

全国会计领军人才丛书

Accounting Scholar Leader

会计系列

Accounting

内部控制与 风险管理

◎ 主编 池国华 朱 荣

全国会计领军人才丛书

Accounting Scholar Leader

会计系列

Accounting

内部控制与 风险管理

◎ 主编 池国华 朱 荣

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

内部控制与风险管理/池国华等主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 8
(全国会计领军人才丛书. 会计系列)
ISBN 978-7-300-21207-4

I. ①内… II. ①池… III. ①企业管理-风险管理-教材 IV. ①F275. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 092058 号

全国会计领军人才丛书·会计系列

内部控制与风险管理

主编 池国华 朱荣

Neibu Kongzhi yu Fengxian Guanli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 19 插页 1

字 数 406 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2015 年 8 月第 1 版

印 次 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前 言

20 世纪 80 年代，德国著名社会学家、慕尼黑大学社会学教授乌尔里希·贝克在其名著《风险社会》(1986) 中指出：“现代社会是一个世界风险社会，人类已经开始步入风险时代。”现在，我们所面临的风险越来越多，越来越复杂，以至于到了风险无处不在、无时不在的地步。特别是进入 21 世纪以来，人类越来越频繁地感受到风险带来的威胁：从日本的海啸到中国南方的雨雪灾害；从“非典”的余悸到埃博拉病毒的肆虐；从 BP 公司的墨西哥湾之殇到中国远洋的被 ST……正如专家所指出的，随着经济全球化趋势的加剧和信息技术的日新月异，再加上金融创新的不断发展，风险传递的速度、频度、广度和深度更是有了前所未有的增加，比如欧债危机蔓延所带来的冲击至今还在发威。由此可见，风险的防范与控制已经成为 21 世纪包括政府、企业在内的一切组织在运行过程中所要重视的关键问题。如何对风险进行有效防范与控制呢？借用韩国总统朴槿惠所引用的一句谚语——“没有人，什么都无法实现；没有制度，什么都无法持久”，也就是说无论是政府机构还是企事业单位，只有建立起内部控制与风险管理制度并有效实施，才能实现组织的健康持续发展。

自美国《萨班斯-奥克斯利法案》颁布以来，内部控制的重要性日益凸显，已逐步成为世界各国防范企业风险、提升管理质量的利器。作为内部控制领域的权威组织，COSO（美国反虚假财务报告委员会下属的发起人委员会）也在《内部控制——整合框架》(1992) 的基础上进一步推出了《企业风险管理框架》，自此，美国内部控制的发展进入到风险管理的阶段。中国亦是如此，国资委在 2006 年专门发布了《中央企业全面风险管理指引》，财政部更是联合证监会、银监会等其他四部委共同颁布了《企业内部控制基本规范》(2008) 及其配套指引 (2010)，内部控制实施及其信息披露已经成为我国上市公司的一项强制性要求。然而在实践中，一些人（甚至上市公司的高管）对于内部控制与风险管理之间的关系却存在困惑，认为风险管理包含内部控制的有之，认为内部控制与风险管理存在交叉的有之，认为内部控制与风险管理各行其是的也有之。实际上，如果我们追寻 COSO 前后两份报告的形成路径，研究 COSO 对《企业风险管理——整合框架》与《内部控制——整合框架》之间的差异，你就可以明白，COSO 之所以将内部控制五要素框架拓展到风险管理八要素框架，主要原因就在于：COSO 认为，要建立有效的内部控制体系，关键在于对风险进行有效识别与分析，唯有这样才能对风险进行有效的应对。也就是说，今天的企业建立内部控制体系应该以风险为导向。而在



实践中，我们的企业恰恰对这一点不够重视，既不积极主动地去了解风险，也不对风险进行定量的分析，这也是为什么一些企业虽然制定了内部控制制度，却仍然风险频发的根源所在。

