北京市属高等学校人才强教计划资助项目

企业内部控制系统

构建·运行·评价

The Enterprise Internal Control System

Construction, Operation and Evaluation

杨有红◎著

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

企业内部控制系统
构建·运行·评价

The Enterprise Internal Control System
Construction, Operation and Evaluation

杨有红◎著

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

企业内部控制系统:构建·运行·评价/杨有红著. —北京:北京大学出版社,2013.2
ISBN 978-7-301-21716-0

Ⅰ. ①企… Ⅱ. ①杨… Ⅲ. ①企业内部管理-研究 Ⅳ. ①F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 294780 号

书　　名:企业内部控制系统——构建·运行·评价
著作责任者:杨有红　著
责任编辑:姚大悦
标准书号:ISBN 978-7-301-21716-0/F·3432
出版发行:北京大学出版社
地　　址:北京市海淀区成府路 205 号　100871
网　　址:http://www.pup.cn
电子信箱:em@pup.cn　　QQ:552063295
新浪微博:@北京大学出版社　@北京大学出版社经管图书
电　　话:邮购部 62752015　发行部 62750672　编辑部 62752926　出版部 62754962
印　刷　者:三河市博文印刷厂
经　销　者:新华书店
730 毫米×1020 毫米　16 开本　20.75 印张　430 千字
2013 年 2 月第 1 版　2013 年 2 月第 1 次印刷
印　　数:0001—3000 册
定　　价:49.00 元

序

内部控制在提高公司透明度、促使公司规范经营和有效运行、保护投资者利益等方面的作用越来越受到人们的重视。为了保证公司经理层向资源提供者提供决策和监管所需的信息，保护出资者权益，促使公司各层级人员合法合规运营并步调一致地朝公司战略目标迈进，公司必须设计恰当的内部控制系统，保证其有效实施并通过评价使之得到持续优化。近十几年来，我国在内部控制领域的主要研究成果体现在对美国等西方发达国家内部控制理论、法规和实践的引入和评价上。但是，中国的政治、经济、人文背景与西方发达国家有很大的不同，国外成功的经验在我国未必能成功复制甚至无法复制。我国的公司治理，无论是治理环境还是治理机制都与美国等西方发达国家有着无法消除的差异，例如，美国公司治理框架中没有监事会，而在我国的公司治理机制中监事会则是十分重要的监督机构；美国监管当局要求公司发布与财务报告内部控制有关的评价报告，而我国则要求发布基于五目标的内部控制评价报告，等等。我国公司治理环境和公司治理机制的特殊性需要与其匹配的内部控制系统。对于内部控制运作机理的探求以及我国企业提高内部控制有效性的思考促使本人对内部控制系统的构建、运行、评价等一系列问题进行了一体化研究。

最近几年，本人撰写了一些关于内部控制的论文，主持完成了财政部和国家审计署的两个内部控制方面的重大课题，还主持完成了三项企业委托的内部控制体系构成、评价方面的横向课题。上述成果无论对推动内部控制理论研究，还是服务于我国企业的内部控制构建与运行，都起到了一定的作用。在总结、归纳、提炼上述研究成果的基础上，本人完成了《企业内部控制系统——构建·运行·评价》一书。

在本书的写作过程中，本人刻意从以下三方面深耕细做：第一，将内部控制嵌入我国的公司治理环境和公司治理机制之中，通过两者间的无缝对接实现内部控制系统的本土化；第二，基于我国企业普遍具有内部控制理论基础且有些方面具有

良好的内部控制理论实践但内部控制系统化不足这一现实，着眼于引导企业在现有经验基础上构建完善的内部控制体系；第三，引导企业将内部控制评价作为企业自身优化内部控制系统的重要手段，通过评价不断提升企业的内部控制水平。

感谢北京市属高等学校人才强教计划“创新人才建设计划”项目（0142131301）的大力支持。感谢我的弟子们在我写作过程中提供的文献整理、资料收集等方面的帮助，他们是博士生潘端莲、张丽丽、王海滨、余德慧，硕士生杨华、杜士勇、王晓晓、冯晓、葛尼亚、王青。

