

全国会计领军人才丛书

Accounting Scholar Leader

会计系列

Accounting

内部控制 与风险管理

—— (第2版) ——

◎ 主编 池国华 朱 荣

全国会计领军人才丛书

Accounting Scholar Leader

会计系列

Accounting

内部控制 与风险管理

—— (第2版) ——

◎ 主编 池国华 朱 荣

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

内部控制与风险管理/池国华,朱荣主编. —2版. —北京:中国人民大学出版社,2018.8
(全国会计领军人才丛书.会计系列)
ISBN 978-7-300-25943-7

I. ①内… II. ①池… ②朱… III. ①企业内部管理 ②企业管理-风险管理 IV. ①F272.3
②F275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 139739 号

全国会计领军人才丛书·会计系列
内部控制与风险管理 (第2版)

主编 池国华 朱荣

Neibu Kongzhi yu Fengxian Guanli

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街31号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司	版 次	2015年8月第1版
规 格	185 mm×260 mm 16开本		2018年8月第2版
印 张	20.75 插页1	印 次	2018年8月第1次印刷
字 数	448 000	定 价	45.00元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

内容简介

本书第 2 版是在保持第 1 版基本特色与优点的前提下,为适应内部控制理论与实务发展及教学改革的要求进行的修订。本次修订主要体现在以下三个方面:

第一,为了便于教师教学和学生学习,本次修订总结了第 1 版在使用过程中的经验,对章节内容进行了较大调整,删减了一些不适合本科教学的内容,使重点更加突出。

第二,为与时俱进反映内部控制理论与实务发展的最新变化,对企业内部控制概念框架、基本原理与实务操作等相关内容进行了修订和补充,如美国 COSO 于 2017 年发布的《企业风险管理——与战略和业绩的整合》。

第三,考虑到案例的时效性,本次修订替换了已经过时或者不够恰当的案例,增加了更具时效性和针对性的案例。

第四,针对第 1 版教材在使用过程中发现的错误与问题进行了更正,对全书的语句表达进行了全面梳理和删减,使全书更加简练,更加严谨,更具有可读性。

主编简介

池国华 教授，博士生导师。现任南京审计大学审计科学研究院副院长。兼任财政部内部控制标准委员会咨询专家、中国会计学会内部控制专业委员会委员，国家自然科学基金项目通讯评审专家、国家社会科学基金项目通讯评审专家，《会计研究》《金融研究》等学术期刊匿名审稿专家。系全国会计学术领军人才，担任多家上市公司与国有企业的独立董事和财务顾问。

主要从事内部控制与管理会计等领域研究，出版《中国式经济增加值（EVA）考核实践探索》等著作；主编《财务分析》等教材；在《经济研究》《管理世界》《会计研究》等期刊发表学术论文20余篇；主持国家自然科学基金面上项目、教育部人文社科基金项目等10余项研究课题；获得杨纪琬奖学金优秀博士学位论文奖等奖励。

朱荣 东北财经大学会计学院副教授，加拿大西安大略大学国家公派访问学者。主要从事风险管理、公司理财、资产评估等领域的教学与研究。出版著作《企业财务风险评价与控制研究》，主编、参编《资产评估》《企业价值评估》《内部控制》等教材；主持国家自然科学基金项目《小微企业融资困境与风险缓释机制研究》与其他省部级课题十余项；在《会计研究》《财贸经济》等期刊发表学术论文10余篇。

第2版前言

本教材自2015年8月出版以来,被国内许多院校会计、审计、财务管理、资产评估和其他相关专业选作教材。在第2版修订之际,衷心感谢采用本教材的广大高等院校师生的热情支持。当然,还应该感谢中国人民大学出版社卓越的品牌效应和优秀的编辑团队。

本书第2版是在保持第1版基本特色与优点的前提下,为适应内部控制理论与实务发展,以及教学改革的要求进行的修订。本次修订主要体现在以下三个方面:

第一,为了便于教师的教学和学生的学习,本次修订总结了第1版在使用过程中的经验,对章节内容进行了较大调整,删减了一些不适于本科教学的内容,从而重点更加突出。

第二,为反映内部控制理论与实务发展的最新变化,对企业内部控制概念框架、基本原理与实务操作等相关内容进行了修订和补充,如美国COSO于2017年发布的《企业风险管理——与战略和业绩的整合》。

第三,考虑到案例的时效性,替换了一些已经过时或者不够恰当的案例,增加了一些更具时效性和针对性的案例。

第四,还针对第1版教材在使用过程中发现的错误与问题进行了更正,对全书的语句表达进行了全面梳理和删减,目的是更加简练,更加严谨,更具有可读性。

本书仍由池国华教授和朱荣副教授担任主编,其中池国华负责第1~3章、8~10章;朱荣负责第4~7章。

在这里,还要感谢李昕潼、王钰、杨金、朱俊卿、张向丽、郭芮佳等博士及常征、陈曦、李琪等硕士对本教材的贡献,他们参与了案例资料的搜集整理和书稿内容的校对,而且还担当了本教材再版的第一批读者,为教材的完善提出了许多建设性的意见。也正因为有他们的参加,才使得教材与使用者更加贴近。

在本教材的写作过程中,参阅了国内外大量的文献和资料,其中信息明确的已列于脚注或参考文献中;信息不全的,因无法详细查证其出处,故未能列出。在此,对所有企业内部控制与风险管理研究领域的专家和学者致以最诚挚的谢意。

由于作者水平有限,书中可能会有缺点、错误,恳请读者批评指正,以便我们在下一次修订时加以完善。

第 1 版前言

20 世纪 80 年代，德国著名社会学家、慕尼黑大学社会学教授乌尔里希·贝克在其名著《风险社会》(1986)中指出：“现代社会是一个世界风险社会，人类已经开始步入风险时代。”现在，我们所面临的风险越来越多，越来越复杂，以至于到了风险无处不在、无时不在的地步。特别是进入 21 世纪以来，人类越来越频繁地感受到风险带来的威胁：从日本的海啸到中国南方的雨雪灾害；从“非典”的余悸到埃博拉病毒的肆虐；从 BP 公司的墨西哥湾之殇到中国远洋的被 ST……正如专家所指出的，随着经济全球化趋势的加剧和信息技术的日新月异，再加上金融创新的不断发展，风险传递的速度、频度、广度和深度更是前所未有地增加，比如欧债危机蔓延所带来的冲击至今还在发威。由此可见，风险的防范与控制已经成为 21 世纪包括政府、企业在内的一切组织所要重视的问题。

自美国《萨班斯-奥克斯利法案》颁布以来，内部控制的重要性日益凸显，内部控制逐步成为世界各国防范企业风险、提升管理质量的利器。作为内部控制领域的权威组织，COSO（美国反虚假财务报告委员会下属的发起人委员会）也在《内部控制——整合框架》(1992)的基础上进一步推出了《企业风险管理——整合框架》，自此，美国内部控制的发展进入到风险管理的阶段。中国亦是如此，国务院国有资产监督管理委员会 2006 年专门发布了《中央企业全面风险管理指引》，财政部更是联合证监会、银监会等其他四部委共同颁布了《企业内部控制基本规范》(2008)及其配套指引(2010)，内部控制实施及其信息披露已经成为我国上市公司的一项强制性要求。然而在实践中，一些人（甚至上市公司的高管）对于内部控制与风险管理之间的关系却存在困惑，认为风险管理包含内部控制的有之，认为内部控制与风险管理存在交叉的有之，认为内部控制与风险管理各行其是的也有之。实际上，如果我们追寻 COSO 前后两份报告的形成路径，研究 COSO 对《企业风险管理——整合框架》与《内部控制——整合框架》之间的差异，就可以明白，COSO 之所以将内部控制五要素框架拓展到风险管理八要素框架，主要原因就在于：COSO 认为，要建立有效的内部控制体系，关键在于对风险进行有效识别与分析，唯有这样才能对风险进行有效的应对。也就是说，今天的企业建立内部控制体系应该以风险为导向。而在实践中，我们的企业恰恰对这一点不够重视，既不积极主动地去了解风险，也不对风险进行定量分析，这也是为什么一些企业虽然制定了内部控制制度，却仍然风险频发的根源所在。

