

21st Century Application-oriented Undergraduate Course for Higher Education · Accounting Series
21世纪高等院校应用本科会计系列

Enterprise Internal Control

企业内部控制

李荣梅 姚树中 编著
(第二版)

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



Application-oriented Undergraduate Course for Higher Education · Accounting Series
高等院校应用本科会计系列

Enterprise Internal Control

企业内部控制

李荣梅 姚树中 编著
(第二版)



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

· 大连 ·

© 李荣梅 姚树中 2015

图书在版编目(CIP)数据

企业内部控制 / 李荣梅, 姚树中编著. —2版. —大连: 东北财经大学出版社, 2015.7

(21世纪高等院校应用本科会计系列)

ISBN 978-7-5654-1998-0

I. 企… II. ①李… ②姚… III. 企业内部管理-高等学校-教材 IV. F270

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第145213号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连理工印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 332千字 印张: 16 1/2 插页: 1

2015年7月第2版

2015年7月第3次印刷

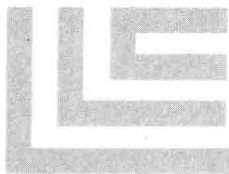
责任编辑: 朱 艳

责任校对: 孙 萍

封面设计: 沈 冰

版式设计: 钟福建

定价: 29.00元



第二版前言

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。而内部控制的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、促进企业实现发展战略。国内外企业实践证明，内部控制是企业各项管理工作的基础，是企业提高企业管理水平和防范风险能力的一种有效机制。

在借鉴和吸收国际监管新理念的背景下，我国财政部、审计署、证监会、银监会和保监会五部委于2008年6月和2010年4月先后联合发布了《企业内部控制基本规范》(以下简称《基本规范》)和企业内部控制配套指引(《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》，以下简称《配套指引》)。《基本规范》自2009年7月1日起在上市公司范围内施行，鼓励非上市的其他大中型企业执行。《配套指引》于2011年1月1日起在境内外同时上市的公司实施，自2012年1月1日起对在上海证券交易所上市的公司及深圳证券交易所主板上市的公司实施。

《基本规范》及《配套指引》的出台，既有类似《萨班斯—奥克斯利法案》的强制力，又有对企业内部控制建立、评价和审计实务的指导作用。规范的出台，是中国企业按国际化标准严格自律的法规文件，更是中国企业参与国际竞争，逐步接受并自觉遵循市场经济规则，不断完善企业制度，细化管理的内在要求。

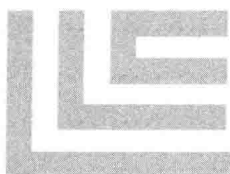
为了促进企业建立、实施和评价内部控制，规范注册会计师内部控制审计行为，帮助上市公司和大中型企业能够更快、更好地理解企业内部控制理论并加以应用，我们依据《基本规范》、《配套指引》及相关案例修订了《企业内部控制》一书。

本书具有知识系统完善、内容丰富、应用性强的特点。本书既适合高校工商管理各专业学生使用，也可作为企业各级管理者学习及对员工培训的教材。

本书具体分工如下：李荣梅执笔第一章、第二章、第四章、第五章、第六章、第七章、第八章，并负责总纂和定稿；姚树中执笔第三章、第九章、第十章、第十一章、第十二章；研究生郭真真执笔第十三章、第十四章。在本书的写作过程中，我们参阅了国内外大量的文献和资料，在此，对所有企业内部控制研究领域的专家和学者致以最诚挚的谢意。本书虽力求完善，然而由于能力有限，难免存在的错误和不足之处，敬请读者批评指正。

作者

2015年6月



目 录

第一章 内部控制概论	11
学习目标	11
第一节 内部控制概念的演变	12
第二节 内部控制发展的原因	111
第三节 内部控制的作用与局限性	114
第四节 内部控制建立的原则	120
第五节 案例与思考	122
本章小结	127
第二章 我国企业内部控制发展的现状	129
学习目标	129
第一节 我国企业内部控制的相关法律法规	130
第二节 我国企业内部控制基本规范及配套指引	134
第三节 我国企业内部控制的信息披露	153
第四节 案例与思考	155
本章小结	162
第三章 内部控制与风险管理	163
学习目标	163
第一节 风险管理概述	164
第二节 COSO企业风险管理框架的主要内容	168
第三节 企业全面风险管理的基本流程	173
第四节 内部控制与风险管理的关系	178
第五节 案例与思考	180
本章小结	185
第四章 货币资金业务内部控制	187
学习目标	187
第一节 货币资金业务概述	188
第二节 货币资金业务的风险	189

