

国家级重点学科

东北财经大学会计学系列教材

内部控制

INTERNAL CONTROL

方红星 池国华 主编

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



国家级重点学科
东北财经大学会计学系列教材

内部控制

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press
大连

© 方红星 池国华 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

内部控制 / 方红星, 池国华主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2011. 5

(东北财经大学会计学系列教材)

ISBN 978-7-5654-0338-5

I. 内… II. ①方…②池… III. 企业管理-高等学校-教材
IV. F270

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 048998 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm 字数: 383 千字 印张: 16 1/2 插页: 1
2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

责任编辑: 李彬 李栋 高铭 张士宏 责任校对: 那欣 毛杰
封面设计: 张智波 版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0338-5

定价: 28.00 元

卷首语

谁都不能否认，经济与会计的关系越来越密切，尤其是世界经济一体化的趋势让全世界的会计准则制定机构都走上了会计准则的国际趋同和等效之路；谁也不能否认，我国的会计改革紧跟了我国和世界经济发展的步伐，尤其是20世纪90年代初至今，会计改革经历了与国际接轨、趋同和等效的阶段；谁都必须承认，会计人才的培养要适应经济与社会的发展变化，尤其要适应建设社会主义市场经济的需要。另外，一整套优秀的系列教材对于培养会计人才的重要性是显而易见的，尤为重要是教材必须紧跟时代进步的节奏，把握好经济与会计发展的脉搏。

纵观“国家级重点学科·东北财经大学会计学系列教材”的生命线会发现，她之所以能长青，正是上述认识指引的硕果。

20世纪90年代初，我们编写了东北财经大学第一套会计学系列教材，其奉行的理念是：积数十年教材编写之经验，融几十位教授之心血，编系列精品教材。在近20年中，我们一直坚持这样的原则，前后共出版过4套系列教材，每一套系列教材都修订过若干次，总销量超过300万册，其足迹踏遍祖国的大江南北。在近20年中，会计学系列教材伴随着一批又一批的大学生成长，并且以教材编写为契机，在高等学府中培养了一代又一代的教师精英。

从时间上来推算，本套会计学系列教材是近20年中的第四套。本套会计学系列教材的第一版诞生于2007年1月，正好踏着2006年财政部发布新企业会计准则体系的节拍。在近3年的教材使用过程中，我们尽管做了一些修订，但始终未能跳出小修小改的圈子。在此期间，我们又掌握和理解了更新的会计准则与规范，积累和领会了更多的专业知识，尤其是对会计准则与会计教材之间的关系有了更深刻的认识。基于此，我们才有了这一次的大修订，并以第二版的形式呈现在读者面前。

本次东北财经大学会计学系列教材修订的指导思想是：依据财政部最新《企业会计准则讲解2008》，反映最新增值税、消费税、营业税等税收法规调整内容，建设立体、全面的资源平台，打造会计专业精品教材。

本次东北财经大学会计学系列教材修订的背景主要是：2007年11月和2008年8月，财政部分别印发《企业会计准则解释第1号》、《企业会计准则解释第2号》，针对准则实施过程中的具体问题进行了详细的讲解，并于2008年出版了《企业会计准则讲解2008》。与会计密切相关的一些税收法规在此期间也有了新的调整。本次修订以上述内容为依据，使广大高等院校会计专业师生更好地理解 and 掌握新准则及税收法规变化，在以后的工作中能够真正地学以致用。

在本次东北财经大学会计学系列教材修订的过程中，我们更加注重提升同教材配套的“习题与案例”、“电子课件”以及“教学大纲”的平台建设质量。第一，关于习题与案

例。按照修订后的教材内容体系，根据各章内容的安排重新进行习题与案例的修订。一是将习题答案从习题部分分离出去，单独编写并在出版社网站上挂出，以便于教师单独下载参考。二是加大习题量，适当提高习题的难度。三是更换部分案例，使案例与实践更加贴近，学生通过案例的学习得到进一步启发。四是配置阶段性综合习题，根据内容模块设置习题，便于学生综合性地理解和掌握几个章节的内容，循序渐进，达到深入学习的效果。第二，关于电子课件。电子课件的制作摒弃了复制主教材各级标题的简单做法，由各主教材的作者亲自主持制作，这样能更好地把握授课内容，对各章节的内容进行更深入的讲解和逻辑勾勒，真正起到辅助和深化的作用。另外，在介质上向独立光盘的方向发展，增强互动性和形象性。第三，关于教学大纲。本套教材配有电子版教学大纲，为教师提供课时分配、重难点提示、教学结构等参考信息，进一步方便教师教学。

