

内部控制与风险管理总论

本章学习目标

通过本章的学习，掌握内部控制的产生与发展历经的几个阶段，以及每一阶段的特点。掌握与内部控制整合框架阶段相比，企业风险管理整合框架阶段所具有的进步性，了解 ERM 框架的最新变化，了解内部控制的现实意义，了解我国内部控制相关法规的发展历程，掌握我国新颁布的《企业内部控制基本规范》的框架体系。

引导案例

内蒙古伊利集团内部控制分析^①

内蒙古伊利实业集团股份有限公司成立于 1993 年，是一家为 2008 年北京奥运会、2010 年上海世界博览会提供服务的乳制品企业，位居全球乳业五强，连续九年蝉联亚洲乳业第一，营收连续超百亿级增长。2004 年，伊利发生“独董事件”，使其戴上了“公司治理机制不健全”的帽子，股价也跌入谷底。但是，公司内部整体工作有序，员工思想稳定，生产经营正常，销售业绩良好，现金流丰富。长期与伊利合作的经销商投资者，以及银行信贷机构仍然看好伊利的发展。经过重组领导班子与调整内部结构后，伊利集团继续发展，股价持续上涨。

伊利集团的理念分为五部分。价值篇：“健康兴旺，基业长青”是伊利集团的核心价值观；“不断创新，追求人类健康生活”是伊利人的使命。风格篇：“积极主动，勤勉进取”是伊利集团的企业风格。战略篇：直面竞争是活力，领先一步是法宝，共同成长是主题，构成了伊利集团的市场竞争观。管理篇：伊利集团的管理思想是“精确管理”，管理到方方面面，精确到每个细节。为消费者提供 100% 安全、100% 健康的优质产品是伊利集团的质量管理观念；严格、细心、节俭、安全是伊利集团的生产管理观念。行为篇：伊利集团的口号是先做伊利人，后做伊利事，欲出好产品，先塑好人品。塑好人品，练好本事，带好队伍是对管理者的要求；忠、诚、勤、俭是伊利人做人的基本原则。

^① 资料来源：张秀玲. 内蒙古伊利实业集团股份有限公司财务风险预警研究[D]. 内蒙古财经大学, 2014.

通过上述案例可见，内部控制和风险管理对企业非常重要。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？本章在对内部控制和风险管理定义做出界定的基础上，阐述了内部控制与风险管理的关系，并介绍了内部控制与风险管理的目标、原则、现实意义、历史演进以及我国内部控制与风险管理的发展。

1.1 内部控制与风险管理的基本理论

固有风险是当设定好一个目标后还未开展任何风险控制活动就面临的所有潜在风险。剩余风险就是当设定好目标后，认识了潜在风险，那么通过一系列的控制活动来降低、规避、转嫁这些潜在风险后还有未能被控制的潜在风险。这个一系列的控制活动中对自身（企业内部）进行控制的称为内部控制。

1.1.1 如何定义内部控制与风险管理

1. 内部控制的定义

内部控制最初从拉丁语“contrarotulus”派生而来，意为“对比卷宗”。正如内部控制专家 Tom Lee 所说：“这个今日在经济管理领域的许多方面仍发挥重要作用的内部控制思想，其发展应归功于历代企业家、政府官员、会计人员和著书立说者们的不懈努力。他们不是在实践中应用这一思想，就是至少提倡应用这一思想。”内部控制思想的发展是一个历史渐进过程，随着社会经济不断发展，企业规模日益扩大，所有权和经营权分离，融资需求持续增加，业务活动日趋频繁，内部控制也处在不断发展之中，其概念逐步完善。

从 21 世纪初财政部颁布的《内部会计控制规范——基本规范（试行）》，指导内部控制规范体系的基本形成，我国对内部控制的定义几经变迁，经历了从无到有、范围逐步扩大、科学严谨性逐步提升的发展过程。根据《企业内部控制基本规范》的解释，“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”。

内部控制制度是单位内部建立的使各项业务活动互相联系、互相制约的措施、方法和规程。现代化企业管理的产物。企业在竞争日益激烈的外部环境中，为了增强自身的竞争能力，需不断完善内部管理，提高工作效率，提高产品产量。由于内部控制制度的严密程度决定着被审单位提供的会计数据和全体经济资料的可靠性，现代审计总是把被审单位现行的内部控制制度当作审计的起点和重点，通过对内部控制制度的调查、核实和评价，确定审计工作的范围、深度和侧重点。

2. 风险管理的定义

企业风险是指由于企业内外部环境的不确定性、生产经营活动的复杂性和企业能力

的有限性而导致企业的实际收益达不到预期收益，甚至导致企业生产经营活动失败的可能性。风险管理是发现和了解组织中风险的各个方面，并且付诸明智的行动帮助组织实现战略目标，减少失败的可能并降低不确定性的经济结果的整个过程。企业风险管理是对企业内可能产生的各种风险进行识别、衡量、分析、评价，并适时采取及时有效的方法进行防范和控制，用最经济合理的方法来综合处理风险，以实现最大安全保障的一种科学管理方法。

风险管理是社会组织或个人用以降低风险的消极结果的决策过程，通过风险识别、风险估测、风险评价，并在此基础上选择与优化组合各种风险管理技术，对风险实施有效控制和妥善处理风险所致损失的后果，从而以最小的成本收获最大的安全保障。风险管理含义的具体内容包括：风险管理的对象是风险。风险管理的主体可以是任何组织和个人，包括个人、家庭、组织（包括营利性组织和非营利性组织）。风险管理的基本目标是以最小的成本收获最大的安全保障。风险管理成为一个独立的管理系统，并成为一门新兴学科。

3. 内部控制与风险管理的关系

经济学家布莱克本认为，“风险管理和内部控制即使人为地分离，而在现实的商业化行为中，它们也是一体的”。还有学者分析了内部控制是怎样变为风险管理的，认为理论上风险管理和内部控制没有差异，这两个概念的外延正变得越来越广，正在转变为同一事物。内部控制与风险管理之间的联系是十分紧密的。内部控制的实质是风险控制，风险包含内部风险和外部风险，对内部风险的控制即内部控制，从这一概念来说，风险管理是内部控制的重要内容，风险管理包含内部控制，但两者之间的关系并不是简单的相互关系，两者之间存在着相互依存的、不可分离的内在联系。

