

赵保卿 / 著

内部控制

设计与运行



经济科学出版社

内部控制设计与运行

赵保卿 著

经济科学出版社

责任编辑：莫霓舫

责任校对：张春艳

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

内部控制设计与运行

赵保卿 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](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

高等教育出版社印刷厂印装

880 × 1230 32 开 7.75 印张 180000 字

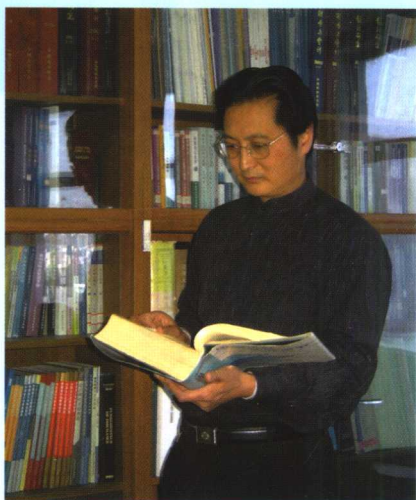
2005 年 5 月第一版 2005 年 5 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7 - 5058 - 4909 - 3/F · 4181 定价：16.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）



作者简介

赵保卿，现任北京工商大学会计学院副院长、教授、博士，兼任中国审计学会和北京审计学会理事、审计署高级审计师评审委员会专家委员，获北京市优秀青年骨干教师称号；先后毕业于北京商学院会计系、财政部财政科学研究所、中国人民大学商学院，分别获经济学学士、经济学硕士、管理学博士学位；主要从事审计学教学与科研工作，已出版独著3部、合著30多部，发表学术论文80多篇，主持省部级科研课题2项，多种作品获北京市、中国审计学会、中国内部审计协会、中国注册会计师协会与北京工商大学等方面奖励。

内 容 概 要

本书从委托受托经济责任关系及公司治理结构角度,分析了内部控制形成的客观基础;从控制论与行为科学角度,阐述了内部控制约束与激励的功能作用;从价值链管理理论角度,探索了内部控制与价值和价值管理的关系。这些构成内部控制设计与运行的理论基础。内部控制的实证调查过程与结果为其设计与运行提供了现实基础。控制主体、控制客体、控制目标与控制方式等构成内部控制设计的基本要素,企业主要经济业务活动控制构成内部控制设计的基本内容。内部控制运行机制是基于微观与宏观两个相互影响和制约方面的运行程序而构建的。

前 言

内部控制是古老而又年轻的研究课题。说其古老，因其几乎伴随私有财产的产生而产生；说其年轻，因为随着社会经济的逐步发展，内部控制不断被赋予新的内容与特征。理论与实务界对其基本内涵与整体框架做了较为系统的研究，但从理论角度讲，内部控制是基于什么原因产生与发展的，尤其是内部控制作为一个系统，其控制主体与客体及其层次结构如何，内部控制的基本目标是什么，应运用何种方式实现这种目标，如何构建内部控制的运行机制等，这些问题的研究远未取得实质性进展，致使在实践中没有发挥其应有的约束与激励的功能作用。

巴林银行作为一家具有数百年历史的英国著名银行，经过近 200 年的发展，积累了雄厚的财力，但 1995 年 2 月 26 日，尼克·利森参与日经指数期货交易，违章逃避内部控制，导致该行 4 亿英镑的巨额亏损，最终被迫宣布破产，引起世界金融界的极大震惊。

巴林银行的倒闭直接原因是尼克·利森越权进行日经指数期货合约交易导致失败，但根本原因是巴林银行内部控制存在严重缺陷。1995年7月18日，英国银行监督理事会经过五个月的调查得出结论：巴林银行问题的主要原因是“银行的管理失控及其他最基本的内部控制机制的失灵”。

当前在世界范围内，会计造假似有愈演愈烈之势。琼民源粉饰会计报表的严重作假行为，制造了一个“中国股市的大骗局”，给众多投资者带来重大损失；“渤海事件”、“东北药事件”、“红光事件”等又何尝不是造成了这样类似的恶劣后果？尤其是震惊整个社会的银广夏案件，使得虚假会计信息成为广为关注的热点问题。财政部从1999年起每年对全国不同行业会计信息质量情况进行抽查表明，会计信息失真大有逐渐加重之势，会计信息质量越来越令人担忧。在美国，几个大公司会计造假丑闻也接连曝光，从安然到世通，从施乐到默克，一波未平一波又起，给社会造成极大震动。

会计造假案件的产生固然缘于多种原因，但缺乏有效的内部控制恐是重要原因之一。近年来，越来越多的上市公司注意在其年报中披露有关内部控制信息，其内容包括某一环节或事项的内部控制制度建立情况、监事会对内部控制制度的评价结果、董事会关于内部控制制度的说明等，有的上市公司公布年报后专门发布了有关说明。

