

免费提供

★★★ 精品教学资料包

服务热线: 400-615-1233
www.huatengzy.com

高等职业教育财经商贸系列创新教材



高等职业教育财经商贸系列创新教材

企业内部控制

QIYE NEIBU KONGZHI

主 编 祁舒慧 魏标文

企业内部控制

主 编 祁舒慧 魏标文

企业内部控制

QIYE NEIBU KONGZHI

内容新颖、案例丰富 适用面广、应用性强 促进教学、面向就业

策划编辑: 徐文佳
责任编辑: 徐可一
封面设计: 刘文东

ISBN 978-7-5504-6628-9



9 787550 466289 >

定价: 42.00元



西南财经大学出版社
SOUTHWESTERN UNIVERSITY OF FINANCE & ECONOMICS PRESS



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

中国·成都

高等职业教育财经商贸系列创新教材

企业内部控制

QIYE NEIBU KONGZHI

主 编 祁舒慧 魏标文
副主编 侯晓华 陈广义 林 敏



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

中国·成都

图书在版编目(CIP)数据

企业内部控制 / 祁舒慧, 魏标文主编; 侯晓华, 陈广义, 林敏副主编. -- 成都: 西南财经大学出版社, 2025. 1. -- ISBN 978-7-5504-6628-9

I. F272.3

中国国家版本馆 CIP 数据核字第 202567WM36 号

企业内部控制

QIYE NEIBU KONGZHI

主 编 祁舒慧 魏标文

副主编 侯晓华 陈广义 林 敏

策划编辑:徐文佳

责任编辑:徐可一

责任校对:杜显钰

装帧设计:刘文东

责任印制:

出版发行	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址	http://cbs.swufe.edu.cn
电子邮件	bookcj@swufe.edu.cn
邮政编码	610074
电 话	028-87353785
印 刷	三河市龙大印装有限公司
成品尺寸	202 mm×278 mm
印 张	13.5
字 数	278 千字
版 次	2025 年 1 月第 1 版
印 次	2025 年 1 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5504-6628-9
定 价	42.00 元

版权所有,翻印必究。

前言

内部控制是提升企业管理水平、抵御组织风险、维护社会公众利益的有效途径。自 2008 年以来，我国建立了从各类企业到行政事业单位的全行业内部控制规范。国家对内部控制建设给予了空前重视，并采取多种措施促进其实施与推进。在战略机遇与风险挑战并存、各种风险事件随时可能发生的特殊时期，我们必须增强忧患意识，坚持底线思维，做到居安思危、未雨绸缪。在这一背景下，需要大批熟悉内部控制原理，能执行内部控制规范的高素质技术技能型人才。

本书的编写遵循以服务发展为宗旨、以促进技能为导向的教育理念，以及科学性、实践性的原则，突出以职业能力为本位、以实际应用为目标的职教特色，着力培养学生的专业精神、职业精神和工匠精神。

本书各项目的课时分配建议见下表。

内 容	理论板块课时	实践板块课时
项目一 企业内部控制基础	4	
项目二 企业内部环境	4	4
项目三 企业风险评估	4	6
项目四 企业控制活动	4	6
项目五 企业信息与沟通和内部监督	4	4
项目六 企业主要业务活动内部控制	6	4
项目七 企业其他业务活动内部控制	4	6
项目八 企业内部控制评价和审计	2	2
总课时（64）	32	32

本书的特点体现在以下几个方面。

1. 校企合作编写，实现课证深度融合

在整体框架设计上，本书围绕内部控制相关岗位设置组织内容，通过课证融通技能测试，将教材内容与内部审计师、内部控制师的考证内容相衔接，融入最新内容，为读者提供考证参考，实现课证深度融合。

2. 内容精练，突出对技能的培养

与社会需求相衔接，本书按内部控制设计、内部控制评价和内部控制审计三类技

能的基础理论知识和基本实务技能形成对应的八个理论实操项目，力求内容精练，突出三类技能的不同特点。

3. 注重职业能力培养，将素养教育与知识技能相融合

为更好地开展课程素养教育，本书在每个项目的开始设置了教学目标，包括知识目标、能力目标和素质目标。

4. 配套资源丰富，构建一体化教材

本书配有 PPT 课件、课程标准等教学资源。在细节设计上，以二维码的形式链接《企业内部控制基本规范》《小企业内部控制规范（试行）》等相关文件，为读者提供多种形式的数字资源。

本书由浙江工业职业技术学院祁舒慧、魏标文任主编，由浙江安防职业技术学院侯晓华、山东联盟化工集团有限公司副总经理陈广义、浙江工业职业技术学院林敏任副主编。

由于编者学识有限，书中错误在所难免，恳请广大读者批评指正。

编 者

目录

项目一 企业内部控制基础	1
任务一 内部控制的产生与发展	2
任务二 企业内部控制的目標、原则与局限性	9
任务三 企业内部控制五要素	12
项目二 企业内部环境	20
任务一 组织架构及其风险控制	21
任务二 发展战略及其风险控制	26
任务三 人力资源及其风险控制	30
任务四 社会责任及其风险控制	33
任务五 企业文化及其风险控制	37
项目三 企业风险评估	43
任务一 企业目标设定	44
任务二 企业风险识别	47
任务三 企业风险分析	55
任务四 企业风险应对	59
项目四 企业控制活动	66
任务一 企业不相容职务分离控制	67
任务二 企业授权审批控制	70
任务三 企业会计系统控制	73
任务四 企业财产保护控制	76
任务五 企业预算控制	78
任务六 企业运营分析控制	82
任务七 企业绩效考评控制	84

项目五 企业信息与沟通和内部监督	92
任务一 企业信息与沟通概述	93
任务二 企业信息与沟通控制	97
任务三 企业内部监督体系	105
项目六 企业主要业务活动内部控制	111
任务一 企业资金活动内部控制	112
任务二 企业采购业务内部控制	125
任务三 企业资产管理内部控制	132
任务四 企业销售业务内部控制	143
任务五 企业财务报告内部控制	148
项目七 企业其他业务活动内部控制	155
任务一 企业工程项目内部控制	156
任务二 企业担保业务内部控制	164
任务三 企业业务外包内部控制	168
任务四 企业合同管理内部控制	174
项目八 企业内部控制评价和审计	182
任务一 企业内部控制评价	183
任务二 企业内部控制审计	194
参考文献	209

