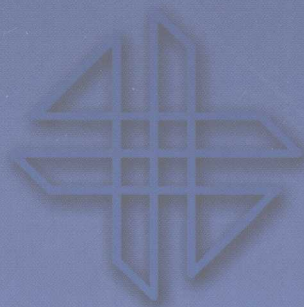


【内部控制与风险管理丛书】

企业内部控制 设计与实务

QIYE NEIBU KONGZHI SHEJI YU SHIWU

徐玉德 / 编著



经济科学出版社

企业内部控制设计与实务

徐玉德 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制设计与实务 / 徐玉德编著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 4

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8124 - 2

I. 企… II. 徐… III. 企业管理 - 研究 IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 048986 号

责任编辑: 党立军

责任校对: 张长松

版式设计: 代小卫

企业内部控制设计与实务

徐玉德 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京新丰印刷厂印刷

华丰装订厂装订

850 × 1168 16 开 28.5 印张 850000 字

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8124 - 2 定价: 55.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

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，根据国家有关法律法规，财政部会同证监会、审计署、银监会、保监会制定了《企业内部控制基本规范》，自2009年7月1日起在上市公司范围内施行，鼓励非上市的大中型企业执行（小企业和其他单位可以参照该规范建立与实施内部控制）。该规范明确要求上市公司应当结合内部监督情况，定期对内部控制的有效性进行自我评价，出具内部控制自我评价报告。

作为世界经济大国之一的中国，着手建立全中国版企业内部控制标准规范体系具有划时代的意义。特别是在经历金融海啸和经济寒冬的过程中，建立健全企业的内部控制愈加显得迫切。

财政部科研所徐玉德博士编著的《企业内部控制设计与实务》以开阔的、发展的眼光，在借鉴现有研究成果的基础上，及时跟踪内部控制的国际发展动态，全面、系统地分析和探讨了内部控制的理论基础和内在机理，揭示了内部控制设计与评价的重点及方法，并以大量生动的案例为企业理解和设计内部控制提供了有益借鉴。

该书具有以下两个显著特点：

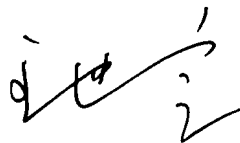
一是内容新颖、全面。该书在《企业内部控制基本规范》等法律法规的基础上，根据我国企业的实情，结合COSO的内部控制整合框架、企业风险管理框架，从“整体框架、业务层面、下属单位”三个层面对内部控制的设计和评价进行了系统完整的阐述和讲解，可以帮助读者系统学习、了解国际最新的内部控制理论。

二是突出实务操作。该书具有很强的针对性和广泛的适用性，可以作为企业内部控制设计与评价的实务操作指南。作者总结多年的研究经验，结合大量鲜明案例，详细介绍了企业内部控制的设计、内部业务流程的管理和优化、内部控制评价等实务内容。特别是列举的案例几乎涵盖所有的内部控制业务循环。另外，该书还提供了一些公司内部控制设计的具体操作策略，极具参考价值。

该书既适用于公司高管、财务及审计部门、外部审计师的阅读、研究，也可作为从事内部控制与风险管理研究者之参考读物。

衷心希望该书对内部控制在我国的理论研究和应用推广起到积极的作用。

财政部科研所研究员、博士生导师



2009年3月18日

前 言

近年来，安然、世通等系列舞弊案件引发了人们对企业的信任危机和对企业内部控制与风险管理的反思。这种反思的结果直接导致了《Sarbanes—Oxley Act》（2002）（即《萨班斯—奥克斯利法案》，简称SOX法案）的出台与COSO《企业风险管理——整体框架》（2004）的建立。为促进企业健康发展，规范其运营，有效遏制贪污腐败、堵塞国有企业资产流失的漏洞、规避企业及其他盈利或非盈利组织的经营风险，我国自20世纪90年代起也开始加大对企业内部控制的推行，政府有关部门相继出台了一系列有关内部控制与风险管理的法律法规或政策（含指导原则、意见或指引）。但是从实际执行情况来看，相关内部控制方面的指导原则、指引或规范并未能得到有效的实施。财务造假、违规担保、卷款潜逃等事件频繁发生。为此，我国政府主管部门在出台相关规范的基础上，开始着手建立中国版内部控制标准规范体系。2008年6月28日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会五部门联合发布《企业内部控制基本规范》（以下简称《基本规范》），该基本规范将于2009年7月1日起首先在上市公司范围内施行，并鼓励非上市的其他大中型企业执行。

《基本规范》的颁布实施意味着旨在有效保护投资者利益的企业内控标准体系的建立。这是一部规范中国上市公司内部控制制度的规章，以其核心思想与宗旨而言，堪称是中国版的SOX法案，尽管与美国SOX法案相比，二者有着法律与规章上的本质区别，但这并不影响它在中国资本市场发展中的重要地位和将要发挥的积极作用。《基本规范》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，对于推进我国上市公司内控管理与国际惯例的接轨，提高资本市场对外国企业在我国发行上市的吸引力，推动我国上市公司内控制度的建立与完善，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，具有相当积极的意义。目前，五部委正在抓紧完善企业内部控制应用指引、内部控制评价指引和内部控制鉴证指引等配套措施。