内部控制在监督上述舞弊问题中可发挥其重要作用，这是微观层面上的；从宏观层面上讲，内部控制是两权分离后基于所有者对经管者、经管者上层对下层监督的需要而产生。在现代企业制度下，内部控制作为所有者对经管者、经管者上层对下层进行监督以实现企业价值最大化目标而建立的一系列规则、政策和组织实施程序，属于公司法人治理结构的重要组成部分。在计划经济体制下，经营管理人员缺乏自主权，会计人

员因其国家工作人员身份决定了内部控制目的在于保证会计信息的真实性和国有资产的安全性。在公司法人治理结构下,公司作为独立核算、自负盈亏、自我完善、自我发展的经济组织,内部控制的目的拓展至保证公司政策的贯彻和公司经营管理目标的实现上。公司经营管理的形式与内容包括很多,但归根到底是通过价值链管理的形式实现价值最大化。内部控制在公司制度安排中担任内部管理约束与激励的角色,成为公司价值链管理中不可缺少的重要组成部分。

研究内部控制应从公司法人治理结构的构成角度与价值链管理角度进行,分析其控制目标与控制方式等,而不应局限于公司日常管理角度。内部控制是我国当前深化现代企业制度改革、推进现代产权制度的重要保证,是完善公司法人治理结构的重要措施。我们应突破现有内部控制研究的局限,科学设计内部控制系统,并构建其有效运行机制。

本书在提出问题后,首先回顾内部控制的形成过程,阐述内部控制的功能作用,探讨了内部控制产生与发展的历史动因。只有明确内部控制是基于怎样的历史原因与内在需要产生与发展的,才能找出内部控制设计和运行的理论依据。内部控制的控制主体与客体、控制目标、控制方式等内容的设计与运行机制的构建,正是从内部控制产生与发展的历史动因这一逻辑起点展开的,并由此形成逻辑主线,这一主线就是由符合委托受托经济责任关系的特定控制主体运用合理有效的控制方式实现控制目标,围绕这一主线构成了内部控制系统设计与有效运行的整体结构。无论是切入点,还是其逻辑主线以及立体结构,都将控制目标作为核心内容来论述。内部控制目标的根本内核是实现企业价值最大化,其主要是所有者财产价值最大化。所有者财产价值最大化是整体概念,它涉及所有者的多个性与经管者的多层性,存在所有者与经管者内部以及所有者与

经管者之间为共同实现企业价值最大化的链条关系。所以，本书在讨论控制目标及作为一种控制方式的目标控制等问题时运用了价值链管理理论。价值链管理理论既强调实现企业价值最大化的目标，也强调内部控制各环节或要素作为链条上的内容而相互影响和相互制约关系。

在上述研究思路下，本书确定以规范研究为主、实证调查研究为辅的研究方法。对于内部控制设计的理论依据进行了规范性研究；对我国内部控制的制度建设、要素构成、目标与功能定位、控制效果、信息披露等内容进行了实证调查与分析，并在此基础上专门分析了内部控制设计与运行的必要性与重要性。在研究内部控制的控制主体与客体、控制目标、控制方式等内容的具体设计，以及内部控制运行机制的构建时运用了相应的实证调查结果与结论。另外，还运用了比较法，在讨论公司法人治理中的约束与激励功能，以及内部控制信息披露等问题时，介绍了国外情况和信息，进行了有关问题的比较分析，为内部控制设计与运行提供了可借鉴的经验教训。

本书的完成，得到我的导师阎达五教授和耿建新教授的诸多点拨与指导，在此，深表敬意！由于作者水平有限，书中难免存在不足乃至错误，恳请各位读者多提宝贵意见。

赵保卿

2005年2月

目 录

第一章 导论 / 1

- 一、内部控制的形成 / 1
- 二、内部控制的内涵 / 5
- 三、内部控制的功能 / 7
- 四、内部控制的设计与运行 / 18

第二章 内部控制设计与运行的理论依据 / 19

- 一、委托受托经济责任构成内部控制产生的基本动因 / 19
- 二、公司法人治理结构需要内部控制的约束与激励功能 / 22
- 三、内部控制体现价值链管理理论的基本内涵 / 35

第三章 内部控制设计与运行的现实基础 / 44

- 一、内部控制建设的现实分析 / 47
- 二、内部控制效果的现实分析 / 59
- 三、基本结论 / 64

第四章 内部控制要素的设计 / 66

- 一、内部控制设计的指导原则 / 66
- 二、控制主体与控制客体的设计 / 68
- 三、控制目标的设计 / 78
- 四、控制方式的设计 / 85

第五章 企业主要经济业务内部控制设计 / 129

- 一、货币资金收支存业务内部控制 / 129
- 二、筹资业务控制 / 136
- 三、投资控制 / 144
- 四、采购业务控制 / 154
- 五、生产业务控制 / 160
- 六、销售业务控制 / 165
- 七、工程项目控制 / 169
- 八、担保控制 / 173

