

推进实施企业内部控制规范体系 全面提升企业管理水平和风险防范能力

——《会计改革与发展“十二五”规划纲要》解读之三

财政部会计司

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。实践证明,健全有效的内部控制可以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。“十一五”时期,我国已建成了由《企业内部控制基本规范》和18个应用指引、1个评价指引、1个审计指引组成的企业内部控制规范体系。“十二五”时期,我们将重点抓好企业内部控制规范的贯彻实施。《会计改革与发展“十二五”规划纲要》(以下简称“《十二五”规划》)提出,要完善内部控制规范体系,稳步推进内部控制规范体系有效实施。

一、推进实施企业内部控制规范体系意义重大

加强和完善企业内部控制已成为当今世界资本市场发展的基础性工作。回顾我国企业的发展历程,建立健全内部控制是提升企业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,也是调整经济结构、转变发展方式的重要抓手。根据我国市场经济发展要求和国务院领导重

要指示精神,财政部牵头,会同审计署、证监会、银监会、保监会等部门,在科学总结我国企业先进的管理实务,系统借鉴发达市场经济国家或地区相关规范的基础上,分别于2008年、2010年发布了《企业内部控制基本规范》、《企业内部控制配套指引》,构建了一套内部环境优化、风险评估科学、控制措施得当、信息沟通迅捷、监督制约有力的企业内部控制规范体系,并要求自2011年1月1日起在我国上市公司和大中型企业分步实施。

推进实施企业内部控制规范体系,对于继续有效应对国际金融危机,促进企业转变经济发展方式,促进会计工作更好地服务经济社会发展大局,具有重要意义:一是有助于企业树立正确的经营理念,不断提升经营管理水平和可持续发展能力。随着经济全球化趋势的不断发展,企业正处于改革和发展的关键时期,面临的内外风险因素增多,需要探索改进内部管理的有效途径和方法。加强内部控制,有助于企业及时识别国内外经营环境急剧变化形成的各类风险,有助于企业不断健全在战略风险、财务风险、合规风险、安全生产风险、环境风

规范了小企业会计行为,也涉及到小企业宏观政策扶持、税收征管、工商年检、银行信贷等。因此,《小企业会计准则》的贯彻落实,财政部门义不容辞,同时也需要工信部、国家税务总局、工商总局、银监会等相关部门支持配合,形成合力共同推动,切实提高小企业管理水平和会计信息质量。目前,财政部、工信部、国家税务总局、工商总局、银监会已联合发布实施指导意见,各省、自治区、直辖市、计划单列市相关部门要按照实施指导意见的要求进行细化分解,明确工作职责和进度安排,扎实有序地推进该意见的实施。今后一段时间,财政部驻各地财政监察专员办事处、各地财政部门财政监督检查机构要把小企业使用财政专项资金情况作为财政监督和会计信息质量检查工作的重点之一,并对小企业执行《中华人民共和国会计

法》和《小企业会计准则》情况进行专项检查或调研。

五是系统支撑,提高效率。我们将指导相关会计软件开发公司开发出支持《小企业会计准则》的会计软件,全面满足小企业会计核算、纳税申报和财务管理的需要。通过推进小企业会计信息化,既有利于提高小企业内部会计管理效率,也有利于规范小企业会计行为,督促小企业编制符合《小企业会计准则》的财务报表。另一方面,财政部将积极探索建立小企业财务报表报备系统和小企业会计数据库,进一步提高中小企业财政专项资金的使用效益和决策效率。■

(本文系财政部会计司司长杨敏2011年11月在《小企业会计准则》全国师资培训班开班式上的讲话,本刊略有删节)

责任编辑 卢天杰

险等方面的管控措施,帮助企业规避危机的冲击,并获得更多更好的发展机会,从而更好更快更稳地实现其发展战略,提升可持续发展能力。二是有利于深化企业改革,完善现代企业制度,健全现代市场体系。企业是现代市场体系中最主要的、最活跃的主体,建立和完善现代企业制度是适应社会主义市场经济发展需要,深化企业改革的有效途径。现代企业制度要求企业治理结构顺畅、行为规范、决策理性、责任明确,成为真正自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争的主体。建设与实施内部控制,有助于企业完善治理结构和内部约束机制,有助于企业提高资源管理与利用的安全性和有效性,促进经济资源的有效配置,推动健全现代市场体系。三是有利于维护社会主义市场经济秩序和社会公众合法权益。健全有效的内部控制,能够促进企业遵守国家法律法规和规章制度,保障企业资产安全,减少舞弊,提高财务信息质量,提升财务报告的有效性,从而保证投资者对高质量财务信息的需求,保护投资者的合法权益,促进资本市场的健康有序发展。

