

书名：内部控制与风险管理

ISBN：978-7-5092-1381-0

作者：杜建菊 王德礼

出版社：中国市场出版社

定价：52.80元

# 前言

2008年爆发的世界经济危机持续至今，迫使我们必须从更深的层次考虑种种经济与管理问题。在种种必须加以重视的问题中，企业内部控制与风险管理无疑占有非常重要的地位。近年来，许多企业将内部控制与风险管理工作的改进，放在了企业转型后亟待解决的各种管理问题的首位。许多高校也陆续在更多的相关专业中开设了相应课程，与此形成明显对照的是，相应的教材却一直难以满足需要。

本书正是为了满足这种迫切需要而编写。作为安徽省高等学校十二五规划教材中的一种，我们为此精心准备了两个年头，做了大量的前期工作，从而使本书有了以下几方面的特点：

## 1. 以良好的实践基础为前提

2014年年初，在经过充分的酝酿论证后，安徽皖中集团委托本书编写组承接横向课题“安徽天鼎服饰有限责任公司内部控制与风险管理系统建设”。经过课题组成员王德礼、杜建菊、胡笑梅、杨红兰、耿伟等同志一年多的努力，并经过半年多的试运行与相应调整，现已顺利结题，从而为本书的写作打下了良好的实践基础。

## 2. 以充分的理论积累为支撑

接受安徽省高等学校十二五规划教材《内部控制与风险管理》的编写任务以后，国内外又有许多相关的理论思潮涌现，如COSO委员会2013年5月14日发布，并要求2014年12月15日以后用该框架取代1992年发布的旧框架的《2013年内部控制整体框架》及其配套指南，我国政府相关部门近年来陆续颁布实施的内部控制与风险管理文件，以及各位专家学者近年来相关研究成果等，都为本书的编写提供了很好的理论支撑。

## 3. 以丰富的教学经验为保证

参加本书编写的各位教师，均具有较为丰富的教学与实践经验，其中一半以上内容的编写人员具有高级职称。考虑到本书内容的广泛性，本书的参编人员中，既有会计学、审计学方面的专家，也有管理学、计算机等相关领域的学者，从而为本书的质量提供了较好的保证。

内部控制与风险管理工作在我国目前仍处于探索过程，相关教材的编写也难免存在种种不足，恳请大家及时批评指正，以便我们不断改进。

编者

## 第一章

## 总 论

- ◎ 第一节 内部控制与风险管理的发展历程 ..... 1
- ◎ 第二节 我国内部控制与风险管理的起源与发展 ..... 4
- ◎ 第三节 内部控制与风险管理的基本概念 ..... 8
- ◎ 第四节 内部控制与风险管理建设的现实意义及局限性 ..... 11
- ◎ 复习思考题 ..... 14

## 第二章

## 内部控制与风险管理框架

- ◎ 第一节 COSO 委员会内部控制整合框架 ..... 15
- ◎ 第二节 COSO 委员会企业风险管理整合框架 ..... 22
- ◎ 第三节 我国企业内部控制框架 ..... 25
- ◎ 第四节 我国中央企业全面风险管理框架 ..... 27
- ◎ 第五节 全面风险管理指引与内部控制基本规范比较 ..... 29
- ◎ 第六节 内部控制体系的建设 ..... 30
- ◎ 复习思考题 ..... 33

## 第三章

## 内部环境

- ◎ 第一节 组织架构 ..... 34
- ◎ 第二节 发展战略 ..... 46
- ◎ 第三节 人力资源 ..... 51
- ◎ 第四节 社会责任 ..... 57
- ◎ 第五节 企业文化 ..... 64
- ◎ 复习思考题 ..... 71

## 第四章

## 风险评估

- ◎ 第一节 风险概念与种类 ..... 72
- ◎ 第二节 目标设定 ..... 78
- ◎ 第三节 风险识别 ..... 80
- ◎ 第四节 风险分析 ..... 85

◎ 第五节 风险应对 .....	93
◎ 复习思考题 .....	97

## 第五章

### 控制活动

◎ 第一节 不相容职务分离控制 .....	98
◎ 第二节 授权审批控制 .....	101
◎ 第三节 会计系统控制 .....	103
◎ 第四节 财产保护控制 .....	104
◎ 第五节 预算控制 .....	105
◎ 第六节 运营分析控制 .....	113
◎ 第七节 绩效考评控制 .....	114
◎ 第八节 合同管理控制 .....	117
◎ 第九节 重大风险预警和突发事件应急处理机制 .....	122
◎ 复习思考题 .....	123

## 第六章

### 信息与沟通

◎ 第一节 信息与沟通概述 .....	124
◎ 第二节 内部信息传递 .....	126
◎ 第三节 信息系统 .....	132
◎ 复习思考题 .....	142

## 第七章

### 业务活动内部控制(一)

◎ 第一节 资金活动控制 .....	143
◎ 第二节 采购业务控制 .....	152
◎ 第三节 资产管理控制 .....	157
◎ 第四节 销售业务控制 .....	166
◎ 复习思考题 .....	171

## 第八章

### 业务活动内部控制(二)

◎ 第一节 研究与开发控制 .....	172
◎ 第二节 工程项目控制 .....	175
◎ 第三节 担保业务控制 .....	187
◎ 第四节 业务外包控制 .....	192
◎ 第五节 财务报告控制 .....	197
◎ 复习思考题 .....	204

## 第九章

### 内部监督

◎ 第一节 内部监督的机构及职权 .....	205
------------------------	-----

◎ 第二节 内部监督的程序与方法 .....	208
◎ 第三节 内部监督的要求 .....	211
◎ 第四节 内部控制缺陷及自我评价报告 .....	212
◎ 第五节 内部控制文档记录与保管 .....	213
◎ 复习思考题 .....	214

## 第十章

### 内部控制评价

◎ 第一节 内部控制评价概述 .....	215
◎ 第二节 内部控制评价的内容 .....	219
◎ 第三节 内部控制评价的程序和方法 .....	225
◎ 第四节 内部控制缺陷的认定 .....	228
◎ 第五节 内部控制评价工作底稿与评价报告 .....	231
◎ 复习思考题 .....	237