第六章 内部控制的运行 / 175

- 一、内部控制的运行程序 / 175
- 二、内部控制的验证 / 177
- 三、内部控制信息披露 / 184
- 四、内部控制的功能提升 / 200

第七章 基本结论 / 211

附录 内部控制设计与运行的调查问卷 / 215

参考文献 / 232

第一章

导 论

一、内部控制的形成

内部控制 (Internal Control) 是由内部牵制发展而来的。早在公元前 3600 年的美索不达米亚文化时期,就出现了内部牵制实践活动。在当时极为简单的财物管理中,经手钱财的人用各种标志记录财物的生产与使用情况,并对其进行核对,以防止财物的丢失和私自挪用。^①在法老统治的古埃及,已具内部牵制的雏形:银子和谷物等物品接收数量的记录、实物观察与入库数量的记录、接收数量与入库数量的核对,分由三人完成。仓库的收发存记录由仓库管理员的上司定期检查,以确保其正确无误、账实相符。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,内部牵制措施得到丰富。罗

^① 汤云为:“论社会主义企业的内部会计控制”,载于《审计研究资料》1983 年第 5 期。

马帝国和平时期，宫廷库房规定，对每笔经济业务，需由两名记账人员同时在各自经管的账簿上进行记录，并定期进行对比考稽。我国西周时代（公元前1100年~前770年），内部牵制思想体系初步形成。《周礼》有“听出入以要会”之记载。周王朝统治者为防止掌管与使用财赋的官吏弄虚作假或贪污舞弊，制定了一系列分工制约和交互考核措施，以达“一豪财赋之出入，数人耳目之通焉”之目的。史学家M·查特菲尔德教授曾对此给予高度评价：“在内务管理、财政预算以及审计程序方面，古代世界几乎没有别的国家可以与中国周代相伦比。”内部牵制走向成熟的标志是15世纪意大利出现借贷记账法。当时，对管理钱账物的不同岗位进行职务分离，并依其所存在的勾稽关系进行相互核对。15世纪后，绝大多数经济发展较快的资本主义国家的特定实体都依照内部牵制思想建立了内部管理制度。

综合而言，内部牵制以不相容职务相分离、不同账目相核对为基本方法，对经济活动中的钱账物进行控制，构成了内部控制的雏形，其根本思想至今仍体现于内部控制内涵中。

19世纪中叶后，英美等国家产业革命逐步推进，促进了社会化大生产的发展，加剧了企业间竞争，与手工作业相适应并局限于会计事项的内部牵制已不能满足日益复杂的工业化生产的需要，于是，人们开始探索更为有效的内部管理措施。美国工程师泰罗（Taylor）于1911年提出了科学管理基本原则，这一原则反映了内部牵制的内涵需要进一步丰富和发展的内在要求，这种要求就是内部牵制需要更为系统和有效，应形成完整的制度体系。

内部控制作为一种制度概念最早出现在有关审计文献中。1929年美国会计师协会和联邦储备委员会（FRB）修订发布

了《会计报表的验证》，1936年又在其基础上修订发布了《注册会计师对会计报表的审查》，其中首次使用了“内部控制”这一专门术语。该公告将内部控制定义为“为了保护公司现金和其他资产的安全、检查账簿记录准确性而在公司内部采用的各种手段和方法”。美国注册会计师协会的审计程序委员会于1949年发表了题为《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重要性》的专项报告，将内部控制定义为：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。

20世纪50年代后，全球经济竞争的进一步加剧，促使内部控制扩大到企业内部各个领域，其内容也愈加丰富。1953年审计程序委员会颁布的《审计程序说明第19号》中规定：“广义地说，内部控制按其特点可以划分为会计控制和管理控制。”在以后的有关说明中，该委员会又对会计控制和管理控制的内涵进行了多次修改和补充，形成了基本定义，即会计控制由组织计划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，管理控制包括、但不限于组织计划以及与管理部門授权办理经济业务决策有关的程序和记录。这种把内部控制分为会计控制和管理控制的做法是为了按照公认审计标准规范内部控制检查和评价的范围。审计程序委员会在《审计程序说明第33号》中规定：注册会计师如果认为某些会计控制和管理控制对财务资料的可靠性产生重要影响，可以对其进行检查和评价。这使习惯于详细审查经济业务的审计人员意识到以测试和评价内部控制为审计工作的切入点，可以在提高审计效率的基础上保证审计工作质量，于是，审计从账项基础审计模式逐步过渡到了制度基础审计模式。可见，内部控制以一种系

