

INTERNAL CONTROL

高等学校会计学与财务管理专业系列教材

内部控制

主 编 张俊民

高等教育出版社

INTERNAL CONTROL

高等学校会计学与财务管理专业系列教材

内部控制

NEIBU KONGZHI

主 编 张俊民

高等教育出版社·北京

内容提要

本书是高等学校会计学与管理专业系列教材之一，主要内容有内部环境，风险评估，控制活动，信息与沟通，内部监督，内部控制评价，内部控制审计。

本书紧扣我国内部控制基本规范和评价及审计指引的内容体系，规范解释与理论分析并重，突出操作框架内容设计和案例分析。

本书配有教学课件及习题答案等教学资源，既可作为高等学校会计学、财务管理、审计学专业教材，也可作为社会培训及有需要者自学用书。

图书在版编目(CIP)数据

内部控制 / 张俊民主编. —北京：高等教育出版社，2015.2

ISBN 978-7-04-041806-4

I. ①内… II. ①张… III. ①内部审计—高等学校—教材 IV. ①F239.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 009262 号

策划编辑 林 荫 责任编辑 林 荫 封面设计 吴 昊 责任印制 蔡敏燕

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 上海师范大学印刷厂
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 14.5
字 数 337 千字
购书热线 021-56717287
010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
<http://www.hepsh.com>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版 次 2015 年 2 月第 1 版
印 次 2015 年 2 月第 1 次印刷
定 价 28.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物 料 号 41806-00

2008年6月28日,财政部、证监会、审计署、银监会、保监会五部委联合发布《企业内部控制基本规范》,要求2009年7月1日前在上市公司范围内强制执行,鼓励非上市公司的大中型企业执行,事实上国有企业必须执行。2010年4月15日,财政部等五部委又联合发布《企业内部控制应用指引》(18项)、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》,要求自2011年1月1日起在境内外上市的公司施行,自2012年1月1日起在上海证券交易所、深圳证券交易所主板上市公司施行;择机在中小板上市公司施行;鼓励非上市公司中的大中型企业提前执行。

颁布实施新的内部控制规范具有十分重要的理论学术价值和实践应用意义。在我国,内部控制规范体系的出台,是继实施与国际接轨的企业会计准则和审计准则之后,在会计审计领域推出的又一与国际接轨的重大改革,被誉为中国的“萨班斯法案”。从保证会计信息及相关信息资料可靠性完整性的要求看,会计准则的颁布实施并严格执行为会计信息资料提供了质量标准,而内部控制规范的颁布实施并严格执行则进一步为会计信息资料的公正、公允和客观等质量要求提供了基本的制度保证。实施内部控制制度不仅是企业外部的要求,而且也是企业管理当局作为受托人必须履行的受托责任;制定实施统一的内部控制制度有利于节约企业管理成本。财政部等有关部委要求企业应紧密结合企业自身特点和具体情况与条件,制定本企业的内部控制制度,全面贯彻落实并统一规范要求;在执行过程中应强化落实、做到坚持,一定要做到令行禁止、奖罚分明、制度面前人人平等。美国反虚假财务报告委员会下属的发起人委员会于2013年5月14日发布《2013年内部控制——整体框架》,再一次表明内部控制在现代经济社会治理中具有越来越重要的作用。

目前,我国已颁布实施的内部控制规范体系包括一项基本规范和三项指引,本书主要研究阐述基本规范和评价及审计指引的基本原理与应用,并进一步分析与解释相关规范在理论与实务方面的可操作性。本书在编写过程中紧扣我国内部控制基本规范和评价及审计指引的内容体系,参考借鉴已出版的有关著作,坚持规范解释与理论分析并重,突出操作框架内容设计和案例分析,同时着重考虑了会计学、财务管理和审计学等本科专业开设“会计制度设计”等课程和会计专业硕士(MPACC)、审计专业硕士、资产评估专业硕士、工商管理硕士(MBA)等专业硕士开设“内部控制理论与实务”等课程的教学计划、教学大纲及专业教育规律的要求及需要。

