



中国南方电网
CHINA SOUTHERN POWER GRID

电网企业管理岗位培训教材（试用）

DIANWANG QIYE NEIBU
KONGZHI SHENJI GUANLI

电网企业内部 控制审计管理 (C级)

中国南方电网有限责任公司 组编
贵州电网公司 编



中国电力出版社

www.cepp.com.cn



内 容 提 要

根据电网生产经营管理、改革和发展的需要,为培养和造就高素质的管理人才队伍,增强管理人员岗位履职能力,结合电网企业规章制度、岗位规范和中国南方电网有限责任公司各类B级(主管级、科级)、C级(一般管理人员)管理人员培训课程体系,组织编写了一套《电网企业管理岗位培训教材(试用)》,教材分生产运行类、基建规划类、经营管理类、行政党群和人力资源类四大类共44个专业,主要包括B、C级公共必修课、专业基础课和岗位主修课教材50余册。

本书为《电网企业管理岗位培训教材(试用)》[电网企业内部控制审计管理(C级)]分册,属于经营管理类审计管理专业C级主修课程,共11章。主要内容有:详细介绍了内部控制审计的框架、一般程序、方法,专题讲解了资产管理、成本费用与预算管理、营销管理、工程项目管理、信息系统等的内部控制审计,还介绍了内部控制评价、内部控制审计报告及后续审计等内容。为便于自学、培训和考核,在各章末附有复习思考题。

本书可作为电网企业(供电企业)经营管理类审计管理专业财务审计管理、营销审计管理、风险审计管理、工程审计管理、经济效益审计管理、经济责任审计管理、内部控制审计管理、信息审计管理等岗位C级(一般管理人员)管理岗位人员岗位主修课培训教材和自学必备用书,也可作为电网企业(供电企业)相关类别管理人员和高等院校相关专业的工商管理教学参考书。

图书在版编目(CIP)数据

电网企业内部控制审计管理: C级/中国南方电网有限责任公司编;
贵州电网公司编. —北京: 中国电力出版社, 2010
电网企业管理岗位培训教材: 试用
ISBN 978-7-5083-9521-0

I. 电… II. ①中…②贵… III. 电力工业-工业企业-内部审计-
技术培训-教材 IV. F239.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 181214 号

中国电力出版社出版、发行

(北京三里河路 6 号 100044 <http://www.cepp.com.cn>)

航远印刷有限公司印刷

各地新华书店经售

*

2010 年 1 月第一版 2010 年 1 月北京第一次印刷

710 毫米×980 毫米 16 开本 14 印张 288 千字

印数 0001—3000 册 定价 32.00 元

敬告读者

本书封面贴有防伪标签,加热后中心图案消失
本书如有印装质量问题,我社发行部负责退换

版 权 专 有 翻 印 必 究

前言

中国南方电网有限责任公司（以下简称“中国南方电网公司”）于 2002 年 12 月 29 日正式挂牌成立并开始运作。公司经营范围为广东、广西、云南、贵州和海南，负责投资、建设和经营管理南方区域电网，经营相关的输配电业务，参与投资、建设和经营相关的跨区域输变电和联网工程；从事电力购销业务，负责电力交易与调度；从事国内外投融资业务；自主开展外贸流通经营、国际合作、对外工程承包和对外劳务合作等业务。

中国南方电网公司自成立以来，认真贯彻落实中央人才工作会议、全国组织工作会议和全国干部教育培训工作会议精神，坚持党管干部、党管人才的原则，大力实施人才强企战略，始终把教育培训作为一项基础性、战略性的工作来抓。在公司党组的正确领导下，公司的教育培训工作深入实践科学发展观，坚持以南网方略统揽全局，以提升员工素质、加强人才队伍建设为目标，以能力建设为核心，大力实施系统性、针对性、人性化、差别化的大规模分类分层培训，构建具有南网特色的教育培训体系，为公司智力资本运作与扩张提供了有力支撑，为推进公司科学发展提供了坚强的政治保证、人才保证和智力支持。

中国南方电网公司的教育培训体系由培训管理、师资、课程、基地和网络五大子系统构成。课程子系统作为其中的重要一环，是开展员工培训的坚实基础和知识源泉。中国南方电网公司的课程体系具有分类分层、重点突出、适当超前等特点。自 2006 年起，中国南方电网公司就着手组织内、外部专家，启动建设 B 级（主管级、科级）和 C 级（一般管理人员）管理人员岗位培训课程体系，共规划了生产运行、基建规划、经营管理、行政党群和人力资源等四大类共 44 个专业 260 余门 B、C 级管理人员公共必修课、专业基础课程和岗位主修课程，确定了管理人员履行岗位职责所必备的现代管理知识和专业管理能力，为提高 B、C 级管理人员岗位履职能力奠定了基础。

