



新世纪应用型高等教育会计类课程规划教材

内部控制 实务与案例

Neibu Kongzhi Shiwu Yu Anli

新世纪应用型高等教育教材编审委员会 组编

主 编 景刚 耿慧敏
主 审 谢达理



大连理工大学出版社

7272
403

内部控制 实务与案例

Neibu Kongzhi Shiwu Yu Anli

新世纪应用型高等教育教材编审委员会 组编

主 编 景刚 耿慧敏
副主编 牡丹 张丽 伊闽南 高仁华
主 审 谢达理

图书在版编目(CIP)数据

内部控制实务与案例 / 景刚, 耿慧敏主编. — 大连:
大连理工大学出版社, 2014. 7
新世纪应用型高等教育会计类课程规划教材
ISBN 978-7-5611-7647-4

I. ①内… II. ①景… ②耿… III. ①企业内部管理
— 高等学校 — 教材 IV. ①F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 139775 号

大连理工大学出版社出版

地址: 大连市软件园路 80 号 邮政编码: 116023

发行: 0411-84708842 邮购: 0411-84703636 传真: 0411-84701466

E-mail: dutp@dutp.cn URL: <http://www.dutp.cn>

大连力佳印务有限公司印刷

大连理工大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm
2014 年 7 月第 1 版

印张: 20.5 字数: 474 千字
2014 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑: 王晓历

责任校对: 孙 静

封面设计: 波 朗

ISBN 978-7-5611-7647-4

定 价: 42.80 元

前 言

内部控制制度是现代企业管理的重要组成部分,应管理生产和经营的需要而产生,其目的在于帮助企业的经营活动更加合理化,具有经济性、效率性以及效果性;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。自美国颁布《萨班斯—奥克斯利法案》,要求企业的管理层发布内部控制评价报告,并由注册会计师进行鉴证,出具内部控制鉴证意见以来,内部控制已经成为公司外部治理内化的重要措施。

近年来,强化内部控制、重视风险管理已经成为我国企业治理中的共识。2008年6月28日,财政部、证监会等五部委联合下发了《企业内部控制基本规范》,随后,财政部又下发了《企业内部控制应用指引》、《企业内部控制评价指引》、《企业内部控制鉴证指引》的征求意见稿。《企业内部控制基本规范》于2010年1月1日起首先在上市公司范围内施行,并鼓励非上市的其他大中型企业执行。企业要想获得更好的发展,需要建立起完善的现代企业管理制度,建立完善的内部控制制度,完善内部控制体系是当前企业完善现代管理制度必不可少的一环。

在本教材编写过程中,编者参考了近年来最新的文献资料。本教材的案例从国内公开新闻媒体上的百余篇相关报道中选取,结合行业特点和当前流行的诈骗、舞弊手法深入浅出地分析了内部控制制度和运作中存在的缺陷和疏漏、内部控制制度缺失给企业造成的损失,以生动的事实和深刻的教训说明了内部控制在企业应对各类风险过程中的重要性,并用内部控制的一些相关规范和知识来分析内部控制失效的原因,直观地给读者警醒和经验。编者力求做到层次清楚,语言简洁流畅,案例内容丰富,便于读者系统学习和理解内部控制理论。



本教材共八章,由佳木斯大学景刚、大连财经学院耿慧敏任主编,负责拟定教材的编写大纲、设计框架以及统稿、定稿工作,由大连财经学院牡丹、张丽、伊闽南、高仁华任副主编。景刚编写教材的第一、第二章;耿慧敏编写教材的第三、四章,牡丹编写教材的第五章,伊闽南编写教材的第六章,张丽编写教材的第七章,高仁华编写教材的第八章。东北财经大学硕士研究生李曼曼、武杏杏、刘婧博、丁秀、阮梦婕、郭莎莎、王瑞楠、刘静芳承担了查找资料、整理数据及编排的工作。海口经济学院谢达理审阅了教材,并提出了修改意见,在此谨表衷心的感谢。

