

课题名称：《内部控制与风险管理》课程综合改革，课题编号：4003/118193

内部控制与风险管理 理论与实务

／ 王 文 著 ／

吉林人民出版社

前 言

不论是在经济发达的西方国家,还是处于第三世界的发展中国家,对于企业而言,内部控制和风险管理是一个永恒的主题,永不过时。一个小的风险事件往往会打开一体化链条上的“潘多拉之盒”,形成多米诺骨牌效应,波及的方面和产生的连锁反应往往是很多国家和企业所始料未及的。这些都在客观上要求企业建立一套行之有效的风险管理和内部控制体系来抵御内外部各种风险。未来企业进行风险管理和内部控制需要走出仅仅满足合规要求的禁锢,要“择高处立”,即这些工作要与企业整体战略密切结合,推动企业整体战略发展,借此实现企业的盈利目标,增加企业价值。

风险管理离不开完善的内部控制。建立和健全内部控制体系,一方面能够提升企业高层管理者应对各种风险的能力或风险管理水平,避免各种内部舞弊行为的发生;另一方面,能够为审计师提供有效的企业内部控制信息,提高审计报告质量,进而降低审计风险。根据发起人委员会(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO)2004年颁布的《企业风险管理框架》中的观点,内部控制是企业风险管理的有机组成部分,风险管理是在内部控制的基础上衍生发展而来的。然而在现实中,内部控制与风险管理是相互嵌套、趋于融合的结合体。内部控制与风险管理是现代企业加强经营管理,提高经济效益,保障财务报告真实、可靠和完整,以及实现企业战略目标的有效手段或重要的管理工具。

本书共八章,首先讲述了内部控制基本理论、风险管理,其次介绍了内部控制与风险管理设计流程,最后对内部环境、风险评估、控制活动、信息和沟通、内部监督进行研究。

本书在撰写过程中借鉴和参考了其他学者的相关资料与研究成果,在此深表谢意。由于时间紧迫和专业水平有限,书中难免有所纰漏,还望广大读者批评指正。

目 录

第一章 内部控制基本理论 ·····	1
第一节 西方内部控制理论的产生和发展	1
第二节 我国内部控制法规体系	8
第三节 内部控制概论	15
第二章 风险管理 ·····	19
第一节 风险管理概述	19
第二节 风险管理衡量手段与解决方案	24
第三章 内部控制与风险管理设计流程 ·····	30
第一节 内部控制设计概述流程	30
第二节 风险管理设计流程	38
第四章 内部环境 ·····	42
第一节 内部环境与内部控制的关系	42
第二节 组织架构	44
第三节 人力资源	52
第四节 企业文化	55
第五节 社会责任	58
第六节 诚信和道德价值观	60
第五章 风险评估 ·····	62
第一节 目标设定	62
第二节 事项识别	66
第三节 风险评估的程序	78
第四节 风险应对	80

第六章 控制活动 ·····	86
第一节 控制活动概述·····	86
第二节 不相容职务分离控制·····	89
第三节 授权与审批控制·····	91
第四节 预算控制·····	93
第五节 合同控制·····	96
第六节 销售与收款业务流程控制·····	99
第七节 采购与付款业务流程控制·····	103
第七章 信息和沟通 ·····	108
第一节 信息与沟通的概述·····	108
第二节 信息系统的内部控制·····	112
第三节 信息系统的风险管理·····	116
第八章 内部监督 ·····	120
第一节 内部监督综述·····	120
第二节 监事会·····	123
第三节 审计委员会·····	127
参考文献 ·····	132

第一章 内部控制基本理论

第一节 西方内部控制理论的产生和发展

3000 多年以前，内部控制的思想已经在人们的日常经济生活中得以运用。经过人类历史的漫长发展，现代内部控制作为一个完整概念，于工业革命时期首次提出。此后，内部控制理论不断完善，逐渐被人们了解和接受。具体来说，内部控制理论和实务大致经历了以下几个发展阶段。