本书的编写分工如下:天津财经大学商学院张俊民第1章,张丽、王佳蕊第2章,余攀、傅绍正第3章,李荣姣、管莹莹和张晓第4章,刘孟迪、崔蕊第5章,刘雨杰、李丽芳和郭夏第6章,石玉、郭涛、张俊民和张莉第7章,耿红娟第8章。张俊民总撰,傅绍正、石玉协助总撰。

本书可以作为会计学、财务管理、审计学等财经类本科专业以及会计专业硕士(MPACC)、审计专业硕士、资产评估专业硕士、工商管理硕士(MBA)等专业硕士开设内部控制相关课程的教材或参考资料使用。

由于作者水平所限,书中疏漏与不足在所难免,敬请读者批评指正。

1		第一章 总论
1		引导案例：从内部控制看三鹿破产
1		第一节 内部控制概述
9		第二节 内部控制的目标
12		第三节 内部控制的要素
13		本章小结
13		练习题
16		第二章 内部环境
16		引导案例：沃尔玛的成功
16		第一节 内部环境概述
18		第二节 内部环境的内容
47		本章小结
47		练习题
50		第三章 风险评估
50		引导案例：巴林银行事件
50		第一节 风险评估概述
54		第二节 风险目标设定
57		第三节 风险识别
64		第四节 风险评估的意义和方法
71		第五节 风险应对
77		本章小结
77		练习题
81		第四章 控制活动
81		引导案例：华源集团的财务危机
81		第一节 控制活动概述
86		第二节 不相容职务分离控制
91		第三节 授权审批控制
99		第四节 会计系统控制
105		第五节 财产保护控制
109		第六节 预算控制
111		第七节 运营分析控制
116		第八节 绩效考评控制
124		本章小结
124		练习题

128		第五章 信息与沟通
128		引导案例：沃尔玛的成功秘诀
128		第一节 信息与沟通概述
130		第二节 信息搜集与处理
132		第三节 信息传递与沟通
134		第四节 信息技术内部控制基本模型
138		第五节 反舞弊机制
142		本章小结
143		练习题
148		第六章 内部监督
148		引导案例：安然公司破产的罪魁祸首
148		第一节 内部监督概述
160		第二节 日常监督和专项监督
165		第三节 内部控制缺陷及其认定
170		本章小结
171		练习题
174		第七章 内部控制评价
174		引导案例：四川岷江水利电力股份有限公司内部控制评价
175		第一节 内部控制评价概述
179		第二节 内部控制评价报告
187		本章小结
188		练习题
193		第八章 内部控制审计
193		引导案例：××公司内部控制设计与运行评价
193		第一节 内部控制审计概述
195		第二节 审计工作计划
197		第三节 审计工作实施
206		第四节 审计工作完成
207		第五节 审计报告及披露
215		本章小结
216		练习题
222		参考文献

教学资源索取单

17		案例 2-1: 沃尔玛的企业文化建设
36		案例 2-2: “金字塔”与“圣诞树”
38		案例 2-3: 岗位做奉献, 真情为他人
40		案例 2-4: 我为人人, 人人为我
44		案例 2-5: 同仁堂信守 300 多年的企业文化
62		案例 3-1: MSR 公司竞拍项目风险识别及分析
69		案例 3-2: 对某国有银行振兴支行的全面风险分析
122		案例 4-1: 钟祥新宇有限公司内部会计控制制度中存在的问题
138		案例 5-1: 天津磁卡的现金流水舞弊案
159		案例 6-1: 中国石油天然气股份有限公司治理结构
170		案例 6-2: * ST 大地公司内部控制缺陷认定存在的问题分析
184		案例 7-1: 三泰公司内部控制评价报告
197		案例 8-1: ×会计师事务所了解和评价全面预算循环内部控制设计 和运行有效性的审计工作程序