本教材可作为会计、审计、工商管理等经济管理类专业本科教学用书和企业管理、MBA 等管理类专业研究生教学用书,也可作为企事业单位高级管理人员培训的教材用书。

另外,本教材在编写过程中,编者参阅采撷了国内外的一些文献和资料,向这些文献的作者表示诚挚的谢意。限于编者能力与水平,也许仍有错误与不妥之处,敬请读者批评指正。

编 者

2014 年 7 月

所有意见和建议请发往:dutpbk@163.com

欢迎访问教材服务网站:<http://www.dutpbook.com>

联系电话:0411-84708462 84708445



第一章 内部控制总论	1
第一节 内部控制的内涵.....	2
第二节 内部控制的起源与发展.....	5
第三节 我国内部控制发展动态	12
第二章 内部控制的基本理论	19
第一节 中国企业内部控制规范体系的框架结构	20
第二节 内部控制的目标与原则	23
第三节 内部控制的要素	28
第四节 内部控制的局限性	48
第三章 内部环境的控制实务	51
第一节 发展战略	54
第二节 组织架构	65
第三节 人力资源	70
第四节 社会责任	83
第五节 企业文化	91
第四章 风险评估	98
第一节 目标设定	99
第二节 风险识别.....	107
第三节 风险分析.....	115
第四节 风险应对.....	121
第五章 控制活动实务	128
第一节 不相容职务分离控制.....	129
第二节 授权审批控制.....	131
第三节 会计系统控制.....	134
第四节 全面预算控制.....	138
第五节 运营分析控制.....	144
第六节 绩效考评控制.....	146
第七节 合同管理控制.....	150
第八节 内部信息传递.....	158
第九节 信息系统.....	165

第六章 具体业务活动控制实务	176
第一节 资金活动.....	178
第二节 采购业务.....	194
第三节 资产管理.....	201
第四节 销售业务.....	215
第五节 研究与开发.....	223
第六节 工程项目.....	231
第七节 担保业务.....	245
第八节 业务外包.....	253
第九节 财务报告.....	262
第七章 内部控制评价实务	275
第一节 内部控制评价概述.....	275
第二节 内部控制评价的程序.....	283
第三节 内部控制缺陷的认定.....	288
第四节 内部控制评价报告.....	295
第八章 内部控制审计实务	307
第一节 内部控制审计概述.....	308
第二节 内部控制审计程序.....	310
第三节 内部控制审计报告.....	315
参考文献	321

第一章

内部控制总论

案例导引

法国兴业银行巨额损失案例

2008年1月24日,法国第二大银行——兴业银行(Societe Generale)宣布,该银行一名驻巴黎的交易员——Jerome Kerviel 超出自己的权限进行投资,在股指期货市场中违规操作,导致法国兴业银行损失49亿欧元(约合71.4亿美元)。

据法国兴业银行披露,Jerome Kerviel 于2000年进入该银行,在监管交易部门工作5年后转入交易部门,从事套汇交易。2005年6月,Jerome Kerviel 利用自己高超的电脑技术,绕过兴业银行的五道安全防线,在上级不知情的情况下,开始了违规的欧洲股指期货交易,“我在安联保险上建仓,赌股市会下跌。不久伦敦地铁发生爆炸,股市真的大跌。我就像中了头彩……营利50万欧元。”Kerviel 既自豪又震惊,从此一发不可收拾。虚拟交易变得越来越频繁,规模越来越大。Jerome Kerviel 预期市场会下跌,因此一直大手笔做空市场,而且市场颓势与预期一致,截至2007年年底,他管理的账户还拥有“相当多的营利”(账面盈余达到14亿欧元,而当年兴业银行的总营利不过55亿欧元)。但是,从2008年开始,Kerviel 突然反手做多,豪赌市场会出现上涨。然而,2008年初欧洲乃至全球股市都在暴跌,Kerviel 的巨额营利转眼间变成了巨大亏损。

法国兴业银行巨额损失案震惊了全世界。法国兴业银行成立于1864年,是世界上最大的银行集团之一,截至2006年12月底,该行总资产高达1.26万亿美元,营业额845亿美元,净利64.5亿美元。以丑闻披露前2008年1月23日的股价计算,法国兴业银行市值为369亿欧元,在欧洲居第13位。法国兴业银行此前扮演的是世界上最大衍生交易市场领导者的角色,一直被认为是世界上风险控制最出色的银行之一,长期以来法国兴业银行的金融投资业务备受业界推崇,尤其在风险较高的金融衍生品市场中,法国兴业银行凭借严格的风险控制管理能力长期占据业界头把交椅的位置。然而,一个小小的交易员却让以风险控制管理扬名的“行业领袖”刷新了一项世界纪录:世界银行业因员工违规操作单笔损失金额最大。华尔街日报这样评论:法国兴业银行此次诈骗案的规模远远超过了历史上臭名昭著的巴林银行倒闭案。

