

企业内部控制 Q 规范 与 案例

QIYENEIBUKONGZHIGUIFANYUANLI

■朱荣恩 / 主编 ■袁敏 上官晓文 胡本源 / 副主编



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

企业内部控制规范与案例 / 朱荣恩主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2009.8

ISBN 978-7-80221-932-8

I. 企… II. 朱… III. ①企业管理 - 规范 - 中国②企业管理 - 案例 - 中国
IV. F279.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 125042 号

企业内部控制规范与案例

朱荣恩
主编

出版者	中国时代经济出版社
地 址	北京市西城区车公庄大街乙5号 鸿儒大厦B座
邮政编码	100044
电 话	(010)68320825(发行部) (010)88361317(邮购)
传 真	(010)68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京鑫海达印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2009年8月第1版
印 次	2009年8月第1次印刷
印 张	21.5
字 数	405千字
定 价	42.00元
书 号	ISBN 978-7-80221-932-8

版权所有 侵权必究

前 言

成果卓著 影响深远 任重道远

——写在《企业内部控制基本规范》发布之际

上海财经大学 朱荣恩

2008年6月28日,我国财政部、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》(以下简称《规范》),本人有幸参加《规范》的颁布会,经历这一历史时刻,颇有成就感和使命感。

一、《规范》是我国改革开放30年来在会计领域取得的重大成果之一,是继会计准则颁布实施后的又一项与国际趋同的成果

我国的内部控制理论与实践是伴随着改革开放这一重大历史背景而逐步发展起来的。本人作为我国恢复高考后的第一届财经院校会计专业的大学生,亲眼目睹了我国内部控制发展历程。早在20世纪80年代,伴随着我国注册会计师审计和国家审计的恢复,内部控制理论研究日益深入并取得积极成果,从而大大影响了我国内部控制的法规建设,1997年1月中国注册会计师协会颁布了具体审计准则《内部控制与审计风险》,首次在我国注册会计师审计中提出了内部控制概念。1999年新修订的《会计法》第二十七条关于岗位分离、授权批准、财产监控、内部审计等要求,第一次将内部控制提高到法律的高度。

进入新世纪,内部控制得到了政府监管部门的高度重视,财政部在2001~2005年陆续颁布了《企业会计控制规范——基本规范(试行)》以及一系列的具体规范;同时,国资委、证监会、保监会、银监会也从各自工作范围出发,制定了相应的行业内部控制规范,从而很好地推动了我国内部控制的实务发展。2006年财政部、国资委、证监会、保监会、银监会以及审计署六部委成立了全国内部控制标准委员会,聘请来自理论界、实务界的专家开展我国的内部控制规范工作。应该说此次发布的《规范》,确立了我国企业建立和实施内部控制的基础框架,是监管部门、理论界、实务界共同努力的结果。

此次颁布的《规范》在立足我国国情的同时,与国际发展潮流保持趋同。《规

范》在形式上借鉴了1992年COSO报告的5要素框架,而在内容上则体现了2004年COSO的《企业风险管理》8要素的框架,强调内部环境为基础、风险评估为环节、控制活动为手段、信息与沟通为条件、内部监督为保证的相互联系、相互促进的基本理念;在目标上突出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、经营的效率效果以及企业的发展战略实现等;在实施中提出以企业为主体、以政府监管为促进、以审计监督为重要组成的机制,要求企业实行内部控制自我评价制度,政府监管部门对企业内部控制建立健全情况进行监督检查、会计师事务所对企业内控的有效性进行审计的监控机制。这些理念和原则体现了与国际内控最新进展趋势同步、同行的特点。

从某种意义上说,《规范》的颁布实施与会计准则、审计准则的功能类似,都是完成市场经济的基础设施的建设,是经济社会发展的迫切要求,更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、《规范》对我国会计、审计影响深远

