

张宜霞 舒惠好 著

内部控制 国际比较研究

NeiBu
KongZhi
GuoJiBiJiao
YanJiu



中国财政经济出版社

内部控制国际比较研究

张宜霞 舒惠好 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

内部控制国际比较研究/张宜霞, 舒惠好著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.2

ISBN 7-5005-8781-3

I. 内… II. ①张…②舒… III. 企业管理-内部审计-对比研究-世界 IV. F239.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 006946 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://ckfz.cfeph.cn>

E-mail: ckfz@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

· 发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 10.75 印张 272 000 字

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-8781-3/F·7637

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

责任编辑：樊清玉 美术编辑：郁佳

前言

健全有效的内部控制被视为是一种解决许多潜在问题的有效方法。人们普遍认为，内部控制可以把公司保持在实现利润目标和完成公司使命的轨道上，并且使这个过程的风险减到最小，使管理层能够处理迅速变化的经济和竞争环境、多变的顾客需求和偏好，并重新构筑未来的增长；可以提高效率，减少财产损失的风险，并有助于确保财务报表的可靠性以及与规章制度的符合性。但是，对内部控制的认识却是“杂乱无章”的，因为目的和需求的不同，人们赋予了“内部控制”不同的涵义和目标，这些都导致了理论上的混乱和实务上的偏差。尽管 COSO 内部控制框架已经在从事构建通用内部控制平台的努力，但效果并没有预想的理想。人们似乎已经习惯了就会计论内部控制，尽管这种倾向在发生转变，但从目前主流的内部控制理论来看，其视野还是不够开阔，还是没有涉及到企业内部控制深层次的问题，还不能满足企业利益相关者的要求和期望。因此，从企业与市场的关系入手，以系统论为基础，以制度分析方法为工具，从企业整体的角度重新审视企业的内部控制，对其进行全面、综合的研究和分析，其必要性和重要性不言而喻。

要提出一种新的企业内部控制理论，如果不是为了哗众取宠，就必须能够很好地回答两方面的问题：一是提出新的企业内部控制理论的必要性，或者说现有的企业内部控制理论是否的确存在明显

的不足,不能很好地解释和解决现在以及将来的企业内部控制问题;二是提出新的内部控制理论的可能性,或者说新的内部控制理论能否比现有理论给出更全面、更正确、更有效的解释和解决方法。两者缺一不可。然而,“如何组织生产和有关的活动以及参与这些活动的人之间的关系,是一个跨学科的课题。”^① 所以,内部控制的相关问题留给我们的更多的是困惑。

关于企业内部控制的研究,还得从“盲人摸象”说起。

盲人摸象^②

那是六个印度人,尽管都是盲人,但他们特别好学,他们都通过触摸来满足看事物的心愿。第一个接近大象的盲人碰巧撞上了大象宽阔结实的身体,马上叫道:“上帝保佑,原来大象就像一堵墙”。第二个盲人,碰到了象牙,他喊道:“嗨!我们在这儿碰到的是什么呀!又圆又滑又尖!我看,这很清楚,大象很像一支矛!”第三个盲人碰巧把扭动着的大象鼻子抓在手中,因而就大胆地说道:“我看,”他说“大象非常像一条蛇!”第四个盲人急切的伸出了双手,摸到了大象的膝盖,“这头奇异的野兽最像什么已很清楚了”,他说:“很明显,大象就像一棵树!”第五个盲人,偶然碰到了大象的耳朵,说“甚至最瞎的人也能说出它最像什么,谁能否认这个事实,这只奇怪的大象就像一把扇子!”第六个盲人一开始摸这只大象,就抓住了大象摆动着的尾巴,“我看,”他说:“大象就像一条绳子!”于是,这六个印度人,大声的争论个不停,他们每个人的观点都出奇的固执,尽管他们每个人都部分的正确,但他们

① [美] 路易斯·普特曼等:《企业的经济性质》,上海财经大学出版社 2002 年版。

② Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand, Joseph Lampel: Strategy Safari: A Guide Tour Through the Wilds of Strategic Management, 机械工业出版社 2001 年版。

都是错误的！他们只是在空谈一只谁也没有见过的大象。

我们当前对企业内部控制的认识就如同盲人摸象，每个人都紧紧地抓住企业内部控制的某一部分，同时又因为某种局限性认识不到或不愿意去认识其余的部分。每个内部控制研究者任意选取其感兴趣的内部控制特征，虽然促进了理论的“繁荣”，但也使研究越发纷杂，更使得理论的连贯和评判愈加困难。任何一种企业内部控制理论的观点应当具有弹性，能够涵盖内部控制的本质和发展问题，任何一种企业内部控制理论观点的缺失，也必定在于其领域假设的刚性、虚假性的内容以及逼真性的不足。因此，我们不能奢望通过各个部分的简单拼凑得出内部控制这只完整的大象，企业内部控制理论的批判与发展，不得不从本体论着手，从一个更高的高度、更全面的视角来系统地审视企业内部控制这只大象的整体以及各个组成部分。

