

企业内部控制的有效性评价研究

广东工业大学 谭三艳 周泳宏(博士)

【摘要】我国目前内部控制评价存在内部控制评价的相关法规规定不统一、详细的评价方法仍占主导地位这两大突出问题,本文通过分析这两大问题提出了一些解决措施,以期能够完善我国企业内部控制有效性评价。

【关键词】内部控制评价 有效性 风险评价方法

一、我国企业内部控制的有效性评价存在的问题

1. 内部控制评价的相关法规规定不统一、不具体。我国目前颁布的有关内部控制评价的法规数量不少,但是这些法规没有对内部控制有效性进行详细解释,界定的评价主体和评价内容不同。由财政部、审计署、证监会、保监会、银监会于2008年5月22日发布了《企业内部控制基本规范》,规定自2009年7月1日起在上市公司范围内施行,鼓励非上市的大中型企业执行,并要求执行该规范的上市公司应当对本公司内部控制的有效性进行自我评价,披露年度自我评价报告,并可聘请具有证券、期货业务资格的会计师事务所对内部控制的有效性进行审计。其中第四十六条规定: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

产易于出售且管理当局拥有相应的选择权,就应以公允价值为基础确认资产减值损失。

我国现行会计准则关于资产减值损失确认中计量属性的选择的规定基本上是符合上述要求的,但对固定资产、无形资产和在建工程等资产,要求将其可收回金额低于账面价值的差额确认为资产减值损失,实际上隐含了这些资产易于出售且企业管理当局对其使用和处置具有决定权的假定,这与现实往往存在较大的出入。

另外,当一些资产、负债项目被终止确认和处置时,由于往往不涉及或只涉及少量现金或现金等价物的流入或流出,因此为了确认资产转让损益或债务清算损益,也要求对转出资产或清算的负债按公允价值计量,如非货币性资产交换、债务重组中转出资产或重组债权、债务的损益确定等。我国现行会计准则要求以公允价值为基础确认损益的情况包括:①在具有商业实质的非货币性资产交换中,换出资产的损益确定。②以非现金资产清偿债务、将债务转为资本和修改其他债务条件时,债务人转让非现金资产、结清(原)债务的损益以及债权人结清(原)债权的损益确定。③在非同一控制下的企业合并中,企业在购买日对作为企业合并对价付出的资产的处置损益的确定。④采用公允价值进行后续计量的资产与其他类型资产之间相互转换时,转出资产的未实现利得或损失的确

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。该规范没有具体规定内部控制有效性评价的主体和方式。而财政部颁布的《企业内部控制评价指引(征求意见稿)》规定,内部控制有效性评价是指由企业董事会和管理层,根据战略目标、经营管理的效率和效果目标、财务报告及相关信息真实完整目标、资产安全目标、合法合规目标等单个或整体控制目标的实现进行评价。

《企业内部控制鉴证指引(征求意见稿)》规定,企业内部控制鉴证是指会计师事务所接受委托,对企业财务报告相关的内部控制的有效性进行鉴证,并发表鉴证意见。《企业内部控制评价指引(征求意见稿)》采用广义的内部控制概念,《企业内部控制鉴证指引(征求意见稿)》采用狭义的内部控制概念。上海证券交易所和深圳证券交易所颁布的上市公司内部

定等。对上述交易或事项采用公允价值计量可以比较真实地反映资产转让和债务清偿的损益。

综上所述,基于决策有用观的要求和公允价值自身的本质属性,对大多数会计要素项目采用公允价值计量应该是一种理想的选择,但由于公允价值估值的可靠性不足,对某些难以可靠确定其公允价值的会计要素项目按照其他方式计量,仍是一种现实的选择。可以预见,随着各种要素市场的建立和不断完善,公允价值估值技术将不断创新和完善,各种要素项目的公允价值将能够且易于可靠取得,公允价值必将成为所有要素项目计量属性的主要选择。

