

企业财务管理与控制

The Implement and Operation of Basic Standard for
Enterprise Internal Control

企业内部控制 基本规范实施与操作

|| 张继德 || 著 ||



经济科学出版社
Economic Science Press

企业财务管理与控制

The Implement and Operation of Basic Standard for
Enterprise Internal Control

企业内部控制 基本规范实施与操作

|| 张继德 || 著 ||



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制基本规范实施与操作 / 张继德著. —北京:
经济科学出版社, 2009. 7
(企业财务管理与控制)
ISBN 978 - 7 - 5058 - 8395 - 6

I. 企… II. 张… III. 企业管理 - 规范 - 研究 - 中国
IV. F279. 23 - 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 120885 号

责任编辑: 莫霓舫 杨 梅
责任校对: 王凡娥
版式设计: 代小卫
技术编辑: 董永亭

企业内部控制基本规范实施与操作

张继德 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142
总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

华丰装订厂装订

787 × 1092 16 开 21.75 印张 440000 字

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

印数: 0001 - 5000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8395 - 6 定价: 39.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

在当今世界经济一体化和市场经济的背景下，企业是社会主义市场经济的重要组成部分，在利用社会资本、扩大就业、促进生产力发展、创造社会财富等方面发挥着重要作用。企业财务管理和控制对企业战略目标的实现起到了举足轻重的作用。特别是在当今竞争日益激烈、风险无处不在的市场经济环境下，企业的财务管理和控制显得更加重要、更加必需、更加紧迫。

现实情况是，我们现在缺乏真正意义上的关于企业财务管理和控制的指导资料。学者们的研究与实际有一定距离，而财务管理和控制做得比较好的实干家又由于种种原因没有很好地进行总结。所以，从这个层面上讲《企业财务管理与控制》丛书的出版是非常及时的。

丛书的作者张继德博士，曾获工学和管理学双学士、工商管理硕士（MBA）和会计学博士，具有扎实的理工科、管理学和会计学学术背景；具有特大型中央企业基层工作、管理的经验，多年北京民营企业集团高管的经历，具有扎实的实践基础。同时，他利用给中央企业和国家机关的会计人员做培训的机会，就财务管理和控制问题与一些财务总监、财务经理和财务处（科）长进行了深入的交流、沟通和探讨，听取了不少有益案例。经过梳理、总结、提炼，使丛书既有较高的理论性，又有较强的实务性，这是我很高兴看到的。可以说，这套丛书既是作者博采众专家之长、结合企业实际情况写成的，更是诸多学者、专家和实务人员智慧的结晶。该丛书有以下几个特点：

一是应用性。企业财务管理和控制是应用性和操作性很强的学科，会计、财务管理从业人员特别关注的是自身实际操作能力和应用能力的培养和提高。所以作者在分析有关概念、理论和方法问题时紧密结合企业实际，在介绍和阐述有关程序和方法时注重案例分析，通过案例诠释

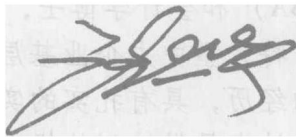
实际应用过程和结果。

二是科学性。企业财务管理和控制应当是严谨而科学的，为了保证内容准确不误导使用者，作者与财政部、高等院校以及科研院所的专家进行过多次交流和沟通；书中案例也是反复斟酌，具有较强的针对性、实用性和借鉴性。

三是综合性。企业财务管理和控制是一个完整的体系，无论是理论基础、程序方法、存在问题、解决方案等都具有很强的综合性。比如整体案例部分，使用者可以结合给定的案例背景、过程和结果思考特定问题，案例及其所反映出的特定问题具有综合性。

四是时代性。丛书作者紧跟会计准则、制度以及政策变化，在实务上注重吸纳会计、财务管理、内部控制和风险管理研究的新思路、新观点和新成果；在内容上注重理论和实践的结合、注重形式和内容的协调统一，强调实务操作规律，具有明显的时代性。

市场经济就是风险经济，在市场不确定性日益扩大的今天，切实、有效、高水平地加强财务管理和控制成为企业追求的重要目标之一。我相信本丛书的出版，将为广大财务工作者进行财务管理和控制提供重要帮助。



