

普通高等院校“十三五”规划应用型系列教材

# 内部控制学

主编 郝北平



立信会计出版社  
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

普通高等院校“十三五”规划应用型系列教材

# 内部控制学

主 编 郝北平  
副主编 孙 柳  
参 编 卢闻弦 王智慧



立信会计出版社  
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目(CIP)数据

内部控制学/郝北平主编. —上海:立信会计出版社,  
2017.12

普通高等院校“十三五”规划应用型系列教材

ISBN 978-7-5429-5680-4

I. ①内… II. ①郝… III. ①企业内部管理—高等学  
校—教材 IV. ①F272.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 012540 号

策划编辑 张巧玲

责任编辑 张巧玲

封面设计 南房间

## 内部控制学

### Neibu Kongzhixue

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号

邮政编码 200235

电 话 (021)64411389

传 真 (021)64411325

网 址 www.lixinaph.com

电子邮箱 lxaph@sh163.net

网上书店 www.shlx.net

电 话 (021)64411071

经 销 各地新华书店

印 刷 常熟市梅李印刷有限公司

开 本 787 毫米×1 092 毫米 1/16

印 张 13.5

字 数 315 千字

版 次 2017 年 12 月第 1 版

印 次 2017 年 12 月第 1 次

印 数 1—2 000

书 号 ISBN 978-7-5429-5680-4/F

定 价 32.00 元



如有印订差错 请与本社联系调换

# 前 言

---

内部控制作为一种有效的现代管理技术在企业中得到了迅速发展和广泛应用,并且作为一门分支学科引起了一些专业学术团体和机构的高度重视。不以规矩无以成方圆,内部控制制度是企业安身立命的规矩。其原因在于建立适当而有效的内部控制不仅是企业科学管理的要求,也是法律的要求,更是企业为应对所面临的风险而权衡成本与效益的选择结果。

第二次世界大战以后,科学技术的飞速发展,经济的国际化趋势日益明显,企业的组织规模越来越大,经营业务也日趋复杂化、多样化。企业规模的增大和内部职能部门的增多,更需要企业内部协调一致,节约资源,防止工作差错和舞弊,以便在愈加激烈的市场竞争中立于不败之地。这就在客观上要求企业建立完善的,包括组织结构和业务程序在内的,具有自我控制和自我调节功能的管理机制。

现代内部控制先后经历了 20 世纪 40 年代以前的内部牵制阶段、20 世纪 40 年代至 70 年代的内部控制制度阶段、20 世纪 80 年代的内部控制结构阶段、20 世纪 90 年代的内部控制框架阶段,以及 21 世纪的内部控制整合框架阶段。

美国 1992 年发布的《内部控制——整合框架》(简称 COSO 报告)、2002 年颁布的《萨班斯-奥克斯利法案》(简称萨奥法案),中华人民共和国财政部以财会〔2001〕41 号文件发布的《内部会计控制规范——基本规范(试行)》和《内部会计控制规范——货币资金(试行)》都推动了内部控制作用的进一步发挥。

管理实践证明,企业的生产经营和管理工作,都是从建立和健全内部控制开始的;企业的一切活动,都无法游离于内部控制之外;企业的所有员工,都不能凌驾于内部控制之上。人才的培养离不开教材的建设,尤其是目前应用型本科的蓬勃发展,与之相适应的教材还比较欠缺,正是基于这个原因,我们编写了本教材。

本教材有如下特点:

