MPAcc CLASSICS

MPAcc 精品系列

MPAcc

INTERNAL CONTROL AND RISK MANAGEMENT

内部控制与风险管理

理论、实务与案例

（第二版）

李晓慧　何玉润　编著

中国人民大学出版社

MPAcc CLASSICS
MPAcc精品系列

MPAcc

INTERNAL CONTROL AND RISK MANAGEMENT

内部控制与风险管理

理论、实务与案例

（第二版）

李晓慧　何玉润　编著

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：理论、实务与案例/李晓慧，何玉润编著. —2版. —北京：中国人民大学出版社，2016.8
（MPAcc精品系列）
ISBN 978-7-300-23154-9

Ⅰ.①内… Ⅱ.①李…②何… Ⅲ.①企业内部管理-风险管理-高等学校-教材 Ⅳ.①F270

中国版本图书馆CIP数据核字（2016）第168537号

北京市会计类专业群建设项目
MPAcc精品系列
内部控制与风险管理：理论、实务与案例（第二版）
李晓慧　何玉润　编著
Neibu Kongzhi yu Fengxian Guanli：Lilun Shiwu yu Anli

出版发行	中国人民大学出版社		
社　　址	北京中关村大街31号	**邮政编码**	100080
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	涿州市星河印刷有限公司	**版　　次**	2012年12月第1版
规　　格	185 mm×260 mm　16开本		2016年8月第2版
印　　张	18.75插页2	**印　　次**	2016年8月第1次印刷
字　　数	380 000	**定　　价**	37.00元

第二版前言

PREFACE

自《内部控制与风险管理：理论、实务与案例》一书出版以来，以书为媒介，我又结识了许多朋友，他们有讲授 MPAcc 课程的大学教授、公司里从事实际运作的风控总监和审计负责人，以及正在学习内部控制和风险管理的学生，他们把内部控制和风险管理实践、教学和学习中的感悟与我沟通和讨论，让我深感写出一本系统的、具有前瞻性和操作性的内部控制与风险管理的书稿与大家分享，不仅给大家提供了学习提升的参考，也给我带来了更多拓展和深化的机会，感谢实务界和理论界的朋友们，有你们的支持和爱护，我有动力跟进当前内部控制前沿理论和实践，不断完善本书。

《内部控制与风险管理：理论、实务与案例（第二版）》的特色和优势概括如下：

1. 梳理最新的相关理论和政策。本书梳理了国内外最新的内部控制理论和政策前沿，不仅深入探讨了内部控制（风险管理）的本质属性，也对 COSO（2013）以及财政部、证监会发布的《公开发行证券的公司信息披露编报规则第 21 号——年度内部控制评价报告的一般规定》（证监会公告［2014］1 号）》以及中国注册会计师协会发布的《企业内部控制审计问题解答》（会协［2015］7 号）进行了深入的宣讲，厘清了目前该领域理论方面的一些问题和疑惑。

2. 增加了内部控制的实务操作和案例。本书围绕内部控制要素、设计、评价、审计和披露几个方面，凸显实务操作的流程、底稿以及案例，让读者既知其然，也知其所以然，有助于更好地运用内部控制提升公司价值。

3. 创新写作体例，增加可读性。本书收集整理了大量的国内外企业的真实案例，行文活泼生动，将枯燥严肃的问题以鲜活的案例展现出来；本书的编写体例，能够引导读者结合自己的学习和工作实践进一步思考，帮助读者有兴趣地主动学习和汲取知识。

4. 受众对象更加广泛。本书专门针对会计专业硕士、审计专业硕士、MBA 以及公司管理者、注册会计师和咨询师等专业人士进一步学习和提高而撰写。同时，每章专门设计引例提出问题，并在最后设计讨论分析问题，这种写作方式也使得本书能够成为经济、管理类高年级本科生，以及企业内部培训的内部控制入门知识读本。

