

规范/指引/实务/案例

企业 内部控制

*Enterprise
Internal Control*

李 敏 / 主编

 上海财经大学出版社

（附送1000个自我测试题）

企业内部控制

李 敏 主编



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

企业内部控制/李敏主编. —上海:上海财经大学出版社, 2009. 2

ISBN 978-7-5642-0851-8/F·0497

I. 企… II. 李… III. ①企业管理-指南 IV. F270-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 009209 号

□ 责任编辑 江 玉
□ 封面设计 张克磊

QIYE NEIBU KONGZHI

企业内部控制

李 敏 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海叶大印务有限公司印刷装订

2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月第 1 次印刷

700mm×960mm 1/16 21.5 印张 385 千字
印数: 0 001—4 000 定价: 29.00 元

前言

加强控制,防范风险,健康安全,持续发展,是市场经济条件下企业管理的永恒主题。

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》,自2009年7月1日起先在上市公司范围内施行,鼓励非上市的其他大中型企业执行,小企业和其他单位可以参照执行。为配合《企业内部控制基本规范》的施行,财政部会同国务院有关部门发布了《企业内部控制评价指引》、《企业内部控制应用指引》和《企业内部控制鉴证指引》。这些新的文件构架起具有中国特色的企业内部控制规章体系,给我国企业内部控制理论和实践带来了新的管理理念,提出了新的控制要求,是指导我国各类企业加强企业内部控制的纲领性文件和行为指南,对于加强和规范企业内部控制,提高企业经营管理水平和风险防范能力,促进企业可持续发展,维护社会主义市场经济秩序和社会公众利益,具有重要的现实意义。

由于管理失控导致企业失败案例在当前波及全世界的金融危机中更加凸现出来。透视由于美国次贷危机所引发的种种现象,人们更加深切地认识到防范风险与加强企业内部控制的极端重要性。可以这么说,市场经济越发展,企业内部控制越重要。在风险社会中,加强内部控制,实质上应当是企业追求健康安全发展的内在需求,是一种自觉的行为。

如果说,人需要体检是为了防范疾病与自我保健,那么,企业进行体检是为了防范风险与可持续发展。如果把《企业内部控制基本规范》和《企业内部控制应用指引》比喻为企业体检标准的话,那么,实施企业内部控制评价是在“自我体检”,应当具有自觉性和持续性,而实施企业内部控制鉴证属于“外部体检”,“外部体检”可能更具有专业性和公正性。

本书作为如何学习与实施企业内部控制的应用指南,在编写过程中,注意突出以下特点:

一是以具有中国特色的企业内部控制规章体系为指导,详尽介绍了内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督五大控制要素和不相容职务分离控制、授权审批控制、会计系统控制、财产保护控制、预算控制、运营分析控制和绩效考评控制七大控制措施的历史演变、基本理论、基本方法及其在企业内部控制实践中的具体运用方法。

二是以解析《企业内部控制基本规范》、《企业内部控制应用指引》、《企业内部控制评价指引》、《企业内部控制鉴证指引》四个文件为主要内容,突出企业内部控制规范的新思维、新内容与新变化。作者在编写过程中十分注意讲解重点,理清要点,解析难点,因而本书方便自学,具有一定的指导性。

三是以大量的经典案例分析与评价为特色,注重理论教学联系案例分析,注重规范要求指导应用操作,实务操作性和可读性都很强。

本书由高级会计师、主任注册会计师李敏主编,李嘉毅、徐成芳、沈玉妹、李英、丁东方、陈惠珠协助有关编写工作。由于企业内部控制体系建设及其规范要求正在不断的完善过程之中,人们对内部控制的认知也有一个渐进过程,书中疏漏差错之处,敬请读者提出宝贵意见,以便日后修改补正。