第一章 总 论

学习目的

通过本章学习,使学生了解内部控制产生与发展的过程,了解掌握内部控制的基本概念、目标及各要素内容,熟练掌握内部控制各要素间相互关系。

引导案例

从内部控制看三鹿破产

三鹿婴幼儿配方奶粉掺杂致毒化学物三聚氰胺被曝光,三鹿集团迅速被推向破产,引发“中国乳业的大地震”,田文华由此成为“中国乳业的罪人”。曾经,三鹿奶粉是“中国名牌产品”,“三鹿”品牌被评为最具价值品牌之一,“三鹿”商标被认定为“中国驰名商标”。从此次三鹿奶粉受三聚氰胺污染的事件本身及应对过程我们可以发现,企业在内部控制的五个要素中或多或少都存在不足。三鹿事件让我们警醒,建立和实施有效的企业内部控制,不是可有可无,而是意义重大、影响深远,关乎企业的盛衰、荣辱、生死存亡。

学习本教材,希望大家能够了解:什么是内部控制?内部控制的目的是什么?内部控制五要素都有哪些,分别如何发挥作用?针对企业的内部控制应如何做出评价,内部控制审计应如何计划实施?

第一节 内部控制概述

一、内部控制的产生与发展

(一) 内部控制产生与发展的六大阶段

内部控制制度的产生与发展通常认为历经六大阶段。

1. “内部牵制”阶段

在古代,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。据史料记载,早在距今 5 600 多年的美索不达米亚文化时期就存在着内部牵制的实践活动。后来的古埃及、古罗马和我国的西周时代,在财货管理方面都建立了内部牵制制度。古埃及法老统治时期设有监督

官;古罗马帝国宫廷库房实行“双人记账制”;中国古代在周朝有了较完备的会计制度。账物分管、双人记账等内部牵制制度是这一时期的主要内容。15 世纪末,复式记账方法在意大利出现,要求一笔交易活动同时在两个簿记中记录,这标志着内部牵制渐趋成熟。18 世纪产业革命后,企业规模逐渐扩大,公司制企业开始出现;20 世纪初期,资本主义经济迅猛发展,股份制公司的规模迅速扩大,生产资料所有权与经营权逐渐分离。企业组织形式、规模的发展和利益格局的变化,促使利益相关方探索制约和检查企业生产经营活动的方法,进一步完善了企业内部牵制制度。

在内部牵制阶段,内部控制活动的主线是查错防弊,即防止记录差错和财货被侵吞,其主要方法是账户核对和职务分工。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,非同时使用这两把以上的钥匙,保险柜就打不开。②机械牵制,如放置保险柜的房间大门若不按正确程序操作将无法打开。③体制牵制,每项业务分别由不同的人或者部门处理,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,如采用复式记账法、定期明细与总账进行核对法等。内部牵制的三个要素和四个方面的措施关系如图 1-1 所示。

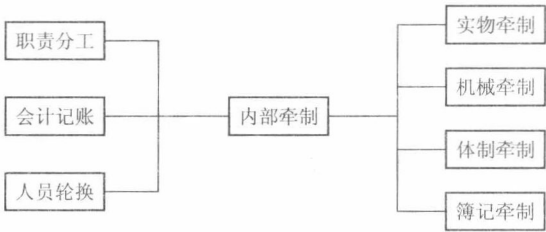


图 1-1 三要素与四种措施关系图

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 20 世纪 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性,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》文告中,首次正式使用“内部控制”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,对内部控制作出权威定义:“内部控制包括组织机构的设计和公司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公司的财产,检查会计信息的准确性,提高经营效率,推动公司坚持执行既定的管理政策。”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。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务记录的可靠性有直接的联系;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。1972 年,该委员会发布的《审计准则公告第 1 号》进一步对管理控制和会计控制下了更加详细且权威的定义,指出:管理控制包括(但不限于)组织规划以及与管理当局进行经济业务授权的决策过程有关的程序和记录。这种授权是与实现组织目标这个责任相联系的管

