

E I B U K O N G Z H I X U E

21世纪财务管理系列教材

内部控制学

NEIBU KONGZHI XUE

李连华 主编

〔第二版〕

Neibu Kongzhi Xue

NEIBU KONGZHI XUE

21shiji Caiwuguanli Xilie Jiaocai



厦门大学出版社

XIAMEN UNIVERSITY PRESS

21 世纪财务管理系列教材

内部控制学

[第二版]

李连华 主编

厦门大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

内部控制学/李连华主编. -2 版. -厦门:厦门大学出版社,2007.3(2009.12 重印)
(21 世纪财务管理系列教材)

ISBN 978-7-5615-2704-7

I. 内… II. 李… III. 企业管理:财务管理-高等学校-教材 IV. F275

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 003197 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

厦门市明亮彩印有限公司印刷

(地址:厦门市龙山工业区 邮编:361009)

2009 年 12 月第 2 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

开本:787×960 1/16 印张:27.25

字数:500 千字 印数:10 000~13 000 册

定价:36.00 元

本书如有印装质量问题请寄承印厂调换

第二版前言

实现经营的可持续发展和稳定增长,系古今中外企业管理的永恒主题。理论上,企业能否实现其可持续发展和稳定增长的目标,既与其所处的外部环境因素,如政治文明、法律制度、经济体制等有关,也与企业内部的管理控制是否有效相关联。现实中,若以企业失败之原因而研判,后一因素盖大于前者,因为多数企业的失败或倒闭皆源于其内部管理失控。目前,这方面的事例俯拾皆是,国外有“安然”、“世通”等闻名于世的大公司,国内则有“中航油”、“中国银行开平支行”等国有大中型企业,至于因内部控制失效而倒闭的中小企业更是不一而足。

如何才能实现企业的可持续发展,将企业办成“百年老店”?这是企业界和学术界长期探索、研究的论题,同时也是一个一直充满争议的话题。原因在于影响企业发展的因素确实很多,各种因素之影响方式、影响程度很难精确地加以量定,更何况不同的价值判断标准和理解角度也会导致研究结论迥异。但是,大致在 20 世纪 50 年代,人们对企业失败原因的分析、认识开始逐渐收敛、趋于一致,即企业之失败主要根源于内部管理风险而非外部风险。因此,欲实现企业的持续发展与稳定增长,唯有控制内部风险,别无良途。

在所有管理方法和管理手段中,预防和降低内部风险的利器是内部控制。如果说在 20 世纪人们对此尚有存疑的话,那么在人类社会迈入 21 世纪的今天,其已成为定论。21 世纪初,美国 COSO 委员会发布《企业风险管理——整合框架》,将内部控制置于风险管理的平台上进行研究和阐述,即是这种思想潮流之集大成。然而,当前我国推行内部控制所遇一大障碍是缺乏善本可资教育界和业界加以使用与借鉴。书市中虽然冠以内部控制者之书籍众多,但是,其多属于应用指南、使用手册之类,缺乏可供在校学生研习的教程。本书之写作目的,即源于要弥补这种短缺,寄希望于通过此书的出版,能够为在校学生提供一本融理论于实践、于实践中见理论的内部控制论著。

本书之构思与布局,以我国颁布的企业内部控制规范体系为准。主要论述内部控制之原理、实施内部控制之策略,其中尤以财务控制为重点,内部管理控制则鲜有涉及。

本书特点可大体概括为三：其一，理论与实务并重。理论原应以实务为依据，实务则有赖于理论的支持与开发。书中所述各控制专题，既阐释其控制的基本要义和原理，也介绍现实管理中需要掌握的应用方法、技巧和注意事项。理论与实务融为一体，一贯而终。其二，内容系统而全面。既阐述内部控制的理论渊源、理论体系，又分项介绍各重要经济事项的控制程序、控制方法；既论述如何对经济事项进行控制，又介绍如何对内部控制信息进行披露。控制事项涵盖齐全，控制与披露兼而顾之。其三，体例新颖。本书既非采用学术著作的专题论述方式，也未采用目前内部控制书籍比较盛行的使用手册式的编写方式，而是以重要经济事项的控制为章序，每章内容按照岗位分工、控制要点、监督与检查等逐一展开，同时每章末尾附以案例分析和思考题，以便于读者研习和应用。其既可作为会计、审计和经济管理专业学生之教材，亦可用作实务工作者之梯航。