为保证质量，我们分批推出第二版东北财经大学会计学系列教材。《基础会计》、《中级财务会计》、《高级财务会计》、《会计学》率先推出，《财务分析》、《财务管理》、《审计》、《会计信息系统》、《管理会计》、《成本会计》随之推出。由于我们的时间和精力有限，教材中难免存在缺点乃至谬误，我们恳请广大读者批评指正。

正如第一版卷首语中所说的那样，本次修订仅仅是一个新的起点，而不是终点，我们将随着经济的发展与会计环境的变化不断修订，使东北财经大学会计学系列教材紧随时代步伐，及时反映学科的最新进展。

东北财经大学会计学系列教材编委会
2009年6月

前言

从国内外经验看，内部控制是企业、非营利组织乃至政府机构抵御外部风险、防止财务舞弊、提升管理绩效、实现可持续发展的有效途径。内部控制的理论研究与实务操作将是未来中国理论界与实务界所面临的一项长期的系统工程。近几年来，监管部门加大了企业内部控制规范建设与实施的力度。继2008年6月颁发《企业内部控制基本规范》之后，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会等五部委又于2010年4月共同发布了《企业内部控制应用指引》、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》，这标志着“以防范风险和控制舞弊为中心、以控制标准和评价标准为主体，结构合理、层次分明、衔接有序、方法科学、体系完备”的企业内部控制规范体系基本建成，这也是继我国企业会计准则、审计准则体系建成并有效实施之后的又一项重大系统工程。按照规定，企业内部控制规范体系自2011年1月1日在境内外同时上市的公司施行，自2012年1月1日起在上交所、深交所主板上市的公司施行。在此基础上，择机在中小板和创业板上市公司施行。同时鼓励非上市大中型企业提前进行。因此，如何有效实施企业内部控制规范体系将是未来我国上市公司和大中型国有企业所面临的重要课题。

企业内部控制规范体系的实施不仅会影响到企业，而且会影响到为企业提供服务的会计师事务所。对执行企业内部控制规范体系的企业，相关制度要求企业聘请会计师事务所对财务报告内部控制的有效性进行审计。因此，内部控制审计成为了注册会计师为企业提供的一项新业务。

在这一背景下，编写一本讲解企业内部控制体系架构、基本概念与基本原理的教材，以帮助正在从事会计实务工作的人员和正在学习且将从事这方面工作的会计专业学生了解并掌握我国企业内部控制基本规范及配套指引，是非常有必要的。因此，我们启动了《内部控制》的编写工作，并将其列入会计学专业系列教材之中。

在教材的编写过程中，我们力求突出以下特色：

1. 内容的时效性。本书的编写是以2008年以来财政部等五部委陆续颁布的《企业内部控制基本规范》、《企业内部控制应用指引》、《企业内部控制评价指引》和《企业内部控制审计指引》为主要依据，力求反映我国企业内部控制规范体系建设的最新成果。

2. 体系的完整性。本书的编写首先回顾了国内外企业内部控制规范的历史演进，并总结了我国企业内部控制规范体系框架，在此基础上按照内部控制五要素框架（内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和内部监督）阐释了内部控制的基本概念与基本原理，同时对企业主要业务事项的控制方法进行了详细讲解，最后分别介绍了企业内部控制的评价与审计工作。

3. 讲解的生动性。为了方便读者对内部控制基本概念与基本原理的理解和运用，本书采用了大量来自上市公司和大中型企业的实际案例，既有内部控制的失败教训，也有内

部控制的成功经验。除此以外，书中还插入了许多图表，这使得教材内容更加直观。

我们还为本教材制作了配套的内部控制教学课件和编写了《内部控制习题与案例》，以适应采用多媒体形式进行课堂教学的需要，并为学生思考、练习创造了必要的条件。本书不仅适用于高等院校会计专业、财务管理专业及审计专业的学生，而且适用于针对企业内部控制进行培训的人员。

本书由东北财经大学会计学院方红星教授、池国华教授任主编，樊子君博士任副主编，同时还吸收了从事内部控制教学的其他一线教师参与其中。各章执笔人分别如下：方红星（第一章、第二章），樊子君（第三章、第七章、第十章），朱荣（第四章），池国华（第五章、第八章、第九章），刘媛媛（第六章）。

在本书的写作过程中，我们参阅了国内外大量的文献和资料，并尽可能地加以注明，如有无意疏漏，敬请谅解。在此，对所有致力于内部控制研究领域的专家与学者致以最诚挚的谢意。