统或制度的概念真正形成于审计业。

上述情况说明,随着社会经济与审计的发展,内部控制由内部牵制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一种制度。

20 世纪 70 年代以后,内部控制理论又有了新发展。人们对内部控制研究重心逐步从一般含义转向具体内容,其标志是美国注册会计师协会于 1988 年 5 月发布了《审计准则公告第 55 号》(SAS55)。公告中以“内部控制结构”概念取代了“内部控制制度”概念,并将控制环境、会计系统和控制程序界定为内部控制结构的构成要素。

1992 年 9 月,美国注册会计师协会(AICPA)与美国会计学会(AAA)、财务执行官协会(MAA)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——整体框架》,并于 1994 年对其进行了增补。该研究报告标志着内部控制进入了一个新的发展阶段,堪称内部控制发展史上的一个里程碑。COSO 研究报告指出:“内部控制是由企业董事会、经理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。”同时提出内部控制整体框架包含控制环境(Control Environment)、风险评估(Risk Appraisal)、控制活动(Control Activity)、信息与沟通(Information and Communication)、监督(Monitoring)五个相互联系的要素。在五要素中,控制环境是其他要素赖以存在的基础;风险评估是管理目标出现偏差时得以纠正的保证,是内部控制的依据,由于企业所处环境的千变

万化和激烈的市场竞争,企业为了生存和发展,必须建立判别和处理与环境变化相适应的风险评估机制,以识别风险并及时加以处理;控制活动是针对影响企业目标实现的各种风险而采取的行动,是内部控制的手段和措施;信息与沟通是促动控制活动运转的条件和力量;监督是内部控制有效运行的保证。五要素相互联系,密切配合,共同构成完整的框架。内部控制整体框架理论在内部控制实践中具有重要的指导意义,它有助于企业全方位构建内部控制系统。

我国会计与审计等理论界自20世纪80年代初即始对内部控制进行系统研究,在内部控制内容、方式等方面取得一定成果,为有关部门制定内部控制规范奠定了重要基础。中国注册会计师协会1996年制定了《独立审计具体准则第9号——内部控制与审计风险》。后来,中国人民银行发布了《商业银行内部控制指引》、中国证监会发布了《证券公司内部控制指引》等,这些既运用并体现了会计与审计等理论界对内部控制研究的成果,也促进了理论界对内部控制的进一步研究。

内部控制在漫长的历史发展中得到了不断丰富,经历了由简单到复杂的过程。随着社会经济的不断发展,内部控制会进一步丰富其内涵。但就目前来看,内部控制整体框架是现代企业内部控制的重要标志,“五要素”仍为内部控制的基本内容。

二、内部控制的内涵

分析了内部控制形成过程后,我们需要进一步研究内部控制本身的含义。首先必须明确什么是控制。控制是一个应用极为广泛的概念,涉及到生物控制、工程控制、经济控制等,不

同学科，控制会有不同内涵。德国学者汉斯－维纳尔·施塔尔认为：控制可以作为职能，也可作为机构。作为职能的控制是指在企业通过专门的信息搜集和处理，以支持领导层达到目标的方法；作为机构的控制强调控制职能必须通过一个或几个部门或组织才能实施。^①

作者认为，控制作为职能和作为机构是不可分离的，定义控制可以同时考虑这两个方面。由此得出，控制是特定主体为实现其既定目标，以信息沟通为基础，采取一定方式方法，对影响其目标实现的可控因素所实施的程序与方法等。这一概念包含了控制的五个要素：控制主体，即为实现其既定目标的施控者；控制客体，即影响控制主体目标实现的可控因素，亦即控制主体控制活动的承担者；控制目标，即控制主体的既定目标；控制方式，即控制主体所采取的作用于控制客体的方法；信息沟通，即控制主体与控制客体之间的交流渠道。控制包含内部控制和外部控制两个方面。

什么是内部控制呢？内部控制强调控制主体隶属单位或部门内部，强调实施的控制限于特定范围之内。内部控制的控制措施和信息沟通以及所要实现的目标尽管有时也适用于外部，但在具体操作和内涵界定上不尽相同。从主要意义上讲，区分内部控制与外部控制的主要标准是控制主体，只有控制主体隶属某个组织或单位内部，这种控制才是内部控制。

综上所述，内部控制是组织或单位内部特定主体为了实现其既定目标，以信息沟通为基础，采取一定方式对影响其目标完成的可控因素所实施的程序和方法等。

① [德] 汉斯－维纳尔·施塔尔著，朱乃新译：《企业控制学——控制体系的理论与实践》，江苏人民出版社1995年版，第15～16页。