(1) 突出重点。以内部控制的要素为主线,比较全面地介绍了内部控制的意义、作

用和控制过程。

(2) 理论联系实际。理论部分做到内容讲够,使学生全面把握内部控制内容;实务部分做到案例讲透,便于学生理解和应用。

(3) 注重实用。本书每章由引言、案例导入、正文、本章小结、关键术语、同步练习构成。便于学生掌握和深入钻研。尤其是同步练习部分对学生具有一定的导向作用。

本书由郝北平担任主编,孙柳担任副主编。郝北平编写第一、第九章,孙柳编写第四、第七、第八章,卢闻弦编写第三、第六章,王智慧编写第二、第五章。全书由郝北平总纂定稿。

本书可作为高等院校财经类审计、会计专业以及有关经济管理专业的教材,也可作为企事业单位实际工作人员的业务学习参考书。

本书在编写过程中参考了大量的相关著作、网络资料、教材和文献,汲取和借鉴了同行的相关成果,同时得到了西安培华学院、陕西能源职业技术学院的大力支持,在此谨表示诚挚的谢意。

由于时间仓促和我们的水平所限,书中难免存在疏漏和错误,恳请广大读者批评指正。

编 者

2017年12月

# 目 录

|                      |    |
|----------------------|----|
| 第一章 总论               | 1  |
| 引言                   | 1  |
| 案例导入                 | 1  |
| 第一节 内部控制的概念          | 2  |
| 第二节 内部控制的产生与发展       | 7  |
| 第三节 内部控制的学科属性        | 17 |
| 本章小结                 | 19 |
| 关键术语                 | 20 |
| 同步练习                 | 20 |
| 第二章 内部控制的目标、原则、方法与设计 | 22 |
| 引言                   | 22 |
| 案例导入                 | 22 |
| 第一节 内部控制的目标          | 23 |
| 第二节 内部控制的原则          | 28 |
| 第三节 内部控制的方法          | 29 |
| 第四节 内部控制制度的设计        | 33 |
| 本章小结                 | 33 |
| 关键术语                 | 34 |
| 同步练习                 | 34 |
| 第三章 内部环境             | 36 |
| 引言                   | 36 |
| 案例导入                 | 36 |
| 第一节 内部环境概述           | 37 |
| 第二节 组织架构             | 39 |
| 第三节 发展战略             | 46 |
| 第四节 人力资源             | 50 |

|                     |         |
|---------------------|---------|
| 第五节 社会责任 .....      | 55      |
| 第六节 企业文化 .....      | 59      |
| 本章小结 .....          | 66      |
| 关键术语 .....          | 66      |
| 同步练习 .....          | 67      |
| <br>第四章 风险评估 .....  | <br>69  |
| 引言 .....            | 69      |
| 案例导入 .....          | 69      |
| 第一节 目标设定 .....      | 70      |
| 第二节 风险识别 .....      | 71      |
| 第三节 风险分析 .....      | 76      |
| 第四节 风险应对 .....      | 77      |
| 本章小结 .....          | 80      |
| 关键术语 .....          | 80      |
| 同步练习 .....          | 80      |
| <br>第五章 控制活动 .....  | <br>82  |
| 引言 .....            | 82      |
| 案例导入 .....          | 82      |
| 第一节 不相容职务分离控制 ..... | 83      |
| 第二节 授权审批控制 .....    | 85      |
| 第三节 会计系统控制 .....    | 88      |
| 第四节 财产保护控制 .....    | 94      |
| 第五节 预算控制 .....      | 95      |
| 第六节 运营分析控制 .....    | 99      |
| 第七节 绩效考评控制 .....    | 100     |
| 第八节 合同控制 .....      | 103     |
| 本章小结 .....          | 105     |
| 关键术语 .....          | 106     |
| 同步练习 .....          | 106     |
| <br>第六章 信息与沟通 ..... | <br>108 |
| 引言 .....            | 108     |