由于时间仓促及水平有限，本教材难免存在不妥及疏漏之处，恳请各位学者、专家和广大读者不吝赐教，以便使本书得以不断充实和完善。

作 者

2011年3月2日

目录

第一章 总论	1
第一节 内部控制的历史演进	2
第二节 内部控制的现实意义	9
第三节 我国内部控制法规的发展	12
第四节 我国企业内部控制规范的框架体系	16
第二章 内部控制的基本理论	19
第一节 内部控制的定义	20
第二节 内部控制的目标	23
第三节 内部控制的原则	26
第四节 内部控制的要素	30
第五节 内部控制的局限性	34
第三章 内部环境	38
第一节 内部环境概述	39
第二节 组织架构	40
第三节 发展战略	48
第四节 人力资源	54
第五节 社会责任	57
第六节 企业文化	61
第四章 风险评估	64
第一节 目标设定	65
第二节 风险识别	72
第三节 风险分析	81
第四节 风险应对	88
第五章 控制活动	96
第一节 不相容职务分离控制	97
第二节 授权审批控制	98
第三节 会计系统控制	101
第四节 财产保护控制	103
第五节 预算控制	104
第六节 运营分析控制	110
第七节 绩效考评控制	112

第八节 合同控制·····	117
第六章 信息与沟通 ·····	121
第一节 内部信息传递·····	121
第二节 信息系统·····	129
第三节 沟通·····	146
第七章 业务活动控制 ·····	151
第一节 资金活动控制·····	151
第二节 采购业务控制·····	158
第三节 资产管理控制·····	163
第四节 销售业务控制·····	170
第五节 研究与开发控制·····	174
第六节 工程项目控制·····	178
第七节 担保业务控制·····	184
第八节 业务外包控制·····	188
第九节 财务报告控制·····	191
第八章 内部监督 ·····	197
第一节 内部监督的机构及职责·····	198
第二节 内部监督的程序·····	204
第三节 内部监督的方法·····	205
第九章 内部控制评价 ·····	211
第一节 内部控制评价概述·····	212
第二节 内部控制评价的组织与实施·····	217
第三节 内部控制缺陷的认定·····	221
第四节 内部控制评价工作底稿与报告·····	227
第十章 内部控制审计 ·····	233
第一节 审计范围与审计目标·····	233
第二节 计划审计工作·····	239
第三节 实施审计工作·····	243
第四节 评价控制缺陷·····	247
第五节 完成审计工作·····	248
第六节 出具审计报告·····	249
主要参考文献 ·····	256

总 论

引例

中航油新加坡公司巨亏事件

2004年12月初，全球的财经媒体都在错愕中聚焦一个爆炸性的事件：一家被誉为新加坡最具透明度的上市公司，却因从事投机行为造成5.54亿美元的巨额亏损；一个在层层光环笼罩之下的海外国企“经营奇才”，却沦为千夫所指的罪魁祸首。

分析人士认为，中航油的巨额亏损，有可能是其投机过度、监管不力、内控失效后落入了国际投机商设下的“陷阱”。中航油新加坡事件是一个内部控制缺失的典型案列。监控机制形同虚设，陈久霖违规操作一年多无人知晓。

中航油是经我国政府批准于2003年开始从事油品套期保值业务的，以后擅自扩大了业务范围，从事石油衍生品期权交易。相比较套期保值业务，衍生品期权交易风险极大，且不易控制。不论是中航油内部，还是中航油集团，在内部控制和风险管理上都暴露出重大缺陷。

根据中航油内部规定，损失20万美元以上的交易，要提交公司风险管理委员会评估；累计损失超过35万美元的交易，必须得到总裁同意才能继续；任何将导致50万美元以上损失的交易，将自动平仓。多达5亿多美元的损失，中航油才向集团报告，而且中航油总裁陈久霖同时也是中航油集团的副总经理，中航油经过批准的套期保值业务是中航油集团给其授权的，中航油集团事先并没有发现问题。

有一点可以肯定，和所有在衍生工具市场上发生的巨额亏损一样，中航油事件的根本原因在于其内部控制缺陷。不仅在衍生金融市场，在企业经营的其他领域中也不乏其例。千里之堤，溃于蚁穴。无数的事实一再证明，缺乏有效的内部控制将会使一个个名噪一时的“企业帝国”崩塌于旦夕之间。

内部控制的重要性可见一斑。那么什么是内部控制？内部控制在企业的生存和发展中具有什么样的作用？在阐述内部控制的基本理论与方法之前，我们首先来了解内部控制的产生与发展，内部控制的现实意义以及我国现有内部控制规范体系的构成。