根据中国南方电网公司 B、C 级管理人员课程体系，我们针对 B、C 级管理人员编制了一套《电网企业管理岗位培训教材（试用）》，共 50 余册，分：公共必修课、专业基础课和岗位主修课教材三大类别。其中，广东电网公司组织编写了生产运行类中的

生产技术管理、安全监督管理、调度管理、通信管理、信息管理、农电管理六个专业和基建规划类中的规划专业共 15 册教材；云南电网公司组织编写了行政党群和人力资源类中的行政管理、党群管理、人力资源、纪检监察四个专业共 8 册教材；贵州电网公司组织编写了经营管理类中的电力营销、审计、物流、财务、法律五个专业共 22 册教材；超高压输电公司组织编写了基建规划类中基建专业共 2 册教材；广西电网公司、海南电网公司组织编写了 C 级公共必修课教材。

本套教材按照“在什么工种岗位、懂什么技能，在什么管理岗位、懂什么管理”的要求，从管理人员知识结构出发，以通用管理知识和专业管理技能为主体，面向生产，面向实际，着力提高管理人员的执行能力、组织管理能力和岗位履职能力，体现了教育培训为生产经营中心工作服务的原则，有利于提升 B、C 级管理者知识、技能和价值观三方面的素质，有利于弥补 B、C 级管理者“能力短板”，有利于学以致用、解决实际工作中遇到的问题。《电网企业管理岗位培训教材（试用）》的出版，是中国南方电网公司教育培训工作落实培训“三个转变”和教育培训五年规划的要求，是加强教育培训体系建设的重要成果，必将为提升中国南方电网公司教育培训工作的层次、水平和创建教育培训品牌发挥积极的作用。

本套教材在编写过程中得到中国南方电网公司系统内、外部各有关单位和专家的大力支持和帮助，在此一并表示感谢。欢迎大家在使用过程中对本套教材提出宝贵建议和意见，以使我们不断改进，日臻完善。

中国南方电网有限责任公司

二〇〇九年七月

编者的话

为了认真贯彻《2008—2012 年中国南方电网有限责任公司教育培训规划》，根据中国南方电网公司 B 级（主管级、科级）、C 级（一般管理人员）管理人员岗位培训课程体系中所规划的生产运行类、基建规划类、经营管理类、行政党群和人力资源类四大类共 44 个专业 260 余门 B、C 级公共必修课或专业基础课程、岗位主修课程，以及所确定了管理人员履行岗位职责所必备的专业管理知识和业务管理能力，中国南方电网公司人事部组织广东电网公司、云南电网公司、贵州电网公司、超高压输电公司、广西电网公司和海南电网公司等专家和管理技术人员，编制了一套 50 余册的 B、C 级公共必修课、专业基础课和岗位主修课教材，即《电网企业管理岗位培训教材（试用）》。

根据中国南方电网公司“强本、创新、领先”的发展思路，为夯实培训基础，按照中国南方电网公司 B、C 级管理人员教育培训课程体系开发工作的总体安排，贵州电网公司承担了经营管理五个专业的课程开发任务。为此，贵州电网公司成立了以廖新和副总经理为组长的课程体系开发工作领导小组。在贵州电网公司人事部、市场交易部、财务部、审计部、企业管理部、物资公司、电力培训中心、送变电工程公司等部门和单位的大力支持下，编写完成了电力营销、物资（物流）管理、财务管理、审计管理、法律法规五个专业的 B、C 级管理人员岗位培训教材共 22 册。

本书是在中国南方电网公司人事部组织部署和贵州电网公司直接领导下完成了编写、审定、编辑等工作。本书为《电网企业管理岗位培训教材（试用）》[电网企业内部控制审计管理（C 级）] 分册，属于经营管理类审计管理专业财务审计管理、营销审计管理、风险审计管理、工程审计管理、经济效益审计管理、经济责任审计管理、内部控制审计管理、信息审计管理等 C 级（一般管理人员）岗位主修课程，共 11 章，主要介绍了内部控制审计的框架、一般程序、方法，专题讲解了资产管理、成本费用与预算管理、营销管理、工程项目管理、信息系统等的内部控制审计，还介绍了内部控制评价、内部控制审计报告及后续审计等内容。为便于自学、培训和考核，在各章末附有复习思考题。

