



21世纪经济与管理规划教材

会计学系列

内部控制与风险管理

理论、实践与案例

Internal Control and
Risk Management
Theory, Practice and
Case Studies

王清刚 主 编

林小飞 副主编

高 雄 余晓峰 审 校



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



内部控制与风险管理

理论、实践与案例

Internal Control and
Risk Management
Theory, Practice and
Case Studies

王清刚 主 编

林小飞 副主编

高 雄 余晓峰 审 校



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

内部控制与风险管理:理论、实践与案例/王清刚主编.—北京:北京大学出版社,2016.8
(21世纪经济与管理规划教材·会计学系列)

ISBN 978-7-301-27411-8

I.①内… II.①王… III.①企业内部管理—风险管理—高等学校—教材 IV.①F272.35

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第190557号

- 书 名 内部控制与风险管理:理论、实践与案例
NEIBU KONGZHI YU FENGXIAN GUANLI; LILUN、SHIJIAN YU ANLI
- 著作责任者 王清刚 主编 林小飞 副主编
- 责任编辑 黄炜婷 李 娟
- 标准书号 ISBN 978-7-301-27411-8
- 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> 新浪微博: @北京大学出版社
- 电子信箱 rm@pup.cn
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
- 印刷者 北京大学印刷厂
- 经 销 者 新华书店
- 787毫米×1092毫米 16开本 24.75印张 572千字
- 2016年8月第1版 2016年8月第1次印刷
- 定 价 48.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

丛书出版前言

作为一家综合性的大学出版社,北京大学出版社始终坚持为教学科研服务,为人才培养服务。呈现在您面前的这套“21世纪经济与管理规划教材”是由我国经济与管理领域颇具影响力和潜力的专家学者编写而成,力求结合中国实际,反映当前学科发展的前沿水平。

“21世纪经济与管理规划教材”面向各高等院校经济与管理专业的本科生,不仅涵盖了经济与管理类传统课程的教材,还包括根据学科发展不断开发的新兴课程教材;在注重系统性和综合性的同时,注重与研究生教育接轨、与国际接轨,培养学生的综合素质,帮助学生打下扎实的专业基础和掌握最新的学科前沿知识,以满足高等院校培养精英人才的需要。

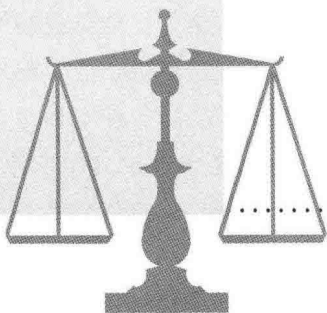
针对目前国内本科层次教材质量参差不齐、国外教材适用性不强的问题,本系列教材在保持相对一致的风格和体例的基础上,力求吸收国内外同类教材的优点,增加支持先进教学手段和多元化教学方法的内容,如增加课堂讨论素材以适应启发式教学,增加本土化案例及相关知识链接,在增强教材可读性的同时给学生进一步学习提供指引。

为了帮助教师取得更好的教学效果,本系列教材以精品课程建设标准严格要求各教材的编写,努力配备丰富、多元的教辅材料,如电子课件、习题答案、案例分析要点等。

为了使本系列教材具有持续的生命力,我们将积极与作者沟通,争取三年左右对教材不断进行修订。无论您是教师还是学生,您在使用本系列教材的过程中,如果发现任何问题或者有任何意见或者建议,欢迎及时与我们联系(发送邮件至 em@pup.cn)。我们会将您的宝贵意见或者建议及时反馈给作者,以便修订再版时进一步完善教材内容,更好地满足教师教学和学生学习的需要。

最后,感谢所有参与编写和为我们出谋划策提供帮助的专家学者,以及广大使用本系列教材的师生,希望本系列教材能够为我国高等院校经管专业教育贡献绵薄之力。

北京大学出版社
经济与管理图书事业部
2012年1月



当今世界是一个变化的世界,变化就意味着不确定,意味着风险。风险是影响目标实现的各种不确定性因素。企业在生产经营和管理活动中经常面临各种风险,如利率风险、汇率风险、价格风险、法律风险、技术风险、安全生产风险等。风险的不确定性体现在两个方面:一是发生的可能性是不确定的,二是风险事件对目标的影响程度是不确定的。风险可体现在不同层次,如战略、运营、项目、产品、流程和作业等层面,风险对目标的影响可以是正面的,也可以是负面的,或者两者兼有。针对风险,必须实施控制。内部控制是对影响企业目标实现的各种风险因素进行分析和应对,从而帮助企业实现目标的过程。风险是企业实施内部控制的依据,风险评估是建立控制活动的重点,企业控制活动要以全面风险管理为导向。