1. 提升企业会计管理水平

如我国内部控制规范中对内部控制的定义所述,内部控制的目标是合理保证企业经营管理的合法合规、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等,是由企业董事会、监事会、经理层和全体员工实施的过程,而不仅仅局限于财务部门或财务人员。作为反映企业经济活动的重要载体,会计将不仅仅局限在提供决策信息的作用上,它将伴随着内部控制的推动和实施,逐步渗透、融合企业管理的方方面面,因此内部控制的建立健全和有效实施,将对会计管理水平起到很好的提升作用,例如要实现信息沟通的目标,就需要提供更加及时、真实的会计信息;要保证财务报告的可靠性,就需要从内部环境的改善、公司治理结构的健全、信息系统的改进等方面入手。

2. 拓展注册会计师执业领域

在美国,伴随着404条款中关于财务报告内部控制强制性要求的实施,注册会计师的执业领域得到了很大的拓展。公众公司除了在年报中提交财务报告之外,还需要管理层提交对财务报告内部控制的评价报告;注册会计师除了需要对财务报告进行审计、发表意见之外,还需要对管理层提交的评价结果以及被审计单位财务报告内部控制的有效性作出鉴证。我国的内部控制基本规范中也明确提出,接受企业委托从事内部控制审计的会计师事务所,应当根据基本规范及其配套方法和相关执业准则,对企业内部控制的有效性进行审计并出具审计报告,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。显然,随着我国企业内部控制规范的实施,相信注册会计师的执业领域也会得到拓展,并对其执业能力提出更高的要求。

3. 提高会计人员素质和能力

从内部控制的要素和框架结构看,内部控制的设计和执行涉及财务、管理、经营、战略等各个方面,而会计人员也将从最初的财务活动中延伸出来,从学会计、做会计逐步发展为管会计、用会计的层面。会计人员参与内部控制的建设,自我锻炼的空间将变大,对拓展会计人员的视野、提高管理的能力和自身的素质有很好的促进作用。相信内部控制的实施将有力地推动会计人员从狭义的财务逐步拓展到管理、经营甚至战略上来,进一步丰富会计人员的业务领域。

4. 丰富会计审计教学和研究资源

从20世纪80年代我国开展内部控制的理论研究以来,在很长一段时间内,内部控制的相关知识教育都局限在《审计学》或者《会计制度设计》课程中,很少有院校将内部控制作为单独的一门课程加以讲解或运用。伴随着我国企业内部控制规范逐步健全,对内部控制的重视程度将与日俱增,对内部控制的研究和运用也将逐步深入,这将丰富会计审计教学和研究资源,并为会计审计人员开拓一个广泛的研究和学习领域。

三、实施《规范》任重道远

1. 与会计准则相比,《规范》更多的是理念、要素、框架,《规范》实施难度大,评价难度也大

事实上即使在美国,尽管COSO的控制框架得到广泛认可,但它仅仅提供了一些原则,并没有为管理层提供诸如如何建立控制文档、如何进行内部控制测试等方面的指南,也没有为管理层提供如何评价识别出的控制缺陷方面的指南。为增强内控框架的适用性,COSO委员会先后出台了小企业内部控制指南、监控指南等一系列的补充文件,以更好地指导企业运用内部控制框架。显然,如何将《规范》中的理念、要素、框架与企业的组织机构、业务流程、管理制度很好地衔接、融合,是真正落实好《规范》的关键。

2. 《规范》与现行企业管理体制相适应

我国实行的有中国特色的社会主义,这也体现在企业的管理体制中来。党纪管理、行政管理、业务管理、财务管理等都成了企业管理结构的重要组成部分,其中的党纪、监察管理及相关制度成为我国企业,尤其是国有企业独特的风景线。因此

如何将原有的企业管理体制和控制结构与《规范》有机地结合起来，如何处理好习惯于各自分工管理与在统一内部控制框架下各司其职、相互呼应的关系，是内部控制有效实施的重要课题。显然，这并非财务部门或者企业管理部门所能解决的，而是要董事长、党委书记挂帅、全员参与进来，从这点上看，提高有关人员的认识，将现有管理体制与内部控制框架相协调成为内部控制有效实施的首要前提。