本书按照体系科学、系统的原则进行编写，力求做到内容丰富、阐述清晰、易于理解、并能应用于实际操作。在编写过程中，注重吸取内部控制审计理论新成果，借鉴国

际和内部控制审计实务标准，介绍了内部审计部门通常使用的审计程序、审计方法，并在兼顾理论分析与内部控制审计实务的同时，侧重于电网企业内部控制审计实务。

本书由罗江筑主编，张忠民副主编，第四、第五、第六、第八、第九章由罗江筑编写，第一、第二、第三、第十、第十一章由张忠民编写，第七章由姚东编写。

本书由余遐强、陈东组织编审，王振升、唐忠良、王晓锦、莫锦和、杨蓉晖、张勇、梁泉、何愈国、刘子和、吴正海、符定红、冯毅宁、张晓利、宋志波、金锋等负责审核。在编审过程中得到中国南方电网公司审计部、广东电网公司、广西电网公司、云南电网公司、海南电网公司等单位的大力支持及帮助，在此表示衷心感谢！

由于编者水平有限，书中难免有错误与疏漏之处，恳请广大读者批评指正，并提出宝贵意见。

编 者

二〇〇九年七月

目 录

前言

编者的话

第一章 内部控制审计框架基本概念	1
第一节 内部控制基本概念	1
第二节 内部控制构成要素	8
第三节 内部控制规范简介	15
第四节 内部控制审计概述	22
第五节 电网企业内部控制审计框架	30
复习思考题	34
第二章 内部控制审计一般程序	35
第一节 编写内部控制审计实施方案	35
第二节 内部控制初步调查与记录	38
第三节 内部控制初步评价	40
第四节 内部控制符合性测试	41
第五节 内部控制制度评价	42
第六节 内部控制审计报告	44
第七节 内部控制审计程序案例	45
复习思考题	46
第三章 内部控制审计方法	47
第一节 内部控制审计方法简介	47
第二节 询问法	49
第三节 实地观察法	51
第四节 书面文档检查法	52
第五节 穿行测试法	54
第六节 文字叙述法	56

第七节 调查问卷法	57
第八节 流程图法	61
复习思考题	66
第四章 资产管理内部控制审计	67
第一节 货币资金内部控制审计	67
第二节 物资管理内部控制审计	75
第三节 固定资产内部控制审计	84
第四节 某供电公司“收支两条线”模式案例	89
复习思考题	90
第五章 成本费用与预算管理内部控制审计	91
第一节 成本费用内部控制审计	91
第二节 全面预算管理内部控制审计	95
第三节 谏壁发电厂应用 FMIS 系统控制案例	100
复习思考题	101
第六章 营销管理内部控制审计	102
第一节 营销管理内部控制概述	102
第二节 电力营销内部控制审计的关键控制点	104
复习思考题	128
第七章 工程项目管理内部控制审计	129
第一节 工程项目管理内部控制概述	129
第二节 工程项目管理内部控制审计关键控制点	135
复习思考题	137
第八章 信息系统内部控制审计	138
第一节 信息系统内部控制概述	138
第二节 信息系统内部控制审计关键控制点	139
复习思考题	143
第九章 其他内部控制审计	144
第一节 对外投资内部控制审计	144
第二节 筹资内部控制审计	148
第三节 担保内部控制审计	153
第四节 人力资源政策内部控制审计	158
第五节 合同管理内部控制审计	161
复习思考题	165
第十章 内部控制评价	167
第一节 内部控制评价概述	167
第二节 内部控制体系评价	170

第三节 内部控制评价标准	178
第四节 内部控制评价案例	179
复习思考题	180
第十一章 内部控制审计报告及后续审计	181
第一节 内部控制审计报告	181
第二节 内部控制审计报告后续审计	192
第三节 内部控制审计报告案例	197
复习思考题	207
参考文献	208
附表 《电网企业管理岗位培训教材（试用）》使用对照表	209

第一章

内部控制审计框架基本概念

内部控制制度是现代企业管理制度的重要组成部分，它贯穿于整个经济实体管理系统，在企业生产经营过程中，各业务循环的每一方面都存在着内部控制制度，只有首先了解企业的内部控制框架，才能准确而恰当地开展有效的内部控制审计，本章对内部控制体系、内部控制规范、内部控制审计的基本内容及电网企业内部控制审计框架进行了介绍，着力阐述内部控制审计的相关基础内容，旨在使内部审计人员熟悉内部控制的整体框架，能从系统而全面的角度出发，有效地开展内部控制的审计。

