QIYE NEIBU KONGZHI

企业内部控制

——控制理论、风险评估与控制活动

（第二版）

龚　杰
方时雄　编著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

企业内部控制

——控制理论、风险评估与控制活动

（第二版）

龚　杰
方时雄　编著

ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目（CIP）数据

企业内部控制：控制理论、风险评估与控制活动 / 龚杰，方时雄编著. —2 版. —杭州：浙江大学出版社，2006. 11(2010. 5 重印)
ISBN 978-7-308-05047-0

Ⅰ. 企… Ⅱ. ①龚… ②方… Ⅲ. 企业管理 Ⅳ. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2006）第 136850 号

企业内部控制——控制理论、风险评估与控制活动

龚　杰
方时雄　编著

责任编辑　邹小宁
封面设计　刘依群
出版发行　浙江大学出版社
（杭州市天目山路 148 号　邮政编码 310007）
（网址：http://www.zjupress.com）
排　　版　杭州好友排版工作室
印　　刷　杭州长命印刷有限公司
开　　本　710mm×960mm　1/16
印　　张　20.75
字　　数　430 千
版 印 次　2010 年 5 月第 2 版　2010 年 5 月第 5 次印刷
印　　数　8501—10500
书　　号　ISBN 978-7-308-05047-0
定　　价　42.00 元

版权所有　翻印必究　印装差错　负责调换
浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

作者简介

龚　杰　高级会计师，浙江省总会计师协会顾问，原副会长兼秘书长。曾任浙江浙达会计师事务所所长，注册会计师，浙江省企业管理协会执行理事，《杭州财会》主编。长期从事财务会计、企业管理和注册会计师审计工作。发表论文30余篇，其中多篇获中国会计学会、中国总会计师协会、浙江省社会科学联合会、浙江省会计学会、浙江省总会计师协会优秀论文奖或优秀科技成果奖。与人合作出版著作两部。具有相当的企业管理、财务会计与注册会计师审计理论造诣和丰富的实际工作经验。

方时雄　管理学硕士，浙江财经学院副教授。主要研究领域为会计理论与实务、公司内部控制。在《财务与会计》、《北方经济》、《商业经济与管理》、《财经论丛》等核心刊物上发表论文10余篇。任《商品流通企业会计》、《成本会计》等高等教育教材的副主编，参与浙江省重点学科教材《中级财务会计》的编写。参与财政部关于注册会计师行业行政管理课题的研究。主持和参加浙江省教育厅课题多项，主持和参加浙江财经学院课题多项。曾获浙江省会计科学优秀成果奖。

序

内部控制作为企事业单位内部的自我约束机制，正在受到我国政府和企业界的广泛关注。为了促进内部会计控制建设，加强内部会计监督，维护社会主义市场经济秩序，财政部于2001年6月22日印发了《内部会计控制规范——基本规范（试行）》和《内部会计控制规范——货币资金（试行）》，并规定从发布之日起执行。而后又陆续印发了一系列具体规范，引起各方的重视。近几年来，全国许多企事业单位和政府机关，根据财政部的要求，纷纷从事建立和完善内部控制制度的建设。

在单位内部，建立和完善内部控制。一是可以提高组织的效率和效果，确保实现其经营目标。企业是生产组织，也是营利组织，它的目标是生产产品或提供服务，以满足社会需要。同时，需要取得一定的利润以满足自身发展与投资者的回报的需要。二是可以降低经营风险与财务风险。经营企业风险无处不在，内部控制虽然不可能规避风险，但可以降低风险，使风险控制在合理的范围之内。三是可以防止发生错误与舞弊。无数事例说明，错误与舞弊会给企业造成严重损失，甚至倒闭、破产。诚然，没有内部控制不一定会发生错误与舞弊，但错误与舞弊的发生可以说都是缺乏内部控制或者内部控制失控的结果。四是可以确保会计信息的真实性。现代企业是多方利益的结合体，而会计信息已成为各利益集团的关注焦点，如何真实反映企业的财务状况和经营成果，防止企业管理层造假呢？有效的方法就是实行严格的内部控制制度。有人把组织的内部控制比喻成人体的免疫系统，一个人不能没有免疫系统，即使免疫系统出现一点缺陷，都是十分麻烦的问题，对一个组织也是同样道理。