2008年11月8日

前 言

我大学毕业以后在特大型企业——中国石化集团齐鲁石化公司工作十年，对集团企业内部控制的内容、环节和存在的问题进行了认真的理解和思考。后到北京，我先后在四家民营企业集团任高管，我发现不同所有制形式、不同行业、不同企业内部控制的方式和内容无论怎样不同，都存在如何实施内部控制、如何才能做好内部控制、如何才能发挥内部控制的效率和效果的问题。于是我非常认真地思索内部控制的原理和实务，以期探求内部控制的真谛，但效果总是不很明显。

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》（以下简称《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，鼓励非上市的其他大中型企业执行。执行《基本规范》的上市公司，应当实行内部控制，并且要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，出具评价意见。

《基本规范》既有类似萨班斯法案的强制力，又有与COSO报告一样的对内控实务的示范作用；既对中国企业建立内控制度提出了强制性要求，又为千差万别的中国企业建立健全内控制度提供了基本框架；既吸收了内控的国际先进理念，又充分体现了中国内部控制的现实环境要求。这一规范的出台，是中国企业按国际化标准严格自律的宣言书，更是中国企业参与国际竞争，逐步接受并自觉遵循市场经济游戏规则，不断完善企业制度，细化管理的内在要求。

《基本规范》的发布使我们兴奋，同时也给我们压力，我们必须真正理解《基本规范》的精髓，才能真正做好企业内部控制的实施和操作。

2007 年开始,我到多家中央企业和国家机关讲授内部控制和风险管理方面的课程,在讲解过程中,和部分中央企业的风险控制管理部门有关人员,包括财务总监、财务经理和财务从业人员进行了交流、沟通和探讨。我还去了几家集团企业调研企业内部控制现状,发现了很多企业内部控制方面存在的问题,了解到企业有关人员在内部控制方面表现出的无奈、茫然和困惑。这一切使我下定决心写一本关于内部控制实施和操作方面的书,以便对企业进行内部控制提供一点帮助。所以从 2008 年初,我便开始筹划本书的结构和内容。

本书的逻辑结构:

首先,对《基本规范》的出台过程、制定的法律依据、基本结构、内部控制目标、基本原则、内部控制方法、实施的责任主体、基本规范取得的突破、发布和实施的意义、配套工作等问题进行概述。

其次,对《基本规范》共七章五十条的具体内容进行了详细解读,分析了实施《基本规范》的难点和要点,并通过大量资料、案例对如何实施和操作基本规范进行了具体的阐述和说明。

再其次,以中国石化股份公司内部控制建设与实施、神华集团内控建设与实施为案例,剖析了两个企业实施《基本规范》的方法、步骤和过程,并分析了雷曼兄弟公司破产过程、原因和启示,为其他企业有效、顺利、成功地实施和操作《基本规范》提供借鉴。

最后系统分析了内部控制和风险管理软件实施背景,《基本规范》对信息管理的要求,阐述了目前主流软件产品现状,概括了软件实施遵循的原则,绘制了软件实施路线,制定了实施对策,为在信息化条件下企业内部控制实务提供借鉴。

为了保证本书的准确性,防止误导使用者,在写作之前,我和财政部、中国人民大学、北京工商大学等单位内部控制方面的专家学者进行了许多探讨,讲课期间及讲解以后又和许多学员进行了沟通、交流和探讨。书中的案例力求全面、准确、实用,具有代表性、引导性和示范性,考证工作非常繁杂。

我国著名的会计学家、北京工商大学副校长、博士生导师谢志华博士一直非常关心本书的选题、组织和写作,并亲自为本丛书作序并撰写书评,我国著名经济学家、全国政协委员、财政部财政科学研究所所长、博士生导师、教授贾康博士,2008 年中国财务战略管理专家、中国

神华集团有限责任公司财务部总经理翟日成先生和金蝶国际软件集团董事局主席徐少春先生为本丛书撰写书评，在此表示衷心、诚挚的谢意！感谢中国石化集团股份公司总裁王天普博士、中国石化集团股份公司财务部王德华副主任、中国石化集团股份公司风险控制处方春生处长、神华集团股份有限公司内控审计部总经理李国忠博士对本书的帮助和提供的案例支持。

