

## 发布实施内控规范 服务经济社会发展

财政部副部长 王 军

(一)企业内部控制配套指引的制定发布,标志着“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”的企业内部控制规范体系建设目标基本实现。这是继我国企业会计准则、审计准则体系建成并有效实施之后的又一项重大系统工程,也是财政、审计、证券监管、银行监管、保险监管和国有资产监管部门贯彻落实科学发展观、服务经济发展方式转变的重大举措。它再次表明,只要我们坚持改革创新,坚持真抓实干,就一定能够在会计审计标准、注册会计师行业发展、内控规范制定等诸多重要领域不断取得新突破,阔步迈入国际前列!

企业内部控制配套指引具有以下鲜明特点和主要创新:

第一,既细化了基本规范的各项要求,又构建了健全统一的指引体系。内部控制配套指引作为《企业内部控制基本规范》的配套规范,细化了《企业内部控制基本规范》所提出的目标、原则和各项要求。其中,应用指引就企业如何围绕内控五要素建立健全内部控制提供指引;评价指引就企业开展内部控制自我评价提供指引;审计指引为会计师事务所执行企业内部控制有效性审计提供指引。同时,每类指引又自成一体,构成一个完善的子系统,且三个子系统之间环环相扣、有机衔接、相辅相成、互为依托,构成完备的指引体系,连同《企业内部控制基本规范》,形成了具有统一性、公认性和权威性的中国企业内部控制规范体系。由多个政府监管部门整合资源、合力攻坚,联合制定发布企业内控规范体系,是我国企业内控体系建设史上新的里程碑,在世界主要经济体中也堪称首创之举。

第二,既具中国适应性,又具国际先进性。处在不同国家或地区、不同行业、不同规模、不同发展阶段的企业,所面临的市场环境可能不尽相同,自身所秉承的管理文化也会有较多差异。在制定内控指引的过程中,我们一方面科学总结我国先进企业的风险管控实务及国内相关法规;另一方面,系统借鉴发达市场经济国家或地区相关规范及跨国企业易于操作的做法,从而确保了指引既符合中国企业风险管控实际,又符合国际的先进做法;既弘扬了传统会计控制的精髓,又融合了现代内部控制新理念;既适应中国国情为广大企业所认可,又能引导中国企业逐步迈向内控建设世界领先企业的行列。在全球内部控制标准制定领域享有盛誉的美国科索委员评价说,中国企业内控规范体系与国际通行的科索内控框架在所有主要方面保持了一致,这是我们立足国情、借鉴国际的结晶,我们有理由感到骄傲和自豪。

第三,既适应了后金融危机时期社会对内部控制审计

提出的新要求,又切实考虑了注册会计师风险责任的可承担性。在企业内部控制有效性评价方面引入注册会计师强制审计制度,综合考虑了本次国际金融危机给人们的警示,是《企业内部控制基本规范》和配套指引实施安排中的重要制度安排。这项制度安排将进一步增强公司财务报表信息的可信性,更好地维护投资者合法权益。需要指出的是,有人认为,要求对企业财务报告控制目标以外的内控目标提供审计鉴证,超越了注册会计师审计的风险承受能力。但是,如果仅要求注册会计师针对财务报告内部控制有效性进行审计并发表审计意见,又可能导致企业仅关注财务报告内部控制,既不利于内部控制规范全面实施,也不利于企业风险管控能力的提升。内部控制审计指引创造性地解决了上述矛盾。在借鉴发达市场经济国家成熟做法、汲取本次国际金融危机经验教训,并结合国内市场监管要求和实务的基础上,明确指出,注册会计师不仅应当对公司财务报告内部控制有效性发表审计意见,同时还应当向投资者提示非财务报告内部控制重大缺陷。落实好这一制度安排,必将会收到事半功倍的成效。

