总会计师(CFO)职业资质水平测试指南

企业内部控制与风险管理

CFO

李明 主编

经济科学出版社

总会计师（CFO）职业资质水平测试指南

企业内部控制与风险管理

李　明　主编

经济科学出版社

责任编辑：张意姜　王长廷
责任校对：杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：邱　天

图书在版编目（CIP）数据

企业内部控制与风险管理／李明主编. —北京：经济科学出版社，2007.4
（总会计师（CFO）职业资质水平测试指南）
ISBN 978-7-5058-6162-6

Ⅰ.企… Ⅱ.李… Ⅲ.企业管理：风险管理 Ⅳ.F272.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2006）第 030128 号

企业内部控制与风险管理
李　明　主编
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：100036
总编室电话：88191217　发行部电话：88191540
网址：www.esp.com.cn
电子邮件：esp@esp.com.cn
北京密兴印刷厂印装
690×990　16 开　20 印张　320000 字
2007 年 4 月第一版　2007 年 4 月第一次印刷
印数：0001—2000 册
ISBN 978-7-5058-6162-6/F·5423　定价：48.00 元
（图书出现印装问题，本社负责调换）

编写说明

中国总会计师协会是一个跨地区、跨部门、跨行业、跨所有制的全国性的行业社团组织，其成员为各行各业各单位的总会计师、财务总监、财务主管、财务部门负责人。随着我国社会主义市场经济的深入发展，随着企业法人治理结构和现代企业制度的逐步建立，总会计师在企业经营决策和管理控制中正发挥着越来越重要的作用。因此，努力提高我国总会计师队伍的职业道德水准和专业知识技能，不断增强其履职能力，加强总会计师队伍建设的工作迫在眉睫。

根据《中华人民共和国行政许可法》，公民特定职业资格考试依法由行政机关或行业组织实施。经主管部门批准，同意中国总会计师协会在全国部分地区和行业进行总会计师（CFO）职业资质水平测试试点工作。

按照《总会计师（CFO）职业资质水平测试试点工作实施方案》，中国总会计师协会组织编写《总会计师（CFO）职业资质水平测试指南》（以下简称《测试指南》）系列教材，供培训、测试应用，《测试指南》由知名专家学者和教授组成的编写委员会和审定委员会进行编写和审定，力求博采众家之长，把握前沿，注重理论与实践相结合，使之成为具有科学性、规范性、创新性、实用性较高的专业水准教材。

由于编著时间仓促，《测试指南》中的疏漏与不当之处，将在修订中不断完善。

中国总会计师协会

2007 年 3 月

前　言

近几年来，安然、世通等一批巨人企业的相继倒下，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》（《萨班斯—奥克斯利法案》，简称SOX法案）的出台与COSO新内控框架——《企业风险管理—整体框架》（Enterprise Risk Management－Integrated Framework，简称ERM）的建立。企业整体风险管理框架进一步拓展了内部控制内涵，更有力、更广泛地关注于企业风险管理这一更加宽泛的领域。尽管风险框架不打算，也的确没有取代内部控制框架，但风险管理框架文本中指出风险管理框架将内部控制框架涵盖在其中。虽然ERM报告有力地推动了内控管理的发展，并对企业如何抵御各种风险有较好的借鉴意义，但关键还在于企业如何深入理解并将其有效运用到内控管理实践中，这是实践中迫切需要解决的核心问题。实际上，如何将ERM的精神融入企业内部控制实践中以完善企业内控制度建设的关键在于对企业风险概念的正确理解、对企业整体风险管理框架的合理设置和对关键风险控制点的有效掌控。

为进一步推动企业风险管理框架的全面实施，强化企业内部控制和风险管理意识，编者结合企业内部控制和风险管理实务工作实践，严格按照《会计法》、SOX法案、ERM报告以及相关法律法规，紧密结合当今的现实状况，全面、系统、完整地向读者阐述了内部控制制度的内容、要点以及风险管理的整个流程，解析了内部控制制度的具体应用方法和策略，力求清晰透彻，深入浅出，使复杂问题简单、易懂。并在此基础上，通过大量的案例分析，使企业管理层及广大财务工作者能够理解和掌握内部控制制度的设计与运作技巧以及风险管理的程序和要点。

全书共分为十四章，分别由财政部科研所财务会计研究室主任李明研究员（一～六章）、徐玉德副研究员（八～十一章）、赵治纲博士（七、十二～十四章）撰写，最后由李明研究员负责对全书进行总纂。本书采

