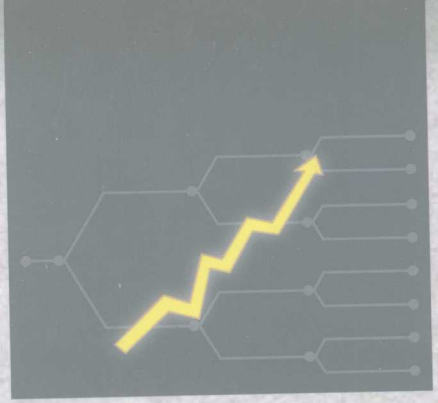

企业内部控制探索

杨瑞平 著

Qiye Neibu Kongzhi Tansuo

中国市场出版社
China Market Press

企业内部控制探索

杨瑞平　著

中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目（CIP）数据

企业内部控制探索/杨瑞平著. —北京：中国市场出版社，2009.3

ISBN 978-7-5092-0504-4

Ⅰ.企… Ⅱ.杨… Ⅲ.企业管理-研究 Ⅳ.F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 025252 号

书　　名：企业内部控制探索

著　　者：杨瑞平

责任编辑：郝向前

出版发行：中国市场出版社

地　　址：北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼（100837）

电　　话：编辑部（010）68032104　读者服务部（010）68022950

发行部（010）68021338　68020340　68053489

68024335　68033577　68033539

经　　销：新华书店

印　　刷：高碑店市鑫宏源印刷包装有限责任公司

规　　格：880×1230 毫米　1/32　8.75 印张　240 千字

版　　本：2009 年 4 月第 1 版

印　　次：2009 年 4 月第 1 次印刷

书　　号：ISBN 978-7-5092-0504-4

定　　价：29.80 元

前　言

20世纪80年代，西方发达国家市场竞争的加剧，企业规模的扩大，推动了内部控制由“制度”向“结构”的发展，也推动了我国学术界对内部控制的介绍和引进。20世纪90年代，随着信息化时代的到来，企业面临的环境变化越来越快，越来越不确定，企业面临的经营风险越来越大，促进了内部控制由“结构”向“整体框架”的发展，我国的有些行业也开始制定本行业的内部控制规范，财政部也于21世纪初推出了《内部会计控制规范(征求意见稿)》。进入21世纪后，随着安然、世通等重大财务舞弊案件的被揭露，内部控制问题再次受到人们的高度关注，并因此得到了进一步发展。美国于2002年颁布《萨班斯—奥克斯利法案》，并于2004年出台《企业风险管理——整体框架》；与此同时，我国也相继发生了一些重大财务舞弊案件，内部控制问题也得到了人们进一步的重视，内部控制规范的制定速度也加快了，2008年6月，财政部等五部委联合发布了《企业内部控制基本规范》，并决定将于2009年7月1日起在我国上市公司内实行。为了尽快地给企业实施《企业内部控制基本规范》提供指导，财政部还同时发布了《企业内部控制应用指南》、《企业内部控制评价指南》和《企业内部控制鉴证指南》三篇征求意见稿。

为了宣传我国《企业内部控制基本规范》，提出对

《企业内部控制应用指南（征求意见稿）》等的意见，在本书中，笔者根据近年来对内部控制研究的心得，首先对企业内部控制一些基本理论问题，如内部控制发展的动因与规律，企业风险管理与内部控制的关系、内部控制的性质与目标、内部控制建立原则等等，提出了见解。然后，主要对《企业内部控制应用指南（征求意见稿）》中的常见业务和《企业内部控制评价指南（征求意见稿）》进行了系统研究，提出了改进意见，包括保留征求意见稿中合理的规定，修改不合理的规定，增加一些应当增加的规定，去除一些不必要的规定。这些意见和看法虽不一定都完全正确，但它们希望能够为完善《企业内部控制应用指南》提供有益的参考。

笔者在撰写本书过程中，引用了《企业内部控制基本规范》和《企业内部控制应用指南（征求意见稿）》的大量内容，参考了大量国内外同行的相关研究成果，在此谨向原作者表示深深的谢意。在撰写本书过程中得到了我的丈夫吴秋生教授的大力支持；得到了山西财经大学副校长——我的导师郭泽光教授，以及会计学院院长李端生教授、副院长张一贞教授的大力支持，在此也表示深深的谢意。