第四,既抓住有利时机推动内控规范实施,又区别对待作出积极稳妥的实施安排。《企业内部控制基本规范》及内部控制配套指引的实施内容、时间和步骤,是企业、会计师事务所等有关方面特别关注的问题。如果不顾企业实际和市场承受力仓促实施,很可能导致流于形式;如果一味延后实施,就必然会坐失良机。为主动应对后危机时期的各种新挑战,我们在综合上述因素并借鉴国际经验的基础上,本着“突出重点、抓住关键、积累经验、稳步推进”的原则,要求内部控制配套指引先在管理基础和人员素质较好的境内外同时上市的公司施行,再过渡到主板上市的公司;对于中小板和创业板上市公司,由于内控执行成本因素影响较为复杂,财政部和证监会将就此继续加强协调,更加科学缜密地确定实施步骤。对于非上市大中型企业,鼓励并积极支持其提前执行。具体来讲,从实施内容上,考虑到全球金融监管体系改革仍处变化之中等客观因素,暂不发布涉及银行、证券、保险等业务的内部控制应用指引,待时机成熟与相关部门协调后联合推出。从实施时间、范围及步骤上,作如下稳妥安排:自2011年1月1日起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;在此基础上,择机在中小板和创业板上市公司施行。同时,鼓励非上市大中型企业提前执行。对执行《企业内部控制基本规范》及内部控制配套指引的企业,要求其内部控制的有效性进行自我评价、披露年度自我评价报告、聘请会计师事务所对财务报告内部

控制的有效性进行审计。我们相信,这一积极而稳妥的实施安排,必定会为企业内部控制规范体系的成功实施打下坚实基础和良好的基础。

(二)当前,我们正处在继续有效应对国际金融危机、保持经济平稳较快发展的关键点上。置身于风云变幻的国际经济政治大格局中,大到国家层面的宏观调控政策,中到一个区域、一个经济圈的政策规划和一个行业的振兴规划,小到一个微观主体、一个企业的发展之道,从政策制定、贯彻执行到相机完善、监督检查,实际上都经历了一个围绕战略目标识别风险、评估风险、应对风险、控制风险的过程。从这个意义上讲,治理一个国家、一个地区、一个行业、一个企业具有相通之处,管控好一个企业、一个行业、一个地区的风险,也对顺利实现一个国家的战略目标具有积极促进作用。发布实施旨在控制经营管理风险的企业内部控制配套指引,对于服务经济社会发展大局,具有特别重要的意义。

第一,有利于进一步夯实宏观经济形势回升向好的微观基础。今年一季度,我国GDP同比增长11.9%。农业生产总体基本稳定,企业效益大幅提高,固定资产投资较快增长,市场销售平稳较快增长,对外贸易加快恢复……要巩固和发展宏观经济持续向好的态势,其中一个重要的方面就是要夯实企业群体的发展基础。在后金融危机时期,无论是前期遭受挫折需要尽快脱困的企业,还是蓄势待发准备化危为机、大展宏图的企业,都必须清醒而敏锐地认识到经济形势、产业政策、融资环境、市场竞争、资源供给、法律法规、文化传统、社会信用、技术进步、环境状况等各方面因素对企业发展提出的机遇和挑战,全面分析预判风险并采取科学有效的应对之策。发布实施企业内部控制配套指引,健全企业内部控制体系,将有助于进一步完善公司治理,防范和化解企业因国内外经营环境急剧变化形成的各类风险,积极促进企业更好更快更稳地实现其发展战略。