用理论与实际相结合的方法，在理论分析的基础上，详细分析了企业内部控制和风险管理的运作技巧。解析清晰透彻，力求深入浅出，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，使广大企业管理人员能够理解和掌握内部控制制度与风险管理的内涵和运作技巧。因此，本书集理论性、实用性和创新性于一体，内容翔实，案例丰富，通俗易懂，形成了较为鲜明的特色。可以作为职业人员培训或考试用书，同时也适用于大专院校经济类、管理类有关专业开设《内部控制》或《风险管理》等相关课程的教材或教学参考书，也可作为企业内部控制与风险管理的培训和自学用书。

本书编写过程中，参考了大量我国现有的报刊书籍及相关的法律法规，在此谨对原作者们致以深深的谢意。由于时间仓促，书中疏漏和错误在所难免，敬请专家和读者批评指正。

编者

2007 年 1 月 18 日

目　录

第一部分　企业内部控制

第二部分　企业风险管理

第一部分　企业内部控制

第一章
内部控制概述

第一节　内部控制的概念、目标

一、内部控制的概念

内部控制是社会经济发展至一定阶段的产物，它是各种社会经济组织对内强化管理，对外满足社会需求，以便实现组织目标的主要管理手段。企业内部控制的内容也是随着企业加强管理，对外满足各种不同的社会需要而不断丰富和发展。企业内部控制的思想产生于18世纪产业革命后，它是企业规模扩大化和资本公众化的结果。在理论渊源上，内部控制思想起源于亚当·斯密（1776）对股份公司的忧虑。他认为“股份公司的董事为他人尽力，……疏忽和浪费，常为股份公司业务经营上多少难免的弊端。”这种忧虑引发了人们去思考采取何种手段来控制上述弊端。特别是伯利和米恩斯（1932）通过对1932年200家美国最大的非金融公司的考察，提出股份公司“所有权和控制权相分离”的命题，这一提法开创了委托代理理论的先河。在委托代理关系的框架内，内部控制就是当委托人授权代理人从事某项活动时，为了保证代理人的行为能够符合委托人利益最大化的要求而采取的措施和手段。

“内部控制”作为专用词始现于20世纪40年代。纵观内部控制理论的发展，企业内部控制大致经历了三个不同的逐步深化发展的历史阶段：

第一阶段是20世纪40年代前的内部控制理论的创立和发展时期，这个阶段侧重于内部牵制；第二阶段是20世纪40年代末至70年代初的内部控制理论的拓展时期，这个阶段正式提出了内部控制概念，对内部控制的内容进行了扩展，控制目标也拓展进了一大步；第三阶段是20世纪80年代以来的内部控制结构和内部控制整体框架建设时期，这个阶段是内部控制理论的完善时期，内部控制的理论建设更具有体系性。

所谓内部牵制，《柯氏会计词典》将其定义为："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每项业务能完整正确地经过规定的处理程序，而在这规定的处理程序中，内部牵制能永远是一个不可或缺的组成部分。"内部牵制作为内部控制发展的初期阶段，其重点在于组织内权力分配的牵制和责任制衡，主要目的在于防止差错和舞弊。

内部控制概念最初由美国注册会计师协会提出。1949年，该协会下属审计程序委员会在其《内部控制，一种协调制度要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》的报告中，提出："内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施。这些方法和措施都用于保护企业的资产、检查会计信息的准确性，提高经营效率，推断企业坚持既定的管理方针……一个内部控制制度已超出了直接与会计和财务部门功能有关的内容范畴。这种内部控制制度可能包括预算控制、标准成本、期间经营报告、统计分析及其报告和首先有助于职工符合其经营责任要求的培训计划，以及向管理当局恰当地提供附加保证的有关规定的程序，以及这些程序被有效贯彻的内部审计。它可能综合了其他领域的活动，例如，工程技术性质的时动研究，以及基本上属于生产性质，适用于检验系统中的质量控制。"1958年，该委员会又将内部控制重新作出了定义，它从广义上将内部控制划分为内部会计控制和内部管理控制。1972年，该委员会发布《审计准则文告第1号》，重新解释了内部控制所包括的内容。该文告认为内部控制包括管理控制与会计控制。其中：

"管理控制包括（不限于）组织规划以及与管理当局进行经济业务授权的决策过程有关的程序和记录。这种授权是与完成该组织目标的职责直接有关的一种管理职能，也是建立经济业务的会计控制的起点。

会计控制包括组织规划以及与保护财产安全和财务报表可靠性有关的程序和记录，因此它在设计上应合理保证：（1）按管理当局的一般的或特定的授权进行活动；（2）经济业务的记录必须做到：编制财务报表要遵循公认会计原则，或适用于这些报表的其他标准，保持资产会计责任的记录；（3）只有经管理当局的授权才能接近资产；（4）要定期进行账实核对，对账面和实物资产之间的差额要查明原因并采取适当的措施。”

