

QIYE NEIBU KONGZHI
LILUN YU SHIJIAN

企业内部控制 理论与实践

《企业内部控制理论与实践》编委会 编



中国财政经济出版社

企业内部控制理论与实践

《企业内部控制理论与实践》编委会 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制理论与实践/《企业内部控制理论与实践》编委会编. —北京:中国财政经济出版社, 2009.4

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1314 - 9

I. 企… II. 企… III. 企业管理 - 研究 IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 036142 号

责任编辑: 王彦浩 马 真

责任校对: 王 英

封面设计: 海 东

版式设计: 董生萍

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 23 印张 301 000 字

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—17 060 定价: 35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1314 - 9/F·1113

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

《企业内部控制理论与实践》编委会

主 任：王国樑

成 员：谢戈果 闫 宏 周国芳 于广纯 康建国

《企业内部控制理论与实践》编审组

组 长：谢戈果

副组长：周国芳 于广纯 钟敦岳

成 员：韩革民 曲传祥 沈芳萍 刘燕杰 牟英石
战 丽 张新良 林柏春 薛 峰 葛艾继
赵洪忠 陈 耿 唐仕俊 王志广 王晓彤
娄庆波 任三海 庄富怡 王剑华 姚 茜
冯淑萍 徐 静

序 言

随着经济全球化趋势的日益加深和我国社会主义市场经济的不断发展，加强企业内部控制制度建设正成为大势所趋，潮流所向。

作为境外上市公司，中国石油等一批国内企业按照资本市场监管要求，采用国际上被广泛认可的 COSO 内部控制框架，立足自身管理实际，借鉴国外先进管理方法，全面开展了企业内部控制体系建设。经过几年的努力，建立起持续有效运行的内部控制体系，不仅满足了资本市场监管的要求，同时促进了经营管理的系统化、程序化和规范化，为企业战略目标的实现，发挥了基础保障作用。

2008 年 6 月 28 日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会等 5 部门联合发布《企业内部控制基本规范》（以下简称《基本规范》），标志着中国企业内部控制标准体系的建立。

《基本规范》是一部规范中国上市公司内部控制制度的规章，就其核心思想与宗旨而言，堪称是中国版的“萨班斯法案”。该规范确立了我国企业建立和实施内部控制的基本框架，拉开了我国全面、系统地完善上市公司内控管理制度的序幕，具有十分积极的意义。

第一，它有助于推进我国上市公司内控管理与国际惯例的接轨，有助于提高资本市场对外国企业在中国发行上市的吸引力，有助于提高我国资本市场的国际化水平。它是提高中国上市公司国际竞争力的重要举措。

第二，它对我国上市公司内控制度的建立与完善将起到积极的指导与规范作用，有助于克服上市公司存在的公司内控失控、失效等问题，

有助于降低上市公司内部管理风险。

第三,它有助于改善公众投资者的投资环境,保护投资者利益,提高投资者信心。长期以来,由于上市公司虚假信息披露导致投资者合法权益被侵犯与投资利益受损,削弱了资本市场发展的基础。《基本规范》有助于从根本上降低由上市公司信息披露问题造成的对投资者的利益侵害,有助于资本市场可持续发展。

《基本规范》将于 2009 年 7 月 1 日起率先在上市公司范围内施行。作为对《基本规范》的积极响应,我们组织编纂了这本集内部控制理论研究、实践总结与探索展望于一体的内部控制专论。全书共分三部分,第一部分理论基础篇,对企业内部控制理论演变的历史和理论研究成果进行了梳理,主要介绍了美国 COSO 框架、加拿大 CoCo 框架及鲍德里奇准则等对内部控制含义、准则、目标等的看法;在此基础上对美国 COSO 框架及其构成要素进行了系统的介绍。第二部分推行实务篇,以中国石油等一批企业内控成功实践为依据,着重从企业建立内部控制体系的实际需要入手,对企业建立内部控制体系的前期准备工作、内部控制体系框架的要素建设内容以及根据 COSO 框架构建内部控制体系等推行实务工作作了系统、全面、具体的说明,以期对我国企业构建内部控制体系有所帮助。第三部分焦点探索篇,追踪企业内部控制、风险管理理论研究的热点难点与焦点问题,探索内部控制与诸学科的关系,探讨美国金融危机对内控工作的启示,关注企业内部控制监管法律法规的变化及其对企业内部控制实施的影响,并对中国企业内部控制体系的发展作出展望。

相信本书的出版将为中国企业界系统了解、建立、维护内部控制体系提供有价值的参考。由于时间仓促,加之专业背景的局限性,书中不当之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

