

财务报告内部控制

—— 较小型公众公司指南

Internal Control over Financial Reporting
- Guidance for Smaller Public Companies

(美) Treadway委员会发起组织委员会 (COSO) 制定发布并授权翻译

企业内部控制标准委员会秘书处
(财 政 部 会 计 司)

组织翻译

方红星 主译 刘玉廷 主审

《 》 企业内部控制丛书

财务报告内部控制

—— 较小型公众公司指南

Internal Control over Financial Reporting

- Guidance for Smaller Public Companies

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

大连

© 东北财经大学出版社 2009

图书在版编目 (CIP) 数据

财务报告内部控制: 较小型公众公司指南 / 美国 Treadway 委员会发起组织委员会 (COSO) 制定; 方红星主译. —大连: 东北财经大学出版社, 2009. 6
(企业内部控制丛书)

书名原文: Internal Control over Financial Reporting: Guidance for Smaller Public Companies

ISBN 978 - 7 - 81122 - 664 - 5

I. 财… II. ①美… ②方… III. 中小企业—企业管理—会计报表—会计分析 IV. F276.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 078939 号

The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: Internal Control over Financial Reporting—Guidance for Smaller Public Companies

Copyright © 2009 by The Committee of Sponsoring Organizations, C/O AICPA, Harborside Financial Center, 201 Plaza three, Jersey City, NJ 07311 - 3881, USA. All rights reserved.

Permission has been obtained from the copyright holder, The Committee of Sponsoring Organizations, C/O AICPA, Harborside Financial Center, 201 Plaza three, Jersey City, NJ 07311 - 3881, U. S. A. , to publish this translation, which is the same in all material respects, as the original, unless approved as changed. Permission has been obtained to publish this translation in the following publication: Internal Control—Integrated Framework. No part of this document may be reproduced, stored in any retrieval system, or transmitted in any form, or by any means electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without prior written permission of The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

本书为其版权所有——Treadway 委员会发起组织委员会 (COSO, 地址: C/O AICPA, Harborside Financial Center, 201 Plaza three, Jersey City, NJ 07311 - 3881, U. S. A.) ——授权出版的中译本。除经批准的改动之外, 本书在所有重要方面均与原书相同。原书的中译版——《财务报告内部控制——较小型公众公司指南》业已获准出版。未经 COSO 委员会事先书面许可, 任何人不得以任何形式或通过任何介质 (电子的、机械的、影印的、记录的等) 复制、存储、翻译、抄袭或节录本书的任何部分。

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

大连图腾彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm × 240mm 字数: 176 千字 印张: 11 1/2 插页: 1
2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 孙冰洁
封面设计: 张智波

责任校对: 孙冰洁
版式设计: 刘瑞东

ISBN 978 - 7 - 81122 - 664 - 5
定价: 28.00 元

Treadway 委员会发起组织委员会 (COSO)

委员会成员

Larry E. Rittenberg COSO 主席	Mark Beasley 美国会计学会 (AAA)	Nick Cyprus 国际财务经理协会 (FEI)
Charles E. Landes 美国注册会计师协会 (AICPA)	David A. Richards 内部审计师协会 (IIA)	Jeffrey Thomson 管理会计师协会 (IMA)

普华永道 (PricewaterhouseCoopers LLP) ——作者

主要撰稿人

Miles Everson （项目负责人）		Frank Martens	
合伙人，纽约市		主任，加拿大温哥华	
Frank Frabizzio	Tom Hyland	Paul Tarwater	Mark Cohen
合伙人，费城	合伙人，纽约市	合伙人，达拉斯	高级经理，波士顿
Erinn Hansen	Mario Patone	Chris Paul	Shurjo Sen
高级经理，费城	经理，费城	高级助理，波士顿	经理，纽约市

COSO 项目工作组

指 导

Deborah Lambert (主席) 合伙人, Johnson, Lambert & Co	Christine Bellino Jefferson Wells 国际公司	Joseph V. Carcello 田纳西大学会计学教授
Rudolph J. J. McCue WHPH, Inc.	Douglas F. Prawitt 杨伯翰大学会计学教授	Malcolm Schwartz CRS Associates LLC

