新世纪研究生教学用书
会计系列

含 MPAcc
及MBA、EMBA财会方向

内部控制理论与实务

Internal Control Theory and Practice

（第二版）

张俊民 主编

东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

第一章

总　论

● 第一节　内部控制概念

一、内部控制的起源与发展

（一）内部控制起源与发展的五大阶段

内部控制的起源与发展通常认为历经五大阶段。

1.“内部牵制”阶段

古代对经管财物的人员的活动进行记录通常被认为是一种内部牵制制度。古埃及法老统治时期设有监督官；古罗马帝国宫廷库房有了“双人记账制”；中国古代在周朝有了较完备的会计制度。朱熹在评述《周礼·理其财之所出》一文中指出：“虑夫掌财用财之吏，渗漏乾后，或者容奸而势欺……于是一毫财物之出入，数人之耳目通焉。”意思是每笔财物出入要经几个人办理，达到相互牵制。早期的内部牵制由职责分工、会计记账和人员轮换三要素构成，内部牵制的执行大致可以分为四个方面：（1）实物牵制。如将保险柜钥匙交给两个以上的工作人员持有。（2）机械牵制。如保险柜的大门若不按正确程序操作将无法打开。（3）体制牵制。把每项业务都分别由不同的人或者部门去处理，以预防错误和舞弊发生，如采用双重措施来预防错误和舞弊的发生。（4）簿记牵制。如采用复试记账法、定期核对明细账与总账。内部牵制的三要素和四种措施关系如图1-1所示。

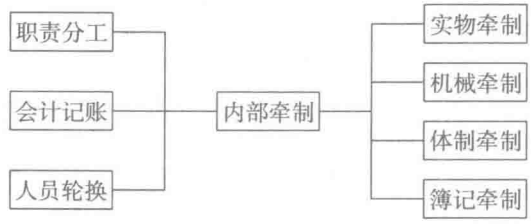

图1-1　内部牵制的三要素与四种措施关系图

2.“内部控制制度”阶段

20世纪20年代经济危机爆发使得内部控制开始超出会计及财务范畴，深入到企业生产管理各部门及各环节，如生产标准、质量控制、统计分析、员工培训等方面。至30年代，注册会计师逐渐认识到内部控制对审计质量的重要影响。1936年美国会计师协会在其发布的《注册会计师对财务报表的审查》公告中，首次正式使用“内部控制”这一专门

术语。1949年，美国会计师协会的审计程序委员会发表《内部控制——协调系统诸要素及其对管理部门和注册会计师的必要性》的专题报告，对内部控制做出权威定义。1958年，美国注册会计师协会审计程序委员会发布的《审计程序公告第29号》将内部控制划分为“会计控制”和“管理控制”两大类，即将与保护财产安全和保证财务记录的可靠性、准确性有关的控制归为会计控制，包括授权与批准制度、财产的实物控制和内部审计等；将与提高经营效率、保证管理部门所制定的各项政策得到贯彻执行有关的控制归入管理控制，包括统计分析、时动研究、员工培训计划和质量控制，此类控制通常只与财务记录有间接关系。

3.“内部控制结构”阶段

20世纪70年代为内部控制的成熟期。美国证券交易委员会（SEC）在1979年发布的内部控制报告中要求受托管理层报告机构的内部会计控制制度，并指出关于机构内部控制系统有效性的信息对于投资者更好地评价管理层的业绩以及所公布财务报告的完整性是很有必要的。1988年4月美国会计师协会颁发的《审计准则公告第55号》强调内部控制应由三个结构（要素）组成，即控制环境、会计制度和控制程序。控制环境是指反映董事会、管理层、业主和其他人员对控制的态度和行为，包括管理哲学、经营方式、组织结构、董事会、授权和分配责任的方式、管理控制方法、内部审计、人事政策和程序等；会计制度是指各项经济业务的确认、归集、分类、分析、登记和编报方法；控制程序是指管理层所制定的政策和程序，用以保证达到一定的目的，包括经济业务和活动的批准权、各个员工的职责和分工、业务的独立审核等。

1982年美国国会通过《联邦管理者财务诚信法案》（Federal Managers’ Financial Integrity Act of 1982），要求在联邦机构内部建立内部控制制度。该法案要求内部控制应保证：第一，联邦政府有支付的义务，在成本方面要符合美国的适用法律，控制应告诉我们该不该做这些事情；第二，联邦政府所拥有的所有财产应该得到安全的保护，使其免遭浪费、损失、不经授权使用和不恰当的分配，不得挪用和偷窃；第三，合理核算每一个联邦机构的收入和支出；第四，编制和发布可靠的财务信息和统计报告；第五，要求行政机构负责人应按照管理和预算办公室制定的指南，对其内部控制进行年度评估，并向总统和议会提供年度报告，说明内部控制的机构制度是否与法案提出的内部控制目标和总审计长规定的准则相一致。如果不一致，必须明确相关的弱点并说明改进措施。该法案赋予美国会计总署制定内部控制会计准则的权力。部分州内部控制的推广由总监察长负责。

4.“内部控制整合框架”阶段

1987年一个名为特雷德威（Treadway，即反虚假财务报告委员会）的组织认为，内部控制的薄弱是造成虚假财务报表的一个重要原因，建议成立反虚假财务报告全国委员会来制定和发布内部控制准则。1992年9月，美国反虚假财务报告委员会的赞助组织委员会（Committee of Sponsoring Organization，COSO）发布了《内部控制——整合框架》（IC-IF）的研究报告，是至今管理层和注册会计师在财务呈报内部控制有效性评价方面的依据之一。COSO于1994年对IC-IF予以增补，将内部控制要素概括为五个方面，即控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督，其突出特点是强调了内部控制的整体性、全面性和以人为本的思想，如在控制环境中增加了员工的充实和职业道德、人力资源政策及执行等。2013年5月14日，COSO委员会发布了修订的《内部控制——整合框架》和相关的

说明性文件，COSO委员会还发布了《评价内部控制系统和对外财务报告内部控制（ICEFR）有效性的说明性工具：方法和范例简编》，该说明性工具将会帮助使用者评估其内部控制系统是否符合更新版框架提出的要求。