## 第十一章

### 内部控制审计

◎ 第一节 内部控制审计概述 .....	238
◎ 第二节 计划审计工作 .....	241
◎ 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 .....	249
◎ 第六节 出具审计报告 .....	251
◎ 第七节 记录审计工作 .....	255
◎ 复习思考题 .....	255

## 参考文献

.....	257
-------	-----

# 1

## CHAPTER

# 第一章 总论

## 第一节 内部控制与风险管理的发展历程

内部控制是管理现代化的产物。它是在早期内部牵制的基础上，伴随着单位内部科学管理的压力和外部审计开展的动力，由单位管理人员在经营管理的实践中创造，并经审计人员理论总结而逐步发展完善的。内部控制存在于各类经济单位。

内部控制是随着人类社会发展而演变的，其在社会发展的各个阶段具有不同的内涵和外延。一般认为，内部控制理论产生与发展经历了五个阶段，达到了从会计控制到财务控制、管理控制、再到风险管理的层次。

### 一、内部控制萌芽时期——内部牵制阶段

内部牵制阶段体现于公元前 3600 年—20 世纪 40 年代。内部控制起源于内部牵制。“内部牵制制度”规定有关经济业务或事项的处理不能由一个人或一个部门总揽全过程。1912 年 R·H·蒙哥马利在其出版的《审计——理论与实践》一书中指出，所谓内部牵制是指一个人不能完全支配账户，另一个人也不能独立地加以控制的制度，某位职员的业务与另一位职员的业务必须是相互弥补、相互牵制的关系，即必须进行组织上的责任分工和业务的交叉检查或交叉控制，以便相互牵制，防止发生错误或弊端。

内部牵制的提出主要基于两个设想：一是两个或两个以上的人或部门无意识地犯同样的错误的机会是很小的；二是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。这种设想为建立内部牵制提供了理论基础，从纵向看，每项经济业务的处理，至少要经过上下级有关人员之手，使下级受上级监督，上级受下级制约，促使上下级均能忠于职守，不可疏忽大意；从横向看，每项经济业务的处理，至少要经过彼此不相隶属的两个部门的处理，使每一部门工作或记录受另一个部门的牵制，不相隶属的不同部门均有完整的记录，使之互相制约、自动检查，防止或减少错误和弊端；同时，通过交叉核对也能及时发现错误和弊端。

内部牵制的执行大致可分为以下四类：实物牵制、机械牵制、体制牵制和簿记牵制。实物牵制指由两个以上人员共同掌管必要的实物工具，共同才能完成一定程序的牵制，如双人保管保险柜钥匙、付款清单等重要物品；机械牵制指只有按正确的程序操作机械，才能完成一定过程的牵制，如不按照程序操作的业务无法继续进行；体制牵制是把每项业务的作业交由不同的部门或个人去分别处理，以防止错误和舞弊的一种牵制，如采用双人记账等双重控制措施来预防错误和舞弊的发生；簿记牵制指会计原始凭证与记账凭证、会计凭证与账簿、账簿与会计报表之间核对的牵制，如采用账目核对等复式记账、借贷平衡的平行登记、总账和明细账定期核对等。

在内部牵制阶段，内部控制活动的主线是查错防弊，即防止记录差错和财货被侵吞，

其主要方法是账户核对和职务分工。在现代企业内部控制中，仍然闪耀着古代内部牵制的思想和方法的光芒。比如，现代会计记录依然沿用的是意大利复式记账方法；西周时期要求财赋管理应做到“一毫财赋之出入，数人耳目之通焉”，演绎至现代即是“四眼原则”。

## 二、内部控制形成时期——内部控制制度阶段

内部控制制度阶段体现于 20 世纪 40 年代至 70 年代。“内部控制”一词最早见诸文字，是作为审计术语出现在审计文献中的。1934 年美国针对经济危机中发现的种种控制问题而制定的《证券交易法》，首先提出了“内部会计控制”（Internal accounting control system）的概念。1936 年，美国注册会计师协会发布的《注册会计师对财务报表的审查》文告，以及 1947 年《审计准则暂行公告》（TSAS），出于改进审计方式的需要，提出了以内部控制（Internal control）为基础的审计程序。

1949 年，美国职业会计师协会所属的审计程序委员会在《内部控制，一种协调制度要素及其对管理当局和独立注册会计师的重要性》的特别报告中，第一次提出了内部控制的概念，即：内部控制包括经济单位的计划及经济单位为保护其财产、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。该定义认为，内部控制系统已远远超出了财务、会计的范围。此定义及其相应的解释，当时被普遍认为是认识内部控制这一概念的重大贡献，因为在此之前内部控制概念从未受到如此的重视。

1950 年美国将“内部控制”列入政府法令，这是世界上首次，标志着内部控制制度的产生；日本在《审计标准》中把内部控制组织划分为内部牵制组织和内部审计组织；1951 年日本《企业内部控制大纲》定义了内部控制；1958 年 10 月美国《审计程序公告第 29 号》对内部控制的定义重新表述，将内部控制划分为会计控制和管理控制，前者指与财产安全和会计记录正确性相关的程序和方法，后者指与贯彻管理方针和提高经济效益相关的程序和方法。这就是我们目前所熟知的内部控制的“制度二分法”的由来。

1963 年和 1972 年两次重新定义内部会计控制和内部管理控制，使内部管理控制的含义进一步具体化。

## 三、内部控制发展时期——内部控制结构阶段

内部控制结构阶段体现于 20 世纪 80 年代至 90 年代。进入 20 世纪 80 年代以后，内部控制的研究重点逐步从一般含义研究转向具体内容的深化。

1988 年 5 月，美国注册会计师协会发布《审计准则公告第 55 号》，首次以“内部控制结构”概念取代了“内部控制制度”概念。该公告认为内部控制结构是指为企业特定目标提供合理保证而建立的各种政策与程序，包括控制环境、会计制度和控制程序三个要素，如图 1-1 所示。其中会计制度是内部控制结构的关键要素，控制程序是保证内部控制结构有效运行的机制。

