

## 上市公司内部控制监管立法的 反思与完善

张文瑾\*

**摘要:**目前,上市公司内部控制规范存在法律地位不清和实施障碍凸显的问题。内部控制规范法律地位不清,一方面体现在强制性与任意性界限不明,另一方面体现在内部控制定义和内容角度与其他规范的区分不彻底。内部控制规范内容实施障碍凸显体现在部分条文规定内容可操作性不强、监管职责规制不清以及未能充分发挥内部审计措施的关键作用。对此,建议提升上市公司内部控制监管法律层级,完善内部控制规范中的监管内容,阻断监管立法中的其他障碍。

**关键词:**上市公司 内部控制 内部审计 金融法 立法完善

证监会在近年关于内部控制的监管行为大概可以分为几类:第一,主要依据《证券公司投资银行类业务内部控制指引》对证券公司内部控制的监管,如证监会发布的一些警示函指出,“我会发现五矿证券有限公司存在内部制衡机制独立性不足,部分项目的

---

\* 南京师范大学法学院博士研究生。

质控审核人员与内核委员重合”〔1〕,“我会发现浙商证券股份有限公司存在质控现场核查不到位;内控流程不规范、内控意见跟踪落实不到位”〔2〕等。第二,因为会计师事务所审计工作中没有恰当识别公司内部控制缺陷对会计师事务所和会计师进行的监管,如针对辅仁药业集团制药股份有限公司2020年度财务报表审计事件的处罚〔3〕、金正大生态工程集团股份有限公司2015年至2017年年度报告审计事件的处罚〔4〕等。第三,对上市公司因财务问题引发的内部控制缺陷对公司本身和主要管理人进行的监管。如证监会在针对陕西航天动力高科技股份有限公司的调查案件中提到“公司存在存货管理、供应商资质审核、客户信用审核不到位等多项内部控制重大缺陷”〔5〕等。可见证监会对证券公司、会计师事务所和上市公司三者都进行了内部控制监管,此类监管为内部控制制度的落实提供保障。据证券时报记者统计,在被证监会处罚的上市公司中,有高达八成的企业在被罚前五年时间里,审计机构未对其内部控制出具过非标意见。〔6〕尽管如此,实践中依然存在一些问题亟待解决。

## 一、问题的提出

从上海证券交易所公开资料选取部分公司的信息披露报告内容看出,上市公司对《企业内部控制基本规范》〔7〕(以下简称《内控规范》)的

---

〔1〕《关于对郑宇、马明涛采取出具警示函措施的决定》,载中国证券监督管理委员会官网,<http://www.csrc.gov.cn/csrc/c106065/c7547827/content.shtml>,2025年10月8日访问。

〔2〕《关于对程景东、戴翔采取出具警示函措施的决定》,载中国证券监督管理委员会官网,<http://www.csrc.gov.cn/csrc/c106065/c7547824/content.shtml>,2025年10月8日访问。

〔3〕中国证券监督管理委员会:行政处罚决定书〔2025〕33号,2025年2月17日。

〔4〕中国证券监督管理委员会:行政处罚决定书〔2024〕94号,2024年9月2日。

〔5〕中国证券监督管理委员会:行政处罚决定书〔2024〕26号,2024年3月6日。

〔6〕《监管部门重拳打击财务造假,审计机构却在“装聋作哑”?》,载证券时报e公司网,[https://t.10jqka.com.cn/pid\\_435743080.shtml](https://t.10jqka.com.cn/pid_435743080.shtml),2025年10月8日访问。

〔7〕《企业内部控制基本规范》由财政部会同证监会、审计署、原银监会、原保监会制定自2009年7月1日起施行,目前是關於公司内部控制最为全面和系统的一部规定。

实施状况不佳,表现为:第一,在证监会有关规定<sup>[8]</sup>进一步强调上市公司强制披露内部控制信息情况下,很多上市公司披露的内部控制制度仍然不符合《内控规范》要求,内容过于笼统和简单;第二,《内控规范》提出的公司对自身内部控制情况进行内部审计等规则缺少配套监管措施,导致目前上市公司的内部审计在很大程度上被公司定期出具内部控制评价报告所替代。如国新文化(600636)2024年截至11月10日共发布93份披露文件,<sup>[9]</sup>只有中兴华会计师事务所出具的2023年内部控制审计报告(属于外部审计范围)、2023年度内部控制评价报告、2023年度董事会审计与风险管理委员会履职情况报告,没有内部审计的其他有关信息;第三,到底哪些上市公司需要强制披露内部控制评价报告不确定,根据证监会制定要求<sup>[10]</sup>只有部分公司披露《内控规范》中规定的内部控制评价报告,进一步加剧了内部审计的落空。

以上问题的关键是上市内部控制活动尚未完成从管理学向法学的全面发展,导致上市公司内部控制规范的法律地位模糊和规范内容不清。目前立法对于上市公司内部控制监管权到底该怎么有效实施?除了证监会外还有哪些相关监管机构可参与监管以及如何监管等问题并不清晰。而切实完善内部控制立法中的不足之处对上市公司内部控制监管的实施,提高上市公司治理水平和治理能力现代化都有长远的意义。因此,需加快对上市公司内部控制监管问题的研究,为进一步建立我国金融监管法律体系中金融监管的范围、方式和理念等内容带来助益。

## 二、我国上市公司内部控制的现有法律基础

### (一)《内控规范》主要规制范围

《内控规范》是第一部以内部控制为中心制定的规范性文件。《内

---

[8] 财政部、中国证监会2023年12月8日联合发文财会〔2023〕30号《关于强化上市公司及拟上市企业内部控制建设 推进内部控制评价和审计的通知》。

[9] 相关披露文件参见上海证券交易所网站, <https://www.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/>, 2025年10月8日访问。

