

YITIANJIGOUNEIBUKONGZHIXILIECONGSHU

【倚天机构内部控制系列丛书】

丛书主编：彭志国 刘 强

写给企业家的 内部控制学

◆彭志国◆张俊民◆王桂莲 / 主编

- ★中国企业家们准备好了吗
- ★中国版萨班斯法案实施在即
- ★企业内部控制指引横空出世
- ★权威专家为您解读内部控制基本规范
- ★带您步入内部控制世界



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

YITIANJIGOUNEIBUKONGZHIXILIECONGSHU

【倚天机构内部控制系列丛书】

丛书主编：彭志国 刘 强

写给企业家的 内部控制学

◆彭志国◆张俊民◆王桂莲 / 主编

◆任晨煜◆刘 强 / 副主编

- ★中国企业家们准备好了吗
- ★中国版萨班斯法案实施在即
- ★企业内部控制指引横空出世
- ★权威专家为您解读内部控制基本规范
- ★带您步入内部控制世界



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

图书在版编目(CIP)数据

写给企业家的内部控制学/彭志国,张俊民,王桂莲主编. —北京:中国时代经济出版社,2009.6

(倚天机构内部控制系列丛书,彭志国,刘强主编)

ISBN 978 - 7 - 80221 - 883 - 3

I. 写… II. ①彭…②张…③王… III. 企业管理 - 研究 IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 078618 号

写给企业家的内部控制学

彭志国
张俊民
王桂莲
主编

出版 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 北京鑫海达印刷厂
开本 787×1092 1/16
版次 2009年6月第1版
印次 2009年6月第1次印刷
印张 17.75
字数 310千字
印数 1~3000册
定价 35.00元
书号 ISBN 978 - 7 - 80221 - 883 - 3

版权所有 侵权必究

迎接内控时代的到来，中国企业的 管理者们准备好了吗

(代序)

2001年美国安然事件之后，以《萨班斯—奥克斯利法案》（《2002年公众公司会计改革和投资者保护法案》，英文是 Sarbanes - Oxley Act，简称 SOX）的公布为标志，全球掀起了企业内部控制和上市公司监管的浪潮，世界进入企业内部控制时代。2008年6月28日，中国财政部、审计署、保监会、银监会、证监会联合印发了“关于印发《企业内部控制基本规范》的通知”，“中国的内部控制框架”终于破茧而出。2009年7月1日起，该规范将在上市公司范围内实行，并鼓励非上市的大中型企业执行。这意味着，中国企业进入了内部控制发展建设的新纪元。根据这一基本规范，执行基本规范的上市公司，应当对本公司内部控制的有效性进行自我评价，披露年度自我评价报告，并可聘请具有证券、期货业务资格的中介机构对内部控制的有效性进行审计。这一规范开创性地建立了以企业为主体、以政府监管为促进、以中介机构审计为重要组成部分的内部控制实施机制，并要求企业实行内部控制自我评价制度，将各责任单位和全体员工实施内部控制的情况纳入绩效考评体系。对此，国务院有关监管部门有权对企业建立并实施内部控制的情况进行监督检查；明确企业可以依法委托会计师事务所对本企业内部控制的有效性进行审计，出具审计报告。

基本规范共七章五十条，各章分别是：总则、内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督和附则。此次基本规范的印发，标志着中国企业内部控制规范体系建设取得重大突破。



由政府推动内部控制建设是国际惯例。事实上，我国政府相关部门从 20 世纪 90 年代起就开始着手推动中国企业内部控制建设的发展。1999 年新修订的《会计法》从法律角度对内部控制做出规定，此后，若干行业组织又分别从不同角度提出了规范行业企业内部控制建设的意见和建议。然而这些规定和措施散见在不同的规章制度中，一直没有形成统一的体系，不便于大规模的推广和操作。内部控制规范真正成体系的见诸公众，始于 2007 年 3 月，财政部就《企业内部控制基本规范》和 17 项具体规范公开征求意见。这些内部控制规范，是企业内部控制标准委员会初步拟定的 26 项内部控制规范中的一部分。目前，此 26 项规范中，《企业内部控制基本规范》已完成公开征求意见并正式颁布实施；16 项具体规范仍处在对外公开征求意见阶段；其余关联交易、资产减值、公允价值、企业合并与分立、服务外包、衍生工具、无形资产、内部审计、中介机构聘用等一系列具体规范和有关评价标准、实施办法的研究、起草工作正在紧张进行。从已经发布的 17 项规范来看，基本规范是内核，是唯一成熟的理论体系，借鉴了国际上的先进经验，具有指导意义。而其余 16 项具体规范，只是基本规范应用的结果和表现，至多只能归结为一般工商企业的比较好的实践经验，类似企业在实务操作的时候可以借鉴和套用，但并不是放之四海而皆准的标杆。因此，把《企业内部控制基本规范》称作是“中国的内部控制框架”应该不为过。

