

上市公司2013年实施企业内部控制规范体系情况分析报告

□财政部会计司 证监会会计部 证监会上市部 山东财经大学

根据财政部、证监会、审计署、银监会和保监会联合颁布的《企业内部控制基本规范》及其配套指引，以及财政部、证监会发布的《关于2012年主板上市公司分类分批实施企业内部控制规范体系的通知》(财办会〔2012〕30号)的要求，我国企业内部控制规范体系自2011年1月1日起首先在境内外同时上市的公司施行，2012年实施范围扩大到国有控股主板上市公司，2013年进一步扩大到一定规模以上非国有控股主板上市公司。为了全面、深入了解我国上市公司实施企业内部控制规范体系情况，财政部、证监会联合山东财经大学，跟踪分析了2013年沪深两市所有公开披露的年度内部控制评价报告、内部控制审计报告、年度报告等公开资料，结合我国上市公司2011年、2012年实施企业内部控制规范体系情况，以及财政部和证监会在推动内部控制规范体系实施和日常监管工作中掌握的有关情况，形成了《我国上市公司2013年实施企业内部控制规范体系情况分析报告》(以下简称“本报告”)。

一、2013年我国上市公司实施企业内部控制规范体系基本情况

(一) 总体披露情况

截至2013年12月31日，沪、深交易所共有上市公司2489家，其中，沪市上市公司953家，深市上市公司1536家。

2013年，共有2312家上市公司披露了内部控制评价报告，占上市公司总数的92.89%，数量及比例均比2012年有所提高。其中沪市781家，占沪市上市公司的81.95%，深市1531家，占深市上市公司的99.67%；主板上市公司1256家，中小板上市公司701家，创业板上市公司355家。

在2312家披露内部控制评价报告的上市公司中，2287家内部控制评价的结论为有效；9家公司财务报告内控有效，非财务报告内控无效；8家公司的财务报告内控无效，非财务报告内控有效；6家公司的财务报告内控和非财务报告内控均无效；2家公司未出具内部控制有效性结论。

在2312家披露内部控制评价报告的上市公司中，428家披露了内部控制缺陷，占比18.51%，其中31家披露了内部控制重大缺陷，37家披露了内部控制重要缺陷，377家披露了内部控制一般缺陷；1884家未披露内部控制缺陷，占比81.49%。

披露内部控制缺陷的428家上市公司共披露缺陷1021项，其中重大缺陷51项，占比5%；重要缺陷76项，占比74.4%，一般缺陷894项，占比87.56%。

2013年，共有1816家上市公司聘请会计师事务所对内部控制的有效性进行审计或者鉴证，占比72.96%。其中，1802家上市公司披露了内部控制审计或鉴证报告，占上市公司总数的72.40%，较2012年的61.48%的比例有较大增长；10家上市公司披露内部控制审计意见，但未披露内部控制审计或鉴证报告；4家上市公司既未披露内部控制审计意见，也未披露内部控制审计或鉴证报告。

在披露内部控制审计意见的1812家公司中，标准无保留意见1753家，占比96.74%；非标准意见59家，占比3.26%，其中，带强调事项段和(或)非财务报告重大缺陷的无保留意见43家，否定意见13家，无法表示意见1家，保留意见2家。非标准无保留意见的类型、数量和比例均比去年有所增加。

(二) 纳入实施范围上市公司内控规范体系实施情况

根据财政部、证监会《关于2012年主板上市公司分类分批实施企业内部控制规范体系的通知》(财办会〔2012〕30号)要求，境内外同时上市公司、中央和地方国有控股主板上市公司，以及非国有控股主板上市公司，且于2011年12月31日公司总市值(证监会算法)在50亿元以上，同时2009年至2011年平均净利润在3000万元以上的，应在披露2013年公司年报的同时，披露董事会对公司内部控制的自我评价报告以及注册会计师出具的财务报告内部控制审计报告。据统计，2013年纳入实施范围的上市公司共1052家。其中，2013年新纳入实施范围204家。

1.纳入实施范围上市公司的总体情况

在纳入实施范围的1052家公司中，沪市有716家，深市有336家；A股有1036家，B股有16家；国有上市公司有857家，非国有上市公司有195家，销售收入低于1亿元的有9家，销售收入大于1亿元小于10亿元的有158家，销售收入大于10亿元小于100亿元的有603家，销售收入大于100亿元的有282家；被ST或PT的上市公司有28家。

