

学习贯彻企业内部控制规范体系 更好服务于经济社会发展大局

财政部会计司

在我国资本市场成立二十周年、“十二五”规划开局之际，中国企业内部控制规范体系正式实施了。为推动上市公司做好这项工作，不久前，资本市场实施企业内部控制规范体系动员部署大会在北京召开，这既是一次高层次、高规格、高起点的动员和部署，也是全面提升上市公司经营管理水平和风险防范能力、切实维护资本市场健康稳定发展的重要举措。有关各方应高度重视企业内部控制规范体系的贯彻实施工作，扎扎实实将这一系统工程学习好、宣传好、实施好，更好地为我国经济社会发展大局服务。

一、我国企业内部控制规范体系建设的发展历程

财政部历来十分重视内部控制规范建设。1999年第二次修订通过的《会计法》明确规定：“各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度”。据此，从2001年起，财政部先后发布了《内部会计控制规范——基本规范(试行)》和《货币资金》等若干具体规范，在社会上引起较大反响，成为各单位建立与实施内部控制的重要依据。

安然事件爆发后，美国于2002年出台了萨班斯(SOX)法案，要求在美上市公司在年报中披露内部控制自我评价报告，并聘请注册会计师对公司财务报告内部控制有效性进行审计。美国强化资本市场管理的做法得到国际上的普遍认可，也引起了我国的关注。2004年年底和2005年6月，国务院领导连续就强化企业内部控制问题作出重要批示，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”。财政部按照国务院领导指示，联合证监会、审计署、银监会、保监会分别于2008年、2010年发布了《企业内部控制基本规范》和《企业内部控制配套指引》，标志着我国企业内部控制规范体系建成，并自2011年1月1日起在我国上市公司和大中型企业分步实施。

企业内部控制规范体系的建设与实施，在国内外引起强烈反响和广泛关注。一是纪检监察部门高度关注。内部控制规范

体系的控制机制与我国纪检监察部门推行的“重在预防”反腐败思路是相吻合的，中纪委和监察部认为，建设和实施企业内部控制规范体系，有利于从源头上预防和治理腐败，必将有力推进反腐倡廉工作。二是执行企业表示认同。许多上市公司和大中型企业认为，我国的企业内部控制规范体系立足于企业内部控制实践，借鉴、吸收了国际内部控制框架的精髓，为我国企业开展内部控制建设提供了指导，具有较强的针对性和实用性。三是地方政府积极响应。企业内部控制规范体系发布以来，各地财政部门会同当地有关部门积极响应，纷纷结合本地区实际情况，开展了大规模的内部控制宣传、动员和培训工作。四是有关国际组织赞誉有加。我国企业内部控制规范体系建设受到世界银行、欧盟、美国虚假财务报告委员会发起组织委员会(即COSO委员会)等国际组织的广泛好评和赞誉，认为中国企业内部控制规范体系与国际通行的内部控制框架在主要方面保持了一致，是中国对世界内部控制领域的重要贡献。

二、建立高效联动的实施机制，确保企业内部控制规范体系的贯彻实施工作落到实处

企业内部控制规范体系的贯彻实施是一项复杂的系统工程，需要各上市公司、会计师事务所、有关政府监管部门高度重视，积极行动，扎实工作，逐步形成以企业实施为主体、注册会计师审计为保障、政府监管为推动“三方联动”的实施机制，并采取有效措施，积极应对实施中出现的新情况、新问题，切实做到认识到位、组织到位、人员到位、实施到位、监督到位。

(一)上市公司和大中型企业要深刻领会企业内部控制规范体系的精神实质，全面准确地执行好企业内部控制规范体系

上市公司和大中型企业是实施企业内部控制规范体系的主体。有关上市公司和大中型企业应当重点做好以下工作：

第一，加强组织领导，发挥主导作用。从一定程度上讲企业内部控制规范体系的实施是“一把手”工程。企业内部控制

规范体系明确要求企业董事、监事、经理及其他高级管理人员要在内部控制体系构建中发挥主导作用。各上市公司负责人要强化责任意识、法制意识，亲身参与、大力支持企业内部控制规范体系的学习培训和贯彻执行，自愿担当起内控建设的推动者和实践者。

第二，梳理业务流程，健全内部控制制度。企业内部控制规范体系以原则为导向，更多强调的是内部控制理念和基本控制要求。如何将企业内部控制规范体系中的理念和方法与企业的治理结构、业务流程、管理制度很好地衔接、融合，是贯彻实施工作的关键。这就要求上市公司根据企业内部控制规范体系和监管要求，结合行业的特点和企业经营管理状况，认真梳理业务流程，建立健全适合企业实际的内部控制制度体系。