一、萌芽期——内部牵制

1912 年，蒙哥马利在《审计：理论与实践》一书中提出了“内部牵制”理论，认为“两个或两个以上的个人或部门无意识地犯同样错误的可能性很小；两个或两个以上的个人或部门有意识地串通舞弊的可能性大大低于单独一个人或部门舞弊的可能性”，因此，内部牵制“要求在经营管理中凡涉及财产物资和货币资金的收付、结算及其登记工作，应当由两个或两个以上的人员来处理，以便彼此牵制，查错防弊”。

内部牵制以不相容职务分离和授权审批控制为标志，至今仍然是控制活动的思想精髓。所谓不相容职务，是必须予以分离的职务，如授权批准、业务经办、会计记录、财产保管和稽核检查。这一阶段内部控制理论处于萌芽状态，企业管理者还没有意识到内部控制的整体性，片面强调内部牵制机制的简单运用和通过账目核对来实现其控制目的。

内部牵制应该主要包括以下几个职能：

(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，不同时使用两把以上的钥匙，保险柜就打不开。

(2) 物理牵制，例如仓库的门不按正确程序操作就打不开，甚至会自动报警。

(3) 分权牵制，例如采购与审批、验收业务都分别由不同的人或部门去处理，以预防错误和舞弊的发生。

(4) 簿记牵制，例如定期将明细账与总账进行核对。

内部牵制可以看作内部控制的雏形阶段，目的就是查错防弊，形式是通过人员之间职能的牵制实现对财产物资和货币资金的控制，主要是针对执行层面。内部牵制思想从其出现到理论的产生大概经历了几千年。理论的形成离不开社会大环境。工业革命后，以资本和技术为代表的社会生产力取得了飞跃发展，公司规模逐步扩大，内部结构愈加复杂，再加上外部竞争的加剧，必须强化内部管理，这时出现了以泰勒为代表的管理学家。他们提出“管理”与“控制”等概念，要求把管理的计划职能与执行职能分开，强调职务分离。这是内部牵制理论形成的时代背景。

二、成长期——内部控制制度

20世纪初，生产社会化程度空前提高，股份公司逐渐成为西方各国主要的企业组织形式，对企业管理的要求日益强烈。“科学管理之父”泰勒的科学管理与组织管理理论在这一阶段形成，并在美国大中型企业逐步推广，使企业管理逐渐摆脱传统的经验管理，开始注重并实施管理工作标准化、组织分工等科学管理方法。企业内部控制制度日益完善。

20世纪40—70年代，企业内部控制进入第二阶段，即内部控制制度阶段，这一时期资本主义经济快速发展，企业所有权与经营权进一步分离。在注册会计师行业的推动下，内部控制由早期的内部牵制逐渐演变为涉及企业组织结构、岗位职责、员工素质、业务处理程序和内部审计等比较严密的内部控制制度。企业逐渐意识到，要提高业务活动效率，就需要用计量的方法对企业经营活动进行核算，这就是会计控制，再通过会计信息反馈出经营成果，这两个活动相互牵制和印证，就形成了管理控制。

1949年，美国ACPA所属的审计程序委员会在一份题为《内部控制，一种系统协调要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》的报告中首次对内部控制下了定义：“内部控制包括一个企业内部为保护资产，审核会计数据的正确性和可靠性，提高经营效率，坚持既定管理方针而采用的组织计划，以及各种协调方法和措施。”

20世纪50年代，企业内部的资产盗窃及财务舞弊行为日益严重。美国注册会计师协会首先提出内部控制概念，要求企业管理当局建立内部会计控制和内部管理控制制度，坚持既定管理方针而采用的组织计划，采取各种协调方法和措施，以保护资产完整，防范财务舞弊，提高经营效率。之后，内部控制得到广泛重视。

1958年10月，该委员会发布《审计程序公报第29号：独立审计人员评价内部控制的范围》，对内部控制做了重新表述，将内部控制划分为内部会计控制和内部管理控制。其中，前者涉及与财产安全和会计记录的准确性、可靠性有直接联系的方法与程序，后者主要是与贯彻管理方针和提高经济效益有关的方法与程序（“制度二分法”）。管理控制的概念比较空泛和模糊，且在实际业务中管理控制与会计控制的界限也难以明确划清。因此，1972年的《第54号审计程序公告》对内部会计控制进行了重新定义：“组织计划以及关于保护资产安全完整和财务记录有效性的程序和记录，并对下列事项提供合理的保证：①交易经过合理的授权进行；②公司对交易进行了必要的记录，以确保财务报表的编制与公认会计原则保持一致；③资产的使用和处置经过管理层的适当授权；④在合理期间内，对现存资产与资产的会计记录之间的任何差异采取了恰当的行动。”管理控制包括但不限于组织规划及与管理部門业务授权决策过程有关的程序和记录。

