第一部分

内部控制理论篇

第一章

企业内部控制导论

- 掌握企业内部控制的含义；
- 掌握西方内部控制的发展历程；
- 熟悉内部控制整体框架阶段的特点；
- 熟悉基于风险管理内部控制的特点；
- 了解企业内部控制的作用；
- 了解企业内部控制的分类。

思考与分析

生活中为什么需要会计？会计和内部控制之间存在什么关系？为什么复式记账会在15世纪产生于意大利而不是其他国家？为什么成本会计会在17世纪产生于英国而不是其他国家？为什么我们在讨论内部控制时离不开讨论美国的现行企业制度？为什么企业内部控制制度要由财务部门负责实施？

第一节　企业内部控制概述

资料 1-1

关于企业内部控制的定义及其解释，有狭义和广义之分。其中，狭义的企业内部控制是只针对财务报告的内部控制，但是随着市场经济与企业的发展，内部控制从最初的针对企业管理需要演化到对投资者的保护上。

一、内部控制的含义

（一）狭义内部控制

人们普遍认为，内部控制的概念最早是由审计师提出来的，“内部控制”第一次作为专业术语使用，是在1936年美国会计师协会文告中。随后，审计准则《与财务报表审计协同进行的对财务报告内部控制审计》定义了“财务报告内部控制”。狭义的企业内部控制定义：由企业董事会、监事会、经理层和全体员工实施的，旨在实现与财务报告有关的内部控制目标的过程。其目标主要是合理保证企业财务报告及其相关信息的真实、完整。与财务报告相关的内部控制包括以下三个方面的政策和程序：一是保存足够详细的记录，准确、公允地反映企业的交易和资产处置情况；二是合理保证按照企业会计准则和相关

会计制度编制财务报表,按要求记录交易,企业发生的收入和支出已经过管理层与董事会的授权;三是合理保证及时防止或发现未经授权、对财务报表有重大影响的取得、使用或处置的企业资产。

我国修订实施的《中华人民共和国会计法》(以下简称《会计法》)规定,财政、审计、税务、人民银行、证券监管、保险监管等部门有权依法"对有关单位的会计资料实施监督检查"。狭义内部控制概念的提出,主要是为了在注册会计师对财务报表和企业内部控制进行审计时专门针对财务报告领域的内部控制有效性发表审计意见。

(二)广义内部控制

20世纪90年代,美国反虚假财务报告委员会(National Commission on Fraudulent Financial Reporting)所属的内部控制专门研究委员会——发起组织委员会(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission,COSO)对内部控制做了如下描述:内部控制是由企业董事会、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、相关法律法规的遵守等目标的实现提供合理保证的过程。内部控制应由控制环境、风险评估、控制活动、信息沟通、监督五个方面的内容构成。这是目前为止最为普遍接受的广义内部控制的定义,它包括财务、经营、遵循风险及其他风险管理的控制。

我国2008年制定的《企业内部控制基本规范》所称内部控制,是指由企业董事会、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。可见,我国《企业内部控制基本规范》基本采用了美国COSO广义内部控制的定义,这为我国企业内部控制制度建设提供了基本标准。

知识链接

事实上,内部控制是建立在"经济人假设"基础上的。所谓"经济人假设",就是把人当作"经济动物"来看待,认为人的一切行为都是为了最大限度地满足个人私利,工作的目的只是获得经济报酬。这也是古典管理理论的基础,现实中,人的行为并不总是只受经济支配,内部控制比理论更为复杂。

在理解内部控制概念内涵时,需要注意以下方面。

1. 内部控制是一个过程

内部控制是一个动态的过程,它包括一整套制度和一系列行为以及相应实施的各种管理活动。静态的流于形式的制度和僵硬的流程设计,会使内部控制的建设成为摆设,不能发挥作用。内部控制并不是一个事项或一种情形,而是渗透到主体活动之中的一系列行为,因此,"内部控制"与"制度"是两个不同性质的概念。一般对制度的定义是"约束人的行为的政策与程序",它并不是一个过程的概念,把"内部控制"简单理解成"制度"是不恰当的。

2. 内部控制需要企业全员参与

内部控制涉及企业各个经营方面、各个环节、各个流程、各个岗位。内部控制对象包括财务资源、人力资源、信息资源和客户关系资源等。强化内部控制,需要全员参

与、多方配合，建立覆盖公司全部业务和运作流程的控制系统，确保所有员工理解和执行相关制度，切实履行职责。只有这样，才能真正建立完善、有效的内部控制体系。内部控制的实施主体包括董事会、经理层和其他员工，不同层级的人员和机构在企业的内部控制中承担着各自的职责，上到董事会、管理层、监事会，下到各级员工，都需要参与进来。

3. 内部控制只能是合理保证

内部控制可以帮助企业实现其业绩和盈利目标，防止资源损失。它不仅有助于保证企业财务报告的可靠性，而且有助于确保企业符合适用的法律和法规，避免对其声誉的损害及可能产生的其他后果。但是，内部控制只能就其主体目标的实现向管理层、董事会和股东等利益相关人提供合理保证，存在其自身的局限性。这种局限性主要表现在以下几个方面。

(1) 管理者滥用授权使控制形同虚设。内部控制作为企业管理的一部分，理应按照管理者的意图运行，如果管理者故意滥用职权或因为个人能力有限而作出错误决策，那么内部控制也就失去了应有的控制效能。

(2) 内部控制效果受人员素质影响。内部控制是由人建立与实施的，如果企业相关人员在心理上、技能上和行为方式上未达到实施内部控制的基本要求，对内部控制的程序或措施经常误解、误判，那么内部控制将难以发挥其应有的作用。

(3) 人员联合舞弊。内部控制的一个重要原则是不相容职务的分离。如果企业内部不相容职务的人员相互串通舞弊，相关的内部控制将失去作用。内部控制执行人员的责任感不强也会影响内部控制的成效。