笔者在本书中提出的意见和看法很可能存在不足或疏漏，敬请专家和读者批评指正。

目　录

第一章 企业内部控制概论

古人云："有控则强，失控则弱，无控则乱，不控则败。"任何组织如果没有内部控制，就会软弱涣散，时间长了就会土崩瓦解。因此，有人类组织就有内部控制。人类组织规模越大、业务活动越复杂、面临的不确定因素（风险）越多，内部控制就越重要。

第一节 企业内部控制的发展

内部控制（internal control）的发展源远流长。人类社会自产生管理活动就产生了内部控制和内部控制思想。由于内部控制是企业经营管理不可或缺的重要组成部分。随着企业规模的扩大，经营业务日益复杂，市场竞争的日趋激烈，包括内部控制在内的企业管理也不断发展。内部控制发展到今天，大体经过了以下四个阶段。

一、内部牵制

人类社会早期的管理活动中就有了内部牵制的思想和做法，它是指以岗位分离和职责分工为基础的一系列相互联系、相互制衡的措施和方法。一般说来，其机能大体可划分为以下四种：

（1）实物牵制。如给仓库的大门上两把锁，并由相互独立的两个人分别保管、使用钥匙。

（2）机械牵制。如设置保险柜的开门密码等机关。

（3）体制牵制。如为执行机构设置监督机构。

（4）簿记牵制。如定期核对总账与明细账。

内部牵制所依据的基本假设是，两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样的错误的可能性要小于一个人或部门无意识犯错误的可能性；两个或两个以上的人或部门合伙舞弊的可能性要小于单个人或部门舞弊的可能性，且被发现的可能性要大于单个人或部门舞弊被发现的可能性。内部牵制的基本做法和思想仍是现代内部控制的重要基础。

二、内部控制制度

第二次世界大战后，企业管理理论和实务取得了巨大发展，内部控制理论和实务也取得了实质性发展。1949 年 AICPA 下属的审计程序委员会（CAP）在其发布的《内部控制：一种协调制度要素和独立审计师的重要性》中首次提出了内部控制的概念："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，旨在保护企业的财产，检查会计信息的可靠性和准确性，提高经营效率，推动企业既定管理政策的贯彻执行。"

1958 年 CAP 在发布的《审计程序公告第 29 号》对内部控制的定义进行了重新表述，将内部控制划分为会计控制和管理控制，明确注册会计师的职责是评审内部会计控制，而不是所有的管理控制。

1972 年 AICPA 所属的审计准则委员会（ASB）又重新解释了会计控制和管理控制的内容，认为内部会计控制由组织计划以及保护资产和保证财务资料可靠性有关的程序和记录构成，旨在保证经济业务的执行符合管理部门的授权要求；经济业务必须有利于按照会计准则或其他有关标准编制财务报表，以及落实资产责任；只有得到管理部门批准的情况下才能接触资产；定期将资产账面记录与实存状况进行对比，发现差异应及时补救。内部管理控制包括但不

仅限于组织计划以及与管理部门授权办理经济业务的决策过程有关的程序及其记录。

与内部牵制把控制的对象主要集中在资产及其记录的安全上不同，内部控制制度则把控制的对象扩展到经营管理领域，提高了内部控制作用和效率。但由于过多地关注注册会计师对内部控制评审的责任，人为地把内部控制制度划分为内部会计控制和内部管理控制，强调注册会计师仅有责任评审内部会计控制，使得内部控制难以协调发展和充分发挥作用。

三、内部控制结构

20 世纪 80 年代，西方对内部控制的研究开始从一般含义向具体内容转变。西方学者发现，内部会计控制和内部管理控制其实是两个不可分割、紧密联系的有机整体。因此，1988 年 AICPA 在《审计准则公告第 55 号》（SAS No. 55）中提出以“内部控制结构”代替“内部控制”，认为“企业的内部控制结构包括未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”，包括以下三种要素。

