

21世纪会计系列规划教材·致用型

# 企业内部控制与风险管理

*Enterprise Internal Control and Risk Management*

徐凤菊 赵新娥 夏喆 编著



东北财经大学出版社

Dongbei University of Finance & Economics Press



21世纪会计系列规划教材·致用型

# 企业内部控制与风险管理

*Enterprise Internal Control and Risk Management*

徐凤菊 赵新娥 夏喆 编著



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

大连

© 徐凤菊 赵新娥 夏喆 2013

图书在版编目 (CIP) 数据

企业内部控制与风险管理 / 徐凤菊, 赵新娥, 夏喆编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2013. 8

(21 世纪会计系列规划教材·致用型)

ISBN 978-7-5654-1293-6

I. 企… II. ①徐… ②赵… ③夏… III. ①企业内部管理-高等学校-教材 ②企业管理-风险管理-高等学校-教材 IV. F27

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 183722 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](mailto:dufep@dufe.edu.cn)

东北财经大学印刷厂印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 185mm×260mm

字数: 336 千字

印张: 14 1/2

2013 年 8 月第 1 版

2013 年 8 月第 1 次印刷

责任编辑: 王莹 周慧

责任校对: 贺鑫

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-1293-6

定价: 26.00 元

# 前 言

近年来，企业的内外部环境发生了深刻的变化。一系列企业经营失败案件引发学术界和实务界对内部控制与风险管理的极大关注。

虽然内部控制与风险管理自产生至今至少有几千年的历史，但现代意义上的内部控制与风险管理自 20 世纪初以来，伴随着市场经济的发展完善与市场竞争的加剧，基于对企业内部管理水平不断提高和企业风险防控的要求，才越来越受到重视。1936 年美国会计协会发布的《独立职业会计师对财务报表的审查》公告中首次对内部控制做出了定义，之后内部控制的建设与发展经历了内部牵制、内部控制制度（两要素阶段）、内部控制结构（三要素阶段）、COSO 内部控制整合框架（五要素阶段）及 ERM 全面风险管理（八要素阶段）五个阶段。事实上，20 世纪 80 年代以后，会计界对内部控制和风险管理的研究重点才开始从一般定义向具体内容深化。而在这一时期，全球范围内也出现了巴林银行、安然、施乐、世通等震惊世界的财务造假引发的公司破产案件，促使了内部控制与风险管理在世界范围内的研究热潮。

1992 年，由美国注册会计师协会、内部审计师协会、财务经理协会、美国会计学会、管理会计协会参与的美国反虚假财务报告委员会（National Commission on Fraudulent Reporting）所属的内部控制专门研究委员会发起机构委员会（Committee of Sponsoring Organizations of the Tread-way Commission，简称 COSO 委员会）在进行专门研究后提出专题报告——《内部控制——整合框架》（Internal Control — Integrated Framework），也称 COSO 报告，并于 1994 年进行了修改。这一报告已经成为内部控制领域最为权威的文献之一。该报告系内部控制发展历程中一座重要的里程碑。而且，除了美国 COSO 委员会，世界各国权威机构也就内部控制颁布了一系列指南或框架。1995 年，加拿大特许会计师协会（CICA）的控制标准委员会（Criteria of Control Board）发布了《控制指南》，指出控制是一个包括资源、系统、过程、结构等多方面要素的一个集合体，旨在实现提高经营效率效果、增加内部外部审计报告的可靠性及遵守适用法规三个目标，同时提出目的（purpose）、承诺（commitment）、能力（capacity）、监督和学习（monitoring and learning）为控制的主体要素。1998 年，巴塞尔银行监管委员会发布了名为“银行组织内部控制系统的框架”（Framework for the Internal Control Systems in Banking Organizations）的报告。这份报告是在 COSO 内部控制框架的基础上针对银行业进行行业性改造和完善的。英国的内部控制框架 Cadbury 准则（Cadbury Code）于 1992 年颁布，由数量相对较少的高级（high-level）原则和大量详细的规定组成，这些原则和规定都更为注重原则导向，以公司董事等高级管理层内部控制责任管理为侧重点，形成了较有特色的内部控制公司治理

导向。

2008年6月,我国财政部等五部委联合发布了《企业内部控制基本规范》,且于2010年4月发布了《企业内部控制配套指引》,共同构成中国企业内部控制规范体系,规范要求在上市公司首先实施并鼓励非上市企业执行,以此来引导我国企业内部控制与风险管理体的建设,推进企业风险管理活动的科学化和规范化。

全球范围内对企业内部控制的重视,绝不仅仅是为了遵守内部控制规范,更是希望借此机会真正通过内部业务流程梳理来识别关键风险、建立相应机制、发现并改善内部管理问题,从而全面提高风险管理水平,延长企业的寿命。大量理论研究和企业兴衰的实例表明,内部控制体系是否有效对于能否减少财务舞弊、提高企业经营效率、实现战略目标至关重要。构建具有可操作性的企业内部控制体系,增强企业风险抵御能力,是企业提升综合竞争力、实现可持续健康发展的必然要求。