进入21世纪，美国发生了两件大事：一件是2001年9月11日发生的震惊世界的“9·11”恐怖袭击事件；另一件是同年11月发生的安然等公司造假案，使美国的资本市场陷入一片混乱。为了整顿市场经济秩序、整治会计造假，美国国会通过了《2002年公众公司会计改革和投资者保护法》即“萨班斯—奥克斯利法案”，其涉及的内容广泛。其中著名的404条款——“管理层的内部控制评价”，要求上市公司的CEO、CFO对公司的内部控制作出认证：“本人负责建立和运作公司内部控制系统，在报告提交之前的90天内评估了内部控制系统的有效性，确信该系统能够有效提供重要信息。”如果发生虚假，CEO、CFO个人将被判处10～20年的徒刑和100万～500万美元的罚款。由此可见该法的严厉性。404条款规定，在美国上市的公司要建立内部控制体系。这是该法中最难操作、最复杂、耗费成本最高的一个条款。一家企业为了评估与完善内部控制，少则花费300万～500万美元，多则可能花费几千万美元。

政府加强对市场的监管特别是资本市场的监管，是21世纪世界各国的共同趋

向,而监督企业建立与完善内部控制是对企业监管的重要手段,也是强化企业内部管理的有效措施。这一点在西方市场经济国家,尤其是美国,已被越来越多的企业经营者和政府官员所认同。然而在我国,单位内部控制还处在初始阶段,其重要性与迫切性还未被人们所充分认识。虽然我国政府有关机构近几年来也制定和颁布了有关内部控制的一系列规范性文件,可是要真正在单位落实尚有一个不短的路程。其中包括对内部控制理论和实务方法的研究,内部控制知识的普及与提高。

龚杰和方时雄编写的《企业内部控制——控制理论、风险评估与控制活动》一书,是在系统地总结国内外内部控制理论与经验的基础上编写而成的。该书的特点:一是内容丰富。全面介绍了国内外现代内部控制理论和实务的发展史以及我国企业健全和完善内部控制的必要性;详细讲述了内部控制的目标与原则、内容与方法,还附有大量具有参考价值的案例。二是观念新。不但阐述了对内部控制、公司治理、会计制度等方面的许多新观念,而且详细介绍了许多新方法。既有理论上的新观点表述,又有实用的新方法介绍,也有案例点评。三是中心突出,通俗易懂。每章全面地讲述一个中心内容,各章节内容编写认真,重点突出,言之有据;语言深入浅出,通俗易懂。学习此书可以掌握内部控制的基本理论、基础知识和操作方法,特别适合于企业的领导、财务会计人员、注册会计师及其助理人员和内部审计人员阅读。

我相信,该书的出版,定会帮助人们提高对内部控制的认识,为促进我国企业内部控制的普及和提高起到良好的积极的推动作用。

王家俊

2006 年 8 月 20 日

前　言

内部控制是个古老而新鲜的话题。说它古老，是因为人类社会自有生产活动以来，就产生了对生产的管理，就有了对生产、流通和消费的控制需要，就产生了控制理念。譬如，在古罗马时代，就产生了“双人记账制度”。某项经济业务发生后，由两个记账员在各自的账本上同时记载，然后定期核对双方的账本记录，以检查有无记载的错误，防止舞弊行为，进而达到控制资产的目的。说它新鲜，又是因为：一是现代的控制理念、目标、作用、范围、方法与古代大不一样了；二是随着经济的国际化、网络化、信息化，对内部控制的重要性、迫切性比以往任何时代都更急迫更急需。

内部控制是在18世纪产业革命以后，企业规模化和资本社会化的结果。到了20世纪初，随着社会生产力和资本主义经济的迅速发展，企业规模的不断扩大，尤其是股份公司这种企业组织形式的出现，使所有权和经营权分离，产生了信息不对称的状况。为防范经营管理中的舞弊行为，实现经营目标，保障投资者利益，逐步形成了组织、调节、制约、监督企业经营管理活动的一些方法，进而形成了内部控制制度。