项目一 企业内部控制基础

知识导图



知识目标

- ◎ 了解内部控制的产生、演进以及内部控制实务的推进。
- ◎ 掌握企业内部控制的目标、企业内部控制规范体系的构成。
- ◎ 熟悉企业内部控制的原则、企业内部控制的局限性、内部控制要素的定义。
- ◎ 掌握企业内部控制规范规定的五要素的内容及其相互之间的关系。

能力目标

- ◎ 能把握企业内部控制规范体系的构成、内部控制要素的定义。
- ◎ 能确定企业内部控制的目标，能根据企业内部控制的原则判断企业内部控制的局限性。

素质目标

- ◎ 知悉内部控制的产生、演进及实务的推进，熟悉内部控制的历史变迁，用发展的眼光看问题，把握事物的发展规律。
- ◎ 理解企业内部控制的重要意义，培养战略思维和大局意识。
- ◎ 认识内部控制存在的局限性，培养透过现象看本质的思维方式。

道德讲堂

马克思主义哲学方法论是指导中国特色社会主义实践的重要法宝，是人们认识世界、改造世界的根本方法，是普遍适用于各具体社会并起指导作用的原则、理论、方法和手段的总和。实施企业内部控制是企业实现各管理目标的需要，回答的是怎么办的问题。这就需要内部控制以解决问题为导向，对企业管理阶段、管理任务和目标、控制工具等进行分析研究、系统总结，形成一般性原则，并以此来指导企业的管理实践。

任务一 内部控制的产生与发展

一、内部控制的产生

“控制”一词的英文最早于公元 1600 年前后才出现于英语词典中。该词来源于希腊文，原意为“掌舵术”，即掌舵的方法和技术之意，此后经过多次变义，用来表示国家管理艺术。1948 年，美国数学家诺伯特·维纳（Norbert Wiener）出版了《控制论》一书，标志着控制论的诞生，控制论开始成为一门新兴科学。在控制论中，“控制”是主体为改善某对象的功能或运行，获取信息，并以这种信息为基础而施加于该对象上的作用。控制的基础是信息，控制系统实际上是信息反馈系统。

维纳创立控制论以后，控制论的思想和方法技术很快渗透到各个自然科学和社会科学领域，形成了诸如工程控制论、生物控制论、神经控制论、经济控制论以及社会控制论等边缘学科。内部控制属于控制论中经济控制论的一个分支，它是用控制论和经济控制论的原理和方法来分析和研究组织的经营控制过程。

二、内部控制的演进

内部控制经历了一个不断发展、完善的历史进程。推动其发展的因素主要来自组织的演进以及政治、经济、社会、技术等环境的变化，内部控制的演进主要表现为内部控制目标、内部控制对象和内部控制手段的变化。按照通行的概括，内部控制的演进遵循着“内部牵制—内部控制制度—内部控制结构—内部控制整体框架”的轨迹。应该说，这一概括大致勾勒出了内部控制的发展进程。我们可以在图 1-1 中去探求内部控制的演进轨迹。

（一）20 世纪 40 年代前——内部牵制阶段

这一时期，内部控制的发展基本上停留在内部牵制阶段，其主要特点是以任何一个人或部门无权单独控制任何一项或一部分业务的方式进行组织的责任分工，每项业务通过其他个人或部门正常发挥功能进行交叉检查或交叉控制。一般说来，内部牵制机能的执行大致可分为以下四类。



图 1-1 内部控制的演进轨迹

(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持有，只有同时使用这两把以上的钥匙才能把保险柜打开。

(2) 机械牵制。例如，若不按正确的程序操作就打不开保险柜。

(3) 体制牵制。采用双重控制预防错误和舞弊，如仓库保管员和会计双重记账，定期核对。

(4) 簿记牵制。定期将明细账和总账进行核对。

内部牵制基于以下两个基本假设：第一，两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样错误的机会是很小的；第二，两个或两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性远远低于单独一个人或部门舞弊的可能性。实践证明这些假设是合理的，内部牵制机制确实有效地减少了错误和舞弊的行为。因此，在现代内部控制理论中，内部牵制仍占有重要的地位，是有关组织机构控制、职务分离控制的基础。

（二）20 世纪 40 年代末至 70 年代——内部控制制度阶段

这一时期，内部控制开始有了内部会计控制和内部管理控制的划分，主要通过形成和推行一整套内部控制制度（方法和程序）。美国注册会计师协会所属的审计程序委员会发表了一篇题为《内部控制：一种协调制度要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》的报告，对内部控制首次做出了权威性的定义，即“内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施”。在此之前，内部控制概念从未受到如此重视。1950 年，美国国会在其制定的预算及会计程序法案中规定：“各机关应负责对各种款项、财产及其他资产的有效控制，会计记载等应经过恰当的内部稽核。”1950 年，日本经济安定本部发表了企业会计标准审议委员会的报告《审计标准》，提出企业内部控制组织包括内部牵制组织和内部审计组织两部分。1951 年，日本通产省产业合理化审议会发表了日本审计史上著名的《企业内部控制大纲》，《企业内部控制大纲》中指出：所谓内部控制，是管理者根据企业经营方针，从企业整体观念出发，对执行活动进行计划，对其实施状况进行调整，并对实际绩效进行评价，这些活动是通过计算性控制的方法进行的。内部控制是经营管理的一种形态，与直接进行经营活动的工程管理和质量管理不同，是根据计算性数据进行的间接控制。1961 年，英国的英格兰及威尔士特许会计师协会编写了《一般审计原则》，

《一般审计原则》中指出，内部控制不仅是指内部牵制和内部审计，而且是指管理者按有条不紊的方法为经营公司、保护财产、尽可能确保会计记录的正确性和可靠性而设立的财务和其他管理制度。1972年，加拿大特许会计师协会在会员手册中指出，内部控制是指企业管理当局所制定的一系列组织、计划和调节控制的制度，以便尽可能确保经营活动有秩序和有效地运行，实现保护企业财产、提高会计信息可靠性和及时性的目标。

