

 新世纪会计学专业精品教材

企业内部控制学

Enterprise Internal Control

郑洪涛 张颖 著

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

 新世纪会计学专业精品教材

企业内部控制学

Enterprise Internal Control

郑洪涛 张颖 著

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

大连

© 郑洪涛 张颖 2009

图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制学 / 郑洪涛, 张颖著. —大连: 东北财经大学出版社, 2009.6
(新世纪会计学专业精品教材)

ISBN 978 - 7 - 81122 - 671 - 3

I.企… II.①郑…②张… III.企业管理-高等学校-教材 IV.F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 083987 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)

总 编 室: (0411) 84710523

营 销 部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 262 千字 印张: 13 3/4 插页: 1
2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 李智慧 吴 茜

责任校对: 毛 杰

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978 - 7 - 81122 - 671 - 3

定价: 28.00 元

前言

不以规矩，无以成方圆。内部控制正是企业安身立命的规矩。管理实践证明，企业的生产经营和管理工作，都是从建立和健全内部控制开始的；企业的一切活动，都无法游离于内部控制；企业的所有员工，都不可凌驾于内部控制之上。内部控制还是一种特殊的黏合剂，它将企业各种要素和资源整合在一起，并将其有机组合和协调，做到人尽其才，物尽其用，从而有力地推动企业健康、持续地发展。内部控制更是一道防火墙，它使企业具有过滤功能和免疫能力，从而有效地抵御各种风险，巍然立于不败之地。

现代内部控制概念最早由美国注册会计师协会于 20 世纪 30 年代提出。在 70 多年的发展历程中，内部控制经历了由模糊到清晰、由零星到系统、由分散到统一的过程。从欧美等发达市场经济国家来看，以美国反虚假财务报告委员会下属的 COSO 委员会于 1992 年发布的《企业内部控制——整合框架》（简称 COSO 框架）为集大成者。COSO 框架堪称内部控制发展史上的里程碑，是对构建统一内部控制平台的卓有成效的尝试。COSO 框架建立了一个适合各方需求的通用的内部控制定义，从而为投资者、债权人、监管机构等企业各方利益相关者提供了有效的沟通平台。2004 年，COSO 委员会在吸收 COSO 框架经验的基础上，再次发布了《企业风险管理——整合框架》（简称 ERM 框架）。与 COSO 框架相比，ERM 框架将内部控制的焦点转向企业风险管理领域，为人们提供了充分关注风险的更有力、更广泛、更清晰的原则和概念。ERM 框架因其全面性和广泛适用性，受到了相关各方的认可并得以应用。

从我们国家情况来看，近几年企业内部控制受到前所未有的重视，内部控制理论和实务发展迅速。1997 年中国注册会计师协会发布的《独立审计具体准则第 9 号》首次提出内部控制一词^①，在此后的 10 多年里，财政部、中国注册会计师协会、审计署、证监会、中国人民银行及银监会相继发布内部控制规范。例如，从 2003 年起，财政部陆续颁布《内部会计控制规范——基本规范》和 17 项具体会计控制规范，形成了完整的内部会计控制规范体系。2006 年 6 月，国务院国资委发布《中央企业全面风险管理指引》，要求中央直属企业围绕经营目标，建立、健全风险管理体系。综观我国内部控制法律法规，不难发现，它们具有很强的行

^① 尽管我国 1985 年颁布的《中华人民共和国会计法》对会计核算、会计监督、会计机构和会计人员、法律责任等作出了规定，从法律高度奠定了会计内部控制的内容，但是并未明确提出“内部控制”的概念。

业特点和部门特点。换言之，我国内部控制法律法规尽管不乏共识之处，但更多地表现出各自为政的特色，缺乏统一、规范、协调的内部控制框架。有鉴于此，财政部组织各方专家成立了“内部控制标准委员会”，试图通过搭建统一的组织体系，来建立具有中国特色的内部控制框架。目前，这一尝试已初见成效。2008年6月28日，财政部等五部委联合发布《企业内部控制基本规范》，随后又发布《企业内部控制应用指引》（征求意见稿）、《企业内部控制评价指引》（征求意见稿）等。本书以财政部等五部委发布的《企业内部控制基本规范》为蓝本，借鉴内部控制的最新理论研究成果，如ERM框架等，结合国内外企业内部控制的实践经验，期望为广大读者提供内部控制的系统思想、理论和方法。

