

手把手 教你学内控



好玩的故事
有趣的讲解

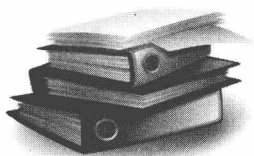
看一遍就懂**内部控制**

.....

乔彦军 著



机械工业出版社
China Machine Press



手把手 教你学内控

乔彦军 著



机械工业出版社
China Machine Press

这是一本按照财政部、证监会、审计署、银监会和保监会等五部门联合发布的《企业内部控制基本规范》和 18 项《企业内部控制应用指引》及《企业内部控制评价指引》编写的别具一格的内部控制著作。本书也是根据电视连续剧《潜伏》的内容，通过对剧情里一些故事的分析，形象、轻松地解读了企业内部控制的观念、目标、构成要素、建立健全和有效实施，读来引人入胜，启迪连连。本书适用于企业高、中、低各个层次的人士阅读；对于广大专业教师提高内部控制教学效果具有参考和借鉴价值；对于其他各类涉足内部控制业务的人员也有帮助。

封底无防伪标均为盗版

版权所有，侵权必究

本书法律顾问 北京市展达律师事务所

图书在版编目（CIP）数据

手把手教你学内控/乔彦军著. —北京：机械工业出版社，2011.1
（经理人财务必读）

ISBN 978-7-111-32316-7

I. 手… II. 乔… III. 企业管理 IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 205472 号

机械工业出版社（北京市西城区百万庄大街 22 号 邮政编码 100037）

责任编辑：佟欣书 白春玲

版式设计：刘永青

三河市明辉印装有限公司印刷

2011 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

170mm × 242mm · 15 印张

标准书号：ISBN 978-7-111-32316-7

定价：36.00 元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社发行部调换

客服热线：(010) 88379210；88361066

购书热线：(010) 68326294；88379649；68995259

投稿热线：(010) 88379007

读者信箱：hzjg@hzbook.com

出版说明

本书按照财政部、证监会、审计署、银监会和保监会等五部门联合发布的《企业内部控制基本规范》和18项《企业内部控制应用指引》及《企业内部控制评价指引》编写，并结合电视连续剧《潜伏》里的一些故事，手把手解读了企业内部控制的概念、目标、构成要素、建立健全和有效实施。

本书引用《潜伏》里一些故事的目的，是帮助企业各级员工更好地学习和理解企业内部控制。文中对电视剧里人物和故事的评论，都是从加强当前环境下我国企业，尤其是国有企业内部控制这个角度来进行阐释，以期为广大读者提供一种学习和分析思路。

正如古训所言：金无足赤，人无完人，作者的观点仅代表一家之言。偏颇和不足之处，欢迎批评指正。

PREFACE

前言

2009年4月18日，我把自己的一篇有关内部控制环境中诚信和道德的文章以“信德不存内控不在”为题放在了博客里（<http://yjq.blog.esnai.com>）。4月25日，一位署名 yuyongmi 的网友留下这样的读后感：“在这物欲横流的社会，许多人信仰缺失，没有了道德的底线，任你设计多么精密的内控，大概很少有人能超过朱元璋的水平，明朝特务机关林立，但贪赃枉法仍然不绝，因为内控最终是由人来操作执行的。”

2009年5月28日是纳入法定节假日后的第一个端午节，放假三天，我在家休息。期间许多电视台都在播放谍战连续剧《潜伏》，我在年初已经较为完整地看过一遍了，该剧确实是近年来难得一见的影视作品！再度观赏，不经意间想起了网友 yuyongmi 的留言。《潜伏》中的军统也是特务机构，军统的内部控制十分严密。当把注意力集中到其中的内部控制因素时，才发现剧情中的控制与反控制矛盾格外突出，简直就是一部企业内部控制教学片。