第一节 内部控制基本概念

一、内部控制概念

控制（Control），是作用者对被作用者的一种能动作用。被作用者按照作用者的这种作用而行动，并达到系统的预定目标。作用者是指控制主体，被作用者是指控制客体。人类社会的各方面活动均需要进行调节与控制，大至一个国家的社会活动及经济活动需要控制，小至一个企事业单位的业务活动和收支也需要控制。从当代管理学角度来解释，所谓控制，即操作、管理、指挥、调节之意。任何组织都非常希望在一种有条不紊的高效率的方式下开展业务活动，提供可靠的财务会计信息和各项管理信息，这样，就需要一些控制来尽量减少决策的失误和工作中的缺陷。这种控制在组织系统内部实施时，通常称为内部控制。

内部控制，是指组织为了提高经营效率和充分有效地获取和使用各种资源，达到既定的管理目标，而在内部实施的各种制约和调节的组织、计划、方法和程序。其实质是一种管理机制，是对组织系统内部有关活动的制约和规范，旨在保证该组织系统活动的正常进行。

要正确理解内部控制概念，必须明确以下几个问题。

（1）内部控制主体，即由谁来进行内部控制，是指内部控制设计、执行和考核评价的主体。内部控制是组织内部的一项管理活动，其主体应当是组织（责任主体）。组织拥有制定、修改和执行内部控制的一切权力。内部控制的具体执行人有两个方面：一是组织的经营管理者，经营管理者是组织管理方针和经营目标的制定者，要贯彻方针和实现目标，就必须对组织各方面的活动合理组织、有效控制；二是组织的有关工作人员，有关工作人员是组织方针和目标的具体执行者、实现者，他们通过自身的活动，去完成管理者规定的各项任务。



（2）内部控制客体，即内部控制的对象，是指内部控制的方面和内容。具体地说，内部控制的客体是指组织内部的经济、业务管理活动。组织内部控制发挥作用的程度，主要通过这些活动体现出来，进行这些活动必须遵守内部控制制度的规定。

（3）内部控制的功能手段，即为了实现内部控制的目标所采取的措施，以及这些措施所具有的功能。为达到一定的目标，必须运用相应的手段，这些手段应具有达到目标所必需的功能。内部控制的手段，就是对控制客体进行制约、检查和调节的一系列方法、措施和制度，应具有制约、反馈和激励三大功能。制约就是对行为活动进行约束和规范；反馈就是能及时了解制度的实际执行情况，发现差异，适当处理；激励就是要对制度执行者奖罚分明，使其既有压力，又有动力，做到责权利相结合。只有具有以上功能，内部控制制度才能充分发挥作用，达到其目标。

二、内部控制目标

控制目标，既是管理经济活动的基本要求，又是实施内部控制的最终目的，还是评价内部控制的最高标准。控制目标的定位是组织内部控制存在的前提以及决定存在形式的根据，同时也是建立内部框架体系以及进行内部控制设计、评价和考核的原则性定位，直接决定着内部控制的过程和结果。在实际工作中，管理人员和会计、审计人员总是根据控制目标，建立和评价内部控制系统。因此，建立组织的内部控制，首先应根据经济活动的内容特点和管理要求提炼内部控制目标，然后据以选择具有相应功能的内部控制要素，组成内部控制系统。在考虑确定内部控制目标时，既要立足于组织内部管理和控制的现实的需要，也应有一定的前瞻性，以适应快速变化的环境；既要对组织控制薄弱、易出现问题的环节有针对性地加以控制，又不能过于关注组织中的某一个过程或者环节，以“点”的局部控制要求代替涉及组织总体管理方面的内部控制系统的全面“面”的控制目标，即组织内部控制既要适应组织战略发展需要，又要对日常经营和业务活动起到控制与促进作用，这就需要确定内部控制不同层次的控制目标。

（一）高层目标

高层目标即满足组织战略和持续发展的控制目标。战略化控制目标就是在快速发展的、高度竞争的环境下如何保持组织长久的竞争力。战略目标的确定需要对市场和竞争对手以及组织自身的优势和劣势进行全面分析，在立足于发展、创新和增强组织竞争力的前提下，进行组织框架设计，制定科学决策程序，规范管理流程，建设组织文化，进行机制创新以及组织应变和危机管理。具体可将组织战略目标分解为市场目标、创新目标、盈利目标和社会目标四个方面。