当前,我国许多企业已经积极投身内部控制。然而不容乐观的是,我国企业在进行内部控制建设和改善过程中遇到了很多问题:企业整体的内部控制推进和监督机制不清晰,内控体系缺乏系统性;员工内控意识薄弱,相关人员在一定程度上缺乏内控专业知识;内控不全面或不经济,从而使企业在建立健全内部控制体系的过程中流于形式;管理工具和手段落后等诸多因素共同影响公司内部控制体系作用的发挥,使企业长期处于经营效率低下、信息沟通不畅、缺乏风险应对能力的局面,严重制约了企业的发展速度。

显然,企业内部控制与风险管理已经成为企业在复杂经济环境中竞争制胜的有效工具,对内部控制与风险管理理论和技术的掌握,已经是企业管理者和财务人员不可或缺的技能要求。

本书正是基于以上需求而编写的。本着“授之以鱼,不如授之以渔”的理念,结合作者长期参与企业内部控制与风险管理实践的经验,期望为财会类专业学生、企业内部控制与风险管理的培训和实施者提供浅显易懂、可以按图索骥式学习和操作的教材。全书共分为八章,以内部控制与风险管理的实践逻辑为主线,引进了最新的概念和法规体系,既有理论探讨,也有案例解读,更有经验总结。在本书中,您总能找到您所面临的内部控制与风险管理问题的解决之道。

本书由武汉理工大学管理学院徐凤菊教授、赵新娥副教授和湖北经济学院夏喆副教授共同编写。其中,徐凤菊教授编写第一、二、五章,赵新娥副教授编写第三、四、八章,夏喆副教授编写第六、七章。

在本书的写作过程中,我们参阅了国内外大量的文献资料,在此向相关文献资料的作者和所有致力于内部控制与风险管理研究领域的专家致以诚挚的感谢,向参与文献资料整理的研究生王礼、崔晓静、方进玄表示感谢。

由于我们的经验和水平有限,书中不妥和疏漏之处在所难免,恳请各位专家、学者和广大读者谅解并不吝赐教。您的建议将有助于我们对本书作进一步的修改和完善,在此诚致谢意!

作者  
2013年6月

# 目 录

<b>第一章 总论</b>	⇨ 1
第一节 企业内部控制与风险管理的内涵	/ 2
第二节 企业内部控制的历史演进	/ 4
第三节 我国内部控制制度的发展	/ 13
第四节 企业内部控制的意义与局限性	/ 16
<b>第二章 企业内部控制与风险管理目标和要素</b>	⇨ 21
第一节 内部控制与风险管理的目标	/ 21
第二节 企业内部控制与风险管理的原则	/ 23
第三节 内部控制与风险管理的要素	/ 24
<b>第三章 企业内部控制与风险管理的内部环境建设</b>	⇨ 35
第一节 企业伦理与企业价值观	/ 35
第二节 企业发展战略与公司治理	/ 46
第三节 企业组织架构建设	/ 62
第四节 企业人力资源建设	/ 68
第五节 企业文化建设	/ 75
<b>第四章 企业内部控制方法</b>	⇨ 84
第一节 制度与流程控制法	/ 84
第二节 授权与人员控制法	/ 92
第三节 预算控制法	/ 95
第四节 会计控制法	/ 101
第五节 考核评价控制法	/ 103
<b>第五章 内部控制与风险管理活动</b>	⇨ 106
第一节 资产管理业务的内部控制与风险管理	/ 106
第二节 采购付款业务内部控制与风险管理	/ 114
第三节 生产业务的内部控制与风险管理	/ 117
第四节 成本费用管理业务的内部控制与风险管理	/ 119
第五节 销售与收款业务内部控制与风险管理	/ 121
第六节 研究与开发业务内部控制与风险管理	/ 124
第七节 工程项目内部控制与风险管理	/ 126
第八节 外包业务内部控制与风险管理	/ 131