这种一闪之念，促使自己开始写一些自得其乐的东西。没想到这些《看〈潜伏〉话内控》的随笔，引来不少关注和好评。上海国家会计学院中国会计视野网站主编的《视野周刊》2009年第11期在“博客之星”栏目专门推荐了这个系列。中国会计视野论坛“内部审计”版主水落先生还建议内审网友都去看看乔老爷博客中的《看〈潜伏〉话内控》。后

来北京一家财会专业杂志社的编辑部副主任给我留言，希望围绕这个话题为他们写些稿件。有心栽花花不开，无心插柳柳成荫。写成后的一组系列文章最终却在另外一家专业杂志《财会学习》上相继发表。期间在深圳市注册会计师协会组织的注册会计师后续教育活动中，曾向专业人士汇报了自己研究《潜伏》与企业内部控制的心得，近三个小时的报告，效果颇佳。2010年1月5日，本书的策划编辑石美华女士再一次与我联系，商讨撰写出版企业内部控制著作事宜，在她的大力鼓励和支持下，终于下定决心，要把这些自得其乐的东西系统整理成书，这才有了今天摆在读者面前的拙著。在此，对大家深表谢意！没有你们的支持，就没有本书的出版面世。

2008年6月28日，财政部、证监会、审计署、银监会和保监会联合发布了《企业内部控制基本规范》，由此掀开了我国企业内部控制建设的崭新一页。但是，仅有这样一个基本规范是远远不够的。经过进一步的努力，2010年4月26日，这五个部门联合发布了18项《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》。至此，适应我国企业实际情况、融合国际先进经验的中国企业内部控制规范体系基本建成。为了确保企业内部控制规范体系平稳顺利实施，财政部等五部门提出了具体的实施时间表：

自2011年1月1日起首先在境内外同时上市的公司施行；

自2012年1月1日起在上海证券交易所、深圳证券交易所主板上市的公司施行，择机在中小板和创业板上市公司施行；

鼓励非上市大中型企业提前执行。

建立、健全和有效实施内部控制，是造就百年名企、成就千秋基业的举措，意义重大，影响深远。企业内部控制又是一项复杂的系统工程，建设好、运行好难度很大，深入、系统地研究、学习和认真领会内部控制的精髓是必须提前开展的工作。本书的出版适时应势，对这项工程当可助一臂之力。

本书根据内部控制的五项构成要素编排，第1章和第2章对内部控制进行概述，主要涉及内部控制的概念、目标、要素、局限及实施原则等；第3章和第4章围绕内部环境要素重点阐述道德和人力资源问题；第5章和第6章针对风险评估要素展开；第7章和第8章是对控制活动要素的讨论；第9章和第10章分析信息与沟通要素；最后两章介绍内部监督要素。有关内部控制的具体内容和规定，主要依据《企业内

部控制基本规范》、《企业内部控制应用指引》和《企业内部控制评价指引》进行阐述，同时，还会分析到美国 COSO 的有关成果。

有人从电视剧《潜伏》中看到职场规则，有人看到的是翻手为云、覆手为雨的权术和计谋，有人看到的是嘴上主义、心里生意的社会问题。本人关注的是企业内部控制，思考的是企业凭什么才能发展壮大，凭什么才能经久不衰。这正是：

电视言旧事，看客虑当今。

潜伏有内控，写来飧众宾。

顺便给您一个建议，为了提高阅读和理解效果，形象地思考内部控制，您最好是看过或是先看一电视连续剧《潜伏》。本书是一次新的探索和尝试，肯定存在许多不足甚至是错误，欢迎读者批评指正。我的邮箱是：qyj719@yahoo.com.cn。

