

新型实用财经系列读本

Xinxing Shiyong Caijing Xilie Duben

企业内部控制 简明教程

李敏 主编



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

新型实用财经系列读本

企业内部控制简明教程

李 敏 主编

立信会计出版社

本教材系经国家审计署

图书在版编目(CIP)数据

企业内部控制简明教程/李敏主编. —上海:立信会计出版社,
2009.8

(新型实用财经系列读本)

ISBN 978-7-5429-2320-2

I. 企… II. 李… III. 企业管理—教材 IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 126674 号

责任编辑 蔡莉萍

封面设计 周崇文

编主 编 李

企业内部控制简明教程

出版发行 立信会计出版社
地 址 上海市中山西路 2230 号
电 话 (021)64411389
网 址 www.lixinaph.com
网上书店 www.lixinbook.com
经 销 各地新华书店

印 刷	上海申松立信印刷有限责任公司
开 本	890 毫米 × 1240 毫米 1/32
印 张	7
字 数	190 千字
版 次	2009 年 8 月 第 1 版
印 次	2009 年 8 月 第 1 次
印 数	1 — 3 000
书 号	ISBN 978 - 7 - 5429 - 2320 - 2/F · 2026
定 价	14.00 元

如有印订差错,请与本社联系调换

立信会计出版社

编写说明

在市场经济中,风险不但不可避免,而且会不期而遇。失控导致失败,是企业管理所面临的₁最大风险。尤其在美国次贷危机引发的全球性金融海啸中,这种风险更加引人注目。随着内部控制经历了内部牵制制度、内部控制制度(制度二分法)、内部控制结构(结构三分法)、内部控制框架(要素五分法)、风险管理与内部控制(要素八分法)等阶段,人们越来越清楚地认识到:市场经济越发展,企业内部控制越重要。

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,2008年6月28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》(下称《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,并鼓励非上市的其他大、中型企业执行,其他企业参照实行。为配合《基本规范》的施行,财政部会同国务院有关部门发布了《企业内部控制评价指引》(下称《评价指引》)、《企业内部控制应用指引》(下称《应用指引》)和《企业内部控制鉴证指引》(下称《鉴证指引》)。以上几个新的文件给我国企业内部控制理论与实践带来了新的管理理念,产生了新的法律规范,提出了新的控制要求,构建起了具有中国特色的企业内部控制法规体系,是指导我国各类企业加强企业内部控制的纲领性文件和行为指南。

人之体检防疾病,企业体检防风险。企业应当及早发现“健康指标”不达标的情况和已经存在的各种风险,这是内部控制的上上策。定期对风险进行辨别、分析和评价,尤其是对重大风险做到早发现、早治疗,可以避免“病情恶化”,避免造成“下医治已病”的后果。对未来可能发生的风险未雨绸缪,防患于未然,就是“上医治未病”。风险管理是

“健康俱乐部”，危机管理是“癌症俱乐部”；企业应当自觉走进“健康俱乐部”，而不要等到大难临头被送进“癌症俱乐部”。

本教程以《基本规范》为一条主线统领全书、并与《应用指引》、《评价指引》、《鉴证指引》三个配套文件相结合来编排教学内容，详尽介绍了内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和内部监督五大企业内部控制的基本要素，重点阐述了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、营运分析控制和绩效考评控制七大控制措施的基本理论与操作要点。作者在编写过程中十分注重理论联系案例分析，规范指导应用操作，尤其是集中凸显了《基本规范》中的新思维、新内容与新变化。全书讲解重点，理清要点，解析难点，结构清楚，层次分明，语言流畅，图文并茂，方便自学，实务操作性和可读性很强。

本教程由高级会计师、主任注册会计师李敏主编，李嘉毅、徐成芳、沈玉妹、李英协助有关编写工作。由于作者水平有限，疏漏之处，敬请读者提出宝贵意见，以便日后修改补正。

编者

2009年7月

目 录

第一讲 内部控制概论	1
一、内部控制认知演变	1
二、内部控制发展阶段	12
三、内部控制具体分类	23
四、内部控制重大意义	28
第二讲 企业内部控制基本规范	36
一、企业内部控制基本概念	36
二、企业内部控制重大突破	38
三、企业内部控制基本原则	40
四、企业内部控制基本要素	42
五、企业内部控制实施要求	45
第三讲 企业内部控制构成要素	53
一、内部环境	53
二、风险评估	63
三、控制活动	82
四、信息与沟通	91
五、内部监督	97
第四讲 企业内部控制基本措施	104
一、不相容职务分离控制	104
二、授权审批控制	107

