

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

企业内部控制审计指引

本书编写组◎编

企业内部控制基本规范与 配套指引及案例

【用案例诠释企业内部控制配套指引】

本书为配套指引编写了大量具体案例。这些案例从国内外大中型企业现行内部控制制度中精选提炼，由一线专家教授按照配套指引的要求修改而成，对学习和落实企业内部控制配套指引具有很强的指导作用。

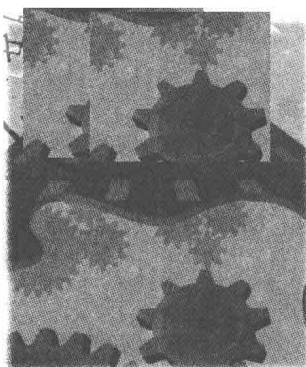


中国市场出版社
China Market Press

0-3220-3802-5-870 000-1

企业内部控制基本规范与 配套指引及案例

本书编写组◎编



中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制基本规范与配套指引及案例/本书编写组. —北京: 中国市场出版社, 2010. 5

ISBN 978-7-5092-0557-0

I. ①企… II. ①企… III. ①企业管理-规范-中国-学习参考资料 IV. ①F279.23-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 077198 号

书 名: 企业内部控制基本规范与配套指引及案例

作 者: 本书编写组

责任编辑: 胡超平

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话: 编辑部 (010) 68012468 读者服务部 (010) 68022950

发行部 (010) 68021338 68020340 68053489

68024335 68033577 68033539

经 销: 新华书店

印 刷: 涿州市新华印刷有限公司

规 格: 787×1092 毫米 1/16 29.25 印张 540 千字

版 本: 2010 年 6 月第 1 版

印 次: 2010 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5092-0557-0

定 价: 49.80 元

用案例诠释企业内部控制配套指引

2010年4月26日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制配套指引》。企业内部控制配套指引的制定发布，标志着“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、层次分明、衔接有序、方法科学、体系完备”的企业内部控制规范体系基本建成。企业内部控制规范体系由《企业内部控制基本规范》、《企业内部控制配套指引》两部分组成；企业内部控制配套指引包括《企业内部控制应用指引》、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》三项内容。至此，我国会计标准已经形成了企业会计准则、企业内部控制、审计准则三大体系。这三大体系既相互独立，又相互联系，形成一个有机整体。

深入贯彻实施企业内部控制规范，必将有利于进一步夯实宏观经济形势回升向好的微观基础，有利于推动我国企业经济发展方式转变，有利于促进企业全方位参与国际经济竞争，有利于维护经济金融稳定和社会公众合法权益。为此，我们组织长期研究内部控制，具有较高理论水平和实践经验的专家教授编写了《企业内部控制基本规范与配套指引及案例》一书，以期对企业内部控制规范体系的宣传和贯彻尽绵薄之力，对企业决策机构和管理层制定切合实际需要的企业内部控制制度提供些许帮助，对会计机构和会计人员学习掌握企业内部控制规范提供具有价值的参考资料。

本书力求体系完整。本书收录了企业内部控制规范体系的基本规范、应用指引、评价指引、审计指引的文本，和财政部会计司解读企业内部控制配套指引的原文，以满足广大读者学习和理解企业内部控制规范体系的需求。对内部控制体系中尚未发布的银行、证券和保险等3项应用指引，我们将在财政部制定颁布后及时补充更新。

本书通过实例来帮助读者理解企业内部控制配套指引。实施企业内部控制基本规范及其配套指引是大势所趋，但建立企业内部控制是一个系统工程，涉及方方面面，真正实施时肯定会遇到许多的困难。对大多数企业来说，在企业内部控制基本规范与配套指引的框架内，借鉴成功的企业内部控制经验，可以少走弯路。正是基于这样的考虑，我们针对每一项应用指引分别编写了具体案例。这些案例从国内外大中型企业现行内部控制制度中精选提炼，由一线专家教授按照配套指引的要求修改而成，具有较强的指导作用和参考价值。