	第三节 货币资金业务内部控制环节	/91
	第四节 案例与思考	/93
	本章小结	/97
第五章	筹资业务内部控制	/98
	学习目标	/98
	第一节 筹资业务概述	/99
	第二节 筹资业务的风险	/99
	第三节 筹资业务内部控制环节	/101
	第四节 案例与思考	/105
	本章小结	/107
第六章	采购业务内部控制	/108
	学习目标	/108
	第一节 采购业务概述	/109
	第二节 采购业务的风险	/110
	第三节 采购业务内部控制环节	/112
	第四节 案例与思考	/115
	本章小结	/117
第七章	资产管理业务内部控制	/118
	学习目标	/118
	第一节 资产管理业务概述	/119
	第二节 存货管理的风险及内部控制环节	/119
	第三节 固定资产管理的风险及内部控制环节	/125
	第四节 无形资产管理的风险及内部控制环节	/131
	第五节 案例与思考	/135
	本章小结	/142
第八章	生产管理业务内部控制	/143
	学习目标	/143
	第一节 生产管理业务概述	/144
	第二节 生产进度管理的风险及内部控制环节	/145
	第三节 生产质量管理的风险及内部控制环节	/146
	第四节 生产成本管理的风险及内部控制环节	/147
	第五节 生产安全管理的风险及内部控制环节	/150
	第六节 案例与思考	/151

本章小结	154
第九章 销售业务内部控制	155
学习目标	155
第一节 销售业务概述	156
第二节 销售业务的风险	157
第三节 销售业务内部控制环节	160
第四节 案例与思考	163
本章小结	165
第十章 投资业务内部控制	167
学习目标	167
第一节 投资业务概述	168
第二节 投资业务的风险	170
第三节 投资业务内部控制环节	174
第四节 案例与思考	177
本章小结	183
第十一章 担保业务内部控制	184
学习目标	184
第一节 担保业务概述	185
第二节 担保业务的风险	188
第三节 担保业务内部控制环节	191
第四节 案例与思考	194
本章小结	197
第十二章 工程项目业务内部控制	198
学习目标	198
第一节 工程项目业务概述	199
第二节 工程项目业务的风险	202
第三节 工程项目业务内部控制环节	203
第四节 案例与思考	207
本章小结	210
第十三章 内部控制自我评价	211
学习目标	211
第一节 内部控制评价概述	212
第二节 内部控制评价的内容	213



第三节	内部控制评价程序	1217
第四节	内部控制评价报告	1224
第五节	案例与思考	1226
本章小结	1234
第十四章	内部控制审计	1236
学习目标	1236
第一节	内部控制审计概述	1237
第二节	计划审计工作	1238
第三节	内部控制审计测试	1243
第四节	内部控制审计报告	1245
第五节	案例与思考	1253
本章小结	1256
主要参考文献	1258

第

一
章

内部控制概论

学习目标

通过本章学习，了解内部控制概念的演变及发展原因，理解内部控制的目标及要素内容，了解内部控制的作用及局限性，掌握内部控制建立的原则，能恰当运用内部控制理论对内部控制案例进行分析。

第一节 内部控制概念的演变

内部控制是18世纪产业革命后,企业规模化和资本大众化的结果。到了20世纪初期,资本主义经济迅速发展,股份公司规模日益扩大,所有权与经营权进一步分离,为防范和揭露错误和弊端,逐步形成了一些组织、调节、制约和监督企业经营管理活动的方法,形成了内部控制制度。

公元前3000多年以前,内部控制的思想就已经在人们的日常经济生活中得以运用。经过人类历史的漫长发展,现代内部控制作为一个完整概念,于是20世纪初在市场经济发达的美国首次提出。此后,内部控制理论不断完善,逐渐被人们了解和接受。我国的内部控制规范对内部控制的相关定义和理解也是借鉴了美国的内部控制理念,因此,本节将以美国内部控制的产生和发展阐述内部控制理论的演变。

