“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

国家级重点学科

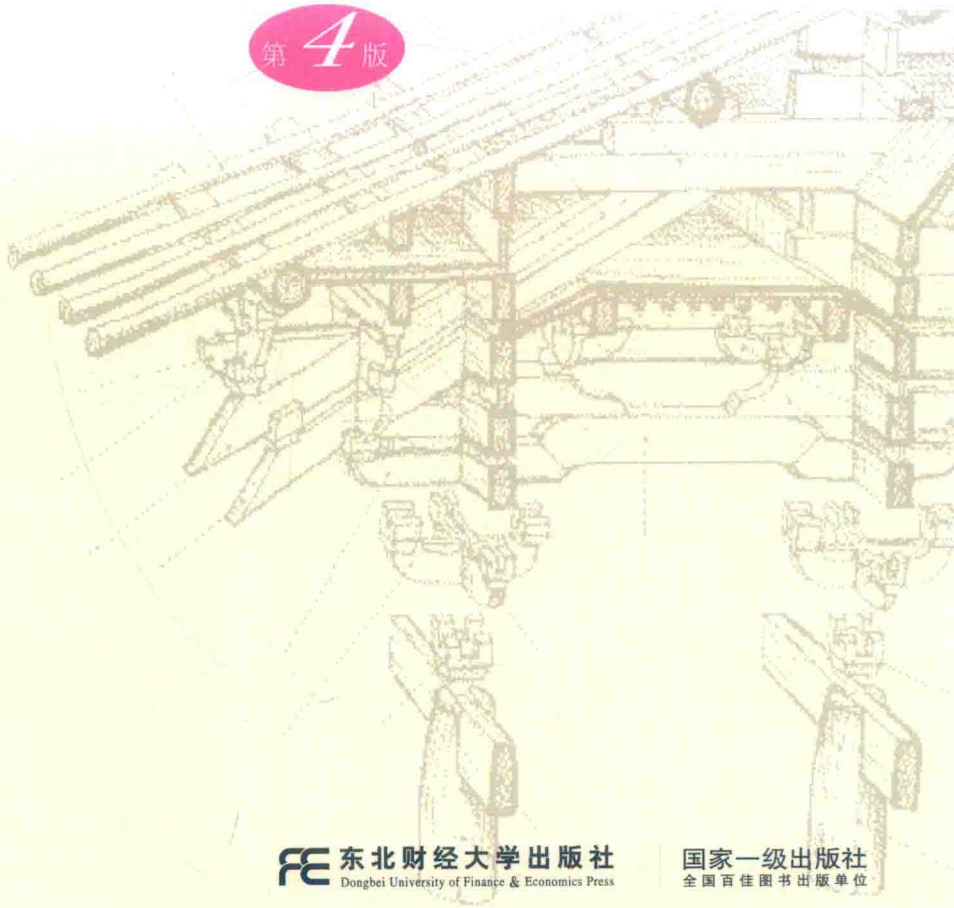
东北财经大学会计学系列教材

方红星　池国华　主编　　樊子君　副主编

内部控制

Internal Control

第4版



非外借

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

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材

国家级重点学科

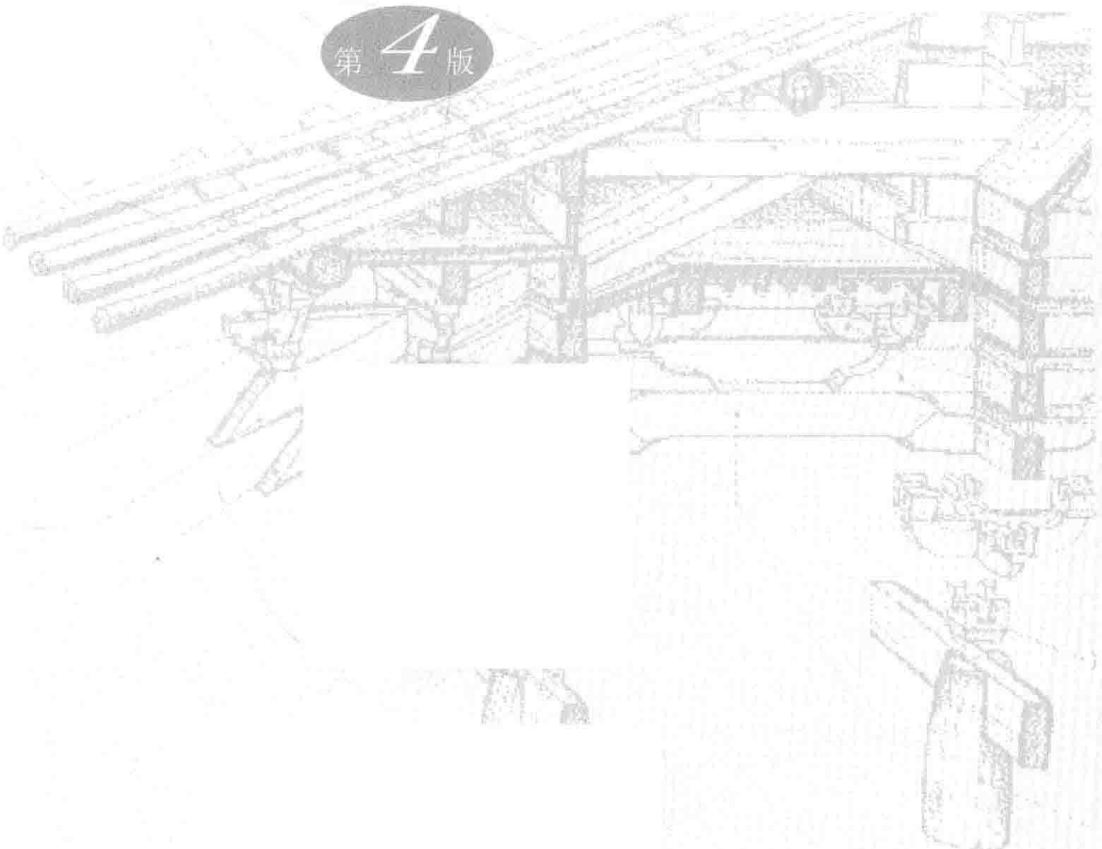
东北财经大学会计学系列教材

方红星　池国华　主编　　樊子君　副主编

内部控制

Internal Control

第4版



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

大连

图书在版编目（CIP）数据

内部控制 / 方红星，池国华主编. —4版. —大连：东北财经大学出版社，2019.8

（东北财经大学会计学系列教材）

ISBN 978-7-5654-3615-4

Ⅰ. 内… Ⅱ. ①方… ②池… Ⅲ. 企业内部管理-高等学校-教材 Ⅳ. F272.3

中国版本图书馆CIP数据核字（2019）第152210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）

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：504千字 印张：21.5 插页：1

2019年8月第4版 2019年8月第17次印刷

责任编辑：田世忠 李 彬 龚小晖 责任校对：贺 荔

李 栋 王 丽 周 慧

封面设计：冀贵收 版式设计：钟福建

定价：42.00元

教学支持 售后服务 联系电话：（0411）84710309

版权所有 侵权必究 举报电话：（0411）84710523

如有印装质量问题，请联系营销部：（0411）84710711

东北财经大学会计学系列教材编委会

主　任

刘永泽　教授　博士　博士生导师

委　员　（按姓氏笔画排列）

万寿义　教授　博士　博士生导师
方红星　教授　博士　博士生导师
王振武　教授　硕士生导师
刘明辉　教授　博士　博士生导师
刘淑莲　教授　博士　博士生导师
孙光国　教授　博士　博士生导师
吴大军　教授　博士　硕士生导师
李日昱　教授　博士　硕士生导师
张先治　教授　博士　博士生导师
陈国辉　教授　博士　博士生导师
姜　欣　教授　博士　硕士生导师