第二,有利于促进我国企业转变经济发展方式。本次国际金融危机带给我们的启示之一,就是要建立健全以全面风险管理为导向的内部控制体系,不断提供企业全面协调可持续发展的内生动力。我们认为,这也是为企业转变经济发展方式探寻到的又一路径。国际会计师联合会理事莫顿女士指出:“一个良好、综合的风险管理和内部控制体系对企业和市场的可持续发展大有帮助”。与此同时,我们还注意到,那些经历过国际金融危机洗礼后仍保持强劲发展势头的跨国企业,其“经验之谈”中包括持续强化公司治理、秉持谨慎的风险管理理念、确保内部控制机制有效运行,并在此基础上随企业内外部形势变化适时调整经营发展战略等。诚如世界银行高级专家南希女士所认为的那样,有效的风险管控机制虽然无法杜绝企业规避危机的冲击,但却可做到提前预警,从而及时寻求应对策略。在后危机时期,企业将获得更多更好的发展机会,但要让机会变为现实,就必须时刻注重防范风险,注重稳中求进。内部控制配套指引的发布实施,将有助于企业进一步健全在战略风险、财务风险、合规风险、安全生产风险、环境风险等方面的管控措施,提升管理水平,实现发展方式转变和健康可持续发展。

第三,有利于促进企业全方位参与国际经济竞争。并购是企业实现规模扩张、整合市场资源、获得协同效应的有效途径。其中,境外并购已成为一国企业深度参与国际经济竞争、做大做强的重要选择。根据英国剑桥大学教授彼得·诺兰的统计分析,在1997年至2008年间,市值超过10亿美元的跨境并购交易多达2219项左右;即使是在国际金融危机爆发后,市值超过30亿美元的特大跨境并购交易仍有20余项之多。随着全球经济企稳回升的趋势逐步确立,无论是后危机时期企业需要调整全球战略,还是在危机中逆势前行的跨国公司为了寻找更好的投资机会,都在助推国际并购市场快速升温。这不仅带动了我国国内并购市场,而且还引领中国企业在境外并购市场大显身手,在我国汽车行业异军突起的吉利收购沃尔沃就是一个典型例子。但是,对我国大多数企业而言,境外并购毕竟还有一个熟识过程,隐含着诸多风险。从并购战略确定到并购对象选择,从并购谈判到并购对价的确定,从并购交易达成到被并购方的法人治理,再到与被并购方经营、管理、人力资源乃至文化的融合……都对优化内部控制流程和提升风险管控水平提出了严峻挑战。此外,随着后危机时期我国经济进一步对外开放,越来越多的企业将赴境外资本市场融资,一定程度上形成“倒逼”机制,要求我们的企业进一步强化风险管控、健全内控机制。当此之时,发布企业内部控制配套指引,针对企业可能遇到的上述风险,从多个角度、以多种方式明确提出应对之策,将可以为我国企业成功开展境外并购、广泛深入参与国际经济竞争提供有力保障。

第四,有利于维护经济金融稳定和社会公众合法权益。企业是金融市场的重要参与者,肩负着维护市场经济秩序和公众利益的重要责任。历史和本次国际金融危机一再表明,企业守信并稳健经营,投资者就充满信心,金融市场就风和日丽;反之,投资者就心有余悸,金融市场就人气凋敝。回望过去,“百年老店”巴林银行由于交易员里森私自操控交易期指造成巨额亏损而轰然倒闭,我国上世纪90年代初发展国债期货也因风险控制不当而出现重大风险;审视当前,日本丰田汽车召回案、美国高盛公司涉嫌欺诈案、印度软件外包巨头萨蒂扬电脑服务公司操纵账户虚夸利润案,以及我国极少数基金公司出现的“老鼠仓”事件,都对强化风险控制作了生动注解。这不仅让我们企业更深刻地领悟到健全的内部控制机制对于防范内外部风险、维护自身肌体健康的独特作用;同时,也进一步提醒我们经济金融监管部门,为了切实维护广大投资者和社会公众的合法权益,确保金融市场乃至整个市场经济的健康发展,需要采取更加切实有效的措施,强化市场监管。内部控制配套指引的发布实施,不仅为后危机时期的金融监管提供了一个新的视角,同时也使监管内容和手段更为丰富,必将进一步提升监管效能,更好地保护社会公众的合法权益。

(三)天下大事,必做于细;成之不易,用之更难。我们既要充分认识到贯彻落实企业内部控制规范体系的必要性和迫切性,也应清醒地意识到推进企业内部控制规范实施的艰巨性和复杂性。我们要拿出比制定内控指引更大的劲头,花费比制定内控指引更大的精力,抓紧抓好内控指引的