就目前的情况来看，我国许多企业已经积极投身内控建设。据德勤2008年上半年内控年度调查显示，至少有超过半数的企业特别是在金融行业和大型企业中，已经在内控机制的建立和完善上取得了长足的进步。企业对内控的重视，绝不仅仅是为了遵守内控基本规范，而是希望借此机会真正通过内部业务流程的梳理，识别关键风险，建立相应控制机制，发现并整改内部管理问题，从而全面提高风险管理的水平。然而，不容乐观的是，中国企业在进行内控建设和改善的过程中，遇到了很多问题，包括公司层面整体的内控推进和监督机制不清晰，相关人员在一定程度上缺乏内控的专业知识，内控流程和部分内控关键点未根据相应风险做最优设置，导致内控不全面或者不经济等，从而使得企业在建立健全内控体系的过程中，还有很多地方需要变革。

为进一步推动《基本规范》的全面实施，强化企业内部控制和风险管理意识，编者严格按照《会计法》、《基本规范》、SOX法案、ERM框架以及我国其他相关法律法规，紧密结合企业的现实状况，全面、系统、完整地向读者阐述了内部控制框架的内容、设计要点及流程，解析了内部控制设计的具体方法。

全书共分为七章。采用理论与实际相结合的方法，在理论分析的基础上，详细介绍了企业内部控制和风险管理的运作技巧。全书深入浅出、清晰透彻，使复杂问题简单、易懂；并在此基础上，通过大量案例的举证和分析，有助于广大读者和企业管理人员轻松理解和掌握企业内部控制的内涵和设计技巧。

本书由财政部科研所徐玉德博士编写并负责对全书进行修改、补充、总撰。编写过程中，编者参考了我国现有大量的报刊书籍及相关的法律法规，在此谨对原作者们致以诚挚的谢意。财政部科研所研究生部硕士研究生石磊、孟庆民、李佳玲参与了部分资料的收集及校对，经济科学出版社的党立军先生对本书的出版提供了许多帮助，在此一并表示感谢。由于内部控制在我国的研究理论与实务推进还处于初级阶段，加上时间仓促、作者水平有限，书中不妥之处在所难免，敬请各位专家和读者不吝赐教。

编 者

2009年3月25日

目 录

第 1 章 内部控制概述	1
1.1 控制与内部控制	1
1.1.1 控制与控制论	1
1.1.2 控制系统由施控系统和受控系统耦合而成	1
1.1.3 企业内部控制是一个分层次的复杂系统	3
1.2 内部控制演进及最新发展动态	3
1.2.1 内部控制的演进历程	3
1.2.2 美国后安然时代的内控发展形势	9
1.2.3 内部控制框架的新发展：企业风险管理框架	14
1.2.4 我国企业内部控制的发展历程及最新动态	16
1.3 内部控制目标与基本方法	22
1.3.1 内部控制目标	22
1.3.2 内部控制的基本方法	23
1.4 内部控制的组合及其固有局限	26
1.4.1 内部控制的组合	26
1.4.2 内部控制的固有局限	28
第 2 章 企业内部控制框架体系	33
2.1 控制环境	33
2.1.1 何为控制环境	33
2.1.2 控制环境：内部控制的重要基础	35
2.1.3 如何建立良好的控制环境	37
2.1.4 案例：控制环境对海尔集团的巨大影响	39
2.2 风险评估	41
2.2.1 设立目标	41
2.2.2 风险识别	44
2.2.3 风险分析与评价	48
2.2.4 风险应对	59
2.2.5 应对变化	60
2.2.6 案例：抚顺石化分公司风险管理	61
2.3 控制活动	64
2.3.1 控制活动要素：政策和程序	64
2.3.2 控制活动类型	65
2.3.3 控制活动的特殊性	72
2.3.4 案例：从案例看控制活动规范的必要性	73
2.4 信息与沟通	74