卷首语

谁都不能否认，经济与会计的关系越来越密切，尤其是经济全球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，尤为重要的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“东北财经大学会计学系列教材”的生命线会发现，她之所以能常青，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1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，融十几位教授之心血，编系列精品教材。在20多年中，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，总销量近千万册，其足迹踏遍祖国的大江南北。在20多年中，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20多年中的第5套。本套会计学系列教材的第1版诞生于2007年1月，正好踏着2006年财政部发布“企业会计准则”体系的节拍。在近年来的教材使用过程中，尽管我们作了一些修订，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，并以新版的形式呈现在读者面前。

东北财经大学会计学系列教材修订的主要依据是财政部最近几年来修订或发布的企业会计、行政事业会计、税收、财务管理、管理会计等方面的法规：

- 就企业会计准则而言，2016年以来陆续修订、制定了多项具体准则，其中，制定了《企业会计准则第42号——持有待售的非流动资产、处置组和终止经营》，修订发布了《企业会计准则第14号——收入》等9项准则；最近几年来财政部又发布了若干项《企业会计准则解释》，这些准则及其解释公告对财务会计类教材影响比较大；同时，我们根据《关于修订印发2019年度一般企业财务报表格式的通知》（财会〔2019〕6号）对相关内容进行了调整。
- 从管理会计来看，财政部先后印发了《管理会计基本指引》和《管理会计应用指引》，不仅有利于加强管理会计指引体系建设，还将对制定案例示范起统领作用。
- 就成本会计而言，继《企业产品成本核算制度（试行）》发布后，财政部又发布了

《企业产品成本核算制度——石油石化行业》、《企业产品成本核算制度——电网经营行业》和《企业产品成本核算制度——煤炭行业》等，对大中型石油化工企业等的成本核算业务进行规范。

• 财政部和国家档案局联合发布的新《会计档案管理办法》自2016年1月1日起施行。

• 财政部、国家税务总局和海关总署发布《关于深化增值税改革有关政策的公告》，自2019年4月1日起执行。

这些对于会计学系列教材建设都提出了新的挑战。

在修订的过程中，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。首先，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。一是加大习题量，适当提高习题的难度。二是更换部分案例，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。三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。其次，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。最后，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，我们陆续推出新版东北财经大学会计学系列教材，分别有：《基础会计》《中级财务会计》《高级财务会计》《成本会计》《管理会计》《财务管理》《会计信息系统》《内部控制》《财务分析》《会计学》《审计》《审计（精编版）》，共计12种。值得一提的是，截至目前，本套系列教材入选“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材的有7种，普通高等教育“十一五”国家级规划教材的有4种，普通高等教育精品教材的有1种，“十二五”普通高等教育本科省级规划教材的有9种，获得全国优秀畅销书奖的有6种，省级优秀畅销书奖的有6种，所支撑的课程获得国家级精品课程称号的有5种，所支撑的课程获得省级精品课程称号的有6种，获得国家级精品资源共享课称号的有5种，获得省级精品资源共享课称号的有2种。

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。

每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

第4版前言

本教材是东北财经大学会计学系列教材之一，自2011年由东北财经大学出版社出版以来，先后再版两次，重印近20次，累计印数超过15万册，被国内许多院校会计学、审计学、财务管理、资产评估和其他相关专业长期选用。另外，本书经东北财经大学出版社推荐，获得2011—2012年度辽宁省优秀图书二等奖，2015年又入选了教育部“十二五”普通高等教育本科国家级规划教材。

在第4版修订之际，衷心感谢采用本教材的所有院校师生的大力支持，也要特别感谢中国会计学会内部控制专业委员会主任委员、南京大学杨雄胜教授等学术界各位前辈和同行的热情鼓励，当然，还应当感谢东北财经大学出版社卓越的品牌效应和优秀的编辑团队。