应该承认，《企业内部控制基本规范》是一部采用了“COSO 内部控制框架”的形式，融合了 COSO 的企业风险管理框架的实质，并结合了中国企业实际情况的具有先进性和操作性的内部控制规范。它在理念和方法上给中国企业的内部控制建设提供了统一的标准，并在收集内外部信息、选择风险评估方法等问题上进行了细化，更易于理解和操作。但也应该认识到，再好的理论体系，如果没有肥沃、健康的土壤，也是无法生根发芽的。尤其是目前，许多领导者认为内部控制就是会计控制。这样的内部控制最终可能是“聋子的耳朵——摆设”，无法发挥其应有的作用，况且，企业往往存在“一管就死、一放就乱”的现状，控制了别人，等于也控制了自己。在这种情形下，建立的内部控制往往是无效的，甚至是多余和浪费成本的。《企业内部控制基本规范》的发布与实施，无疑会要求大中型企业成立专门机构或专门人员制定企业的内部控制制度。这可能也是具体规范迟迟不出来的根本原因。良好的内部控制制度有利于企业完善公司治理结构，提高企业经济效益，实现企业的可持续发展。而不应把建立实施企业内部控制制度作为负担。这些需要领导者首先树立内部控制的意识和文化，营造好的执行规



范环境。

迎接内控时代的到来，中国企业的管理者们准备好了吗？

本书由倚天机构从事内部控制实践多年的专家与国内高校从事内部控制研究的教授组织编写，具体分工如下：第一章：彭志国、刘强、刘军；第二章、第五章长春税务学院王桂莲教授；第三章、第四章天津财经大学张俊民教授；第六章北京工商大学任晨煜副教授。

本书编写组
2009年5月

目 录

代序	(1)
第一章 企业与内部控制	(1)
第一节 企业、公司治理与内部控制	(1)
第二节 认识内部控制	(6)
第三节 企业内部控制设计的原则	(15)
第四节 企业内部控制的组织实施	(18)
第二章 企业的内部环境	(24)
第一节 内部环境的沿革	(24)
第二节 内部控制的监督模式与公司治理结构	(28)
第三节 内部控制的建立与实施中的组织协调	(36)
第四节 审计委员会的发展推进内部控制的完善	(40)
第五节 内部控制与组织结构	(50)
第六节 关注“软控制”建设	(53)
第三章 风险评估	(64)
第一节 风险评估概述	(64)
第二节 目标设定	(80)
第三节 风险识别	(86)
第四节 风险分析	(97)
第五节 风险应对	(110)



第四章 控制活动	(120)
第一节 控制活动概述	(120)
第二节 不相容职务分离控制	(127)
第三节 授权审批控制	(134)
第四节 会计系统控制	(147)
第五节 财产保护控制	(159)
第六节 预算控制	(165)
第七节 运营分析控制	(174)
第八节 绩效考评控制	(180)
第五章 信息与沟通	(194)
第一节 认识信息与沟通	(194)
第二节 信息系统及其安全控制	(204)
第三节 企业舞弊理论与反舞弊机制的建立	(211)
第四节 治理舞弊,需要关注的其他问题	(219)
第六章 内部监督	(223)
第一节 内部监督概述	(223)
第二节 内部控制评价与报告	(231)
参考文献	(274)



