

审计与内部控制系列

Auditing and Internal Control

内部控制设计与评价

李凤鸣 主编

Auditing
and Internal

Internal

Control

复旦大学出版社

审计与内部控制系列

Auditing and Internal Control

内部控制设计与评价

李凤鸣 主编

復旦大學出版社

图书在版编目(CIP)数据

内部控制设计与评价/李凤鸣主编. —上海:复旦大学出版社,2015. 10
(审计与内部控制系列)
ISBN 978-7-309-11690-8

I. 内… II. 李… III. 企业内部管理-研究 IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 180969 号

内部控制设计与评价

李凤鸣 主编

责任编辑/王联合 戚雅斯

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

江苏省句容市排印厂

开本 787×960 1/16 印张 19.25 字数 328 千

2015 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

印数 1—4 100

ISBN 978-7-309-11690-8/F·2178

定价:39.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 内部控制的基本理论与方法	1
第一节 内部控制的概念.....	1
第二节 内部控制的目标.....	7
第三节 内部控制的要素.....	10
第四节 内部控制程序.....	12
第五节 内部控制方法.....	16
第六节 内部控制设计步骤与方法.....	24
第七节 内部控制评价程序与方法.....	37
第八节 单位内部对内部控制的评价.....	51
第九节 会计事务所对内部控制的审计.....	55
第二章 内部环境控制设计	66
第一节 组织架构控制设计.....	66
第二节 发展战略控制设计.....	72
第三节 人力资源控制设计.....	81
第四节 社会责任控制设计.....	88
第五节 企业文化控制设计.....	91
第三章 业务经营控制设计	97
第一节 资金活动控制设计.....	97
第二节 采购业务控制设计.....	124
第三节 资产管理控制设计.....	133
第四节 销售业务控制设计.....	145
第五节 研究与开发控制设计.....	152

第六节	工程项目控制设计	158
第七节	担保业务控制设计	176
第八节	业务外包控制设计	185
第九节	财务报告控制设计	194
第四章	业务管理控制设计	210
第一节	全面预算控制设计	210
第二节	合同管理控制设计	222
第三节	内部信息传递控制设计	231
第四节	信息系统控制设计	238
第五章	内部控制五要素评价	253
第一节	控制环境评价与审计	253
第二节	目标风险评估的评价与审计	262
第三节	控制活动评价与审计	268
第四节	资讯与沟通评价与审计	274
第五节	监督评价与审计	277
第六章	内部控制业务活动评价与审计	282
第一节	内部环境控制活动评价与审计的要点	282
第二节	业务经营控制活动评价与审计要点	286
第三节	业务管理控制活动评价与审计	297
后记		302
参考文献		303

第一章 内部控制的基本理论与方法

【内容提示】

内部控制是为了达成某些特定的目标而设计的过程。内部控制由“人”制定,也要“人”去执行,因此,它是受“人”影响的一种过程,“人”是内部控制的关键所在。本章主要阐述了内部控制的概念、内部控制的目标、要素、程序、方法以及设计的步骤与方法和评价的程序与方法。

第一节 内部控制的概念

人类社会的各方面活动均需要进行调节与控制,大至一个国家的社会活动及经济活动需要控制,小至一个企、事业单位的业务活动和收支也需要控制。控制,即驾驭、支配之意,它能使人类的一切活动处于掌握、支配之中,不超出一定的范围和界限。从当代管理学角度来解释,所谓控制,即操作、管理、指挥、调节的意思。任何组织都非常希望在一种有条不紊的高效率的方式下开展业务活动,提供可靠的财务会计信息和各项管理信息供自身和其他方面使用,它们需要一些控制来尽量减少决策的失误和工作中的缺陷。当这种控制在组织系统内部实施时,通常称其为内部控制。内部控制是指组织为了提高经营效率和充分地获取和使用各种资源,达到既定的管理目标,而在内部实施的各种制约和调节的组织、计划、方法和程序。其实质是一种管理控制,是有效执行组织策略的必备工具。