首先，企业在制订战略目标时最重要的决策是企业市场上的相对地位，它常常反映了企业的竞争地位。企业所预期达到的市场地位应该是最优的市场份额，这就要求对顾客、目标市场、产品或服务、销售渠道等进行仔细的分析；其次，创新必然在剧烈变化的环境和激烈的市场竞争中受到企业的重视，它作为企业的战略目标之一，是使企业获得生存和发展的动力，企业应在其生产经营整个过程中不断进行技术创新、制度创新和管理创新；其三，作为企业生存和发展的必要条件和限制因素的利润，既是对企业经

营成果的检验，也是企业的风险报酬，还是企业乃至整个社会发展的资金来源，因此，企业经营获得经济效益使其作为一个经济单位的基本条件和要求，盈利目标也是企业经营的一个基本目标；最后，源于企业对社会的责任，企业必须注意培养良好的社会形象，既要为自己的产品和服务争得信誉，又要使组织本身获得认同。企业的社会目标反映出企业对社会的贡献程度，如环境保护、节约能源、参与社会活动、支持社会福利事业和地区建设活动等。

（二）中层目标

中层目标即组织经营的效率性和效果性目标。处于中间地位的控制目标是战略目标的分解，企业应制订各发展阶段、各个具体经营单位的阶段性控制目标，以帮助企业的经营活动更具合理化，具有经济性、效率性和效果性；保证管理决策的贯彻，提高经营效率。具体而言，包括如下几个方面：

（1）了解企业战略，保证企业业务活动处于企业战略目标控制之下。

（2）协调组织各部门的预期经营目标。

（3）形成科学的决策机制、执行机制和监督机制，保证经营决策的贯彻执行，确保组织经营管理目标的实现。

（4）保证生产经营活动的经济性、效率性和效果性。

（三）最低目标

最低目标即组织内部控制能达到的底线目标，包括资产的安全性、会计信息的可靠性和法律法规的遵循性控制目标。具体包括维护资产的安全，内部控制应有保证资产安全和充分利用资源的规定，以免因错误而造成损失浪费；保证会计记录的准确和完整，提供及时、可靠的财务和管理信息；保证国家法律法规、财经纪律和组织所定方针、政策的贯彻执行。

三、内部控制作用

恰当地运用内部控制，有利于减少疏忽、错误与违法违纪性行为；有利于改善经营活动，以提高工作效率与经济效益；有利于安定人心，激励进取，使组织健康地发展。随着社会经济的发展，对内部控制会提出越来越高的要求，内部控制在企业管理与国民经济管理中，也将发挥出越来越大的作用。其主要作用有以下几个方面。

（一）保证经济信息的正确性和可靠性

企业管理的中心在决策。决策离不开信息，只有正确、可靠的信息，才能保证决策的科学性。企业决策所依靠的主要是经济信息，这些信息来自企业内部和外部，内部经济信息主要来自会计、统计和业务核算。通过制定内部控制制度，对会计业务处理和其他经济核算作出合理的规定，避免错误和舞弊的发生，从而提高会计凭证、账簿、财务会计报告等记录的可靠性，同时也能保证其他业务记录，如统计资料中的工时、产量等数据资料的可靠性。如果没有完善的内部控制，势必导致核算过程的盲目性，使经济信息严重失实，造成错误决策，给企业带来重大损失。

（二）保证财产物资的安全完整

企业有效地进行生产经营活动，必须具备一定的物质技术基础，合理运用各种人力、物力和财力，并确保财产物资的安全完整。内部控制制度通过采取严格的控制措施，尤其是不相容职务的分离，使授权人与执行人、执行人与记账人、保管、出纳与会计人员、总账与明细账记录人员得以分开，形成一种内部相互牵制的关系。同时，实行限制接近财产和内部定期盘点核对等制度，使财产的收、付、存、用得到严密的控制，从而可以有效地防止和减少财产物资的浪费及贪污盗窃等问题的发生。

（三）促进提高生产经营活动的效率

企业经济效益的好坏，取决于生产经营活动效率的高低。要提高生产经营活动的效率，必须在企业内部建立一个功能齐全、反应灵敏、指挥有效的管理控制系统，有效协调各部门、各环节的工作，处理好相互之间的经济责任关系和物质利益关系，促使各司其职，各负其责。通过内部控制制度，合理地对各部和人员进行分工、协调、监督、检查和考核，各项活动按照规定的业务处理程序进行，及时发现和纠正偏差，达到有效控制和管埋，从而提高企业生产经营活动的效率和经济效益。

