



【内部审计培训及高等院校教材】

NEIBUSHENJIPEIXUNJIGAODENGYUANXIAOJIAOCAI

内部控制理论与

NEIBUKONGZHILILUNYU
SHI WU

实务

●中国内部审计协会



中国时代经济出版社

China Modern Economic Publishing House



【内部审计培训及高等院校教材】

NEIBUSHENJIPEIXUNJIGAODENGYUANXIAOJIAOCAI

内部控制理论与

NEIBUKONGZHILILUNYU

SHIWU

实务

●中国内部审计协会

主 编：王如燕

副 主 编：李冬梅 王金凤



中国时代经济出版社
China Modern Economic Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

内部控制理论与实务/中国内部审计协会. —北京: 中国时代经济出版社, 2008.8

ISBN 978-7-80221-684-6

I.内... II.中... III.企业管理:财务管理—研究—中国 IV.F279.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 104604 号

内部控制理论与实务

中国内部审计协会

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京市西城区车公庄大街乙 5 号 鸿儒大厦 B 座
邮政编码	100044
电 话	(010) 68320825 (发行部) (010) 88361317 (邮购)
传 真	(010) 68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京鑫海达印刷有限公司
开 本	787×1092 1/16
版 次	2008 年 8 月第 1 版
印 次	2008 年 8 月第 1 次印刷
印 张	26.5
字 数	470 千字
定 价	53.00 元
书 号	ISBN 978-7-80221-684-6

版权所有 侵权必究

编者寄语

2006年7月15日财政部成立了企业内部控制标准委员会,组织起草了《企业内部控制规范——基本规范》(征求意见稿),2008年6月28日,财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制基本规范》,要求将于2009年7月1日起在上市公司范围内施行。财政部研究、制定的这套具有统一性、公认性和科学性的企业内部控制规范,这是基于理论界和实务界的广泛共识的基础上形成的,是各种因素共同作用、共同影响的结果,也是国际资本市场和我国经济健康发展的结果,更是各级领导高度重视内部控制制度建设的结果。

《企业内部控制基本规范》,是以防范风险和控制舞弊为中心,以控制标准和评价标准为主体的内部控制制度体系。它是以监督部门为主导、各部门具体实施为基础、会计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体系,它能够推动公司、企业和其他非营利组织完善治理结构和内部约束机制、不断提高经营管理水平和可持续发展的能力,提高公司的财务报告的真实与可靠性。在当前及今后两三年内,应当把控制标准体系和评价标准体系摆在优先位置。

控制标准体系主要包括基本规范、具体规范、应用指南。目前财政部已公布基本规范和完成十七项具体规范的起草工作,正在广泛征求各方面意见,另外,还抓紧进行关联交易、资产重组、资产减值、公允价值、企业合并与分立、衍生金融工具、中介机构聘用、境外控股子公司控制等一系列具体规范和有关评价标准、实施办法的研究起草工作。从构成项目看,主要包括三类:第一类是财务报表直接或间接体现的项目,或者就是对财务报表与信息披露的内在要求;第二类是对财务报表财务管理有重大影响的项目;第三类是为生成财务报表提供与技术支撑的项目。《企业内部控制基本规范》的发布,本着“立足国情,传承弘扬;借鉴国际,超越创新;尊重差异,体现共性;突出重点,注重实效;量力而行,稳步推进;宽严适度,重在引导”的原则进行。

这本《内部控制理论与实务》教材就是基于财政部最近改革之思想,在这一规范精神的指导下编写的,是此次新规范实施的配套教材。在编写内容中本教材结合了新规范的指导思想和内容并在教材各章中与新规范进行了衔接,尽量结合新规范去介绍每章节的内容。在编写中要求编者尽可能地充分吸收众家之长,集各位参编教师多年教学之智慧,努力做到取材尽量丰富、内容尽可能新颖、结构要严

谨、体系要合理、层次要清晰、观点要明确,有一定的理论高度,在实务中也结合了新规范的要求,案例尽量做到了新颖,分析透彻。在借鉴国内外经验的基础上,最好能联系我国实际,论例清楚。