【注】本文为“湖北省教育厅人文社会科学研究项目《公允价值会计:理论·实践·问题与对策》(项目编号:2008y264)阶段性研究成果之一。

主要参考文献

1. 财政部会计准则委员会. 金融工具会计与保险会计. 大连:大连出版社,2005
2. 葛家澍,杜兴强. 会计理论. 上海:复旦大学出版社,2005
3. 葛家澍,林志军. 现代西方会计理论. 厦门:厦门大学出版社,2001
4. 威廉·R. 斯科特著. 陈汉文等译. 财务会计理论. 北京:机械工业出版社,2006

控制指引要求上市公司在对外披露年度报告时,要同时披露董事会的内部控制自评报告和注册会计师审核意见。两者都采用了广义的内部控制概念,规定评价主体是董事会,但对于自评报告的审核主体,上海证券交易所规定是注册会计师,没有提到财务报告内部控制审核主体;深圳证券交易所规定自评报告的审核主体是监事会或独立董事,财务报告内部控制审核主体是注册会计师。可见,目前我国不同层次的法律、法规或监管规定对企业内部控制评价有不同的要求,对相关概念的界定不明确,所以在企业内部控制有效性评价和注册会计师进行内部控制审核过程中不可避免地会出现对相关概念混淆不清,影响评价工作的开展。

2. 不少企业在内部控制评价中仍然采用详细的评价方法。我国企业一般以《企业内部控制基本规范》中的内部控制框架为标准,参照内部控制框架中的内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督五要素来评价内部控制设计的有效性,在此基础上评价内部控制执行的效率和效果,最后综合两方面的评价结果对内部控制有效性做出整体评价,判断是否存在重大缺陷,从而得出最终结论。这种详细的评价方法存在以下缺陷:首先是不符合系统观,把内部控制的各组成要素分割开来。其实内部控制是一个整体,其各组成部分是相互补充、相互渗透的。企业应评价内部控制整体设计和执行的综合效率和效果,而不应评价各个要素自身的有效性和它们各自对实现内部控制目标的贡献程度,所以在评价时要重视各要素之间的耦合性和一致性。其次,对所有要素涉及的控制点在未分清是重大缺陷还是非实质性漏洞的情况下就进行评价,这会提高评价成本、降低评价效率。

二、完善我国企业内部控制有效性评价的策略

1. 合理界定内部控制有效性的涵义。要对内部控制的有效性进行评价,首先要正确界定内部控制有效性的涵义。有效性是指完成策划活动和达到策划结果的程度。对内部控制的有效性而言,这里的策划活动指的就是企业内部控制。所以内部控制的有效性是指内部控制设计和执行的效率和效果,具体而言是指内部控制为相关目标的实现提供的保证程度或水平。有效性不同的内部控制提供的保证程度或水平是不同的。而且随着企业经营环境和组织结构的变化,企业的内部控制效果既可能会好转也可能会恶化,所以内部控制的有效性指的是在特定时点内部控制运行效率和效果的反映。而且内部控制设计者的经验和知识水平有限、执行人员的人为差错等,都有可能导致内部控制失效,所以内部控制的有效性对内部控制目标实现的保证不是绝对的保证而是合理的保证。在合理保证的前提下,有效性是一个区间,比如60%~100%的保证。如果保证程度达到70%,则为有效的内部控制,如果仅达到50%就是无效的内部控制。

企业设计内部控制是为了实现企业的目标,企业的目标有多种,影响各种目标实现的因素不同,所以对于不同的目标而言有效性的涵义不同。根据美国COSO委员会于2004年9月正式发布的《企业风险管理框架》的规定,企业风险管理的四大目标为:最高层次的战略目标、促进有效率并有效果地

使用资源的经营目标、提高报告的可依赖性的报告目标和促使企业遵守相关法律和规则的合规性目标。对于前两个目标而言,评价内部控制的有效性就是评价内部控制能否合理保证管理层和董事会准确及时地了解战略目标和经营目标的实现程度;对于后两个目标来说,评价内部控制的有效性就是评价内部控制是否能够合理保证企业对外提供的财务报告具有可靠性、能否保证企业遵循相关的法律法规。由此可见,内部控制目标不同,其有效性评价的内容也不同。

