



中华会计网校
www.chinaacc.com

梦想成真 系列丛书

新企业内部控制规范 及相关制度应用指南

中华会计网校 编著

www.chinaacc.com
www.chinaacc.com



人民出版社

新企业内部控制规范 及相关制度应用指南



中华会计网校
www.chinaacc.com

编著

责任编辑：骆 蓉

图书在版编目 (CIP) 数据

新企业内部控制规范及相关制度应用指南/中华会计网校编著.

-北京: 人民出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-01-007497-9

I. 新… II. 中… III. ①会计-资格考核-自学参考资料②企业管理-规范-中国-会计-资格考核-自学参考资料 IV. F23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 176247 号

新企业内部控制规范及相关制度应用指南

XIN QI YE NEI BU KONG ZHI GUI FAN JI XIANG GUAN ZHI DU YING YONG ZHI NAN

中华会计网校 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京朝阳印刷厂有限责任公司印刷 新华书店经销

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张: 23

字数: 539 千字 印数: 30000 册

ISBN 978-7-01-007497-9 定价: 35.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010) 65250042 65289539

中华会计网校书店 电话 (010) 82335001 82335002

前 言

2008年6月28日,国家财政部、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》,并要求自2009年7月1日起先在上市公司范围内施行,同时鼓励非上市的其他大中型企业执行。随着市场经济的发展和企业环境的变化,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。同样,全面预算管理的重要性也已不言而喻,它已经成为企业管理不可或缺的重要手段,在公司的经营管理中起着控制费用、降低成本开支,增加收入、目标激励、过程控制及有效奖惩的重要作用。实施全面预算管理不仅是管理上的创新,更是企业完善法人治理结构的体现。

加强对《企业内部控制基本规范》及其指引的学习和培训,建立、健全和改进企业内部控制制度,是企业管理层的责任和义务。中华会计网校(www.chinaacc.com)为了帮助广大实务工作者更好地学习、领会《企业内部控制基本规范》及其指引的重要内容,特组织一批内部控制和审计方面的专家、学者,耗时数月,精心编写了这本“梦想成真”系列丛书之《新企业内部控制规范及相关制度应用指南》。

“梦想成真”系列丛书自推出以来,受到广大读者的一致好评。丛书所涉内容,无论是考试项目,还是实务工作,都具有很强的指引性,是实务工作者的良师益友。

《新企业内部控制规范及相关制度应用指南》从《企业内部控制基本规范》及其指引的结构出发,分为四篇展开讲解企业内部控制基本规范、企业内部控制应用指引、企业内部控制评价指引、企业内部控制鉴证指引。企业内部控制应用指引的讲解,从关键内部控制和实务案例的角度分章具体阐述了资金、销售、存货、内部审计等二十二个方面的内部控制。本书从理论和实务相结合出发,具有更强的可理解性和可操作性,对实务工作者而言是一本不可多得的实用手册。

虽然我们力求完美,但由于时间有限,所以本书也许存在着一些不足和遗憾,希望广大读者多提宝贵意见。

本书编写委员会
2008年11月

目 录

绪论	1
一、我国《企业内部控制基本规范》出台的背景	1
二、企业内部控制规范的框架结构及主要内容	5
三、企业内部控制规范的学习和运用	8

第一篇 企业内部控制基本规范

第一章 总则和附则	13
第一节 框架概述	13
第二节 重点条款解读	15
第二章 内部控制要素解读	23
第一节 框架概述	23
第二节 重要条款解读	25
第三章 内部控制设计与评价	38
第一节 内部控制设计	38
第二节 内部控制制度评价	43

第二篇 企业内部控制应用指引

第一章 资金	49
第一节 关键内部控制	50
第二节 实务案例讲解	54
第二章 采购	58
第一节 关键内部控制	58
第二节 实务案例讲解	63
第三章 存货	69
第一节 关键内部控制	69
第二节 实务案例讲解	74
第四章 销售	78
第一节 关键内部控制	78
第二节 实务案例讲解	83