2008年5月,国家财政部、中国证监会、国家审计署、中国银监会、中国保监会五部委联合发布《企业内部控制基本规范》。2010年4月,上述五部委又联合发布企业内部控制配套指引,并且对配套指引逐一进行了深入而权威的解读。随后,国家财政部又陆续发布了一些解释公告和特殊行业操作指南,逐步形成了中国企业内部控制规范体系。

内部控制与风险管理是非常重要的管理术语,是促进企业目标实现的关键,是使企业的各项生产经营和管理活动高效、有序地运行的内在要求。企业的生存和发展,对外主要靠经营,对内主要靠管理;企业的收益,一半来自经营,一半来自节约。节约主要靠管理和控制。

经过不断的发展和演进,内部控制先后经历了内部牵制阶段、内部控制制度阶段、内部控制结构阶段、内部控制框架阶段和风险管理整合框架阶段等。内部控制与风险管理有融合之势,内部控制主要是对影响企业目标实现的各种风险进行梳理、识别、分析和应对,风险导向理念贯穿内部控制的全过程。我国《企业内部控制基本规范》及其配套指引,充分吸收了全面风险管理的理



念和方法,强调了内部控制与风险管理的统一。内部控制的目标就是防范和控制风险,促进企业实现发展战略,风险管理的目标也是促进企业实现发展战略,两者都要求将风险控制在可承受范围之内。因此,内部控制与风险管理不是对立的,而是协调统一的整体。在实际工作中,企业应从工作内容、目标、要求以及具体工作执行的方法、程序等方面,将内部控制建设和风险管理工作有机地结合起来,避免职能交叉、资源浪费、重复劳动,降低企业管理成本,提高工作效率和效果。

然而,在实践中,很多企业认为内部控制就是管理制度,是企业用于防止差错和舞弊,或者是应付有关部门和主管单位的检查而制定的各种规章制度,是存放在文件柜中的一份份书面文件。在实际运行的过程中,还有些企业认为责任分工体系、授权审批制度就是内部控制。这些认识都是对内部控制的片面了解。内部控制不仅仅是制度安排,它更强调内部控制制度的执行过程以及实施的效率和效果。内部控制不等同于内部会计控制,也不仅仅是管理层的控制,而是涉及全员的风险管控过程,是由一系列目标、要素和结构组成的完整框架,是一种完整的风险管理体系。内部控制既涉及公司整体层面,又涉及具体业务和事项,还涉及子公司和分支机构层面,可以说覆盖企业经营和管理的全过程。内部控制目标也不再局限于对差错与舞弊的防范,而是拓展到合规目标、资产目标、报告目标、运营目标和战略目标五个方面,其最终目标是要实现企业的战略规划和可持续发展,打造百年老字号的优秀企业。特别是战略目标的提出,为内部控制与风险管理向上拓展到公司治理层面奠定了基础。

内部控制与风险管理可以将企业发展战略、管理理念、控制要求融入公司治理、企业文化、岗位授权、制度规范和业务流程,通过风险评估、风险预警、信息沟通、流程监控、有效性评价、缺陷改进等控制活动,推动企业管理从单一制度管理向体系化管理转变、从传统管理向风险管理转变、从事后监督向过程监督转变、从职能条块化管理向全流程管理转变,实现企业管理水平的全面提升。可以说,现代企业内部控制已由单纯规避损失的传统风险管理转向能够创造价值的全面风险管理。

本书以系统论、控制论和信息论为指导,在介绍内部控制与风险管理的概念和特征、产生和发展、认识误区和固有局限的基础上,以内部控制整合框架为核心,系统阐述了内部控制目标的设定及其细化、内部控制各要素、企业整体层面的控制、业务活动层面的控制、对子公司和分支机构的控制、内部控制评价等内容;本书还介绍了内部控制与风险管理的最新动态和发展趋势,特别是在“互联网+”的环境下,企业应如何评估和应对网络风险的问题。

目标引领行动,只有明确内部控制目标,才能确定内部控制建设与实施的方向。目标设定的适当性是建立和实施内部控制的先决条件,是内部控制建设的基础。国内同类教材一般很少涉及内部控制目标的设定及其细化,本书在第一章用两节的篇幅对此进行了深入的论述,具有一定的创新性。