三、会计系统控制	112
四、财产保护控制	120
五、预算控制	125
六、运营分析控制	132
七、绩效考评控制	148
 第五讲 企业内部控制应用指引	164
一、《企业内部控制应用指引》概述	164
二、《企业内部控制应用指引》重点	166
三、《企业内部控制应用指引》结构	167
 第六讲 企业内部控制评价指引	174
一、《企业内部控制评价指引》概述	174
二、《企业内部控制评价指引》重点	176
三、企业内部控制评价报告	180
 第七讲 企业内部控制鉴证指引	186
一、《企业内部控制鉴证指引》概述	186
二、《企业内部控制鉴证指引》重点	189
三、企业内部控制鉴证报告	196
 附录：企业内部控制基本规范	208

第一讲 内部控制概论

一、内部控制认知演变

(一) 企业内部控制的国际视野

从古到今,控制都是根源于人类社会生活中内在管理需求而产生的一种自觉行为。没有控制的需求不会产生控制的行为。而且内部控制的产生与发展,始终是与社会生产力水平、企业经营管理方式与水平以及经营环境相关。

一般认为,近代内部控制产生于 18 世纪产业革命以后的西方发达国家,原因是科学技术的发展促进生产力和管理方式的变更。特别是 20 世纪 30 年代轰动美国的“麦克森—罗宾斯丑闻”以后,引发了人们对审计中内部控制问题的极大关注,并使内部控制的研究超出会计职能的范畴,扩大到对交易方式的全面了解。

1934 年,美国《证券交易法》就首先使用了内部会计控制,将其作为根除经济危机中虚假会计信息泛滥的根本措施之一。内部控制概念产生于对经济监控的需求。

1949 年,美国公共会计师协会(AICPA)出版了第一部审计意义上的内部控制研究专著《内部控制——协作体系的要素及其对于管理层和独立公共会计的重要性》,首次将内部控制界定为“一个企业为保护资产完整、保证会计数据的正确和可靠、提高经营效率、贯彻管理部门既定决策,所制定的政策、程序、方法和措施”。内部控制开始突破财务会计的范围,将成本、预算等内容也包括在其中。

1958 年,美国会计程序委员会发布的《独立审计人员评价内部控制的范围》中将内部控制分为内部会计控制和内部管理控制,内部控制

的内涵开始扩张与延伸。

1986年,第12届国际审计会议《总声明》将内部控制释为“作为完整的财务和其他控制体系,包括组织结构、方法程序和内部审计。它是由管理者根据总体目标而建立的,目的在于帮助企业的经营活动合理化,具有经济性、效率性和效果性;保证管理决策的贯彻;维护资产和资源的安全;保证会计记录的准确和完整,并提供及时、可靠的财务和管理信息”。

1988年,AICPA发布《审计准则公告第55号》,将内部控制界定为“合理保证企业特定目标的实现而建立的各种政策和程序”,在结构上由控制环境、会计制度和控制程序三个要素组成。

1992年,科索委员会发布《内部控制——整体框架》(也称《内部控制综合框架》)的报告(即著名的COSO报告),报告提出:“内部控制是由企业董事会、经理当局以及其他员工为达到财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果、相关法律法规的遵循等三个目标而提供合理保证的过程。”同时提出,内部控制包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控等五个相互联系的要素。该“三个目标”和“五个要素”组成的内部控制框架对内部控制发展影响至深。