2.4.1	信息与沟通系统的功能框架	74
2.4.2	信息与信息系统	75
2.4.3	沟通渠道与沟通方式	77
2.4.4	反舞弊机制的建立	80
2.4.5	案例：宝钢金属有限公司实施企业信息化门户	83
2.5	监督	85
2.5.1	持续性监督	85
2.5.2	独立评估	86
2.5.3	缺陷报告	87
2.5.4	案例：国内外重大财务舞弊案挑战内控监督	88
第3章	企业内部控制设计原理与层次内容	91
3.1	内部控制设计的原则与思路	91
3.1.1	内部控制设计的原则	91
3.1.2	内部控制设计的基本思路	94
3.2	内部控制的设计方法与重点	99
3.2.1	企业内部控制的设计方法	99
3.2.2	企业内部控制的设计重点	101
3.3	内部控制设计的形式与流程	104
3.3.1	企业内部控制设计的形式	104
3.3.2	企业内部控制的设计步骤	106
3.3.3	案例：中天恒内部控制设计的基本路径	109
3.4	内部控制设计的层次内容	110
3.4.1	公司层面基础内控制度	110
3.4.2	业务活动内部控制	114
3.4.3	对下属部门及附属公司的管理控制	115
第4章	公司层面内控制度设计	118
4.1	组织结构控制	118
4.1.1	组织结构类型及其内部控制特点	118
4.1.2	组织结构框架设计的整体考虑	120
4.1.3	组织结构控制的设计内容	120
4.1.4	组织结构控制的设计方法	123
4.1.5	示例：某企业内部控制体系组织结构	125
4.2	会计核算基础控制制度	125
4.2.1	会计核算组织与人员岗位责任制	125
4.2.2	会计处理程序控制	126
4.2.3	印章和票据管理制度	128
4.2.4	会计档案管理制度	136
4.2.5	工作交接与岗位考核制度	138
4.2.6	示例：某公司会计核算内部控制制度	139
4.3	全面预算管理控制制度	140
4.3.1	全面预算管理体系的组织架构与职责分工	140
4.3.2	全面预算管理控制的方法和步骤	142

4.3.3 案例：神龙汽车推行全面预算管理	145
4.4 人力资源管理内控制度	149
4.4.1 人力资源内控设计原则与考虑因素	149
4.4.2 人力资源管理内控制度设计的内容	150
4.4.3 示例：人力资源管理内控制度设计	155
4.5 质量管理内控制度	156
4.5.1 质量管理内控制度的设计原则	156
4.5.2 质量管理内控制度的设计内容	156
4.5.3 示例与案例	163
4.6 安全保障内部控制制度	168
4.6.1 安全保障内控制度及其影响因素	168
4.6.2 安全保障内控制度的设计内容	168
4.6.3 案例：广州连破网络犯罪大案彰显安全隐患	171
4.7 计算机信息系统内控制度	172
4.7.1 计算机信息系统内部控制的功能特点	172
4.7.2 计算机信息系统内部控制类型	173
4.7.3 计算机信息系统内部控制的设计内容	175
4.7.4 案例：江苏谏壁电厂实施 FMIS 系统，强化财务控制	180
4.8 内部审计控制制度	181
4.8.1 内部审计的组织和程序	181
4.8.2 内部审计控制的方法和重点内容	182
4.8.3 案例：大亚湾核电站的内部审计	184
第 5 章 业务活动内部控制设计	186
5.1 货币资金业务循环控制	186
5.1.1 货币资金与基本业务循环	186
5.1.2 货币资金控制目标及常见弊端	187
5.1.3 货币资金业务控制内容及基本控制制度	189
5.1.4 货币资金业务流程控制设计	194
5.1.5 案例：甲公司货币资金内部控制案例分析	198
5.2 采购与付款循环控制	200
5.2.1 采购与付款循环业务特点	200
5.2.2 采购与付款循环控制目标及常见弊端	201
5.2.3 采购与付款循环控制内容及基本控制制度	202
5.2.4 采购与付款循环基本业务流程设计	205
5.2.5 案例：“亚伦窝案”的内控分析	209
5.3 存货与生产循环控制	211
5.3.1 存货与生产循环的业务特点	211
5.3.2 存货与生产循环控制目标及常见弊端	212
5.3.3 存货与生产循环控制内容及基本控制制度	213
5.3.4 存货与生产循环主要业务控制流程的设计	229
5.3.5 案例：法尔莫公司存货舞弊案例分析	231
5.4 销售与收款循环控制	233

5.4.1	销售与收款业务特点	233
5.4.2	销售与收款循环控制目标及常见弊端	235
5.4.3	销售与收款循环控制内容及基本控制制度	237
5.4.4	销售与收款循环基本业务控制流程设计	244
5.4.5	案例：宝钢销售与收款环节的内部控制	253
5.5	筹资与投资循环控制	255
5.5.1	筹资与投资循环的基本业务特点	255
5.5.2	筹资与投资循环控制目标及常见弊端	256
5.5.3	筹资活动控制内容及基本控制制度	258
5.5.4	投资活动控制内容及基本控制制度	265
5.5.5	筹资与投资循环的基本业务流程设计	271
5.5.6	示例：完达山公司筹资与投资内部控制制度	276
5.6	成本费用控制	281
5.6.1	成本费用控制目标及常见弊端	281
5.6.2	成本费用控制内容及基本控制制度	282
5.6.3	案例：甲企业成本费用控制分析	288
5.7	固定资产控制	289
5.7.1	固定资产控制目标及常见弊端	289
5.7.2	固定资产控制内容及基本控制制度	290
5.7.3	案例：长安福特与仪征化纤固定资产内控分析	298
5.8	工程项目控制	302
5.8.1	工程项目控制目标及常见弊端	302
5.8.2	工程项目控制内容及基本控制制度	303
5.8.3	工程项目关键业务流程控制设计	309
5.8.4	案例：以色列审判“豆腐渣工程”	317
5.9	对外担保控制	318
5.9.1	对外担保控制的目标和基本要求	318
5.9.2	对外担保业务中常见的弊端	320
5.9.3	对外担保控制内容及基本控制制度	320
5.9.4	案例：某国际信托投资公司违规担保案例分析	326
第6章	对下属部门及附属公司的管理控制	327
6.1	对子公司的组织及人员控制	327
6.1.1	组织管控模式的设置	327
6.1.2	母子公司部门权责与职能界定	331
6.1.3	对子公司人员的管理控制	332
6.1.4	案例：海尔集团组织管控模式的演变	333
6.2	母公司对子公司业务层面的管理控制	337
6.2.1	战略规划控制	337
6.2.2	财务系统控制	338
6.2.3	资产管理控制	347
6.2.4	信息管理控制	348
6.2.5	稽核与审计控制	349