内部控制的主体包括内部控制设计、执行和考核评价的主体,是单位内部的行政领导、职能部门及其有关工作人员。内部控制的客体是单位内部的经济、业务管理活动。为了控制客体,即控制单位内部的一切生产经营活动、财政财务收支活动和各种行政业务管理活动,就必须针对其具体环节建立内部控制制度,制定一套相互联系、相互制约的程序和方法,使之能严格地按照计划规定的预期目标有秩序、有效率地进行。内部控制以责任、牵制、程序、手续等项制度为控制依据,建立健全合理的组织机构,明确部门和个人的职权范围及其责任界限,规定

授权处理程序及相互联系、相互制约的办事手续和方法。内部控制的主要目的是为了领导、组织、协调、监督企事业单位和机关团体内部的各项管理活动,使其认真贯彻执行管理部门制定的方针政策,准确、可靠地取得各种管理信息(资料),确保财产安全、完整,不断提高经营管理水平,如期实现管理目标。

内部控制体系的建立、执行、检查、测试和评价是现代管理学和现代审计学共同关心的问题。因此,内部控制学属于新兴的边缘学科。

1992年的美国全国虚假财务报告委员会下属的发起人委员会(简称COSO)报告中认为,内部控制是为达成某些特定目标而设计的过程。即内部控制是一种由企业董事会、管理层与其他人员执行,由管理层所设计为达成营运的效果及效率、财务报道的可靠性和相关法律法规的遵循提供合理保证的过程。该定义反映出的基本观念是:内部控制是一种“过程”,讲求的是结果,而非结果本身;内部控制是一种受“人”影响的过程,是由“人”执行,并非仅是政策手册与表格,而是来自组织内每一个阶层的人;内部控制只能为企业管理层与董事会提供“合理保证”,而非绝对保证;不同类别的内部控制相互配合,以一种、多种或重叠性的类别达成多项管理目标。

2008年,我国发布的《企业内部控制基本规范》认为,内部控制是由企业董事会、监事会、经理和全体员工实施的、旨在实现内部控制目标的过程。

实际上,内部控制的全过程就是单位内部的管理人员,在实现单位目标中借以保证获得资财以及有效地利用资财的管理过程,其实质就是有效地执行经营策略的一种管理控制。在延续不断、反复发生的过程中,管理人员在特定的环境和期限内,按照内部控制的要求,以最经济有效的方式去完成作业任务,实现整体经营策略和目标,这就是内部控制的作用。我们还可以把内部控制看成是经济管理当局用以规定和指导其经营活动的各项制度的一个组成部分,它涉及经营单位包括财务、会计收支事项在内的一切经营活动,具有很强的管理功能。有了良好的内部控制,不仅能使行政领导依赖各级经营管理者,上级单位信赖下级单位的管理人员及职工,而且各级管理人员及职工也能充分理解和执行上级的意图,进而取得良好的经营效果。因此,无论是企业的领导者,还是政府机关的负责人,都该应高度重视内部控制,建立和健全内部控制制度。

近代内部控制产生于18世纪产业革命以后,它是企业大规模化及资本大众化的结果。20世纪初期,西方资本主义经济得到了较大发展,股份有限公司的规模有了扩大,生产资料的所有者和经营者相互脱离。美国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,为了防范和揭露错误,按照人们主观的设想,建立了内部牵制制度,使经济活动及经

济事项的处理均要经过两个或两个以上的部门或个人,形成制约机制,减少错误和弊端的发生。20世纪30年代,世界性的经济危机迫使很多企业为求生存和免遭破产厄运而将内部牵制的范围进一步扩大到所有的业务管理活动。50年代以后,由于世界经济竞争的激化,促使内部控制扩展到企业内部的各个领域。内部控制的存在与发展,并非仅仅是外部审计人员的主观意愿,而是经济组织本身及其管理部门的需要;内部控制不仅是一切审计工作的基础,而且是一切企业管理工作的基础。管理部门都不愿意看到由于错误、舞弊或根据不可靠的财务信息及管理信息作出决定而遭受损失;内部控制正是这样一种工具,它帮助管理部门尽可能地实现企业有条不紊和高效地运作,以保证经济组织达到既定的管理目标。