2002年7月,美国国会通过的《萨班斯—奥克斯利法案》(Sarbanes—Oxley Act of 2002,以下简称萨班斯法案)对企业加强内部控制产生了广泛而深刻的影响。萨班斯法案对内部控制的规定主要集中在第302条和第404条。根据第302条款项的规定,上市公司的首席执行官和首席财务官要在对外披露的财务报告(一般为年报和季报)中声明对建立和维护本公司的内部控制负责;首席执行官和首席财务官要对本公司内部控制的有效性进行评估,并向外部审计师说明其存在的重大缺陷和不足。根据第404条款项的规定,上市公司应在年度报告中增加对内部控制的报告内容;该报告应当声明公司管理层对建立和维护财务报告内部控制的责任,以及管理层对公司内部控制有效性的评估意见;公司的外部审计师应当依据上市公司会计监管委员会制定的审计准则,对管理层提交的内部控制评估意见进行再评价,并出具

评价报告。

2004年9月,科索委员会发布了《企业风险管理综合框架》,描述了适用于各类规模组织的企业风险管理的重要构成要素、原则与概念。该框架集中关注风险管理,为董事会与管理层如何识别风险与规避陷阱提供指南。

在全球化背景下,越来越多国家意识到,强化企业内部控制系统将有助于防止和管理风险、提高营运的效率和效果、确保财务报告的可靠性、提高企业实现战略目标的能力并维护投资者的合法权益。

控制是一种有规范、有目的、有约束的管理行为。现代企业内部控制的完善与推广有赖于现代化大生产和现代管理科学的迅速发展,更加受到投资者、经营者和管理者的重视。经济越发展,管理越重要,内部控制更重要。随着市场经济的不断发展,内部控制越来越受到全世界的广泛重视。

(二) 企业内部控制的国内发展

内部控制源远流长,中国周朝的《周礼》中就有记述古老的内控思想。为了防止掌管财物的官吏贪污舞弊,弄虚作假,古人对其实施了严密的分工牵制与相互考核等方法,以达到“一毫财富之出入,数人耳目之通焉”的目的。古今大量事实也证明,加强企业的内部控制,确实可以有效地保护财产物质的安全性,保证会计信息的真实性和完整性,保持财务活动的合法性,并有利于资产与资本的保值、增值。

内部控制是源于人类社会生活中的内在需求而产生的一种自觉行为。无论是宏观的经济管理,还是微观的企业管理,其实质都是一种有目的的控制行为。实证研究发现,企业在采购、生产、销售或财务等环节中出现问题,几乎都与内部控制系统失控有关,而一个致力于持续稳定发展的企业必然重视内部控制与管理。在我国市场经济建设要求不断加强监管的需求之下,内部控制的观念迅速地引起了我国政府的高度重视。

30 多年来,我国涉及企业内部控制制度建设的主要情况摘要如下:

1978 年 9 月,国务院颁布了《会计人员职权条例》,提出“总会计师会签”制度。

1984 年 4 月,财政部发布了《会计人员工作规则》,要求建立会计人员岗位责任制,提出出纳人员不相容职务分离的规范要求。

1985 年 1 月通过的《中华人民共和国会计法》重申会计人员岗位责任制的要求。

1996 年 6 月,财政部发布了《会计基础工作规范》,要求建立与健全包括内部牵制制度在内的会计管理制度。

1996 年 12 月,中国注册会计师协会发布了《独立审计具体准则第 9 号——内部控制和审计风险》,要求注册会计师审查企业的内部控制,并对内部控制的定义、内部控制的内容(包括控制环境、会计系统和控制程序)等作出了规定。

1997 年 5 月,中国人民银行印发了《加强金融机构内部控制的指导原则》(银发[1997]199 号)。

1997 年 10 月,财政部与中国人民银行共同发出了《进一步加强银行会计内部控制和管理的若干规定》。

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;提出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、稽核监督控制以及信息反馈等。

1999 年 10 月修订后的《中华人民共和国会计法》明确要求各单位应当建立、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。

2000年4月,中国证监会发布了《关于加强期货经纪公司内部控制的指导原则》,指出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和内部稽核控制等。

2001年1月,中国证监会发布了《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、电子信息系统控制和内部稽核控制等。

2001年起,财政部为了促进各单位内部会计控制的建立与健全,加强内部会计监督,维护社会主义市场经济秩序,根据我国《会计法》等法律、法规,陆续颁发了《内部会计控制规范——基本规范(试行)》、《内部会计控制规范——货币资金(试行)》、《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)》、《内部会计控制规范——工程项目(试行)》、《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)》、《内部会计控制规范——成本费用(征求意见稿)》、《内部会计控制规范——预算(征求意见稿)》。这些规范适用于国家机关、社会团体、企业、事业单位和其他经济组织。

