高上市公司质量意见》	国务院批转证监会
2003 年	《内部会计控制规范——工程项目（试行）》	财政部
2004 年	《内部会计控制规范——担保（试行）》 《内部会计控制规范——对外投资（试行）》的通知	财政部
2006 年 7 月	《上海证券交易所上市公司内部控制指引》	上海证券交易所
2006 年 9 月	《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》	深圳证券交易所
2007 年	《企业内部控制规范——基本规范》和 17 项具体规范（征求意见稿）	财政部、国资委、证监会、审计署、银监会、保监会

二、出台企业内部控制基本规范的重要意义

加快健全企业内部控制标准体系是大势所趋、潮流所向。企业经营风险既来自于外部，也来自于内部。人们注重防范外部风险，而对内部风险认识不足。实际上，从一定角度看，来自内部的风险可能更大一些。随着研究的深入和实

实践的发展,人们逐步认识到,企业内部控制标准体系是企业防范风险、控制舞弊的“防火墙”。加强企业内部控制标准体系建设,无论是从经济社会发展的宏观层面,还是从企业、会计师事务所发展的微观层面,都具有十分重要的意义。^①

(一) 适应国际内部控制发展的新趋势

建设内部控制基本规范是实施企业“走出去”战略的重要基础工程。目前,我国内部控制、内部治理薄弱,已经严重制约了企业发展,不仅难以抓住进军国际市场的机遇,也难以应对市场开放条件下日益激烈的国内国际竞争。

自2001年年底以来,美国安然、世通、施乐、默克制药等一批大公司会计丑闻接连曝光,诚信危机震撼着美国及国际社会。针对愈演愈烈的上市公司内部控制失控现象,各国纷纷出台了更加严格的内部控制标准或相关法规。

国际上通行的内部控制标准做法是,构建一个内部控制框架,确定内部控制的范围和目标,列出一个有效内部控制系统通常要具有的要素,如美国COSO报告(COSO是美国“反对虚假财务报告委员会”下属的各组织参与的发起组织委员会的简称),英国特恩布尔报告,加拿大COCO报告[1992年加拿大特许会计师协会(CICA)成立了COCO委员会,该委员会的使命是发布有关内部控制系统设计、评估和报告的指导性文件]等。

目前,美国内部控制标准体系包括COSO《内部控制——整合框架》(1992)、COSO《企业风险管理——整合框架》(2004)、COSO《小规模公共公司财务报告内部控制指南》(2006)三个部分,从其发展的轨迹来看,正逐步由单一评价标准转向一个系统的评价标准体系。同时,为确保上市公司内部控制实施,美国出台了《萨班斯法案》、SEC最终规则和PCAOB审计准则三个层次的法律规范。把过去的很多自愿和选择性做法变成了法定的、强制性的要求,如《萨班斯法案》的第302条款“公司对财务报告的责任”中要求在美国上市的公司总裁和财务总监:①对本公司建立和保持内部控制负责;②已经设计了这种内部控制;③已经评价了公司内部控制截至报告前90天内的有效性;④已经根据他们的评价在该报告中提出了他们有关内部控制有效性的结论,并向公司的审计师及董事会的审计委员会(或履行相同职能的人员)披露了如下内容:①在内部控制的设计或运行中对公司记录、处理、汇总及报告财

^① 企业内部控制标准委员会秘书处编:《内部控制理论研究与实践》,中国财政经济出版社,2008。

务数据的能力产生不利影响的所有显著缺陷，并已经向公司的审计师指出内部控制的所有重要缺陷；②涉及在公司内部控制中担任重要职位的管理层或其他员工的所有舞弊，不论是否重要。在报告中指明在他们评价内部控制的日期之后，内部控制或其他能够对内部控制产生重大影响的因素是否发生了重大变化，包括对内部控制显著缺陷或重要缺点的更正措施。

《萨班斯法案》第 404 条款规定：在美国上市的公司要对内部控制进行评价，强调要建立和维护内部控制系统，并确保相应的控制程序执行有效。外部审计师对公司提供的内部控制评价进行测试，并出具相应的报告。