## 2 企业内部控制与风险管理

第九节 会计信息披露业务内部控制与风险管理 / 133

第十节 预算业务内部控制与风险管理 / 136

第十一节 合同管理业务内部控制与风险管理 / 145

第十二节 货币资金管理业务内部控制与风险管理 / 147

### 第六章 企业风险管理方法 ⇨ 155

第一节 风险的概念与分类 / 155

第二节 风险管理的流程 / 157

第三节 风险管理的方法 / 164

### 第七章 企业常见风险的识别与分析 ⇨ 168

第一节 企业环境层面风险的识别与分析 / 168

第二节 企业治理层面常见风险的识别与分析 / 173

第三节 企业业务层面常见风险的识别与分析 / 176

### 第八章 信息沟通与内部控制评价 ⇨ 181

第一节 信息与沟通 / 181

第二节 内部控制评价 / 191

### 附录一 企业内部控制基本规范 ⇨ 209

附录二 酒鬼酒股份有限公司 2012 年度内部控制自我评价报告 ⇨ 216

主要参考文献 ⇨ 224



# 第一章

## 总论



### 引子一：

深交所2012年11月22日发布公告，对万福生科半年报造假行为进行公开谴责。公告显示，深交所发现，万福生科2012年10月26日披露的《关于重要信息披露的补充和2012年中报更正的公告》，万福生科2012年半年报存在虚假记载和重大遗漏，包括虚增营业收入1.88亿元，虚增营业成本1.46亿元，虚增净利润4 023.16万元。根据相关规定，深交所决定：对万福生科给予公开谴责的处分；对相关责任人给予公开谴责的处分。

2013年3月15日，深交所对万福生科及全体董事、监事和高级管理人员予以公开谴责，这是深交所对万福生科的第二次公开谴责。

深交所公告中指出，经查明，万福生科2008—2011年期间存在财务数据虚假记载情形。2013年3月2日，万福生科发布了《关于重大事项披露及股票复牌的公告》，承认其2008—2011年期间存在财务数据虚假记载情形，累计虚增收入7.4亿元左右，虚增营业利润1.8亿元左右，虚增净利润1.6亿元左右。其中，2011年度公司虚构营业收入2.8亿元，虚增营业利润6 541.36万元，虚增归属于上市公司股东的净利润5 912.69万元，分别占公司已披露2011年财务报告中三项财务数据金额的50.63%、110.67%和98.11%。经对上述虚增数据进行调整后，公司2011年营业收入、营业利润和归属于上市公司股东的净利润数额分别为2.73亿元、-630.51万元和114.17万元，与公司先前披露的相关财务数据存在重大差异。



### 引子二：

2013年4月12日，自称是中国南车股民的网友“习惯被你惩”在天涯社区发帖“中国南车株机公司摊上假发票大事，总经理助理康意雄3个月捞44万元”，直指康意雄在100万元招待费中使用44万元假发票“捞钱”等一系列行径，引发热议。

该网友还在网上公布了康意雄的假发票明细清单、南车株机公司的财务审计报告，以及公司领导对此事的处理态度批示。其中，有资料详细记述了对该公司假发票的调查情况：通过网上发票查询显示，“假发票明细清单”中，2012年9月份消费一



栏，总共 23 张发票，发票收款单位为北京中奥华美达大酒店、北京世纪阳光假日酒店、北京亚洲大酒店等，实际收款单位是北京朝阳公园开发经营有限公司。网友质疑：所谓的北京朝阳公园开发经营有限公司是不是搞假发票买卖的？短短一个多月时间内，19 次提供假发票，总金额近 15 万元。

## 第一节 企业内部控制与风险管理的内涵

目前，内部控制已经被公认为是企业基业长青的法宝之一。随着企业自身对规范化管理和股东掌握企业运营的准确信息的需要，以及外部审计师审计财务报表的需要，理论界和实务界对“内部控制”的关注日益密切。特别是在美国的“安然事件”和世通公司财务欺诈案之后，全球范围之内掀起了一股“内控管理”热潮。各个国家也从制度层面对企业内部控制进行了规范和要求，尤以《萨班斯—奥克斯利法案》（简称萨班斯法案）为代表。萨班斯法案是一部涉及会计职业监管、公司治理、证券市场监管等方面改革的重要法律，是美国关于会计和公司治理的一揽子改革方案。法案要求所有在美国上市的公司（包括在美国注册的上市公司和在外国注册而于美国上市的公司）都必须遵守该法案。此后，各国政府也逐渐开始积极推动内部控制领域的进程，以期减小企业的舞弊和违规行为对市场经济秩序的消极影响。

在我国，企业内部控制标准委员会于 2006 年正式成立，2006 年 6 月 6 日，国资委发布了《中央企业全面风险管理指引》，这是我国第一个全面风险管理的指导性文件，意味着中国走上了风险管理的中心舞台。2008 年 6 月 28 日，财政部、证监会、审计署、银监会、保监会五部门联合发布了《企业内部控制基本规范》，自 2009 年 7 月 1 日起先在上市公司范围内施行，鼓励非上市的其他大中型企业执行。该规范的发布，标志着我国企业内部控制规范体系建设取得重大突破，有业内人士和媒体甚至称之为中国版的“萨班斯法案”。2010 年 4 月 26 日，五部委又联合发布了《企业内部控制配套指引》。该配套指引包括 18 项《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》，连同此前发布的《企业内部控制基本规范》，标志着适应我国企业实际情况、融合国际先进经验的中国企业内部控制规范体系基本建成。为确保企业内控规范体系平稳顺利实施，财政部等五部门制定了实施时间表：自 2011 年 1 月 1 日起首先在境内外同时上市的公司施行，自 2012 年 1 月 1 日起扩大到在上海证券交易所、深圳证券交易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执行。