本书包括总论、内部控制框架、内部控制设计和内部控制评价四个部分。开篇总论包括第一章和第二章，通过梳理国内外关于内部控制的相关规范，并进行比较分析，明确内部控制的基本概念与原理，归纳出我国内部控制规范体系框架，以起到提纲挈领之功效。第二部分从第三章到第七章，按照内部控制“评估风险→设计→实施→评价→改进”的闭合循环，分别从内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通以及监控五大内控要素对内部控制体系展开详细阐述。第三部分即第八章，简要介绍内部控制设计的原则与方法。第四部分包括第九章和第十章，从优化内部控制系统方面，论述了内部控制评价理论和评价体系的构建。本书注重理论阐述和实践经验相结合，每一部分均配有相应的案例，深入浅出，具有较强的可读性。

在本书的写作过程中，参阅了大量的文献和资料，在此，对所有企业内部控制研究领域的专家和学者致以诚挚的谢意。囿于作者水平，本书必有不足之处，敬请各位读者批评指正。

作者

2009年4月

目 录

第一部分 内部控制总论.....	1
第一章 内部控制概述.....	2
第一节 内部控制的起源与发展.....	2
第二节 国内外关于内部控制概念的界定.....	6
第三节 内部控制的相关比较.....	9
第二章 内部控制原理.....	15
第一节 内部控制的功能.....	15
第二节 内部控制的局限性.....	22
第二部分 内部控制框架.....	29
第三章 内控要素——内部环境.....	30
第一节 诚信与道德价值观.....	30
第二节 员工胜任力.....	31
第三节 管理哲学和经营风格.....	33
第四节 组织结构.....	35
第五节 责任的分配与授权.....	38
第六节 人力资源政策.....	44
第七节 董事会与审计委员会.....	49
第八节 错弊及报告.....	52
第四章 内控要素——风险评估.....	58
第一节 目标设立.....	58
第二节 风险识别.....	60
第三节 风险评估.....	64
第四节 风险应对.....	66
第五章 内控要素——控制活动.....	75
第一节 职责分工控制.....	77
第二节 授权控制.....	78

第三节	预算控制	79
第四节	财产保护控制	83
第五节	会计系统控制	85
第六节	内部报告控制	86
第七节	经济活动分析控制	87
第八节	绩效考评控制	88
第九节	信息系统控制	91
第六章	内控要素——信息与沟通	104
第一节	信息控制	104
第二节	沟通	108
第七章	内控要素——监控	120
第一节	监控方式	120
第二节	内部审计	123
第三节	报告缺陷	127
第三部分	内部控制设计	136
第八章	内部控制设计的原则与方法	137
第一节	内部控制设计的原则	137
第二节	内部控制设计的方法	140
第四部分	内部控制评价	157
第九章	内部控制评价概论	158
第一节	内部控制评价概述	158
第二节	内部控制评价的最新进展	161
第十章	内部控制评价体系	182
第一节	内部控制评价的目标	182
第二节	内部控制评价的主体和客体	182
第三节	内部控制评价的标准	185
第四节	内部控制评价的程序和方法	187
附录	企业内部控制基本规范	205
	主要参考文献	213

第一部分

内部控制总论

第一章 内部控制概述

第一节 内部控制的起源与发展

在公元前 3000 多年以前,内部控制的思想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 20 世纪 40 年代首次提出。此后,内部控制理论不断完善,逐渐被人们了解和接受。具体来说,内部控制理论和实务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化时期,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 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,内部牵制渐趋成熟。它以账目间的相互核对为主要内容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,特别是公司内部稽核制度因收效显著而为各大企业纷纷效仿。