乔彦军

2010年6月16日端午节于深圳

CONTENTS

目 录

出版说明

前言

第1章 在天上也受支配

内部控制目标 /1

1.1 内部控制是企业全体人员共同实施的过程 /2

1.2 内部控制是一个旨在实现控制目标的过程 /5

1.3 内部控制对控制目标的实现提供合理保证 /9

第2章 建起来很费周章

内部控制要素 /13

2.1 内部控制是构成要素相互影响作用的过程 /14

2.2 内部控制的建立与实施需要遵循一些原则 /20

第3章 切不可见利忘义

积极道德氛围 /26

3.1 道德或增进或削弱着内部控制的有效性 /27

3.2 建立实施高标准的职业道德和行为守则 /32

第4章 吃饭算什么任务

专业胜任能力 /39

- 4.1 开展工作岗位分析，建立岗位说明制度 /40
- 4.2 招聘到、开发出、留得住胜任工作的员工 /45

第5章 那不是露水红颜

风险事项识别 /51

- 5.1 事项识别是风险评估和风险应对的前提 /52
- 5.2 根据经营特点选择事项识别的技术方法 /57
- 5.3 开展事项识别需要发挥员工的聪明才智 /60

第6章 这个人特别危险

风险评估应对 /64

- 6.1 从可能性及严重性两方面进行风险评估 /65
- 6.2 根据风险评估结果选择风险应对策略 /72

第7章 我就在这儿下了

控制活动概要 /76

- 7.1 控制活动要与风险应对相结合 /77
- 7.2 控制活动具有广泛性和多样性 /81

第8章 这枪号挂在哪儿

具体控制措施 /89

- 8.1 不相容职务分离控制 /90
- 8.2 授权审批控制 /91
- 8.3 财产保护控制 /93
- 8.4 会计系统控制 /97
- 8.5 预算控制 /99

8.6 运营分析控制 /101

第9章 假谈真战的情报

企业信息系统 /104

9.1 获取信息需要建立健全信息系统 /105

9.2 加强信息系统的开发和建设工作 /107

9.3 加强信息系统运行与维护的管理 /110

9.4 使用信息系统获取所需各种信息 /111

9.5 通过加工整理提高信息的有效性 /114

第10章 鬼知道不算什么

有效信息沟通 /118

10.1 信息沟通的要素和内涵 /119

10.2 纵向沟通、横向沟通和内外沟通 /123

10.3 建立、实施商业秘密保护制度 /130

第11章 现在是非常时期

内部监督模型 /133

11.1 奠定坚实的内部监督基础 /134

11.2 实施内部监督的一般过程 /138

11.3 报告内部监督发现的问题 /143

第12章 总部督察室密派

内部控制评价 /146

12.1 内部控制评价的内容 /147

12.2 内部控制评价的程序 /150

12.3 内部控制缺陷的认定 /154

12.4 内部控制评价的报告 /156

附录 A 企业内部控制基本规范 /159

附录 B 企业内部控制应用指引 /167

附录 C 企业内部控制评价指引 /212

附录 D 企业内部控制审计指引 /216

参考文献 /226

CHAPTER 1

第 1 章

在天上也受支配

内部控制目标

学习提要

- ◇ 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。企业的每个人都是控制者，又都是被控制者。
- ◇ 内部控制静态上是一套规范体系，动态上是一系列行为过程。要使内部控制富有成效，必须把工作重点落实到动态的执行过程之中。
- ◇ 有效的内部控制需要将控制理念、方法和手段等嵌入企业组织架构和经营管理活动之中。
- ◇ 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。
- ◇ 内部控制只能就控制目标的实现提供合理保证，这是内部控制的固有局限决定的。内部控制的固有局限主要包括决策错误、工作疏忽、串通舞弊和管理层凌驾等。

兵临城下，天津不保。吴敬中启动紧急撤离程序，胁迫余则成南飞广州。飞行中接到通知，飞机要临时降落台湾，他俩都是海峡行动战略筹划委员会成员，国防部要求他们在台湾落地参加会议。听罢通知，吴敬中一句苦叹：“在天上也受支配呀！”

茫茫夜色，冷冷云霄，心不由意，身不由己，何其惆怅。余则成是天津保密局^①的二号人物，被老大强制带离天津，虽未料到，却在内部控制之中。吴敬中是一个组织中的发号施令者，但他也必须自觉接受制度和组织的约束，不能不受控制，更不可随心所欲，即使在天上也不得自由翱翔。