该教材的写作大纲是由南京审计学院时现教授拟定,由山东工商学院会计学院审计系部分教师编写,写作期间得到了时现教授的多次耐心指导。

本书由山东工商学院副教授王如燕博士任主编,李冬梅副教授、王金凤讲师任副主编。第一章、第二章由王金凤老师执笔,第三章、第四章由李冬梅老师执笔,第五章、第六章、第七章、第八章、第九章、第十章由王如燕老师执笔。全书由王如燕老师统稿。

中国内部审计协会职业教育教材编写委员会成员中国人民大学宋常教授、天津财经大学韩传模教授、上海财经大学钱逢胜教授、吉林农业大学赵欣副教授对本书的编写工作进行了指导。南京审计学院副教授陈艳娇博士对本书的各稿进行了整理、复核和校对,中国内部审计协会职业教育部吴晓军主任对本书的大纲修改、书稿的审核多次提出了意见,中国内部审计协会刘炎对本书的大纲的编撰也提出了宝贵意见。中国时代经济出版社的编辑为此书的出版也付出了辛勤的劳动。

本教材适用于中国内部审计协会组织的内部审计人员后续教育,高等财经类院校的有关专业,如现代管理、审计、会计专业开设《内部控制理论与实务》本科教学之需,也可作为行会、协会、实际工作部门的职业培训的教材,还可作为希望了解此方面知识的求学者自学的读物。希望我们对这本书的工作和努力能得到业内专家的认可。

由于我国目前正在完善企业内部控制规范,面对瞬息万变的资本市场、不断前进的企业,会不断有新的和试行后的内部控制规范出台。因此,本教材的编写只能就目前所能预测到的企业内部控制情况进行适当的前瞻,而无法全面预测。又因为《内部控制理论与实务》属于跨现代管理学、会计学和审计学的一门边缘新学科,其中还涉及一些自然科学研究成果的应用,我国在这方面的专著较少,一些发达的资本主义国家这方面的专著也不多,这给编者的研究带来很多困难,加之编者才疏学浅,书中不免会有错漏之处,恳请同行专家和广大读者赐教,以便以后修改与完善。

王如燕

2008年8月

目 录

编者寄语	(1)
第一章 内部控制导论	(1)
第一节 内部控制概述	(1)
第二节 公司治理与内部控制	(18)
第三节 SOX 法案与内部控制	(29)
第四节 ERM 与内部控制	(31)
本章小结	(35)
第二章 COSO 内部控制框架	(38)
第一节 内部控制的目标	(39)
第二节 内部控制的要素	(47)
第三节 内部控制的环境	(53)
第四节 风险评估	(61)
第五节 控制活动	(73)
第六节 信息与沟通	(81)
第七节 监 督	(85)
第八节 内部控制要素综合案例分析	(91)
本章小结	(95)
第三章 内部控制组织与责任	(98)
第一节 内部控制的组织	(98)
第二节 高管层在内部控制中的责任	(104)
第三节 董事会在内部控制中的责任	(111)
第四节 内审人员在内部控制中的责任	(117)
第五节 内部控制的执行与监督	(120)
第六节 内部控制组织与责任综合案例分析	(124)
本章小结	(129)
第四章 内部控制基本做法与要求	(132)
第一节 内部控制的主要方法	(132)
第二节 内部控制的主要程序	(142)