第五章 工程项目	87
第一节 关键内部控制	87
第二节 实务案例讲解	92
第六章 固定资产	95
第一节 关键内部控制	95
第二节 实务案例讲解	103
第七章 无形资产	105
第一节 关键内部控制	105
第二节 实务案例讲解	110
第八章 长期股权投资	112
第一节 关键内部控制	112
第二节 实务案例讲解	116
第九章 筹资	123
第一节 关键内部控制	123
第二节 实务案例讲解	128
第十章 预算	133
第一节 关键内部控制	133
第二节 实务案例讲解	140
第十一章 成本费用	142
第一节 关键内部控制	142
第二节 实务案例讲解	148
第十二章 担保	152
第一节 关键内部控制	152
第二节 实务案例讲解	156
第十三章 合同协议	160
第一节 关键内部控制	160
第二节 实务案例讲解	167
第十四章 业务外包	169
第一节 关键内部控制	169
第二节 实务案例讲解	173
第十五章 对子公司的控制	179
第一节 关键内部控制	179
第二节 实务案例讲解	185
第十六章 财务报表的编制和披露	191
第一节 关键内部控制	191
第二节 实务案例讲解	196
第十七章 人力资源政策	201

第一节	关键内部控制	201
第二节	实务案例讲解	206
第十八章	信息系统一般控制	210
第一节	关键内部控制	210
第二节	实务案例讲解	215
第十九章	衍生工具	219
第一节	关键内部控制	220
第二节	实务案例讲解	222
第二十章	企业并购	227
第一节	关键内部控制	227
第二节	实务案例讲解	230
第二十一章	关联交易	235
第一节	关键内部控制	238
第二节	实务案例讲解	240
第二十二章	内部审计	243
第一节	关键内部控制	243
第二节	实务案例讲解	247

第三篇 企业内部控制评价指引

第一节	框架概述	253
第二节	重要条款解读	254

第四篇 企业内部控制鉴证指引

第一节	框架概述	270
第二节	重要条款解读	272

附录 1	关于印发《企业内部控制基本规范》的通知	285
附录 2	企业内部控制应用指引(征求意见稿)	290
附录 3	企业内部控制评价指引(征求意见稿)	344
附录 4	企业内部控制鉴证指引(征求意见稿)	348

绪 论

一、我国《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过程

进入 20 世纪 90 年代以后,资本市场在我国迅速发展,由此而来的公司治理和信息披露等,成为困扰政府和公司利益相关者的问题。90 年代后期开始,政府有关部门和两个证券交易所陆续重视其内部控制的规范问题。

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,第 27 条规定:各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度。单位内部会计监督制度应当符合下列要求:①记账人员与经济业务事项和会计事项的审批人员、经办人员、财物保管人员的职责权限应当明确,并相互分离、相互制约;②重大对外投资、资产处置、资金调度和其他重要经济业务事项的决策和执行的相互监督、相互制约程序应当明确;③财产清查的范围、期限和组织程序应当明确;④对会计资料定期进行内部审计的办法和程序应当明确。

财政部从 2001 年开始连续制定发布了《内部会计控制规范——基本规范》等 7 项内部会计控制规范,2001 年以来,财政部先后发布《基本规范(试行)》(2001)和涉及货币资金(2001)、采购与付款(2002)、销售与收款(2002)、工程项目(2003)、担保(2004)、对外投资(2004)的六个具体控制规范,同时印发了固定资产、存货、筹资、成本费用、预算等控制规范的征求意见稿。

2000 年以后,国内商业银行相继发生多起舞弊案件,充分暴露了国内商业银行内部控制存在的缺陷,如缺乏系统的内部控制制度和主动的风险识别与评估机制,内部控制措施零散、间断,监督检查环节不到位,缺乏对内部控制持续改进的驱动力等。针对这些问题,为促进商业银行建立和健全内部控制体系,防范金融风险,保障银行体系安全稳健运行,中国人民银行于 2002 年 9 月 7 日制定发布了《商业银行内部控制指引》。2005 年 1 月,银监会又发布《商业银行内部控制评价试行办法》(简称《办法》),共 8 章 72 条,自 2005 年 2 月 1 日起施行。《办法》旨在通过加强对商业银行内部控制的评价,督促商业银行进一步完善内部控制体系,从根本上建立风险管理的长效机制,保证商业银行安全稳健运行。《办法》突出了内部控制体系的概念,强调内部控制是一种系统的制度安排,要求商业银行从零散的、静态的、被动的内部控制规章向建立系统的、动态的、主动的内部控制体系转变,要求商业银行向监管部门、社会、市场提供一套全面和可证实的内部控制体系,从而使内部控制体系各组成要素间的联系更加清晰有序。《办法》不仅强调结果评价,更重视内部控制过程评价,体现了预防为主监管思路。《办法》突出了内部控制是一种过程的理念,将内部控制体系视为以内部控制过程为基础的系统,将内部控制体系的五大要素有机联系在一起、彼此相关、相互作用的过程,强调内部控制体系是不断改进的动态系统,体现了策划、实施、检查、改进的循环