需要说明的是，由于企业种类繁多，生产经营方式千差万别，案例不可能涵盖所有企业和所有业务，但它具有很强的示范作用，企业可以结合自己的具体情况和生产工艺、人员素质、管理水平，有针对性进行修改。

本书参考了不少资料，在此我们向有关作者表示诚挚的感谢！

本书由编写组成员共同完成。由于时间紧，书中难免有不妥之处，恳请广大读者不吝赐教，及时提出宝贵意见，以便再版修改。

作者

2010年6月于北京

目 录

第一篇 企业内部控制总论

企业内部控制综述	3
企业内部控制基本规范	26

第二篇 企业内部控制应用指引及案例

企业内部控制应用指引第 1 号——组织架构	37
案例：凯瑞公司组织机构、岗位设置	39
案例：凯瑞公司岗位责任制度	45
案例：凯瑞公司授权管理	52
附录：财政部会计司解读企业内控指引之组织架构	63
企业内部控制应用指引第 2 号——发展战略	71
案例：凯瑞公司发展愿景、价值和目标管理	72
附录：财政部会计司解读企业内控指引之发展战略	75
企业内部控制应用指引第 3 号——人力资源	84
案例：凯瑞公司人员招聘程序	86
案例：凯瑞公司员工培训管理	93
案例：凯瑞公司奖惩管理程序	103
案例：凯瑞公司员工辞退制度	109
案例：凯瑞公司员工绩效评估	117
案例：凯瑞公司保密协议	121
附录：加强人力资源建设 夯实企业发展基石 ——财政部会计司解读《企业内部控制应用指引第 3 号 ——人力资源》	125
企业内部控制应用指引第 4 号——社会责任	132
案例：凯瑞公司危机处理程序	134
案例：凯瑞公司环境保护制度	140
案例：凯瑞公司劳动合同管理制度	143

附录：履行社会责任是企业应尽的义务和使命	
——财政部会计司解读《企业内部控制应用指引第4号	
——社会责任》	150
企业内部控制应用指引第5号——企业文化	157
案例：新瑞公司企业文化发展规划	158
附录：加强企业文化建设 提升企业软实力	
——财政部会计司解读《企业内部控制应用指引第5号	
——企业文化》	164
企业内部控制应用指引第6号——资金活动	170
案例：凯瑞公司贷款和信用证管理制度	174
案例：凯瑞公司投资管理制度	179
案例：凯瑞公司现金和支票管理制度	187
案例：凯瑞公司银行账户管理制度	195
附录：强化资金风险管控 不断提升企业效益	
——财政部会计司解读《企业内部控制应用指引第6号	
——资金活动》	199
企业内部控制应用指引第7号——采购业务	216
案例：凯瑞公司采购政策	218
案例：凯瑞公司编制采购计划程序	223
案例：凯瑞公司询价及确定货源程序	227
案例：凯瑞公司供应商评审、选择和开发程序	233
案例：凯瑞公司收货程序	236
案例：凯瑞公司客户退货程序	241
附录：强化采购风险管控 提高企业采购效能	
——财政部会计司解读《企业内部控制应用指引	
第7号——采购业务》	246
企业内部控制应用指引第8号——资产管理	252
案例：凯瑞公司存货管理制度	255
案例：凯瑞公司发货申请及批准程序	264
案例：凯瑞公司固定资产管理制度	268
案例：凯瑞公司固定资产编号办法	280
附录：保障企业资产安全 全面提升资产效能	
——财政部会计司解读《企业内部控制应用指引	
第8号——资产管理》	284