基于上述背景，我们在参考国内外同类教材的基础上，编撰了这本《内部控制与风险管理》教材。与其他同类教材相比，本书的特色在于以风险为主线。在结构上，我们在介绍内部控制五要素框架的基础上，更加突出风险管理的分量，强调内部控制是以风险为导向的控制。国内多数同类教材只是将风险评估单独作为一章，而我们是分为三章进行论述，分别是风险识别、风险分析与风险应对。另外，在内容上，我们追求“新”，力求反映国内外有关内部控制与风险管理的最新进展，比如 COSO 的最新指南，以及财政部有关内部控制的解释公告与操作指南。同时，在形式上，我们追求“简”，这不仅体现在篇幅上，更主要的是我们在教材中引入了大量的内部控制与风险管理实际案例，同时在每一章的章末增加了思考题与案例分析题，目的只有一个，就是让教师能够轻松地教，学生能够自如地学。

本书作为内部控制与风险管理的入门教材，适合开设相同或类似课程的所有专业的本科生学习，包括会计学、财务管理、审计学、资产评估、金融学、保险学、财政学等专业，同时也可作为这些专业研究生以及 MBA、MPA、MPAcc、MV、MAud 等专业硕士学习内部控制与风险管理的参考教材。当然，也可以作为政府部门与企事业单位开展内部控制与风险管理培训的教材使用。

本书由池国华教授和朱荣副教授担任主编，其中池国华教授负责第 1~第 3 章，第 8~第 10 章；朱荣副教授负责第 4~第 7 章。

在这里，我们还要感谢王巍、常虹、孟兴兴、郭爱云、崔楠、史蕾蕾、李志鲜、王江等的贡献，他们参与了案例资料的搜集整理和初稿内容的整合校对，而且作为教材的第一批使用者，为教材的完善提出了许多建设性的意见。也正因为有他们的参加，才使得本书与使用者更加贴近。

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，其中信息明确的作者已列于脚注或参考文献中，而信息不全的部分，因无法详细查证其出处，故未能列出。在此，对所有企业内部控制与风险管理研究领域的专家和学者致以最诚挚的谢意。

同时，由于作者水平有限，书中可能会有缺点、错误，在此我们也恳请专家和读者提出批评和意见，以便持续改进和不断完善，来信请发送至 cgh_lnhz@163.com。

池国华

于东北财经大学

教师教学服务说明

中国人民大学出版社工商管理分社以出版经典、高品质的工商管理、财务会计、统计、市场营销、人力资源管理、运营管理、物流管理、旅游管理等领域的各层次教材为宗旨。

为了更好地为一线教师服务，近年来工商管理分社着力建设了一批数字化、立体化的网络教学资源。教师可以通过以下方式获得免费下载教学资源的权限：

在“人大经管图书在线”（www.rdjg.com.cn）注册，下载“教师服务登记表”，或直接填写下面的“教师服务登记表”，加盖院系公章，然后邮寄或传真给我们。我们收到表格后将在一个工作日内为您开通相关资源的下载权限。

如您需要帮助，请随时与我们联系：

中国人民大学出版社工商管理分社

联系电话：010-62515735，62515749，62515987

传 真：010-62515732，62514775

电子邮箱：rdcbjsjg@crup.com.cn

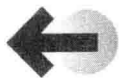
通讯地址：北京市海淀区中关村大街甲 59 号文化大厦 1501 室（100872）

教师服务登记表

姓名	<input type="checkbox"/> 先生 <input type="checkbox"/> 女士		职 称		
座机/手机			电子邮箱		
通讯地址			邮 编		
任教学校			所在院系		
所授课程	课程名称	现用教材名称	出版社	对象（本科生/研究生/MBA/其他）	学生人数
需要哪本教材的配套资源					
人大经管图书在线用户名					
院/系领导（签字）： 院/系办公室盖章					

目 录

第 1 章 内部控制与风险管理的发展历程	1
1.1 美国内部控制与风险管理的发展	3
1.2 英国内部控制与风险管理的发展	8
1.3 我国内部控制与风险管理的发展.....	14
第 2 章 内部控制与风险管理的框架	25
2.1 COSO 的内部控制整合框架.....	26
2.2 COSO 的企业风险管理整合框架.....	33
2.3 内部控制与风险管理整合框架的比较.....	40
2.4 内部控制与风险管理的新发展.....	43
第 3 章 我国内部控制与风险管理的规范	50
3.1 《中央企业全面风险管理指引》	51
3.2 企业内部控制规范体系.....	53
第 4 章 内部环境	73
4.1 组织架构.....	74
4.2 发展战略.....	86
4.3 人力资源政策.....	93
4.4 社会责任与企业文化	104
第 5 章 风险识别	111
5.1 风险识别概述	112
5.2 风险识别的内容和程序	118
5.3 风险识别的方法	124



