

中国财政科学研究院

会计学硕士研究生·MPAcc·MAud系列教材

# 企业内部控制与 风险管理

Enterprise Internal Control and  
Risk Management

徐玉德 孙永尧/编著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

中国财政科学研究院

会计学硕士研究生·MPAcc·MAud系列教材

# 企业内部控制与 风险管理

Enterprise Internal Control and  
Risk Management

徐玉德 孙永尧 / 编著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制与风险管理/徐玉德, 孙永尧编著.  
—北京: 经济科学出版社, 2016. 11  
中国财政科学研究院会计学硕士研究生·MPAcc·  
MAud 系列教材  
ISBN 978-7-5141-7523-3

I. ①企… II. ①徐…②孙… III. ①企业内部管理-  
风险管理-研究生-教材 IV. ①F272.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 294476 号

责任编辑: 高进水 刘颖  
责任校对: 曹力  
责任印制: 王世伟

## 企业内部控制与风险管理

徐玉德 孙永尧 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: [www.esp.com.cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp.com.cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: <http://jjkxcs.tmall.com>

北京季蜂印刷有限公司印装

787×1092 16开 29.75印张 660000字

2016年11月第1版 2016年11月第1次印刷

ISBN 978-7-5141-7523-3 定价: 76.00元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@esp.com.cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

中国财政科学研究院  
研究生教材建设工作指导委员会

主任：刘尚希  
委员：苏明 王朝才 罗文光 白景明 傅志华

中国财政科学研究院  
会计学教材编审委员会

主任：徐玉德  
委员：李明 杨小舟 韩晓明



# 总 序

在我国经济社会发展转型过程中，知识体系的更新速度逐渐加快，“互联网+”、技术创新、金融创新等新生事物不断涌现，在培养面向未来的高素质新型管理人才的过程中，拓展视野、精于专业、善于思辨、勇于创新、正直磊落成为人才培养的出发点和关键点。十年树木，百年树人。人才培养是一个循序渐进的过程，研究生阶段的培养要求在于进一步夯实基础，深入吸收相关领域知识，形成理性思维方式和独特判断能力，这使得研究生教材成为人才培养的重要环节和支点。在当前学习途径、学习方式与传统方式出现巨大差别的新环境下，设计合理、编排适当的教材有利于正确引导学生实现学习目标，激发思考潜力，全面培养分析、综合能力，“索理于中”，是锻造人才、提高教育质量的基本保障。

中国财政科学研究院的前身是财政部财政科学研究所，自1978年开始正式招收硕士研究生，至今已有近四十年的历史。期间，以会计学界泰斗杨纪琬先生为代表的一大批会计专家为我院会计学研究生教育奠定了坚实的基础，产生了深远的社会影响。在长期的教学研究活动中，我院形成了具有鲜明特色的“教学研一体化”模式：一方面，学生不仅要进行系统的专业知识训练，全面涉猎本学科体系的知识，而且还要深入到我国财政会计改革的鲜活实践中，全面理解和思考理论与实务之间的关系，创新和拓展理论和实务的边界；另一方面，教师有更多机会把专业知识体系的内容与基于实务的研究工作相结合，将最新的实践经验和研究成果扩展到理论教学当中，积累了丰富的教学素材。如何对这些经验进行总结和推广，探索教学相长、理论与实践相融合的研究生培养模式，是我们一直在关注和思考的问题。特别是在我院创建高端智库的发展战略中，研究生培养工作和学科建设被摆在重要位置，教材建设成为研究生教育提高质量、再上层级的重中之重。按照我院教材建设的总体安排，我们在前期准备的基础上正式推出这套会计专业教材，并期望其成为一个会计领域的知识交流平台，通过开放式互动实现教师所积累的宝贵教学素材的传播和共享，同时也能够基于这个平台与会计理论和实