企业内部控制应用指引第 9 号——销售业务	295
案例：销售业务内部控制点	296
附录：规范销售行为 扩大市场占有财 ——财政部会计司解读《企业内部控制应用指引 第 9 号——销售业务》	300
企业内部控制应用指引第 10 号——研究与开发	306
案例：凯瑞公司研发项目管理	307
案例：职务发明和专利技术归属协议	320
企业内部控制应用指引第 11 号——工程项目	322
案例：凯瑞公司工程项目一般程序和要求	326
案例：凯瑞公司基建招标制度	329
企业内部控制应用指引第 12 号——担保业务	337
案例：凯瑞公司担保制度	339
企业内部控制应用指引第 13 号——业务外包	344
案例：凯瑞公司业务外包管理制度	346
企业内部控制应用指引第 14 号——财务报告	350
案例：凯瑞公司会计报告制度	352
企业内部控制应用指引第 15 号——全面预算	359
案例：凯瑞公司财务预算制度	361
企业内部控制应用指引第 16 号——合同管理	368
案例：凯瑞公司合同管理制度	370
企业内部控制应用指引第 17 号——内部信息传递	382
案例：凯瑞公司内部信息传递制度	383
企业内部控制应用指引第 18 号——信息系统	390
案例：凯瑞公司信息系统管理	392

第三篇 企业内部控制评价指引及案例

企业内部控制评价指引	399
案例：××股份有限公司与财务报告相关的内部控制 评价暂行办法	402

第四篇 企业内部控制审计指引及案例

企业内部控制审计指引	413
案例：对×××有限公司内部控制的审计	421

第一篇 企业内部控制总论

企业内部控制综述

2010年4月26日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制配套指引》。企业内部控制配套指引的制定发布，标志着“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、层次分明、衔接有序、方法科学、体系完备”的企业内部控制规范体系建设目标基本建成。企业内部控制规范体系主要由《企业内部控制基本规范》和《企业内部控制配套指引》组成。至此，我国会计已经形成了企业会计准则、企业内部控制规范、审计准则三大体系。这三大体系既相互独立，又相互联系，形成一个有机整体，各个体系都有明确规范的标准和范围，又相互补充规范，有效地实施三大体系可以极大地提高我国会计工作和管理水平。

企业会计准则为会计人员进行职业判断提供标准，为处理经济业务事项提供原则，保证提供会计信息真实、完整，充分反映企业管理层受托责任执行情况；企业内部控制规范为会计人员履行职责提供环境和制度保障，对会计控制规定程序并提出要求；审计准则为注册会计师提供审计标准，对会计行为进行审计，提出改进措施和要求，从而达到提高会计信息质量的目的。

一、建立企业内部控制规范体系的必要性

（一）国际资本市场大力强化内部控制迫使我国尽快建立企业内部控制体系

安然、世通等世界五百强企业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”。我国企业要发展壮大，必须“走出去”，成为世界级企业，有些企业需要境外上市，必须适应国际资本市场监管变化和要求，许多企业花巨资聘请海外机构帮助设计内部控制制度，加大了企业成本，造成资金损失。

（二）国内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外部环境的变化，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。

（三）各级领导高度重视内部控制体系建设

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；与此同时，按照科学民主决策精神，公开选聘了多名咨询专家，组织开展了一系列内部控制科研课题，为构建我国内控标准体系提供技术支撑和理论支持。

因此，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。

二、制定企业内部控制规范的原则

制定企业内部控制规范，是一项政策性、专业性、社会性都很强的工作，主要遵循以下三项基本原则。

（一）立足国情，实行创新

作为企业建立健全内部控制制度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协调，必须与国家有关法律法规相协调，必须与企业经营管理实践相协调。企业内部控制规范只有扎根于我国经济、社会、法律、文化环境和企业鲜活实践，才能具有强大的生命力，才能发挥应有的积极作用。同时，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，又要求我们必须放眼世界、兼收并蓄，取其所长、为我所用。因此，只有认真梳理、总结、提炼我国企业经营管理制度和做法经验，科学研究、分析国外内部控制发展动态、框架模式和成熟实践，并在此基础上强化创新意识和超越意识，着力体现中国魅力，才能切合实际，即使

