



QIYE NEIBU KONGZHI
JIBEN GUIFAN DE CHAOYUE YU YINGYONG

李三喜 徐荣才 / 编著

企业内部控制 基本规范的超越与应用

+



经济科学出版社

企业内部控制基本规范的 超越与应用

李三喜 徐荣才 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制基本规范的超越与应用 / 李三喜, 徐荣才
编著. —北京: 经济科学出版社, 2008. 8
ISBN 978 - 7 - 5058 - 7442 - 8

I. 企… II. ①李…②徐… III. 企业管理 - 规范 - 对比
研究 - 中国、外国 IV. F279.23 - 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 118581 号

责任编辑: 明春玲

责任校对: 王苗苗

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

企业内部控制基本规范的超越与应用

李三喜 徐荣才 编著

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

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 14 印张 200000 字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印数: 0001—5000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7442 - 8 / F · 6693 定价: 27.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

全面解析内部控制

(代序)

——中华人民共和国审计署总审计师 孙宝厚

“写在纸上、说在嘴上、挂在墙上的花架子”

李审计长曾指出，一些部门、单位和企业所以出现违法违纪问题，其中一个重要原因就是重视管理，内部控制非常苍白无力造成的。这种评价非常客观，也是切中要害的。就一些企业而言，我理解内部控制的苍白无力主要有三种情形：

第一，企业没有建立起起码的内部控制，内部控制几乎无从谈起。这是最典型也是最低级的苍白无力。好在实践中并不是很多见。第二，企业虽然建立了一定的内部控制，但不成系统、不够完善，如采购、生产、销售等方面资金管理不规范，大额资金调度等重大财务事项监管不到位，内控责任、标准不明确，控制程序不严谨，缺乏有效的授权、监督约束机制，等等。存在这类问题的企业比较多。第三，企业虽然建立健全了内部控制，甚至还比较完善，但只是写在纸上、说在嘴上、挂在墙上的花架子，执行不力，形同虚设，没有真正发挥应有的作用。这类企业也为数不少。用一句话概括第二、三种情况，企业内部控制的苍白无力主要是执行不力，缺乏应有的控制力。

内部控制执行不力、缺乏控制力的问题，我更想提请注意和克服的是这样两种情况：

有的企业内部控制仅从制度层面看很完善，却不适用，造成内部控制制度无法执行。这种情况主要是在建立内部控制时没找准自己的控制点，虽然有些符合国际潮流，看起来也很时尚，但不符合国情，更不符合企业的实际情况。这种生搬硬套来的内部控制，本身就是问题。

有的企业有适用、健全、完善的内部控制，却没人去认真执行，或执

行不到位，尤其是企业个别领导人绕过控制点和控制环节，带头破坏内部控制。尤其比较成功的企业领导人，不仅个人能力很强，他们有建立内部控制意识，也确实建立了较好的内部控制，可是，执行起来却只要求别人遵守，而不约束自己，超然于内部控制之外。这样的内部控制，上行下效，层层执行的结果可想而知。

2

这两种情况的内部控制，无论多么完美，恐怕也只能是摆设，是花瓶，中看不中用，或中用而不管用。

“建立内部控制制度领导要带好头，执行时领导更要带头”

内部控制制度不执行或执行不力，原因是多方面的，要说最深层次的原因是个人利益问题，是领导层不懂得、不能够或不愿意执行的问题。一般来说，作为企业领导人对内部控制制度的重要作用认识是明确的，但当执行内部控制制度对自身利益、局部利益或本单位利益不利时，可能会带头破坏内部控制。上行下效，这种破坏作用是最大的。再好的内部控制，如果领导没有带头执行甚至率先破坏，内部控制又能控制得了谁呢？建立内部控制领导要带好头，执行时领导更要带头。

“上级监督太远，同级监督太软，下级监督太难， 外部监督太短，司法监督太晚”