最早提出内部控制概念的是法国管理学家法约尔。他在1908年所著的《工业管理和一般管理》一书中就明确提出了“企业内部控制”的概念。他认为：“这种控制的目的是为了有助于各部门工作的顺利进行，也有利于企业营运的顺利进行。”现代意义的内部控制，自20世纪初在市场经济发达的美国首先发展起来，这与注册会计师对企业会计报表审计的需要息息相关。1844年，英国颁布了第一部《公司法》，至1900年经过多次修改，规定公司账册必须聘请会计师审查。当时的注册会计师的审计，是以审查账簿和凭证的形成过程为基础的全面审计，称为“账项基础审计”。审计目的是查错防弊，保护会计主体资产的真实、安全；审计的方法主要是详细审计，是对一个会计主体在特定期间内经济活动的全部会计资料所进行的全面而精细的审查，检查错误和防止舞弊，分析资金运用和计划完成情况。这种审计的范围广、时间长，占用的审计资源多，虽然审计的效果比较好，但审计费用太高。

进入20世纪，美国南北战争结束后经济获得迅速发展，注册会计师审计的中心由英国转向美国。由于美国的工业企业规模不断扩大，经济业务日益复杂，企业的自有资本有限，往往依赖银行借贷。银行放款需要了解企业的资产情况，要求企业提供经过注册会计师审计的资产负债表。于是审计的主要目的由查错防弊转向审核资产负债表项目的正确性、真实性；审计的对象由会计账簿转向资产负债表。由于有限的审计资源不能适应当时的需要，审计学家开始研究新的审计方法，发现凡是内部牵制

制度比较完善的企业,其资产负债表的可信度比较高;反之,就比较低。于是,详细的全面审计转向依赖内部牵制为前导的抽样审计。

进入20世纪30年代,由于一种新企业组织形式——股份有限公司的出现,公司企业开始向社会公众发行股票,筹集资金,从而使企业的规模进一步扩大,因此,这也引起股票投资者关注自己的利益,进而关注公司的经营成果和财务状况。此时,由于投资者关注的是公司的盈利及财务的安全性,注册会计师审计的重点开始由资产负债表转向以损益表为主的全部财务报表。审计的范围扩大了,审计的工作量也就大大增加,依赖原来的抽样审计方法已不能适应客观需要,必须寻求新的审计方法。鉴于审计的目的转向会计报表的公允性和可信性,查错防弊已成为一种附带职能,所以对会计报表审计的结果允许有一定的误差,报表的信息以不会误导报表使用者为前提。注册会计师在审计实践中发现,凡是内部控制比较健全的企业,其会计报表的可靠性都比较强。因此,在审计前只要评价内部控制的完善和健全程度,就可以确定审计的重点领域和审计策略,规划审计的范围、重点、方向、方法和时间。经过调查和符合性测试,对内部控制比较健全的企业或领域,可以采用抽查的方法审计;而对内部控制不完善、不健全的领域,则采用传统的详细审计,从而大大地缩短了审计时间,提高了审计效率。这种审计方法称为"制度基础审计"。由此,注册会计师与内部控制结下了不解之缘。尤其是1933年美国颁布了《证券交易法》,规定证券发行人应该设计并维护一套能提供合理保证的"内部会计控制系统"后,注册会计师又增加了一项新业务——企业内部控制检查、评价。评价需要有一个标准,从而促使以美国注册会计师协会(AICPA)为主的许多财务、会计、审计组织开展了对内部控制的研究。从1949年AICPA首先提出的《内部控制,一种协调组织要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》报告,到1992年COSO委员会发布的《内部控制——整合框架》报告(1994年作了补充),再到1996年AICPA全面接受COSO报告的内容发布《审计准则公告第78号》为止,在研究、推动内部控制的完善和发展中,无不是财务、会计、审计组织在扮演着主要角色。

美国财务、会计、审计组织在研究、推动内部控制的完善和发展中作出了重要贡献,功不可没。美国的内部控制从理论到实务,都受到来自财务、会计、审计组织,特别是注册会计师的突出影响。其关注的重点是与会计报告的可靠性相关的内部会计控制与注册会计师的执业风险,即使是迄今为止国际公认最有权威的COSO报告,也存在这种职业偏见。史蒂文·鲁特在所著的《超越COSO强化公司治理的内部控制》一书的"前言"中指出:"COSO整合框架有选择地使其内部控制标准绕开了一些至关重要的公司治理行为,如企业整体目标的确定、战略规划以及风险管理。"(见该书中译版"英文版前言"2004年中信出版社出版)我国有的学者也认为:审计界与其他社会各界之所以长期以来在"内部控制"的概念含义的认识上存在着较大的分歧,主要原因在于审计界只固守着"对企业的对外公开信息的可靠性"负责这样一种观念,而社