（四）便于审计工作的开展

通过对内部控制制度的评价，有助于审计人员确定合理的审计程序，提高审计效率；有助于审计人员确定审计程序的实施程度，即确定审计的审查方法、抽查重点及审计范围等。此外，健全的内部控制制度还可以保证审计测试的质量。在审计测试中，无论是符合性测试还是实质性测试都存在抽样误差。如果被审计单位内部控制制度健全，则抽出样本的代表性就强，审计结论的风险就小；反之，则抽样测试所得出的审计结论可能会有较大的风险。

（五）增强国家对企业宏观调控的有效性

经济越搞活，越需要加强监督。社会主义市场经济，离不开国家的宏观控制和指导，需要建立健全国民经济宏观调控体系。企业是国民经济的细胞，企业的经济信息是否真实、可靠，对国民经济计划和控制有重要影响。国家颁布会计准则、财务通则和其他财经法规，要求企业遵照执行，并上报真实、可靠的经济信息，以便国家分类汇总，取得反映国民经济情况的资料，为正确制订国民经济计划和社会发展规划，合理分配各种资源提供依据。内部控制制度渗透在企业经济活动的各个方面，其对经济活动的有效进行和核算资料的正确性、可靠性，有着直接或间接的影响。只有加强企业内部控制，才能保证经济信息的真实可靠，为国民经济宏观调控提供正确的信息，增强国家对企业宏观调控的有效性。

（六）保证国家方针政策和法规制度的贯彻执行

贯彻执行国家的方针政策和法规制度是企业的一项重要任务，而健全和有效的内部控制制度则是保证这一任务圆满完成的重要手段。内部控制规定了企业的生产经营活动必须按照一定程序和制度去办理，这些程序和法规制度是根据国家的政策和法规而制定的，是政策和法规在企业管理中的具体体现。搞好内部控制，可以将企业内部各

个职能部门和人员执行管理部门的方针政策、计划定额及其他内部管理制度的情况反馈给企业管理部门，及时发现和纠正所出现的偏差，保证各项生产经营活动高效有序地进行，从而全面提高经济效益，实现各项预期目标。

四、内部控制局限性

制度不等于一切，内部控制制度作用的发挥，一方面取决于其建立健全情况，另一方面取决于实际执行情况。如果发生下列情况之一，就可能造成制度失控，起不到应有的作用：两人以上串通作弊；单位领导蓄意违反制度；因故临时替换人员；制度检查人员工作不连接；经办人员疏忽大意等。因此，内部控制并非绝对有效，内部控制无论设计与运行得多么完善，都无法消除其本身所固有的局限性。其固有局限性主要体现在以下几个方面。

（一）成本效益制约

设置内部控制制度要受成本效益原则的限制。一个内部控制系统所寻求的保证水平有必要根据制度耗费的成本来决定。一般来说，控制程序的成本不能超过风险或错误可能造成的损失和浪费，否则，内部控制措施就不符合经济性。因此，没有一种内部控制是完善无缺的。就一个大中型企业而言，由于企业的整个生产和管理环节分工较细，因而设置健全的内部控制制度是值得的；而在一个小型企业，则很难保证建立与大中型企业同样健全的内部控制制度在经济上是合适的。

（二）串通舞弊

不相容职务的恰当分离可以避免单独的一人从事和隐瞒不合规行为提供一定的保证。但是，两名或更多的人员合伙则可以逃避这种控制。如出纳人员与会计人员合伙舞弊、财产保管人员与财产核对人员合伙造假等，对此，则再好的控制措施也无能为力，也即内部控制可能因为有关人员相互勾结、内外串通而失效。

（三）人为错误

内部控制发挥作用的关键在于执行人员准确的操作。然而，人们在执行控制职责时不可能始终正确无误。执行控制人员的失误或错误会影响内部控制系统正常功能的发挥。如果执行人员粗心大意、精力分散、身体不适、理解错误、判断失误、曲解指令等都会造成控制的失效。如对发票金额计算错误而没有被发现、发货时没有索要提货单及签发支票时未审查支付用途等。

（四）管理越权

管理越权一般表现为挪用或是错误陈述。挪用主要指资产的违规转移和隐瞒。对于低层次的人员对资产的挪用可以通过文件凭证、限制接近和职责分离等措施来防止。然而，高层管理人员一旦越权挪用，则任何内部控制程序都难以防止。错误陈述主要指管理部门或主要管理者弄虚作假，故意错报财务状况和经营成果等。当企业出现政企不分、行政干预导致公司董事会、监事会等法人治理结构形同虚设，丧失控制职能时，这类错误陈述也就无法防止。