那么，什么是内部控制？为什么要进行内部控制？企业如何进行内部控制？内部控制的效果如何评价？这也正是本书需要解决的几个关键问题。

### 一、内部控制的定义

对内部控制的内涵界定，不同的组织和学者给出了不同的答案。比较有共识的界定认为内部控制是指一个单位为了实现其经营目标，保护资产的安全完整，保证会计信息资料的正确可靠，确保经营方针的贯彻执行，保证经营活动的经济性、效率性和效果性而在单位内部采取的自我调整、约束、规划、评价和控制的一系列方法、手续与措施的总称。下

面就是一些权威机构对内部控制的概念进行的不同描述：

1949年，美国注册会计师协会（AICPA）的审计程序委员会，发布了一份题为“内部控制，一种协调组织要素及其对管理层和独立注册会计师的重要性”的报告。该报告对内部控制提出了权威性的定义：“内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施。这些方法和措施都用于保护企业的财产，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政策。”

内部控制（internal control）是指上市公司（以下简称公司）为了保证公司战略目标的实现，而对公司战略制定和经营活动中存在的风险予以管理的相关制度安排。它是由公司董事会、管理层及全体员工共同参与的一项活动。——上海证券交易所

内部控制是指上市公司（以下简称“公司”）董事会、监事会、高级管理人员及其他有关人员为实现下列目标而提供合理保证的过程。——深圳证券交易所

内部控制是由企业董事会、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。内部控制的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。——我国企业内部控制基本规范（2008-06）

内部控制是指由企业董事会（决策、治理机构）、管理层和全体员工共同实施的、旨在合理保证企业战略实施、经营的效率和效果、财务报告及管理信息的真实、可靠和完整、资产的安全完整、遵循国家法律法规和有关监管要求的一系列控制活动。——COSO报告

综上所述不难看出，内部控制是一个过程，是为保证组织实现特定目标的一个风险管理过程。

内部控制贯穿于企业经营活动的各个方面。有效的内部控制不仅关系到企业的各项经济目标能否实现、经济效益能否达到，也是企业建立现代企业制度的一项根本要求。

## 二、内部控制的分类

内部控制按照不同的标准可以分为不同的类别：

按照控制的目的分为会计控制和管理控制。会计控制是指与保护企业资产的安全性、会计信息的真实性和完整性以及财务活动的合法性有关的控制；管理控制是指与保证企业战略目标的实现和管理决策的贯彻执行，促进管理活动的经济性、效率性、效果性有关的控制。会计控制与管理控制并不是相互排斥、互不相容的，有些控制措施既可以用于会计控制，也可以用于管理控制。

按照控制的内容分为要素控制、方式控制、业务流程控制和绩效控制。

按照控制的层次分为公司治理层即所有者对决策层（董事会）的控制、董事会对管理层的控制、管理层对执行层即员工的控制，也可称为战略控制、管理控制和作业控制。

按照控制的方式分为预防性控制、发现性控制、纠正性控制。预防性控制即事前控制，通过预防性措施让错弊不要发生；发现性控制即事中控制，对已发生的错弊进行检查和发现；纠正性控制即事后控制，对已查明错弊分析原因并予以纠正。

## 第二节 企业内部控制的历史演进

内部控制自产生至今至少有几千年的历史，现代意义上的内部控制自20世纪初以来，伴随着市场经济的发展完善与市场竞争的加剧，基于对企业内部管理水平不断提高的要求，才越来越受到重视。自1936年美国会计协会发布的《独立职业会计师对财务报表的审查》公告中首次对内部控制做出定义以来，内部控制的建设与发展经历了内部牵制、内部控制制度（两要素阶段）、内部控制结构（三要素阶段）、COSO内部控制整合框架（五要素阶段）及ERM全面风险管理（八要素阶段）五个阶段，而在这一时期，世界范围内也出现了巴林银行、安然、施乐、世通等震惊世界的财务造假引发的公司破产案件，促使了内部控制在世界范围内的广泛关注与大量研究。

### 一、内部牵制——20世纪40年代前

内部控制，作为一个专用名词和完整概念，直到20世纪30年代才被人们提出、认识和接受。但在此前的人类社会发展史中，早已存在着内部控制的基本思想和初级形式，这就是内部牵制（internal check）。根据《柯勒会计辞典》（Kohler's Dictionary for Accountants）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。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。”例如，在古罗马时代，对会计账簿实施的“双人记账制”。即某笔经济业务发生后，由两名记账人员同时在各自的账簿上加以登记然后定期核对双方账簿记录，以检查有无记账差错或舞弊行为，进而达到控制财物收支的目的，即是典型的内部牵制措施。

