



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

企业内部控制

程新生 主编

 高等教育出版社

F270/971

2008



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

企业内部控制



程新生 主编



高等教育出版社

内容简介

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材。

本书以控制论、代理理论、组织行为理论、权变理论等为指导,研究企业内部控制,既有系统的理论分析,又有大量翔实的案例。全书分为五篇十二章,五篇分别为内部控制层次篇、内部控制要素篇、内部控制方式篇、内部控制过程篇、内部控制绩效篇。内部控制分为公司治理的内部控制、管理控制两个层次,管理控制又可以分为战略控制、流程控制、任务控制;内部控制要素包括人员控制、资金控制、信息控制;内部控制方式从制度设计和实施角度可以划分为正式控制和非正式控制,从权力配置角度划分为委托型控制和直接型控制,还可分为行为控制和结果控制;内部控制过程包括过程控制、内部审计;内部控制绩效是指内部控制的效率和效果,内部控制评价包括公司治理的内部控制评价和管理控制评价。

本书的读者对象为国内外从事会计学、管理学、经济学和公司治理教学科研的广大学者、高年级本科生、研究生(包括 MBA、MPAcc、EMBA 学员等),以及工商业企业管理人员、银行和保险公司管理人员、政府监管部门和证券交易所等单位和相关人士。

图书在版编目(CIP)数据

企业内部控制/程新生主编. —北京:高等教育出版社,
2008.1

ISBN 978-7-04-022356-9

I. 企… II. 程… III. 企业管理 IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 190529 号

策划编辑	孙乃彬	责任编辑	陈瑞清	封面设计	杨立新
责任绘图	吴文信	版式设计	张 岚	责任校对	朱惠芳
责任印制	毛斯璐				

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100011
总 机 010-58581000

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 北京市联华印刷厂

开 本 787×1092 1/16
印 张 16.75
字 数 370 000

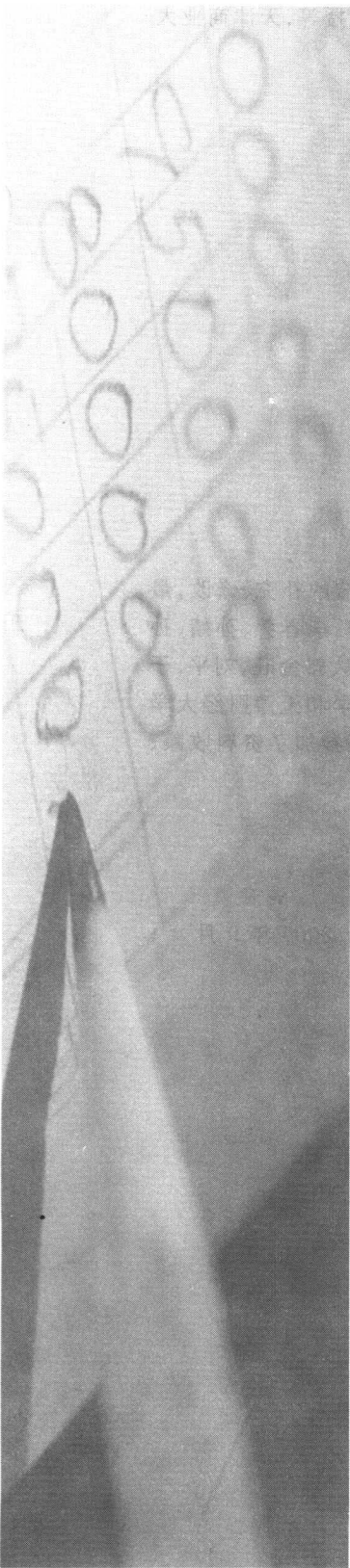
购书热线 010-58581118
免费咨询 800-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2008 年 1 月第 1 版
印 次 2008 年 1 月第 1 次印刷
定 价 21.20 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 22356-00



前言

内部控制的核心是促进组织中目标不完全一致的个体进行合作,向着组织的既定目标努力。内部控制是企业设计的免疫系统,控制的范围从广义的政策到有效的监督,以董事会为起点分布在管理层和其他各个层次。如果把企业比喻为一辆行驶的汽车,预算管理是它的“全球卫星系统”(车载导航系统),各种规章制度是它必须遵守的“交通法规”,资金控制系统就是“油料供应系统”,信息控制系统是它的“电子电路系统”,委派的财务总监是“预警和刹车系统”,内部审计是“自洁和过滤系统”,绩效考核与管理是“助推装置”,高管层基调建设则使“驾驶员神志清醒”。