本书系集体之作，由多位作者共同写作而成。具体分工是：李连华教授负责拟订写作大纲，对书稿进行总纂，同时负责撰写第一章、第二章和第十三章。其他各章作者分别是：第三章、第四章，方时雄副教授；第五章、第六章，张蕾副教授；第七章、第八章，杨忠智副教授；第九章、第十章，符大海博士；第十一章，赵惠芳副教授；第十二章，聂海涛硕士；第十四章，项代有硕士；第十五章，葛永华硕士。

本书自 2006 年出版后，我国内部控制管理和内部控制规范的制订工作又有了新变化。2008 年 6 月，财政部联合国资委等五个部门共同发布了《企业内部控制基本规范》，另外的三个指引即《企业内部控制应用指引》、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制鉴证指引》也在征求意见之中。为了反映这些变化，本书在保持原有框架的基础上作了一些修订，以便和新的内部控制规范的基本精神保持一致。

在本书写作过程中，各章作者均参考了大量他人的研究成果，或著作或论文。其中，文献作者、年限和出版物等确切者已列于脚注或书后参考文献之中；唯有上述要素不全或仅凭记忆的部分，因无法详细查证其出处，故不能列出，向这些作者同样致以谢忱。

李连华

2009 年 8 月 23 日于杭州香榭园

目 录

第二版前言

第一章 内部控制的产生与发展	(1)
第一节 内部控制的产生	(1)
第二节 内部控制的发展	(15)
第三节 内部控制的学科属性	(23)
案例分析	(31)
思考题	(32)
第二章 内部控制的目标、原则与方法	(33)
第一节 内部控制的目标	(33)
第二节 内部控制的原则	(36)
第三节 内部控制的方法	(40)
第四节 内部控制制度的设计	(56)
案例分析	(62)
思考题	(64)
第三章 资金控制	(65)
第一节 资金内部控制概述	(65)
第二节 岗位分工及授权批准	(67)
第三节 现金与银行存款的内部控制	(75)
第四节 票据与印章的管理	(86)
第五节 监督与检查	(90)
案例分析	(91)
思考题	(93)

第四章 销售控制	(94)
第一节 销售与收款内部控制概述	(94)
第二节 岗位分工与授权批准	(95)
第三节 销售和发货控制	(100)
第四节 收款控制	(111)
第五节 监督与检查	(120)
案例分析	(121)
思考题	(123)
第五章 采购控制	(124)
第一节 岗位设立与工作职责	(124)
第二节 请购与审批控制	(130)
第三节 采购与验收控制	(134)
第四节 付款控制	(138)
第五节 监督与检查	(143)
案例分析	(144)
思考题	(146)
第六章 存货控制	(147)
第一节 岗位设立与工作职责	(147)
第二节 存货的取得、验收与入库控制	(150)
第三节 存货仓储与保管控制	(154)
第四节 存货领用、发出与处置控制	(169)
第五节 监督与检查	(172)
案例分析	(173)
思考题	(176)
第七章 成本费用控制	(177)
第一节 成本费用控制概述	(177)
第二节 岗位设立与工作职责	(178)
第三节 成本费用支出控制	(179)
第四节 监督与检查	(194)
案例分析	(195)
思考题	(205)

第八章 预算控制	(206)
第一节 岗位设立与工作职责.....	(206)
第二节 预算编制控制.....	(209)
第三节 预算执行控制.....	(214)
第四节 预算调整控制.....	(217)
第五节 预算分析与考核.....	(221)
第六节 监督与检查.....	(229)
案例分析.....	(232)
思考题.....	(238)
第九章 工程项目控制	(239)
第一节 岗位设立与工作职责.....	(239)
第二节 项目投资决策.....	(244)
第三节 概预算控制.....	(256)
第四节 价款支付控制.....	(262)
第五节 竣工决算控制.....	(266)
第六节 监督与检查.....	(271)
思考题.....	(273)
第十章 固定资产控制	(274)
第一节 岗位设立与工作职责.....	(274)
第二节 固定资产使用与保管控制.....	(278)
第三节 固定资产处置控制.....	(288)
第四节 监督与检查.....	(293)
思考题.....	(294)
第十一章 对外投资控制	(295)
第一节 对外投资的含义与控制依据.....	(295)
第二节 岗位设立与工作职责.....	(296)
第三节 投资决策控制.....	(304)
第四节 资产投出控制.....	(307)
第五节 对外投资处置的控制.....	(313)
第六节 监督与检查.....	(316)
案例分析.....	(319)