内部控制的一个基本作用是控制风险。风险管理是内部控制的发展，风险管理拓展了内部控制内涵，内部控制发展成了以风险为导向的内部控制。因此，本书将内部控制与风险管理一体化，将它们作为一个整体进行理解与处理。

内部控制与风险管理既有区别又有联系。从理论发展以及社会实践角度看，内部控制与风险管理逐渐走向融合。两者的构成要件以及目标要求极为相似，都是注重于发展战略、市场运行、财务管理、法律规范以及经营管理等方面的内容。实际上，风险管理与内部控制的内容是相互交叉、相互融合的，二者相辅相成、密不可分。内部控制的实质是风险控制，风险管理是内部控制的主要内容。从国际的视角来看，风险管理框架的发展离不开内部控制作为基础。尽管二者之间的区别与联系在理论上是一个值得深刻辨析的问题，但是在企业的实际管理活动中，二者均是企业应对风险、提高经营效率、实现组织目标的有效工具。企业应该尽量将二者进行有机结合，利用共同的企业文化、战略目标来统领两项管理工作，同时又要高效、有序调配各项资源，完成信息收集、信息处理、报告编制、决策传递、信息反馈等基础性工作，使二者各司其职、各尽其事，从

多个角度来构筑企业的全流程、全方位风险管理体系。

1.1.2 企业内部控制与风险管理的目标

企业内部控制和风险管理的目标决定着内控运行的方式和方向。企业希望通过内部控制的设计和实施的成效，主要表现为业绩的提高、财务报告信息质量的提高、违规行为发生率的降低等。确立内部控制和风险管理的目标并逐层分解目标是控制的开始，内部控制和风险管理的所有方法、程序和措施无一不是围绕着目标而展开；如果没有目标，企业的内部控制和风险管理就会失去方向。

我国《企业内部控制基本规范》规定，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。内部控制的基本目标是确保单位经营活动的效率性和效果性、资产的安全性、经营信息和财务报告的可靠性。根据财会〔2008〕7号《企业内部控制基本规范》，内部控制包括五大目标：合理保证企业经营管理合法合规，合理保证资产安全，合理保证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。内部控制为实现五类目标提供合理保证。

1. 合规目标——合理保证企业经营管理合法合规

合规目标是指企业内部控制与风险管理要合理保证企业在国家法律和法规允许的范围内开展经营活动。企业的最终目标是生存、发展和获利，企业的内部控制和风险管理要合理保证企业经营管理合法合规。如果企业盲目追求利润，无视国家法律法规，必将为其违法行为付出巨大的代价。依法依规经营是企业从事经营活动的底线，也是企业健康发展、经久不衰的基石。内部控制要求企业必须将发展置于国家法律法规允许的基本框架之下，在诚信守法的基础上实现自身的持续发展。

2. 资产安全目标——合理保证资产安全

财产物资是企业从事生产经营活动的物质基础，保证资产安全是投资者、债权人和其他利益相关者对企业经营管理者的基本要求，也是企业经营管理者基本职责。内部控制系统应当为企业资产的安全完整提供坚实的保障。资产安全的目标主要是防止资产损失，保护资产的安全与完整。内部控制与风险管理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、销售等活动加以控制，防止贪污、盗窃、滥用、毁坏等不法行为发生，保证财产物资的安全完整。

3. 报告目标——合理保证企业财务报告及相关信息真实完整

企业财务报告及相关信息反映了企业的经营业绩、财务状况以及企业的价值增值过程，揭示了企业的过去和现状，并可预测企业的未来发展，是投资者进行投资决策、债权人进行信贷决策、管理者进行管理决策、相关经济主管部门制定政策和履行监管职责

的重要依据。内部控制的重要控制活动之一就是财务报告的控制。财务报告目标是指内部控制与风险管理要合理保证企业提供真实可靠的财务信息及其他信息。财务报告的内部控制与风险管理，是加强财会监督、遏制财务造假、提高上市公司会计信息质量的重要基础。

内部控制与风险管理要合理保证企业的财务报告及相关信息真实完整。真实可靠的信息资料能够为企业的决策、执行、监督提供依据，支持企业经营活动顺利地进行。对外披露财务信息报告的真实、完整，有利于提高企业的诚信度和公信力，维护企业良好的声誉和形象。财务报告及相关信息的真实、可靠与完整，不仅是企业管理经营活动的需要，也是政府、法律法规、投资者、债权人、其他利益相关者、行业及专业管理机构对企业经营管理者的基本要求，是企业诚信经营、长久经营之道。

4. 经营目标——促进企业提高经营效率和效果

企业的经营目标是提高企业经营的效率和效果，是内部控制与风险管理要达到的最直接也是最根本的目标。提高经营效率和效果，不仅是企业发起成立的宗旨、投资者的目的和经营管理者的职责，也是企业生存、发展的物质源泉。内部控制系统通过确定职责分工，严格各种手续、制度、工艺流程、审批程序、检查监督手段等，可以有效地控制企业生产和经营活动顺利进行、防止出现偏差，纠正失误和弊端，保证实现单位的经营目标。因此，企业应当结合自身所处的经营、行业和经济环境，通过建立健全有效的内部控制与风险管理体系，不断提高企业的经营效率和效果。

5. 战略目标——促进企业实现发展战略

战略目标是企业现在及未来的发展道路和具体安排，是企业的愿景，也是企业内部控制与风险管理的最高目标和终极目标即促进企业实现发展战略。促进发展战略的实现，不仅仅是投资者对企业决策者、经营管理者的要求。如果说提高经营效率与效果是从短期利益角度定位的目标，那么促进发展战略则是从企业长远利益发展的内部控制目标。企业应当将短期利益与长远利益结合起来，在企业经营里中努力做出符合战略要求的策略选择。立足于经营目标，着力提高经营效率和效果，通过内部控制和风险管理规范体系的建立与实施，有效提高企业可持续发展能力和价值创造能力。