全体成员

Carolyn V. Aver	Kristine M. Brands	Serena Dávila	Gus Hernandez
CFO, Agile 软件公司	财务系统主任, Inamed, Allergan	私人公司和小企业 主任, FEI	德勤

Brian O'Malley	Andrew Pinnero	Pamela S. Prior	James K. Smith, III
首席审计官, 纳斯达克	JLC/Veris 咨询公司	内部控制与分析主 任, Tasty Baking 公司	副总裁兼 CFO, Phonon 公司

Dan Swanson	Dominique	Kenneth W. Witt
总裁兼 CEO,	Vincenti	AICPA
Dan Swanson & Associates	专业实务主任, IIA	

观察员

Jennifer Burns

专业会计研究员, 证券交易委员会 (SEC)

总目录

译者前言	1
第一卷 内容摘要	5
第二卷 指南	19
第三卷 评价工具	121

译者前言

COSO 是内部控制领域公认的权威机构，它制定发布的《内部控制——整合框架》（1992，1994）和《企业风险管理——整合框架》（2004），一直引领着国际内部控制和风险管理理论研究、标准制定和实务发展的方向。作为对安然等一系列公司失败事件的反应，美国于 2002 年 7 月颁布了《萨班斯—奥克斯利法案》（SOX 法案），其中的第 302 节、404 节集中针对公众公司的内部控制问题。尤其是后者，被称为美国为加强监管而使出的“杀手锏”。由于 SOX 法案的相关要求和美国证券交易委员会（SEC）、公众公司会计监督委员会（PCAOB）的配套规定的陆续出台和付诸实施，实际上在美国公众公司监管方面开启了一个所谓的“后安然时代”（post-Enron era）。此后，全球主要的市场经济体纷纷仿效，一时间使得内部控制陡然变成最热门的话题。根据美国相关监管机构的解释，COSO 的《内部控制——整合框架》是公众公司按照 SOX 法案建立、评估和报告财务报告内部控制可资参考的重要标准。然而，在实践中，围绕着 SOX 法案内部控制条款的实施成本和相关问题展开了激烈的争论。我在此处无意介绍和评价相关的争论，但必须指出的是，正是这场争论使得美国的监管机构开始关注较小型公众公司执行 SOX 法案内部控制条款所面临的特殊挑战。于是，COSO 应监管机构的要求，研究和制定了这份旨在帮助小型公司应对这些特殊挑战的指南，即《财务报告内部控制——较小型公众公司指南》（2006）。

我国在 2006 年战略性地实现了企业会计准则体系和注册会计师执业准则体系的国际趋同之后，企业内部控制标准建设的宏大工程便被提上日程。在研究、制定和实施企业内部控制标准体系的过程中，如何处理小企业执行相关规范的成本效益问题，进而针对小企业做出合理、可行的特殊规定，是一个不容回避的话题。诚然，我们所说的“小企业”与 COSO 的这份指南所针对的“较小型公众公司”并不是等同的概念。但是，这份指南对我们研究和解决小企业内部控制理论、标准和实践中的问题，无疑具有十分突出的借鉴意义。

我本人于 2005 年主持了中国注册会计师协会新执业准则体系中的“对小型被审计单位审计的特殊考虑”审计准则的研究、起草工作，在这个过

程中对小企业会计、审计和内部控制的特殊问题积累了较多的认识。2006年，我又承接了财政部的一项重点科研课题，名为“小企业内部控制特殊问题研究及政策建议”（2006IC04）。尽管这项研究由于多方面的原因，一直迁延至今，但是已经经历过的研究过程，足以使我逐渐认识到了小企业在内部控制方面所面临挑战的特殊性和复杂性。2006年6月，COSO的这份针对较小型公众公司的指南正式发布之后，我立即意识到它对于我们打开思路会很有帮助。在财政部会计司王宏处长、王晶先生的大力协助下，我们成功地向COSO联络到了这份指南的官方简体中文翻译授权。这也使我得以与COSO再续前缘，继承担《企业风险管理——整合框架》和《内部控制——整合框架》的中文翻译工作之后，第三次幸运地获得了弥足珍贵的学习机会。财政部会计司和企业内部控制标准委员会对这项翻译工作十分重视，将其列为世界银行技术援助项目“会计改革与发展”的子项目（合同号：CASCIC055），并安排了经费资助。