本书简明扼要,强调学以致用。在内容编写上,尽可能地吸取最新的研究和实践成果,努力扩大信息量,强化可读性,具有较强的科学性、先进性和适用性。在结构安排上,本书围绕理论阐述、实践操作和案例分析三条主线,紧密结合理论与实践,注重实务操作,结合案例分析,制作了大量美观实用的图表,将理论与实践熔为一炉、操作与规范连为一体。在案例选材上,我们总结多年的教学和课题研究经验,深入企业调研,力争获取一线材料,追踪实践中出现的新问题,使案例真正成为联系理论与实践的纽带。

本书由王清刚任主编,林小飞任副主编,高雄和余晓峰审校。参编人员有宋丽梦、冉明东、吕敏康、龚翔、丁琳、何忠时、吴丹丹、赵沛、邓乐、龙旺东、赵晓丽、李小娟、郭小钰、杨纪红、孙倩、帅帅、杨悦、张祺、曾怡、王宁、谢雪、夏智颖、孙源。中南财经政法大学会计学原理教研室全体教师就教材定位、主要结构、内容安排、写作风格等进行了多次讨论,提出了很多具有建设性的意见,在此表示感谢!在本书编写的过程中,我们参考了大量的教材和著作,在此向这些文献的作者和编者(包括列出的和未列出的)表示感谢!

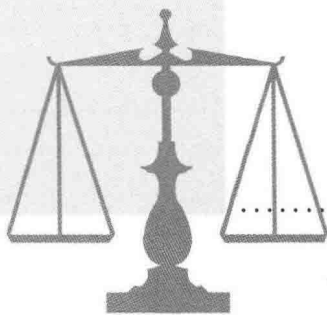
以本书编写组成员为主,我们组建了《内部控制与风险管理》慕课课程团队,课程团队精心设计、制作完成的慕课课程,已在“中国大学 MOOC 平台”上线运行。通过视频讲授、案例分析、情景模拟、项目设计、讨论互动、练习测试等方式,本课程将带给您不一样的学习体验!这里有系统的方案、先进的方法和创新的思维,注册学习《内部控制与风险管理》慕课,将有助于您掌握本书的主要知识点,理解本书的重点和难点。

由于我们水平有限,书中难免存在错误和不足之处,欢迎各位读者提出宝贵意见。

编者

2016年5月28日

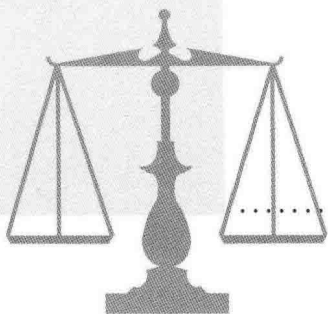
本书配套教学课件、案例参考答案、教学视频等教辅资料,任课教师如有需要,可填写书后“教师反馈表”来函索取或致电 010-62767312 咨询。



第一章 内部控制与风险管理概述	1
第一节 内部控制的概念及特征	2
第二节 内部控制的产生及发展	9
第三节 内部控制目标及其设定原则	13
第四节 内部控制目标的设定及细化	18
第五节 内部控制要素及其基本原则	22
第六节 内部控制建设的思路和方法	27
第七节 内部控制的固有局限性	34
第二章 内部环境	39
第一节 内部环境概述	40
第二节 组织架构	41
第三节 发展战略	50
第四节 人力资源	55
第五节 社会责任	59
第六节 企业文化	65
第三章 风险评估	75
第一节 风险的概念、特征和分类	76
第二节 目标设定	81
第三节 风险识别	85
第四节 风险分析	93
第五节 风险应对	111
第四章 控制活动	124
第一节 常用的控制措施	126
第二节 信息系统控制	137



第三节 全面预算管理	144
第五章 信息与沟通	161
第一节 信息与沟通概述	162
第二节 内部信息传递	169
第六章 资产业务内部控制	176
第一节 业务活动控制的基本思路	178
第二节 货币资金内部控制	194
第三节 存货业务内部控制	206
第四节 固定资产业务内部控制	212
第五节 无形资产业务内部控制	218
第七章 购销及投融资业务内部控制	224
第一节 采购业务内部控制	225
第二节 销售业务内部控制	234
第三节 投资业务内部控制	244
第四节 筹资业务内部控制	252
第八章 其他业务内部控制	259
第一节 担保业务内部控制	260
第二节 工程项目内部控制	267
第三节 业务外包内部控制	279
第四节 财务报告内部控制	286
第五节 对子公司和分支机构控制	290
第九章 内部监督和内部控制评价	295
第一节 内部监督	296
第二节 内部控制评价	308
第三节 审计委员会、内部审计与内部控制	331
第十章 内部控制与风险管理新发展	339
第一节 内部控制——整合框架(2013)	341
第二节 ISO 31000 风险管理国际标准	351
第三节 风险智能管理框架	367
第四节 “互联网+”环境下的内部控制	372
主要参考书目	383