具体来说,内部控制概念的演变经历了大致五个发展阶段。

一、内部牵制阶段

早在公元前3600年以前的美索不达米亚文明时期,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,经手钱财的人用各种标志来记录财物的生产和使用情况,以防止其丢失和挪用。例如,经手钱财者要为付出款项提供付款清单,并由另一记录员将这些清单汇总报告。

到了15世纪末,随着资本主义经济的初步发展,内部牵制也发展到了一个新的阶段。以在意大利出现的复式记账方法为标志,内部牵制制度渐趋成熟。它的主要内容是账目间的相互核对,并实施一定程度的岗位分离。18世纪产业革命以后,企业规模逐渐扩大,公司制企业开始出现,公司内部稽核制度因收效显著而为各大企业纷纷效仿。当时,这种内部牵制制度主要是由职责分工、会计记账、人员轮换等控制要素所构成,目的是防范财产物资流转和管理中的舞弊,保证企业资产的安全和完整。

20世纪初期,西方资本主义经济得到了极大的发展,生产关系和生产力的重大变化促进了社会化大生产的发展,加剧了企业间的竞争,加强企业的内部控制管理成了关系企业生死存亡的关键因素。因而,一些企业在非常激烈的竞争中,逐步摸索出一些组织、调节、制约和检查企业生产活动的办法,即当时的内部牵制制度。它基本上是以查错防弊为目的,以职务分离和交互核对为手法,针对的主要是钱、账、物等会计事项,这也是现代内部控制理论中有关组织控制、职务分离控制的雏形。当时,人们一般认为,“内部牵制是账户和程序组成的协作系统,这个系统使得员工在从事本职工作时,独立地对其他员工的工作进行连续性的检查,以确定其舞弊的可能性”。

对内部牵制的概念解释得最为全面的是《柯勒会计辞典》。根据《柯勒会计辞

典》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便使各项业务能完整、正确地经过规定的处理程序，而在这规定的处理程序中，内部牵制机能永远是一个不可缺少的组成部分。”

相关链接

某基金委员会会计贪污挪用公款两亿多元

掌管巨额资金的某基金委员会2005年以前在财务制度上频频出现漏洞，继该基金委员会综合计划局计划财务处处长秦某因导致400万元科学基金流失而被判刑6个月之后，该基金委员会的财务人员卞某又被查出贪污1200余万元，挪用公款两亿多元，该基金委员会财务局经费管理处副处长吴某也涉嫌挪用公款、玩忽职守。

卞某是国家自然科学基金委员会综合计划局计划财务处出纳和财务局经费管理处会计。1995年8月，吴某、卞某为个人赚取借款利息，由吴某偷盖公章、开支票，卞某办理具体手续，擅自将公款1000万元挪出，以委托存款的方式贷给广州某国际贸易有限公司。1998年4月，该公司才将借款归还，并先后支付利息294.5万元，这些利息由吴某交卞某隐匿，除吴某分得1万元外，余下的钱已被卞某用于购买房屋等。

据检察机关查实，从1995年8月至2003年1月，犯罪嫌疑人卞某在担任该基金委员会财务局经费管理处会计期间，利用掌管国家基础科学研究专项资金的下拨款的职务便利，分别采取谎称支票作废、偷盖印鉴、削减拨款金额、伪造银行进账单和信汇凭证、编造银行对账单等手段贪污公款1262.37万元，单独或伙同他人挪用公款20993.3万元。

2003年1月7日，卞某在拨出一笔项目款2090万元时，私自将其中的1713.6万元挪到某公司账户内。2月12日，基金委员会从该公司追回，这笔款尚未来得及修改银行对账单就被发现。当天上午，基金委员会向北京市海淀检察院报案。

当腐败的外壳被一层层撕开，一长串沉重的问号留在办案人员的脑海中。卞某一个会计，为何能在八年中频繁贪污、挪用公款而不被发现呢？是该基金委员会财务制度管理不规范和基金审批与监管环节中的漏洞，给了卞某可乘之机。按规定，主管部门应对财务部门及其工作人员实行有效管理与监督。遗憾的是，办案组在侦查中发现，该基金委员会财务部门账务极其混乱，在卞某担任会计期间，主管部门没有很好地查过财务账，而且主管部门的财务账做的也不严格，让卞某钻了空子。负责卞某案侦查的检察院认为，尽管此案属于卞某的个人犯罪行为，但该基金委员会也负有严重的失察责任。卞某的作案手法并无特别之处，只要有一个环节有所监控就可暴露。办案人员因此感慨：“查到最后感觉偌大一个基金委员会，拨款

权实际上就掌握在一个会计手中。”

资料来源 [2004-08-12] .<http://www.sina.com.cn> .