法国兴业银行巨额损失案在引起全世界震惊的同时,也引发了人们更多的思考,从表面上看,交易员个人的违规操作造成了法国兴业银行的悲剧,实际上内部控制失效才是真正的“幕后黑手”。2008年7月,法国银行监管机构对法国兴业银行开出了一笔400万欧元的罚单(注:法国银行业监察委员会对大型银行机构的最高处罚金额为500万欧元),原因是法国兴业银行内部监控机制的“严重缺失”导致了巨额欺诈案的发生。监管机构在公告中指出,法国兴业银行内部监控机制严重缺失,使得金融交易在各个级别缺乏监控的情况下,在较长时期内难以被察觉并得到纠正,因而存在较大发生欺诈案的可能并带来严重后果。法国兴业银行原总裁 Daniel Bouton 也承认该行内部缺少横向风险监控机制,虽然风险监控按规定已在各个部门实行,但是银行缺少对舞弊风险的横向监控机制,Kerviel 就是利用这一点使该行蒙受了巨大损失。

堡垒的倒塌往往来自内部。健全而有效的内部控制被视为一种解决公司许多潜在问题的有效方法,加强和改善公司内部控制,已经成为当今世界资本市场发展的基础性工作之一。那么,什么是内部控制?它对于企业的生存和发展具有什么作用?我们首先对此进行简要介绍。

第一节 内部控制的内涵

国内外一系列丑闻和风波的发生,都从不同程度上说明了公司想要获得持续稳定的发展,内部控制是关键,一个完善有效的内部控制能够更有效地保证公司具备良好的经营业绩和发展前景。21世纪初,安然、世通、巴林等重大的财务舞弊事件引发了人们对内部控制的真正思考。我国资本市场近年来亦频频出现内部控制失效和财务舞弊事件,科龙、绿大地、紫鑫药业等上市公司财务造假事件,已经暴露出我国公司内部控制环境相当薄弱。加强企业管理、完善市场秩序都需要控制,控制乃驾驭、支配之意,当这种控制在组织系统内部实施时,通常称之为内部控制。

一、国外内部控制概念的演变

对于内部控制的关注与研究经历了一系列的过程,内部控制概念的形成也是一个不断完善和拓展的过程。

关于内部控制的含义,国内外有多种表述。对于内部控制的研究以美国最为典型。内部控制的最初形式是内部牵制,在美国著名审计学家蒙哥马利 1912 年所著的《审计——理论与实践》一书中已明确地表述,内部牵制以账目间的互相核对为主要内容,并实施岗位分离的规制。

1917 年 AICPA(美国注册会计师协会)下属的审计程序委员会在发布的《审计准则暂行公告》“现场工作准则”的第二条中指出:“要适当研究和评价现行的内部控制,以决定其可依赖性和是否可作为制定审计测试程序的依据。”这是第一次以审计准则的形式确定以内部控制为基础的审计程序。

内部控制的第一个正式概念是1949年由美国会计师协会(现在的美国注册会计师协会,AICPA)在《内部控制:一种协调制度要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》的报告中提出的。该报告给予了内部控制明确的定义,即“内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有相关的方法和措施。目的在于保护企业的财产,检查会计数据的准确性,提高经营效率,促进企业执行既定的管理政策。”但这里所称的内部控制并不直接以会计与财务部门有关的功能为限。在以后的多年间,AICPA不断对这一定义进行修订。1973年进一步界定了会计控制和管理控制的含义。1988年第55号《审计准则公告》(SAS No. 55)改变了用内部控制的目标来定义内部控制的方法,采取了按内部控制组成部分的方法定义。在该公告中将内部控制定义为“为了对实现特定公司目标提供合理保证而建立的一系列政策和程序”。站在审计人员对财务报表审计的立场上定义内部控制,提出了内部控制结构的概念。

20世纪90年代,美国提出了内部控制整合框架的思想,并逐步将各界对内部控制的认识统一起来。1922年,COSO在其研究报告《内部控制——整合框架》中对内部控制进行了重新的定义,即“内部控制是由企业董事会、经理层和其他员工实施的,为营运的效率效果、财务报告的可靠性、相关法令的可遵循性等目标的达成而提供合理保证的过程。”

二、我国内部控制概念的演变

我国对于内部控制的定义也经历了由无到有、范围逐步扩大、科学严谨性逐步提升的发展过程。最早的内部控制定义仅仅局限于会计控制,而现在的内部控制定义则是完整的内部控制。

我国对于内部控制的规定始于1985年1月颁布的《中华人民共和国会计法》。该法规定:“会计机构内部应当建立稽核制度。出纳人员不得监管稽核、会计档案保管和收入、费用、债权债务账目的登记工作。”1996年12月,中国注册会计师协会发布的《中国注册会计师独立审计准则》中对内部控制的定义和内容都作了具体规定:内部控制是指被审计单位为了保证业务活动的有效进行,保护资产的安全和完整,发现、纠正错误与舞弊,保证会计资料的真实、合法、完整而制定和实施的政策与程序。