5.“风险管理框架”阶段

安然事件后，企业内部控制监管上的诸多漏洞和不足暴露出来，美国为加强内部会计控制监管而采取了一系列新举措。美国国会2002年通过的《萨班斯—奥克斯利法案》（简称萨班斯法案）第404条款强制要求披露公司内部控制报告。第103条款要求注册会计师在审计报告中描述对内部控制结构和程序进行测试的范围，并在审计报告中或单独出具一份报告，陈述以下内容：（1）内部控制测试过程中所发现的情况。（2）对以下方面的评价：内部控制是否合理保持了具体会计记录，以保证公允反映资产的交易和处置情况；内部控制是否合理保证交易得以完整记录，以保证财务报表的编制符合公认会计原则，以及公司的一切收支活动均在管理层和董事会的授权下进行。（3）对内部控制测试中发现的重大缺陷和任何违规行为的描述。

为满足萨班斯法案的要求，SEC要求上市公司都应在年度报告中包括一份管理层关于公司财务报告内部控制的报告（Managements Report on Internal Control over Financial Reporting），具体规定了内部控制报告的内容与格式，要求报告内容应包括：（1）管理层的声明，表明建立和维护财务报告内部控制的责任；（2）指明管理层评价财务报告内部控制有效性所依据的规则框架；（3）管理层对财务报告内部控制有效性的评价，其中要包括关于财务报告内部控制是否有效的结论性意见；（4）如果公司财务报告内部控制存在重大薄弱环节，必须予以描述；（5）表明负责年度财务报告审计的注册会计师已经对本报告实施了审计等。

为了配合萨班斯法案404条款有关内部控制规定的实施，SEC提出了“财务呈报内部控制”的操作性定义。SEC规则13a-15（f）规定：财务呈报内部控制是一个过程，由发行人的主要执行官员、主要财务官员或者行使类似职权的人员设计或监控，受发行人的董事会、管理层和其他人员所影响，为财务呈报的可靠性和财务报表（供外部使用的）的编制符合公认会计原则提供合理的保证。具体包括以下控制政策和程序：（1）保持详细合理的会计记录，准确公允地反映发行人资产的交易和处置情况。（2）为下列事项提供合理的保证：发行人对发生的交易进行必要的记录，从而使财务报表的编制满足公认会计原则的要求；发行人所有的收支活动均得到管理层和董事的合理授权。（3）为下列事项提供合理保证，即防止或及时发现发行人资产未经授权的取得、使用和处置，因为发行人资产的取得、使用和处置会对财务报表产生重大影响。从SEC财务呈报内部控制定义可以看出：其一，内部控制是一个广义的概念，涉及企业管理的各个方面。SEC将主体对内部控制的考虑限定在财务报表编制的内部控制的范围内，因此使用了“财务呈报内部控制”这一术语。其二，SEC期望其所定义的内部控制与COSO委员会报告里的财务呈报目标相一致。其三，规则特别提到了主体资产的利用与处理，意在保护资产。

萨班斯法案404条款要求首席执行官（CEO）和首席财务官（CFO）对主体财务呈报内部控制的有效性进行评价和报告。该份报告包括在公司按年度递交给SEC的10K表格（Form 10K）中，为此，SEC已经为其注册成员制定了规则，要求公司的10K表格必须包括管理层对企业财务呈报内部控制的年度报告，具体为：①关于管理层建立和维护适当企

业财务呈报内部控制的责任报告；②管理层用于评价企业财务呈报内部控制有效性的方法框架的报告；③管理层对截至最近财务年度末的企业财务呈报内部控制的有效性的评价，包括企业财务呈报内部控制是否有效的声明，其中，必须披露管理层所认定的企业财务呈报内部控制的任何重大弱项，如果存在一个或多个重大弱项，则管理层不得认定其财务呈报内部控制是有效的；④一个声明，即会计师事务所（对公司包含在年报中的财务报表进行审计的机构）已经对管理层的财务呈报内部控制有效性评价意见签发鉴证报告。

萨班斯法案302条款要求对主体“披露控制与程序”的有效性做出季度报告。为此，在SEC规则中引入了一个新的概念，即“披露控制和程序”。SEC规则13a-15（e）将披露控制和程序定义为：被设计出来的控制和程序，应确保根据法案要求填写和提交的报告中发行人应该披露的信息，按照委员会规则所规定的期间和格式进行记录、处理、汇总和报告。“披露控制和程序”包含证券交易法报告中所有重大的财务和非财务信息控制，包括重要合同签订、战略关系变化、管理层薪酬或法律事件等，其所包含的信息超过主体财务呈报内部控制的范围。SEC的S-K规章307条款，要求管理层披露公司主要执行官、主要财务官或者履行类似职权的人员在对报告期间的披露控制和程序进行评价的基础上，就企业披露控制和程序的有效性做出评价。除了对披露控制的报告外，公司的季度报告也必须披露主体财务呈报内部控制的重大变动。值得注意的是，在这些季度性文件中，没有要求管理层一定要对财务呈报内部控制进行评估和报告（只是要求按年度进行评价），也没有要求公司独立审计人员一定要对管理层的披露控制评价做出鉴证。SEC建议所有公众公司建立信息披露委员会，以监督所披露信息的生产和核查过程，包括：核查10Q和10K表格及其他SEC文件、盈利发放和其他适当披露的公众信息；确定需要披露的重大性事件和交易；确定在披露控制和程序的设计与执行中的重大缺陷和不足；评价CEO和CFO对可能影响披露的重大信息的关注度。信息披露委员会的存在和有效运行，将会在评价主体内部控制有效性的工作范围和工作性质方面产生重要影响：其一，信息披露委员会职能的有效运行，是强化主体控制环境的一个要素；其二，披露委员会的工作可以形成文档，以利于工作小组缩减其工作范围。SEC要求公司的主要执行官和主要财务官签署两个书面证明，包括在公司的10Q和10K表格中。这两个书面证明是萨班斯法案302条款和906条款所要求的。（1）302条款，具体细化到SEC规则13a-14（a）/15d-14（a）中，要求在呈交SEC季度和年度报告时提出证明，包括：已经核查了某个确定注册公司的特定报告；报告中没有存在任何重大的错报和漏报而导致对本期报告产生了误导性的信息；呈报的财务报表和其他报告公允地反映了注册公司在所报告期间和时点上的财务状况、经营业绩和现金流动状况；对建立和维护公司的披露控制和程序（如证券交易法13a-15（e）/15d-15（e））以及企业财务呈报内部控制报告（如证券交易法13a-15（f）/15d-15（f））承担责任；已经向公司的审计师和公司董事会的审计委员会进行披露（或者行使相同职权的人）等。（2）906条款，包括对具体联邦犯罪法典的证明，如证明报告是完全符合证券交易法的12（a）或15（d）中的条款要求，报告中的信息在所有重大方面公允地反映了企业的财务状况和经营成果。