长久以来,内部控制一直是世界最高审计机关组织各会员国所关心的焦点。自1974年各会员国大会上讨论内部审计的需要与内部控制系统的的重要性以来,内部控制便随着政府管理层的日益复杂而备受注目。由于业务上的复杂性,使得管理层无法逐项复核每位员工作业的正确性。因此,许多政府机关便开始寻找一种更经济、有效且可控制赤字与负债的方法。这些方法通常包括旧有组织架构的重整、原有作业程序的检视、赋予管理者更大的权限以及加强使用自动化技术等。德国联邦政府在20世纪90年代中期就意识到对管理部门支出进行内部控制的必要性,认为采用内部控制是管理现代化的起点,并把效率成本控制作为公共管理部门预算管理的工具。在竞争日益激烈的市场经济条件下,在科技、资讯日新月异的环境中,在企业、事业及政府部门中设置内部控制,正是出于自身永续经营和发展的需要。

(一) 出于实现企业化条件的需要

凡组织机构的成员,使用现代化整体经营管理的观念、原则及技术,制定理智化的决策,协调与使用该机构所拥有的资源,有效地追求合理目标的实现,就是企业化经营。要实现企业化经营,必须具备管理知识现代化、管理制度整体化、决策过程理智化、经营目标合理化、行动方案及控制制度有效化等企业化条件。

现代化的管理知识,除了包括会计、统计及数据处理等一般性知识外,还包括营销、生产、财务、组织关系、研究发展等五大机能的知识。现代化管理的知识范围毫无例外地也包括控制方面的知识;不仅包括会计控制、统计控制、电脑控制等信息资料控制的知识,还包括营销控制、生产控制、财务控制、组织控制、研究发展控制等机能控制的知识。

整体化的管理制度包括两个方面:第一,要求单位将计划、组织、领导与控

制等管理机能的做法书面条文化或惯例化,构成管理手册或管理惯例等管理制度,供各级主管(上至厂长、经理、下至班长、组长)共同遵行,以利于例内行事(按规定行事,无需请示)及例外决策(无规定可行,必须请示);第二,书面化及惯例化的管理过程应该前后贯通,密切配合,为实现共同的管理目标而努力。每一项管理制度都是某一种管理职能的体现。根据这一特征,管理制度可分为计划制度、组织制度、领导(指挥)制度和控制制度等五种。由此可见,控制制度是整体化管理制度的重要组成部分,是控制职能的具体而规范的体现。

理智化的决策过程包括:诊断问题发生的原因;思考解决问题的对策及限制因素;评估各对策的优劣;确定解决问题的真正目的;抉择——对策;试验此对策的可行性。以上决策过程,乃为系统方法,它不仅可以解决目前遇到的麻烦性问题,也可以解决未来性的改进问题。所谓决策,即思考对策或办法,以解决目前或未来问题的用脑行为。这里所指的问题,即期望与事实间的差距,这种差距有的属于麻烦性问题,有的属于改进性问题。无论是什么样性质的问题,要么发生在组织机能(生产、营销、财务、人事、研究发展),要么发生在管理过程(计划、组织、领导、控制),但都必须借助控制过程去检测、发现和调节,事实上,决策过程是属于控制过程中的纠正偏差的阶段。由此可见,决策离不开控制,它不仅依赖于控制信息的反馈,而且存在于控制的调节之中,理智化的决策过程,取决于优良的控制品质。

合理化的经营目标不仅是指一个单位在一定时间内,应有期望经由各种行动所完成的理想境界或事务,而且这种目标既不能估得过高,也不能估得太低,估得过高,会形成一厢情愿,欲速而不达;估得太低,又会使人偷懒诿过、丧失进取心。没有目标的经营,会使各级经营管理人员陷入无效的忙乱之中,无可适从;然而,按照不合理的目标去经营,同样也会造成无效或低效劳动。只有合理化的经营目标,才能指导大家正确使用各种资源,激励大家奋发图强,增强凝聚力;才能评估领导的努力和职工的表现,衡量经营活动的成效;才能创造良好的声誉及崇高的精神意境。由此可见,合理化的经营目标是内部控制的依据和目的,但要达到这一目标,则有赖于控制制度的健全及有效措施的落实。