|                     |         |
|---------------------|---------|
| 案例导入·····           | 108     |
| 第一节 内部信息传递·····     | 109     |
| 第二节 信息系统·····       | 114     |
| 第三节 沟通·····         | 121     |
| 本章小结·····           | 124     |
| 关键术语·····           | 124     |
| 同步练习·····           | 124     |
| <br>第七章 业务活动控制····· | <br>127 |
| 引言·····             | 127     |
| 案例导入·····           | 127     |
| 第一节 资金活动控制·····     | 128     |
| 第二节 采购业务控制·····     | 135     |
| 第三节 资产管理控制·····     | 140     |
| 第四节 销售业务控制·····     | 146     |
| 第五节 研究与开发控制·····    | 150     |
| 第六节 工程项目控制·····     | 151     |
| 第七节 担保业务控制·····     | 154     |
| 第八节 业务外包控制·····     | 156     |
| 第九节 财务报告控制·····     | 158     |
| 本章小结·····           | 160     |
| 关键术语·····           | 160     |
| 同步练习·····           | 160     |
| <br>第八章 内部监督·····   | <br>162 |
| 引言·····             | 162     |
| 案例导入·····           | 162     |
| 第一节 内部监督的机构及职责····· | 164     |
| 第二节 内部监督的程序及方式····· | 165     |
| 第三节 内部控制审计·····     | 168     |
| 第四节 内部控制缺陷报告·····   | 174     |
| 本章小结·····           | 179     |
| 关键术语·····           | 179     |
| 同步练习·····           | 179     |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 第九章 内部控制评价.....       | 182 |
| 引言.....               | 182 |
| 案例导入.....             | 182 |
| 第一节 内部控制评价的意义.....    | 182 |
| 第二节 内部控制评价的主体.....    | 184 |
| 第三节 内部控制评价的内容.....    | 186 |
| 第四节 内部控制评价的程序与方法..... | 191 |
| 第五节 内部控制评价报告.....     | 197 |
| 本章小结.....             | 205 |
| 关键术语.....             | 205 |
| 同步练习.....             | 205 |
| 参考文献.....             | 207 |

# 第一章 总 论

## 引言

内部控制是经济组织加强管理的产物,是企业安身立命的规矩。内部控制由“人”制定,也要“人”去执行,因此,它是受“人”影响的一种过程,其中的核心是“人”的分工,“人”才是内部控制的关键所在。

通过本章的学习,学生应掌握内部控制的定义,内部控制产生的原因,内部控制的主要种类,内部控制的局限性;了解内部控制的产生与发展,美国内部控制制度框架,我国内部控制制度框架体系。

本章重点:内部控制的含义;内部控制产生的原因。

本章难点:内部控制的含义;内部控制与相关学科的关系;内部控制的局限性。

## 案例导入

### 英国巴林银行倒闭案

创建于1763年的巴林银行(Barings Bank),由于经营灵活变通、富于创新,很快就在国际金融领域获得了巨大的成功。20世纪初,巴林银行荣幸地获得了一个特殊客户:英国王室。由于巴林银行的卓越贡献,巴林家族先后获得了五个世袭的爵位。这一世界纪录奠定了巴林银行显赫地位的基础。

尽管巴林银行是一家老牌银行,它却一直都在积极进取:在20世纪初进一步拓展了公司财务业务,获利甚丰;20世纪90年代开始向海外发展,在新兴市场开展广泛的投资活动,1994年,先后在中国、印度、巴基斯坦、南非等地开设办事处。截至1993年年底,巴林银行的全部资产总额为59亿英镑,1994年税前利润高达15亿美元。其核心资本在全球1000家大银行中排名第489位。

然而,这一具有233年历史、在全球范围内掌控270多亿英镑资产的巴林银行,竟毁于一个年龄只有28岁的毛头小子尼克·李森(Nick Leeson)之手。李森未经授权在新加坡国际金融交易所(Singapore International Monetary Exchange Ltd.,简称SIMEX)从事东京证券交易所日经225股票指数期货合约交易失败,致使巴林银行产生了高达6亿英镑的亏损,这一数字远远超出了该行的资本总额(3.5亿英镑)。

1995年2月26日,英国中央银行英格兰银行宣布:巴林银行不得继续从事交易活动并申请资产清理。10天后,这家拥有233年历史的银行以1英镑的象征性价格被荷兰国际集团收购。这意味着巴林银行的彻底倒闭。