第 6 章 风险分析	138
6.1 风险分析概述	139
6.2 风险分析的程序	146
6.3 风险分析的方法	153
第 7 章 风险应对	166
7.1 风险应对的原则与决策程序	167
7.2 风险应对策略	170
7.3 风险应对策略的选择	178
7.4 企业主要风险的应对方案	187
第 8 章 控制活动	196
8.1 不相容职务分离控制	197
8.2 授权审批控制	201
8.3 会计系统控制	204
8.4 财产保护控制	208
8.5 全面预算控制	211
8.6 运营分析控制	218
8.7 绩效考评控制	221
8.8 合同控制	228
第 9 章 信息与沟通	234
9.1 财务报告内部控制	235
9.2 管理报告内部控制	247
9.3 信息系统内部控制	252
第 10 章 内部监督	266
10.1 内部监督概述.....	267
10.2 内部审计.....	278
10.3 内部控制评价.....	284
主要参考文献	295

学习目标

完成本章的学习后，你将能够：

1. 理解美国内部控制与风险管理发展的四个阶段；
2. 了解英国内部控制与风险管理发展史上的三大重要报告；
3. 了解我国内部控制与风险管理的发展过程。

引例 摩根大通对冲失误导致巨亏：衍生品交易更应加强企业内部控制

美国最大的银行摩根大通于 2012 年 5 月发布公告称，由于该行首席投资办公室的一项“合成对冲”的交易失误，公司在近 6 周时间内巨亏 20 亿美元，并且未来损失还可能再增加 10 亿美元。

分析人士认为：这一事件只是偶然因素所致，还不至于演化成与雷曼兄弟类似的倒闭事件。由于金融危机的影响，大部分美国银行都退出了高风险高投入的服务领域，只有摩根大通仍提供全面的金融服务，在衍生品投资领域摩根大通几乎处于垄断地位，这次衍生品交易失误损失 20 亿美元虽然对摩根大通来说并不严重，但对市场的影响不可小觑。

亏损源于摩根大通旗下的首席投资办公室——绰号为“伦敦鲸”的交易员伊科西尔重仓建立的大笔头寸。伊科西尔自 2007 年 1 月起为摩根大通工作，为公司赚取了数亿美元。2011 年 12 月 31 日，伊科西尔的团队约有 3500 亿美元投资证券，约占摩根大通总资产的 15%。过去几年，该团队在金融衍生品市场累计投下的“赌注”可能达到 1000 亿美元。2012 年初，他为摩根大通建立了巨额的信用违约掉期（CDS）头寸，押注美国经济的持续改善将推升企业债的价值。

此举撬动了规模高达数万亿美元的债券市场，充满投机欲望的对冲基金集结起来，进行对赌。2012 年 4 月初，局势朝着对伊科西尔不利的方向变化，摩根大通的



许多衍生品头寸受损，对冲基金则获利颇丰——蓝山资本管理公司和兰冠资本管理公司分别获利 3 000 万美元。一位交易员称，十余家对冲基金及多位银行交易员都有机会因此获利。

摩根大通的亏损之所以令人震惊，是因为这家金融机构是次贷危机的赢家，风险管控的明星，一手创造了 CDS 产品，在对冲管理上得心应手。

从这次摩根大通以及之前的巴林银行、兴业银行等投行的亏损案例来看，基本上都是由于交易员的操作失误导致银行遭到巨额亏损，再加上一些客观因素的影响。巨亏案显示摩根大通在风险管理和内部控制方面仍存在疏漏。经此一案，美国国会进一步收紧了银行业监管政策。