第一节 内部控制的历史演进

内部控制是组织运营和管理活动发展到一定阶段的产物，是科学管理的必然要求。内部控制理论与实践的发展大体上经历了内部牵制、内部控制系统、内部控制结构、内部控制整合框架等四个不同的阶段，并已初步呈现向企业风险管理整合框架演变的趋势。

一、内部牵制阶段

内部控制的起源十分久远，自从有了人类的群体活动和组织之后，就产生了对组织的成员及其活动进行控制的需要。内部控制的发轫最早可以追溯到公元前 3600 年至公元前 3200 年的苏美尔文化时期。古埃及、古波斯、古希腊、古罗马和古代中国都有原始内部牵制制度的雏形。原始的内部牵制制度最早是为部落、城邦、庄园、国家服务的。中世纪资本主义生产关系萌芽，商业组织开始出现，内部牵制进入企业领域，开启了一个广阔的发展空间。

控制（control）一词最早产生于 17 世纪，其原始含义是“由登记者之外的人对账册进行的核对和检查”。内部控制是从内部牵制（internal check）的基础上发展起来的，20 世纪以前，盛行的观念和实务都停留在内部牵制阶段。内部牵制是适应这一阶段的时代背景而产生的。这一阶段社会生产力还相对落后，大规模商品生产尚不发达，内部控制主要表现为对会计账目和会计工作实行岗位分离和相互牵制，使任何一个部门或人员都不能独立地控制会计账目，并且使两个或两个以上的部门和人员能够对会计账目实现交叉检查或交叉控制。其目的主要是保证财产物资安全和会计记录真实。

内部牵制机制的提出主要是基于两个设想：其一，两个或两个以上人员或部门无意识地犯同样错误的概率远小于一个人或部门；其二，两个或两个以上人员或部门有意识地串通舞弊的可能性要远低于一个人或部门。因此，内部牵制强调分权和制衡，以抑制由于权力集中而引发的错误或舞弊行为。

根据《柯勒会计辞典》的解释，内部牵制是指“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或交叉控制”。由此可见，内部牵制的基本思路是分工和牵制。

内部牵制机能主要包括：分权牵制、实物牵制、机械牵制和簿记牵制。

分权牵制也叫职责分离，是指通过分工和制衡，由不同的部门和人员来完成不同的业务环节，以达到牵制的目的。例如，会计中约定俗成的“钱（出纳）账（记账）分设、管钱不管账”等。显然，分权程度越高，牵制效果就越好。但是，分权也要把握适当的度，以免影响效率。一般而言，对于那些不相容职务，即如果不分离可能导致错误或舞弊的职务（例如业务的审批与执行，业务的处理与复核等），要求予以分离。

实物牵制也叫实物负责制，是指将财产物资的保管责任落实到特定的部门和人员头上，以达到保护这些财产物资安全完整的目的。例如，现金出纳必须对库存现金的短少承

担责任，仓库保管人员必须对库存物资承担责任等。通过落实实物保管责任，并辅之以清查盘点、账实核对、考核奖惩等措施，对于相关财产物资的安全完整能起到良好的保障作用。

机械牵制也叫技术牵制，是指借助专门的技术手段来进行的牵制。例如，对于库存现金，借助保险柜密码这一技术手段来防止失窃；对于需要特定授权方能进入的信息系统界面，通过口令和密码等技术手段来防止非法进入等。机械牵制一般可以与特定的授权结合运用。

簿记牵制也叫会计系统牵制，是指通过簿记内在的控制职能而实现的牵制。复式簿记体系对于所有的业务和事项，都要以原始凭证为基础，进行序时和分类的记录，这就在账证、账账、账表、账实之间形成了严密的钩稽核对关系，因而可以用它们来实施对业务事项、财产物资等的有效控制。

尽管随着经济社会的发展，内部控制日益超越内部牵制的范畴，但内部牵制的基本理念在内部控制中仍然发挥着重要作用。正如《柯勒会计辞典》所言，“设计有效的内部牵制以使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，内部牵制机制永远是一个不可缺少的组成部分”。这一阶段的不足之处，在于人们还没有意识到内部控制的整体性，只强调内部牵制机能的简单运用，还不够系统和完善。

二、内部控制系统阶段

内部控制的第二阶段为内部控制系统阶段，从时间上看大致为 20 世纪 40 年代至 80 年代。适应这一时期资本主义经济快速发展、所有权与经营权进一步分离的特点，在注册会计师行业的推动下，内部控制由早期的内部牵制逐渐演变为涉及组织结构、岗位职责、人员素质、业务处理程序和内部审计等比较严密的内部控制系统。在这一阶段，建立健全内部控制系统开始上升为法律要求；同时，适应注册会计师评价单位内部控制状况的需要，一些国家开始将内部控制划分为内部会计控制和内部管理控制。其中，内部会计控制主要是针对会计记录系统和相关的资产保护实施的控制，内部管理控制主要是针对经济决策、交易授权和组织规划等实施的控制。

