潘晓梅　陈　萍　编著

基于风险管理的企业内部控制框架构建

The Building of Enterprise Internal Control Framework Based on Risk Management

经济科学出版社
Economic Science Press

基于风险管理的企业内部控制框架构建

潘晓梅　陈　萍　编著

经济科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

基于风险管理的企业内部控制框架构建／潘晓梅，陈萍编著．—北京：经济科学出版社，2010.9
ISBN 978-7-5058-9850-9

Ⅰ.①基… Ⅱ.①潘…②陈… Ⅲ.①企业管理：风险管理 Ⅳ.①F272.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2010）第 175796 号

基于风险管理的企业内部控制框架构建
潘晓梅 陈 萍 编著
经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142
总编部电话：88191217 发行部电话：88191540
网址：www.esp.com.cn
电子邮件：esp@esp.com.cn
北京汉德鼎印刷有限公司印刷
北京季峰印刷公司装订
787×1092 16 开 16.25 印张 310000 字
2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5058-9850-9 定价：32.00 元
（图书出现印装问题，本社负责调换）

前　言

内部控制的思想古已有之，但引起会计理论界、实务界及政府的广泛关注和重视应是近几十年的事。特别是20世纪90年代以后，随着全球经济一体化进程的加快，世界许多大公司开始了兼并、重组和公司治理的过程，开始实行多元化经营，并进入众多以前未涉及的领域，导致企业面临的风险日益增大。由此，人们越来越认识到，企业能否发现风险并控制风险与内部控制的健全与否密切相关。在这样一种现实需要下，1992年，美国COSO委员会发布了《内部控制整体框架》，作为指导、规范企业建立内部控制的标准体系。该框架被认为是内部控制发展史上的重要里程碑。

近几年来，国内外发生了很多起大企业财务造假丑闻以及由于内部控制和风险管理失效而导致企业经营失败的案例，如美国安然、世通、施乐，我国的中航油等。这些事件加速了内部控制理论研究以及实践应用的发展进程：企业重新开始注重建立内部控制，而且认识到内部控制建设必须融入风险管理的先进理念；各国政府也加紧制定相关法律法规，以期指导企业内部控制的建立，其中最具代表性及先进性的是2004年美国COSO委员会发布的《企业风险管理整体框架》。COSO委员会认为，该框架并不是企图而且事实上也没有替代1992年的《内部控制整体框架》，而是代表了内部控制理论新的发展方向，引导企业走向一个更完善的风险管理过程。

从我国目前现状看，企业普遍缺乏内部控制的意识和理念，更没有做到使内部控制与风险管理相融合。面对日益复杂的经营环境，企业必须加强内部控制，关注风险。就政府监管部门而言，借鉴美国内部控制框架与风险管理框架，并考虑我国企业的现实状况和未来发展，及时制定、出台指导企业建立健全内部控制与风险管理的规范是顺应时代要求的。2008年6月28日，财政部、证监会、审计署、银

监会、保监会联合发布了《企业内部控制基本规范》。该规范在形式上借鉴了1992年COSO报告五要素框架，即内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监督，在内容上却体现了美国风险管理八要素框架的实质。《企业内部控制基本规范》的出台，标志着我国内部控制建设进入了一个全新的阶段。

关于内部控制和风险管理二者的关系，目前并没有普遍认可的观点。本书编著基于这样的认识：风险管理是内部控制发展的成熟阶段，是内部控制最主要的内容，二者不是相互独立的，而是相互交叉、融合，直至统一，只有二者融合才能实现企业管理的最佳效果。因此，本书将内部控制置于企业风险管理的高度，以美国《企业风险管理整体框架》为依据，从内部环境、目标设定、风险识别、风险评估、风险控制、控制活动、信息与沟通、监控等关联紧密的八个方面构建了基于风险管理的企业内部控制框架体系，力求体现内部控制的最新发展。同时我们认为，内部控制与环境之间存在极其密切的关系，并不存在普遍适用的内部控制系统，内部控制只有根植于特有的经济发展模式、特定的经济环境、特殊的文化背景、特别的企业成长路径，才可能发挥其作用。因此，构建内部控制框架必须体现权变思想。基于此，我们从我国企业特别是国有企业的特殊性和现实情况出发进行阐述，以期增强本书的实用性和针对性。