2. 正确区分广义内部控制和狭义内部控制,明确界定评价内容。内部控制有效性评价的内容与内部控制的内容紧密相关,所以在这里我们先回顾一下内部控制内容在美国和我国的演变过程。1949年美国注册会计师协会(AICPA)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》这一报告中对内部控制进行了如下定义:“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10月该委员会发布了《审计程序公告第29号——独立审计人员评价内部控制的范围》,对内部控制进行了重新界定,将内部控制划分为会计控制和管理控制。内部会计控制的方法和程序与财产安全和财务记录可靠性有直接联系,内部管理控制水平主要与经营效率和管理方针有关,通常与财务记录只有间接关系。1988年AICPA发布了《审计准则公告第55号——会计报表审计中对内部控制结构的关注》,首次以“内部控制结构”代替“内部控制”,指出“企业的内部控制结构包括为提供实现企业特定目标的合理保证而建立的各种政策和程序”,并提出内部控制结构包括控制环境、会计制度和控制程序等三个要素。

1992年,美国COSO委员会发布了《内部控制——整体框架》,随后AICPA于1996年发布了《审计准则公告第78号》,将内部控制定义为:“由一个企业的董事长、管理层和其他人员实现的过程,旨在为实现财务报告的可靠性、经营的效果和效率、符合适用的法律和法规三个目标提供合理保证”,并将内部控制划分为控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监督五要素。美国COSO委员会于2004年9月正式发布了《企业风险管理框架》,该报告突破了传统内部控制的内容限制,将公司治理与内部控制紧密结合在一起,将企业的风险管理融入企业战略、组织结构、经营流程等各个方面。该报告将企业风险管理内容界定为包括内部环境、目标制定、事项识别、风险评估、风险反应、控制活动、信息与沟通、监控等八个相互关联的要素。

我国财政部于2001年发布了《内部会计控制规范——基本规范(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。该规范由总则、控制目标和原则、控制内容、控制方法、监督检查等构成,其中关于控制活动的规范主要是针对会计控制及与会计有关的控制而制定的,没有单独提出控制环境概念,因此内容不全面。在2008年5月22日,财政部、证监会、审计署、银监会和保监会五部委联合发布了《企业

内部控制基本规范》。该规范中的第五条规定:企业建立与实施有效的内部控制,应当包括五要素即内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、内部监督。

从美国和我国的内部控制内容的演变过程可以看出,内部控制分为狭义的内部控制和广义的内部控制。前者是指与财务报告质量或会计信息质量相关的内部控制,即会计相关控制和财务报告内部控制;后者包括财务、经营、遵循风险及其他风险管理的控制,即会计控制、公司治理以及具体业务流程控制等。目前我国上海证券交易所、深圳证券交易所各自颁布的上市公司内部控制指引中,都采用了广义的内部控制概念,要求上市公司在披露年度报告的同时披露董事会自评报告及注册会计师的评价意见。笔者认为,企业对内部控制有效性进行的评价属于企业自身的一种风险管理,应该采用广义的内部控制概念,对包括会计控制在内的所有内部控制活动都进行有效性评价。而注册会计师审核评价内部控制由于缺乏相应的标准,并且对广义的内部控制评价审核超出了其能力范围,因此应该采用狭义的内部控制概念。

3. 遵循风险导向原则,创新评价方法。企业实施内部控制有效性评价应该遵循风险导向原则,以风险评估为基础,根据风险发生的可能性及其对企业单个或整体控制目标的影响程度来确定需要评价的重点业务单元、重要业务领域或流程环节。在有效性评价过程中要充分评估控制活动的类型、控制活动的复杂性、管理层逾越内部控制的风险、实施控制活动所需要的职业判断能力、控制活动所针对的风险事项的性质及其重要性以及一项控制活动对其他控制活动有效性的依赖等导致内部控制失效的风险。并且,企业应当根据内部控制缺陷阻碍整体控制目标实现的严重程度,将内部控制缺陷分为一般缺陷、重要缺陷和重大缺陷。其中重大缺陷可能严重影响内部控制整体的有效性,导致企业无法及时防范或发现严重偏离整体控制目标的情形。所以,内部控制有效性评价主体要合理确定偏离相关目标的容忍水平,从而对严重偏离的情形进行界定。