美国注册会计师协会（AICPA）于2003年3月18日发布财务报告内部控制审计的征求意见稿，指出作为一个完整的活动，公众公司审计应包括财务报表审计和财务报告内部控制有效性审计两个部分；应对内部控制设计的有效性和执行有效性进行评价，发表审计

意见等。

美国上市公司会计监管委员会（PCAOB）也于2004年发布了第2号审计准则（AS2）——财务报表的内部审计，要求对管理层就企业财务呈报内部控制有效性的评价发表意见。实现这一目标将分两个步骤：管理层必须对主体的内部控制进行评估并得出结论；审计人员将对管理层就内部控制有效性的评价是否公允做出评价并发表独立意见。因而，对内部控制进行了双重评价，首先是管理层，然后是审计人员。在一些情况下，审计人员可能对已经由企业执行过的测试进行再测试，不过，这并不减除管理层对于内部控制存档、测试和报告的责任。AS2指出，管理层在财务呈报内部控制审计过程中的责任有：对企业财务呈报内部控制有效性承担责任；运用恰当的控制标准评估企业财务呈报内部控制的有效性；有足够的证据（包括文件）来支持其评估结论；就截至最近财务年度末企业财务呈报内部控制的有效性做出书面评估报告。如果管理层未完成上面列举的责任，那么，审计人员应以书面的形式与管理层和审计委员会进行沟通，明确其对财务呈报内部控制的审计无法满意地完成，以至于无法发表意见。AS2要求审计人员评估管理层应用于评价主体内部控制的程序和方法的可靠性，复核和使用一些管理层、内部审计人员和其他人的评价过程中取得的测试结果，或自己进行测试，以形成独立意见。（1）对管理层评价程序的评估。准则要求审计人员必须理解和评价管理层对财务呈报内部控制有效性的评价过程。在取得理解之后，审计人员要确定管理层是否执行了以下步骤：第一，决定需要测试的控制，包括所有与财务报表重大会计账户和披露有关的认定的控制。一般来说，这些控制指有关发生、授权、记录、处置和报告财务报表重要账户和披露以及报表中的相关认定的控制；对遵循公认会计原则的会计政策选择与运用的控制；反舞弊的程序和控制；其他控制及其所依赖的信息技术总控制；对重要的偶发性和非系统性交易如涉及判断与估计的账目的控制；企业层面的控制，包括对控制环境和年末财务报表编制过程的控制，如记入总分类账的业务金额汇总的程序控制、记录调整和非调整事项的控制活动（如报表合并、重分类等）。第二，评价控制失败将导致的错报的可能性和其他有效控制能够达到相同控制目标的程度。第三，确保对多区域和多分部公司的评价涵盖了下属公司和部门。第四，评价控制设计的有效性。第五，评价控制执行的有效性，比如内部审计的控制测试，管理层指导下的其他人进行的控制测试，利用服务机构的控制报告，控制应用证据的审查，进行自我评估测试以及部分的管理层持续监督活动。仅仅完成这项评估是不够的。为评估企业财务呈报内部控制的有效性，管理层必须对与所有重大会计科目和披露有关的认定的控制进行评估。第六，确定财务呈报内部控制缺陷的重大性和可能性。第七，与审计人员和其他人员沟通。第八，评价结果是否合理，是否支持管理层的评估结果。（2）对管理层评价有效性的评估。AS2指出，如果导致财务报表重大错报的错误或舞弊在控制得到遵守的情况下会被制止或被发现，那么财务呈报内部控制的设计就是有效的。审计人员判定企业内部控制能否满足控制的标准是：确定企业每个部门的控制目标；确定满足每个目标的控制；如果控制有效执行，确定内部控制是否能防止或发现导致财务报表重大错报的错误或舞弊。审计人员评价运行的有效性通过判定控制是否如其设计般执行，以及执行控制的人员是否具备必要的权力和素质以有效地执行控制程序来进行。对运行有效性的控制测试，包括对相关人员的询问、相关证据的检查、公司经营活动的观察以及控制应用的重复执行。对于测试控制的时间安排，AS2做出了详细规定，比如准则指出，对于重要的非常规

性交易、带有高度主观判断的账户或程序以及期末调整记录的控制，审计人员应该在接近或正在那个时点上实行控制测试，而不是针对一段时期。对于控制测试的范围，AS2要求审计人员每年都要收集足够的证据，证明企业对财务呈报的内部控制包括对所有内部控制环节的控制是否有效执行。这就意味着，审计人员每年必须收集控制有效性的证据，这些控制涉及所有与财务报表重大账户和披露有关的认定。另外，AS2还对其他人员的工作的应用、财务呈报内部控制有效性的意见发表、财务呈报内部控制审计与财务报表审计的关系等内容做出了规范。