一般来说，内部牵制机能的执行大致可分为以下四类：

实物牵制。例如把保险柜的钥匙交给两个以上的工作人员，非同时使用这两把以上的钥匙，保险柜就打不开。

机构牵制。例如保险柜的大门若非按正确程序操作就打不开。

体制牵制。采用双重控制预防错误和舞弊的发生。

簿记牵制。定期将明细账与总账进行核对。

内部牵制基于以下两个基本假设：

第一，两个或以上的人或部门无意识地犯同样错误的机会是很小的。

第二，两个或以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性大大低于单独一个人或部门舞弊的可能性。

实践证明这些假设是合理的，内部牵制机制确实有效地减少了错误和舞弊行为，因此在现代内部控制理论中，内部牵制仍占有重要的地位，成为有关组织机构控制、职务分离控制的基础。

二、内部控制制度阶段

20世纪40年代是内部控制发展的一座“分水岭”。决定内部控制系统进一步发展的因素主要有：

(1) 经济业务规模扩大，审计人员完全抛弃了详细审计技术。

(2) 降低外部审计成本的需要。

(3) 企业规模越来越大，越来越复杂，要求建立更完善的控制技术，以及时提供差错的舞弊方面的反馈、提供特别分析、确保内部行政控制。

(4) 随着分支机构的出现，要求建立内部控制，以确保会计程序的统一性和运用会计程序的一致性、验证各分支机构的经济业务和利润中心的报告。

(5) 外部审计程序从检查过去的经营状况，转向评价内部控制系统。其结果对内部控制系统的信赖程度持续提高。

40年代，美国民间审计发展趋势日益明显，其测试范围越来越依赖于内部控制的可靠性程度，对内部控制进行评价成为审计工作的出发点，这是审计界前所未有的发现。在现代审计中，被审计单位的内部控制也发挥着极为重要的作用。

现在，内部控制不再是套在人们身上的枷锁，相反，它已经成为管理人员的助手。美国著名的管理学家哈德·孔茨（Hard Koontz）认为，控制职能就是按照计划标准衡量计划的完成情况并纠正计划执行中的偏差，以确保计划目标的实现。在某些情况下，内部控制职能可能导致确立新的目标、提出新的计划、改变组织机构、改变人员配备，或在指挥和领导方法上做出重大的改变等。内部控制职能在很大程度上使管理工作成为一个闭环系统。内部控制可用于自我衡量，能够激励人们改进工作。

1949年,美国注册会计师协会出版了《内部控制——调整组织的各种要素及其对管理层和独立职业会计师的重要性》,对内部控制首次作了权威性定义:“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。”这是民间审计组织第一次正式公布内部控制的定义,为人们了解内部控制这一重要课题做出了独特的贡献。

由于上述定义过于宽泛,1958年10月,该协会又发布了《审计程序公告第29号》对内部控制定义重新进行了表述,将内部控制划分为会计控制和管理控制。内部会计控制包括组织规划的所有方法和程序,这些方法和程序与财产安全和财物记录可靠性有直接的联系。内部管理控制包括组织规划的所有方法和程序,这些方法和程序主要与经营效率和贯彻管理方针有关,通常只与财务记录有间接关系。

此外,1950年,日本经济安定本部发表了企业会计标准审议委员会中间报告——《审计标准》。它提出企业内部控制组织包括内部牵制组织和内部审计组织两部分。1951年,日本通产省产业合理化审议会发表了日本审计史上著名的《企业内部控制大纲》,其中指出:“所谓内部控制,是管理者根据企业最高方针,从企业整体的观念,对执行活动进行计划,对其实施状况进行调整,并对实际绩效进行评价,这些活动是通过计算性控制的方法进行的。内部控制是经营管理的一种形态,所以,它与直接进行经营活动的工程管理和质量管理不同,它是根据计算性数值进行的间接控制。”