改进思想。

2003年12月,审计署发布第5号令《审计机关内部控制测评准则》(简称《准则》),提出建立健全内部控制并保证其有效实施是被审计单位的责任,审计人员的责任是对内部控制的健全性和有效性进行评价。《准则》借鉴COSO报告,将内部控制定义为被审计单位为了维护资产的安全、完整,确保会计信息的真实、可靠,保证其管理或者经营活动的经济性、效率性和效果性并遵守有关法规,而制定和实施相关政策、程序和措施的过程。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。

面对国内上市公司迫切需要加强内部控制的呼唤和国际资本市场大力加强内部控制的新要求,证监会高度重视起上市公司的治理与内控建设。2005年11月,国务院批转证监会发布《关于提高上市公司质量意见》,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、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;同时要求上市公司要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、合理性及其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以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,及时发现内部控制制度的薄弱环节,认真整改,堵塞漏洞,有效提高风险防范能力。

2006年,上海证券交易所根据证监会《关于提高上市公司质量意见》等法律法规,制定发布了《上市公司内部控制指引》,明确要求在本所上市的公司应当建立健全内部控制制度,保证内控制度的完整性、合理性及实施的有效性,以提高公司经营的效果与效率,增强公司信息披露的可靠性,确保公司行为合法合规;同时要求公司董事会应在年度报告披露时披露年度内部控制自我评估报告,并披露会计师事务所对内部控制自我评估报告的核实评价意见。同年,深圳证券交易所也发布了《上市公司内部控制指引》。

2006年6月,中央国资委根据《企业国有资产监督管理暂行条例》(国务院令第378号)关于“国有及国有控股企业应当加强内部监督和风险控制”的要求,国务院国有资产监督管理委员会出台了《中央企业全面风险管理指引》(简称《指引》),旨在进一步加强和完善国有资产监管工作,深化国有企业改革,加强风险管理,促进企业持续、稳定、健康发展。《指引》对中央企业开展全面风险管理工作的总体原则、基本流程、组织体系、风险评估、风险管理策略、风险管理解决方案、监督与改进、风险管理文化、风险管理信息系统等方面进行了详细阐述,对《指引》的贯彻落实也提出了明确要求。《指引》指出,全面风险管理,是企业围绕总体经营目标,通过在企业管理的各个环节和经营过程中执行风险管理的基本流程,培育良好的风险管理文化,建立健全全面风险管理体系,包括风险管理策略、风险理财措施、风险管理的组织体系、风险管理信息系统和内部控制系统,从而为实现风险管理的总体目标提供合理保证的过程和方法。《指引》提供了4种风险管理的常用技术和方法,使《指引》更具有操作和实用性。

2007年3月,证监会出台《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》等有关法律、行政法规,以及《公司章程》、《董事会议事规则》等内部规章制度,对公司100个重要治理事项进行自查,

其中涉及内部控制的自查事项有 15 项。同年,证监会发布《关于做好上市公司 2007 年年度报告及相关工作的通知》,提出上市公司应在 2007 年年报中全面披露公司内部控制建立健全的情况,包括建立健全内部控制的工作计划及其实施情况、内部控制检查监督部门的设置和人员到位情况、董事会对内部控制有关工作的安排、相关的责任追究机制,同时强调上市公司应充分发挥审计委员会的监督作用,维护审计的独立性。