这一概念跳出了“制度二分法”的圈子，特别强调了管理者对企业内部控制的态度、认识和行为等控制环境的重要作用，指出这些环境因素是实现企业内部控制目标的环境保证，要求审计师在评估控制风险时不仅要关注会计控制制度与控制程序，还应对企业所面临的内外环境进行评估。

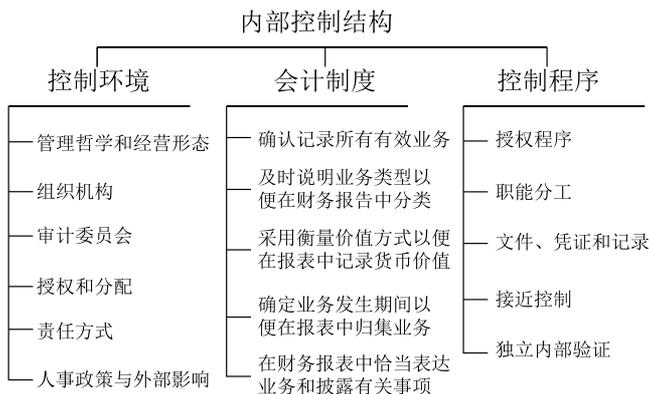


图 1-1 内部控制结构

#### 四、内部控制成熟时期——内部控制整合框架阶段

内部控制整合框架阶段体现于 20 世纪 90 年代至 21 世纪，1985 年，由美国注册会计师协会（AICPA）、美国会计学会（AAA）、财务执行官协会（FEI）、国际内部审计师协会（IIA）、管理会计师协会（MAA）共同赞助成立反虚假财务报告委员会（Treadway 委员会），该委员会旨在探讨财务报告中的舞弊产生的原因，并寻找解决措施。该委员会虽然未对内部控制提出结论，但其研究指出 50% 的财务舞弊事件可全部或部分归因于内部控制不健全。

基于该委员会的建议，其赞助机构成立 COSO 委员会（Committee of Sponsoring Organization），专门研究内部控制问题。

1992 年 9 月，COSO 委员会提出了报告《内部控制——整合框架》（1994 年进行了增补），即 COSO 内部控制框架。该框架指出“内部控制是受企业董事会、管理层和其他人员影响，为经营的效率效果、财务报告的可靠性、相关法规的遵循性等目标的实现而提供合理保证的过程”。1996 年年底美国审计委员会认可了 COSO 的研究成果，并修改相应的审计报告内容。该报告提出了内部控制的五大要素，即控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控。

COSO 发布的《内部控制——整合框架》，不仅被美国的企业，也被世界上其他国家的不少企业和经济组织所接受，并融入各种规章制度之中，用以控制经营活动，实现企业既定的经营目标。

在美国建立 COSO 内部控制框架后，加拿大特许会计师协会的 CoCo 委员会（Criteria of Control Board，控制标准委员会）1995 年 11 月提出了“控制原则标准”（the Criteria of Control Principles，即 CoCo 框架）。CoCo 框架提出了目标、承诺、能力、学习和监督四大类控制标准，也即四个基本要素。这四个基本要素通过“行动”联结成一个循环。英国的 Cadbury 委员会也提出了一个与 COSO 相似的内控框架。

我国 2012 年 1 月 1 实施的《中国注册会计师审计准则第 1211 号——通过了解被审计单位及其环境识别和评估重大错报风险》准则、2011 年 1 月 1 日实施的《国家审计准则》和 2003 年 6 月 1 日实施的《内部审计具体准则第 5 号——内部控制审计》准则，均采纳了 COSO 的内部控制框架。

为帮助企业适应越趋复杂和快速的环境变化，应对阻碍企业目标实现的风险，并提供

可靠的信息以助做出明智决策。2013年5月14日，COSO发布了《2013年内部控制整体框架》及其配套指南，并要求2014年12月15日以后用该框架取代1992年发布的旧框架，新框架涵盖内容摘要、具体内容、多份附录、一份应用指南（提供解释性工具）以及一份概要（提供方法和示例说明在财务报告内部控制上的应用）。

## 五、内部控制的新发展——企业风险管理阶段（ERM）

企业风险管理阶段（ERM）体现于21世纪以来，2001年11月，安然公司财务丑闻曝光，6个月后，世通公司再度爆发丑闻，美国这一期间有338家上市公司，总计4093亿美元的资产申请破产保护。投资者、员工和其他利益相关者遭受了巨大的损失。为了应对这一系列上市公司财务欺诈事件所造成的美国股市危机，重树投资者对股市的信心，美国国会出台了《2002年公众公司会计改革和投资者保护法案》，即《2002年萨班斯—奥克斯利法案》（SOX法案）。SOX法案对美国《1933年证券法》、《1934年证券交易法》做了不少修订，其中的第302款和第404款对所有在美国上市的公司的内部控制体系建设提出了要求。

《萨班斯—奥克斯利法案》第302款要求公司首席执行官和财务总监对呈报给SEC的财务报告“完全符合证券交易法，以及所有重大方面公允地反映了财务状况和经营成果”予以签字保证。第404款要求公众公司年度报告中应包含内部控制报告，包括强调公司管理层建立和维护内部控制系统及相应控制程序充分有效的责任，以及对最近财政年度末的内部控制体系及控制程序有效性评价，并要求独立审计师对公司管理层做出的内部控制评价出具鉴证报告。

作为对SOX法案的积极反应，2004年9月，COSO委员会颁布了《企业风险管理—整合框架》。该风险管理框架就是在COSO1992年的研究成果《内部控制——整合框架》报告的基础上，结合SOX法案的要求，进行扩展研究提出来的，被公认是目前满足SOX法案所要求的企业内部控制体系的最佳实践依据。