杨有红

2012 年 10 月 6 日

目　录

第一章 内部控制的演进

第一节 内部控制的产生与演进轨迹

尽管不同国家的研究机构和研究人员考察内部控制产生与发展动因的角度不同，看法不一，但是对内部控制的产生与发展历程的认识渐渐趋于一致，即认为内部控制的发展可以划分为内部牵制阶段、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框架阶段。对内部控制的五阶段划分，能够较好地展现了内部控制的发展逻辑。

一、内部牵制阶段

内部牵制(Internal Check)是内部控制发展进程中的第一阶段，也是内部控制发展史上经历时间最长的阶段，有史料记载的内部牵制始于公元前4000年的古埃及国库管理。从史料记载看，早在古埃及、古希腊、古罗马时期，内部控制思想在国家治理、国库管理、军队管理等方面就得到了广泛的应用。在法老统治的古埃及中央财政国库管理中，已初具内部牵制的雏形：银子和谷物等物品接收时数量的记录、入库时数量的记录与实物的观察、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。在古罗马时代，随着会计账簿的设置，尤其是“双人记账制”的出现，内部牵制的技术措施得到了丰富。在罗马帝国的和平时期，宫廷库房规定：在从国库支付金钱之前要求出具认可书和正式的支付命令书；一笔业务发生后，必须由两名记账员在各自的账簿中同时加以反映，然后定期将双方账簿记录加以对比考核，以审查有无差错或舞弊行为，从而达到控制财物收支的目的。

同时，内部牵制思想在我国同样源远流长，在我国的西周时代(公元前1100

年—前770年),《周礼》已有记载:"虑夫掌财之吏,渗漏乾后,或者容奸面肆欺……",并有"听出入以要会"的记载,即以会计文书为依据,批准财物收支事项。当时的统治者为防止掌管和使用财赋的官吏弄虚作假,甚至贪污盗窃,采用了分工牵制和交互考核等办法,达到了"一豪财赋之出入,数人耳目之通焉"的程度(朱熹《周礼理其财之所出》一文,《古代图书继承》第696册第12页)。对此,美国著名会计史学家迈克尔·查特菲尔德曾高度评价:"在内部控制、预算以及审计程序等方面,古代世界几乎没有可以与中国周代相伦比的国家。"①

到15世纪末,随着资本主义经济的初步发展与会计体系的成熟,内部牵制也发展到一个新的阶段。以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手段并实施一定程度的岗位分离,在当时一致被认为是确保所有钱财和账目正确无误的一种理想控制方法。18世纪工业革命以后,企业规模逐渐扩大,公司制企业开始出现。当时,美国铁路公司为了对遍及各地的客货运业务进行控制和考核,采用了内部稽核制度,因收效显著而被各大企业纷纷效仿。20世纪初期,资本主义经济迅猛发展,股份有限公司的规模迅速扩大,生产资料的所有权与经营权逐渐分离。为了提高自己的市场竞争力,攫取更多的剩余价值并防范和揭露错弊,美国的一些企业逐渐摸索出一些组织、调节、制约和检查企业生产经营活动的办法。

审计师Lawrence R. Dicksee在1905年出版的《审计学:审计师实用手册》中最早提出内部牵制这个概念,并认为,内部牵制由三个要素构成:职责分工、会计记录、人员轮换。1912年Montgomery在其出版的《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,某单位职员的业务与另一位职员的业务必须是相互补充相互牵制的关系,即必须进行组织上的责任分工和业务上的交叉检查或交叉控制,以便相互牵制,防止发生错误或弊端。

George E. Bennett发展了内部牵制这一概念,他于1926年出版的《会计制度:原则与问题确定》(*Accounting Systems: Principles and Problems of Installation*)中给内部牵制下了一个完整的定义: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。

在20世纪40年代前,人们习惯用内部牵制这一概念。内部牵制主要通过人员配备和职责划分、业务流程、簿记系统等来完成,其目标主要是防止组织内部的错误和舞弊,通过保护组织财产的安全来保障组织运转的有效性。正如《柯氏会计辞典》(*Kohler's Dictionary for Accountant*)所解释的那样,内部牵制是指:"以提供有