思考题	(321)
第十二章 筹资控制	(322)
第一节 筹资控制的目标与内容	(322)
第二节 岗位分工与授权批准	(325)
第三节 筹资决策的内部控制	(329)
第四节 筹资决策执行的控制	(336)
第五节 筹资偿付的控制	(340)
第六节 监督与检查	(343)
案例分析	(345)
思考题	(346)
第十三章 担保控制	(347)
第一节 岗位设立与工作职责	(347)
第二节 担保评估与审批控制	(351)
第三节 担保业务的控制要点	(355)
第四节 监督与检查	(359)
案例分析	(360)
思考题	(369)
第十四章 内部控制评价	(370)
第一节 内部控制评价的意义	(370)
第二节 内部控制评价的主体	(372)
第三节 内部控制评价的内容	(375)
第四节 内部控制评价的程序与方法	(383)
案例分析	(396)
思考题	(400)
第十五章 内部控制信息披露	(401)
第一节 内部控制信息披露的理论基础	(401)
第二节 中美内部控制信息披露规范的比较与借鉴	(410)
第三节 我国上市公司内部控制信息披露的现状分析	(415)
思考题	(421)
参考文献	(422)

第一章

内部控制的产生与发展

第一节 内部控制的产生

一、内部控制的概念

(一) 国外对内部控制的不同认识

人们对内部控制的认识,是随着管理实践的发展而不断深入与发展的。在世界各国中,美国是对现代内部控制研究开展得比较早,而且是最富有研究成效的国家之一。因此,内部控制在美国的发展过程基本上也就代表了现代内部控制演变与发展的主要过程。在美国,人们对内部控制的认识先后经历了“两要素论”、“三要素论”、“五要素论”和“八要素论”等几个阶段。

1. 两要素论

1949年,美国会计师协会(AIA)在《内部控制——一种协调制度要素及其对管理当局和独立审计人员的重要性》的报告中,首次对内部控制做出了明确定义,认为:“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。这些方法和措施目的在于保护企业的财产,检查会计数据的准确性,提高经营效率,促进企业执行既定的管理政策。”1958年10月,该委员会在《审计程序公告》(第29号)中进一步将内部控制划分为会计控制和管理控制两个组成要素。其中,内部会计控制是指与财产安全和会计记录有直接关系的各种控制程序和方法,主要包括财务记录和审核控制、财务财产记录与财产保管的职务分离控制、财产的实物控制和内部审计等。而内部管理控制则是指与企业的经营效率直接相关的控制程序和方法,主要包括业绩报告、员工培训计划和质量控制等。这些控制程序和方法只与财务会计记录有间接性的联系。

2. 三要素论

1988年,美国注册会计师协会(AICPA)在《审计准则公告》(第55号)(SAS 55)中,用“内部控制结构”取代了原先的“内部控制”的提法,并把内部控制结构概括为“为提供取得企业特定目标的合理保证而建立的各种政策和程序”。该公告将内部控制结构划分为三个要素:控制环境、会计制度和控制程序。其中,控制环境主要指董事会、管理者、业主和其他人员对控制的态度和行为;会计制度是指与各项经济业务的确认、归集、分类、分析、登记和编报等有关的方法;控制程序则是指管理当局为达到一定的目的而制定的政策和控制程序。

3. 五要素论

1992年,COSO委员会(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)^①在其研究报告《内部控制——一体化框架》(*Internal Control—Integrated Framework*)中,将内部控制定义为“由企业董事会、经理层和其他员工实施的,为营运的效率效果、财务报告的可靠性、相关法令的遵循性等目标的达成而提供合理保证的过程”。该报告将内部控制分为五个要素:控制环境(control environment)、风险评估(risk assessment)、控制活动(control activities)、信息与沟通(information and communication)、监督(monitoring)。其中:(1)控制环境,包括员工的诚实性和道德观、员工的胜任能力、管理当局的管理哲学和经营风格、董事会或审计委员会、组织结构、授予权利和责任的方式、人力资源政策和实施等;(2)风险评估,是指识别、分析与实现目标相关的风险,并决定如何管理这些风险;(3)控制活动,是指对所确认的风险采取必要的措施,以保证管理当局的政策得以执行;(4)信息与沟通,主要指有关信息需要以一定的形式、在规定时间内被识别、捕捉和交流,以便于人们履行其控制职责;(5)监督,指对控制系统的实际执行质量进行评估和监督。