关于内部控制的研究，很多人倾向于总结或展示某些企业的所谓成功经验，却很少进行比较系统的理论研究。也许有人更加推崇从实践或实证的角度来研究，尽管这似乎是一种“大势所趋”，但是，很多的经济学家已经认识到，“将经济学的规范方面与它的实证方面割裂开来是不可能的，因为实证分析选择概念的分析框架必定包含有经济学家对框架质量的价值判断（对各种评价标准所加的权重以经济学家的价值判断为基础）。如果经济分析的不可避免规范本质得到承认，而不再坚持将实证分析与规范分析割裂，那么，经济学就会成为更加客观和科学的学科。”^①近年来，正式理论和推论（discursive）方法间的差距已在缩小，推论文献中的好观点最终会被正式模型采纳，正式文献中的好观点也会很快得到非数学解释。所以，做一些“不切实际”的推论式研究是可能的，也是必要的。从亚当·斯密以来，经济学家们的所有努力都在试图通过价

① [澳] 杨小凯，黄有光：《专业化与经济组织》，经济科学出版社 2000 年版。

格机制协调经济体系运行的那只看不见的手的理论体系。此外，以科斯、威廉姆逊和诺斯等人为代表、并由威廉姆逊命名的新制度经济学，试图利用主流经济分析与解释制度的构成和运行，并发现制度因素在经济体系运行中的地位和作用，寻求制度分析与主流经济学的耦合，以建立一个涵盖资源、技术、偏好和制度即不遗漏任何重要经济变量的经济学分析体系，构筑制度经济分析的新框架，使新制度经济学成为“经济学本来就应该的那种经济学”。^① 他们的产权理论、交易成本理论、组织理论和制度变迁理论使我们从一个更好的角度看到了市场的经济制度对经济绩效的影响，看到了企业在市场这个大环境中的本质和角色。本文对内部控制的研究正是基于这样一个大的背景：企业是市场中的企业，企业内部控制是企业的内部控制；正是基于这样一些制度经济学的理论和分析方法：产权理论，交易成本理论、组织理论和制度变迁理论。此外，还充分地考虑了企业作为一个经济系统的特征，从系统与环境的关系来界定企业内部控制的边界和范围，并从系统的目标、结构、功能以及与外部环境的关系等方面研究了企业内部控制的本质特征。

从欧美等发达市场经济国家的情况来看，企业内部控制也经历一个从零散到系统、从分散到统一的发展过程。健全有效的内部控制曾被视为是一种解决许多潜在问题的有效方法。所以，各国政府监管部门、研究组织和企业都把完善企业内部控制作为实现和经营目标、可靠的财务报告以及遵循相关法律法规的首选手段。但是，2001年美国安然等一系列财务舞弊案件的发生，无疑引爆了企业内部控制的一颗重磅炸弹。从其后续影响来看，一方面，它给政府监管部门带来了很大的压力，政府部门对企业的内部控制提出了更严格的要求，采取了更严格的监管；另一方面，它迫使内部控制理论的研究者重新审视企业内部控制的已有研究成果，反思当前内部

① 胡乐明等：《真实世界的经济学》，当代中国出版社 2002 年版。

控制理论和实务中存在的问题以及人们的期望差距,转变观念,打破“路径依赖”,对企业内部控制进行更全面、更系统的分析和研究,以求得解决问题的对策。2002年以后的企业内部控制为人们展现了一副新的图画,我们在目不暇接的欣赏同时,更要从中国企业内部控制的实践出发,进行分析、研究和借鉴。

从国内的情况来看,在内部控制法规建设方面虽然取得了很大的成就,但行业特色比较明显,而且,在内部控制的定位、结构、目标以及评价和报告体系方面还存在一些非常需要完善的地方。更重要的是,我们还没有形成一个统一的内部控制框架或指南,还处于从分散到统一的发展过程中。从国内对内部控制的研究来看,也是“百花齐放”、“百家争鸣”,有的是会计控制,有的是管理控制,有的是内部控制,其范围、目标、内容和体系各成一派,自成一派,处于一个“诸侯争霸”的局面,但总体上层次较低,没有能够从企业的本质、从企业整体效率的角度来研究内部控制,构建内部控制的理论体系和框架结构。从国内企业对内部控制的建设来看,企业对内部控制的重视还远远不够,对内部控制的理解存在很大的偏差,把企业提高经营效率和效果、保证对内对外财务报告的可靠性、遵守相关法律法规和内部规章制度,从而实现经营目标和战略目标的企业内部控制机制仅仅理解成对政府监管规则的一种遵守,态度消极,反应不灵敏,从整体上来说有效性较低。这些方面的因素都造成了企业经营效率较低,经济效益较差,财务舞弊行为较多,财务信息严重失真,企业利益相关者的利益得不到应有的保护,从而,进一步引发资本市场的萎靡和投资者信心的降低,这一切都在安然事件后的美国得到了证实。鉴于这种现状,我们也许比欧美国家更需要加大企业内部控制的研究力度,加快企业内部控制的建设的。