1936年AICPA“独立公共会计师对财务会计报告的审查”中也指出：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而采取的各种措施和方法。其目的是为保证公司现金和其他资产的安全，检查账簿的准确性。

直到20世纪40年代以前被定义为内部牵制阶段。

内部牵制是基于以下假设：①两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样错误的机会是很小的；②两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。

内部牵制的基本内容包括：

第一，识别不相容职务，即通常不能由一个人兼任的职务，包括出纳与记账、业务经办与记账、业务经办与业务审批、业务审批与记账、财物保管与记账、业务经办与财物保管、业务操作与业务复核；

第二，合理界定不同职务的职责与权限，准确地分清责任；

第三，分离不相容职务，在进行定岗和分工时，注意将不相容职务分离开来，使其相互牵制、相互制约；

第四，必要的保障措施，如物理措施（保险柜、专用钥匙等）或技术措施（网络口令等），定期的岗位轮换等。

内部牵制按照其执行措施可分为以下四类：

(1) 实物牵制。对核心资产实行两个或两个以上的人同时管理。例如把保险柜的钥匙交给两个以上的工作人员持有，非同时使用这两把以上的钥匙，保险柜就不能打开，可以有效防止一个人作弊。

(2) 机械牵制。机械牵制即通过程序或流程操作机械，才能完成一定过程的操作，因此也称为程序牵制。通常是将单位各项业务的处理过程，用文字说明方式或流程图的方式表示出来，以形成制度，颁发执行。机械牵制属典型的事前控制法，即要按牵制的原则进行程序设置，而且要求所有的业务活动都要建立切实可行的办理程序。程序控制的关键是实行以内部牵制为核心的不相容职务分离原则。例如保险柜的大门若非按正确程序操作就打不开。

(3) 体制牵制。即通过组织分工来实现的防弊体制。为防止错误和舞弊，对于每一项经济业务的处理，都要求有两人或两人以上共同分工负责，以相互牵制，互相制约的机制。其基本要求是职责分离。它不仅要求划分职责，明确各部门或个人的职责和应有的权限，同时还要规定相互配合与制约的方法。

(4) 簿记牵制。簿记牵制即原始凭证与记账凭证、会计凭证与账簿、账簿与账簿、账簿与会计报表之间核对的牵制。在某种意义上，它也是程序牵制的一个方面。

值得注意的是，内部牵制主要是通过分工协作来实现对舞弊行为的监控的，无论是部门之间相互制约还是上下级之间相互制约，往往是从某一环节或部门出发，强调点，忽略面，局限于内部审计的原理。

## 二、内部控制制度（两要素阶段）——20世纪50年代至80年代

内部控制包括组织的组成结构及该组织为保护其财产安全、检查其会计资料的准确性和可靠性，提高经营效率，保证既定的管理政策得以实施而采取的所有方法和措施（美国会计师协会审计程序委员会，1949）。《审计程序公告第29号》将内部控制分为两大类：内部会计控制与内部管理控制（美国审计程序委员会，1958）。

最早提出内部会计控制系统的是1934年美国发布的《证券交易法》。该法规定：证券发行人应设计并维护一套能为下列目的提供合理保证的内部会计控制系统。

1949年，美国注册会计师协会（AICPA）的审计程序委员会，发布了一份题为《内部控制，一种协调组织要素及其对管理层和独立注册会计师的重要性》的报告。该报告对内部控制提出了权威性的定义：“内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施。这些方法和措施都用于保护企业的财产，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政策。”

1958年，美国审计程序委员会又发布了《独立审计人员评价内部控制的范围》的报告，将内部控制分为内部会计控制和内部管理控制。内部会计控制包括与财产安全和财产记录的可靠性有关的所有方法和程序，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。

1972年，美国审计准则委员会（ASB）在《审计准则公告》（第1号）中，重新并且更加明确地阐述了内部会计控制和内部管理控制的定义：

内部会计控制：包括（但不限于）组织规划和所有方法和程序，这些方法和程序与财产安全和财物记录可靠性有直接的联系（财务目标）。这些控制包括授权与批准制度、

从事财务记录和审核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。

内部管理控制：包括（但不限于）组织计划以及与管理部门授权办理经济业务的决策过程有关的程序及其记录。这种授权活动是管理部门的职责，它直接与管理部门执行该组织的经营目标有关，是对经济业务进行会计控制的起点。

由于推动内部控制发展的主要是审计职业界，因此就不可避免地带上了审计的烙印。所谓的两分法也成为出于审计便利需要的产物——注意力仅集中在会计控制的测试，对管理控制鲜有涉及。两分法未能完整地反映内部控制所涵盖的内容，也没有考虑控制环境对内部控制制度设计及实施效果的影响。尽管如此，这些概念的界定和分类为内部控制的发展奠定了一定的理论基础，有着承上启下的作用。