20 世纪初期,随着股份有限公司的规模迅速扩大以及企业所有权与经营权逐渐分离,企业为了提高运营效率、防范错弊,并且用以解决两权分离中的信息不对称的矛盾,美国的一些企业逐渐摸索出组织、调节、制约和检查企业生产经营活动的办法,特别是“内部牵制制度”。“内部牵制制度”基于两个主观假设:第一,两个或两个以上的人或部门无意识犯同样错误的可能性很小;第二,两个或两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性大大低于一个人或一个部门舞弊的可能性。基于此,人们建立了“内部牵制制度”,规定有关经济业务或事项的处理不能由一个人或一个部门总揽全过程。

二、内部控制制度阶段

20 世纪 40 年代至 70 年代初,内部控制制度的概念在内部牵制思想的基础上产生,它的形成是传统的内部牵制思想与古典管理理论相结合的产物。在社会化

大生产、企业规模扩大、新技术的应用以及公司股份制形式形成等因素的推动下，以账户核对和职务分工为主要内容的内部牵制，从 20 世纪 40 年代开始逐步演变为由组织结构、岗位职责、人员条件、业务处理程序、检查标准和内部审计等要素构成的较为严密的内部控制系统。

1949 年，美国注册会计师协会（AICPA）所属的审计程序委员会发表了一份题为《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》

（Internal Control: Elements of Coordinated System and its Importance to Management and the Independent Public Accountants）的特别报告，首次正式提出了内部控制的定义：“内部控制包括一个企业内部为保护资产、审核会计数据的正确性和可靠性、提高经营效率、坚持既定管理方针而采用的组织计划以及各种协调方法和措施。这个定义有可能比这个术语所包括的意义要广一些。它承认内部控制制度超过了与财会部门直接相关的事项。”由此可见，内部控制制度概念已经突破与财务会计部门直接有关的控制的局限，它还包括成本控制、预算控制、定期报告经营情况、进行统计分析并保证管理部门所制定政策方针的贯彻执行等内容。

1958 年，该委员会发布的第 29 号审计程序公报《独立审计人员评价内部控制的范围》（CAPNo.29 Scope of the Independent Auditor's Review of Internal Control）将内部控制分为内部会计控制（Internal Accounting Control）和内部管理控制（Internal Administrative Control）两类，其中前者涉及与财产安全和会计记录的准确性、可靠性有直接联系的方法和程序，后者主要是与贯彻管理方针和提高经营效率有关的方法和程序。这一分类是现在我们所熟知的内部控制“制度二分法”的由来。

内部控制的“制度二分法”，使得审计人员有可能在研究和评价企业内部控制制度的基础上来确定实质性测试的范围和方式。但是，由于管理控制的概念显得比较空泛和模糊，且在实际业务中，管理控制与会计控制的界限也难以明确划清，因此，1972 年 12 月美国 AICPA 所属审计准则委员会（ASB）在其公布的《审计准则公告第 1 号》（Statement of Auditing Standards No.1）中，重新阐述了内部管理控制和内部会计控制的定义：

管理控制包括（但不限于）组织规划及与管理部门业务授权决策过程有关的程序和记录。这种授权是直接达到组织目标的责任相联系的管理职能，是对经济业务建立会计控制的出发点。

会计控制包括组织规划和涉及保护资产与财务记录可靠性的程序和记录，并为以下各项内容提供合理保证：

- （1）根据管理部门的一般授权或特殊授权处理各种经济业务；
- （2）经济业务的记录对使财务报表符合一般公认会计原则或其他适用的标准和保持对资产的经管责任都是必不可少的；
- （3）只有经过管理部门的授权才能接近资产；

(4) 每隔一段时间,要将账面记录的资产和实有资产进行核对,并对有关差异采取适当的措施。

三、内部控制结构阶段

进入 20 世纪 80 年代,内部控制的理论研究又有了新的进展,人们对内部控制的研究重点逐步从一般含义向具体内容深化。其标志是美国 AICPA 于 1988 年 5 月发布的《审计准则公告第 55 号》(SAS55)。在此公告中,“内部控制结构”的概念取代了“内部控制制度”。该公告指出:“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。”该公告认为,内部控制结构由下列三个要素组成:

(1) 控制环境 (Control Environment),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,包括管理者的思想和经营作风;组织结构;董事会及其所属委员会,特别是审计委员会发挥的职能;确定职权和责任的方法;管理者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;人事工作方针及其执行等;影响企业业务的各种外部关系,如由银行指定代理人的检查等。

