

# 中國企業內部控制規範建設的里程碑——《企業內部控制基本規範》即將發布

## The milestone for mainland enterprises – Basic Standard for Enterprise Internal Control – will soon be issued

*Liu Yuting discusses the new standard's details, application and implementation*

中華人民共和國財政部會計司司長 劉玉廷

為了加強和規範企業內部控制，提高企業經營管理水平和風險防範能力，促進企業可持續發展，維護社會主義市場經濟秩序和社會公眾利益，根據中華人民共和國公司法、證券法、會計法等法律法規和我國市場經濟發展要求，在財政部和有關部門的共同努力下，經過幾年來的集中攻堅，《企業內部控制基本規範》（以下簡稱《基本規範》）即將由財政部會同審計署、證監會、銀監會、保監會聯合發布，標誌著具有統一性、公認性和科學性的我國企業內部控制規範體系建設取得重大突破。這是中國企業內部控制規範建設的里程碑。

### 一、關於《基本規範》的主要內容

《基本規範》共七章五十條，各章分別是：總則、內部環境、風險評估、控制活動、信息與溝通、內部監督和附則。《基本規範》堅持立足中國國情、借鑒國際慣例，確立了中國企業建立和實施內部控制的基礎框架，為進一步完善內部控制規範體系、全面推進內部控制制度建設奠定了扎實基礎。

（一）內部控制的目標。《基本規範》指出，內部控制是由企業董事會、監事會、經理層和全體員工實施的、旨在實現控制目標的過程。內部控制的目標是合理保證企業經營管理合法合規、資產安全、財務報告及相關信息真實完整，提高經營效率和效果，促進企業實現發展戰

略。概括而言，內部控制包括兩個層級的目標，一是作為最高或者終極目標的戰略目標，就是促進實現企業發展戰略；二是幾方面的具體目標，歸納起來就是合規目標、資產目標、報告目標和運營目標。中國對內部控制目標的定位，是在綜合研究、反覆比較世界主要經濟體內控目標之後作出的科學選擇。

（二）內部控制的原則。《基本規範》確立了企業建立並實施內部控制的五項基本原則：一是全面性原則，要求內部控制應當貫穿決策、執行和監督全過程，覆蓋企業及其所屬單位的各種業務和事項；二是重要性原則，要求內部控制應當重點關注重要業務事項和高風險領域，切實防範重大風險；三是制衡性原則，要求內部控制應當在治理結構、機構設置及權責分配、業務流程等方面形成相互制約、相互監督，同時兼顧運營效率；四是適應性原則，要求內部控制應當與企業經營規模、業務範圍、競爭狀況和風險水平等相適應，並隨著情況的變化加以調整；五是成本效益原則，要求內部



控制應當權衡實施成本與預期效益，以適當的成本實現有效控制。

(三) 內部控制的要素。《基本規範》的構建緊密結合了中國實際，同時借鑒了美國科索1992年內控框架和2004年企業風險管理框架的先進理念，以及其他發達國家和地區的做法，確立了五要素的內控框架。這五個要素分別是：第一，內部環境，一般包括治理結構、機構設置及權責分配、內部審計、人力資源政策、企業文化等，這是企業實施內部控制的重要基礎。第二，風險評估，是指企業及時識別、系統分析經營活動中與實現內部控制目標相關的風險、合理確定風險應對策略的過程，這是企業實施內部控制的重要環節。第三，控制活動，是指企業根據風險評估結果，採用相應的控制措施，將風險控制在可承受度之內，這是企業實施內部控制的重要手段。第四，信息與溝通，是指企業應及時、準確地收集、傳遞與內部控制相關的信息，確保信息在企業內部、企業與外部之間進行有效溝通，這是企業實施內

部控制的重要條件。第五，內部監督，是指企業應對內部控制建立與實施情況進行監督檢查，評價內部控制的有效性，發現內部控制缺陷，應當及時加以改進，這是企業實施內部控制的重要保證。

## 二、關於內部控制的評價

《基本規範》明確要實施內部控制評價制度，這對確保內部控制的有效執行提供了強而有力的保證。

(一) 企業內部控制自我評價制度。《基本規範》規定，企業應當結合內部監督情況，定期對內部控制的有效性進行自我評價，出具內部控制自我評價報告。內部控制自我評價的方式、範圍、程序和頻率，由企業根據經營業務調整、經營環境變化、業務發展狀況、實際風險水平等自行確定，但國家有關法律法規另有規定的除外。

(二) 中介機構內部控制鑒證制度。《基本規範》要求，接受委託從事內部控制鑒證的中介機構，應當根據《基本規範》及其配套辦法和相關執業準則，對企業

內部控制的有效性進行鑒證，出具鑒證報告。負責內部控制諮詢的中介機構，不得同時為同一企業提供內部控制鑒證服務。

(三) 政府監管部門對企業內部控制的監督檢查制度。《基本規範》明確，國務院有關部門可以根據法律法規、《基本規範》及其配套辦法，提出貫徹實施《基本規範》的具體要求，並對企業建立和實施內部控制的情況進行監督檢查。保留政府部門對企業內部控制的監督權，有利於企業內部控制的有效實施。

## 三、關於《基本規範》的實施

(一) 配套辦法。這是全面貫徹實施《基本規範》的重要前提。配套辦法主要包括企業內部控制自我評價指引、內部控制操作（應用）指引和企業內部控制鑒證準則等。目前，財政部正會同國務院有關部門抓緊研究制定配套辦法，力爭在今年年底前形成規範體系。

(二) 實施範圍。《基本規範》在大中型企業實施，鼓勵小企業和其他單位參照執行。對於企業內部控制自我評價制度和中介機構鑒證制度，初步考慮先在大型企業或上市公司試行。

(三) 實施時間。為了給企業留出較為寬裕的學習培訓和前期準備時間，《基本規範》擬定為自2009年7月1日起實施。

財政部將以《基本規範》的發布為新契機，繼續完善以企業內部控制標準委員會為強大支撐平台的科學民主決策機制，薈世界之精華，走趨同之道路，舉各方之力量，完善標準體系與狠抓貫徹實施並重，創新機制制度與國際趨同談判並進，不斷深化我國內部控制體系建設，為貫徹落實科學發展觀、促進經濟社會全面協調發展和資本市場健康穩定發展作出新的更大的貢獻。

Liu Yuting is director-general of the accounting regulatory department of China's Ministry of Finance.