“不以规矩,不能成方圆”,企业发展达到一定规模之后,如果没有基本的制度规范作基础,必然会陷入混乱状态。为了改善内部控制,有些大型跨国公司设立控制部,将控制职能从财务部门分离出来,或取代原来的内部审计部门。本书以控制论、代理理论、组织行为理论等为指导,研究企业内部控制,而且根据内部控制理论与实践的发展,及时更新了有关内容。例如对公司治理层次和管理层次的内部控制研究,分析了中国银行构建的由三道防线构成的内部控制,对正式控制与非正式控制(软控制)的关系进行解析,对内部控制方式加以分析等。本书还对内部控制实务进行了较翔实的剖析,例如为什么有的企业设置两个副总会计师,信任与控制是什么关系,如何运用“6C”系统,为什么要进行高管层基调建设,分支机构的公章上如何刻字才能防止被滥用,如何防止特别嗜好的员工出现错弊问题等。

本书是程新生教授长期理论研究和实践总结而成的成果。在本书写作前期和写作过程中,程新生教授从事着国家自然科学基金课题(70372028、70771048)、教育部人文社科基金课题(06JA630030)、国家自然科学基金重点课题(70532001)、南开大学“985”课题以及一些企业的委托咨询课题研究。本书吸收了上述相关课题的研究成果,博采众家之长。在写作过程中征求了本专业领域知名学者和实务界人士的意见,在此表示感谢。他(她)们是长江学者特聘教授:南开大学商学院李维安先生,南开大学商学院博士生导师刘志远教授、周晓苏教授和张继勋教授,北京大学光华管理学院博士生导师王立彦教授,国家审计署鲍国明司长,北京工商大学谢志华教授,中南财经政法大学罗飞教授,重庆国际集团董事长朱大伦先生,北京国家会计学院刘霄仑博士等。

参加本书编写的主要学者包括南开大学商学院程新生教授、梅丹副教授等,天津财经大学商学院田昆儒教授等,华中科技大学管理

学院张兆国教授、何威风博士,对外经济贸易大学国际商学院叶陈刚教授等,天津商业大学管理学院胡阳博士。各章初稿的执笔人分别是:

总论:程新生、申拴亮

第一章 公司治理的内部控制:田昆儒、王丽丽

第二章 管理控制:张兆国、王丽丽

第三章 人员控制:胡阳

第四章 资金控制:梅丹、尹方义

第五章 信息控制:杜嫔、程新生

第六章 正式控制与非正式控制:王薇、尹方义

第七章 委托型控制与直接型控制:申拴亮、程新生

第八章 结果控制:胡阳

第九章 过程控制:吴秋生、耿祎雯

第十章 内部审计:叶陈刚、扈豪

第十一章 公司治理的内部控制评价:程新生、耿祎雯

第十二章 管理控制评价:耿祎雯、扈豪

程新生提出总体规划、写作思路,并负责部分章节的写作和各章节的补充、修改,最终完成统稿。华中科技大学管理学院何威风,南开大学商学院任立涛、李春芳、孙婧、孙利军、季迎欣、王琦、尹芳、彭昕秋、张学威、寇政、刘燕,MBA学员辛国栋、郭金旺、刘平、于静、孙奎来、杨秀萍、孙素艳等,MPAcc学员李心月等,对外经济贸易大学和天津财经大学吴永明、杨娜,林野萌、杜冰、郭丹,中国民生银行(天津分行)段海南等参加了资料收集、整理,并对本书编写提供了有益的建议,在此一并感谢。