在本书的研究和开发过程中，第一章、第二章和第七章由何玉润主笔，李晓慧修订；

第三章、第四章、第五章和第六章由李晓慧主笔，何玉润修订；其中案例草稿的编写和提供者有全国会计领军大赛班的同学们，也有中央财经大学 MPAcc 的同学们，他们是王敏、刘桂芝、贾波、付辉平和郑小娜。此外，我们借鉴了内部控制和风险管理研究领域最前沿的理论和实务，也把《企业内部控制基本规范》及其应用指引的相关要求和解读贯穿在整本书中，对此，我们对所有在内部控制和风险管理研究领域不断求索的学者，中国审计准则、《企业内部控制基本规范》及其应用指引的制定者致敬并表示感谢；对一直陪伴和指引我们成长和成熟的田志心老师以及四类会计领军后备人才的广大师生表示衷心的感谢。谢谢为本书出版付出热情和精力的中国人民大学出版社的编辑们。

李晓慧

目录

CONTENTS

第一章　内部控制与风险管理概述 …… 1

第一节　内部控制理论沿革 …… 4

第二节　风险管理观念的形成与演变 …… 13

第三节　内部控制与风险管理的协调 …… 19

讨论思考题 …… 23

案例讨论与分析：安然和安达信的毁灭 …… 24

第二章　影响内部控制实践的重要立法与研究 …… 29

第一节　影响内部控制实践的相关立法 …… 31

第二节　中国影响企业内部控制的相关立法 …… 44

第三节　内部控制与风险管理相关文献研究 …… 53

讨论思考题 …… 63

案例讨论与分析：中信泰富炒汇巨亏事件 …… 63

第三章　内部控制（风险管理）体系建立 …… 67

第一节　内部控制（风险管理）体系构建的原则与流程 …… 69

第二节　内部控制（风险管理）手册及其构建的主要工作 …… 73

第三节　内部控制（风险管理）构建的实践 …… 77

讨论思考题 …… 86

案例讨论与分析：中航油（新加坡）公司巨亏事件 …… 87

第四章　内部控制（风险管理）设计 …… 93

第一节　企业内部控制（风险管理）分类与设计流程 …… 96

第二节　与企业控制环境有关的内控子系统设计 …… 99

第三节　与企业资金活动相关的内控子系统设计 …… 116

第四节　与企业资产管理相关的内控子系统设计 …… 123

第五节　与企业业务活动相关的内控子系统设计 …… 130

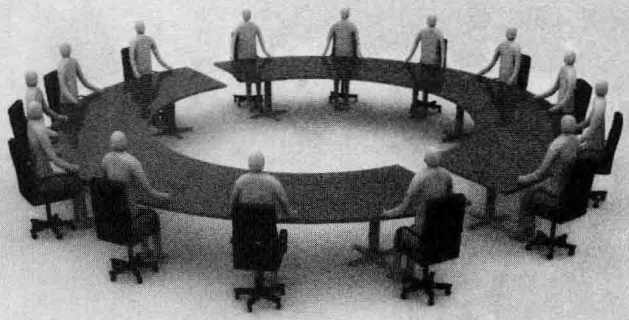
第六节 与企业整体管理系统相关的内控子系统设计 …… 154
讨论思考题 …… 174
案例讨论与分析：华兴公司内部控制的完善与整改 …… 174

第五章 内部控制 （风险管理） 的评价 …… 177
第一节 内部控制（风险管理）评价体系 …… 179
第二节 内部控制（风险管理）评价的实务及其底稿 …… 183
第三节 内部控制评价报告与沟通 …… 198
第四节 内部控制（风险管理）评价相关的案例 …… 201
讨论思考题 …… 211
案例讨论与分析：上市公司内部控制评价报告及其更正 …… 212

第六章 内部控制 （风险管理） 审计 …… 221
第一节 内部控制（风险管理）审计的界定 …… 223
第二节 内部控制（风险管理）审计业务的承接 …… 231
第三节 内部控制（风险管理）审计实务流程及其特殊考虑 …… 232
第四节 内部控制审计报告及其案例 …… 243
讨论思考题 …… 251
案例讨论与分析：华南公司内部控制审计案例 …… 251

第七章 内部控制对外披露 …… 255
第一节 内部控制对外信息披露的演进与比较 …… 256
第二节 我国内部控制信息披露现状及其对资本市场的影响 …… 263
第三节 内部控制（风险管理）对外披露的改进 …… 274
讨论思考题 …… 277
案例讨论与分析：山东新华制药股份有限公司 2011 年度内部控制披露 …… 278

参考文献 …… 285



第一章

内部控制与风险管理概述

第一节　内部控制理论沿革

第二节　风险管理观念的形成与演变

第三节　内部控制与风险管理的协调

学习目标

1. 了解内部控制（风险管理）产生的必然性。
2. 熟悉企业内部牵制制度和内部控制制度。
3. 熟悉企业内部控制结构及内部控制整体框架。
4. 了解全面风险管理框架各阶段的主要特点。
5. 熟悉国内外内部控制（风险管理）理论演变及发展。
6. 理解内部控制与风险管理的协调关系。

引例

内部控制是一根绳子吗?