2007 年 6 月,银监会重新修订了《商业银行内部控制指引》。与此前央行发布的《控制指引》相比,银监会发布的《控制指引》更加符合现代商业银行运作的特点,并明确规定,除商业银行外,政策性银行、农村合作银行、城市信用社、农村信用社、村镇银行、贷款公司、农村资金互助社、金融资产管理公司、邮政储蓄机构、信托公司、财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司、货币经纪公司等其他金融机构也需参照执行本指引。《控制指引》共 10 章 142 条,目的是促进商业银行建立和健全内部控制,防范金融风险,保障银行体系安全稳健运行。《控制指引》将商业银行内部控制细分为 6 个方面,包括授信的内部控制、资金业务的内部控制、存款和柜台业务的内部控制、中间业务的内部控制、会计的内部控制、计算机信息系统的内部控制等。

同时,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,黄菊副总理、华建敏国务委员在财政部、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,积极研究制定一套公认的企业内部控制指引”。根据国务院的批示,2006 年 7 月 15 日,财政部、国资委、证监会、审计署、银监会和保监会联合发起成立企业内部控制标准委员会,同时设立了由 86 名专家组成的内部控制咨询委员会,并组织开展了一系列内部控制的科研课题,为构建我国内部控制标准体系提供了组织、技术和理论支持。2006 年 11 月 8 日,企业内部控制标准委员会发布了《企业内部控制规范—基本规范》和 17 个具体规范的征求意见稿,面向咨询专家和社会公众广泛征求意见。2008 年 6 月 28 日,五部委联合发布了我国首部《企业内部控制基本规范》,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。这是我国继实施与国际接轨的企业会计准则和审计准则之后,在会计审计领域推出的又一与国际接轨的重大改革,也使我国企业内部控制规范化工作跨入新的发展阶段。

(二)企业内部控制规范的制定原则

企业内部控制规范的制定,是一项专业性、社会性很强的工作。在制定过程中,主要把握了如下原则:

1. 立足国情,传承弘扬

内部控制是一种系统的制度安排,必然受国家的政治、经济、法律、文化和社会制度的影响和约束。因此,作为建立健全企业内部控制的基础依据和基本参照,企业内部控制规范必须与我国企业所处的具体环境相适应,与我国的法律法规相协调,并能最大限度地继承和弘扬我国企业经营管理的实践经验。

2. 借鉴国际,超越创新

经济全球化趋势不断发展,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。本着这一原则,企业内部控制规范在制定过程中合理借鉴了以美国 COSO 为代表的国内外内部控制框架,并进行了适当改进。

在国际上,目前内部控制整体框架方面的主要成果是 1992 年由 COSO 委员会提出并于 1994 年修改的《内部控制——整体框架》、1998 年巴塞尔委员会对 COSO 报告的修正、1999 年的特恩布尔报告、加拿大 COCO 委员会内部控制框架以及 2004 年修订的《企业风险管理框架》。比较而言,COSO 内部控制框架更为成熟,我国的企业内部控制规范主要也是借鉴了 COSO 框架。《企业内部控制基本规范》主要根据 COSO 五要素框架,同时在内容上体现风险管理八要素框架的实质。这样安排,主要是考虑:内控基本框架好比基本会计要素,都存在国际趋同问题,借鉴国际上较为成熟的内控框架,能够使我们一开始就站在一个较高的起点上,同时为我国境外上市公司特别是在美国上市的公司符合内部控制监管要求提供有益参考。至于五要素还是八要素,综合考虑,五要素框架相对成熟和稳定,包括美国证监会等推荐、参照的框架仍是五要素框架。

在借鉴国外内控框架的同时,企业内部控制规范力求通过创新以体现先进性和适用性的要求。主要创新包括:①内容创新。基本规范的五要素框架并未照抄照搬国外的框架,而是根据我国的实际情况作了调整,并在内容上大大充实,在表达方式上符合我国法规特点、文化传统和语言习惯,使国外提出的较为宏观、抽象的内控理念转变为具有针对性、实用性的内控规定;②体系创新。除基本规范外,还有具体指引,使内部控制规范成为一个层次分明、内容完整、衔接有序、整体互动的有机统一体;③机制创新。我国的企业内控体系建设任务,是各部门通力合作、合力推进的,这使得内控问题从立法规范、标准建设、宣传培训、组织实施到监督检查等,有一个良好的沟通协作机制,避免了单纯从某一个局部或方面人手可能造成的被动局面。