第三节	内部控制的要求	(148)
第四节	内部控制的策略	(152)
第五节	内部控制基本做法综合案例分析	(156)
本章小结		(165)
第五章	企业内部控制制度设计与分析	(167)
第一节	与内部控制环境有关的内部控制制度设计与分析	(167)
第二节	与风险管理有关的内部控制制度设计与分析	(173)
第三节	与内部控制活动有关的内部控制制度设计与分析	(177)
第四节	与监督及信息沟通有关的内部控制制度设计与分析	(182)
第五节	不相容职务分离与关键控制点	(184)
第六节	内部控制制度设计与综合案例分析	(186)
本章小结		(190)
第六章	直接或间接体现财务报表项目的内部控制	(193)
第一节	销售与收款循环关键的内部控制	(193)
第二节	购货与付款循环关键的内部控制	(196)
第三节	生产循环关键的内部控制	(199)
第四节	筹资与投资循环关键的内部控制	(207)
第五节	货币资金循环关键的内部控制	(215)
第六节	工程项目和固定资产项目关键的内部控制	(219)
第七节	财务会计报告编制关键的内部控制制度	(226)
第八节	信息披露关键的内部控制	(230)
本章小结		(234)
第七章	管理业务专项内部控制	(236)
第一节	预算控制	(236)
第二节	对子公司的控制	(241)
第三节	担保控制	(245)
第四节	合同控制	(249)
第五节	人力资源政策控制	(253)
第六节	计算机信息系统控制	(256)
本章小结		(260)
第八章	内部控制的监督	(263)
第一节	内部控制监督的步骤	(263)
第二节	内部控制监督的符合性测试方法	(270)

第三节 销售与收款循环测试.....	(275)
第四节 购货与付款循环测试.....	(282)
第五节 生产循环测试.....	(285)
第六节 筹资与投资循环测试.....	(300)
第七节 货币资金循环测试.....	(303)
第八节 业务循环内部控制综合案例分析.....	(306)
本章小结.....	(313)
第九章 内部控制评价.....	(316)
第一节 内部审计与内部控制的关系.....	(316)
第二节 内部审计对内部控制的评价.....	(318)
第三节 内部控制管理建议.....	(323)
第四节 内部控制审核与评价.....	(334)
第五节 内部控制审核与评价综合案例.....	(342)
本章小结.....	(348)
第十章 内部控制与风险管理.....	(351)
第一节 企业内部控制与风险管理概述.....	(351)
第二节 内部环境与风险管理实践.....	(353)
第三节 目标制定活动的风险管理.....	(361)
第四节 事件识别活动的风险管理.....	(366)
第五节 风险评估活动的风险管理.....	(375)
第六节 风险反应活动的风险管理.....	(386)
第七节 控制活动的风险管理.....	(393)
第八节 信息沟通活动的风险管理.....	(395)
第九节 监督活动的风险管理.....	(400)
第十节 角色与责任的风险管理.....	(405)
本章小结.....	(414)

第一章 内部控制导论

第一节 内部控制概述

一、内部控制的内涵与发展阶段

从理论上讲,人类自从有了群体活动,就有了一定意义上的控制,就会有控制系统的存在。内部控制思想早在公元前就出现了。只是形态的繁简和运用的策略或技术水平各不相同而已。

内部控制的最早标志,可以从早期苏美尔文化(大约在公元前 3600 年到公元前 3200 年)的记载中找到踪迹。当时,审核人员在会计账簿数字的旁边标上微小的小标记点和圆圈,表明检查账目的工作已经完成。内部控制的事实可以追溯到远古文明时期对公共资金的管理,在古埃及、古希腊、古罗马的历史中都曾发现。中国在《周礼》中也有记述,我国西周,周王朝为了加强财政收支的核算和控制,实施了分权控制方法,即九府出纳制度和交互考核机制。这三种制度构成较为科学的原始内部牵制制度的基本成分。著名史学家迈克尔·查特菲尔德教授赞誉道:“在内部控制、预算和审计程序等方面,周代在古代是无与伦比的。”^①但是,“内部控制”一词直到 17 世纪才正式问世。著名学者赛缪尔·约翰逊将之定义为“由另一个职员保管的登记簿或账册,可由他人逐项检查。”^②这些都是关于内部控制的初始认识,是零散、不成体系的。

但其真正的产生还是 20 世纪的事。内部控制首先得到了外部审计师的重视,外部审计师从其对审计的影响及重要作用方面去关注它;后来才得到企业管理人员的承认,企业管理者从其对管理目标的达成和经营效率的提高方面去关心它。在 20 世纪 40 年代以后,西方一些国家才开始应用“内部控制”一词,对内部控制制

① 迈克尔·查特菲尔德,文硕、董晓柏等译,《会计思想史》,中国审计出版社,1989。

② Lawrence B. Sawyer's Internal Auditing, The institute of Internal Auditors, 1988.