务界的同人进行交流和探讨。

本套教材的开发遵循以下基本原则：第一，具有适当的理论高度。研究生教材应当有一定的理论高度，各门课程将以这些理论为基础构架教学内容，以确保研究生在学习过程中，能够逐步形成较高的理论素养，具备较强的理论分析和研究能力。第二，内容必须注重实践性。会计学科是一门实践性很强的学科，教材中将以大量的案例和例题解释应用于会计学理论，同时运用会计学理论剖析各种实际问题和案例，实现理论与实践相结合，理论指导实践。第三，需要具有全面性和系统性。教材不同于研究性专著，必须体现明晰的理论体系和丰富的内容，突出知识点，并力求全面，尽量做到点面兼顾。第四，应当具有时效性和新颖性。随着经济管理理论发展和实务创新，会计理论需要与时俱进，实现与各门学科交叉发展、相互促进。本套教材将不断吸收会计学科理论的最新成果，分析探讨会计实务的新经验、新做法，以确保教材内容具有较强的前沿性。

本套教材定位于指导会计学科硕士研究生的专业知识学习，部分内容也可满足会计学博士研究生的学习需要。本套教材开发力求实现对会计学科课程的全覆盖，不仅包括财务会计、管理会计、财务管理和审计等方面的核心知识体系，也包括会计研究方法、会计信息化、政府会计、战略管理等重要内容。本套教材将根据实际编写进度陆续推出，欢迎学界同人、同学们对我们提出宝贵的意见！

会计学教材编审委员会

2016年3月

# 前 言

自 COSO 内控框架发布二十多年以来，企业经营环境和管理模式经历了巨大变化，新技术和复杂组织结构不断涌现，以及愈加严格的监管要求，促使企业在满足 COSO 内控框架运营、合规、财务报告内控目标的基础上，越来越关注公司治理和风险管理，越来越重视非财务报告内部控制。近年来，由于内部控制失效而发生的一系列的舞弊事件以及国际金融危机的破坏性影响，也进一步要求加强和完善内部控制标准。顺应形势要求，2010 年 9 月，COSO 启动了《企业内部控制整体框架》审核与更新项目，并聘请普华永道会计师事务所（PWC）作为项目的支持方，着手新框架的制订工作。2010 年 9 月至 2011 年 1 月，COSO 对 700 多家使用 COSO 内控框架的单位进行问卷调查。结果显示，大部分反馈意见支持对 COSO 内控框架进行修订和更新，但不建议推倒重来。2011 年 12 月，COSO 发布了新框架的征求意见稿，面向全球公开征求意见。2013 年 5 月，COSO 正式发布新的内控框架。从新 COSO 框架（2013）来看，企业内部控制是企业风险管理的一个组成部分，是内部控制发展的高级阶段。

我国自 2008 年以来，财政部、国资委、证监会、审计署、银监会、保监会先后联合发布了《企业内部控制基本规范》、《企业内部控制应用指引》、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》（简称企业内部控制配套指引），标志着中国版内部控制标准规范体系初步建立。我国《企业内部控制基本规范》及其配套指引，充分吸收了全面风险管理的理念和方法，强调了内部控制与风险管理的统一。内部控制的目标就是防范和控制风险，促进企业实现发展战略，风险管理的目标也是促进企业实现发展战略，二者都要求将风险控制在可承受范围之内。因此，内部控制与风险管理二者不是对立的，而是协调统一的整体。

新 COSO 内部控制框架的变革及我国企业内部控制规范体系的建设对理论界和实务界产生了较大影响。受此影响，我国许多企业均对其内部控制制度进行了优化或完善。但是从实际效果来看，公司层面整体的内控推进和监督机制仍不够清晰，相关人员对内部控制和风险管理的认识仍不够到位，内控流程和部分关键风险点未能最优化设置，致使内部控制不经济或不完善。从目前的大多数教材来看，一方面内容未能及时更新，另一方面则是对内部控制活动的设计涉及较少，且更多是停留在理论架构层面。中国财政科学研究院在会计学专业硕士研究生开设内部控制课程已有十多年，但是一直没有自己的教科书，学院一直有开发内部控制研究生教材的想法。经过我们一年多的努力，终于完成了《企业内部控制与风险管理》。与其他有

关教材相比，本书具有以下三个显著特点：

一是体例和内容新颖、全面。本书以我国财政部 2010 年以来公布的关于企业内部控制的应用指引与解释为依据，结合 COSO 的内部控制整合框架、企业风险管理框架，从单位层面与业务层面对内部控制框架内容、设计及其评价、风险管理及其效果评价进行了系统完整详细的阐述，特别强调了流程设计与流程控制在风险管控中的作用，有助于读者尤其是学生们更好地理解 and 关注内部控制与风险管理的重点与难点所在。