3. 突出重点、注重实效

企业内部控制涉及经营管理的各个方面、各个环节和各项业务,如果事无巨细、面面俱到,可能事倍功半。为此,企业内部控制规范围绕保证企业财务报告真实可靠和资产安全完整这条主线,着重就影响财务报告真实可靠、资产安全完整的重要业务与事项进行了规范,引导企业建立健全以财务报告内部控制为核心的内控机制,在此基础上,倡导和鼓励企业建立全面控制和全面风险管理。

4. 宽严适度,重在引导

制定企业内部控制规范,必须处理好原则性与可操作性、强制性与引导性的关系。过于原则,难免失之宽泛、空洞抽象;过于具体,又削弱适应性,可能束缚企业手脚;片面强调强制性,可能忽视企业特点而影响企业积极性、主动性;单纯突出引导性又可能会削弱内控规范的权威性。综合考虑,应当实行原则性与可操作性相结合、强制性与引导性相结合。原则性体现当代内部控制的先进理念,提供一种大思路;可操作性体现针对性、实用性,做到虚实结合、有血有肉;强制性体现权威性,对各类企业普遍应当遵守看得准、有把握的基本原则和基本要求,作出强制性规定;引导性考虑企业的个性、实际情况和可接受水平,通过

一系列可供选择的方案，引导和鼓励企业加强相应的控制。

（三）《企业内部控制基本规范》的意义

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本框架，并取得了重大突破。其意义主要有以下几点：

1. 科学地界定内部控制的内涵，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的、旨在实现控制目标的过程，有利于树立全面、全员、全过程控制的理念。

2. 准确定位内部控制的目标，要求企业在保证经营管理合法合规、资产安全、财务报告及相关信息真实完整、提高经营效率和效果的基础上，着力促进企业实现发展战略。

3. 合理确定内部控制的原则，要求企业在建立和实施内部控制全过程中贯彻全面性原则、重要性原则、制衡性原则、适应性原则和成本效益原则。

4. 统筹构建内部控制的要素，有机融合世界主要经济体加强内部控制的做法经验，构建了以内部环境为重要基础、以风险评估为重要环节、以控制活动为重要手段、以信息与沟通为重要条件、以内部监督为重要保证，相互联系、相互促进的五要素内部控制框架。

5. 开创性地建立了以企业为主体、以政府监管为促进、以中介机构审计为重要组成部分的内部控制实施机制，要求企业实行内部控制自我评价制度，并将各责任单位和全体员工实施内部控制的情况纳入绩效考评体系；国务院有关监管部门有权对企业建立并实施内部控制的情况进行监督检查；明确企业可以依法委托会计师事务所对本企业内部控制的有效性进行审计，出具审计报告。

二、企业内部控制规范的框架结构及主要内容

企业内部控制规范是一个体系，包括基本规范和指引两个层次，其中指引又有应用指引、评价指引和鉴证指引 3 种类型。整个内部控制规范体系，以基本规范为统领，以评价指引、应用指引和鉴证指引等配套办法为补充，以法制为推动，以企业实施为主体，以政府监管和社会评价为保障，以各方面积极参与为促进，共同构成企业内部控制的标准及实施体系。

（一）《企业内部控制基本规范》的内容

《企业内部控制基本规范》共 7 章 50 条，主要包括：

1. 内部控制的目标

基本规范将内部控制定义为：“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。”

借鉴 COSO 框架，基本规范将内部控制的目标归纳为五个方面：①合理保证企业经营管理合法合规；②合理保证企业资产安全；③合理保证企业财务报告及相关信息真实完整；④提高经营效率和效果；⑤促进企业实现发展战略。

2. 内部控制的原则和实施体系

基本规范提出，建立与实施内部控制应当遵循五项原则，即全面性、重要性、制衡性、适应性和成本效益原则。同时规定了内部控制的实施体系：

（1）以法制为推动。强调要研究制定内部控制的规范体系，国务院有关部门也可以根据法律法规、本规范及其配套办法制定有关政策性文件，明确贯彻实施本规范的具体要求；

（2）以企业实施为主体。企业应当根据有关法律法规、本规范及其配套办法，制定本企

业的内部控制制度并组织实施。在组织实施内部控制制度时,应当充分利用信息技术手段,并建立内部控制实施的激励约束机制,将各责任单位和全体员工实施内部控制的情况纳入绩效考评体系;