三鹿婴幼儿配方奶粉掺杂剧毒化学物三聚氰胺曝光后，三鹿集团被迅速推向破产，并引发中国奶业的“大地震”。华兴公司①作为一个生产销售奶制品的国有企业，深刻认识到需要加强企业内部控制和风险管理，为此，公司开始着手构建和完善内部控制和风险管理体系。

在公司的管理层会议上，有人认为，应该分别建立风险控制体系和内部控制体系，因为国资委发布的《中央企业全面风险管理指引》和财政部等五部委发布的《企业内部控制基本规范》及其指引是两份文件，内部控制和风险管理是不一样的；有人认为，内部控制和风险管理其实就是一回事，一套系统就够用，但是风险管理包括内部控制，建立一套风险管理体系即可；还有人认为内部控制包括风险管理，建立一套内部控制体系即可。一时之间，争论不休……那么，内部控制与风险管理到底是什么关系？在企业的内部控制建设中，如何认识和处理这二者之间的关系呢？

华兴公司在推行内部控制和风险管理机制时，许多员工也不理解，他们认为推行内部控制和风险管理，就是领导在办公室制定一些规章制度，这些规章制度的条款像一根绳子，捆绑着员工的手脚，把员工管理得服服帖帖，以此来体现管理者的权威。难道内部控制和风险管理的规章制度，就是用来捆绑员工手脚、体现管理者权威性的绳子吗？

实际上，对于公司的每个人，内部控制和风险管理不应当是捆绑员工手脚的绳子，而是一根时时刻刻警醒和提醒在职在位在岗的人们防范风险而牵在手中的绳子。

① 为了对公司的商业保密，把真实的公司名字用“华兴公司”代替，把真实的会计师事务所用“今明会计师事务所”代替，但案例本身来自真实公司的运作实践，下同。

内部控制的实践，可以追溯到远古文明时期对公共资金的管理，并在古埃及、古希腊、古罗马的历史中均有发现，中国在《周礼》中也有记述。[①] 内部控制经历了一个不断发展、完善的历史进程，推动其发展的因素主要是组织的演进和环境（政治、经济、社会、技术）的变化。内部控制的演进主要表现为控制目标、控制对象和控制手段的变化。可以从“自发性（无意识的）内部控制——自觉性（有主观目的性的）内部控制——他律性（管制、规范要求的）内部控制”（内部控制的属性演变）、“零散的内部控制——专项的内部控制——系统的内部控制——综合的内部控制”（内部控制对象的拓展）、“原始的内部控制——现代手段辅助的内部控制”（内部控制手段的进步）等很多线索去探求内部控制的演进轨迹。按照通行的概括，内部控制的演进遵循着“内部牵制（internal check）——内部控制制度（internal control system）——内部控制结构（internal control structure）——内部控制整体框架（internal control integrated framework）——全面风险管理框架（enterprise risk management integrated framework）”[②] 的轨迹。

因此，本章我们将沿着这种轨迹，从全球角度考察内部控制理论的历史沿革。在内部控制理论从内部牵制到全面风险管理的演进中，内部控制活动的核心内涵在进一步得到巩固和强调的同时，在不同时间段上还存在必要的合理拓展，如图1—1所示：