在翻译的过程中，我本着忠于原文、力求精准的一贯原则，力图准确地传达这份权威文献的原貌和精髓。因此，基本上采用的是直译的方式，并没有为了照顾国内的语言习惯和国内读者的阅读习惯而进行意译、改写或润饰。许多句子可能需要读者比较仔细地研读才能比较完整地抓住其实质含义，希望广大读者能够充分谅解。此外，对于英文原稿中的少数较为明显的错讹之处，我在翻译过程中直接进行了订正。由于基本不涉及实质内容或观点分歧，大多数只是笔误或刊印差错，因而不必一一注出。

本书的翻译工作不仅得到了上述世界银行技术援助项目的资助，还得益于国家自然科学基金面上项目（70872018）、教育部新世纪优秀人才支持计划（NCET-07-0158）、霍英东教育基金会青年教师基金（111087）、辽宁省高等学校创新团队支持计划（2006T051）、辽宁省高等学校优秀人才支持计划（2007R16）提供的经费支持和由此建立的研究团队的协同努力。我所在的东北财经大学会计学院/内部控制与风险管理研究中心也为我所从事的专业研究和文献翻译工作提供了良好的氛围。我指导的研究生孙嵩、谭旭宏、黄珊珊、杨秀绣、孟翔宇分别参与了部分内容的前期试译工作，后期的翻译和审校工作则由本人完成。

十分感谢在本书翻译过程中给予关注和支持的财政部会计司司长刘玉廷教授，北京国家会计学院高一斌院长，财政部会计司副巡视员李玉环教授，中国会计学会副秘书长周守华教授，财政部会计司朱海林处长、王宏

处长和王晶先生！感谢在本书和此前一些翻译项目的授权过程中给予大力协助的国际内部审计师协会（IIA）标准与指南部 Lucy Sheets 女士！在我从事内部控制研究和相关文献翻译的过程中，东北财经大学刘明辉教授、刘永泽教授、张先治教授，南京大学杨雄胜教授，中山大学刘峰教授，中南财经政法大学张龙平教授，上海财经大学朱荣恩教授，中国会计学会田志心主任，甫瀚咨询公司王海瑛董事，中国证监会李维友博士给予了诸多指导和支持，谨致谢忱！在财政部会计司、企业内部控制标准委员会秘书处专门组织的专家审稿会上，参与审稿的专家提出了许多宝贵意见和建议，在此一并致谢！此外，还要感谢东北财经大学出版社国际合作部孙冰洁主任和多位编辑在本书编辑、出版过程中所付出的努力和做出的贡献。

当然，本书翻译中的一切谬误和疏漏，概由本人独自承担。恳请广大读者不吝指教！接受批评意见和问题讨论的电子邮箱为：
hxfang@dufe.edu.cn。

方红星

2009年4月

财务报告内部控制 ——较小型公众公司指南

第一卷 内容摘要

2006 年 6 月

1992年COSO发布了《内部控制——整合框架》（以下简称《框架》）以帮助企业和其他主体评估和加强内部控制系统。自此，《框架》被执行官、董事会成员、监管机构、准则制定机构和职业团体公认为适当而全面的内部控制框架。

财务报告和相关的法律、监管环境也发生了变化。尤为重要的变化是，美国颁布了《2002年萨班斯—奥克斯利法案》，其中的404条款要求公众公司的管理层每年对财务报告内部控制进行评估和报告。

随着这些进展和时间的推移，尽管《框架》至今仍然保持着相关性，并且被大型和较小型公众公司的管理层用于遵循404条款。然而，较小型公司在遵循404条款方面面临着独特的挑战，很多公司遭遇了出乎意料的成本。

这份文件并非要替代或修改《框架》，而是就如何应用《框架》提供指南。它针对的是较小型公众公司——尽管也能用于大型公司——利用《框架》设计和实施符合成本效益原则的财务报告内部控制。虽然本指南的主要目的是帮助管理层建立和保持有效的财务报告内部控制，它同时也可能有助于管理层根据监管机构提供的评估指南更有效率地评估内部控制的有效性。

本指南包括三卷，第一卷由内容摘要组成，它为公司董事会和高级管理层提供了一个高度的概要。

第二卷提供了一个较小型公司财务报告内部控制的概览。包括对公司特征的描述及其对内部控制的影响、较小型公司面临的挑战，以及管理层可以如何利用《框架》。列示了来自《框架》的20条基本原则，以及较小型公司如何以符合成本效益原则的方式应用这些原则的相关属性、方法和举例。