4. 八要素论

2004年,COSO委员会对内部控制的认识更加宽泛化,将内部控制扩展到风险管理领域,在其研究报告《企业风险管理框架》(*Enterprise Risk Management Framework*)中将内部控制的要素进一步扩展为内部环境、目标制定、事项识别、风险评估、风险反应、控制活动、信息与沟通、监控等八个要素。其中:(1)内部环境,指董事会、企业管理者的管理理念、风险偏好,企业文化等影响内部控制运行的各种因素。这是其他内部控制要素发挥作用的基础。(2)目标制定,指根据企业所要完成的任务确定管理目标和战略规划。企业的目标有四类:战略

^① 由美国注册会计师协会(AICPA)、美国会计学会(AAA)、财务经理协会(FEI)、内部审计师协会(IIA)及管理会计师协会(IMA)共同组建的专门研究内部控制的组织。

目标、经营目标、报告目标和合法性目标。(3)事项识别,指对影响企业风险的有利或不利事项进行分析和识别,并对各种事项发生的可能性进行预期。(4)风险评估,指采用定性和定量的方法对企业的风险进行评价,以确定其对企业的的影响方式和影响程度。(5)风险反应,根据风险评估的结论,将风险容忍度和风险控制成本结合起来,确定企业应该采用的风险控制方案。一般来说,有四类应对方案:规避风险、减少风险、分担风险和接受风险。(6)控制活动,指企业各个部门、各个环节所采用的实际控制行动。(7)信息与沟通,指有关信息在企业内部各个管理层面,企业与供应商、客户、行政管理部门之间的传递过程。(8)监控,指对企业风险控制过程和控制效果进行的监督与控制。

由上面的分析可以看出,在国外,人们对内部控制的认识是不断变化的。内部控制是一个动态的概念,今后仍然会继续发生变化。从总体趋势来看,内部控制的范围在逐渐扩大,其由最初侧重于财务会计角度的控制发展到目前包含战略管理、风险管理、绩效管理等的管理活动。

(二)我国对内部控制的认识

我国对内部控制的系统研究大致开始于 20 世纪 80 年代末。然而,与美国不同,我国没有类似于 COSO 委员会这种专门研究内部控制的专业组织。有关内部控制的研究主要是由学术界和会计审计职业管理机构进行的,因而其看法基本上能够代表我国对内部控制的认识和理解程度。

1. 学术界的认识

我国学术界对于内部控制的理解和概括很不一致。张龙平教授将我国理论界对于内部控制的看法概括为如下三种^①:第一种是内部控制制度论,认为内部控制是为了保证会计信息可靠、企业的资产安全和完整以及经营效率的提高所采用的控制制度,这些制度又包括会计控制制度和管理控制制度两部分;第二种是内部控制结构论,认为内部控制包括控制环境、会计系统和控制程序;第三种是内部控制成分论,认为内部控制主要由控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控等五个成分构成。

王德升、阎金锴教授在其《审计学基础》中认为,内部控制制度是一个单位为了保护其资产的完整性,保证会计资料的正确性和可靠性,提高经济效率以及促进贯彻规定的经营方针而在单位内部采用的一系列相互联系、相互制约的制度、方法和手续。

娄尔行教授在其著作《审计学概论》中认为:“所谓内部控制制度,就是各级管理部门,为了保护本单位财产安全完整,确保会计及其数据的正确可靠,保证

^① 张龙平等. 关于注册会计师对内部控制评价的理论思考. 审计研究, 2004(3)

国家财经纪律和本单位所制定的方针、政策的贯彻执行,利用单位内部因分工而产生的相互制约、相互联系的关系,形成一系列具有控制职能的方法、措施、程序,并予以规范化、系统化,使之组成一个严密的控制机制。”