(3)以政府监管和社会评价为保障。为推动企业有效实施内控规范,政府有关部门应对企业建立与实施内部控制的情况进行监督检查,会计师事务所应对企业内部控制的有效性进行审计,并出具内部控制审计报告。

3. 内部控制的要素

借鉴 COSO 框架,基本规范将内部控制的要素归纳为内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督 5 大方面。

(1)内部环境。基本规范将内部环境的要素归纳为 6 个方面,即公司治理结构、内部机构设置与职责分工、内部审计、人力资源政策、企业文化和法制环境。同时明确,企业应当成立专门机构或者指定适当的机构具体负责组织协调内部控制的建立实施及日常工作。

(2)风险评估。企业应当根据设定的控制目标,全面系统、持续地收集相关信息,结合实际情况,及时进行风险评估。基本规范将风险评估的要素归纳为 4 个方面,即确定风险承受度、识别风险(包括内部和外部风险)、风险分析和风险应对。

(3)控制活动。基本规范将控制活动或控制措施概括为 7 个方面,即不相容职务分离控制、授权审批控制、会计系统控制、财产保护控制、预算控制、运营分析控制和绩效考评控制等。同时规定企业应当建立重大风险预警机制和突发事件应急处理机制,明确风险预警标准,对可能发生的重大风险或突发事件,制订应急预案、明确责任人员、规范处置程序,确保突发事件得到及时妥善处理。

(4)信息与沟通。基本规范主要围绕内部和外部信息的收集、信息在内部和对外部相关者间的传递、信息技术平台、反舞弊机制、举报投诉制度和举报人保护制度等展开。

(5)内部监督。基本规范主要针对内部监督的类型和方式、内控自我评价和缺陷认定机制、内控记录制度等进行规定。

(二)企业内部控制应用指引

企业内部控制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,是内部控制的总体框架,在内控标准体系中起统驭作用,但内控体系的有效实施,还需要一些具有可操作性的具体应用规范。五部委在发布《企业内部控制基本规范》的同时,还发布了《企业内部控制应用指引》(征求意见稿),共 22 项,包括资金、采购、存货、销售、工程项目、固定资产、无形资产、长期股权投资、筹资、成本费用、担保、预算、合同协议、业务外包、对子公司控制、财务报告编制与披露、人力资源政策、信息系统一般控制、衍生工具、企业合并、关联交易、内部审计。从项目构成看,主要包括 3 类:

1. 财务报表直接或间接体现的项目,或者就是对财务报表与信息披露的内在要求。如资金、采购、存货、销售、工程项目、固定资产、无形资产、长期股权投资、筹资、成本费用、担保、财务报告编制与披露、衍生工具、企业合并、关联交易等;

2. 对财务报表、财务管理有重大影响的项目,如预算、合同协议、业务外包、对子公司控制等;

3. 为生成财务报表提供人力和技术支撑的项目,如人力资源政策、信息系统一般控制、内部审计等。

(三)企业内部控制评价指引

企业内部控制评价指引旨在为企业董事会和管理层对企业内部控制有效性进行评价提供专业规范和指导。内控应用规范在企业的执行运用情况如何,是否还有缺陷,如何改进,以确保内部控制的有效运行,客观上需要进行有效性的评价。《企业内部控制基本规范》第46条规定,企业应当结合内部监督情况,定期对内部控制的有效性进行自我评价,出具内部控制自我评价报告。

《企业内部控制评价指引》(征求意见稿)已经发布,主要内容包括评价的原则和组织、评价的内容和标准、评价的程序和方法、缺陷认定和评价报告等。根据指引征求意见稿的规定,企业应当对与实现整体控制目标相关的内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督等内部控制要素进行全面系统、有针对性的评价。应用信息系统加强内部控制的企业,应当对信息系统的有效性进行评价,包括信息系统一般控制评价和信息系统应用控制评价。