① 迈克尔·查特菲尔德著,文硕等译,《会计思想史》,北京:中国商业出版社,1989年版,第8页。

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。”

二、内部控制制度阶段

20 世纪 40 年代至 70 年代，内部控制的发展进入内部控制制度（Internal Control System）阶段。内部控制（Internal Control）一词，最早出现在 1936 年美国会计师协会（美国注册会计师协会的前身）发布的《注册会计师对财务报表的审查》一文中，指为保护现金和其他资产、检查簿记事务的准确性，而在公司内部实行的手段和方法。1947 年，该协会在《审计准则暂行公告》中又重申了这一内容。

内部控制制度的形成，可以说是传统的内部牵制思想与古典管理理论相结合的产物。工业革命在欧美各国的相继完成，极大地推动了生产关系的重大变革。尤其是进入 20 世纪以后，生产的社会化程度空前提高，股份公司也相应迅速发展起来，并逐渐成为西方各国主要的企业组织形式；市场竞争日益加剧，资本家为了攫取超额剩余价值，一方面扩大生产规模，采用新技术、新工艺、新设备等手段降低生产成本，这迫切需要在企业管理上采用更为完善、更为有效的控制方法以改变传统的靠小生产方式及经验管理对企业的影响；另一方面，为了适应当时社会经济关系的要求，保护投资者和债权人的经济利益，西方各国纷纷以法律的形式要求强化对企业财务会计资料以及各种经济活动的内部管理。在这种形势下，与手工工厂相适应的局限于会计事项完整性的内部牵制显然难以满足企业内部管理的现实需求。与此同时，一大批管理者结合自己的实践经验，深入研究探索如何加强企业管理。有“科学管理之父”之称的泰勒以及法约尔等人创立了科学管理与组织管理理论，使企业管理逐渐摆脱了传统的经验管理，开始注重并实施工作标准化、组织分工等科学的方法对企业内部的经营管理活动进行控制。

第二次世界大战以后，伴随着自然科学技术的迅猛发展及其在企业中的普遍应用，企业生产过程的连续化、自动化程度以及生产的社会化程度空前提高，许多产品和工程需要极大规模的分工与协作，并辅之以极其复杂的生产过程和激烈的竞争环境，管理者一方面要实行分权管理，以调动员工积极性，提高经济效益；另一方面又需要采取比单纯的内部牵制更为完善的控制措施，以达到有效经营的目的。在管理理论的指导和企业管理的现实需求下，欧美一些企业在传统内部牵制思想的基础上，纷纷在企业内部组织结构、经济业务授权、处理程序等方面借助各种事先制定的科学标准和程序，对企业内部的生产标准、质量管理、统计分析、采购销售、人员培训等经济活动及相关的财务会计资料分别实施了控制，基本做到了业务处理程序标准化、规范化，业务分工制度化；人员之间相互促进、相互制约，从而达

到防范错弊、保护企业财产物资及相关资料的安全与完善、确保经营管理方针的贯彻落实及提高企业经营效率的目的。因此，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。

尽管内部控制的发展动力源于企业组织发展的需要，但是，在这一阶段，人们对审计目标认识的深化以及审计模式的变革，成为促进内部控制制度发展与完善的最为关键的现实力量。其中审计模式是对审计技术和方法的内在结构尤其是主导因素进行概括和总结的产物。审计模式处于动态的变革之中。从全面（详细）审计发展到测试（抽样）审计是审计模式变革的总体脉络。详细审计起源于19世纪的英国，实质上是直接针对会计账目和数据所进行的详细审计，它是账项基础的审计；而抽样审计则是通过对内部控制制度的评价来确定实质性测试的范围和程度的审计模式，是制度基础审计。从账项基础审计到制度基础审计，大大节约了审计成本，完成了审计发展史上的一次飞跃。制度基础审计的发展有力地推动了对企业内部控制的研究、利用和完善。R. Gene Brown在20世纪60年代初发表的《审计目标和技术的演进》一文对1960年前内部控制与审计的关系概括如表1-1。①