1.1.3 企业内部控制与风险管理的原则

原则是指处理问题的准绳和规则。要使内部控制和风险管理达到既定目标，即内部控制和风险管理有效，就必须在内部控制的建立和实施过程中遵循一定的原则。建立和实施内部控制和风险管理必须遵循以下原则。

1. 全面性原则

全面性原则即内部控制与风险管理应当贯穿决策、执行和监督的全过程，覆盖公司

及其所属单位的各种业务和事项。企业的内控体系应当贯穿于企业经营活动的决策、执行和监督的各个阶段、各个层级，涵盖企业每一项经营活动的过程始终，体现内部控制的全面、全员、全过程控制的特性。公司内部控制与风险管理在人员上应该涵盖企业董事会、管理层和全体员工，在对象上应该覆盖各项业务和管理活动，在流程上应该渗透到决策、执行、监督、反馈等各个环节，避免内部控制和风险管理出现空白和漏洞。全面性原则既要符合企业的长期规划，又要注重企业的短期目标，还要与企业的其他内控制度相互协调。

2. 重要性原则

重要性原则是指在全面控制的基础上，内部控制和风险管理应当关注重要业务事项和高风险领域。重要性原则是指内控制度的建立要根据企业的实际情况，针对企业重要业务和事项、高风险领域和环境制定切实有效的内部控制和风险管理制，对各个环节和细节加以有效控制，以提高企业风险防范水平。基于企业资源有限的客观事实，企业在设计内部控制和风险管理制时不应平均使用资源，而应寻找关键控制点，并对关键控制点投入更多的人力、物力等，着力防范重大风险。中央在国企推行的“三重一大”^①制度正是重要性原则的充分体现。



扩展阅读 1-1 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》

3. 制衡性原则

制衡性原则要求企业应当在治理结构、机构设置及权责分配、业务流程等方面形成相互制约、互相监督，同时兼顾运营效率。相互制衡是建立和实施企业内部控制和风险管理核心理念，更多体现为不相容机构、岗位或人员的相互分离和制约。无论在企业决策、执行环节还是在监督环节，如果不能做到不相容职务的相互分离与制约，就会造成滥用职权或串通舞弊的后果，导致内部控制失效，给企业经营发展带来重大隐患。

4. 适应性原则

内部控制与风险管理应当与企业经营规模、业务范围、竞争状况和风险水平等相适应，并随着情况的变化及时加以调整。根据权变理论，企业要依据内外部所面临的环境的变化而变化，采取适当的管理方法，不存在一成不变的、普遍适用的管理理论和方法。企业内部控制与风险管理的建立和修订必须随着国家法律法规、政策、制度等外部环境的改变，以及企业经营规模、业务范围和竞争状况等内部环境的变化，及时加以调整，促进企业管理水平的不断提高，使内部控制与风险管理真正发挥作用。

5. 成本效益原则

内部控制应当权衡实施成本与预期效益，以适当的成本实现有效控制。成本效益原

^① 所谓“三重一大”是指重大决策、重大项目安排、重要人事任免及大额资金使用。

则要求企业内部控制与风险管理的建立实施必须统筹考虑投入成本和产出效益之比。内部控制与风险管理的成本一般包括内部控制与风险管理的设计成本、实施成本和鉴证成本。内部控制与风险管理的建立要充分考虑以上三种成本，对成本效益原则的判断需要从企业整体利益出发，尽管某些控制会影响工作效率，但可能会避免整个企业面临更大损失，此时仍应实施相应控制。

1.1.4 企业内部控制与风险管理的现实意义

1. 企业内部控制与风险管理是解决企业现实难题的独特钥匙

如何看待企业在发展过程中效率与安全的矛盾；制度有时为何成为发展的绊脚石，为什么有健全制度仍然出问题；保证制度有效性的主要责任在谁；如何分辨企业、业务、部门的风险；部门与企业发展战略如何切实连接；怎样确保制度的有效贯穿和执行；生产、采购、销售、投资、应收账款的销售如何全面布局；基于财务的内控体系如何构建；面对企业这些现实难题，内部控制制度体系与风险管理框架可以为其提供有效的解决方案。

2. 强化企业的内部控制已经成为发达国家治理公司的重要手段

企业必须建立有效的内部控制体系。但什么是有效的内部控制体系？谁对企业内部控制负责？如何评价和改进企业的内部控制？这已经成为企业可持续发展的关键。企业内部控制是关系到企业发展壮大乃至生存的非常重要的一个方面。虽然企业内部控制不能保证企业成功，但是通过对失败企业案例进行分析后可以发现，如果没有内部控制和风险管理，企业失败的概率会大很多。也就是说内部控制和风险管理不是万能的，但是没有它是万万不能的。

3. 内部控制与风险管理是提高企业运营效率的基本工具

内部控制通过构建完整的企业内部控制制度体系，规范企业各作业流程，明确所有员工责权利，寻找企业经营的风险事件和风险点，完善风险管理措施，可以有效地整合企业资源，提高企业资金利用率。通过内部控制的授权和流程设计可以解决战略失当、决策失误、无效成本、低效成本、不良成本、无为成本、错误、舞弊、违法、信息失真、价值链畸变等问题。因此，随着企业间竞争环境的恶化和竞争程度的不断加剧，21世纪企业发展的基础有赖于内部控制和风险管理技术的不同，内部控制与风险管理是提高企业运营效率的基本工具。

4. 内部控制与风险管理已经成为财务主管的主要职责

随着全球范围内内部控制的不断推广，各国家分别对企业内部控制与风险管理提出了新的要求。财务主管的主要职能也在悄然发生着变化，由原来的简单记账、财务评价、企业顾问到决策支持，即由会计控制到管理控制再到资金控制然后到风险控制。全面风险管理已经成为现代企业财务主管的重要职责。