COSO认为，企业风险管理是一个由企业的董事会、管理层和其他员工共同参与的，应用于企业战略制定和企业内部各个层次和部门的，用于识别可能对企业造成潜在影响的事项并在其风险偏好范围内管理风险的，为企业目标的实现提供合理保证的过程。它包括四个目标，即战略目标、经营目标、报告目标和合规目标；八个组成要素，即内部环境、目标设定、事件识别、风险评估、风险反应、控制活动、信息与沟通、监督。

简单地看，相对于内部控制框架而言，新的COSO报告增加了一个观念、一个目标、两个概念和三个要素，即“风险组合观”、“战略目标”、“风险偏好”和“风险容忍度”的概念以及“目标制定”、“事项识别”和“风险反应”要素。对应风险管理的需要，新框架还要求企业设立一个新的部门——风险管理部。新的风险管理框架比起内部控制框架，无论在内容还是范围上都有所扩大和提高。

## 第二节 我国内部控制与风险管理的起源与发展

### 一、我国内部控制的起源

在我国，内部控制制度起源于西周时期，我国社会经济发展没有经历过工业革命，所

以内部控制制度没有体现在企业的制度中，而我国古代的内部控制制度体现在统治者对政权的控制中，我国西周时期内部控制的最初产生空间、手段和雏形已经具备。

组织结构方面，我国在西周时期，官厅组织结构就已经比较完善。《周礼》中有记载，西周王朝的时候，最高统治者周王，下设天官冢宰、地官司徒、春官宗伯、夏官司马、秋官司寇和冬官考工等六大官职。秦朝建立的三公九卿组织，结构更为完备。因而，从官厅内部控制的角度来讲，西周时期就具备了内部控制产生的空间条件。

会计核算方面，早在西周时期，会计组织由司会统一管理，司会的具体职责包括会计、出纳、税务、财物保管、考核（钩考）、人口与土地统计。组织内部已经构成了一个比较严密的系统，系统内部不但建立了独立的会计部门，而且会计部门与业务部门之间已分工明确。

内部牵制与内部稽核方面，《周礼》中有记载，西周时期的内部牵制包括：财物分管，也就是在天官冢宰之下分设大府、王府、内府、外府、职币等机构，分开管王朝的财物；分职核算，也就是会计记账人员、收入核算、支出核算，以及实物保管，分别由不同官员实施；内部稽核，也就是宰夫行使稽核职权，负责组织对财物保管部门年度、月度、旬度的财物出入和经济收支情况进行具体全面的稽核，这可以作为确定官吏政绩优劣的依据。

## 二、我国内部控制的发展

### （一）古代的内部控制

在我国，古代内部控制制度始于西周，完善于唐朝，衰落于宋代。

西周时期是奴隶社会鼎盛的阶段，唐朝是封建社会的盛世时期，宋朝封建社会转衰的过程，这与我国古代的社会经济发展轨迹是相符合的。

在西周时，就闪烁着内部牵制制度的火花，例如“听出入以要会”，也就是以会计文书为依据，批准财物收支事项。当时的统治者，为防止掌管和使用财赋的官吏弄虚作假甚至贪污盗窃所采用的分工牵制和交互考核等办法，达到了“一毫财赋之出，数人之耳目通焉”的程度。这段时期上计内部控制制度已有萌芽。

秦朝时期，就已形成严密的上计制度和御史监察制度。在宋朝，已经形成知府与通判联署的做法，所以说内部控制制度在我国早已有之。中央集权的封建制度在我国的长期影响，社会经济发展及其监控主要由官府来负责，主要方式是职务牵制，民间企业发展及其监控相对薄弱。这一阶段的内部控制的着眼点在于职责的分工和业务流程及其记录上的交叉控制。内部控制主要通过人员配备和职责划分、业务流程、簿记系统等来完成。其目的主要是防止组织内部的错误和舞弊，通过保护组织财产来保障组织运转的有效运行。

### （二）现代的内部控制

新中国成立之后，由于借鉴了苏联社会主义国家模式实行计划经济体制，对社会经济发展采取高度集中的方式，企业经营与规划完全由国家来控制，监控也由国家直接进行，以企业为主体的内部控制几乎缺失。一直到十一届三中全会确立改革开放的总方针后，市场经济的提出与全国建设才还企业以自主发展的广阔空间，发展蕴含着加强内部控制健全运营机制。这一阶段内部控制开始有了内部会计控制和内部管理控制的区分，主要是通过形成和推行一套内部控制制度来实施控制。内部控制的目标除了保护组织财产的安全之外，还包括增进会计信息的可靠性、提高经营效率和遵循既定的管理等方针。

1986年财政部颁发《会计基础工作规范》，其中对内部控制做了明确的规定，这一阶

段开始把控制环境作为一项重要内容与会计制度、控制程序一起纳入内部控制结构之中，并且不再区分内部会计控制和管理控制。控制环境反映组织的各个利益关系主体对内部控制的态度、看法和行为；会计制度规定各项经济业务的确认、分析、归类、记录和报告方法，旨在明确各项资产、负债的经营管理责任；控制程序是管理当局所确定的方针和程序，以保证达到一定的目标。

1996年12月，财政部发布了《独立审计准则第9号——内部控制和审计风险》，对内部控制做出了权威性解释，即“是被审计单位为了保证业务活动的有效进行，保证资产的安全完整，防止、发现、纠正错误与弊端，保证会计资料的真实、合法、完整而制定和实施的政策与程序”，并提出了内部控制“三要素”，帮助注册会计师判断是否信赖内部控制，以确定审计的性质、时间与范围。这是我国现代第一个关于内部控制的行政规定，它的发布标志着我国现代内部控制建设拉开了序幕。

1999年修订的《中华人民共和国会计法》（以下简称《公司法》）第一次以法律的形式对建立健全内部控制提出原则性要求，财政部随即连续制定发布了《内部会计控制规范——基本规范》等7项内部会计控制规范。2001年6月财政部发布的《基本规范》和《内部会计控制规范——货币资金（试行）》，明确了单位建立和完善内部会计控制体系的基本框架和要求，以及货币资金内部控制的要求。上述两个内部会计控制规范的发布，为我国加强单位内部会计监督与控制的理论与制度建设，树立了一个具有时代意义的里程碑，同时也标志着我国会计法规建设进入到更高的新境界。