（五）经济活动不断变化

企业原有的内部控制一般都是为那些重复发生的业务类型，然而设计这些控制措施对于不正常或未能预料的业务类型的控制则无能为力。内部控制可能因为经营环境、业务性质的改变而削弱或失效。企业针对经常变化的环境势必经常调整经营策略，这就会导致原有的控制程序对新增的业务内容失去控制作用，在变化过程中可能会发生差错或不合规行为。即使环境不变，一旦内部控制系统发生变化时同样也会发生类似问题。如会计信息系统某一部门作业实现了电算化就可能会导致原有的控制暂时失效或暂时控制过多。假设在电算化会计系统中包括了双重核对的程序，那么原有的手工操作复核程序就变得多余，而如果继续保留就会导致控制过多；如果电算化系统没有设计核对程序而取消了手工复核程序，则又会导致控制不足。

五、内部控制基本类型

内部控制可分为预防性控制、检查性控制、纠正性控制、指导性控制和补偿性控制。

（一）预防性控制

预防性控制是为了防止错误和舞弊的发生而采取的控制。所以，它是“事前控制”。例如，为了减少坏账的发生，在赊销时对客户信用进行审核；为了选择理想的供应商而采用招标的方式进行采购；为了保护资产的安全而对机器设备的报废和清理进行审批，等等，都是预防性控制。

预防性控制是操作性的，是由不同的人员或职能部门在履行各自职责的过程中实施的。预防性控制措施包括职责分离、监督性检查、双重检查、编辑校验、合理性校验、完整性校验和正确性校验等。在计算机系统下输入数据时，计算机的程序往往要求某些栏目不得留有空白，否则拒绝对数据进行下一步处理。这样的一种控制就是预防性控制。

有观点认为，预防性控制优于检查性控制，因为预防性控制能够在事前防止损失的发生，降低风险。但是，全面采取预防性控制是相当困难的，实际工作中很难实现完全的预防。因此，只有预防性控制是不够的，还必须有检查性控制。

（二）检查性控制

检查性控制是把已经发生和存在的错误检查出来的控制。核对银行对账单就是关于银行存款收支的一项关键的检查性控制手段。假设某企业财务制度规定，超过 5000 元的支付都必须经过两名指定的审核人员同意签字，并把这项预防性控制要求印制在支票上。如果其中一名审核人员因故不能履行职责，而又非常迫切需要支付一笔金额超过 5000 元的款项，此时，不得不违反原定的预防性控制，由一名审核人员进行审核并签字支付。由于没有要求企业配合实施这项控制，企业认可了这张支票。这样就只能通过事后核对的检查性控制手段，来找出这笔违规的付款，并进一步查明是否存在问题。此外，还可以及时采取手段来完善原来的预防性控制，比如，再指派一名审核人员来防止再次发生审核人员不在的情况，同时，通知开户银行，对于金额大于 5000 元的支票，必须有双重签名时才能接受。

缺乏检查性控制就会带来严重的后果，仍以上述为例，只要任何一个审核人员不在

场,就无法采取双重审核的预防性控制,如果没有检查性控制加以监督,在场的那名审核人员就很可能滥用职权或草率行事,批准了存在错弊的支付行为。可见,如果缺乏检查性控制,当预防性的实施存在困难时,有关人员就会为所欲为,使控制制度遭受严重损坏;更为严重的是,组织难以及时发现存在的问题及其影响范围,从而不能及时采取措施加以解决,结果只能任由错弊发展下去,导致巨额损失。

因此,在缺乏完善的、可行的预防性控制的情况下,检查性的控制措施是一种很有效的监督工具,也是完善内部控制系统的—个基本组成因素。

(三) 纠正性控制

纠正性控制是对那些由检查性控制查找出来的问题的控制。比如,用计算机处理购货业务时,计算机中的修改程序可以自动检查出输入有误的供应商代码,然后读出与该输错的代码相应的供应商的名称,再从供应商的主文件取出与该名称相匹配的正确代码,并用这一正确代码修改原输入有误的代码。经过修改,就可以进入下一步的处理。

又如,计算机不但发现输入的代码有误,而且在主文件中找不到供应商的名称,这就表明该笔购货业务所选择的供应商并未经过审批。这时,计算机不但不会接受这笔业务,而且还能够打印出例外情况报告。然后,由指定的人员检查购货订单,再根据实际情况,要么更换供应商,要么将该供应商的情况报告给有关主管人员,经过主管人员的核准,把该供应商列入供应商目录中。检查性控制必须设计得非常完善,否则,就本例来看,很容易发生随意修改购货订单或经核准的供应商目录的情况。