实用、全面、准确是本书写作的初衷、出发点和我始终努力追求的方向，但由于本人水平所限，不足之处敬请各位读者批评指正，您所有的意见、建议和鼓舞都将成为我的荣幸和新起点！

愿本书对于企业内部控制实施和操作能够真正有所帮助！

张继德

2009年6月26日



第 1 章 《企业内部控制基本规范》概述	(1)
1.1 《企业内部控制基本规范》的出台过程	(1)
1.2 《基本规范》制定的法律依据	(2)
1.3 《基本规范》的基本结构和具体内容	(3)
1.4 《基本规范》明确内部控制目标	(4)
1.5 《基本规范》的基本原则	(4)
1.6 《基本规范》内部控制规范方法	(5)
1.7 《基本规范》实施的责任主体	(7)
1.8 《基本规范》取得的突破	(7)
1.9 《基本规范》发布和实施的意义	(8)
1.10 落实《基本规范》任重而道远	(11)
1.11 国外内部控制的借鉴	(12)
第 2 章 《企业内部控制基本规范》解读与实施	(23)
2.1 总则	(23)
2.2 内部环境	(40)
2.3 风险评估	(87)
2.4 控制活动	(128)
2.5 信息与沟通	(181)
2.6 内部监督	(221)
第 3 章 企业内部控制和风险管理实施整体案例	(250)
3.1 中国石油化工股份有限公司内部控制建设与实施案例	(250)
3.2 中国神华实施内部控制基本情况	(265)

3.3	雷曼兄弟公司破产过程、原因和启示	(284)
第4章	内部控制和风险管理软件实施对策	(297)
4.1	内部控制和风险管理软件实施背景	(297)
4.2	企业内部控制基本规范对信息系统的要求	(305)
4.3	目前主流软件现状分析	(306)
4.4	内部控制与风险管理软件实施遵循原则	(307)
4.5	内部控制与风险管理软件建设路线	(311)
4.6	内部控制和风险管理软件对策	(312)
	参考文献	(318)
	附件	(324)
	财政部 证监会 审计署 银监会 保监会关于印发《企业内部控制基本规范》的通知（中英文）	(324)
	企业内部控制基本规范（中英文）	(326)

《企业内部控制基本规范》概述

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》（以下简称《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，鼓励非上市的其他大中型企业执行。执行《基本规范》的上市公司，应当执行内部控制，并且要对本公司内部控制的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，出具评价意见。

《基本规范》既有类似萨班斯法案的强制力，又有与 COSO 报告一样的对内控实务的示范作用；既对中国企业建立内控制度提出了强制性要求，又为千差万别的中国企业建立健全内控制度提供了基本框架；既吸收了内控的国际先进理念，又充分体现了中国内部控制的现实环境要求。这一规范的出台，是中国企业按国际化标准严格自律的宣言书，更是中国企业参与国际竞争，逐步接受并自觉遵循市场经济游戏规则，不断完善企业制度，细化管理的内在要求。

关于内控体系的作用，我们可以认为：如果会计准则体系是帮助企业发展，那么内控体系则是让企业在高速发展中保持清醒的头脑，注重把风险控制在可承受的范围内。换句话说讲，如果说英语是国际通用的公共语言，会计是国际通用的商业语言，那么内控则是国际通用的管理语言。《基本规范》的发布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，财政、审计、证券监管、银行监管、保险监管和国有资产管理部门以实际行动贯彻落实科学发展观、促进企业和资本市场又好又快地发展，在会计审计领域推出的又一与国际接轨的重大改革。这部新规范的推出，意味着中国企业内部控制规范体系建设正在向国际标准靠拢。

1.1 《企业内部控制基本规范》的出台过程

1. 内部会计控制规范基本形成，促进各单位有效防范财务风险

1999 年 10 月 31 日，第九届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议修订

通过《会计法》，其中第二十七条规定：“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：（一）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；（二）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；（三）财产清查的范围、期限和组织程序应当明确；（四）对会计资料定期进行内部审计的办法和程序应当明确。”上述加强单位内部会计监督的法律要求，体现了内部会计控制的本质。