第一章 企业与内部控制

作为市场经济细胞的企业就像一个国家中的每一个家庭，规模虽小但五脏俱全，它拥有如国家般复杂而庞大的组织结构和机制。市场经济中“那只看不见的手”会调节所有资源最优配置从而实现效用收益最大化，但是当市场失灵时，外部的市场便不能解决企业内部的资源配置问题。于是，企业黑箱被打开，“契约结合点”的观点为企业的本质给出了注脚。本章正是以此作为出发点，一层层拨开企业内核，为您揭示企业内部资源的管理和配置机制，即公司治理和内部控制问题。狭义的公司治理是指所有者对经营者的一种监督与制衡机制，是约束管理的“招”，而对企业内部的约束机制和“招”就要靠内部控制。内部控制是一个实现控制目标的动态过程，这些目标分类为遵循性目标、报告目标、经营目标和战略目标。它的具体内容体现为不同发展阶段下的不同构成要素。这些要素在内部控制的设计原则指引下形成一套完整的内控流程和体系，并在管理层的内部监督与监管部门的外部检查下有效实施，从而使企业的经营管理实现帕累托最优。

第一节 企业、公司治理与内部控制

一、从企业本质说起

为什么企业要建立内部控制，不建立不行吗？很多企业的领导者脑海里总是盘旋着这样的疑问。要解决这个问题，首先要从企业本质说起。

对企业的看法主要有两种：

一种观点认为企业可以由生产技术来刻画，它只是生产函数的实现者和载体。这种观点实质上是从企业的主要生产功能出发来刻画企业，它关心的是多少的投入能带来多大的产出，能带来最大利润的产出水平究竟是多少，等等。这种观点曾经在经济学界一度占统治地位，被称为是新古典经济学的企业理论。它把



人当做生产要素，告诉我们企业如何组织生产，应该生产多少才最有利可图。但是它没有告诉我们，为什么要采用企业这样的组织形式来生产，以及企业生产究竟是如何实现的问题。虽然这种观点简单明了，也非常有用，但是它能带给我们的洞察力是有限的，它很难解释清楚大量的现实问题。

另一种观点认为企业是契约关系的联结点（nexus of contacts），它代表的是一系列成文与不成文的合同。这也是 Coase（1937）、Alchian 和 Demsetz（1972）、Jensen Meckling（1976）共同主张的观点。这种观点是从委托—代理的角度阐述，契约关系是企业的本质，企业完全是一种法律假设，是一组个人契约关系的连接。这种观点认为，如果我们只是把企业视为生产函数的载体，那么就不能深入地考察企业内部，只是把企业看作一个“黑箱”。而如果我们把企业看作是契约的结合点，事实上就是试图打开这个“黑箱”，把注意力从企业与外部市场的关系转向企业内部人与人之间的关系上，也就是在市场的基础上形成的契约关系。这种契约关系可能是正式的，比如上市公司经理的薪酬合同；也可能是非正式的，比如经理与他的下属工人之间的权利和义务关系。当这些相互联系的契约订立之后，企业就出现了。

对此，我们赞同运用契约论的观点来认识企业。所谓企业，就是指各种生产要素的所有者为了追求自身利益，通过契约方式而组成的经济组织。比如说，投资人是货币资本的所有者，货币资本这个生产要素的所有者是投资人；土地的所有者是土地这个生产要素的所有者；技术创新者与职业经理人是人力资本这个生产要素的所有者；工人是劳动这个生产要素的所有者；等等。这些各种生产要素的所有者基于自身利益，通过契约方式而组成的经济组织就是企业。

二、企业与公司治理

企业基本目标是通过自身持续不断地发展和增值，最大限度地满足各类契约当事人（例如股东、董事会、经理班子、员工、政府、银行、债权人、客户和供应商等）对各自利益的追求和价值实现。企业是当事人通过订立一系列的契约而形成的，是各个当事人讨价还价的结果。每个参与者都是为了达到一定的个人目标而加入企业，如果企业不能实现这个目标，那么这个企业就是失败的。但是，企业的目标绝对不是个人目标的简单加总，比如，企业的股东希望多发股息，职工希望多发工资，经理希望把企业的规模做大，不希望派发太多的股息。这些目标往往是相互冲突的，如何使这些不同的目标变成一个可以有效实施的目标，达