三、发展期——内部控制结构

20世纪70年代至80年代，美国的理论界和实务界对内部控制理论的研究重点逐步从一般含义向具体可操作性内容深化。人们认识到在企业内部控制过程中，对人的管理尤其重要。只有人对思想、品行和道德价值观有正确的认识，才能采取正确的管理行动。于是，对人的管理就构成控制环境的内容，由此形成对程序、环境和会计进行控制。这三大要素构成内部控制结构（internal control structure）理论。

内部控制结构理论形成之后，人们发现了一个问题，如果在控制之前没有充分的思想准备和理论准备，没有对风险形成非常准确、科学、全面的认识，内部控制肯定没有效率和效果。因此，企业进行内部控制之前，要对各种风险有充分的认识。在控制活动的过程中，影响效率和效果的因素主要取决于两个，一是部门的配合，二是它的有效性，由此引发人们进一步探讨内部控制结构的组成部分从一般含义向具体内容深化。1988年，美国ACPA发布《审计准则公告第55号》，该公告以“在财务报表审计中对内部控制结构的考虑”为标题，首次以“内部控制结构”（internal control structure）取代了原有的“内部控制”一词，并指出“企业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”，具体包括控制环境（control environment）、会计系统（accounting system）和控制程序（control procedure）。

四、成熟期——内部控制整合框架

20世纪80年代初，美国出现一连串性质严重的财务丑闻事件，导致许多中小金融机构破产倒闭。这些金融机构的破产，使美国纳税人为之付出的损失超过1500亿美元。在随后的破产事件调查中，人们发现在几乎所有的案件中，无论是内部审计师还是外部审计师都没有发出预警的信号，即出现了众多欺诈性财务报告和审计失败的现象。出于这一原因，1985年，美国五个职业协会：美国注册会计师协会（American Institute of Certified Public Accountants, AICPA）、美国会计学会（American Accounting Association, AAA）、美国财务执行官协会（Financial Executives Institute, FEI）、国际内部审计师协会（Institute of Internal Auditors, IIA）和美国管理会计师协会（Institute of Management Accountants, IMA）共同成立了“发起组织委员会”（Committee of Sponsoring Organization, COSO），目的是共同发起组建“美国反虚假财务报告委员会”（National Commission on Fraudulent Financial Reporting），致力于通过商业道德、有效的内部控制和公司治理来改进财务报告质量。COSO委托“美国反虚假财务报告委员会”负责调查这些已破产金融机构审计失败的原因，该委员会后因其负责人的名字而被称为“Treadway Committee”。

1987年，“美国反虚假财务报告委员会”提交了调查报告。报告中指出，经过调查和研究欺诈性财务报告案例，发现这些金融机构破产倒闭的原因，超过50%以上是由于内部控制失效，建议其发起组织沟通协作，整合内部控制的概念和定义。为此，COSO委托普华永道会计师事务所牵头组织专家研究撰写内部控制框架。

1992年9月，COSO发布了《内部控制——整体框架》的研究报告，提出了内部控制整体框架的概念，从而使内部控制的概念得到进一步发展，成为迄今为止对内部控制最为全面的论述。该框架将内部控制描述为：“内部控制是由企业董事会、经理阶层和其他员工实施的，为营运的效率效果、财务报告的可靠性、相关法令的遵循性等目标的达成而提供合理保证的过程。”并提出内部控制构成的概念，指出其构成要素应该来源于管理阶层经营企业的方式，并与管理的过程相结合。

五、融合期——企业风险管理整合框架

从1991年开始，欧洲一些国家实施了国有企业私营化的战略。世界许多大

公司开始了兼并、重组和公司治理的过程，企业面临的风险普遍增大。其主要原因是：企业实行多样化经营，进入了众多以前未涉及的不熟悉领域；实施国际化发展战略，使得企业的控制链大大延长；信息技术在经营管理中广泛应用，又导致计算机犯罪案件的增加。在这种情况下，企业开始注重风险管理。