我国企业内部控制规范与国际发展潮流保持协调，又能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。

本着这一原则，合理借鉴了以美国 COSO 报告为代表的国外内部控制框架，并根据我国国情进行了较大调整和改进。对国外内部控制框架，尤其是 COSO 框架的借鉴，主要体现在基本规范中。基本规范在形式上借鉴了 COSO 报告 5 要素框架，同时在内容上体现了风险管理 8 要素框架的实质。主要考虑是：内控基本框架，好比会计要素一样，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，并为我国境外上市公司，特别是在美上市公司符合上市地内控监管要求提供有益参考。至于是 5 要素还是 8 要素，综合考虑，5 要素框架相对较成熟、较稳定，包括美国证监会等机构推荐、参照的框架仍是 5 要素框架；同时，从长远发展趋势看，也应适当体现 8 要素框架的先进理念。

在借鉴国外内控框架的同时，力求创新并取得点滴成果：一是内容创新。基本规范中的 5 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较大调整，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了具有针对性、实用性的内控规定。二是体系创新。除基本规范之外，还制定了多项应用指引。我国的企业内控体系，将是一个层次分明、内容完整、衔接有序、整体互动的有机统一体。三是机制创新。我国的内控体系建设任务，是各部门、各方面通力合作、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，避免了单纯从某一局部、某一方面入手可能造成的局限和被动。

（二）突出重点，解决问题

经过多年的发展，内部控制涉及的领域已非常广泛，覆盖公司层面、业务层面的几乎所有活动，远远突破原来的内部牵制、会计控制的范围。但作为由政府部门制定的企业内部控制规范，如果一开始就面面俱到、事无巨细，可能事倍功半，难于操作。只有选择现阶段企业存在的突出问题和市场经济难以解决的问题加以规定，才能做到重点突出，才能取得突破，并带动其他方面逐步规范起来。因此，在倡导有条件的企业根据市场竞争的需要建立全面内部控制和全面风险管理的同时，根据多数企业的意见，借鉴国际有关做法，提出对有义务对外提供财务报告的企业，至少须确保财务报告的真实可靠，并着重就影响财务报告真实可靠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。

这样规定的考虑是：第一，企业的经营管理活动，归根结底要通过财务报告

来反映，抓住了财务报告内部控制这条主线，在一定程度上也抓住了企业经营管理与内部控制的重心和主体；第二，保证财务报告真实可靠，是企业的法定责任，是维护社会公众利益的基础环节，强化财务报告内部控制机制建设，是提升企业市场形象与诚信度、维护社会公众利益的基本要求；第三，从政府监管和资本市场监管的角度看，即使是当今世界最发达的国家，也将财务报告内部控制作为企业管理层内部控制自我评估和注册会计师评价的主体，因为满足了财务报告内部控制的要求，能够合理保证企业财务会计信息披露的真实公允，能够有效维护社会公众利益、促进资本市场健康稳定发展。

（三）降低成本，稳步推进

在我国，内部控制虽然不是一个新话题，但毕竟现代意义上的内部控制与先前的内部牵制有着本质区别，特别是我国企业在法制意识、制度基础、风险理念、经营风格等方面与国外市场经济国家的企业还存在较大差异。把内部控制作为贯穿企业经营管理与风险控制全过程的系统工程来建设，在我国仍处于探索阶段、起步阶段，还需要一个加强引导、深化认识的过程，还需要一个逐步适应、分步实施、不断完善的过程。因此，企业内部控制规范的制定和有关监管措施的出台，必须考虑企业的接受程度和承受能力，必须考虑企业的实施成本。我国境外上市公司为达到上市地内控监管要求而付出的巨大成本，以及有关国家对相关内控监管要求的激烈论争，为我国提供了诸多思考和启示。许多企业担心实施内部控制成本偏高、相关专业人才缺乏，对宏观管理政出多门、要求不一、企业无所适从存在意见。虽然强化企业内部控制是趋势、是方向、是进步，但难以一蹴而就。操之过急，可能事与愿违，陷于被动。目前，应当在宣传普及内部控制先进理念和方法的基础上，重点引导企业加强以财务报告内部控制为主线的相关标准建设。