巴林银行事件引发了人们的思考。从表面上看,交易员的违规操作直接导致了巴林银行的灭亡。然而,隐藏在背后的内部控制失效才是巴林银行倒闭的根本原因。

## 第一节 内部控制的概念

### 一、内部控制的含义

人类社会的各方面活动均需要进行调节与控制,大至一个国家的社会活动及经济活动,小至一个企事业单位的业务活动和收支都需要控制。控制,乃驾驭、支配之意,使人类的一切活动处于掌握、支配之中,不超出一定的范围和界限。从当代管理学角度来解释,所谓控制即操作、管理、指挥、调节的意思。任何组织都非常希望在一种有条不紊的高效率的方式下开展业务活动,提供可靠的财务会计信息和各项管理信息供自身和其他方面使用,它们需要一些控制来尽量减少决策的失误和工作中的缺陷。当这种控制在组织系统内部实施时,通常称其为内部控制。

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。为了控制客体,即控制单位内部的一切生产经营活动、财政财务收支活动和各种行政业务管理活动,就必须针对其具体环节,建立内部控制制度,制定一套相互联系、相互制约的程序和方法,使企业能严格按照计划规定的预期目标,有秩序、有效率地运行。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权范围及其责任界限,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、监督企事业单位和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、可靠地取得各种管理信息(资料),确保财产安全、完整,不断提高经营管理水平,实现管理目标。

关于内部控制的含义,国内外专家有几十种不同的说法,归纳起来,他们主要从内部控制范围、内部控制手段、内部控制目的三个方面进行定义。

(1) 从内部控制范围来看,主要有“部分控制论”和“全部控制论”两大观点。

持“部分控制论”观点的大多数认为,内部控制只包括与处理经济业务有关的内部会计控制,内部控制只与资产管理有关,而与行政、业务管理无关;还有人认为,内部控制只包括内部牵制和内部稽核两大部分,前者设计在会计业务处理过程之中,后者则为特设的专业人员进行定期与不定期的查核。

持“全部控制论”观点的人总的看法是,内部控制应当包括全部管理控制,它已超越了会计、财务的范围,渗透到经营的各个方面和管理的全过程。有人认为,内部控制实质上是由单位所应拥有或应建立的各种程序和秩序组成的一种制度,也是保证单位行政管理按其规定作用得以贯彻执行以及保证提供适用的信息的一种制度,其目的是为了单位的目标和经济有效地使用各种资源;有人认为,内部控制应当包含单位管理部门设置的全部协调系统和组织计划,尽可能有条不紊地和高效率地进行业务活动,保证达到管理目标;也有人认为,内部控制应当包含单位内部的组织计划和与计划相配合的各种方法及措施,或是机构内部的组织和程序,借以保证各项资产的安全,控制会计贯彻执行规定的管理政策;还有人认为,内部控制不仅是内部牵制和内部审计,而且还应当包括对单位财务和其他方面的管理,以便搞好单位经营活动,维护其财产的完整,尽可能地确保会计记录的正确性和可靠性,它

应当对单位的整个经营活动进行控制和平衡。

(2) 从内部控制手段来看,主要有“牵制论”和“组织方法论”两种观点。持“牵制论”观点者认为,内部控制只包括相互联系、相互制约的“管理制度”或“职责分工制度”。如有人认为,内部控制就是单位各个职能部门的工作人员,在处理经济业务过程中相互联系、相互制约的一种职责分工制度。不难看出,“牵制论”属于“部分控制论”的观点。持“组织方法论”观点者认为,内部控制不仅包括牵制制度,还应包括组织、方法、手续等其他手段。如有人认为,内部控制是采用一定的方法,对单位的业务活动进行组织、制约、考核和调节,它是各种控制措施和办法的总称。由此可见,“组织方法论”属于“全部控制论”的观点。

