

© 企业内部控制培训教材系列

企业内部控制 配套指引 操作指南

李书锋 李孟青 刘璐琳 编著
陈汉文（资深内控专家）主审



中国市场出版社
China Market Press

企业内部控制配套指引 操作指南

李书锋 李孟青 刘璐琳 编著
陈汉文(资深内控专家) 主审



中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目(CIP)数据

企业内部控制配套指引操作指南/李书锋,李孟青,李璐琳编著. —北京:中国市场出版社,2010.6

ISBN 978-7-5092-0655-3

I. ①企… II. ①李… ②李… ③刘… III. ①企业管理—中国—指南 IV. F279.23-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 092124 号

书 名:	企业内部控制配套指引操作指南		
编 著:	李书锋 李孟青 刘璐琳		
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)68034190	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:	三河市汇鑫印务有限公司		
规 格:	710 毫米×1000 毫米	1/16	21.75 印张 390 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 978-7-5092-0655-3		
定 价:	46.00 元		

前 言

2008年5月22日,财政部会同证监会、审计署、银监会、保监会制定并印发《企业内部控制基本规范》。自2009年7月1日起在上市公司范围内施行,同时鼓励非上市的大中型企业执行。《企业内部控制基本规范》明确了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。企业建立内部控制的目标是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。企业建立与实施内部控制,应当遵循全面性原则、重要性原则、制衡性原则、适应性原则、成本效益原则等五大原则。提出了企业内部控制包括内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和内部监督等五大要求。《企业内部控制基本规范》的颁布与实施对于企业建立内部控制,提高经营管理水平起到了积极作用,但由于过于原则,在具体实施过程中操作性具有很大的难度。

为了促进企业建立、实施和评价内部控制,规范会计师事务所内部控制审计行为,根据国家有关法律法规和《企业内部控制基本规范》,财政部会同证监会、审计署、银监会、保监会制定了《企业内部控制应用指引第1号——组织架构》等18项应用指引(涉及银行、保险和证券的三项应用指引尚未发布),《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》(简称为企业内部控制配套指引),于2010年4月15日发布,并要求上市公司和大中型企业逐步实施。

我国《企业内部控制基本规范》和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,是继我国企业会计准则、审计准则体系建成并有效实施之后的又一项重大系统工程。有效实施《企业内部控制规范》,必将有利于进一步夯实市场经济发展的微观基础,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市场竞争,有利于维护经济金融稳定和社会公众合法权益。

全书共分为五篇:

第一篇:概论。包括两章,第一章梳理了企业内部控制发展历史逻辑,阐明企业内部控制产生和发展的必然性;并介绍了《企业内部控制基本规范》的内

容;第二章主要从理论的高度阐明了企业内部控制制度在维护和发展资本市场,促进企业提高经营管理水平的作用。

第二篇:企业内部控制内部环境类应用操作指引。本篇分五章,分别就组织架构、发展战略、人力资源、社会责任和企业文化进行了详解。

第三篇:企业内部控制活动类应用操作指南。本篇分九章,分别就资金活动、采购业务、资产管理、销售业务、研究与开发、工程项目、担保业务、业务外包、财务报告应用指引进行了详解。

第四篇:企业内部控制手段类应用操作指南。本篇分四章,分别就涉及企业整体业务或管理的全面预算、合同管理、内部信息传递和信息系统运作指引进行了详解。

第五篇:企业内部控制评价与审计操作指南。本篇分两章,分别对企业内部控制评价指引和审计指引进行了详解。

全书由中央民族大学管理学院李书锋教授负责总体设计,并撰写了第一篇;李孟青女士负责第二、三篇的编写;刘璐琳博士负责第四、五篇的编写。参加本书编写的还有:中央民族大学管理学院梁木、王莹、秦玲玲、刘颖、马玉婧、李林农、魏莹、罗婷、孙萍,中央民族干部管理学院韩志英,中国农业发展银行财务部汪建钦,厦门大学管理学院黄艳等。张家界源发水电开发有限公司财务总监李全安对书中实务部分提出许多独特的见解,在此深表谢意!