在具体评价时要摒弃详细评价法,采取风险基础评价法,首先要评估相关目标实现的风险,然后识别和确定企业充分应对这些风险的内部控制是否存在,评价内部控制设计的有效性,接着识别和确定内部控制是否得到了有效运行,最后对内部控制缺陷进行评估,判定是否构成重大缺陷,从而判断内部控制的有效性。在具体运用中,采取的是自上而下的方法,即先看结果后查过程,从财务报表整体层面的审查开始,然后到各个具体账户的审查;从公司整体层面的控制开始,然后到具体活动层面的控制。这与企业内部控制目标的评价是统一的,先评价低层次的报告目标和合规性目标,然后评价高层次的经营目标和战略目标。如果连低层次目标都无法实现,那么高层次目标更无从谈起。

风险基础评价法提倡的是风险理念,具体表现在:以评估影响控制目标实现的风险为起点;关注重要的财务报告和披露方面的风险与问题;评价充分应对风险的控制措施。判断内部控制是否有效是以内部控制是否很可能防止或发现财务报

表中的重要错报为依据的,所以关于企业内部控制是否有效的评价结论也是以风险理念为基础的。

4. 将结果评价和过程评价相结合,合理选择和设计评价指标。内部控制目标中除了报告目标能够量化以外,战略目标、经营目标以及合规性目标都要经过定性分析才能确定是否达到,而且战略目标实现与否在短期内无法判断,所以对内部控制有效性的判断在现实情况下既要从结果理性的角度直接评价内部控制报告目标和合规性目标的实现情况,也要重视从过程理性的角度判断战略目标和经营目标实现的概率,即从两方面综合判断内部控制的设计和运行的有效性。所以在评价中要采取结果评价和过程评价相统一的方法,采用措施型指标和结果型指标来评价内部控制的有效性。

措施型指标是指与各种控制要素和控制手段相对应的评价指标,主要用于过程评价,比较直观,可直接用来判断合理的控制手段实施与否,比如关键业务的授权批准审核指标、岗位牵制指标、信息沟通指标、定期检查监督指标以及记录和考核指标等。但是由于在内部控制评价过程中有关键控制点和次要控制点之分,而指标必须具有代表性,所以措施型指标一般是针对关键控制点设置的,若只采用措施型指标,则会忽略对次要控制点的评价。

结果型指标是用来评价内部控制设计和执行效果的指标,可用于对每项控制措施的设计和执行的执行效果进行评价。所以不管各种控制措施实施与否以及它们的实施效果如何,只要控制目标达到了,就说明控制质量较高,达到了预期效果。比如在结果评价中应该确定企业在采取控制措施后,是否减少了各种错误或舞弊行为的发生,是否使各效益型指标达到了预期效果。结果型指标一般包括:日常工作问题的发生率、发现率;日常工作问题的反映率;对造成内部控制执行失效的责任人的处罚率;关于各内部控制制度执行情况的效益型指标;内部控制综合评价的合格率。

内部控制有效性评价是企业内部控制建设中一个不可缺少的部分,其最终目的不是评价有效性,而是通过评价来发现内部控制存在的问题,进一步完善内部控制以实现企业的目标,所以在评价内部控制时要综合运用各种评价指标以达到较高的评价效率。

【注】本文系广东省审计厅2009年度审计科研课题“企业内部控制的有效性及其评价研究”(粤审会[2009]4号)的阶段性研究成果,受到广东省自然科学基金项目(基金编号:9451009001002715)的资助。

主要参考文献

1. 张宜霞. 企业内部控制的有效性与其有效的企业内部控制. 中国注册会计师, 2008; 3
2. 林斌, 饶静. 上市公司为什么自愿披露内部控制鉴证报告. 会计研究, 2009; 2
3. 财政部会计司考察团. 英国和法国企业内部控制考察报告. 会计研究, 2007; 9
4. 朱荣恩, 应唯, 袁敏. 美国财务报告内部控制评价的发展及对我国的启示. 会计研究, 2003; 8