(4) 成本效益问题。实施内部控制是有成本的，因此成本也是影响内部控制效果的因素。

二、企业内部控制的作用

内部控制主要是指内部管理控制(internal administrative control)和内部会计控制(internal accounting control)，内部控制系统有助于企业达到自身规定的经营目标。随着社会主义市场经济体制的建立，内部控制的作用会不断扩展。目前，它在经济管理和监督中主要有以下作用。

(一) 提高会计信息资料的正确性和可靠性

企业决策层要想在瞬息万变的市场竞争中有效地管理经营企业，就必须及时掌握各种信息，以确保决策的正确性，并可以通过控制手段尽量提高所获信息的准确性和真实性。因此，建立内部控制系统可以提高会计信息资料的正确性和可靠性。

(二) 保证生产和经营活动的顺利进行

内部控制系统通过确定职责分工，严格控制各种手续、制度、工艺流程、审批程序、检查监督手段等，可以有效地保证本企业生产和经营活动的顺利进行，防止出现偏差，纠正失误和弊端，保证实现企业的经营目标。

(三)保证企业财产的安全、完整

财产是企业从事生产经营活动的物质基础。内部控制可以通过适当的方法对货币资金的收入、支出、结余以及各项财产物资的采购、验收、保管、领用、销售等活动进行控制,防止贪污、盗窃、滥用、毁坏等不法行为,保证企业财产的安全、完整。

(四)保证企业既定方针的贯彻执行

企业决策层不但要制定管理经营方针、政策、制度,而且要狠抓贯彻执行。内部控制则可以通过制定办法、审核批准、监督检查等手段促使全体职工贯彻和执行既定的方针、政策与制度,同时,可以促使企业领导和有关人员执行国家的方针、政策,在遵守国家法规纪律的前提下认真贯彻执行企业的既定方针。

(五)为审计工作提供良好基础

审计监督必须以真实可靠的会计信息为依据,检查错误,揭露弊端,评价经济责任和经济效益,而只有具备完备的内部控制制度,才能保证信息的准确、资料的真实,并为审计工作提供良好的基础。总之,良好的内部控制系统可以有效地防止各项资源的浪费和错弊的发生,提高生产、经营和管理效率,降低企业成本费用,提高企业经济效益。

一个年轻人不小心将酒店的地毯烧了三个小洞,退房时服务员说根据酒店规定,每个洞要赔偿100元。年轻人问道:“确定是一个洞赔100元吗?”服务员回答:“是。”于是年轻人点燃烟头将三个小洞烧成一个大洞。这一小故事给我们的启示是:①考核标准在哪里,人们的行动就在哪里;②不要光站在自己的角度订立标准;③漏洞有时是致命的。

三、企业内部控制的分类

(一)根据企业组织架构,分为治理控制、管理控制和作业控制

治理控制是内部控制的最高层次,是指通过对所有权的适当配置,建立合适的委托代理关系,保证企业投资者和其他利益相关者的利益得到有效维护。治理控制主要是战略和风险控制,侧重于战略目标的制订,是决定组织目标和达到这些目标的过程,是形成企业战略的过程,主要是董事会和高层领导人员的职责。风险控制是创造企业价值的源泉,在这一过程中,企业需要进行事项识别和风险评估,并采取相应的风险应对策略。

管理控制是内部控制的第二层次,主要是企业经营层的职责,是管理者影响组织其他成员以落实组织战略的过程。当企业制订战略目标后,由于企业具有经营多元化和组织层级制的特点,就需要将战略目标逐步细化和层层分解,将其落实到企业内部的各个组织单元,还需要检查各部门和员工为达到目标所进行的各项生产经营活动的进展情况,评价监控所取得的效果,分析产生偏差的原因并采取措施纠正,使业务活动回到正确的轨道上来。所以,管理控制是企业管理的直接控制,直接影响到企业利润目标的实现,从而影响企业价值。

作业控制是内部控制的第三层次,主要是企业各种具体岗位的职责,侧重于某项具体

业务或者某项具体任务的完成，是基层的控制。许多具体的业务活动项目，如货币资金、存货、固定资产等，就属于作业控制的层级。对这种日常业务的有效控制，减少了不必要的损失，使企业价值得到提升。

（二）根据控制对象，分为人事控制、财务控制、会计控制、生产控制等

人事控制是指通过对人员的录用、调动、考评、晋升、培训、解聘、辞退等形式来保证企业目标的实现和利益的维护的控制。

财务控制是对企业的财务资源及其利用状态所进行的控制。其内容包括资本结构控制、债权债务控制、财务风险控制、存货控制、现金流控制、成本费用控制和利润控制，其目的是保证企业经营的安全性、效率性和营利性，其手段包括编制和执行财务预算。

会计控制是对企业会计信息系统的控制。其目的是保证企业会计信息的真实、完整。我国现行《会计法》对企业会计系统的责任人及其责任、会计人员从业资格、会计流程、会计内容、会计信息质量标准等均做了明确规定，它是企业实施内部会计控制的法律依据。

生产控制是对企业产品制造过程的控制。其目的是保证企业生产部门按时、按质、按量地加工出合格产品，并保证生产的均衡性和配套性，其内容有：生产工艺和流程安排，投产批量决策，人员、设备、物资调度等。

材料采购控制是对企业供应环节员工行为与物流的控制，其目的是保证生产原料的质量、数量和时效，降低采购成本。

营销控制是对企业销售环节员工行为和物流的控制。其目的是保证提供客户所需的公司产品，扩大市场份额，获取营业利润，其内容包括客户资源控制、销售渠道控制。

质量控制亦称全面质量控制，是从企业产品的研制开发设计环节开始，通过对产品设计、工艺设计、设备安排、人员培训、原材料供应、制造加工和售后服务全过程的质量预防与检验，来保证企业产品服务的质量。