除了上述的业务外,其他的输入环节也往往设有纠正性控制。这样的纠正性控制是在原始业务发生过程中同时实施的。此外,有一种纠正性控制是辅助性的,并不随着业务的发生而同时实施。相比之下,前者更为有效,更有利于提高下一步处理的正确性。

(四) 指导性控制

指导性控制是为了实现有利结果而采取的控制。前述的预防性控制、检查性控制和纠正性控制则是为了预防、检查和纠正不利的结果。管理层是要指导各项工作。例如,建筑企业的总经理需要经常指导所属的各个项目经历雇用建筑项目所在地的居民。这种做法的目的在于加强公司与建筑项目所在地的联系,从而有利于树立公司的良好形象,提高公司的声誉。

也许有人会认为指导性控制等同于预防性控制,因为在实现有利结果的同时,也避免不利结果的发生。应该承认,指导性控制与预防性控制之间的确存在密切的联系。但是也有一定的差别。

(五) 补偿性控制

补偿性控制可以表述为针对某些环节的不足或缺陷而采取的控制措施。补偿性控制的存在,会给人以控制环节比较薄弱的感觉,但实际并非如此。例如,由独立银行存款收支业务的人员进行银行存款的核对与调整,可以作为对收支业务中存在的薄弱环节的一种补偿性控制。同样,在很多小型公司中往往缺乏职责分离,这时由持有公司股份的经理人员对经营进行监督,不失为一种良好的补偿性控制措施。

之所以需要这样的控制，主要是为了把风险暴露限制在一定范围内。对于某个特定系统而言，分析风险暴露时，必须充分考虑由于存在薄弱环节将来可能会发生的问题。一项补偿性控制可以包含多个控制措施，也就是说可以把多重控制手段作为一项控制程序来看待。比如，数据输入的核对控制往往包含两个方面，一是对数据输入结果的核对；二是发生异常情况时，生成例外情况报告。

就补偿性控制措施而言，其预防性成分似乎大于检查性成分，那么到底什么是补偿性控制呢？这两者显然是不能等同的，而且补偿性控制在检查损失和错弊方面的作用是不可否认的。因此，关键的一点是，带有检查成分的补偿性控制要发挥作用，必须做到及时，以尽量减少损失和错弊。

与其他内部控制措施的设计要求一样，补偿性的内部控制设计也要考虑成本效益原则。由于缺乏控制导致的损失必须大于实施该项控制所要花费的成本。

无论采用什么样的控制类型，其目的都是要使关键的环节得到有效的控制。

第二节 内部控制构成要素

一、COSO 框架下内部控制体系简介

随着企业组织形式与经营业务的发展，人们对内部控制的认识不断深化，内部控制被分为控制机制与控制方法两个层次，而这两个层次又是浑然一体的。控制机制是内部控制的前提与条件，控制方法是内部控制的关键。过去对控制机制尤其是对内部控制的权利配置机制的忽视是影响内部控制功能发挥的重大障碍。因此，需要深化对控制机制的研究，并把它内化、整合为一个有机的框架。

美国会计审计界一直重视对内部控制的研究，特别是进入 20 世纪 80 年代以后，为了防止和揭发舞弊事件，内部控制的研究更加受到重视。1985 年，由美国注册会计师协会（AICPA）、美国会计学会（AAA）、财务经理协会（FEI）、内部审计师协会（IIA）及管理会计师协会（IMA）共同赞助发起成立了美国全国舞弊性财务报告委员会（National Commission Fraudulent Financial Reporting，由于该委员会的委员长是 J.C.Treadway，故又称为 Treadway 委员会），该委员会所探讨的问题之一就是舞弊性财务报告产生的原因，其中包括内部控制不健全问题。但是，Treadway 委员会并没有对内部控制作出结论，而是建议自己的赞助机构组建一个专门的委员会，专门研究与内部控制有关的问题，这就是 COSO 委员会（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）。1992 年，COSO 委员会提出了其研究报告《内部控制——整体框架》（Internal Control——Internal Framework），但由于受到美国审计总署（GAO）的批评，1994 年 COSO 委员会又对其进行修订，并为美国审计总署所接受。这份报告提出了内部控制的三项目标和五大要素，标志着内部控制进入一个新的发展阶段，堪称内部控制发展史上的又一里程碑。1996 年末美国注册会计师协会发布《审计准则公告 第 78 号：财务报表查核下对内部控制结构的考虑》（SAS 78），全面接受 COSO 委员会报告的内