基于上述背景,我们在参考国内外同类教材的基础上,编撰了《内部控制与风险管理》教材。与其他同类教材相比,本书的特色在于以风险为主线。在结构上,我们在介绍内部控制五要素框架的基础上,更加突出风险管理的分量,强调内部控制是以风险为导向的控制。国内多数同类教材只是将风险评估单独作为一章,而我们是分为三章进行论述,分别是风险识别、风险分析与风险应对。在内容上,我们追求“新”,力求反映国内外有关内部控制与风险管理的最新进展,比如 COSO 的最新指南,以及财政部有关内部控制的解释公告与操作指南。在形式上,我们追求“简”,这不仅体现在篇幅上,更主要的是在教材中引入了大量内部控制与风险管理的实际案例,同时在每一章的章末增加了选择题、判断题、思考题与案例分析题,目的只有一个,就是让教师能够轻松地教,学生能够自如地学。

本书作为内部控制与风险管理的入门教材,适合开设相同或类似课程的所有专业的本科生学习,包括会计学、财务管理、审计学、资产评估、金融学、保险学、财政学等专业,同时也可作为这些专业研究生以及 MBA, MPA, MPAcc, MV, MAud 等专业硕士学习内部控制与风险管理的参考教材。当然,本书也可以作为政府部门与企事业单位开展内部控制与风险管理培训的教材使用。

本书由池国华教授和朱荣副教授担任主编,其中池国华教授负责第 1~3 章,第 8~10 章;朱荣副教授负责第 4~7 章。

在这里,我们还要感谢王巍、常虹、孟兴兴、郭爱云、崔楠、史蕾蕾、李志鲜、王江等的贡献,他们参与了案例资料的搜集整理和初稿内容的整合校对。作为教材的第一批使用者,他们为教材的完善提出了许多建设性的意见。也正因为有他们的参加,才使得本书与使用者更加贴近。

在本书的写作过程中,我们参阅了国内外大量的文献和资料,其中信息明确的作者已列于脚注或参考文献中,而信息不全的部分,因无法详细查证其出处,故未能列出。在此,对所有内部控制与风险管理研究领域的专家和学者致以最诚挚的谢意。

同时,由于作者水平有限,书中可能会有缺点、错误,在此我们也恳请专家和读者提出批评和意见,以便持续改进和不断完善,来信请发送至 cgh_lnhz@163.com。

池国华

于东北财经大学

目 录

第 1 章 内部控制与风险管理的发展历程	1
1.1 内部控制与风险管理的最初形态：内部牵制	2
1.2 美国内部控制与风险管理的发展	4
1.3 中国内部控制与风险管理的发展历程	12
第 2 章 内部控制与风险管理的框架	32
2.1 内部控制整合框架（1992 年版）	34
2.2 风险管理整合框架（2004 年版）	42
2.3 内部控制与风险管理整合框架的比较	49
2.4 COSO 内部控制与风险管理的修订与完善	53
第 3 章 我国内部控制与风险管理的规范	69
3.1 《中央企业全面风险管理指引》	70
3.2 企业内部控制基本规范	75
3.3 企业内部控制配套指引	80
第 4 章 内部环境	93
4.1 组织架构	95
4.2 发展战略	106
4.3 人力资源政策	112
4.4 社会责任与企业文化	121
第 5 章 风险识别	133
5.1 风险识别的内容	134
5.2 风险识别的流程	139