COSO委员会于2004年9月29日正式发布了《企业风险管理——整合框架》（ERM-IF），并提出将以此取代IC-IF。COSO委员会提出，企业风险管理是企业的董事会、管理层和其他员工共同参与的一个过程，应用于企业的战略制定和企业的各个部门和各项经营活动，用于确认可能影响企业的潜在事项并在其风险偏好范围内管理风险，为企业目标的实现提供合理的保证。根据管理者经营的方式划分，企业风险管理包括八个相互关联的组成要素：内部环境、目标设定、事件识别、评估风险、应对风险、控制活动、信息与沟通、监督。内部环境是企业风险管理的基础，为企业风险管理所有其他组成部分的运行提供了平台和结构。企业的目标设定是企业风险管理的起点，是其他步骤的驱动力量。整个过程是环环相扣的：在目标设定的前提下，企业需对影响目标的风险进行事件识别，进而对识别的事项进行风险评估，风险评估驱动风险应对，影响控制活动，信息与沟通和监督贯穿于企业风险管理的整个过程，并对前面的各个组成要素进行修正。这样，企业风险管理不只是一个直线过程（一个组成部分只会对下一个部分产生影响），还是一个多元化的相互作用的过程，即几乎任何组成部分都能够并将会影响其他部分。企业风险管理的八个组成部分体现的是一个动态的过程，是一个有机的整体。从内部控制整合框架到企业风险管理整合框架，不是局部的修补和简单改良，而是在理念上的本质突破，体现在：从“控制环境”到“内部环境”，这一修改使得企业关注的范围不再局限于控制方面，而是从更宽阔的视野更综合、更直接地考虑各种因素对风险的影响；目标设定中增加“战略目标”，使企业在追求短期利益的同时，从战略的高度关注企业的长远目标和可持续发展；将“风险评估”扩展为“事件识别”、“评估风险”和“应对风险”，不是对原“风险评估”进行简单的细化，而是代表着企业风险意识日益增强和积极主动管理风险。企业风险管理强调应对所有事件（包括正面事件与负面事件）进行综合识别，并且应该将其以适当的组合方式加以看待，而后通过对固有风险和剩余风险的综合评估制定适当的风险应对措施。这样一方面可以减少经营偏差的发生及相关成本和损失，另一方面有利于企业抓住机会（正面事件），及时调整策略，以达到经营目标和获利目标，避免资源浪费。会计师事务所的鉴证报告，提供审计人员对管理层财务呈报内部控制评价意见的鉴证报告。财务呈报内部控制的变动，对于任何重大地影响或可以合理预期将重大地影响企业财务呈报内部控制的任何变动都应予以披露，该项披露要求从2003年8月14日起生效。上面所提及的其他规定，如管理层对企业财务呈报内部控制有效性的报告及相关审计人员鉴证意见的生效日期，由公司的归档状态决定，即：①对第一个财政年度在2004年6月15日或以后结束的所谓“加速编报（accelerated filer）”公司，必须在该财政年度的年报中开始遵守内部控制报告和鉴证要求；②小规模公司、外国私人发行人和其他非加速编报公司，要求在2005年4月15日或之后结束的财政年度报告中遵循新规则的所有规定。

（二）巴塞尔委员会对内部控制的要求

1975年跨国银行监管权威机构巴塞尔委员会（Basle Committee on Banking Supervision）建立。其于1986年3月颁布《银行表外风险管理》，指出“适当的内部控制包括双人控制、职责分离、风险限制等原则，以及审计、风险控制和信息管理系统。”1988年《巴塞尔协议》将内部控制思想具体化到资本充足率的问题上，提出一级资本（核心资本）、二级资本（附属资本）、表内资产风险权数、表外资产风险换算系数、总资本占风险资产的比例以及分级资本占风险资产的比例等概念及要求。1997年《有效银行监管的核心原则》指出，银行内部控制包括四个方面的主要内容：组织结构（职责的界定、贷款审批权限分离和决策程序）、会计规则（对账、控制单、定期试算等）、双人原则（不同职责分离、交叉核对、资产双重控制和双人签字等）、对资产和投资的实物控制。1998年9月发布《银行组织内部控制系统框架》（Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations，FICSBO），其内容包括：（1）内部控制是由董事会、高级管理人员以及其他人员实施的一个过程。（2）内控三大目标：操作性目标（各种活动的效果和效率）；信息性目标（财务和管理目标的可靠性、完整性和及时性）；合规性目标（遵从现行法律和规章制度）。（3）内部控制的组成部分包括：管理层的督促与控制文化；风险的识别与评估；控制活动与职责分离；信息与交流；监督评审活动与缺陷的纠正。

（三）我国内部控制制度建设情况

1.我国现行内部控制制度建设背景

制定一套具有统一性、公认性和科学性的企业内部控制规范，是国内外理论界与实务界的共识和通行做法。制定我国现行内部控制制度的主要背景依据有以下几方面：

（1）国际资本市场大力强化内部控制。安然、世通等财务舞弊和会计造假案件的发生，严重冲击了美国乃至国际资本市场的正常秩序。研究结果表明，内部控制存在缺陷是导致企业经营失败并最终铤而走险、欺骗投资者和社会公众的重要原因。为此，许多国家通过立法强化企业内部控制，内部控制日益成为企业进入资本市场的“入门证”和“通行证”，我国境外上市企业纷纷花巨资聘请海外机构设计内部控制制度，以适应上市地的监管要求。

（2）经济健康发展迫切呼唤加强内部控制。内部控制作为公司治理的关键环节和经营管理的重要举措，在企业发展壮大中具有举足轻重的作用。但从现实情况看，许多企业管理松弛、内控弱化、风险频发，资产流失、营私舞弊、损失浪费等问题还比较突出。为了引导企业进一步加强内部控制，1999年修订的《中华人民共和国会计法》（以下简称《会计法》）第一次以法律的形式对建立健全内部控制提出原则要求，2001年1月中国证监会制定发布了《证券公司内部控制指引》，财政部随即于2001年6月至2003年连续制定发布了《内部会计控制规范——基本规范》《内部会计控制规范——货币资金》《内部会计控制规范——采购与付款》《内部会计控制规范——销售与收款》等9项内部会计控制规范，审计署、国资委、证监会、银监会、保监会以及上海、深圳证券交易所等也从不同角度对加强内部控制提出明确要求。但是，随着市场经济的发展和企业环境的变化，单纯依赖会计控制已难以应对企业面对的市场风险，会计控制必须向风险控制发展；同时，各部门之间的内控要求也有待于进一步协调，以便为进行内部控制自我评估和外部评价提供统一标准。

（3）各级领导高度重视内部控制制度建设。温家宝总理在十届全国人大四次会议上所做的《政府工作报告》中强调，要“完善公司治理，健全内控机制”；2004年底和2005年6月，国务院领导同志连续两次就强化企业内部控制问题做出重要批示，其中，2005年6月，在财政部、国资委和证监会联合上报的《关于借鉴〈萨班斯法案〉完善我国上市公司内部控制制度的报告》中做出批示，同意“由财政部牵头，联合证监会及国资委，积极研究制定一套完整公认的企业内部控制指引”；2006年7月15日，财政部、国资委、证监会、审计署、银监会、保监会联合发起成立企业内部控制标准委员会，许多监管部门、大型企业、行业组织、中介机构、科研院所的领导和专家学者积极参与，为构建我国企业内部控制标准体系提供了组织和机制保障；与此同时，按照科学民主决策的精神，公开选聘了86名咨询专家，组织开展了一系列内部控制科研课题，为构建我国内控标准体系提供技术支撑和理论支持。