(2) 会计制度 (Accounting System),是指为认定、分析、归类、记录、编报各项经济业务,明确资产与负债的经管责任而规定的各种方法,包括鉴定和登记一切合法的经济业务;对各项经济业务按时和适当的分类,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的内容进行揭示。

(3) 控制程序 (Control Procedure),是指企业为保证目标的实现而建立的政策和程序,如经济业务和经济活动的适当授权;明确各个人员的职责分工,如指派不同的人员分别承担业务批准、业务记录和财产保管的职责,以防止有关人员正常经济业务图谋不轨和隐匿各种错弊;账簿和凭证的设置、记录与使用,以保证经济业务活动得到正确的记载,如出厂凭证应事先编号,以便控制发货业务;资产及记录的限制接触,如接触电脑程序和档案资料要经过批准;已经登记的业务及其记录与复核,如常规的账面复核,存款、借款调节表的编制,账面的核对,电脑编程控制,以及管理者对明细报告的检查等。

四、内部控制框架阶段

1985 年,由美国注册会计师协会 (AICPA)、美国会计协会 (AAA)、财务经理人协会 (FEI)、内部审计师协会 (IIA)、美国管理会计师协会 (IMA) 联合创建了反虚假财务报告委员会 (通称 Treadway 委员会),旨在探讨财务报告中的舞

弊产生的原因，并寻找解决之道。两年后，基于该委员会的建议，其赞助机构成立 COSO (Committee of Sponsoring Organization) 委员会，专门研究内部控制问题。

1992年9月，COSO委员会经过充分研究，对公司行政总裁、其他高级执行官、董事、立法部门和监管部门的内部控制进行高度概括，形成并发布了指导内部控制实践的纲领性文件《内部控制——整体框架》(Internal Control —Integrated Framework)，简称 COSO 报告，并于 1994 年进行了增补。这份报告堪称内部控制发展史上的里程碑。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，在美国及全球得到了广泛的推广和应用。

COSO 委员会指出：“内部控制是由企业董事会、经理阶层以及其他员工实施的，旨在为财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果、相关法律法规的遵循性等目标的实现提供合理保证的过程。”COSO 报告提出了内部控制要素 (Internal Control Components) 的概念，即内部控制整体框架包含了五个相互联系的要素：

(1) 控制环境 (Control Environment)，包括员工的忠实和职业道德、人员胜任能力、管理哲学和经营作风、董事会及审计委员会、组织机构、权责划分、人力资源政策及执行；

(2) 风险评估 (Risk Appraisal)，包括经营环境的变化、新技术的应用及企业改组等；

(3) 控制活动 (Control Activity)，包括职务分离、实物控制、信息处理控制、业绩评价等；

(4) 信息与沟通 (Information and Communication)，包括确认记录有效的经济业务、采用恰当的货币价值计量、在财务报告中恰当揭示；

(5) 监控 (Monitoring)，包括日常的管理监督活动、内部审计及与外部团体进行信息交流的监控。

五、风险管理阶段

2003年，COSO委员会发布了《企业风险管理框架（草稿）》，2004年9月，COSO委员会正式公布该报告的最终稿《企业风险管理——整合框架》(Enterprise Risk Management—Integrated Framework)，简称 ERM 框架。ERM 框架在 COSO 报告的基础上有所补充和拓展。

第一，该框架指出，管理的重点应由单纯的控制转向全面风险管理。在外延上，后者涵盖前者；在内涵上，后者更加强调风险的识别与管理，从而提供一个更为有力的管理工具。

第二，ERM 框架增加了一个目标和三个要素。一个目标为战略目标，三个要

素分别为目标设定、事项识别和风险应对。ERM 框架指出，风险管理应贯穿于战略目标的制定、分解和执行，从而为战略目标实现提供合理保证。目标设定、事项识别、风险评估和风险应对四个要素环环相扣，共同构成完整的风险评估全过程。