2008年6月,我国财政部、证监会、审计署、银监会和保监会等五部委联合发布的《企业内部控制基本规范》中,把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。其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。

无论对内部控制怎样定义,就内部控制的内涵来说,其控制的范围在不断扩大,其控制的方式在不断完善。对于内部控制含义的理解可以基于以下几个方面:

第一,明确内部控制的“责任”。内部控制的制定和实施不仅仅是管理人员、内部审计活动参与者的责任,组织中的每一个人都对内部控制负有责任。

第二,内部控制是一个不断实施和完善的动态过程。首先,内部控制是对控制目标的实现提供合理保证的过程,它不仅仅是制定控制标准,更重要的是贯彻实施。其次,企业

的内部控制不是一项制度或一个机械的规定,企业经营管理环境的变化要求企业内部控制逐渐趋于完善。

第三,强调内部控制的分类和目标。目标的设定是管理过程的一个重要组成部分。虽然它不是内部控制的组成要素,却是内部控制的先决条件,也是促成内部控制的要件,直接影响到内部控制是否有存在的必要。

第四,内部控制是一种全面和全程的控制。内部控制是一种全面控制,是指内部控制的覆盖范围要足够广泛,涵盖企业所有的业务和事项,包含每个层级和环节,而且还要体现多重控制目标的要求。内部控制是一种全程控制,是指内部控制是一个完整的内部控制体系。

从内部控制的时间来看,内部控制可分为事前控制、事中控制、事后控制;从内部控制的内容来看,内部控制可分为制度设计、制度执行、监督评价。

案例 1-1

中石化比较完整的“家规家法”

美国《财富》杂志日前公布 2010 年度世界五百强公司排名,中石化名列第七位。世界第七的排名,彰显着中石化作为一家大型跨国石油企业综合实力的持续性上升,更凝聚着七年来中石化内部控制制度建设背后的无数艰辛。如果没有“SOX 法案”,中石化的内部控制建设或许不会如此紧迫。

2002 年 7 月,美国出台“SOX 法案”,所有想在美国资本市场淘金的上市公司都必须建立内部控制制度并保证其有效运行,且须在发布的年度报告中对内部控制制度的设计有效性和运行有效性进行评估。

中石化别无选择,公司管理层决定以此为契机,全面推行内部控制制度建设。

中石化内部控制处处长方春生介绍,中石化遵循相关法律法规和公司经营管理的实际情况,主要借鉴了美国 COSO 内部控制框架,围绕公司发展战略和发展目标、资产安全目标、财务报告目标、经营效率效果目标,从内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督等方面着手,全面梳理公司各项业务和重大事项,编制《内部控制手册》;同时要求所属分(子)公司根据总部编制的内部控制手册,结合实际制定本单位的实施细则,形成具有中石化特色的两级内部控制制度体系。

“尽管中石化内部控制工作起源于‘SOX 法案’,但公司管理层自始至终都强调,公司推行内部控制制度不仅是为了满足外部法律监管要求,更重要的目的是通过建立完善的内部控制体系加快完善公司治理结构、转换经营机制、规范管理行为、防范风险,保证公司资产完整和公司战略目标的实现。”

第五,内部控制提供的是“合理”保证。无论内部控制的设计和执行如何完善,内部控制只能提供达到企业目标的合理保证。目标最终是否能够达成受到内部控制以外的以及内部控制先天条件的制约。

第二节 内部控制的起源与发展

一、内部控制的起源

内部控制(Internal Control)的思想无时无刻不体现在我们日常生活中,更不用说在企业中的管理应用了。内部控制的观念最早可以追溯到苏美尔文化时期(大约为公元前3600年至公元前3200年),那时就出现了内部牵制实践活动,内部控制是在内部牵制的基础上发展而来的。当时的审核人员在会计账簿数字旁边标上微小标记,表明检查账目的工作已经完成。在当时极为简单的财务管理中,经手钱财的人用各种标记记录财务的生产与使用情况,并对其进行核对,以防止财务的丢失和私自挪用。

内部牵制的雏形出现于法老统治的古埃及时期,那时内部牵制的程序就是对一些银子和谷物等物品接收数量的记录、实地观察与入库数量的记录、接收数量与入库数量的核对,分别由三人完成。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,内部牵制措施更加丰富化了。

罗马帝国时期的宫廷库房比较有条理,库房对每一笔经济业务,都规定要由两名记账人员同时在各自账簿上进行记录,并且还要定期进行对比。只有出具书面证明才能从国库提取货币,掌握现金的财务官没有擅自批准支出的权限。财政记录官会负责记录所有的经济业务,财务官负责对全部的政府财务事项进行监督和审查。这样一来,互相牵制制度就在古罗马官厅里产生了。