3. 解决企业执行《规范》的内在动力问题

从本质上看，内部控制的动力应来自企业内部的自觉执行。但从美国执行 404 条款的经验看，公众公司执行内部控制的成本高昂，建立内部控制文档支出、控制有效性的测试支出以及加强控制弱点的弥补改进支出，尤其是外部审计师的审计费用让很多公司认为内部控制的执行不符合成本效益原则。

从我国目前的企业管理看，存在着公司产权与责权不统一、内部控制的成本与效益不匹配、制度与执行不一致等多个方面不足。例如国有资产的控制人缺位，导致管理层的责权利不统一，在体制改革还未全部完成之前，厂长经理们往往认为只要企业不出事就可以了，还没有自觉意识上将内部控制作为企业管理的内在要求来进行。尤其是内部控制实施过程中成本与效益不匹配的问题，导致管理层认为只要达到法律法规的最低要求即可。在实务操作中，我国的企业往往关注制度方面的形式，如要经过验收、评比、评优等，但在执行中很难保证内部控制有效运行和持续改进的长效机制，这也在一定程度上抑制了内部控制的实施效果。显然，内部控制内在需求动因不足问题，将直接影响到内部控制的实施积极性和有效性。

显然，实施《规范》任重道远。我认为当前应抓好以下两项工作：

1. 尽快建立具有可操作性的内控应用指南，搭建起《规范》与实务应用之间的桥梁。

目前西方国家在执行内部控制的过程中，大多还停留在原则性的规定上，诸如“风险导向”、“从上到下”等原则，这也被实务界广泛诟病，很多公众公司在实际执行中直接采用审计师的标准来指导内控的设计、执行工作。这次财政部在颁布《规范》的同时，又发布了《内控规范应用指引（征求意见稿）》，《应用指引》是《规范》向实务应用的桥梁，也是中国内控的特色所在。治理结构的完善、内部约束机制的建立健全、经营管理水平的提高和可持续发展能力的培养，有赖于《规范》的有效执行和运用，在此过程中发挥《应用指引》的桥梁作用不可或缺。

2. 加强对企业治理层、高级管理层内控方面的宣传教育

内部环境是企业实施内部控制的基础，包括治理结构、机构设置、权责分配、

内部审计、人力资源政策、企业文化等。显然，构建良好的内部环境是落实《规范》的必要条件，尤其是树立起企业相关人员的内控意识非常重要。《规范》已经明确提出企业要实行内部控制的自我评价制度，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之中，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监督检查，相信这在一定程度上会对内控意识的培育起到积极的推动作用。但《规范》毕竟是一个新生事物，企业管理人员只有在深刻理解和全面把握《规范》的基础上，将其理念、要素与企业的实践有机融合，才能真正发挥内部控制的积极作用。与此同时，要真正落实好《规范》，需要投入大量的人力、物力、财力，这离不开企业治理层和管理层的支持和关注。因此，高层对内部控制的态度将直接影响到内控实施的效率效果，加强企业治理层、高级管理层内控方面的宣传教育，培育其内控意识刻不容缓。

这次《规范》出台，是我国监管部门、理论界、实务界通力合作的结晶，希望大家珍惜它、爱护它、完善它，让它在市场经济中发挥更大作用。回顾市人从事内部控制研究经历的20多年，我深感我国内部控制建设的艰巨性，尤其是我国的法律环境、产权体制、管理理念和队伍素质与西方社会相比有很大的不同，我们在借鉴西方内部控制理论成果和实务经验的同时，应结合我国的国情，建立起与我国经济发展水平相适应的内部控制制度体系。作为从内控理论的研究者，到内控政策制定的参与者，市人见证了我国内控发展历程，感到荣幸和自豪，更感责任重大。我愿与大家一起，做落实《规范》的积极推动者，为我国的内控建设贡献力量。