会各界认为内部控制不能狭隘地定义为只解决“企业信息可靠性”问题(杨雄胜,2005)。因此,COSO报告存在着明显的不足,给内部控制的理论研究留下了广阔的空间。

我国在改革开放以前,在经济管理上全盘学苏联,所以没有内部控制的称谓,但不等于不存在内部控制。在计划经济时代,企业没有自主权,没有投资权和融资权,没有担保权和抵押权,也没有原材料的采购权和商品的销售权等,一切听从国家计划安排。没有上述经济业务活动,当然就没有这种控制的需要,也就不会有这种控制的存在。所以,当时的内部控制十分不全面、不完善。随着改革开放的不断深入,转换经营机制,建立现代企业制度,使企业的自主权大大扩大了。为了保护投资者权益,整顿社会经济秩序,贯彻实施《会计法》及相关法律、法规,都迫切需要建立、健全与之相适应的内部控制体系。近几年来,由于我国会计信息失真严重,经济犯罪案件频发,腐败现象泛滥,市场竞争激烈,企业效益不高,经营风险增加等原因,引起政府主管部门对单位内部控制制度建设的关注,先后制定和颁布了一系列有关内部控制的法规和规章制度。

1997 年 5 月 16 日中国人民银行发布了《加强金融机构内部控制的指导原则》,1999 年 8 月中国保监会发布了《保险公司内部控制制度建设指导原则》,要求银行、保险、信托投资等金融机构遵照执行。2000 年 1 月 31 日中国证监会发布了《证券公司内部控制指引》,2000 年 4 月中国证监会又发布了《关于加强期货经纪公司内部控制的指导原则》,要求全国证券和期货经纪公司遵照执行。2001 年 6 月财政部发布了《内部会计控制规范——基本规范(试行)》和《内部会计控制规范——货币资金(试行)》。此后,又陆续发布了“采购与付款”、“销售与收款”、“工程项目”、“担保”、“对外投资”等内部会计控制规范(试行),作为统一会计制度的重要组成部分,要求全国所有企事业单位和政府机关贯彻执行。接着,2002 年 9 月中国人民银行又发布了《商业银行内部控制指引》等。这些规章制度的发布,必将促进单位内部控制制度的建立和不断的完善。然而,我们必须清醒地认识到,这些法规、规章虽已颁布,但不等于已经认真地得到实行,而要使这些法规、规章得到切实的贯彻实施,尚有一个艰难而漫长的过程,其中包括宣传、教育和培训。

综观美国内部控制制度的发展史可以清楚地发现,企业内部控制的发展是与相关法规的完善和政府的推动密不可分的。内部控制的薄弱引发了案件,案件的发生又促使相关立法的颁布,而法律的完善又促进了内部控制的进一步健全。从 1933 年和 1934 年的《证券法》、《证券交易法》,1977 年的《反国外贿赂法》,到 1991 年的《联邦储蓄保险公司修正法案》,2002 年的《萨班斯—奥克斯利法案》,无不反映出管理与立法之间的良性互动。

然而,我国的内部控制制度建设没有沿着该轨迹发展。一是先有部门的规章制度,案件的发生对立法并没有多大的推动作用;二是立法的层次低,都是部门的规章,

除《会计法》第二十七条规定了四点与内部控制相关的规定外，迄今还没有国家立法机关制定涉及内部控制的法律；三是部门规章对内部控制的概念、定义、目标，直至政策、措施、程序、方法的规定并不一致或不完全一致，使单位在实际执行过程中产生困惑，比如财政部颁发的《内部会计控制规范（试行）》，适用的范围包括所有的企事业单位和国家机关及社会团体，而其他机关颁布的《内部控制指引》仅适用于所属企业，显然两者存在区别。美国内部控制发展史也告诉我们，组织（我国称单位，包括企事业单位和国家机关、社会团体）内部控制，需要政府强有力的推动，否则，仅仅发布几个规章之类的文件是无济于事的。