到了中世纪的查理时代,查理大帝要求审计人员对财政事项进行控制,这也是前人已使用过的控制制度。查理大帝要求两位记录官必须对同一笔经济业务独立地进行记录,以防止舞弊行为,同时还需要对报告的准确性予以确认。在这个时期,盘存工作也已经开始运行了,以便保证会计记录的正确性,也分清了有关官员的经济责任。

中国古代有过灿烂的内部控制文明,早在西周年代就产生了内部牵制的思想。周王朝为了加强财政收支的核算与控制,实施了分权控制的方法、九府出纳制度和交叉考核制度,这三项制度形成了原始的内部牵制制度。著名会计史学家迈克尔·查特菲尔德对这一制度给予了高度评价,赞誉:“在内部控制、预算和审计程序方面,周代(在古代)是无与伦比的。”

二、内部控制的发展

内部控制理论的发展大致经历了“内部牵制”、“内部控制制度”、“内部控制结构”、“内部控制整合框架”和“风险管理整合框架”五个阶段:

(一)20世纪40年代之前——“内部牵制”阶段

内部控制研究学者一般认为,20世纪40年代以前是内部牵制阶段。15世纪末,资本主义经济初步发展起来,复式记账法开始出现,内部牵制制度逐渐成熟起来。内部牵制到底是指什么?学术界一致认为,内部牵制是指提供有效的组织和经营,并防止错误和其他

非法业务发生的业务流程设计。内部牵制要求必须对账目进行核对,并对其实施一定程度的岗位分离制度。这在当时被看成是保证账目正确无误的一种理想的控制方法。

内部牵制制度的出现有一定的科学性和合理性,主要基于以下两个假设:两个或两个以上的人或部门,无意识犯同样错误的可能性很小;两个或两个以上的人或部门,有意识地合伙舞弊的可能性大大低于一个人或部门舞弊的可能性。此时,内部牵制制度有其自身的一些特点,任何个人或部门不能通过单独控制任何一项或一部分业务来影响组织的责任分工。每项业务必须通过发挥个人或部门的功能进行交叉检查控制。这种内部牵制制度对现今的内部控制理论仍具有影响力,内部牵制在现代内部控制理论中仍占有相当重要的地位,是现代企业有关组织规划、职务分离控制的基础。

(二)20 世纪 40 年代末至 70 年代——“内部控制制度”阶段

20 世纪 40 年代末至 70 年代,在内部牵制制度的基础上,逐渐产生了内部控制制度的概念。一方面,企业需要在管理上采用更为完善、更为有效的控制方法,以改变传统的依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的发展、保护投资者和债权人的经济利益,西方各国纷纷以法律形式要求通过内部控制强化对企业财务会计资料以及各种经济活动进行内部管理。所以,内部控制将传统的内部牵制思想与古典管理理论相结合,在社会化大生产、公司股份制形成等因素的推动下逐渐产生和发展。

1949 年,美国注册会计师协会将内部控制定义为:“内部控制是指企业为了保证财产的安全完整,检查会计资料的准确性和可靠性,提高企业的经营效率以及促进企业贯彻既定的经营方针所设计的总体规划及所采用的与总体规划相适应的一切方法和措施。”此概念一经提出,就被认为是突破了与财务会计部门直接有关的控制局限,使得内部控制扩大到企业内部其他各个领域中去。

1958 年,美国注册会计师协会下属的审计程序委员会又对内部控制的定义作了进一步的说明,并将内部控制划分为内部会计控制和内部管理控制。内部会计控制是指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,而内部管理控制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。这实质上是将内部控制一分为二,审计人员也可以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。

(三)20 世纪 80 年代至 90 年代——“内部控制结构”阶段

20 世纪 70 年代以后,内部控制的研究逐渐深化。西方学者在对内部会计控制和内部管理控制进行研究时认为,会计控制和管理控制是不同的两个方面,是存在差别的;但这也并不意味着所有的会计控制都不具备对财务报表可靠性的控制意义。这两者是不可分割的,是相互联系的。与此同时,有学者提出,控制环境应逐步被纳入内部控制范畴。美国注册会计师协会于 1988 年发布的《审计准则公告第 55 号》中明确提出了“内部控制结构”概念。该公告认为“企业的内部控制结构包括为保证企业特定目标的实现而建立的各种政策和程序”,并指出内部控制结构是由控制环境、会计制度和控制程序三方面构成的。