2001年1月,中国证监会发布了《证券公司内部控制指引》。

2001年2月,财政部发出第10号部长令《财政部门实施会计监督办法》,要求加强会计执法力度。

2001年10月,中国证监会又发出了《关于做好证券公司内部控制评审工作的通知》(证监机构[2001]202号)。

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》(会协[2002]41号)。

2002年9月,中国人民银行出台了《商业银行内部控制指引》(中国人民银行公告第19号),要求商业银行建立良好的公司治理和风险

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。

2002年12月,中国证监会发布了《证券投资基金管理公司企业内部控制指导意见》,首次系统地提出了基金公司内部控制的目标和要求。

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,提高组织营运的效率及效果而采取的各种政策和程序;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。

2004年2月,审计署发布实施的《审计机关内部控制测评准则》,认为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。

2005年1月,中国银监会制定了《商业银行内部控制评价试行办法》,要求银行对商业银行内部控制体系进行评价。

2005年2月,中国保监会制定了《保险中介机构内部控制指引(试行)》,要求保险中介机构建立全系统的风险管理系统等。

2005年5月,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》,将风险管理作为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。

2006年1月,中国保监会制定了《寿险公司内部控制评价办法(试行)》,通过建立统一、规范的内部控制评价标准,对寿险公司内部控制体系建设、实施和运行结果进行调查、测试、分析和评估,实施分类监管。

2006年6月,上海证券交易所制定了《上海证券交易所上市公司内部控制指引》(以下简称《指引》),该《指引》于2006年7月1日开始

实施。该《指引》将内控要素细分为：① 目标设定。② 内部环境。③ 风险确认。④ 风险评估。⑤ 风险管理策略选择。⑥ 控制活动。⑦ 信息沟通。⑧ 检查监督八个基本要素。

2006年6月，国资委出台的《中央企业全面风险管理指引》，要求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，包括建立风险管理策略、风险理财措施和风险管理的组织职能体系；建立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。

2006年7月，中国证监会发布了《证券公司融资融券业务试点内部控制指引》，要求建立、健全融资、融券业务的内部控制机制，防范与融资、融券业务有关的各类风险。

2006年9月，深圳市证券交易所制定了《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》，界定了上市公司内部控制的范围，制定了从公司治理到业务控制的一系列规则；强调了关于控股公司、关联交易、对外担保、募集资金的使用、重大投资以及信息披露等方面的内部控制要求。

2007年1月起实施的修订后的《企业财务通则(2006)》，要求企业应当建立、健全内部财务监督制度，实施内部财务控制。

2007年1月起实施的《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》认为，内部控制是被审计单位为了合理保证财务报告的可靠性、经营的效率和效果以及对法律、法规的遵守，由治理层、管理层和其他人员设计和执行的政策和程序……包括下列要素：① 控制环境。② 风险评估过程。③ 信息系统与沟通。④ 控制活动。⑤ 对控制的监督。

2007年6月，银监会又重新修订了《商业银行内部控制指引》。

2007年12月，国资委关于印发《中央企业财务内部控制评价工作指引(2007年度试行)》的通知(评价函[2007]293号)，明确了企业财务内部控制评价工作的目的是促进企业内部建立、健全运作规范化、管理

科学化、监控制度化的财务内部控制体系。企业财务内部控制评价是指通过独立的调查、测试和分析企业在一定经营期间内所采取的各项财务内部控制政策、程序和措施,评价企业财务内部控制体系的建设、实施情况以及运行的有效程度。

2007年12月,深交所发布了《中小企业板上市公司内部审计工作指引》,要求建立自查机制,由内审负责审查和评价内部控制的有效性,提出建议,由审计委员会对内控的建立和实施情况,出具年度内部控制自我评价报告。

2008年6月,财政部、证监会、审计署、银监会和保监会联合发布的《企业内部控制基本规范》,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。