根据《会计法》的上述规定，财政部启动了内部会计控制规范的研究制定工作，相继发布了《内部会计控制规范——基本规范（试行）》和货币资金、采购与付款、销售与收款、工程项目、对外投资和担保等6项内部会计控制具体规范，并印发了固定资产、存货、筹资、预算、成本费用等5项征求意见稿。《内部会计控制规范》作为《会计法》的配套规章，在社会上引起较大反响，对各个单位建立健全内部控制、提高会计管理水平和防范财务风险发挥了应有作用。

2. 企业内部控制标准体系建设取得重要阶段性成果

21世纪初期，安然、世通、施乐等跨国公司的纷纷落马，震动业界。在国内，类似中航油新加坡公司因内部控制失效引发的巨额财产损失、破产倒闭等案件也有发生。结合国内、国际企业发展形势，为了更好地应对日益复杂的各种风险，推动会计控制向全面风险控制发展成为当务之急。2004年年底和2005年6月，国务院领导同志连续就强化企业内部控制问题作出重要批示，明确要求“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、证监会、国资委、审计署、银监会、保监会联合发起成立我国企业内部控制标准委员会，来自监管部门、大型企业、行业组织、中介机构、高等学校、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。经过不懈努力，2008年6月28日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会召开发布会，以财会〔2008〕7号文件的形式联合发布了《企业内部控制基本规范》，这是我国内部控制体系建设的重大突破，标志着我国内控体系建设取得了阶段性成果。

1.2 《基本规范》制定的法律依据

与2001年颁布的《内部会计控制规范——基本规范》（以下简称原《内部控制规范》）相比，《基本规范》的制定强调以提高企业内部控制与经营管理水平为

准绳，以《会计法》、《公司法》、《证券法》等法律法规为依据。

1.3 《基本规范》的基本结构和具体内容

基本规范共七章五十条，基本结构是：第一章总则，共10条；第二章内部环境，共9条；第三章风险评估，共8条；第四章控制活动，共10条；第五章信息与沟通，共6条；第六章内部监督，共4条；第七章附则，共3条。

具体内容包括：

(1) 总则。包括规范的宗旨和制定依据、规范的适用范围、内部控制概念和企业内部控制的原则等内容。

(2) 内部环境。包括治理结构、内部机构设置与权责分配、议事规则、独立董事制度，内部审计、审计委员会、机构设置和人员配备、内部审计工作的独立性、内部审计机构的职权、内部审计机构与董事会或最高管理层的关系、内部审计机构的管理、人力资源政策、岗位职责与人力资源需求计划、招聘培训与离职、人力资源考核政策、薪酬及激励政策。企业文化、价值观和社会责任感、现代管理理念和经营哲学、风险意识、高级管理人员的职业操守和员工的行为守则，法制观念、法制教育、法律顾问制度、重大法律纠纷案件备案制度。

(3) 风险评估。主要包括风险和风险评估、控制目标设定、风险识别、风险分析和风险应对等内容。

(4) 控制活动。控制措施结合企业具体业务和事项的特点与要求制定，主要包括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内容。

(5) 信息与沟通。包括信息和沟通、信息系统、反舞弊机制、举报投诉制度、信息的收集机制以及企业内部与企业外部有关方面的沟通机制等内容。

(6) 内部监督。主要包括内部监督、内部控制缺陷、内部控制自我评价、资料保存、对建立并执行内部控制的整体情况进行监督检查，对内部控制的某一方面或者某些方面进行专项监督检查，以及提交相应的检查报告、提出有针对性的改进措施等内容。