度进项测试、评价的历史也只有 30 至 40 年。内部控制源于“内部牵制”,它是现代化管理的产物。根据中外大量史料的记载,当人类社会活动发展到需要管理的时候,控制和监督的因素便应运而生,因为控制是管理的必要手段,管理不可能脱离控制而存在。内部控制是在长期的社会管理实践中产生和发展起来的。

随着企业规模的扩大和资本大众化,所有权和经营权分离了,企业为了查错防弊,逐步产生组织、调节、制约和监督等活动,从而形成简单的内部控制体系,并随着经济水平的提高和企业组织形势的发展而不断完善。内部控制的主体,即内部控制设计、执行和考核评价的主体,是单位内部的行政领导、职能部门及其有关工作人员。内部控制的客体是单位内部的经济业务管理活动。内部控制以责任、牵制、程序、手续等项制度为控制依据,建立健全合理的组织机构,明确部门和个人的职责范围及其责任权限,规定授权处理程序及相互联系、相互制约的办事手续和方法。内部控制的主要目的是为了领导、组织、协调、监督企事业单位及机关团体内部的各项管理活动,促其认真贯彻执行管理部门制定的方针、政策,准确、可靠地获得各种信息,确保财产安全、完整,不断提高经济管理水平,如期实现管理目标。其发展大致经历了如下几个阶段。

(一) 萌芽期——内部牵制制度阶段

远在公元前 3600 年前的美索布达米亚文化时期,就存在着极其简单的内部牵制的实践。如经手钱财的人要为付出的款项提出付款清单,并且另由记录员将这些清单汇总报告,在汇总报告时,记录员要核对付款清单;古埃及在法老统治时期,就设有监督官负责对全国各级机构和官吏是否忠实地履行受托事项,财政收支记录是否准确无误加以间接管理和监督。当时,仓库的收、发、存、记录要有仓库管理官的上司定期进项审查。在公元 600 年左右,古埃及在记录官和监督官之间就建立了比较完善的内部牵制制度:古埃及规定纳税收据须经官吏两人共同签署,以相互牵制;古代罗马帝国宫廷库房采用“双人记账制”,实行了必要的内部牵制;古希腊官吏任期完结时,要对经手的钱财进行稽考交接。对身居高位而又肆意践踏法律的官吏,实行贝壳流放;封建时代的庄园主也雇佣几个不同职能的工作人员来处理财务和业务事项;13 世纪初叶,地中海城市商业比较发达,在佛罗伦萨市就开始产生以借贷为记账符号的复式记账法。借贷记账法是资本主义经济开始发展的产物。

我国是几千年的文明古国,我们的祖先很早就具有管理国家、控制社会发展的才能和经验。西周时期,上计制度已萌芽;到了秦代,严密的上计制度和御史监查制度已实行。这两种制度是控制社会经济和政治发展的重要监督制度。因此,内

部牵制并非舶来品,我国很早就有了其事实上的存在。我国内部会计牵制的思想,最早见于《周礼》一书,书中提到:考虑到掌管和使用财务的官吏可能进行贪污盗窃,弄虚作假,因而规定每笔财富的出入,要经几个人的耳目,达到相互牵制的目的;商鞅也十分强调利害关系不同的各个方面的相互牵制作用;西汉时期,上计制度有了进一步的完善,不仅可以监督管理经手的财务收支情况,而且还可以考核他们的工作成绩;宋太祖时期,实行“官职分离”“职差分离”,还在每个州设立了通判,起到互相牵制、防止弊端、遏制分庭抗礼的作用。宋朝还实行了职务轮换制,以防止弊端的发生;鸦片战争以后,随着资本主义经济的侵入,国外先进的管理方法也传了进来。西方的内部牵制体系,为我国建立健全内部牵制制度,加强内部牵制起到了借鉴作用。