到所谓的帕累托最优，就是企业的治理问题了。

现代公司制企业是个法人实体，是广大的股东拿出钱来投资到一起，按照事先约定的公司章程来独立运作的盈利性组织。对于公司而言，股东是出资人，但他们中间的绝大多数人不直接参与经营，只是依法享有企业经营成果的剩余收益权、剩余财产索取权和重大经营活动知情权。公司的经营活动由职业经理人员（通常我们所说的 CEO）组织进行。可见，大量的投资是由非经营者提供的，经营者并不承担主要的投资风险，加之，契约当事人之间的契约不完备和信息不对称，容易产生大量的代理问题。既然经营者不是企业的所有者，出于经济人自利的本性，道德风险与逆向选择就会存在。在委托代理的契约关系当中，由于委托人与代理人的效用函数不一样，委托人（股东）追求的是自己的财富最大化，而代理人（经理人）追求自己的工资津贴收入、奢侈消费和闲暇时间最大化，这必然导致两者的利益冲突。由于信息不对称和监督不完善，经理人可能利用自己信息优势和特殊地位，通过减少自己的要素投入或采取机会主义行为来达到自我效用最大化而影响组织效率的行为，并且通过“隐藏行动”和“隐藏信息”来使所有者承担风险。如果所有者不能对经理人进行有效的激励与约束，则这种潜在的可能就有转化为现实的可能。这便是经理人“道德风险与逆向选择”的由来。一个德才兼备的经理人能使濒临倒闭的企业起死回生，一个不思进取的经理人也能使兴旺的企业破产、倒闭。在中外企业中，无数事实充分地说明了这一点。

因此，从契约的角度看待企业，必须回答一个基本问题：如何设计契约解决由所有者与经营者引起的可能的利益冲突，或者说代理冲突问题，简言之，就是如何使经营者真正积极努力的工作，如何保证经营者是真正具有企业家素质的人，如果现任的经营者不能胜任，如何保证能够及时更换？而公司治理（corporate governance）又译为法人治理结构，正是一种对公司进行管理和控制的体系。它不仅规定了公司的各个参与者，例如，董事会、经理层、股东和其他利害关系者的责任和权力分布，而且明确了决策公司事务时所应遵循的规则和程序。这种规则和程序从不同角度实现了对管理者的激励与约束，从而使管理者更好地为股东利益服务。公司治理是一种制度安排，这种安排的终极目标就是要解决委托代理中不断出现的新问题，达到监督与激励之间的一种均衡。

当然，公司治理中的制度安排不是标准化的，更不是唯一的。根据“标准 - 现状 = 问题”这样一个公式，现实公司经营中的环境以及自身问题总是不断



变化的，这样来看，公司治理又是一个不断发展中的概念。公司治理中的制度安排是不断创新与完善的。狭义的公司治理，是指所有者对经营者的一种监督与制衡机制，即通过一种制度安排，来合理地配置所有者与经营者之间的权力与责任关系。公司治理的目标是保证股东利益的最大化，防止经营者对所有者利益的背离。其主要特点是通过股东大会、董事会、监事会及管理层所构成的公司治理结构的内部治理。广义的公司治理则不局限于股东对经营者的制衡，而是涉及广泛的利害相关者，包括股东、债权人、供应商、雇员、政府和社区等与公司有利害关系的集团。公司治理是通过一套包括正式或非正式的、内部或外部的制度或机制来协调公司与所有利害相关者之间的利益关系，以保证公司决策的科学化，从而最终维护公司各方面的利益。因为在广义上，公司已不仅仅是股东的公司，而是一个利益共同体，公司的治理机制也不仅限于以治理结构为基础的内部治理，而是利害相关者通过一系列的内部、外部机制来实施共同治理，治理的目标不仅是股东利益的最大化，而是要保证公司决策的科学性，从而保证公司各方面的利害相关者的利益最大化。本书出于研究的需要采用狭义的公司治理概念。