与此同时，国务院其他政府管理部门也相继出台内部控制政策和法规，如2000年1月国家审计署实施《中华人民共和国国家审计基本准则》，其中对企业（单位）内部控制制度的测试当作“作业准则”予以明确；2000年11月中国证监会发布《公开发行证券公司信息披露编报规则》，要求公开发行证券的商业银行、保险公司、证券公司应建立健全企业内部控制制度；2002年6月13日中国注册会计师协会制定发布了《企业内部控制审核指导意见》；2002年9月7日中国人民银行发布《商业银行企业内部控制指引》，指出企业内部控制是商业银行为实现经营目标，通过制定和实施一系列制度、程序和方法，对风险进行事前防范、事中控制、事后监督和纠正的动态过程和机制；2002年12月19日中国证监会发布《证券投资基金管理公司企业内部制度指导意见》，首次系统地提出基金公司企业内部控制的目标和要求。2004年8月20日中国银行业监督管理委员会通过《商业银行内部控制评价试行办法》，自2005年2月1日起施行。2006年6月5日上海证券交易所发布《上海证券交易所上市公司内部控制指引》，内部控制是指上市公司（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。公司内部控制通常应涵盖经营活动中所有业务环节、经营活动各环节之中的各项管理制度、信息管理、专项风险等。

2006年，国资委发布《中央企业全面风险管理指引》，对内控、全面风险管理工作的总体原则、基本流程、组织体系、风险评估、风险管理策略、风险管理解决方案、监督与改进、风险管理文化、风险管理信息系统等进行了详细阐述。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，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》（以下简称《规范》），《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。《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，结束了长期以来分部门制定内部控制法规的阶段。

2010年4月26日，政委会、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《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当前实际情况、融合国际先进经验的中国企业内部控制规范体系基本建立起来了。该配套指引，自2011年1月1日起在境内外同时上市的公司施行，自2012年1月1日起在上海证券交易所、深圳证券交易所主板上市公司施行；在此基础上，择机在中小板和创业板上市公司施行。鼓励非上市大中型企业提前执行。

### 三、我国企业内部控制规范体系

目前我国企业内部控制规范体系主要由1项基本规范、18项应用指引、1项评价指引和1项审计指引构成。其中，基本规范是内部控制体系的最高层次，起统驭作用；应用指引是对企业按照内控原则和内控“五要素”建立健全本企业内部控制所提供的指引，在配套指引乃至整个内部控制规范体系中占据主体地位；企业内部控制评价指引是为企业管理层对本企业内部控制有效性进行自我评价提供的指引；企业内部控制审计指引是为注册会计师和会计师事务所执行内部控制审计业务的执业准则。三者之间既相互独立，又相互联系，形成一个有机整体。我国企业内部控制规范体系如图1-2所示。

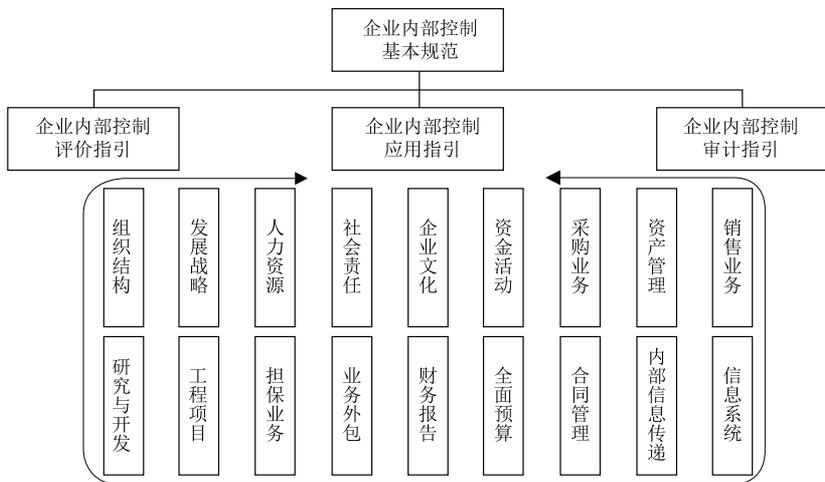


图 1-2 内部控制规范体系图

#### （一）企业内部控制基本规范

基本规范在内部控制规范体系处于最高层次，起统驭作用，描绘了企业建立与实施内部控制体系必须建立的框架结构，规定了内部控制的定义、目标、原则、要素等基本要求，是制定应用指引、评价指引、审计指引和企业内部控制制度的基本依据。

基本规范共七章五十条，各章分别是：总则、内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督和附则。

#### （二）企业内部控制应用指引

应用指引是对企业按照内部控制原则和内部控制“五要素”建立健全本企业内部控制所提供的指引，在配套指引乃至整个内部控制规范体系中居于主体地位。应用指引可以划

分为三类，即内部环境类指引、控制活动类指引、控制手段类指引，基本涵盖了企业资金流、实物流、人力流和信息流等各项业务和事项。

内部环境是企业实施内部控制的基础，支配着企业全体员工的内控意识，影响着全体员工实施控制活动和履行控制责任的态度、认识和行为。内部环境类指引具有基础性地位，它们构成企业的基本条件，对企业的经营与发展起到决定性的不可或缺的作用。内部环境类指引包括组织架构、发展战略、人力资源、社会责任和企业文化等指引。

控制活动类应用指引是对各项具体业务活动实施的控制，此类指引包括资金活动、采购业务、资产管理、销售业务、研究与开发、工程项目、担保业务、业务外包、财务报告等指引。

控制手段类指引偏重于“工具”性质，往往涉及企业整体业务或管理。此类指引包括全面预算、合同管理、内部信息传递和信息系统等指引。

### （三）企业内部控制评价指引

内部控制评价指引是为企业管理层对本企业进行内部控制自我评价提供的指引和要求，包括评价内容和标准、评价程序和方法、评价报告的出具和披露等。

基本规范规定，企业应当结合内部监督情况，定期对内部控制的有效性进行自我评价，出具内部控制自我评价报告。内部控制自我评价的方式、范围、程序和频率，由企业根据经营业务调整、经营环境变化、业务发展状况、实际风险水平等自行确定，但国家有关法律法规另有规定的除外。