(7) 总则。包括本规范解释部门、配套办法的制定、本规范实施时间等内容。

《基本规范》的基本结构和具体内容重点突出，强调公司治理、内部环境、风险控制等内容的扩展。

1.4 《基本规范》明确内部控制目标

《基本规范》明确内部控制的5个目标，即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。

《基本规范》发布以前，内部控制规范的目标主要围绕会计控制展开，强调报告目标和合规性目标。而《基本规范》则主要强调围绕经营管理和风险控制，并将内部控制上升到企业战略的高度，在突出重点的情况下，具体内部控制规范和指南着重就影响财务报告真实可靠的重要业务及事项进行了规范，引导企业建立健全以财务报告内部控制为核心的内部控制机制。由原《内部控制规范》的报告目标、合规性目标扩展到战略目标和经营目标，体现了将关注企业长远发展、可持续发展、规避风险作为企业内部控制的基本目标。

1.5 《基本规范》的基本原则

《基本规范》确立了全面性、重要性、制衡性、适应性及成本效益5个原则。

全面性原则，即内部控制在层次上应当涵盖企业董事会、管理层和全体员工，在对象上应当覆盖企业各项业务和管理活动，在流程上应当渗透到决策、执行、监督、反馈等各个环节；重要性原则，即强调内部控制应当针对重要业务与事项、高风险领域与环节采取更为严格的控制措施；制衡性原则，即要求企业的机构、岗位设置和权责分配应体现权责分明和有利于相互制约、相互监督，履行内部控制监督检查职责的部门应当具有良好的独立性，任何人不得拥有凌驾于内部控制之上的特殊权力；适应性原则，即内部控制应当合理体现企业经营规模、业务范围、业务特点、风险状况以及所处具体环境等方面的要求，并随着企业外部环境的变化、经营业务的调整、管理要求的提高等不断改进和完善；成本效益原则，即内部控制应当在保证有效性的前提下，合理权衡成本与效益的关系，争取以合理的成本实现更为有效的控制。

《基本规范》在涉及原《内部控制规范》的基础上，突出强调以下内容：一是重点关注重要业务与事项、高风险领域与环节的控制措施；二是强调监督检查职责部门应当具有良好的独立性；三是任何人不得拥有凌驾于内部控制之上的特殊权利。

1.6 《基本规范》内部控制规范方法

原《内部控制规范》的方法主要包括不相容职务相互分离控制、授权批准控制、会计系统控制、预算控制、财产保全控制、风险控制、内部报告控制、信息技术控制等。

《基本规范》内部控制的方法则主要是建立在内部环境和风险基础上，确保企业内部控制目标得以实现的方法和手段，所体现的内部控制措施主要包括职责分工控制、授权控制、审核批准控制、预算控制、财产保护控制、会计系统控制、内部报告控制、经济活动分析控制、绩效考评控制、信息技术控制等。具体内容如下：

第一，职责分工控制。原《内部控制规范》方法中的不相容职务相互分离控制要求单位按照不相容职务相分离的原则，合理设置会计及相关工作岗位，明确职责权限，形成相互制衡的机制。不相容职务主要包括授权批准、业务经办、会计记录、财产保管、稽核检查等职务。基本规范中的职责分工控制要求根据企业目标和职能任务，按照科学、精简、高效的原则，合理设置职能部门和工作岗位，明确各部门、各岗位的职责权限，形成各司其职、各负其责、便于考核、相互制约的工作机制。企业在确定职责分工的过程中，应当充分考虑不相容职务相互分离的制衡要求。不相容职务通常包括授权、批准、业务经办、会计记录、财产保管、稽核检查等。

第二，授权批准控制。原《内部控制规范》中的授权批准控制要求单位明确规定涉及会计以及相关工作的授权批准的范围、权限、程序、责任等内容，单位内部各级管理层必须在授权范围内行使职权和承担责任，经办人员也必须在授权范围内办理业务。《基本规范》控制规范方法中的授权控制要求企业根据职责分工，明确各部门、各岗位办理经济业务与事项的权限范围、审批程序和相应责任等内容。企业内部各级管理人员必须在授权范围内行使职权和承担责任，业务经办人员必须在授权范围内办理业务。《基本规范》中的审核批准控制要求企业各部门、各岗位按照规定的授权和程序，对相关经济业务和事项的真实性、合规性、合理性以及有关资料的完整性进行复核与审查，通过签署意见并签字（签章），做出批准、不予批准或者其他处理的决定。