三、公司治理与内部控制

梳理公司治理的演进过程，我们会发现，公司治理所研究的基本问题早已存在于经济和管理实践中，经历了几个世纪的演变。可以说，公司治理是在针对公司失败或者系统危机的基础上逐渐发展起来的。例如，最早记载的治理失败是1720年英国的南海泡沫，这一事件导致了英国商法和实践的革命性变化。1929年美国的股市大危机使得美国在其后推出了证券法。1997年的亚洲金融危机使人们对东亚的公司治理模式有了清醒的认识。2001年以安然、世通事件为代表的全球性系列公司财务丑闻暴露了以美国为代表的公司治理模式中存在重大缺陷。我国上市公司财务舞弊的事件，也暴露了这些问题，这种强烈的震撼引发了人们对于公司治理问题的再度广泛关注。而这些事件又促进了公司治理的改进和发展。

在一个充满不确定性的世界里，如何识别和控制风险成为企业生存和发展的重要一环。这些治理失败的案件往往是因为企业内部治理中的内部控制疏漏导致，以《萨班斯—奥克斯利法案》（《2002年公众公司会计改革和投资者保护法案》，英文是 Sarbanes-Oxley Act，简称 SOX）的公布为标志，全球掀起了企业内部控制和上市公司监管的浪潮，世界进入内部控制时代。



公司治理与内部控制具有必然的联系。“公司治理”从最本质的意义上讲，就是约束管理者的“招”。甚至可以这样讲，整个公司治理都是在讲约束问题，其实激励的另一面也是约束。企业的经营管理者有其自己的利益，他们的利益与公司法人的利益（实际上就是股东的利益）是不一致的。股东希望的是：通过经营班子的工作，企业法人可以长期存续经营，并实现企业价值的最大化。但是，经理们的利益却不是这样，他们之间的信息也不对称，没办法及时监督，怎么办呢？股东就要想出“招”来约束和监督经理。可以说，这个“招”，就是“约束机制”最基本的含义。约束机制也包括内部的约束机制和外部的约束机制，对于外部，股东可以通过注册会计师审计财务报表，保证经营业绩的真实可靠。当然还可以有其他的法律监管、市场约束、道德约束、媒体约束等。内部则要靠内部控制了。

谈到控制，我们可以做个形象地比喻。举个例子，当您开车行进在高速公路上，如加大油门，汽车即提速；如转动方向盘，汽车即改变行进方向；而踩刹车，又会令汽车减速或停下来。此时，您“控制”（control）或驾驭了您的汽车。或称，您的汽车在您的调控之下，目前处于“得到控制”（being controlled）状态。“油门”“方向盘”和“刹车”是您“控制”汽车的装置或手段。其中任何一个装置失灵，都会导致您的汽车“失控”（out of control）。“控制”（control）在中文中是“驾驭”“支配”的意思。在英文中，控制有多重含义，可作动词用，如控制、操纵、管理或支配某人或某事，检查或检验某事物；也可作名词用，如能力、管理、控制、支配、指导、限制或管理的手段、对照标准等。在管理学上，控制通常是指监视各项活动以保证它们按计划或目标进行并及时纠正各种重要偏差的过程。良好的内部控制是完善公司治理的重要保证，健全的公司治理又是内部控制有效运行的基础。有效的内部控制可以规范会计行为，以保证提供高质量的会计信息，而高质量的会计信息又能从以下几方面促进治理结构的优化：一方面，有效的内部控制，能够降低契约的不完整程度，从而弱化治理结构所引发的问题，有利于对董事会、经理人员和职工的行为进行监督、评价，有利于设计和实施激励机制。另一方面，内部控制处于公司治理设定的大环境之下，公司治理是内部控制的制度环境。只有在良好的公司治理环境中，内部控制系统才能真正发挥它的作用，提高企业的经营效率与效果，并加强信息披露的真实性。不良的公司文化与高管的带头表率效应、软弱的董事会，以及领袖权力的不受制约，必然会使内部控制形同虚设。