以美国为例，1949 年，美国注册会计师协会（以下简称“AICPA”）所属的审计程序委员会发表了一份题为《内部控制：系统协调的要素及其对管理部门和独立公共会计师的重要性》的特别报告，首次正式提出了内部控制的权威性定义，即“内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有协调方法和措施，旨在保护资产、检查会计信息的准确性和可靠性，提高经营效率，促进既定管理政策的贯彻执行”，这就形成了内部控制系统思想。这一定义强调内部控制系统不局限于与会计与财务部门相关的控制方面，还包括预算控制、成本控制、定期报告、统计分析和内部审计等。

但是由于注册会计师认为该定义的含义过于宽泛，因此 AICPA 于 1953 年在其颁布的第 19 号审计程序公告《审计程序说明》中，对内部控制定义做了正式修正，并将内部控制按照其特点分为会计控制和管理控制两部分，前者在于保护企业资产、检查会计数据的准确性和可靠性；后者在于提高经营效率、促使有关人员遵守既定的管理方针。这种划分是为了规范内部控制检查和评价的范围，目的在于缩小注册会计师的责任范围。

1958 年，出于注册会计师测试与财务报表有关的内部控制的需要，AICPA 审计程序

委员会又发布了第 29 号审计程序公告《独立审计人员评价内部控制的范围》，也将内部控制分为内部会计控制和内部管理控制两类，其中前者涉及与财产安全和会计记录的准确性、可靠性有直接联系的所有方法和程序，如授权与批准控制、从事财物记录与审核的职务及从事经营与财产保管的职务实行分离控制、实物控制和内部审计等。后者主要是与贯彻管理方针和提高经营效率有关的所有方法和程序，一般与财务会计只是间接相关，如统计分析、时间动作研究、业绩报告、员工培训、质量控制等。1963 年 10 月，美国会计师协会审计程序委员会（CAP）在《审计程序公告第 33 号——审计准则与程序（汇编）》中强调，独立审计师应主要检查会计控制。1972 年 11 月，《审计程序公告第 54 号——审计师对内部控制的研究与评价》，对管理控制和会计控制的定义进行了修订和充实。

1972 年 11 月，审计准则执行委员会（ASB）发布《审计准则公告第 1 号——审计准则和程序汇编》，将内部控制一分为二，使得注册会计师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成为可能。由此内部控制进入“制度二分法”或“二要素”阶段。这一阶段的内部控制正式被纳入制度体系之中，同时管理控制成为内部控制的一个重要组成部分。

三、内部控制结构阶段

进入 20 世纪 80 年代，资本主义发展的黄金阶段以及随后到来的滞涨促使西方国家对内部控制的研究进一步深化，人们对内部控制的研究重点逐步从一般含义向具体内容深化。在实践中注册会计师发现很难确切区分内部会计控制和内部管理控制，而且后者对前者其实有很大影响，无法在审计时完全忽略。于是，1988 年 AICPA 发布《审计准则公告第 55 号》（SAS55），并规定从 1990 年 1 月起取代 1972 年发布的《审计准则公告第 1 号》。这个公告首次以“内部控制结构”的概念代替“内部控制系统”，明确“企业内部控制结构包括为提供取得企业特定目标的合理保证而建立的各种政策和程序”。该公告认为，内部控制结构由下列三个要素组成：

1. 控制环境。控制环境是指对建立、加强或削弱特定政策与程序的效率有重大影响的各种因素，包括：管理层的理念和经营风格；组织结构；董事会及其所属委员会，特别是审计委员会发挥的职能；职权和责任的分配；管理层监控和检查工作时所使用的控制方法，包括经营计划、预算、预测、利润计划、责任会计和内部审计；人力资源政策与实务等。

2. 会计系统。会计系统是指为确认、归类、分析、登记和编报各项经济业务，明确资产与负债的经营责任而规定的各种方法，包括鉴定和登记一切合法的经济业务；对各项经济业务及时和适当地分类，作为编制财务报表的依据；将各项经济业务按照适当的货币价值计价，以便列入财务报表；确定经济业务发生的日期，以便按照会计期间进行记录；在财务报表中恰当地表述经济业务及对有关的内容进行揭示。