1.1 内部控制是企业全体人员共同实施的过程

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。作为一种系统手段，内部控制是覆盖企业全部事项或情形、由企业各个层次全体员工共同参与和实施、并与日常经营管理活动有机结合在一起的一系列行为。

1.1.1 内部控制是一个人为过程

内部控制静态上是企业的一套文件，是一套规范体系，涉及企业的治理结构、内部机构、权责分配、政策和程序，关系到企业各个方面、各个层次、各个环节、各种因素和各种行为。这一意义的内部控制通常被称为内部控制制度。

创办和运作一个组织，必须建立起相应的规范体系。1932年中华复兴社^②成立之时，贺衷寒起草了章程，康泽草拟了纪律条例，纪律条例的主要内容有七条：不得违抗命令、不得有小组、不得泄露秘密、不得倾陷同志，违犯以上四条之一者，处以极刑；不得贪赃纳贿，不得狂嫖滥赌，不得娶妾，违犯以上三条之一者，视情

① 1938年8月，国民党把其军事委员会调查统计局的第一处（中央组织部调查科）扩编为中央党部调查统计局，简称中统局或中统；把军事委员会调查统计局的第二处（复兴社特务处）扩编为军事委员会调查统计局，简称军统局或军统。军统局是民国时期最大的一个特务组织，是蒋介石独裁统治的重要工具，对当时的中国社会政治造成了很大影响。1946年军统局进行改组，公开特务武装部分与军委会军令部二厅合并为国防部第二厅，郑介民任厅长；秘密核心部分组成国防部保密局，毛人凤为局长。

② 1932年3月，蒋介石为了加强特务统治，以黄埔军校毕业生为核心，在南京成立了中华复兴社，简称复兴社。4月1日，中华复兴社特务处成立，戴笠任处长。

节轻重，处以无期徒刑或有期徒刑^①。在电视剧《潜伏》中，我们看到了不少挂在军统天津站^②墙上的制度文件，例如，余则成办公室有一幅《密电保密守则》，李涯办公室有一幅《译码密电管理》，电讯室有一幅《机要人员制度》，监听室则是《侦察保密守则》，这些都属于军统的内部控制制度。

2009年年底，财政部发布了会计信息质量检查公告第十六号，检查结果表明，被查的保险公司大都建立健全了财务管理制度和内部控制制度，但是会计信息失真问题比较突出，一是通过假投保人为调节收入，以批单退保、假理赔等方式套取资金支付手续费；二是以没有真实经济业务事项的票据报销费用等方式，套取资金支付手续费、发放职工补贴、返还投保人等；三是个别公司虚报冒领农业保险保费补贴。

被查的多数证券公司内部控制制度较为健全，主要问题一是少计收入，部分被查的证券公司从佣金收入、承销业务收入、代售基金手续费收入中直接返佣后再作收入入账；二是虚报费用，主要是以没有真实经济业务事项的票据报销费用以发放职工补贴；三是个别事项未按规定纳税。

在政府及企业的共同努力下，我国金融企业的内部控制建设确实还是走在前列的。第十六号检查公告证实了这一点，被查单位多数内部控制制度较为健全，这也是许多大型企业尤其是国有企业的一个共同特点。很多企业确实已经建立起了这样、那样的林林总总的庞杂制度，但是普遍存在着制度执行不力、控制效果不佳的问题。

有了内部控制制度仅仅是一个起步，不等于就有了内部控制，更重要的工作是要大力推动内部控制制度持续有效地运行，这样才能充分发挥其应有的作用。

天津站行动队队长马奎开着车，一个特务在车里向他报告着新的重要发现：“杨村东检查站在北平来的一个皮货商的行李里发现了电讯用的零件，我们没有惊动他，一直盯着。”从发现线索到抓获秋季和汤四毛，无疑是一个多人共同合作、连续作战的过程。检查站发现有人携带电讯器件，这些器件可能是商用电台使用，也可能是友台使用，如果直接讯问，不仅问不出什么，反而会引起皮货商的高度警惕，他们没有声张，给接下来的进一步盯梢创造了有利条件。他们在继续跟踪中窃听到皮货商让取货人马上取货的电话，而且及时地向上级汇报了这一重要情况。马奎做出了放长线钓大鱼以及请求北平同行予以协查的决策。其他人员，在进一步的跟踪中发现了四毛五金铺以及秋掌柜。