全书共九章，由潘晓梅负责提纲拟定，并撰写第一、二、三、四、五章，陈萍撰写第六、七、八、九章，最后由潘晓梅对初稿进行修改，并统纂定稿。

编著者在撰写过程中，参考了已有的相关学术成果，其中，主要参考文献目录已列于正文之后。限于篇幅，一些参考资料难于在书中一一注明，在此，谨向这些成果的作者、杂志社和出版社致以诚挚的谢意。

鉴于内部控制与风险管理理论本身的博大精深，加之作者水平有限，书中纰漏在所难免，恳请业界专家和广大读者批评指正。

编著者

2010年8月

目　　录

第一章　概论 …… (1)

第一节　从内部控制到风险管理框架的演进 …… (1)
第二节　内部控制和风险管理在我国的实践 …… (23)

第二章　内部环境 …… (31)

第一节　公司治理 …… (31)
第二节　组织结构与权责分派 …… (44)
第三节　企业管理者的素质 …… (50)
第四节　企业文化 …… (58)
第五节　人力资源政策 …… (63)

第三章　目标设定 …… (67)

第一节　企业目标与目标管理 …… (67)
第二节　战略目标 …… (74)
第三节　经营、合规、报告目标 …… (81)

第四章　风险识别 …… (88)

第一节　风险 …… (88)
第二节　企业风险 …… (94)
第三节　风险识别的前提 …… (104)
第四节　风险识别的方法 …… (106)

第五章　风险评估 …… (121)

第一节　风险评估的意义和理论基础 …… (121)

第二节 风险评估的准备工作 …… (123)
第三节 风险评估的指标 …… (132)
第四节 风险评估的内容 …… (136)

第六章 风险控制 …… (145)

第一节 风险控制概述 …… (145)
第二节 风险回避 …… (150)
第三节 损失控制 …… (153)
第四节 风险转移 …… (158)
第五节 风险自留 …… (164)

第七章 控制活动 …… (169)

第一节 筹资业务内部控制 …… (169)
第二节 采购业务内部控制 …… (176)
第三节 生产业务内部控制 …… (185)
第四节 销售业务内部控制 …… (196)
第五节 投资业务内部控制 …… (204)

第八章 信息与沟通 …… (211)

第一节 信息 …… (211)
第二节 沟通 …… (218)

第九章 监控 …… (225)

第一节 内部监控 …… (225)
第二节 外部监控 …… (240)
第三节 内部控制评价标准 …… (246)

主要参考文献 …… (251)
后记 …… (253)

第一章

概　论

2004年，美国COSO委员会（Committee of Sponsoring Organizations of the Tread-way Commission）以1992年发表并于1994年修改的《内部控制整体框架》为基础，发布了《企业风险管理整体框架》，描述了适用于各类规模组织的企业风险管理的重要构成要素、原则与概念，将企业管理的重心由内部控制转向风险管理，标志着内部控制的发展进入后成熟阶段。

2008年6月28日，我国财政部、证监会、审计署、银监会、保监会五部委联合发布了《企业内部控制基本规范》，2009年7月1日起实施，标志着我国企业内部控制规范体系建设取得重大突破。

第一节　从内部控制到风险管理框架的演进

一、内部控制的发展

任何事物或思想都是在特定的条件下，基于某种客观需要而产生，并遵循一定的规律向前发展，内部控制也不例外。现代意义上的内部控制是在长期经营实践过程中，为了适应企业对内加强管理和对外满足社会需要而逐渐产生并发展起来的自我检查、自我调整和自我控制系统，凝聚着世界上古往今来的管理思想和实践经验。古人云："以铜为镜，可正衣冠；以史为镜，可知兴替。"纵观内部控制理论产生和发展的漫长历程，大致遵循着"内部牵制——内部控制制度——内部控制结构——内部控制整体框架"的轨迹运行发展到对当今世界各国企业仍颇有影响的"内部控制整体框架"阶段。