资料来源：包兴安，丁鑫：《摩根大通对冲失误导致巨亏》，载《证券日报》，2012-5-17。

基于银行业的巨亏案例，内部控制与风险管理的重要性可见一斑。那么，什么是内部控制与风险管理？内部控制与风险管理在企业的生存和发展中具有什么样的作用？在阐述内部控制与风险管理的基本理论与方法之前，我们首先来了解内部控制与风险管理在不同国家的产生与发展。本章主要介绍内部控制与风险管理在美国、英国及我国的发展。

内部控制与风险管理由来已久。自从有了人类的群体活动和组织，就产生了对组织成员及其活动进行控制的需要。公元前 3 600 年至公元前 3 200 年的苏美尔文化时期，就已经出现了内部控制与风险管理的初级形式。在当时较为简单的财务管理活动中，经手钱财的人为了防止财物的丢失和挪用，会用各种标志来记录财物的生产及使用情况。15 世纪末，随着资本主义经济的发展，意大利出现了复式记账法，其主要内容是账目间的相互核对，及实施一定程度的岗位分离，这是内部牵制（internal check）制度逐渐成熟的标志。

《柯勒会计辞典》认为，“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，内部牵制机制永远是一个不可缺少的组成部分”。

内部控制是在内部牵制的基础上发展起来的。20 世纪以前，社会生产力相对落后，商品生产尚不发达，盛行的观念和实务都停留在内部牵制阶段。20 世纪初期，西方资本主义经济有了较大发展，社会化大生产的发展和企业间竞争的加剧，推动了内部控制的发展。内部控制主要表现为对会计账目和会计工作实行岗位分离和相互牵制，使任何一个部门或人员都不能独立地控制会计账目，并且使两个或两个以上的部门和人员能够对会计账目实现交叉检查或交叉控制。

1.1 美国内部控制与风险管理的发展

内部控制与风险管理是组织运营和管理活动发展到一定阶段的产物，是科学管理的必然要求。20世纪30年代，美国的内部控制有了较大发展。这一时期，美国各行业协会陆续发布文件，对内部控制及风险管理的相关概念加以解释。1934年美国颁布《证券交易法》，第一次使用了“内部会计控制”的术语，对内部会计控制的概念加以界定。1936年美国注册会计师协会（AICPA）在《独立注册会计师对财务报表的审查》一文中首次提出了内部牵制和内部控制的概念，即内部控制是指为保护现金和其他资产的安全，检查账簿记录准确性而在公司内部采用的各种手段和方法。1939年AICPA在其发布的《审计程序文告第1号》中第一次增加了对内部控制审查的内容。但是，审计界、会计界和管理界真正将注意力转移到内部控制制度的研究与应用上，则是在20世纪40年代后期。

美国内部控制与风险管理理论与实践的发展大体上经历了四个阶段：内部控制制度阶段、内部控制结构阶段、内部控制整体框架阶段和风险管理整合框架阶段。

1.1.1 内部控制制度阶段

美国内部控制与风险管理发展的第一阶段为内部控制制度阶段，从时间上看大致始于40年代，这一时点也被视为内部控制发展的分水岭。40年代，随着经济规模的扩大及降低外部审计成本的需要，审计人员逐渐抛弃了详细审计技术；同时，随着企业规模的扩大，其复杂程度加大，要求建立完善的控制技术以及及时发现会计中的舞弊行为；而分支机构的出现，也要求建立内部控制制度来确保各分支机构会计程序的统一性和运用会计程序的一致性。在这一阶段，建立健全内部控制系统开始上升为法律要求。同时，为适应注册会计师评价被审计单位内部控制的需要，一些国家开始将内部控制划分为内部会计控制和内部管理控制。

1949年，美国会计师协会审计程序委员会发表了《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》一文，首次给出了内部控制的定义，即“内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有协调方法和措施，这些方法和措施旨在保护企业财产，检查会计信息的准确性和可靠性，提高经营效率，促进既定管理政策的贯彻执行”。这是民间审计组织第一次正式公布内部控制的定义，强调内部控制系统不局限于与会计和财务部门相关的控制方面，还包括预算控制、成本控制、定期报告、统计分析和内部审计等。

由于上述定义过于宽泛，1953年AICPA审计准则委员会在其颁布的《审计程序说明第19号》中，对内部控制定义作了正式修正，并将内部控制按照其特点分为会计控制和管理控制两部分，这就是今天人们熟知的内部控制制度二分