### （四）企业内部控制审计指引

内部控制审计指引是会计师事务所执行内部控制审计业务的执业准则。审计指引主要内容包括：审计责任划分、审计范围、整合审计、计划审计工作、实施审计工作、评价控制缺陷、出具审计报告以及记录审计工作。

基本规范要求，接受委托从事内部控制审计的会计师事务所，应当根据基本规范及其配套办法和相关执业准则，对企业内部控制的有效性进行审计，出具审计报告。负责内部控制咨询的中介机构，不得同时为同一个企业提供内部控制审计服务。

## 第三节 内部控制与风险管理的基本概念

### 一、内部控制的基本概念

控制是指控制主体按照给定的条件和目标，对控制客体施加影响的过程和行为。

#### （一）COSO 内部控制框架中关于内部控制的定义

现代理论界对内部控制的定义各不相同，但被普遍接受的定义是国际权威机构美国的 COSO 委员会对内部控制的定义。该组织认为：企业内部控制是由企业董事会、经理层以及其他员工共同实施的，为财务报告的准确性、经营活动的效率与效果、相关法律法规的遵循等目标的实现而提供合理保证的过程。在 COSO 委员会的《内部控制——整合框架》中，把内部控制要素分成五大组成部分，即控制环境、风险评估、控制活动、信息与交流和监督评审。

#### （二）国内关于内部控制的定义

目前国内关于内部控制的正式定义主要是五部委发布的《企业内部控制规范——基本

规范》中的表述。五部委内部控制规范中对内部控制的定义是：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。五部委内部控制规范中，把内部控制要素也分成五大组成部分，即内部环境、风险评估、控制活动、信息与交流和内部监督。

五部委对内部控制的定义基本参照或遵从了 COSO 委员会的《内部控制——整合框架》中对内部控制的定义，但结合国内的实际情况和一些前沿的研究成果进行了调整、拓展和延伸。首先，五部委关于内部控制的定义相对 COSO 委员会对内部控制的定义在实现目标上有所拓展，增加了企业战略目标和资产的安全完整目标，丰富了财务报告目标的内容；其次，五部委内部控制在形式上借鉴了 COSO 报告“五要素”框架，同时在内容上体现了风险管理“八要素”框架的实质。

### （三）对内部控制概念的理解

COSO 委员会和我国五部委对内部控制的定义反映了一些基本概念：

- （1）内部控制是一个过程，它是实现目的的手段，而不是目的本身；
- （2）内部控制由人员来实施，它并不仅仅是政策手册和表格，还涉及组织中各个层级的人员；
- （3）内部控制贯穿于企业经营活动的各个方面；
- （4）只能期望内部控制为主体的管理层和董事会提供合理保证，而不是绝对保证；
- （5）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；
- （6）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，也是建立现代企业制度的一项根本要求。

## 二、风险管理的基本概念

### （一）COSO 风险管理框架中关于风险管理的定义

COSO 委员会 2004 年的《全面风险管理框架》中关于风险管理的定义是：企业风险管理是一个过程，是由企业的董事会、管理层以及其他人员共同实施的，应用于战略制定及企业各个层次的活动，旨在识别可能影响企业的各种潜在事件，并按照企业的风险偏好管理风险，为企业目标的实现提供合理的保证。该框架将全面风险管理要素分为八个，即内部环境、目标设定、事件识别、风险评估、风险对策、控制活动、信息和交流、监控。

COSO 委员会 2004 年全面风险管理框架除包括内部控制的 3 个目标之外，还增加了战略目标；全面风险管理的 8 个要素除了包括内部控制的全部 5 个要素之外，还增加了目标设定、事件识别和风险对策 3 个要素。从时间先后和内容上来看，全面风险管理是对内部控制的拓展和延伸。

### （二）国内关于风险管理的定义

国资委发布《中央企业全面风险管理指引》中关于全面风险管理的定义是：指企业围绕总体经营目标，通过在企业管理的各个环节和经营过程中执行风险管理的基本流程，培育良好的风险管理文化，建立健全全面风险管理体系，包括风险管理策略、风险理财措施、风险管理的组织职能体系、风险管理信息系统和内部控制系统，从而为实现风险管理的总体目标提供合理保证的过程和方法。

《中央企业全面风险管理指引》明确指出内部控制是全面风险管理体系的组成部分，

同时也指出除内部控制外的其他全面风险管理组成部分。但由于五部委《内部控制基本规范》出台较晚，且借鉴了 COSO 全面风险管理框架的内容，使得其内部控制的边界扩大了不少，包括实现目标和要素都与全面风险管理差异不大。

### 三、内部控制与全面风险管理的关系

#### (一) 内部控制与全面风险管理关系的主要观点

理论界对内部控制与风险管理的关系有不同认识，主要观点如下：

##### 1. 风险管理包含内部控制

COSO (2004) 中明确指出，企业风险管理包含内部控制；内部控制是企业风险管理不可分割的一部分；内部控制是风险管理的一种方式，企业风险管理比内部控制范围广得多。英国 Turnbull 委员会 (2005) 认为，风险管理对于企业目标的实现具有重要意义，公司的内部控制在风险管理中扮演关键角色，内部控制应当被管理者看作是范围更广的风险管理的必要组成部分。南非 KingII Report (2002) 认为，传统的内部控制系统不能管理许多风险，譬如政治风险、技术风险和法律风险，风险管理将内部控制作为减轻和控制风险的一种措施，是一个比内部控制更为复杂的过程。Krogstad (1999) 认为，内部控制不存在于真空或暗箱之中，而存在于协助组织进行风险管理并提升有效的治理程序之中。