贯彻实施,使之真正成为中国企业经营管理再上新台阶的助推器,真正成为促进我国经济发展方式转变的好帮手。当前和今后一个时期,要着力抓紧抓好以下几方面的工作:

第一,着力开展各种行之有效的宣传。各有关单位应当以发布企业内部控制配套指引为契机,重视和加强内控宣传。在宣传对象上,既要注重向企业会计、内部审计和其他经营管理人员以及注册会计师的宣传,更要注重向企业管理层以上人员的宣传,还要注重向社会公众和相关监管人员的宣传。在宣传方式上,既要注重拓宽宣传渠道,有效利用国内外各相关主流媒体尤其是特别贴近资本市场的经济类主流媒体,又要研究国内外不同受众的特点,选择不同的宣传形式。在宣传内容上,既要注重企业内部控制规范框架体系、重要内容和风险管控措施等内容的宣传,同时还要结合正反两方面的内控典型案例,加强对企业、会计师事务所等方面的正确引导。要通过立体、持续的内部控制宣传,在全社会营造一种注重风险防范、强化责任意识、崇尚诚实守信、积极履行社会责任的内控文化,为全面贯彻实施企业内部控制规范体系奠定良好的环境基础。

第二,着力实施全方位的内控规范培训。强化培训是确保企业内部控制规范有效实施的关键环节。凡事预则立,不预则废。自2010年下半年起,财政部将会同有关部门统筹规划,通盘考虑,确保培训工作富有成效。培训方案要尽可能具体细致,并依培训对象不同而有所调整。培训范围要力争做到“全覆盖”,既包括上市公司又涉及非上市企业;既涉及企业高管层又面向相关操作人员;既面向注册会计师又涵括相关政府部门监管人员,以及高等院校相关人员。培训教材要统一,培训案例要有实务指导性。培训工作要常抓不懈,在总结经验基础上形成制度,将内控规范培训纳入会计等专业人员的评价和后续教育内容。

第三,着力做好企业内部控制规范体系实施前的准备。确保《企业内部控制基本规范》和配套指引顺利实施,需要做大量的准备工作。一是,财政部等部门将仔细梳理现行法规、规则与内控规范之间的差异或冲突,作出相应修订或调整。二是,财政部、证监会、审计署、银监会、保监会及国资委等部门将继续发扬合作精神,建立企业内部控制规范体系实施协调机制,及时解决内控规范实施进程中遇到的问题;同时,要寓监管于服务之中,注重提高内部控制实施监管的效能。三是,各上市公司和有关企业要着重强化单位负责人内部控制责任主体意识,成立或指定专门工作机构,健全风险评估机制,梳理风险管控流程,完善各项经营管理制度,优化内部信息系统,建立内控责任与员工绩效考评相挂钩的机制,为有效执行企业内部控制规范体系做好基础准备。四是,各具有证券、期货业务资格的会计师事务所及其他大中型会计师事务所,既要看到实施企业内部控制规范所带来的业务增长,还应意识到内部控制审计对专业人员素质、审计方法、审计质量标准、审计独立性等提出的严格要求,更应认识到审计责任之重大,全方面做好应对准备。

第四,着力推进企业内部控制规范国际交流与合作。金融稳定理事会等国际组织在反思本次国际金融危机教训时强调,健全而有效的内部控制对于防范和化解金融风险具

有重要作用。后危机时期,国际主要资本市场纷纷采用改进的公司治理、风险管理和内部控制规范,对上市公司风险管理政策和风险管控现状提出了更为严格的披露要求。我们要在抓好内部控制规范宣传、培训和组织实施的基础上,采取各种有效方式,密切与其他国家或地区内部控制规范制定组织、资本市场监管机构的交流与合作,抓住有利时机,利用各种机会,争取在公司内部控制建设所依据的规范、注册会计师开展内部控制审计所遵循的准则及注册会计师相关业务监管要求等方面,建立互认机制,切实降低中国企业境外融资成本。