控制环境是指对建立、加强或削弱特定政策和程序效率产生影响的各种因素的集合体。例如,管理者的思想和经营作风、企业组织结构、董事会及其所属审计委员会等。会计制度对各项经济业务和事项的确认、计量以及报告有明确的规定,这样会明确各项资产和负债的经营责任。控制程序是指管理当局制定的各项政策和程序,可以明确人员职责分工、资产和记录的接触控制等,从而达到一定的控制目的。

(四)20 世纪 90 年代后至 21 世纪初——“内部控制整合框架”阶段

进入 20 世纪 90 年代以来,学术界对内部控制的研究又进入了一个新的发展阶段。1992 年,美国“反对虚假财务报告委员会”(即 Treadway 委员会)下属的由美国会计学会(AAA)、注册会计师协会(AICPA)、国际内部审计人员协会(IIA)、财务经理协会(FEI)和管理会计学会(IMA)等组成的 COSO 委员会(Committee of Sponsoring Organizations)提出《内部控制——整合框架》,并于 1994 年进行了修改,这就是著名的 COSO 报告。

COSO 报告中将内部控制定义为:由企业董事会、经理阶层和其他员工实施的,为运营的效率、财务报告的可靠性、相关法令的遵循等目标的达成提供合理保证的过程。具体内容包括控制环境、风险评估、控制活动、信息和沟通及监督等五个要素。COSO 报告是目前国内外最具权威的内部控制理论,其内涵和外延比以往任何一个内部控制概念都要深刻和广泛。COSO 报告在内部控制理论研究方面做出了巨大的贡献,成为当今世界关于内部控制的主流观点。在内部控制实务操作方面,也成为被广泛接受的标准和指南,具有普遍的应用价值。

(五)21 世纪初至今——“风险管理整合框架”阶段

COSO 报告发布以来,内部控制整合框架已经被世界上许多企业所采用,但是理论界和实务界也纷纷对该框架提出意见和建议。在 COSO 报告公布不久,美国审计总署(GAO)就曾对该报告的许多方面提出过批评,并指责这个框架有严重缺陷,其内部控制定义中缺乏保障资产的概念,还认为这一框架对内部控制重要性的强调不够,丧失了改善内部控制监督和评估的机会。此外,对 COSO 框架最具挑战性的来自其本身的概念基础以及其他非会计执业界制定的标准。COSO 框架声称,并不是所有的管理责任都是内部控制的组成部分,因而将战略规划、目标设定、保持核心竞争力和董事会责任等要素排除在外。而许多公司的经营失败恰恰都是因为经营战略的失败、公司不具有有效的治理结构,经营业绩明显低于业界平均水平所引起的。显然,COSO 框架对这些问题的关注不够,它将注意力集中在如何对外披露与财务报告有关的内部控制上。更为重要的是 COSO 框架对风险强调不够,使得内部控制无法与企业风险管理相结合。

2001 年底美国发生的安然事件等一系列财务丑闻,又一次让内部控制成为关注的焦点。针对上述公司失败事件,美国国会在 2002 年出台了《萨班斯——奥克斯利法案》,该法案强调了内部控制的重要性,从管理层、内部审计及外部审计等几个层面为公司内部控制作了具体的规定,并制定了相应的问责机制和惩罚措施。

2004 年 9 月,COSO 在借鉴以往有关内部控制研究报告的基础上,结合《萨班斯——奥克斯利法案》的具体要求,正式发布了《企业风险管理——整合框架》(Enterprise Risk

Management Integrated Framework, 简称 ERM 框架)。《企业风险管理——整合框架》拓展了内部控制, 更有力、更广泛地关注于企业风险管理这一更加宽泛的领域。并且, 它将内部控制框架纳入其中, 从而构建了一个更强有力的概念和管理工具。企业不仅可以借助这一企业风险管理框架来满足它们内部控制的需要, 还可以借此转向一个更加全面的风险管理过程。

案例 1-2

中国航油投机石油巨亏案

一、事件回放

2004 年 12 月 1 日, 中国航油(新加坡)股份有限公司(以下简称中国航油)发布消息: 公司因石油衍生产品交易, 亏损总计 5.54 亿美元。净资产不过 1.45 亿美元的中国航油(新加坡)因此严重资不抵债, 已向新加坡最高法院申请破产。

中国航油成立于 1993 年, 由中央直属大型国企中国航空油料控股公司控股, 总部和注册地均位于新加坡。公司成立之初经营十分困难, 一度濒临破产, 后在总裁陈久霖的带领下, 一举扭亏为盈, 从单一的进口航油采购业务逐步扩展到国际石油贸易业务, 并于 2001 年在新加坡交易所主板上市, 成为中国首家利用海外自有资产在国外上市的中资企业。经过一系列扩张运作后, 公司已成功从一个贸易型企业发展成工贸结合的实体企业, 实力大大增强。短短几年间, 其净资产增长了 700 多倍, 股价也是一路上扬, 市值增长了 4 倍, 一时成为资本市场的明星。