##### 2. 内部控制包含风险管理

加拿大 COCO 报告 (CICA, 1995) 认为，“控制”是一个组织中支持该组织实现其目标诸要素的集合体，实质上就是“内部控制”，或者说用“控制”一词表达“内部控制”概念。COCO 报告认为，风险评估和风险管理是控制的关键要素。CICA (1998) 将风险定义为，“一个事件或环境带来不利后果的可能性”，阐明了风险管理与控制的关系：“当您在抓住机会和管理风险时，您也正在实施控制。”巴塞尔委员会发布的《银行业组织内部控制系统框架》中指出，“董事会负责批准并定期检查银行整体战略及重要制度，了解银行的主要风险，为这些风险设定可接受的水平，确保管理层采取必要的步骤去识别、计量、监督以及控制这些风险……”这里显然是把风险管理的内容纳入到了内部控制框架中。加拿大注册会计师协会控制标准委员会 (1999) 认为，“控制应该包括风险的识别与减轻”，其中的风险不仅包括与实现特定目标相关的风险，还包括一般性的风险，如不能识别和利用机会，就不能使企业在面临未预料到事件以及不确定信息时保持灵活性或弹性。

##### 3. 内部控制就是风险管理

Blackburn (1999) 认为，风险管理与内部控制仅是人为的分离，而在现实的商业行为中，它们是一体化的。Laura F. Spira 等 (2003) 分析了内部控制是怎样变为风险管理的，并指出，“将内部控制定义为风险管理强调与战略制定的联系，刻画了内部控制作为组织支撑的特点，但是，它也掩盖了一个不争的事实：现在没有人真正明白内部控制系统是什么”。Matthew Leitch (2004) 认为，理论上风险管理系统与内部控制系统没有差异，这两个概念的外延变得越来越广，正在变为同一事物。

#### (二) 对两者关系的理解与观点

由上面三种观点我们可以得出的基本结论是，内部控制与风险管理关系十分密切，风险管理是企业为了适应时代的变化，以内部控制为架构演变成另一种以达到某种目标的过程和手段方法。内部控制和风险管理在要素、目标、含义等方面有很多联系和相同的地方，两者是既独立又有关联的体系，是针对企业不同的需求而演变成的两种过程与目标。

我国企业内部控制基本规范中，强调了内部控制与风险管理的统一。内部控制的目标是防范和控制风险并促进企业实现发展战略，风险管理也是为促进企业实现发展战略，要求将风险控制在可承受范围之内。两者之间不是对立的，而是协调统一的整体。

国际先进研究成果和经验表明，内部控制与风险管理之间也是统一的。比如，国际风险管理协会认为，“风险管理系统与内部控制系统并没有原则性的区别；风险管理与内部控制正在趋同”。巴塞尔银行监管委员会（BCBS）在其《银行机构的内部控制制度框架》中指出，作为内部控制的一部分，风险评估应当包含银行面临的所有风险，并在银行内部各个层次上进行。南非 King II Report 和英国 Turnbull Report 均将风险管理与内部控制并列，明确表示风险管理与内部控制并非包含关系。即使是美国的 COSO 框架，尽管在 1992 年称为内部控制——整合框架，在 2004 年称为风险管理整合框架，也并非本质内容发生了重大变化，而是更加关注风险，更加强调为企业发展战略服务的控制目标。因此，尽管名称变了，但控制管理风险的本质未变，实质上仍然是内部控制。

## 第四节 内部控制与风险管理建设的现实意义及局限性

### 一、内部控制与风险管理建设的现实意义

一般而言，内部控制与风险管理建设具有保护资产的安全和完整，防止、发现、纠正错误与舞弊，保证会计资料的真实、合法和完整，提高经营成果的经济性和有效性，保证完成所制定的经营目标，保证遵循政策、计划、程序、法律和法规的控制目标，增强公司风险防范能力，为公司战略发展提供合理保障，确保公司协调、持续、快速发展等意义。

但内部控制与风险管理以控制分析与风险分析为基础，加强内部控制与风险管理建设的具体现实意义可简要分析如下：

#### （一）加强内部控制与风险管理建设，是企业科学发展、贯彻战略管理的需要

科学发展首先要求提高我国的资源配置效率，提高经济发展的质量，市场经济条件下直接融资有助于提高资源的配置效率，而提高企业直接融资比例，首先要保证资本市场的有效性。作为资本市场最基本的单元——企业的资源利用效率是资本市场有效的前提，一个有效率的成功企业，根据目前普遍认可的观点，对投资者来说是股东价值最大化的企业，对利益相关者来说是社会效益最大化的企业，这就要求我们研究企业内部控制机制，提高企业战略决策和战略风险管理水平。

企业将面临更多的战略抉择，战略工作不仅事关重大，需要企业高层重视，而且是一个系统工程，需要全员关心和配合。在环境变化迅速、竞争变数增多、员工素质和自主性日益增强的今天，要想增强企业可持续发展的能力，必须在增强高层的战略驾驭能力的同时，保证既能持续地监控、分析和反馈内外环境变化的战略意义，提前示警；同时培养企业快速反应的能力，保证在需要做出反应时，能及时、有效地应变。

#### （二）加强内部控制与风险管理建设，是融合内部控制与风险管理体系的需要

企业战略风险是企业面临的生存和发展的致命风险，企业所有的战略决策都和环境高度相关，因此企业的战略风险管理是企业不可避免的重大课题。

只有从完善企业内部控制角度入手，通过对企业面临的整体风险的分析，才能建立企业全面风险管理的控制体系，尤其要在企业整体风险管理的基础上关注企业战略风险管理。

企业风险管理框架也强调在企业日常经营管理中全员参与风险管理，这个过程中，企业内控制度可能发挥防止一般的经营风险和信用风险发生的作用，不符合企业内控规范的事得以有效避免，但企业风险管理框架更多的是要求参与者保持一种主动参与的姿态，强调在具体的领域里，实际操作者利用其工具方法管理面临的风险，为企业创造价值。