从总体上看,我国学术界对内部控制的认识受国外影响比较大,有关内部控制内涵的概括和定义同美国相比具有比较高的同质性,基本上反映了国外内部控制的主要发展过程。

2. 职业管理机构的认识

(1)1996年12月,中国注册会计师协会发布的《独立审计具体准则第九号——内部控制与审计风险》将内部控制定义为:内部控制是指被审计单位为了保证业务活动的有效进行,保证资产的安全和完整,防止、发现、纠正错误与舞弊,保证会计数据的真实、合法、完整而制定和实施的政策与程序。

(2)2001年6月,我国财政部发布的《内部会计控制规范——基本规范》(试行)中,将内部会计控制定义为:内部会计控制是指单位为了提高会计信息质量,保护资产的安全、完整,确保有关法律、法规和规章制度的贯彻执行等而制定和实施的一系列控制方法、措施和程序。

由此可以看出,这一阶段我国会计审计职业管理机构对于内部控制的定义,主要是从会计审计领域进行的,范围较国外狭窄。2008年6月,在我国财政部、国资委、证监会等五部委联合发布的《企业内部控制基本规范》中,把内部控制定义为,是由企业董事会、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。其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。这一定义较2001年相比有所进步,其控制范围比较广泛,不再仅仅局限于会计控制领域,和国际上的普遍认识已经基本一致。

(三)内部控制的基本内涵与主要特征

1. 基本内涵

目前虽然对于内部控制的定义,人们的概括方式和角度很不一致,但是,就内部控制的基本内涵来说,其实差别并不大。即所谓内部控制,从静态角度讲,就是企业为了确保会计信息可靠、企业资产安全和完整、经营效率之提高,以及各种法规制度的有效执行,所制定的各种控制措施、程序和方法。从动态角度讲,就是上述控制措施、控制程序和控制方法的执行,以及实现其会计信息可靠、企业资产安全、经营效率提高、有关法规得以执行等管理目标的过程。

2. 主要特征

由内部控制的基本内涵可以概括出如下主要特征:

(1)责任主体。即由谁负责实施企业的内部控制。内部控制中的“内部”,我

们认为有两层含义:一是指由企业内部人员实施的控制,以区别于由企业外部人员(如财政、税务、注册会计师等)进行的控制;二是对企业内部经营业务进行的控制。因此,内部控制的责任主体应该是企业的负责人和有关管理层。如,在财政部发布的《内部会计控制规范——基本规范》(试行)中规定:“单位负责人对本单位内部会计控制的建立、健全及有效实施负责。”具体来说,在企业中,应该由总经理或相同职位的管理者对内部控制的制定和实施负领导责任,而财务部门则作为一个职能部门具体负责内部控制的制定和实施,其他业务部门和岗位人员负责落实与本部门、本岗位有关的控制措施。

(2)控制范围。内部控制的范围涉及企业生产经营过程的方方面面,上至董事长、总经理,下至基层岗位工作人员,都与内部控制有关。因此,内部控制具有全员性、全方位性、全过程性的特点。

(3)控制标准。从一般意义上讲,控制过程就是行为与标准相互对照并纠正误差的过程。因此,控制的前提是首先要设定标准。对于内部控制来说,就是要从经营效率、财务报告可靠性、相关法令的遵循方面确定控制标准,而且这种标准应该尽量定量化。如,需要明确规定财务报告的差错金额不能超过某一个特定水平。

(4)控制过程。内部控制包括用于控制的各种控制程序、方法等。但是,更为重要的是这些控制措施、程序和方法的执行。因此,在内部控制管理中,不仅要制定严密、科学的控制制度和办法,更要注重各种控制措施和方法的实施,需要在企业业务开展过程中贯彻各种控制制度,及时对控制措施的落实情况进行评价和检查,只有这样才能使内部控制产生实实在在的管理效益而不是仅仅停留于形式。

(四)有关内部控制的不当认识

在内部控制管理中,目前存在着一些不当的观念和误解,严重影响、制约着内部控制的有效开展和控制效果的提高。

1. 认为内部控制的建设就是制定规章制度

书面形式的规章制度,虽然是内部控制的一种必要表现形式,而且是内部控制管理中最重要的一环,但是,员工价值观、职业道德与胜任能力等软环境,也是企业内部控制建设的重要组成部分。另外,在重视制度制定的同时,更应该注重制度的实际执行。否则,再完善的制度,如果仅停留于书面形式,也无任何管理意义。