理功能,并且是建立交易的会计控制的起点。会计控制包括(但不限于)组织规划以及与保护财产安全和财务报表可靠性有关的程序和记录。

3. “内部控制结构”阶段

20 世纪 70 年代为内部控制的成熟期。受到 1973—1976 年“水门事件”调查的影响,政府立法机构和规章制定部门开始密切关注内部控制。1977 年美国颁布实施了《国外行贿法案》(Foreign Corrupt Practices Act of 1977, FCPA),即《反海外腐败法》(也译作《反海外贿赂法》),该法旨在禁止美国公司向外国政府公职人员行贿行为,并对在美国上市的公司的财会制度作出了相关规定。FCPA 要求公司对外披露财务报告,并设计一个内部会计控制系统,同时还规定对于任何违反 FCPA 的行为,不仅当事人要承担相应的法律责任,作为上市公司的管理人员和董事,不论知情与否,都要受到罚款和软禁。随着 FCPA 的颁布生效,有关内部控制的活动得以大面积开展。许多公众公司将其内部审计职能部门的规模和职责加大,并更加密切地关注其内部控制系统。同时,不少组织,包括职业团体和监管机构,从各个不同的角度对内部控制进行研究,并发布了许多内部控制的建议和指南。

美国证券交易委员会(SEC)1979 年发布的内部控制报告,要求受托管理层报告机构的内部控制制度的建立与执行情况。1980 年,AICPA 发布了外部独立审计师对内部控制进行评价报告的准则。1982 年,AICPA 发布公告,该公告包含了一个修改过的指南,该指南要求外部独立审计师在财务报表审计中研究和评价内部控制。1983 年,内部审计师协会(IIA)发布准则,该准则提出并修改了外部独立审计对内部控制特点,参与者在内部控制的建立、维持和评价方面的职责的指南。1984 年,AICPA 发布了指南附录,考虑了内部控制过程中计算机的影响。

1982 年,美国国会通过《联邦经理财务公正法案》(Federal Managers' Financial Integrity Act of 1982),要求在联邦机构内部建立内部控制制度。该法案赋予美国会计总署制定内部控制和会计准则的权利。部分州内部控制的推广由总监察长负责。

4. “内部控制整体框架”阶段

1985 年,美国注册会计师协会(AICPA)、美国会计学会(AAA)、财务经理人协会(FEI)、内部审计协会(IIA)和美国国家会计协会(NAA,现在的美国注册管理会计师协会)联合发起成立了全美反虚假财务报告委员会(Treadway 委员会)。1987 年,FCPA 又要求所有上市公司不仅在其年度报告中提供内部控制报告,而且还要提供管理当局对内部控制有效性的评估,从而促使企业更加注重内部控制的实施成效。1987 年,Treadway 委员会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,提出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。1988 年 4 月,AICPA 下属的审计准则委员会(ASB)发布《审计准则公告第 55 号》(SAS No.55),规定从 1990 年 1 月起以该文告取代 1972 年发布的《审计准则公告第 1 号》。该文告首次以内部控制结构(internal control structure)一词取代原有的“内部控制”一词,该文告的颁布和实施可视为内部控制理论研究的一个新的突破性成果。1992 年 9 月,Treadway 委员会下属的发起组织委员会(COSO)发布了《内部控制——整体框架》的研究报告,是至今管理当局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《内部控制——整体框架》予以增补,得到了美国审计总署(GAO)的认可。该增补扩大了内部控制涵盖范围,增加了与保障资产安全有

关的控制,将内部控制要素概括为五个方面,即控制环境、监督、风险评估、信息与沟通、控制活动,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,这是内部控制发展中的又一里程碑。