第三，ERM 框架提出了风险组合观以及风险偏好和风险容忍度（亦称风险容量）两个概念。风险偏好是指企业在实现其目标的过程中愿意接受的风险的数量。风险容忍度是指在企业目标实现的过程中对差异的可接受程度，是企业在风险偏好的基础上设定的对相关目标实现过程中所出现的差异的可容忍限度。ERM 框架要求企业管理者以风险组合的观点看待风险，对相关的风险进行识别并采取措施，以便使企业所承担的风险在风险偏好的范围内。对企业内每个单位而言，其风险可能落在该单位的风险容忍度范围内，但从企业总体来看，总风险可以超过企业总体的风险偏好范围。因此，应从企业总体的风险组合的观点看待风险。

第二节 国内外关于内部控制概念的界定

随着贸易壁垒的打破、资本国际化和金融市场的一体化，内部控制已成为世界各国共同关注的话题。在保证企业运营的安全和高效、资本市场的正常运转乃至国民经济的稳定方面，内部控制发挥着越来越重要的作用。由于经济、政治以及法律等背景的差异以及各领域发展的不均衡，不同组织和机构从不同角度对内部控制概念加以界定。本书选取了三个最具代表性的观点。

一、COSO 报告

目前，现代内部控制最具有权威性的框架当属美国 COSO 委员会发布的《企业风险管理——整合框架》（即 ERM 框架）。ERM 框架将全面风险管理定义为：全面风险管理是一个由企业的董事会、管理层和其他员工共同参与的，应用于企业战略制定和企业内部各个层次和部门的，用于识别可能对企业造成潜在影响的事项并在其风险偏好范围内管理风险的，为企业目标的实现提供合理保证的过程。

在这个定义中，全面风险管理具有多目标驱动、全员、全过程、合理保证的特性。风险管理受一个或多个不同类型但相互交叉的目标驱动，由董事会、管理层和组织中各个层级的人员共同实施，持续应用于生产经营活动的全过程，通过识别影响主体的潜在不利事项，采取恰当政策和方法将风险控制在风险容量以内，从而为目标实现提供合理保证。

根据 ERM 框架，内部控制包括三个维度：第一个维度是企业的目标，第二个维度是全面风险管理要素，第三个维度是企业的各个层级。第一个维度企业的目标有四个，即战略目标、经营目标、报告目标和合规目标；第二个维度全面风险管理要素有八个，即内部环境、目标设定、事件识别、风险评估、风险应对、

控制活动、信息和交流、监控；第三个维度企业的各个层级，包括企业层面、各职能部门、各条业务线及下属各子公司。ERM 三个维度的关系如下：全面风险管理的八个要素都是为企业的四个目标服务的；企业各个层级都要坚持同样的四个目标；每个层级都必须从以上八个方面进行风险管理。

ERM 框架从公司治理的角度对内部控制进行研究。内部控制包括两个层面：第一个层面是公司层面，即所有者对经营者的控制，通过一套有效的制衡机制，对经营者进行激励和约束，促使经营者科学决策、努力经营，减少逆向选择和道德风险；第二个层面是业务层面，即经营者对生产经营活动的控制，通过对业务过程中的业务流、资金流、信息流和人员流进行监控，提高管理效益和效率，实现既定目标。

二、加拿大 CoCo 委员会的控制指南

加拿大特许会计师协会（CICA）下属的控制规范委员会（Criteria of Control Board, 简称 CoCo 委员会）专门对控制系统的设计、评估和报告进行研究，并发布相关指南。CoCo 委员会于 1995 年发布的《控制指南》（Guidance on Control）（简称 CoCo 指南），将“内部控制”的概念扩展到“控制”，其定义为“控制是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”。

CoCo 指南明确指出，控制的性质具有四个特点：（1）控制需要企业内所有成员的参与，包括董事会、管理层和所有其他员工；（2）控制对达成企业目标只能提供合理的保证，而不是绝对的保证；（3）控制的终极目的是为了创造价值，而不只是单纯地控制成本；（4）有效的控制需要保持独立和整体、稳定和适应变化之间的平衡。