《企业内部控制理论与实践》编委会

2008 年 12 月

目 录

理论背景篇

第一章 内部控制的概念及发展史·····	(3)
一、萌芽阶段：内部牵制思想·····	(3)
二、起步阶段：内部控制制度思想·····	(4)
三、整合阶段：内部控制结构思想·····	(5)
四、成熟阶段：内部控制整体框架思想·····	(6)
第二章 内部控制研究的成果与启示·····	(8)
一、内部控制框架研究综述·····	(8)
二、内部控制理论研究评析与启示·····	(24)
第三章 COSO 企业内部控制框架·····	(28)
一、控制环境·····	(28)
二、风险评估·····	(41)
三、控制活动·····	(62)
四、信息与沟通·····	(71)
五、监督·····	(81)

推行实务篇

第四章 企业建立内部控制体系的前期准备	(97)
一、目的意义的深刻理解.....	(98)
二、实务知识的前期培训.....	(100)
三、法律法规的前期学习.....	(109)
四、确定内部控制体系建设框架.....	(122)
五、组建内部控制体系建设团队.....	(122)
六、拟定内部控制体系建设总体计划.....	(124)
第五章 内部控制体系框架的编制	(126)
一、内部控制体系框架的编制要求.....	(126)
二、内部控制体系框架的编制内容.....	(128)
第六章 内部控制体系建设——控制环境	(136)
一、控制环境建设的要素架构.....	(136)
二、控制环境建设的关注要点.....	(136)
三、控制环境的差异分析与改进措施.....	(148)
四、控制环境的控制措施.....	(148)
第七章 内部控制体系建设——风险评估	(170)
一、风险评估建设的要素架构.....	(170)
二、风险评估建设的关注要点.....	(172)
第八章 内部控制体系建设——控制活动	(184)

一、控制活动建设的要素架构·····	(184)
二、控制活动建设的关注要点·····	(185)
三、控制活动的控制措施·····	(185)
第九章 内部控制体系建设——信息与沟通·····	(193)
一、信息与沟通建设的要素架构·····	(194)
二、信息与沟通建设的关注要点·····	(196)
三、信息与沟通的控制措施·····	(203)
第十章 内部控制体系建设——监督·····	(217)
一、监督建设的要素架构·····	(218)
二、监督建设的关注要点·····	(221)
三、监督的控制措施·····	(223)
第十一章 企业内部控制体系的日常运行与维护·····	(232)
一、确保企业内部控制体系持续有效运行·····	(232)
二、企业内部控制体系管理规范·····	(233)
第十二章 COSO 内部控制实施中的角色责任与报告编制·····	(243)
一、对企业内部控制框架的正确认识·····	(243)
二、企业内部控制相关方的地位与责任·····	(246)
三、企业内部控制报告的编制·····	(257)

焦点探索篇

第十三章 内部控制理论研究热点追踪·····	(275)
-------------------------------	--------------

4 企业内部控制理论与实践

一、风险本质特性的理论研究探索·····	(275)
二、内部控制与风险管理的关系探索·····	(288)
三、内部控制与诸学科的关系探索·····	(291)
四、美国金融危机对内部控制的启示·····	(297)
第十四章 美国企业内部控制评价体系的新变化·····	(299)
一、美国企业内部控制的评价与报告体系·····	(299)
二、美国内部控制的评价标准体系·····	(312)
第十五章 企业内部控制监管法律法规的变化与发展·····	(329)
一、美国企业内部控制法律法规的变化·····	(329)
二、中国企业内部控制法律法规的最新发展·····	(344)

理论背景篇

第一章

内部控制的概念及发展史

内部控制理论的发展是一个逐步演变的过程，其发展经过了一个漫长的时期，大致可以区分为萌芽（内部牵制思想）、起步（内部控制制度）、发展（内部控制结构）与成熟（内部控制整体框架）4个阶段。

一、萌芽阶段：内部牵制思想

内部控制源于内部牵制。一般认为，20世纪40年代以前是内部控制理论的萌芽阶段，即内部牵制思想阶段。美国著名审计学家蒙哥马利1912年所著的《审计——理论与实践》一书中已明确表述过这种思想，但由于生产条件和科技水平的限制，当时只是闪现了内部控制的思想火花，出现了简单的内部牵制实践，没有也不可能形成现代意义上的内部控制思想。