本书不足之处在所难免,敬请读者批评指正。

编者

2007年9月

目 录

总 论 1

- 第一节 什么是内部控制 2
- 第二节 内部控制的产生与发展 8
- 第三节 内部控制框架 12

内部控制层次篇

第一章 公司治理的内部控制 21

- 第一节 公司治理的内部控制目标 22
- 第二节 董事会治理结构与机制 27
- 第三节 公司治理的内部控制案例 32

第二章 管理控制 37

- 第一节 战略控制 38
- 第二节 流程与任务控制 47
- 第三节 管理控制案例 53

内部控制要素篇

第三章 人员控制 63

- 第一节 人员控制理论与程序 64
- 第二节 关键岗位的人员控制 70
- 第三节 人员控制案例 76

第四章 资金控制 81

- 第一节 资金控制系统设计 82
- 第二节 资金循环控制 91
- 第三节 资金控制案例 95

第五章 信息控制 101

第一节 财务报告内部控制 102

第二节 业务流程信息控制 111

第三节 信息控制案例 116

内部控制方式篇

第六章 正式控制与非正式控制 125

第一节 正式控制 126

第二节 非正式控制 129

第三节 正式控制与非正式控制的协同 134

第四节 正式控制与非正式控制案例 136

第七章 委托型控制与直接型控制 142

第一节 委托型控制 143

第二节 直接型控制 148

第三节 委托型控制与直接型控制案例 150

第八章 结果控制 156

第一节 结果控制程序 157

第二节 目标设定 159

第三节 业绩评价与报酬激励 163

第四节 结果控制案例 167

内部控制过程篇

第九章 过程控制 175

第一节 运营风险 176

第二节 风险监控 178

第三节 过程控制案例 190

第十章 内部审计 196

第一节 内部审计目标与作用 197

第二节 内部审计活动 203

第三节 内部审计案例 209

内部控制绩效篇

第十一章 公司治理的内部控制评价 219

第一节 公司治理的内部控制评价系统 220

第二节 董事会评价 229

第三节 公司治理的内部控制评价案例 232

第十二章 管理控制评价 239

第一节 战略控制评价 240

第二节 流程与任务控制评价 243

第三节 管理控制评价案例 248



目

录

总 论

内部控制的核心是促进组织中目标不完全一致的个体进行合作,向着组织的既定目标努力。控制的范围是从广义的政策到有效的监督,以董事会为起点分布在管理层和其他各个层次。不同学科对内部控制有不同的解释,本书对内部控制进行了说明:内部控制是组织的免疫系统和组织运行的基础,但内部控制也有其局限性;运用控制论、权变理论、代理理论、组织行为理论等理论对内部控制加以描述、分析,内部控制可划分为两个层次:公司治理层的内部控制、管理控制,每一个层次都包括四个部分:内部控制要素、内部控制方式、内部控制过程和内部控制绩效,这四个部分在每一个层面都构成一个完整的循环。

第一节 什么是内部控制

建立内部控制的第一个原因是促使组织成员了解组织的目标,引导其做企业希望做的事,告诉组织成员怎样为实现企业目标而努力。建立内部控制的第二个原因是人的行为动机问题,防止组织成员以牺牲企业利益来追求个人利益。建立内部控制的第三个原因是个人能力的限制,也就是说,即使组织成员知道企业的期望,也有良好的工作动机和道德素质,但是根据彼得定理(员工最终会被提拔到他/她们不能胜任的岗位),个人能力的限制也会产生控制问题。建立内部控制的第四个原因是控制环境的不确定性。

一、不同学科和机构对内部控制的解释

不同学科和不同的机构、组织,对内部控制解释存在一定的差异,并可能建立不同的框架体系。管理学界对管理控制进行了长期研究,会计学界和审计界也对内部控制进行了系统研究。近年来,学者们从公司治理角度对内部控制进行解释,而一些机构或组织如加拿大特许会计师协会控制标准委员会、巴塞尔委员会也从不同角度对内部控制作出了自己的解释。本书以控制论、代理理论、组织行为理论、权变理论等为指导,研究企业内部控制。

(一) 管理学界对管理控制的解释

在管理学研究中,人们认为管理的四大职能是计划、组织、领导、控制。管理的通用的概念是管理控制。管理控制是按照目标或计划标准衡量计划的完成情况、纠正计划执行中的偏差,以确保计划目标的实现,或适当修改计划,使计划更加适合于实际情况。管理控制的目标主要有两个:限制偏差的累积和适应环境的变化。管理学关于管理控制的内容包括战略控制、流程控制和任务控制、绩效评价、行为约束与引导等。例如,莱佛和米尔斯(Leifer, R., Mills P. K.)认为,控制是指在追求某一期望的目标和状态的过程中,通过建立标准而使系统的要素变得更加可以预测的这样一个限制过程。

国内有学者认为,控制系统包含基础结构子系统、管理模式和企业文化子系统、奖励子系统、协调方式子系统、沟通渠道子系统、计划和控制过程子系统,如图1所示。^①基础结构在发号施令、建立管理支持、制定企业使命等方面发挥重要作用;管理模式和企业文化影响员工的价值观、信仰等;激励系统起着奖优罚劣的激励作用;协调机制增加企业纵向之间和横向部门之间的了解;沟通渠道使管理控制过程和其他子系统之间密切联系;计划和控制过程在制定程序、形成书面文件、报告系统和提供反馈等方面发挥作用。

(二) 会计学界和审计界对内部控制的解释

在会计学中,人们更多地使用会计控制一词,认为会计控制是单位(企业)内部控制方式之一。单位财会人员通过会计系统参与控制本单位的经营活动和财务活动,以保证资产的安全完整,防范财务风险,提供相关可靠的会计信息。在国内会计学