（一）控制环境

控制环境（Control Environment）是指对内部控制的建立和实施有重大影响的因素的总称，包括经营管理的观念、方式和风格，组织结构，董事会的重视和监督，授权和分配责任的方式，管理控制方法，内部审计的地位、职权、人员素质及可使用的资源，人事政策和实务，政府监管等外部因素。

（二）会计系统

会计系统（Accounting System）是指企业为了汇总、分析、分类、记录、报告企业的经济业务，并保持对相关资产与负债的受托责任而建立的方法与记录。一个有效的会计系统应当做到：

（1）确认并记录所有真实的交易；

（2）及时且充分地描述交易，以便在财务报表上对交易作适

当的分类；

（3）计量交易的价值，以便在财务报表上记录其适当的货币价值；

（4）确定交易发生的期间，以便将交易记录在适当的会计期间；

（5）在财务报表中适当地表达交易和披露相关事项。

总之，会计系统要能为审计和管理控制提供一个完整的审计轨迹或交易轨迹。

（三）控制程序

控制程序（Control procedures）是指为了合理保证企业目标的实现而建立和实施的政策与程序。包括以下内容。

（1）职务的恰当分离，使某项交易涉及的不相容职务能得到合理的划分，使每一个人的工作能自动地检查另一个人或更多人的工作，以有效预防、及时发现和恰当纠正交易处理中所发生的错误或舞弊行为。通常，交易的授权、执行、记录和监督职责应当分离；交易执行的各个步骤也应当尽可能分离；日记账与分类账记录、总账与明细账记录、银行账记录与调节表编制等也应当分离；计算机信息系统的系统分析、程序设计、电脑操作和数据控制应当分离；计算机信息系统部门与使用部门应相互独立。企业规模越大，职务分工应越细。

（2）交易授权审批，保证所有的交易都是在得到适当授权后才产生的。授权的方式有一般授权与特殊授权、集体授权与个人授权等多种。

（3）充分的凭证与记录，以保留交易轨迹，为控制和审查提供依据。

（4）限制接触资产和重要记录，以保护资产和记录的安全。

（5）独立稽核，是指验证由另一个人或部门执行的工作和验证所记录金额估价正确性的工作。交易执行与记录应每日稽核，账实核对和报告复核可定期进行，一些稽核如现金盘点还应突击

进行。

内部控制结构与内部控制制度相比较，至少有两大进步：

一是打破会计控制与管理控制的界限，将本来不可分割的两者从系统论的角度重新划分为三种密切联系的要素，有利于理解、建立和运行内部控制；

二是将控制环境纳入内部控制结构，有利于建立更切实有效的内部控制系统，也有利于评价内部控制系统的有效性。

四、内部控制整体框架

进入20世纪90年代，随着信息化时代的到来，企业面临的不确定性因素越来越多，风险越来越大，强化内部控制不再只是审计师关注的问题，而是成为许多企业监管、规制部门共同关注的大问题，对内部控制的研究由此从注册会计师行业迅速扩展到许多相关行业。在此背景下，1992年美国反对虚假财务报告委员会（Treadway委员会）下属的由美国注册会计师协会（AICPA）、国际内部审计师协会（IIA）、财务经理协会（FEI）、美国会计学会（AAA）、管理会计学会（IMA）等组织共同参与组成了一个专门“发起组织委员会”（Committee of Sponsoring Organizations，简称COSO）发布报告“内部控制—整体框架”（Internal Control - Integrated Framework），即COSO报告。1996年AICPA发布SAS No. 78，全面接受COSO报告的内容。

COSO报告认为内部控制是“由一个企业的董事会、管理层和其他人员实施的，为财务报表的可靠性、经营活动的效率效果、相关法律法规的遵循性等目标的达到提供合理保证的过程”。它由以下五种要素构成。

（1）控制环境。主要是指企业治理层和管理层对内部控制的态度、认知度和行动，员工的品行和能力，组织结构、授权方式、职责划分，人力资源政策与实务等。

（2）风险评估（Risk Assessment）。是指管理层识别并采取相

应行动，来管理对经营、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、风险分析和风险管理。

（3）控制活动（Control Activity）。是指企业制定和实施的以帮助管理层“保证其控制目标的实现，其用以辨认和处理风险所必须采取的行动已有效落实”的政策和程序，包括职务分离、授权批准、业绩评价、信息处理、实物控制等。