15世纪末，随着资本主义经济的初步发展，复式记账法开始出现，内部牵制渐趋成熟。内部牵制是指提供有效的组织和经营，并防止错误

和其他非法业务发生的业务流程设计。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，在当时一直被认为是保证账目正确无误的一种理想控制方法。该方法基于以下两个假设：一是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；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一个人或部门舞弊的可能性。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，因此在现代内部控制理论中，内部牵制仍占有重要的地位，成为有关组织机构控制、职务分离控制的基础。

18 世纪工业革命以后，美国的一些企业逐渐摸索出一些组织、调节、制约和检查企业生产经营活动的办法，逐步建立了内部牵制制度。它的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力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控制。在现代的内部控制理论中，内部牵制仍然占有相当重要的地位，是有关组织规划、职务分离控制的基础。

二、起步阶段：内部控制制度思想

20 世纪 40—70 年代，在内部牵制的基础上，逐渐产生了内部控制制度的概念。这是因为：一方面企业需要在管理上采用更为完善、更为有效的控制方法以改变传统的靠小生产方式及经验管理对企业的不利影响；另一方面，为了适应当时社会经济关系，保护投资者和债权人的经济利益，西方各国纷纷以法律的形式要求通过强化内部控制对企业财务会计资料以及各种经济活动进行内部管理。

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》的特别报告，首次正式提出了内部控制的定义：“内部控制包括组织的计划和企业为了保护资产，检查会计数据的准确性和可靠性，提高经营效率，以及促使遵循既定的管理方针等所采用的所有方法和措施”。这一概念突破了与财务会计部门直接有关的控制局限，使内部控制扩大到企业内部各个领域。内部控制的内容也发生了变化，从内部牵制时期的账户核对和职务分离逐步演变为由组织机构、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。

1958年，出于审计人员测试与财务报表有关的内部控制的需要，审计程序委员会又将内部控制分为内部会计控制和内部管理控制。前者是指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。将内部控制一分为二使得审计人员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成为可能，但是企业实务界对将内部控制人为分为两部分的作法给予了反对。西方学术界在后来的研究中也逐步发现内部会计控制和内部管理控制这两者是不可分割、相互联系的。因此，20世纪80年代内部控制结构的概念应运而生。

三、整合阶段：内部控制结构思想

20世纪70年代以后，内部控制的研究重点逐步从一般涵义向具体内容深化。西方学者在对内部会计控制和管理控制进行研究时认为，虽然区分会计控制和管理控制对审计师非常重要，但是这两者是不可分割的，是相互联系的。与此同时，控制环境逐步被纳入内部控制范畴。于是，美国注册会计师协会1988年发布《审计准则公告第55号》明确提

出了“内部控制结构”概念。该公告认为：“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”，并且指出内部控制结构由控制环境、会计制度和控制程序三个方面组成。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，诸如管理者的思想和经营作风，企业组织结构，董事会及其所属审计委员会特别是审计委员会发挥的职能等等。会计制度规定各项经济业务的确定、分析、归类、登记和编报的方法，明确各项资产和负债的经营责任。控制程序指管理当局所制定的政策和程序，如经济业务和活动的批准权，明确人员职责分工，资产和记录的接触控制等，从而达到一定的控制目的。

四、成熟阶段：内部控制整体框架思想

1985年，由美国注册会计师协会、会计协会、财务主管协会、内部审计师协会、管理会计师协会联合创建了反虚假财务报告委员会，该委员会旨在探讨财务报告中的舞弊产生的原因，并寻找解决措施。基于该委员会的建议，其赞助机构成立 COSO 委员会（The Committee of Sponsoring Organizations of The National Commission of Fraudulent Financial Reporting，简称 COSO，全美国虚假财务报告全国委员会的发起组织委员会），专门研究内部控制问题。1992年9月，COSO 委员会提出了报告——《内部控制——整体框架》（1994年进行了增补），即 COSO 内部控制框架，也就是著名的“COSO 报告”。1996年美国注册会计师协会发布《审计准则公告第 78 号》（SAS 78），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》（SAS 55）。

COSO 报告的提出标志着内部控制理论发展到新的阶段，对企业完善和优化内部控制、增强风险防范能力具有十分重要的意义。

COSO 报告将内部控制定义为：内部控制是由企业董事会、经理阶层和其他员工实施的，为运营的效率、财务报告的可靠性、相关法令的遵循性等目标的达成而提供合理保证的过程。具体内容包括控制环境、风险评估、控制活动、信息和沟通及监督等 5 个要素。

同以往的内部控制理论及研究成果相比，COSO 报告提出了许多有价值的新观点，阐述了内部控制的各个组成部分，客观地指出了内部控制的局限性，而且明确了不同人员在内部控制中的角色和责任。