一般认为,近代内部牵制产生于18世纪产业革命以后,它是企业规模化及资本大众化的结果。18世纪末期,美国铁路公司为了控制、考核遍及各方的客货运业务,采用了内部稽核制度。20世纪初期,美国一些企业在非常激烈的竞争中,为了防范和揭露错误,按照人们的主观设想,建立了“内部牵制制度”。这是内部控制的雏形。

《赌场风云》(英文名Casino)是罗伯特德尼和莎朗斯通在1995年主演的电影。这是一部精彩的以拉斯维加斯为背景的赌博电影。影片中,罗伯特德尼扮演一个叫爱司的职业赌场经理人。电影开始的时候,爱司的画外音在介绍赌场的内部监控体系:“在拉斯维加斯,每一个人都在监视别人。发牌的人时刻监视着赌客,小领班在场中间监视发牌手,楼层领班站在场外守候监视小领班,大堂领班监视楼层领班,当值领班监视大堂领班,赌场经理监视当值领班,我监视赌场经理。空中的眼睛监视我们所有人。”镜头转向楼上的电视监视室。同时楼上还有一些人手持望远镜在观察。爱司的画外音继续:“还有更厉害的,我们雇了十几个人,这些家伙都是老前辈,对赌场中的所有骗术都了如指掌。”

企业的内部控制思想在原理上与赌场中古老的内部控制体系一样。在40年代的美国,内部控制制度出现的初期,它就是以一种“内部牵制制度”的形式出现的。它的出发点很简单,就是将一项由一个人做让人不放心的业务,同时交给两位或两位以上的人去实施,客观上造成实施人之间的一种相互牵制关系,从而预防可能发生的差错。20世纪40年代以前的内部控制都属于这一阶段,在这个时期形成了现代内部控制理论中有关组织控制、职务分离控制的雏形:内部牵制。

这一阶段对内部控制的定位就是查错防弊,采用职务分离和交互核对为主要手段,以钱、账、物等会计事项为主要控制事项。其概念基本如《柯氏会计字典》的定义,即为提供有效的组织和经营,并防止错误和其他非法业务发生而制定的业务

流程。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利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。

(二) 发展期——内部控制制度阶段

进入 20 世纪,资本主义经济获得迅速发展,30 年代,出现世界性经济大危机,这就使牵制范围超越了会计及财务,深入到了企业所有部门及整个业务活动。“内部控制”一词最早见诸于文字,是作为审计术语出现在审计文献中的。1936 年,美国会计师协会(美国内审人员学会的前身)在其发布的《内审人员对财务报表的审查》文告中,首次正式使用了“内部控制”这一专业术语。1939 年 10 月在其公布的《审计程序文告第一号》中,对修改后的标准化审计报告,首次增加了对内部控制审查的内容。

20 世纪 40 年代初期,随着科技和生产自动化的迅速发展,大型跨国公司不断涌现,竞争日趋激烈,使得各级管理人员不得不进行全面企业管理的研究与探索。企业经营管理者在实践中促使内部控制从以对单项经济活动进行独立控制为主向以对全部经济活动进行系统控制为主发展,进而形成了包括组织结构、业务程序、岗位职责、处理手续、检查标准、人员条件和内部审计等在内的涵盖范围更广、运行机制更为严密的控制系统。美国还成立了内部稽核协会,内部控制形成了最初模式。在实践中,对内部控制认识的不断深化,推动了内部控制的理论研究。1949 年美国会计师协会的审计程序委员会在《内部控制,协调系统诸要素及其对管理部门和内审人员的重要性》的报告中,首次对内部控制作了权威性定义:内部控制是企业所制定的旨在保护资产、保证会计资料可靠性和准确性,提高经营效率,推动管理部门所制定的各项政策得以贯彻执行的组织计划和相互配套的各种方法及措施。这个定义及其相应的解释,当时被普遍认为是认识内部控制这一概念的重大贡献。在此之前,内部控制概念从未受到过如此的重视。但是这个定义过于宽泛。