1985 年，由 AICPA、美国审计总署（AAA）、FEI、JIA 及管理会计师协会（IMA）共同赞助成立了全国舞弊性财务报告委员会（National Commission On Fraudulent Financial Reporting），即 Treadway 委员会，该委员会所探讨的问题之一就是舞弊性财务报告产生的原因，其中包括内部控制不健全问题。两年后，Treadway 委员会提出报告，并提出了很多有价值的建议。虽然 Treadway 委员会未对内部控制提出结论，但它的报告立刻引起了很多组织的回应。基于 Treadway 委员会的建议，其赞助机构又组成了一个专门研究内部控制问题的委员会—COSO 委员会（Committee Of Sponsoring Organizations Of The Treadway Commission）。1992 年，COSO 委员会提出报告《内部控制——整体框架》（即著名的 COSO 报告），该报告于 1994 年进行了增补。COSO 委员会提出，内部控制是由企业董事会、经理阶层和其他员工实施的，为营运的效率效果、财务报告的可靠性、相关法令的遵循性等目标的达成而提供合理保证的过程。其构成要素应该来源于管理阶层经营企业的方式，并与管理的过程相结合。

内部控制要素具体包括：

（1）控制环境（control environment）。任何企业的核心是企业中的人及其活动。人的活动在环境中进行，人的品性包括操守、价值观和能力等，它们既是构成环境的要素之一，又与环境相互影响、相互作用。环境要素是推动企业发展的引擎，也是其他一切要素的核心。

（2）风险评估（risk appraisal）。企业必须制定目标，该目标必须和销售、生产、行销、财务等作业相结合。为此，企业也必须设立可辨认、分析和管理相关风险的机制，以了解自身所面临的风险，并适时加以处理。

（3）控制活动（control activity）。企业必须制定控制的政策及程序，并予以执行，以帮助管理阶层保证“为保证其控制目标的实现，其用以辨认并用以处理风险所必须采取的行动业已有效落实”。

（4）信息和沟通（information and communication）。围绕在控制活动周围的是信息与沟通系统。这些系统使企业内部的员工能取得他们在执行、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（mornitoring）。整个内部控制的过程必须施以恰当的监督，通过监督活动在必要时对其加以修正。COSO 委员会同时提出，企业所设定的目标是一个企业努力的方向，而内部控制组成要素则是为实现或达成该目标所必需的条件，两者之间存在直接的关系。每一个组成要素适用于所有的目标类别，每一个组成要素也与每一个目标都有关。对于任何企业或企业中的任何部门，内部控制都极为重要。

1988 年 4 月，美国注册会计师协会发布了《审计准则文告第 55 号》，该文告于 1990 年 1 月起取代其 1972 年发布的《审计准则文告第 1 号》，第 55 号文告中，首次以“内部控制结构”一词取代“内部控制”。并指出：“企业的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。”该文告认为，内部控制结构包括控制环境、会计制度和控制程序。其特点是正式将内部控制环境纳入内部控制范畴，并不再区分会计控制与管理控制。

2001 年，美国会计总署重新修订了内部控制准则，全面接受了美国 COSO 委员会于 1994 年修改的《内部控制——整体框架》中对内部控制的定义。

我们认为，COSO 报告关于内部控制的定义比较完整，因此我们赞同并支持该定义。在文字表述上，我们将内部控制概念定义如下：企业内部控制是企业为了保证其经营战略目标的实现，而对其战略制定和经营活动中存在的风险予以管理的相关制度安排，这些制度需要企业的董事会成员、管理层和其他员工去实施，实施这些制度的目的是为了合理地保证：（1）经营的效果性和效率性；（2）财务报告的可信性；（3）对有关的法律和规章制度的遵循性。为了实现上述的内部控制目标，内部控制应具备以下 5 个要素：控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督。

二、中外内部控制概念的差异

美国会计总署于 2001 年重新修订的内部控制准则，全面接受了美国“全国欺骗性财务报告委员会”（即 Treadway 委员会）所属的内部控制专门研究委员会——发起机构委员会（简称 COSO 委员会，其成员包括：美

国会计学会 AAA，美国注册会计师协会 AICPA，国际内部审计师协会 IIA，财务经理协会 FEI，管理会计学会 IMA）1992 年提出并于 1994 年修改的《内部控制——整体框架》中对内部控制的定义："内部控制是一个要靠组织的董事会成员、管理层和其他员工去实现的过程，实现这一过程是为了合理地保证：（1）经营的效果性和效率性；（2）财务报告的可信性；（3）对有关的法律和规章制度的遵循性。为了实现上述的内部控制目标，内部控制应具备以下 5 个要素：控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督。"