（三）20世纪80年代至90年代——内部控制结构阶段

这一阶段，内部控制的理论又有了新的的发展，人们对内部控制的研究重点逐步从一般含义向具体内容深化。这一阶段开始把控制环境作为一项重要内容，并将其与会计制度、控制程序一起纳入内部控制结构之中，不再区分会计控制和管理控制。其标志是美国注册会计师协会于1988年5月发布的《审计准则公告第55号》，从1990年1月起取代1972年发布的《审计准则公告第1号》。在《审计准则公告第55号》中，以“内部控制结构”代替“内部控制”，并指出企业内部控制结构包括为实现企业特定目标提供合理保证而建立的各种政策和程序，还指出内部控制结构由三个要素构成，即控制环境、会计制度、控制程序。在这三个构成要素中，会计制度是内部控制结构的关键要素，控制程序是保证内部控制结构有效运行的机制。这一概念跳出了内部控制分为会计控制和管理控制的“制度二分法”的圈子，特别强调了管理者对内部控制的态度、认识和行为等控制环境的重要作用，指出这些环境因素是实现内部控制目标的环境保证，要求审计师在评估控制风险时不仅要关注会计控制制度与控制程序，还应对企业所面临的内外环境进行评估。这一概念适应了经济形势发展和企业经营管理的需要，因而得到了会计审计界的认可。20世纪80年代末兴起的风险基础审计法便是在这一概念的基础上产生和发展起来的。

（四）20世纪90年代以后——内部控制整体框架阶段

1992年9月，美国反虚假财务报告委员会下属的发起人委员会（COSO）发布了一份报告《内部控制——整体框架》（又称COSO报告），该报告提出了内部控制的三项目标和五大要素，标志着内部控制进入了一个新的发展阶段，堪称内部控制发展史上的又一里程碑。内部控制的三项目标包括经营的效率和有效性、财务报告的可靠性、对适用法规的遵循，五大要素包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控。其中，控制环境包括员工的正直、道德价值和权利、管理当局的理念和经营目标，管理当局的权威性和责任，组织和开发员工的方法等；风险评估即为了实现组织目标而对相关风险进行的辨别与分析；控制活动即为了确保实现管理当局的目标而采取的政策和程序，包括审批、授权、验证、确认、经营业绩的复核、资产的安全性等；信息与沟通即为了保证员工履行职责而必须获取的信息及沟通，信息系统中包括会计信息系统；监控即对内部控制实施质量评价，主要包括经营过程中的持续监控、个别评价或者两者的结合。

1996年，美国注册会计师协会发布《审计准则公告第78号》，全面接受COSO报告的内容，并从1997年1月起取代《审计准则公告第55号》，将内部控制定义为一个由企业的

董事长、管理层和其他员工实现的过程，旨在为下列目标提供合理的保证：一是财务报告的可靠性，二是经营的效果和效率，三是符合适用的法律和法规。这是内部控制普遍流行的定义。与以往的内部控制理论及研究成果相比，COSO 报告提出了许多新的、有价值的观点，其特点表现在以下几个方面。

(1) 明确了内部控制的责任。COSO 报告指出，不仅是管理人员、内部审计人员或董事长，组织中的每一个人都对内部控制负有责任。

(2) 强调内部控制应该与企业的经营管理过程相结合。COSO 报告指出，内部控制是企业经营过程的一部分，应与经营过程结合在一起，而不是凌驾于企业的基本活动之上。它使企业经营活动达到预期的效果，并监督企业经营活动的持续进行。

(3) 强调内部控制是一个动态过程。企业内部控制不是一项制度或一项机械的规定，企业经营环境的变化必然要求企业内部控制越来越趋于完善，内部控制是一个发现问题—解决问题—发现新问题—解决新问题的循环往复的过程。

(4) 强调人的重要性。COSO 报告特别强调，内部控制受企业的董事长、管理层及其他员工的影响，通过企业内部的人的行为及语言来完成。只有人才可能制定企业的目标，并设置控制的机制。反过来，内部控制影响着人的行动。

(5) 强调“软控制”的作用。相对于以前的内部控制研究成果而言，COSO 报告更加强“软控制”的作用。“软控制”主要是指那些属于精神层面的事物，如高级管理层的管理风格和管理哲学、企业文化、内部控制意识等。

(6) 强调风险意识。风险影响着每个企业生存和发展的能力，也影响着企业在产业中的竞争力及在市场上的声誉和形象。COSO 报告指出，所有的企业，不论其规模、结构、性质或产业是什么，其组织的不同层级都会遭遇风险，管理层须密切注意各层次的风险，并采取必要的管理措施。

(7) 模糊了管理与控制的界限。在 COSO 报告中，控制已不再是管理的一部分，管理和控制的职能与界限已经模糊。

(8) 强调内部控制的分类及目标。目标的设定是管理过程的一个重要部分，制定目标的过程不是控制活动，但其直接影响到内部控制是否有存在的必要。COSO 报告将内部控制目标分为三类：与营运有关的目标、与财务报告有关的目标以及与法令的遵循有关的目标。这样的分类高度概括了企业控制目标，有利于不同的人从不同的视角关注企业内部控制的不同方面。

(9) 明确指出内部控制只能做到合理保证。COSO 报告指出，不论设计及执行有多么完善，内部控制都只能为管理层及董事会提供实现企业目标的合理保证，而目标实现的可能性还受内部控制先天条件的限制。

(10) 强调成本与效益原则。COSO 报告明确指出，内部控制要建立在成本与效益原则的基础上。内部控制并不是要消除任何风险的可能性，而是要创造一种使为防止滥用职权

而投入的成本与滥用职权的累计数额之比呈合理状态的机制。因此，没有不花钱的内部控制，也不存在完美无缺的内部控制。COSO 报告对我国内部控制体系的建设具有一定的启发和借鉴意义。

2008 年 5 月，我国发布的《企业内部控制基本规范》将企业内部控制定义为由企业董事会、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。

知识拓展

我国唐代的“五分管”财计官制

在唐代，内部牵制主要体现在财计官制中。唐代财计官制集中体现为“五分管”的组织建制关系，即财计系统内户部各司、太府寺、司农寺之间及其与审计系统、监察系统之间的职责分工、相互制约、相互监督。

“五分管”财计官制从内容上可做如下划分。

- (1) 会计部门与税征部门工作相配合并相互牵制。
- (2) 会计职掌与出纳职掌相配合并相互牵制。
- (3) 现金类出纳与实物类出纳分管并相互牵制。
- (4) 在国库组织中，财物出纳签证与财务发放分管并相互牵制。
- (5) 审计职掌与经济监察职掌分管并相互配合，对会计、出纳、税征、保管环节进行牵制。

