COSO框架下的内部控制

COSO KUANG JIA XIA DE
NEI BU KONG ZHI

牛成喆 / 著

经济科学出版社

COSO框架下的内部控制

牛成喆/著

经济科学出版社

责任编辑：杜鹏　　李新旭
责任校对：徐领柱
技术编辑：董永亭

COSO 框架下的内部控制

牛成喆/著

经济科学出版社出版、发行　新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 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

北京欣舒印务有限公司印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230　16 开　8. 5 印张　230000 字

2005 年 12 月第一版　2005 年 12 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7 - 5058 - 5109 - 8/F · 4381　定价：18. 00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

前　言

转变经营观念，增强控制意识，提高管理水平，是我国企业迎接市场竞争的基本前提。一方面，我们在宏观经济领域遵从市场调节的同时也要进行政府宏观调控；另一方面，在微观经济领域对微观经济主体及其经济活动也要进行控制，不能在微观经济中片面地以改革取代控制。我们既要强调改革组织结构的重要性，又要重视控制方式的跟进和强化，这样才不会使公司的改革同微观治理机制相脱离。

强化企业内部控制已经成为发达国家治理公司的重要手段，在国际上的研究已日渐成熟。COSO 框架下的三大目标和五大组成部分构造了内控系统的整体框架，帮助人们更全面和更深刻地理解内控及其控制对象，使企业能够以内控为有力武器，从控制环境、风险评估、控制活动、信息与交流、监督评审五方面开展工作，为实现其三大目标而自觉奋斗。

我国经过二十多年的改革实践，人们愈来愈感到强化管理的重要，也在积极探索如何才能加强管理。内部控制的概念被国际同仁所强调，引起了中国金融界特别是银行界的关注。自 1997 年中国人民银行发出《加强金融机构内部控制的指导原则》以来，各商业银行和非银行金融机构普遍开展了整章建制的工作。这一工作已取得了初步成绩，但是，新形势下的内控工作尚处于起步阶段，这项工作又常被误解为仅仅是金融机构的事，生产企业的管理层对内部控制缺乏认识。其实，所有制及其组织结构并不是现代企业最本质的东西，最本质的是企业内部的控制文化和控制机制，我国国有企业的根本出路在于强化其内部控制。在这方面发达国家已经研究和创造出了一套比较

完整的理论与方法，我国企业界的迫切任务是运用先进的内控理论与方法，强化内部控制，提高管理水平。

众所周知，内部控制理论和制度的形成，在全世界范围内经历了两个多世纪的历程，如此漫长的时间，使内部控制制度的建立经历了由简单到复杂、由不完整到完整的过程。所谓内部控制，是在内部牵制的基础上，由企业管理人员在经营管理实践中创造并经审计人员理论总结而逐步完善的自我监督和自行调整体系。COSO 报告中把内部控制定义为："内部控制是由企业董事会、管理当局和其他员工实施的，为保证财务报告的可靠性、经营的效率效果以及现行法规的遵循等目标的达成而提供合理保证的过程。"内部控制构成要素来源于管理层经营企业的方式，并与管理的过程相结合，其整体架构主要由控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督五项要素构成。

从内部控制所要达到的目标来看，内部控制是企业为了实现经营目标，保证生产经营活动高效率地进行，保护财产物资的安全完整，确保财务会计信息的准确可靠而对企业内部各种经济业务活动采取的一系列相互制约和协调的方法、措施与程序的总称。

本书从内部控制历史演变的发展过程研究开始，对内部控制作了多层面的理解。在研究了内部控制理论的最新进展，即 COSO 报告出台的背景、具体内容及创新特点之后，提出该报告对构建我国企业内部控制综合框架的启发和借鉴意义。同时，对内部控制评价方面也首次进行了研究，对内部控制评价的主体、标准和方法也进行了探讨。

在内部控制体系的设计方面，以中国石油股份有限公司内部控制体系建设为例，对构成企业内部控制体系各要素方面进行了分析，重点研究了在新的环境下如何构建企业内部控制体系的问题。主要论述了完善企业的控制环境、进行全面的风险评估、设立良好的控制活动、加强信息交流与沟通、加强企业的内部监督五个方面；在内部控制的评价方面，我们认为，内部控制评价是内部控制的重要组成部分，也是保证内部控制制度发挥作用的重要方法。从内部控制评价角度出发，借鉴美国内部控制建设经验，提出了以 COSO 报告——《内