本书的出版得到上海财经大学熊诗平社长和江玉编辑的鼎力支持,并参阅不少书籍与资料,在此一并表示感谢。

作者
2009年春节

目 录

前 言	1
第一章 企业内部控制总论	1
第一节 现代内部控制发展启示	1
第二节 我国企业内部控制主要特色	19
第三节 企业内部控制基本认识	22
第四节 企业内部控制重大作用	30
第二章 企业内部控制规章体系	36
第一节 企业内部控制基本规范	36
第二节 企业内部控制应用指引	46
第三节 企业内部控制评价指引	48
第四节 企业内部控制鉴证指引	55
第三章 企业内部控制五大要素	70
第一节 内部环境构成要素分析	70
第二节 风险评估构成要素分析	84
第三节 控制活动构成要素分析	100
第四节 信息与沟通构成要素分析	109
第五节 内部监督构成要素分析	113
第四章 企业内部控制七大措施	121
第一节 不相容职务分离控制	121
第二节 授权审批控制	124

第三节	会计系统控制	128
第四节	财产保护控制	134
第五节	预算控制	139
第六节	运营分析控制	147
第七节	绩效考评控制	150
第五章	资金控制	152
第一节	资金控制概述	152
第二节	职责分工与授权批准	156
第三节	现金和银行存款控制要点	158
第四节	票据与印章控制要点	165
第五节	资金控制的监督检查	166
第六章	采购控制	175
第一节	采购控制概述	175
第二节	职责分工与授权批准	179
第三节	请购与审批控制要点	181
第四节	采购与验收控制要点	182
第五节	付款控制要点	184
第六节	采购控制的监督检查	190
第七章	存货控制	195
第一节	存货控制概述	195
第二节	职责分工与授权批准	197
第三节	请购与采购控制要点	198
第四节	验收与保管控制要点	199
第五节	领用与发出控制要点	200
第六节	盘点与处置控制要点	201
第七节	存货控制的监督检查	202

第八章 销售控制	207
第一节 销售控制概述.....	207
第二节 职责分工与授权批准.....	210
第三节 销售与发货控制要点.....	215
第四节 收款控制要点.....	218
第五节 销售控制的监督检查.....	223
第九章 固定资产控制	233
第一节 固定资产控制概述.....	233
第二节 职责分工与授权批准.....	236
第三节 取得与验收控制要点.....	237
第四节 使用与维护控制要点.....	242
第五节 处置与转移控制要点.....	244
第六节 固定资产控制的监督检查.....	246
第十章 投资控制	255
第一节 投资控制概述.....	255
第二节 职责分工与授权批准.....	258
第三节 投资决策程序控制要点.....	260
第四节 投资执行控制要点.....	262
第五节 投资处置控制要点.....	267
第六节 投资控制的监督检查.....	268
第十一章 筹资控制	276
第一节 筹资控制概述.....	276
第二节 职责分工与授权批准.....	277
第三节 筹资决策控制要点.....	279
第四节 筹资执行控制要点.....	282
第五节 筹资偿付控制要点.....	283
第六节 筹资控制的监督检查.....	287

第十二章	成本费用控制	292
第一节	成本费用控制概述	292
第二节	职责分工与授权批准	297
第三节	成本费用预测、决策与预算控制要点	298
第四节	成本费用执行控制要点	301
第五节	成本费用核算控制要点	303
第六节	成本费用分析与考核控制要点	307
第七节	成本费用控制的监督检查	310
第十三章	财务报告控制	315
第一节	财务报告控制概述	315
第二节	岗位分工与职责安排	320
第三节	财务报告编制准备控制要点	322
第四节	财务报告编制过程控制要点	325
第五节	财务报告报送与披露控制要点	328
第六节	财务报告控制的监督检查	329

第一章 企业内部控制总论

第一节 现代内部控制发展启示

一、内部控制初始阶段——内部牵制法

由于控制是企业管理过程中的关键环节,因此,要想管理好一个企业,就必须加强内部控制。从这个意义上来说,控制需求应当说是企业内在的,是“与生俱来”的。追溯历史,关于企业内部控制的思想和方法自古有之,源远流长。综观近百年来现代企业内部控制的发展历程,其理论与方法的演变轨迹可以从20世纪初说起。