2.内部控制评价报告披露情况

2013年，纳入实施范围的1052家上市公司全部披露了内部控制评价报告。其中，1038家上市公司内部控制评价结论为有效，占比98.57%；8家公司的财务报告内控有效，非财务报告内控无效，分别为农产品(000061)、川化股份(000155)、沪天化(000912)、广汇能源(600256)、*ST亚星(600319)、金晶科技(600586)、*ST三毛(600689)、光大证券(601788)；5家公司的财务报告内控无效，非财务报告内控有效，分别为上海家化(600315)、五洲交通(600368)、风神股份(600469)、西部矿业(601168)、*ST锐电(601558)；大有能源(600403)的财务报告内控和非财务报告内控均无效。

披露内部控制评价报告的1052家上市公司中，1012家披露了内部控制缺陷认定标准，其中987家上市公司明确了财务报告内控缺陷认定标准和非财务报告内控缺陷认定标准，25家上市公司未区分财务报告和非财务报告内控缺陷认定标准。40家上市公司披露内部控制缺陷认定标准。

披露内部控制评价报告的1052家上市公司中，披露内部控制缺陷的上市公司272家，占比25.86%。其中，116家上市公司区分财务报告和非财务报告披露内部控制缺陷；156家上市公司未区分财务报告和非财务报告披露内部控制缺陷。780家上市公司未披露内部控制缺陷，占比74.14%。

区分财务报告和非财务报告披露内部控制缺陷的116家上市公司中，披露财务报告内部控制重大缺陷的上市公司有6家，披露财务报告内部控制重要缺陷的上市公司有15家，披露财务报告内部控制一般缺陷的上市公司有38家；披露非财务报告内部控制重大缺陷的上市公司有11家；披露非财务报告内部控制重要缺陷的上市公司有21家，披露非财务报告内部控制一般缺陷的上市公司有64家，未区分财务报告和非财务报告披露内部控制缺陷的156家上市公司披露内部控制缺陷的基本为一般缺陷。

在披露内部控制缺陷的272家上市公司中，65家披露了内部控制缺陷的具体内容，共披露内部控制缺陷162个，其中控制活动缺陷112个，内部环境缺陷18个，信息与沟通缺陷13个，风险评估缺陷11个，内

部监督缺陷8个。缺陷数量由多到少排列分别是：控制活动的授权审批控制缺陷(32个)、会计系统控制缺陷(32个)、财产保护控制缺陷(18个)、运行分析控制缺陷(15个)，风险评估缺陷(11个)和信息与沟通缺陷(11个)。

3.内部控制审计报告披露情况

截至2014年4月30日，在2013年纳入实施范围的1052家上市公司中，有1049家上市公司披露了内部控制审计报告，其余3家上市公司仅在年度报告中披露内部控制审计意见，但并未披露内部控制审计报告。其中，标准无保留意见1005家，占比95.53%；非标准意见47家，占比4.47%。在非标准意见中，否定意见9家，带强调事项段的无保留意见33家，披露非财务报告、年度报告等公开资料，结合我国上市公司2011年、2012年实施企业内部控制规范体系情况，以及财政部和证监会在推动内部控制规范体系实施和日常监管工作中掌握的有关情况，形成了《我国上市公司2013年实施企业内部控制规范体系情况分析报告》(以下简称“本报告”)。

2013年，共有39家具有证券期货业务资格的会计师事务所为纳入实施范围的1052家上市公司提供了内部控制审计服务。其中，前十大事务所执行内部控制审计业务的上市公司家数占总市场份额的66.25%，内部控制审计业务市场集中度比较高。

2013年，纳入实施范围的1052家上市公司中，1032家采用整合审计的方式开展内部控制审计和财务报表审计，占比98.1%，20家单独实施内部控制审计，占比1.9%。

2013年，纳入实施范围的1052家上市公司中，109家公司的内部控制审计机构发生了变更，占比10.35%，其中有102家上市公司基于整合审计的考虑，同步变更了内部控制审计机构和财务报告审计机构。

在纳入实施范围的1052家上市公司中，内部控制审计意见类型基本与财务报表审计意见类型保持一致。财务报表被出具非标准无保留意见、同时内部控制被出具非标准无保留意见的公司有18家。