6.2.6 绩效考核控制	350
6.3 母子公司合并财务报表及其控制	351
6.3.1 明确合并财务报表的编制范围	351
6.3.2 制定合并财务报表的编制方案	352
6.3.3 编制合并财务报表	353
6.3.4 合并财务报表的信息披露与审计	356
6.4 示例与案例	359
6.4.1 示例: ××公司子公司管理控制制度	359
6.4.2 综合案例: 中国华能集团的内部控制与业绩考核	364
第7章 企业内部控制实施与评价	368
7.1 企业内部控制的实施	368
7.1.1 内部控制重在执行	368
7.1.2 如何有效执行内部控制	369
7.1.3 案例: 由锦化集团内部盗窃案看内控执行	372
7.2 企业内部控制评价体系框架	374
7.2.1 内部控制评价的目的和主体	374
7.2.2 内部控制评价的内容和标准	374
7.2.3 内部控制评价的程序与方法	381
7.2.4 评价内部控制的有效工具: 内控手册	403
7.3 注册会计师对内部控制的评价	405
7.3.1 了解内部控制	405
7.3.2 记录内部控制	407
7.3.3 内部控制测试	410
7.3.4 管理建议书与内部控制鉴证报告	413
7.3.5 示例: 四川美丰化工股份有限公司内部控制鉴证报告	414
7.4 管理层对内部控制的自我评价	417
7.4.1 控制自我评估: CSA	417
7.4.2 如何开展控制自我评估	418
7.4.3 内控自我评估如何报告	419
7.4.4 案例: 内部控制自我评价在宝钢国际的运用	420
7.4.5 示例: 某公司 2008 年度内部控制自我评价报告	423
7.5 综合案例分析	426
7.5.1 案例: 中海集团釜山公司内部控制案例分析	426
7.5.2 案例: 三鹿集团内部控制透视与整体评价	428
附录: 财政部、审计署、证监会、银监会、保监会关于印发《企业内部控制基本规范》的通知	434
主要参考文献	440

第1章 内部控制概述

1.1 控制与内部控制

1.1.1 控制与控制论

控制乃驾驭、支配之意。直观地讲，控制是指作用者对被作用者的一种能动作用，而被作用者按照作用者的这种作用而动作，并达到系统的预定目标。控制的目的是有两个：一是要“维持现状”，即保持系统的原有状态，如果出现偏差，应及时采取必要的纠正措施，使系统趋于相对稳定，这也是控制工作的基本目的；二是要“打破现状”，即引导系统由原有状态变到一种新的预期状态。作为管理的一项基本职能，控制既是确保组织目标实现的行动，又是保证行动充分有效的手段。经济越发展，控制越重要。但是控制本身不是目的，它仅仅是保证目标实现的手段之一。控制也要以计划为依据，离开一定的计划、组织、领导，控制就无法正常进行，也就难以达到有效控制的目的。

控制论（Cybernetics）是20世纪40年代开始形成的一门新兴的实用性很强的边缘性学科。1948年美国数学家诺伯特·维纳（Norbert Wiener）的《控制论——关于在动物和机器中控制和通讯的科学》一书的出版，标志着控制论的诞生。控制论是一门研究动态系统在变化的环境条件下如何保持平衡状态或稳定状态的科学。其基本观点主要体现在两个方面：（1）一切有生命和无生命的系统都是信息系统，具有信息变换的过程。信息的联系是客观世界存在着的一种普遍联系，任何耦合运行系统之所以能够保持自身的稳定性，正是由于它具有获得、运用、保持和传递信息的方法和功能；（2）一切有生命和无生命的系统都是反馈系统，控制系统都是通过各种反馈来达到控制目的的。控制系统使输出信息回输，形成新的输入，以补偿输出存在的偏差，达到控制目的。

控制论的主要成果来自机器理论、通讯论以及后来成为控制论理论基础的算法论、数理逻辑、概率论和运筹学等。维纳在阐述创立控制论的目的时曾指出：“控制论的目的在于创造一种语言和技术，使我们有效地研究一般的控制和通讯问题，同时也寻找一套恰当的思想和技术，以便通讯和控制的特殊表现都能借助一定的概念加以分类”。控制论开始只是把机器或动物作为自己的研究对象，随着社会生产力的发展和科学技术的进步，控制论依次经历了经典控制论阶段（20世纪50年代以前）、现代控制论阶段（20世纪50年代末至70年代初）、大系统理论阶段（20世纪70年代末期以后），并已被广泛应用于研究社会现象、经济现象中的控制、通信和调节问题，如工程控制论、生物控制论、智能控制论、经济控制论以及社会控制论等。