① 沈醉，康泽，等．亲历者讲述：军统内幕[M]．北京：中国文史出版社，2009：47．

② 天津站是军统局设立较早、规模较大的一个外勤组织，早在复兴社特务处时期就已设立。抗战胜利之后，军统重新恢复了天津站。

这段故事可借以诠释内部控制的本质或者说关键特征，作为一系列过程，内部控制要由企业全体员工的一言一行来完成，每个人都是控制者，又都是被控制者。内部控制要富有效果，必须把工作重点落实到动态的执行过程之中。

作为内部控制的被控制者，要树立自觉接受监督和接受控制的意识，把接受控制看做是一种义务。自觉接受控制，普通员工并不难，难的是拥有权力的管理者。从基层到高层，权力越来越大，但不能因为拥有较大权力而不接受控制，成为特殊员工。由于社会环境等的影响，一些企业的董事长、总经理、副总经理等高层管理人员，嘴里可能说得十分好听，在心里可能过不了这个关，尤其是面对个人利益与企业利益发生矛盾时更可能经不起考验，接受不了控制。在天津站，站长吴敬中是最高领导者，因为马奎掌握了他受贿的证据，而把马奎作为异己来处理，想置其于死地；对于陆桥山掌握的他的材料，他让李涯从警备司令部不签字而强行拿回来并予以销毁；对于盗卖军需和暴力抗法的九十四军的许团长，他收受重金贿赂后，令许团长逍遥法外；他把余则成视为自己人，助其敛财，并大量接收余则成的贿赂，而对潜伏者余则成的种种可疑行为不加深究。正是这样一个不受控制的特殊员工，才是军统天津站漏洞百出的真正原因。

作为内部控制的控制者，每个人都需要从其岗位职责出发，充分认识到其中包含着的控制职能，肩负起控制责任，在具体的经营管理活动中将控制职责落到实处。从基层到高层，权力由小至大，但不能因为权力有限、怕得罪人而放弃自己的控制职责，也不能因为大权在握而滥用职权、为所欲为。在《潜伏》中，马奎是行动队队长，是天津站的一名中层干部，面对他的领导吴敬中，对于站长与大汉奸穆连成的特殊关系，对于站长的受贿，他展开了相应的调查，甚至冒险私人站长办公室。同样也是中层干部的陆桥山，他明知道穆连成属于政府要严厉查办的汉奸，然而当吴敬中把穆连成从汉奸及亲日分子名单中划去时，他似乎从中领悟到了什么，不再关注这样的敏感事项，放弃了应有的监督权力。

1.1.2 内部控制是一个嵌入经营管理活动的过程

内部控制是管理过程中的一部分，COSO^①在分析内部控制与管理活动的差异时，列举了以下管理活动：企业层次目标的设定、战略规划、确立控制环境因素、活动

① COSO 是美国 Treadway 委员会的发起组织委员会（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）的缩写，1992 年该组织发布《内部控制——整合框架》，2004 年发布《企业风险管理——整合框架》，这是有关内部控制和风险管理的两份权威性文件。

层次目标的设定、风险识别和分析、风险管理、实施控制活动、信息识别获取和沟通、监控,以及矫正措施等。其中只有确立控制环境因素、风险识别和分析、实施控制活动、信息识别获取和沟通、监控属于内部控制范畴。

管理学历来都把控制视为管理的一项重要职能,管理实践也是如此。内部控制建设并不是在现有的经营管理体系之外另起炉灶,而是将控制理念、方法和手段等嵌入企业的组织架构和经营管理全部活动之中,贯穿企业规划、决策、执行和监督等所有的管理职能和环节之中,形成一种融合有完善内部控制手段的崭新经营管理体系。内部控制不是管理的替代物,也不是管理之外的增加物,而是提高管理效果的利器。