从20世纪初到40年代以前,人们出于对财产行为进行控制的需要,已经形成了对内部牵制的认识。鉴于当时生产力相对落后、商品规模化生产尚不发达的特点,内部控制主要表现为对会计账目和会计工作实施岗位分离和相互牵制,使任何单一部门或个人不能独立地控制会计账目,并且使两个或两个以上的部门和人员能够对会计账目实现交叉检查或交叉控制。内部牵制的理论与方法成为以后内部控制发展的重要基础。

职责分工、会计记账和人员轮换构成了早期内部牵制的三大要素,其执行程序及其牵制重点又大致可以分为以下四个方面:

1. 实物牵制。例如,把重要保险柜的钥匙交给两个以上的工作人员持有。如不同时使用这两把以上的钥匙,保险柜就无法打开。
2. 机械牵制。例如,保险柜的大门若不按正确程序操作,就无法打开。

3. 体制牵制。例如,把每项业务都分别交由不同的人或部门去处理,以预防错误和舞弊发生;采用双重控制措施,预防错误和舞弊的发生。

4. 簿记牵制。例如,采用复式记账,要求借贷平衡,进行平行记账,定期将明细账与总账进行核对等。

早期内部牵制的主要内容如图 1-1 所示。

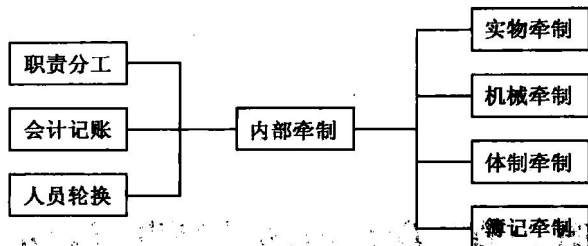


图 1-1 内部牵制的三大要素与四个重点

早期内部牵制主要是出于两点假设:一是两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样错误的机会很小;二是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单独一个人或部门舞弊的可能性。其中,第一个假设能限制人的有限性,即通过制度设定一系列规则减少环境的不确定性,提高人们认识环境的能力。比如,会计人员定期把明细账和总账进行核对。第二个假设可以限制人的机会主义行为,加强人的集体行为倾向。内部牵制作用的发挥正是通过限制人的有限理性和机会主义行为来实现的。例如,企业要买一台电脑,会计人员未必一定要看到电脑,但只有报销单据手续齐全,符合规定,才可以办理付款手续。在这里,会计人员必须看到单据上授权人、执行人的签名齐全。授权人已签名,说明购买事项是经过批准的,隐含着购买事项符合企业利益的判断;而两个以上的人签名齐全,说明购买事项发生舞弊的可能性很小,则会计核算可据以入账。这个经济事项的发生就符合内部牵制上的授权、执行和记录相分离的原则。

会计理论中的客观性原则指经济事项必须真实发生,而在会计实践中,会计人员认定经济事项真实发生的依据是经济业务的发生符合会计制度规定。这就表明客观性原则得以保证有一个前提,即制度有效,也就是说,存在一个制度有效性假设。经济事项的发生过程就是一个制度的利益协调过程。制度运作能最大限度地规避有限理性和机会主义的影响,增强人的集体主义倾向,

使会计人员能够得到真实的经济信息。而会计制度作为内部控制制度的有机组成部分,正是通过内部控制来保证其有效运作。

由于历史的局限,早期的内部控制概念产生于对经济监控的需求,偏重于内部会计及其相关方面的牵制,强调的是内部牵制的作用及其运用方法。而对于内部牵制的认识,只是重在事务分管、明确分工、加强责任,把一笔经济业务分割成几个部分由几个人分别去做,各负其责,互相监督,以防舞弊。这一阶段内部控制的目的,主要是保证财产物资安全和会计记录真实。实践证明,这些设想是合理的,内部牵制机制确实有效地减少了错误和舞弊行为。虽然随着经济社会的发展,内部控制日益超越内部牵制的范畴,但内部牵制的基本理念在内部控制中仍然发挥着重要的作用,成为有关组织机构控制、职务分离控制的坚实基础之一。