5. 内部控制与风险管理可以防范错弊

错弊的防范是企业生存的底线，企业在盈利之前，先要保证资金的安全，不要让可能的风险发生，这就是防范错弊。在设计错弊的防范机制之前，首先要知道错弊都是怎么发生的。错弊三角理论认为，任何错弊的发生都是在压力、借口和机会三个要素共同作用下形成的。要防范错弊，就要从这三个要素入手：通过进行职业道德教育让其不愿犯错；通过法律法规让其不敢犯错；通过内部控制和风险管理让其不犯错误。企业只有建立和有效实施科学的内部控制与风险管理体系，才能夯实内部管理基础，提升防御风险能力。

1.2 内部控制与风险管理的历史演进

内部控制与风险管理是组织运营与管理活动发展到一定阶段的产物，是科学管理的必然要求。内部控制与风险管理思想的发展是一个不断发展、完善的历史渐进过程，随着社会经济不断发展，推动其发展的因素主要来自组织的演进和政治、经济、社会、技术等环境的变化。内部控制是伴随组织的形成而产生的，自从组织产生以后，对企业内部管理的需要在长期的经营实践中逐渐演进。企业规模日益扩大，所有权和经营权分离，融资需求持续增加，业务活动日趋频繁，内部控制和风险管理也处在不断发展之中，其概念逐步完善。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、内部控制整合框架阶段等四个不同的阶段，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。

1.2.1 内部牵制阶段

企业组织的内部控制伴随着企业组织的形成而产生，内部控制与风险管理是在内部牵制的基础上发展起来的。早期的分工、牵制、授权、汇报、稽查等都是内部控制活动。因而，内部控制最初是在组织中内生的，而非外力催生的。

最早的内部控制定义仅仅局限于会计控制。20世纪以前，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，任何一个部门或人员都不能独立地控制账目，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。

1. 内部牵制的产生和发展

内部控制的最原始思想雏形来源于内部牵制（Internal Check）。从现有的历史记录和考古证据来看，牵制思想的体现可以追溯到人类几千年以前的古文明时期。古埃及、古希腊、古罗马和古代中国都有原始内部牵制制度的雏形。如古埃及“三官



扩展阅读 1-2 九府圖法

牵制”、古希腊“官员任前、任中、卸任审查”、古罗马时代对会计账簿实施的双人记账制、我国西周实施的分权控制和九府圜法。

在中世纪查理时代，查理皇帝继承了古罗马和波斯运用审计人员对国家财政事项进行控制的系统。规定同一笔经济业务应由两位记录官独立地进行记录以预防舞弊行为发生，同时确保报告工作的正确性。盘存工作也定期举行，以监督和明确有关官员的经济责任，并保证会计记录的正确性。

到了15世纪末，资本主义经济初步发展起来，在会计核算方面，由意大利商人发明的借贷记账法，要求对于任何一笔经济业务都要用相等的金额，在两个或两个以上有关账户中相互联系记录。复式记账法的出现促进了内部牵制方法的发展，也是内部牵制的重要手段。这个时期内部牵制的主要内容是会计核算的相互牵制，是账目之间的相互核对，实施一定程度的岗位职责分离，任何一个部门或个人不能独立控制会计核算，从而发挥会计核算相互牵制的作用；同时，设置两个或两个以上的部门或个人对会计账目进行交叉检查。内部牵制在这一时期逐渐成熟起来，但范围以内部会计牵制为主。

18世纪第一次工业革命后，现代化的企业快速发展，企业规模迅速扩大，公司制企业开始出现，特别是公司内部稽核制度因收效显著而被各大企业纷纷效仿。一些企业在应用内部会计牵制的过程中，逐步摸索出一系列组织、协调、制约和检查生产经营活动的方法，形成了内部牵制制度。内部牵制从内部会计牵制逐步扩展到企业经营的各个方面，主要是通过对岗位的职责分工，使得任何一个部门或个人无法单独控制任何一项业务，实现在正常履行业务过程中进行交叉检查控制的目的。此外，还有会计记账和人员轮换等控制要素，目的是防范财产物资流转和管理中的舞弊，保证企业资产的安全和完整。

20世纪初，资本主义经济迅速发展，生产关系和生产力的重大变化促进了社会化大生产的发展、加剧了企业间的竞争，企业的内部控制管理成了关系企业生死存亡的关键因素。在激烈的竞争中，一些企业逐步摸索出组织调解、制约和检查生产活动的办法，即当时的内部牵制制度。

内部牵制是内部控制的萌芽阶段，目标是预防差错和舞弊；对象是在业务活动层面，聚焦的层面较低。内部牵制是以账目间的相互核对为主要内容并实施岗位分离，以确保所有账目正确无误的一种控制机制。内部牵制制度的建立主要基于两个设想：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；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。按照这样的设想，通过内部牵制机制，实现上下牵制，左右制约^①，相互监督，因而具有查错防弊这个主要

^① 所谓的上下牵制，左右制约，是指从纵向看，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，防止或减少错误和舞弊；同时，通过交叉核对也能及时发现错误和舞弊。特点：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。

功能。

2. 内部牵制制度的方式

内部牵制制度的核心内容是不兼容职务的分离与牵制。不兼容职务指的是不能同时由一个人兼任的职务。在企业中，每项业务的处理都必须经过授权、批准、执行、记录和检查等五个步骤。在不兼容职务分离控制下，为达到有效控制的目的，任何部门或个人不能独揽业务处理的全过程，不同步骤应交由不同的部门或人员去完成。一般而言，内部牵制可通过以下四种方式进行，即机械牵制、实物牵制、分权牵制、簿记牵制。

(1) 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，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。机械牵制一般可以与特定的授权结合运用。例如，企业出纳在管理库存现金时，可以借助设置保险柜密码来防止失窃。

(2) 实物牵制

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。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。通过落实实务保管责任，对企业相关财产物资的安全完整起到良好的保护作用。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。

(3) 分权牵制

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。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。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。恰当的组织分工是内部牵制最重要、最有效的方法。例如，数名记录人员编制会计记录，其中一位记录仓库的进项，一位记录仓库的出项，审核工作由第三位记录人员通过比较前两位记录人员的会计记录进行。分权程度越高，牵制效果越好。