内部控制也是一种内部监督，包含有同级监督、下级监督和上级监督。在内部控制之外，也还有像来自国家审计、工商行政管理、环境保护等部门的外部监督，以及企业触犯法律时来自公安、检察和法院的司法监督。这些监督，分工协作，彼此相关，相互促进，形成一个监督的体系，共同保障企业的健康运行。

这些年来，各种外部监督和司法监督的力度在不断加大，监督的水平也有很大提高，应该说发挥了很大的作用。但无论内部控制还是外部监督、司法监督，与形势要求、人们期望相比都还有一些距离。所以，有的人形象地说：“上级监督太远，同级监督太软，下级监督太难，外部监督太短，司法监督太晚。”

这种说法肯定不全对，但也不是都没有一点道理。拿银行来说，上级银行要监督分行、支行、分理处，地理空间上这些机构本身离得就远，实

际经常深入不下去。在机构内部，同级班子成员合作共事，且实行首长负责制，一把手需副职配合工作，副职应维护一把手的权威，相互之间特别是副职对正职的监督，怎能不软呢？无论是某级银行机构内部，还是下级行对上级行，下级对上级的情况通常不甚了解，其职级待遇等又都控制在上级手里，有效开展对上级监督，的确很难。比如一位办事员发现领导有问题，也很想予以监督，但他得考虑自己的生存问题，很有可能还没达到监督的预期效果，已经被领导开除了。就各种外部监督来说，监督对象点多面广，具体到某个单位没必要也不可能始终不间断监控，一般监督持续的时间都比较短。各种内部和外部监督揭示出重大违法问题之前，公安、检察和法院很少提前介入，而真正介入时，多半是违法事实已经形成，为时已晚。

在各种监督中，内部控制更具有基础性，它不仅是企业健康运行的基础，也是外部监督和司法监督的基础。反过来，外部监督和司法监督的加强，也会对改进和完善内部控制起到很大的推动作用。

“现代审计有三大支柱，即内部控制、会计准则和审计准则”

健全有效的内部控制无疑是外部监督的良好基础。如果企业的内部控制健全有效，经过适当评估，外部监督就可以适当利用内部控制的成果，减少外部监督的投入，降低外部监督的成本，提高外部监督的效率，更好地控制外部监督的风险。相反，如果内部控制不健全、没有效，企业漏洞百出，问题层出不穷，外部监督投入再多的力量，很可能还是事倍功半，防不胜防，好比沙滩上建高楼，其结果可想而知。

说到这里，就外部审计而言，有人曾说过这样的话：现代审计有三大支柱，即内部控制、会计准则和审计准则。我觉得，这个说法很形象，的确三者缺一不可。审计工作的水平或高度，按照经济学的木桶原理，主要还是受制于三者中高度最低的支柱（其他外部监督的道理也一样）。对目前国内这三大支柱的高度，我有一个基本的判断：假定三者都很完善的情况下其高度均为100米，会计准则和审计准则的高度已达到80米或90米，而内部控制可能不到60米。换句话说，达到80米或90米，就是通常所说的八九不离十，基本可以；而不到60米，比照学校的考试，则意味着不及格。如果这个判断能够成立，或者说有点道理，可想内部控制这个基础是何等重要，打这个基础又是何等的任重道远！

内部控制的建立和完善关键在企业内部，这是内因，外部监督只是外因。实事求是地说，在我国多数企业领导人都有持续经营企业的愿望和努力，都希望企业建立健全内部控制，保障企业健康平稳运行。但实际执行起来，有的企业领导人或其下属的一些环节又不愿受到约束，甚至要摆脱或破坏内部控制，这也是企业自身很难解决的问题。如果外部监督能及时发现问题和不足，并提出改进意见，会促进企业内部控制的建立、健全和完善。

**“从根本上讲，内部控制是企业持续健康发展的
内在需求，不是哪个人的好恶问题”**

改变企业内部控制薄弱的状况，可分为三种情况：对于没有内部控制的企业，当务之急是建立必要的内部控制；对已建立了内部控制但还不完善的企业，就要进一步完善、健全，使其形成完备体系；对内部控制健全而执行不力的企业，关键是要在付诸行动上下工夫。