根据 CoCo 指南，控制由四个基本要素构成：目标、承诺、能力、学习与监督。目标是指明确企业发展的方向及发展过程中的风险和机遇，包括任务、前景和战略计划。承诺是指企业应培育互相信任的氛围，建立和沟通以诚信为基石的伦理价值观。企业的人力资源政策、权力和职责的界定应与企业的伦理价值观和目标一致。能力要素强调，员工应拥有设计和执行控制活动所必需的知识、资源、技术和工具，以增强企业的竞争力。学习与监督着眼于企业的发展，是指从工作中持续学习和自我检查。CoCo 指南进一步从上述四个方面提出有效控制的二十个规范标准。

与 COSO 报告相比，CoCo 指南提供了更为广泛、更具前瞻性的内部控制概念。例如，CoCo 指南强调对内部控制的评估应着眼于与未来业绩、机会与风险相关的信息，认为追求机会的能力与必要时快速灵活地作出反应的能力对组织发展十分必要。

三、巴塞尔委员会的内部控制

巴塞尔委员会发布的《银行组织内部控制系统框架》(Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations, FICSBO, 简称《巴塞尔框架》)是银行内部控制研究的历史性突破。此框架一经发表便为各国银行监管当局承认和接受,目前已经成为建立与评价银行内部控制的权威依据。《巴塞尔框架》并没有对内部控制作出明确定义,而是规定了内部控制的五个构成要素:管理监督和控制文化、风险识别和评价、控制活动和职责分离、信息与沟通、监管和缺陷纠正,并基于五个要素提出十三条原则。这些原则明确指出,董事会和高管人员对内部控制建立和执行的有效性负有最终责任;要求银行对经营中的风险进行有效识别和持续评估;特别强调银行应实行恰当的职责分离制度;要求银行建立有效的信息系统与沟通渠道。

《巴塞尔框架》吸收和借鉴了COSO报告的内容精髓,因此两者在整体结构上十分相似,但同时也存在一定差异。《巴塞尔框架》的内容更加具体、更具有可操作性。通过针对每一个要素制定相关内控建立和评估的原则,明确了主要的控制点和控制流程。《巴塞尔框架》还明确了董事会、管理层、业务部门和内部审计部门在内部控制系统的责任。

四、我国的内部控制概念

2006年7月15日,受国务院委托,财政部牵头,由财政部、国资委、证监会、审计署、银监会、保监会联合发起成立了企业内部控制标准委员会,许多监管部门、大型企业、行业组织、中介机构、科研院所的领导和专家学者积极参与,为构建我国企业内部控制标准体系提供了组织和机制保障。

2008年6月,财政部会同证监会、审计署、银监会、保监会五部委发布《企业内部控制基本规范》(简称《基本规范》),要求自2009年7月1日起首先在上市公司范围开始施行,鼓励非上市的大中型企业执行。基本规范的发布标志着我国内部控制制度建设取得了重大突破,基本形成各单位具体实施为基础、监管部门为主导、会计师事务所等中介机构咨询服务为支撑、政府监管和社会评价相结合的内部控制实施机制。

《基本规范》对内部控制作出如下定义: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。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。

《基本规范》在形式上借鉴了COSO报告内部控制五要素框架,同时在内容上体现了其风险管理八要素框架的实质,构建了以内部环境为重要基础、以风险评估为重要环节、以控制活动为重要手段、以信息沟通为重要条件、以内部监督

为重要保证的五要素框架。上述要素相互联系、相互促进，构成一个统一的企业内部控制框架。

第三节 内部控制的相关比较

一、内部控制与法人治理^①

所谓法人治理，是指由所有者、董事会和经理层（即高级经理人员）三者组成的一种组织结构。在这种结构中，上述三者之间形成一定的制衡关系。通过这一结构，所有者将自己的资产交由公司董事会托管；公司董事会是公司的决策机构，拥有对高级经理人员的聘用、奖惩和解雇权；高级经理人员受雇于董事会，组成董事会领导下的执行机构，在董事会的授权范围内经营企业。其主要治理机制有：董事会选举规则及程序、代理人之争、外部董事、报酬激励机制等。