（4）信息与沟通（Information and Communication）。是指企业为保证员工能够取得他们在执行、管理和控制企业经营过程中所需的信息而建立的信息识别（Identification）、捕捉（Capture）、交流（Exchange）机制和手段。

（5）监控（Monitoring）。是指评价内部控制质量的进程。它包括持续监控、独立评价或两者结合的方式。持续监控是寓于业务循环内部的日常管理监控活动，如业务部门之间的相互监督等；独立评价是独立于业务活动之外的专门监督机构对内部控制质量的评价和改进建议，包括内部审计、监察、人事等部门的监控等。

与内部控制结构相比，内部控制整体框架有三个明显的变化：

一是增加风险评估要素，作为设计和运行控制活动的导向，有利于提高内部控制的效率和目的性。

二是强调对内部控制运行质量的监控，以及时发现和解决内部控制存在的问题，确保内部控制始终有效。

三是框架的制订。企业从美国注册会计师协会（AICPA）一家，拓展到包括审计、财务管理、会计等职业组织在内的 COSO 这样的综合组织。这使得内部控制框架不仅能服务于外部审计，而且能服务于内部审计；不仅能服务于审计，而且能服务于财务管理、会计及内部治理等，极大地拓展了内部控制的功能和作用。

第二节　企业内部控制与企业风险管理

自 COSO 报告发布以来，内部控制框架已经被世界上许多企业所采用，但理论界和实务界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）。鉴于企业面临的风险日益增大，风险管理与控制在企业运营中越发重要，2004 年 9 月，COSO 又提出了《企业风险管理——整体框架》。（Enterprise Risk Management 以下简称 ERM）

一、企业风险管理整体框架

ERM 框架认为，企业风险管理是一个过程，它由一家企业的董事会、企业管理层和其他人员实施，应用于战略制订并贯穿于企业之中，旨在识别可能会影响企业的潜在事项，管理风险以使其在该企业的风险容量之内，并为企业目标的实现提供合理保证。ERM 框架有三个维度。

（一）第一个维度是企业的目标

ERM 的宗旨是为企业目标的实现提供合理保证。ERM 框架力求实现企业的以下四种类型的目标：

1. 战略目标。

战略目标是企业最高层次的目标，与企业使命相关联并支撑企业使命，是确定经营目标的重要依据。

2. 经营目标。

经营目标是高效率地利用企业的资源，实现一定时期（通常是一年）的利润目标。经营目标应当与企业的战略目标相一致，要能保证企业战略目标的实现。

3. 报告目标。

报告目标是合理保证企业报告，特别是对外提供的财务报告的可靠性，以维护企业投资者、债权人及其他利益相关者的利益。

4. 合规目标。

合规目标是引导和保证企业的各项活动符合适用的法律和法规，避免违犯法律、法规而招致政府主管部门处罚，形成经济和名誉损失。

（二）第二个维度是企业风险管理要素

ERM 包括八种相互关联的构成要素。它们来源于企业管理层经营企业的方式，并与管理过程整合在一起。这些构成要素有如下方面。

1. 内部环境。

内部控制的内部环境包含组织的基调，它为企业内部的人员如何认识和对待风险设定了基础，包括风险管理理念和风险容量（risk appetite，也称风险偏好）、诚信和道德价值观，以及他们所处的经营环境。

2. 目标设定。

企业风险管理要求企业必须先有目标，企业管理层才能识别影响目标实现的潜在事项。企业风险管理确保企业管理层采取适当的程序去设定目标，确保所选定的目标支持和切合该企业的使命，并且与它的风险容量相符。

3. 事件识别。

企业风险管理要求企业管理层在进行风险管理时，必须准确而全面地识别影响企业目标实现的内部和外部事项，区分风险和机会，使机会被反馈到企业管理层的战略或目标制定过程中，并使风险得到合理评估和恰当应对。