表1-1　内部控制与审计的关系

时期	审计目标表述	查证范围	内部控制的重要性
1850年之前	察觉舞弊	详查	没有认识
1850—1905	察觉舞弊；察觉职员记录错误	详查为主，有些测试手段	没有认识
1905—1933	确定所报告的财务状况的公允性；查错纠弊	详查与测试	略有认识
1933—1940	确定所报告的财务状况的公允性；查错纠弊	测试	意识到与内部控制的关系
1940—1960	确定所报告的财务状况的公允性	测试	实质性强调

1949年，美国注册会计师协会（AICPA）所属的审计程序委员会（CPA）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 coordinated system and its importance to management and the independent public account）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务部门直接相关的事项。可见，内部控制概念已突破了与财务会计部门直接有关

① R. Gene Brown, "Changing Audit Objectives and Techniques", *The Accounting Review*, 1962, 37(4).

的内部控制的局限，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。尽管这一定义和解释被普遍认为是对内部控制概念认识上的重大突破，但是该报告内容宽泛，在职责划分上缺乏可操作性。于是，1953 年 10 月，美国审计程序委员会对上述定义进行了第一次修正，在《审计程序公告第 19 号》中，修正后的定义表述为："广义而言，内部控制按其关注领域可以分为会计控制和管理控制：(1) 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有关的方法和程序构成；会计控制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。(2) 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有关的方法和程序构成。管理控制的方法和程序通常只与财务记录发生间接关系，包括统计分析、动态研究、经营报告、员工培训计划和质量控制等。"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》(CPANO. 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，其中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。这就是内部控制的"制度二分法"。

内部控制的"制度二分法"对推动审计模式改进起着重要作用，它使得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比较空泛和模糊，且在实际业务中，管理控制与内部控制的界限也难以明确划清，为此，美国 AICPA 所属审计准则委员会(ASB)1972 年 12 月在其公布的《审计准则公告第 1 号》(Statement of Auditing Standards No. 1)中，重新对内部管理控制和内部会计控制进行了描述：管理控制包括(但不限于)组织规划以及与管理部门业务授权决策过程有关的程序和记录。这种授权是直接与达到组织目标的责任相联系的管理职能，是对经济业务建立内部控制的出发点。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：根据管理部门的一般授权或特殊授权处理各种经济业务；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标准和保持对资产的经营责任；只有经过管理部门的授权才能接近资产；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。

经过审计与会计界的不断探索，1986 年最高审计机关国际组织(INTOSAI)在第十二届国际审计会议上发表的《总声明》中赋予内部控制以新的定义："内部控制作为完整的财务和其他控制体系，包括组织结构、方法程序和内部审计。它是由管理者根据总体目标而建立的，目的在于帮助企业经营活动合理化，使其具有经济性、效率性和效果性；保证管理决策的贯彻；维护资产和资源的安全；保证会计记录的准确和完整，并提供及时、可靠的财务和管理信息。"可见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，而且业已包括了内部审计等重要内容。

这一阶段内部控制开始有了内部会计控制和内部管理控制的划分，主要通过形成和推行一整套内部控制制度（方法和程序）来实施控制。内部控制的目标除了保护组织财产的安全之外，还包括增进会计信息的可靠性、提高经营效率和遵循既定的管理方针。

三、内部控制结构阶段

20 世纪 80 年代至 90 年代初，内部控制的发展进入到内部控制结构（Internal Control Structure）阶段。在这一阶段审计模式的发展与变革客观上仍旧是推动内部控制发展的决定性力量。

制度基础审计和账项基础审计一样，都属于程序驱动审计（Procedures Driven Auditing），即规划审计时主要考虑的是遵循制度和形成账项的程序及其结果，是一种后验式导向的审计。由于审计理论都是以一系列的假设为前提的，很难与现实完全吻合，由此产生了审计“期望差距”（Expectation Gap，即社会公众对审计的期望与审计所能达到的实际效果或者执行审计的人员自己的期望之间的差距），加之物质技术（例如审计抽样技术、信息技术等）、法律责任（尤其是诉讼与判例）和审计技术自身发展等多种因素，使得审计不得不考虑审计环境或管理环境，由此产生风险基础审计，即需要以经营业务为导向，针对主要经营业务进行风险控制评价，据此分配审计资源。所以在这一阶段管理环境被纳入内部控制的视线，并引起内部控制各要素的重新划分与结构整合。其标志是美国 AICAP 于 1988 年 5 月发布的《审计准则公告第 5 号》（SAS55）。在公告中，以“内部控制结构”概念取代了“内部控制制度”，并指出：“企业内部控制结构包括提供为取得企业特定目标的合理保证而建立的各种政策和程序。”公告认为内部控制结构由下列三个要素组成：