20 世纪 50 年代以后,世界竞争激化,促使内部控制达到企业内部各个领域,其内容也更加丰富起来,1950 年美国第一次将内部控制列入政府法规。1958 年 10 月该委员会发布的《审计程序公告第 29 号》对内部控制定义重新进行了表述,将内部控制划分为会计控制和管理控制。给出了关于管理控制和会计控制的详细定义,明确地把内部控制的四个目标一分为二:与保护资产、保证会计资料可靠性和准确性有关的控制归为会计控制;与提高经营效率、保证管理部门所制定的政策得以贯彻执行的有关控制归入管理控制。至此,在企业管理实践中产生的内部控制

活动,完成了从实践到理论的升华。内部会计控制由组织计划和所有保护资产、保护会计记录可靠性或与此有关的方法和程序构成。这个控制包括授权与批准制度、从事财务记录和审核与从事经营或财产保管职务分离的控制、财产的实物控制和内部审计。管理控制由组织计划和所有为提高经营效率、保证管理部门所制定的各项政策得到贯彻执行或与此直接相关的方法和程序构成。它通常只与财务记录间接相关。这些控制一般包括统计分析、时间与动作研究即工作节奏研究、经营报告、员工培训计划和质量控制等。

(三)成熟期——内部控制结构和内部控制整体框架

20 世纪 70 年代以后,关于内部控制研究进一步从一般定义向具体内容深化。1985 年 6 月,美国正式成立了虚假财务报告全国委员会,其后援组织委员会或称杜德威小组(简称 COSO)是为专门研究与内部控制有关的问题而设置的组织。1988 年美国内审人员协会发布《审计准则公告第 55 号》(SAS 55),从 1990 年 1 月起取代 1972 年发布的《审计准则公告第 1 号》。该公告首次以“内部控制结构”代替“内部控制”,指出“企业的内部控制结构包括为合理保证企业特定目标的实现而建立的各种政策和程序”,并明确了内部控制结构的三个组成要素:控制环境、会计系统及控制程序。

1. 控制环境(control environment)

控制环境是指对建立、加强或削弱特定政策和程序效率发生影响的各种因素。具体包括:管理者的思想和经营作风;企业组织结构;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、影响本企业业务的各种外部关系,例如由银行指定代理人的检查等。

2. 会计制度(account system)

会计制度规定各项经济业务的鉴定、分析、归类、登记和编报的方法,明确各项资产和负债的经营管理责任。健全的会计系统应实现下列目标:鉴定和登记一切合法的经济业务;对各项经济业务按时进行适当分类,作为编制财务报表的依据;将各项经济业务按适当的货币价值计价,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以及对有关内容进行揭示。

3. 控制程序 (control procedures)

控制程序指管理当局所制定的用以保证达到一定目的的方针和程序。它包括下列内容:经济业务和经济活动的批准权;明确各个人员的职责分工,防止有关人员正常业务图谋不轨。职责分工包括:指派不同人员分别承担批准业务、记录业务和保管财产的职责;凭证和账单的设置和使用,应保证业务活动得到正确的记载;对财产及其记录的接触和使用要有保护措施;对已登记的业务及其计价要进行复核。

与以前的内部控制定义相比,“内部控制结构”第一次将内部控制引申为一种结构和环境,把控制环境作为基本构成要素纳入内部控制体系的范畴,认为内部控制的实质在于合理地评价和控制风险,因此可以称为“风险导向型”的内部控制,从而将内部控制和风险管理有机结合起来,并且不再区分会计控制和管理控制。

进入20世纪90年代后,对于内部控制的研究进入了一个新阶段。1992年,美国“反对虚假财务报告委员会”下属的由美国会计学会、内审人员协会、国际内审人员协会、财务经理协会和管理会计学会等组织参与的“发起组织委员会”(the Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission)即COSO发布报告“内部控制——整体框架”,即“COSO报告”。其中认为内部控制由五个要素组成,分别是控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督。在这五个要素中,控制环境就像一把保护伞,对其他几个要素起着保护和制约作用。1992年9月还公布了题为《内部控制——整体架构》的报告(简称COSO报告)。1996年美国内审人员协会发《审计准则公告第78号》,全面接受COSO报告的内容,并从1997年1月起取代1988年发布的《审计准则公告第55号》。美国在追求内部控制的有效性上做着不懈的努力。