第三卷包含了帮助管理层评价内部控制的说明性工具。管理人员可以利用这些说明性工具来确定公司是否有效率地应用了这些原则。

预计高级管理层将特别关注内容摘要和第二卷的概论章，并可能在必要时参看特定的后续章节，而其他的管理人员则可能使用第二卷、第三卷作为他们所需关注的特定领域的参考指南。

“较小型”公司的特征

尽管有希望采用“明确的界线”（bright line）来将企业区分成小型、中型和大型的倾向，但本指南并不提供这样的界定。它采用了术语“较小型”

(smaller) 企业，而没有采用“小型”(small)，暗示了指南针对的是较大范围的公司。它关注的是具有下列多数特征的企业：

- 业务领域较少，每个领域中的产品也较少；
- 营销渠道和地域集中；
- 由拥有大量所有权的管理层来领导；
- 管理层级较少，控制幅度较宽；
- 交易处理系统和规程不太复杂；
- 人员较少，很多人员的职责范围较宽；
- 保持内部资源有效结合和支持性员工职位（例如法律、人力资源、会计和内部审计）的能力有限。

这些特征本身并不是决定性的。当然，无论用什么——收入、人员、资产或其他——度量出的规模，都会影响这些特征，并且受到这些特征的影响，使我们能想象出构成“较小型”含义的内容。

成本与效益

公众公司的管理层和其他利益相关者，尤其是较小型公众公司的管理层和其他利益相关者，十分关注遵循 404 条款的成本，而对相关的效益关心甚少。尽管很难度量不实财务报告的影响，但市场对公司错报的反应清楚地表明，不论公司规模的大小，投资公众都不能容忍不实的报告。从这个角度以及后文中所描述的效益来看有效的内部控制能够极大地增加价值。

其中最为重大的效益是加强公司进入资本市场的能力，资本市场提供资本以驱动创新和经济增长。其他的效益包括：可靠而及时的信息，以支持管理层的决策；处理跨组织交易的一致的机制，以提高速度和可靠性，以及与合作伙伴和客户准确沟通经营绩效的能力。

实现符合成本效益原则的内部控制所面临的挑战

较小型公司的特征给实现符合成本效益原则的内部控制带来了重大挑战。当管理人员将控制视为加入到现有经营系统中的行政负担，而不认同企业的需要和与核心过程相整合的有效内部控制的好处时，尤其如此。

这些挑战包括：

- 获得足够的资源，以实现充分的权责分离；
- 管理层有能力支配活动，从而使管理层凌驾于控制之上的可能性很大；
- 招录具有必需的财务报告和其他专长的人员，以有效地服务于董事会和审计委员会；
- 招录和保持具有足够的会计和财务报告方面的经验和技能的人员；
- 将管理层的注意力从有效开展经营活动转向充分关注会计和财务报告；
- 利用有限的技术资源来保持对计算机信息系统的适当控制。

尽管所有的公司都要发生增量成本来设计和报告财务报告内部控制，较小型公司的成本在比例上可能会更高一些。尽管受到资源上的制约，较小型公司通常能够应对这种挑战，成功地以符合成本效益原则的合理方式实现有效的内部控制。指南中列示了实现这个目的的不同方法，很多方法都是目前较小型公司正在运用的，管理层在考虑内部控制的有效性时可以给予认同。

○来自最高层的广泛和直接的控制

许多较小型公司被公司的创始人和其他领导人所掌控，他们行使大量的酌定权，并向其他人员发出个人指令。他们的这种地位在促使公司实现其增长和其他目标方面至为关键，同时也能为有效的财务报告内部控制做出极大的贡献。对于公司的不同方面——经营、程序、约定义务和经营风险——的深入了解，使公司的领导人能够知道可望从财务报告系统产生的报告中得到些什么，以及在出现意料之外的差异时采取哪些必要的跟进措施。由于凌驾于既定控制程序之上的能力所产生的相关弊端，可以通过特定的规程加以应对。