二、内部控制建设阶段——制度二分法

在20世纪40年代至80年代之间,随着经济的不断发展和企业规模的不断扩大,对内部控制理论与方法的研究开始受到重视。内部控制的涵义开始扩大与延伸。内部控制不应当局限于内部牵制,而应当包括组织的组成结构,以及该组织为保护其财产安全,检查其会计资料的准确性和可靠性,提高经营效率,保证既定的管理政策得以实施而采取的所有方法和措施。

为适应这一时期资本主义商品经济快速发展,所有权与经营权进一步分离的特点,在注册会计师行业的推动下,内部控制由早期比较单一的内部牵制逐渐演变为涉及组织结构、岗位职责、人员素质、业务处理程序和内部审计等比较严密的内部控制制度体系。1934年,美国《证券交易法》首先使用了“内部会计控制”作为根除经济危机中虚假会计信息泛滥的根本措施之一。内部会计控制作为企业内部控制的核心内容,首先引起管理当局的高度关注。1949年,美国注册会计师协会将内部控制界定为一个企业为保护资产完整、保证会计数据的正确和可靠、提高经营效率、贯彻管理部门既定决策所制定的政策、程序、方法和措施。内部控制开始突破财务会计的范围,将成本、预算等内容也包括在其中。

在这一阶段,建立健全内部控制制度开始上升为法律要求。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。

1. 内部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物记录的可靠性有直接的联系。这些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。内部会计控制主要是针对会计记录系统和相关的资产保护所实施的控制。

2. 内部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。这些控制一般包括统计分析、时动研究(即工作节奏研究)、业绩报告、员工培训计划和质量控制。内部管理控制主要是针对经济决策、交易授权、组织规划等所实施的控制。

三、内部控制发展阶段——结构三分法

20 世纪 80 年代之后至 90 年代,内部控制由偏重研究具体的控制程序和方法发展成为对内部控制系统的全方位研究,其突出的变化和重要成果是日益重视对控制环境的研究。会计界与审计界对内部控制的研究也逐步从一般涵义向具体内容深化,即“内部控制结构”代替“内部控制”。

1986 年,第 12 届国际审计会议《总声明》将内部控制解释为“作为完整的财务和其他控制体系,包括组织结构、方法程序和内部审计。它是由管理者根据总体目标而建立的,目的在于帮助企业的经营活动合理化,具有经济性、效率性和效果性,保证管理决策的贯彻,维护资产和资源的安全,保证会计记录的准确和完整,并提供及时、可靠的财务和管理信息”。

1988 年,AICPA 发布《审计准则公告第 55 号》,将内部控制界定为“合理保证企业特定目标的实现而建立的各种政策和程序”,在结构上由控制环境、会计制度和控制程序组成。

1. 控制环境,反映董事会、管理者、业主和其他人员对控制的态度和行为。具体包括:管理哲学和经营作风、组织结构、董事会及审计委员会的职能、人事政策和程序、确定职权和责任的方法、管理者控制和检查工作时的所用的控制方法,如经营计划、预算、预测、利润计划、责任会计和内部审计等。

2. 会计制度,规定各项经济业务的确认、归集、分类、分析、登记和编报方法。一个有效的会计制度包括以下内容:鉴定和登记一切合法的经济业务;对各项经济业务适当进行分类,作为编制报表的依据;计量经济业务的价值,以

使其货币价值能在财务报告中记录;确定经济业务发生的时间,以确保它被记录在适当的会计期间;在财务报告中恰当地表述经济业务及有关的揭示内容。

3. 控制程序,是指管理当局所制定的政策和程序,用以保证达到一定的目的。具体包括:经济业务和活动的批准权;明确各员工的职责分工;充分的凭证、账单设置和记录;资产和记录的接触控制;业务的独立审核等。

上述关于内部控制结构内容的表述正式将控制环境纳入内部控制范畴。随着管理实践的发展,人们不再将控制环境作为内部控制的外部因素来看待,而是将其视为内部控制的一个组成部分。控制环境是由企业全体职工,主要是企业的管理者所造就的,是充分有效的内部控制体系得以建立和运行的基础和保证,理应在企业的控制范围内。同时,该表述还特别突出了会计制度控制,规定了各项经济业务的确认、归集、分类、分析、登记和编报的方法等。