经济控制论是将控制论的一般原理和方法应用于经济系统而形成的一门科学。与工程控制论等相比较，经济控制的一个重要本质特征是：人起重要作用。在经济控制论系统中，施控主体是人，施控对象是人所进行的生产经营活动，实际上就是对人的行为实施控制。

1.1.2 控制系统由施控系统和受控系统耦合而成

控制系统由施控系统和受控系统组成。控制总是通过信息的传递来实现的。对施控系统来说，它有一个发出控制信息和接收信息并执行控制的问题。因此，施控系统可进一步划分成两个部分：一部分是

控制信息发出，即发控系统；另一部分是执行部分，即执行机构。执行机构直接控制受控系统的输入。对一个具体的系统来说，执行机构有时很难具体的划分出来，它和发控系统紧密连为一体。根据上述分析，控制系统一般可用图 1-1 的结构框图表示。

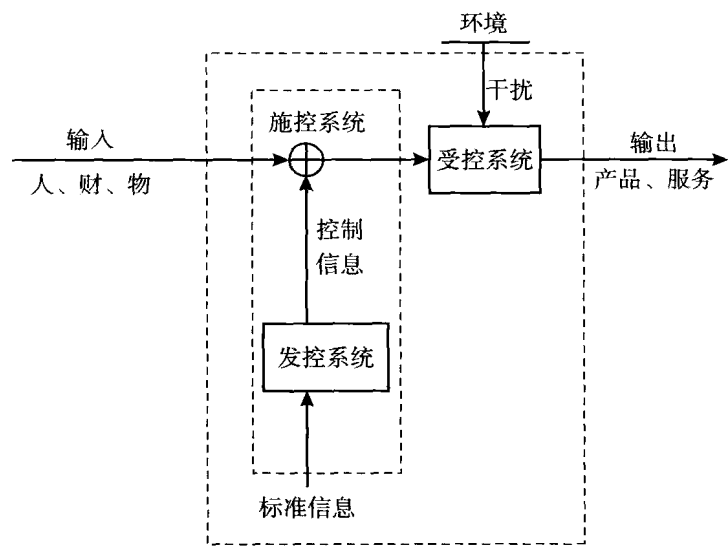


图 1-1 控制系统结构示意图

控制是施控主体根据目标状态在受控系统的状态空间中进行的一种选择，这种选择实现了使受控系统状态从无序到有序的转变。这是因为发控系统由于获得输入信息，并转换成控制信息驱动执行机构的结果。维纳认为，控制系统也是一种信息系统。从信息传递角度看，如果反映输出的信息不对输入产生影响，则控制系统是一开环系统，否则是闭环系统。图 1-1 所示的控制系统即是一个开环系统。在实际控制中，从信息传递角度看，绝对开环的系统不多，大量存在的是闭环系统。输出对输入产生的影响作用称为反馈。存在反馈作用的控制系统称反馈控制系统。由于反馈的是信息，而不是其他，所以从这一点看，控制与信息更是密不可分的。考虑了信息反馈以后，控制系统可用图 1-2 来表示。

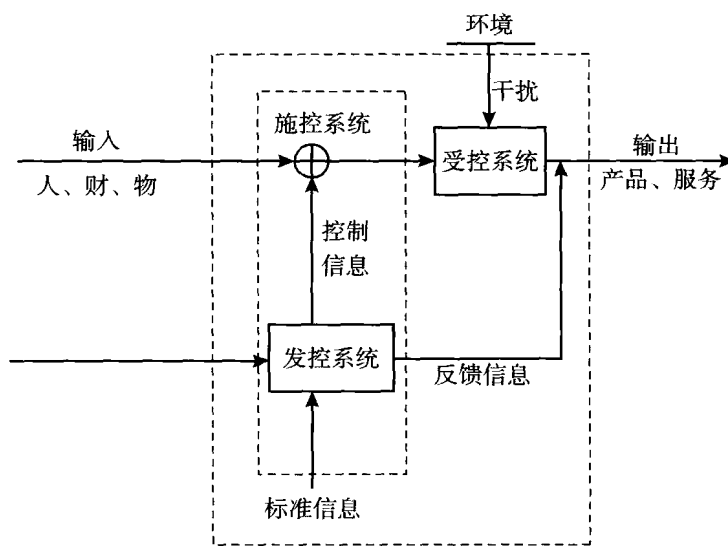


图 1-2 反馈控制系统结构示意图

1.1.3 企业内部控制是一个分层次的复杂系统

内部控制属于经济控制论的一个方面或一个分支,它是用控制论和经济控制论的科学方法,来分析每个组织内部的经营管理过程,研究每个单位如何发挥管理功能,如何对管理过程进行有效调节和控制。运用控制论的概念、原理和方法分析企业经营管理控制过程,更便于揭示和描述组织的内在机理。