法。会计控制包括授权与批准制度，记账、编制财务报表、财物保管等职务的分离，财产的实物控制及内部审计控制等，旨在保护企业资产、检查会计数据的准确性和可靠性；管理控制包括统计分析、经营分析和质量控制等，旨在提高经营效率、促使有关人员遵守既定的管理方针。这种划分是为了规范内部控制检查和评价的范围，目的在于缩小注册会计师的责任范围。

1972年，AICPA审计准则委员会发布《审计准则公告第1号——审计准则和程序汇编》，重新阐述了内部会计控制和内部管理控制的定义，对会计控制和管理控制的目标和内涵也做出了明确的规定。由此，内部控制进入“制度二分法”或“二要素”阶段。这一阶段的内部控制被正式纳入制度体系，同时管理控制成为内部控制的一个重要组成部分。

1.1.2 内部控制结构阶段

随着信息技术的高速发展及市场资本的全球化，公司跨国经营已越来越普遍，跨国公司在海外经营会遇到与国内不同的政治、经济、文化等风险。而且，国际税务问题和外汇交易等原因使得公司的业务及经营更加复杂，这些都迫切要求健全内部控制制度以便进行跨国经营管理。良好的内部控制制度能够促进企业合理配置资源，提高生产效率，并且有助于防范和发现企业内外部的欺诈事件。因此，在现代公司制度和系统管理理念的推动下，内部控制的研究也逐步深化。

20世纪60年代以后，为减轻注册会计师在审计实务中对评价内部控制的责任，审计界将内部控制的定义限制在一个相对较小的范围内，这虽然减轻了注册会计师审计的责任和工作量，但是增加了审计风险。

由于审计风险的增加以及对内部控制的研究由一般向具体的深化，1988年AICPA发布了《审计准则公告第55号——财务报表审计中对内部控制的考虑》，并规定从1990年1月起取代1972年发布的《审计准则公告第1号》。这个公告正式提出了“内部控制结构”的概念，不再区分会计控制和管理控制，而是确立了一种控制结构。该公告认为，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。内部控制结构具体包括三个要素。

1. 控制环境

控制环境是指对建立、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，并且它是这些因素共同作用的一种氛围，反映董事会、管理者、业主和其他人员对控制的态度和行为。主要包括：管理层的理念和经营风格；企业组织结构；董事会及审计委员会的职能；确定职权和责任的方法；管理层监控和检查工作时所使用的控制方法，包括经营计划、预算、预测、利润计划、责任会计和内部审计；人力资源政策与程序；各种外部关系对本组织业务的影响等。

2. 会计系统

会计系统是规定各项经济业务的确认、归类、分析、登记和编报的方法，明

确资产与负债的经营管理责任，是内部控制的重要组成部分。健全的会计系统旨在实现下列目标：记录和识别一切合法的经济业务；及时对各项经济业务进行适当分类，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内容进行揭示。

3. 控制程序

控制程序是指管理层制定的用以保证达到一定目标的政策和程序，主要包括经济业务和事项的适当授权；明确人员的职责分工，防止有关人员利用正常经济业务图谋不轨和隐匿错弊；账簿和凭证的设置、记录与使用，应当保证经济业务活动得到正确的记载；资产及记录的限制接触及保护措施；对已记录业务及其评价的复核；等等。

内部控制结构阶段正式将控制环境纳入内部控制的范畴。首先，人们在管理实践中逐渐认识到，不应该将控制环境看作内部控制的外部因素，而应该将其作为内部控制的一个组成部分来考虑，尤其是董事会、管理层及其他员工对内部控制的态度和行为，是充分有效的内部控制体系得以建立和运行的基础和有力保障。其次，在内部控制结构阶段外不再区分会计控制和管理控制，而统一以要素来表述。这是因为人们发现内部会计控制和管理控制在实践中其实是不可分割、相互关联的。