二、内部控制新发展——企业风险管理综合框架

2004年9月29日,COSO发布的《企业风险管理综合框架》(Enterprise Risk Management - Integrated Framework,简称“框架”或ERM),描述了适用于各类规模组织的企业风险管理的重要构成要素、原则与概念。框架集中关注风险管理,为董事会与管理层识别风险、规避陷阱、把握机遇进而增加股东价值提供了清晰的指南。

十年前,COSO发布了《内部控制综合框架》,用以帮助企业及其他主体评估并改善内部控制体系。此后,该框架广泛应用于政策、规则制定及管制中,实践证明

众多企业已成功应用该框架很好地控制了其实现预定目标过程中的活动。近年来,风险管理备受关注,并且,周遭环境日益清晰地表明,企业需要一个健全的框架有效地识别、评估并管理风险。于是,2001年COSO启动了一个项目,并聘请普华永道会计公司开发了一个对管理层合理有用的、用于评价并改进组织企业风险管理的框架。

框架开发时正值企业丑闻与失败的高发期。而企业丑闻与失败使投资者、公司员工及其他利益相关方遭受重创。之后,改善公司治理与风险管理、颁布新的法律、规则及上市准则的呼声日益高涨。对企业风险管理框架的需求,冀望由此提供关键性的原则与概念、共同的理解基础以及明确的方向与指导变得日益迫切。COSO认为,此份《企业风险管理综合框架》填补了上述需求,并预言它将会被公司、其他组织、所有的股东及利益相关方广泛接纳。

在一系列公司丑闻与失败之后,美国已颁布了《2002年萨班斯—奥克斯利法案》,相继展开了类似的立法行动,其他国家也采取了相应举措。其中,《2002年萨班斯—奥克斯利法案》拓展了对公众公司长期存在的要求,即维护内部控制系统,分别要求管理层与独立审计师对该系统的有效性进行保证与验证。而《内部控制综合框架》是对前法案的进一步完善和提升,也继续经受着时间的考验,已成为满足上述报告要求的、为人们广泛接收的准则。

《企业风险管理综合框架》拓展了内部控制,对企业风险管理这一更宽泛的主题作了更全面的关注。尽管后者并不旨在并且事实上也未曾替代内部控制框架,但却将内部控制框架融入其中,使公司利用企业风险管理框架的同时,既能满足对内部控制的需求,也能向更完善的风险管理进程推进。

《企业风险管理综合框架》指出,企业风险管理的基本假设是,每一主体存在的目的是为其股东创造价值。所有主体面临不确定性,管理层的挑战便是确定在其为股东创造价值的过程中需在多大程度上接受不确定性。不确定性同时代表风险与机遇,即侵蚀或增进价值的潜在性。企业风险管理能使管理层有效地处理不确定性及与之相关的风险和机遇,增进创造价值的能力。当管理层制定战略与目标,在增长与回报目标及相关风险之间进行最佳权衡,并在追求主体目标的过程中有效率、有效益地配置资源时,实现价值最大化。

企业风险管理有助于:

1. 风险偏好与企业战略的协调,即管理层在评价战略方案、制定相关目标及开发相关风险管理机制的过程中应考虑主体的风险偏好。
2. 改进风险反应决策,增进识别风险与风险反应(在风险规避、风险降低、风险共享以及风险接受等方案中进行选择)的精确性。

3. 识别并管理多元化风险与企业内部交叉风险。企业面临无数风险,影响组织的不同部门,企业风险管理促进对相互关联的影响作出有效反应,对多元化风险作出综合反应。

4. 获得健全的风险信息,促使管理层有效评估总的资本需求,改进资本配置。

企业风险管理的上述潜在能力有助于管理层实现主体的业绩与盈利目标,防止资源损失,有助于确保有效地报告并遵循法律与规则,避免损害主体声誉及产生类似后果。总之,企业风险管理帮助主体实现既定目标,避免过程中的陷阱与意外事件。