从控制论角度,企业内部控制制度可以描述为:股东作为最终控制主体,董事会、经理层、各职能部门和企业全体员工作为不同层级的控制主体与受控对象,通过股东、董事会、经理层、职能部门和全体员工之间的信息耦合,使系统朝着企业整体目标运行的各种规范的总和。具体表现为两个层次,即公司治理结构层次和公司管理制度层次。首先,现代企业中所有权与管理权的分离表现为一个契约控制权的授权过程。由于代理成本问题以及道德风险与逆向选择而产生的内部人控制问题,使公司治理机制表现为股东、董事会、总经理之间的责权利安排和相互制衡机制,这是企业内控制度的第一层次。企业管理当局为实现董事会赋予的目标而建立起一系列政策、规则和组织程序或措施,形成了企业内控制度的第二层次。

在企业内控制度的不同层次中,通过对内控总目标的分解,内控制度形成了一个分层次、复杂的大系统。在这个系统中,整个系统有个总目标,每层次的每个子系统有从总目标分解而来的分目标,并按此目标实现各自最优控制;整个系统的控制通过协调子系统的办法实现。其运行方式为:每个层次都只控制下一级的活动,而不越级去直接控制更下一级的活动,只有最下一级的控制子系统才直接控制系统的运行,上级层次的系统只起到协调器的作用。

从控制信息传递路径的角度来看,内部控制包含以下两种控制方式:(1)闭环控制,亦称“反馈控制”,即用受控系统的输出量的反馈信息来产生控制力。它构成一个闭合回路。在反馈控制中,“负反馈”能削弱外界对于系统的干扰作用,增强系统的稳定性,如强调考核与惩罚。而“正反馈”能提高输入的灵敏度,增强传输系数和输出效应,如激励可以提高员工的积极性。当然,由于传输和反馈过程中存在时滞,负反馈的反馈深度受到限制,如果超过一定的限度,就会转化为正反馈;而正反馈会使系统对目标的偏差扩大,形成恶性循环,导致系统不稳定甚至崩溃。(2)开环控制。其控制过程不用被控结果的信息,只用外来控制信息起控制作用。这些信息流正好与反馈相反,也称前馈控制。由于提供计划与建立未来系统超前的信息(如经济预测、计划、预算控制)往往很难准确预料,因而常常与闭环控制组合运用形成混合控制,如在预算控制的基础上建立经济责任制等。

1.2 内部控制演进及最新发展动态

1.2.1 内部控制的演进历程

现代意义上的内部控制是在长期的经营实践过程中,随着企业对内加强管理和对外满足社会需要而逐渐产生并发展起来的自我检查、自我调整和自我制约的系统,其中凝聚着世界上古往今来的管理思想和实践经验。纵观内部控制产生与发展的漫长演进历程,我们可以将其划分为以下几个阶段。

1. “内部牵制”阶段 (Internal Check)

据史料稽考,早在公元前3600年以前的美索不达米亚文化时期,就已经出现了内部控制的初级形式。在当时极为简单的财物管理活动中,经手钱财的人就用各种标志来记录财物的生产和使用情况,以防止财物的丢失和私自挪用,如经手钱财者要为付出款项提出付款清单,并由另一记录员将这些清单汇总报告。在法老统治的古埃及中央财政国库库,已初具内部牵制的雏形:银子和谷物等物品接收时数量的记录、入库时数量的记录与实物的观察、接收数量与入库数量的核对,分别由三名人员完成,仓库的收发存记录由仓库管理员的上司定期检查,以确保记录正确、账实相符。在古罗马时代,随着会计账簿

的设置,尤其是“双人记账制”的出现,内部牵制的技术措施得到了丰富。在罗马帝国的和平时期,宫廷库房规定,一笔业务发生后,必须由两名记账员在各自的账簿中同时加以反映,然后再定期将双方账簿记录加以对比考核,以审查有无差错或舞弊行为,从而达到控制财物收支的目的。

在我国西周时代(公元前1100~前770年),当时的统治者为防止掌管和使用财赋的官吏弄虚作假甚至贪污盗窃所采用的分工牵制和交互考核等办法,达到了“一豪财赋之出入,数人耳目之通焉”的程度。对此,美国著名会计史学家迈克尔·查特菲尔德曾高度评价:“在内部控制、预算以及审计程序等方面,古代世界几乎没有可以与中国周代相伦比的国家”^①。

到15世纪末,随着资本主义经济的初步发展,内部牵制也发展到一个新的阶段。在意大利出现的复式记账方法为标志,内部牵制渐趋成熟。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确保所有钱财和账目正确无误的一种理想控制方法。18世纪产业革命以后,企业规模逐渐扩大。当时,美国铁路公司为了对遍及各方的客货运业务进行控制与考核,采用了内部稽核制度,因收效显著而为各大企业纷纷效仿。20世纪初期,资本主义经济迅猛发展,股份有限公司的规模迅速扩大,生产资料的所有权与经营权逐渐分离。为提高市场竞争力并防范和揭露错弊,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。基于以下主观设想:两个或两个以上的人或部门无意识犯同样错误的机会可能性很小;两个或两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性也大大低于一个人或部门舞弊的可能性,人们建立了“内部牵制制度”,规定有关经济业务或事项的处理不能由一个人或一个部门总揽全过程。1912年,R.H.蒙可马利在其出版的《审计:理论与实践》一书中指出,所谓内部牵制是指一个人不能完全支配账户,另一个人也不能独立地加以控制的制度,某位职员的业务与另一位职员的业务必须是相互弥补、相互牵制的关系,即必须进行组织上的责任分工和业务的交叉检查或交叉控制,以便相互牵制,防止发生错误或弊端,这就是内部控制的雏形。