2.我国现行内部控制制度建设的简要历程

我国相关部门长期以来一直非常重视内部控制制度的建设工作，简要历程回顾如下：

1996年财政部制定发布《会计基础工作规范》，提出内部控制要求。

1996年12月中国注册会计师协会制定发布《独立审计具体准则第9号——内部控制与审计风险》。

1997年5月中国人民银行制定发布《加强金融机构内部控制的指导原则》。

2001年1月中国证监会制定发布《证券公司内部控制指引》；2001年6月财政部制定发布《内部会计控制规范——基本规范》《内部会计控制规范——货币资金》。

2002年9月中国注册会计师协会制定发布《内部控制审核指导意见》。2002年9月中国人民银行制定发布《商业银行内部控制指引》（中国人民银行公告第19号），该指引明确指出：“内部控制是商业银行为实现经营目标，通过制定和实施一系列制度、程序和方法，对风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正的动态过程和机制……应当包括以下要素：内部控制环境、风险识别与评估、内部控制措施、信息交流与反馈、监督评价与纠正。”2002年9月财政部制定发布《内部会计控制规范——采购与付款》《内部会计控制规范——销售与收款》《内部会计控制规范——担保》。2002年12月财政部制定发布《内部会计控制规范——成本与费用》《内部会计控制规范——预算》《内部会计控制规范——对外投资》。

2003年10月财政部制定发布《内部会计控制规范——工程项目》。2003年12月中国证监会重新制定发布《证券公司内部控制指引》。

2005年2月1日，《商业银行内部控制评价试行办法》开始施行。

2006年6月上海证券交易所制定发布《上海证券交易所上市公司内部控制指引》，指出：“内部控制是指上市公司为了保证公司战略目标的实现，而对公司战略制定和经营活动中存在的风险予以管理的相关制度安排。它是由公司董事会、管理层及全体员工共同参与的一项活动。”该指引将内控要素细分为目标设定、内部环境、风险确认、风险评估、风险管理策略选择、控制活动、信息沟通、检查监督八个基本要素。2006年6月国资委发布《中央企业全面风险管理指引》。2006年9月深圳证券交易所制定发布《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》。

财政部、证监会、审计署、银监会、保监会于2008年6月28日联合发布我国第一部

《企业内部控制基本规范》，该基本规范已于2009年7月1日起首先在上市公司范围内施行，并鼓励非上市的其他大中型企业执行。

2010年4月，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布18项《企业内部控制应用指引》（配套指引有21项应用指引，后陆续发布证券公司、商业银行和保险资金运用内部控制指引）和《企业内部控制评价指引》及《企业内部控制审计指引》，自2011年1月1日起在境内外同时上市的公司施行，自2012年1月1日起在上海证券交易所、深圳证券交易所上市公司施行，在此基础上，择机在中小板和创业板上市公司施行。同时，鼓励非上市大中型企业提前执行。执行企业内部控制规范体系的企业，必须对本企业内部控制的有效性进行自我评价，披露年度自我评价报告，同时聘请会计师事务所对其财务报告内部控制的有效性进行审计，出具审计报告。政府监管部门将对相关企业执行内部控制规范体系的情况进行监督检查。企业内部控制应用指引是为企业按照内部控制原则和内部控制“五要素”建立健全本企业内部控制所提供的指引，在配套指引乃至整个内部控制规范体系中居主体地位；企业内部控制评价指引是为企业管理层对本企业内部控制有效性进行自我评价提供的指引；企业内部控制审计指引是注册会计师和会计师事务所执行内部控制审计业务的执业准则。三者之间既相互独立，又相互联系，形成一个有机整体。制定发布内部控制基本规范及其配套指引是中国资本市场发展中的一件大事，其实施将有利于我国资本市场的持续健康发展。

2015年12月，财政部印发了《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》。按照该指导意见的要求，全国各级各类行政事业单位将于2016年底前完成内部控制的建立与实施工作。为进一步指导和促进各单位有效开展内部控制建立与实施工作，切实落实好指导意见，财政部决定以量化评价为导向，开展单位内部控制基础性评价工作。

二、我国加快内部控制规范建设的意义

企业内部控制作为公司治理的关键环节和经营管理的重要举措，在我国企业发展过程中具有举足轻重的作用，特别是上市公司，内部控制不仅关系到上市公司的信息质量和自身发展，更重要的是关系到广大投资者的利益，关系到资本市场的健康发展。健全有效的内部控制对资本市场的重要意义主要体现在三个方面。首先，有利于提高会计信息质量，提升财务报告的有效性，这对于保证投资者对高质量会计信息的需求、体现资本市场“公开、公平、公正”的原则、保护投资者合法权益具有至关重要的意义。其次，健全有效的内部控制有利于上市公司遵守国家法律、法规、规章及其他相关规定，堵塞管理漏洞，保障公司资产的安全，有效提高公司风险防范的能力，减少乃至避免舞弊事件的发生。最后，健全有效的内部控制有助于提高经营效率和效益，提升企业经营管理水平、盈利能力和持续发展能力，增强公司竞争力，从而提高上市公司质量，最大限度地回报股东和社会。

三、内部控制的相关概念

（一）控制与制度

1.控制

控制是指掌握、支配、牵制，使控制对象不超出一定的范围或任意活动。按照这一含义，在现实管理活动中人们形成的决策及其实施行为思路是“决策方案及预定目标——计划与预算——实施——偏差——纠正——实现预定目标”，进而形成查找问题的办法与思路是“标准-现状=问题”。

2.制度

制度是指要求大家共同遵守的办事规程或行动准则。制度不仅具有约束和控制功能，而且具有保证和保护功能。制度是安全的基本保证，是实现目标的基本保证。

（二）内部控制定义

我国内部控制基本规范的定义是由企业董事会、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。这一定义突出强调内部控制是由企业董事会、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，有利于树立全面、全员、全过程控制的理念。这里的“过程”主要应有三层基本含义：一是指企业生产经营管理活动的全过程，也即内部控制应对企业经营管理活动的全过程实施控制；二是指风险控制全过程，也即内部控制应对“目标设定、风险识别、风险评估和风险反应”等风险控制全过程实施控制；三是指财务报告编制、会计信息披露以及管理信息采集、传递等全过程实施控制。之所以突出强调“过程”控制并不是说“结果”控制就不重要了，而是基于以下几个方面而言的：第一，内部控制的基本出发点是以预防为主、惩处为辅的，而不是单纯为了对不良行为结果处罚，这意味着每一项内控都向某一终点努力，但不是终点本身；第二，过程产生结果，通常而言只要过程科学合理、有序有效，那么一般就会达到好的预期效果，所以对过程的控制也就会实现对结果的控制；第三，过程控制可以节约控制成本、提高控制效率，如果仅强调对差错或舞弊结果的处罚，势必增加控制的成本和代价，总会有“明日黄花”“事后诸葛”“亡羊补牢”等之弊端；第四，这也提示人们只能期待内部控制制度为公司管理层有效管理提供合理的保证，而不是绝对的保证。这一概念的提出还与我国企业经营管理所处的特定历史时期及内部控制状况有关。我国企业在内部控制上存在的主要问题有：其一，内部控制制度不健全，需要制定新的企业内部控制基本规范以便要求其建立健全相应的规章制度；其二，重结果控制、轻过程控制，通常是出了问题才会重视；其三，原有的内部控制制度杂乱无章，关键控制环节与要点不明确，避重就轻、隔靴搔痒，缺乏可操作性，甚至相互脱节或相互矛盾，多数制度又存在滞后性，缺乏科学性、合理性和先进性；其四，人治大于法治，常常是制度形同虚设，执行效果较差；其五，重制度制定、轻制度贯彻执行，不检查不落实。