2. 认为内部控制就是“管、卡、压”,会影响工作效率和积极性

这种观点认为,内部控制必然导致大量的规章制度要遵守,一堆表格要填写,许多公章和私章要加盖,既滋生官僚作风,又影响工作效率。不可否认,为了

达到内部控制的目标,遵守规章制度、填表格和签章都是必要的控制手段。而且履行这些控制手段和措施,肯定会耗用一定的时间。但是,这并不意味着一定会滋生官僚主义和降低工作效率。相反,只要企业在设计控制制度时,能够根据企业的实际业务流程制定合理的控制程序,就完全可以实现控制和效率的统一。反之,如果只是为了图省事,减少控制措施和控制环节,则可能导致企业发生严重的经济舞弊,而且在没有科学严密的制度约束的情况下,各个部门和岗位很容易遇事相互推诿,工作效率很难真正提高。

3. 认为内部控制主要是会计和审计部门的工作

事实上,内部控制不仅首先不是,而且也主要不是会计和审计部门的责任。就控制责任来说,对内部控制负总体责任的首先是董事会和总经理这些高层管理机构,会计部门和审计部门只是作为职能部门具体实施内部控制的相关工作。就此而言,会计部门、审计部门和企业中的生产部门、计划部门、销售部门等在内部控制管理中处于相同的责任地位。在管理实践中,企业的内部控制涉及管理的各个层面和环节,因此企业的所有部门和人员都和内部控制的有效实施有着密切关系,都以自己的工作岗位和工作内容为界限而承担相应的控制责任。否则,如果仅仅依靠会计部门和审计部门,则根本无法完成预定的控制任务,而且在控制过程中如果不能全员参与、全过程参与,那么局部的控制效果也很容易被其他部门或环节中的浪费或损失所抵消,从而无法从总体上提高企业的内部控制管理成效。

4. 认为内部控制就是为了防止贪污舞弊

预防贪污和舞弊是内部控制的一项重要任务,可以说从内部控制产生之日起这种作用就一直存在,而且也是人们强调的重点之一。但是,对现代内部控制来说,预防贪污舞弊只是其工作的一部分内容,除此以外,内部控制还关注企业经营效率的提高、回避企业经营过程中的各种风险等。随着内部控制的发展,后者目前正在变得越来越重要。因此,如果今天仍然认为内部控制就是预防贪污舞弊,则显然是有失偏颇的。比如,COSO 委员会在其最新的研究报告《企业风险管理框架》中,并没有专门提到“保障资产安全”这一目标,而是将预防贪污舞弊融入企业的“经营性目标”之中。这反映出内部控制的主要目标在于兴利,而防止员工舞弊正在逐渐退居内部控制的次要目标。

5. 认为内部控制就是内部会计控制

关于内部控制和内部会计控制的关系的认识,有一个逐步发展和演变的过程。20 世纪 50 年代到 80 年代,由于受 CAP 发布的第 29 号审计程序公报《独立审计人员评价内部控制的范围》的影响,普遍认为内部控制包括会计控制和管理控制两部门,换言之,内部会计控制只是内部控制的一个组成部分而已。但

是,20 世纪 80 年代之后,人们已经不再区分内部管理控制和内部会计控制,原因就在于内部管理控制和内部会计控制有着非常密切的联系,很难而且也不应该将二者分割开。我国财政部 2001 年颁布的内部控制规范虽然形式上冠之以“内部会计控制规范”,但是其内容绝不仅仅局限于会计领域,而是还包含了企业采购、生产、销售、投资等管理控制方面的诸多内容。因此,如果就此而认为我国的内部控制仅仅指内部会计控制,显然是不全面的,也可以说是一种误解。