二是编写风格独特、突出实务操作。内部控制是实践性很强的学科，如何让没有实践经验的学生们学以致用则是本书要解决的问题。本书通过流程图和表格形式，结合大量鲜明案例，深入浅出地介绍了企业内部控制设计要点、内部业务流程的管理和优化、内部控制评价等实务，清晰透彻地说明了公司层面与业务层面内部控制的流程设计、关键风险点及风险控制措施，使复杂问题、枯燥内容形象直观、简单易懂，有利于帮助和引导学生们积极主动地学习和汲取知识。

三是受众对象广泛、极具参考价值。本书的初衷虽然是专门针对会计专业硕士（MPAcc）、审计专业硕士（MAud）和会计学硕士研究生而编写的，但是编者在总结多年教学和研究经验的基础上，提供了一些公司内部控制设计和风险管理的具体操作策略，特别是列举的案例几乎涵盖了所有的内部控制业务循环，因而具有很强的针对性和广泛的适用性，也可作为公司高管、财务、审计部门以及从事内部控制与风险管理研究者之参考读物。

本书由中国财政科学研究院徐玉德研究员设计并负责对全书进行修改、总撰。全书共为 6 章，其中徐玉德负责撰写第 1 章、第 2 章、第 3 章和第 6 章，孙永尧研究员负责撰写第 4 章和第 5 章。编写过程中，编者参考了现有大量的报刊书籍及相关法律法规，在此谨对原作者们致以诚挚的谢意。我院研究生部韩彬、康佳龙、柳羽珊、周可盈、闫奕如、阎承儒等参与了部分资料的收集及校对，中国财经出版传媒集团的高进水社长对本书的出版提供了许多帮助，在此一并表示感谢。由于时间仓促，加之编者水平有限，书中不妥之处在所难免，敬请各位专家和读者不吝赐教。

编者

2016 年 9 月



# 目 录

## 第一章 企业内部控制与风险管理框架 / 1

学习目标 / 1

第一节 内部控制演进历程及发展动态 / 2

第二节 内部控制目标、方法及框架要素 / 20

第三节 企业风险管理框架及其与内部控制的关系 / 50

## 第二章 企业内部控制设计原理与层次内容 / 60

学习目标 / 60

第一节 内部控制设计的原则与思路 / 61

第二节 内部控制的设计方法与整体要求 / 71

第三节 内部控制设计流程及层次内容 / 77

## 第三章 公司层面内部控制设计及风险控制 / 88

学习目标 / 88

第一节 控制环境设计及风险管控 / 89

第二节 内部信息传递与信息系统控制 / 123

第三节 内部审计控制 / 147

第四节 财务报告流程设计及风险控制 / 156

## 第四章 业务活动内部控制设计及风险控制 / 178

学习目标 / 178

第一节 全面预算控制 / 179

第二节 资金与资产管理控制 / 193

- 第三节 采购与销售业务控制 / 230
- 第四节 工程项目流程设计及风险控制 / 252
- 第五节 其他业务活动风险控制 / 275

## 第五章 企业内部控制评价 / 320

- 学习目标 / 320
- 第一节 企业内部控制评价体系框架 / 321
- 第二节 管理层对内部控制的自我评价 / 352
- 第三节 注册会计师对内部控制的评价 / 356
- 第四节 示例与案例分析 / 365

## 第六章 企业风险管理及效果评价 / 373

- 学习目标 / 373
- 第一节 风险管理的目标、方法及程序 / 374
- 第二节 风险识别、衡量与评价 / 379
- 第三节 风险管理决策及效果评价 / 427

## 主要参考文献 / 459

# 第一章

## 企业内部控制与风险管理框架

### 学习目标

---

内部控制是企业风险管理的重要组成部分，它是由企业董事会、管理层和全体员工共同实施的、旨在合理保证实现企业基本目标的一系列控制活动。通过本章学习，应掌握以下内容：

1. 企业内部控制的演进历程
2. 内部控制的内涵、本质及目标
3. 企业内部控制框架体系及构成要素
4. 风险管理框架及其与内部控制的关系

## 第一节 内部控制演进历程及发展动态

### 一、内部控制演进的历程

现代意义上的内部控制是在长期的经营实践过程中，随着企业对内加强管理和对外满足社会需要而逐渐产生并发展起来的自我检查、自我调整和自我制约的系统，其中凝聚着世界上古往今来的管理思想和实践经验。纵观内部控制产生与发展的漫长演进历程，我们可以将其划分为以下几个阶段。