(3) 从内部控制目的来看,主要有“三目的论”和“四目的论”两种观点。持“三目的论”观点者认为,内部控制是为了保护单位的财产,保证会计记录的准确、可靠和及时提供可靠的财务信息。持“四目的论”观点者认为,内部控制除了保护资产和检查财务资料的准确可靠性外,更重要的是为了贯彻执行既定的管理政策以达到系统的目标,同时还为了提高经营效率和提高经济效益。内部控制的目的总是和内部控制的内容相联系的,一般说来,有什么样的控制目的便需要相适应的控制内容和范围;相反,有什么样的控制内容便会产生相适应的控制目的。“三目的论”一般属于“部分控制论”的观点,而“四目的论”则属于“全部控制论”的观点。对于不同的人而言,内部控制代表不同的事,具有不同的含义。

美国注册会计师协会所属的审计准则委员会于1949年第一次提出了内部控制的概念:内部控制包括经济组织的计划及经济组织为保护其财产、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。在之后50多年间又不断对其进行修订,1973年进一步规定了会计控制和管理控制的含义。1988年发布的《审计准则公告第55号》(Statement on Auditing Standards No. 55)把内部控制定义为“为了对实现特定公司目标提供合理保证,而建立的一系列政策和程序”,并认为控制环境、会计系统、控制程序为内部控制组成的三个要素。

而在《世界最高审计机关组织内部控制准则》中规定:内部控制系为达成管理目标,提供合理保证的管理工具。该准则认为,内部控制包括组织计划,以及为达成配合组织任务,保护资源,遵循法律、规章及各项管理作业规定,提供值得信赖的财务及管理资料而采取的管理的态度、方法、程序及评量措施。其控制目标,一是保护资源,以避免因浪费、舞弊、管理不当、错误、欺诈及其他违法事件而招致损失;二是配合组织任务,使各项作业均能有条不紊,且更经济有效地运行,并提高产品与服务的质量;三是遵循法律、规章及各项管理作业规定;四是提供值得信赖的财务及管理资料,并能适时恰当地揭露有关资料。内部控制主要包括组织计划,管理的态度、方法与程序,评量措施等。

1992年,美国反虚假财务报告委员会下属的发起人委员会(The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission,简称COSO)报告中认为:内部控制系为达成某些特定目标而设计的过程,即内部控制是一种由企业董事会、管理层与其他人员执行,由管理层所设计为达成营运的效果及效率、财务报告的可靠性和相关法令的遵循提供合理保证的过程。该定义反映出的基本观念是:内部控制是一种“过程”,讲究的是结果,而非结果本身;内部控制是一种受“人”影响的过程,是由“人”执行,并非仅是政策手册与表格,而是来自组织内每一个阶层的人;内部控制只能为企业管理层与董事会提供“合理保证”,而非绝对保证;不同类别的内部控制相互配合,以一种、多种或重叠性的类别达成多项管理目标。

1995年,加拿大控制基准委员会(The Canadian Criteria of Control Board,简称COCO)报告中认为:内部控制系指为帮助组织成员达成营运的效果与效率,内部与外部报告的可信赖程度,遵循相关法规以及内部政策办法等目标,而由组织资源、系统、过程、文化、结构与作业等元素组成。COCO控制模式更具动态和管理层导向。

2008年,我国发布的《企业内部控制基本规范》中称:内部控制,是由企业董事会、监事会、经理和全体员工实施的,旨在实现内部控制目标的过程。

无论人们对内部控制有多少种看法,“全部控制论”的观点越来越被众多的人所接受。人们从现代管理的实践中,逐渐地认识到:内部控制是一种管理体系,它是整个经营管理过程的一个重要阶段,它是现代分权管理的重要手段,也是现代管理最重要的方式,它已经成为业务较为复杂的大中型企业,进行有效管理所必不可少的技术,是提高管理效能的一种先进方法,是实现组织管理高效化、专业化、规范化、自动化最基本的条件。