(4) 簿记牵制

在手工操作的会计记录系统中，不可避免会产生错误，因此定期结账和对账不仅是编制财务报表的需要，也是防止错误的有效方法，这是一种簿记牵制。簿记牵制也叫会计系统牵制，是指通过簿记在内的控制职能而实现的牵制。复式簿记体系对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，这就使得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存在核对的牵制。在某种意义上，它也是程序牵制的一个方面。

3. 内部牵制阶段的特点

内部牵制制度只是对业务活动及有关记录处理的一种程序或制度规定，该制度是否合理，执行效果如何，则应由内部审计去检查、监督与评判。随着经济社会的发展，内部控制日益超越了内部牵制的范畴，但内部牵制理念仍在企业内部控制中发挥着重要的作用。

案例

麦克森-罗宾斯案件

麦克森-罗宾斯（Mckesson & Robbins）案件可以认为是全美企业内部控制史上的里程碑事件，也直接促进了全美注册会计师职业中对内部控制问题的关注。麦克森-罗宾斯企业是美国一家主要经营化学和医疗产业的大公司。

在1937年，它的企业总额曾经达到了1亿美元，这在当时是规模相当巨大的企业，对麦克森-罗宾斯公司进行审核的是美国普华永道审计师事务所。这些公司都通过纽约证券交易所进行股票交易。

1938年12月，美国联邦证券交易所停止了收购该公司的全部股权。但在后来，经由对美国联邦证券交易委员会（SEC）进行检查时指出，该公司所虚构的总额近2000万美元的存货和应收账款，已超出了公司全部资产的20%。

随着事件的曝光，社会各界反响强烈。后来，美国证监会专门组建了一个专业委员会就此问题展开研究，并发表了名为《审计程序的扩展》的研究报告。其中提出了针对内部控制问题的研究方向：“关于会计中那些最基本的、重要的问题……被许多会计师随意对待。因为在财务报告审核时，测试程序和抽样方法被大量使用，人们觉得有必要对公司的牵制和控制系统加以充分理解。”它被作为1939年第一号会计程序标准（SAP No.1）的主要依据。

中国证监会也认识到，对内部牵制体系的审视不应当仅仅局限在专门的业务领域，更需要对交易管理的方法有充分的认识，这对会计师职业界来说意义是很大的。目前证监会已经要求职业界能进行有关企业内部控制审计的研究，当然这项研究需要超越审计的范围，但具体超越多少范围并没有确定。从此之后会计职业界一直在朝着这个方向努力。

1.2.2 内部控制系统阶段（二要素阶段）

1. 内部控制系统的产生和发展

内部控制系统阶段产生的时间大致是20世纪40年代到80年代。

20世纪20年代末30年代初，以美国为代表的西方国家爆发了严重的经济危机，这种经济危机很快演变成世界性的经济“大萧条”。许多生产线关闭，企业倒闭，工人大量失业，迫使很多企业为求生存，免受破产厄运，加强生产经营的控制和监督，不断地探索应用一系列控制措施。

到20世纪40年代末，生产的社会化程度空前提高，股份有限公司迅速发展，市场竞争进一步加剧。为了在激烈的竞争中生存及发展，企业迫切需要在管理上采用更为完善、有效的控制方法。同时，为了适应股份日益分散的形势和保护社会公众投资者的利益，西方国家纷纷以法律的形式要求企业披露会计信息，这样对会计信息的真实性就提出了更高的要求。

1949年美国会计师协会^①（AIA）所属的审计程序委员会发表的题为《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》的特别报告中首次对内部控制进行了权威定义，即“内部控制包括组织结构的合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，提高经济效益，促进既定管理政策的贯穿执行”。这促使企业内部控制工作第一次将管理视角超越了会计范畴，内部控制实践由职责分离、账户核对主要内容的内部牵制，逐渐深入所有部门及整个企业管理活动，如组织结构、业务程序、质量管理、内部稽核、处理手续、统计分析等方面，甚至第一次将管理效率、经营效率也纳入视野。

1953年AIA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，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，美国注册会计师协会（AICPA）审计程序委员会发布的《独立审计人员评价企业内部控制的范围》中确定了将内部控制分为会计控制和管理控制两类。其中，会计控制设计与财产安全和会计记录的准确性、可靠性有直接关系的所有方法和程序，如授权与审批控制等；管理控制是与贯彻管理方针和提高经济效益有关的所有方法和程序，如业绩报告、员工培训等。

1963年，AICPA审计程序委员会在发布的《审计准则程序》公告中强调，针对1958年发布的会计控制和管理控制两项工作，审计人员应主要检查会计控制。

1972年11月发布的第54号审计程序公告《审计师对内部控制的研究和评价》中，对管理控制和会计控制的定义进行了修订。同年同月份，AICPA审计准则委员会发布第1号审计准则公告《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。这一

^① 该协会于1957年改名为美国注册会计师协会（AICPA）。

阶段，内部控制被正式纳入相关准则和制度体系中，管理控制正式成为内部控制的一个重要组成部分。

2. 内部控制系统的特点

内部控制系统阶段又被称为“系统二分法”或“二要素阶段”，这一阶段的特点主要有：①企业的所有权与经营权进一步分离，推动了注册会计师行业的出现；②企业披露会计信息开始上升为法律要求；③AIA首次正式提出了内部控制的权威性定义；④内部控制被正式纳入相关准则和制度体系之中，内部控制的内容被一分为二，不仅包括内部会计控制^①，内部管理控制^②也被正式纳入内部控制组成部分中。

1.2.3 内部控制结构阶段（三要素阶段）

1. 内部控制结构的产生和发展

进入20世纪80年代，内部控制的理论和实务又有了新发展，内部控制由“二要素阶段”进入了“结构三要素”阶段或“三元论”时代。

1985年，美国注册会计师协会（AICPA）、美国会计协会（AAA）、国际财务经理人协会（FEI）、内部审计师协会（IIA）、美国管理会计师协会（IMA）5家权威机构联合成立了美国反虚假财务报告委员会（National Commission on Fraudulent Financial Reporting，又被称为Treadway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。1987年，基于该委员会的建议，其赞助机构成立了COSO（Committee of Sponsoring Organizations）委员会，专门关注研究内部控制方面的问题。