我想特别强调的是:中国古代曾经有过灿烂的内部控制文明。美国会计史学家迈克尔·查特菲尔德在作了详实论证后指出:“在内部控制、预算和审计程序等方面,周代在古代世界是无与伦比的。”我们要牢牢抓住当今世界经济大变革的重要机遇期,顺势而动,以发布内部控制配套指引、实施企业内部控制规范体系为新起点、新契机,创造出无愧于前人、无愧于时代的内部控制建设新成就!打造中国内部控制新品牌,谱写内部控制新篇章!

(四)今天,内部控制配套指引的隆重发布,为中国会计改革与发展事业又增添了浓墨重彩的一笔!财政部将继续坚定不移地走会计服务经济社会发展的道路,全面推进各项会计事业。我们规划,到2020年,要健全适应社会主义市场经济体制和经济全球化发展要求,内容更加丰富、重点更加突出、作用发挥更加有效、国际影响更加卓越的中国会计体系。主要包括:健全以间接管理为主,经济、法律和行政手段并用,有利于发挥会计职能作用,有利于改善和加强宏观调控,有利于充分发挥地方、部门、基层单位和会计人员积极性和创造性的会计管理体系;健全与国际惯例持续趋同并与主要市场经济国家和经济体等效,实现会计、审计、内控、监督、评价紧密联动、互相支撑,具有中国特色、能够产生较好较大国际影响力的会计、审计、内控和会计信息化标准体系;健全与现代企业管理和实施国际化战略相适应,满足不同服务对象需要、国内外不同市场需要,能够提供多层次、全方位、精细化、高端化、信息化、网络化服务的会计审计服务体系;健全能够较好满足国家宏观调控、市场调节、企业和投资者需要,充分及时反映企业运行状况、资本市场变化和宏观经济走势并能与世界市场情况作对比分析的会计信息和指标体系;健全能够全面提升会计队伍业务素质和诚信水平,会计基础教育和职业继续教育相结合、具有国际水平并融入国际的会计人才培养、选拔和评价体系;健全既具中国特色又有国际影响、对会计教育和会计实务具有先导作用的会计理论方法体系。在此基础上,再经过一段时间的持续努力,让中国会计在世界会计舞台上发挥更大作用。

为促进实现上述目标,近期财政部将和兄弟部门一道着力抓好四件开拓性的工作:一是抓紧制定发布基于企业会计准则的XBRL通用分类标准,着力推进我国会计信息化建设;二是全面贯彻国办56号文件精神,以奋力拓展会计师事务所执业领域和构建注册会计师行业合理布局为重点,着力培育打造一批具有世界水平的会计师事务所;三

是研究推出中国会计指数，着力通过企业综合会计指数及时、形象、有效、科学反映宏观经济运行情况；四是充分利用已有的平台，着力开展中国会计审计准则、内控规范、监管规则、会计人才评价、会计信息化标准等系统间各元素的

联动研究，形成更加科学、有效服务经济社会发展的大会计系统。

（注：本文系王军2010年4月在企业内部控制配套指引发布会上讲话的主要部分）

## 唱响 XBRL 语言的动人旋律 展开会计管理的金色翅膀

财政部副部长 王 军

### 一、高度重视、合力推进，中国 XBRL 建设取得重大突破

（一）中国如何认识 XBRL。认识是行动的先导。只有认识到位，才能做到组织到位、工作到位、措施到位。中国一直非常重视建设信息社会，坚持把信息通信业和信息化放在优先发展的位置，取得了显著的成效，目前中国的电话用户已达 11.25 亿户，互联网上网人数达 4.2 亿人。同时，信息化建设向深层次发展，电子商务、电子政务、企业信息化、农业信息化、城市信息化步伐加快，信息化与社会生产和人民生活各行业、各领域的结合越来越紧密，对经济发展改善人们生活方面起着积极的作用。会计信息化是企业信息化的核心，而企业信息化是社会信息化的基础，信息化是会计发展的必然选择，也是会计不断发展的强劲动力，是实现会计现代化的重要途径，会计信息化标准体系建设是会计信息化建设的基础和关键。在这一历史性关键时期，XBRL 的出现提供了会计信息的统一标准，为各种财务会计数据的交换和利用提供了技术支持。我们认为：