5.3	风险识别的方法	141
第6章	风险分析	158
6.1	风险分析的内容	159
6.2	风险分析的程序	169
6.3	风险分析的方法	175
第7章	风险应对	192
7.1	风险规避	193
7.2	风险降低	195
7.3	风险转移	198
7.4	风险承受	203
7.5	风险应对策略的选择	205
第8章	控制活动	219
8.1	不相容职务分离控制	220
8.2	授权审批控制	224
8.3	会计系统控制	227
8.4	财产保护控制	232
8.5	全面预算控制	234
8.6	运营分析控制	240
8.7	绩效考评控制	244
8.8	合同控制	251
第9章	信息与沟通	260
9.1	财务报告内部控制	261
9.2	管理报告内部控制	273
9.3	信息系统内部控制	280
第10章	内部监督	291
10.1	内部监督概述	292
10.2	内部审计	300
10.3	内部控制评价	306
	参考文献	323

学习目标

完成本章的学习后，你将能够：

1. 理解人类社会内部控制思想的萌芽——内部牵制的发展；
2. 了解美国内部控制与风险管理的发展历程；
3. 了解我国内部控制与风险管理的发展过程。

引例 德意志银行巨亏敲响银行业警钟：金融衍生品风险管控或是其最大失误

2015年10月8日，德意志银行宣布2015年第三季度将出现62亿欧元巨亏。根据该行披露的公开信息，出现资产大幅减记的主要原因是：监管力度的加强对经营提出更高要求、处置零售业务分支邮政银行消耗人力财力、所持华夏银行股权小幅减记、应对法律诉讼花掉12亿欧元等。

德意志银行是德国最大的银行。然而，该行自2014年开始一直麻烦不断。2014年4月，德意志银行被迫提高一级资本15亿美元。同年5月，由于持续受流动性问题困扰，德意志银行宣布了总价高达80亿欧元的股票销售计划，折扣高达30%。2015年3月，德意志银行未能通过银行业的“压力测试”，被给予严厉警告，并要求其继续增加一级资本以支撑资本结构。同年4月，德意志银行在美国和英国监管当局关于其伦敦同业拆借利率（简称“LIBOR”）操纵的联合指控中认罪，被判定需要支付21亿美元给美国司法部。同年6月，国际主要评级机构标准普尔公司降低德意志银行评级至“BBB+”，距离“垃圾”级只有三个缺口。

德意志银行的最大失误可能在于其风险管理策略。2013年底，德意志银行拥有超过54.6万亿欧元（按照当时汇率折合约75万亿美元）的衍生品，规模比德国GDP大20倍。跟德意志银行比起来，美国摩根大通集团在金融衍生品的5万亿美元风险敞口可谓是“小巫见大巫”。



受金融危机、全球经济放缓等影响，当前国际金融体系存在诸多区域性和系统性风险，银行业无法像经济上行时期那样随心所欲地使用手中的金融工具。对于挑战，银行业要心知肚明所面临的风险；对于机遇，银行业要且行且珍惜。

资料来源：丁鑫，王衍行. 德意志银行巨亏敲响警钟. 环球时报，2015-10-09.

基于银行业的巨亏案例，内部控制与风险管理的重要性可见一斑。那么，什么是内部控制与风险管理？内部控制与风险管理在企业的生存和发展中具有什么样的作用？在阐述内部控制与风险管理的基本理论与方法之前，我们首先来了解内部控制与风险管理在不同国家的产生与发展。本章主要介绍人类社会内部控制的思想萌芽以及内部控制与风险管理在美国和中国的发展。

1.1 内部控制与风险管理的最初形态：内部牵制

内部控制是在内部牵制的基础上发展起来的，内部牵制是内部控制与风险管理的最初形态。本节立足于内部牵制的思想起源与实践发展，深入剖析内部牵制的核心观念，并分析其在当代的理论价值。