部控制——整体框架》为基础，以企业内部审计为评价主体，从框架和操作层面对企业内部控制评价进行研究，以期在企业内部控制方面提出一条新的思路，对企业建立和完善内部控制制度有所帮助。

本书只想为企业内部控制建设提供一个框架和参考依据。由于时间仓促，加之作者水平有限，书中难免存在不足乃至错误，希望各位读者多提宝贵意见。

牛成喆

2005年11月

目　录

第一章　内部控制概述

第一节　内部控制理论的产生及发展

控制是指一定的控制主体为了实现既定的控制目标，以信息沟通为基础，采取一定的控制方法和手段，对控制客体所进行的约束、支配和驾驭。控制是一个应用非常宽泛的概念，人类社会各方面的活动都需要调节和控制，大到整个世界各国的活动，小到单个人的行为。内部控制理论有很长的发展历史。

人类自从有了群体活动，就有了一定意义上的控制。我国古代的御史制度、西方早期的议会制度，均属于早期控制制度的雏形。现代意义上的内部控制开始于工业革命时期。20 世纪以来，内部控制理论和实践得到了更快速的发展。

一、国外内部控制发展的历史

（一）18 世纪产业革命前（内部牵制）

内部控制的萌芽期即内部牵制。根据史料记载，当人类社会活动发展到需要管理的时候，控制和监督的因素也便应运而生。

远在公元前 3600 年前的美索不达米亚文化时代，就存在着极简单的内部牵制的会计实践。古埃及在法老统治时期，就设有监督官负责对全国各级机构和官吏是否忠实地履行受托事项以及财政收支记录是否准确无误加以间接管理和监督。在公元 600 年左右，古埃及在记录官、出纳官和监督官之间就建立了比较完善的内部牵制制度。古罗

马帝国宫廷库房采取“双人记账制”、“对账制度”。15 世纪末，借贷复式记账法在意大利出现。自此，对管理钱、财、物的不同岗位进行分离，并利用其勾稽关系进行交互核对，直到 19 世纪末期，一直被认为是保证所有钱物和账目正确无误的理想牵制方法。

（二）18 世纪产业革命后至 20 世纪 40 年代（内部牵制制度）

随着资本主义经济的发展，公司等经济组织步入经济舞台，尤其是在 19 世纪中叶至 20 世纪初叶，产业革命相继在英美等国家完成，企业间竞争的加剧，导致急需加强企业内部管理。同时，为了保护投资者和债权人的利益，各级管理人员开始进行全面企业管理的探索。

“科学管理之父”泰罗（F. W. Taylor）在其代表著作《科学管理原理》（1911 年）中，率先提出科学管理的基本原则，其中包括把管理的计划职能同执行职能分开，变原来的经验工作方法为科学工作方法，在管理控制上实行例外原则等原理。

“管理理论之父”法约尔（H. Fayol）也在其著作《工业管理与一般管理》（1916 年）中，提出了工作分工、职权、纪律、统一指挥、统一领导、等级链、秩序、公平等 14 条管理原则。

在泰罗等管理理论的指导下，以职务分离、账户核对为主要内容的内部牵制，逐渐演变成由组织结构、职务分离、业务程序、处理手续等因素构成的控制系统，即“内部牵制制度”。至此，内部牵制走向成熟。该历史时期的内部牵制，基本上是以查错防弊为目的，以职务分离和交互核对为手法，以钱、账、物等会计事项为主要控制事项。内部牵制制度成为现代内部控制理论中有关组织机构控制、职务分离控制的基础。

内部牵制机能的执行大致可分为四类：实物牵制、机械牵制、体制牵制、簿记牵制。

“内部控制”一词最早见诸于文字，是作为审计术语出现在审计文献中。1936 年，美国注册会计师协会在其发布的《注册会计师对财务报表的审查》文告中，首次正式使用“内部控制”这一专门术