我国内部控制建设，应当在借鉴经济发达国家经验的基础上，走自己的路，不能搞“拿来主义”，照搬国外的模式。因为我们是一个社会主义市场经济国家，又是一个发展中国家，从上层建筑到经济基础都与发达国家有所不同。譬如我国的《公司法》规定，企业应当设置监事会，国有企业及国有控股企业还须设“职工代表大会”，而美国企业没有监事会，更不要说职工代表大会了。又譬如公司治理，美国以机构投资者、证券分析师、独立董事、注册会计师等外部治理为主，我国显然尚不具备这方面条件，还得以董事会为核心的内部治理为主。所以，我们必须借鉴别国有用的东西，总结成功的经验，创建切合自己实际的内部控制理论，指导企业内部控制的实践发展。制度经济学认为，制度是一种资源。好的制度当然是一种优质资源，能够为社会创造财富。内部控制应该是一种十分重要的管理制度。健全的内部控制能够使企业减少浪费、杜绝舞弊、创造效益、预防风险。

当然，内部控制制度是董事会、管理层和其他员工参与建立的，需要依靠全体员工去执行。然而，从经济学角度讲，人都是自利的“经济人”，受利益的驱动。当利益大于成本时，品德不良者就会不顾制度的规定，谋求自身利益的最大化。再说，人的知识和经验是相对有限的，建立及执行制度难免有疏忽和不足之处。而且建立和执行内部控制制度，需要花费人力物力，不可能事无巨细、得不偿失地建立起内部控制制度。所以，内部控制不是包医百病的灵丹妙药，不能以为有了内部控制制度就万事大吉，设计再好的内部控制制度也不能保证不出问题，这就是内部控制的局限性。但设计完善的内部控制制度，可以将错误与舞弊发生的风险降到最低的程度，这一点也必须予以肯定。

虽然我们在书中就许多方面表述了自己的理论观点，但是我们编写本书的目的，不是对内部控制理论进行深入的探讨，而是介绍内部控制的基本知识和基本方法。在我国，对于内部控制，人们还知之不多，即使是许多企业的高级管理人员，由于日常事务繁忙，缺乏时间和精力对内部控制问题进行系统而全面、深入而浅出的研究。因此，在单位内部，特别是企业内部开展内部控制知识的宣传，普及内部控制知识，提高企业的管理层和员工，特别是企业的高层管理对内部控制的认识是十分必要的。为了配合正在开展的内部控制知识的宣传和普及工作，我们编写了这本书并将它献给

广大读者,以期读者能够从中多、快、好、省地学到内部控制方面的知识。阅读本书能够使读者清晰地掌握内部控制的基本理论、基础知识及基本操作方法,并可以很方便地将这些知识运用到实际工作中去。本书可以作为企业内部员工的培训教材,也可以作为高等院校会计、审计、财务管理、企业管理及其他经济管理专业内部控制课程的教材或教师与学生的教学参考书,以及内部审计师、注册会计师的执业参考资料,还可以作为单位(包括企业及行政事业单位)开展内部控制制度建设的参考资料。

著者

2006 年 8 月

目 录

第一章 内部控制概述 …… 1

第一节 内部控制概念的产生及其演变 …… 1
第二节 关于 COSO 报告 …… 8
第三节 内部控制的几个认识问题 …… 12
第四节 内部控制与内部牵制、内部审计 …… 14

第二章 建立、健全内部控制的必要性 …… 18

第一节 经营的市场化、扩大化、国际化需要内部控制 …… 18
第二节 治理会计信息失真需要内部控制 …… 22
第三节 遏制单位内部经济犯罪需要内部控制 …… 26

第三章 内部控制的目标与原则、内容与形式 …… 29

第一节 内部控制的目标 …… 29
第二节 内部控制的原则 …… 34
第三节 内部控制的内容与形式 …… 37
第四节 内部控制的局限性 …… 41

第四章 风险管理 …… 43

第一节 风险管理概述 …… 43
第二节 目标设定 …… 50
第三节 事项识别 …… 56
第四节 风险评估 …… 64
第五节 风险应对 …… 73
第六节 企业常见的风险控制项目 …… 77