从风险管理过程看，企业应制定严密的业务操作规程及信息传输报告制度，建立一个有效的全面风险管理框架来全面管理各方面的风险，这就决定了企业风险管理最后形成的成果也是更好控制企业风险的内部控制制度或内部控制制度的完善。

企业风险管理最终以内控制度形式出现，是企业风险管理能力的提高，以后类似的风险就从企业第一次面对的风险变成了企业可以以常规管理控制的一般风险，纳入企业内控制度处理的管理规程，使企业在不断变化的环境中减少被动，增加反应和控制能力。

企业面临的风险更多的是一般的运营风险、市场风险、信用风险，但在企业战略执行过程中，一些普通的风险如果不及时防范都有可能变成危及企业战略目标的风险，企业的经营管理永远是一个动态的过程，可能一般的风险在企业内控制度的有效框架下可以得到有效治理，这时，企业的内部控制制度足以支持企业风险管理的要求，但一旦环境变化或个别环节的内控失效导致危及企业战略目标的风险发生，可能内控制度无法胜任化解风险的要求，必然要企业管理当局从企业战略高度调动企业可以控制的资源，研究风险的特性，度量风险的危害程度，采取规避措施或其他管理手段。

从以上企业经营中的风险管理的过程考察，企业内控制度是日常情形下企业运营监控体系，包括对普通风险的控制，企业战略风险管理是特殊情形下企业管理的手段和工具，企业决策者在战略决策过程中虽然分析战略风险管理，但对风险在企业内控体系中如何实施有效监管可能较少考虑，COSO 框架下的企业整体风险管理要求根据企业战略决策的需要完善内部控制体系，以适应企业战略规划目标的执行。

由于企业所处的环境的变化，以及企业的业务和管理活动是人所具体执行的，企业的内部控制体系无论如何完美都不可能一劳永逸地解决企业可能面临的全部风险，所以企业风险管理，特别是企业战略风险管理，是企业应对企业动态环境和资源变化、化解风险捕捉机会的必备工具；同时，企业可以在风险管理的实践中不断增强抗风险能力，不断完善企业的内部控制体系，这将是一个不断循环往复的过程，每一个循环，企业的内部控制体系都将得到一次完善和提高。

### （三）加强内部控制与风险管理建设，是企业进行管理转型以适应战略转型的需要

伴随着世界经济危机的发生，自 2008 年以来，我国许多企业进入了战略转型阶段。企业战略转型是指企业长期经营方向、运营模式及其相应的组织方式、资源配置方式的整体性转变，是企业重新塑造竞争优势、提升社会价值，达到新的企业形态的过程。中国大多企业的转型主要是属于企业战略转型。

适应战略转型的需要，新形势下的企业风险管理和内部控制应该有如下变化：

#### 1. 从“要我控制”向“我要控制”转变

假如说实施企业内控以前更多的是来自监管部门或者股东的压力，现在主要应该是企业自我生存和自我发展的压力。

#### 2. 由“会计控制”向“管理控制”转变

以前谈及“内控”，大家都认为是财务部门的事情，或者最多是内部审计部门的事情，其他部门可以对其评头论足却不承担具体义务。但现在企业的管理控制、风险控制是从企

业的董事会到管理层到全体员工的，是全员的管理过程控制。

### 3. 从“部门的控制”向“全员的控制”转变

从上级对下级的控制转变为对人对事的全面控制是一大转变。

现代内部控制是由企业董事会、经理层和全体员工实施的，旨在实现控制目标的过程。内部控制在层次上应当涵盖企业董事会、管理层和全体员工，在对象上应当覆盖企业各项业务和管理活动，在流程上应当渗透到决策、执行、监督、反馈等各个环节，避免内部控制出现空白和漏洞。

### 4. 从“结果控制”向“过程控制”转变

如采购付款的安全性问题，这个过程需要进行大量的工作：是否建立了资金的管理制度，是否建立了资金的管理人员，是否有一系列的岗位责任制，是否有预算或者资金的一系列信息管理系统，等等，如果这些工作过程的控制与风险分析都没有，资金安全就成了空话。

### 5. 从“标准控制”向“风险管理”转变

我国许多企业往往为了内控而内控，仅仅将内控当成一种程序系统，没有把内控当成一个防范风险、堵塞漏洞、提倡管理效率的必要推动力，故大都敷衍了事，而现在企业内控以风险管理为导向，使企业能更好地发展。

## 二、内部控制的局限性

内部控制制度在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方面具有一定的作用，但内部控制仅仅为以上目标的实现提供合理保证，而不是绝对保证，原因就在于内部控制本身具有一定的局限性。

### （一）越权操作

内部控制制度的重要实施手段之一是授权批准控制，授权批准控制使处于不同组织层级的人员和部门拥有大小不等的业务处理和决定权限，但是当内部人控制的威力超过内部控制制度本身的力量时，越权操作就成为可能。

越权操作的危害极大，不仅打乱了正常的工作秩序和工作流程，还会为徇私舞弊、违法违规创造一定的条件。

### （二）合谋串通

内部控制制度源于内部牵制的理念：因为相互有了制衡，在经办一项交易或事项时，两个或两个以上人员或部门无意识地犯同样的错误的概率要大大小于一个人或部门。

串通的结果则完全破坏了内部牵制的设想，削弱了制度的约束力，使内部控制制度无效。

### （三）成本限制

根据成本效益原则，内部控制的设计和运行是要花费代价的，企业应当充分权衡实施内部控制带来的潜在收益与成本，运用科学、合理的方法，有目的、有重点地选择控制点，实现有效控制。

内部控制的实施受制于成本与效益的权衡。内部控制的根本目标在于服务于企业价值创造，如果设计和执行一项控制带来的收益不能弥补其所耗费的成本，就应该放弃该项控制。



## 复习思考题

1. 内部控制的产生与发展历经几个阶段？每一阶段有何特点？
2. 简要概括我国企业内部控制规范的框架体系。
3. 如何理解内部控制与风险管理的关系？
4. 内部控制有哪些局限性？
5. 请对“《企业内部控制基本规范》是中国版的萨班斯法案”这一说法进行评述。