（一）“内部牵制”阶段（internal check）

在20世纪40年代前的漫长岁月中，人们一般采用内部牵制这一概念。根据目前可以掌握的资料，在人类早期的发展过程中，与其灿烂辉煌的文明相辉映，文明古国如埃及、罗马、中国都曾留下了对内部控制的记载。在古代埃及的法老统治下，内部控制思想已初露端倪。当时的中央财政银库里，每将货币存入之时，首先要由记录官在银库外加以记录，然后接受银库出纳官的监察并登记。同样，每当收获季节结束将谷物运进谷仓之前，由监督官当场监视谷物装运情况，并做好记录；进仓时，由记录官登记每批谷物的数量和种类。这种钱币和谷物入库的过程，必须经记录官、出纳官和监督官几个环节的相互牵制，这种做法实际上就蕴藏着内部控制的最初形式——内部牵制。在古罗马时代，随着会计理论与实践的缓慢发展，出现了会计账簿的设置与分类，并由此产生了“双人记账制”。据史料稽考，在罗马帝国和平时期，宫廷库房规定，一笔经济业务发生后，应由两名记账员同时在各自的账簿上加以反映，最后，定期把双方账簿记录进行对比，审查双方有无记账差错或舞弊行为，从而达到了控制财务收支的目的。这表明当时已出现了内部控制的思想，以此来保证会计信息记录的正确。

我国早在周代就有了内部控制思想。据《周礼》记载：“虑夫掌财之吏，渗漏乾后，或者容奸而肆欺……一豪财赋之出入，数人之耳目通焉。”① 即为了防止掌管和使用财赋的官吏可能弄虚作假或贪污盗窃，而采取分工牵制交互考核的办法。为此，美国著名会计史学家迈克尔·查特菲尔德曾高度评论：“在内部控制、预算以及审计程序等方面，古代世界几乎没有可以与中国周代相伦比的国家。”②

1494年，卢卡·帕乔利在《算术、几何、比与比例概要》一书中，对当时流行于地中海沿岸城市的复式借贷簿记法进行系统阐述，使得这种方法在全欧洲甚至全世界得以推广，这是会计发展史上的一个重要里程碑。与此同时，内部牵制也发展到一个新阶段并趋于成熟，它以账目间的相互核对为主要内容并对管理钱、账、物的不同岗位进行分离。直到19世纪末，内部牵制思想和行为都被认为是确保财、物和账目正确无误的理想方法。20世纪初，随着资本主义的迅猛发展，也由于伴随着股份公司规模的扩大而导致的所有权与经营权的逐渐分离，使得提高企业的市场竞争力以及防范和揭露错弊显得更为紧迫。基于此，美国一

---

① 转引自王世定：《企业内部控制制度设计》，北京：企业管理出版社，2001年，第6页。

② 迈克尔·查特菲尔德著，文硕等译：《会计思想史》，北京：中国商业出版社，1989年，第8页。

些企业逐渐以以下两个基本设想为前提建立起了“内部牵制”制度：其一，两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样错误的可能性是很小的；其二，两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单独一个人或部门舞弊的可能性。