四、企业建立与实施内部控制应遵循的原则

按照我国《企业内部控制基本规范》的规定，企业建立与实施内部控制，应当遵循下列原则：

1.全面性原则

全面性原则是指内部控制应当贯穿决策、执行和监督的全过程，覆盖企业及其所属单位的各种业务和事项。

2.重要性原则

重要性原则是指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。

3.制衡性原则

制衡性原则是指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。

4.适应性原则

适应性原则是指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。

5.成本效益原则

成本效益原则是指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。

● 第二节 内部控制目标

一、内部控制目标的形成机理

企业内部控制的目标是指实施企业内部控制应达到的目的、要求和标准的总称。它是在一定的政治、经济、社会和企业环境下，人们根据经济管理的客观要求，基于对内部控制的本质、对象内容及其职能的认识，对内部控制“为了什么”“应该做什么”所做的规定性的规范。企业内部控制目标在理论上是主观见诸客观的客观范畴，反映了一定条件下的企业经营管理的需求；在实践上则是企业内部控制正常运行的定向机制，起着导向作用。企业产权关系的复杂性和企业经营管理要求的多样性，决定着企业内部控制目标的层次性。现代企业制度的实质是以企业所有权和经营管理权相分离、经营管理权和监督权相制衡为主的各种权利相互制约、相互依存的一种企业管理制度安排。现代企业利害关系群体中，起核心作用的是企业所有者和经营管理者两大集团。按照这一原理，企业内部控制目标可以分为所有者目标和经营管理者目标两大目标群。企业所有者最关心的是其投入企业资本的安全性和收益性，要求实现其资本保值、增值目标，他们期望获得真实、可靠的会计信息，据此客观评价企业的经营成果、正确估计企业的财务状况以便进行正确的投资决策，这一目标的实现必须以有效的、高质量的内部控制作保证。因此，企业所有者内部控制的主要目标是规范企业会计行为，保证会计资料真实、完整，提高会计信息质量。真实、完整、相关、及时的会计信息是所有者了解、查证受托经营者是否诚实可靠、尽职尽责履行其受托职责的基本依据，所有者通过会计信息及相关信息可以及时了解企业的财务状况和经营情况，通过对会计信息及相关信息的分析能够掌握其资本的安全性、收益性和对企业长远发展的影响因素，从而实施对企业经营管理活动及经营管理者的必要干预和控制。企业经营管理者最关心的是如何加强企业内部经营管理，全面履行其受托经管责任、实现企业经济效益最大化，确保企业经营管理目标的实现。企业经营者要实现这些目标，没有内部控制是不可想象的，因此，企业经营管理者实施内部控制所要达到的目标主要是：建立和完善符合现代经济管理要求的内部管理组织结构，形成科学的决策机制、执行机制和监督机制，确保企业经营管理目标的实现；建立行之有效的风险控制机制，强化风险管理，确保企业各项业务活动的健康运行；堵塞漏洞、消除隐患，防止并及时发现和纠正各种欺诈、舞弊等违法行为，保护企业财产的安全完整；及时向企业所有者提供为企业所有者接受的财务报告及其他会计信息，以解脱其受托责任。

二、内部控制目标构成

按照我国《企业内部控制基本规范》的规定，企业内部控制的目标包括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等五项目标。

1.合理保证企业经营管理合法合规

企业应按照《会计法》《公司法》《企业内部控制基本规范》等法律法规的要求，建立

健全企业内部会计控制的规章制度，包括股东会、董事会、监事会、经理及其以下各基层管理和业务经管部门及人员的内控权限、职责义务范围、履行方法及其奖惩内容、办法等都应以科学合理的制度形式加以固定下来，尤其是各部门及经办人员的内控目标及具体内容应详尽、科学、合理，保证国家法规制度的贯彻执行不仅是社会审计、国家政府有关部门对企业内部控制实施“再控制”的目标之一，而且是国家以所有者和国家宏观管理者的身份实施经济管理的基本目标和要求，这是我国会计监督体系的重要组成部分和特色之一，当然，这里也包括通过内部控制监督国家法规制度在企业内部的贯彻执行。各项企业管理的制度应健全完善，实施企业内部控制除督促企业建立健全企业内部控制制度以外，还应督促企业建立健全与内部控制制度协调一致的企业内部各项管理规章制度，并确保这些规章制度贯彻执行。查错防弊、及时准确作为企业内部控制的合法合规性基本目标之一，应成为企业内部管理层、各管理部门的内部控制目标，但是管理层及各管理部门的查错防弊的具体目标、具体方法及措施却是不尽相同的，如在货币资金收支和保管业务过程中的查错防弊，应有财会部门协助企业管理层制定相应的授权批准程序、办理货币资金业务的不相容岗位必须分离、相关机构及人员应当相互制约、加强款项收付的稽核等相关规章制度，各资金使用部门应严格遵守授权与批准程序及权限范围的规定，会计部门及人员应严格履行审查监督职责。

2.资产安全

保证资产安全完整，既是资产经管和使用部门及人员的内控目标，又是财会部门的内控职责，还是企业出资者及管理层的内部会计控制目标，因为从会计基本原理来看，企业资产的安全完整包含着资本的安全完整，资产是资本赖以存在的自然形态，是对企业未来经济效益有用的任何经济资源，实现资本保值增值也有赖于资产的安全完整，它要求企业会计在稳健等会计原则基础上遵循会计职业道德，在尽可能防范和抵御未来资产风险的基础上，从事会计核算及监督工作，在制定各项投资及其他经营决策时要充分考虑投资及其他决策的风险因素，可见，资产安全完整既是自然物质和权力形态的安全完整，更是资产价值形态的安全完整，因此，资产安全完整是企业各部门的共同内控目标和职责。