[10] 如《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第2号——年度报告的内容与格式》第40条;《公开募集证券投资基金管理人监督管理办法》第63条等。

《内控规范》指出境内设立的大中型企业要建立内部控制制度并组织实施,本文认为大中型企业与小微企业相对,大部分上市公司符合大中型企业的要求。《内控规范》同时提出内部控制应包含内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督五类要素。在监管层面,《内控规范》规定国务院有关部门就其实施进行监督检查。在公司内部控制实施的外部评价方面,设定由会计师事务所进行评价,并出具审计报告。

《内控规范》第二章至第六章分别就内部控制的五大要素进行了规范和要求。在内部环境部分,首先,公司要以分工和制衡为原则对内部的治理结构和议事规则给予规范,同时指定董事会负责内部控制的完善和实施,并要求有特定机构履行相关工作。在内部控制工作履行中,要保障内部控制人员和工作的相对独立性、编制手册供其他部门参照学习等;其次,公司对自身内部控制要进行内部评价,相关工作《内控规范》直接规定由董事会下设的审计委员会来进行;最后,公司应从人员、文化和法治等角度全面优化公司内部环境。

在风险评估部分,首先,公司需要识别风险,利用科学方法对识别的风险进行分析和排序,并设定整体和业务层风险承受能力界限;其次,《内控规范》制定了公司内部和外部可能存在风险的提示条款;最后,要基于以上内容制定风险应对策略,还给出了风险规避、风险降低、风险分担和风险承受五大风险应对策略的提示。

控制活动部分依然围绕风险展开,区别上一章对客观风险评估和策略性应对,侧重从源头控制和杜绝不必要风险的方法规范。主要包括: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、运营分析控制和绩效考评控制。同时强调建立重大风险预警和处理机制。

在信息与沟通部分,首先,公司具有对内部信息和外部信息收集、筛选、核对、整合的责任,以及对信息系统开发与维护责任;其次,公司具有积极进行信息内部传递和外部共享的责任;最后,强调公司要建立反舞弊机制以及举报投诉制度和举报人保护制度。

在内部监督部分,首先,细化内部监督的主要工作并划分日常监督与专项监督两个部分;其次,《内控规范》提出建立内部控制缺陷的认定标准和处理办法;最后,提出要定期进行内部控制有效性评价,与第二章

内部环境部分的要求相呼应。

其后五部门又发布了《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》等多份文件,组成了围绕《内控规范》的配套指引系列。2012年五部门再次发布《关于印发企业内部控制规范体系实施中相关问题解释第1号的通知》(以下简称《第1号的通知》),附件中包含内部控制评价报告格式。

## (二) 与《公司法》中公司治理的契合

首先,经过第四次修正后的《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)吸收了《内控规范》中的第13条在董事会下设置审计委员会的规定。只是在《公司法》中,无论对于有限责任公司还是股份有限公司采用的均是“可以”设置而不是“应当”设置,且《公司法》将审计委员会等同于监事会的职能,强调设置审计委员会将不再另设监事会或监事。其次,《内控规范》中的第12条指出董事会负责内部控制的建立健全和有效实施,在《公司法》中第67条和第120条都提到公司董事会设置有公司内部管理机构和制定基本管理制度的职责。《公司法》和《内控规范》进一步在内部控制的核心管理部门上达成共识。最后,《内控规范》五大要素之首内部环境部分即是建立规范的公司治理结构和议事规则,明确决策、执行、监督等方面的职责权限,这和《公司法》的立法意旨存在重合。《公司法》第177条对国家出资公司的规范中,还专门提到了风险控制和内部监督,这与《内控规范》中的风险评估、控制活动与内部监督这三大要素也高度相似。

《公司法》和《内控规范》在对公司活动指引和规范上具有很多相通之处,两者具有天然的关联性,但《公司法》依然无法取代《内控规范》,《内控规范》中的规定自成体系,具有自身特点和价值。

## (三) 与会计和审计相关规定的联系

内部控制的规定与会计和审计规范联系密切。早在1996年我国注册会计师协会发布了《独立审计具体准则第9号——内部控制与审计风险》对外部审计中内部控制作出了规定。经过第三次修正的《中华人民共和国会计法》(以下简称《会计法》)提到各单位应建立健全内部会计监督制度,并纳入本单位内部控制制度,其中包括会计资料定期内部审计的方法和流程。同时,在第40条第九项规定未建立或拒绝实施内部

会计监督制度单位,由县级以上财政部门责令限期改正,给予警告、通报批评,对单位可以并处二十万元以下的罚款。关于外部审计,《会计法》虽未规定哪些单位须经注册会计师外部审计,但明确了财政部门对会计师事务所出具报告的程序和内容具有监管权。而会计师事务所对上市公司内部控制进行审计可依据《内控规范》中的具体规定,该内部控制审计报告是否合法出具属于财政部门对会计师事务所监管的范围。

国务院令 第 287 号《企业财务会计报告条例》(以下简称《报告条例》)中未直接出现内部控制的字眼,但具有多处内部审议和外部审计的规定。其中第 35 条提出特定公司要公布并说明内部审计中发现的问题和注册会计师审计的情况。这与《内控规范》第二章第 15 条和第六章内部监督部分第 44 条规定内部审计机构对公司内部控制实施工作进行内部审计,以及第一章总则第 10 条指出外部审计机构要针对公司内部控制工作有效性进行审计的要求相吻合,只是在适用的公司范围上《报告条例》范围更小。另外,《报告条例》第 39 条规定了县级以上人民政府财政部门的监管权和公司违法责任。