^① 周得孚. 管理控制[M]. 上海:上海财经大学出版社,1998:44. 经本书作者修改。

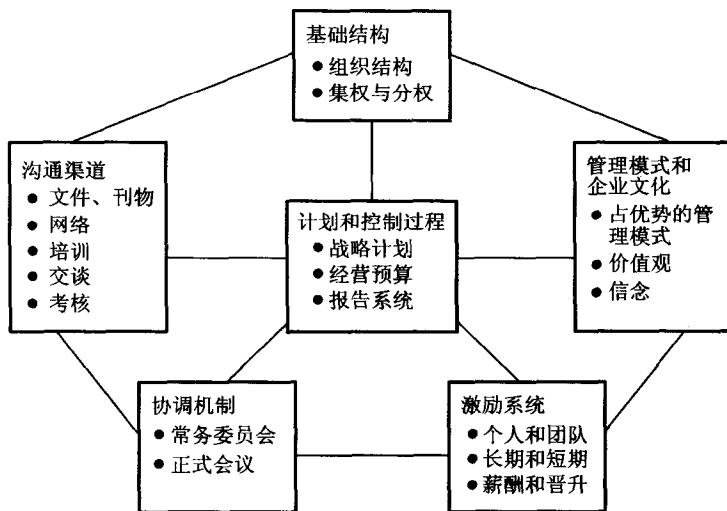


图1 管理控制系统结构图

界,对财务控制的定义与会计控制类似,但国外学者和出版物将财务控制解释为结果控制,是以财务绩效目标(例如预算目标)为导向的一种控制形式,通过财务绩效目标引导组织成员的行为。

美国注册会计师协会 1953 年《审计程序说明》第 19 号公告将内部控制分为会计控制和管理控制,认为会计控制是由组织计划以及与保护资产和保证财务资料可靠性有关的程序和记录构成,旨在保证经济业务的执行符合管理部门的一般授权或特殊授权的要求。这些程序和记录包括:经济业务的记录必须有利于按照一般公认会计原则或其他有关标准编制财务报表,以及落实资产责任;只有在得到管理部门批准的情况下,才能接触资产;按照适当的间隔期限,将资产的账面记录与实物资产进行对比,一经发现差异,应采取相应的补救措施;等等。

在审计界,内部控制定义的演变反映出审计人员在开展审计时所运用的控制概念是一种纯技术的、专业化的、具有严格限定的适用范围、旨在防范审计风险的概念。他们认为内部控制的宗旨是预防和发现错误与舞弊、改善企业经营效率,限定内部控制的涵义是为了减轻审计责任和降低审计风险。

(三) 从公司治理角度对内部控制的解释

从公司治理角度对内部控制的研究受到关注,例如美国 COSO 委员会^①的报告(1994)将内部控制定义为:内部控制伴随着组织的形成而产生,是由公司董事会、经理层以及其他员工实施的,旨在为实现经营活动的效率和效果、财务报告的可靠性、相关法律法规的遵循等目标而提供合理保证的过程。这个定义关注人员、过程、目标、合理保证,内部控制受人的因素影响、注重过程、受目标驱动,有局限性。COSO 委员会于 2004 年提出风险管理(ERM)8 个要素,即内部环境、目标设定、事件识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息与沟通、监控。这个框架拓展了内部控制的内

^① COSO 委员会由美国注册会计师协会(AICPA)、国际内部审计师协会(IIA)、财务经理人协会(FEI)、管理会计师协会(IMA)、美国会计学会(AAA)组成。

容。英格兰及威尔士特许会计师协会(ICAEW, 1999, 2005)发布的《特布尔(Turnbull)内部控制报告》也主要针对公司治理。

从公司治理角度来看,内部控制分为两个层次:第一个层次是所有对经营者的激励和约束,即通过制定绩效目标,对经营者进行激励和约束,促使经营者努力经营、作出科学决策;第二个层次是管理控制,即经营者对企业战略、业务流程和财务活动进行监控,解决经营者的经营管理能力问题,目的是实施有效管理并实现绩效目标。