（市文系作者在2008年6月28日财政部等五部委召开的“《企业内部控制基本规范》发布暨首届内控高层论坛”上的发言摘要）

目 录

前 言

1

第一篇 内部控制理论

第一章 内部控制概论

2

- 第一节 内部控制概念的演变 2
- 第二节 内部控制发展原因 13
- 第三节 内部控制作用与局限 19
- 第四节 内部控制建立原则 21

第二章 内部控制框架

24

- 第一节 内部环境 25
- 第二节 风险评估 27
- 第三节 控制活动 29
- 第四节 信息与沟通 30
- 第五节 内部监督 31

第三章 内部控制与风险管理框架

34

- 第一节 风险管理框架 34
- 第二节 内部控制与风险管理联系 42

第二篇 内部控制应用

第四章 货币资金业务内部控制应用

52

- 第一节 货币资金业务概述 52
- 第二节 货币资金业务风险及控制目标 53
- 第三节 货币资金业务控制环节 54

第四节 案例分析	56
----------	----

第五章 筹资业务内部控制应用	58
-----------------------	-----------

第一节 筹资业务概述	58
第二节 筹资业务风险及控制目标	60
第三节 筹资业务控制环节	61
第四节 案例分析	64

第六章 长期股权投资业务内部控制应用	66
---------------------------	-----------

第一节 长期股权投资业务概述	66
第二节 长期股权投资业务风险及控制目标	68
第三节 长期股权投资业务控制环节	69
第四节 案例分析	73

第七章 采购与付款业务内部控制应用	75
--------------------------	-----------

第一节 采购业务概述	75
第二节 采购业务风险及控制目标	76
第三节 采购业务控制环节	77
第四节 案例分析	82

第八章 存货业务内部控制应用	84
-----------------------	-----------

第一节 存货业务概述	84
第二节 存货业务风险及控制目标	85
第三节 存货业务控制环节	86
第四节 案例分析	90

第九章 成本费用业务内部控制应用	92
-------------------------	-----------

第一节 成本费用业务概述	92
第二节 成本费用业务风险及控制目标	98
第三节 成本费用业务控制环节	99
第四节 案例分析	102

第十章 销售业务内部控制应用	105
第一节 销售业务概述	105
第二节 销售业务风险及控制目标	108
第三节 销售业务控制环节	109
第四节 案例分析	115
第十一章 固定资产业务内部控制应用	117
第一节 固定资产业务概述	117
第二节 固定资产业务风险及控制目标	118
第三节 固定资产业务控制环节	119
第四节 案例分析	123
第十二章 担保业务内部控制应用	126
第一节 担保业务概述	126
第二节 担保业务风险及控制目标	132
第三节 担保业务控制环节	133
第四节 案例分析	135
第十三章 企业并购业务内部控制应用	137
第一节 企业并购业务概述	137
第二节 企业并购业务风险及控制目标	140
第三节 企业并购业务控制环节	143
第四节 案例分析	147
第十四章 关联交易业务内部控制应用	149
第一节 关联交易业务概述	149
第二节 关联交易业务风险及控制目标	152
第三节 关联交易业务控制环节	152
第四节 案例分析	154
第十五章 对子公司内部控制应用	157
第一节 对子公司控制业务概述	157
第二节 子公司业务风险及控制目标	160