2. “内部控制制度”阶段 (Internal Control System)

20世纪40年代至70年代初,在内部牵制思想的基础上,产生了内部控制制度的概念。第二次世界大战以后,伴随着自然科学技术的迅猛发展及其在企业中的普遍应用,企业生产过程的连续化、自动化程度以及生产的社会化程度空前提高,许多产品和工程需要极大规模的分工与协作并辅之以极其复杂的系统管理与控制才能完成。与此同时,资本主义企业为了争夺世界市场,扩大对外殖民侵略,纷纷建立跨国公司。面对日益扩大的生产规模和激烈的竞争环境,管理当局一方面要实行分权管理,以调动员工积极性,提高经济效益;另一方面又需要采取比单纯的内部牵制更为完善的控制措施,以达到有效经营的目的。在管理理论的指导和企业管理的现实需求下,欧美一些企业在传统内部牵制思想的基础上,纷纷在企业内部组织结构、经济业务授权、处理程序等方面借助各种事先制定的科学标准和程序,对企业内部的生产标准、质量管理、统计分析、采购销售、人员培训等经济活动及相关的财务会计资料分别实施了控制,基本做到了业务处理程序标准化、规范化,业务分工制度化;人员之间相互促进、相互制约,从而达到防范错弊、保护企业财产物资及相关资料的安全与完整、确保经营管理方针的贯彻落实及提高企业经营效率的目的。因此,以账户核对和职务分工为主要内容的内部牵制,从20世纪40年代开始逐步演变为由组织结构、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。

1949年,美国注册会计师协会(AICPA)所属的审计程序委员会(CPA)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》(Internal Control: Elements of Coordinated System and its Importance to Management and the Independent Public Account)的特别报告,首次正式提出了内部控制的定义:“内部控制包括一个企业内部为保护资产,审核会计数据的正确性和可靠性,

^① [美] 迈克尔·查特菲尔德著,文硕等译:《会计思想史》,中国商业出版社1989年版。

提高经营效率,坚持既定管理方针而采用的组织计划,以及各种协调方法和措施。这个定义有可能比这个术语所包括的意义要广一些。它承认内部控制制度超过了与财会部门直接相关的事项。”

1958年该委员会发布的第29号审计程序公报《独立审计人员评价内部控制的范围》(CAPNo. 29 Scope of the Independent Auditor's Review of Internal Control)将内部控制分为内部会计控制(Internal Accounting Control)和内部管理控制(Internal Administrative Control)两类,其中前者涉及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。这一提法也是现在我们所熟知的内部控制“制度二分法”的由来。

内部控制的“制度二分法”使得审计人员有可能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。但是由于管理控制的概念显得比较空泛和模糊,且在实际业务中,管理控制与会计控制的界限也难以明确划清,因此,1972年12月美国AICPA所属审计准则委员会(ASB)在其公布的《审计准则公告第1号》(Statement of Auditing Standards No. 1)中,重新阐述了内部管理控制和内部会计控制的定义:

管理控制——包括(但不限于)组织规划及与管理部門业务授权决策过程有关的程序和记录。这种授权是直接达到组织目标的责任相联系的管理职能,是对经济业务建立会计控制的出发点。

会计控制——包括组织规划和涉及保护资产与财务记录可靠性的程序和记录,并为以下各项内容提供合理保证:

- (1) 根据管理部门的一般授权或特殊授权处理各种经济业务;
- (2) 经济业务的记录对使财务报表符合一般公认会计原则或其他适用的标准和保持对资产的经管责任都是必不可少的;
- (3) 只有经过管理部门的授权才能接近资产;
- (4) 每隔一段时间要将账面记录资产和实有资产进行核对,并对有关差异采取适当的措施。

1986年最高审计机关国际组织(INTOSAI)在第十二届国际审计会议上发表的《总声明》中赋予内部控制以新的含义:“内部控制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。它是由管理当局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。”

3. “内部控制结构”阶段 (Internal Control Structure)

进入20世纪80年代以后,内部控制的理论研究又有了新的发展,人们对内部控制的研究重点逐步从一般含义向具体内容深化。其标志是美国AICPA于1988年5月发布的《审计准则公告第55号》(SAS55)。在该公告中,以“内部控制结构”概念取代了“内部控制制度”,并指出:“企业内部控制结构包括为提供取得企业特定目标的合理保证而建立的各种政策和程序”。该公告认为内部控制结构由下列三个要素组成:

(1) 控制环境(Control Environment)——是指对建立、加强或削弱特定政策与程序的效率有重大影响的各种因素,包括管理当局的经营作风;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等。

(2) 会计制度(Accounting System)——是指为认定、分析、归类、记录、编报各项经济业务,明确资产与负债的经管责任而规定的各种方法,包括鉴定和登记一切合法的经济业务;对各项经济业务坚信按时和适当的分类,作为编制财务报表的依据;将各项经济业务按照适当的货币价值计价,以便列入财务报表;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及对有关的内容进行揭示。

(3) 控制程序(Control Procedure)——是指企业为保证目标的实现而建立的政策和程序,如经济业务和经济活动的适当授权;明确各个人员的职责分工,如指派不同的人员分别承担业务批准、业务记

录和财产保管的职责,以防止有关人员対正常经济业务进行图谋不轨和隐匿各种错弊;账簿和凭证的设置、记录与使用,以保证经济业务活动得到正确的记载,如出厂凭证应事先编号,以便控制发货业务;资产及记录的限製接触,如接触电脑程序和档案资料要经过批准;已经登记的业务及记录与复核,例如常规的账面复核,存款、借款调节表的编制,账面的核对,电脑编程控制,以及管理者对明细报告的检查。

在这三个构成要素中,会计制度是内部控制结构的关键要素,控制程序是保证内部控制结构有效运行的机制。这一概念跳出了“制度二分法”的圈子,特别强调了对管理当局对内部控制的态度、认识和行为等控制环境的重要作用,指出这些环境因素是实现内部控制目标的环境保证,要求审计师在评估控制风险时不仅要关注会计控制制度与控制程序,还应对企业所面临的内外环境进行评估。内部控制结构概念的提出,适应了经济形势发展和企业经营管理的需要,因而得到了会计审计界的认可。20世纪80年代末兴起的风险基础审计法便是在这一概念基础上产生和发展起来的。

4. “内部控制整体框架”阶段 (Internal Control Integrated Framework)

1992年9月,AICPA与美国会计学会(AAA)、财务执行官协会(FEI)、国际内部审计师协会(IIA)和管理会计师协会(MAA)共同组成的资助组织委员会COSO(Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission)发布了指导内部控制实践的纲领性文件《内部控制——整体框架》(Internal Control Integrated Framework),并于1994年进行了增补。这份报告堪称内部控制发展史上的又一里程碑。1996年末,美国AICPA所属的ASB又以第78号说明书(SAS78)的方式对第55号(SAS55)中内部控制的定义和描述进行了确认并作了重要修订。COSO委员会指出:“内部控制是由企业董事会、经理阶层以及其他员工实施的,为财务报告的可靠性、经营活动的效率和效果、相关法律法规的遵循性等目标的实现而提供合理保证的过程。”内部控制整体框架包含了五个相互联系的要素:

(1) 控制环境(Control Environment)——是企业的基调、氛围,直接影响企业员工的控制意识,是推动企业发展的发动机,也是其他一切要素的核心,包括员工的诚信、职业道德和工作胜任能力、管理层的经营理念 and 经营风格、董事会或审计委员会的监管和指导力度、企业的权责分配方法和人力资源政策等。

(2) 风险评估(Risk Appraisal)——是识别、分析相关风险以实现既定目标。每个企业都面临着诸多来自内部和外部的风险,包括经营环境的变化、新技术的应用及企业改组等。企业必须设立一个机制来识别、分析和管理影响目标实现的相关风险,并适时加以管理。

(3) 控制活动(Control Activity)——是指那些有助于管理层决策顺利实施的政策和程序,是针对风险采取的控制措施包括诸如批准、授权、查证、核对、复核经营业绩、资产保护和职责分工等活动。

(4) 信息与沟通(Information and Communication)——是指企业经营管理所需信息必须被识别、获得并以一定形式及时传递,以便员工履行职责。信息不仅包括内部产生的信息,还包括与企业经营决策和对外报告相关的外部信息。畅通的沟通渠道和机制使企业的员工能及时取得他们在执行、管理和控制企业经营过程中所需的信息,并交换这些信息。

(5) 监督(Monitoring)——是对内部控制系统有效性进行评估的过程,可以通过持续性监督、独立评估或两者的结合来实现对内控系统的监督。

COSO内部控制框架所述内容可以简单表示成图1-3所示的形式。

COSO内部控制框架中五要素之间的关系可以理解为:员工的诚信、道德价值观和胜任能力构成了企业的内控环境,这是企业发展的基础。每个企业都有自己的发展目标,为了目标的实现,必须进行风险评估。针对风险评估的结果需要采取相应的内控活动来控制 and 减少风险。同时与内控环境、风险评估和内控活动相关的信息应及时被获取、加工整理,并在企业内部传递,这就是信息与沟通,信息与沟通系统围绕在内控活动周围,反映企业各项管理活动的运转情况。为保证内控体系的正常运转,则需要对整个内控过程进行监督。上述五要素之间的配合和联系,组成了一个完整的有机系统。但各要素之间并