(四) 加拿大 CoCo 委员会对内部控制的扩展

加拿大特许会计师协会(CICA)控制标准委员会(Criteria of Control Board, 简称为 CoCo 委员会)发布的《控制指南》(Guidance on Control, 1995, 2000, 2003)将“内部控制”的概念扩展到“控制”,认为控制是一个企业中的要素集合体,包括资源、系统、过程、文化、结构和任务等,这些要素结合在一起,支持达成该企业的目标。CoCo 委员会从目的、承诺、能力、监督与学习四个方面提出 20 项控制标准,控制内容涉及企业目标、面临的风险和机遇、经营方针、计划、业绩目标及其评价指标、对企业内外部环境的考察、对经营业绩的考核、追踪调查及后续行动程序的建立等方面。CoCo 委员会还明确了控制需要企业所有成员的参与,包括董事会、管理层和所有其他员工;控制对达成企业目标只能提供合理的保证,而不是绝对的保证,这是因为控制本身存在内在的缺陷,如人为的错误;控制的终极目的是创造价值。

(五) 巴塞尔委员会的内部控制

巴塞尔委员会在其发布的《银行组织内部控制系统框架》(FICSBO)(以下简称《框架》)中,明确银行内部控制的五要素是:管理层监督和控制文化、风险识别与评估、控制活动及职责分离、信息与沟通、监督评审活动与纠正缺陷,并增加了激励与诱导机制、精神指导等内容。《框架》在信息控制目标中把管理信息包括进来,明确要求实现财务和管理信息的可靠性、完整性和及时性;将管理层监督纳入控制框架,进一步强调董事会和高级管理层对内部控制的影响,组织中的各级人员都必须参加内部控制过程;明确了董事会对建立和维护内部控制有效性最终负责;要求管理当局对内部控制进行检查和评价,并将其作为内部控制不可忽视的内容。COSO 委员会认为,错误的纠正行动不应属于内部控制活动,但巴塞尔委员会将其列入内部控制的范围。

(六) 中国银行内部控制的三道防线

中国银行构建的内部控制由三道防线构成,即职能管理、合规控制和内部稽核(内部审计)。

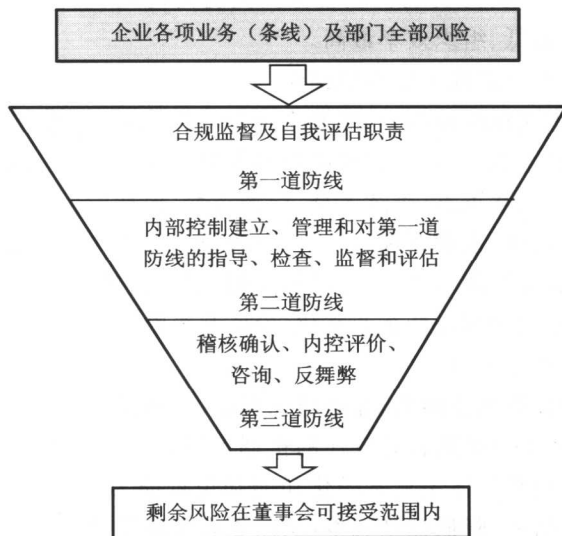
第一道防线是职能管理,由业务经营机构和业务职能管理部门组成,主要履行对各项业务操作流程实时或及时的合规监督及自我评估职责,具体由涉及业务经营、操作、管理、保障等业务运营层面的、包括机构操作风险主管责任人及按相关制度设立的事中复核、事后监督、授权、审批等部门和人员负责,形成从总行到基层网点、条线和机构结合的保证体系。

第二道防线是合规控制,由各级机构的法律与合规部门牵头负责,由业务部门的合规团队或职位组成,主要履行银行内部控制的建立、管理和对第一道防线的指导、检查、监督和评估的职责,具体包括规章制度建设、操作风险管理、案件防范、业务检查、问题整改、离任审计等职能;根据风险管理的有关政策制度,建立和完善本部门

(条线)的操作风险管理制度,运用有关的方法、工具和标准实施操作风险的管理和监控;等等。

第三道防线由内部稽核部门(内部审计部门)负责,内部审计职责由“监督与评价活动”转变为“确认与咨询活动”。稽核部门通过系统化和规范化的方式,审查评价经营活动、风险管理、内部控制和公司治理的适当性和有效性,目标是协助董事会和管理层履行职责,保证国家有关经济金融法律法规、方针政策、监管部门规章的贯彻执行,改善组织运营,有效控制风险,增加银行价值。稽核部门履行稽核确认、内部控制评价、咨询、反舞弊等职责。

三道防线的控制机制如图2所示。



为保证整个内部控制顺畅地运行,三道防线之间建立了信息交流和联系机制,一是保证内部控制评价标准、相关工作方法等在三道防线间的一致性和标准化;二是为保证资源利用的有效性,在制定年度工作计划时,第二、三道防线之间应充分协调和沟通,确保检查范围充分并最大限度地减少重复工作;三是各防线之间应做到有关检查成果信息的共享和充分利用,稽核部门的稽核报告应及时抄送法律与合规部门以及相关业务职能部门,法律与合规部门及相关业务职能部门的合规检查报告、离任审计报告应及时抄送稽核部门。