1961年,英国的英格兰·威尔士特许会计师协会编写了《一般审计原则》,其中指出:“内部控制不仅是指内部牵制和内部审计,而且指管理者按有条不紊的方法为进行公司经营,保护资产,尽可能确保会计记录的正确性和可靠性而设立的财务和其他管理制度。”

1972年,加拿大特许会计师协会在其《会员手册》中指出:“内部控制是指企业管理层所制订的一系列组织、计划和调节控制的制度,以便尽可能确保经营活动有秩序和有效地运行,实现保护企业财产、提高会计信息可靠性和及时提供正确的财务报表的目标。”

三、内部控制结构阶段

20世纪80年代以后,西方会计审计界对内部控制结构研究的重点逐步从一般含义向具体内容深化。1988年,美国注册会计师协会发布《审计准则公告第55号》,从1990年1月起取代1972年发布的《审计准则公告第1号》。该公告首次以“内部控制结构”代替“内部控制”,指出“企业的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”。

内部控制结构具体包括三个要素:控制环境、会计系统、控制程序。

(1) 控制环境,反映董事会、管理者、业主和其他人员对控制的态度和行为。其具体包括:管理哲学和经营作风;组织结构;董事会及审计委员会的职能;人事

政策和程序；确定职权和责任的方法；管理者监控和检查工作时所用的控制方法，包括经营计划、预算、预测、利润计划、责任会计和内部审计等。

(2) 会计系统，规定各项经济业务的确认、归集、分类、分析、登记和编报方法。一个有效的会计系统应包括以下内容：鉴定和登记一切合法的经济业务；对各项经济业务适当进行分类，作为编制报表的依据；确定经济业务发生的时间，以确保它记录在适当的会计期间；在财务报表中恰当地表述经济业务及有关的提示内容。

(3) 控制程序，指管理层所制定的政策和程序，用以保证达到一定的目的。它包括：经济业务和活动的批准权；明确各员工的职责分工；充分的凭证、账目设置和记录；资产和记录的接触控制；业务的独立审核等。

上述内部控制结构的内容正式将控制环境纳入内部控制范畴。开始人们只是将控制环境作为内部控制的外部因素来看待，但渐渐地人们认识到控制环境是内部控制的一个组成部分，它是由企业全体职工（主要是企业的管理者）造就的，是充分有效的内部控制体系得以建立和运行的基础及保证，因而在企业的控制范围内的。此外，不再区分会计控制与管理控制，统一以要素表述内部控制。这是因为西方学术界在对会计控制与管理控制进行研究时，逐渐发现这两者往往是不可分割、相互关联的。

四、内部控制整体框架阶段

1992年9月，COSO发布了著名的《内部控制——整合框架》(Internal Control—Integrated Framework)，并于1994年进行了修订。该报告已经成为内部控制领域最为权威的文献之一，是内部控制发展历程中的一座重要里程碑。

1996年美国注册会计师协会发布《审计准则公告第78号》，全面接受COSO报告的内容，并从1997年1月起取代1988年发布的《审计准则公告第55号》。新准则将内部控制定义为：“内部控制是一个由企业的董事长、管理层和其他人员实现的过程，旨在为下列目标提供合理保证：一是财务报告的可靠性；二是经营的效果和效率；三是符合适用的法律和法规。”该准则将内部控制结构划分为五部分，它们分别是控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督。

(1) 控制环境，指构成一个单位的控制氛围，是影响内部控制其他成分的基础，包括：

- ①员工的诚实性和道德观。如有无描述可接受的商业行为、利益冲突、道德行为标准的行为准则；
- ②员工的胜任能力。如雇员是否能胜任质量管理要求；
- ③董事会或审计委员会。如董事会是否独立于管理层；
- ④管理理念和经营方式。如管理层对管理与经营关系处理的态度；
- ⑤组织结构。如信息是否到达合适的管理层；
- ⑥授予权利和责任的方式。如关键部门经理的职责是否有充分规定；