有效化的行动执行方案及控制制度包含两层含义:第一,指根据经营目标而制定的行之有效的行动方案;第二,指监测方案执行的各种有效控制工具或方法。如果一个企业单位没有长远目标,就会失去进取的机会和动力;但有了长远目标,若没有将目标化为具体可循的行动方案,也一样会坐失时机,有劲使不上。所以,在组织经营中,有了目标,还必须有实现目标的行动方案及控制措施,否则,内部控制就会失去作用。目标应与方案、措施连贯,否则,就会失控。组织经

营应该区别例行性质与专业性质,分别设立方案、专案;内容务求理智及合理,各方案、计划应该经过核定、修正,而后层层汇编,围绕达标形成整套经营方针,为组织计划及预算提供依据,以便最高管理人员掌握整体营运活动,各级主管人员做好授权工作开展业务活动。组织设立的目标、策略及行动方案,是各级主管部门设定自我控制的基础,因为他们及有关职工已经知道了自己应该做什么,应该做到什么程度。不过,人非圣贤,在执行中难免有差错,加上未来环境具有不确定性,原来的计划在执行中就有弹性修正的必要。因此,任何单位都必须借助于控制工具,以保证既定目标的实现。各级主管部门除了对部属进行指导及意见沟通外,还必须健全内部控制制度,对总方案的执行进度、个别方案的执行进度、各种预算的执行、个人工作计划的完成及绩效进行控制,使经营行为与绩效不至于偏离目标。由此可见,离开了控制,再科学的行动方案也将不会有效。

(二) 出于实施现代化管理的需要

内部控制是企业单位进行现代化管理的客观要求和可靠保证。现代企业规模日益扩大,各种专门的技术业务需要处理,成千上万的员工需要组织,企业领导人及管理层不可能事事施行个人直接监督。凭借个人的领导和组织,不可能指挥好企业的经营管理活动;凭借个人的观察,不可能发现与评估经营活动状况及其成果。要想使企业业务部门有秩序和有效率地进行生产、经营活动,只能依赖于严密的内控技术来协调、组织,控制各部门活动,调整、处理各部门和经营管理的关系。有了严密的内控制度,企业领导人和管理当局能及时、准确地了解情况、掌握资料,如了解有关部门相互协调、执行经营决策、遵纪守法等情况,并了解企业财务状况及经营管理效率、效益状况,使管理当局既能了解过去,又能明白现在的处境,以便于控制企业,指挥企业。

现代化的生产对企业经营活动的计划、组织和管理提出了越来越高的要求。企业的经营管理者要达到预定的目标,提高经营效率,从而提高企业的竞争力,就需要建立一系列的控制制度,对企业各职能部门的经济业务活动进行组织、制约、考核和调节。从这个意义上讲,企业内部控制是现代化生产发展的产物,同时,科学而严密的控制措施又是企业进行现代化管理的可靠保证。我国进行现代化建设,发展生产力,要提高企业的管理水平和经济效益,仅仅依靠宏观控制是无能为力的,应该按照宏观控制的要求来健全和完善内部控制。

(三) 出于纠正单位不正当行为的需要

内部控制对于及时发现和纠正单位背离目标、计划及各种法规等不正当行为有其特殊作用。因此,在我国各单位内部实施健全的控制,同样是出于纠正不正当行为的需要。现代企业应拥有崇高的道德操守,企业行为应符合社会的标