#### （一）“内部牵制”阶段

据史料稽考，早在公元前 3600 年以前的美索不达米亚文化时期，就已经出现了内部控制的初级形式。在当时极为简单的财物管理活动中，经手钱财的人就用各种标志来记录财物的生产和使用情况，以防止财物丢失和私自挪用，如经手钱财者要为付出款项提出付款清单，并由另一记录员将这些清单汇总报告。在法老统治的古埃及中央财政银库里，已初具内部牵制雏形：银子和谷物等物品接收时数量的记录、入库时数量的记录与实物的观察、接收数量与入库数量的核对，分别由三名人员完成，仓库收发存记录由仓库管理员的上司定期检查，以确保记录正确、账实相符。在古罗马时代，随着会计账簿的设置，尤其是“双人记账制”的出现，内部牵制技术得到了丰富。在罗马帝国和平时期，宫廷库房规定，一笔业务发生后，须由两名记账员在各自账簿中同时加以反映，然后再定期将双方账簿记录对比考核，以审查有无差错或舞弊，从而达到控制财物收支的目的。

在我国西周时代（公元前 1100 年至公元前 770 年），也闪烁着内部牵制制度的思想火花。《周礼》记载：“虑夫掌财之吏，渗漏乾后，或者容奸面肆欺……”，并有“听出入以要会”之记载，即以会计文书为依据，批准财物收支事项。当时的统治者为防止掌管和使用财赋的官吏弄虚作假甚至贪污盗窃所采用的分工牵制和交互考核等办法，达到了“一毫财赋之出入，数人耳目之通焉”的程度。对此，美国著名会计史学家迈克尔·查特菲尔德曾高度评价：“在内部控制、预算以及审计程序等方面，古代世界几乎没有可以与中国周代相伦比的国家”。<sup>①</sup>

到 15 世纪末，随着资本主义经济的初步发展，内部牵制（Internal Check）也发展到一个新的阶段。以意大利出现的复式记账方法为标志，内部牵制渐趋成熟。它以账目间的相互核对为主要内容并实施一定程度的岗位分离，在当时一直被认为是确保所有钱财和账目正确无误的一种理想控制方法。18 世纪产业革命以后，企业

① [美] 迈克尔·查特菲尔德著、文硕等译：《会计思想史》，中国商业出版社 1989 年版，第 8 页。

规模逐渐扩大。当时，美国铁路公司为了对遍及各方的客货运业务进行控制与考核，采用了内部稽核制度，因收效显著而为各大企业纷纷效仿。20世纪初期，资本主义经济迅猛发展，股份有限公司的规模迅速扩大，生产资料的所有权与经营权逐渐分离。为提高市场竞争力并防范和揭露错弊，美国的一些企业逐渐摸索出一些组织、调节、制约和检查企业生产经营活动的办法。“内部牵制制度”即是基于以下主观设想而规定有关经济业务或事项的处理不能由一个人或一个部门总揽全过程：两个或两个以上的人或部门无意识犯同样错误的机会可能性很小；两个或两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性也大大低于一个人或部门舞弊的可能性。1912年R. H. 蒙可马利在其出版的《审计：理论与实践》一书中指出，所谓内部牵制是指一个人不能完全支配账户，另一个人也不能独立地加以控制的制度。某位职员的业务与另一位职员的业务必须是相互弥补、相互牵制的关系，即必须进行组织上的责任分工和业务的交叉检查或交叉控制，以便相互牵制，防止发生错误或弊端，这就是内部控制的雏形。