内部控制的全过程,实际上就是单位内部的管理人员,在实现单位目标中借以保证获得资财,以及有效地利用资财的管理过程,其实质就是有效地执行经营策略的一种管理控制。在延续不断、反复发生的过程中,管理人员在特定的环境和期限内,按照内部控制的要求,以最经济有效的方式去完成作业任务,实现整体经营策略和目标,这就是内部控制的作用。

我们还可以把内部控制看成是经济管理当局用以规定和指导其经营活动的各项制度的一个组成部分,它涉及经营单位包括财务、会计收支事项在内的一切经营活动,具有很强的管理功能。有了良好的内部控制,不仅能使行政领导依赖各级经营管理者,上级单位信赖下级单位的管理人员及职工,而且各级管理人员及职工也能充分理解和执行上级的意图,进而取得良好的经营效果。因此,无论是企业的领导者,还是政府机关的负责人,都应该高度重视内部控制,建立健全内部控制制度。

综上所述,内部控制是经济组织为了合理保证财务报告的可靠性、经营的效率和效果及对法律的遵守,由治理层、管理层和其他人员设计与执行的政策及程序。

我们可以从以下几方面理解内部控制:

(1) 内部控制的目标是合理保证:①财务报告的可靠性,这一目标与管理层履行财务报告编制责任密切相关;②经营的效率和效果,即经济有效地使用企业资源,以最优方式实现企业的目标;③遵守适用的法律法规的要求,即在法律法规的框架下从事经营活动。

(2) 设计和实施内部控制的责任主体是治理层、管理层和其他人员,组织中的每一个人都对内部控制负有责任。

(3) 实现内部控制目标的手段是设计和执行控制政策及程序。

## 二、内部控制的作用

建立和实施内部控制,可发挥如下作用。

### 1. 保护财产安全

通过内部控制程序加强对现金、有价证券和存货等流动性资产的保护,以防止出现舞弊和无意过失。

### 2. 保护会计记录的可靠

要提供可靠的财务报告,必须保证具有可靠的会计记录。通过严格内部控制程序,保证各项经济业务被真实、完整无误地记录下来,并且经过审核以得到可靠的会计记录。

### 3. 及时提供可靠的财务信息

通过内部控制提供可靠的财务信息,以便于管理者作出正确的经营决策,股东、贷款人和其他各方作出正确的投资决策。

### 4. 减少费用、增加盈利

通过内部控制,采取必要措施,避免不必要的损失,增加盈利,如防止未经批准的支出,向未经批准的顾客发货等。

### 5. 减少和避免无意识的风险

企业经济活动不能消除所有风险,但管理部门可采取内部控制措施,有意识地减少和避免面临的风险。

### 6. 预防、查核、纠正错误和弊端

一是在设计内部控制时,尽量从业务本身的循环特性出发,找出可能出现错误和弊端的风险,以便设置相应控制要点加以控制;二是在实施内部控制时,及时发现错误和弊端,采取必要的措施予以纠正。

### 7. 保证正确履行所授予的职责

企业通过内部控制,明确各职责的范围、权利和达到的工作要求,并将其有效传递给相关员工,同时实施必要的审核,保证履行所授予的职责。

## 三、内部控制的分类

从不同角度、按照不同标准,内部控制可以划分为若干不同类型。

### (一) 按内部控制主体分类

内部控制从组织内部的控制主体角度可分为董事会控制、管理者控制、员工控制,从而形成三个层级的内部控制:一是以董事会为主体的公司治理控制;二是以管理者为主体的管理控制;三是以员工为主体的任务控制或作业控制。

### (二) 按控制对象分类

内部控制按控制对象不同可分为实体物资的控制和业务过程的控制。

实体物资的控制,即针对某些具体物资所实施的控制,具有实物形态,目的是保证这些财产物资的安全、完整。例如,货币资金控制、存货控制、工程项目控制、固定资产控制、货币资金控制、存货控制、工程项目控制等。