准,企业的管理应具有较高的透明度,管理层与企业所有者之间应有良好的沟通渠道,并有明确的责任分担。

目前,我国不少单位法制观念淡薄,风险管理意识不足,权力过于集中、监督机制不健全,缺乏有效的责任追究机制,高层管理漠视内控及程序不健全,甚至“用人一句话,花钱一支笔,办事一挥手”。有些单位的一把手权力过大,无视单位内部党委、党员和群众的监督体系,随意处置集体财产。假公济私、以权谋私,账外设账、假造信息、胡乱投资、非法支付、决策失误、非法敛财、不讲原则、破坏监控等不当行为层出不穷。要实现社会主义市场经济,增加效益,支持经济增长,保护投资者利益,改善投资环境,每个单位势必要健全法规,制定管理守则,以确保单位和管理层履行其管理责任。首先,明确单位管理架构,进行权力分配以及相互制衡,最为重要的是要减少少数人独揽大权的机会;第二,完善内部控制,以确保信息真实、完整和合法,建立有效的监察机制,如强化稽核和内审制度;第三,提高管理层的责任性和增加管理的透明度;第四,制定一套对管理层能产生正确鼓励作用的工资机制,通过教育改变单位管理道德操守的观念。

(四) 出于国际资本市场大力强化内部控制的需要

安然、世通等财务舞弊和会计造假导致企业破产案,严重地冲击了美国乃至国际资本市场的正常秩序。究其结果,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主要原因。因此,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,以适应境外上市的监督要求。

(五) 经济健康发展迫切呼唤加强内部控制

内部控制作为公司和政府治理的关键环节和风险管理的主要举措,在企业发展壮大中和政府廉洁高效建设中具有举足轻重的作用。从我国的现实情况来看,无论是企业还是政府,管理松弛、内控弱化、风险频发、资产流失、损失浪费、依法腐败等问题还比较突出。为了引导企业进一步加强企业内部控制,1999年修订的《中华人民共和国会计法》第一次以法律形式对建立健全内部控制提出原则要求,财政部不仅组织了有关加强企业内部控制的专题研讨会,而且随即连续制定发布了《内部会计控制规范——基本规范》等7项内部会计控制规范。之后,财政部会同国务院有关部门于2006年7月15日在此北京正式成立了我国企业内部控制标准委员会,这是一个划时代的标志,标志着经国务院批准,由财政部牵头、多个部位通力合作打造中国企业内控平台的决心,它也标志着具有中国特色又与国际接轨的一个内控时代已经来临。2007年年初,标准委员会完成

了《企业内部控制规范——基本规范》和 17 项具体规范的征求意见稿工作。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的角度对加强内部控制提出明确要求。更为重要的是 2008 年,五部委正式颁布了《企业内部控制基本规范》;2010 年,又颁布了配套指引,共同构建了中国企业内部控制规范体系。

(六) 出于落实贯彻政府管理的需要

前国务院总理温家宝在十届全国人大四次会议上作《政府工作报告》时强调:“要完善公司治理,健全内控机制”;2004 年年底和 2005 年 6 月,国务院领导连续两次就强化企业内部控制问题作出重要批示,其中,2005 年 6 月,在财政部、国资委、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》上作出批示,同意“由财政部牵头,联合证监会及国资委,研究制订一套完整公认的企业内部控制指引”。由此可见,建立健全单位内部控制也是为了贯彻政府管理要求的必要。

由于内部控制处于管理中的中心地位,又贯彻于管理的全过程,所以,它是影响单位成功的关键因素,是实现单位管理目标的根本保证;同时,内部控制又是风险管理的主要措施和公司治理的重要内容。

实行内部控制,也是出于现代审计立法的需要。内部控制素质比任何其他因素更能决定审计的形式;评估内部控制制度之后,才能明确实质性测试的性质范围和内容。如没有健全的内部控制,制度基础审计便无法开展。

第二节 内部控制的目标

一、内部控制目标

管理从属于企业一般性目标的实现,而控制则既要了解经营管理的总体目标,又要了解各个管理层的个别目标,即要把各种经营活动分解成一个或几个循环加以考察。循环包括处理一个特定交易或业务所需要的一切特定活动,如验证、分类、记录、报告、信息等活动。循环应与单位的组织和职责分工相一致,应与组织的总体目标相配合,以促成总体目标的实现。因此,控制的基本目标都是为了保证单位完成自己的工作任务或者达到目的,它具有实用性。