## （二）“内部控制制度”阶段

20世纪40年代至70年代初，在内部牵制思想的基础上，产生了内部控制制度（Internal Control System）的概念。第二次世界大战以后，伴随着自然科学技术的迅猛发展及其在企业中的普遍应用，企业生产过程的连续化、自动化程度以及生产的社会化程度空前提高，许多产品和工程需要极大规模的分工与协作并辅之以极其复杂的系统管理与控制才能完成。与此同时，资本主义企业为了争夺世界市场，扩大对外殖民侵略，纷纷建立跨国公司。面对日益扩大的生产规模和激烈的竞争环境，管理当局一方面要实行分权管理，以调动员工积极性，提高经济效益；另一方面又需要采取比单纯的内部牵制更为完善的控制措施，以达到有效经营的目的。在管理理论的指导和企业管理的现实需求下，欧美一些企业在传统内部牵制思想的基础上，纷纷在企业内部组织结构、经济业务授权、处理程序等方面借助各种事先制定的科学标准和程序，对企业内部的生产标准、质量管理、统计分析、采购销售、人员培训等经济活动及相关的财务会计资料分别实施控制，基本做到了业务处理程序标准化、规范化，业务分工制度化，人员之间相互促进、相互制约，从而达到防范错弊、保护企业财产物资及相关资料的安全与完整、确保经营管理方针的贯彻落实及提高企业经营效率的目的。因此，以账户核对和职务分工为主要内容的内部牵制，从20世纪40年代开始逐步演变为由组织结构、岗位职责、人员条件、业务处理程序、检查标准和内部审计等要素构成的较为严密的内部控制系统。

1949年，美国注册会计师协会（AICPA）所属的审计程序委员会（CPA）发表了一份题为《内部控制：系统协调的要素及其对管理部门和独立公共会计师的重要性》（Internal Control: Elements of Coordinated System and its Importance to Management and the Independent Public Account）的特别报告，首次正式提出了“内部控制包括一个企业内部为保护资产，审核会计数据的正确性和可靠性，提高经营效率，



坚持既定管理方针而采用的组织计划,以及各种协调方法和措施。这个定义有可能比这个术语所包括的意义要广一些。它承认内控制度超过了与财会部门直接相关的事项。”1958年该委员会发布的第29号审计程序公报《独立审计人员评价内部控制的范围》(CAPNo. 29 Scope of the Independent Auditor's Review of Internal Control)将内部控制分为内部会计控制(Internal Accounting Control)和内部管理控制(Internal Administrative Control)两类,其中前者涉及与财产安全和会计记录的准确性、可靠性有直接联系的方法和程序,后者主要是与贯彻管理方针和提高经营效率有关的方法和程序。这一提法也是内部控制“制度二分法”的由来。

内部控制的“制度二分法”使得审计人员有可能在研究和评价企业内部控制制度的基础上来确定实质性测试的范围和方式。但是由于管理控制的概念显得比较空泛和模糊,且在实际业务中管理控制与会计控制的界限也难以明确划清,因此,1972年12月美国AICPA所属审计准则委员会(ASB)在其公布的《审计准则公告第1号》(Statement of Auditing Standards No. 1)中,重新阐述了内部管理控制和内部会计控制的定义:

- 管理控制——包括(但不限于)组织规划及与管理部业务授权决策过程有关的程序和记录。这种授权是直接达到组织目标的责任相联系的管理职能,是基于对经济业务建立会计控制的出发点。

- 会计控制——包括组织规划和涉及保护资产与财务记录可靠性的程序和记录,并为以下各项内容提供合理保证:根据管理部门的一般授权或特殊授权处理各种经济业务;经济业务的记录对使财务报表符合一般公认会计原则或其他适用的标准和保持对资产的经管责任都是必不可少的;只有经管理部门授权才能接近资产;每隔一段时间将账面记录和实有资产进行核对,并对有关差异采取适当的措施。

1986年最高审计机关国际组织(INTOSAI)在第十二届国际审计会议上发表的《总声明》中赋予内部控制以新的含义:“内部控制作为完整的财务和其他控制体系,包括组织结构、方法程序和内部审计。它是由管理当局根据总体目标而建立的,目的在于帮助企业的经营活动合理化,具有经济性、效率性和效果性;保证管理决策的贯彻;维护资产和资源的安全;保证会计记录的准确和完整,并提供及时、可靠的财务和管理信息。”

### (三) “内部控制结构”阶段

进入20世纪80年代以后,内部控制的理论研究有了新的发展,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。其标志是美国AICPA于1988年5月发布的《审计准则公告第55号》(SAS55)。在该公告中,以“内部控制结构”(Internal Control Structure)概念取代了“内部控制制度”,并指出:“企业内部控制结构包括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”。该公告认为内部控制结构由下列三个要素组成。