2013年，纳入实施范围的1052家上市公司中，单独立披露内部控制审计费用的上市公司为849家，占80.70%，披露内部控制审计费用的849家公司中，内部控制审计费用的均值为58.24万元。方大炭素(600056)支付的审计费用最低，为6万元，中国银行(601988)支付的审计费用最高，为1500万元。

(三) 未纳入实施范围上市公司内控规范体系实施情况

2013年，未纳入实施范围的上市公司有1437家，其中的1260家上市公司自愿披露了内部控制评价报告，占比87.68%，较2012年的84.87%有所增加。自愿披露内控评价报告的1260家上市公司中，主板有210家，占比16.67%；中小板695家，占比55.16%；创业板355家，占比28.17%。

2013年，所有自愿披露的1257家上市公司披露的内部控制有效性结论均为有效；2012年，有2家自愿披露的上市公司披露的内部控制有效性结论为无效。

自愿披露内部控制评价报告的1260家上市公司中，492家上市公司未披露内部控制缺陷认定标准，占比39.04%，而纳入实施范围上市公司中未披露内部控制缺陷认定标准的公司比例仅为3.8%，这在一定程度上说明纳入实施范围上市公司内控信息披露质量较高。

未纳入实施范围自愿披露内部控制缺陷认定标准的主板上市公司比例与中小板上市公司比例差别不大，但明显优于创业板上市公司的披露比例。

自愿披露内部控制评价报告的1260家上市公司中，披露内部控制缺陷的上市公司有156家，占比12.41%，纳入实施范围上市公司披露内部控制缺陷的公司占比为25.86%；区分财务报告和非财务报告披露内部控制缺陷的上市公司有70家，占比5.57%，相比而言，纳入实施范围上市公司占比为11.03%。未纳入实施范围自愿披露内部控制缺陷的主板上市公司比例与中小板上市公司比例差别不大，但明显优于创业板上市公司的披露比例。

2013年，在纳入实施范围的1052家上市公司中，935家公司将“控制环境”纳入评价内容，占比88.88%；689家公司“风险评估”纳入评价内容，占比65.49%；979家公司“控制活动”纳入评价内容，占比93.06%；748家公司“信息与沟通”纳入评价内容，占比71.1%；541家公司披露将“内部监督”纳入评价内容，占比51.43%，评价内容趋于全面。

在内部控制缺陷认定标准方面，大部分上市公司不仅区分财务报告和非财务报告内部控制缺陷认定标准，还区分定量标准和定性标准，定性标准又区分重大缺陷和重要缺陷披露，内控缺陷评价标准更具备特色，更易于理解，更具有操作性。

3. 内部控制缺陷整改的积极性能较高。存在内部控制缺陷的部分上市公司不仅披露内部控制缺陷的具体类型和内容，还披露缺陷整改的具体措施，以及整改实施情况和进一步的整改计划。2013年，共有807家上市公司披露了内部控制缺陷整改情况。在纳入实施范围并披露内部控制缺陷整改情况，披露内部控制缺陷的大多数上市公司能够采取有效措施对发现的内部控制缺陷予以整改。

4. 内部控制审计的监督作用更加有效，内部控制审计报告的披露数量和质量稳步提升

内部控制审计是贯彻实施企业内部控制规范体系的重要制度安排，同时也改变了我国会计师事务所业务结构单一的局面，为注册会计师行业做强做大提供了新的业务增长点。近年来，有关会计师事务所组建专业团队，强化内部控制专业培训，科学制订审计计划，将内部控制与财务报表审计有效整合，严格落实内部控制有效性测试，如发布审计意见，提升了内部控制审计的质量，内部控制审计的监督作用更加有效。

1. 披露内部控制审计报告的上市公司数量逐年上升。2008年至2013年，聘请会计师事务所对内部控制有效性进行审计并出具审计报告的上市公司数量从316家增加至1802家，出具报告比例也从20%增加至72%，披露绝对数以及比例均呈较快上升的趋势。

2. 审计师规范执业，内部控制审计的监督效能提升。越来越多的注册会计师在内部控制审计过程中，勤勉尽责，规范执业，努力发现上市公司存在的财务报告内部控制缺陷，充分关注、披露非财务报告内部控制缺陷，并提出针对性的改进建议。2013年，在披露内部控制审计意见的1812家公司中，标准无保留意见为1753家，占比96.74%，非标准意见为59家，其中47家为纳入实施范围的上市公司。