1.1.1 古代内部牵制思想的萌芽

内部控制与风险管理由来已久。自从有了人类的群体活动和组织，就产生了对组织成员及其活动进行控制的需要。公元前3600年至公元前3200年的苏美尔文化时期，就已经出现了内部牵制思想的雏形。在当时较为简单的财务管理活动中，经手钱财的人为了防止财物的丢失和挪用，会用各种标志来记录财物的生产及使用情况。例如，经手钱财者要为付出款项提供付款清单，并由另一名记录员在付款清单上打上点、勾、圈等核对符号以查验账目。古埃及的银库记录官和银库监督官对银库实施双重监督，在法老统治的埃及中央财政银库里，银子和谷物等物品接收数量与入库数量的记录和实物的观察、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。古罗马设置了“双人记账制”和财务支出检查与复核制度。罗马帝国的宫廷库房规定，一笔业务发生后，必须由两名记账员在各自的账簿里同时加以反映，再定期将双方账簿记录加以核对，以审查有无差错或舞弊行为，从而达到控制财务收支的目的。

我国古代的内部牵制思想多蕴含于政治活动之中，最早可以追溯到西周。据《周礼·理其财之所出》（朱熹述评）一文所载，“一毫财赋之出入，数人之耳目通焉”，其目的是防止掌管和使用财赋的官吏弄虚作假甚至贪污盗窃。西周的官厅会计组织体系以司会为最高长官司，下设四个职能部门：司书、职内、职岁、职币。其中，司书主管会计核算，而职内、职岁、职币分别负责出纳工作的三个方面，即“三分出纳制”。在我国隋唐时期，高层社会组织管理机构包括六部、

九寺、五监。六部重在发号施令，监督实施；九寺和五监则重在秉承政令，而且九寺与五监之间分工明确，各负责其职内具体事务。如财经行政归户部，粮谷收纳保管和支出归司农寺，钱帛收纳保管和支出归太府寺，从而形成管财政者不直接经管钱物，管钱物者不能理财的相互分工、制约的关系。^①

1.1.2 近代内部牵制实践的发展

15世纪末，随着资本主义经济的产生，意大利出现了复式记账法，其主要内容是账目间的相互核对，并实施一定程度的岗位分离，在当时被认为是确保钱财和物品正确无误的理想方法，极大地促进了内部牵制实践的发展。18世纪产业革命以后，机器化的集中生产模式极大地解放了生产力，并在上层建筑层面引发深刻的管理革命，以泰罗制为代表的科学管理理念深入人心，由此形成的精细化分工为内部牵制在工厂制企业的广泛应用创造了组织条件。在公司制企业产生后，为了防范财产物资流转和管理中的舞弊，保证企业资产的安全与完整，以职责分工、会计记账和人员轮换为控制要素的公司稽核制度应运而生，并因收效显著而被各大企业纷纷采用。

20世纪初，社会化大生产的广泛应用使西方资本主义经济得到了前所未有的发展。此时企业规模不断扩大，市场竞争进一步加剧，为了防范与控制经营风险，一些企业逐步摸索出组织调节、制约和检查企业生产活动的办法，即当时的内部牵制制度，同时也是现代内部控制理论中有关组织控制、职务分离控制的雏形。它基本上是以查错防弊为目的，以职务分离和交互核对为手法，以钱、账、物等为主要针对事项。当时的观点认为，“内部牵制是账户和程序组成的协作系统，这个系统使得员工在从事本身工作时，独立地对其他员工的工作进行连续性的检查，以确定其舞弊的可能性”。

从内部牵制在人类社会的发展脉络可以看出，分工是内部牵制产生的组织基础，而私有制与社会化大生产是内部牵制发展的物质条件。随着社会生产力的发展和企业间竞争的加剧，内部牵制在实践中逐渐由一种朴素的管理思想发展为一种成熟度较高的管理制度，并为内部控制的产生与制度化发展提供了良好的机制基础。

1.1.3 内部牵制的核心观念与理论价值

柯勒编著的《会计辞典》认为，“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。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使各项业务能完整正确地经过规定的处理程序，而在这些规定的处理程序

^① 郑石桥，徐国强，李芳. 中国古代政治思想中的内控考略. 管理观察，2009（4）：167-168.