（三）根据控制依据，分为制度控制和预算控制

制度控制是指制定企业内部控制制度和有关规章，并以此为依据约束企业和各责任中心财务收支的一种控制形式。内部控制制度包括组织机构设计和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施，这些方法和措施用于保护企业的财产，检查企业会计信息的准确性和可靠性，提高经营效率，促使有关人员遵循既定的管理方针。围绕财务预算的执行，也应建立相应的保证措施或制度，如人事制度、奖罚制度等。

预算控制是指以全面预算为依据，对预算主体的财务收支活动进行监管、协调的一种控制形式。预算表明了其执行主体的责任和奋斗目标，规定了预算执行主体的行为。预算控制手段可分为定额控制和定率控制等。

与预算控制相比较，制度控制更具有规范性、自律性和防护性的特征，带有更大的强制性；而预算控制则主要具有目标性、约束性和激励性的特征，可以涉及企业管理的方方面面，更具有综合性。制度控制和预算控制各有所长、相得益彰。

(四)根据控制进程和时序,分为事前控制、事中控制和事后控制

事前控制也称原因控制,是指企业为防止财务资源在质量上发生偏差,而在行为发生之前所实施的控制,如财务收支活动发生之前的内部牵制制度、授权审批制度和费用报销制度。事前控制内容主要包括成本企划、标准制定、预算编制和规章制度的制定与颁布等。

事中控制也称过程控制,是指在企业财务收支活动发生过程中所进行的控制,如监督财务预算的执行过程,对各项收入的去向和支出的用途进行监督,对产品生产过程中发生的成本进行限额约束。事中控制的主要内容有偏差揭示、差异分析和采取措施等。

事后控制也称结果控制,是指对企业财务收支活动的结果所进行的考核及相应的惩罚,事后控制侧重于分析原因、考核评价和落实奖惩,为管理当局提供制定未来计划标准的依据。例如,按财务预算的要求对各责任中心的财务收支结果进行评价并据此实施奖罚,在产品成本形成之后进行综合分析与考核,以确定各责任中心的成本责任,等等。

理想的内部控制应更注重事前控制和事中控制,在采取行动之前或当时,就起到引导匡正和防错纠偏的作用。因此,内部控制作用的大小与企业的预算、目标、制度的制定和落实,以及事先的设想、规划和控制点的分布和安排有着密切的关系。

(五)根据控制范围,分为战略控制和经营控制

战略控制是对企业经营范围、经营模式、组织架构、激励制度、重要人事调动和长期投资所进行的具有全局性、长期性特点的控制。经营控制是对企业日常经营行为所进行的控制,其特点是局部性、短期性,如广告宣传、销售渠道建设、品种和价格调整、物流调度和人员调度等。

资料 1-2

第二节 国外内部控制的演进历程

内部控制是在内部牵制(internal check)的基础上,由企业管理人员在经营管理实践中创造并经审计人员理论总结而逐步完善的自我监督和自行调整体系。其中凝聚了世界上古往今来的管理思想和实践经验。内部控制的发展经历了漫长的历史过程,但现代意义上的内部控制却是伴随着近代产业革命的发展应运而生的。其在产生和发展的过程中,经历了内部牵制、内部控制制度、内部控制结构、内部控制整体框架和基于风险管理的企业内部控制这五个不同的阶段。

一、内部牵制阶段

从原始组织诞生至20世纪40年代,内部控制的发展基本上停留在内部牵制阶段。这是内部控制的萌芽阶段。内部牵制是以“查错防弊”为目的,以职务分离和账目核对为手段,以钱物和账目等会计事项为主要控制对象的初级控制措施。其特点是以账户核对和职务分工为主要内容,从而进行交叉检查或交叉控制。在古罗马,会计账簿实施的“双人记账制”就是内部牵制的典型。一项经济业务发生之后,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，进而达到控制财务收支的目的。根据《柯氏会计辞典》的解释，内部牵制是“为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制定的业务流程，其主要特点是任何个人或部门不能以单独控制任何一次或一部分业务权利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”。

知识链接

有学者认为，内部牵制理论是以螃蟹理论为基础的。螃蟹理论讲的是在篓子里的螃蟹比较少的情况下，螃蟹很容易爬出来逃掉。随着螃蟹的增加，在达到一定数量之后，当其中一只快要爬出来时，总会被其他螃蟹拉下去。随着螃蟹数量的进一步增多，所有螃蟹相互制约、动弹不得。螃蟹理论从一个侧面说明，内部控制过弱，将起不到有效的控制作用；内部控制过强，又会使企业丧失生机活力。内部控制在某种程度上是一种控制学上的“度”的把握。

螃蟹理论还有一种解释是篓子装的螃蟹多了就不用盖盖子了。原因是螃蟹多了，螃蟹们就会互相踩踏、扒来扒去，而螃蟹们为了自我保护，个个把自己弄成个坚硬圆滑的外壳，浑身不受力。因此，就会有“三只螃蟹，篓子就不用加盖”的说法。管理学中用这一现象来形容集体中的个体自私组织现象，即混乱的螃蟹组织。这类组织中的个体往往都是能力比较强，但管理方式不得当，管理手段较弱，集体主义意识淡薄，利益趋向个体化、私有化，因而形成一种人人争利、互相踩踏、互相掣肘的现象。

内部牵制机制的提出主要是基于以下两个设想：其一，因为有了相互制衡，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错误的概率要远小于一个人或部门犯错误的概率；其二，两个或两个以上人员或部门有意识地合伙舞弊的可能性要远低于一个人或部门舞弊的可能性。由此可见，内部牵制是以不相容职务分离为主要内容的流程设计，是内部控制的最初形式和基本形态。

知识链接

“囚徒困境”讲的是两个嫌疑人被抓后进行隔离审查时，嫌疑人各自为了自己的利益最大化而最终选择了承认作案这一不利选择，这一理论有效地解释了内部牵制理论的作用机理。“囚徒困境”所反映出的深刻问题是，人类过度追求个人利益最大化时，往往会适得其反。个人理性有时能导致集体的非理性——聪明的人类会因自己的聪明而作茧自缚。