这一阶段的内部控制将会计控制和管理控制融为一体，从“制度二分法”阶段步入“结构三要素”阶段，是内部控制与风险管理发展史上的一次重要改变。

1.1.3 内部控制整体框架阶段

20世纪70年代的水门事件和许多公司的破产倒闭促使美国联邦政府开始关注内部控制问题。1977年，美国国会通过《反海外贿赂法案》(FCPA)，明确规定企业应当建立内部会计控制。在FCPA的影响下，企业将对内部控制的重视程度提升至法律层面，而且许多监管机构和职业团体也开始就内部控制展开研究。

1985年，AICPA、美国会计学会(AAA)、财务经理人协会(FEI)、国际内部审计师协会(IIA)和美国全国会计师协会(NAA)等会计职业团体发起成立全美反舞弊财务报告委员会(又称Treadway委员会)，并于1987年发布研究报告，呼吁所有公众公司的董事会和管理层、独立公共会计师及其职业团体、学术界、美国证券管理委员会(SEC)和其他监管机构以及相关立法机构共同致力于探讨财务报告中舞弊产生的原因，并寻求解决之道。在Treadway委员会的倡议下，又成立了研究内部控制问题的发起组织委员会(简称COSO)。

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。该报告又称《CO-

SO 报告》，已成为内部控制领域最权威的文献之一，是内部控制发展历程中的一座重要里程碑。该报告对内部控制下了一个较为权威的定义，它认为，“内部控制是由主体的董事会、管理层和其他员工实施的，旨在为经营的效率和有效性、财务报告的可靠性、遵循适用的法律法规等目标的实现提供合理保证的过程”。

1996 年，AICPA 发布了《审计准则公告第 78 号》，该公告全面接受了《COSO 报告》的内容，并于 2007 年 1 月起取代 1988 年发布的《审计准则公告第 55 号》。

《COSO 报告》认为，内部控制是一个过程，它是实现目标的手段，而不是目标本身；内部控制是由人员来实施的，它不仅仅是政策手册和表格，还涉及组织中各个层级人员的活动；内部控制为主体目标的实现提供合理保证，而不是绝对保证；内部控制目标包括经营目标、财务报告目标和合规目标，而不仅仅是财务报告的可靠性这一个目标。内部控制的每个目标均有其特点，其中，内部控制的经营目标与主体资源利用的有效性和效率有关；财务报告目标与编制可靠的财务报表有关；合规目标与主体对适应的法律和法规的遵循有关。

《COSO 报告》还明确了内部控制的内容，内部控制包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监控五个要素，这五个要素既相互独立又相互联系。内部控制的目标和构成五要素之间有着直接的关系，目标是主体努力争取实现的东西，构成要素则代表着要实现这些目标需要什么；每个构成要素都贯穿并适用于三类目标，所有要素都与每一类目标相关联；内部控制与整个主体相关。

《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标准，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所采纳。

1.1.4 企业风险管理整合框架阶段

自《COSO 报告》发布以来，《内部控制——整合框架》已经被世界上的许多企业所采用，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。因此，2001 年，COSO 开展了一个项目，委托普华永道开发一个便于管理层评价和改进他们所在组织的企业风险管理的框架。正是在开发这个框架期间，2001 年 12 月，作为美国最大能源公司之一的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，更是彻底打击了投资者对资本市场的信心。



案例 1—1 世通施乐陆续曝出财务丑闻，美国加强内控监管

2002 年 7 月，在美国监管机构的调查步步紧逼之下，美国第二大长途电话和数据服务公司——世界通信终于承认，在过去的一年多时间里运用不当的会计手段隐瞒了 38 亿美元的支出。公司将包括接入其他运营商的费用在内的营运成本作为长期资本投资入账，从而隐瞒其支出，夸大现金流，报出虚假的盈利



业绩。

世界通信的会计造假手法可谓登峰造极。公司按美国证交所要求做出的会计重新申报已经是美国历史的最大数额，是安然公司的六倍。这严重打击了投资者的信心。

震荡并未就此结束，施乐公司随后曝出的丑闻再次撼动了投资者的信心。由于会计运作方式失当，过去五年中施乐夸大营业收入 64 亿美元。施乐已经重整了会计账目，但仍有 19 亿美元的营业收入需转入未来的账目中。