综上所述，为什么企业需要建立内部控制？微观层次上，从企业的本质与公司治理的演进出发，作为一种约束机制，内部控制可以有效地缓解和降低企业存在的委托代理问题，促进企业管理水平的提高与企业目标的实现。在面对不确定性的风险环境下，可以提高防范能力，促进企业可持续发展。宏观层次上，在基本规范发布前，尽管我国一些海外上市的企业已经开始按照国际准则进行企业内部控制体系建设，但我国企业内部控制体系建设总体处于起步阶段，国内一直没有统一的内部控制规范。近年来，在境内外上市的中国企业陆续建立并实施各具特色的内控制度，但由于缺乏统一的基本规范，存在内控监管要求政出多门、企业无所适从的状况。在国内资本市场中，由于没有统一的企业内部控制规范，加上一些上市公司内部控制意识淡薄，也出现了一些企业内部控制失效甚至舞弊的案件，损害了投资者利益，在市场上造成了恶劣影响。此外，由于企业内部控制不规范而使银行产生大量不良贷款的现象也屡见不鲜。随着市场经济的发展和企业的变化，单纯依赖会计控制已难以应对企业面对的市场风险，会计控制必须向风险控制发展；同时，各部门之间的内控要求也有待于进一步协调，以便为进行内部控制自我评估和外部评价提供统一标准。这些对于维护社会主义市场经济秩序和社会公众利益具有积极的意义。

正如《企业内部控制基本规范》总则第一条指出：“为了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，根据《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国会计法》和其他有关法律法规，制定本规范。”本条概括了企业内部控制基本规范的制定宗旨和制定依据。从另一方面指出内部控制有利于企业提高经营管理水平和风险防范能力，促进可持续发展，最终维护社会主义市场经济秩序和社会公众利益。

第二节 认识内部控制

一、什么是企业的内部控制

作为企业家，应清醒地认识到：内部控制是一个过程，是一个防患于未然的过程，是一个发现问题、解决问题、发现新问题、解决新问题的循环往复的过程。内部控制的基本出发点是以预防为主，而不是单纯地为了对不良行为结果的



处罚，这意味着每一项内部控制都向某一终点努力，但不是终点本身。这种过程控制可以节约控制成本、提高控制效率，如果仅强调对差错或舞弊结果的处罚，势必增加控制的成本和代价，总有明日黄花、事后诸葛之弊端；以往管理者对内部控制的认识停留在内部控制是一种程序、方法、措施、政策等，其实这是一种误解。措施、方法和程序等静态的认识，会使企业的管理者认为，内部控制只是摆设而已，朝令夕改，且往往是亡羊补牢为时晚矣，这种事情在企业见得多了，因此，本来应有的重视，也会同其他管理制度一样漠不关心了。当然，过程必然会产生结果，通常而言只要过程科学合理有序有效，那么一般就会获得好的预期效果，所以过程的控制也就会实现对结果的控制。这个结果就是控制的目标，而这个目标往往和企业管理的目标是一致的。这是因为，内部控制是企业的经营过程的一部分，与经营过程结合在一起，而不是凌驾于企业的基本活动之上。内部控制能够使得经营达到预期的效果，并监督企业经营过程的持续进行。对此，《企业内部控制基本规范》第三条：“本规范所称内部控制，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。”

根据规范，内部控制的目标是可以分类为遵循性目标、报告目标、经营目标和战略目标，即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。其中，战略目标是最高目标，遵循性目标、报告目标、经营目标都与战略目标相联系，并努力实现之。为此，企业要实现上述目标，应确定全员、全过程、每一个管理层所要达到的具体目标，即每一个业务单元、分部、子公司的领导识别各自的目标，并与企业的总体目标相联系。一旦设定目标，就需要管理层识别风险和影响风险的事项、评估风险并采取控制措施和分配资源。

这里需要特别指出的是：《企业内部控制基本规范》中将保证资产安全单列为一项目标，体现了监管部门对我国众多国有大中型企业国有资产保值增值情况的关注。这不是一种落后，而是当前国情最好的体现。资产是企业可以获得未来经济利益的资源，国有资产是国家的命脉，是社会主义经济建设的根本。在市场经济条件下，企业经营过程中发生亏损或损失虽然难以避免，但目前国有企业因管理不善、人为舞弊等原因造成的资产损失不在少数。国务院国有资产监督管理委员会2008年9月10日发布的《中央企业资产损失责任追究暂行办法》，要求



中央企业加强国有资产保护，完善资产管理责任制度，规范资产损失责任追究行为。而《企业内部控制基本规范》也从企业内部控制建设角度，将保证资产安全作为重要目标，与《中央企业资产损失责任追究暂行办法》相配合，形成事前控制、事后追究的完善的资产保障体系。