中, 内部牵制机制永远是一个不可缺少的组成部分”。

内部牵制制度的出现有其科学合理性, 主要基于以下两个假定: 第一, 因为相互有了制衡, 在经办一项交易或事项时, 两个或两个以上人员或部门无意识地犯同样错误的概率要远小于一个人或部门。第二, 两个或两个以上人员或部门有意识地合伙舞弊的可能性远低于一个人或部门。

由此可见, 内部牵制的最初形式和基本形态是以不相容职务分离为主要内容的流程设计, 然而, 内部牵制在控制目标的定位上存在一定的历史局限性。如果内部牵制是针对企业日常经营业务的流程设计, 那么控制目标体现为保护财产物资的安全和完整, 防止贪污、舞弊; 如果内部牵制是针对企业会计核算业务的流程设计, 那么控制目标体现为保证会计信息的可靠性, 防范会计信息失真。但是, 内部牵制基本上既不涉及工作效率的提高问题, 也不能作为驱动企业战略的实施机制与保障机制。20世纪以前, 社会生产力相对落后, 商品生产尚不发达, 内部牵制制度在防错纠弊方面确实发挥了一定的作用。到了20世纪40年代末期, 生产的社会化程度空前提高, 股份有限公司迅速发展, 市场竞争进一步加剧。为了在激烈的竞争中生存发展, 除了防错纠弊, 企业在管理中还迫切需要处理诸如风险评估、分权授权、绩效考评、监督激励等问题, 控制目标开始趋于多样化, 而传统的内部牵制制度在这些问题的处理上已经不能为新环境下控制目标的达成提供恰当的保证, 现代意义上的内部控制的产生已经成为一种必然。然而, 无论内部控制制度如何变迁, 内部牵制都是内部控制制度的核心机制, 不能一味地追求内部控制概念边界扩大和功能拓展而淡化了内部牵制在内部控制中的地位和作用。当然, 在内部控制的演变过程中, 内部牵制也应突破固有的概念藩篱, 不仅强调分离式牵制, 也应强调合作式牵制的作用, 如会审、会签、协作等。

1.2 美国内部控制与风险管理的发展

内部控制与风险管理是组织运营和管理活动发展到一定阶段的产物, 是科学管理的必然要求。20世纪30年代, 美国的内部控制有了较大发展。这一时期, 美国各行业协会陆续发布文件, 对内部控制及风险管理的相关概念加以解释。1934年美国颁布《1934年证券交易法》, 第一次使用了“内部会计控制”的术语, 对内部会计控制的概念加以界定。1936年美国注册会计师协会(AICPA)在《独立注册会计师对财务报表的审查》一文中首次提出了内部牵制和内部控制的概念, 即内部控制是指为保护现金和其他资产的安全, 检查账簿记录准确性而在公司内部采用的各种手段和方法。1939年AICPA在其发布的《审计程序文告第一号》中第一次增加了对内部控制审查的内容。但是, 审计界、会计界和管理界真正将注意力转移到内部控制制度的研究与应用上, 则是在20世纪40年代后期。

美国内部控制与风险管理理论与实践的发展大体上经历了四个阶段: 内部控制制度阶段、内部控制结构阶段、内部控制整合框架阶段和风险管理整合框架阶段。

1.2.1 内部控制制度阶段

美国内部控制与风险管理发展的第一阶段为内部控制制度阶段，从时间上看大致始于20世纪40年代，这一时点也被视为内部控制发展的分水岭。40年代，随着经济规模的扩大及降低外部审计成本的需要，审计人员逐渐抛弃了详细审计技术。同时，随着企业规模的扩大，企业业务复杂程度加大，要求建立完善的控制技术以及及时发现会计中的舞弊行为。而分支机构的出现，也要求建立内部控制制度来确保各分支机构会计程序的统一性和运用会计程序的一致性。在这一阶段，建立健全内部控制系统开始上升为法律要求。为适应注册会计师评价被审计单位内部控制的需要，一些国家开始将内部控制划分为内部会计控制和内部管理控制。