为了整顿上市公司秩序，提高投资者对美国经济的信心，2002年7月25日，美国国会加速通过了《萨班斯—奥克斯利法案》(Sarbanes-Oxley Act, 又名《2002年公众公司会计改革和投资者保护法案》，简称《萨班斯法案》或《SOX法案》)。该法案由国会民主党议员萨班斯和共和党议员奥克斯利共同起草。2002年7月30日，经时任美国总统布什签署后，《萨班斯法案》正式生效。该法案针对上市公司增加了许多严厉的法律措施，成为自20世纪30年代以来，政府制定的监管最严格、制裁措施最严厉的公司法律。该法案要求建立上市公司会计监管委员会(简称PCAOB)，并授予美国证券交易委员会(简称SEC)更大的职权。该法案强调完善上市公司的内控治理结构，加大了公司管理层的责任，第404条款是其中的精华。

对于企业如何取得投资大众的信心和防范风险，成了强化公司治理的首要目标。《萨班斯法案》是对美国上市公司、监管机构，以及中介机构的行为实施约束的法案。该法案的颁布，对在美国上市的企业在公司治理、内部控制和信息披露方面提出更为严格的监管要求，从法律层面正式确立“后安然时代”的外部监管模式，标志着民间机构主宰会计审计准则制定和沿用100多年的行业自律时代的终结。在美国2001—2002年度所曝光的各类公司丑闻事件中，企业管理层无疑应当负有最主要的责任，《萨班斯法案》的主要内容之一就是明确公司管理层的责任(如负责数字的可靠性，负责内控的建立和运行，负责对内控的评价等)，同时对公司管理层违法的刑事责任加大管理，并将法律责任用成文法的方式加以明确规定。另外，加强对会计职业的监管，提高财务报告的真实性。其内在逻辑是：提高公司财务报告及信息披露的及时性与准确性，可以有效地保护投资者的利益；强化公司高管的财务报告责任，提高外部审计的独立性等，将有助于提高公司财务报告及信息披露的质量。

《萨班斯法案》对美国《1933年证券法》《1934年证券交易法》进行了修订，在公司治理、证券市场监管等方面做出新的规定。时任美国总统布什在签署《萨班斯法案》的新闻发布会上称，“这是自罗斯福总统以来美国商业界影响最为深远的改革法案”。《萨班斯法案》是自《1933年证券法》和《1934年证券交易法》以来美国资本市场的变革，进一步完善了以往美国法规在处理虚假财务报表、虚假财务审计、销毁财务证据等方面的缺陷。

《萨班斯法案》的第 404 条款，被认为是最难把控、最繁杂、成本高的一个条款。2006 年，SEC 宣布再次推迟小型公众公司和部分外国公司执行该法案第 404 条款的最后日期。人们认为，SEC 的决定是对企业界、资本市场和政界批评的又一次妥协。主要原因之一就是，第 404 条款的执行成本太高，可能会让美国资本市场出现“空洞化”的结果。2002 年至今，以筹资规模计划 10 个项目中只有一个是在美国发行上市。美联储前任主席格林斯潘呼吁，为了恢复美国市场的竞争力和吸引力，挽留正在撤离或准备撤离的海外投资者，美国应当对令无数海外公司头痛的《萨班斯法案》做出改动。目前围绕第 404 条款的争议仍在继续，深入评价该法案及其对资本市场的影响，还需要很长时间。但目前一直认为：美国资本市场不能缺少《萨班斯法案》。美国 SEC 正在谋求监管与效率、收益与成本、短期与长期的平衡。平衡点的一端是严刑重罚的呼声，要求充分保护投资者的利益并维护资本市场的信心；另一端是大市场的呼声，要求确保美国资本市场在全球强大的融资功能和吸引力。怎样掌控好这个度，对美国来说，是一项严酷的挑战，也是一门高超的艺术。

《萨班斯法案》对全球经济和金融的影响越来越重要。它的颁布，为加强公司管理、信息披露和保护投资者利益带来了呼声。虽然它的规定不一定都适合每个国家的国情，但是可以从立法精神的角度进行借鉴。许多国家将其作为参考标准，已经或者正在酝酿类似的监管措施或监管法规。