本书由审计署商业银行审计指南评审专家,国际内部审计师协会会员,厦门大学管理学院副院长、会计学博导,首届杨纪琬奖学金指导教师获得者陈汉文教授主审。

本书得到李书锋教授主持的国家社会科学基金项目“资产定价、会计计量与金融危机监管研究(批准号 09BJY014)”的支持。

目 录

第一篇 概 论

第一章 企业内部控制的演进与发展	(3)
第一节 现代企业内部控制的产生与发展	(3)
第二节 我国企业内部控制的发展和深远意义	(8)
第二章 建立和健全企业内部控制制度, 夯实市场经济发展基础	(13)
第一节 企业内部控制制度是夯实市场经济发展的制度基础	(13)
第二节 树立全新的理念, 构建现代企业内部控制制度	(15)

第二篇 企业内部控制内部环境类应用操作指南

第三章 企业组织架构	(19)
第一节 企业组织架构与风险识别	(19)
第二节 公司治理结构及其运行	(20)
第三节 公司内部机构及其运行	(23)
第四节 企业组织架构示例	(30)
第五节 案例分析	(40)
第四章 企业发展战略	(43)
第一节 企业发展战略及其风险	(43)
第二节 企业发展战略的制定	(44)
第三节 企业发展战略实施	(61)
第四节 案例分析	(61)
第五章 企业人力资源内部控制管理	(63)
第一节 人力资源内部控制概述及风险识别	(63)
第二节 人力资源管理流程控制	(67)

第三节	人力资源内部控制示例	(75)
第四节	案例分析	(78)
第六章	企业社会责任	(81)
第一节	企业社会责任概述及风险识别	(82)
第二节	履行社会责任的方式	(85)
第三节	企业社会责任内部控制示例	(89)
第四节	案例分析	(91)
第七章	企业文化内部控制管理	(97)
第一节	企业文化概述及风险识别	(97)
第二节	企业文化建设流程控制	(98)
第三节	企业文化评估流程控制	(101)
第四节	案例分析	(102)

第三篇 企业内部控制活动类应用操作指南

第八章	企业资金活动内部控制管理	(111)
第一节	资金活动控制的概述与风险识别	(111)
第二节	企业筹资活动的资金管理控制	(113)
第三节	公司投资活动的资金控制活动	(116)
第四节	企业营运资金管理控制	(119)
第五节	企业资金管理活动内部控制制度示例	(121)
第六节	案例分析	(134)
第九章	企业采购业务内部控制管理	(136)
第一节	采购业务概述及风险识别	(136)
第二节	购买流程控制	(137)
第三节	付款流程控制	(138)
第四节	采购业务内部控制示例	(140)
第五节	案例分析	(151)
第十章	企业资产内部控制管理	(153)
第一节	资产管理概述及风险识别	(153)
第二节	存货管理流程控制	(156)
第三节	固定资产管理流程控制	(159)
第四节	无形资产管理流程控制	(162)
第五节	资产管理内部控制示例	(165)

第六节 案例分析	(175)
第十一章 企业销售业务内部控制管理	(179)
第一节 销售业务概述及风险识别	(179)
第二节 销售流程控制	(180)
第三节 收款流程控制	(181)
第四节 采购业务内部控制示例	(182)
第五节 案例分析	(190)
第十二章 企业研究与开发业务内部控制管理	(192)
第一节 研究与开发概述与风险识别	(192)
第二节 立项与研究流程控制	(193)
第三节 开发与保护流程控制	(194)
第四节 研究与开发业务内部控制示例	(195)
第五节 案例分析	(198)
第十三章 企业工程项目内部控制管理	(200)
第一节 工程项目概述及风险识别	(200)
第二节 工程项目的流程控制	(201)
第三节 工程项目内部控制示例	(204)
第四节 案例分析	(207)
第十四章 企业担保业务内部控制管理	(212)
第一节 担保业务概述及风险识别	(212)
第二节 担保业务流程控制	(213)
第三节 担保业务内部控制示例	(215)
第四节 案例分析	(218)
第十五章 企业业务外包内部控制管理	(220)
第一节 业务外包概述及风险识别	(220)
第二节 业务外包流程控制	(221)
第三节 业务外包内部控制示例	(223)
第四节 案例分析	(227)
第十六章 企业财务报告内部控制管理	(230)
第一节 财务报告概述及风险识别	(230)
第二节 财务报告编制的内部控制	(231)
第三节 财务报告的对外提供	(233)
第四节 财务报告的分析利用	(234)
第五节 财务报告内部控制示例	(234)