业务过程的控制,即针对生产经营过程所实施的控制,无实物形态,目的是保证业务和管理活动的开展能按既定的程序和手续进行,以提高经营效益、防止贪污舞弊。例如,销售与收款、采购与付款、成本费用、预算、对外投资等。

### (三) 按控制实施方式分类

内部控制从控制实施方式的角度可分为正式控制和非正式控制,委托型控制和直接型控制。

根据制度设计和实施方式不同,内部控制可划分为正式控制和非正式控制。正式控制是指通过正式的组织结构和制度程序加以实施控制。非正式控制是通过正式控制以外的,诸如信任、奖励、交谈、文化等途径实施控制。

根据权力集中程度不同,内部控制可划分为委托型控制和直接型控制。委托型控制是指委托人与受托人之间是一种信任与被信任关系的控制。在这种控制类型中,委托人给受

托人设定一个活动的框架,受托人在这个框架内可以充分发挥自己的能动作用,受托人的行为主要靠信托责任和合约来约束。直接型控制又称家长式控制,它和委托型控制是两种极端情况。

#### (四) 按控制目标分类

内部控制从控制目标的角度可分为遵循相关法规的控制、保证报告可靠性的控制、实现经营效率和效果的控制、促进实现企业战略目标的控制。

### 四、内部控制与法人治理

法人治理,是指由所有者、董事会和经理层(即高级经理人员)三者组成的一种组织结构。在这种结构中,上述三者之间形成了一定的制衡关系。通过这一结构,所有者将自己的资产交由公司董事会托管。公司董事会是公司的决策机构,拥有对高级经理人员的聘用、奖惩和解雇权。高级经理人员受雇于董事会,组成董事会领导下的执行机构,在董事会的授权范围内经营企业。其主要治理机制有董事会选举规则及程序、代理人之争、外部董事、报酬激励机制等。

#### (一) 内部控制与法人治理的区别

法人治理解决的是股东大会、董事会、经理层及监事会之间责权利划分的制度安排问题,更多的是法律层面的问题。而内部控制则是管理层(董事会及经理层)建立的内部管理制度,是管理层对企业生产经营和财务报告产生过程的控制,属于内部管理层面的问题。

从目标上看,法人治理的目标与内部控制的目标存在一定的差异。内部控制的目标是实现企业的目标,提高经营效率是内部控制最基本的目标,防弊目标也是为了保障企业目标的实现。而法人治理结构的目标是在股东大会、董事会、监事会和经理层之间合理配置权限,公平分配利益以及明确各自职责,建立有效的激励、监督和制衡机制,实现所有者、管理者和其他利益相关者之间的制衡。其侧重点是实现各相关主体责任权利的对等。

#### (二) 内部控制与法人治理的联系

法人治理与内部控制虽然在目标上有所不同,但从两者的发展来看,法人治理已有融入内部控制的趋势,两者关系紧密。一方面,法人治理是促使内部控制有效运行,保证内部控制功能发挥的前提和基础,是实行内部控制的制度环境;另一方面,内部控制在法人治理中又担任内部管理监控系统的角色。两者的联系具体表现在以下几个方面。

##### 1. 法人治理与内部控制都统一于实现企业的目标

如前所述,内部控制的主要目标是减少虚假会计信息、保护资产的安全和完整等,其基本目标仍是保证企业目标的实现。而法人治理的目标是保证企业运行在正确的轨道上,防止董事、经理等代理人损害股东的利益。健全的法人治理是企业目标得以实现的保证。只有实现企业目标,企业价值最大化才能实现。因此,内部控制和法人治理都统一于企业目标的实现。