一般来说，内部牵制机能的执行大致可分为以下四类：

1. 实物牵制。例如，把保险柜的钥匙交给两个或以上的工作人员持有，不同时使用这两把或两把以上的钥匙，保险柜就不能打开，以此保障财物安全。

2. 机械牵制。例如，银库的大门按不正确的程序操作就打不开，甚至会自动报警。

3. 制度牵制。例如，通过制定制度，要求每项业务都分别由不同的岗位或部门共同处理，岗位与岗位、部门与部门可以相互牵制，达到预防错误和舞弊发生的目的。

4. 簿记牵制。例如，定期将明细账与总账进行核对、日记账与总账相应账户进行核对、会计部门的明细账与物资保管部门的明细卡核对等。

纵观内部牵制阶段的发展历程，可以知道，它基本是以查错防弊为目的，以职务分离和账目核对为方法，以钱、账、物等会计事项为主要控制对象的。正如《柯氏会计辞典》（Kohler's Dictionary for Accounting）中内部牵制的定义：“以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。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组织上的责任分工，每项业务通过正常发挥其他个人或部门的功能进行交叉检查（cross-checked）或交叉控制（cross-controlled）。设计有效的内部牵制以便为每项业务能完整正确地经过规定的处理程序，而在这规定的处理程序中，内部牵制机能永远是一个不可缺少的组成部分。”在现代的内部控制理论中，内部牵制仍占有相当重要的地位，发挥着重要的作用，并成为现代内部控制理论中有关组织控制、职务分离控制的雏形。

（二）“内部控制制度”阶段（internal control system）

20 世纪 40 年代至 70 年代初，在内部牵制的基础上，产生了内部控制制度的概念。第二次世界大战以后，伴随着自然科学技术的迅猛发展以及“泰罗制”等管理学科在企业中的广泛应用，企业生产的社会化程度空前提高，许多产品和工程需要极其大规模的分工与协作并辅之以复杂的管理与控制才能完成。同时，随着产业革命在欧美的相继完成，各资本主义企业的生产规模日益扩大，巨型公司和跨国公司不断出现，竞争日趋激烈，这迫切要求企业采取比单纯内部牵制更

为完善和有效的控制措施，以达到有效经营的目的。在逐步发展起来的先进的管理理论的指导和客观环境的现实需求下，欧美一些企业在传统内部牵制思想的基础上，开始逐步建立由组织结构、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范围更广、运行机制更为严密的内部控制制度，从而达到防范错弊、保护企业财产物质及相关资料的安全完整、确保各项经营方针的贯彻落实及提高企业经营效率的目的。其中，以内部控制在美国的发展最具代表性和先进性。

1949 年，美国注册会计师协会（AICPA）的审计程序委员会（CPA）发布了《审计准则暂行公告》（Tentative Statement of Auditting Standards），其中“现场工作准则”第二条规定：“要适当研究和评价现行的内部控制，以决定其可依赖和作为制定审计程序的依据。”在该准则首次发布时，虽然在审计文献和其他文献中业已出现内部控制的名词，但均没有做出权威性的定义。为了弥补这一缺陷，该审计委员会的一个小组委员会于 1949 年做出题为《内部控制：系统协调的制度要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》（Internal Control：Elements of Coordinated System and its Importance to Management and the Independent Public Account）的报告，对内部控制首次作了如下权威性定义：“内部控制包括一个企业内部为保护企业的财产，检查会计信息的准确性，提高经营效率，推动企业坚持执行既定的管理方针而采取的组织机构的设计和所有相互协调的方法和措施。”该报告还对该定义范围作了如下解释：“该定义可能要比这个术语所包含的意义来得更加广泛。它承认一个内部控制制度已超出了直接与会计和财务部门有关的内容范畴。这种内部控制制度可能包括预算控制、成本控制、期间经营报告、统计分析及其报告和首先有助于职工符合其经营责任要求的培训计划，以及向管理当局恰当地提供附加保证的有关规定的程序，以及这些程序被有效贯彻的内部审计。”

1949 年的内部控制定义对管理当局加强其管理工作来说，具有极其重要的意义。但对注册会计师来说，该定义似乎范围太广泛了。从内部控制评审作为注册会计师的一种法律责任考虑，注册会计师要求对内部控制定义进行修改。为此，1958 年该委员会根据注册会计师进行审计的要求，发布了第 29 号审计程序公报《独立审计人员评价内部控制的范围》（CAP No. 29 Scope of the Independent Auditor's Review of Internal Control）将内部控制分为内部会计控制（internal accounting control）和内部管理控制（internal administrative control），即所谓的“制度两分法”。其定义如下：“内部控制至少从广义上讲包括下列既有会计又有管理特征的控制：会计控制包括组织规划的所有方法和程序，这些方法和程序与财产安全