语，其中指出："注册会计师在制定审计程序时，应考虑的一个重要因素是审查企业的内部牵制和控制，企业的会计制度和内部控制越好，财务报表需要测试的范围则越小。"

20 世纪 30 年代出现的世界性经济大危机，迫使很多企业为求生存，免遭破产厄运，加强了对生产经营的控制与监督，这就促使企业的内部控制工作进一步超越会计及财务范畴，深入到企业所有部门及整个业务活动，如生产标准、质量管理、内部稽核、统计分析以及职员培训等，甚至包括提高经营效率的各种方法与步骤。

1938 年，美国发生了著名的麦克森－罗宾斯案件（Mekesson & Robbon case），尽管 Price & Water house 会计公司已按一般公认审计程序对麦克森－罗宾斯公司进行了审计，但仍未能发现被审计公司的欺诈行为。事后检讨时，审计人员发现，原有的审计程序缺少了对内部控制和会计处理程序的审查步骤。于是，从开展审计业务的实际需要出发，审计人员开始把内部控制从企业管理活动中抽象出来，进行专门的研究与评价。它导致了 1939 年 10 月美国会计师协会审计程序委员会的《审计程序文告第一号》的产生，首次增加对内部控制审查的内容。1940 年 10 月，美国证券交易委员会正式要求审计人员在签署的审计报告中增加以上类似的内容。

（三）20 世纪 40 年代至 80 年代（内部控制制度）

以 20 世纪 40 年代为分水岭，内部控制经历了实践塑造和理论完善两大历程。第二次世界大战以后，资本主义经济发展中出现了许多新的变化，如科学技术和生产自动化迅速发展，企业规模继续扩大，巨型公司不断出现，市场竞争异常激烈，许多复杂产品和大型工程需要大量高素质人员在分工协作、检查验收和评价督促等良好的环境下才能完成，所有这些都对企业管理提出了建立健全人员条件、检查标准和内部审计等控制措施的要求，并促使内部控制从对单项经济活动进行独立控制为主向对全部经济活动进行系统控制为主发展，进而形成包括组织结构、岗位责任、人员条件、业务程序、处理手续、检查

标准和内部审计在内的严密的控制系统。至此，内部控制完成了其主体内容的塑造过程，但其各项构成要素和控制措施只是散见于企业各项管理制度、惯例和实务中，尚未得到很好的理论总结。虽然内部控制作为企业管理活动中不可分割的组成部分，理应属于管理范畴，但内部控制理论是在审计理论中提出并得到深化的。

1947 年，美国会计师协会的审计程序委员会颁发了《审计准则暂行公告》。在“现场工作准则”第二条中规定：“有必要研究和评价现行内部控制，以作为信赖内部控制和确定其后审计测试范围的基础。”进一步增强了注册会计师的法律责任，促使其更加注重内部控制，并使内部控制的审查成为一项法定的审计步骤，同时使社会各界广泛认识到企业内部控制的重要性。

1949 年美国会计师协会的审计程序委员会发表了一份题为《内部控制、协调系统诸要素及其对管理部门和注册会计师的必要性》的专题报告，对内部控制首次做出了如下权威定义：“内部控制是企业所制定的旨在保护资产、保证会计资料可靠性和准确性，提高经营效率，推动管理部门所制定的各项政策得以贯彻执行的组织计划和相互配套的各种方法及措施。”此定义中不仅包括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、人员培训及内部审计等，以及其他领域的一些活动。上述内部控制定义及其解释的发布，是对内部控制概念的重大贡献，但该报告所定义的内部控制内容如此广泛，以致审计人员认为包括了他们不可能承担的职责，虽然从判断委托人的会计和经营是否良好的角度考虑，该定义非常合适。该委员会为了摆脱这种两难境地，1958 年 10 月，对内部控制定义重新进行表述，将内部控制划分为会计控制和管理控制。将内部控制分为会计控制和管理控制，是为了规范内部控制检查和评价的范围。对此，审计程序委员会在其 1963 年发布的《审计程序说明第 33 号》中作了说明：“注册会计师应主要检查会计控制，会计控制一般对财务记录产生直接的重要的影响，审计人员必须对它做出评价，管理控制通常只是对财务记录产生间接的影响，因此审计人员