企业对内部控制评价过程中发现的问题,应当从定量和定性等方面进行衡量,判断是否构成内部控制缺陷。对内部控制缺陷进行分类分析。内部控制缺陷一般可分为设计缺陷和运行缺陷。同时根据内部控制缺陷影响整体控制目标实现的严重程度,将内部控制缺陷分为一般缺陷、重要缺陷和重大缺陷(也称实质性漏洞,以下统称重大缺陷)。结合年末控制缺陷的整改结果,编制年度内部控制评价报告,作为进一步完善内部控制、提高经营管理水平和风险防范能力的重要依据。企业对于内部控制评价报告中列示的问题,应当采取适当的措施进行改进,并追究相关人员的责任。企业管理层和董事会应当根据评价结论对相关单位、部门或人员实施适当的奖励和惩戒。

(四)企业内部控制鉴证指引

企业内部控制鉴证指引旨在为注册会计师执行企业内部控制鉴证业务提供专业规范和指导。国内外一系列公司财务报表舞弊事件发生后,人们认识到健全有效的内部控制对于预防舞弊事件发生至关重要。随着我国法律法规对上市公司和金融机构内部控制建设提出新要求,聘请注册会计师对企业内部控制进行鉴证成为保证内部控制有效性的关键环节。《企业内部控制基本规范》第10条规定,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。会计师事务所及其签字的从业人员应当对发表的内部控制审计意见负责。

《企业内部控制鉴证指引》(征求意见稿)已经发布。根据指引(征求意见稿)的规定,注册会计师在制定鉴证计划时,应当评价下列事项对企业财务报表和内部控制是否具有重要影响,以及对注册会计师程序的影响:①注册会计师执行其他业务时了解的内部控制情况;②影响企业所在行业的事项,包括财务报告实务、经济状况、法律法规和技术革新;③与企业业务相关的事项,包括组织结构、经营特征和资本结构;④企业经营活动或内部控制最近发生变化的程度;⑤注册会计师对重要性、风险以及与确定重大缺陷相关的其他因素所作的初步判断;⑥以前与审计委员会或管理层沟通的控制缺陷;⑦企业注意到的法律法规事项;⑧针对内部控制可获得的相关证据的类型和范围;⑨对内部控制有效性作出的初步判断;⑩与

评价财务报表发生重大错报的可能性和内部控制有效性相关的公共信息；⑪注册会计师对客户和业务的接受与保持进行评价时了解的与企业相关的风险情况；⑫经营活动的相对复杂程度。在进行风险评估以及确定必要的程序时，注册会计师应当考虑企业组织结构、经营单位或流程的复杂程度可能产生的重要影响和作用。

三、企业内部控制规范的学习和运用

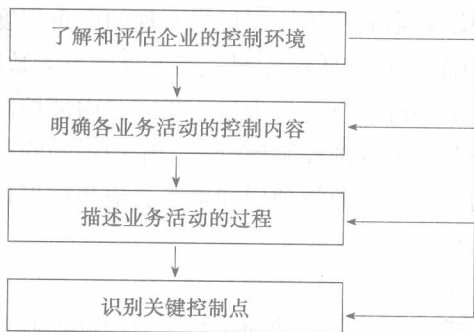
《企业内部控制基本规范》科学地构建了一套内部环境优化、风险评估科学、控制措施得当、信息沟通迅捷、监督制约有力的内部控制标准框架。无论对于巩固企业防范风险舞弊的“防火墙”，还是铸牢促进资本市场健康稳定发展的“安全网”，都将发挥十分重要的基本作用。

理解掌握《企业内部控制基本规范》，结合应用指引，设计和建立适合本企业情况的内部控制，发现现有内部控制存在的缺陷，是学习企业内部控制的根本目的。

我们从企业内部控制设计的思路谈起。

（一）内部控制设计的步骤

内部控制设计应该按照内部控制的构成要素进行，通过对内部控制要素的整合和系统化，在此基础上开展有效的控制措施，从而实现内部会计控制的目标。内部控制设计的目标可以用下图描述：



1. 了解和评估控制环境

控制环境是指对内部控制的效果起到促进或削弱的因素，企业在设计内部会计控制制度时，首先就应当对内部条件和外部环境进行研究和分析。

各个企业的内部控制虽然有相同的原则和相近的内容，但是由于各个企业对这些原则的使用、内容的融合不同，还是存在差异的，在设计的过程中，要具体根据企业的经营活动的情况来具体设计控制制度，例如：企业的经营性质，企业的组织形式的不同，决定了各种资源的使用过程和业务流程的不同，个体企业的内部控制更加关注于人员行为的约束，而股份有限公司内部控制的设计要结合公司治理结构进行。