- 控制环境(Control Environment)——对建立、加强或削弱特定政策与程序的

效率有重大影响的各种因素，包括管理当局的经营作风；组织结构；董事会及其所属委员会，特别是审计委员会发挥的职能；确定职权和责任的方法等。

- 会计制度 (Accounting System)——为认定、分析、归类、记录、编报各项经济业务，明确资产与负债的经管责任而规定的各种方法，包括鉴定和登记一切合法的经济业务；对各项经济业务进行按时和适当的分类，作为编制财务报表的依据；将各项经济业务按照适当的货币价值计价，以便列入财务报表；确定经济业务发生的日期，以便按照会计期间进行记录；在财务报表中恰当地表述经济业务及对有关的内容进行揭示等。

- 控制程序 (Control Procedure)——企业为保证目标的实现而建立的政策和程序，如经济业务和经济活动的适当授权；明确各个人员的职责分工，如指派不同的人员分别承担业务批准、业务记录和财产保管的职责，以防止有关人员正常经济业务进行图谋不轨和隐匿各种错弊；账簿和凭证的设置、记录与使用，以保证经济业务活动得到正确的记载，如出厂凭证应事先编号，以便控制发货业务；资产及记录的限制接触，如接触电脑程序和档案资料要经过批准；已经登记的业务及记录与复核，例如常规的账面复核，存款、借款调节表的编制，账面的核对，电脑编程控制，以及管理者对明细报告的检查等。

上述三个要素中，会计制度是内控结构的关键要素，控制程序是保证内控结构有效运行的机制。这一概念跳出了“制度二分法”的圈子，特别强调了管理当局对内控的态度、认识和行为等控制环境的重要作用，指出这些因素是实现内控目标的环境保证，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程序，还应对企业所面临的内外环境进行评估。内部控制结构概念的提出，适应了经济形势发展和企业管理的需要，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其基础上产生和发展起来的。

#### (四) “内部控制整体框架”阶段

1992年9月，AICPA与美国会计学会(AAA)、财务执行官协会(FEI)、国际内部审计师协会(IIA)和管理会计师协会(MAA)共同组成的资助组织委员会COSO(Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission)发布了指导内部控制实践的纲领性文件《内部控制——整体框架》(Internal Control Integrated Framework)，并于1994年进行了增补。这份报告堪称内部控制发展史上的又一里程碑。1996年年末，AICPA所属的ASB又以第78号说明书(SAS78)的方式对第55号(SAS55)中内部控制的定义和描述进行了确认并作了重要修订。COSO委员会指出：“内部控制是由企业董事会、经理阶层以及其他员工实施的，为财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果、相关法律法规的遵循性等目标的实现而提供合理保证的过程。”内部控制整体框架包含了五个相互联系的要素：

- 控制环境 (Control Environment)——企业的基调、氛围，直接影响企业员工的控制意识，是推动企业发展的发动机，也是其他一切要素的核心，包括员工的诚信、职业道德和工作胜任能力、管理层的经营理念 and 经营风格、董事会或审计委员

会的监管和指导力度、企业的权责分配方法和人力资源政策等。

- 风险评估 (Risk Appraisal)——识别、分析相关风险以实现既定目标。每个企业都面临着诸多来自内部和外部的风险,包括经营环境的变化、新技术的应用及企业改组等。企业必须设立一个机制来识别、分析和管理影响目标实现的相关风险,并适时加以管理。

- 控制活动 (Control Activity)——有助于管理层决策顺利实施的政策和程序,是针对风险采取的控制措施包括诸如批准、授权、查证、核对、复核经营业绩、资产保护和职责分工等活动。

- 信息与沟通 (Information and Communication)——企业经营管理所需信息必须被识别、获得并以一定形式及时传递,以便员工履行职责。信息不仅包括内部产生的信息,还包括与企业经营决策和对外报告相关的外部信息。畅通的沟通渠道和机制使企业员工能及时取得执行、管理和控制企业经营过程中所需的信息,并交换这些信息。