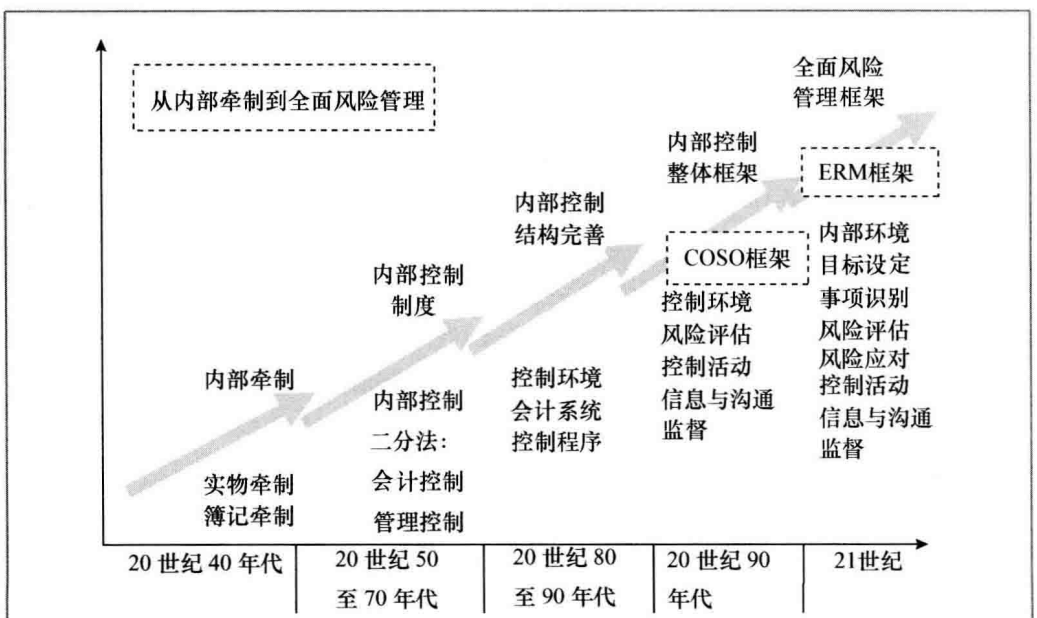


图1—1　国际内部控制理论的沿革

① 李凤鸣：《内部控制学》，6页，北京，北京大学出版社，2002。

② 方红星等：《内部控制与审计效率》，载《会计研究》，2002（3）。

第一节 内部控制理论沿革

一、内部牵制制度

内部牵制（internal check）是一种古老的管理思想，例如，古罗马对会计账簿实行双人记账制；我国西周王朝为了加强财政收支而实行较为成熟的内部牵制制度，包括分权控制方法、九府出纳制度和交互考核制度等。但是在古代社会，社会生产力处于手工劳动阶段，技术水平低，交通、通信不便，人与人之间社会联系的成本高、有效性低，经济组织和社会活动一般以家庭为基本单位进行，规模小、结构简单，因此，那时的管理基本上是建立在个人观察、判断和直观基础上的传统经验管理。尽管管理思想源远流长，但没有形成系统的管理理论，也不可能提出内部控制的概念。

到了15世纪，资本主义得到了初步发展，复式记账法的出现推动了管理和内部控制的发展，以账目间的相互核对为主要内容、实施职能分离的内部牵制得到广泛的应用。20世纪初期，随着公司制企业尤其是股份公司的不断发展，控制逐步在企业管理中得到深化和认识。为了保护资产安全和完整、防范错误和舞弊行为，企业开始建立以业务授权、职责分工、双重记录和定期核对等为主要手段的内部牵制措施，建立了内部牵制制度，形成了内部控制的雏形。

工业革命以后，机器劳动取代手工劳动使社会生产力得到飞跃式的发展，工厂作为一种新的组织形式普遍设立，组织规模也不断得到扩大，组织内部结构日趋复杂。组织运作所需要的连续性、规范性、精确性使得管理难度陡然增大，管理成本上升、大量工厂的经营不善和破产倒闭使传统的经验管理遇到了挑战。改进管理、降低组织活动的成本成为当务之急。工厂组织在管理上的这种状况在美国铁路企业出现之后得到了改变。铁路企业的组织管理创新成为后来制造业企业组织管理创新的基础。而企业管理理论的进一步发展和完善形成了涉及组织结构、职责分配、业务程序、内部审计等许多方面的控制体系。但是，内部控制作为系统性的概念并未提出。

1912年，R. H. 蒙哥马利在《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。也就是一名员工与另一名员工必须是相互牵制、相互稽核的。

《柯氏会计辞典》认为，内部牵制是指“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各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

机能永远是一个不可缺少的组成部分”。

此阶段内部牵制机能的执行大致可分为以下四类：（1）实物牵制。如把保险柜的钥匙交给两个以上的工作人员分别持有，如果不同时使用这两把以上的钥匙，保险柜就无法打开。（2）机械牵制。如不按正确程序操作保险柜的门就打不开。（3）制度牵制。如采用双重控制预防错误和舞弊的发生。（4）簿记牵制。如定期将明细分类账与总分类账进行核对。