1949年，美国会计师协会审计程序委员会发表了《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》一文，首次给出了内部控制的定义，即“内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有协调方法和措施，这些方法和措施旨在保护企业财产，检查会计信息的准确性和可靠性，提高经营效率，促进既定管理政策的贯彻执行”。这是民间审计组织第一次正式公布内部控制的定义，强调内部控制系统不局限于与会计和财务部门相关的控制方面，还包括预算控制、成本控制、定期报告、统计分析和内部审计等。

由于上述定义过于宽泛，1953年AICPA审计准则委员会在《审计程序说明第19号》中对内部控制定义作了修正，并将内部控制按照其特点分为会计控制和管理控制两部分，这就是今天熟知的内部控制制度二分法。会计控制包括授权与批准制度，记账、编制财务报表、财物保管等职务的分离，财产的实物控制及内部审计控制等，旨在保护企业资产、检查会计数据的准确性和可靠性；管理控制包括统计分析、经营分析和质量控制等，旨在提高经营效率，促使有关人员遵守既定的管理方针。这种划分是为了规范内部控制检查和评价的范围，目的在于缩小注册会计师的责任范围。

1972年，AICPA审计准则委员会发布《审计准则公告第1号——审计准则和程序汇编》，重新阐述了内部会计控制和内部管理控制的定义，对会计控制和管理控制的目标和内涵也做了明确的规定。由此，内部控制进入“制度二分法”或“二要素”阶段。这一阶段的内部控制被正式纳入制度体系，同时管理控制成为内部控制的一个重要组成部分。

1.2.2 内部控制结构阶段

随着信息技术的高速发展及资本的全球化，企业跨国经营已越来越普遍，跨国企业在海外经营会遇到了与国内不同的政治、经济、文化等风险。而且，国际税务问题和外汇交易等使得企业的业务及经营更加复杂，这些都迫切要求健全内部控制制度以便进行跨国经营管理。良好的内部控制制度能够促进企业合理配置资



源，提高生产效率，并且有助于防范和发现企业内外部的欺诈事件。因此，在现代公司制度和系统管理理念的推动下，内部控制的研究也逐步深化。

20世纪60年代以后，为减轻注册会计师在审计实务中对评价内部控制的责任，审计界将内部控制的定义限制在一个相对较小的范围内，这虽然减轻了注册会计师审计的责任和工作量，但是增加了审计风险。

随着审计风险的增加以及对内部控制的研究由一般向具体的深化，1988年AICPA发布了《审计准则公告第55号——财务报表审计中对内部控制的考虑》，并规定从1990年1月起取代1972年发布的《审计准则公告第1号》。这个公告正式提出了“内部控制结构”的概念，不再区分会计控制和管理控制，而是确立了一种控制结构。该公告认为，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。内部控制结构具体包括三个要素。

1. 控制环境

控制环境是指对建立、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，并且它是这些因素共同作用的一种氛围，反映董事会、管理者、业主和其他人员对控制的态度和行为。主要包括：管理层的理念和经营风格；企业组织结构；董事会及审计委员会的职能；确定职权和责任的方法；管理层监控和检查工作时所使用的控制方法，包括经营计划、预算、预测、利润计划、责任会计和内部审计；人力资源政策与程序；各种外部关系对本组织业务的影响等。

2. 会计系统

会计系统是规定各项经济业务的确认、归类、分析、登记和编报的方法，明确资产与负债的经营管理责任，是内部控制的重要组成部分。健全的会计系统旨在实现下列目标：记录和识别一切合法的经济业务；及时对各项经济业务进行适当分类，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内容进行揭示。