1988年，AICPA发布了第55号审计准则公告《在财务报告审计中考虑内部控制结构》。该公告中提出“内部控制结构”（Domination Structure）的概念取代了原来的“内部控制系统”，明确提出“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”，并将内部控制分为控制环境（Control Environment）、会计系统（Accounting System）和控制程序（Control Program）三部分。在三个构成要素中，会计系统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。

2. 内部控制结构阶段的特点

内部控制结构阶段的特点主要有以下两点：①首次将控制环境纳入内部控制的范围，因为人们在管理实践中逐渐认识到控制环境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，是内部控制体系建立和运行的基础保障；②注册会计师在实践中发现很难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重大影响，两者在实践中相互联系、难以分割，需要统一以要素来表达。

① 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。

② 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。

1.2.4 内部控制整合框架阶段（五要素阶段）

1. 内部控制整合框架的产生和发展

1992年，COSO发布《内部控制整合框架》，即通称的COSO报告，这份报告是内部控制发展历史上的里程碑事件。该整合框架针对公司行政总裁、其他高级执行官、董事、立法部门和监管部门的内部控制进行高度概括。该报告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、遵循使用的法律法规等目标的实现提供合理保证的过程。”此外，该报告还明确了内部控制的内容，即内部控制包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监控五个相对独立又相互联系的要素（见图1-1）；将内部控制目标划分为经营目标、财务报告目标和合规目标。

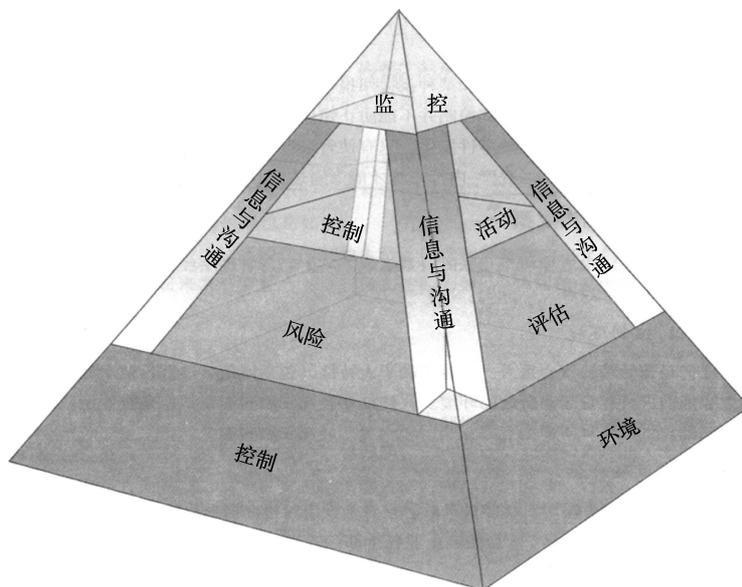


图 1-1 COSO 内部控制整合框架

1994年，COSO委员会对1992年COSO报告进行了增补。这一框架自发布之日起就广受赞扬并被广泛应用，无论是理论界还是商界也纷纷积极提出改进建议，他们的共同观点是内部控制整合框架应当充分结合企业风险管理。

2. 内部控制整合框架阶段的要素

（1）控制环境

控制环境是企业实施内部控制的基础，是指有效建立和实施特定政策与程序有重大影响力的各种因素。一般包括治理结构、机构设置及权责分配、人力资源政策、企业文

化等。

(2) 风险评估

风险评估是企业及时识别、系统分析经营活动中与实现内部控制目标相关的风险，合理确定风险应对策略。

(3) 控制活动

控制活动是企业根据风险评估结果，采用相应的控制措施，将风险控制可在可承受度之内。

(4) 信息与沟通

信息与沟通是企业及时、准确地收集、传递与内部控制相关的信息，确保信息在企业内部、企业与外部之间进行有效沟通。

(5) 监控

监控是企业对内部控制建立与实施情况进行监督检查，评价内部控制的有效性，发现内部控制缺陷，应当及时加以改进。

3. 内部控制整合框架阶段的特点

内部控制整合框架阶段的特点如下：①1992年COSO发布的《内部控制整合框架》，是内部控制发展历程中的一座重要里程碑，它对内部控制下了一个迄今为止最为权威的定义；②明确了内部控制的内容，即内部控制包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控五个相对独立而又相互联系的构成要素。

1.2.5 企业风险管理整合框架（八要素阶段）

1. 企业风险管理整合框架的产生和发展

相对于内部控制整合框架，2001年起，COSO委员会开始致力于企业风险管理方面的研究，2003年7月发布的《企业全面风险管理框架（征求意见稿）》中明确指出全面风险管理体系框架包括内部控制，并将其作为一个子系统。2004年9月，COSO委员会颁布了《企业风险管理框架》（*Enterprise Risk Management Framework, ERM2004*）。该框架新增加了风险组合观、一个目标（战略目标）、两个概念（风险偏好和风险容忍度）和三个要素（目标制定、事项识别和风险反应），强调内部控制是企业风险管理必不可少的一部分，风险管理框架的范围比内部控制框架的范围更广泛，是对内部控制框架的扩展。同时，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之中，旨在识别可能影响主体的潜在事件，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正式提出了全面风险管理的概念。

自ERM2004发布以来，实施该框架的企业面临各种问题：一是美国上市企业不得不

全力以赴应对《萨班斯法案》的合规工作；二是企业风险管理的实施范围往往并不面向整个组织机构，并且很少被运用到战略制定中；三是 COSO 在编制框架时采用了类似于内部控制框架所使用的“立方体”结构，许多企业试图在过于细微的层面实施该框架；四是许多组织机构将企业风险管理作为保证活动来实施，而不是将其视为更佳的企业管管理方式，如运用于流程层面而非战略制定层面，企业风险管理的实施活动也因此陷于细节的泥潭，令许多高管很快失去兴趣；五是 2008 年金融危机所引发的经济大萧条，令许多企业进入危机应对模式，企业风险管理的实施也因此受到影响。因此，企业风险管理框架在早些年并未被广泛接受和应用。