内部控制与风险管理概述

学习目标

1. 理解和掌握内部控制的概念及其特征；
2. 熟悉内部控制与风险管理的产生及发展；
3. 理解和掌握内部控制的三维度整合框架；
4. 理解和掌握内部控制目标及其设定原则；
5. 理解和掌握内部控制具体目标的设定及细化；
6. 理解和掌握内部控制要素及其基本原则；
7. 了解内部控制建设的基本思路和方法；
8. 熟悉并理解内部控制的固有局限性等。



引导案例

《红楼梦》第十三回“秦可卿死封龙禁尉，王熙凤协理宁国府”的结尾处有这样一段话，很有意思。

“这里凤姐儿来至三间一所抱厦内坐了，因想：头一件是人口混杂，遗失东西，第二件，事无专执，临期推诿，第三件，需用过费，滥支冒领，第四件，任无大小，苦乐不均，第五件，家人豪纵，有脸者不服铃束，无脸者不能上进。此五件实是宁国府中风俗，不知凤姐如何处治，且听下回分解。”

其实，王熙凤发现的宁国府中的这些风俗如果放在一个公司的事务处理环境中也是经常存在的，这些都与企业内部控制与风险管理的有效性相关。

企业在生产经营活动中经常面临各种影响目标实现的不确定性因素（即风险），针对各种风险，需要进行识别、评估和控制，以促进企业目标的实现。健全、有效的内部控制不仅能够合理保证企业生产经营活动合法、合规，提高企业报告的可靠性和完整性，而且可以提高企业运营水平和风险防范能力，提升管理效率，改善经营效果，帮助企业实现运营目标和发展战略，促进企业可持续发展。企业要进行内部控制建设就必须理解内部控制的概念及特征，熟悉内部控制基本框架，辨析一些认识误区，了解内部控制的产生及发展，清楚内部控制建设的思路和方法，明白内部控制的固有局限性。

第一节 内部控制的概念及特征

内部控制（internal control）是一个非常重要的管理术语，是现代企业管理的重要手段，是促进企业实现战略目标和经营计划的必要因素。英文“control”，不仅意指控制，还有管理、核实、检验、限制、支配、监督、指导等含义。内部控制即规范与监督企业的生产经营活动，使之有效率、有效果，以便完成既定目标。内部控制有效与否，直接关系到企业的兴衰成败。自安然、世通等财务丑闻曝光以来，美国、澳大利亚、日本和欧盟等国家或地区的组织，相继颁布法规^①，从立法角度强化了企业内部控制建设的责任。然而现实中，人们对内部控制概念及特征的认识和理解还有很多误区，从而限制了内部控制建设的成效。

一、内部控制的概念

1992年之前，人们对内部控制存在多种解释。从审计视角来看，内部控制是保证财务报告可靠性的手段和方法；从管理者视角来看，内部控制是保证企业经营效率和目标实

^① 例如，美国前总统小布什于2002年7月签发的《萨班斯-奥克斯利法案》（Sarbanes-Oxley Act，简称《SOX法案》），便是旨在加强内部控制，改进企业治理状况，并最终加强企业责任的一部法案。

现的管制活动;从股东和其他利益相关者的角度来看,内部控制是为了解决代理人的道德风险与逆向选择问题而建立的一套监督和制衡制度,即公司治理(张先治等,2011)。为了整合多种内部控制的概念和解释,1992年,美国“反欺诈财务报告委员会”(National Commission on Fraudulent Reporting)成立了专门的内部控制研究委员会(Committee of Sponsoring Organizations of the Tread-way Commission, COSO)。COSO 自成立以来,长期在内部控制、风险管理和舞弊防范领域提供先进的思想理念与应用指引。1992年9月,COSO 发布了《内部控制——整合框架》(Internal Control-Integrated Framework),即影响深远的 COSO 报告。该报告指出:内部控制是由企业董事会、经理层和其他员工实施的,为运营的效率和效果、财务报告的可靠性、相关法律法规的遵循性等目标的实现提供合理保证的过程。2004年9月,COSO 根据《SOX 法案》的要求,修订了原报告的内容,发布了整合后的《企业风险管理——整合框架》(Enterprise Risk Management: Integrated Framework, ERM)。报告认为企业风险管理是一个过程,受企业董事会、经理层和其他员工的影响,包括内部控制及其在战略管理和整个公司活动中的应用,旨在为实现经营的效率和效果、财务报告的可靠性以及法规的遵循提供合理保证。2013年5月,COSO 对其 1992 年的《内部控制——整合框架》进行了修订,发布《内部控制——整合框架(2013)》。修订后的新框架将内部控制定义为:由一个主体的董事会、管理层和其他员工实施的,旨在为实现运营、报告和合规目标提供合理保证的过程。