第六节 案例分析	(246)
----------------	-------

第四篇 企业内部控制手段类应用操作指南

第十七章 企业全面预算内部控制管理	(253)
第一节 全面预算概述及其风险识别	(253)
第二节 预算编制流程控制	(256)
第三节 预算执行流程控制	(257)
第四节 预算考核流程控制	(259)
第五节 全面预算内部控制示例	(260)
第六节 案例分析	(271)
第十八章 企业合同管理内部控制管理	(277)
第一节 合同管理概述及风险识别	(277)
第二节 合同订立控制	(278)
第三节 合同履行控制	(279)
第四节 合同管理内部控制示例	(280)
第十九章 企业内部信息传递内部控制管理	(285)
第一节 企业内部信息传递概述及风险识别	(285)
第二节 内部报告	(286)
第三节 内部信息传递示例	(288)
第四节 案例分析	(289)
第二十章 企业信息系统内部控制管理	(294)
第一节 信息系统概述与风险识别	(294)
第二节 信息系统开发流程控制	(295)
第三节 信息系统运行及维护流程控制	(296)
第四节 信息系统内部控制示例	(299)
第五节 案例分析	(303)

第五篇 企业内部控制评价与审计操作指南

第二十一章 企业内部控制评价操作指南	(307)
第一节 企业内部控制评价遵循的基本原则	(307)
第二节 企业内部控制的评价的基本内容	(308)
第三节 企业内部控制评价的程序	(309)

第四节	企业内部控制评价报告示例	(312)
第二十二章	企业内部控制审计操作指南	(323)
第一节	内部控制审计概述及风险识别	(323)
第二节	内部控制审计流程	(325)
第三节	审计内部控制示例	(334)
参考文献		(337)

第一篇 概 论

- ▶第一章 企业内部控制的演进与发展
- ▶第二章 建立和健全企业内部控制制度,夯实市场经济发展基础

第一章 企业内部控制的演进与发展

市场经济在经历了几百年的发展后表明了一个基础事实:由于以社会分工为基础,以市场价格信息为社会资源配置作为基本手段,市场经济有利于实现社会资源的有效配置。市场经济以政府、企业 and 市场作为资源配置过程中博弈各方各自履行自己的职责,其中,政府通过建立相应的法律法规并通过监管机制促进建立公平公正的市场秩序,企业以实现股东财富最大化为目标在实现自身利益过程中促进社会资源的优化配置,而市场为利益各方提供资源配置过程的各种信息和进行交易的场所。如果在一个完全信息市场条件下,各博弈方之间均会在恪守各自利益的基础上,实现整个社会资源的最优配置。但是由于现实之中的各利益主体之间存在信息不对称,各利益主体在选择自己的行为时会导致利益的偏差,这种偏差不利于资源的优化配置。例如,企业因内部控制失控,导致企业代理人损害股东利益;市场因为政府提供的法律不完备,导致市场资源配置失效,最终酿成经济危机。内部控制作为建立健全企业的基本制度因此应运而生。

第一节 现代企业内部控制的产生与发展

现代企业内部控制是指由企业董事会、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。企业内部控制的目的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。现代企业内部控制由最初审计部门对企业进行符合性测试的要求,逐步将其发展为确保企业会计信息真实可靠,再到以防范企业经营风险、提高企业价值的管理制度,也成为监管部门对企业经营管理进行监管的重要内容。

一、现代企业内部控制发展阶段

内部控制制度按其时间先后次序,根据其内容发展,可以划分为内部牵制发展阶段、内部控制制度发展阶段、内部控制结构发展阶段和内部控制整合框架与风险管理发展阶段四个阶段。

第一发展阶段：内部牵制发展阶段。

在 20 世纪 70 年代以前,企业为了确保账目之间相互核对及财务报表的可靠性,产生了通过实施不相容岗位相互分离的思想,这就是内部牵制思想。内部牵制的思想是企业内部控制最早的和最朴素的思想,其主要特点是以任何人或部门不能单独控制任何一项或一部分业务权力的方式进行组织上的责任分工,每项业务通过正常发挥其他个人或部门的功能进行交叉检查或交叉控制。

内部牵制思想基于这种设想,即同一流程由分工后不同的人掌握所犯的错误概率比由一个人把持所犯的错误的概率要低,而且他们合伙舞弊的可能性也要低。因此,企业各部门之间,或同一部门不同岗位之间,通过设置互相牵制的岗位,运用实物牵制、机械牵制、人员牵制等方式对企业进行控制。内部牵制发展阶段的主要目的是实现企业提供的财务报表准确,确保企业资产安全。

内部控制不仅能提高财务会计报表的可靠性,而且有利于防止舞弊行为,提高企业的经营效率。

第二发展阶段：内部控制制度发展阶段。

进入 20 世纪 70 年代,人们逐步发现通过建立两种内部控制体系即内部会计控制体系和内部管理控制体系,一方面可以确保资产安全、检查会计数据的准确性和可靠性;另一方面可以促使相关人员遵守企业管理制度,从而有利于提高企业的经营管理效率。这一发展阶段我们称为内部控制发展阶段。