5. “风险管理整体框架”阶段

美国安然事件暴露出在企业内部控制监管上的诸多漏洞和不足,为加强内部会计控制监管,美国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》(也称《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,陈述内部控制测试过程中发现的情况。并对其进行评价。

为适应《萨班斯法案》要求,美国证券交易委员会(SEC)要求上市公司在年度报告中包括一份关于公司财务报告内部控制的报告,并具体规定了内部控制报告的内容与格式。为了配合《萨班斯法案》第 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。从 SEC 财务呈报内部控制定义可以看出:①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。②SEC 期望其所定义的内部控制与 COSO 报告里的财务呈报目标相一致。③规则特别提到了主体资产的利用与处理,意在资产保护。

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的有效性进行评价,发表审计意见等。美国公众公司会计监督委员会(PCAOB)2004 年也发布了《审计准则第 2 号——财务报表的内部审计》(AS2),要求对管理当局就企业财务呈报内部控制有效性的评价发表意见。

COSO 于 2004 年 9 月 29 日正式发布了《企业风险管理——整体框架》,并提出其将取代《内部控制——整体框架》。COSO 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,对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、信息与沟通和监督。

6. COSO《2013 年内部控制——整体框架》的发布

2013 年 5 月 14 日,COSO 正式发布《2013 年内部控制——整体框架》,将于 2014 年 12 月 15 日用新内部控制框架替代 1992 年内部控制框架。COSO 更新其原框架的目的之一,旨在反映目前商业和运营环境的变化。

新 COSO 内部控制框架共包括四部分内容:①内容摘要,对新框架进行高度总结,包括内部控制的定义、目标、原则,内部控制的有效性和局限性等,使用对象为首席执行官和其他高级管理层、董事会成员和监管者。②框架内容和附录,包括内部控制的组成部分及相关的原则和关注点,并为各级管理层在设计、实施内部控制和评估其有效性方面提供了指导。③评估内部控制系统有效性的解释性工具,为管理层在应用框架特别是评估有效性方面提供了模板和行动方案。④外部财

务报告内部控制方案和示例摘要,在准备外部财务报告过程中为应用框架中的要素和原则提供了实际的方案和示例。新 COSO 内部控制框架在内部控制的定义、内部控制五要素、评估内部控制体系有效性的标准等方面与旧框架保持了一致。

新框架并没有改变旧框架关于内部控制的基本概念和核心内容,而是对旧框架的某些概念和指引进行更新和改进,以期反映近年来企业经营环境的演变、监管机构的要求和其他利益相关者的期望。

(二) 加拿大内部控制概况

由于美国职业会计团体在国际上的权威地位,西方其他国家职业会计师团体一直紧跟其后。因此,1992 年美国 COSO 框架诞生后,迅速被奉为经典。借鉴美国模式,1992 年加拿大特许会计师协会(CICA)成立了控制基准委员会(下称“COCO”)。该委员会的使命是制定发布加拿大内部控制系统设计、评估和报告的标准。1995 年 10 月,COCO 借鉴 1992 年版的美国 COSO 内部控制框架,正式发布了内部控制的框架性文件——《控制指南》。随后,COCO 又陆续发布了《评估控制指南》等一系列指导性文件,为 COCO 内部控制框架的应用提供了具体详尽的操作规范。这些文件共同构成了包含内部控制系统设计、评估和报告等环节在内的、较为完整系统的加拿大内部控制框架体系。