第三节	子公司业务控制环节	160
第四节	案例分析	164
第十六章	工程项目业务内部控制应用	165
第一节	工程项目业务概述	165
第二节	工程项目业务风险及控制目标	170
第三节	工程项目业务控制环节	170
第四节	案例分析	173
第十七章	金融衍生工具业务内部控制应用	175
第一节	金融衍生工具业务概述	175
第二节	金融衍生工具业务风险及控制目标	178
第三节	金融衍生工具业务控制环节	180
第四节	案例分析	182
第十八章	预算业务内部控制应用	184
第一节	预算业务概述	184
第二节	预算业务风险及控制目标	187
第三节	预算业务控制环节	187
第四节	案例分析	192
第十九章	合同协议业务内部控制应用	194
第一节	合同协议业务概述	194
第二节	合同协议业务风险及控制目标	195
第三节	合同协议业务控制环节	196
第四节	案例分析	200
第二十章	人力资源业务内部控制应用	202
第一节	人力资源业务概述	202
第二节	人力资源业务风险及控制目标	204
第三节	人力资源业务控制环节	205
第四节	案例分析	208

第三篇 内部控制评价

第二十一章 内部控制自我评价	210
第一节 概述	210
第二节 制订内部控制评价方案	212
第三节 实施内部控制评价活动	216
第四节 编制内部控制评价报告	220
第二十二章 内部控制审计与报告	223
第一节 概述	223
第二节 计划审计工作	225
第三节 控制测试	229
第四节 内部控制审计报告	233

第四篇 内部控制案例

附录 1

我国内部控制主要规范文件目录汇编	314
------------------	-----

附录 2

关于印发《中央企业全面风险管理指引》的通知	315
-----------------------	-----

参考文献	330
-------------	------------

后 记	332
------------	------------

第一篇： 内部控制理论

第一章 内部控制概论

建立内部控制制度，是现代企业加强经济管理、提高经济效益、保证资产安全完整、实现企业战略的有效工具和手段。通过内部控制可以有效地将企业保持在实现目标和完成使命的轨道上，通过控制或转移这个过程中的风险，有效地实现企业的各项目标。

第一节 内部控制概念的演变

内部控制是 18 世纪产业革命后，企业规模化和资本大众化的结果。到 20 世纪初期，资本主义经济迅速发展，股份公司规模日益扩大，所有权与经营权进一步分离，为防范和揭露错误和弊端，逐步形成了一些组织、调节、制约和监督企业经营管理活动的方法，形成了内部控制制度。

一、国外内部控制的产生和发展

根据朱荣恩（2002）的研究，内部控制概念的演变大致可分为四个历史阶段：20 世纪 40 年代前；20 世纪 40 年代末至 80 年代；20 世纪 80 年代至 90 年代；20 世纪 90 年代之后^①。

1. 20 世纪 40 年代前

这一阶段，人们一般采用内部牵制（Internal Check）这一概念。根据《柯氏会计词典》（Kohler's Dictionary for Accountant）的定义，内部牵制是指：“以提供有效的组织和经营，并防止错误和其他非法业务发生的业务流程设计。其主要特点是以任何个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。设计有效的内部牵制以便使各项业务能完整正确地经过规定的处理程序，而在规定的处理程序中，内部牵制技能永远是一个不可缺少的组成部分。”

^① 朱荣恩编著：《内部控制评价》[M]，北京，中国时代经济出版社，2002，1～9。

一般来说,内部牵制机能的执行大致可分为以下四类:

(1) 实物牵制。例如把保险柜的钥匙交给两个以上的工作人员持有,非同时使用这两把以上的钥匙,保险柜就打不开。

(2) 机械牵制。例如保险柜的大门若非按正确程序操作就打不开。

(3) 体制牵制。例如采用双重控制预防错误和舞弊的发生。

(4) 簿记牵制。例如定期将明细账和总账进行核对。

内部牵制是基于以下两个基本设想:一是两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样错误要比单独一个人或部门犯错误的机会小;二是两个或两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性大大低于单独一个人或部门舞弊的可能性。实践证明,这些设想具有一定的合理性,内部牵制机制确实能有效地减少错误和舞弊行为,因此在现代内部控制理论中,内部牵制仍占有相当重要的地位,是有关组织规划控制的基础。