四、内部控制整体框架阶段——要素五分法

进入 20 世纪 90 年代后,世界经济变得越来越复杂和动荡不安,重大的舞弊案例开始不断出现并引起世人关注,反舞弊的呼声开始高涨并引起共鸣,对于内部控制的研究也因此进入了一个新阶段。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(AAA)、注册会计师协会(AICPA)、国际内部审计协会(IIA)、财务经理协会(FEI)和管理会计学会(IMA)等组织参与的发起组织成立了美国反欺诈性财务报告委员会(又称科索委员会,简称 COSO),并提交了一份举世瞩目的研究报告《内部控制——整体框架》(也称《内部控制综合框架》),该报告在 1994 年进行了增补。著名的 COSO 报告提出,“内部控制是由企业董事会、经理当局以及其他员工为达到财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果、相关法律法规的遵循等三个目标而提供合理保证的过程”。同时提出,内部控制包括内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控等五个相互联系的要素。该“三个层面”、“三个目标”和“五个要素”组成的内部控制框架成为当时最权威的内部控制的相关概念。其内在关系大体如图 1-2 所示。

《内部控制——整体框架》中五要素的内涵如下所述:

1. 内部环境是影响、制约企业内部控制建立与执行的各种内部因素的总称,是实施内部控制的基础内容,主要包括治理结构、组织机构设置与权责分配、企业文化、人力资源政策、内部审计机制、反舞弊机制等内容。

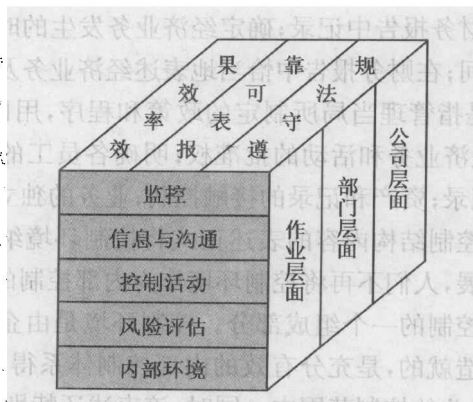


图 1-2 内部控制整体框架

2. 风险评估是及时识别、科学分析和评价影响企业内部控制目标实现的各种不确定因素并采取应对策略的过程,是实施内部控制的重要环节,主要包括目标设定、风险识别、风险分析和风险应对。

3. 控制活动是根据风险评估结果、结合风险应对策略所采取的确保企业内部控制目标得以实现的方法和手段,是实施内部控制的具体方式,主要包括职责分工控制、授权控制、审核批准控制、预算控制、财产保护控制、会计系统控制、内部报告控制、经济活动分析控制、绩效考评控制、信息技术控制等。

4. 信息与沟通是及时、准确、完整地收集与企业经营管理相关的各种信息,并使这些信息以适当的方式在企业有关层级之间进行及时传递、有效沟通和正确应用的过程,是实施内部控制的重要条件,主要包括信息的收集机制及在企业内部和与企业外部有关方面的沟通机制等。

5. 监控是企业对其内部控制的健全性、合理性和有效性进行监督检查与评估,形成书面报告并做出相应处理的过程,是实施内部控制的重要保证。主要包括对建立并执行内部控制制度的整体情况进行持续性监督检查,对内部控制的某一方面或者某些方面进行专项监督检查,以及提交相应的检查报告、提出有针对性的改进措施等。其中,企业内部控制自我评估是内部控制监督检查工作中的一项重要内容。

在本阶段中,内部控制研究的重大突破主要表现在以下三个方面:一是强调风险评估在内部控制中的重要作用;二是强调信息与沟通是强化内部控制的重要途径;三是强调对内部控制系统本身的监控是内部控制发挥作用的关

键环节。

由于《内部控制——整体框架》发表后得到美国会计总署和证券交易委员会等的认可,其在美国乃至其他许多国家都产生了广泛影响。1996年美国注册会计师协会发布《审计准则公告第78号》,全面接受COSO报告的内容。