和财务记录以及可靠性有直接的联系。这些控制包括那些如授权批准制度、从事财务记录和簿记与从事经营或财产保管职务分离的控制，财产的实物控制和内部审计。管理控制包括组织规划的所有方法和程序，这些方法和程序主要与经营效率相贯彻的管理方针有关，通常只与财务记录有间接的联系。这些控制一般包括如统计分析、业绩报告、雇员培训计划和质量控制。”

由于内部控制定义作了如上修改，使得注册会计师对内部控制审查的范围有了进一步的明确。注册会计师的责任一般是审查属于内部会计控制，而不是所有管理控制。只有当注册会计师考虑管理控制对检查的财务报表可靠性有重大影响时，他们才可能去检查管理控制。

上述内部控制定义的修订虽然在一定程度上明确了注册会计师的审计责任范围，但是管理控制的概念显得比较空泛和模糊，且在实际工作中管理控制和会计控制的界限也难以明确划清，还会在审计工作中引起某些争议。为此，美国注册会计师协会所属审计准则委员会于1972年12月公布了《审计准则公告第1号》(Statement of Auditing Standards No. 1)，重新阐述了如下内部控制定义：

“管理控制包括（但不限于）组织规划以及与管理当局进行经济业务授权的决策过程有关的程序和记录。这种授权是与完成该组织目标的职责直接有关的一种管理职能，是对经济业务建立会计控制的起点。

会计控制包括组织规划以及与保护财产安全和财务报表可靠性有关的程序和记录，因此它在设计上应能合理保证：

1. 按管理当局的一般授权或特殊授权处理各项经济业务；

2. 经济业务的记录必须做到：编制财务报表要遵循公认会计原则，或适用于这些报表的其他标准，保持资产会计责任的记录；

3. 只有经管理当局授权才能接近资产；

4. 在一定的间隔期间，将账面载明的资产要和实存资产进行核对，对发生的任何差异采取适当的措施。”

从以上一系列对内部控制定义、解释、修改、再修改的过程，我们可以看到，内部控制概念是在审计职业蓬勃发展情况下，随着审计作业中不断应用内部控制及其审查技术，以及审计法律责任的增强、审计人员对自身职业安全的考虑而不断发展的。最高审计机关国际组织（International Organization of Supreme Audit Institutions）在1986年发表的《总声明》中赋予内部控制新的含义：“内部控制作为完整的财务和其他控制体系，包括组织结构、方法程序和内部审计。它由管理当局根据总体目标建立，目的在于帮助企业的经营活动合理化，具有经济性、效率性、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。”可见，内部控制的定义较以前更明晰、规范，涵盖范围日益广泛，而且包括了内部审计的内容。

（三）“内部控制结构”阶段（internal control structure）

20世纪70年代以来，西方会计界、审计界对内部控制研究的重点逐步从一般含义向具体内容深化，内部控制的发展进入内部控制结构阶段。随着西方学术界对内部会计控制和内部管理控制研究的进一步深入，发现这两者其实是不可分割且相互联系的，所以1988年5月，美国注册会计师协会发布了《审计准则公告第55号》（SAS55），公告中首次以“内部控制结构”取代了“内部控制制度”，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”，并且明确把控制环境、会计系统、控制程序纳入内部控制结构的内容，且不再区分内部会计控制和管理控制。

1. 控制环境（control environment）。反映组织的各个利益关系主体，包括管理当局、所有者和其他利益关系主体对内部控制的态度、看法和行为。具体包括：管理者的思想和经营作风；企业组织结构；董事会及其所属委员会的职能；人事政策和程序；确定职权和责任的方法；管理者监控和检查工作时所采用的控制方法，如经营计划、预算、预测、利润计划、责任会计和内部审计等。