一般而言，内部牵制制度的执行可通过以下四种方式进行。无论是哪一种方式的牵制，其立足点都在于增设核对点和平衡点，以加强上下、左右的制约。

（一）实物牵制

实物牵制即由两个或两个以上人员共同掌管必要的实物工具，共同完成一定程序的牵制。例如，将保险柜的钥匙交由两个或两个以上的工作人员保管，不同时使用这两把或两把以上的钥匙，保险柜就无法打开，以防止一个人作弊。

(二)机械牵制

机械牵制即只有按照正确的程序操作机械,才能完成一定过程的操作。它采用的是程序牵制,即将单位各项业务的处理过程,用文字说明或流程图的方式表示出来,以形成制度,颁发执行。它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。

(三)体制牵制

体制牵制即为防止错误和舞弊,对于每一项经济业务的处理,都要求有两个或两个以上人员共同分工负责,以相互牵制、互相制约的机制。这主要通过组织分工来实现。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,同时还规定相互配合与制约的方法。这是因为,恰当的组织分工是内部牵制最重要、最有效的方法。

(四)簿记牵制

簿记牵制又称会计系统牵制,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。

二、内部控制制度阶段

知识链接

上市公司年报对外报出之前没有被查出会计作假,到底是因为公司故意隐匿重大会计信息,还是因为注册会计师只拿钱不做事?如果公司故意隐匿重大会计信息,那么责任在公司自己;如果公司没有隐匿重大会计信息,但注册会计师没有尽职尽责,那么责任在注册会计师。现实中大多数情况很难界定责任到底由谁承担,内部控制制度在很大程度上就是为了界定这一责任而提出的。

20世纪40年代末至70年代初,在内部牵制思想的基础上,产生了内部控制制度的概念,这是现代意义上内部控制产生的阶段。工业革命极大地推动了生产关系的重大变革,股份制公司逐渐成为西方各国主要的企业组织形式,为了适应当时社会经济关系的要求,保护投资者和债权人的经济利益,西方各国纷纷以法律的形式要求强化对企业财务会计资料以及这种经济活动的内部管理。

1934年美国政府出台的《证券交易法》中首次提出了"内部会计控制"的概念,推行一般与特殊授权、交易记录、账面记录与实物资产对比等差异补救措施。

1949年,美国注册会计师协会(AICPA)所属的审计程序委员会(CAP)在《内部控制:系统协调的要素及其对管理部门和独立注册会计师的重要性》的报告中,首次正式提出了内部控制的定义:"内部控制包括组织机构的设计和企业内部采取的所有互相协调的方

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方针。”该定义提出了通过制定与完善内部控制的组织、计划、方法与措施等规章制度来实现内部控制，突破了与财务会计部门直接有关的控制的局限，明确了内部控制的四个目标，即企业在商业活动中保护资产、检查财务数据的准确性和可靠性、提高工作效率以及促进遵守既定管理规章。该定义的积极意义在于有助于管理当局加强其管理工作，但局限性是涉及的范围过于宽广。

1958 年，该委员会发布的第 29 号审计程序公报《独立审计人员评价内部控制的范围》中，根据审计责任的要求，将内部控制分为两个方面进行，即内部会计控制和内部管理控制。前者主要涉及内部控制的前两个目标，后者主要涉及内部控制的后两个目标。这就是内部控制“制度二分法”的由来。由于管理控制的概念比较空泛和模糊，在实际业务中内部管理控制与内部会计控制的界限难以划清。为了明确两者之间的关系，1972 年美国注册会计师协会在《审计准则公告第 1 号》中重新阐述了内部管理控制的定义：“内部管理控制包括，但不仅仅只限于组织机构的计划，以及与管理部门授权核准经济业务决策步骤上的有关程序和记录。这种对事项核准的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。”同时，明确了内部会计控制制度的重要内容包括与保护资产、保证财务记录可信性相关的机构计划、程序和记录。经过一系列的修改和重新定义，内部控制的含义较以前更为明晰和规范，涵盖日趋广泛，并引入内部审计的理念，得到世界范围内的认可和引用，内部控制制度由此而生。

三、内部控制结构阶段

知识链接

由《华盛顿邮报》的两名记者鲍伯·伍德沃德（Bob Woodward）和卡尔·伯恩斯坦（Carl Bernstein）的坚持不懈所引发的震惊世界的“水门事件”最终导致理查德·米尔豪斯·尼克松（Richard Milhous Nixon）于 1974 年 8 月辞去美国总统职务，尼克松也成为美国历史上第一位辞职的总统。然而“水门事件”带给全世界的影响并没有因尼克松的辞职而止步，在美国进一步调查支持尼克松竞选总统的“大财团”企业的财务报告时，却发现这些“大财团”企业几乎清一色地都是将这些拿不上台面的竞选费用，通过复杂的会计处理转移到海外的子公司去了。为了解决这一问题，美国 1977 年颁布了更为严格的《反国外贿赂法》（*Foreign Corrupt Practice Act*，FCPA），1979 年颁布了《反国家贿赂法》。这一事件不仅促进内部控制理论的发展，也对今天的世界经济及政治产生了深远的影响。

内部控制结构理论形成于 20 世纪 80 年代至 90 年代初期，这一阶段西方会计审计界对内部控制的研究重点逐步从一般含义向具体内容深化。在这一时期，系统管理理论成为新的管理理念，它认为：世界上任何事物都是由要素构成的系统，由于要素之间存在着复杂的非线性关系，系统必然具有要素所不具有的新特性，因此，应立足于整体来认识要素之间的关系。系统管理理论将企业组织当作一个由子系统组成的有机系统进行管理，注重各子系统间的协调及与环境的互动关系。在现代公司制和系统管理理论的理念下，

前期的内部控制制度已经不能满足需要。1988年,美国注册会计师协会发布《审计准则公告第55号》,在该公告中,首次以"内部控制结构"(internal control structure)一词取代原有的"内部控制"一词,并指出"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"。该公告认为,内部控制结构由控制环境(control environment)、会计系统(accounting system)(会计制度)、控制程序(control procedures)三个要素组成,将内部控制看作由这三个要素组成的有机整体,提高了对内部控制环境的重视程度。