（一）内部控制与法人治理的区别

法人治理解决的是股东大会、董事会、经理层及监事会之间责权利划分的制度安排问题，更多的是法律层面的问题；而内部控制则是管理层（董事会及经理层）建立的内部管理制度，是管理层对企业生产经营和财务报告产生过程的控制，属于内部管理层面的问题。

从目标上看，法人治理的目标与内部控制的目标存在一定的差异。内部控制的目标是实现企业的目标，提高经营效率是内部控制最基本的目标，防弊目标也是为了保障企业目标的实现；而法人治理结构的目标是在股东大会、董事会、监事会和经理层之间合理配置权限，公平分配利益以及明确各自职责，建立有效的激励、监督和制衡机制，实现所有者、管理者和其他利益相关者之间的制衡，其侧重点是实现各相关主体责权利的对等。

（二）内部控制与法人治理的联系

法人治理与内部控制虽然在目标上有所不同，但从两者的发展来看，法人治理已有融入内部控制的趋势，两者关系紧密。一方面，法人治理是促使内部控制有效运行，保证内部控制功能发挥的前提和基础，是实行内部控制的制度环境；另一方面，内部控制在法人治理中又具有内部管理监控系统的角色。两者的联系具体表现在：

第一，法人治理与内部控制都统一于实现企业的目标。如前所述，内部控制的主要目标是减少虚假会计信息、保护资产的安全和完整等，其基本目标仍是保证企业目标的实现。而法人治理的目标是保证企业运行在正确的轨道上，防止董

^① 陈文辉：《寿险公司内部控制评价工作手册》，北京，中国财政经济出版社，2007。

事、经理等代理人损害股东的利益。健全的法人治理是企业目标得以实现的保证，只有实现企业目标，企业价值最大化才能实现。因此，内部控制和法人治理都统一于企业目标的实现。

第二，良好的内部控制将促进法人治理的完善。有效的内部控制可以规范公司的各项经营活动，保证会计资料真实、完整；堵塞漏洞，消除隐患，防止并及时发现、纠正错误及舞弊行为，保证资产的安全、完整；确保有关法律、法规和单位内部规章、制度的贯彻执行。企业各利益相关主体可以依据可靠的会计信息对企业的董事和经理阶层的业绩作出恰当的评价，从而决定是否更换他们，以此来推动公司治理的不断完善。

第三，健全的法人治理又是内部控制有效运行的保证。法人治理是内部控制的制度环境，只有在完善的公司治理环境中，一个好的内部控制系统才能真正发挥作用，提高企业的经营效率；反之，法人治理如果失败的话，不管内部控制设计得如何完美，都必将流于形式而难以取得既定效果。

因此，内部控制与法人治理之间既存在差异，又相互影响、相互促进。健全的法人治理是内部控制有效运行的保证，良好的内部控制又是完善法人治理所不可或缺的重要手段。一方面，加强和完善企业内部控制应从完善法人治理出发，完善企业内部控制环境，防止少数人操纵公司经营和财务报告系统；另一方面，在完善法人治理的同时，管理层应建立、健全内部控制，提高经营效率，防止舞弊行为。

二、内部控制与风险管理

从2004年9月COSO正式公布的《企业风险管理——整合框架》与1992年9月提出的《内部控制——整体框架》相比较来看，全球各界对内部控制的发展与风险管理的融合达成了共识。

内部控制的出发点是基于相互牵制、防范错弊的初衷，后来发展到内部整体组织和结构的协调管理。风险管理是基于企业经营过程中的不确定性管理的一种管理理念和方法，主要包括对不确定性的认知辨别、计量分析、应对和处理体系。

内部控制和风险管理的目的都是为了满足组织（企业）在不同环境中不确定性的应对管理，从而达到组织预期和目的以及持续发展。目前内部控制理论的发展除了不断深化相互牵制、优化组织结构和明确权责分派体系之外，重点是对企业活动中的不确定性进行科学的认知、分析和应对策略制定，从而使控制活动更具针对性和合理性。内部控制要对风险的不确定性在应对策略方面进行具体的分解和落实，从而发挥化解风险、控制不确定性的作用，即内部控制是风险管理的业务实施和组织保障。

总体来说，内部控制和风险管理学科的共同发展为组织（企业）运营提供了