### 三、内部控制结构（三要素阶段）——20世纪80年代末至90年代初

20世纪80年代后期以来，会计界研究重点逐步从一般定义向具体内容深化。1988年美国注册会计师协会发布《审计准则公告》第55号，建议从1990年1月起以该文告取代1972年发布的《审计准则》第一号公告，首次将控制环境纳入内部控制结构，不再区分会计控制和管理控制。这个公告首次以“内部控制结构”代替“内部控制制度”。明确“企业的内部控制结构”，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。内部控制结构由三个要素构成：控制环境、会计系统、控制程序。

#### 1. 控制环境

控制环境是指良好的内部控制所需要的外部 and 内部影响因素。外部因素包括国家政策、行业法规等。内部因素主要表现在股东、董事会、经营者及其他员工对内部控制的态度和行为。具体包括：管理理念、经营风格、组织机构、董事会及审计委员会的职能、人事政策和程序、确定职责和责任的方法以及管理者监督控制和检查工作时所采用的方法，如经营计划、利润计划、预算和预测、责任会计和内部审计等。

#### 2. 会计系统

会计系统规定各项经济业务的确认、计量、记录、归集、分类、分析和报告的方法，即建立企业内部会计制度。一个有效的会计制度应当包括：鉴定和登记一切合法的经济业务；对各项经济业务作适当的分类，作为编制报表的依据；计量经济业务的价值以使其货币价值能在财务报表中体现；确定经济业务发生的时间以确保其记录在适当的会计期间内；在财务报表中恰当地表述和揭示经济业务和有关价值变化的内容。

#### 3. 控制程序

控制程序指管理层为达到控制的目标而制定的政策和程序。其中包括：经济业务和经济活动的适当授权；明确所有员工的职责分工；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；资产及记录的限制接触；对已经登记业务的记录进行复核等。

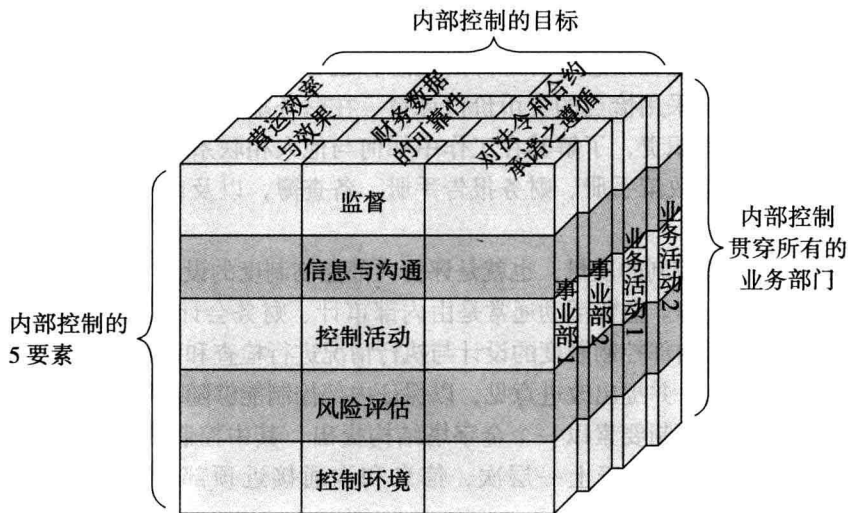
内部控制结构阶段有两个特点：一是将内部控制环境纳入内部控制的范畴，二是不再区分会计控制和管理控制。至此，在企业管理实践中产生的内部控制活动，经过审计人员的理论总结，已经完成从实践到理论的升华。

### 四、内部控制整合框架（五要素阶段）——20世纪90年代至21世纪初

1992年，由美国注册会计师协会、内部审计师协会、财务经理协会、美国会计学会、



管理会计协会参与的美国反虚假财务报告委员会（National Commission on Fraudulent Reporting）所属的内部控制专门研究委员会发起机构委员会（Committee of Sponsoring Organizations of the Tread-way Commission，简称 COSO 委员会）在进行专门研究后提出专题报告——《内部控制——整合框架》（Internal Control — Integrated Framework），也称 COSO 报告，并于 1994 年进行了修改。这一报告已经成为内部控制领域最为权威的文献之一。该报告系内部控制发展历程中的一座重要里程碑，其对内部控制的发展所做出的贡献可以用三句话十二个字概括，那就是“一个定义、三项目标、五种要素”。COSO 报告提出：内部控制是一个过程，受企业董事会、管理层和其他员工影响，旨在保证财务报告的可靠性、经营的效果和效率以及现行法规的遵循。它认为内部控制整体架构主要由控制环境（control environment）、风险评估（risk assessment）、控制活动（control activities）、信息与沟通（information and communication）、监督（monitoring）五个要素构成（如图 1-1 所示）。



资料来源 COSO. 内部控制——整合框架. 方红星, 译. 大连: 东北财经大学出版社, 2008.