(一)控制环境

控制环境反映董事会、管理者、业主和其他人员对控制的态度与行为。其具体包括管理哲学和经营作风、组织结构、董事会及审计委员会的职能、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等。

(二)会计系统

会计系统规定各项经济业务的确认、归集、分类、分析、登记和编报方法。一个有效的会计系统包括以下内容:鉴定和登记一切合法的经济业务;对各项经济业务适当进行分类,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在财务报表中记录;确定经济业务发生的事件,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及有关的揭示内容。

(三)控制程序

控制程序指管理当局制定的政策和程序,以保证达到一定的目的。它包括:经济业务和活动批准权;明确各员工的职责分工;充分的凭证、账单设置和记录;资产和记录的接触控制;业务的独立审核等。内部控制结构以系统管理理论为主要控制思想,重视环境的因素,视其为内部控制的重要组成部分,将控制环境、会计系统、控制程序三个要素纳入内部控制范畴;不再区分会计控制与管理控制,而统一以要素表述内部控制,认为两者是不可分割、相互联系的。

四、内部控制整体框架阶段

进入20世纪90年代后,对内部控制的研究进入一个新的阶段。随着企业公司治理机构的完善、电子化信息技术的发展,为了适应新的经济和组织形式,运用新的管理思想,"内部控制结构"发展为"内部控制整体框架"。1992年,美国著名的内部控制研究机构"发起组织委员会"发布了具有里程碑意义的专题报告——《内部控制——整体框架》(*Internal Control—Integrated Framework*),也称COSO报告,制定了内部控制制度的统一框架。该报告于1994年进行了增补,得到了国际社会和各种职业团体的广泛承认,具有广泛的适用性。COSO报告是内部控制理论研究的历史性突破,它首次提出内部控制体系概念,将内部控制由原来的平面结构发展为立体框架模式,代表当时国际上内部控

制研究方面的最高水平。

COSO报告将内部控制定义为："由企业的管理人员设计的，为实现营业的效果和效率、财务报告的可靠及合法合规目标提供合理保证，通过董事会、管理人员和其他职员实施的一个过程。"通过定义可以看出，COSO报告认为内部控制是一个过程，会受到企业不同人员的影响；同时，内部控制也是一个为实现该组织经营目标提供合理保障所设计并实施的程序。COSO报告提出了内部控制的三大目标和五大要素。三大目标是合规目标、经营目标和报告目标。其中，合规目标是指内部控制要遵守相应的法律法规和企业的规章制度；经营目标是指内部控制要确保企业经营的效率和有效性；报告目标是指内部控制要保证企业财务报告的可靠性。

COSO报告认为，内部控制由五个相互联系的要素组成并构成了一个系统，这五个要素是：控制环境、风险评估(risk assessment)、控制活动(control activities)、信息与沟通(information and communication)、监控(monitoring)。

(一) 控制环境

控制环境是指职员履行其控制责任、开展业务活动所处的氛围，包括员工的诚实性和道德观、员工的胜任能力、董事会或审计委员会、管理哲学和经营方式、组织结构、授予权力和责任的方式、人力资源政策和实施。

(二) 风险评估

风险评估是指管理层识别并采取相应行动来管理对经营、财务报告、符合性目标有影响的内部或外部风险，包括风险识别和风险分析。风险识别包括对外部因素(如技术开发、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。风险分析涉及估计风险的重大程度、评估风险发生的可能性、考虑如何管理风险等。

(三) 控制活动

控制活动是指企业制定并予以执行的政策和程序，对所确认的风险采取必要措施，以保证企业目标实现。实践中，控制活动形式多样，通常有以下几类：业绩评价、信息处理、实物控制、职责分离。

(四) 信息与沟通

信息与沟通是指为了使员工执行其职责，为员工提供在执行、管理和控制作业过程中所需的信息以及信息的交换与传递，企业必须识别、捕捉、交流外部和内部的信息。外部信息包括市场份额、法规要求和客户投诉等。内部信息包括会计制度，即由管理当局建立的记录和报告经济业务与事项，维护资产、负债和业主权益的方法与记录。沟通是使员工了解其职责，保持对财务报告的控制。沟通的方式有政策手册、财务报告手册、备查簿，以及口头交流或管理示例等。

(五)监控

监控是指评估内部控制运作质量的过程,即对内部控制改革、运行及改进活动评价,包括内部审计和外部审计、外部交流等。

在这五个要素中,各个要素有其不同的功能,内部控制并非五个要素的简单相加,而是由这些相互联系、相互制约、相辅相成的要素,按照一定的结构组成的完整、能对变化的环境作出反应的系统。如图1-1所示,控制环境是其他控制要素实施的基础;控制活动必须建立在对企业可能面临的风险有细致的了解和评估的基础之上;而风险评估和控制活动必须借助企业内部信息的有效沟通;最后,有效的监控是保障内部控制实施质量的手段。三大目标与五大要素为内部控制系统理论的形成和发展奠定了基础,其指导思想充分体现了现代企业的管理思想,即安全是系统管理的结果。COSO报告强调内部控制是由五大要素组成的整合框架和体系,为内部控制体系框架的建立、运行和维护奠定了基础。