1949 年,美国会计师协会审计程序委员会在《内部控制,一种协调制度要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》的报告中,对内部控制定义为:“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。这些方法和措施都用于保护企业的财产,检查会计信息的准确性,提高经营效率,推动企业执行既定的管理政策。”1958 年 10 月审计程序委员会发布了《审计程序公告第 29 号》,将内部控制划分为内部会计控制和内部管理控制。内部会计控制包括组织规划和所有方法和程序,这些方法和程序与财产安全和财物记录可靠性有直接联系。这些控制包括授权与批准制度、从事财务记录和审核与从事经营或财产保管职务分离的控制、财产的实物控制和内部审计。内部管理控制包括组织规划和所有方法和程序,这些方法和程序主要与经营效率和贯彻管理方针有关,通常只与财务记录有间接关系,这些控制一般包括统计分析、工作节奏研究、业绩报告、员工培训计划和质量控制。

内部控制制度发展阶段,表明人们对内部控制认识范围扩大了。对企业建立内部控制的目的由确保企业资产安全和确保财务信息可靠性向提高企业经营效率发展。但这时关注企业内部控制的人员主要还是外部审计人员。随着企业内部控制的发展,审计人员为了降低审计风险,提高审计效率,审计的重点

也由详细审计和抽样审计向基于企业内部控制制度为基础的审计发展。

第三发展阶段:内部控制结构发展阶段。

进入 20 世纪 80 年代,企业作为利益相关者契约结合体的认识有了进一步的发展,强调企业的社会责任在企业发展的重要性,于是对企业内部控制的研究也有了进一步的发展,人们发现内部会计控制与管理控制体系之间是相互联系的,是不可分割的部分,于是提出了内部控制结构的概念。1988 年美国注册会计师协会发布了《审计准则公告第 55 号》,该公告首次以“内部控制结构”代替“内部控制”,认为“企业的内部控制结构包括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”,内部控制结构具体包括三个要素:控制环境、会计系统和控制程序。

控制环境:反映董事会、管理者、投资人和其他利益相关者的态度和行为。包括管理哲学和经营作风、企业社会责任、企业组织结构等。

会计系统:包括会计确认、计量、记录和报告等程序及相关内容,其目的是能通过会计系统的运行为外部信息使用者提供相关和可靠的财务报表信息,同时,通过会计系统确保企业资产安全和反映经营管理者的受托责任。

控制程序:指管理当局所制定的政策和程序,用以保证实现一定的目的。包括经济业务和活动的批准权、充分的凭证和账簿记录、资产和记录的控制以及业务的审核等。

第四发展阶段:内部控制整合框架与风险管理发展阶段。

进入 20 世纪 90 年代,社会经济环境发生了巨大变化。世界经济一体化、经济全球化成为世界经济发展主流,石油危机、金融创新与金融危机、世界经济危机此起彼伏,企业所面临的风险愈来愈大,于是如何通过加强企业内部控制,确保企业利益相关者利益成为企业的重要任务,社会各界对企业内部控制的认识逐步统一起来,在这样的历史背景下,美国提出了 COSO 报告。COSO 报告也随着人们认识的提高而不断发展,并成为引领全球内部控制与风险管理的发展方向。

COSO 是 Treadway 委员会[Treadway Commission,即反欺诈财务报告全国委员会,National Commission on Fraudulent Financial Reporting,通常根据其首任主席的姓名(Treadway)而称为 Treadway 委员会]的发起组织委员会(Committee of Sponsoring Organizations)的简称。Treadway 委员会由美国注册会计师协会(AICPA)、美国会计学会(AAA)、国际财务经理协会(FEI)、内部审计师协会(IIA)和管理会计师协会(IMA)等 5 个组织于 1985 年发起成立。1987 年,Treadway 委员会发布一份报告,建议其发起组织共同协作,整合各种内部控制的概念和定义。1992 年,COSO 发布了著名的《内部控制——整合框架》(Inter-

nal Control-Integrated Framework),成为内部控制领域最为权威的文献之一。之后,受安然事件和安达信事件的影响,美国国会出台了《2002年萨班斯—奥克斯利法案》,法案对美国《1933年证券法》、《1934年证券交易法》做了不少修改,并在会计职业监督、公司治理、证券市场监管等方面作出了许多规定。为满足新形势发展的需要,COSO经过不断修订,于2004年9月发布了《企业风险管理——整合框架》。