可以看出，作为现代内部控制雏形的内部牵制制度，最基本的目的就是查错防弊，以钱、账、物等会计事项为主要控制对象，其控制的主要形式是通过人员之间职能的牵制实现对财产物资和货币资金的控制。它是基于企业经营管理的需要，在当时生产规模较小和管理理论比较原始的条件下，通过总结以往的经验在实践的基础上逐渐形成的。从内部牵制形成的假设条件看，两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样错误要比单独一个人或部门犯错误的机会小；两个或两个以上的人或部门有意识地合伙舞弊的可能性大大低于单独一个人或部门舞弊的可能性。因此，虽然内部牵制是内部控制制度形成的最初始的阶段，但是，实践证明了其核心思想的有效性。内部牵制机制确实能有效地减少错误和舞弊行为，因此在现代的内部控制理论中，内部牵制仍占有相当重要的地位，是组织规划控制的基础，也是组织控制和职务分离的参考模型。

二、内部控制制度

20 世纪 30 年代发生的迈克森—罗宾斯公司破产案件对内部控制理论的早期发展具有十分重要的影响。美国证券交易委员会（SEC）在调查报告中认为，内部牵制系统不应局限于特定的会计职能，而应对交易进行的方式进行全面的了解。虽然建立并维持有效的内部控制是管理层的责任，但是注册会计师也有责任评价内部控制制度。此外，对审计效率的追求也促使注册会计师研究包括会计控制在内的内部控制，以确定合理的抽样范围。

这一时期，美国的各个行业协会和委员会陆续发布文件，对内部控制或与其相关的概念加以解释。

（一）1934 年美国《证券交易法》

内部会计控制（internal accounting control system）的概念是：交易依据管理部门的一般和特殊授权进行；交易的记录必须满足 GAAP 或其他适当标准编制财务报表和落实资产责任的需要；接触资产必须经过一般和特殊授权；按适当的时间间隔，将财产的账面记录与实物资产进行对比，并对差异采取适当的补救措施，提供合理保证的系统。

（二）1936 年美国会计师协会（AIA）《独立注册会计师对财务报表的审查》

《独立注册会计师对财务报表的审查》（Examination of Financial Statements by Independent Public Accountants）首次提出审计师在制定审计程序时，应当审查企

业的内部牵制和控制，并给出了内部牵制和控制的定义，即为了保护公司现金和其他资产的安全、检查账簿记录的准确性，而在公司内部采用的各种手段和方法。

（三）1949 年美国会计师协会审计程序委员会《内部控制：协调制度的要素及其对管理和独立公共会计师的重要性》

《内部控制：协调制度的要素及其对管理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 Accountants）首次正式给出了内部控制的定义："一个企业为保护资产完整、保护会计资料的准确和可靠、提高经营效率、贯彻管理部门制定的各项政策，所制定的政策、程序、方法和措施。"这一定义对内部控制提出了四个目标：合法性、合规性、效率性、完整性。该定义是从企业管理的角度来定位内部控制的，内容不局限于与会计和财务部门直接有关的控制，还包括预算控制、成本控制、定期报告、统计分析、培训计划和内部审计以及技术与其他领域的活动。这对于管理当局加强其管理工作来说有着极其重要的意义，但对于注册会计师来说则显得范围太宽泛了，不利于具体指导注册会计师开展审计工作，同时也不合理地扩大了注册会计师的责任。

（四）1953 年美国审计准则委员会《审计程序说明第 19 号》

由于 1949 年的内部控制定义太过宽泛，超出了审计人员评价被审计单位内部控制所应承担的职责，迫于这种压力，美国注册会计师协会（AICPA）审计准则委员会（Audit Standard Board，ASB）提出了"内部控制 = 会计控制 + 管理控制"的概念，这就是人们熟知的内部控制制度二分法。