第一，XBRL 不仅是技术变革，更是观念创新。XBRL 是经济社会发展到一定阶段的产物。在市场经济条件下，信息资源连同其他生产要素，已经成为弥足珍贵的经济资源。XBRL 通过其强大的识别、分析、比较、汇总等功能，把单一信息整合为系统信息，把非结构性信息转换为统一可比的信息，把多次录入信息改进为一次性编报信息，有效增强了信息的准确性和及时性，大大提升了信息的集成度和共享力，为充分挖掘利用信息资源，更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用提供了强有力的支持。

第二，XBRL 不仅是效率提升，更是效能革命。我最近得知，XBRL 美国组织的技术实验室，开发出了在手机上使用 XBRL 数据进行财务分析的软件。通过 XBRL，把原本孤立、静止、繁杂无序的信息转变为投资者、债权人、社会公众可以随时随地高效利用的“掌中宝”和“信息库”，既显著提高了信息生成、利用效率，又有利于从不同角度、不同侧面、不同层次对信息进行深加工和精细化处理，大幅度提高了信息利用的广度、深度和精度，推动信息价值日益多元化

和普惠化。

第三，XBRL 不仅在财会领域单一应用，更在经济管理领域综合应用。XBRL 的理念、方法和技术，已经并将继续在财务报告的分类比较和分析利用中发挥重要作用；同时，我们应当重视和推动 XBRL 在经济、管理其他领域的推广应用，促使 XBRL 既立足于财务会计，又逐步超越财务会计，不断拓展到财政管理、税务管理、金融监管、国有资产管理、企业风险管理与内部控制的众多方面，在更大范围、更广领域和更高层次上彰显 XBRL 的功能作用和独特魅力。

（二）中国如何推进 XBRL。适应经济全球化深入发展和 XBRL 方兴未艾的时代潮流，中国财政部积极会同各有关部门、大型企业、上市公司、中介机构和科研院所，共同致力于 XBRL 和会计信息化在中国的建设和发展。

首先，创建组织，确立目标。2008 年 11 月 12 日，中国会计信息化委员会暨 XBRL 中国地区组织成立。会议明确，中国会计信息化和 XBRL 建设的奋斗目标是“健全一个体系、建立一个平台、形成一套标准、打造一支队伍、培育一个产业”，简言之，就是通过 5～10 年左右的努力，建立一个政府规划指导并组织推动、单位主动参与并具体实施、社会积极响应并配合支持的会计信息化管理体系；构建一个以企业、单位提供标准化信息为基础，企业、投资者、监管部门、中介机构和社会公众方便高效利用信息的综合信息平台；形成一套以 XBRL 国家通用分类标准为重要组成部分、涵括会计工作相关业务流程的会计信息技术标准体系；打造一支熟悉国际规则、掌握企业管理、信息技术和会计业务的多面手会计信息化人才队伍；培育一个为相关单位提供软硬件产品供给、技术服务和咨询服务，服务质量上乘、社会声誉良好、发展前景广阔的会计信息化服务产业，推动我国会计信息语言的标准化、规范化，会计信息运用的自动化、集成化，会计信息服务的市场化、社会化和会计行业的智能化、现代化。

其次，课题攻关，广泛调研。围绕制定发布 XBRL 中国国标和通用分类标准，中国会计信息化委员会组织开展了系列重大科研课题研究，投入了大量的人力、物力和财力，从理论和实践上为标准制定奠定了扎实基础。为了确保