必须注意的是，内部控制只能实现内部控制目标的合理保证，而不是绝对的保证。企业的管理者不要认为，我建立了内部控制就万事大吉，即使最完善的内部控制也会由于设计本身的局限性和执行人自身的素质、认知局限性而出现内部控制失效，因此内部控制不可能是包治百病的灵丹妙药。像内部人控制、管理层超越控制的现象发生、执行人串通舞弊，都可能使本来完善的内部控制失效。

二、内部控制的基本要素

要素是构成事物的必要因素。内部控制的内容，归根结底是由基本要素组成的。这些要素及其构成方式，决定着内部控制的内容与形式。伴随着内部控制理论的逐步演变发展，内部控制基本要素也在不断发展变化，并逐步趋于完善。根据权威的划分，内部控制大致可以区分为内部牵制、内部控制制度、内部控制结构、内部控制整合框架以及企业风险管理整合框架五个阶段。按照要素我们把它分为要素启蒙阶段、三要素阶段、五要素阶段、八要素阶段。

（一）内部控制要素启蒙阶段

在早期的内部牵制阶段，谈不上要素而言。根据《柯氏会计辞典》的解释，内部牵制是指：“以提供有效的组织和经营，并防止错误和其他非法业务发生为目的的业务流程设计。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或交叉控制。设计有效的内部牵制以便使各项业务能完整正确地经过规定的处理程序，而在规定的处理程序中，内部牵制机能永远是一个不可缺少的组成部分。”内部牵制主要通过授权审批、职责分工、双重记录、核对记录等手段，坚持钱、物、账分管，用于防止差错和弊端，以保证会计记录的正确和财产的安全。内部牵制思想是从一个环节或某一部门出发进行控制管理的，缺乏全局观念，不强调业务流程和系统控制，即只强调点，不注重点与点之间的联系。但与此同时，内部牵制机制在一定程度上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。



在内部控制制度阶段，内部控制要素仍未被真正提出来，并付诸实践中。以1949年美国审计程序委员会（CAP）发表了一份特别报告——《内部控制：一种协调性系统要素及其对管理当局和注册会计师的重要性》为例，在这份报告中，CAP对内部控制作了如下定义：“内部控制是企业为了保证资产的安全完整，检查会计资料的准确性和可靠性，提高经营效益，推动企业贯彻执行既定的各项政策而采取的组织规划和一系列相互协调的方法与措施。”可见，这时的内部控制根本没有什么要素而言，只是体现为一系列的方法和措施。即使是在1953年10月，美国审计程序委员会对该定义进行的修正中，也只是将内部控制划分为会计控制和管理控制。前者着力于保护资金安全及会计记录的可靠性；后者着力于提高经营效率和确保既定的管理政策。这一理论使内部控制的外延得到拓宽，也使其内涵更加丰富。但其局限性在于把精力过多地放在纠错防弊上，内部控制的范围和目标也显得消极和狭窄。所以沿用到20世纪80年代末，该制度理论被内部控制结构理论所取代。

（二）内部控制“三要素”阶段

真正体现内部控制要素的时期是内部控制结构阶段。这一时期奠定了内部控制三要素说。20世纪70年代末至90年代为内部控制结构阶段发展的主要时期，它主要是为了克服内部控制制度的不足，使企业有一个良好的控制系统，提高企业管理水平，从而以内部控制结构取代内部控制制度的，其研究重点也逐步从一般含义向具体内容深化。其具体标志是1988年5月，美国注册会计师协会（AICPA）在《审计准则公告第55号》（SAS No. 55）以“内部控制结构”（Internal Control Structure）的提法替代了“内部控制”，并废除了“内部会计控制”和“内部管理控制”两种概念的划分。认为“企业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”，并确立了内部控制结构的三要素：（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、认识和行为。具体包括管理哲学和经营作风、组织机构、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、管理者监控和检查工作所用的控制方法，包括预算、经营计划、利润计划、责任会计和内部审计等。（2）会计系统，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表中记录；确定经济业务发生的时间，以确保它记录在适当的