3.财务报告及相关信息真实完整

财务报告及相关信息真实完整既是企业内部控制的基本目标，又是企业内部控制的重要手段，从会计角度看正是通过真实完整的会计资料的记录、汇总、报告等手段实现其对企业经管责任落实、对企业财产及经济业务活动进行监督管理职能的。从大的方面讲，会计工作与业务经办活动是两项不相容的工作，会计是对业务活动进行控制的基本方式和手段，这是会计存在并取得发展的最基本的动因，美国会计史学家迈克尔·查特菲尔德在其《会计思想史》著作中指出：“私人财富的积累导致了受托责任会计的产生。这种会计不仅应保护物质财产的安全，而且应证明管理这些财产的人是否适当地履行了他们的职责。调查受托者的诚实性和可靠性的需要，使内部控制成为所有古代簿记制度的主要特征。”[①]这鲜明地说明了会计及会计资料与内部控制之间的内在必然联系，揭示了会计及会计资料的内部控制本质。会计信息及相关信息的及时有用是在会计资料真实完整及前述各个目标实现的基础上，企业内部控制应进一步达到的基本目标之一。所谓“信息”是指有用的消息

① 查特菲尔德.会计思想史［M］. 文硕，董晓柏，译.北京：中国商业出版社，1989.

和资料，会计信息是指对企业利害关系者进行管理及经营决策有用的会计资料。从内部会计控制的层次内容来看，而会计资料真实完整主要是单位负责人、会计部门及人员的基本内控职责，会计资料能否进一步成为会计信息则主要是股东、股东会、监事会等的内控职责，也就是说会计资料是否有用要根据使用者的目的和标准来判断。忽视会计资料与会计信息的质量及目标的区别，只能混淆内控中的不同职责与任务，会计信息失真的根本原因也就变得模糊不清了，所以《会计法》将会计资料的真实完整作为其基本立法宗旨之一，并明确单位负责人对会计资料的真实完整负责是科学合理的，因此，这里将会计资料真实完整和会计信息及时有用作为两个层次的内控目标是有现实及理论意义的。

4.提高经营效率和效果

提高经营效率和效果这一目标一方面要求内部控制制度应保证真实反映企业管理效率情况，另一方面要求内部控制制度不能囿于繁文缛节，不讲效率，同时又要保持适度的控制与被控制者之间的博弈空间，以便不断完善内部控制制度，因为内部控制制度本身就是博弈的产物。促使经济效益不断提高是整个经济管理的基本目标，也是企业内部控制提高经营效率和效果目标的基本内容之一，这是实施企业内部控制确保单位经营管理目标实现的总体要求，也是企业内部控制好坏的最终标准，当然，也不能否认有时会存在企业内部控制做得很好但是由于其他原因而导致企业经济效益并不好的情况，也就是说企业内部控制好并不是说企业效益就一定好。促使并保证企业业务活动健康运行是提高经营效率和效果基本目标的基本内容之一。所谓业务活动健康运行是指各项业务活动内容合理合法、符合企业整体业务目标要求和效益大于成本原则，业务风险在可预见的控制范围之内，开办业务活动的手段与方法科学正当、无违法违纪行为，业务活动效果具有可持续发展的效益性和前瞻性，业务活动运行程序明确顺畅、速度快捷、效率较高，业务经办部门及人员责任心强、积极性高等的运行状态。可见，业务活动健康运行这一内控目标涵盖了很多具体的控制目标。风险控制系统有效目标的主要内容应包括企业可能面临的风险种类、内容、风险程度、风险发生及其防范部门，风险评估机制健全，防范规避风险措施、方法齐全得当，风险信息反馈灵敏准确，防范风险能够令行禁止，防范风险的奖惩制度严明等。

5.促进企业实现发展战略

促进企业实现发展战略一方面应保证企业发展战略的选择科学合理，另一方面应采取切实措施保证企业发展战略的有效实施。企业发展战略通常指明了企业的发展方向、目标与实施路径，描述企业未来经营方向与目标纲领即企业的发展蓝图，关系着企业的长远生存与发展。只有制定了科学合理的发展战略，企业执行层才有正确行动的指南，其在日常经营管理和决策时才不会迷失方向，才能保证做“正确的事”。

三、关于内部控制目标的不同表述

从现有文献看，世界各国在不同历史时期对内部控制目标有不同的表述，这里略举一二。

1.美国COSO 1992年《内部控制——整合框架》目标设定

美国COSO在其1992年发布的《内部控制——整合框架》中，将内部控制目标设定为三项：（1）经营的效率和效果；（2）财务报告的可靠性；（3）适用法律法规的遵循性。

2.美国COSO 2004年《企业风险管理——整合框架》目标设定

2004年COSO发布的《企业风险管理——整合框架》中，将内部控制目标设定为四

项，即：（1）战略目标；（2）经营目标，指高效使用资源；（3）报告目标，包括内部报告和外部报告的真实可靠性；（4）合规目标，即对相关法律法规的遵循性。

3.英国1999年发布Turbull内部控制指南目标设定

英国1999年发布的Turbull内部控制指南确定的内部控制目标有三项：（1）通过使公司能够对重大的商业风险、经营风险、财务风险、遵循风险和其他实现公司目标的风险做出适当的反应而促使其有效地经营，包括资产不被滥用、不受损失和欺诈等；（2）有助于保持内部和外部报告的质量；（3）有助于确保遵守相关的法律和规章制度，也有助于遵守与商业道德有关的内部政策。

4.CoCo内部控制目标设定

加拿大特许会计师协会（CICA）的控制标准委员会（Criteria of Control Board，CoCo）于1995年发布《控制指南》，把内部控制目标设定为三项：（1）经营的效率和效果；（2）内部和外部报告的可靠性；（3）遵守适用的法律法规和内部政策。

● 第三节　内部控制要素

一、内部控制要素概述

1.内部控制要素的概念

内部控制要素是指内部控制整体的必要构成，是对内部控制系统的科学合理的、简明的划分。合理确定内部控制要素有利于具体实施内部控制制度。

2.内部控制要素的划分

内部控制要素划分在内部控制发展的不同历史时期是有着较大区别的，其经历了“三要素论”、“五要素论”和“八要素论”的发展变化。

在内部控制结构阶段，内部控制在结构上由控制环境、会计制度和控制程序三个要素组成。在内部控制整合框架阶段，内部控制要素包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督（有时也称为监控）等五个相互联系的要素。在风险管理整合框架阶段，内部控制要素由原来的五要素扩展为八要素，包括内部环境、目标设定、事件识别、评估风险、应对风险、控制活动、信息与沟通、监督。内部控制八要素及其与控制目标的关系如图1-2所示。