(七) 本书对内部控制的定义

综合以上分析,本书对内部控制下的定义如下:内部控制促进组织中目标不完全一致的个体进行合作,需要企业所有成员参与,包括董事会、经理层和所有其他员工向着组织的既定目标努力,对企业如下目标提供合理的保证:维护专用资产提供者的权益,确保企业战略有效实施,提高经营活动的效果和效率,确保信息可靠,确保企业的活动符合法律法规和规章制度,促进企业可持续发展。内部控制不能过分强调董事会和管理层对内部控制产生影响,而应该强调组织中的所有人员的参与并对内部控制产生影响。内部控制的很多内容与管理学界提出的管理控制是相同的,但内部

控制涵盖的范围要比管理控制广。

二、什么是好的内部控制

内部控制是组织的免疫系统,内部控制如果建立在合理的标准流程基础之上,经营管理效率就会提高,此时的内部控制将成为标准流程的一部分,否则,内部控制成本会较一般水平高。好的内部控制应具备如下特征:

(一) 内部控制的参与人员包括全体组织成员

好的内部控制首先要求管理者自我觉醒,然后是全体组织成员参与。有些人对控制的理解是上级对下级的管理和控制。实际上,内部控制应该是一个全员参与的过程。当企业的每个成员为实现企业目标共同努力时,就会主动控制成本、提高效率,这时的控制成本最低、组织效率最高。

(二) 正式控制和非正式控制有机结合

正式控制和非正式控制相结合,能使企业的凝聚力增强,控制效果提高,帮助企业家和管理团队驾驭企业。例如,正式的管理控制要做到:流程规范,前后作业顺序清楚;控制点明确,并关注重点;手续齐全;标准清楚,包括质量标准(办成什么样)、时间标准(何时办成)、责任(谁来办理、管理);具备动态考核与核算制度,信息系统、督导制度(数据挖掘、商务智能),独立、灵敏的监督组织,定期与不定期的检查制度,责任追究制度等。非正式控制包括企业文化、价值观等隐形契约,要形成健康的组织文化、良好的高管层基建设等。

(三) 确保企业具有免疫能力、能够防范风险、维持适度的控制成本

企业在经营过程中会碰到各种各样的机遇和风险,好的内部控制是一个自我证明系统,能够让企业的组织体系具备净化功能和免疫能力。有了免疫力的企业更能抵御风险,保证经营效率,降低控制成本,从而更有可能基业长青。

良好的内部控制可以保证企业基业长青,如果内部控制存在缺陷,轻则会给企业带来一定的经济损失,重则会影响企业的持续经营。例如巴林银行内部控制失控,导致该银行破产。中国航油股份(新加坡)公司申请破产保护的例子说明,有了内部控制和《风险管理手册》,还要重视实施。为了改善内部控制,有些大型跨国公司将控制职能从财务部门分离出来,单独设立控制部。

三、哪些利益相关主体关注内部控制

企业的许多利益相关者关注内部控制,包括董事会和审计委员会、管理层、投资者和债权人、员工、外部监管者、内部和外部的审计人员、供应商和客户,特别是那些通过网络进行贸易的客户及潜在客户、潜在投资者、潜在债权人等,他(她)们从不同的角度关注企业内部控制的建立和运行情况。例如国际内部审计师协会(IIA,2003)调查表明,管理层和审计委员会关注企业的七项活动或行为:内部控制、法律法规遵循性、风险、计算机系统、经营评价、道德遵循性及激进的会计政策。关注的程度为:法律法规遵循性(80%)、风险(75%)、内部控制(90%),对经营评价、计算机系统、道德遵循情况的关注均超过了50%。^①

^① Internal Audit Reporting Relationships; Serving Two Masters. The IIA Research Foundation, 2003, 11.