资本市场无情地抛弃了这两个“坏小孩”。世界通信的股票已经形同废纸，恢复交易后在纳斯达克股票市场上收于 0.22 美元，而过去一年中该股股价最高达到 16 美元，施乐股价也持续下跌。

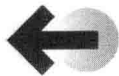
同时，全球股市也都受到波及。从亚洲、欧洲到美国，全球各地股市纷纷下挫，本已深陷困境的电信类股更是雪上加霜，频频刷新历史低点。2002 年 6 月 26 日当天，北美电信类股指狂跌 7%。

对世界通信高达 38 亿美元的会计造假事件，美国前总统小布什在 G8 峰会上愤怒地表示：“部分企业领导人并没有遵从自己的职责，我很担心这些事实对经济的影响。企业高层领导应完全披露所有的资产和债务，尊重你的股东和雇员。”一国总统在国际场合表达对国内企业会计运作的深切担忧，这在历史上还是头一次。这一次，美国下决心给违规企业最严厉的惩罚。

随着世界通信丑闻案调查的深入，监管机构正将注意力更多地集中到世界通信前首席执行官艾伯斯，同时，世界通信公司内部审计员库柏女士也成了人们敬仰的英雄。库柏首先向世界通信财务总监苏利文表达了对公司账目混乱的担忧，而后又向内部审计主管罗比特汇报，最后求助于公司的外部审计机构。正是她执著的努力，将世界通信丑闻暴露在阳光下。但当面对艾伯斯这样的老板时，库柏遇到了极大的困难。艾伯斯任人唯亲组成“内部小圈子”是出了名的。据说，当库柏向艾伯斯报告她的内部审计发现时，艾伯斯的态度非常“不礼貌”。在艾伯斯强势的领导方式面前，库柏也无能为力。直到 2002 年 4 月份艾伯斯离职后，库柏才终于有机会将一切事情曝光。

资料来源：张宏：《世通施乐陆续曝出财务丑闻，美国加强内控监管》，载《北京晨报》，2002-7-6。

针对安然、世通、施乐等财务丑闻及一系列上市公司等财务欺诈事件造成的美国股市危机，2002 年 7 月 26 日，美国国会以绝对多数通过了关于会计和公司治理一揽子改革的《2002 年公众公司会计改革和投资者保护法案》，该法案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主席奥克斯利（Michael Oxley）联合提出，又被称作《萨班斯-奥克斯利法案》（Sarbanes-Oxley Act，简称《萨班斯法案》）。四天后，布什总统在白宫签署该法案，使其正式生效。该法案对美国《1933 年证券法》、《1934 年证券交易法》作了不少修订，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。由于该法案在颁布时没有提出具体的适用豁免条件，这意味着所有在美国上市的公司，包括在美国注册的上市公司和在国外注册而于美国上市的公司，都



必须遵守该法案。

美国企业界普遍认为,《萨班斯法案》是自20世纪30年代通过证券法案以来,对美国商界和会计界影响最为巨大的一项立法。《萨班斯法案》完善了现行美国法规在处理虚假财务报表、虚假财务审计、销毁财务证据等方面的规定。

《萨班斯法案》强调了公司内部控制的重要性,从管理层、内部审计及外部审计等几个层面对公司内部控制作了具体规定,并设置了问责机制和相应的惩罚措施。《萨班斯法案》404条款明确指出公司管理层对建立和保持一套完整的、与财务报告相关的内部控制系统所负有的责任,并要求管理层在财务年度期末,对公司财务报告相关的内部控制体系作出有效性的评估,会计师事务所的审计师需要对管理层所作的有效性评估发表意见。

404条款要求在美国上市的公司年度报告中,必须就公司管理层建立和维持内部控制、审查报表、披露所有实质性缺陷的职责进行说明,并要求建立相应的机制来保证公司内部有合理的控制结构。该条款还强制性要求公司记录治理规定的执行情况。404条款涵盖企业运营的各个领域,该条款的实施引起了整个企业管控流程的改变。该条款对于在美国上市的企业而言是一个重大冲击。

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,发布了《企业风险管理——整合框架》(Enterprise Risk Management—Integrated Framework,简称《ERM框架》)。