COSO 报告认为,每一个企业均要确定其管理理念,选定其欲达成的目标、以及达成目标的策略。单位欲达成的目标可以是单位的整体目标,也可以是单位内某特定作业的目标。虽然有些目标是专门针对某特定单位而设,但还是有

些目标为大家所公认。下属四个方面的目标即为大多数企业所公认的目标：

(1) 战略目标——与企业可持续发展的长远利益有关的目标，是企业最高的控制目标；

(2) 营运目标——与企业有效率及有效果地使用资源有关的目标；

(3) 报道目标——与编制可资信赖的内部的和外部的所有报告有关的目标；

(4) 遵循法定目标——与企业个体遵循相关法律有关的目标。

我国的《企业内部控制基本规范》规定，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、提高经营效率和效果、促进企业实现发展战略。这五项目标既涵盖了世界各国所公认的内容，也符合我国企业现状的需要。

上述分类不影响各类目标实现的独立性，也不影响其实现的重叠性。一项内部控制措施，可能有助于某一类目标的实现，也可能有助于某两类或三类目标的实现；一类控制目标，可能有一方面的控制措施就能促其实现，也可能要有多方面的控制措施才能促其实现。财务报道目标及法律遵循目标一般都可以通过强化内部控制手段来实现，健全与有效的内部控制可以提供合理的担保。而营运目标的实现，则并非完全在单位掌握之中，因为单位无法掌握影响营运实现的多种外部因素。只有当管理者和监督者都能及时明了营运目标前进的进度时，内部控制才能提供合理的担保。

根据 COSO 报告的观点，实现内部控制目标主要依据于相互关联的五个组成要素，即控制环境、风险评估、控制活动、资讯与沟通、监督等。目标是单位欲实现的对象，而组成要素是目标达成的必备条件。内部控制各要素与整个单位相关，或与单位某一个部门或某一种作业有关的。每一个组成要素适用于所有的目标类别。例如，单位内部和外部产生的财务和非财务资讯，是资讯与沟通要素中的一部分，这些资讯是有效管理单位营运、编制可靠财务报表及决定单位遵循相关法律所必需。又如，控制政策与程序（即控制活动）的建立和执行是确保经营计划及其他指令能被执行，同样与所有目标都有关。同样，五个组成要素也与每一个目标都有关。例如，战略目标及营运目标的达成，所有五个组成要素均适用，而且都重要。

二、内部控制的局限性

（一）成本限制

一个内部控制系统所寻求的保证水平有必要根据其成本而定。一般来说，

控制程序的成本不能超过风险或错误可能造成的损失和浪费,否则,再好的控制措施和方法也将失去其降低成本的意义。

任何单位的资源总是受到限制的,单位在设计内部控制时,必须比较控制的相关成本和效益。在决定是否采用某一特定的控制时,应将若无该项控制而遭失败的风险及其对单位的潜在影响与采取该项控制须耗的相关成本放在一起比较。衡量控制成本的精确程度,与衡量控制效益的精确程度并不相同。控制成本量化较为容易,而控制效益量化则相当复杂。当控制与管理或与营运过程相结合,或“纳入”管理或营运的过程时,很难区分哪些是控制的成本与效益,哪些是管理或营运的成本与效益。在许多时候,单独的一项控制或若干项控制合在一起,可减轻某一项特定的风险,但对个项控制成本与效益很难估计。同时,控制成本与效益的估计也会因单位的性质不同而有所侧重。在考虑成本限制时,最难的是找出进行控制与不控制之间的一个适当平衡点。若控制过度,且成本昂贵,则得不偿失;若控制太少,则风险太高,容易导致控制失败。在高度竞争的环境下,即便控制成本效益分析非常困难,也必须去做,以取得适当的平衡。