2. 会计系统（accounting system）。规定各项经济业务的确认、归集、分类、分析、登记和编报方法，旨在明确各项资产、负债的经营管理责任。具体包括：鉴定和登记一切合法的经济业务；对各项经济业务按适当的货币价值计价，以使其列入财务报表；确定经济业务发生的时间，以确保它记录在适当的会计期间；在财务报表中恰当地表述经济业务以及对有关内容进行揭示。

3. 控制程序（control procedure）。是管理当局为保证达到一定的目标所确定的政策和程序。具体包括：经济业务和经济活动的批准权；明确各个人员的职责分工；充分的凭证、账簿设置和记录；业务的独立审核等。

上述内部控制结构的内容与1972年颁布的内部控制定义相比，有两个明显的改动：一是正式将内部控制环境纳入内部控制范畴；二是不再区分会计控制和管理控制。这一概念跳出了“制度两分法”的圈子，特别强调了管理者对内部控制的态度、看法和行为等控制环境的重要作用，指出这些环境因素是实现内部控制目标的环境保证，要求审计人员在评估开展风险时不仅要关注会计系统和控制程序，还有评估所面临的控制环境。这些改变可以说是反映了70年代后期以来内部控制理论研究的一个新动向，也由此适应了经济形势发展和企业经营管理的需要。

（四）“内部控制整体框架”阶段（internal control integrated framework）

进入20世纪90年代以后，对于内部控制的研究进入了一个新阶段，即内部控制整体框架思想的提出阶段。这一思想是由隶属于美国国会的反对虚假财务报告委员会（即Tread-Way委员会）下属的发起组织委员会COSO委员会提出的，该组织是一个通过商业道德、有效的内部控制和公司治理结构以致力于改善财务报告的美国民间组织。COSO委员会形成于1985年，由美国五个主要财务职业协会主办：AAA（美国会计学会）、AICPA（美国注册会计师协会）、FEI（财务经理协会）、IIA（内部审计师协会）和MAA（管理会计师协会），主要研究导致虚假财务报告的偶发因素。1992年9月，COSO委员会发布了指导内部控制实践的纲领性文件《内部控制整体框架》，也称COSO报告，并于1994年进行了修改。该报告分为四大部分：第一部分是概况和介绍；第二部分是定义框架，完整定义了内部控制，描述了它的组成部分，为公司管理层、董事会和其他人员提供评价其内部控制系统的规则；第三部分是对外部团体的报告，是为报告编制报表中的内部控制的团体提供指南的补充文件；第四部分是评价工具，提供用以评价内部控制系统的有用材料。这份报告堪称为内部控制发展史上的重要里程碑。1996年，美国AICPA又发布了《审计准则公告第78号》（SAS78），全面接受COSO报告的内容，并从1997年1月1日起取代1988年的《审计准则公告第55号》（SAS55），以内部控制整体框架替代了内部控制结构。

内部控制整体框架为关注内部控制的各方，包括管理者、投资者、债权人、审计人员及理论界等，提供了一个普遍认可、内涵与外延统一的内部控制概念框架和评价方法，其涵盖的范围比以往任何一个概念都更为广泛。COSO报告指出，“内部控制是一个由企业董事会、管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、相关法律的遵循性等目标的达成提供合理保证的过程。”可见，COSO报告在一定程度上突破了以往内部控制仅从会计、审计角度研究的狭隘性，扩展到企业管理以及企业的治理，从一个更高、更系统的角度给出了内部控制一个框架体系。该报告认为，内部控制整体框架由三项目标和五大要素构成：

保证企业目标的实现是企业建立内部控制的出发点和归宿点。COSO报告指出，内部控制的目标包括合理地确保：①经营的效率和有效性；②财务报告的可靠性；③对适用法规的遵循。这三大目标满足不同的需要，又相互交叉。内部控制目标的这种分类，高度概括了企业控制目标，以便有利于不同的人从不同的角