正是由于金融危机带来的惨痛教训，企业高管逐渐意识到有效风险管理的重要性，从而引起整个企业对有关风险事项的关注和重视。人们要求对风险管理框架做出更明晰阐释的呼声日渐高涨。自 2014 年起，COSO 启动了修订项目，对 2004 年的《企业风险管理框架》进行修订，并于 2016 年发布了题为《企业风险管理——整合战略和绩效》征求意见稿。该征求意见稿中重新定义了风险，放弃了原框架中的“立方体”结构，改为惯用的要素和原则结构，重点关注如何使企业风险管理在组织机构内行之有效。

随着风险类型和复杂程度的不断演变，为了进一步满足风险管理实践的需求，COSO 对 ERM2004 进行了更新升级，于 2017 年 9 月 6 日正式发布风险管理的新版框架，即 *Enterprise Risk Management-Integrating with Strategy and Performance* (ERM 2017)。

2. 从内部控制整合框架到企业风险管理框架分析

相对于内部控制整合框架，企业风险管理框架（ERM 框架，见图 1-2）的创新之处在于：

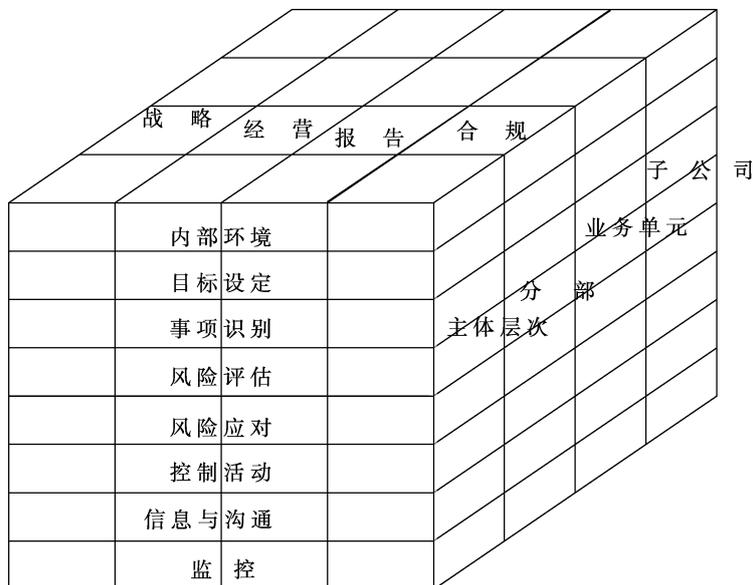


图 1-2 ERM 框架

其一，从目标上看，ERM 不仅涵盖了内部控制框架中的运营、报告、合规三个目标，而且新提出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、分解和执行全过程，从而为战略目标的实现提供合理保证。报告范围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表的可靠性相关，而企业风险管理框架中的报告范围有很大的扩展，覆盖了企业编制的所有报告。

其二，从内容上看，内部控制五要素包括控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通和监控；风险管理八要素包括内部环境、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。ERM 框架除了包括内部控制整合框架中的五要素外，还增加了目标设定、事项识别和风险应对三个管理要素。目标设定、事项识别、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。

其三，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。风险容忍度是指在企业目标实现过程中对偏离的可接受程度，是企业在风险偏好的基础上设定的在目标实现过程中对偏离的可接受程度和可容忍程度。

其四，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将企业所承担的风险控制在风险偏好的范围内。对企业的各个组成部分而言，其风险可能在各自的风险容忍度范围内，但从企业总体来看，总风险仍可能超过企业总体的风险偏好范围。因此，应从企业整体的角度评估风险。

3. 企业风险管理整合框架阶段的特点

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。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。

1.3 我国内部控制与风险管理的发展

1.3.1 我国内部控制与风险管理的发展历程

1. 我国古代的内部控制与风险管理发展

内部控制与风险管理经历了由低级到高级的一个演进过程。我国古代的内部控制制度始于西周，完善于唐朝，衰落于宋代。

我国内部会计控制的思想，最早见于《周礼》一书。《周礼》中，考虑到掌管和使

用财务的官吏可能贪污盗窃，弄虚作假，为防止负责财赋的官吏弄虚作假或贪污挪用，因而规定每笔财赋的出入要经几个人的耳目，达到互相牵制的目的。西周时期（公元前1046—前771），我国就有“一毫财赋之出入，数人之耳目焉”的记录，会计系统分设“职内”“职岁”“职币”，分别负责收入支出和盘点登记，内部控制还体现在统治者对政权的控制中，出现了许多分工牵制和交叉检查的制度。周王朝为了加强财政收支的核算控制，实施了分权控制方法、九府圜法和交互考核制度。这三种制度构成较为科学的原始内部牵制制度的基本内容。西周的财务、会计、行政、国库组织各成系统，责任清楚、分工明确，并形成了相互牵制的关系，司会主天下大计。此时内部控制的初始目标就是防止舞弊行为和保障财产的安全性。

秦朝实施了较为严密的上计制度^①和御史监察制度，会计、审计、国库发展到较为完备的程度。西汉时期，上计制度有了进一步的完善，通常由丞相主持，皇帝亲自受计，规定各级地方政府将辖区内的户口、垦田、钱财谷物变化情况编成簿册，层层上报，并要经常呈报给皇帝审查。这样不仅可以监督官吏经手的财物收支情况，而且可以考核其工作成绩。

到了宋代，有了“审计司”“审计”，监督制度变得更加健全，还出现了“主库吏三年一易”，这实际相当于现代的岗位轮换制度。宋太祖时期，施行了奇特而繁杂的官职制，围绕着中央集权制，实行“官职分离”“职差分离”。“官”是虚名，“职”才是实际的官；“职”不一定是职务，只有差遣，即通过授权才有职务。该制度起到相互牵制、防止舞弊、遏止分庭抗礼的作用。由此可见，我国统治者很早以前就已懂得了钱、物、账必须实行“三分管”的道理。

2. 鸦片战争后内部控制与风险管理的发展

鸦片战争以后，随着资本主义经济的侵入，国外先进的管理方法也传播进来。西方的内部牵制体系，为我国建立健全内部控制制度、加强内部控制起到了借鉴作用。中国内部控制起步发展较晚，大致经历了以下几个阶段。