COCO 内部控制框架在一定程度上借鉴了美国 COSO 内部控制框架,同时也提出了有别于 COSO 内部控制框架的先进观点,主要表现在:扩展了内部控制的概念。从定义来看,COCO 将“内部控制”的概念扩展到“控制”,定义为“一个企业中的要素集合体,包括资源、系统、过程、文化、结构和任务等,这些要素结合在一起,支持达成该企业的目标”,从系统论的角度来研究与控制有关的企业外部环境,淡化企业内部与外部的界限。随着内部控制概念的拓展和内部控制实务的复杂化,内部控制与管理活动之间的界限变得越来越模糊,内部控制逐渐往管理方向靠拢。COCO 框架采用基于公司治理和管理活动的内部控制观,有别于美国 COSO 框架采用的基于独立审计的内部控制观,在内容和措辞方面更加简洁、更多地使用管理术语,易于企业管理人员理解和使用。COCO 内部控制框架认为在任何一个企业中,控制均包括目标、承诺、能力、监控和学习四个最基本的要素。在内部控制四要素下,COCO 还设计了 20 条具体的内部控制标准来充实框架。内部控制标准是内部控制理论与实务的桥梁,既丰富了 COCO 内部控制框架的内容,也为内部控制实务使用 COCO 内部控制框架提供了具体指导。全面评估、兼顾未来的内部控制评估方法。COCO 的《评估控制指南》描述了形成一份评估报告的 10 个步骤,其评估的重点是关于目标的信息和相关风险的管理。COCO 对内部控制的评估不仅是对过去的评价,更着眼于企业的未来。例如评估未来持续成功的机会和风险;审查与未来业绩表现、机遇和风险相关的信息等。重视发挥人的作用。COCO 框架重视内部控制参与者,即人的作用。COCO 框架中的 4 个最基本的要素均与人紧密相关。

2002 年,美国《萨班斯法案》出台后,加拿大证监会(CSA)也着手研究制定加拿大上市公司实施内部控制的有关政策措施。其中,2008 年发布的“年度报告的声明”类似于美国《萨班斯法案》第 404 条款。相对于《萨班斯法案》的严厉实施要求,加拿大采取较为宽松的内部控制实施政策,加拿大上市公司只需在年报中披露其与内部控制相关的信息,而不要求聘请注册会计师对财务报告相关内部控制和披露控制与程序的有效性进行审计。加拿大证监会认可的、可供加拿大上市公司使用的内部控制框架共有三个:美国 COSO 内部控制框架、英国公司治理准则和加拿大 COCO 内部

控制框架。尽管 COCO 内部控制框架具有简洁易懂、实施成本低等优点,但是近年来其应用情况不容乐观。目前,大多数加拿大上市公司采用美国 COSO 内部控制框架;少数上市公司采用英国公司治理准则;仅有 10 家左右的上市公司采用加拿大 COCO 内部控制框架。

(三) 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。1986 年 3 月该委员会颁布《银行表外风险管理》。文件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)、表内资产风险权重、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》认为,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》,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内部控制三大目标: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。

巴塞尔委员会 2003 年 2 月发布一份题为“管理和监督操作风险的健全方法”的指导性文件。该文件是巴塞尔委员会多年来关于银行操作风险管理问题指导思想的最新总结。其中指出,银行选用何种具体办法管理操作风险,基于多种因素,包括自身的规模大小、组织复杂性、业务的性质和范围。然而,尽管存在诸多不同,明晰的战略、董事会及高管人员的监督、对操作风险和内部控制的认真程度,完备的内部报告制度和应变计划,是任何规模和范围的银行有效管理操作风险的关键因素。因此,该文件所提出的十条基本原则对所有银行都有重要意义。其中前三条原则是关于建立适当的风险管理环境,要求董事会将银行操作风险视作应加管理的一类特殊风险范畴,批准和定期检查银行的操作风险管理制度。董事会应确保银行的操作风险管理制度受到有效全面的内部审计。高级管理人员应对执行董事会批准的操作风险管理制度负责。该制度应统一应用于整个银行组织,各级机构和人员都应该了解自己对操作风险管理责任。第 4 条至第 7 条原则是关于操作风险的管理,即如何识别、评估、监察、转移及弱化操作风险。银行应该对所有重要产品、活动、程序和系统的操作风险进行识别和评估。银行也应该确保在新产品、活动、程序和系统推出应用之前,对其中的操作风险予以充分评估。银行应该采用某种程序来定期监察操作风险组合和重大损失暴露。银行应制定控制和弱化重大操作风险的政策、流程和程序。银行应定期审查风险限制和控制战略,根据总体风险承受能力和风险组合状况,采用适当的措施,对操作风险组合进行调整。银行应制定适当的应付偶发事件和保持业务持续进行的计划,以确保在发生严重破坏事件时能够继续营业和限制损失。第 8 条和第 9 条原则是关于监管者职能。银行监管当局应当要求所有银行,无论大小,都具有识别、评估、监察、转移及弱化重大操作风险的适当的有效的制度,作为其总体风险管理方法的一部分。监管当局应该对银行操作风险管理的政策、程序和做法