自 1992 年版《内部控制——整合框架》发布以来，它已经被世界上许多企业所采用。理论界和实务界对内部控制整合框架提出一些改进意见，强调内部控制整合框架的建立应与企业的风险管理相结合。2004 年 9 月，COSO 发布了《企业风险管理——整合框架》，这个框架是在 1992 年版《内部控制——整合框架》的基础上，结合《萨班斯法案》在报告方面的要求，进行扩展研究得到的。普华永道的项目参与者认为，新报告中有 60% 的内容得益于 1992 年版《内部控制——整合框架》。但由于风险是一个比内部控制更为广泛的概念，《企业风险管理——整合框架》中的许多讨论比 1992 年版《内部控制——整合框架》的讨论更为全面、更为深刻。此外，COSO 在《企业风险管理——整合框架》讨论稿中也指出，《企业风险管理——整合框架》是建立在《内部控制——整合框架》的基础上的，内部控制是企业风险管理必不可少的部分。《企业风险管理——整合框架》的范围比《内部控制——整合框架》的范围更为广泛，是对《内部控制——整合框架》的扩展，是一个针对风险更加明确的概念。

六、新发展期

随着时间的推移，COSO 发布了许多附加性的指南文件，对 1992 年版《内部控制——整合框架》进行细化。2010 年，COSO 委员会正式启动了对 1992 年版《内部控制——整合框架》的修订项目，于 2011 年 12 月发布征求意见稿，最终于 2013 年 5 月正式发布。

2013 年版《内部控制——整合框架》结合新的商业和经营环境，反映企业内部控制框架体系的新变化、新思维，以适应更为复杂的控制链条，更好地实现多元共治，驱动企业战略，更好地利用 IT 新技术成果。其最大的变化体现在结构设计上，着重强调原则导向，并设置了若干重点关注点，目的是增强实操性。此外，还扩大了报告目标的类别，将财务报告以外的其他外部报告，以及包括财务与非财务报告在内的内部报告纳入指导范围。相比而言，1992 年版《内部控制——整合框架》仅局限于对外财务报告。

总的来说，2013 年版《内部控制——整合框架》可以概括为：1 个定义、3 类目标、5 大要素、17 项原则和 82 个关注点。由于 2013 年版《内部控制——整合框架》继承了原框架中关于内部控制的定义，对于内控要素、目标、有效性的评价标准也基本上沿用原框架的观点，因此，2013 年版《内部控制——整合框架》通常被看作是 1992 年版《内部控制——整合框架》的升级版。

2004 年版《企业风险管理——整合框架》发布至今已有十几年。在这十几年间，风险的复杂性发生了重大变化，由于新环境、新技术的不断演变，新的风险也层出不穷，基于风险导向的 COSO 理念逐渐兴起并将成为主流，渗透到企业管理的方方面面。在此前提下，COSO 在 2014 年启动了对《企业风险管理——整合框架》的修订工作，并委托普华永道会计师事务所着手进行框架的更新。这项计划旨在于日益复杂的商业环境中提高企业风险管理的相关性，反映风险管理理论和实践的新发展，以便从风险管理中获得价值的提升。2017 年 9 月，COSO 正式发布了一份名为《企业风险管理——与战略和业绩的整合》(Enterprise Risk Management—Integrating with Strategy and Performance) 的报告文件。《新企业风险管理——整合框架》不是对原有框架的简单升级，而是大刀阔斧地重构与变革，并将其目标定在为包括企业在内的 ERM 主体提供一个“管理框架”，而非“控制框架”。与《企业风险管理——整合框架》相比，《新企业风险管理——整合框架》在以下多个方面进行了优化：①应用要素和原则的编写；②简化企业风险管理的定义；③强调风险和价值的关联性；④重新审视《企业风险管理——整合框架》所关注的焦点；⑤检验关于文化在风险管理工作中的定位；

⑥提升对战略相关议题的研讨；⑦增强绩效和企业风险管理工作的协同效应；⑧体现风险管理支持企业更加明确地做出决策；⑨明确企业风险管理和内部控制的关系；⑩优化风险偏好和风险承受度的概念。没有变化的部分是保留了“企业风险管理——应用技术”的内容，风险管理工作者仍然可以使用2004年发行的ERM相关工具和技术。