第五章 企业的组织架构与人力资源控制 …… 81

第一节 企业组织架构 …… 81
第二节 企业的人力资源控制 …… 95

第六章　控制活动
——授权批准控制与内部管理手册
…… 105
第一节　授权批准控制…… 105
第二节　内部管理手册…… 109
第七章　控制活动
——全面预算控制
…… 116
第一节　全面预算控制概述…… 116
第二节　预算控制的组织领导和责任网络…… 118
第三节　预算的编制…… 122
第四节　预算的执行与控制…… 139
第五节　预算的调整…… 142
第六节　预算的考核、评价与奖惩 …… 143
第八章　控制活动
——会计系统控制与财产保护控制
…… 148
第一节　会计机构与会计岗位设置…… 148
第二节　会计制度设计…… 151
第三节　财产保护控制…… 162
第九章　控制活动
——运营分析控制
…… 165
第一节　运营情况分析的方法…… 165
第二节　分析方法的应用…… 170
第三节　运营情况分析报告…… 178
第十章　控制活动
——绩效考评控制
…… 183
第一节　绩效考评制度…… 183
第二节　绩效考评方法…… 186
第三节　绩效考评指标体系的设计…… 188

第十一章　信息与沟通…… 193

第一节　企业内部控制的信息…… 193
第二节　企业内部控制的信息沟通…… 194
第三节　企业内部控制的信息系统…… 197
第四节　企业内部控制信息技术的利用…… 199
第五节　反舞弊机制、举报投诉制度和举报人保护 …… 202

第十二章　监督与评价…… 203

第一节　内部控制的监督…… 203
第二节　内部控制的评价…… 207

第十三章　固定资产内部控制…… 229

第一节　固定资产概述…… 229
第二节　固定资产的一般控制…… 231
第三节　固定资产购置控制…… 240
第四节　固定资产使用控制…… 243
第五节　固定资产退废控制…… 247
第六节　固定资产业务内部控制的监督检查…… 249

第十四章　对外投资内部控制…… 251

第一节　对外投资内部控制概述…… 251
第二节　岗位分工与授权批准…… 253
第三节　对外投资的可行性研究、评估与决策控制 …… 256
第四节　对外投资执行控制…… 258
第五节　对外投资处置控制…… 262
第六节　对外投资业务内部控制的监督检查…… 263

第十五章　筹资内部控制…… 265

第一节　筹资内部控制概述…… 265
第二节　筹资的一般控制…… 269
第三节　资金筹集的内部控制…… 278
第四节　还本付息和发放股利的内部控制…… 281
第五节　筹资业务内部控制的监督检查…… 283

案　例…… 285

案例一　内部控制的缺失　使小会计走上犯罪之途…… 285
案例二　女出纳梦断“世外桃源”…… 286
案例三　钱一分没用,牢要坐 15 年
——挪用千万元公款的总会计后悔不已…… 287
案例四　两万元之谜…… 290
案例五　建行长春支行 3 亿元存款神秘蒸发
——谁偷了建行 3 个亿…… 291
案例六　发放工资　从中贪污…… 294
案例七　“巴林银行”破产案探源…… 295
案例八　东京证券交易所社长辞职…… 298
案例九　巨资被挪用谁之过…… 298
案例十　八佰伴公司破产案…… 300
案件十一　武钢:企业内审的优秀范本
——武钢审计部长访谈录 …… 303
案例十二　应用网络技术　强化内部控制…… 307
案例十三　不恰当的销售承包合同…… 311
案例十四　十分钟的悲剧…… 312

后记…… 315

再版后记…… 316

第一章　内部控制概述

第一节　内部控制概念的产生及其演变

一、美国内部控制概念的产生及演变

美国是当今世界经济最发达的国家，也是市场经济制度最完善的国家。由于管理的需要，美国成为现代内部控制的策源地。因此，美国是实行内部控制时间较长，理论和实践最完善的国家。本节将主要以美国为例说明内部控制的发展和演变。

从内部控制概念的演变看，大致可以分为四个阶段：内部牵制阶段，内部控制制度阶段，内部控制结构阶段，以及内部控制整合框架阶段。

（一）内部牵制阶段

20 世纪 40 年代前，人们习惯于用“内部牵制”这一概念。根据《柯勒会计辞典》（Kohler's Dictionary for Accountants）的解释，内部牵制是指：“以提供有效的组织和经营，并防止错误和其他非法业务发生的业务流程设计。其主要特点是以任何个人或部门不能单独控制任何一项或一部分业务权力的方式进行组织上的责任分工，每项业务通过正常发挥其他个人或部门的功能进行交叉检查或交叉控制。设计有效的内部牵制以使每项业务能完整正确地经过规定的处理程序，而在这规定的处理程序中，内部牵制机制永远是一个不可缺少的组成部分。”由此可见，内部牵制是以不相容职务分离为主要内容的流程设计，是内部控制的最初形式和基本形态。