第三，财产保全控制。原《内部控制规范》中的财产保全控制要求单位限制未经授权的人员对财产的直接接触，采取定期盘点、财产记录、账实核对、财产保险等措施，确保各项财产的安全完整。基本规范中的财产保全控制要求企业限制未经授权的人员对财产的直接接触和处置，采取财产记录、实物保管、定期盘点、账

实核对、财产保险等措施，确保财产的安全完整。

第四，会计系统控制。原《内部控制规范》中的会计系统控制要求单位依据《会计法》和国家统一的会计制度，制定适合本单位的会计制度，明确会计凭证、会计账簿和财务会计报告的处理程序，建立和完善会计档案保管和会计工作交接办法，实行会计人员岗位责任制，充分发挥会计的监督职能。《基本规范》中的会计系统控制要求企业依据《会计法》以及国家统一的会计制度制定适合本企业的会计制度，明确会计凭证、会计账簿和财务报告以及相关信息披露的处理程序，规范会计政策的选用标准和审批程序，建立、完善会计档案保管和会计工作交接办法，实行会计人员岗位责任制，充分发挥会计的监督职能，确保企业财务报告真实、可靠和完整。

第五，内部报告控制。原《内部控制规范》的内部报告控制要求单位建立和完善内部报告制度，全面反映经济活动情况，及时提供业务活动中的重要信息，增强内部管理的时效性和针对性。基本规范的内部报告控制要求企业建立和完善内部报告制度，明确相关信息的收集、分析、报告和处理程序，及时提供业务活动中的重要信息，全面反映经济活动情况，增强内部管理的时效性和针对性。内部报告方式通常包括例行报告、实时报告、专题报告、综合报告等。

第六，经济活动分析控制和绩效考评控制。原《内部控制规范》的经济活动分析控制要求企业综合运用生产、购销、投资、财务等方面的信息，利用比较分析、比率分析、因素分析、趋势分析等方法，定期对企业经营管理活动进行分析，发现存在的问题，查找原因，并提出改进意见和应对措施。基本规范的绩效考评控制要求企业科学设置业绩考核指标体系，对照预算指标、盈利水平、投资回报率、安全生产目标等方面的业绩指标，对各部门和员工当期业绩进行考核和评价，兑现奖惩，强化对各部门和员工的激励与约束。

第七，电子信息技术控制和信息系统控制。原《内部控制规范》中的电子信息技术控制要求运用电子信息技术手段建立内部会计控制系统，减少和消除人为操纵因素，确保内部会计控制的有效实施；同时要求加强对财务会计电子信息系统开发与维护、数据输入与输出、文件储存与保管、网络安全等方面的控制。《基本规范》的信息系统控制要求企业结合实际情况和计算机信息技术应用程度，建立与本企业经营管理业务相适应的信息化控制流程，提高业务处理效率，减少和消除人为操纵因素，同时加强对计算机信息系统开发与维护、访问与变更、数据输入与输出、文件储存与保管、网络安全等方面的控制，保证信息系统安全、有效运用。

1.7 《基本规范》实施的责任主体

《内部控制规范》指出由单位负责人对本单位内部会计控制的建立健全及有效实施负责。《基本规范》则指出企业董事会应当充分认识自身对企业内部控制所承担的责任，加强对本企业内部控制建立和实施情况的指导和监督，并规定董事长（或者法定代表人、代表企业行使职权的主要负责人，以下简称董事长）对本企业内部控制的建立健全和有效实施负责；经理（或者总裁、厂长，以下简称经理）根据法定职权、公司章程和董事会的授权，负责组织领导本企业内部控制的正常运行；总会计师（或者财务总监、分管财务会计工作的负责人，以下简称总会计师）在董事长和经理的领导下，主要负责与财务报告的真实可靠、资产的安全完整密切相关的内部控制的建立健全和有效执行。内部控制的责任主体向上扩展到治理层（董事会），向下扩展到其他员工。

1.8 《基本规范》取得的突破

《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，取得了以下重大突破：

（1）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。

（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