企业整合框架将内部控制定义为:“由一个企业的董事会、管理层和其他人员实现的过程,旨在为下列目标提供合理保证:第一,财务报告的可靠性;第二,经营效果和效率;第三,符合适用的法律和法规”。而企业风险管理框架将其发展为:“企业风险管理就是一个过程,它由一个主体的董事会、管理当局和其他人员实施,应用于战略制订并贯穿于企业之中,旨在识别可能会影响主体的潜在事项,管理风险以使其在该主体的风险容量之内,并为主体目的实现提供合理保证。”

在企业整合框架下,企业内部控制的目标是确保财务报告的可靠性、确保企业经营效果和效率、确保企业法律和法规的贯彻执行。而企业风险管理框架将企业内部控制目标设定为:战略目标——高层次目标,与使命相关联并支撑其使命;经营目标——有效和高效率地利用其资源;报告目标——确保报告的有效性;合规目标——符合适用的法律和法规。

企业控制结构分为五部分:控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监控等。企业风险管理的构成要素有:内部环境、目标设定、事项识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息与沟通、监控。

内部环境——内部环境包括组织的基调,它为主体的人员如何认识和对待风险设定了基础,包括风险管理理念和风险容量、诚信和道德价值观,以及他们所处的经营环境。

目标设定——必须先有目标,管理当局才能识别影响目标实现的潜在事项。企业风险管理确保管理当局采取适当的程序去设定目标,确保所选定的目标支持和切合该主体的使命,并且与它的风险容量相符。

事项识别——必须识别影响主体目标实现的内部和外部事项,区分风险和机会。机会被反馈到管理当局的战略或目标制订过程中。

风险评估——通过考虑风险的可能性和影响来对其加以分析,并以此作为决定如何进行管理的依据。风险评估应立足于固有风险和剩余风险。

风险应对——管理当局选择风险应对——回避、承受、降低或者分担风险——采取一系列行动以便把风险控制在主体的风险容量以内。

控制活动——制定和执行政策与程序以帮助确保风险应对得以有效实施。

信息与沟通——相关的信息以确保员工履行其职责的方式和时机予以识别、获取和沟通。有效沟通的含义比较广泛,包括信息在主体中的向下、平行和向上流动。

监控——对企业风险控制进行全面监控,必要时加以修正。监控可以通过持续的管理活动、个别评价或两者结合起来完成。

COSO 报告的内容由整合框架到风险管理体现了人们对企业内部控制认识的深化,它表明由于企业经营环境的变化,促使人们必须通过企业内部控制制度的建设,来识别企业经营中所面临的风险、采取应对风险的措施、提高企业抵御风险的能力,为实现企业发展战略服务。

二、美国《2002 年萨班斯—奥克斯利法案》对企业内部控制的要求

美国国会于 2002 年 6 月颁布《2002 年萨班斯—奥克斯利法案》,根据该法案的要求,设立了上市公司会计监察委员会(简称为 PCAOB),负责监管执行公众公司审计的会计师事务所及注册会计师。该法案第四章“强化财务信息披露”中的第 404 节“管理层对内部控制的评价”中要求:

(1)公司管理层建立和维护内部控制系统及相应控制程序充分有效的责任;

(2)发行人管理层最近财政年度末对内部控制体系及控制程序有效性的评价;

(3)会计事务所应当对管理层的内部控制评价进行测试和评价,并出具评价报告;

(4)上述内部控制评价和报告应当遵循委员会发布或认可的准则。后来 PCAOB 就将 COSO 报告作为认可企业内部控制的准则。

PCAOB 发布的《审计准则第 5 号》规定,注册会计师对企业财务报告进行审计必须关注财务报告内部控制,同时管理层应该对企业内部控制作出评估。所谓财务报告内部控制,是指在企业主要的高级管理人员、主要财务负责人或行使类似职能的人员的监督下设计的一套流程,并由公司的董事会、管理层和其他人批准生效。该流程可以为财务报告的可靠性及根据公认会计原则编制的对外财务报表提供合理保证,它包括如下政策和程序:

(1)保管以合理的详尽程度、准确和公允地反映企业的交易和资产处置的有关记录;

(2)为按照公认会计原则编制财务报表记录交易,以及企业的收入和支出仅是按照管理层和公司董事会的授权执行,提供合理的保证;

(3)为预防或及时发现对财务报表有重大影响的未经授权的企业资产的