我国 2008 年 5 月发布的《企业内部控制基本规范》将内部控制定义为:由企业董事会、监事会、经理层和全体员工实施的,旨在实现控制目标的过程。内部控制的目标是合理保证企业经营管理合法合规、资产安全、财务报告及相关信息真实完整,提高经营效率和效果,促进企业实现发展战略。

二、内部控制的特征

从上述内部控制的定义,我们可以看出内部控制具有以下特征:

(1) 内部控制是一个动态的过程,是为实现企业目标而实施控制活动的过程,包括持续的任务和活动,是达到目标的手段。内部控制过程涉及事前、事中和事后,覆盖决策、执行和监督等全过程。

(2) 内部控制不是单纯的政策、制度、流程和表单,而是由目标、要素及原则等构成的完整框架,强调对制度及流程的执行过程和效率效果。内部控制是一项全面的风险管理活动,涉及全员、全方位和全过程,覆盖企业整体层面、业务单元及处理流程、业务或地区分部及子公司等各个层面。因此,内部控制建设绝不等同于制度建设,而是要建立健全有效的内部控制框架。

(3) 内部控制的主体是全体员工,而不仅仅是经理层的控制,更不等同于会计控制,上至董事会、监事会、经理层,下至普通员工,各部门、各岗位都是实施控制活动的主体。当然,董事会对内部控制的建立健全和有效性承担最终责任。

(4) 内部控制已从制约理念提升为可持续发展理念,内部控制的目标不是仅仅预防差错和舞弊,而是由合规性目标、报告目标、资产目标、运营目标及战略目标等构成的一个多目标管控体系。预防差错和舞弊是较低层面的控制目标,已经融入其他几类目标之中,



没有必要单独提出。内部控制的最高目标是促进公司实现发展战略和可持续发展,打造百年老字号的优秀企业。

(5) 内部控制只能提供一种合理保证,不能提供绝对保证。任何组织的内部控制体系都存在局限性,没有人能够对不确定性和风险事件进行绝对准确的预测,追求绝对保证是不切实际的。目标设定不当、员工串通、管理层凌驾、人员素质低、职业判断失误、成本效益低、外部环境变化莫测等都可能导致内部控制失效。

(6) 内部控制的对象是风险,而不是普通员工,员工是内部控制的主体。风险是影响目标实现的不确定性,是经济活动在实际结果产生之前可能出现的各种结果及其概率分布的组合。

(7) 内部控制是由人设计和实施的,内部控制的核心是人,人的素质及其具体行动直接影响内部控制的有效性。每位员工都有特定的背景、操守、能力和需求,企业每天都可能面临各种问题,而相关人员可能无法完全理解这些问题的本质,对事件重要性的认识和采取的具体行动也有差异。这些个体差异如果不能正确地与组织的目标协调一致,将直接影响内部控制的有效性。内部控制的最高境界是“无为而治”,如果每一位员工都能做到业务能力足够强,个人道德和修养非常好,责任感和使命感异常坚定,与企业同呼吸、共命运,达到“人企合一”,就不需要内部控制了,管理者也就非常轻松了。企业应重视人力资源、社会责任、企业文化等软环境建设,积极培育以人为本的管理理念。高层管理人员应建立恰当的高层基调,强调内部控制和行为准则的重要性,带头垂范,以身作则。

(8) 内部控制的定义具有普遍适用性和灵活性。内部控制的定义被设计得很宽泛是因为:一方面,它必须具有普遍适用性,适用于任何类别、任何行业或地区的任何组织,能为主体设计、实施和执行内部控制,以及开展内部控制有效性评价提供基本的概念支撑;另一方面,它必须具有灵活性,主体可根据特定需求或实际情况建立或维护内部控制体系。它既可以覆盖组织整体,也可以在下属单位、分部、业务单元或在与运营、报告和合规目标相关的某个职能部门内开展。