三、企业内部控制体系的基本框架

企业内部控制体系主要包括基本规范和配套指引两部分。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，是制定配套指引的基本依据，在内控标准体系中起统驭作用。配套指引包括应用指引、内部控制评价指引和内部控制审计指引三项内容。

配套指引由 21 项应用指引（此次发布 18 项，涉及银行、证券和保险等业务的 3 项指引暂未发布）、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》组成。其中，应用指引是对企业按照内控原则和内控“五要素”建立健全本企业内部控制所提供的指引，在配套指引乃至整个内部控制规范体系中占据主体地位；《企业内部控制评价指引》是为企业管理层对本企业内部控制有效性进行自

我评价提供的指引；《企业内部控制审计指引》是注册会计师和会计师事务所执行内部控制审计业务的执业准则。三者之间既相互独立，又相互联系，形成一个有机整体。

企业内部控制体系的建立，使企业整体的控制，财务控制，内部运作、管理等有了一套行为规范，许多人把它称为中国版的萨班斯法案。

四、企业内部控制基本规范

2008年5月22日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制基本规范》。基本规范自2009年7月1日起先在上市公司范围内施行，鼓励非上市的其他大中型企业执行。

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，并取得了重大突破。一是科学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。二是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。三是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。四是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。五是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；明确执行基本规范的上市公司，应当对本公司内部控制的有效性进行自我评价，披露年度自我评价报告，并可聘请具有证券、期货业务资格的中介机构对内部控制的有效性进行审计，出具审计报告。

基本规范共七章五十条，各章分别是：总则、内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督和附则。

（一）企业内部控制的定义

企业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。

（二）企业内部控制的目標

内部控制的目标是合理保证企业经营管理合法合规、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，促进企业实现发展战略。

（三）企业建立与实施内部控制的原则

（1）全面性原则。内部控制应当贯穿决策、执行和监督全过程，覆盖企业及其所属单位的各种业务和事项。

（2）重要性原则。内部控制应当在全面控制的基础上，关注重要业务事项和高风险领域。

（3）制衡性原则。内部控制应当在治理结构、机构设置及权责分配、业务流程等方面形成相互制约、相互监督，同时兼顾运营效率。

（4）适应性原则。内部控制应当与企业经营规模、业务范围、竞争状况和风险水平等相适应，并随着情况的变化及时加以调整。

（5）成本效益原则。内部控制应当权衡实施成本与预期效益，以适当的成本实现有效控制。

（四）企业内部控制的要素

（1）内部环境。内部环境是企业实施内部控制的基础，一般包括治理结构、机构设置及权责分配、内部审计、人力资源政策、企业文化等。

（2）风险评估。风险评估是企业及时识别、系统分析经营活动中与实现内部控制目标相关的风险，合理确定风险应对策略。

（3）控制活动。控制活动是企业根据风险评估结果，采用相应的控制措施，将风险控制可在承受度之内。

（4）信息与沟通。信息与沟通是企业及时、准确地收集、传递与内部控制相关的信息，确保信息在企业内部、企业与外部之间进行有效沟通。

（5）内部监督。内部监督是企业对内部控制建立与实施情况进行监督检查，评价内部控制的有效性，发现内部控制缺陷，应当及时加以改进。

五、企业内部控制应用指引

企业内部控制应用指引可以划分为三类，即内部环境类、控制活动类、控制手段类，基本涵盖了企业资金流、实物流、人力流和信息流等各类业务和事项。

（一）内部环境类

内部环境是企业实施内部控制的基础，支配着企业全体员工的内控意识，影响着全体员工实施控制活动和履行控制责任的态度、认识和行为。

内部环境类指引有5项，包括组织架构、发展战略、人力资源、社会责任和企业文化指引。

1. 组织架构

组织架构是企业按照国家有关法律法规、股东（大）会决议和企业章程，结