4. 风险评估。

企业风险管理要求企业管理层通过考虑风险发生的可能性和影响来对其加以分析，并以此作为决定如何进行管理的依据。风险评

估应立足于固有风险和剩余风险。固有风险是企业管理层没有采取任何措施来改变风险的可能性或影响的情况下，一个企业所面临的风险。剩余风险是在企业管理层风险应对措施实施后仍然存在的残余风险。

5. 风险应对。

针对风险评估结果，企业管理层可以选择的风险应对方略有，回避、承担、降低或者分担风险——以便把风险控制在企业的风险容忍度（risk tolerance）和风险容量（risk appetite）以内。回避即退出产生风险的活动；降低即采取措施降低风险的可能性或影响，或者同时降低两者；分担即通过购买保险、业务外包等转移或分担出去一部分风险；承担即不采取任何措施去干预风险的可能性或影响。风险容量也叫风险偏好，是指一个企业在追求其使命或愿景的过程中所愿意承受的广泛意义的风险的数量。它在战略的制订和相关目标的选择中起到指向标的作用。风险容忍度是相对于目标的实现而言所能接受的偏离程度。在考虑风险应对的过程中，企业管理层应当根据风险评估结果，考虑风险应对的成本效益，选择能够使剩余风险处于期望的风险容忍度和风险容量以内的应对。

6. 控制活动。

控制活动即制定和实施控制政策和程序以确保风险应对方略得以有效实施。控制活动一般包括两种要素：确定应该做什么的政策和怎么做的程序。控制活动应当贯穿于整个企业的各个管理层级和职能机构，贯穿于各项经营管理活动之中。控制活动包括授权批准、独立验证、绩效考评、限制接触、职责分离等。

7. 信息和沟通。

信息和沟通就是向企业的各个层级提供他们识别、评估和应对风险所需的信息。有效沟通的含义比较广泛，包括信息在企业中的向下、平行和向上流动。企业全体员工应当了解自己在企业风险管理中的职责，以及个人活动与其他人员工作之间的联系。企业应当具有与企业外部各方——顾客、供应商、主要股东、主要债权人、

政府监管者等进行有效沟通的途径和方式。

8. 监控。

监控就是对 ERM 进行全面监控，必要时加以纠正。监控可以通过持续的管理活动、个别评价或者两者结合起来完成。持续监控应当嵌入经营管理过程之中，个别评价应当定期进行全面评价或针对特别重要的风险事项进行有针对性地评价。评价发现的企业风险管理的缺陷应当向上级报告，严重的问题应当报告给企业最高管理者和董事会。

ERM 的上述八种要素并不是一个严格的顺次过程，一种构成要素并不是仅仅影响接下来的那种构成要素。它是一个多方向的、反复的过程，在这个过程中几乎每种构成要素都能够，也的确会影响其他构成要素。具体地说，企业应当根据内部环境设定战略目标，根据战略目标设定经营目标；要根据设定的目标识别影响目标实现的内外部事项，区分风险和机会；要根据风险损失额和风险发生概率评估风险的大小；根据风险大小和期望的剩余风险水平确定风险应对策略；根据不同的风险及其应对策略采取有效的控制活动，把风险控制到期望的剩余风险水平。在这个过程中必须不断地全方位地收集和沟通信息，并对风险管理过程进行全方位的监控，保证目标设定合理、事项识别全面、风险评估准确、风险应对策略恰当、控制活动持续有效。

（三）第三个维度是企业的各个层级的责任

企业的各个层级的责任包括整个企业、各职能部门、各条业务线及下属各子公司的责任。最高管理者负有首要责任。其他管理人员支持企业的风险管理观念，促使其符合其风险容量，并在各自的责任范围内依据风险容忍度去管理风险。风险管理经理、财务经理、内部审计师等通常负有关键的支持责任。企业中的其他人员负责按照既定的指引和规程去实施 ERM。董事会对 ERM 提供重要的监督，并确认企业的风险容量。很多外部利益相关者，例如顾客、卖主、商业伙伴、外部审计师、监管者和财务分析师，常常提供影