《新企业风险管理——整合框架》着重强调了企业风险管理对战略规划和提升绩效的重要意义，认为风险管理应嵌入整个组织，并指出风险不但来自执行层面，也来自战略制定和战略驱动。它摒弃了1992年版《内部控制——整合框架》的八要素设计，并借鉴了2013年版《内部控制——整合框架》中应用的要素和原则来编写结构，在五要素下分别列示了20项原则，这些要素和原则贯穿企业战略、绩效和价值提升。

第二节 我国内部控制法规体系

一、初期内部控制思想

我国早在西周时期，官方组织结构就已经很完善了。据《周礼》记载，在当时的西周王朝，周王为最高统治者，下设天官冢宰、地官司徒、春官宗伯、夏官司马、秋官司寇和冬官考工六大官职。西周时期的内部牵制主要包括：

（1）财物分管，即在天官冢宰下分设大府、内府、外府、职币等机构，分管王朝的财物。

（2）职务分离，即会计记账、收入核计、支出核计和物品保管分别由不同人员实行。

（3）内部进行审核，即管理人员行使审核的职权，负责组织对财物保管部门财物出入和经济收支情况进行详细、全面的审核，并以审核结果作为评定官吏政绩优劣的依据。

从我国历史发展脉络来看，我国古代内部控制制度从西周开始，到唐朝进行完善，而衰落是在宋代。中华人民共和国成立以来，我国实行的是计划经济体制，企业没有自主权、投资权和筹资权等，财产可以统一调拨，资金可以统一调度，一切听从国家的安排，没有内部控制的称呼。所以，当时的内部控制非常不完整，有的只是生产、成本、财产安全控制等。

20世纪90年代以后，我国开始实行市场经济，并设立股份公司和资本市场，

在改革开放的同时开始模仿西方的公司治理方式等，一系列与公司规范有关的法律法规出现，并出台了符合我国国情的法律法规。

中国注册会计师协会在1996年发布了《独立审计具体准则第9号——内部控制与审计风险》，要求注册会计师在审计过程中必须了解被审计单位的内部控制，明确内部控制是为了保证业务、资产、会计资料的相关要求而制定和实施的政策与程序，内部控制包括控制环境、会计系统和控制程序。1999年修订、2000年实施的《会计法》是我国第一部体现内部会计控制要求的法律。该法对内部控制须达到的目标、内部会计控制的内容以及运用方法做了具体要求。目标方面涉及会计行为、会计资料、单位资产等；内容方面从会计控制角度涉及整个业务活动。内部控制方法包括：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、电子信息技术控制。

二、中央企业全面风险管理

2006年6月，国务院国资委发布《中央企业全面风险管理指引》（以下简称《指引》），指出，“全面风险管理是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，培养良好的风险管理文化，建立健全全面风险管理体系，包括风险管理策略、风险理财措施、风险管理的组织职能体系、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的过程和方法。”

通过借鉴发达国家有关企业风险管理的法律法规、国外大公司在风险管理方面的通行做法以及国内有关内部控制机制建设方面的规定，该《指引》对中央企业开展全面风险管理工作的总体原则、基本流程、组织体系、风险评估、风险管理策略、风险管理解决方案、监督与改进、风险管理文化、风险管理信息系统等方面进行了详细阐述。主要内容概括为：两个定义、两种分类、五个目标、一个流程、五个体系和一个文化。

(1)《指引》对风险和企业全面风险管理给出自己的定义：“风险”指未来的不确定性对企业实现其经营目标的影响。“全面风险管理”指企业围绕总体经营目标，通过在企业管理和经营过程中执行风险管理的基本流程，培养良好的风险管理文化，建立全面风险管理体系，包括风险管理策略、风险理财措施等，从而为实现风险管理的总体目标提供合理保证。

(2)《指引》对企业风险进行了两种分类：企业风险一般分为战略风险、财

务风险、市场风险、运营风险、法律风险等；也可以能否为企业带来盈利等机会为标志，将风险分为纯粹风险（只有带来损失一种可能性）和机会风险（带来损失和盈利的可能性并存）。