1996 年，AICPA 也发布《审计准则公告第 78 号》（SAS 78）全面接受了 COSO 报告的内容，并从 1997 年 1 月起取代了 1988 年发布的《审计准则公告第 55 号》（SAS 55）。

在美国提出了 COSO 之后，加拿大特许会计师公会（CICA）成立了控制标准委员会（CoCo 委员会）。CoCo 委员会的工作目标是提高管理层决策质量，协助公司通过控制、风险管理和公司治理的手段提升经营业绩。CoCo 在 1995 年 11 月开发出了"控制原则标准"（the Criteria of Control Principles，即"CoCo"框架）。CoCo 框架包括"目标导向（rpose）、致力投入（Commitment）、能力胜任（Capability）、监督与学习（Monitoring and Learning）"四大类控制标准。

CoCo 在控制指南中明确声称 CoCo 建立在 COSO 的基础上，但同时指出，CoCo 提出了一些在 COSO 报告中并未明确阐述的概念。例如 CoCo 明确指出"组织需要定期审视其设定的目标背后的假定和前提。"这一点在 COSO 中是没有的。

英国的综合守则是 1998 年由公司治理委员会（也称 Hampel 委员会）综合了 Hamperl、Cadbury 以及 Greenbury 报告的成果而制定的（已于 2003 年 7 月进行了修订）。综合守则为公司治理制定了标准，并且作为伦敦证券交易所上市规则的附件，对所有英国上市公司具有约束力。综合守则中涉及内部控制的条款为 C2 和 C2.1（1998 年版为 D2 和 D2.1，内容未变），要求"董事会有责任维持一个良好的内部控制系统，以保护股东的投资和公司的资产；董事会应当至少每年一次对公司内部控制系统的有效性进行审视，并向股东报告其已经完成了此项工作。审视工作必须覆盖所有重要的控制，包括财务控制、经营控制和合规控制，以及风险管理系统"。由于许多公司并不清楚如何操作上述规定，于是在 1999 年 9 月英格

兰和威尔士特许会计师协会（The Institute of Chartered Accountants in England & Wales）出台了 Turnbull 指南，即“内部控制——综合守则的董事指南”（Internal Control Guidance for Directors on the Combined Code），对如何满足综合守则的要求提出了操作性的指导，并最终成为综合守则的一部分，成为英国上市公司必须遵循的规定。

Turnbull 指南的内部控制框架与 COSO 较为相似，也把控制分为经营、财务和合规控制，同样要求评估与 COSO 相似的内部控制元素。Turnbull 指南的内部控制框架包括四项要素：风险评估、控制环境和控制活动、信息和沟通、监控，即将 COSO 框架中控制环境和控制活动两个要素合并为一个要素。Turnbull 指南的特点是更加关注风险与控制的关系并更加着重阐述这种关系。

我国《上海证券交易所上市公司内部控制指引》认为，“内部控制是指上市公司（以下简称公司）为了保证公司战略目标的实现，而对公司战略制定和经营活动中存在的风险予以管理的相关制度安排。它是由公司董事会、管理层及全体员工共同参与的一项活动。公司建立和实施内控制度时，应考虑以下基本要素：（1）目标设定，指董事会和管理层根据公司的风险偏好设定战略目标。（2）内部环境，指公司的组织文化以及其他影响员工风险意识的综合因素，包括员工对风险的看法、管理层风险管理理念和风险偏好、职业道德规范和工作氛围、董事会和监事会对风险的关注和指导等。（3）风险确认，指董事会和管理层确认影响公司目标实现的内部和外部风险因素。（4）风险评估，指董事会和管理层根据风险因素发生的可能性和影响，确定管理风险的方法。（5）风险管理策略选择，指董事会和管理层根据公司风险承受能力和风险偏好选择风险管理策略。（6）控制活动，指为确保风险管理策略有效执行而制定的制度和程序，包括核准、授权、验证、调整、复核、定期盘点、记录核对、职能分工、资产保全、绩效考核等。（7）信息沟通，指产生服务于规划、执行、监督等管理活动的信息并适时向使用者提供的过程。（8）检查监督，指公司自行检查和监督内部控制运行情况的过程。”

我国《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》认为，“内部控制是指上市公司（以下简称‘公司’）董事会、监事会、高级管理人员及其他有关人员为实现下列目标而提供合理保证的过程：（1）遵守国家法律、法规、规章及其他相关规定；（2）提高公司经营的效益及效率；（3）保