#### (四) 在证券类规范信息披露规定中的使用

《中华人民共和国证券法》(以下简称《证券法》)第 79 条规定上市公司应当按照证监会和交易所的规定内容和格式编制定期报告,同时也在第 80 条关于临时报告的规定中也是以“证监会规定的其他条款”作为兜底条款。因此,证监会在信息披露中具有较强的规制权限。查看证监会公告和发布令,其中条文多次涉及内部控制。仅《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则》(以下简称《准则》)系列文件中就有 28 份文件包含规范内部控制信息披露事项的条文。<sup>[11]</sup> 其中除《准则》第 2 号关于年度报告披露规则外,其他《准则》还包括了在招股说明书、并购重组、发行优先股、科创板和北交所相关证券活动等领域的披露规范。《准则》第 2 号关于年度报告披露规则是为规范上市公司年度报告的编制及信息披露行为,这是一个常规性和经常性的披露行为,这份文件更具有

[11] 分别是《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则》第 1、2、16、23、26、28、29、32、34、37、40、41、42、45、46、47、48、49、50、51、52、53、54、55、56、57、58、59 号,共 28 份文件。

普适性。其第 38 条指出,公司应当披露报告期内的内部控制制度建设及实施情况;第 40 条指出按其他规定被要求披露内部控制自我评价报告和对内部控制审计报告的公司披露义务,内部控制自我评价报告格式依照《第 1 号的通知》的规定。这正是前文提到《内控规范》实施状况不佳的第三点表现的印证。《准则》第 2 号第 38 条和第 40 条对《内控规范》实施和监管给予考虑,但依然有宽松于《内控规范》标准的倾向。另外,证监会发布了《上市公司信息披露管理办法》(以下简称《管理办法》),但该办法对内部控制只在第 31 条第八项关于信息披露事务管理制度所包含的内容中提及,主要是强调财务管理和会计核算中的内部控制内容。证监会公告〔2018〕6 号《证券公司投资银行类业务内部控制指引》(以下简称《投行类内控指引》)还就证券公司建立健全投资银行类业务内部控制提出要求,对证券公司涉及投行类业务的内控信息披露要内核流程进行公司层面的审核。这对已经上市的证券公司同样适用。同时,《证券法》第 85 条明确了出具虚假定期报告、临时报告等文件相关法律责任的规定,该条款对上市公司披露的各类有关内部控制的文件产生很强的约束力。

值得注意的是,无论是通过《证券法》指向的《准则》,还是证监会发布的《管理办法》《投行类内控指引》等,证券类规范对于年度报告中内部控制的披露作出了肯定,但其中对“内部控制”的含义未做说明。由于财政部会同证监会、审计署、原银监会、原保监会制定《内控规范》早于以上有关上市公司信息披露的证券类规范,同时《内控规范》是证监会共同参与制定的法规性文件,可以认为证监会在其他文件中提到的内部控制属于《内控规范》所规定的内容。

### 三、上市公司内部控制规范的法律地位不清

虽然内部控制的字眼广泛地出现在各类法规中,但是依然存在上市公司内部控制规范法律地位不清的问题。不论是从内部控制规范本身出发还是从其他规范性文件的规定出发,都能发现这一问题。

#### (一) 强制性与任意性界限不明

《内控规范》第 9 条中提到:“国务院有关部门可以根据法律法规、本

规范及其配套办法,明确贯彻实施本规范的具体要求,对公司建立与实施内部控制的情况进行监督检查。”《内控规范》的效力被付诸其他配套的法律法规,这很容易让人将《内控规范》理解为一份旨在指导公司规范内部控制行为的任意性规范。而目前我国新修订《公司法》颁布,其中第 137 条规定了上市公司董事会中审计委员会的职权,最后一项为“国务院证券监督管理机构规定的其他事项”。这代表我国证监会参与制定的《内控规范》(第 13 条指出审计委员会负责审查企业内部控制)也应该具有强制性。我国《公司法》作为强制性和任意性规范的集合体,一直在努力平衡公共利益和私人利益,新修订《公司法》已经为内部控制强制实施做好了制度衔接,《内控规范》应该给予回应。究其增强法律效力的正当性,可从价值位阶的角度来看。限缩到上市公司这一规制范围,《内控规范》的强制实施是对公共秩序价值位阶的优先肯定,而优先考虑公共秩序价值位阶而非意思自治价值位阶符合上市公司深度探入公共领域进行发展的特点。

我国的法律系统对内部控制较为重视,基于《内控规范》的重要作用,势必引发对《内控规范》本身的效力性条款缺失问题的思考。如果仅为满足新修订《公司法》第 137 条要求由证监会在其他规定中确认审计委员会的职权包含内部控制,会导致如何进行内部控制的操作混乱不清,使内部控制职能虚设。同时,1987 年,由美国注册会计师协会、美国会计协会、财务经理人协会、内部审计师协会、管理会计师协会联合创建的反虚假财务报告委员会成立了发起人委员会(COSO)。1992 年 9 月,COSO 发布了《内部控制—整合框架》。我国《内控规范》在结合国情的情况下,借鉴了 COSO《内部控制—整合框架》的内容,融合现代管理中的经验和方法,这是法治化水平在不断提升和进步的表现。所以要强化《内控规范》的强制性规范效力,将规范中的内容落到实处。

## (二) 与其他规范的区分不彻底

### 1. 存在定义的混同

有学者指出,从 1900 年开始,会计学就开始关注内部控制问题,特别是与审计活动相关的内部控制内容。<sup>[12]</sup> 美国 2002 年颁布的《萨班

---

[12] Lee & T.A. *The historical development of internal control from the earliest times to the end of the end of the seventeenth century*, Journal of Accounting Resraech, Vol.9, 1971.