会计控制由组织计划和所有保护资产、保护会计记录可靠性或与此相关的方法和程序构成；包括授权与批准制度，记账、编制财务报表、保管财务资产等职务的分离，财产的实物控制以及内部审计等控制。管理控制由组织计划和所有为提高经营效率、保证管理部门所制定的各项政策得到贯彻执行或与此直接相关的方法和程序构成，管理控制的程序和方法通常只与财务记录发生间接关系，包括统计分析、时动分析、经营报告、雇员培训计划和质量控制等。

（五）1972 年美国审计准则委员会《审计准则公告第 1 号》

由于管理控制的概念比较空泛和模糊，在实际业务中内部管理控制与内部会计控制的界限难以明确划清。为了明确两者之间的关系，1972 年美国注册会计师协会在《审计准则公告第 1 号》（SAS No. 1）中，重新阐述了内部管理控制和内部会计控制的定义，对会计控制和管理控制的目标和内涵进行了明确的规定：

（1）内部会计控制。会计控制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。会计控制旨在保证：1）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；2）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，并落实资产责任；3）只有在得到管理部门批准的情况下，才能接触资产；4）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。

（2）内部管理控制。管理控制包括但不限于组织计划以及与管理部门授权办理经济业务的决策过程有关的程序及记录。这种授权活动是管理部门的职责，它直接与管理部门执行该组织的经营目标有关，是对经济业务进行会计控制的起点。

这一时期的各种文件，都已经将内部控制概念的核心问题表述出来了：内部控制是一种方法和措施，它所要达到的目的是，保证资产的安全完整、保证财务资料的可靠性、保证规章制度的执行。但是，1949 年以后的将内部控制区分为会计控制和管理控制的行为，无异于“将美玉击成了碎片”①。这使审计角度的内部控制与管理者期望的内部控制之间的差距越来越大。

经过一系列的修改和重新定义，内部控制的含义较以前更为明晰和规范，涵盖范围日趋广泛，并引入了内部审计的理念，得到了世界范围内的认可和引用，内部控制制度由此而生。

三、内部控制结构

随着市场、资本的全球化以及信息技术的高速发展，公司跨国经营非常普遍，跨国公司在海外会遭遇到与国内不同的政治、经济、文化的风险，而且跨国经营、国际税务问题以及外汇交易等原因使得公司业务更加复杂，因此，需要健全内部控制制度以便于进行跨国管理。良好的内部控制制度不仅能够使企业合理配置资源、提高生产率，而且能防范和发现企业大多数的内外部欺诈事件。另外，随着系统管理理论成为新的管理理念，它认为：世界上任何实物都是由要素构成的系统，由于要素之间存在复杂的非线性关系，系统必然具有要素所不具有的新特性，因此，应立足于整体来认识要素之间的关系。系统管理理论将企业组织当作一个由子系统组成的有机系统进行管理，注重各子系统间的协调及与环境的互动关系。在现代公司制和系统管理理论的理念下，前期的内部控制制度已经不能满足需要，关于内部控制的研究也逐步深化。

20 世纪 60 年代以后，为了减轻实务中注册会计师审计时评价内部控制的责任，审计界把内部控制的定义限制在一个较小的范围内，从表面上看是减轻了审计师的责任和工作量，但是，从另一个角度来看，却恰恰增加了审计风险。

由于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《审计准则公告第 55 号：财务报表审计中对内部控制的考虑》（SAS No. 55）正式提出内部控制结构（internal control structure）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。SAS No. 55 认为，内部控制结构包括为合理保证企业特定目标的实现而建立的各种政策和程序。内部控制结构包括三个要素：

（1）控制环境（control environment）。控制环境是指对建立、加强或削弱特定

① 凯罗鲁斯：《内部审计师协会代表大会的发言》，1980 年 3 月。

政策和程序效率发生影响的各种因素。主要包括：1）管理者的思想和经营作风；2）企业组织结构；3）董事会及其所属委员会特别是审计委员会发挥的职能；4）确定职权和责任的方法；5）管理者监控和检查工作时所用的控制方法，包括经营计划、预算、预测、利润计划、责任会计和内部审计；6）人事工作方针及其执行、影响本企业业务的各种外部关系。

（2）会计系统（accounting system）。会计系统规定各项经济业务的鉴定、分析、归类、登记和编报的方法，明确各项资产和负债的经营管理责任。健全的会计系统应实现下列目标：1）识别和记录一切合法的经济业务；2）对各项经济业务及时进行适当分类，作为编制财务报表的依据；3）将各项经济业务按适当的货币价值计价，以列入财务报表；4）确定经济业务发生的日期，以便按照会计期间进行记录；5）在财务报表中恰当地表述经济业务并对有关内容进行揭示。