二、企业内部控制规范体系实施以来取得的效果

总体来看，企业内部控制规范体系自发布实施以来，实施范围不断扩大，实施效果逐年显现，有效提升了企业的经营管理水平及风险防范和应对能力，有力保护了投资者权益和公众利益。

(一) 政府监管部门联合行动，积极推动我国上市公司和中央企业贯彻落实企业内部控制规范体系

近年来，财政部、证监会等部门精心组织、周密安排，密切跟踪内部控制规范实施过程中反映出来的各

种突出问题，采取多种措施积极推动我国上市公司和国有大中型企业施行企业内部控制规范体系。

一是按照“总结经验、稳步推进”的原则，在2011年首先选择内控体系较为健全的境内外同时上市公司开展试点的基础上，针对我国上市公司内控水平存在较大差异的实际情况，财政部会同证监会制定了主板上市公司分类分批实施方案，确保内控规范实施落到实处、取得实效。二是财政部联合国资委推动中央企业加快构建内部控制体系，要求全部中央企业用两年的时间，按照《企业内部控制基本规范》及其配套指引的要求，建立起规范、完善的企业内控体系，组织开展内部控制年度自我评价与审计工作。三是密切跟踪上市公司实施和试点情况，财政部会同证监会等有关部门对实施中的普遍性问题进行了分析研究，先后发布两项企业内部控制规范体系实施中相关问题解答，就企业内部控制规范实施的共性问题提出了具体的指导意见。四是针对近两年来有些上市公司在执行企业内部控制规范体系过程中存在的内控评价报告内容与格式不统一、内控缺陷标准和缺陷认定不恰当、评价结论不客观等问题，证监会、财政部联合制定发布了《公开发行证券的公司信息披露编报规则第21号——年度内部控制评价报告的一般规定》(以下简称“21号文”)，进一步规范上市公司年度内控评价报告格式和内容，提高内部控制信息披露质量。五是为宣传贯彻企业内部控制规范体系，普及内部控制相关知识，财政部、证监会、国资委、中注协、中国会计准则委员会联合举办了企业内部控制知识竞赛。全国共有210万人参加了竞赛，在全社会掀起参加内控竞赛、学习内控知识的高潮，有力地促进了企业内部控制规范体系的贯彻实施。

在披露内部控制缺陷的272家上市公司中，65家披露了内部控制缺陷的具体内容，共披露内部控制缺陷162个，其中控制活动缺陷112个，内部环境缺陷18个，信息与沟通缺陷13个，风险评估缺陷11个，内

部监督缺陷8个。缺陷数量由多到少排列分别是：控制活动的授权审批控制缺陷(32个)、会计系统控制缺陷(32个)、财产保护控制缺陷(18个)、运行分析控制缺陷(15个)，风险评估缺陷(11个)和信息与沟通缺陷(11个)。

(二) 实施企业对内部控制的重视程度日渐增强，逐步建立健全了符合企业实际的内部控制体系

企业内部控制规范体系发布以来，我国上市公司和有大中型企业高度重视，精心组织，严格实施，努力探索并建立健全具有中国特色、符合企业实际的内部控制体系。

一是加强组织领导，发挥主导作用。企业内部控制规范体系明确提出企业董事长、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。

二是加强组织领导，强化责任意识。成立或指定专门工作机构，有力推动了企业内部控制评价工作流程，健全内部控制制度。

三是梳理业务流程，提升风险管理能力。企业内部控制规范体系以原则为导向，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。

四是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

五是健全风险评估机制，提升风险应对能力。各实施企业围绕企业战略目标，全面辨识各类风险，根据风险发生的可能性和影响程度评估风险等级，针对重大风险制定应对策略及改进措施，并强化全体员工的风险意识，培育良好的风险管理文化。

六是优化信息系统，提高内部控制效率效果。

七是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

八是健全内部控制制度，提升风险管理能力。

九是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

十是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

十一是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

十二是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

十三是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

十四是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

十五是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

十六是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

十七是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

十八是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

十九是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

二十是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

二十一是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

二十二是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

二十三是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

二十四是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

二十五是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

二十六是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

二十七是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

二十八是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

二十九是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

三十是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

三十一是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

三十二是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

三十三是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

三十四是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

三十五是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

三十六是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

三十七是建立健全适合企业实际的内部控制制度。

三十八是建立健全适合企业实际的内部控制制度。