美国著名审计学家蒙哥马利(Robert H. Montgomery)在其《蒙氏审计学》第二版到第五版中一直都是用内部牵制一词,直到1940年的第六版开始才提出“内部控制”这个术语。直到今天,内部牵制的思想仍然在内部控制理论中占有重要的地位,我们经常提到的职责分工、不相容、职务相分离等,就是这一思想的集中体现。

2. 20世纪40年代至70年代

这一阶段,人们开始使用“内部控制”这一术语,并逐步将内部控制纳入审计程序中来,应该说内部控制的发展与审计人员法律责任的不断加强有密切的关系。

到了20世纪40年代后期,各国审计的范围从早期的财务方面逐步扩展到管理领域,在审计工作中更加强调内部控制的评审问题。1949年美国注册会计师协会下属的审计程序委员会发布了《审计准则暂行公告》(*Tentative Statement of Auditing Standards*),其中“现场工作准则”第二条规定:“要适当研究和评价现行的内部控制,以决定其可依赖和作为制定审计程序的依据”。在该准则首次发布时,虽然在研究文献中已经出现内部控制的名词,但均没有作出权威性的定义。为了弥补这一缺陷,该审计委员会的一个小组委员会于1949年做出题为《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,首次对内部控制作了如下定义:“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,推动企业坚持执行既定的管理方针。”该报告是从企业经营管理的角度来定位内部控制的,已经超出了直接与会计和财务部门功能有关的内容范畴,包括预算控制、标准成本、中期报告、统计分析、

培训计划等内容,这种范围和内涵广泛的定义,当时被普遍认为是对认识内部控制这一重要概念的重大贡献,因为在此之前内部控制概念从未受到如此得重视,尤其对管理当局加强其管理工作来说,具有极其重要的意义。但该定义范围看起来太过广泛,从内部制度评审作为注册会计师的一种法律责任考虑,显然提供的指导过少,因此注册会计师要求对内部控制定义进行修改。

1958年10月,美国注册会计师协会下属的审计程序委员会颁布了第29号审计程序公告(SAP29),对内部控制定义重新进行表述,把内部控制分为内部会计控制(Internal Accounting Control)和内部管理控制(Internal Administrative Control),前者的目标包括保护企业资产的安全完整和检查会计数据的准确性和可靠性;而後者的目标则包括提高经营的效率和坚持贯彻既定的管理方针。根据公告的定义,内部控制被表述为:“从广义上讲包括下列既有会计又有管理特征的控制:

内部会计控制包括组织规划及所有方法和程序,这些方法和程序与财产安全和财物记录可靠性有直接的联系,包括诸如授权与批准制度、从事财务记录和簿记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及所有方法和程序,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,包括如统计分析、时动研究即工作节奏研究、业绩报告、员工培训计划和质量控制”。

1963年,审计程序委员会在第33号审计程序公告(SAP33)中进一步指出:注册会计师应主要检查内部会计控制,而不是所有内部管理控制。只有当注册会计师考虑管理控制对审查的财务报表可靠性有重大影响时,才可能去检查管理控制。

上述内部控制定义的修订较为明确地指出了注册会计师的审计责任范围,但由于对内部控制的两种目标内涵往往有不同的理解,可能会在审计工作中引起某些争议。为此,美国注册会计师协会所属审计准则委员会于1972年12月公布了第1号审计准则公告(SAS1),对内部控制进行了重新解释:“管理控制包括(但不限于)组织规划以及与管理当局进行经济业务授权的决策过程有关的程序和记录。这种授权是与完成该组织目标的职责直接有关的一种管理职能,也是建立经济业务的会计控制的起点。

会计控制包括组织规划以及与保护资产安全和财务报表可靠性有关的程序和记录,因此它在设计上应能合理保证:

- (1) 按管理当局的一般的或特定的授权进行活动;
- (2) 经济业务的记录必须做到:编制财务报表要遵循公认会计原则,或适用于这些报表的其他标准,保护资产会计责任的记录;