2003 年, 《求是》杂志曾发表调查报告, 盛赞中国航油是中国企业“走出去”战略棋盘上的过河尖兵, 报告称, 公司的成功并无特殊的背景和机遇, 完全是靠自己艰苦奋斗取得的。同时, 国资委也表示, 中国航油是国有企业走出国门、实施跨国经营的一个成功典范。

公司经营的成功为其赢得了诸多声誉, 新加坡国立大学将其作为 MBA 的教学案例, 2002 年公司被新交所评为“最具透明度的上市公司”, 并且是唯一入选的中资公司。公司总裁陈久霖被《世界经济论坛》评选为“亚洲经济新领袖”, 陈久霖还曾入选“北大杰出校友”名录。

公司从 2003 年开始做油品套期保值业务。在此期间, 新加坡公司总裁陈久霖擅自扩大业务范围, 从 2003 年开始从事石油衍生品期权交易业务, 同日本三井银行、法国兴业银行、英国巴克莱银行、新加坡发展银行和新加坡麦加利银行等在期货交易场外签订了合同。陈久霖买了“看跌”期权, 赌注每桶 38 美元, 没想到国际油价一路攀升——2004 年 10 月以后, 新加坡公司所持石油衍生品盘位已远远超过预期价格。根据合同, 中国航油需向交易对方(银行和金融机构)支付保证金, 每桶油价每上涨 1 美元, 中国航油新加坡公司要向这些银行支付 5 000 万美元的保证金, 其结果导致中国航油现金流枯竭, 实际损失和潜在损失总计约 5.54 亿美元。

事实上, 陈久霖这种石油期权投机交易, 在中国航油集团公司是明令禁止的。1998 年 8 月 1 日国务院发布的《国务院关于进一步整顿和规范期货市场的通知》、2001 年 10

月11日证监会发布的《国有企业境外期货套期保值业务管理制度指导意见》都明确规定了取得境外期货业务许可证的企业,在境外市场只能进行套期保值,不能进行投机业务。1999年6月2日国务院发布的《期货交易管理暂行条例》,也规定了国有企业的期货交易仅限于从事套期保值业务(且明令禁止场外交易),并要求期货交易总量应当与其同期现货交易总量相适应。

然而,中国航油从事以上交易时,一直未向中国航油集团公司报告,而且中国航油集团也没有发现。直到保证金支付问题难以解决、经营难以为继时,新加坡公司才向中国航油集团公司紧急报告。即便如此,中国航油也没有向集团公司说明实情。而且为了掩饰公司的违法行为,中国航油开始向上级公司提供假账,2004年6月,中国航油就已经在石油期货交易上面临3580万美元的潜在亏损。但公司仍然一意孤行,继续追加了“做空”资金,但在财务账面上没有任何显示。由于陈久霖在场外进行交易,集团公司通过正常的财务报表没有发现陈久霖的秘密,新加坡当地的监督机构也没有发现其有违规现象,因此,才使得中国航油事件从一个并不很大的失误开始,最终酿成为石破天惊的大案、要案。

二、案例分析——以《企业风险管理——整合框架》来解读^①

根据上述中国航油事件,对比ERM框架,我们认为有如下几个方面非常值得关注:

1. 关注企业风险比关注企业细节控制更为重要

ERM框架最大的变化,就是将企业内部控制更名为企业风险管理,这一变化是有特殊意义的。事实上,包括中国航油在内,几乎所有的公司都有一大套管理制度。这些制度大到包括对外投资、小到包括差旅费报销等,应有尽有。因此,企业董事会与管理层认为,这些制度的贯彻与执行,就是内部控制的所有内容。其实,企业的管理资源是有限的、控制也是需要成本的。如果将企业主要精力放在所有细小的或微不足道的控制上,往往会舍本逐末,如有些企业在差旅费报销的规定上,长达数十页,极其繁琐,表面上控制得很好,实则浪费了许多管理资源,还会忽视企业重大风险。所以,ERM框架要求董事会与管理层将精力主要放在可能产生的重大风险环节上,而不是所有的细小环节上,将风险管理作为内部控制的最主要内容,这是一个革命性的变化。事实上,中国航油曾在2003年被新加坡证券监督部门列为最透明的企业,说明该企业确实在细节方面的内部控制做得非常到位。但是,从事后暴露出的结果来看,中国航油恰恰是在经营风险上出了问题。所以,ERM框架要求董事会将主要精力放在风险管理上,而不是所有细节的控制上,是非常值得关注的变化。