四、内部控制成本与局限性

内部控制有可能失控,而且控制本身也要发生成本,如行为失范、经营延误、消极态度、改进内部控制增加的费用以及控制环节增多使经营效率下降等。

(一) 内部控制成本

1. 内部控制本身的成本

所有者与经营者之间存在的代理关系也有成本,有学者将所有者和经营者利益目标相冲突而导致的经济损失称为“代理成本”。内部控制本身是具有成本的,这包括设计内部控制的成本、员工培训费用、改进内部控制增加的费用,以及过于繁琐的规定可能导致的经营效率下降等。有机构调查表明,美国《萨班斯法案》404条款导致企业控制成本平均上升到了436万美元,比2004年的估计值上升了39%(Financial Executives International, FEI)。中国在美国某上市公司的一位财务人员发出“痛恨萨班斯、精神分裂中”的声音,为了满足《萨班斯法案》的要求,他已经连续两个月没能好好睡上一觉。他抱怨道:“哪怕是几百块钱的一笔支出款项,也要签上20多个名字,有时需要几个月的时间。审核项目太多,审核的内容过于繁杂,一些管理者没有专业的财务经验,虽然签了20多个名字,但没有改变原来的控制方式。按照《萨班斯法案》404条款的要求,每年必须有外部审计师对公司内部控制出具评价报告,审计师可能死抠法案的实施细则,提出成本极高又无法实行的整改建议。”

2. 过度的内部控制可能抑制企业创新、引发组织成员抵触情绪

企业创新需要组织成员有一定的自由度,创新没有一个固定的范式,需要组织成员在一定的权限内可以自主支配自己的活动。内部控制过度,会使创新活动受到限制,可能导致创新能力下降,从而间接导致企业成本的上升。从心理学角度分析,每个人都希望被人信任。如果内部控制过度,组织成员可能产生抵触心理,导致行为失范、经营延误,甚至可能消极怠工、做一些小动作。

(二) 内部控制的局限性

内部控制有其局限性,它不能绝对保证预防、察觉错误或异常现象。这些错误或异常主要来自:

1. 成本效益权衡

成本效益原则要求内部控制的实施成本不得超过预期的效益。出于控制成本的考虑,企业可能忽略某些控制制度。实践中许多控制成本和效益是难以确定的,需要主观判断,而判断的失误会使得必要的控制未实施而造成损失。

2. 例外控制

内部控制一般是为重复发生的业务而制定的,但在制定制度时有许多无法预料的因素。内部控制只适于常规且经常反复出现的业务,对例外事项(包括意外事故)则不适用。内部控制可以不断完善,但很难尽善尽美。

3. 内部控制执行人员渎职或串通作弊

如果关键岗位的员工有道德问题或者犯罪动机,可能导致企业的内部控制失效。内部控制可以降低单个员工犯错误的概率,但很难防范数个关键岗位的人员串通作弊。例如,2007年邯郸市某银行金库近5100万元被转移,除了银行现金管理中心主任一人外,其余4名能够出入金库的员工都参与了犯罪。

4. 管理层滥用授权

如果负有管理职责的管理层缺乏职业道德,滥用职权,会导致内部控制失效。例如,具有良好职业道德和企业家精神的人员管理的企业,要比职业道德沦丧、喜好独断专行的人员管理的企业内部控制风险更小。

第二节 内部控制的产生与发展

内部控制作为一个专用名词和完整概念,是在 20 世纪 30 年代被人们提出、认识和接受的。以下我们将以多种理论对内部控制的产生和发展进行分析。

一、会计学视角的考察

内部控制的发展与会计控制密切相关。从会计学视角来分析,内部控制理论的发展大致经历了四个阶段。

(一) 内部牵制阶段——20 世纪 40 年代以前

一般认为,现代内部控制制度是由早期的内部牵制机制发展而成的。我国西周的庄园管理就有内部牵制的思想。在古罗马时代,会计账簿记录实施“双人记账制”。当一笔经济业务发生后,由两名记账人员同时在各自的账簿上加以登记,然后定期核对双方账簿记录,以检查有无记账差错或舞弊行为,进而达到控制的目的。在我国元代,民间出现了两级核算组织,店铺专设会计主管掌管总账并向业主报告,各店兼职会计负责流水账,由业主定期检查账目。明代商业组织建立了三级核算的会计体系。例如孙春阳南货铺设置六房,六房之中,既有发货的保管,也有核算商品的会计;六房之上,设置主管银钱收支的柜房(会计主管);柜房之上有会计总管。可见,当时会计、出纳、业务和保管已有了明确的分工。

1494 年,意大利数学家卢卡·巴其阿勒(Luca Pacioli)的《数学大全》提到了内部分工:会计人员分别掌管现金与实物、财产盘点、信用控制,要求会计人员是良好的簿记员和有智慧的数学家,经常进行财产盘点并按适当的顺序正确记账。在我国,清代钱庄等商行建立了“账房”组织,钱庄业主之下分设会计部门和出纳部门,分别负责记录和钱物管理。19 世纪末到 20 世纪 30 年代,大型企业开始出现,内部牵制的主要内容是账目间的相互核对、岗位分离、职责分工,目的是确保账目准确无误和财产的安全完整。