再说远一点，改变内部控制薄弱的状况，还应当与企业所有制结构、经营状况、产业前景及国家政策等联系起来考虑。如果企业所处行业的风险大、前景好，是新兴产业；要面临激烈的市场竞争，这时企业想要站住脚，不仅需依赖于产品质量的提高和技术的改进，企业高管人员通常也都希望建立健全内部控制，并使其有效发挥作用；如果企业经营不善，濒临倒闭，甚至个别高管人员还想趁乱取利，企业的内部控制很难健全有效。

改变企业内部控制薄弱的状况，就是要高管人员都重视内部控制。这是一个很有意思也比较复杂的问题。有的企业家，之所以能成功，也许就是因为内部控制不健全，敢于冒险。企业家一个重要的素质就是敢于冒险，不循规蹈矩，而内部控制却是让人必须循规蹈矩。从根本上说，内部控制是企业持续健康发展的内在需求，不是哪个人的好恶问题。我希望并且也相信，越来越多的企业高管人员会重视和加强内部控制。特别是当企业已经成长起来、达到一定规模以后，加强内部控制不是哪个人的主观愿望，而是企业发展内在的客观要求，是企业健康发展的必由之路。

**“企业建立内部控制一定要强调实用性，
不能搞花架子，要强调执行力”**

建立企业内部控制是一个系统工程，涉及方方面面，需要做的工作很多。

首先，要认识明确，有风险防范意识。内部控制是衡量现代企业管理的重要标志，是现代企业管理的重要手段。国外安然公司的破产、巴林银行的倒闭，国内也不乏企业倒塌案例，无不与企业内部控制失灵有关。这也给我们敲响了完善内部控制、防范风险的警钟。“有控则强、失控则弱、无控则乱。”李金华审计长指出管理和内部控制方面的问题，意在督促企业单位要加强管理、完善内部控制，这的确是企业的确的当务之急，也是治本之道。

其次，要明确建立健全内部控制的基本思路。如何建立健全内部控制，我认为应“因地制宜，因企有别”，不能搞“一刀切”。内控制度和员工的素质与地域文化也有关系。中国地大物博，地区发展情况也不均衡。同样的制度在不同地区执行起来是不一样的。

再其次，企业建立内部控制一定要强调实用性，不能搞花架子，要强调执行力。如果脱开企业具体情况和生产工艺，不看企业人员素质、管理水平等，生搬硬套一些国外理论来建立本企业的内部控制，肯定是不好执行的。内部控制建立和完善是一个由简单到复杂、由局部到整体、循序渐进、不断整合的过程，不能盲目简单从事。这里还需要强调的是，建立和完善内部控制，企业领导人的作用是非常重要的，也要适度地发挥专家的作用。

一定要相信和依靠专家。专家的作用往往是别人难以取代的。但是，一定要注意两个字——适度。建立内部控制一定要适度地发挥专家的作用，不要单纯依赖专家。企业内部控制设计不出来就要请专家，但是请专家重要的一点就是设计出的内部控制要适用、要实用。专家给企业设计内部控制时，一定要非常清楚企业的情况，要深入内部，认真调查，然后来设计。先进的理念重要，借鉴国外成功的经验重要，但符合中国国情、切合企业的实际更重要。这里的国情包括对中国整个的社会环境、历史传统、生活习惯都要有非常深入的了解，这样才能做到切实可行。

“学习借鉴国外先进的东西，不仅是国外今天的最新成果，
更要了解、掌握别国昨天的经验和教训”

很多从头做起的新领域，我们不能盲目装懂，一定要吸取国外成功企业的经验。但是在中国做了很多年的，或者说在这方面我们已经有很多自己的专家，那就应主要靠国内的专家，而不是外国的专家。不论干什么事，让一些不懂得甚至都不愿了解中国具体情况的人，去照搬别国的做法，硬塞给企业，让理解得执行不理解也得执行，从来都是不会成功的。