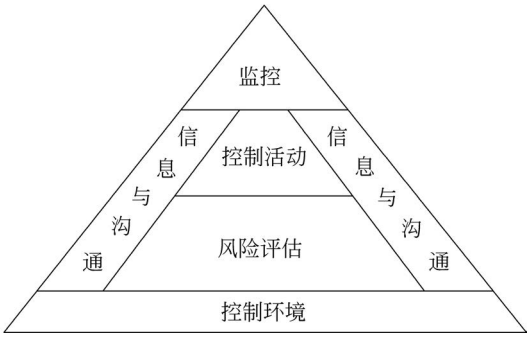

图1-1 内部控制五要素之间的关系

此时期内部控制具有如下特点。

(1)强调人与环境的关系,并提出人在控制中的重要性。

(2)强调内部控制应该与企业的经营管理过程相结合,打破了管理与控制的界限,认为控制是一个动态过程。

(3)强调内部控制的目标及为实现目标而发生的成本与效益的关系。

(4)强调风险意识。

(5)强调信息沟通在内部控制中的作用,强调监督仍然是控制的组成部分。

为应对商业和经营环境的急剧变化,同时方便大家的学习和理解,2013年5月,COSO将1992年《内部控制——整体框架》中的五要素提炼和概括出17条原则,具体如下。

(1)针对控制环境要素,提出以下原则。

原则1:团队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。

原则 4：团队展现出对吸引、开发和保留与目标相适应的具备胜任能力的人员的承诺。

原则 5：团队坚持对员工在追求目标实现过程中的内部控制职责进行考核(问责)。

(2) 针对风险评估要素，提出以下原则。

原则 6：团队确定足够清晰的目标，以便识别和评估与目标相关的风险。

原则 7：团队识别主体中与实现其目标相关的风险，并对风险进行分析，以便确定应当如何管理这些风险。

原则 8：团队在评估与实现目标相关的风险的过程中，考虑舞弊的可能性。

原则 9：团队识别和评估可能严重影响内部控制系统的变革。

(3) 针对控制活动要素，提出以下原则。

原则 10：团队选择和设计控制活动，以便将与实现目标相关的风险降低到可接受的水平。

原则 11：团队选择和设计针对信息技术的一般控制活动，以支撑目标的实现。

原则 12：团队通过政策和程序来开展控制活动，政策确定所期望的是什么，程序则将政策付诸实施。

(4) 针对信息与沟通要素，提出以下原则。

原则 13：团队获取或生成并利用具备相关性、高质量的信息，以支撑内部控制的运行。

原则 14：团队内部沟通支撑内部控制运行的必要信息，包括内部控制的目标和职责。

原则 15：团队与外部各方沟通影响内部控制运行的相关事项。

(5) 针对监控要素，提出以下原则。

原则 16：团队选择、设计和实施持续和(或)专门的评价，以查明内部控制各要素是否存在和运行。

原则 17：团队评价并及时与负责采取必要的矫正措施的部门或人员(包括高级管理层人员和董事会)沟通内部控制缺陷。

知识链接

2017 年 9 月，COSO 公布了新版企业风险管理框架：《企业风险管理——与战略和绩效的整合》。新框架包括五大要素、20 项原则，与 COSO 新版内部控制框架一样应用了要素和原则的编写结构。新框架为五大要素的每个要素均罗列了相关原则，总共 20 项。五大要素分别是：治理与文化；战略与目标制定；绩效；审阅与修订；风险信息、沟通和报告。其相较于 2004 年发布的首版框架《企业风险管理——整合框架》，有了颠覆性的变化，具体包括以下 10 点。

(1) 应用了要素和原则的编写结构。

(2) 简化了企业风险管理的定义。

(3) 强调了风险和价值之间的关联性。

(4) 重新审视了企业风险管理整合框架所关注的焦点。

(5) 检验了文化在风险管理工作中的定位。

(6) 提升了对战略相关议题的研讨。

(7) 增强了绩效和企业风险管理工作的协同效应。

(8) 体现了企业风险管理支持更加明确地作出决策。

(9) 明确了企业风险管理和内部控制的关系。

(10) 优化了风险偏好和风险承受度的概念。

1985年,由美国管理会计师协会、美国注册会计师协会、美国会计协会、财务经理人协会、内部审计师协会联合创建了反虚假财务报告委员会,旨在探讨财务报告中的舞弊产生的原因,并寻找解决之道。两年后,基于该委员会的建议,其赞助机构成立COSO,专门研究内部控制问题。

五、基于风险管理的企业内部控制阶段

知识链接

查一查"安然事件"是怎么回事,看一看"9·11"事件讲的是什么,想一想"安然事件"和"9·11"事件哪个对美国的经济影响更大。它们对内部控制理论发展的贡献在哪里?为什么美国国会在2002年对民间五大协会的权力进行回收并制定《萨班斯-奥克斯利法案》(*Sarbanes-Oxley Act*,SOX法案)?

内部控制的发展经过了内部牵制、内部控制制度、内部控制结构与内部控制整体框架等几个不同的阶段。1992年COSO《内部控制——整体框架》报告受到理论界与实务界的广泛关注,被世界上许多企业采纳。同时,理论界与实务界对内部控制框架也提出了改进建议,强调内部控制框架与企业风险管理相结合。应企业风险管理的迫切需要,结合《萨班斯-奥克斯利法案》,2004年9月29日COSO正式颁布了《企业风险管理——整合框架》(*Enterprise Risk Management-Integrated Framework*,ERM框架)。

COSO对基于风险管理的内部控制进行了明确的定义:"企业风险管理是一个过程,它由一个主体的董事会、管理当局和其他人员实施,应用于战略制定并贯穿于企业之中,旨在识别可能会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的保证。"

知识链接

内部控制与风险管理是一个事情的两个方面,正因为有风险才需要控制。

为了引导企业进一步加强内部控制,我国1999年修订的《会计法》第一次以法律的形式对建立健全内部控制提出了具体原则和要求。但从现实情况看,许多企业管理松弛、内控弱化、风险频发、资产流失、营私舞弊、损失浪费等问题还是比较突出的。随着市场经济的发展和企业环境的变化,单纯依赖会计控制已难以应对企业面对的市场风险,会计控制必须向风险控制发展。

以史为鉴——英国议会曾否决将电力、煤气引入伦敦的千家万户。

英国议会否决引入电力的理由是:"当把电通到千家万户之后,每一户人家至少都得有一个电插头,那个电插头的杀伤力绝对不可低估,简直就是现代化的杀伤性武器。如果在全伦敦、全英国普及用电,就等于是给每一个英国人,包括所有的老人、小孩、坏人、精