为了直观地解读内部控制的概念及特征,可用图 1-1 描述内部控制的过程。

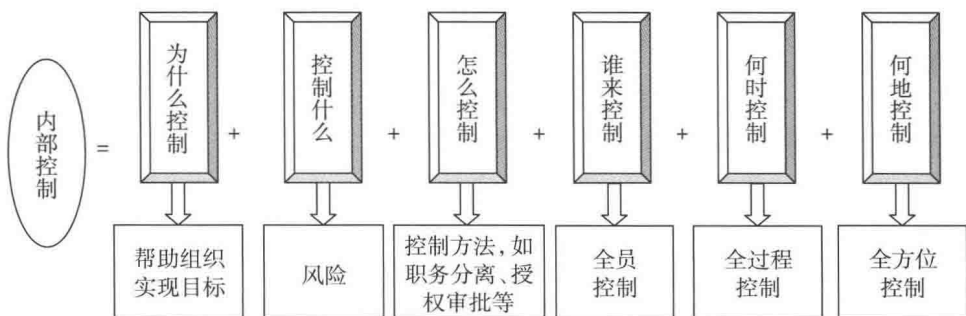


图 1-1 内部控制的概念及特征

三、内部控制与风险管理的关系

风险是可能对组织目标的实现产生影响的各种不确定性因素,可能造成实际结果与预期目标的差异。风险管理(risk management)是对各种风险进行识别、衡量、分析并适时

采取有效方法进行应对的过程。按照国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国资委”)2006年发布的《中央企业全面风险管理指引》,企业实施风险管理应该围绕总体目标,在生产经营和管理活动的各个环节执行风险管理流程,培育良好的风险管理文化,建立健全风险管理体系,包括风险管理策略、风险管理措施、风险管理组织体系、风险管理信息系统和内部控制系统,从而为实现企业目标提供合理保障。风险管理流程主要包括收集风险信息、进行风险评估、制定风险管理策略、提出和实施风险管理解决方案、监督与改进风险管理等工作。

关于内部控制与风险管理的关系,学界有不同的认识。如前所述,我国《企业内部控制基本规范》和 COSO 的《内部控制——整合框架》都认为,内部控制的范畴大于风险管理,风险的识别、分析和应对是内部控制的一个组成要素,即风险评估。但 COSO 委员会 2004 年发布的《企业风险管理框架》则认为,风险管理的概念比内部控制涵盖的范围更广,风险管理不仅详细解释了内部控制,而且从战略层面关注风险治理,内部控制是风险管理不可分割的重要组成部分;而内部控制更加关注采取具体措施降低风险,以保证企业目标的实现。

内部控制是对影响企业目标实现的众多不确定因素进行辨别和评估、实施相应的控制活动,以管理和控制这些风险,从而为企业目标的实现提供合理保证的过程。如图 1-2 所示,内部控制与风险管理有融合之势。我国《企业内部控制基本规范》及其配套指引,充分吸收了全面风险管理的理念和方法,始终贯穿着风险导向的基本原则,强调了内部控制与风险管理的统一。内部控制的目标就是防范和控制风险,促进企业实现发展战略;风险管理的目标也是促进企业实现发展战略,两者都要求将风险控制在可承受的范围之内。因此,内部控制与风险管理不是对立的,而是协调统一的整体。

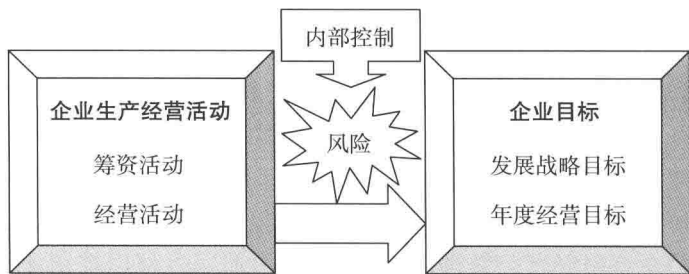


图 1-2 内部控制与风险管理的关系

实践中,我们应淡化对两者关系的区分和研究。企业在实际工作中应从工作内容、目标、要求,以及具体工作执行的方法、程序等方面,将内部控制建设和风险管理工作有机地结合起来,避免职能交叉、资源浪费、重复劳动,降低企业管理成本,提高工作效率和效果。

内部控制与风险管理的有机结合,能够将企业的发展战略、管理理念、控制要求融入公司治理、企业文化、岗位授权、制度规范和业务流程之中,通过风险评估、风险预警、信息沟通、流程监控、有效性评价、缺陷改进等活动,推动企业管理从单一制度管理向体系化管理转变、从传统管理向风险管理转变、从事后监督向过程监督转变、从职能条块化管理向全流程管理转变,实现企业管理水平的全面提升。