科勒曾经说过“一天之内就可以学会营销学,但是真正掌握它,需要付出一生的时间”,企业内部控制也是如此。更重要的是,

任何管理思想都不可能靠简单的“拿来主义”一蹴而就，更需要在具体社会和经济环境下的系统思考。但正如国内的一位学者所言，“多年的教育以及学术研究上的简单‘拿来主义’和‘崇洋媚外’，使得我们更安于简单、被动的接受思想，而不是去探究它的本质。这使得我们中的某些人忘记了思考，也逐步失去了思考的能力。不论是商界，还是在社会的任何一个行业，具有自己思想的亮光，是我们惟一的希望。”无论事实是否是这样，在企业内部控制研究方面，我们期望有自己思想的亮光。

作 者

2006 年 1 月

目录

1 美国的内部控制	(1)
1.1 AICPA 审计技术导向的内部控制	(2)
1.2 COSO 的内部控制整合框架	(12)
1.3 COSO 的企业风险管理框架	(39)
1.4 财务报告导向的内部控制	(48)
1.5 美国内部控制评价与报告的成本—效益分析	(56)
2 英国的内部控制	(71)
2.1 英国的内部控制与公司治理	(71)
2.2 英国和美国在内部控制方面的差异	(74)
2.3 英国监管内部控制的框架	(75)
2.4 Turnbull 指南的目标与结构	(81)
2.5 英国的主要经验和建议	(82)
2.6 Turnbull 指南 (2005)	(84)
3 美国和英国的内部控制评价与报告	(96)
3.1 企业内部控制的评价与报告模式	(96)
3.2 美国的内部控制评价与报告模式	(97)
3.3 英国的内部控制评价与报告模式	(108)

4	美国内部控制评价的程序与方法	(117)
4.1	美国公司管理层财务报告内部控制的评价与报告程序	(117)
4.2	美国上市公司财务报告内部控制的审计与报告	(127)
4.3	控制例外和缺陷的评价框架	(139)
5	欧盟的内部控制	(155)
5.1	欧盟委员会的建议发展	(155)
5.2	欧盟与美国在外部环境方面的差异	(157)
5.3	欧盟 18 国及美国当前有关内部控制与风险管理的规定	(158)
5.4	欧盟的风险管理与内部控制以及 FEE 的建议	(198)
6	加拿大的内部控制	(224)
6.1	CoCo 的“控制”	(224)
6.2	Dey 报告与 JCCG 报告	(226)
6.3	CoCo “控制”的组成要素与结构	(227)
6.4	根据 CoCo 框架对内部控制进行的评价	(230)
7	信息技术环境下的内部控制	(234)
7.1	COBIT 报告	(235)
7.2	SAC 和 eSAC 报告	(236)
7.3	注册会计师行业对信息技术影响内部控制的考虑	(237)
7.4	企业信息系统内部控制的结构	(239)
8	巴塞尔银监会的内部控制系统框架	(244)

8.1	内部控制系统的目标	(244)
8.2	内部控制系统的框架	(245)
8.3	内部控制系统的评价	(248)
9	中国的内部控制建设：分析与借鉴	(249)
9.1	内部控制的发展趋势	(249)
9.2	内部控制的需求差异	(257)
9.3	内部控制的目标	(262)
9.4	内部控制的范围与边界	(267)
9.5	内部控制的结构	(291)
9.6	中国内部控制的现状与发展思路	(301)
	参考文献	(322)

1 美国的内部控制

在美国内部控制的发展中，审计行业和审计人员起到了非常大的推动作用，不但首先提出了这个术语，而且根据审计环境的变化和审计技术发展的需要，致力于内部控制体系的完善和发展，形成了审计技术导向的内部控制。之所以称之为审计技术导向的内部控制，是因为审计行业和审计人员对内部控制的研究是为了向注册会计师审计提供技术支持，他们所界定和测试的内部控制的范围、目标都是与实现审计目标直接相关的，这种目的和需求使得它和管理视角的内部控制产生了明显的区别^①。审计技术导向的内部控制以 AICPA 尤为典型。美国 COSO 制定的内部控制整合框架与风险管理整合框架都是在综合考虑美国注册会计师、管理者、监管者等各