3. 控制程序。控制程序是指企业为保证目标的实现而建立的政策和程序，如经济业务和事项的适当授权；明确人员的职责分工，如指派不同的人员分别承担业务批准、业务记录和财产保管的职责，以防止有关人员利用正常经济业务图谋不轨和隐匿各种错弊；账簿和凭证的设置、记录与使用，以保证经济业务活动得到正确的记载，如出库凭证应事先编号，以便控制发货业务；资产及记录的限制接触，如接触电脑程序和档案资料要经过批

准；已经登记的业务及其记录与复核，如常规的账面复核，存款、借款调节表的编制，账面的核对等。

内部控制结构阶段对于内部控制的发展的贡献主要体现在两个方面：其一，首次将控制环境纳入内部控制的范畴。因为人们在管理实践中逐渐认识到控制环境不应该是内部控制的外部因素，而应该作为内部控制的一个组成部分来考虑，尤其是董事会、管理层及其他员工对内部控制的态度和行为，是充分有效的内部控制体系得以建立和运行的基础和有力保障。其二，不再区分会计控制和管理控制，而统一以要素来表述。因为人们发现内部会计控制和管理控制在实践中其实是相互联系、难以分割的。

可见，这一阶段的内部控制融会计控制和管理控制于一体，从“系统二分法”阶段步入了“结构三要素”阶段。这是内部控制发展史上的一次重要改变。

四、内部控制整合框架阶段

1992年9月，COSO发布了著名的《内部控制——整合框架》（Internal Control—Integrated Framework），并于1994年进行了修订。^①该报告是内部控制发展历程中的一座重要里程碑，它对内部控制的发展所做出的最重要的贡献在于它对内部控制下了一个迄今为止最为权威的定义：“内部控制是由主体的董事会、管理层和其他员工实施的，旨在为经营的效率和有效性、财务报告的可靠性、遵循适用的法律法规等目标的实现提供合理保证的过程。”

这个定义反映了一些基本概念：第一，内部控制是一个过程，它是实现目标的手段，而不是目标本身；第二，内部控制是由人员来实施的，它并不仅仅是政策手册和表格，还涉及组织中各个层级人员的活动；第三，内部控制只能为主体目标的实现提供合理保证，而不是绝对保证；第四，内部控制被用来实现一个或多个彼此独立又相互交叉的类别的目标，内部控制目标包括经营目标、财务报告目标和合规目标，而财务报告的可靠性并不是内部控制唯一的目标，换言之内部控制不等于会计控制。《内部控制——整合框架》中规定的内部控制目标见表1—1。

表1—1 《内部控制——整合框架》中规定的内部控制目标

目标类型	特点
经营目标（operations）	与主体资源利用的有效性 with 效率有关
财务报告目标（financial reporting）	与编制可靠的公开财务报表有关
合规目标（compliance）	与主体对适用的法律和法规的遵循有关

此外，COSO报告还明确了内部控制的内容，即内部控制包括五个相互独立而又相互联系的构成要素：控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监控。目标和构成要素之间有着直接的关系，目标是主体努力争取实现的东西，构成要素则代表着要实现这些目标需要什么；每个构成要素都“贯穿”并适用于所有三类目标，所有五个构成要素与每

^① COSO（Committee of Sponsoring Organizations）是Treadway委员会的发起组织委员会的简称。Treadway委员会即反欺诈财务报告全国委员会（National Commission on Fraudulent Financial Reporting），由于其首任主席的姓名而通常被称为Treadway委员会。该委员会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）、管理会计师协会（IMA）等5个组织于1985年发起设立。1987年，Treadway委员会发布一份报告，建议其发起组织沟通协作，整合各种内部控制的概念和定义。

一类目标都有关联；内部控制与整个主体相关，或与它的某一组成部分（子公司、分部或其他业务单元，或者职能，或诸如购买、生产、营销等其他活动）相关。内部控制的五要素如图 1—1 所示。