学习借鉴国外先进的东西，不仅是国外今天的最新成果，更要了解、掌握别国昨天的经验和教训。内部控制的历史源远流长，大致已经历了内部牵制、内部控制制度、内部控制结构、内部控制整体框架四个阶段。随着人们对风险管理重要性的认识，现在已开始强调内部控制框架的建立应与企业的风险管理相结合，这应该说是内部控制发展的新阶段。通过对内部控制历史的追溯，我们会发现对内部控制的认识是一个不断演进的过程。它总是与特定的经济社会发展相联系，并在组织管理实践中不断得到升华。

由于我国企业的具体情况千差万别，对那些管理水平已接近或已达到国际水平，尤其是在国外上市的企业，可以借鉴 COSO 发布的《内部控制——整体框架》（著名的 COSO 报告）和美国《萨班斯法案》等最新的内部控制理论和规范。对国内大多数企业来说，考虑到企业的实际情况，依据财政部颁布的一系列内部会计控制规范来建立内部控制体系会更有用些。

我国企业内部控制现在到底处在哪个阶段，企业的管理水平到底怎么样，我们应有一个清醒的认识。我们不排除跨越式发展，但必须看有没有可能。就如发达国家已进入信息化阶段，而我们还是要强调工业化和信息化建设，有些路必须走过来而不能跨过去。所以，我们一定要踏踏实实、一步一步地把内部控制建立健全起来，并使其真正发挥作用，以保障经济细胞——企业及整个经济和社会的持续健康运行。

孙宝厚

中华人民共和国审计署总审计师

目 录

导言 中国企业自己的内控标准	
——企业内部控制基本规范的趋同与超越	1
◎ 内部控制概念	12
从静态到动态的不断变化过程	12
从会计控制逐步向全面控制转变	14
存在管理中并贯穿于管理始终	15
内部控制概念有些像一个谜	16
◎ 内部控制目标	17
超越传统为会计审计服务的目标	17
通过控制风险来创造价值	19
内部控制目标是一个体系	21
仅仅是合理保证	23
◎ 内部控制原则	24
没有原则也不成方圆	24
对原则的规范是中国特色	24
对于内部控制原则的规范不尽相同	24
◎ 内部控制要素	26
对内部控制要素没有定义	26
国外内部控制要素构成是趋同和创新同在的	26
国内内部控制要素构成是趋同多于创新	28
内部控制要素因划分标准或依据的不同而不同	30

◎ 内部环境	32
从控制环境到内部环境	32
内部环境组成是不断变化的	33
内部环境因素可以无限地分割下去	34
落实规范要求, 完善治理结构	35
明确权责分配, 正确行使职权	38
保证内部审计独立性, 切实加强内部审计工作	39
实施可持续发展人力资源政策, 切实不断提升员工素质	40
加强文化建设, 强化风险意识	44
◎ 风险评估	47
一个比较宽泛的概念	47
风险评估的要素不统一	48
风险评估的内容是多种多样的	50
定性和定量技术的结合	54
首先要把企业面临的风险识别出来	55
采用定性与定量相结合的方法进行风险分析	58
权衡风险与收益, 确定风险应对策略	59
◎ 控制活动	60
从政策和程序到控制措施	60
控制的具体活动或措施是多种多样的	61
控制活动类型或方法	62
贯穿于企业的所有层次和部门, 与风险评估结合	63
没有同一控制活动或控制措施	63
控制措施的具体要求	64
控制活动的实施	66
预算风险与控制	67
资金风险与控制	71
采购风险与控制	75
存货风险与控制	78
销售风险与控制	82
工程项目风险与控制	85
固定资产风险与控制	89
投资风险与控制	94
筹资风险与控制	97