度关注企业内部控制的不同方面，同时也说明了内部控制是用来取得一种或多种互相区分而又紧密联系的目标。显然，内部控制是促进企业各项业务发展的，而不是妨碍其发展。经营的效率是根据实际产出与实际投入而言的，经营的效果是根据实际产出与预期计划的产出比较而言的，但企业不能为实现经营性目的而不遵从法律，也不能为实现遵从性目标或经营性目标而违反财务和管理信息的可靠性、完整性和及时性。内部控制目标的提出为企业提供了比较一致的标准，以便各企业能够评价其控制系统和决定如何加强控制。

内部控制的内容，归根结底是由基本要素组成的，这些要素及其构成方式决定着内部控制的内容和形式，内部控制的五大要素包括：

1. 控制环境（control environment）。控制环境并不仅仅是内部控制系统的外部环境，它本身就是内部控制的一个组成部分，包括员工的正直、道德价值观和能力；管理当局的理念和经营风格；董事会及审计委员会；组织结构；信息系统；人力资源计划及执行等。控制环境是推动控制工作的发动机，是其他所有内部控制组成部分的基础。

2. 风险评估（risk appraisal）。风险评估是确认和分析实现目标过程中的相关风险，是形成管理或者风险管理的依据。它随着经济、行业、监管和经营条件而不断变化，需要建立一套机制来辨认和处理相应的风险。如新技术的应用、经营环境的变化等。

3. 控制活动（control activity）。控制活动是为了确保管理当局的目标实现而采取的政策和程序，它贯穿于整个组织、各种层次和功能，是企业日常工作不可分割的部分。包括：审批、授权、验证、确认、经营业绩的复核、资产的安全性等。

4. 信息与沟通（information and communication）。信息与沟通是为了保证员工履行职责而必须识别、获取的信息及其沟通。信息系统不仅仅处理企业内部所产生的信息，同时也包括用于经营决策的外部经济事项、活动及环境等有关信息。企业所有员工必须理解自己在控制系统中所处的地位，以及相互的关系，必须认真对待控制赋予自己的责任，并与上级以及与和企业有利益关系的各部门、各组织做有效的沟通，如供应商、投资者、政府主管部门等。

5. 监控（monitoring）。监控是对内部控制实施质量的评价。监控在经营过程中进行，通过需要对正常的管理和控制活动以及员工执行职责过程中的活动进行监控，以评价其质量。主要包括：经营过程中的持续监控（日常管理和监督员工履行职责的行动等）、个别评价或两者的结合。

COSO 报告所提出的三大目标和五大要素是紧密相连的，内部控制的要素为保证企业目标的实现奠定了可靠的基础，两者共同构成了内部控制系统的整体框

架。这个框架是以控制环境为基础、风险评估为依据、控制活动为手段、信息与沟通为载体、监督与控制为保证的。其关系如图 1 - 1 所示：

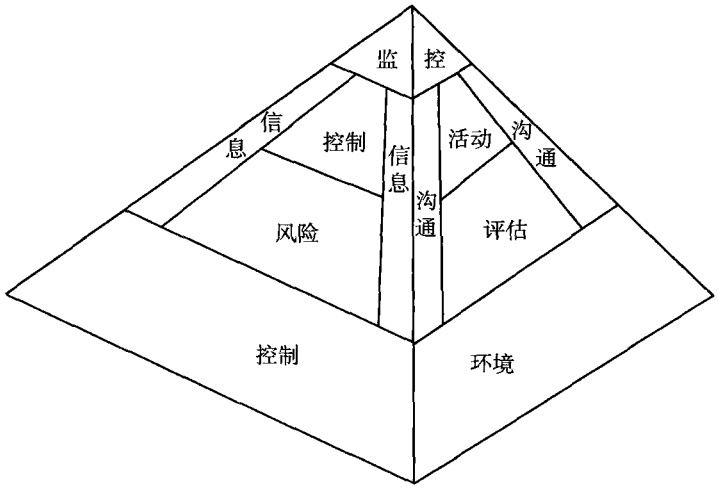

图 1 - 1 内部控制整体框架（1992 年）

从这个框架可以看到，为了实现其目标，一个企业应当在培育一种积极的内部控制环境的基础上，识别、衡量和评估经营管理活动中所涉及的各种突出风险点，然后针对这些风险点设置各种控制制度，并不断地对上述整个过程的适当性和有效性进行监督与评审，内部管理信息系统则为这整个过程提供方便。这些要素及目标形成了一个有机的动态系统。