斯-奥克斯利法案》(Sarbanes-Oxley Act of 2002)第404条规定公众公司必须在财务报告中包含管理层对财务报告内部控制的报告,同时还要求注册会计师进行审计并出具报告。此后全球范围内掀起了一轮加强上市公司财务报告内部控制的浪潮。<sup>[13]</sup>再结合上文我国会计和审计有关规定,都展现出与上市公司内部控制的高度关联性。内部控制的思想深受会计和审计工作的影响,目前在会计和审计领域的应用也最为普遍,这导致部分规范对内部控制的认识不清。这种联系在一定程度上取代内部控制的独立地位,主要体现在:很多规范对内部控制有关问题作出规定,内部控制问题独立边界没有得到确认;借助内部控制旨在达到其他立法目标的一类适用性规定中,仅提及加强内部控制建设等空泛的内容,没有直接指向《内控规范》。

事实上,内部控制应视为一个独立于会计和审计的监管目标,而非为了达成会计或审计目标的一项监管手段。内部控制学作为一门独立的学科由来已久,围绕公司内部全员、全面和全程控制展开研究。它的范围大于会计学,因此既是财会专业也是经济管理专业的常设课程。内部控制的定义是独立而具体的。这在《会计法》中实际是得到肯定,其强调将各单位的内部会计制度纳入内部控制制度,明确内部控制与会计制度的区别。但是未完全肯定内部控制监管权独立地位的规范也依然存在。还有一些未置可否的规定,如上文《管理办法》作为上市公司信息披露的核心文件仅要求对财务管理和会计核算中的内部控制进行披露,这到底是在深入研究后对内部控制监管权的取舍还是惯性使然将内部控制视为会计或审计工作履行的手段,不得而知。

与此同时,即便与会计、审计规范都有千丝万缕的联系。但最终对内部控制的定义并没有落在几类法律法规之中,而是由财政部会同证监会、审计署、原银监会、原保监会制定《内控规范》承担起来。可见,《内控规范》在内部控制问题上的关键地位。部分规范将内部控制和其他定义进行混同,试图将内部控制视为会计和审计工作的组成部分的错误认识需要纠偏。

---

[13] 方红星等:《内部控制信息披露影响因素与经济后果》,东北财经大学出版社2012年版,第3页。

## 2. 忽视内部控制内容的独立性

除定义外,从内部控制内容来看,其具有自身独立性。《内控规范》中内部控制主要内容围绕内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督五要素展开。但众多适用内部控制概念的规范存在忽视这五类内容的情况。如2005年3月证监会发布公告《上市公司章程指引》第160条将风险管理和内部控制并列作为公司内部审计机构监督事项,存在将内部控制内容同其本身并列的情况,在某种程度上拆解了内部控制完整的内容。<sup>[14]</sup>

当然,这一问题具有一定的历史原因。在21世纪初,风险管理、内部控制及合规监管概念在我国各类规范性文件中陆续出现。2006年6月,国务院国资委出台《中央企业全面风险管理指引》,提出了五种风险类型,包括战略风险、财务风险、市场风险、运营风险、法律风险。此后不久《内控规范》颁布。之后,于2012年5月,国务院国资委与财政部联合发布《关于加快构建中央企业内部控制体系有关事项的通知》,该规定肯定了《内控规范》和相关指引的内容独立性,也为中央企业的全面发展指引新方向。紧接着,2015年8月,中共中央、国务院发表《中共中央国务院关于深化国有企业改革指导意见》;2018年12月,国家发展改革委等七部门出台《企业境外经营合规管理指引》;2019年10月,国务院国资委发布《中央企业合规管理指引》,并基于“国企改革三年行动方案统一部署”计划,依次发布一系列与内部控制有关的通知<sup>[15]</sup>。这样的发展历程无疑使内部控制内容的独立性难以在整个社会中被较好区分。但内部控制的定义和内容经《内控规范》确立后一直没有改变,它的独立性应该得到重视。

内部控制的应用不仅局限在企业中,社会中的其他机构也广泛应用,其中如财政部和教育部在2024年11月发布的《关于进一步加强高等学校内部控制建设的指导意见》从内部控制五要素的角度进行规范,

---

[14] 根据后文分析,仅中央企业才有关于风险管理方面的要求,其他上市公司都受《内控规范》中的风险评估和控制活动内容规范。风险评估和风险管理又易被混淆。

[15] 包括《关于做好2020年中央企业内部控制体系建设与监督工作有关事项的通知》《关于做好2021年中央企业内部控制体系建设与监督工作有关事项的通知》《关于做好2022年中央企业内部控制体系建设与监督工作有关事项的通知》。

较好地反映出对内部控制内容独立性的认识。相较在上市公司其他有关事项中对内部控制内容独立性的认识还要不断加强。

#### 四、上市公司内部控制规范内容实施障碍凸显

##### (一) 部分条文规定内容可操作性不强

为了推动《内控规范》的实施,在其颁布后还出台了关于应用、评价和审计共3份配套指引。但有些规定在可操作性上还有待改进。

##### 1. 上市公司执行层面

内部控制的方法被归纳为控制法、控制评价法和内部控制信息披露法。<sup>[16]</sup>控制法为内部控制活动该如何展开提供指导;控制评价法是对内部控制工作履行质量的审核方法,主要采用审计手段;内部控制信息披露法是对内部控制工作履行的社会监督方法。这三种方法共同作用于内部控制活动之中,不是非此即彼的关系。经过学者们的长期研究,由COSO总结出的《内部控制—整合框架》整合了公认和有效的控制法和控制评价法的内容,同我国《内控规范》中的五要素基本一致。内部控制信息披露法在内部控制监管中也被充分应用。