图 1-1 COSO 内部控制框架

### 1. 控制环境

控制环境主要指企业内部的文化、价值观、组织结构、管理理念和风格等。这些因素是企业内部控制的基础，将对企业内部控制的运行及效果产生广泛而深远的影响。

具体来说，包括员工的忠诚和职业道德、人员胜任能力、管理者的管理哲学和经营风格、董事会及审计委员会、组织机构、权责划分、人力资源政策及执行等方面。

### 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，并采取相应的行动措施加以控制。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

控制活动是指企业对所确认的风险采取必要的措施，以保证企业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务分离、实物控制、信息处理控制、业绩评价等。

职务分离，是指为了防止单个雇员舞弊或隐藏不正当行为而进行的职责划分。通常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、业务记录与业务稽核等。

实物控制，指对企业的具体实物所进行的控制行为，如针对库存现金、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。

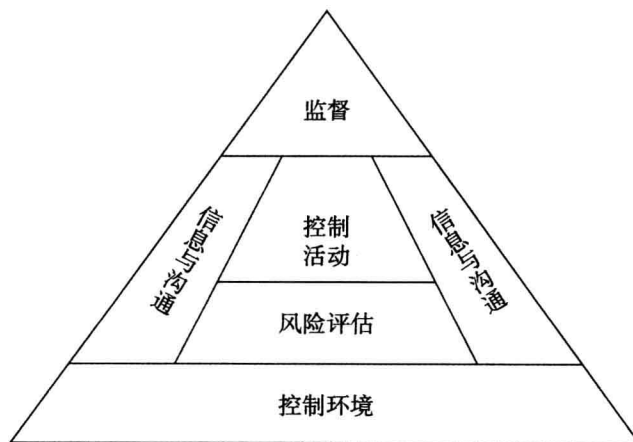
### 4. 信息与沟通

信息与沟通是指为了使管理者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。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、在财务报告中恰当揭示。信息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. 监督

监督是指评价内部控制的质量，也就是评价内部控制制度的设计与执行情况，包括日常的监督活动、内部审计等。监督活动通常是由内部审计、财务会计、人力资源等部门执行。他们定期或不定期地对内部控制制度的设计与执行情况进行检查和评估，与有关人员交流内部控制有效与否的信息，并提出改进意见，以保证内部控制能够随环境的变化而不断改进。

COSO 框架将内部控制要素以一个金字塔结构提出，其中控制环境作为金字塔的最底部，风险评估和控制活动位于上一层次，信息和沟通接近顶部，监督处于最顶端（如图 1-2 所示）。



资料来源 COSO. 内部控制——整合框架. 方红星, 译. 大连: 东北财经大学出版社, 2008.

图 1-2 COSO 框架五要素图



COSO 报告的出台,引起了世界会计学界的广泛研究兴趣,加深了各界对内部控制认识的重要性,基本上统一了业界的认识,这对人们进行企业内部控制的研究极具时代意义。

### 五、ERM 全面风险管理(八要素阶段)——21 世纪以后

2001 年 11 月下旬,美国最大的能源企业安然公司承认自 1997 年以来,通过非法手段虚报利润 5.86 亿美元;在与关联公司内部交易中,不断隐藏债务和损失,管理层从中非法获益。消息传出,立刻引起美国金融市场的巨大动荡。安然股价从近 90 美元跌至不足 1 美元,许多中小投资者损失惨重。自安然公司财务欺诈行为被揭露以来,美国大公司会计丑闻频频曝光,投资者信心连遭打击,美国股市因此受到重创,主要股指一度跌至 9·11 恐怖袭击事件以来的最低水平。世界通信——这只技术股中闪耀的明星,也被逐出纳斯达克市场。美国魏斯评级公司在调查了 7 000 家公司发布的财务报告后认为,有多达 1/3 的美国上市公司不同程度存在捏造盈利的问题,信用危机震惊华尔街。美国布鲁金斯学会一项研究认为,会计丑闻使 2002 年美国经济损失了 370 亿~420 亿美元。假账丑闻使投资者对美国资本市场和会计公司的职业道德失去了信心。因此,加强金融监管以恢复投资者信心已成为当时美国国会、政府和公众的一致呼声。

另外,一系列公司假账丑闻的发生,已经不是个别公司的问题,而是美国公司制度的缺陷。这个缺陷主要表现在公司治理结构的不平衡和外部监督的缺失。

20 世纪 90 年代,美国公司制度一度被认为是最能激发人的创造力,最适合新技术发展的模式。员工股票期权激励机制和首席执行官制度被誉为美国公司近年来成功的精髓。但期权制也为公司管理层提供了抬高股价的动力,90 年代的股市繁荣,只要这些熟知公司内部情况的高级管理人员适时兑现手中的期权或股票,即使公司倒闭其利益也能得到保证,这使得公司管理者的利益和股东利益严重脱节。