（1）控制环境（Control Environment）。它是指对建立、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，包括：管理理念和经营风格；组织结构；董事会及其所属委员会，特别是审计委员会发挥的职能；确定职权和责任的方法；管理者监控和检查工作时所使用的控制方法，包括计划、预算、预测、利润计划、责任会计和内部审计；人事工作方针及其执行；影响本企业业务的各种外部关系，如银行指定代理人的检查等。

（2）会计制度（Accounting System）。它是指为认定、分析、归类、记录、编报各项经济业务，明确资产与负债的经管责任而规定的各种方法，包括：鉴定和登记一切合法的经济业务；对各项经济业务按时和适当地分类，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的内容进行提示。

（3）控制程序（Control Procedure）。它是指单位为保证目标的实现而建立的

政策和程序，如：经济业务和经济活动的适当授权；明确各个人员的职责分工，如指派不同的人员分别承担业务批准、业务记录和财产保管的职责，以防止有关人员对正常经济业务图谋不轨和隐匿各种错弊；账簿和凭证的设置、记录与使用，以保证经济业务活动得到正确的记载，如出厂凭证应事先编号，以便控制发货业务；资产及记录的限制接触，如接触电脑程序和档案资料要经过批准；已经登记的业务及记录与复核，例如常规的账面复核，存款、借款调节表的编制，账面的核对，电脑编程控制，以及管理者对明细报告的检查。

这一阶段开始把控制环境作为一项重要内容与会计制度、控制程序一起纳入内部控制结构之中，并且不再区分内部控制和管理控制。控制环境反映组织的各个利益关系主体（管理当局、所有者和其他利益关系主体）对内部控制的态度、看法和行为；会计制度规定各项经济业务的确认、分析、归类、记录和报告方法，旨在明确各项资产、负债的经营管理责任；控制程序是管理当局所确定的方针和程序，以保证达到一定的目标。

在三个构成要素中，会计制度是内部控制结构的关键要素，控制程序是保证内部控制结构有效运行的机制。这一概念跳出了“制度二分法”的圈子，特别强调了管理者对内部制度的认识、态度等控制环境的重要作用，指出这些环境因素是实现内部控制目标的环境保证，要求审计师在评估控制风险时不仅要关注内部控制系统与控制程序，还应对单位所面临的内外环境进行评估。内部控制结构概念的提出，适应了经济形势发展和企业经营管理的需要，因而得到了会计审计界的认可。20 世纪 80 年代末兴起的风险基础审计法便是在这一概念基础上产生和发展起来的。

四、内部控制整合框架阶段

随着企业组织形式与经营业务的发展，人们对内部控制的认识不断深化，内部控制被分为控制机制与控制方法两个层次，而这两个层次又是浑然一体的。控制机制是内部控制的前提与条件，控制方法是内部控制的关键。过去对控制机制尤其是对内部控制的权利配置机制的忽视是影响内部控制功能发挥的重大障碍。因此，需要深化对控制机制的研究，并把它内化、整合为一个有机的框架。于是内部控制的发展进入第四个阶段。

1992 年 9 月，美国注册会计师协会（AICAP）与美国会计学会（AAA）、内部审计协会（IIA）、美国会计学会（AAA）、管理会计师协会（MAA）、财务执行官协会（FEI）共同组成的资助组织委员会（COSO，Committee of Sponsoring Organization of the Tideway Commission）发布了指导内部控制实践的纲领性文件——COSO 研究报告《内部控制——整合框架》（Internal Control—Internal Framework），并于 1994 年进行了增补。这份报告提出了内部控制的三项目标和五大要素。COSO 指出：“内部控制是由企业董事会、经理阶层以及其他员工实施的，为财务报告的可靠性、经