神病患者等，都发了一把使他们每个人都具备了把别人或者自己随便杀死的能力的武器。这实在是太可怕了！”

英国议会否决引入煤气的理由是：“如果千家万户都用煤气，肯定需要储存煤气的巨大煤气罐。把那么多个大煤气罐摆放在伦敦，那就等于放了数个巨大的‘包’。任何一个国家总有一些坏人，如果这些坏人自己不想活了，一旦把巨大的‘包’点着，两千多年的文明古城岂不是毁于一旦了吗？难道有谁能承担得了这个责任吗？”

教训：内部控制的宗旨是兴利除弊，兴利是要做“天使”，除弊则是要驱除“魔鬼”，但切忌“好心办坏事”。

英国历史上的决策失误——否决将电力、煤气引入伦敦的千家万户，就是真理走向谬误、控制变成桎梏的反面例子。

与内部控制整体框架相比，基于风险管理的内部控制存在如下创新及特点。

（一）提出了一个新的观念——风险组合观

基于风险管理的内部控制要求企业管理者以风险组合的观点看待风险，对相关的风险进行识别并采取措施使企业所承担的风险在风险偏好的范围内。对企业内每个部门而言，其风险可能落在该部门的风险容忍度范围内，但从企业总体来看，总风险可能超过企业总体的风险偏好范围。因此，应从企业总体的风险组合的观点来看待风险。

（二）增加了一类目标——战略目标，并扩大了报告目标的范畴

内部控制架构将企业的目标分为经营、财务报告和合规性三类。基于风险管理的内部控制也包含三个类似的目标，但是其中只有两个目标与内部控制架构中的定义相同，财务报告目标的界定则有所区别。内部控制架构中的财务报告目标只与公开披露的财务报表的可靠性相关，而基于风险管理的内部控制中报告目标的范围有很大的扩展，该目标覆盖了企业编制的所有报告，既包括内部报告，也包括外部报告；既包括企业内部管理者使用的报告，也包括向外部提供的报告；既包括法定报告，也包括向其他利益相关者提供的非法定报告；既包括财务信息，也包括非财务信息。此外，基于风险管理的内部控制比内部控制架构增加了一类新的目标——战略目标。该目标的层次比其他三个目标更高。企业的风险管理既应用于实现企业其他三类目标的过程，也应用于企业的战略制定阶段。

（三）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风险偏好结合起来。风险容忍度是建立在风险偏好概念基础上的，是指在企业目标实现的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对相关目标实现过程中所出现的差异的可容忍限度。在确定各目标的风险容忍度时，企业应考虑相关目标的重要性，并将其与企业风险偏好联系起来。

(四)增加了三个风险管理要素,对其他要素的分析更加深入,范围上也有所扩大

基于风险管理的内部控制新增了三个风险管理要素:“目标制订”“事项识别”和“风险反应”。此外,基于风险管理的内部控制更加深入地阐述了其他要素的内涵,并扩大了相关要素的范围。在控制环境方面,基于风险管理的内部控制将“控制环境”扩展为“内部环境”,更加直接、广泛地关注风险是如何影响企业的风险文化的。在风险评估方面,基于风险管理的内部控制建议从固有风险和控制风险的角度来看待风险;还要求注意相互关联的风险,确定单一的事项如何为企业带来多重的风险。在信息与沟通方面,基于风险管理的内部控制丰富了企业信息和沟通的内容,认为企业的信息应包括来自过去、现在和未来潜在事项的数据。

总的来讲,基于风险管理的内部控制强调在整个企业范围内识别和管理风险的重要性,强调风险管理框架必须和内部控制框架相一致,把内部控制目标和要素整合到企业全面风险管理过程中。因此,基于风险管理的内部控制是对内部控制整体框架的扩展和延伸,它涵盖了内部控制整体框架的内涵,同时也更完整、更有效。

2017年9月,COSO针对2004年颁布的《企业风险管理——整合框架》,又颁布了一份名为《企业风险管理——与战略和业绩的整合》(*Enterprise Risk Management—Integrating with Strategy and Performance*)的报告文件(以下简称“新ERM框架”)。

与2004年旧版ERM框架相比,新ERM框架主要有以下变化。

(1)采用了“要素+原则”式的结构。在框架结构的设计上,新ERM框架摒弃了原有框架中脱胎于1992版《内部控制——整体框架》的八要素设计,而是借鉴2013版《内部控制——整体框架》的结构,在五个构成元素下提炼出了20条原则。

(2)简化了企业风险管理的含义。新ERM框架对企业风险管理的定义为:组织在创造、保持和实现价值的过程中,结合战略制定和执行,赖以进行风险管理的文化、能力和实践。

(3)强调了风险和价值之间的关系。更新后的框架强调企业风险管理创造、保持和实现价值的角色。企业风险管理不再侧重于防止对企业价值的侵蚀事件和将风险降低到可接受的水平。相反,它被视为不可或缺的战略设定与抓住机遇来创造和保持价值的一部分。不再简单地专注于降低风险的目标,企业风险管理成为动态、管理主体整个价值链的一部分。

(4)重新定位了企业风险管理的侧重点。新ERM框架中强调了将企业风险管理融入企业的所有业务流程中去。从战略目标的设定流程到经营目标的形成,再到执行过程中完成绩效的情况,企业风险管理工作不再是额外和独立的工作。企业风险管理的角色要参与组织运营,管理绩效完成过程中的风险,并最终实现组织对价值的追求。

(5)增强企业风险管理和绩效的协同性。新ERM框架探索了企业风险管理工作如何识别和评估影响绩效实现的风险;通过设定可接受的绩效波动范围,新ERM框架中表述了绩效的变化,由此导致了经营目标下的风险概况的变化;新ERM框架中还强调了风险评估和风险报告不是用来生成一堆潜在风险清单,而是关注这些风险如何影响战略和商业目标的实现。