（3）控制程序（control procedure）。控制程序是指管理当局所制定的用以保证达到一定目的的方针和程序。主要包括：1）经济业务和经济活动的批准权；2）明确人员的职责分工，防止有关人员对正常业务图谋不轨的隐藏错弊，职责分工具体包括：指派不同人员分别承担批准业务、记录业务和保管财产的职责；3）凭证和账单的设置和使用，应当保证业务和活动得到正确的记录；4）对财产及其记录的接触和使用要有保护措施；5）对已记录的业务及其计价要进行复核。

与 SAS No. 1 相比，SAS No. 55 创造性地提出内部控制结构具有两个重要特点：一是内部控制结构以系统管理理论为主要控制思想，正式将内部控制环境纳入内部控制，将控制环境、会计系统、控制程序三个要素纳入内部控制范畴；二是不再区分会计控制与管理控制，而统一以要素表述内部控制，认为两者是不可分割、相互联系的，而且有些管理控制在实质上也影响财务报告的可靠性。

此外，1981 年国际会计师联合会（international federation of accountants，IFAC）发布《国际审计准则第 6 号：风险评估和内部控制》（ISA No. 6），也在借鉴 SAS No. 55 的基础上将内部控制划分为控制环境、会计系统和控制程序。

四、内部控制整体框架

20 世纪 70 年代的“水门事件”和许多公司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《反国外贿赂法案》（Foreign Corrupt Practices Act，FCPA），明确规定企业应当建立内部会计控制。在 FCPA 的影响下，企业将对内部控制的重视程度提升至法律层面，而且监管机构和职业团体也开始就内部控制展开研究，发布多项研究成果。

1985 年，美国注册会计师协会、美国会计学会（American Accounting Association，AAA）、财务经理人协会（Financial Executive Institute，FEI）、国际内部审计师协会（Institute of Internal Auditors，IIA）和全美会计师协会（National Association of Accountants，NAA）等会计职业团体发起成立全美反对舞弊财务报

告委员会（National on Fraudulent Financial Reporting，NFFR，又称特雷德威（Treadway）委员会），并于1987年发表研究报告，呼吁所有公众公司的董事会和最高管理层、独立公共会计师及其职业团体、学术界、SEC和其他监管机构以及相关立法机构共同致力于重塑财务报告过程。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（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission，以下简称COSO委员会）。1992年，COSO委员会发表题为《内部控制——整体框架》（Internal Control Integrated Framework）的研究报告（以下简称COSO报告）。经过两年的修改，COSO委员会于1994年提出对外报告的修改篇，扩大了内部控制的涵盖范围，增加了与保障资产安全有关的控制，得到了美国审计署的认可。与此同时，美国注册会计师协会全面接受COSO报告的内容，于1995年据以发布了《审计准则公告第78号：在财务报告审计中内部控制的考虑》（SAS No. 78），取代SAS No. 55。2013年5月13日，COSO发布了原内控框架的更新版，这是自1992年该框架发布以来的首次修改，原内控框架在过渡期（2014年12月15日）后废止。

COSO报告认为，内部控制是受机构的董事会、管理当局和其他人员影响，旨在取得运营的效果与效率，确保财务报告的可靠性，遵循适用的法律法规等目标而提供合理保证的一个过程。它认为内部控制整体框架主要由控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督五个相互关联的组成要素构成（如图1—2所示），这些要素从管理当局运营的业务中衍生出来，并整合在管理过程当中。