⑦人力资源政策和实施。如是否有关于雇佣、培训、提升和奖励雇员的政策。

(2) 风险评估,指管理层识别和分析对经营、财务报告、符合性目标有影响的内部或外部风险,包括风险识别和风险分析。风险识别包括对外部因素(如技术发展、竞争、经济变化)和内部因素(如员工素质、公司活动性质、信息系统处理的特点)进行检查。风险分析涉及估计风险的重大程度、评价风险发生的可能性、考虑如何管理风险等。

现代企业风险主要来自于经营环境的变化,聘用新的人员,采取新的或改良的信息系统,新技术的应用,新行业、产品或经营活动的开发,企业改组,海外经营,新会计方法的应用等。

(3) 控制活动,指对所确认的风险采取必要的措施,以保证单位目标得以实现的政策和程序。在实践中,控制活动形式多样,可将其归结为以下几类:

①业绩评价,是指将实际业绩与其他标准,如前期业绩、预算和外部基准尺度进行比较,将不同系列的数据相联系,如经营数据和财务数据,对功能或运行业绩进行评价。这些评价活动对实现企业经营的效果和效率非常有用,但一般与财务报告的可靠性和公允性相关度不高。

②信息处理,指保证业务在信息系统中是正确、完全和经授权处理的活动。信息处理控制可分为两类:一般控制和应用控制。一般控制与信息系统设计和管理有关,例如保证软件完整的程度、信息处理时间表、系统文件和数据维护等。应用控制与个别数据在信息系统中处理的方式有关,例如保证业务正确性和已授权的程序。

③实物控制,也称为资产和记录接近控制,这些控制活动包括实物安全控制、对计算机以及数据资料的接触予以授权、定期盘点以及将控制数据予以对比。实物控制中防止资产被窃的程序与财务报告的可靠性有关,例如在编制财务报告时,管理层仅仅依赖于永续存货记录,则存货的接近控制与审计有关。

④职责分离,指将各种功能性职责分离,以防止单独作业的雇员从事或隐藏不正常运行。一般来说,下面的职责应被分开:业务授权、业务执行、业务记录、对业绩的独立检查。理想状态的职责分离是:没有一个职员负责超过一个的职能。

(4) 信息与沟通,指为了使职员能执行其职责,企业必须识别、捕捉、交流外部和内部信息。外部信息包括市场份额、法规要求和客户投诉等信息。内部信息包括会计制度,即由管理层建立的记录和报告经济业务的事项以及维护资产、负债和业主权益的方法和记录。有效的会计制度应包括:

①可以确认所有有效业务的方法和记录;

②序时详细记录业务以便于归类提供财务报告;

③采用恰当的货币价值来计量业务;

④确定业务发生时期以保证业务记录在合理的会计期间,在财务报告中恰当披露业务。

沟通是使员工了解其职责,保持对财务报告的控制。它包括使员工了解在会计



制度中他们的工作如何与他人联系，如何对上级报告例外情况。沟通的方式有政策手册、财务报告手册、备查簿以及口头交流或管理示例等。

(5) 监督，指评价内部控制质量的进程，即对内部控制运行及改进活动评价，包括内部审计和与单位外部人员、团体进行交流。

以上监控内容通常由内部审计部门或人事部门执行，他们定期或不定期地对内部控制的设计和执行情况进行检查和评价，与有关人员交流内部控制强弱方面的信息，并提出改进意见，以保证内部控制按设计执行并随环境的变化而改进。他们的评价信息来自于：对现行内部控制的研究、内部审计报告、对控制活动的例外报告、监管者报告、操作人员的反馈、顾客的投诉等。

上述五种成分实际上内容广泛，相互关联。控制环境是其他控制成分的基础，如果漏洞百出，企业的内部控制就不可能有效；在规划控制活动时，必须对企业可能面临的风险有细致的分析；风险评估和控制活动必须借助信息与沟通；内部控制的设计和执行业必须受到有效的监督。

同以往的内部控制理论及研究成果相比，COSO报告提出了许多有价值的新观点：

第一，强调内部控制的合理目标。COSO报告将内部控制目标分为经营效率、效果性目标，会计信息可靠性目标以及法律法规遵循性目标。

第二，强调风险意识。管理层必须密切注意各层级的风险，并采取必要的管理措施防范风险。

第三，明确对内部控制的“责任”。该报告认为，不仅仅是管理部门、内部审计部门或董事会，组织中的每一个人都对内部控制负有责任，强调“人”的重要性。只有人才可能制定企业的目标，并设置控制的机制。反过来，内部控制也影响着人的行为。