（1）起步阶段

我国在内部控制方面的理念始于1985年1月颁布的《中华人民共和国会计法》（以下简称《会计法》），其中规定：“会计机构内部应当建立稽核制度。出纳人员不得兼任稽核、会计档案保管和收入、支出、费用、债权债务账目的登记工作。”1985年《会计法》对会计稽核所做的规定是我国首次在法律文件上对内部牵制提出的明确要求。随着改革的深入和我国经济的迅猛发展，为适应市场经济条件下企业会计工作的需要，加强会计基础工作，建立规范的会计工作秩序，1996年6月，财政部颁发了《会计基础工

^① 上计制度是我国历史上最早的一套审计监督制度，中国古代地方政府对中央承诺，担负、履行赋税义务的制度，也是中央政府用来对地方政府实行财政监督和绩效考核的制度。

作规范》。1996年12月后，中国注册会计师协会相继出台了具体审计准则，包括《独立审计具体准则第8号——错误与舞弊》《独立审计具体准则第9号——内部控制与审计风险》等，对内部控制的定义和内容都做了具体规定，并要求注册会计师从制度审计的角度审查企业的内部控制，进行企业内部控制评价。以上这些，以及1997年5月中国人民银行颁布的《加强金融机构内部控制的指导原则》，都促进了我国企业内部控制制度的初步建设。

（2）发展阶段

在1997年6月爆发的亚洲金融危机的背景下，我国借鉴亚洲各国在金融危机中的经验教训，积极推进企业管理制度改革和会计监督制度建设。1999年10月我国修订了《会计法》，该法第二十七条中明确提出，各单位应当建立、健全本单位内部会计监督制度，不相容岗位相互分离。这是我国内部控制制度建设历程中的一次重大突破。2000年4月，证监会发布了《关于加强期货经纪公司内部控制的指导原则》；2001年1月，证监会发布了《证券公司内部控制指引》；2001年6月，财政部相继出台了《内部会计控制规范——基本规范（试行）》《内部会计控制规范——货币资金（试行）》《内部会计控制规范——采购与付款》等具体规范。这些规范不仅涉及会计领域，而且对采购、生产、销售、投资等许多方面的内部控制进行了规范，为未来我国内部控制规范体系的形成提供了参考。

（3）建设阶段

2002年，美国安然、世通等公司的破产，带出一连串财务欺诈丑闻，美国资本市场7万多亿美元的市值蒙受损失，投资者对上市公司和资本市场表现出信心不足甚至是失望。为加强对企业的监管，美国国会在2002年7月出台了《2002年公众公司会计改革和投资者保护法案》。该法案由美国众议院金融服务委员会主席奥克斯和参议院银行委员会主席萨班斯联合提出，又被称作《萨班斯—奥克斯利法案》（简称萨班斯法案或SOX法案）。在萨班斯法案的推动下，我国的内部控制制度建设的步伐明显加快，相关的法规和文件密集出台，并且逐渐形成了内部控制的组织配套和保障机制。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。

（4）完善阶段

始于2007年的全球金融危机在2008年愈演愈烈，但我国并未因世界经济局势的动荡和企业业绩的波动而放慢完善企业内部控制制度体系的步伐。

2008年5月22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》，要求自2009年7月1日起在上市公司范围内实行，并且鼓励非上市的大中型企业也执行。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，五部门联合发布了《企业内部控制配套指引》。该配套指引包括《企业内部控制应用指引》《企业内部控制评价指引》《企业内部控制审计指引》，连同2008年发布的《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。

1.3.2 目前我国内部控制体系

我国内部控制规范框架中，《企业内部控制基本规范》是内部控制体系的最高层次，起统驭作用。《企业内部控制应用指引》是对企业按照内部控制原则和内部控制五因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》是注册会计师和会计师事务所执行内部控制审计业务的职业准则。《企业内部控制配套指引》的三个部分之间既相互独立，又相互联系，形成一个有机整体。

1. 企业内部控制基本规范

为了加强和规范企业内部控制，提高企业经营管理水平和风险防范能力，促进企业可持续发展，维护社会主义市场经济秩序和社会公众利益，根据国家有关法律法规，财政部会同证监会、审计署、原银监会、原保监会制定了《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实行。

《企业内部控制基本规范》（以下简称《基本规范》）是内部控制体系的最高层次，起统领作用。它描述了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，是规定应用指引，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。

2. 企业内部控制应用指引

《企业内部控制应用指引》由内部环境类应用指引、控制业务类应用指引、控制手段类应用指引三类组成。这三类应用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。

3. 企业内部控制评价指引

对内部控制的建立、实施进行评价，是优化内部控制自我监督机制的一项重要制度安排，是企业内部控制的重要组成部分。《企业内部控制评价指引》主要包括实施内部控制评价应遵循的原则、内部控制评价的内容、内部控制评价的程序、内部控制评价缺陷的认定以及内部控制评价报告。《企业内部控制评价指引》第二条规定，内部控制

评价是指企业董事会或类似权力机构对内部控制有效性进行全面评价、形成评价结论、出具评价报告的过程。在企业内部控制实务中，内部控制评价是极为重要的一环，它与日常监督共同构成了对内部控制制度本身的控制。

4. 企业内部控制审计指引

内部控制审计是指会计师事务所接受委托，对特定基准日内部控制设计与运行的有效性进行审计。它是企业内部控制规范体系实施中引入的强制性要求，既有利于促进企业健全内部控制体系，又能增强企业财务报告的可靠性。审计指引主要包括：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。

复习思考题

1. 请简述内部控制理论的产生与发展历经的阶段，并指出每一阶段的特点。
2. 请简述我国内部控制的基本规范。
3. 请简述内部控制与风险管理的关系。
4. 企业建立与实施内部控制应把握哪些原则？
5. 你认为内部控制产生和发展的动因是什么？你认为未来内部控制发展的方向应是什么？请说明理由。

即测即练

自
学
自
测



扫
描
此
码