三、内部控制演进的原因

内部控制的事实存在于几千年的历史沉迹之中,为什么在近几十年里才得到人们的普遍重视并加以广泛应用,而且首先发生、发展在一些经济发达的先进国家,其原因有以下四个方面:

1. 受自然科学发展的影响

控制论、信息论和系统论等自然科学的形成恰好为内部控制的建立提供了理论上和实践上的支持。就控制论而言,内部控制理论是研究每个具体组织的内部经营管理过程,研究每个单位如何发挥它们应有的管理功能及研究如何对管理过程进行有效调节和控制时所设立自我调节、自我控制机制和控制的方法与手段。信息论也是内部控制的理论基础。从信息论的角度分析,信息是控制的源泉和依据。它的真实性、及时性是内部控制有效性的关键因素之一。系统论把企业当作一个由相互联系、相互依存的若干要素组成的系统,而内部控制则是这一管理系统中的一个子系统。

2. 国家宏观控制的促成

国家制定的一系列财经纪律及法规,都要求企业通过建立内部控制制度来落实,企业通过实施内部控制制度以进行自我约束,遵循国家的财经纪律和法规。这样才能保证单位经济活动的合法性和国家对企业的宏观控制。

3. 企业提高经营效率的需要

科学的内部控制制度,能够保证企业高效率经营,合理地对企业内部各个职能部门和人员进行分工控制、协调和考核,促使企业各部门及人员履行职责、明确目标,保证企业的生产经营活动有序、高效地进行。

4. 外部审计发展的要求

外部审计包括政府审计和内审人员审计。从发展的观点来看,随着政治的逐步民主化,以监督国家经济活动为主要特征的政府审计将会得到加强;随着经济的逐步市场化,内审人员审计将在整个审计监督体系中占据日益重要的地位。外部审计离不开内部控制的支持。

总之,经济学家称机器生产、原子能的运用、自动化的管理控制为人类历史上的三次产业革命。机器生产,把人类从手工生产中解放出来,生产技术、产品质量及生产效率得到了空前提高,同时也导致了企业规模的扩大、资本的集中,手工作坊的传统管理方式已不适应工厂及股份有限公司的管理,于是通过授权进行牵制的管理方式便油然而生。原子能的运用,不仅使能源有了转化,更重要的是促使了科学领域的突破,改变了人类的基本观念。企业管理者认识到,在采用新技术、新设备的同时,要不断采用科学的管理方法来代替传统的、凭经验的管理方法,其要旨是借助各种事先制定的科学程序和标准,对生产和分配过程进行控制和调节。由此,内部控制得到普遍重视和应用。自动化的管理控制,特别是电子计算机在这方面的广泛应用,不仅使资料处理、作业指标均可进行自动控制,更重要的是引起了管理与控制的全面改革。现代管理手段被广泛应用,内部控制制度的重要性也随之提高。信息科学的发展,更加促成了内部控制系统的建立。

例如,近代内部控制之所以产生在美国并很快得到发展,这不仅是受到自然科学发展的影响,而且与美国经济宏观控制理论与实践的发展密切相关。美国在 20 世纪 30 年代以前,经济界的主流派反对政府干预,主张放任自由。30 年代持续的经济危机和社会动荡动摇了人们对传统资产阶级经济理论的信仰,改良主义者逐渐把挽救危机的希望寄托于国家的宏观控制。30 年代是美国各种宏观控制理论酝酿创建、百家争鸣的过渡时期,结果,凯恩斯主义占了优势。凯恩斯主义在第二次世界大战以后有过二十多年的黄金时代,直到 70 年代的经济“滞胀”才动摇了其统治,导致了货币主义和供给学派的崛起。半个世纪以来,美国经济的宏观控制理论与实践发展的特点是:

(1) 美国的经济变革是从自由竞争逐步走向宏观控制的,这说明经济的发展既要有宏观控制,也要有微观能动性,宏观控制是任何社会都应该采取的作为达到平衡社会再生产的手段。

(2) 美国经济的宏观控制以不侵犯微观领域中一切企业的绝对独立性为前提,它不干预企业独立经营的微观决策,而是运用国民收入再分配的财政金融杠杆进行宏观调控。