第四，强调“软控制”的作用。软控制主要是指那些属于精神层面的事物，如高级管理层的管理风格、管理哲学、企业文化、内部控制意识等。

第五，强调内部控制应该与企业的经营管理过程相结合。内部控制是企业经营过程的一部分，应与经营过程结合在一起。内部控制是一个“动态过程”，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过程。

由于COSO报告提出的内部控制理论和体系集内部控制理论和实践发展之大成，因此在业内备受推崇，已经成为世界通行的内部控制权威框架，被国际和各国审计准则制定机构、银行监管机构和其他机构采纳。

五、风险管理整合框架阶段

自COSO报告发布以来，内部控制框架已经被世界上许多企业采用，但理论界和实务界也纷纷对该框架提出改进建议，认为其对风险强调不够，使得内部控制无法与企业风险管理相结合（朱荣恩、贺欣，2003）。因此，2001年COSO开展了一个项目，委托普华永道开发一个对于管理层评价和改进他们所在组织的企业风险管

理的简便易行的框架。正是在开发这个框架的期间，2001年12月美国最大的能源公司之一——安然公司，突然申请破产保护，此后上市公司和证券市场丑闻不断，特别是2002年6月的世界通信公司会计丑闻事件，“彻底打击了投资者对资本市场的信心”（国会报告，2002）。美国国会和政府加速制定和采用新的法律以试图改变这一局面。

在这一背景下，2002年7月美国总统布什签署出台了《2002年公众公司会计改革和投资者保护法案》。该法案是由参议院银行委员会主席萨班斯（Paul Sarbanes）和众议院金融服务委员会（Committee on Financial Services）主席奥克斯利（Mike Oxley）联合提出的，又被称做《萨班斯—奥克斯利法案》（以下简称《萨班斯法案》）。该法案对美国《1933年证券法》、《1934年证券交易法》做了不少修订，是一部涉及会计职业监管、公司治理、证券市场监管等方面改革的重要法律。《萨班斯法案》强调了公司内部控制的重要性，从管理者、内部审计及外部审计等几个层面对公司内部控制做了具体规定，并设置了问责机制和相应的惩罚措施，成为20世纪30年代美国经济危机之后，政府制定的涉及范围最广、处罚措施最严厉的公司法律。

由于该法案在颁布时没有提出具体的适用豁免条件，这意味着目前所有在美国上市的公司，包括在美国注册的上市公司和在外国注册而于美国上市的公司，都必须遵守该法案。

2004年9月，COSO在借鉴以往有关内部控制研究报告的基本精神的基础上，结合《萨班斯法案》在财务报告方面的具体要求，发表了新的研究报告——《企业风险管理框架》（Enterprise Risk Management Frame Work，ERM框架）。该框架指出，“全面风险管理是一个过程，它由一个主体的董事会、管理层和其他人员实施，应用于战略制定并贯穿于企业之中，旨在识别可能会影响主体的潜在事项，管理风险以使其在该主体的风险容量之内，并为主体目标的实现提供合理保证”。这一阶段的显著变化是将内部控制上升至全面风险管理的高度来认识。

基于这一认识，COSO提出了战略目标、经营目标、报告目标和合规目标四类目标，并指出风险管理包括八个相互关联的构成要素，即内部环境、目标设定、事项识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息与沟通以及监控。根据COSO的这份研究报告，内部控制的目标、要素与组织层级之间形成了一个相互作用、紧密相连的统一体系；同时，对内部控制要素的进一步细分和充实，使内部控制与风险管理日益融合，进而拓展了内部控制。

相对《内部控制——整合框架》，ERM框架的创新在于：

第一，从目标上看，ERM框架不仅涵盖了内部控制整合框架中的经营性、财务报告可靠性和合法性三个目标，而且还提出了一个更具管理意义和管理层次的战略管理目标，同时还扩大了报告的范畴。ERM框架指出，企业风险管理应贯穿于战略目标的制定、分解和执行过程，从而为战略目标的实现提供合理保证。报告范畴的扩大表现在内部控制框架中的财务报告目标只与公开披露的财务报表的可靠性