成本费用风险与控制	100
财务报告编制与披露	103
担保风险与控制	107
合同协议风险与控制	109
业务外包风险与控制	113
子公司风险与控制	116
衍生工具风险与控制	119
企业并购风险与控制	122
关联交易风险与控制	124
◎ 信息与沟通	128
对信息与沟通定义没有本质差别	128
对信息与沟通规范的内容是多种多样的	129
值得相互借鉴和关注的几个方面	130
充分发挥信息技术在信息与沟通中的作用	132
建立反舞弊机制	136
建立举报投诉制度和举报人保护制度	138
◎ 内部监督	139
称谓不同但定义没有本质差别	139
内部监督的方式基本是一致的	140
对内部监督的具体要求是有差别的	141
日常监督和专项监督应相结合	144
制定内部控制缺陷认定标准,及时报告缺陷	145
定期进行自我评价,出具自我评价报告	146
◎ 内部控制评价	147
对内部控制评价的过程	147
坚持以风险为基础的原则	147
组织上的保证	148
年度评价和专项评价两个方面	148
以基本规范为抓手,突出内部控制评价的重点	149
内部控制评价可按三个阶段进行	150
内部控制评价的方法是多种多样的	151
充分评估导致内部控制失效的风险	151
认定内部控制缺陷	152

4

导 言

中国企业自己的内控标准

——企业内部控制基本规范的趋同与超越

2008年5月22日财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布的我国第一部《企业内部控制基本规范》(以下简称“基本规范”),将于2009年7月1日起首先在上市公司范围内施行,并鼓励非上市的其他大中型企业执行。此次基本规范的印发,标志着中国企业内部控制规范体系建设取得重大突破,是继我国企业会计准则、企业审计准则正式颁布和顺利实施之后,财政、审计、证券监管、银行监管、保险监管和国有资产管理等部门以实际行动贯彻落实科学发展观、促进企业和资本市场又好又快发展的又一重大举措。基本规范坚持立足我国国情、借鉴国际惯例,确立了我国企业建立和实施内部控制的基础框架,体现了我国制定内部控制规范中所坚持的“借鉴国际、超越创新”的思想,并取得了重大突破,是中国企业自己的内部控制标准。

我国内部控制规范的国际趋同是必然趋势

在目前国际交流日益频繁、经济发展逐渐一体化的条件下,很多事物都已经超过国界而呈现出前所未有的国际化趋势。在内部控制规范方面,国际化的一个结果就是国际趋同。会计准则的国际趋同已经得到广泛的理解,而且实质上也取得了很大的成就。内部控制规范存在着能够导致其走向国际趋同的两个积极因素:一个是内部控制的科学性;另一个是内部控制的技术性。凡是内部控制学科中具有科学知识的成分,以及内部控制中的技术手段和控制方法都是可以在跨国界之间流动的,都可以在很多国家适用。这决定着在内部控制领域开展国际交流和相互借鉴是具有科学基础的。而内部控制规范中所体现的大多都是内部控制的普遍知识和可以共用的技术手段。因此,开展内部控制规范的国际间交流非常必要,而且在这些共同性知识平台上也可以实现全球逐渐一致。这种相互交流和相互之间的趋同对所有各方都存在着好处,即国际趋同也具有互利性和经济基础。