在公司治理结构上,对经营管理者的监督不力是造成假账丑闻的重要原因之一。20 世纪 90 年代是首席执行官制度的巅峰时期,名义上,首席执行官由董事会任命,但事实上,由于股权过于分散,首席执行官对董事会主席的任命有着很大影响。董事会的选举受首席执行官介绍情况的影响,并且在很多情况下,董事会主席由首席执行官兼任。这种情形的后果就是股东大会对经营管理者的控制力减弱,经营者为了自身利益而做出的掩盖债务、虚报利润等违法违规行为得以顺利实施,严重损害了广大投资者的利益。

在公司外部监督上,外部审计对上市公司信息披露的监督功能严重缺失。审计职能因其复杂性和专业性而从公司内部分离出来成为一个独立的行业。然而,为了谋取利益,会计师一方面对上市公司进行财务审计,另一方面又为上市公司提供会计咨询服务。因此,缺乏独立的审计,无法保证公司披露信息的真实性、公正性;一些审计公司不仅丧失了职业道德,而且干起了违法勾当,在上市公司接受司法调查时,审计公司帮助其销毁大批文件。长期以来,会计行业没有统一有效的监管,导致上市公司的外部监督失效。所以,广大投资者呼唤通过立法强化对企业会计审计监管、规范企业管理层行为。

《萨班斯-奥克斯利法案》正是这一背景下的产物。所谓《萨班斯-奥克斯利法案》,是指 2002 年 6 月 18 日美国国会参议院银行委员会以 17 票赞成对 4 票反对通过由奥克斯利和参议院银行委员会主席萨班斯联合提出的会计改革法案——《2002 上市公司会计改革与投资者保护法案》。这一议案在美国国会参众两院投票表决通过后,由布什总统在

2002年7月30日签署成为正式法律。其主要内容以维护广大投资者利益为宗旨，对惩治公司财务欺诈、规范企业行为和加强资本市场监管做出了规定。

(一) 明确了公司管理层的责任

(1) 明确公司管理层对真实、全面、准确披露报告负责。公司首席执行官和财务总监必须签字对财务信息的准确性负责。公司必须实时公布任何导致公司财务健康状况发生变化的事件。

(2) 明确公司管理层对内部控制体系设计、建立、运行有效负责。在披露年度报告时，首席执行官和首席财务官就内部控制有效性发表声明。

(二) 加强了会计监管

《萨班斯—奥克斯利法案》一方面加重对公司管理层违规行为的惩罚，另一方面加强对会计行业的监督。要求设立独立的上市公司会计监管委员会，负责监管执行上市公司审计的会计师事务所；特别加强执行审计的会计师事务所的独立性；

(1) 美国证券交易委员会（SEC）设立独立的上市公司会计监管委员会来监督会计行业，该委员会制定清晰统一的职业标准和道德规范，并具有调查渎职和违规的权力。

(2) 给美国证券交易委员会增加新资金用来对违规行为进行调查、提高员工待遇和升级电脑技术，同时赋予其禁止不诚实的管理者重新担负企业责任的权力。

(三) 完善了公司审计制度

(1) 内部审计制度的完善。法案第301条要求所有的上市公司都必须设立审计委员会，该委员会的成员必须全部是“独立董事”。法案对审计委员会的职权进行了具体的规定。

(2) 外部审计监管的强化。法案明文禁止上市公司的独立审计人员同时向该上市公司提供包括保管财务数据、设计和执行财务信息制度、资产评估或估价服务等与审计无关的法律或其他专业服务在内的服务业务。

(四) 强化上市公司信息披露的监控

SEC对上市公司信息披露审查权得到了加强。SEC将要求上市公司达到所谓的“永久性”信息披露要求，即SEC必须在三年期限内对每个上市公司提交的信息披露进行审查，并做出审查结论。

(五) 突出了舞弊防范

法案对欺诈和舞弊防范措施作了强制规定，要求建立“反舞弊程序和控制”并要求每年进行评估，把发现高层管理人员任何程度上的舞弊行为判定为内部控制无效。

该法案第406条要求SEC制定相关规则，规定每个上市公司必须在其递交给SEC的定期报告的同时披露该公司是否已经制定了适用于高层财务人员的“道德法典”。“道德法典”必须包括以下内容：①诚实、道德的行为，包括私人利益与企业利益发生明显冲突时的道德准则；②在公众公司提交的报告中应包括充分、公正、准确、及时和易懂的信息披露；③要遵守政府的有关法律法规。

(六) 严厉了法律制裁

《萨班斯—奥克斯利法案》针对上市公司增加了许多严厉的法律措施，成为继20世纪30年代美国经济大萧条以来，政府制定的涉及范围最广、处罚措施最严厉的公司法律。

(1) 董事和高层管理人员须返还因公司虚假报表取得的激励性报酬和买卖股票收益。