(6) 明确将企业风险管理纳入决策流程。新ERM框架基于企业生命周期理论,分析了各个环节可能存在的风险,这些信息包括风险类型和严重程度,以及如何影响经营环境,理解识别和评估风险的基础假设,主体的风险文化和风险偏好等。新ERM框架将风险意识融入决策过程中,提升了决策的整体水平。

(7) 说明了风险管理和内部控制的关系。新ERM框架表示,企业风险管理框架不是要取代或接替2013年发布的COSO内部控制框架,两个框架各不相同但互相补充,虽然两个框架都采用了"要素+原则"式的结构,但内容大不相同。为了避免冗余,一些典型的内部控制内容在本框架中并未列示,尤其是控制活动。

(8) 优化了风险偏好和容忍度的概念。新ERM框架重新界定了风险偏好和风险容忍度的概念,风险偏好大致保留了原来的定义,即主体在追求战略和经营目标的过程中愿意承受的风险程度。对风险容忍度不再理解为风险偏好的细化或具体化,而是用绩效的语言来表达。通过重新定义风险容忍度,可以更加明确地表示在给定的绩效目标下应该承担多少风险,组织可以清晰地看出当前绩效下可接受风险的界限。这些界限可以让组织评估绩效的变化是否在可接受的范围之内。

2008年12月,西门子(Siemens AG)同意支付4.448 5亿美元,其三个子公司委内瑞拉、阿根廷及孟加拉国子公司各愿支付50万美元,以换取美国司法部免予依据《反国外贿赂法》进行起诉。同时,西门子还与美国证券交易委员会(SEC)和德国监管当局达成和解,向前者上缴3.5亿美元因违规而赚取的利润,向后者支付3.95亿欧元(约合5.45亿美元)因自己未有效监管公司运营的罚金,处罚总金额达到13.45亿美元。这是美国《反国外贿赂法》1977年生效以来,单家公司支付的最高金额罚款。

西门子是世界上最大的电子和电气工程公司之一,它以卓越的技术成就、不懈的创新追求、出众的品质、令人信赖的可靠性和广泛的国际性,在业界独树一帜,号称"企业家的摇篮"。公司迄今已有170多年的历史(1847年创建于柏林),拥有超过30万名员工,业务遍及200多个国家和地区,是世界上最大的上市公司之一。

创建于德国、具有质量和技术优势的一家百年老店和跨国公司,缘何会走上国外贿赂之路?美国的《反国外贿赂法》约束力何来?巨额罚单对我国企业内部控制建设有何启示?

一、美国《反国外贿赂法》的适用性

1977年,美国正式出台了《反国外贿赂法》,该法的制定起源于美国20世纪70年代的"水门事件",其后COSO发布的内部控制框架以及美国国会通过的SOX法案都可以找到FCPA的影子。该法旨在限制美国公司利用个人关系贿赂国外政府官员的行为,并对在美国上市公司的财会制度作出了相关规定。

美国认为,商业贿赂违背诚实商业原则,腐蚀自由市场制度,损坏美国公司的海外形象,影响对财务真实的预期和资本市场的配置功能。美国颁布的FCPA意在防止跨国企业在外国行贿,从而使该法具有某种程度上的域外效力。根据该法,在美国上市或有业务

的外国公司,如果在商业活动中向外国官员行贿,其行为将被定性为犯罪。2001年3月12日,西门子股票在美国纽约证券交易所(NYSE)挂牌交易,自然要适用《反国外贿赂法》。

美国司法部和SEC有权调查与处罚西门子在外国的商业行为,虽然具体执行可能需要双边司法协作,但至少可以禁止其在美国获得项目。考虑到美国司法部若要直接处罚西门子第一线负责销售的行贿人员,操作上将非常困难,而西门子如果不接受和解,就很难在美国继续开展业务,因此和解是双方所能共同接受的结果。

二、西门子的行贿路线图

从1998年9月开始,西门子股份公司和西门子阿根廷公司使用各种方法,直接或间接地向阿根廷官员行贿,从而与其形成良好关系,拿到了总计约10亿美元的认可的项目。而2001—2007年,西门子用于行贿阿根廷各部门要员的总金额约为3 126.3万美元。这些腐败案的特点是,费用均以"咨询费"和"法律费用"记在阿根廷子公司的账簿上。而这些虚假的账目内容,又记录在了西门子总部(西门子股份公司)的账簿上。在此期间,其委内瑞拉子公司实际上也贿赂了委内瑞拉官员,行贿总额至少为187.83万美元。其方式是聘请这些官员担任所谓的"商业顾问",以换取两个大城市的轨道交通项目业务,行贿方法也是通过美国的银行账户向这些"商业顾问"支付款项。其孟加拉国子公司对官员行贿至少53.19万美元,同样使用"商业顾问"之类的名义。

震惊海内外的西门子全球腐败案,也牵涉到西门子中国公司包括地铁列车和信号设备、高压传输线路、医疗设备在内的各个业务领域。西门子交通、西门子中国输变电集团和西门子医疗集团,在华皆有广泛而隐蔽的行贿行为。

美国哥伦比亚特区地方法院公布的SEC诉讼书显示,2002—2007年,西门子交通支付了约2 200万美元给设在香港的商业咨询公司和相关机构,并通过这些机构对中国官员行贿,以得到总额逾10亿美元的7个地铁列车和信号设备项目。

西门子先和这些咨询公司达成口头协议,表示在事成之后,将支付项目总价值一定百分比的金额给咨询公司;其在得到项目合同后,又再与咨询公司签订书面协议。这些非法行径均由西门子交通中国区的市场销售总监安排,并得到更高一级主管的认可,这位市场销售总监后来被提升为西门子交通中国区的副总裁。

美国的法庭文件称,西门子明显没有遵守法律,且绕过了现有的内部控制规定。西门子明知在内控审查中可能会暴露问题,从20世纪90年代中期开始,一直在做一系列系统性的工作,以伪造公司的账簿和相关记录,并通过各种方式躲避监管。

即测即练