经济全球化趋势的不断发展、国际国内两个市场、两种资源的有效利用、“请进

来”、“走出去”战略的深入实施,要求我们必须放眼世界、兼收并蓄,取其所长、为我所用。一般认为西方国家不仅在内部控制理论上,还是在内部控制规范化建设方面,都比我国起步要早,已经研究和制定出一系列的规范。既然如此,学习借鉴甚至照抄照搬国外先进的内部控制规范是我国内部控制建设过程的必要阶段,先拿来说嘛。通俗地说,这就是要与国际趋同。我们应当在对国外、国内部控制发展动态、框架模式和成熟经验进行研究、分析的基础上,结合我国国情加以合理借鉴和吸收,使我国企业内部控制规范与国际发展潮流保持协调。或许正是这种认识,在我国众多的内部控制规范中,较多地借鉴了国际上权威的内部控制规范。1996年中国注册会计师协会发布的《独立审计具体准则第9号——内部控制与审计风险》就较多地借鉴了1988年美国注册会计师协会发布的《审计准则公告第55号》内部控制结构:控制环境、会计制度、控制程序三要素的说法。2002年2月,中国注册会计师协会发布了《内部控制审核指导意见》,仍然没有跳出1988年美国注册会计师协会发布《审计准则公告第55号》对内部控制的有关规定。2003年4月中国内部审计协会发布的《内部审计具体准则第5号——内部控制审计》,内部控制包括控制环境、风险管理、控制活动、信息与沟通、监督等五个要素。这基本上借鉴了Treadway委员会的发起组织委员会(the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission,简称COSO)内部控制报告的五要素,只把COSO内部控制报告中“风险评估”要素的名称改为“风险管理”。2004年2月审计署发布实施的《审计机关内部控制测评准则》,内部控制由控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监督五个要素组成,就是COSO内部控制报告的五要素。2006年2月财政部发布的《中国注册会计师审计准则第1211号——了解被审计单位及其环境并评估重大错报风险》内部控制要素包括控制环境、风险评估过程、信息系统与沟通、控制活动、对控制的监督,基本上是COSO内部控制报告的五要素,只是把COSO内部控制报告中“监控”要素改为“对控制的监督”,排列顺序也不一致。上海证券交易所和深圳证券交易所在2006年6月、9月分别出台了各自的《上市公司内部控制指引》,较多地借鉴了《萨班斯法案》的立法思想,同时利用COSO风险管理框架八要素理论,要求上市公司管理当局在年度报告中披露其对本公司内部控制设计和理性以及运行有效性的意见,同时要求会计师事务所对管理层的报告发表鉴证意见。2008年5月22日财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布的我国第一部《企业内部控制基本规范》要求企业建立健全有效的内部控制,至少应当包括下列要素:内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督,借鉴了COSO内部控制五要素的框架,同时又吸收了COSO风险管理八要素的精神实质。正因为如此,COSO对企业内部控制基本规范的发布表示热烈祝贺,同时指出,中国企业内部控制基本规范与国际领先的内部控制框架在所有主要方面保持了一致。官方称,未来将着力推进内控国际趋同,通过促成内部控制标准与国际内部控制框架的趋同乃至等效,为支持中国企业“走出去”提供积极支持。

当然,我们应该看到,内部控制存在着比较明显的国家特色和文化特色,具有比较明显的地区性。这些又决定着内部控制规范国际化趋势的道路是不平坦的,其中间会存在相当多的价值观念、管理理念、经济管理体制之间的碰撞、冲突。因此,与会计准则的国际趋同相比,内部控制规范的国际趋同之路将更加漫长而艰难。

我国内部控制规范只有创新才会有超越

3

只有创新才会有超越,这是普遍真理。我国企业在法制意识、制度基础、风险理念、经营风格等方面与欧美企业存在较大差异。这就必须强化创新意识和超越意识,体现中国魅力,增强我国在内部控制国际协调与趋同中的影响力和话语权,体现中国特色。在我国的内部控制规范中,已经有了创新的内容,这是超越的基础。1999年8月中国保险监督管理委员会制定了《保险公司内部控制制度建设指导原则》,要求企业建立组织机构系统、决策系统、执行系统、监督系统、支持保障系统等控制系统,内部控制要素包括组织机构控制、授权经营控制、财务会计控制、资金运用控制、业务流程控制、单证和印鉴管理控制、人事和劳动管理控制、计算机系统控制、稽核监督控制、信息反馈等。2000年4月中国证监会发布《关于加强期货经纪公司内部控制的指导原则》,内部控制内容包括内部机构控制、授权分责控制、岗位责任控制、风险监控、资金管理控制、会计系统控制、结算控制、计算机系统风险控制、内部稽核控制等。2001年1月中国证监会发布《证券公司内部控制指引》,内容包括环境控制、业务控制、资金管理控制、会计系统控制、电子信息系统控制、内部稽核控制等。2002年9月中国人民银行出台了《商业银行内部控制指引》,要求商业银行建立良好的公司治理以及风险监控体系,明确内部控制的要素包括内部控制环境、风险识别与评估、内部控制措施、信息交流与反馈、监督评价与纠正五个部分,内部控制的内容涵盖组织机构、岗位分工、授权分责、稽核监控、会计控制、计算机控制等各个方面。上述规范没有完全照抄照搬国外权威规范,具有中国特色和行业特色,也比较具体,至少让人知道了内部控制到底要控制什么。