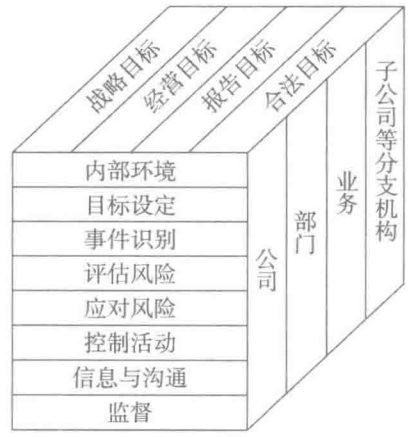

图1-2　内部控制八要素及其与控制目标的关系图

我国2008年发布的《企业内部控制基本规范》将内部控制要素划分为五个方面，指出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、内部监督等五要素。(1) 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。(2) 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。(3) 控制活动。控制活动是企业根据风险评估结果，采用相应的控制措施，将风险控制在可承受度之内。(4) 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。(5) 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。

从上述风险评估内容可以看出，风险评估一项要素涵盖了八要素划分方法下的目标设定、事件识别、评估风险、应对风险等四项要素内容。八要素与五要素的关系如图1-3所示。

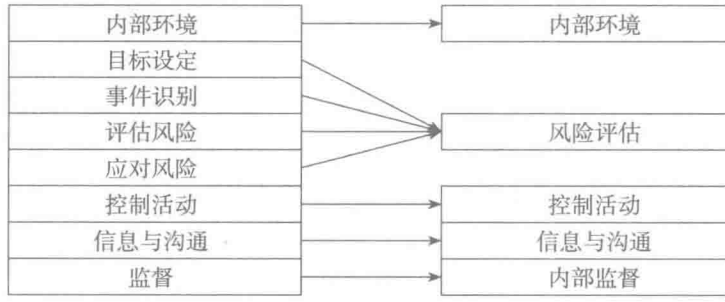

图1-3 八要素与五要素关系图

二、内部环境

(一) 定义

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、企业文化、人力资源政策等。

(二) 内部环境的主要内容

1.治理结构、机构设置及权责分配

企业应当根据国家有关法律法规和企业章程，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，形成科学有效的职责分工和制衡机制。

股东（大）会享有法律法规和企业章程规定的合法权利，依法行使企业经营方针、筹资、投资、利润分配等重大事项的表决权。董事会对股东（大）会负责，依法行使企业的经营决策权，负责内部控制的建立健全和有效实施。监事会对股东（大）会负责，监督企业董事、经理和其他高级管理人员依法履行职责，同时对董事会建立与实施内部控制进行监督。经理层负责组织实施股东（大）会、董事会决议事项，主持企业的生产经营管理工作，组织领导企业内部控制的日常运行。企业还应成立专门机构或者指定适当的机构具体负责组织协调内部控制的建立实施及日常工作。

企业应当结合业务特点和内部控制要求设置内部机构，明确职责权限，将权利与责任落实到各责任单位。企业应当通过编制内部管理手册，使全体员工掌握内部机构设置、岗

位职责、业务流程等情况，明确权责分配，正确行使职权。

2.内部审计

企业应当在董事会下设立审计委员会，负责审查企业内部控制，监督内部控制的有效实施和内部控制的自我评价，协调内部控制审计及其他相关事宜等。审计委员会负责人应当具备相应的独立性、良好的职业操守和专业胜任能力。企业应当加强内部审计工作，保证内部审计机构设置、人员配备和工作的独立性。内部审计机构应当结合内部审计监督，对内部控制的有效性进行监督检查。内部审计机构对监督检查中发现的内部控制缺陷，应当按照企业内部审计工作程序进行报告；对监督检查中发现的内部控制重大缺陷，有权直接向董事会及其审计委员会、监事会报告。

3.企业文化

企业文化，是指企业在经营管理过程中形成的、影响企业内部环境和内部控制效力的精神、意识和理念，主要包括企业的整体价值观，高级管理人员的管理理念、经营风格与职业操守，员工的行为守则等。企业应当加强文化建设，培育积极向上的价值观和社会责任感，倡导诚实守信、爱岗敬业、开拓创新和团队协作精神，树立现代管理理念，强化风险意识。董事、监事、经理及其他高级管理人员应当在企业文化建设中发挥主导作用。企业员工应当遵守员工行为守则，认真履行岗位职责。企业应当加强法制教育，增强董事、监事、经理及其他高级管理人员和员工的法制观念，严格依法决策、依法办事、依法监督，建立健全法律顾问制度和重大法律纠纷案件备案制度。

4.人力资源政策

企业应当制定和实施有利于企业可持续发展的人力资源政策。人力资源政策应当包括下列内容：（1）员工的聘用、培训、辞退与辞职；（2）员工的薪酬、考核、晋升与奖惩；（3）关键岗位员工的强制休假制度和定期岗位轮换制度；（4）掌握国家秘密或重要商业秘密的员工离岗的限制性规定；（5）有关人力资源管理的其他政策。

企业应当将职业道德修养和专业胜任能力作为选拔和聘用员工的重要标准，切实加强员工培训和继续教育，不断提升员工素质。企业应当将职业道德素养和专业胜任能力作为选拔和聘用员工的重要标准，并适当关注应聘者的价值取向和行为特征是否与本企业的企业文化和内部控制的有关要求相适应。企业应当重视并加强员工培训，制订科学、合理的培训计划，提高培训的针对性和实效性，不断提升员工的道德素养和业务素质。企业应当建立和完善针对各层级员工的激励约束机制，通过制定合理的目标、建立明确的标准、执行严格的考核和落实配套的奖惩，促进员工责权利的有机统一和企业内部控制的有效执行。

三、评估风险

（一）定义

评估风险是企业及时识别、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。

（二）目标设定

目标设定是风险评估的前提，企业在进行风险确认、评估与控制之前就必须确立目标。只有先确立了目标，管理层才能针对目标确定风险并采取必要的行动来评估管理风险。目标设定是管理过程中的重要部分。尽管其并非内部控制要素，但它是内部控制得以