（3）《指引》将企业全面风险管理目标分为五类：①确保将风险控制在与总体目标相适应并可承受的范围内；②确保内外部，尤其是企业与股东之间实现真实可靠的信息沟通，包括编制和提供真实、可靠的财务报告；③确保遵守有关法律法规；④确保企业有关规章制度和为实现经营目标而采取重大措施的贯彻执行，保障经营管理的有效性，提高经营活动的效率和效果，降低实现经营目标的不确定性；⑤确保企业建立针对各项重大风险发生后的危机处理计划，保护企业不因灾害性风险或人为失误而遭受重大损失。

（4）《指引》明确了风险管理的基本流程：①收集风险管理初始信息；②进行风险评估（含风险辨识、风险分析、风险评价三个步骤）；③制定风险管理策略（含风险承担、风险规避、风险转移、风险转换、风险对冲、风险补偿、风险控制七大策略）；④提出和实施风险管理解决方案（含外包方案、内控方案等）；⑤风险管理的监督与改进。

（5）《指引》指出企业风险管理包括五大体系：风险管理策略、风险理财措施、风险管理的组织职能体系、风险管理信息系统和内部控制系统。

（6）《指引》强调企业应注重建立具有风险意识的企业文化。

三、企业内部控制基本规范

2006年7月15日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发起成立企业内部控制标准委员会，同时设立了由86位专家组成的内部控制咨询委员会。

始于2007年的全球金融危机在2008年愈演愈烈，但我国并未因世界经济局势的动荡和企业业绩的波动放慢建立企业内部控制制度体系的步伐。

2008年5月，财政部等五部委联合发布了《企业内部控制基本规范》，要求自2009年7月1日起在上市公司范围内施行，并且鼓励非上市的大中型企业也予以执行。《企业内部控制基本规范》要求：“执行本规范的上市公司，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、期货业务资格的会计师事务所对内部控制的有效性进行审计。”《企业内部控制基本规范》在形式上借鉴了《COSO报告》的五要素框架，同时在内容上体现了风险管理八要素框架的实质。它既融合了国外相关内部控制制度的经验，

又结合了我国的实际，具有我国自身的特色。它由五部委联合签发，确定了内部控制的五个目标、五个原则及五个要素，搭建了我国企业内部控制体系的框架，标志着我国内部控制制度的建设迈上了新的台阶。

四、企业内部控制配套指引

2010年4月15日，财政部等五部委出台发布了《企业内部控制应用指引第1号——组织架构》等18项应用指引、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》，要求自2011年1月1日起在境内外同时上市的公司施行，在上海证券交易所、深圳证券交易所主板上市的公司自2012年1月1日起施行，并择机在中小板和创业板上市的公司施行，同时也鼓励非上市大中型企业提前执行。这些法规涵盖了企业的组织架构、发展战略、人力资源、社会责任、企业文化等控制环境类的应用指引，企业的资金活动、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、财务报告等控制业务类应用指引，企业全面预算、合同管理、内部信息传递和信息系统等控制手段类指引。

《企业内部控制评价指引》包括内部控制评价的原则、内容、程序，内部控制缺陷的认定和内部控制评价报告，为企业内部控制评价提供了详尽的依据。《企业内部控制审计指引》主要包括计划审计工作、实施审计工作、评价控制缺陷、完成审计工作、出具审计报告、记录审计报告等，对注册会计师执行企业内部控制审计业务进行了规范，并给出内部控制审计报告的参考格式，使我国注册会计师对企业内部控制进行审计时有章可循。

《企业内部控制应用指引》《企业内部控制评价指引》《企业内部控制审计指引》的发布，标志着适应我国实际情况，结合国际先进经验的“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”的中国企业内部控制规范体系已基本建成。

五、行政事业单位内部控制基本规范

2012年，财政部以财会〔2012〕21号印发《行政事业单位内部控制规范（试行）》，分总则、风险评估和控制方法、单位层面内部控制、业务层面内部控制、评价与监督，从2014年起施行。《行政事业单位内部控制基本规范》所称内部控制，是指单位为实现控制目标，通过制定制度、实施措施和执行程序，对经济活动的风险进行防范和管控。单位内部控制的目标主要包括：合理保证单位经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整，有效防范舞弊和预防腐