综上所述,在我国现有的内部控制规范中,内部会计控制一直具有核心作用,是整个企业内部控制系统中一个十分重要的、不可或缺的系统;商业银行内部控制是我国企业内部控制的重点;上市公司内部控制是我国企业内部控制的关注点;而注册会计师审计服务对加强企业内部控制具有审核与指导作用。

(三) 我国企业内部控制体系的建设历程

随着我国企业会计准则体系发布后,企业内部控制体系建设就凸显出重要性和紧迫性,没有控制的企业管理是一匹脱缰的野马,后患无穷。企业越大,经济活动越复杂,内部控制应越严密,越需要快马加鞭地加强企业内部控制建设。

我国政府推进企业内部控制制度体系建设的基本目标是:总结我国经验,借鉴国际惯例,有效利用国际、国内资源,充分发挥各方面积极作用,通过3~5年的努力,基本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的内部控制制度体系,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。

温家宝总理在第十届全国人民代表大会第四次会议上作《政府工作报告》时就强调,要“完善公司治理,健全内控机制”。2004年年底和2005年6月,国务院有关领导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、银监会和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、中介机构以及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86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援助和理论支持。

企业内部控制规范也称之为企业内部控制标准,它是一个庞大的体系,其制订与完善是一项系统工程。最初我国设想的企业内部控制规范的总体框架包括基本规范、具体规范、应用指南和解释公告四个组成部分,从起草到发布,大致已经历了资料收集和理论研究阶段、起草初步框架阶段、全面起草阶段、初审修改阶段、内部征求意见阶段和修改定稿阶段。

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,财政部、证监会、审计署、银监会和保监会于2008年6月28日联合发布了《企业内部控制基本规范》(下称《基本规范》)。《基本规范》分为总则、内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督和附则共7章50条。

与此同时,财政部会同国务院有关部门还发出了《企业内部控制评价指引(征求意见稿)》、《企业内部控制应用指引(征求意见稿)》和《企业内部控制鉴证指引(征求意见稿)》。

上述关于我国企业内部控制的规范性文件,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。尤其是基本规范的制定和发布,是我国资本市场发展中的一件大事,为上市公司加强内部控制建设提供了基础性和权威性的指引,必将有利于提高上市公司经营管理水平和风险防范能力,有利于资本市场的持续、健康发展。

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。所以,《基本规范》的制定与发布也是新形势下监管部门落实科学发展观、服务于企业改革与发展的重要举措。审计部门将继续关注和支持内部控制体系建设,紧密联系审计工作实际,在推动《基本规范》的贯彻实施等方面发挥更加积极的作用。

至此,我国已经初步建立起具有中国特色的企业内部控制体系。全新的企业内部控制体系的初步框架结构如图 1-1 所示。

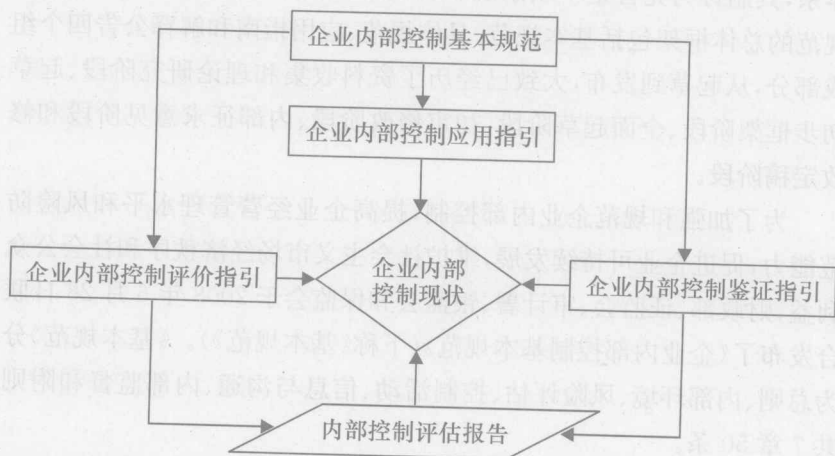


图 1-1 企业内部控制体系框架结构

上述企业内部控制体系具有鲜明的中国特色,它对企业防范风险具有“防火墙”的作用,对促进资本市场健康、稳定发展具有“安全网”的