

中美内部控制比较分析

——兼述对我国内控体系建设的启示

赵爱玲

(西北师范大学经济管理学院 兰州 730070)

【摘要】 本文比较了中美两国内部控制体系建设及实施方面的差异,分析了产生差异的原因,以期为完善我国企业内部控制体系建设提供参考。

【关键词】 内部控制 风险管理 市场经济

在内部控制和风险管理的演进过程中,美国反欺诈财务报告委员会发起组织委员会(COSO)的突出贡献是举世公认的。其1992年发布并于1994年局部修订的《内部控制——整合框架》(简称“ICIF框架”),已成为通行的内部控制权威文献,2004年更被美国上市公司会计监督委员会(PCAOB)指定为上市公司内部控制审计的参照标准,ICIF框架因其完整性和科学性而在各国内部控制规范体系建设中得到广泛的借鉴。2008年6月28日,我国财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布了《企业内部控制基本规范》、《企业内部控制评价指引》,中国注册会计师协会主持起草了《企业内部控制鉴证指引》等配套规范的征求意见稿。这些制度的颁布标志着我国企业内部控制规范建设进入一个崭新的阶段,内部控制规范体系已粗具雏形。

五部委联合发布的《企业内部控制基本规范》虽然在其起草说明中声明,建立我国企业内部控制规范要在充分借鉴COSO框架的基础上,立足国情,实行创新。但从制定的内容框架上看,几乎是COSO框架的翻版,其将内部控制的五要素扩展为八要素,也只是对于COSO于2004年发布的《企业风险管理——整合框架》(简称“ERM框架”)的全面借鉴,在控制要素及框架体系内容方面并无明显的创新。客观来讲,COSO框架是完全市场化和法制健全化的国家建立企业内部控制和全面风险管理体系时的理想参照标准,但在我国现阶段,由于还存在着企业外部控制环境薄弱、企业内部治理形同虚设以及企业文化和管理者经营理念与西方发达国家存在巨大差异等诸多问题,若简单地移植COSO框架来建立我国的内部控制规范,则难以保证与我国的法律法规制度以及企业经营管理实践相协调。而另一方面,由于经济全球化趋势的不断发展,国内企业经营范围的不断拓宽,客观上要求我国的企业内部控制规范必须要与国际发展潮流保持协调。因此,研究和中美内部控制的差异,对于寻求合理途径完善我国企业内部控制建设具有十分重要的意义。

一、中美内部控制体系的比较及差异分析

1. 企业内部控制制度的实施基础和条件方面的差异。具

备完善的法律法规体系,具有完善有效的公司治理机制,以及较为发达的IT信息管理系统,是实施和推行企业内部控制体系并发挥其有效作用的重要基础条件,若缺乏这些前提条件,必然会使内部控制效果大打折扣,或者就根本达不到预期的控制目标。美国于2002年颁布了《萨班斯—奥克斯利法案》(简称“SOX法案”),SOX法案的颁布是为了遏制公司管理层的会计舞弊,从根本上避免企业的财务报告出现重大缺陷,以保护投资者和社会公众的经济利益。在美国,由于具有较为完善的法律法规体系,有科学合理的公司内部治理机制,有渗透在公司经营各个环节的庞大而完备的IT信息管理系统,这就使得COSO框架中所重点构建的控制环境、风险评估程序、控制流程、信息的及时反馈和沟通、持续性监督活动等关键控制要素,可以较为顺利地与企业经营管理和会计控制无缝对接。

我国目前在上述方面与发达国家相比存在着较大的差距,具体表现在:一是与市场经济发展相关联的法律法规尚不健全,企业对于内部控制的内涵认识不清,观念落后,在实际运行过程中,企业往往认为有关的职责分工、审批授权制度就是内部控制制度;甚至有些企业认为制定出了有关部门或主管单位所要求具备的制度规定,就已经建立了企业内部控制制度。二是公司治理结构不完善,即使在上市公司中,也普遍存在着所有者严重缺位,控股股东操纵着公司的股东大会、董事会和监事会,关键管理人常常集企业控制权、执行权和监督权于一身,企业内部审计机构独立性不强,内部审计制度不健全、业务不规范,内部控制部门无法行使内部监督职能等问题。三是信息管理系统水平普遍落后,无法适时监控企业经营运行环节和及时反馈管理控制所需要的信息和数据。所以,若脱离开这些关键的实施条件,单一地搞内部控制制度建设,无论建立多么完善的制度,也难以实施。

2. 内控制度制定主体的差异。内控规范质量的高低有赖于科学的制定机制,其中研究及制定主体是关键所在。20世纪90年代以前,美国关于内部控制制度的研究分散于不同的职业机构,如美国注册会计师协会(AICPA)、内部审计协会、