本书属于第4版，是在保持之前3版教材基本特色与优点的前提下，为适应国内外内部控制理论与实务的最新发展以及我国高等院校教学改革的不断变化进行的再次修订。

本次修订主要体现在以下三个方面：

第一，为与时俱进反映国内外内部控制理论与实务发展的最新变化，我们对企业内部控制概念框架、基本原理与实务操作等相关内容进行了修订和补充，比如在教材中根据2018年新修订的《公司法》、财政部2012年颁布的《行政事业单位内部控制规范（试行）》、2017年颁布的《小企业内部控制规范（试行）》、证监会2018年新修订的《上市公司治理准则》、审计署2018年颁布的《审计署关于内部审计工作的规定》、COSO2017年颁布的《企业风险管理———与战略和业绩的整合》报告等规范制度对相关章节内容进行了修订和完善。另外，教材还就大数据智能化、移动端云技术、信息流区块链、人工智能等互联网最新发展对内部控制实践所带来的挑战与变化进行了详细介绍。

第二，为了便于教师的教学和学生的学习，本次修订总结了第3版在使用过程中的经验，替换了一些已经过时或者不够恰当的案例，增加了一些更具时效性和针对性的案例。

第三，本次修订还针对第3版教材在使用过程中发现的错误与问题进行了更正，使全书内容更加精炼、更具有可读性。

本书由方红星教授、池国华教授任主编，樊子君副教授任副主编，同时参与编写的还有从事内部控制教学的其他一线教师。各章执笔人分别如下：方红星教授（第一章、第二章），樊子君副教授（第三章、第八章、第十章），朱荣副教授（第四章），池国华教授（第五章、第七章、第九章），刘媛媛副教授、唐大鹏副教授（第六章）。

如第3版所言，我们建议在本科教学阶段可侧重于内部控制体系架构、基本概念与基本原理的学习，即以前六章为教学重点。而对于相关专业的研究生教学，我们建议可根据研究生的专业基础，既可以注重内部控制体系架构、基本概念与基本原理的学习，也可以采用专题探讨的形式，以后四章为重点，侧重于内部控制体系的设计、评价与

审计。

因为篇幅所限，我们未一一指出案例的原始出处，同时材料大都来源于相关书籍、报纸、杂志和公告信息，在编入本书的过程中，我们根据需要对部分材料进行了不同程度的改编或删节，在此，对全部案例材料原始版本的所有编写、整理者表示衷心的感谢!

由于作者水平有限，书中难免还存在一些缺点、错误，恳请读者批评指正，以便我们在下一次修订时加以完善。

作　者

2019年6月

第四节 财产保护控制…… 119
第五节 预算控制…… 121
第六节 运营分析控制…… 130
第七节 绩效考评控制…… 132
第八节 合同控制…… 140
□ 复习思考题 …… 145
第六章 信息与沟通 …… 147
第一节 内部信息传递…… 148
第二节 信息系统…… 156
第三节 沟通…… 175
□ 复习思考题 …… 183
第七章 业务活动控制 …… 184
第一节 资金活动控制…… 185
第二节 采购业务控制…… 193
第三节 资产管理控制…… 198
第四节 销售业务控制…… 208
第五节 研究与开发控制…… 212
第六节 工程项目控制…… 217
第七节 担保业务控制…… 224
第八节 业务外包控制…… 228
第九节 财务报告控制…… 232
□ 复习思考题 …… 237
第八章 内部监督 …… 239
第一节 内部监督的机构及职责…… 240
第二节 内部监督的程序…… 245
第三节 内部监督的方法…… 247
□ 复习思考题 …… 251
第九章 内部控制评价 …… 252
第一节 内部控制评价概述…… 253
第二节 内部控制评价的组织与实施…… 266
第三节 内部控制缺陷的认定…… 271
第四节 内部控制评价工作底稿与报告…… 284
□ 复习思考题 …… 302
第十章 内部控制审计 …… 303
第一节 审计范围与审计目标…… 304
第二节 计划审计工作…… 309
第三节 实施审计工作…… 314
第四节 评价控制缺陷…… 319

第五节 完成审计工作…… 321
第六节 出具审计报告…… 322
□ 复习思考题 …… 327
主要参考文献 …… 329

第一章

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于一个爆炸性的事件：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。