(二) 串通舞弊

不相容职责的恰当分离可以为避免单独一人从事和隐瞒不合规行为提供合理的保证。但是,两个或更多的人合伙就可避开这类控制。例如,出纳和会计合伙舞弊,财产保管和财产核对的人合伙造假,一位执行重要控制职能的员工可能与顾客、供应商或其他员工串谋,不同层级的若干位部门经理可能共同串谋。在诸如此类的情形下,再好的控制措施也无能为力。

(三) 人为错误

内部控制系统发挥作用的有效程度关键取决于执行人员的实际运作,不能期望人们在执行控制职责时始终正确无误。工作人员的粗心大意、精力分散、身体不适、理解错误、判断失误、曲解指令等都会造成控制失效。例如,对方发票总金额计算错误未被发现,发货时未索要提货单,签发支票时未审查支付用途等。

(四) 管理越权

各种控制程序是管理工具,但任何控制程序也不能发现和防止那些负责监督控制的管理人员滥用职权或不正当使用权力。或者是出于欺诈的目的,或者是由于时间或成本不利因素的压力,存在着管理人员避开或指示其下属避开某些预定程度的可能性。在某些情况下,企业管理当局对于担任控制职能的人员可能权力过大,以至可以凌越控制。管理当局的干预一直是导致许多重大舞弊发生和财务报表失真的一个重要因素。管理越权一般表现为错误陈述或者是挪

用。挪用主要是指对资产的错误转移和隐瞒。虽然低层次的职员对资产的挪用可以通过文件凭证、限制接近或职责分离等措施来防止,但是,高层管理人员一旦越权挪用,任何程序都不能防止。当管理部门或主要管理者极力弄虚作假、故意错报财务状况和经营成果时,这类错误程序也无法防止。

(五) 修订滞后

单位已有的内部控制一般都是为了那些重复发生的业务类型而设计,因此,可能会对不正常的或未能预料到的业务类型失去控制的能力。企业处在经常变化的环境之中,为便于生存和保持竞争能力,势必要经常调整经营策略,或收购其他单位,或在异地开办分支机构,或增设分部、部门、生产线等,这就会导致原有的控制程序对新增的业务内容失去了控制作用,在变化过程中可能会发生差错或不合规行为。即便环境不变,而内部控制系统发生变化时,同样也会发生类似问题。例如,会计系统某一部分作业实现了电算化,可能会导致原有控制暂时失效或暂时的控制过多。假设在电算化系统中包括了双重核对的程序,原有的手工操作复核程序就变得多余了,如果继续保留它,就会导致控制过多;如果电算化系统没有设计核对程序,而又取消了手工复核程序,这就会导致控制不足。综上所述,内部控制今天也许能有效发挥作用,但不能保证该控制明天或明年仍然有效。

内部控制只能为管理人员达到其目的提供合理的确信,在预防和查明错误及舞弊现象方面不可能提供绝对保证。事实上,内部控制的实质不在于消除一切风险,而在于限制管理上已经意识到的风险的发生。

在了解内部控制的局限性时,应充分考虑到会计控制系统的一些重要概念和重要的特征。如人员素质、职能分离、经济业务的执行、经济业务的记录、接触资产、会计记录和资产的核对等。

第三节 内部控制的要素

《世界最高审计机关组织内部控制准则》指出,内部控制是为达成管理目标提供合理保证的管理工具。内部控制包括组织计划以及为达成配合组织任务、保护资源、遵循法律与规章及各项管理作业规定,提供值得信赖的财务及管理资源而采取的管理的态度、方法、程序及评量措施。由此可见,内部控制的主要内容包组织计划、管理的态度、方法和程序以及评量措施。国外有些审计文件及著作虽然提到过内部控制结构问题,但都没有给予确切的定义,也没有阐明其真正的范围。美国执业会计师协会审计标准委员会在1988年颁布的、并于1990年生效的《审计标准文告》第55号中,从财务报表审计考虑,认为内部控制结构