对内部控制的立法是一个相对复杂的过程,需要内部控制领域和立法领域专家的协同努力。当前以《内控规范》为代表的规范中对内部控制活动该如何实施的规定不够清晰,偏重对管理领域内部控制内容的描述,缺少法律层面的可操作性。如《内控规范》第24条从可操作性的角度可更清晰提出立法要求哪些企业设立风险分析岗位或团队、工作人员就职门槛等;《内控规范》第24条更像是风险规避、风险降低、风险分担和风险承受的概念介绍,依据该条文也较难直接执行;《内控规范》第29条可以更加细致地指出企业应在哪些必要岗位进行职务的分离,仅涉及管理理论中不相容职务控制概念还不足够。虽然对于内部控制本身该怎么进行规范出台了《企业内部控制应用指引》,但还是没有全面地解决可操作性的问题。而类似《投行类内控指引》对专门领域的内部

[16] 郑石桥:《内部控制实证研究》,经济科学出版社2006年版,第16~25页。

控制进行规范时,也应在顾全特殊性的情况下重视与《内控规范》的普遍联系。同时,《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》应是在达到切实建立内部控制制度本身这个先决条件后再进行的监督活动,在制度建立阶段帮助有限。

综上,《内控规范》的现有规定造成上市公司在内部控制工作执行中任意性较大。有关指引性文件也存在改进空间。监管机构在近年来又对《内控规范》的重视程度在不断加强,譬如《关于强化上市公司及拟上市企业内部控制建设 推进内部控制评价和审计的通知》就强调了各上市公司应严格按照其内容执行。最终导致上市公司没有可操作性参考文本、执行难度大,又畏于监管,无所适从。

## 2. 证监会监管层面

经过立法规定,监管从应然角度应依法保障控制法、控制评价法和内部控制信息披露法的有效应用。但三种指导内部控制活动开展的具体方法落在立法条文上还存在不完善之处,导致目前监管力度难以和立法意旨相统一。最关键的就是内部控制法不能很好地得到落实,即内部控制制度披露格式该怎么确定的问题。控制法是针对内部控制活动本身而言的方法,和其他两种监督方法相比更具重要性和主动性,关乎上市公司能否建立起一套良好的内部控制制度。有学者也提到,如何科学设计内部控制系统,是内部控制有效发挥作用的基础和前提。<sup>[17]</sup>我国立法已经有意识从立法的角度推动企业尤其是上市公司在内部控制上的发展,就应该敢于细化内部控制建立的方式方法。法律虽具有滞后性,但并不代表其不可具有引领作用,两者要分开来看。党的二十届三中全会对进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出重大部署。我们要认识到改革和法治有着内在的必然联系,有着深刻的辩证关系、逻辑联系,相辅相成、相伴而生。<sup>[18]</sup>所以,对于我国上市公司在内部控制方面监管的底线要求应该在《内控规范》中明确提出。

当然设计内部控制制度时既要遵守科学性、合规性、合理性、成本与

---

[17] 秦荣生:《内部控制与审计》,中信出版社2008年版,第46页。

[18] 《更好发挥法治对改革的引领和推动作用》,载湖南日报网,<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1804895308137407257&wfr=spider&for=pc>,2025年10月8日访问。

效益等基本原则,还要对控制论、系统论和信息论的基本理论和方法加以应用。<sup>[19]</sup> 具体来说,如明确要求上市公司应设立内部控制总体目标和详细目标以及详细目标的分类;建立上市公司自有控制方法并将此方法的应用和优化作为内部审计的审核内容;内部控制制度应包含所建立的部门和制约关系的内容,等等。同时,为了上市公司对未来出台的细化规则的适应,可考虑一方面对拟上市公司注册时进行要求,另一方面对已上市公司给予过渡期。

## (二) 监管职责规制不清

监管职责至少关系到监管权限、监管机构、监管措施,监管权限决定监管职责的范围,监管机构不同时,划分的监管职责有所不同。而实现监管职责的最终依据是监管措施,没有监管措施的保障,监管机关难以履行职责。<sup>[20]</sup> 因此,上市公司内部控制的有关规范在监管权限范围内需要划分不同监管机构的职责及其监管措施。结合出台《内控规范》的部委,可见证监会、财政部、金融监管局、审计署都是重要的公司内部控制监管机构。证监会对上市公司的监管涉及 IPO 上市,是上市公司入口监管的最佳机构。在推动企业内部控制有关规范落地环节中财政部起到了很关键的作用。同时,对于我国公司的设立、变更等还涉及市场监管部门。但对于一个相对新生的监管问题,目前有关立法关于各方监管职责如何分配还不够清晰明确。

### 1. 证监会层面

对于上市公司内部控制监管问题可以看到证监会一直在积极履职,从 2009 年《内控规范》就出台了一系列政策,到目前新修订《公司法》颁布后又更新了《上市公司章程指引》等相关规范。但《内控规范》本身对监管职责规制不清的问题很难通过其他规范弥补。《内控规范》试图通过第 9 条将监管职责笼统地确定为“由国务院其他有关部门明确贯彻实施本规范的具体要求,并对企业建立与实施内部控制的情况进行监督检查”,这在监管职责层面存在的职责泛化,造成谁都可以管、谁都可以不

[19] 同前注[17],第 47 页。

[20] 刘少军:《“金融监督管理法”核心内容的基本构想》,载《贵州大学学报(社会科学版)》2024 年第 4 期。

管、谁都可以负责、谁都不用负责的矛盾处境。最终变成证监会在有余力时再监管的现状。

证监会在上市公司内部控制监管中也由于没有非常明确的职责指引,因此只能尽可能挖掘《内控规范》中可操作的监管措施再结合自身常用性监管措施进行监管探索。实际上,进行立法优化研究会比盲目投入实践探索事半功倍。立法优化研究应结合内部控制的自身特点,发掘内部控制的实质是要求目标公司建立内部控制管理制度,同时为了保障该制度有效运行需要建立内部控制内部审计制度、内部控制自我评价制度以及内部控制外部审计制度,这也明确了上市公司内部控制监管权限。基于此,立法可以结合证监会对上市公司入口监管的优势将新注册上市公司的四项制度建设赋权证监会监管,采用的监管措施以证监会常用的信息披露方式为主,并结合事后问询、处罚等方式。