《ERM框架》认为,风险管理是由董事会、管理层和其他人员实施的,应用于战略制定并贯穿于企业之中,旨在识别可能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的过程。由此,将内部控制上升到了全面风险管理的高度。

《ERM框架》包括战略目标、经营目标、报告目标和合规目标四类目标与内部环境、目标设定、事项识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息与沟通和监控八个相互关联的构成要素。在风险管理整合框架中,这八个要素为企业的四类目标服务,企业的各个层面都要坚持四类目标,每个层面都要基于八个要素进行风险管理。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、紧密相连的有机统一体系。同时,《ERM框架》对内部控制要素进行了进一步细分和充实,使内部控制与风险管理日益融合,拓展了内部控制。

需要特别说明的是,《企业风险管理——整合框架》虽然略晚于《内部控制——整合框架》出现,但是它并不是要完全替代后者。

1.2 英国内部控制与风险管理的发展

从历史的角度看,英国内部控制与风险管理是在公司治理理论的推动下发展

起来的。20世纪80—90年代，英国的公司治理面临着巨大的信任危机。面对创造性会计（creative accounting）的泛滥、公司经营的失败及连续不断的丑闻、董事薪酬激增和企业短期行为主义猖獗等一系列公司治理问题，社会公众、监管机构的不满情绪日益上升。于是，这一阶段成为英国公司治理问题研究及发展的一个高峰期，各种专门委员会纷纷成立，并发布了各自的研究报告。在吸收这些研究成果的基础上，1998年最终形成了《公司治理委员会综合准则》（Combined Code of the Committee on Corporate Governance）。该综合准则很快就被伦敦证券交易所认可，成为交易所上市规则的补充，强制要求所有英国上市公司遵守。这些研究报告从理论和实践两个方面，极大地推动了英国内部控制和风险管理的发展，尤其是《卡德伯利报告》（Cadbury Report）、《哈姆佩尔报告》（Hampel Report）以及作为公司治理委员会综合准则指南的《特恩布尔报告》（Turnbull Report），这三个报告堪称英国公司治理和内部控制研究历史上的三大里程碑。

1.2.1 《卡德伯利报告》

1991年，罗伯特·麦斯威尔（Robert Maxwell）的突然死亡给他的媒体帝国带来致命一击，一连串的公司丑闻接连曝光。20世纪80年代中期，麦斯威尔从养老基金中获得资金的激进经营手法使得麦斯威尔通讯社债台高筑，并很快在英美申请破产保护。几乎与此同时，信用与国际商业银行（BCCI）宣布破产，损失了数十亿美元；宝丽碧集团（Polly Peck），英国一家著名的纺织品公司，在获得当年年度正常利润的情况下却突然于次年宣布破产……一系列财务丑闻拖垮了许多知名上市公司。鉴于此，1991年5月，安德里安·卡德伯利爵士成立了一个研究英国公司治理的委员会，并为相关公司提供建议，旨在恢复投资者信心。该委员会受雇于财政报告委员会、伦敦证券交易所和会计师协会。

《卡德伯利报告》认为，财务风险是由舞弊或无能而可能导致的可能发生的财务损失，这种风险不可避免，但内部控制系统能在防止舞弊和无能方面发挥作用。《卡德伯利报告》以内部控制、财务报告质量以及公司治理之间的关系为前提，明确要求改善公司内部控制机制，建议董事应就公司内部控制的有效性发表声明，外部审计师和审计委员会应对公司的内部控制声明进行复核等。该报告最终于1992年11月公布。

《卡德伯利报告》给出了委员会的核心建议：“所有在英国注册上市的公司，其董事会都应当遵守《最优行动守则》”。作为报告核心部分的《最优行动守则》分为四部分，对董事会、非执行董事、执行董事和报告与控制分别提出了相应要求：（1）公司应设立权力制衡的董事会，保证董事会的相对独立性；董事会应包含数量较多的、高素质的非执行董事。（2）非执行董事应独立于管理层；非执行董事不应自动连任。（3）执行董事的任期不应超过三年；公开执行董事的薪酬水平；薪酬委员会应全部或主要由非执行董事组成。（4）董事会必须向公司股东清