可以不对其做出评价。”这一修正大大缩小了注册会计师的责任范围。

1973 年，作为以前所有 SAPs 的汇编，SAS No. 1 对内部控制制度（internal control system）（包括会计控制和管理控制）进行了修订（原先是以 SAP No. 54 的形式颁布）：管理控制（administrative control）包括但不只限于组织的计划和关于管理部门对事项核准的决策步骤上的程序和记录。这种核准程序是与管理部门为达到这个组织的目的所承担的责任直接相关的一种职能，也是建立所有事项的会计控制的起点。会计控制（accounting control）包括组织计划以及与财产保护和会计记录可靠性有直接关系的各种程序和记录，它应为以下情况提供合理的保证：（1）交易是根据管理层的一般或特殊授权进行的。（2）交易的记录应使得财务报告的编报符合公认的会计原则（GAAP）和其他适用于报表编制的标准，另外它还应该反映财产的经营管理责任。（3）资产的取得只能根据管理层的授权。（4）每隔适当的期间应将财产记录与实物财产相核对，对发生的任何差错要采取适当的行动。

《反国外贿赂法》（the foreign corrupt practices act，FCPA）被认为是内部控制发展史的又一个里程碑。20 世纪 70 年代，随着水门事件的调查，越来越多的贿赂案件被曝光。在美国证监会（SEC）的自愿披露程序下，200 多家公司揭示了不道德交易，发现有问题的国外付款在几年间竟达到 2 亿美元。国会对此做出反应，于 1977 年以全票通过了《反国外贿赂法》，首先旨在制止美国公司与外国交易的不道德行为；另外，调查发现许多不道德的交易被公司高层所隐瞒，记录被篡改，一些既定的程序被回避，这些都说明公司的内部控制有缺陷。因此，该法案的另一个目的在于保持充分的内部会计控制。FCPA 在定义内部控制时，采用了 SAS No. 1 的定义。

1979 年 SEC 对于内部控制的关注得到了加强，要求上市公司在年报中增加管理层报告，披露内部控制，管理层应在年报中对公司内部会计控制是否为 FCPA 中所定义的内部控制目标提供合理保证做出

报告，注册会计师应审查管理层的报告，并对管理层报告是否与公司内部会计控制一致发表意见。SEC 之所以做出这样的考虑，是认为公司内部会计控制是否有效的信息能够使投资者更好地评估管理层受托责任的完成，财务报表以及由会计系统生成的其他未经审计的财务信息的可靠性。

（四）20 世纪 80 年代（内部控制结构）

20 世纪 80 年代，许多财务机构破产，其中有许多原因，例如宽松的管制环境、波动的利率、过度的投机、不良的管理以及舞弊。在随后的调查中发现，在大多数案例中审计人员不能发现公司舞弊的情况。1985 年 6 月，美国正式成立虚假财务报告全国委员会（由于该委员会委员长是 J. C. Treadway，故又称 Treadway Committee），这个委员会旨在考察财务报告舞弊在多大程度上削弱了财务报告的完整性，注册会计师在发现舞弊中的责任，并确定可能导致舞弊行为发生的公司结构。以防止和揭发虚假财务报告，研究出现虚假财务报告的原因。为了防止和揭发舞弊事件，内部控制的研究更加受到重视。

Treadway 委员会在 1987 年发表了一个报告，它不仅考虑了注册会计师的责任，还考虑了其他方面，例如公司高层的作风、内部会计制度和内部审计的作用、审计委员会、监管机构等。对于内部控制，该委员会发现，在所调查的舞弊财务报告中，50% 是由于内部控制的失效，报告中还提到现有发表的公告以及研究关于内部控制的解释和概念有许多不同，其结果是导致管理层、内部审计人员和注册会计师对内部控制充分性的不同看法。因此，该委员会督促各职业团体一起合作发展关于内部控制的统一概念。