财务经理人协会等专业组织,各自文告中对于内控定义、内控目标以及内控要素的认定大不相同。从1991年开始,关于内部控制的研究主要由COSO承担。COSO作为一个民间组织由五个职业团体发起,包括AICPA、美国会计学会(AAA)、美国管理会计师协会(IMA)、美国财务经理人协会及美国内部审计师协会。COSO拥有一套完整的组织机构和运作体系,其成员来自实业界、会计界、投资公司和纽约证券交易所等多个领域。委员会下设一个董事会和一个咨询理事会,咨询理事会由高级财务经理、审计师、学术界人士组成,定期对项目计划、进展和框架的草稿进行评审。每一个研究报告的发布都经历了召开研讨会、征求意见稿等公开程序,COSO的组织和运作体现了民间组织承担规范制定工作的独立性、技术性和权威性。目前,COSO已发布的主要研究报告有:1992年的《内部控制——整合框架》,1996年的《金融衍生工具使用的内部控制问题研究》,1999年的《虚假财务报告研究》,2004年的《企业风险管理——整合框架》,2006年的《较小型公众公司财务报告内部控制指南》。

在我国,由于管理体制及部门职责的不同,有关内部控制的指导原则、指引、规范出自不同的政府部门或机构。财政部、国资委、证监会、中国人民银行、深圳证券交易所、上海证券交易所等部门先后制定了《内部会计控制规范》、《中央企业全面风险管理指引》、《证券公司内部控制指引》、《证券投资基金管理公司内部控制指导意见》、《商业银行内部控制指引》、《上市公司内部控制指引》等一系列规范性文件,政出多门造成这些规范形式多样、标准不一。对于内部控制的概念定义、控制目标的确立、应遵循的控制原则、内部控制要素等重要内容,均有各自不同的解释和规定。

2005年6月,国务院对财政部、国资委和证监会联合上报的《关于借鉴〈萨班斯法案〉完善我国上市公司内部控制制度的报告》做出批示,同意“由财政部牵头,联合证监会及国资委,积极研究制定一套完整公认的企业内部控制指引”。2006年7月15日,财政部、国资委、证监会、审计署、银监会、保监会联合发起成立“企业内部控制标准委员会”(CICSC),负责具体研究、制定企业内部控制规范。2008年6月28日,由财政部、证监会、审计署、银监会、保监会联合发布的《企业内部控制基本规范》第三条规定:“本规范适用于中华人民共和国境内的大型企业、上市公司和其他涉及重大公共利益的企业。”从CICSC的组建,以及企业内部控制规范拟定的适用范围看,我国已基本确立由财政部负责发布企业内部控制规范作为统一标准,以替代其他部门出台的内部控制指引,从而解决内部控制制度“政出多门”的现象。就目前来看,期望用这套内部控制规范覆盖所有企业的想法过于简单,理由是不同企业特别是上市公司,对于内部控制的要求有不同侧重点、关注点,不能千篇一律、削足适履。CICSC在研究拟定内部控制规范时,应充分考虑我国企业之间的差异性,对于一些特殊的行业和组织要联合相关的主管部门拟定特定的内部控制指引,以突出其实用性和科学性。

3. 内部控制制度法律规范性的差异。美国对于构建和实

施企业内部控制制度有三个明确的法律法规层次:首先是以SOX法案404条款作为明确的法律要求;其次是以美国证券交易委员会(SEC)和PCAOB对公众公司实施内部控制制度制定了细化和具体的要求;再次就是作为专业性组织的COSO制定的框架指引。上述各部门及机构之间的层次分明、职责清晰、要求明确、相互衔接、标准统一。SOX法案404条款规定,在美国证券市场上市的上市公司每份年度报告中必须要包含一份“内部控制报告”,该报告要求描述管理层在内部控制方面的职责;并对截止财务年度末该内部控制结构及程序的有效性进行评估。伴随SOX法案的颁布,SEC对美国上市公司实施新的监管条例,而PCAOB则迅速于2004年6月17日发布了经SEC公告生效的《审计准则第2号——与财务报告审计协同进行的对财务报告内部控制的审计》(简称审计准则第2号),该准则要求公众公司每年在提供经审计师审计后的财务报告的同时,必须要提供管理层关于公司财务报告内部控制是否有效的声明,以及审计师对公司财务报告内部控制有效性的评估报告。审计准则第2号中关于内部控制的概念以及报告指引,都直接引用了COSO的ICIF框架内容,也推荐美国公众公司在建立内部控制时可依照COSO框架,但同时也不排除依照其他适合的框架。

在我国没有专门针对企业建立内部控制的法律规定,要求企业建立内部控制体系的规定主要散布在各个管理部门的制度规定中,证监会于2001年1月发布的《证券公司内部控制指引》要求所有的证券公司建立和完善内部控制机制和内部控制制度;中国人民银行于2002年发布了《商业银行内部控制指引》,用于指导商业银行内部控制制度的建立;证监会于2006年5月发布的《首次公开发行股票并上市管理办法》中规定:首次公开发行股票的发行人的内部控制所有重大方面必须是有效的,并须由注册会计师出具无保留结论的内部控制鉴证报告。深圳证券交易所和上海证券交易所则紧随其后,迅速出台了《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》和《上海证券交易所上市公司内部控制指引》。两个交易所均要求在本交易所的上市公司按照有关规定在公司层面、控股公司和附属公司层面以及公司各业务环节层面建立健全内部控制制度,并要求上市公司披露年度内部控制自我评估报告,会计师事务所对内部控制自我评价报告出具评价意见,从这些部门的规定来看是把建立内控制度作为证券公司、商业银行以及首次公开发行股票上市公司的必要条件。财政部公布的《企业内部控制规范》(征求意见稿)中规定的适用范围不仅包括上市公司,还要包括境内大型企业和其他涉及重大公共利益的企业,但没有强制性的相关条款。可以看出,我国对建立企业内部控制制度还是缺乏一个层次分明、相互衔接的制度性要求。