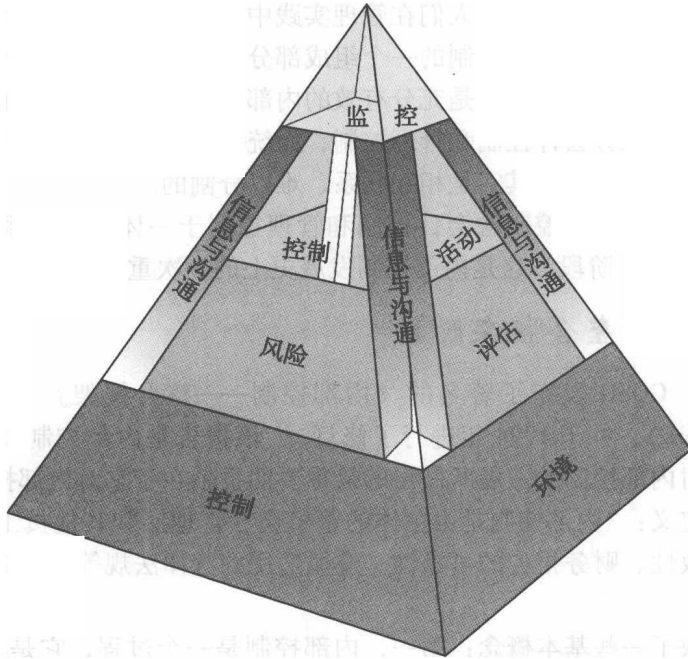


图 1—1 COSO 的内部控制整合框架图

1. 控制环境。控制环境主要指主体内部的文化、价值观、组织结构、管理理念和经营风格等。这些因素是内部控制的基础，将对内部控制的运行和效果产生广泛而深远的影响。具体来说，包括员工的诚信和道德价值观、胜任能力、管理层的理念和经营风格、董事会及审计委员会、组织机构、权责划分、人力资源政策与实务等。

2. 风险评估。风险评估是指识别和分析与实现目标相关的风险，并采取相应的措施加以控制。这一过程包括风险识别和风险分析两个部分。通常，企业的风险主要来自于外部环境和内部条件的变化。其中，风险识别包括对外部因素（如技术发展、竞争、经济变化）和内部因素（如员工素质、公司活动性质、信息系统处理的特点）进行检查。风险分析则涉及估计风险的重大程度、风险发生的可能性、如何控制风险等。

3. 控制活动。控制活动是指主体对所确认的风险采取必要的措施，以保证其目标得以实现的政策和程序。一般来说，与内部控制相关的控制活动包括职责分离、实物控制、信息处理控制、业绩评价等。其中，职责分离是指为了防止单个员工舞弊或隐藏不正当行为而进行的职责划分。一般来说，应该分离的职责有：业务授权与业务执行、业务执行与业务记录、业务记录与业务复核等。实物控制指对企业的具体实物所进行的控制行为，如针对现金、存货、固定资产、有价证券等所进行的控制。信息处理控制可分为两类：一般控制和应用控制。一般控制通常与信息系统的的设计和管理有关；应用控制则与个别数据在信息系统中处理的方式有关。业绩评价是指将实际业绩与业绩标准进行比较，以便确定业绩的完成程度和质量。

4. 信息与沟通。信息与沟通是指为了使管理层和员工能执行其职责，企业各个部门

及员工之间必须沟通与交流相关的信息。这些信息既有外部的信息，也有内部的信息。通常而言，信息与沟通包括确认记录有效的经济业务、采用恰当的货币价值计量、在财务报告中恰当披露。沟通的目的主要是让员工了解其职责，了解其在工作中如何与他人相联系，如何向上级报告例外情况。沟通的方式一般有政策手册、财务报告手册、备查簿，以及口头交流或管理示例等。

5. 监控^①。监控是指评价内部控制的设计与执行情况，包括日常的监控活动和专项评价等。监控活动通常是由内部审计、财务会计、人力资源等部门执行。通过定期或不定期地对内部控制的设计与执行情况进行检查和评估，与有关人员就内部控制有效与否进行交流，并提出改进意见，以保证内部控制随着环境的变化而不断改进。

由于 COSO 报告提出的内部控制理论和体系集内部控制理论和实践发展之大成，因此在业内备受推崇，已经成为世界通行的内部控制权威标准，被国际和各国审计准则制定机构、银行监管机构和其他方面所采纳。1995 年 12 月，美国注册会计师协会审计准则委员会（ASB）发布 SAS78 “财务报表审计中对内部控制的考虑：对 SAS55 的修正”，全面采纳 COSO 的内部控制框架。2002 年美国国会通过的《萨班斯—奥克斯利法案》第 404 条款（SOX 404）及相关规则采用的也是这个框架。