二、企业内部控制规范体系试点工作进展顺利

2010年4月26日,财政部、证监会、审计署、国资委、银监会、保监会联合召开企业内部控制配套指引发布暨贯彻实施动员大会,就贯彻实施企业内部控制规范体系进行全面部署。按照“选择试点、逐步推广、总结经验、稳步推进”的原则,财政部和证监会选择了内控体系较为健全的在境内外同时上市的69家公司,自2011年1月1日起实施,同时选择了211家主板上市的公司进行试点。为推动实施和试点工作,各省财政部门会同证券、审计、银行、保险、国资等监管部门成立联合工作组,召开企业内部控制规范体系宣传动员大会,制定实施方案,选择有关企业开展试点工作;通过举办培训班、研讨会、论坛等方式,借助网络、报刊等媒体,积极开展企业内部控制规范体系宣传培训活动;密切跟踪上市公司执行和试点的情况,适时进行政策咨询和业务指导,形成了统筹协调、合力推动的局面,奠定了内部控制规范体系贯彻实施的坚强组织保障,内控理念得以深入人心、深入社会、深入企业。

实施和试点企业负责人高度重视内部控制规范体系建设与实施工作,建立健全内控领导体制和组织机构,结合行业特点和企业经营管理状况,优化业务流程,强化风险控制,健全内控制度,确保内控规范体系与企业发展战略相契合、与企业内部管理相统一,做到实施试点工作开展稳妥有效。会计师事务所和内控咨询服务机构加强内控业务培训、拓展业务领域、提升业务质量,并为政府决策贡献智慧,为企业内控实务出谋划策。通过内控规范体系的贯彻实施,一批内控咨询和服务机构明确了自身新的业务发展方向,丰富了自身发展的途径,同时又为企业贯彻实施内控规范体系提供支持和服务。



三、明确“十二五”时期贯彻实施企业内部控制规范体系的目标任务

实施和试点工作总体进展顺利,但由于内部控制涉及企业经营管理的方方面面,需要企业每一个员工的共同参与,所以在实施过程中还存在一些阻力和难点,比如:一些企业的领导和员工对贯彻实施内部控制规范体系的重要性和紧迫性认识不足,熟悉企业经营管理又系统掌握内部控制规范体系的人才缺乏,企业难以权衡好内部控制的实施成本与预期效益的关系,难以协调好内部控制与其他现有管理体系的关系,难以制定好企业内部控制缺陷的认定标准,等等。企业内部控制规范体系的实施是一项复杂的系统工程,有很多需要总结完善、充实提高之处,一些不利于内部控制规范体系顺利实施的体制机制障碍仍然存在,需要在“十二五”时期的贯彻实施工作中予以改进提升、完善解决。

为此,《“十二五”规划》提出要不断完善和强化实施内部控制标准体系的目标,明确了抓好企业内部控制规范体系贯彻实施的任务,即:加强与有关政府部门的沟通协调,大力推动内部控制规范体系在全社会范围内更加广泛地发挥作用。指导各地制定本地区企业内部控制规范贯彻实施方案,及时掌握地方贯彻实施内部控制规范的进展情况,确保企业平稳有效实施。发挥中介机构在建立企业内部控制规范体系中深入参与的作用,为企业内部控制制度建设提供鉴证、咨询服务。通过有奖征文、经验交流、知识大赛等形式,总结推广先进经验和做法,在全社会形成加强企业内部控制建设的良好氛围,推动企业自觉加强内部控制建设。不断总结完善企业内部控制规范体系,会同相关部门研究拟订金融、保险、证券行业的内部控制规范体系,研究解决实施中存在的制度建设问题。

四、切实抓好“十二五”时期企业内部控制规范体系的贯彻落实

为确保企业内部控制规范体系的贯彻实施工作落到实处,

使加强内部控制真正成为我国企业的内在需求、惯常思维和行为习惯,真正成为我国企业经营管理再上新台阶的助推器,真正成为我国经济发展方式转变的好帮手,“十二五”时期,我们将在总结经验和优化完善的基础上,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) 加强内部控制规范体系的宣传培训,为贯彻实施内控规范营造良好的舆论氛围和社会环境。各级财政部门及有关监管部门应充分利用各种宣传媒介的作用,通过企业管理人员喜闻乐见的各种形式,不断深化企业内部控制规范体系的宣传、动员和培训工作,进一步提高有关单位及其负责人依法支持内部控制工作的自觉性,增强做好内控工作的使命感、责任感和紧迫感,使广大企业员工和注册会计师了解、掌握企业内部控制规范体系的主要内容、基本要求和精神实质,不断优化企业内控环境,强化风险防范意识。“十二五”时期,财政部还将通过开展全国会计、内控知识大赛,在全社会范围内普及内控理念、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和营造良好氛围。