## 2. 其他监管机构层面

上市公司内部控制监管职责既包括形式性的审查,也包含实质性审查。在实质更重于形式的原则下,证监会单一监管机构可能难以在短时间内达到全面实质性监管的要求。借助会计师事务所这类外部审计机构是一个较好的解决方案。但是我们也不得不反思全球众多公司联合会会计师事务所财务造假的轰动性事件带来的问题。一方面,权力寻租在营利性机构中出现的概率更高;另一方面,在公司刻意隐瞒等情况下也容易产生会计师事务所被处罚的高风险,可能带来会计师事务所的行业发展乱象,如针对部分上市公司争相低价竞争,对部分公司又开出天价审计费用等。综上,由会计师事务所承担实质性监管的重担难以为继。

对此,上市公司内部控制实质性监管职责还需要财政部门、市场监管部门等监管机构一并参与承担。针对构建财政部门主责监督的财会监督体系在中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步加强财会监督工作的意见》中已经提到。同时,上述文件也提到了加强单位内部控制体系建设。可见财政部门对上市公司内部控制的监管是未来制度重点的发展方向。另外,市场监管部门和公司监管也有着密切联系,在对上市公司内部控制进行实质性监管的过程中,如有必要可以考虑由市场监管部门分担部分监管职责,最大化地平衡好各方监管机构的监管压力,也更有利于保障实质性监管质量。

### (三) 未能充分发挥内部审计措施的关键作用

内部审计是一种重要的内部控制机制,<sup>[21]</sup>但是在监管实践中对内部审计的关注度并不高。外部会计师事务所审计中也具有对上市公司内部审计进行审核的流程,绝大多数情况下审计师花费在年报审计的精力会超越内部审计。内部审计实则也具有一套专业的审计方法,最新规则是2025年1月起正式生效的国际内部审计师协会(IIA)新修订《全球内部审计准则》。为了配套这一规则的应用还专门设置了国际注册内部审计师(CIA),在全球范围内为有关工作人员提供学习和认证的机会。虽然《全球内部审计准则》在大多数国家没有法律效力,只是参考适用的协会规定,但是其具有科学性和系统性,为内部控制中的内部审计工作提供方法论支持,也反映出内部审计并不能被外部审计所取代。我国《内控规范》配套的《企业内部控制审计指引》是针对外部审计工作的规范指引,与内部审计没有直接联系。《企业内部控制评价指引》是针对内部控制设计和运行情况进行评价的规范指引,相较《全球内部审计准则》而言较为简单,不能全面地规范内部审计工作,欠缺如对内部审计活动项目计划、信息分析和评价等方面的内容。因此,上市公司依据《企业内部控制评价指引》披露的评价文件不能证明和代替内部审计工作的履行。

我国尚未充分规范上市公司开展内部审计工作和建立监管措施。从总体上来看,公司的管理控制体系内,测试、评估内部控制系统的任务主要由内部审计部门承担,内部审计人员和外部审计人员测试和评估内部控制的目的不同。<sup>[22]</sup>具体来看,《全球内部审计准则》规定内部审计在项目计划阶段包括对控制的逐项进行评审计划外,还要注意控制测试的要求、性质、时间和范围。以及确定用于评价控制设计、测试控制有效性、测试控制效率的程序等;在信息收集、分析和评价阶段包括确定获取信息的适当方法和文件、运用流程图绘制技术和分析性复核技术等;在项目督导和沟通阶段要描述如何在整个项目过程中进行督导、项目负责人在协调工作任务时的责任、项目负责人在复核工作底稿和项目结论时

[21] 同前注[16],第77页。

[22] 同前注[17],第74页。

的责任、项目负责人在评价审计人员绩效时的责任等。我国《企业内部控制审计指引》审计范围宽泛,主要涉及企业内部控制最近发生变化的程度、对内部控制有效性的初步判断、内部控制重大缺陷等;在控制测试方面的指导原则以重要性原则为主,与内部审计测试方法相比更倾向重大和关键问题;同时,经过分类后非财务报告一般和重要缺陷仅告知企业,对企业本身没有强制改进要求,也是催生内部审计监管加速发展的一个原因。外部审计应是内部审计之后的辅助审查流程,加强对上市公司内部审计的监管,也能合理减轻会计师事务所的责任。

当然,2025年3月证监会发布的〔2025〕6号公告《上市公司章程指引》已经开始意识到该问题,其第162条指出:“公司根据内部审计机构出具、审计委员会审议后的评价报告及相关资料,出具年度内部控制评价报告。”但是对于如何监管内部审计还没有明确的措施,现有内部控制评价报告规定<sup>[23]</sup>发布时间较早,格式内容很难反映内部审计工作的质量。如胜科纳米(苏州)股份有限公司2024年度内部控制评价报告中<sup>[24]</sup>只能看出公司重点关注的高风险领域是否存在内部控制缺陷的认定结论,内部控制缺陷标准非常的简略且无法反映出内部审计工作如何进行或是否进行。这样的评价报告更适合作为事后追责的依据,但是对于事前监管的效果不佳。

## 五、上市公司内部控制监管立法强化

### (一) 提升对上市公司内部控制监管法律层级

出现上市公司内部控制规范法律地位不清问题的一个重要原因是目前上市公司内部控制监管法律分散且层级较低,较为核心的规范文件《内控规范》也仅为行政规章的层级,这与上市公司内部控制监管活动