“内部控制整体框架”概念的提出是在“内部控制结构”基础上的进一步发展，更清晰地反映出内部控制是要素性的，只有将内部控制与企业业务活动环节和程序相融合，才能体现内部控制真正的价值。COSO 报告跳出了传统的平面式的简单思维方式，而把内部控制视为多维立体的空间，促使人们全面深入地理解内部控制及控制对象，使人们能够以内部控制为有力武器，分析解决管理控制中存在的复杂问题，努力实现三大目标。同以往的内部控制理论相比，COSO 报告所展现的现代内部控制理论蕴涵了许多崭新的理念和思想，这些理念和思想不仅对过去，而且对现在，甚至对未来的企业管理、财会工作和独立审计都有着重要影响。体现在：

1. 强调“人”的重要性。COSO 报告把人作为控制环境列于内部控制的第一要素，内部控制的制定、实施、监控和评价靠人来进行，内部控制的主体和客体本质上都是人，人把内部控制的主体和客体有机地结合。强调人的作用，提高

对人的素质的要求是内部控制的核心。

2. 强调内部控制与经营管理过程的结合。COSO 报告认为，经营过程是指通过计划、执行及监督等基本的管理过程对企业加以管理。这个过程由组织的某一个单位和部门进行，或由若干个单位和部门共同进行。内部控制是企业经营过程的一部分，应与经营过程结合在一起，而不是凌驾于企业的基本活动之上，它使经营达到预期的效果，并监督企业经营过程的持续进行。COSO 报告中，控制与管理的界限已不再明确。

3. 强调内部控制的动态性。内部控制是对企业的整个经营管理活动进行监督与控制的过程，是不断地与经营过程、管理过程相摩擦、相耦合的过程，是不断修正与更新的过程。企业的经营活动永不停止，内部控制过程也因此不会停止。内部控制不是企业的一项制度或一个机械的规定，经营管理的变化必然要求企业的内部控制越来越完善。内部控制是一个发现问题、解决问题、发现新问题、解决新问题的循环往复的过程。

4. 明确了对内部控制的“责任”。COSO 报告第一次明确地阐明了内部控制的制定与实施的责任问题。该报告认为，不仅仅是管理人员、内部审计人员或董事会，组织中的每一个人都对内部控制负有责任。确立这种思想，有利于将企业所有员工团结一致，使其主动地维护及改善企业的内部控制，而不是与企业的管理阶层相互对立，被动的执行内部控制。

5. 强调“软控制”的作用。软控制主要指那些属于精神层面的事物，如高级管理层的管理风格、管理哲学、企业文化等。COSO 报告更加强调“软控制”的作用。

6. 强调风险意识。现代社会中的企业，时时刻刻都面临着失败的风险，因此，对风险的管理是现代企业的主旋律之一。风险影响着每个企业生存和发展的能力，也影响其在市场上的竞争力。COSO 报告指出，所有企业，不论其规模、结构、性质或产业是什么，其组织的不同层级都会遭遇风险，管理阶层必须密切注意各层级的风险，并采取必要的防范措施。

7. 强调成本与效益原则。COSO 报告明确指出，内部控制要建立在成本与效益的基础之上。内部控制并不是要消除任何滥用职权的可能性，而是要创造一种为防范滥用职权而投入的成本与滥用职权的累计数额之比呈合理状态的机制。因此，没有不花钱的内部控制，也不存在完美无缺的内部控制。

8. 指出了内部控制的局限性。COSO 报告认为，良好的内部控制能提供达到目标的“合理保证”，但内部控制的设计可能有缺陷，内部控制的执行可能打折扣，甚至内部串通舞弊导致内部控制失败。所以，对内部控制应有合理的预期，