唐代的这种环环相扣、层层制约的牵制关系以及自下而上有组织、有步骤的财计稽核制度能减少并及时揭示财政财务活动中的差错和弊端，产生积极有效的作用。

三、内部控制实务的推进

(一) 企业加强内部管理要求促进了现代内部控制的发展

从 20 世纪 40 年代开始，特别是第二次世界大战后，生产力和科学技术的飞速发展使西方资本出现高度集中和积聚。一方面，跨国公司大量涌现，成为跨越国界的经济垄断集团。由于控制跨度的加大、经营地点的分散、控制权力层次的增多，跨国公司面临的管理任务更加艰巨。另一方面，企业规模扩大和内部职能部门增多，更需要企业内部协调一致，节约资源，防止工作差错和舞弊，提高经营效率，以便在竞争中立于不败之地。因此，企业客观上需要建立完善的，包括组织机构、业务程序在内的具有自我控制和自我调节功能的管理机制。于是，现代内部控制作为强化管理的一种手段，各种控制方法、措施和程序应运而生，并在实务中得到进一步发展。

(二) 股份制企业的发展促进了企业内部控制制度的建立

随着股份制企业的发展、财产所有权与经营权的分离，企业的投资者、债权人以及政

府有关部门必然关心企业的会计工作是否遵循公认的会计原则，企业提供的财务报告能否真实可靠地反映其财务状况和经营成果，投资人的权益能否得到保障，财产是否安全。为保护投资者的利益以及创建公平、公正、公开的政府监管，企业经营的透明度不断提高，企业一旦发生欺诈、管理不善或违反法规等行为，就会引起社会广泛的关注，造成不良的社会影响，使企业价值大大下降，筹资成本上升。为防止此类问题，人们十分关注企业内部控制，因而促进了内部控制制度的建立和完善。

（三）审计方法的演变进一步推动了现代内部控制的发展

在审计发展初期，审计采用详细审查的方法。随着社会生产力的发展，企业规模日益扩大，业务活动日趋复杂，传统的审计方法受到挑战，于是出现了抽样审计方法，通过抽样审计的结果来推断财务报表的可靠程度。抽样审计是凭借审计人员的主观判断进行的，若抽样结果发生偏差，则会影响审计结论的可靠性。随着审计理论和实践的发展，人们发现抽样的重点和规模与内部控制制度的健全与否有着密切的联系。如果审计工作从评价内部控制制度入手，进而确定抽样的重点和规模，往往可以事半功倍。于是出现了“制度基础审计”的审计方法，即以评价内部控制制度为审查基础，以此确定抽样的重点和规模。随着对内部控制认识的深化，注册会计师认识到，企业能否及时发现风险并控制风险，与内部控制制度的健全与否存在密切关系。对注册会计师而言，研究企业内部控制结构是控制审计风险的重要措施。通过对内部控制结构的评估，注册会计师能够将财务报表存在重大错报漏报而导致注册会计师审计后发表不恰当审计意见的可能性降到最低。制度基础审计的发展推动了内部控制的发展。

（四）政府对内部控制的推动

内部控制之所以能快速发展，除企业内部管理因素外，外部因素尤其是政府的推动亦是关键原因。20世纪70年代到80年代，美国政府通过一系列措施推动内部控制的实施。

1977年，美国国会制定了《反国外行贿法案》，规定每个企业都应建立内部控制制度。20世纪80年代，美国一些舞弊性财务报告和企业突发破产事件使美国国会一些议员对财务报告制度的恰当性提出了疑问，其中被关注的问题之一是上市公司内部控制的恰当性。这些关注的结果是成立了反虚假财务报告委员会，其目的之一是增加内部控制标准和指南。在我国，从20世纪90年代起，政府开始加大对企业内部控制的推动作用，1996年12月，中国注册会计师协会发布《独立审计具体准则第9号——内部控制与审计风险》，要求注册会计师审查企业内部控制，并提出内部控制的内容即控制环境、会计系统和控制程序。1997年5月，中国人民银行颁布《加强金融机构内部控制的指导原则》，这是我国第一个关于内部控制的行政规定。证监会在1999年12月发布《关于上市公司做好各项资产减值准备等有关事项的通知》，要求上市公司本着审慎经营、有效防范和化解资产损失风险的原则拟订内部控制制度，监事会对内部控制制度的制定和执行情况进行监督。2000年，证监会发布的《公开发行证券的公司信息披露编报规则》第1号、第3号、第5号，要求商业

银行、保险公司、证券公司建立健全内部控制制度，并对内部控制制度的完善性、合理性和有效性做出说明。《中华人民共和国会计法》（以下简称《会计法》）明确要求各单位应当建立健全本单位内部会计监督制度，并提出了不相容职务分离和授权批准，财产清查等内部控制的具体规定，这是我国第一部体现内部控制要求的法律。证监会 2001 年 1 月发布了《证券公司内部控制指引》，要求所有证券公司从内部控制机制和内部控制制度两个方面建立和完善公司的内部控制。2001 年 6 月，财政部颁布了《内部会计控制规范——基本规范（试行）》和《内部会计控制规范——货币资金（试行）》。2002 年 12 月，财政部颁布了《内部会计控制规范——采购与付款（试行）》和《内部会计控制规范——销售与收款（试行）》。2003 年 10 月，财政部颁布了《内部会计控制规范——工程项目（试行）》等，开始尝试建立我国内部控制的标准体系。2008 年 5 月 22 日，财政部会同证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制基本规范》，拉开了我国企业内部控制标准体系建立的序幕。2010 年 4 月 26 日，财政部又会同证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《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》（简称企业内部控制配套指引），其与《企业内部控制基本规范》构成了中国企业内部控制规范体系。财政部 2010 年发布《企业内部控制应用指引》，共 18 项，分为三类，即内部环境类指引、控制活动类指引、控制手段类指引，基本涵盖了企业资金流、实物流、人力流和信息流等各项业务和事项。2012 年 11 月 29 日，财政部印发《行政事业单位内部控制规范（试行）》。针对小企业的特殊性，2017 年 6 月 29 日，财政部印发《小企业内部控制规范（试行）》。至此，我国企业、行政事业单位内部控制标准体系和评价体系已建立健全，开启了我国全方位的内部控制实践进程。