6. 认为内部控制越严格越好

内部控制应当根据企业的实际情况来制定,不同行业、不同规模的企业,其生产经营的特点是不同的。因此,对内部控制的要求也有很大差异。内部控制制度的制定,要遵循成本效益原则和灵活性原则。所谓成本效益原则,是指效益大于成本的原则。在企业设计和制定内部控制制度时,如果分工和制衡的成本高于由此而带来的效益,那么就不应当采用该项控制程序。反之,就应当实施该项控制措施。按照这一原则,对于手续繁杂而涉及金额又小的业务就可以采用简化的控制程序,而不必事无巨细一律严密控制。所谓灵活性原则,是指企业管理当局应根据有关规定,结合企业自身内部控制的目标、战略发展和管理需要,灵活地制定出适合自己管理情况的内部控制制度,而不必完全拘泥于其他企业的做法。比如,如果企业规模比较小、业务比较简单,就可以采用相对粗线条的岗位设置和责任划分,而不需要像大型企业那样设置完善的岗位和制定严密的岗位职责。因此,内部控制并非越严格越好,关键是要适合企业的自身情况,能提高企业的经营效率。从理论上讲,判断一个控制制度的优劣,不是看其严密程度,而是看其是否能够真正促进企业管理水平的提高。凡是能够实现企业管理目标的控制制度,就是有效的、良好的控制制度。

7. 认为内部控制制定后,可以一成不变

一些企业认为,只要内部控制制定得当,就可以一劳永逸。事实上,内部控制具有较强的时效性和环境适应性,今天有效的内部控制明天不一定有效。同时,内部控制也有一个精益求精的过程,内部控制总归是不可能很完善的。因此,企业要定期评估内部控制是否有效,以发现控制中的缺陷,并及时采取措施加以修正。

8. 认为内部控制建设可以采用“拿来主义”的思想,拷贝其他国家或其他企业的制度

不可否认,内部控制的一部分控制方法是具有通用性的,如岗位分离控制、实物控制、授权批准控制等都可以直接采用其他企业的经验做法。但是,内部控制还有其他一部分内容,如岗位设置和职责划分等,则都是内生于每个企业的生产经营过程和管理活动之中的,无法直接采用其他企业的做法。其实,即便是一些具有原理性、通用性的控制方法,也应该与企业每个阶段的实际情况相结合,

而不能直接采用其他企业的做法。否则,很难有良好的控制效果。在我国,财政部颁布的内部会计控制规范,只是一种规范指南,仅就企业内部控制的建设提出一些基本要求,实践中企业需要在此基础上根据自己的生产经营过程和管理要求设计自己的控制制度和控制程序。

在国外,COSO 委员会的研究报告更加具有原则性,都是一些“框架”性的内容,企业有很大的灵活性和自由发挥的空间。之所以如此,盖因为内部控制与企业的实际联系紧密,每个企业的情况都不一样,不能整齐划一,不可能存在一个放诸四海而皆准的内部控制制度。

二、内部控制产生的主要动因

内部控制是相对于外部控制而言的,是由于企业内部管理的需要而产生的。从古到今,控制都是根源于人类社会生活中的内在需求而产生的一种自觉行为。没有控制的需求,就不会产生控制的行为。企业管理,从某种意义上来说,其实也是一种有目的的控制行为。在企业经营过程中,实际情况与预想结果经常会出现较大的差异,因此,为了达到特定的目标,就必须在实际经营结果和预定标准之间进行及时对比与分析,以便发现差异,并进行及时补救,从而避免造成更大的损失。内部控制就是基于这种管理思想而在企业内部构造出的一个管理控制系统,其目的是保证会计信息的质量符合会计准则的要求,保证资产安全与完整,保证企业的经营效率不断提高。因此,内部控制是整个企业控制系统中的一个十分重要、不可缺少的子系统。其产生大致源于以下几个方面的原因:

(一)内部控制是企业管理当局履行受托责任的内在要求

内部控制作为一种管理行为已经有很长的历史,但是作为一个完善的控制系统却是在现代企业制度产生之后才出现的。在现代企业制度下,所有权与经营权分离,资产提供者(出资人)往往不亲自参与对企业的经营管理,而是将企业委托给专门的经理人员经营管理。这样,股东与经理人员之间便形成了一种典型的委托代理关系。受托人也由此而承担了替出资人保管、经营资产并使其增值的责任,会计上称这种责任为受托责任(accountability)或经管责任。

由于股东不直接参与企业的生产经营,并且如果亲临现场,监督成本又比较高,因此,股东在正常情况下根本无法观察到经理人员的具体行动,也不知道受托人是否尽职完成自己承担的受托责任。在这种情况下,受托人(企业实际管理者)就需要编制财务报告,并向委托人提供财务报告以说明自己对所承担的受托责任的完成情况,因此,财务报告便成为受托人报告其受托责任履行情况和解除自己的受托责任的一种最佳方式。然而,现实中,受托人和委托人的利益总是不