由控制环境、控制程序和会计制度组成。智利审计署 1986 年在《公共企业的审计》一文中指出,内部控制的基本组成部分为组织结构、授权与承诺制度、信息体系、人员和内审部门。这些组成部门必须通过程序方式与一个所谓必要的“标准结构”相一致。1996 年,审计准则委员会又发布了第 78 号《审计准则说明书》,对 55 号说明书进行了修订,认为内部控制整体框架由控制环境、风险估价、内部控制活动、信息交流、监督等五要素组成。

(一) 控制环境

控制环境是内部控制组成要素的基础,是所有控制方式与方法赖以存在与运行的环境。它对于塑造企业文化、提供纪律约束机制和影响员工控制意识有重要作用。影响控制环境的因素有四个方面:企业人员的操守、价值观及能力;管理层的管理哲学与经营风格;管理层的授权方式及组织人事管理制度;最高管理层及董事会对单位管理关注的焦点及指引的方向,如他们对生产控制是否持肯定和支持态度等。我国的《企业内部控制基本规范》指出,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、人力资源政策和企业文化等。

(二) 风险评估

每个单位均应评估来自内部和外部的不同风险。评估风险的先决条件是制订目标。各不同层级的目标必须保持一致性。风险评估是指辨认并分析影响目标达成的各种不确定因素。风险评估是决定风险应如何管理的基础。由于经济、业务、主管机关和营运环境不断变化,风险也因变化而来,因此,辨认并处理这些风险自然就有必要。我国的《企业内部控制基本规范》指出,风险评估师应该及时识别、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。

(三) 控制活动

控制活动是指确管理指令实现的各种政策和程序。它是指针对影响单位目标实现的各种风险而采取的各种措施和手段。单位各阶层和各种职能均渗透有不同的控制活动,如核准、授权、调节、审核营业绩效、保障资产安全以及职务分工等。由于单位性质、规模、组织方式等不同,其控制也有所不同。我国的《企业内部控制基本规范》指出,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。这种提法有些偏颇,不符合 COSO 报告的提法。

(四) 资讯与沟通

每个单位必须按照一定的方式和时间规定,辨识和取得适当的信息,并加

以沟通,以便员工更好地履行其职责。单位资讯系统能产生各种报告,包括与营运、财务及遵循法律有关的资料和信息,这些资讯反映了单位业务运行状况,便于管理者采取控制措施。资讯系统不仅处理单位内部所产生的资讯,同时也处理与外部事项、活动及环境等有关的资讯,这些资讯同样是单位制订决策及对外报道所必不可少的。有效沟通的含义包括组织内部上下沟通及横向沟通,也包括与外界沟通。单位所有员工必须自最高管理层开始,清楚接获须谨慎承担控制责任的各种讯息;必须了解自己在内部控制制度中所扮演的角色以及每个人的活动对他人工作的影响,单位必须有向上沟通重要资讯的方法,也应有向顾客、供应商、政府主管机关和股东等进行沟通的方式。我国的《企业内部控制基本规范》指出,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。

(五) 监督

监督是一种随着时间的经过而评估内部控制制度执行质量的过程。监督的方式有持续监督、个别评估及综合监督等。持续监督是指在营运过程中的监督,包括例行管理和监督活动以及其职工为履行其职务所采取的行为。个别评估的范围及频率应根据评估风险的大小及持续监督程序的有效性而定。持续监督和个别评估一起进行,称为综合监督。各种监督中发现的内部控制的缺失必须向上级呈报,严重者,则须向最高管理层及董事会呈报。我国的《企业内部控制基本规范》指出,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。

上述五个要素相互关联与配合,形成一个整合系统。这个系统可对改变的环境作出动态反应。内部控制是因单位的基本业务需求才存在,与单位的营业活动交织在一起。只有当内部控制能纳入单位的基础建设之内,而且是单位机体的一部分时,才最为有效。也只有纳入营运活动的控制,才能帮助单位提高管理水平和管理质量、避免不必要的成本、对改变的环境作出快速反应。这三类目标是单位所追求的对象,五个组成要素则代表目标所必须的条件;对于每一类目标来说,与所有的组成要素都是相关的。

第四节 内部控制程序

内部控制功能具体体现在调整管理中出现的非希望的事项,也即是将实际