我国企业内部控制规范体系如图 1-2 所示。

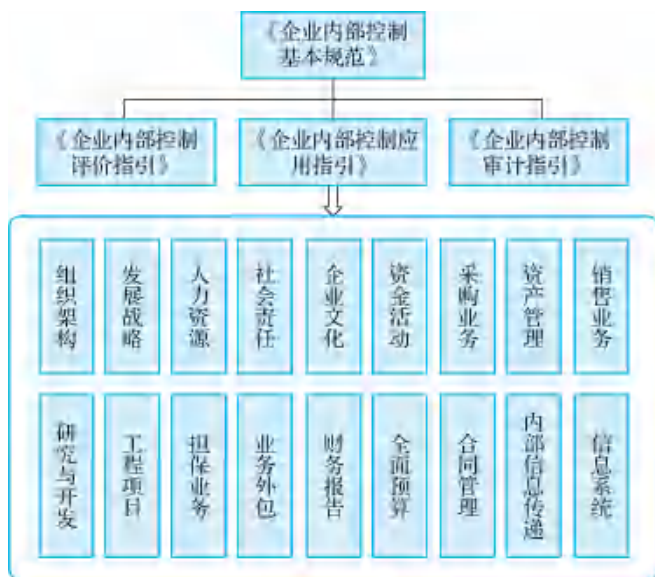


图 1-2 我国企业内部控制规范体系

知识拓展

《内部控制手册》编写

在企事业单位中，通常运用《内部控制手册》来规范内部控制的设计与执行。在编制《内部控制手册》时，必须说明的事项有编制的目的和意义、编制的依据及遵循的原则、手册的框架安排、内部控制工作机制，以及手册的使用、维护和更新等。这些原则性的内容必须明确，然后根据企业的业务特性及管理的需求确定具体的流程结构。《企业内部控制应用指引》中提出的18项指引，在具体到每个企业时，要做适当的删减与增加，不能照搬照抄。例如，有的企业设有海外分（子）公司或为上市公司等，就应增加对下属企业管理、关联交易、信息披露等流程；有的公司涉税问题较多，需专门编制《税务风险控制手册》等。《内部控制手册》的大纲是框架设计的依据，其结构一定要严谨，内容要适用且便于操作。在《内部控制手册》的编写过程中，如果存在估计不足等原因，还需要不断修订与完善。

任务二 企业内部控制的目標、原則与局限性

一、企业内部控制的目標

内部控制的目标即实施企业内部控制应达到的目的、要求和标准的总称。《企业内部控制基本规范》规定，内部控制的目标是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。以上目标可总结为以下五项：合规目标、资产安全目标、报告目标、经营目标和战略目标。

（一）合规目标

合规目标是指内部控制要合理保证企业在国家法律法规允许的范围内开展经营活动，严禁违法经营。合法合规是企业生存和发展的客观前提，是内部控制的基础性目标，是实现其他内部控制目标的保证。企业应按相关法律法规及《企业内部控制基本规范》等规范性文件的要求，建立健全企业内部控制制度，确保国家法规制度、企业管理制度与决策能得以贯彻落实，确保企业内部无违法违规行为发生。

（二）资产安全目标

资产安全目标主要是防止资产流失，这是内部控制产生的原始动因。资产是企业赖以生存与发展的物质前提。在企业生产经营过程中，资产会因被盗窃、挪用、侵占、转移等而遭受损失。为了保障内部控制实现资产安全目标，应建立资产的记录、保管和盘点制度，

确保记录、保管与盘点等不相容岗位相互分离，并明确各个岗位的职责和权限，形成对资产的严密控制和监督。

（三）报告目标

报告目标是指内部控制要合理保证企业提供了真实可靠的财务信息及其他信息，这是管理当局的首要责任，也是内部控制的基本目标。财务报告反映了企业的过去和现状，并可预测企业的未来发展，是投资者进行投资决策、债权人进行信贷决策、管理者进行管理决策和宏观经济调控部门进行政策决策的重要依据，财务信息虚假将导致财务报告使用者无法正确决策。因此，报告目标对于内部控制的价值体现非常重要。

（四）经营目标

提高经营的效率和效果是内部控制的核心目标。企业的生存与发展有赖于其经营的效率和效果，内部控制表面上增加了管理制度和审批程序，实质上要求组织精简、权责清晰、优化流程，以便各层级、各部门协调一致，全面提升整体经营效率和效果。

（五）战略目标

促进企业实现发展战略是内部控制的最高目标，也是终极目标。如果说提高经营效率和效果是从短期利益的角度定位的内部控制目标，那么促进企业实现发展战略则是从长远利益出发的内部控制目标。因此，战略目标是总括性的长远目标，而经营目标则是战略目标的短期化与具体化。内部控制通过强化经营中的风险管控，使经营活动始终围绕企业的战略，不偏不倚，以促进企业提高竞争力，实现发展战略。

内部控制的五个目标不是彼此孤立的，而是相互联系的，共同构成了一个完整的内部控制目标体系。其中，合规目标是底线，是实现经营目标的有效保证；资产安全目标是实现经营目标的物质前提；报告目标是经营目标的成果体现与反映；经营目标是战略目标的细化、分解与落实，是内部控制的核心目标；战略目标是最高目标，是实现企业使命的终极目标。企业内部控制目标的关系如图 1-3 所示。



图 1-3 企业内部控制目标的关系

二、企业内部控制的原理

要使内部控制实现既定目标，即内部控制有效，就必须在内部控制的建立和实施过程中遵循一定的原理。《企业内部控制基本规范》第四条规定了企业建立与实施内部控制的五

项原则。

（一）全面性原则

全面性原则即内部控制应当贯穿决策、执行和监督全过程，覆盖企业及其所属单位的各种业务和事项。全面性原则主要体现在以下三个方面。

（1）全过程控制。企业内部控制应当贯穿决策、执行和监督全过程。

（2）全方位控制。企业内部控制应当覆盖企业及其所属单位的各种业务和事项。

（3）全员控制。企业内部控制的关键是对人的控制，是对企业全体员工进行控制，保证每一位员工，包括高层管理人员及基层执行操作人员都受到相应的控制。

（二）重要性原则

重要性原则即内部控制应当在全面控制的基础上，关注重要业务事项和高风险领域。这一原则要求企业建立、实施的内部控制应突出重点，兼顾一般，确保企业不存在重大缺陷，对关键控制点、关键岗位应特别防范可能的风险。

（三）制衡性原则

制衡性原则要求内部控制应当在治理结构、机构设置及权责分配、业务流程等方面形成相互制约、相互监督，同时兼顾运营效率。相互牵制、制衡是内部控制的内核理念，不相容职务、岗位相分离，形成制约，避免职权的滥用或串通舞弊导致内部控制失效。

（四）适应性原则

适应性原则要求内部控制应当与企业经营规模、业务范围、竞争状况和风险水平等相适应，并随着情况的变化及时加以调整。适应性的思想是基于权变理论。所谓权变，是指权宜应变。不同于会计准则，内部控制只有框架，没有具体统一的模板，不同的企业需要根据其规模、所在行业、业务特征、组织形式等适时而变。