○有效的董事会

较小型公司通常有着相对较简单的经营业务和不太复杂的企业结构，从而使董事能够对经营活动获取更深入的了解。董事可能在公司的演进过程中就已经密切地介入公司，对公司的历史有深入了解。加上与各级管理人员的经常接触和频繁沟通，有助于董事会及其审计委员会以非常有效的

方式履行监督财务报告的职责。

◎对有限的职责分离的补救

资源的制约可能会限制员工的数量，有时会导致对职责分离的忧虑。但是，管理层可以采取一些措施来弥补潜在的不足。这些措施包括由管理人员审核具体交易的系统报告；选择交易以审核支持性的凭证；监督对实物存货、设备或其他资产的定期盘点，并将其与会计记录进行比较；以及审核账户余额调节表或者独立地进行调节。在许多较小型公司中，管理人员已经在执行这些程序和支撑可靠报告的其他程序，它们对有效内部控制的贡献应当予以肯定。

◎信息技术

内部信息技术资源有限的现实，通常可以通过使用他人开发和维护的软件来加以应对。尽管这些软件包需要在控制之下执行和操作，但是可以避免许多与自行开发系统相关的风险。通常对程序变化控制的要求很有限，因为这些变化完全是由开发方公司完成的，并且较小型公司的人员一般也缺乏做出未经授权的改动的技术知识。这些可以通过商业化方式获得的软件包，带来了嵌入式工具的优点，可以控制员工获取或修改特定的数据，执行对数据处理完整性和准确性的检查，以及保持相关的记录。

更进一步的优势可以通过利用包含一系列内置（built-in）应用控制的软件而获得，这些控制能够改进操作的一致性，自动进行调节，便于将例外事项报请管理层审核，并且支持适当的职责分离。较小型公司可以利用这些能力，保证恰当地设定“标记”（flags）和“开关”（switches），以发挥这些软件的优势。

◎监控活动

监控要素是《框架》的重要组成部分，它是管理人员在经营企业的过程中经常性地开展的一系列活动，这些活动能够提供有关内部控制系统其他构成要素运行情况的反馈。很多较小型公司的管理层定期执行这些程序，但并不是一直都能充分地认可对它们对内部控制的有效性的贡献。这些活

动通常以人工方式实施，有时也借助计算机软件的支持。在设计和评估内部控制时，应当充分考虑这些活动。

从另一个角度看，监控活动可以通过另一种方式来提高效率。在第一年对内部控制进行了评估和报告之后，许多公司在第二年重复评估过程时可能会节约一定的成本。

也可以采取另外一种提高效率的方法。通过关注已经存在的监控活动，或者只需追加少量努力的监控活动，管理层能够识别自上一年度以来财务报告系统的重大变化，从而深入了解需要更详细地测试的领域。尽管要想实现有效的内部控制，所有 5 个构成要素都必须存在和有效运行，因而有必要针对每一个构成要素进行某些测试，但是高度有效的监控活动可以弥补其他构成要素的某些缺陷，并且可以更敏锐地指引评估工作，以提高整体效率。

实现更高的效率

除了考虑上述内容以外，公司还可以通过仅仅针对直接适用于公司的活动和环境的那些财务报告目标来设计和运行或评估内部控制，采取以风险为基础的内部控制观，确定适当的记录程度，把内部控制看作是一个整合的过程，以及考虑内部控制的整体性，来获取更高的效率。

COSO《框架》认为主体首先必须具备一系列适当的财务报告目标。在一个较高的层次上，财务报告的目标是编制可靠的财务报表，包括就财务报表不存在重大错报获取合理保证。在这个高层次目标之下，管理层制定与公司的经营活动和环境及其在公司的财务报表和相关披露中的准确反映有关的支持性目标。这些目标可能会受到监管要求的影响，也可能受到管理层在制定目标时一并选择的其他因素的影响。

通过仅仅关注那些直接适用于公司的目标，以及与对财务报表有重大影响的活动和环境有关的目标，可以提高效率。经验表明，从公司的财务报表开始，针对那些可能对财务报表产生重大影响的经营、程序和事件来明确支持性目标，可以实现最高的效率。采用这种方法，就可以为这家公司将注意力仅仅集中于那些真正与财务报告的可靠性相关的领域奠定基础。

◎关注风险

尽管管理层从多个方面来考虑风险，但是他们首要考虑的是与关键目