^① 尽管这种区别存在一种趋同和整合的趋势，如 AICPA 也采用了 COSO 内部控制框架的观点，但是从理论上来说这种区别是难以根本消除的。

方要求的基础上提出的, 试图提供一个适用于各种主体^① (entity) 的“内部控制”平台和框架体系, 它代表着内部控制发展的整合导向。

1.1 AICPA 审计技术导向的内部控制

1.1.1 企业内部控制的起源——源发于企业管理的内部牵制

寻找内部控制的起源, 是因为当前国内外学者在内部控制理论很多方面存在分歧和不一致, 这使得我们不得不去寻找内部控制的最初形式和意图。

虽然, 内部控制的实践可以追溯到公元前 3000 多年前的美索不达米亚文化时期, 但是在古代, 社会生产力处于手工劳动阶段, 技术水平低, 交通、通讯不便, 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企业管理的发展, 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开始得到广泛的应用。

^① 根据 COSO 报告的解释, “主体 (entity) 是一个为了某个特定的目的而成立的任何规模的组织。例如, 一个主体可能是一家经营性的企业、非营利组织、政府团体或者学术性机构, 用作同义词的术语包括组织和企业。”因此, 在 COSO 报告中的企业 (enterprise) 指的应当是各种组织, 而不是我们一般意义上的“从事生产、运输、贸易等经济活动的部门”, 本部分的“企业”与 COSO 的一致, 依旧沿用了这个含义。

工业革命后, 机器劳动取代手工劳动使社会生产力取得了飞跃发展, 新的经济组织——工厂制度普遍建立, 组织规模扩大, 内部结构复杂。组织运作所要求的连续性、规范性、精确性使管理难度空前增大, 管理成本人为上升, 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。于是以小瓦特、欧文、亚当·斯密、巴贝奇等人为代表, 开始真正重视组织管理理论的研究, 从此生产计划、技术和劳动分工、设备的合理使用、劳资关系等成为管理者的研究专题, 管理思想从经验直觉进入了较系统的研究。但在此之后, 尽管工厂制度及其管理经验从英国推广到其他国家, 但由于缺乏持续的技术和组织创新动力, 因此管理理论没有很大的进展, 这种情况直到美国铁路企业出现后才开始改变。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。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, 尽管“内部控制在这期间已在管理实践中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在企业各项管理制度、惯例和实务中”^①, 管理者并没有从理论上进行总结, 也没有提出内部控制的概念。

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控制、相互稽核的。柯氏会计辞典认为内部牵制是“为提供有效的组织和经营, 并防止错误和其他非法业务发生而制定的业务流程, 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交叉检查或交叉控制”。内部牵制是以两个基本假设为前提条件的: 两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样错误的可能性很小; 两个或两个以上的人或部门有意识地串通舞弊的

^① 阎金铨, 陈关亭:《内部控制评价应用》, 中国人民大学出版社1998年版。

可能性大大低于单独一个人或部门舞弊的可能性。它要求在企业经营管理中凡涉及财产物资和货币资金的收付、结算及其登记工作,应当由两个或两个以上的员工来处理,以便彼此牵制,查错防弊。从内容上看,内部牵制主要包括四项职能^①:

(1) 实物牵制,例如把保险柜的钥匙交给两个以上的工作人员,不同时使用两把以上的钥匙,保险柜就打不开;

(2) 物理牵制,例如仓库的门不按正确程序操作就打不开,甚至会自动报警;

(3) 分权牵制,例如把每项业务都分别由不同的人或部门去处理,以预防错误和舞弊的发生;

(4) 簿记牵制,例如定期将明细账与总账进行核对。

在中国财政部 2001 年 6 月印发的《内部会计控制基本规范》中就规定了五种不相容职务:授权批准、业务经办、会计记录、财产保管、稽核,要求合理设计会计及相关工作岗位,明确职责权限,形成相互制衡机制。

可以说在审计介入内部控制理论的研究之前,作为现代内部控制雏形的内部牵制制度,主要目的就是查错防弊,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。在当时的环境下,“管理”和“控制”是两个基本等效的概念,在一定程度上来说,它们的涵义是一致的。可以说,内部控制的初衷并不是为审计服务,它完全是从管理的角度出发的,它应当是企业客观存在的东西。所以,审计视角的内部控制与管理视角的区别只可能是在范围上存在区别,而不可能在内容上出现本质的不同。

^① 刘明辉:《独立审计准则研究》,东北财经大学出版社 1997 年版。