企业主要可以利用的资源有业务人员、材料、设备和厂房、资金和技术、管理资源等，在内部控制设计时对不同的资源也要实施有差别控制活动。例如：针对材料、设备和厂房，属于是内部控制的物质对象，在设计内部控制时要考察材料、设备和厂房的使用特点及性质，了解有关的业务流程，以便根据这些情况开展控制活动。

以上均是针对内部控制环境的考虑，在设计内部控制时还需要了解外部的控制环境，例如企业所处的行业的市场供求与竞争、能源供应与成本、行业关键指标和统计数据、供应

商、顾客和法律政策等。

2. 建立内部控制结构

企业在建立内部控制时，注意各个控制环节和组织结构的联系性，发挥各个组成部分的协同效应，同时要求内部控制制度要能够有效监控经营活动过程，预防和发现风险并及时纠正。

企业在设计内部控制制度时，要坚持整体和局部、宏观和微观相结合，首先建立内部控制的组织结构，然后针对每个业务部门的机构设置情况进行考察，合理的划分企业的组织结构，防止机构之间职能的重叠，从而避免造成资源的重复使用和浪费。

3. 确定各个业务循环的流程

根据制造业企业的内部控制的流程内容，可以将企业的主要业务循环划分为：资金、采购、销售、存货、筹资等。这些均是企业重要的经营活动，而且由于业务性质的不同，又具有各不相同的业务流程。

(1)明确各个业务流程的起点和终点。在持续经营下，企业的各个业务都是不断循环的过程，要弄清业务流程的循环过程，首先要找到业务流程的起点，从而找到整条流程。

(2)找到业务流程之间的联系。建立的控制活动之间是广泛联系的，我们可以通过协同控制措施降低内部控制的成本和提高控制效率。业务流程之间的联系可以划分为不同类型，有的是逻辑联系，有的是财务资金联系，还有管理联系等。

4. 找到关键风险控制点

内部控制的设计要受到经济性原则的制约，不可能面面俱到，因此只能抓住关键的控制环节才能够建立有效的内部控制制度，关键的控制点是指业务流程和企业经营活动中容易产生风险的环节，要想找到关键控制点首先要对各个业务流程进行风险评估，经过风险排序后确定关键点。

(二)内部控制设计中应注意的问题

企业在内部控制设计的过程中，要注意的主要问题是要保证控制活动与企业控制目标的一致性、通过有效手段加强内部控制的实施、改善企业各级员工对内部控制的认识。

1. 控制活动与控制目标的一致性

企业内部控制设计在确定了关键控制点、业务流程和控制内容后，就要针对这些内容采取相应的控制措施或控制活动，控制活动是内部控制设计是否有效的关键。企业的控制活动是否有效，衡量的标准就是控制活动能否与控制目标保持一致，也就是说控制活动的执行是否能够实现控制目标的要求。

2. 保证内部会计控制的有效实施

从内部控制制度的设计上分析，通常情况下，企业均能够找到关键风险业务流程，并且能够贯彻内部控制的制定原则，形成较为完善的理论框架，如果企业的各个部门能够严格遵守规定的内部控制制度，就会有效的降低企业的经营风险。但是实际情况中，往往很多企业都有较为完善，合理的内部控制框架或制度，却无法有效发挥作用，在执行过程中出现了问题，所以，为了保证企业内部控制的有效实施，应该妥善处理好以下两个问题：注重内部会计控制设计的制衡机制；在内部控制设计中合理使用激励手段。

3. 形成内部控制的企业文化

很多企业的管理层认为,内部控制是针对下属和普通员工进行的控制;而员工也错误的认为自己是进行内部控制的局外人,这些认识的存在就必然会降低企业各级管理者进行内部会计控制的积极性,从而影响控制的效果。内部控制中内部环境的建立中,包括单位文化。单位文化包括单位整体的风险意识和风险管理理念,董事会、经理层的诚信和道德价值观,单位全体员工的法制概念。

对企业的各级管理者和员工进行内部控制培训,让他们清楚自己在内部控制体系中的地位、作用和责任。这样才能为内部控制的实施提供思想保证。