有鉴于国际内部控制的通行做法和最新进展，我国非常有必要尽早出台与国际趋同的内部控制规范体系。

（二）政府履行宏观经济管理职能的内在要求

保证企业高效、合规的生产经营是内部控制的重要目标。而这一目标恰好与政府宏观经济管理的职能不谋而合，所以，内部控制体系的完善不可能仅是企业自身的事务，它必然会映射出政府管理职能对其产生的影响。^① 政府为了履行经济管理职能，更好地运用宏观手段管理企业经营，会不断地出台宏观政策加以指导，其中不乏关于内部控制的规定。纵观各国内部控制的发展，政府对内部控制外部化的促进作用集中体现在对内部控制制度的制定上。绝大多数国家都针对内部控制问题由政府机关或其他机构制定相关的原则性规定，内部控制的实施必须严格以此为纲领。例如，美国政府为了完善内部控制制度先后多次将民间机构制定的有关规定纳入法律条文，或者通过其他形式进行加强。

（三）会计审计改革的必由之路

贯彻实施会计审计两大准则体系、提高会计信息质量和注册会计师审计质量的前提和重要保证是规范内部控制体系。2006 年 2 月 15 日，在国务院各部门和公众的支持下，财政部发布了适应我国市场经济发展需要、与国际惯例趋同的企业会计准则体系和注册会计师审计准则体系，这是我国会计审计改革进程中的又一座里程碑。两大准则体系在国内外都产生了良好的反响。准则好，更要执行好。如何保证执行好？中外专家普遍认为有四条途径：一是健全的内部控制；二是有效的外部监管；三是良好的市场约束；四是会计审计人员的整体素质和对准则的把握程度。这四者中，内部控制、内部治理是基础和前提，

① 王湛：《内部控制外部化的思考》，《内部控制理论研究与实践》，中国财政经济出版社，2008。

因为这是扎根于企业的深层次、全方位的制度安排,与企业发展休戚相关、血脉相连。一个企业如果管理混乱、内部控制乏力、治理无方,很难想象它能把国家的法规政策培训到位、学习到位、执行到位、评价到位。因此,加强企业内部控制标准体系建设,对促进会计审计准则体系顺利实施,对从源头上、根本上遏制会计信息失真和注册会计师审计失败,具有重要意义。同时,这对加强会计行业管理,进一步强化会计在企业管理中的地位和作用,充分发挥会计管理监督职能,扩大会计人员和注册会计师乃至整个会计行业在内外经济体系发展中的地位作用,具有深远影响。

(四) 促进资本市场健康稳定发展、维护社会公众利益的重要举措

资本市场与企业的内部控制存在很紧密的联系。一方面,资本市场直接影响着企业内部控制的利益趋向和控制中心选择。比如在股市比较发达的英国和美国,企业资本大部分来自于股市,从而70%以上的企业经理认为股东的利益是第一位的;而德国和日本,企业的资本主要来自于银行和其他非金融机构,绝大多数的企业经理则认为企业的存在是为所有的利益集团服务的。所以,在英国和美国,内部控制的目标就是尽可能地使股东利益最大化,而日本、德国则强调为所有相关利益集团的利益服务。另一方面,企业内部控制对资本市场也会产生反作用。如果内部控制强调保护投资者的利益,就更能够促进资本市场的发育和发展,融资更加方便,更有利于企业的“新陈代谢”,从而推动经济发展,否则就会导致资本市场和经济的衰退。中外资本市场发展的历程表明:企业守信,投资者就充满信心,资本市场就风和日丽;反之,投资者就心有余悸,资本市场就人气凋敝。安然和安达信事件,一度使美国公众谈“股”色变;银广夏和中天勤事件,也曾让许多国民黯然神伤。所以,从社会经济的持续发展和企业的长远利益来看,企业的内部控制应当重视保护投资者的利益,以形成企业内部控制和资本市场相互促进的良性循环。^①

(五) 企业生存发展壮大的重要保障

企业是市场经济的主体,企业的竞争能力、盈利能力和可持续发展能力是体现一个国家综合国力和国际竞争力的重要指标。放眼当今世界,凡是经济发达国家,都有一大批支柱产业、支柱企业做坚强后盾。党的十六届五中全会和

^① 刘明辉、张宜霞:《内部控制的经济思考》,《内部控制理论研究与实践》,中国财政经济出版社,2008。