营活动的效率和效果、相关法律法规的遵循性等目标的实现而提供合理保证的过程。"美国国会 2002 年的《萨班斯—奥克斯利法案》(*Sarbanes-Oxley Act of 2002*, SOX)404 条款规定,美国证券交易委员会(SEC)应制定规则,要求每一份按 1934 年《证券交易法》编制的年度报告包含一份内部控制报告。该报告应当:(1) 表明管理当局对建立和维持充分的、关于财务报告的内部控制结构和程序的责任;(2) 包含对发行公司在最近年度年底关于财务报告的内部控制结构和程序的有效性的评估。虽然 404 条款并未要求管理层声明其采用了哪一个内部控制框架,但是美国公众公司会计监管委员会(PCAOB)在其 2004 年 9 月发布的第 2 号审计准则中,推荐使用 COSO 内部控制框架。如果使用其他内部控制框架,该框架也必须包括 COSO 所包含的要素。这实际上确定了内部控制框架在遵从《萨班斯—奥克斯利法案》404 条款方面的绝对主导地位。三个目标、五个要素是内部控制整合框架的核心内容。三个目标是:经营的有效性和效率、财务报告的可靠性、法律法规的贯彻实施;五个相互联系的要素是控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通以及监控。

控制环境(Control Environment)指企业从事生产经营活动的员工以及他们开展经营管理活动所处的环境。控制环境包括:员工的品行、职业道德、胜任能力;领导的管理哲学和经营作风;企业组织机构、公司治理结构、董事会及审计委员会、权责分配体系、人力资源政策及实务。

风险评估(Risk Appraisal)指在既定的目标下,评估控制目标实现过程中的不确定性因素。风险评估包括目标设定、风险确认、风险分析、风险应对。

控制活动(Control Activity)指确立和执行控制政策与程序,从而有助于确保管理层处置风险、实现主体目标的必要活动得以有效实施。包括职务分离、实物控制、信息处理控制、业绩评价等。

信息与沟通(Information and Communication)指围绕风险评估、控制活动、监督行为而需要的信息与沟通系统,包括确认记录有效的经济业务、采用恰当的价值计量、在财务报告中恰当提示。

监控(Monitoring)是指对整个过程的监督、评价以及必要时采取的修正措施。监控包括日常的管理监督活动,还包括内部审计及与单位外部团体进行信息交流的监控。

同以往的内部控制理论及研究成果相比,COSO 研究报告《内部控制——整合框架》突显了以下特点:第一,统一了内部控制的概念和框架,改变了不同的职业团体从各自角度阐述内部控制、从各自角度要求内部控制和评价内部控制的局面。第二,将内部控制"嵌入"企业的各个管理层次、各个业务单元,明确提出内部控制的对象是单位整个运行过程中的所有要素(如人、财、物、信息、技术等),必须构筑单位整体的内部控制框架,包括组织赖以存在的环境因素、内部控制的机制与程序、信息流动等,对其进行全面的考虑与分析。第三,将内部控制作为一个具有很

强执行力和应变力的系统，而非只是一个机械的规定或一项制度，要求管理者应当根据环境条件的变化采取不同的激励与约束措施，灵活地选取适当的控制方式与方法，即内部控制是一个发现问题、解决问题、发现新问题、解决新问题的循环往复的“动态过程”。第四，内部控制由原来的查错纠弊转化为以风险评估为基础的事前防范、威慑与查错纠弊相结合的系统。在现代竞争日趋激烈的社会，任何组织必然面临来自其内外两方面因素所导致的各种风险，因此管理者必须及时对各种可能的风险加以反映和评估，采取适当的控制措施，以保证内部控制的效率与效果。第五，客观评价内部控制框架的作用，认为内部控制是单位管理者采取的一系列控制措施的有机整体，但由于设计的内部控制系统可能存在着固有的缺陷以及其他各种原因，它只能为管理者实现组织目标提供合理保证而非绝对保证。由此可见，内部控制整合框架为关注内部控制的有关各方（包括管理者、投资者、债权人、审计人员及理论界）提供了一个普遍认可的、内涵统一的内部控制概念框架和评价方法，其涵盖的范围比以往任何一个概念都更为广泛。