（五）成本效益原则

成本效益原则要求内部控制应当权衡实施成本与预期效益，以适当的成本实现有效控制。企业建立内部控制是需要付出成本的，过于严格、死板的内部控制会降低效率，而过于宽松的内部控制可能形同虚设，使企业存在重大风险隐患。只有权衡好成本与效益，建立适度的内部控制，才能达到最佳的效果。

三、企业内部控制的局限性

企业内部控制的局限性可以概括为以下三个方面。

（一）越权操作

企业内部控制的重要手段之一是授权批准控制。授权批准控制是指处于不同组织层级的人员和部门拥有大小不等的业务处理和决定权限。但是，当内部人的控制威力超过内部

控制本身的力量时，越权操作就成为可能。一旦发生越权操作，内部控制分工制衡被打破，内部控制也就失效了。

（二）合谋串通

合谋串通表现为在形式上岗位已分离，而实质上“形散神不散”的两人及两人以上的合伙作案。内部控制源于内部牵制的理念，即在经办一项交易或事项时，两个或两个以上人员或部门无意识地犯同样错误的概率要远远低于一个人或部门，两个或两个以上人员或部门有意识地合伙舞弊的可能性远远低于一个人或部门。合谋串通使内部控制被架空，无法阻止舞弊的发生，从而使内部控制的约束力被削弱，或者完全失效。

（三）成本限制

内部控制的根本目标在于服务企业价值创造，如果设计和执行一项控制带来的收益不能弥补其所耗费的成本，就应该放弃该项控制。成本效益原则的存在使内部控制始终围绕着控制目标展开，但同时也使得内部控制制度难以达到尽善尽美。因此，企业实施内部控制应当量力而行，突出重点，兼顾一般，在符合成本效益的范围内开展并改进。

任务三 企业内部控制五要素

一、内部控制要素的定义

要素是组成系统的基本单元，是系统产生、变化、发展的动因。内部控制要素是指内部控制制度的构成要素，它是组成内部控制系统必要内容的基本单元。

二、企业内部控制规范的规定及五要素的内容

《内部会计控制规范——基本规范（试行）》明确了单位建立与完善内部会计控制体系的基本框架和要求。2003年4月，中国内部审计协会发布的《内部审计具体准则第5号——内部控制审计》认为，内部控制是指组织内部为实现经营目标，保护资产安全完整，保证遵循国家法律法规，提高组织运营的效率及效果，而采取的各种政策和程序。内部控制包括控制环境、风险管理、控制活动、信息与沟通、监督等五个要素。《企业内部控制基本规范》规定，企业建立与实施有效的内部控制，应当包括内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督。

我国企业内部控制五要素详解如下。

（一）内部环境

内部环境是企业实施内部控制的基础，一般包括治理结构、机构设置及权责分配、内

部审计、人力资源政策、企业文化等。内部环境影响着企业内部控制的方方面面，是内部控制其他四个构成要素的基础，在企业内部控制建立与实施中发挥着基础性作用。内部环境具体包括以下内容。

1. 诚信原则和道德价值观

无论是企业最高管理层还是其他成员，都应当做到严格一致地保持诚信行为和道德标准，不盲目追求不切实际的目标，避免形成不必要的压力。企业管理部门应做到：对敏感职位之间的财务分工要明确，避免造成偷窃资产或隐藏不佳绩效的引诱；加强企业的内部审计制度；发挥董事会的职能，使其客观监督企业的高级管理层；提供道德方面的指导，使所有员工在一般和特定环境下能够保持正确的判断；制作文字化的行为准则和政策声明，将其传达给全体员工；将诱发人们不诚实、非法和不道德行为的动机降至最低。

2. 评定员工的能力

管理部门须制定正式或非正式的职务说明书，逐项分析并规定各工作岗位人员所需具备的知识和技能。

3. 董事会和审计委员会

组成董事会和审计委员会这两个机构须考虑的因素主要包括：成员的经验，成员相对于管理层的独立性，外部董事的比例，成员参与管理的程度，成员采取措施的适宜性，成员对管理层提出问题的深度和广度，成员与内部、外部审计人员的关系等。

4. 管理哲学和经营风格

管理哲学和经营风格主要包括：对待和承担经营风险的方式；依靠文件化的政策、业绩指标及报告体系等与关键经理人员沟通；对财务报告的态度和采取的措施；对信息处理及会计功能、人员所持的态度；对现有可选择的会计准则和会计数值估计所持的态度。

5. 组织结构

企业的组织结构是指为企业经营活动提供计划、执行、控制和监督职能的整体框架。组织结构具体包括：组织结构的合适性及提供管理企业所需信息的沟通能力；各主管人员所负责任的适当性；按照主管人员所担负的责任，判断其是否具备足够的知识及丰富的经验；当环境改变时，企业配合改变组织结构的程度；员工人数，尤其是负责管理及监督职能的员工人数的充足程度等。

6. 责任的分配与授权

对组织内的全部活动要合理、有效地分配职责和权限，为执行任务和承担职责的组织成员特别是关键岗位的人员提供和配备所需的资源，并确保他们的经验和知识与职责权限相匹配。要使所有员工知道他们的工作行为以及职责担负形式和认可方式等与实现组织目标的联系。

7. 人力资源政策及实务

内部控制是由人来进行并受人的因素影响的，保证组织所有成员具有一定水准的诚信、

道德观和能力的人力资源方针与实践，是内部控制有效的关键因素之一。人力资源政策及实务具体包括：有完善的招聘与选拔方针及操作程序；对新员工进行企业文化和道德价值观的导向培训；对违反行为准则的任何事项，制订纪律约束与处罚措施；对业绩良好的员工，制订具有奖励和激励作用的报酬计划，并避免诱发不道德行为；根据阶段性的业绩评估结果，对员工予以晋升、指导及奖罚等。

（二）风险评估

风险评估是企业及时识别、系统分析经营活动中与实现内部控制目标相关的风险，合理确定风险应对策略。风险评估由目标设定、风险识别、风险分析和风险应对构成，是内部控制的重要环节。在企业生产经营过程中，只有进行科学的风险评估，自觉将风险控制可在承受范围之内，才能实现企业的可持续发展。风险评估就是分析和辨认实现所定目标可能发生的风险。

1. 目标

企业的整体目标通常是由企业的理念及所追求的价值决定的，而与之相配合的是企业下一级各部门的具体目标。整体目标主要包括：营运目标，包括绩效和获利目标，以及保障资产的安全，使其免受损失；财务报告目标，防止对外报送不真实的财务报告；遵循目标，企业遵循国家的相关法律法规等。