- 监督 (Monitoring)——对内部控制系统有效性进行评估的过程,可以通过持续性监督、独立评估或两者的结合来实现对内控系统的监督。

COSO 内部控制框架中,员工的诚信、道德价值观和胜任能力等构成了企业的内控环境,这是企业发展的基础。每个企业都有自己的发展目标,为了实现目标,必须进行风险评估,并基于风险评估的结果采取相应的内控活动来控制 and 减少风险。在此过程中相关的信息应及时被获取、加工整理,并在企业内部传递。信息与沟通系统围绕在内控活动周围,反映企业各项管理活动的运转情况。为保证内控体系的正常运转,则需要对整个内控过程进行监督。上述五要素之间的配合和联系,组成了一个完整的有机系统。但各要素之间并非是一项要素影响下一项要素的顺序过程,任一要素都可以影响其他要素,例如对风险的评估不仅仅影响内控活动,还可能影响信息和沟通、监督行为等。其相互关系可以用图 1-1 的模型表示。<sup>①</sup>

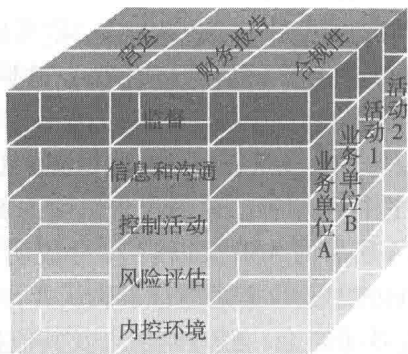


图 1-1 COSO 内部控制框架要素关系示意图

① 该模型正面是控制要素,顶部是控制目标,侧面是控制层次。

内部控制整体框架提供了一个普遍认可、内涵统一的内部控制概念框架和评价方法，其涵盖的范围比以往任何一个概念都更为广泛。同以往的内部控制理论及研究成果相比，COSO 报告强调了以下几点：

- 内部控制的对象是企业整个运行过程中的所有要素（如人、财、物、信息、技术等），必须将构筑企业整体的内部控制框架（包括组织赖以存在的环境因素、内部控制机制与程序、信息流动等）进行全面通盘考虑与分析。其中控制环境是内部控制状况的综合反映，直接决定了企业内控整体框架实施的效果。

- 内部控制的好坏完全取决于制定并执行控制政策和程序的人的素质与观念，如管理当局的管理风格与经营理念、内部控制意识等，故应特别重视人的因素；反过来，内部控制也影响着人的行动。

- 在现代竞争日趋激烈的社会，任何组织必然面临来自其内外两方面因素所引致的各种风险，管理当局必须及时对各种可能的风险加以反映和评估，采取适当的控制措施，以保证内部控制的效率与效果。

- 内部控制并非只是一项机械的规定或制度，管理层应根据内外部环境的变化采取不同的激励与约束措施，灵活选取适当的控制方式与方法，即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“动态过程”。

- 内部控制是企业管理当局采取的一系列控制措施的有机整体，但是不管内部控制的设计、执行如何完善，也只能为管理当局实现组织目标提供合理保证。

- 内部控制本身并不是目的，而是实现组织目标可能性的一种手段或工具。

## 二、美国后安然时代内部控制发展

2001 年年底发生的安然事件等一系列财务丑闻，暴露了美国核查体系的严重缺陷，并动摇了公众对会计师行业的信心。为解决因此而产生的信任危机，2002 年 6 月 18 日，美国国会参议院银行委员会以 17 票赞成对 4 票反对通过由奥克斯利和参议院银行委员会主席萨班斯联合提出的会计改革法案《2002 年上市公司会计改革与投资者保护法案》，即《萨班斯—奥克斯利法案》（简称 SOX 法案）。2002 年 7 月 25 日美国众议院以 423 票赞成、3 票反对，参议院以 99 票全票赞成的高效率迅速通过此议案。同年 7 月 30 日，该法案经美国总统布什签署后正式成为法律。这部被认为是美国自 20 世纪 30 年代经济大萧条以来涉及范围最广、处罚措施最严厉、影响力最大的法案的出台与实施，成为美国资本市场发展史上的一项重大变革，代表了一个新的资本市场监管时代的到来，标志着美国金融证券法律的根本思想从信息披露转向实质性管制。

### （一）SOX 法案关于内部控制的基本要求

SOX 法案根据安然事件反映出的严重问题及美国经济发展水平和社会环境