内部牵制的历史源远流长。早在 3600 多年前的美索不达米亚文化的记载中，就可以找到内部牵制的踪迹。在当时十分粗糙的财务管理活动中，记录员要核对付款清单，并在付款清单上打上“点、勾、圈”等核对符号，表明检查账目工作已经完成。这种简单的内部牵制措施已经出现在原始的会计实践中。当时的内部牵制，仅仅是由于经济发展、管理需要的自觉或不自觉的活动。人们未对内部牵制的重要性和必要性有所认识，无非是凭经验进行的一些粗糙的牵制活动。到了 15 世纪末，意大利人卢卡·巴其阿勒在总结历史经验的基础上，创造了借贷复式记账法，标志着内部牵制思想逐步趋向成熟。世界著名会计学家井尻雄士说：“而复式簿记却迫使人们以一套适当的资本账户，来‘算得’现状。资本账户记录了导致现状的各种过去业务。所以，

经管责任乃是复式簿记制的核心。”自此,开始对管理钱、财、物的不同岗位进行了分离,并利用其勾稽关系,相互交叉核对,达到相互牵制的目的。

内部牵制基于以下两个设想:因为相互有了制衡,在经办一项交易或事项时,两个或两个以上人员或部门无意识地犯同样的错误的概率要大大小于一个人或部门;两个或两个以上人员或部门有意识地合伙舞弊的可能性大大低于一个人或部门。实践证明,这一设想是合理的,内部牵制确实能够起到减少错误、防止舞弊的作用。所以,现代内部控制理论中,内部牵制仍占有重要地位,成为组织结构控制、职务分离控制的基础。

(二)内部控制制度阶段

进入20世纪40年代,由于20世纪初期建立起来的内部牵制制度,虽然对于企业管理起了很大的作用,但随着经济的不断发展,企业规模的不断扩大,它的不完善之处也日益暴露出来。尤其是20世纪30年代出现的世界性经济危机暴露的会计信息失真、经济秩序混乱等问题,迫使政府和企业思考对内部牵制制度的进一步完善,突破内部牵制只限于会计与财务的局限,深入到企业的所有部门和全部业务活动。

(1)最早提出内部会计控制系统的是1934年美国发布的《证券交易法》。该法规定,证券发行人应设计并维护一套能为下列目的提供合理保证的内部会计控制系统:①交易依据管理部门的一般和特殊授权进行;②交易的记录必须满足GAAP(美国会计准则)和其他适当标准编制财务报表和落实资产责任的需要;③接触资产必须经过管理部门一般和特殊授权;④按照适当时间间隔将财产的账面记录与实物资产进行对比,并对差异采取适当的补救措施。法律的规定是为了根除“大危机”中虚假会计信息泛滥的措施之一。根据这个规定,美国的上市公司陆续建立起内部控制制度。

第二次世界大战后,由于经济发展开始趋向全球化,经营的国际化,资本的集中度提高,企业规模的进一步扩大,分支机构的设置,从而使业务显得频繁而复杂。企业管理当局意识到必须转变“以人管人、事必躬亲”的管理方法,建立起与经济活动和企业规模相适应的管理和控制制度,使各项业务活动程序化、标准化,人员配置的制度化和不相容岗位的分离,使一切经济业务处理必须按照规定的程序和标准进行,以做到相互促进、相互制约的目的。

(2)1949年,美国注册会计师协会(AICPA)的审计程序委员会,在对内部控制的实践进行总结的基础上,首先发布了一份题为《内部控制,一种协调组织要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》的报告。该报告对内部控制提出了权威性的定义:“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。这些方法和措施都用于保护企业的财产,检查会计信息的准确性,提高经营效率,推动企业坚持执行既定的管理政策。”这个范围广泛的定义及其相应的解释,当时普遍认为是对内部控制的科学概念和重大贡献,引起学术界和企业界的重视。按照这个定义,内部控制一开始就突破财务会计的范围,将提高经营效率,完成既定政策