在这一时期，世界各国相继颁布内部控制框架，例如，加拿大特许会计师协会1995年发布的《控制指导》（COCO报告）和英格兰和威尔士特许会计师协会受伦敦证券交易所委托于1999年发布的《内部控制：董事综合准则指南》（Turnbull报告）。无论是COSO报告，还是COCO报告和Turnbull报告，都将内部控制视为一个过程，采用广义的内部控制概念，控制内容同时涵盖经营效率和效果、遵守相应法律法规、财务报告真实可靠。各国内部控制框架报告在目标和内容等方面呈现出这一时期的共同特征。

五、企业风险管理框架阶段

内部控制框架在提高企业的执行力、提高企业管理的效率和效果、保证财务报告可靠性方面起着重大的作用。但该框架本身的局限性也是很明显的。第一，尽管内部控制框架也讲风险评估，但它主要指的是完成三大目标过程中的管理风险评估，是执行风险，而不涵盖决策风险；第二，财务报告无论是对外部的投资者、债权人及其他相关各方，还是对企业管理当局而言都是十分重要的，但它只是企业对外、对内提供的报告中的一类，控制措施应为企业对内、对外提供的所有报告的可靠性提供合理保证；第三，内部控制框架对风险的定义存在局限性，内部控制框架将风险定义为目标执行中的不确定因素，而不界定这些不确定因素中哪些是有助于目标完成的因素，哪些是阻碍目标完成的因素。

每个企业的存在都是为了向其利益相关人提供价值，这是企业风险管理的基本前提。所有企业都面临不确定性，管理层的挑战就在于努力增加利益相关人价值的同时，要确定应该承受多大的不确定性。不确定性既意味着风险，也意味着机会。不确定性既可能破坏价值，也可能增加价值。企业风险管理可以帮助管理层有效应对不确定性并处理与之相随的风险和机会，增强其创造价值的能力。为此，

COSO 于 2004 年 9 月发布了《企业风险管理——整合框架》。

（一）风险管理的定义与目标

企业风险管理涉及影响企业保值增值的风险和机会。其定义如下：企业风险管理是一个过程，该过程受组织的董事会、管理层和其他人员影响，应用于战略制订并贯穿在整个企业之中。企业风险管理旨在识别影响组织的潜在事件，并在其能承受的范围内管理风险，从而为组织目标的实现提供合理保证。该定义具有以下几层含义：

（1）企业风险管理是一个过程，它持续流动于企业之内。

（2）企业风险管理是由组织中各个层级的人员来实施的。

（3）企业风险管理应用于战略制定的过程中。

（4）企业风险管理贯穿企业整体，在各个层级和单元应用，还包括采取企业整体层级的风险组合观。

（5）企业风险管理旨在识别那些一旦发生将会影响企业的潜在事项，并把风险控制在风险容量以内。

（6）企业风险管理能够向一个企业的管理当局和董事会提供合理保证。

（7）企业风险管理力求实现一个或多个不同类型但相互交叉的目标。

（二）风险管理的目标

管理层通过设定战略和目标，力图在收益增长和风险控制之间取得最佳平衡，并有效且高效率地配置资源，实现企业价值最大化。确定目标是事项识别、风险评估和风险应对的前提，企业管理当局只有首先确立目标，才能依据目标识别和评估实现的风险并采取相应措施。企业风险管理框架就是为实现企业目标服务的，目标分成四类：

（1）战略目标。战略目标是高层次目标，体现了企业的使命，反映企业管理当局努力为其利益相关者创造价值所做出的战略选择。

（2）经营目标。经营目标指经营的效率和效果方面的目标，它为企业资源配置起着导向性作用。

（3）报告目标。报告目标指企业对内提供和对外提供的财务信息和非财务信息都必须准确而完整。

（4）合规目标。合规目标指企业的生产经营活动必须符合相关法律法规的要求。

（三）企业风险管理框架的要素

企业风险管理包括八个互相关联的要素，这几个要素来自管理层经营企业的方式，并和管理流程整合在一起。这些要素包括：

（1）内部环境。内部环境包含组织基调，是组织内人员如何看待风险、对待风险的基础，包括风险管理理念、风险承受能力、正直和道德价值观及工作环境。