第三，优化信息系统，固化内部控制理念。企业内部控制规范体系对企业管理信息系统提出了新的要求，相关的内部控制措施要融入信息系统，原有的管理软件、报告系统面临升级换代和更新维护。这就要求企业加大对企业信息系统的改造或新建投入，充分运用信息技术实现对各类业务和事项的刚性控制，减少人为操纵因素，提高内部控制工作效率和执行力。

第四，开展内部控制评价，完善内部控制体系。内部控制评价是推动企业内部控制规范体系有效实施和不断完善的一项重要制度安排。执行企业内部控制规范体系的企业，应当通过开展内部控制评价，查找、分析内部控制缺陷，并有针对性地采取有效应对措施，及时堵塞管理漏洞，持续改进和完善企业内部控制体系。

(二) 会计师事务所和注册会计师要强化责任意识，高质量地开展内部控制审计及相关服务工作

内部控制审计是顺利贯彻实施企业内部控制规范体系的重要制度保障。当前会计师事务所和注册会计师应当严格按照企业内部控制规范体系的有关要求，着力做好以下工作：

第一，强化学习培训，拓展业务领域。会计师事务所和注册会计师要把握好企业内部控制规范体系实施的良机，将企业内部控制规范体系与审计理念、方法和程序紧密结合起来，将内部控制审计与财务报表审计密切整合起来，积极拓展注册会计师执业领域，进一步提升注册会计师执业能力，稳步推动会计师事务所业务转型和升级。

第二，组建专业团队，提高审计质量。会计师事务所要合理调配资源，优化业务结构，组建专业内部控制团队。要改善内部管理，加强质量控制，深入研究内部控制审计方法，建立健全内部控制审计质量控制标准，全面提升内部控制审计和相关咨询服务的质量。

第三，遵守职业道德，严格依法执业。内部控制审计对于我国注册会计师来讲是一个崭新的领域。注册会计师要牢固树立风险意识，保持应有的职业谨慎态度，严格审计程序，强

化审计工作记录，提高内部控制审计报告质量；要遵守职业道德规范，强化内部控制审计的独立性，确保内部控制审计业务与内部控制咨询业务相分离。

(三) 各级政府有关监管部门要切实履行职责，加强对贯彻实施企业内部控制规范体系的政策业务指导

财政、审计、证券监管、银行监管、保险监管、国资监管、纪检监察等有关政府监管部门要把推动企业内部控制规范体系的贯彻实施作为当前及今后一段时间的重点工作，精心组织，周密安排，切实做好对企业、会计师事务所等有关单位的政策业务指导。

第一，抓好宣传动员，增强内部控制意识。有关政府监管部门要结合各自的监管领域，通过召开行业经验交流会、知识竞赛、研讨会、培训班等多种形式，不断深化企业内部控制规范体系的宣传、动员和培训工作，进一步增强有关单位及其负责人依法支持内部控制工作的自觉性，提高广大企业员工和注册会计师的职业素养、法制观念和 risk 意识。财政部将在“十二五”期间，开展全国会计、内部控制知识大赛，在全社会范围内普及内部控制的理念、技术和方法，为企业内部控制规范体系的贯彻实施创造有利条件。

第二，做好实施试点，及时跟踪处理。各级政府有关监管部门应当选择不同行业、不同类型的上市公司、大中型企业开展分类实施试点工作，并建立迅捷高效的预警、反应和处理机制，密切跟踪、全面掌握有关上市公司、大中型企业和会计师事务所执行企业内部控制规范体系的情况，发现问题，迅速反应，及时跟进，妥善处理。

第三，密切协调配合，形成监管合力。有关政府监管部门应当密切配合，齐抓共管，形成合力，认真做好贯彻实施企业内部控制规范体系的监督检查工作。要把上市公司和有关企业执行企业内部控制规范体系情况，作为今后一段时间会计监督和会计信息质量检查工作的重点之一，并对会计师事务所执行内部控制审计工作情况专项检查或延伸检查。

第四，做到扬善惩恶，营造良好氛围。企业内部控制规范体系实施后，我们将根据各有关部门监督检查的结果，科学合理地评估企业的执行情况。对于执行得好的公司，要树立正面典型，通过各种渠道，借助于各类媒体，大张旗鼓地予以宣传和弘扬。对于执行不到位、出现内部控制重大缺陷的公司，要督促整改、重点监控；问题严重的，要公开曝光并依法处理。

我们相信，有财政部、证监会等有关部委的高度重视，有上市公司和有关企业的积极行动和不懈努力，有广大注册会计师的公正执业，有社会各方面的大力支持，我国企业内部控制规范体系一定能得到有效贯彻实施，我国内部控制事业一定会取得新的更大的辉煌和成就！

责任编辑 崔洁