---

[23] 《关于印发公司内部控制规范体系实施中相关问题解释第1号的通知》《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》。

[24] 《胜科纳米(苏州)股份有限公司2024年度内部控制评价报告》,载上海证券交易所官网, [https://www.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2025-05-24/688757\\_20250524\\_KM0W.pdf](https://www.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2025-05-24/688757_20250524_KM0W.pdf), 2025年10月8日访问。

在信息披露、审计等领域频繁出现的实践需要差距过大。从依法监管来看,较低位阶的规范无法满足监管的现实需要,与高位阶法律相较,法律效力差,不利于依法监管。比较典型的如《内控规范》在2009年就已施行,但是直至2024年施行的新修订《公司法》加入关于审计委员会的规定,才使《内控规范》中多次提到的董事会下设审计委员会得到公认。当然如仍然希望按照《内控规范》第13条施行,强制上市公司在董事会下设审计委员会,而非选择性地设置审计委员会或监事会,也需提高该规范的法律层级。同时,前文提到了《内控规范》中涉及价值位阶的先后性,为了保障公共秩序的价值位阶优先性,提高本规章的层级也是必要的。从监管有效性的角度看,如果缺乏体系化的立法,金融监管难免会出现监管主体或监管行为的割裂。同时,可以在更高位阶立法中一并对金融监管法律概念进一步统一和明确。<sup>[25]</sup>

党的二十届三中全会提出制定“金融法”,我国未来金融法发展中应考虑纳入上市公司内部控制的有关问题。一方面,我国未来的金融法相较《证券法》应该是一个包含与被包含的关系,而上市公司和《证券法》具有天然的联系,《证券法》中关于各类机构的规制占到了半壁江山,第四章也涉及到上市公司收购问题。因此,上市公司内部控制活动的规制在《内控规范》的基础上将企业范围限缩至上市公司范围,更应属于金融法对参与金融活动的组织机构规范范围,与《公司法》具有区别。另一方面,不少学者对金融法的价值进行讨论,如有学者认为金融法的价值目标中最重要的是安全、效率和公平。<sup>[26]</sup> 内部控制的思想和安全价值不谋而合,是维护我国未来金融法安全价值的重要制度安排。内部控制从公司发展的角度切入,对各类风险采取事前防范态度。内部控制体系中五大要素环环相扣,先构建内部环境,再命中主要风险,然后围绕风险设定必要控制活动,同时融入现代法发展的信息手段,最后设置监督机制,具有科学性和先进性。加强上市公司内部控制的法治化进程是我国法治现代化发展的必然要求。

[25] 靳文辉:《论金融监管法的体系化建构》,载《法学》2023年第4期。

[26] 邢会强:《市场型金融创新法律监管路径的反思与超越》,载《现代法学》2022年第2期。

## (二) 完善内部控制规范中的监管内容

### 1. 细化具体监管条文

内部控制规范中,关于内部控制制度建设的规则细化最为重要。有研究也提出要确立符合我国需要的内部控制规范体系的核心内容,重建《内控规范》。<sup>[27]</sup>对于内部控制制度本身的建设要明确监管的底线要求,对于倡导性内容可以考虑适用其他方式对企业进行引导,而不再出现于立法中。立法的底线要求可依据《内控规范》中的五要素逐一确定,尤其加强内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通这前四大要素的法治化建设。对于怎么设置法律上的底线要求和管理学上对内部控制的研究密切相关,有学者提出内部控制作为组织实现目标提供系统保障的基本制度,自然而然会得到组织所有成员的高度需求而在实践中予以着力建设。<sup>[28]</sup>这提示了立法需要对实践中公司这个组织的核心目标有所关注。还有学者提出,我国企业内部控制制度存在的一个很大问题是管理层的风险管理意识淡薄。<sup>[29]</sup>深层次原因是立法需要对于风险评估、控制活动两要素进行细化完善。

借鉴这类研究确立好立法的底线要求后,可依据监管意图着手拟定操作性强的条款,并将征求意见稿下发各行业有代表性的上市公司征求意见。

### 2. 采用共治型的多机构联合监管

上市公司内部控制问题涉及监管领域相对零散和多元,完全交由证监会单一监管机构来完成,难度较大。且我国证券市场本身面临的金融风险多样,证监会已压力很大。在当前由证监会依据《证券法》授权开展机构监管的基础上,可以尝试同时对证券市场(本文特指上市公司内部控制)采取其他监管模式。<sup>[30]</sup>因此,有必要考虑采用共治型的多机构联合监管模式进行监管。