2. 执行ERM框架比设计内部控制框架更为重要

应该说,任何一个公司都或多或少存在一定的内部控制,否则,公司是无法正常运行的。事实上,中国航油本身也有一整套内部控制制度,为了追求制度的完美,他们还聘请了国际四大会计师事务所之一的安永会计师事务所制定了《风险管理手册》,该手册规定:损失超过500万美元,必须报告董事会,并立即采取止损措施等。然而,当陈久霖在处理期货头寸的过程中,这些规定的流程成为形式,设定的风险管理体系并没有发挥任何作用。由此可见,公司在设计内部控制制度时,花费了相当大的精力,而在如何保证实施制

^① 金或昉,李若山,徐明磊.COSO报告下的内部控制新发展——从中国航油事件看企业风险管理,会计研究,2005(2)。

度方面,则缺乏应有的措施。这一点,ERM框架有明确规定。为了保证所设计的制度能够得到执行,在ERM框架中的第七与第八个要素中,再一次强调了通过控制活动的设置,建立独立的监督部门来保证框架实施的可行性。这两个要素包括建立、实施某些程序,保证有效进行风险反应。控制活动在整个组织的各个层级和各种活动中都发生,包括对申请和一般信息技术的控制、组织控制、经营控制、人事控制、定期检查、设施和设备的控制等不同方法。而监督则指企业整个风险管理过程均应被监督,并且在必要时要对所发现的偏离进行必要的修正,或者通过正在实行的管理活动以及分别评价风险管理过程双管齐下来监督其他要素的有效性,这些内容均是监督要素的核心。事实上,作为一个现代企业组织,最为忌讳的是在开展业务过程中出现暗箱操作行为,这往往是产生舞弊的前奏。因此,将所有业务活动分离出授权、批准、执行、记录及监督,并将这些职能分别于不同部门执行,形成一个相互牵制、相互制约的过程,是内部控制的精髓。从中国航油事件来看,陈久霖作为一名管理人员,如果其有授权职能,按照控制活动原则,就不应有执行的职能。即使其有执行职能,按照控制活动原则,他就不应有检查与监督职能。

但是,在陈久霖越权从事石油金融衍生产品投机的过程中,没有任何阻拦与障碍,而在事后还能一手遮天、隐瞒真实信息,足见该公司在职能分工方面特别是控制活动与监督这两个要素上存在严重问题。由于存在这些缺陷,所以就很难保证已有设计好的内部控制制度能够得以执行。通常,在比较规范的海外公司中,为了保证内部控制制度的实施,一般来说,除了财务上必须既向公司总经理汇报又向董事会汇报外,还有一个不受总经理制约的内部审计委员会。通过这些机构的设置,保证董事会不仅有知情权还有干预权。使得公司的运作是以股东利益最大化为最终目的。所以,从中国航油事件中我们得到这样一个教训,保证ERM框架的实施,比设计一个内部控制更为重要。

3. 注意ERM框架中的新要素:内部环境、目标设定及事件识别

对比传统的内部控制内容,新ERM有了四个要素方面的变化。这四个要素的变化,对重新认识中国航油事件,可能有一定的借鉴意义。

第一,将控制环境改为内部环境。传统内部控制将第一要素定义为控制环境,而新ERM框架却将其改为内部环境,这一要素的变化体现了企业风险管理的范围更大了,应该关注的环境视野比过去更广了。在该新要素中,强调了内部环境包含了一个组织的气氛,形成一个组织的人员识别和看待风险的基础。内部环境主要包括:风险管理哲学和风险偏好;员工诚实性和道德观以及企业经营环境。内部环境要素确立了企业的风险文化,它既要认可预期发生的事项,也要认可未预期发生的事项。这与传统控制环境要素中只关注与控制有关的事项相比,有了更丰富的内涵。从中国航油的内部环境来看,确实存在着非常严重的问题。陈久霖败走狮城,技术层面的原因非常简单。但是深入挖掘,企业的内部环境起了很大的作用。作为创业性管理层为主导的企业,经常会发生“挟企业过去优秀业绩,以令股东”的管理氛围。这样的企业文化、对待风险控制的态度,往往以管理层好恶为宗旨。中国航油管理层在期货交易中,根本没有意识到风险,而是相信自己的判断:油价冲高后必然回落。而在事情完全败露以后,陈久霖还认为:“只要再有一笔钱,就能挺过去,就能翻身。”CEO如此看待风险,其独断专行之霸气,其企业内部环境之恶劣,可见一斑。而集团公司由于过于看重陈久霖过去为集团公司所做的贡献,因此,即使在知道了