五、企业风险管理整合框架阶段

自 COSO 报告于 1992 年发布以后，《内部控制——整合框架》已经被世界上许多企业所采用，但理论界和实务界也纷纷对该框架提出改进建议，认为其对风险强调不够，使得内部控制无法与企业风险管理相结合。2001 年，COSO 开展了一个项目，委托普华永道（Price Waterhouse Coopers）开发一个对于管理层评价和改进他们所在组织的企业风险管理的简便易行的框架。正是在开发这个框架的期间，2001 年 12 月美国最大能源公司之一的安然公司，突然申请破产保护，此后上市公司和证券市场丑闻不断，特别是 2002 年 6 月的世界通信公司会计丑闻，“彻底打击了投资者对资本市场的信心”。美国国会和政府加速制定和采用新的法律以试图改变这一局面。在这一背景下，2002 年 7 月美国总统小布什签署出台了《2002 年公众公司会计改革和投资者保护法案》，该法案是由参议院银行委员会主席萨班斯（Paul Sarbanes）和众议院金融服务委员会（Committee on Financial Services）主席奥克斯利（Michael Oxley）联合提出，又被称作《萨班斯—奥克斯利法案》（Sarbanes-Oxley Act，简称 SOX 法案）。该法案是继美国《1933 年证券法》、《1934 年证券交易法》以来又一部具有里程碑意义的法律。《萨班斯—奥克斯利法案》强调了公司内部控制的重要性，从管理层、内部审计及外部审计等几个层面对公司内部控制做了具体规定，并设置了问责机制和相应的惩罚措施，成为继 20 世纪 30 年代美国经济危机以来，政府制定的涉及范围最广、处罚措施最严厉的公司法律。

2004 年 9 月，COSO 发布了《企业风险管理——整合框架》（Enterprise Risk Management—Integrated Framework，简称 ERM 框架）。该框架指出，“全面风险管理是一个过程，它由一个主体的董事会、管理层和其他人员实施，应用于战略制定并贯穿于企业

^① 我国企业内部控制基本规范和配套指引将这一要素称为“内部监督”，在以后章节中，我们一般会采用“内部监督”这一称谓。

之中，旨在识别可能影响主体的潜在事项、管理风险，以使其在该主体的风险容量之内，并为主体目标的实现提供合理保证”。这一阶段的显著变化是将内部控制上升至全面风险管理的高度来认识。

基于这一认识，COSO 提出了战略目标、运营目标、报告目标和合规目标等四类目标，并指出风险管理包括八个相互关联的构成要素：内部环境、目标设定、事项识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息与沟通和监控。根据 COSO 的这份研究报告，内部控制的目标、要素与组织层级之间形成了一个相互作用、紧密相连的有机统一体系；同时，对内部控制要素的进一步细分和充实，使内部控制与风险管理日益融合，拓展了内部控制。企业风险管理框架如图 1—2 所示。

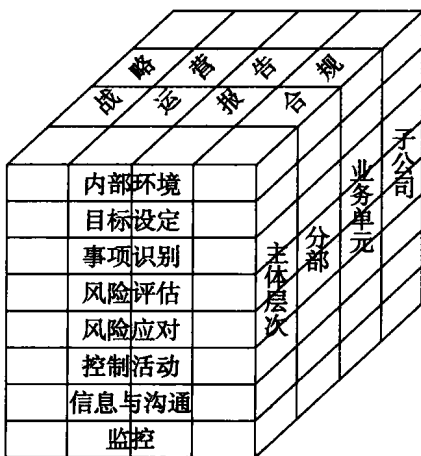


图 1—2 企业风险管理整合框架图

相对《内部控制——整合框架》，ERM 框架的创新在于：

第一，从目标上看，ERM 框架不仅涵盖了内部控制框架中的运营、财务报告和合规三个目标，而且还新提出了一个更具管理意义和管理层次的战略管理目标，同时还扩大了报告的范畴。ERM 框架指出，企业风险管理应贯穿于战略目标的制定、分解和执行过程，从而为战略目标的实现提供合理保证。报告范畴的扩大表现在内部控制框架中的财务报告目标只与公开披露的财务报告的可靠性相关，而企业风险管理框架中的财务报告范围有很大的扩展，覆盖了企业编制的所有报告。

第二，从内容上看，ERM 框架除了包括内部控制整合框架中的五个要素外，还增加了目标制定、风险识别和风险应对三个管理要素。目标制定、风险识别、风险评估与风险应对四个要素环环相扣，共同构成了风险管理的完整过程。此外，对原有要素也进行了深化和拓展，如引入了风险偏好和风险文化，将原有的“控制环境”改为“内部环境”。

第三，从概念上看，ERM 框架提出了两个新概念——风险偏好和风险容忍度。风险偏好是指企业在实现其目标的过程中愿意接受的风险的数量。企业的风险偏好与企业的战略目标直接相关，企业在制定战略时，应考虑将该战略的既定收益与企业的管理层风险偏好结合起来。风险容忍度是指在企业目标实现过程中对差异的可接受程度，是企业在风险偏好的基础上设定的在目标实现过程中对差异的可接受程度和可容忍限度。

第四，从观念上看，ERM 框架提出了一个新的观念——风险组合观。企业风险管理要求企业管理层以风险组合的观念看待风险，对相关的风险进行识别并采取措施使企业所