实施系统的独立评价,并充分了解情况的变化。第10条原则是关于信息披露。银行应向公众充分披露信息,以便市场参与者评价其操作风险管理的办法。

(四) 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) 经济健康发展迫切要求加强内部控制。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、内部控制弱化、风险频发,资产流失、营私舞弊、损失浪费等问题比较突出。为了引导企业进一步加强内部控制,1999年修订的《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月证监会制定发布《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7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,各部门之间的内部控制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。

2. 我国内部控制制度建设的简要历程

我国一直非常重视内部控制制度的建设工作,其简要历程回顾如下:

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,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》;2002年9月,中国人民银行制定发布《商业银行内部控制指引》,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、信息交流与反馈及监督评价与纠正等要素。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》;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,上交所制定发布《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。”2006年9月,深交所制定发布《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》;2008年6月28日,财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布我国第一部《企业内部控制基本规范》,该基本规范于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》(配套指引由21项应用指引,2010年发布18项,涉及银行、证券和保险业务的3项指引暂未发布)、《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。

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,特别是作为公众公司的上市公司,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,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能力,减少乃至避免舞弊事件的发生。最后,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、内部控制的概念

1. 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的思路是“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。制度不仅仅是约束和控制,而且具有保证、保护功能,制度是安全的基本保证,是实现目标的基本保证。

2. 内部控制的定义

我国《企业内部控制基本规范》对内部控制的定义是: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。这里的“过程”主要有三层基本含义:第一,是指企业生产经

营管理活动的全过程,亦即内部控制应对企业经营管理活动的全过程实施控制;第二,是指风险控制全过程,亦即内部控制应对“目标设定、风险识别、风险分析和风险应对”等风险控制全过程实施控制;第三,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。

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 内部控制的目标

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”所作的规定性的规范。

现代企业制度其实质是指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。现代企业利益相关者群体中,起核心作用的是企业所有者和经营管理者两大集团。按照这一原则,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、正确估价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依靠有效的、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。这是所有者了解、查证受托经营者是否诚实、可靠,是否尽职

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,了解掌握资本的安全性、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,全面履行其受托经营责任、实现企业经济效益最大化,确保企业经营管理目标的实现。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企业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。

(一) 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》及《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营部门及人员的内部控制权限、职责、义务范围、履行方法及其奖惩内容、办法等都应科学合理的制度的形式固定下来,尤其是各部门及经办人员的内部控制目标及具体内容应具体详尽、科学合理适当。此外,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的各项规章制度,并确保这些规章制度贯彻执行。

(二) 资产安全

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,资产还是对企业未来经济效益有用的经济资源,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的内部控制目标和职责。

(三) 财务报告及相关信息真实完整

会计通过真实完整的会计资料的记录、汇总、报告等手段,实现其对企业经营责任落实、对企业财产及经济业务活动进行监督管理职能,会计工作与业务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。会计信息是指对企业利益相关者进行管理决策有用的会计资料,从内部会计控制的层次内容来看,会计资料的真实完整主要是单位负责人、会计部门人员的基本内部控制职责,会计资料能否进一步成为会计信息这主要是股东、股东会、监事会等的内部控制职责,也就是说会计资料是否有用要根据