北京“八大祥”之一的“瑞蚨祥”于 1893 年开业,1926 年达到鼎盛时期,营业额超过 60 万两白银,利润三万二千两白银。设有信楼头(总号会计主任,负责总管、联号通信联系及财会人员管理)、账头(分号会计主任)、总账一人(负责总账和号信)、会计两人(负责收款、付款、记账、核对账目)、杂务两人(负责誊写号信、后勤)、学徒两人(负责抄写信底、协助过账),信楼一般 6~7 人,分号一般 3~4 人。“瑞蚨祥”在北京、天津、上海等地共有 13 个分号,各地区设经营负责人,由信楼(财会机构)协助其工作。信楼除了负责总号的会计工作外,还负责掌柜(经理)交办的其他工作。总经理通过信楼掌握各分号的经营状况、盈亏。年终东家(股东)召集经理“写账”,审核账目、结算全年盈亏、确定利益分配、核算存货数量和作价、研究下年购销,股东并不直接参与分号经营管理。

管理学家亨利·法约尔(Henri Fayol)曾提出了分工、职权和职责对等、授权、检

查职务与业务部门分设等,对内部控制理论产生了重要影响。^① 20 世纪 30 年代,会计界从重视会计技术和方法转向重视内部控制。1934 年,美国《证券交易法》首先提出了“内部会计控制”,以查错防弊为目的,以职务分离和账目核对为手段,以钱、账、物等会计事项为主要控制对象。在现代企业内部控制中,内部牵制仍占有重要地位。目前的内部牵制可分为三类,一是实物牵制,如贵重物品、仓库钥匙由两个以上人员持有;二是记录牵制,如手工记账系统中的会计总账与明细账核对;三是流程和制度牵制,如一项业务由不同部门或人员共同完成。

(二) 内部控制阶段——20 世纪 40 年代末至 80 年代

1947 年,美国《审计准则暂行公告》提出了以内部控制为基础的审计程序。1953 年,美国注册会计师协会公布的《审计程序说明》第 19 号公告将控制层次从日常业务执行层拓展至管理层;控制的内容不仅仅是职务分离、账户核对,还涉及组织的设计和协调,但未涉及控制环境。1972 年,该委员会在公布的《审计准则》第 1 号公告中对内部控制作出了如下解释:“管理控制包括但不仅限于组织计划以及与管理部門授权办理经济业务决策有关的程序及记录。会计控制包括组织计划以及与管理资产和保证财务资料可靠性有关的程序和记录。”美国 1977 年颁布的《反国外贿赂法》要求公开上市公司必须建立足以达到控制目标的内部会计控制。

(三) 内部控制结构阶段——20 世纪 80 年代末至 90 年代初

20 世纪 80 年代后期以来,会计界研究重点逐步从一般定义向具体内容深化。1988 年,美国注册会计师协会发布《审计准则公告》第 55 号(SAS No. 55),建议从 1990 年 1 月起以该文告取代 1972 年发布的《审计准则》第 1 号公告,首次将控制环境纳入内部控制结构,不再区分会计控制和管理控制,形成了一个包括了控制环境、会计系统和控制程序三个要素的结构体系,内部控制结构包括为实现企业目标提供合理保证而建立的各种政策和程序。我国财政部 1986 年颁布了《会计基础工作规范》,以法规形式正式提出“内部会计控制”。

(四) 内部控制的整体框架阶段——20 世纪 90 年代以后

1992 年,美国“反对虚假财务报告委员会”下属的几个机构组成 COSO 委员会,发布了《内部控制的整体框架》,该框架由五部分组成:控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督。该委员会于 2004 年提出《企业风险管理——整体框架》,强调风险管理,指出企业风险管理的要素包括内部环境、目标设定、事项识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息与沟通和监督 8 个方面。中国国有资产管理委员会 2006 年发布《中央企业全面风险管理指引》,指导企业开展风险管理和内部控制。2006 年 7 月 15 日,经国务院批准,由财政部牵头发起,中国证券监督管理委员会、国有资产管理委员会共同参与成立了“企业内部控制标准委员会”,研究和发布企业内部控制标准。

二、以控制论为指导对内部控制的研究

控制论产生于 20 世纪 40 年代,以维纳提出的《控制论——关于动物和机器中控制和通讯的科学》为标志,是研究复杂系统控制规律的科学。该理论从系统控制功能、行为方式及变动趋势方面入手,研究对象和过程的各个组成部分之间的信息传送

^① 法约尔. 工业管理与一般管理[M]. 周安华 等译. 北京:中国社会科学出版社,1998:22-55.