3. 控制程序

控制程序是指管理层制定的用以保证达到一定目标的政策和程序，主要包括经济业务和事项的适当授权；明确人员的职责分工，防止有关人员利用正常经济业务图谋不轨和隐匿错弊；账簿和凭证的设置、记录与使用，应当保证经济业务活动得到正确的记载；资产及记录的限制接触及保护措施；对已记录业务及其评价的复核。

内部控制结构阶段正式将控制环境纳入内部控制的范畴。首先，人们在管理实践中逐渐认识到，不应该将控制环境看作内部控制的外部因素，而应该将其作为内部控制的一个组成部分来考虑，尤其是董事会、管理层及其他员工对内部控制的态度和行为，是充分有效的内部控制体系得以建立和运行的基础和有力保障。其次，不再区分会计控制和管理控制，而统一以要素来表述。这是因为人们

发现会计控制和管理控制在实践中其实是不可分割、相互关联的。

这一阶段的内部控制将会计控制和管理控制融为一体，从“制度二分法”阶段步入“结构三要素”阶段，是内部控制与风险管理发展史上的一次重要改变。

1.2.3 内部控制整合框架阶段

20世纪70年代的水门事件和许多公司的破产倒闭促使美国联邦政府开始关注内部控制问题。1977年，美国国会通过《反海外贿赂法》(FCPA)，明确规定企业应当建立内部会计控制。在FCPA的影响下，企业将内部控制提升至法律层面，监管机构和职业团体也开始就内部控制展开研究。

1985年，AICPA、美国会计学会(AAA)、财务经理人协会(FEI)、国际内部审计师协会(IIA)和美国全国会计师协会(NAA)等会计职业团体发起成立全美反舞弊财务报告委员会(又称Treadway委员会)，并于1987年发布研究报告，呼吁所有公众公司的董事会和管理层、独立公共会计师及其职业团体、学术界、美国证券管理委员会(SEC)和其他监管机构以及相关立法机构共同致力于探讨财务报告中舞弊产生的原因，并寻求解决之道。在Treadway委员会的倡议下，又成立了研究内部控制问题的发起组织委员会(简称COSO)。

1992年9月，COSO发布了著名的《内部控制——整合框架》(Internal Control—Integrated Framework)，并于1994年进行了修订，成为内部控制领域最权威的文献之一，是内部控制发展历程中的一座里程碑。该报告对内部控制下了一个较为权威的定义，即“内部控制是由主体的董事会、管理层和其他员工实施的，旨在为经营的效率和有效性、财务报告的可靠性、遵循适用的法律法规等目标的实现提供合理保证的过程”。

1996年，AICPA发布了《审计准则公告第78号》，该公告全面接受了《内部控制——整合框架》的内容，并于2007年1月起取代1988年发布的《审计准则公告第55号》。

《内部控制——整合框架》认为，内部控制是一个过程，它是实现目标的手段，而不是目标本身；内部控制是由人员来实施的，它不仅仅是政策手册和表格，还涉及组织中各个层级人员的活动；内部控制为主体目标的实现提供合理保证，而不是绝对保证；内部控制目标包括经营目标、财务报告目标和合规目标，而不仅仅是财务报告的可靠性这一个目标。内部控制的每个目标均有其特点，其中，内部控制的经营目标与主体资源利用的有效性和效率有关；财务报告目标与编制可靠的财务报表有关；合规目标与主体对适应的法律和法规的遵循有关。

《内部控制——整合框架》还明确了内部控制的内容，内部控制包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控五个要素，这五个要素既相互独立又相互联系。内部控制的目标和构成五要素之间有着直接的关系，目标是主体努力争取实现的东西，构成要素则代表着要实现这些目标需要什么；每个构成要素都贯穿并适用于三类目标，所有要素都与每一类目标相关联；内部控制与整个主