1988 年 4 月美国注册会计师委员会（AICPA）针对 80 年代大量的财务失败所导致的投资者的损失，尽量弥补公众对于审计保证的期望值和职业界认为审计所能实现传递的差距，发布了《审计准则公告第 55 号》（SAS No. 55），从 1990 年 1 月起取代 1973 年发布的《审计准则公告第 1 号》（SAS No. 1）。该公告首次以“内部控制结

构”（internal control structure）代替“内部控制”，《审计准则公告第55号》指出：“企业的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。”内部控制结构具体包括三个要素，它们是：控制环境、会计制度、控制程序。

与以前的内部控制定义相比，内部控制结构将内部控制环境纳入内部控制的范畴，而且不再区分会计控制和管理控制。至此，在企业管理实践中产生的内部控制活动，经过审计人员的理论总结，已经完成从实践到理论的升华。

（五）20世纪90年代（内部控制整体框架）

1992年，美国“反对虚假财务报告委员会”下属的由美国会计学会、注册会计师协会、国际内部审计人员协会、财务经理协会和管理会计学会等组织参与的发起组织委员会（Committee of Sponsoring Organization，简称COSO）发布报告“内部控制——整体框架”，即“COSO报告”，该报告具有广泛的适用性。

1994年，COSO委员会又对“内部控制——整体框架”进行了增补，并将内部控制定义为：“由一个企业的董事长、管理层和其他人员实现的过程，旨在为下列目标提供合理保证：（1）财务报告的可靠性；（2）经营的效果和效率；（3）符合适用的法律和法规。”该准则将内部控制划分为五种要素，它们分别是控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控。

1995年12月，美国注册会计师协会发布《审计准则公告第78号》（SAS No. 78），全面接受COSO报告的内容，并从1997年1月起取代1988年发布的《审计准则公告第55号》（SAS No. 55）。

加拿大注册会计师公会所属的控制基准委员会（COCO）于1995年11月发行《控制指导纲要》（Guidanceon Control），提出了一种更精简的内部控制基本架构。根据COCO报告，内部控制的定义如下：“控制是由该等组织元素所组成（包括组织资源、系统、过程、文化、结构与作业），而将这些资源结合在一起以支援组织成员达成组

织的目标。这些目标可能归入以下所述的一种或同时归属于多种目标：营运的效果与效率、内部与外部报告的可信赖度、遵行相关法规以及内部政策办法。”与 COSO 报告金字塔模式相比，COCO 控制模式更具动态管理阶层导向。COCO 报告的重心是提出了 20 项控制评估项目。

无论内部控制设计和执行得再好，它也只能提供合理的保证，个别内部控制可能会失效。内部控制的局限性表现在：判断失误；执行偏差；管理层越权；合伙同谋；成本效益原则。

（六）21 世纪开始至今（企业风险管理框架）

2001 年年底以来，美国安然、世通、施乐、默克制药等一批大公司会计丑闻接连曝光，诚信危机震撼着美国及国际社会，使人们对美国式自由市场经济制度产生质疑，全球舆论的焦点集中于美国企业的假账丑闻，这也暴露了美国现行法律的诸多不足。为了提高民众对美国金融市场、政府经济政策的信心，2002 年 7 月 30 日，美国总统布什签署了《萨班斯—奥克斯利法案》（以下简称《法案》）。这是一项旨在加强会计监督、强化信息披露、完善公司治理、防止内幕交易的法案。它规定对违反本法案和渎职以及做假账的企业主管将实行严厉的制裁，对上市公司实行更为严厉的监督，是自 20 世纪 30 年代美国企业法规基本框架建立以来最大的一次改革，使美国的公司治理迈入新里程。

2002 年，美国 Treadway 委员会下属的发起组织委员会（COSO）在内部控制框架概念的基础上，提出了企业风险管理（Enterprise Risk Management，ERM）的概念，使内部控制的研究发展到一个新的阶段。COSO（2002）这样定义企业风险管理：“企业风险管理是一个过程，受企业董事会、管理当局和其他员工的影响，包括内部控制及其在战略和整个公司的应用，旨在为实现经营的效率和效果、财务报告的可靠性以及现行法规的遵循提供合理保证。”COSO（2002）认为，ERM 为公司董事会提供了有关企业所面临的重要风险，以及