2. 风险的形成因素

辨识和分析风险的过程是一种持续及反复的过程，也是内部控制的关键组成要素。管理层须谨慎注意各部门、各阶层的风险，并采取必要的管理措施。企业的风险一般由外部因素和内部因素导致。外部因素包括科技发展、顾客的需求或预期改变、竞争、新的法律和行政命令、自然灾害、经济环境改变等。内部因素包括信息系统的中断，聘用员工的品质、培训方法及激励制度，经理人员的责任改变，企业活动的性质以及员工可接近资产的程度，董事会或监事会不够坚定或无效等。

3. 环境变化后的管理

经济、产业及管理的环境都是会改变的，企业的经营活动应随之改变。因此，风险管理中最基本的部分就是如何辨认已发生的改变并采取必要的行动。这些改变因素包括行业环境的改变，新员工，业务迅速成长，新科技，新的业务、产品和作业，企业重组，国外业务等。

（三）控制活动

控制活动是企业根据风险评估结果，采取相应的控制措施，将风险控制在可承受度之内。控制措施一般包括不相容职务分离控制、授权审批控制、会计系统控制、财产保护控制、预算控制、运营分析控制、绩效考评控制等。控制活动在企业内的各个阶层和职能之间都会出现，主要包括以下内容。

1. 高层经理人员对企业绩效进行分析

管理层记录经营活动（如市场的扩展、生产过程的改良、成本的控制）的结果，然后与预测、前期及竞争者的绩效相比较，以衡量目标实现的程度和监督计划（如新产品开发、合资经营、融资行为）的制订情况。

2. 直接部门管理

经理人员复核自己所负责部门的业绩报告，检查本部门各业务活动的情况，以便辨认趋势。

3. 对信息系统的控制

对信息系统的控制活动可分为两类：第一类是一般控制，它帮助管理层确保信息系统能持续、适当地运转；第二类是应用控制，包括应用软件中的电算化步骤及相关的人工程序。一般控制包括对资料中心运作的控制、对系统软件的控制、对存取安全的控制、对应用系统的发展及维护的控制等。应用控制包括输入控制、输出控制等。

（四）信息与沟通

信息与沟通是企业及时、准确地收集、传递与内部控制相关的信息，确保信息在企业内部、企业与外部之间进行有效沟通。信息与沟通贯穿内部环境、风险评估、控制活动、内部监督四个基本要素，同时又是四个基本要素的重要工具，为企业内部控制的有效运行提供信息保证，从而有助于提高企业内部控制的效率和效果。围绕在控制活动周围的是信息系统。信息系统使企业内部的员工能取得他们在执行、管理和控制企业经营活动过程中所需的信息，并交换这些信息。企业在其经营过程中，需按某种形式辨识、取得确切的信息，并进行沟通，以使员工能够履行其职责。信息系统不仅处理企业内部产生的信息，还处理与外部的各项、活动及环境等有关的信息。企业所有员工必须从最高管理层清楚地获取承担控制责任的信息，而且必须有向上级部门沟通重要信息的方法，并与顾客、供应商、政府主管机关和股东等进行有效的沟通。

1. 信息系统

信息系统处理企业内部信息和外部信息。内部信息包括采购资料、销售交易资料、内部营业活动资料和内部生产过程资料。外部信息包括显示对本企业产品的需求发生改变的某特定市场或行业的经济资料，与企业生产的产品有关的资料，显示顾客偏好的市场情报，与竞争对手产品开发活动相关的信息，立法机关与行政机关发布的信息等。企业建立良好的信息系统，必须做到建立良好的信息系统支持策略，信息系统与企业运营应有效结合，选择更新信息系统的最佳时间，保证好的信息品质。

2. 沟通

企业的信息系统提供有效信息给适当的人员，通过沟通，使员工能够知悉其责任。企业沟通包括内部沟通和外部沟通。内部沟通需要做到：所有的员工，特别是那些负有重要营业责任或财务管理责任的员工，除了应得到承担其职责活动所需的重要资料以外，还应

得到来自最高管理层的需谨慎承担内部控制责任的清楚信息；必须让每个人都清楚地知道自己所担负的特定任务，了解内部控制制度的各项规定、它们如何生效以及自己在控制系统中所扮演的角色及承担的责任；员工在执行任务时，一旦有非预期的事项发生，除了要注意该事项本身之外，还应当注意该事项发生的原因，如此才有办法辨认潜在缺失，以采取行动，预防类似事项发生；员工必须知道自己所负责的活动是怎样与他人的工作发生关联的；员工必须拥有在组织中向上沟通重要信息的方法等。外部沟通应做到：顾客和供应商能经过开放的沟通渠道输入重要的信息；与相关的外部团体沟通，以使其获悉关于本企业内部控制功能的重要信息；外部审计人员对企业相关业务问题及控制系统进行审计后，可以提供给管理层及董事会重要的控制信息；政府主要机关（如银行或保险机关）所报道的复核或检查的结果，可以有效地弥补控制的缺失。

（五）内部监督

内部监督是企业对内部控制建立与实施情况进行监督检查，评价内部控制的有效性，发现内部控制缺陷，应当及时加以改进。内部监督与内部控制的其他要素相互联系、互为补充，共同促进企业实现控制目标，是企业内部控制得以有效实施的机制保障。对整个内部控制的过程必须施以恰当的监督，在必要时对其加以修正。COSO 委员会同时提出，企业所设定的目标是一个企业努力的方向，而内部控制组成要素则是实现该目标所必需的条件，两者之间存在直接的关系。每一个组成要素都适用于所有的目标类别，也都与每一个目标有关。对于任何企业或企业中的任何部门，内部控制都极为重要。内部控制系统必须被监督。监督是由适当的人员，在适当、及时的基础上，评估内部控制的设计和运作情况的过程。监督活动由持续监督、个别评估和报告缺陷组成，可确保企业内部控制持续有效运作。

1. 持续监督

持续监督在运营过程中发生，包括例行的管理和监督活动以及其他员工为履行其职务所采取的行动。持续监督包括：负责运营的管理层在履行其日常的管理职责时，取得内部控制系统持续发挥功能的资料，当运营报告、财务报告与他们所取得的资料有较大偏离时，可对报告提出疑问；来自外界团体的沟通，可以验证内部信息的正确性，并能及时反映问题所在；适当的组织机构及监督活动，可用来辨识缺失；各个职务的分离，使不同员工之间可以彼此相互检查，以防止舞弊；将信息系统记录的资料与实际资产进行核对；内、外部稽核人员定期提出强化内部控制系统的建议；定期开展培训课程、规划会议和其他会议，可把控制是否有效的重要信息反馈给管理层；定期要求员工陈述他们是否了解企业的行为准则，并加以遵守，对于负责业务和财务的员工，则要求他们陈述某些特定控制是否都予执行，管理层或内部稽核人员还必须验证这些陈述是否真实等。