四、内部控制与风险管理的认识误区

由于种种原因,实践中人们对内部控制与风险管理的认识存在着这样或那样的误区,影响着内部控制与风险管理的建立和实施的效率及效果,从而阻碍了内部控制目标的实现。

(一) 认识误区一: 内部控制就是一系列的规章制度

实践中,很多人认为内部控制就是管理制度,是企业用于防止差错和舞弊,或者应付有关部门和主管单位的检查而制定的各种规章制度,是存放在文件柜中的一份份书面文件。在实际运行的过程中,还有些企业认为责任分工体系、授权审批制度就是内部控制。这些认识都是对内部控制的一知半解。从前面的分析可以看出,内部控制的内涵远不只是规章制度,而是为实现控制目标而对风险进行识别、分析和应对的过程。内部控制建设涉及设计、执行、评价和改进等过程,是一个动态的持续改进过程。尽管内部控制设计的有形成果大多表现为政策、制度、流程和表单等,但这些静态的规章制度并不等同于内部控制的全部;内部控制建设更强调规章制度的执行过程和实施的效率效果。内部控制是一项全面的风险管理活动,内部控制建设绝不等同于制度建设,而是要建立健全有效的内部控制框架。例如,内部环境作为构建和运行内部控制的基础,包括治理结构、管理哲学、经营风格、员工正直的品行、道德价值观和胜任能力,以及企业文化等,这些软环境比规章制度更为重要。

(二) 认识误区二: 内部控制是针对基层岗位和普通员工的控制

内部控制的对象是风险,而不是基层岗位和普通员工。内部控制是全员控制,责任主体不仅包括董事会、监事会和管理层,还包括全体普通员工。当然,在内部控制建设的过程中,董事会和管理层发挥着领导及示范作用,有责任建立并维持恰当的高层基调,制定并遵循行为准则。从风险的责任归属来看,董事会和管理层要在战略风险、经营风险等方面承担责任。董事会对设计、实施并维护有效的内部控制与风险管理机制负有总体责任;监事会主要对董事、经理和其他高级管理人员履行职责的合规性及胜任能力等进行监督;管理层和职能部门主要对经营与管理风险负责,并协助业务部门控制业务活动层面的风险;业务部门主要对业务层面的风险管理负责,重点关注业务流程风险;普通员工要对自身的操作风险负责。企业上至董事会、监事会和管理层,下至各基层岗位和普通员工,谁也不能游离于内部控制之外。如果普通员工认为自己是被控制的对象,其在内部控制建设中的积极性和主动性就会受限。管理层凌驾是导致内部控制失效的重要原因。现实工作中,有些企业的内部控制往往只针对基层岗位和普通员工,对最高权力机构和决策人员却显得无能为力,个别领导权力膨胀和主观臆断决策,甚至出现徇私舞弊和经济犯罪现象,结果导致内部控制失效。

（三）认识误区三：内部控制等同于内部会计控制，是会计部门的事

实务中，很多企业内部控制建设的牵头部门设在财务部门，由财务部门负责内部控制推进的一些具体工作。这本身无可厚非，但很多人据此认为内部控制就等同于内部会计控制，是会计部门的事，与自己无关。也有部分企业将自己的内部控制定位在会计领域。诚然，会计部门和会计人员在内部控制建设中发挥着重要作用，内部控制目标中的报告目标、资产目标及合规目标等都与会计工作直接相关，会计系统控制是重要的控制活动和控制手段。会计工作既要管控好自身的报告风险、资产风险和合规风险，还要为运营分析、绩效考评、预算控制等控制活动提供支撑。在信息与沟通、内部监督等方面，会计部门和会计人员同样发挥着重要作用。可以说在内部控制的建设中，会计部门是最重要的职能部门之一，但不能因此就认为内部控制等同于内部会计控制，是会计部门的事。内部控制是一项系统工程，不是某一部门的事，而是全面的风险管理活动，涉及全员、全过程和全方位，在此不做赘述。此外，从内部控制发展的历程来看，先后经历了内部牵制、内部控制制度、内部控制结构和内部控制整合框架等阶段。在内部控制制度阶段，内部控制被划分为内部会计控制和内部管理控制两类。这种划分思想在实务界产生了广泛而深远的影响。我国在2001年发布的《内部会计控制规范——基本规范（试行）》及其系列配套指引，也是从会计控制的角度规范企业内部控制，将内部控制的基本目标定位为“纠错防弊”。这种认识是滞后的，扭曲了内部控制的本质，人为地缩小了内部控制的范围和作用，仍停留在内部控制制度阶段。