五、内部控制与风险管理阶段——要素八分法

(一)重视企业风险管理的社会背景

市场经济越发展,防范风险越重要,这一共识的形成是由大量失控案例与风险教训所导致的。尤其是COSO的《内部控制——整体框架》发布以后,激发起社会各界对企业内部控制的高度重视,人们在注重防范企业经营失败的同时,也注意到大企业失控案例连连曝光,风险管理警钟常鸣不断!例如:

1994年,德国MGRM集团在美国高息筹资投资石油期货损失13亿美元。

1994年,美国加州橘郡财务长雪铁龙以政府名义筹资,投资票据亏损18亿美元导致橘郡政府破产。

1995年,里森投资日经期货指数损失14亿美元,直接导致巴林银行破产。

1996年,住友商事有色金属业务部长滨中泰男被查违反公司规定,从事铜的非法交易长达10年,造成了18亿美元的亏损。

2001年,美国安然能源公司因虚假经营、虚构利润、隐瞒亏损而导致破产,从而引发作为世界“五大”之一的安达信会计师事务所的终结。

2002年,世界通信公司被揭露涉嫌虚报巨额利润,仅2001年到2002年第一季度,世界通信公司凭空捏造出38.52亿美元利润。

最近的2008年法国兴业银行事件又对风险控制提出警示,是当前风险控制最好的反面案例。由于风险管理失控曝出巨额欺诈案,其交易员凯维埃尔在未经授权的情况下违规操作给银行造成了近50亿欧元的损失……类似的案例已经屡见不鲜。

上述案例中的里森、凯维埃尔之流是如何绕开内部控制“雷达”的?难道内部控制具有的“防范”、“发现”和“纠正”功能落空了吗?从里森到凯维埃尔等一系列案件发人深思:还会出现更多的里森,更多的凯维埃尔?!还有,股市暴涨暴跌,经济周期不可逆转,亚洲金融风暴还记忆犹新,美国的次贷危

机正在席卷全球……还会有更大的风暴、更大的危机发生?!

20 世纪 90 年代末以来,对于内部控制与风险管理研究的标志性成果,是 COSO 于 2004 年 9 月 29 日发布的研究报告——《企业风险管理——整合框架》(又称《企业风险管理综合框架》)。该研究报告将内部控制上升至全面风险管理的高度来认识,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。该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、增加股东价值提供了清晰的指南。基于这一认识,科索提出了八要素控制理论,即内部环境、目标设定、事项识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息与沟通、监控,其与内部控制的目标、控制层面之间的关系大体如图 1-3 所示。

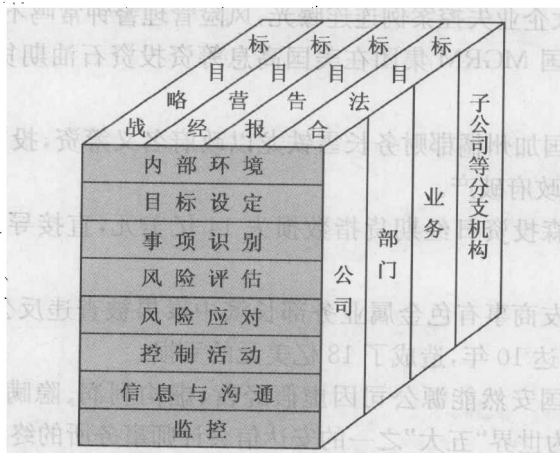


图 1-3 企业风险管理与内部控制

在此之前,美国《2002 年公众公司会计改革和投资者保护法》(Sarbanes Oxley Act of 2002,简称《萨班斯法案》)的颁布,对这一阶段的内部控制产生了广泛而深刻的影响。《萨班斯法案》对内部控制的规定主要集中在 302 条和 404 条。根据 302 条款的规定,上市公司的首席执行官和首席财务官要在对外披露的财务报告(一般为年报和季报)中声明对建立和维护本公司的内部控制负责;首席执行官和首席财务官要对本公司内部控制的的有效性进行评估,并向外部审计师说明其存在的重大缺陷和不足。根据 404 条款的规定,上市公司应在年度报告中增加对内部控制的报告内容;该报告应当声明公司管理层