2. 个别评估

尽管持续监督程序可以有效地评价内部控制体系，但企业有时需要组织个别评估，也称例外评估，以直接监视控制系统的有效性。此外，个别评估这种做法可评估持续监督程

序。个别评估的范围和频率视风险的大小及控制的重要性而定。

3. 报告缺陷

内部控制的缺陷应由下往上报告。某些缺陷应报告给高层管理人员及董事会。如上所述，COSO 报告认为，不仅仅是管理人员、内部审计或董事会，组织中的每一个人都对内部控制负有责任。确立这种组织思想有利于将企业的所有员工团结起来，使其主动地维护及改善企业的内部控制，而不是与管理层对立，被动地执行内部控制，强调内部控制应该与企业的经营管理过程相结合。

三、企业内部控制五要素之间的关系

企业内部控制五要素是围绕控制目标构成的一个密不可分的整体。内部环境是内部控制的基础，主要解决两个问题：一是实施内部控制的企业目前所具备的控制条件以及根据其控制条件可以建立什么样的控制系统；二是企业的内部环境是否可以改善和优化，以便实施更有效的内部控制。风险评估主要解决控制什么的问题，它要求企业识别自身面临的风险、风险发生的可能性及影响程度，并提出相应的应对策略。控制活动则是在确定应对策略的基础上解决如何控制的问题，即采取哪些措施控制企业面临的风险。信息与沟通主要解决控制中的协调问题，即通过信息的传递、沟通与反馈，使内部控制各要素之间步调一致，共同实现内部控制的目标。内部监督主要是通过持续监督和改进来保证内部控制的有效性。

企业内部控制五要素的构成框架如图 1-4 所示。

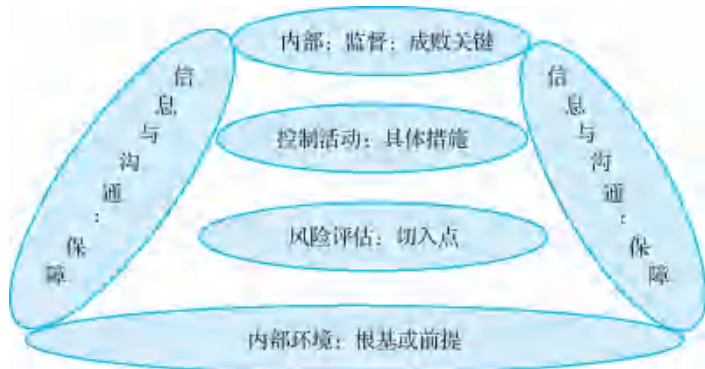


图 1-4 企业内部控制五要素的构成框架



经典案例阅读

中航油新加坡公司石油帝国坍塌？

中国航油（新加坡）股份有限公司（以下简称“中航油新加坡公司”）是中央直属大型国企中国航空油料控股公司（以下简称“集团公司”）的海外分公司，因成功进行

海外收购，被赞誉为“买来个石油帝国”。在峰值时，中航油新加坡公司净资产超过1亿美元，总资产近30亿美元，净资产增长了700多倍，一跃成为资本市场的明星。

成立6年之后，中航油新加坡公司取得集团公司授权，开始做油品套期保值业务，公司总裁陈久霖擅自扩大业务范围，从事石油衍生品期权交易。在成立第7年时，中航油新加坡公司错误判断了油价的走势，调整交易策略，卖出看涨期权，并买入看跌期权，导致5.54亿美元的巨额亏损。

一家在新加坡被誉为最具透明度的上市公司，却因从事投机业务造成5.54亿美元的巨额亏损；一个被评为“亚洲经济新领袖”的“奇才”，却沦为千夫所指的罪魁祸首。普华永道（一家跨国会计专业服务机构）认为，中航油新加坡公司深陷巨额亏损的根本原因是其内部控制制度存在缺陷，具体表现在以下几个方面。

一、内部人控制

尽管中航油新加坡公司聘请了国际著名的安永会计师事务所为其制定了一系列内部控制制度及风险管理制度，但在“强人治理”的文化氛围中，内部控制制度的权威荡然无存，这是中航油新加坡公司事件发生的根本原因。从公司股权结构看，集团公司“一股独大”，股东会中没有对集团公司决策有约束力的大股东，众多分散的小股东只是为了获取短期投资收益，对重大决策基本没有话语权；绝大多数董事是中航油新加坡公司和集团公司的高管，而董事边缘化，缺乏对重大决策的制约。对于期货交易这一大事项，向投资者隐瞒交易损失并虚报盈利、擅自扩大期货交易范围等欺诈违规行为，以及与期货交易相关的内部控制形同虚设等问题，中航油新加坡公司的董事和审计委员会没有向董事会与交易所提出报告，监事会不过是装饰性的“花瓶”。

二、法治观念淡薄

中航油新加坡公司向集团公司报告期货交易将会产生重大损失，中航油新加坡公司、集团公司和董事会没有向董事、外部审计师、新加坡证券交易所和社会机构投资者及小股东披露这一重大信息，反而在当年公布的第三季度财务报告中仍然谎称盈利。

三、管理者素质较低

管理者素质不仅指知识与技能，还包括操守、道德观、价值观、世界观等，管理者素质直接影响企业的行为，进而影响企业内部控制的效率和效果。陈久霖的最大弱点就是赌性太重，花了太多的时间和精力在投机交易的博弈上，而且对衍生产品的潜在金融风险认识不足。

四、另类企业文化严重

从表面上看，中航油新加坡公司有符合国际惯例的治理结构和内部控制制度，但缺乏使治理结构和内部控制制度良性运行的现代法治精神。外部监管乏力、内部治理结构不健全，尤其是以董事会虚置、国企管理人过度集权为特征的国企组织控制不足等问

题，最终导致内部控制制度流于形式，其管理还是“一把手”一个人说了算。

中航油新加坡公司采用了世界最先进的风险管理软件系统，通过环环相扣、层层把关的制衡措施来强化公司的风险管理，使风险管理日常化、制度化。内部的《风险管理手册》规定了各级管理人员的权限和相应的审批程序，通过联签的方式降低风险。但在保证制度实施方面缺乏应有的措施，也没有及时的事后补救机制，最终沦为中看不中用的摆设。