（四）认识误区四：内部控制建设可以一劳永逸，开始时费点劲以后就轻松了

内部控制建设没有终点，是一个反复的持续改进过程。当今世界是多变的，利率、汇率、物价、客户信用、市场竞争、技术创新等都在时时变化，这些变化对内部控制与风险管理提出了更多的挑战；企业应根据内外环境变化、管理要求提升和业务职能调整等的需要，不断修正和改进自己的内部控制体系。内部控制与风险管理是一个精益求精的动态过程，必须通过持续监督、单独评估或两者并用进行持续的改进和提升。已建立起内部控制体系的企业，应重点抓好有效执行和持续改进工作，着力提升内部控制的健全性和有效性。企业可以通过PDCA循环来加强内部控制体系的建设工作。PDCA是英语单词plan（计划）、do（执行）、check（检查）和action（处理）的首字母，PDCA循环按这样的顺序进行内部控制的检查评估和持续改进。P表示内部控制的设计，D表示内部控制的实施和执行，C表示对内部控制体系的监督检查和缺陷评估，A表示对内部控制缺陷和薄弱环节的改进与提升。

（五）认识误区五：内部控制越严越好，规章制度越多越好

实务中，有些企业认为内部控制越严越好、规章制度越多越好；还有些企业将内部控制执行的有效性体现在惩罚力度上，以罚代控。规章制度和严格处罚反映不了员工内心的诉求，内部控制建设是企业健康发展的需要，要做到控而有度、控而不僵，同时结合企业文化等精神层面的软环境建设。内部控制的核心是人，包括诚信、道德价值观和胜任能力



的个人品性是内部控制中最重要的因素。员工素质的高低与控制制度的多寡及控制措施的严松是反向变动的。人力资源素质越高,需要的控制就越少;人力资源素质越低,需要的控制就越多。在内部控制建设中,规章制度是基础,正直、诚信和道德操守则是内部控制的灵魂,是内部控制建设的更高境界,能够引领员工由被动走向自觉,从而达到“无为而治”的境界。制度是一种“硬约束”,必须融入企业道德和文化的“软约束”才能实现“他控”和“自控”结合,以达到内部控制目标。因此,企业应重视软环境建设,加强企业文化建设,培育积极向上的价值观和社会责任感,倡导诚实守信、爱岗敬业、开拓创新和团队协作精神,并与企业目标和战略规划相协调,而不能一味地追求控制越严越好、规章制度越多越好。内部控制设计的宽严程度应切合单位的实际,并遵循成本效益、适用性和重要性等原则。控制环节越多、控制措施越严、规章制度越多,控制成本也越高。如果控制成本超过了控制风险和防错治弊的收益,再好的控制都将失去意义。当然,对事关企业生死存亡的重要环节和主要风险点要遵循重要性原则,在关键控制点上严格控制。

(六) 认识误区六:内部控制是企业内部的事,用不着外人来管

所有权与经营权相分离是现代企业的重要特征,投资人通常并不直接参与企业的经营和管理,需要内部控制来保护其投资的安全,保证其资产的保值增值。作为企业资金的另一个重要来源,银行等债权人也希望企业能够建立并保持良好的内部控制,稳健经营,以便及时还本付息。证券监管、工商税务等政府部门也希望企业能具备良好的内部控制,以促进企业合法经营、稳定增长。我国《企业内部控制基本规范》及其配套指引由国家财政部、中国证监会、国家审计署、中国银监会、中国保监会五部委联合发布,可见相关政府部门对企业内部控制的关注。同样,其他利益相关者(如供应商、客户、消费者、当地社区等)也都希望企业具备良好的内部控制,能够进行长期合作,以保护自身的利益。薄弱的内部控制不仅会给企业自身带来经营和管理上的混乱,以致无法实现自己的目标,也会对投资人、债权人、政府部门等利益相关者造成危害。因此,建立并实施内部控制,不仅是企业自己的事情,还具有一定的外部性;政府必须加强对企业内部控制的监管,注册会计师应提高内部控制审计的质量。

(七) 认识误区七:有了内部控制就可以万事大吉、高枕无忧了

人们对事物的认识总是一个不断深化的过程,在设计内部控制时不可能设计出无任何缺陷的内部控制体系;出于成本效益的考量,企业在建立内部控制体系时,也不可能事无巨细、面面俱到;由于环境不断地变化,内部控制还具有时效性,今天有效的内部控制明天不一定有效;新业务的出现也可能使现有内部控制体系无所适从。企业战略和运营目标的实现取决于许多因素,内部控制固然非常重要,但只是其中的一个方面,是企业战略和运营目标实现的必要而非充分条件。有些企业的内部控制非常健全有效,执行的效果也很好,但突发事件或外部灾害可能使企业战略和运营目标无法实现。再加上内部控制的固有局限性(例如,目标设定不当、员工串通、管理层凌驾、人员素质低、职业判断失误、成本效益低、外部环境变化莫测等),使内部控制很可能失效。因此,内部控制不能解决企业所有的操作风险和安全隐患,只能对控制目标的实现提供合理保证,它不是包治百病的