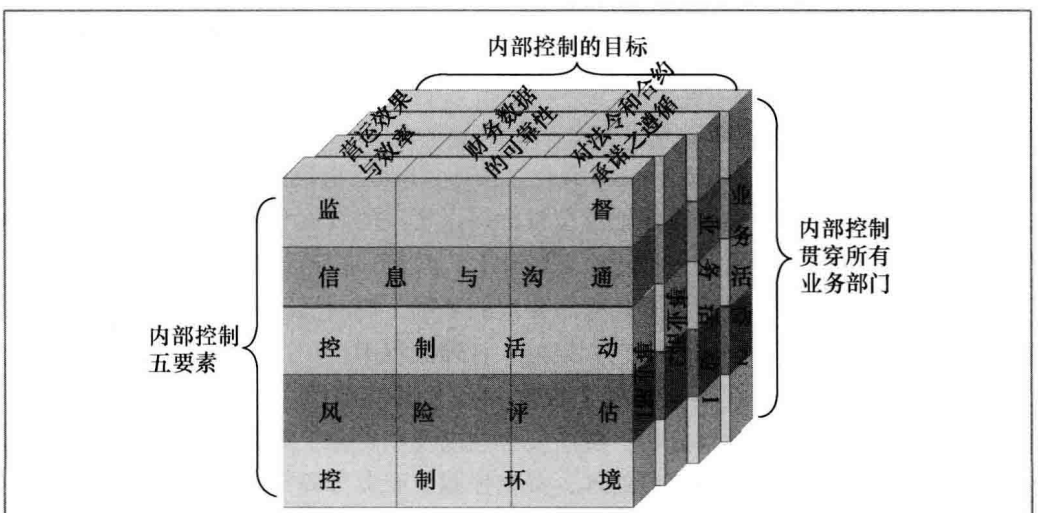


图1—2　COSO内部控制整体框架图

（一）控制环境

控制环境（control environment）构成一个机构的氛围，是影响内部人员控制其他要素的基础，包括员工的诚实性和道德观；员工的胜任能力；董事会或审计委

员会提供的关注和指导；管理哲学和经营方式；组织机构；授予权利和责任的方式；人力资源政策和实施。

控制环境，对构建企业业务活动的方式、目标制定以及风险评估会产生普遍深远的影响。它还影响控制活动、信息与沟通系统以及监督活动。这反映在内部控制的设计及内部控制的日常运营中。控制环境要素涉及的基本原则有：（1）组织对正直和道德价值观做出承诺。（2）董事会独立于管理层，并对内部控制的推进和成效进行监督。（3）管理层在委员会的监督下，围绕其目标建立健全组织架构、汇报关系以及合理的授权和责任机制。（4）组织对吸引、发展和保留认同组织目标的人才做出承诺。（5）组织本着实现其目标的宗旨，让员工各自担负起内部控制的相关责任。

（二）风险评估

风险评估（risk assessment）是管理层识别并采取相应行动来管理对经营、财务报告、符合性目标有影响的内部或外部风险，包括风险识别和风险分析。

所有企业，无论规模、结构、性质或所属行业，在其企业内部的所有层面都面临着风险。风险影响着每个企业生存的能力；影响着企业在所属行业内的竞争；影响着企业的金融实力和积极的公众形象；影响着企业产品、服务和员工的整体质量。在实践中没有把发生风险的概率降为零的方法，因此，管理层必须决定准备谨慎地承担多大的风险，并努力使风险维持在这一水平。风险评估要素涉及的基本原则有：（1）组织就识别、评估与其目标相关的风险，做出清晰的目标设定。（2）组织对影响其目标实现的风险进行全范围的识别和分析，并以此为基础来决定应如何管理风险。（3）组织在对影响其目标实现的风险进行评估时，考虑潜在的舞弊行为。（4）组织应识别和评估可能对内部控制体系造成较大影响的改变。

（三）控制活动

控制活动（control activities）是确保管理层指令得到贯彻执行、对所确认的风险采取必要的措施，以保证单位目标得以实现的政策和程序。控制活动通常包括两个要素：政策要素，它描述应该做什么，政策往往通过口头传达；程序要素，它描述应该怎样做。政策要素是程序要素的基础。控制活动是企业努力实现其经营目标所采用的流程的一部分，它直接融入管理流程中。

控制活动存在于公司各个层次和各个职能部门，一般包括：批准、授权、核实、调节、经营活动分析、资产安全性以及职责分工等方面。控制活动的形式一般体现为：业绩评价、信息处理、实物控制、职责分离等。控制活动要素涉及的基本原则有：（1）组织选择并开展控制活动，将风险对其目标实现的影响降到可接受的水平。（2）针对（信息）技术，组织选择并开展一般控制活动以支持其目标的实现。（3）组织通过合理的政策和确保其得以贯彻执行的程序来开展控制活动。

（四）信息与沟通

信息与沟通（information and communication）是指有关信息以某种形式在某个时