败，提高公共服务的效率和效果。单位建立与实施内部控制，应当遵循下列原则：
①全面性原则。内部控制应当结合单位经济活动的方案来履行和监督，实现对经济活动的整体控制。
②重要性原则。在全面控制的基础上，内部控制应该注重单位相关的经济活动以及它的重大风险。
③制衡性原则。内部控制应该在单位内部的部门管理、业务过程等方面相互监察。
④适应性原则。内部控制应该符合国家有关规定和单位的实际情况，并根据外部环境的改变、单位经济活动的安排和管理方面的提高，不断修订和完善。单位的相关负责人对本单位内部控制的建立和有效实施负责。

党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出：“对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。”这为行政事业单位加强内部控制建设指明了方向。

为认真贯彻落实党的十八届四中全会精神，针对《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）施行以来部分行政事业单位在内部控制建设过程中存在的重视不够、制度建设不健全、发展水平不均衡等问题，2015年12月21日，财政部发布《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》（财会〔2015〕24号），对全面推进行政事业单位内部控制建设提出指导意见。各地区、各部门和各单位要把制约内部权力运行、强化内部控制，作为当前和今后一个时期的重要工作来抓，切实加强对行政事业单位内部控制建设的组织领导，紧密结合单位实际情况建立健全内部控制体系。

2017年，财政部根据《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》（财会〔2015〕24号）和《行政事业单位内部控制规范（试行）》（财会〔2012〕21号）的有关要求，制定印发了《行政事业单位内部控制报告管理制度（试行）》（财会〔2017〕1号），共八章二十九条，自2017年3月1日起施行。

财政部作为牵头单位之一，按照“以评促建”的工作思路，以“钉钉子”精神积极扎实推进全国各级各类行政事业单位于2016年底前建成并有效实施内部控制。印发了《财政部关于开展2016年度行政事业单位内部控制报告编报工作的通知》（财会函〔2017〕3号），首次组织全国各级各类行政事业单位开展2016年度内部控制报告编报工作，将其纳入单位决算报告体系。

至此，财政部初步搭建了包括《行政事业单位内部控制规范（试行）》《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》《行政事业单位内部

控制报告管理制度（试行）》等制度在内的“四梁八柱”单位内部控制制度体系。

六、小企业内部控制规范

2017年6月29日，为贯彻落实党中央、国务院关于“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”的有关要求，引导和推动小企业加强内部控制建设，提升经营管理水平和风险防范能力，促进小企业健康可持续发展，根据《中华人民共和国会计法》《中华人民共和国公司法》等法律法规及《企业内部控制基本规范》，财政部制定了《小企业内部控制规范（试行）》，共四章四十条，鼓励有条件的小企业执行，自2018年1月1日起施行。

七、中央企业内部控制最新要求

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，认真落实党中央、国务院关于防范化解重大风险和推动高质量发展的决策部署，完善中央企业风险防控机制，全面提升中央企业内部控制体系的有效性，国务院国资委印发了《关于加强中央企业内部控制体系建设与监督工作的实施意见》（国资发监督规定〔2019〕101号）。这是对深化国企改革、推进国有资本授权经营体制改革的重要保障性配套政策。

1. 建立健全内控体系，进一步提升管控效能

（1）优化内控体系

明确内控体系以风险管理为导向、合规管理监督为重点，将风险管理和合规管理要求嵌入业务流程，内控、风险和合规三位一体，形成全面、全员、全过程、全体系的风险防控机制。

（2）强化集团管控

明确中央企业主要领导人员是内控体系监管工作的第一责任人，负责组织领导建立健全覆盖各业务领域、部门、岗位，涵盖各级子企业全面有效的内控体系。央企专门职能部门或机构统筹内控体系工作，各业务部门承担内控体系有效运行责任，审计部门加强内控体系监督检查工作。

（3）完善管理制度

全面梳理内控、风险和合规管理相关制度，及时将法律法规等外部监管要求转化为企业内部规章制度，明确将违规经营投资责任追究内容纳入企业内部管理制度，强化制度执行的刚性约束。