对于中国航空油料集团（简称“中航油”）新加坡公司的巨额亏损，分析人士从投机过度、监管不力、内控失效、误落“陷阱”等多个角度进行了剖析。毋庸讳言，中航油新加坡事件是一个内部控制缺失的典型案例。

中航油经我国政府批准于2003年开始从事油品套期保值业务，之后擅自扩大业务范围，从事石油衍生品期权交易。与套期保值业务相比，衍生品期权交易风险极大，且不易控制。不论是公司内部还是集团层面，在内部控制和风险管理上都暴露出重大缺陷。

根据公司内部规定，损失20万美元以上的交易，要提交风险管理委员会评估；累计损失超过35万美元的交易，必须征得总裁同意才能继续；任何将导致50万美元以上损失的交易，将自动平仓。在累计多达5亿多美元的损失之后，中航油才向集团公司报告，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，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，中航油事件发生的根本原因在于内部控制缺陷。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，可能会使名噪一时的“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，并已初步呈现出与企业风险管理整合框架交融发展的趋势。

一、内部牵制阶段

内部控制的终极源头可以追溯到人类社会的形成之初。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。从现有的历史记录和考古证据来看，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，开启了一个更为广阔的发展空间。

与本专业领域目前的通行概念最为接近的控制（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，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、职责分离和相互牵制，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犯该种错误的概率；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，远低于一个人或部门单独舞弊的可能性。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，以免增加成本、影响效率。一般而言，对于那些重要的不相容职务，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，借助设置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，通过设置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》所载，“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

内部控制发展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20世纪80年代。为适应这一时期经济快速发展、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、人员分工、业务处理流程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，为适应注册会计师评价被审计单位内部控制的需要，一些国家或组织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，美国会计师协会（以下简称“AIA”；该协会于1957年改名为美国注册会计师协会，后者简称“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”，从而形成了内部控制系统的基本思想。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，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AIA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，前者旨在保护企业资产、检查会计数据的准确性和可靠性，后者旨在提高经营效率、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相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，一般与财务会计并不直接相关，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，AICPA审计程序委员会在《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月发布的《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，AICPA审计准则委员会发布《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。在这一阶段，内部控制被正式纳入相关准则和制度体系之中，管理控制正式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“滞胀”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，在审计过程中不能也无法被完全忽略。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》。这份公告首次以“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企业实现特定目标提供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。控制环境是指对有效建立和实施特定政策与程序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、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、记录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，包括确认和记录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，并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，包括：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、借款余额调节表的编制，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，是内部控制体系得以有效建立和运行的基础和保障。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为一体，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[①]发布了著名的《内部控制——整合框架》（Internal Control—Integrated Framework），并于1994年进行了局部修订。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作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》提出的内部控制目标见表1-1。

表1-1 《内部控制——整合框架》提出的内部控制目标

目标类型	特点
经营目标（operations）	与主体资源利用的有效性与效率有关
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）	与主体遵循适用的法律和法规有关

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对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、部门（职能），或购买、生产、营销等活动）相关。内部控制的五要素如图1-1所示。

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）、国际财务经理协会（FEI）、内部审计师协会（IIA）、管理会计师协会（IMA）5个组织于1985年共同发起设立。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。