---

[27] 宋建波、苏子豪、王德宏:《中国特色内部控制规范体系建设的思考》,载《会计研究》2018年第9期。

[28] 李翔、杨雄胜、陈丽花等:《企业内部控制创新方向及其基本模式研究》,载《会计研究》2017年第12期。

[29] 蔡雪辉:《基于契约视角的企业内部控制问题探析》,载《南京审计大学学报》2017年第1期。

[30] 贺小丽:《我国金融监管法立法目的条款的问题及完善》,载《甘肃社会科学》2016年第5期。

证监会主要是通过信息披露的方式对上市公司内部控制情况进行监管,这对上市公司内部控制活动监管发挥重要作用,但仍然要注意信息披露与《内控规范》不是等价关系。证监会通常对上市公司内部控制信息披露的要求制作形式上的监管,如依照《内控规范》披露上市公司内部控制制度、内审和外审报告文件、有效性评价报告等,其很难全面、细致地对上市公司关于内部控制信息披露文件的实质合法性进行监管。对此,立法可以考虑引入第二个监管部门,即财政部。我国还没有统一的财政监督法,财政部门的监管权限散见于其他法律法规之中,但依然可以看到有关办法明确了财政部门依法对财务会计制度的执行情况实行监督。这与《内控规范》中要求注册会计师对公司内部控制有效性进行审计以及《证券法》中要求上市公司披露注册会计师审计的内控报告相互关联。反映出注册会计师审查报告工作是内部控制信息披露文件实质合法性的保障,且这一报告的规范水平和质量由财政部来监管。因此,财政部是注册会计师依《内控规范》进行外部审计的重要监管力量。财政部门或要求注册会计师抄送相关审计报告,或在交易所披露网站抽样审查等均为适当监管措施。在不引入第三个监管机构情况下,关于上市公司内部控制制度建设文件合法合规、按时履行公司内部审计等方面的监管都可以并入公司内部控制有效性的考核中由会计师事务所一并审计。财政部还应配套出台一份关于公司内部控制有效性审计的规范供会计师事务所审计时适用,不能和《第1号的通知》中的内部控制评价报告格式混用。也要注意避免将按照目前格式披露在交易所的审计报告,如我乐家居<sup>[31]</sup>、信宇人<sup>[32]</sup>等公司的报告样式,直接抄送新监管部门的监管漏洞出现。

### 3. 采用专章明确法律后果

目前《内控规范》缺少明确法律后果的强制性规范所占比例不小。

---

[31] 《南京我乐家居股份有限公司内部控制审计报告》,载上海证券交易所官网, [https://www.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2025-04-19/603326\\_20250419\\_HVOV.pdf](https://www.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2025-04-19/603326_20250419_HVOV.pdf), 2025年10月8日访问。

[32] 《深圳市信宇人科技股份有限公司内部控制审计报告》,载上海证券交易所官网, [https://www.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2025-04-25/688573\\_20250425\\_TM99.pdf](https://www.sse.com.cn/disclosure/listedinfo/announcement/c/new/2025-04-25/688573_20250425_TM99.pdf), 2025年10月8日访问。

《内控规范》的强制性规范功能依赖法律规范中适用条件、行为模式和法律后果的完整性,目前该规范中第9条采用指示条款形式并不清晰、明确。由于《内控规范》要求建立制度较多,更适合将法律后果分散在各个章节,与适用条件和行为模式做集中规定或相对集中规定。但是在面对严苛的公法责任时,法律规范文件中的“法律责任”专章的规范模式更有利于限制行政权力,可以使公法责任保持克制和谦抑的状态。<sup>[33]</sup> 综上,建议采用“法律责任”专章的规范模式立法。同时考虑到《内控规范》主要监管机构为证监会和财政部,主要监管措施包括信息披露和外部审计,相关责任可以参考两种监管措施的标准,保持监管统一性。立法具有明确的法律后果规制意思后,也可以采取将法律后果指示到其他规范的具体条款。

### (三) 阻断监管立法中的其他障碍

《内控规范》的实施问题一直被诟病。这与一些研究表明当前社会中需要一套强有力的《内控规范》实施方案相冲突。<sup>[34]</sup> 通过以上法律层级和监管内容与模式的完善能改进《内控规范》实施中的主要问题。但是,依然要注意结合其他学科和实务中的前沿研究综合优化监管路径。一方面,从学科融合角度,有学者从制度经济学出发提出各个法律法规间的相互衔接和协调,<sup>[35]</sup> 从法学的角度应给予思考和解答。如,《会计法》对内部会计监督的内容要和《内控规范》中的内容相匹配,《内控规范》也可将财务和会计内容指引至《会计法》的具体规定。还有学者基于财会立场认为媒体关注和机构投资者的外部监督有助于公司内部控制质量改善<sup>[36]</sup> 等等研究都有待进行法治化的回应。

另一方面,从数据研究角度,要积极梳理监管机构监管措施的效果,便于及时采取针对性的措施。例如,有研究发现,在沪深交易所针对上

[33] 张强:《商法强制性规范研究》,法律出版社2014年版,第126页。

[34] 缪艳娟:《企业内控规范实施机制的新制度经济学分析》,载《会计研究》2010年第11期。

[35] 缪艳娟、杨雄胜:《欧美内部控制监管实践及对中国的启示:法律视角》,载《江西财经大学学报》2012年第4期。

[36] 梁晓鸣:《外部监督机制对企业内部控制缺陷披露的影响机制》,载《财会通讯》2024年第4期。

上市公司内部控制年报问询函监管中,按内部控制五大要素对问询函内容进行区分,其中对内控质量的影响主要表现在对内部监督、控制活动两要素的问询函语境中,而对风险评估、信息与沟通和内部环境三要素相关的问询函对内控质量的改善作用欠佳。<sup>[37]</sup>类似数据某种程度上有助于社科法学的研究,通过这些数据研究可以帮助立法机构更好地进行立法优化。

## 六、结语

内部控制活动从管理学中兴起,能引入社会法治中是一种进步的表现。我国立法者对上市公司内部控制监管的思考已有十几年时间,但是推动上市公司内部控制活动从管理学向法学的全面发展,还需要不断反思和完善。该领域各国监管态度不同,我们很难直接借鉴外国的经验。同时,中国特色社会主义进入新时代,中国面临的两大任务是实现中国式现代化与建构中国自主的知识体系。管理学和法学学者在有关问题上应该深入联合研究或加强复合型研究者对两方面的内容进行研究,为内部控制监管法治化提供中国方案。

(编辑:陈 邹 高鹏程)

---

[37] 聂萍、潘再珍、肖红英:《问询函监管能改善公司的内部控制质量吗?——来自沪深交易所年报问询的证据》,载《会计研究》2020年第12期。