正是由于将内部控制嵌入企业的基本经营管理活动,因而,不会因为全面实施内部控制而增加过多的程序和成本。这意味着,建立健全内部控制,需要对企业现有的治理结构、内部机构设置及权责分配、内部审计、人力资源政策、企业文化等各个方面、各个环节进行全面而系统的梳理,以便有机地完成控制措施的嵌入。

秋季被捕的过程,实际上可视为“行动队将内部控制与日常工作有机结合起来的一个过程”。天津站有着健全的内部机构,有着严格的家法、工作程序、奖励办法和惩罚措施,有着大量的工作事项和具体任务,全体员工中有的能力突出、有的能力偏弱、有的兢兢业业、有的尽职尽责、有的吃里爬外、有的贪污受贿、有的弄虚作假,在他们开展的一系列经营管理活动之中,潜伏着大量的内部控制理念、方法和手段,在后边篇章的阐述和讨论中会把其中的内部控制成分一一地挖掘出来,展现给大家。

1.2 内部控制是一个旨在实现控制目标的过程

在贺衷寒为复兴社起草的章程中明确了这个特务组织的宗旨和目标,即“本社以团结忠勇爱国的青年复兴中华民族为宗旨”^①。在天津站的走廊里,“保卫领袖”、“精诚团结”和“凝聚意志”三幅大匾格外引人注目。行动队抓捕秋季同志的过程,也正是他们为了实现“保卫领袖”这一重要目标的一项实际行动。

包括企业在内的任何一个组织都有自己的使命,都有其希望实现的战略目标,都在战略目标统领下形成有分支、分层、分事项、分行为的具体目标体系。内部控制

① 沈醉,康泽,等.亲历者讲述:军统内幕[M].北京:中国文史出版社,2009:47.

就是要通过控制风险来为这个目标体系的实现提供合理的保证。按照《企业内部控制基本规范》的界定，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。

1.2.1 合理保证企业经营管理合法合规

这是内部控制的合规目标，这里的“规”包括立法机构和监管机构发布的法律、规则和准则，市场惯例，行业协会制定的行业规则，以及企业自己制定的各种规章制度等。这里的“规”不仅包括那些具有法律约束力的文件，还包括更广义的诚实守信和道德行为的准则。适用的法律、法规确定了企业及其员工的最低行为准则，而更高层次的道德规范也要求广大员工积极遵循、努力实践。

在马王镇抓军贪的过程中，行动队被司令部稽查队抢先，李涯被打，他指责陆桥山的情报不准确，两个人关系异常紧张。面对两个下属，吴敬中说道：“情报出现了差错，陆处长你应该反省！”确实，历史上戴笠经常讲这句话，他讲的是团结和凝聚力问题，不过也透露出戴笠是把军统当做一个大家庭来看待的，有家庭无疑就有“家长”，就有一套用以维系和约束这个家庭所有成员的“家法”。军统的“家法”以加入组织时的宣誓誓词为基本准则，主要包括这样一些内容：

其一，军统的任何一项工作都是领袖的命令，必须绝对服从，必须尽智竭力地去完成。

其二，必须绝对忠于团体，不容许有背叛行为，退出或请长假都不允许。

其三，军统组织内部的一切，都不许向外界泄露，包括自己的亲属在内，违者予以严惩。

其四，“家长”戴笠宣布的任何规定、禁令等也属于“家法”的组成部分。比如1939年他曾经宣布了两项特别禁令，一是禁止打麻将，二是抗战期间军统人员禁止结婚^①。

这些“家法”是军统内部的规定，军统人员必须严格遵照执行，遵照执行即合法合规，不然即违法违规。

1.2.2 合理保证企业资产安全

陆桥山掌握了可靠消息，九十四军的一个后勤分队，在马王镇的马家祠堂倒卖棉

① 江绍贞：戴笠和军统。[M]．北京：团结出版社，2009：182。