(二) 加强内部控制人才建设,着力培养胜任内控岗位的复合型人才。企业内部控制规范体系能否实施好,关键靠人才。企业内部控制渗透于整个组织的一系列活动中,内部控制体系建设涉及公司治理、风险管理、质量管理、信息系统、审计监督、企业文化建设等领域,涵盖的知识面广,业务流程复杂,各种技能要求全面,测评方法和测评工具复杂细致,需要整合企业管理、财务会计、信息系统和监控流程等知识和技能。“十二五”时期,财政部将大力推进会计人才战略,创新培养使用模式,加快全国会计领军人才培养,加强会计人才培养基地建设,将内部控制纳入会计人员继续教育内容,引导企业和会计师事务所积极引入和培养内控人才,合理调配人才资源,组建专业内部控制团队,为加强我国企业内部控制建设提供坚实的人才保障。

(三) 全面系统总结内部控制建设与实施的经验,形成可供参考和借鉴的内控典型案例。我国企业的内部控制建设与实施还处于起步阶段,可循的经验或案例较少,很多企业都是摸着石头过河,走了不少弯路。为此,财政部将联合证监会、国资委等有关监管部门,通过开展企业内部控制规范体系实施情况问卷调查、组织内控有奖征文、召开内控经验交流会等多种形式,在对我国企业内部控制建设与实施情况进行全面、系统、深刻总结的基础上,收集、挖掘、整理形成一批具有行业代表性、具备一定典型特点或建成一套完整体系的优秀案例,为其他公司的内控实践提供更多样板参考和经验指导。

(四) 建立健全内部控制相关法律法规和配套文件,着力构建完整的内部控制规范体系。目前,我们已经建立了一套企

业内部控制规范体系,并逐步在社会各界达成共识。下一步,我们将定期收集企业在实施过程中存在的主要问题,联合证监会发布有关解释说明,以便指导和推动上市公司更好地实施内部控制规范体系。同时,我们还将设法推动在现有的法律法规体系中补充完善内部控制的普适性要求,协调相关部门,有针对性地在《会计法》、《注册会计师法》、《公司法》、《证券法》等法律中补充、调整与内部控制相关的条款,将企业建立和维护有效的内部控制体系提升到法律的高度,从而形成以相关法律法规为基础、以基本规范为统领、以配套指引和解释说明为补充的内部控制规范体系。

(五) 加强与有关监管部门的密切配合,形成高效联动的实施和监管机制。各级财政部门应联合国资、证券、审计、银行、保险等监管部门,选择不同行业、不同类型的企业开展分类试点,并密切跟踪、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,及时跟进,迅速反应,妥善应对。同时,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,并对会计师事务所执行内部控制审计工作进行专项检查或延伸检查。“十二五”时期,财政部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,对于执行得好的企业,采取一定方式,通过有关渠道进行宣传 and 弘扬;对于执行不到位、存在内部控制重大缺陷但未按照企业内部控制规范要求进行报告或披露的,将督促整改,要求有关部门重点监控;对于存在严重问题的,我们还将依法处理。

(六) 跟踪研究和借鉴国外内部控制先进理论和实践经验,着力推进我国内控标准的国际趋同。我国的企业内部控制规范体系吸收借鉴了世界各国的理论与实践经验,同时紧密结合中国实际,在内控的目标、原则、要素和组织实施等诸多方面,实现了若干重大创新。“十二五”时期,我们将与其他国家或地区内部控制规范制定组织、资本市场监管机构建立更加密切的交流与合作,跟踪和研究国外关于内部控制的最新规定或有关报告,吸取借鉴国外监管经验和有价值的新观点,不断健全完善我国的内部控制规范体系,争取与国际主要资本市场建立互认机制,降低中国企业境外融资成本。

当今世界多极化、经济全球化深入发展,企业面临的外部环境更加复杂,我们要更加清醒地认识到,推动企业建立健全内部控制责任重大,任务艰巨。“十二五”时期,我们要牢牢把握当今世界经济大变革的重要机遇期,牢牢把握经济发展和企业运行的基本规律,坚持科学发展、真抓实干、精心组织,稳步推进企业内部控制规范体系的不断完善和有效实施,努力推动我国内控事业的不断壮大,为我国企业改革发展和金融经济安全保驾护航。■