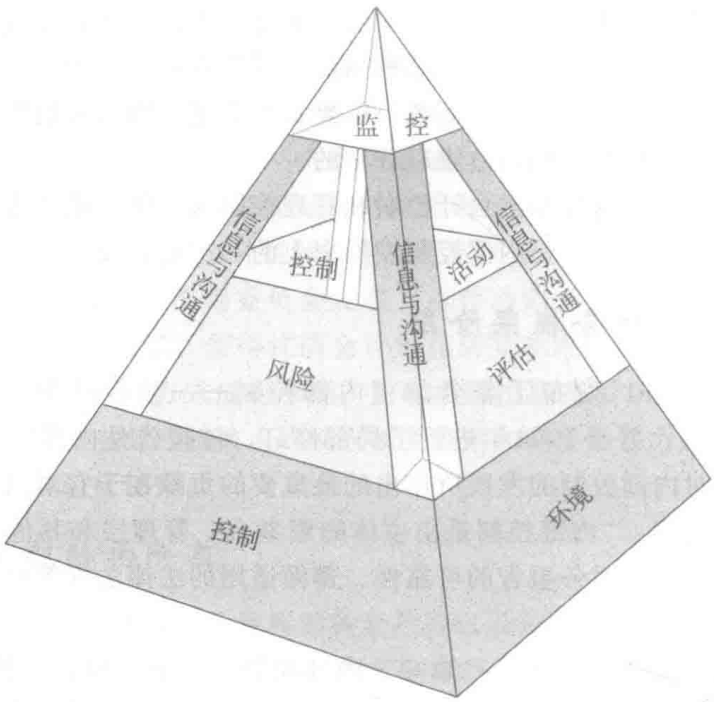


图 1-1 COSO的内部控制整合框架图

1.控制环境。控制环境主要涉及主体内部的文化、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，控制环境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、竞争态势、经济形势）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）进行梳理和辨识。风险分析则涉及估计风险的重大程度、风险发生的可能性、确定风险应对策略等。

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，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，应该分离的不相容职责有：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。实物控制是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、有价证券等实行的实物负责制。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设计和管理有关；应用控制则与特定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。信息与沟通是指主体内部部门及员工之间必须有效沟通、交流与内部控制相关的信息。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、在财务报告中恰当列报和披露。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。监控活动通常由内部控制、内部审计等部门开展。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、资本市场和金融监管机构以及其他方面所广泛采纳。1995年12月，美国注册会计师协会审计准则委员会（ASB）发布《审计准则公告第78号》（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》（Sarbanes-Oxley Act，简称SOX法案）第404条款及相关规则采用的也主要是这个框架。

为应对商业和经营环境的急剧变化，经过多年的调研和修订，2013年5月COSO发布了修订后的《内部控制——整合框架》，并提议2014年12月15日以后用该框架取代1992年发布的原框架。与1992年的框架相比，新框架保持不变的主要方面包括：①内部控制的核心定义，内部控制仍然包括3个目标和5个要素；②有效的内部控制必须具备全部5个要素；③在设计、执行内部控制和评价其有效性的过程中，判断仍然起重要作用。发生重大变化的主要方面则包括：①关注的商业和经营环境发生了变化；②扩充了经营和报告目标；③将支撑5个要素的基本概念提炼成原则；④针对经营、合规和新增加的非财务报告目标提供了补充的方法和实例。

根据2013年新修订的框架，内部控制的经营目标涉及经营的有效性和效率，包括经营和财务业绩目标，以及保护资产免遭损失。主体的经营目标可能包括提高财务业绩、生产率（例如避免浪费和返工）、质量、环境保护、创新、客户和员工满意度等。内部控制的报告目标涉及面向主体内部和外部的财务和非财务报告，具体包括：外部财务报告（例如年度财务报表、中期财务报表、盈利公告）；内部财务报告（例如分部财务报告、客户盈利性分析、银行约定指标计算）；外部非财务报告（例如内部控制报告、可持续性报告、供应链分析）；内部非财务报告（例如员工/资产利用分析、客户满意度指标、健康与安全指标）。内部控制的合规目标则涉及遵循适用的法律法规和监管要求。需要注意的是，遵循主体内部的规章制度属于经营目标，而不属于合规目标。

2013年新发布的框架针对内部控制的构成要素提炼和概括了17条原则，具体包括：

1.针对控制环境要素，提出了以下原则：

原则1：团队[②]展现出对诚信和道德价值观的承诺；

原则2：董事会独立于管理层，并对内部控制的制定与实施情况进行监督；

原则3：管理层在董事会的监督下，确定组织结构、报告路径和在追求目标实现过程中适当的权力与职责；

① 我国企业内部控制基本相关规范和配套指引中将这一要素称为“内部监督”，从第二章起在以后章节中，我们一般将会采用“内部监督”这一称谓。

② 在新框架中，团队（organization）一词用来从整体上指代董事会、管理层和其他人员，其中董事会主要起监督作用。