##### 2. 良好的内部控制将促进法人治理的完善

有效的内部控制可以防范公司的各项经营活动,保证会计资料真实、完整,堵塞漏洞,消除隐患,防止并及时发现、纠正错误及舞弊行为,保证资产的安全、完整,确保有关法律、法规和单位内部规章、制度的贯彻执行。企业各利益相关主体可以依据可靠的会计信息对企业的董事和经理阶层的业绩作出恰当的评价,从而决定是否更换他们,以此来推动公司治理的

不断完善。

### 3. 健全的法人治理又是内部控制有效运行的保证

法人治理是内部控制的制度环境,只有在完善的法人治理环境中,一个良好的内部控制系统才能真正发挥作用,提高企业的经营效率。反之,法人治理如果失败的话,不管内部控制设计得如何完美,都必将流于形式而难以取得既定效果。

因此,内部控制与法人治理之间既存在差异,又相互影响、相互促进。健全的法人治理是内部控制有效运行的保证,良好的内部控制又是完善法人治理所不可或缺的重要手段。一方面,加强和完善企业内部控制应从完善法人治理出发,完善企业内部控制环境,防止少数人操纵公司经营和财务报告系统;另一方面,在完善法人治理的同时,管理层应建立、健全内部控制,提高经营效率,防止舞弊行为。

## 第二节 内部控制的产生与发展

### 一、内部控制的演变

在公元前 3 000 多年以前,内部控制的思想已经在人们的日常经济生活中得到了运用。经过人类历史的漫长发展,现代内部控制作为一个完整概念,于 20 世纪 40 年代首次被提出。此后,内部控制理论不断完善,逐渐被人们了解和接受。具体来说,内部控制理论和实务经历了大致五个发展阶段。

#### (一) 内部牵制阶段

早在公元前 3 600 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,经手钱财的人用各种标志来记录财物的生产和使用情况,以防止其丢失和被挪用。例如,经手钱财者要为付出款项提供付款清单,并由另一记录员将这些清单汇总报告。

到 15 世纪末,随着资本主义经济的初步发展,内部牵制也发展到了一个新的阶段。以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。18 世纪产业革命以后,企业规模逐渐扩大,公司制企业开始出现,特别是公司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,随着股份有限公司的规模迅速扩大以及企业所有权与经营权逐渐分离,企业为了提高经营效率、防范错弊,并且用以解决两权分离中的信息不对称的矛盾,美国的一些企业逐渐摸索出组织、调节、制约和检查企业生产经营活动的办法,特别是“内部牵制制度”。“内部牵制制度”基于两个主观假设:第一,两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;第二,两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一个部门舞弊的可能性。基于此,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。

#### (二) 内部控制制度阶段

20 世纪 40 年代至 70 年代初,内部控制制度的概念在内部牵制思想的基础上产生,它的形成是传统的内部牵制思想与古典管理理论相结合的产物。在社会化大生产、企业规模扩大、新技术的应用以及公司股份制形式形成等因素的推动下,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(American Institute of Certified Public Accountants,简称 AICPA)所属的审计准则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》(Internal Control: Elements of a Coordinated System and its Importance to Management and the Independent Public Accountant)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、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。”由此可见,内部控制制度的概念已经突破了与财务会计部门直接有关的控制的局限,它还包括成本控制、预算控制、定期报告经营情况、进行统计分析并保证管理部门所制定政策方针的贯彻执行等内容。

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》(CAP No. 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。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。这一分类就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 下属审计准则委员会(Auditing Standards Board,简称 ASB)在其公布的《审计准则公告第 1 号》(Statement on 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:

内部管理控制包括(但不限于)组织规划及与管理部门业务授权决策过程有关的程序和记录。这种授权是直接以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。

内部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,要将账面记录的资产和实有资产进行核对,并对有关差异采取适当的措施。

### (三) 内部控制结构阶段

进入 20 世纪 80 年代,内部控制的理论研究又有了新的进展,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》(Statement on Auditing Standards No. 55)。在此公告中,“内部控制结构”