2003年4月中国内部审计协会发布的《内部审计具体准则第5号——内部控制审计》认为内部控制是指组织内部为实现经营目标,保护资产完整,保证对国家法律法规的遵循,提高组织运营的效率及效果,而采取的各种政策和程序,这个概念就没有完全照搬照抄COSO内部控制报告的内部控制是一个过程的内部控制概念。2005年中国内部审计协会发布的《内部审计具体准则第16号——风险管理审计》,风险管理,是对影响组织目标实现的各种不确定性事件进行识别与评估,并采取应对措施将其影响控制在可接受范围内的过程。风险管理旨在为组织目标的实现提供合理保证。风险管理是组织内部控制的基本组成部分,内部审计人员对风险管理的审查和评价是内部控制审计的基本内容之一。组织管理层负责确定可接受的风险范围,建立、

健全风险管理机制并使之有效运行。风险管理包括以下主要阶段：风险识别，即根据组织目标、战略规划等识别所面临的风险；风险评估，即对已识别的风险，评估其发生的可能性及影响程度；风险应对，即采取应对措施，将风险控制在组织可接受的范围内。该准则对风险管理定义比 COSO 风险管理框架和国资委颁布的《中央企业全面风险管理指引》通俗易懂，对风险管理流程的界定简单明了，突出了风险管理的特点，明确了内部控制与风险管理及其审计的相互关系。

2006年3月3日中天恒会计师事务所研发的《中国式全面控制》，大声呼吁要建立适合中国企业特色的全面控制体系，把控制分为内部控制和外部控制两大部分，倡导自主创新，认为会计控制是核心，管理和业务控制是发展方向。中国式的全面控制框架（Chinese Complete Control，简称3C框架）是对统一规范的渴求，是从无到有的历程，是从分散到统一的标准，从会计控制到风险管理控制，从风险管理控制到全面控制的有益探索。笔者深信全面控制是内部控制发展的必然趋势，建立适合中国企业特色的全面控制体系是我国内部控制实践的实现需要，全面控制的时代必然会来临。2007年4月19日中天恒管理咨询公司研发的《3C框架——全面风险管理标准》，内容包括基本框架、实务标准、操作指南，力求自主创新，除增加了实务标准、操作指南这些具有可操作性的工具之外，在基本框架方面进行了一系列的创新，充分考虑了中国企业的实际情况，在构建中国企业自己的全面风险管理标准方面进行了有益的探索。

我国企业内部控制基本规范的重大突破

正如财政部副部长王军介绍的，新发布的基本规范为中国企业首次构建了一个企业内部控制的标准框架，有效解决政出多门、要求不一、企业无所适从的问题，有利于提高内部控制监管效率、降低监管成本，有利于优化企业管理和增强企业竞争实力，有利于保障经济安全、维护资本市场稳定。审计署副署长董大胜也表示，基本规范的发布标志着我国内部控制的标准体系、企业用以规范发展、规避风险的指南初步建立起来。基本规范的重大突破主要表现在：

一是科学界定了内部控制的定义。基本规范称内部控制，是由企业董事会、监事会、经理层和全体员工实施的、旨在实现控制目标的过程。

这个定义借鉴了国际上最权威的内部控制定义，强调内部控制是一个过程，符合国际内部控制从静态到动态不断变化的历史潮流。

这个定义强调内部控制是由企业董事会、监事会、经理层和全体员工实施，体现内部控制全员性的特点，并强调了治理层和管理层在内部控制建设中的主导作用。

这个定义中对控制目标没有具体描述，使得本定义简单明了。

这个定义突破了会计控制的范围向全面控制转变，体现了比较清晰的全面控制的