4. 内控制度建设与评价方面的差异。由于企业内部控制的设计和建立具有较高的专业性要求,是一个涵盖财务管理、业务控制、信息系统、法规体系、风险识别和评价、企业文化融合等多个要素的综合性系统工程,企业内部人员往往难以胜任。同时,美国对于其公众公司的内部控制体系的测试和评价

具有非常严格和复杂的程序,缺乏专业性和完整性的内部控制体系设计根本无法通过专业中介机构的测评。从美国上市公司建立内部控制制度的实践来看,基本都是聘请精通 COSO 内部控制框架体系和企业管理咨询的会计师事务所或者知名的管理咨询机构,协助企业设计和建立符合 SOX 法案 404 条款的内部控制体系。

随着我国内部控制规范建设步骤的加快,内部控制制度建设以及定期评价制度已经在我国上市公司、商业银行以及金融机构中率先推行。由于内部控制制度是对企业整个生产经营环节、各个管理层级、各个业务流程实施的综合性控制技术与手段的整合,是对管理理念和企业文化的重塑,对于企业内部控制体系的设计团队的专业技术要求很高。企业内部的管理人员虽然熟悉本企业的管理和控制流程,熟悉关键的风险控制点和已有的管理制度,可以较快地进入设计者的角色,但是内部人员也存在明显的缺陷,就是对于国际和国内流行的先进管理和控制技术缺乏了解,对于现代意义上的内部控制框架体系认识不深,也不熟悉企业内部控制体系的评价标准,在具体实践中企业内部人员往往难以胜任。而要借助专业机构协助建立本企业内部控制制度体系,必然要付出较高的成本,这在很大程度上降低了公司利用专业机构协助设计内部控制制度的热情,从而造成上市公司内部控制体系建设缓慢的现状。根据上交所在《沪市上市公司 2007 年内部控制报告分析》中的统计,2007 年沪市共有 146 家上市公司出具了公司内部控制报告,仅占沪市披露 2007 年年度报告上市公司总数的 17%。同时,该研究报告认为:从总体上看,上市公司披露内部控制报告及其审核意见的数量较少的主要原因在于我国大部分上市公司既有的内部控制基础较为薄弱,内部控制建设才刚刚起步,在如何进行公司内部控制建设和评价报告方面缺乏系统的辅导和培训。

二、对我国内部控制体系建设的启示

1. 内部控制体系建设是一项耗时、耗力、耗财的系统工程,不可能在短期内一蹴而就。内部控制制度应当是与其他一些重要的管理理念结合在一起的全面的管理模式,它按照组织流程结构展开,利用信息化手段管理企业各种风险,保证运营效果、财务报告可靠性和合规性三大目标的实现,最终服务于企业战略。具体来讲,在公司层次的内部控制方面,要考虑公司治理与内部控制的融合;在 IT 基础层次的内部控制方面,要逐步建立有关应用程序开发和变更、日常信息系统运营以及程序数据权限管理的相关控制。内部控制贯穿于企业各个生产经营环节,涉及企业经营管理的方方面面,需要一批熟悉业务运行环节、具有全面内部控制知识积累的专业人才。同时,要对公司的所有员工进行全面的培训,更新理念,让管理意识深入人心。而对于内控制度的维护和执行情况的监督与评价更是一项持续、长期的工作。企业内部控制制度建设绝对是一项耗时、耗力、耗财的系统工程,从中国人寿、中国石油、中国网通等在美国上市的公司执行 SOX 法案的情况来看,一般的建设周期在 12~18 个月,所花费的直接成本和间接成本更是高达数千万以至数亿元人民币。所以在我国推行企业

内部控制体系任重而道远。

2. 要充分考虑成本因素,出台针对小规模上市公司的内部控制指引。前已述及,建立企业内部控制体系是一项耗时耗力的系统工程,成本较高。这对于大多数小规模上市公司来说是难以负担的。SEC 在推行 SOX 法案、要求上市公司建立完善内部控制制度并接受评价时遇到中小型公司的强烈抵制,其原因就是这些公司认为实施完整内部控制制度的成本过高,不符合成本效益原则。为了指导中小型上市公司执行 SOX 法案 404 条款,COSO 委员会于 2006 年发布了《较小型公众公司财务报告内部控制指南》,就中小型上市公司如何按照成本效益原则使用《内部控制——整合框架》设计和执行财务报告内部控制提供指导。截至 2008 年 4 月 30 日,我国深交所的中小企业板上市公司已经有 225 家,随着对创业板上市的开放,将有更多的小型创新企业实现上市。我国非常需要出台一项针对中小型上市公司的内部控制建设指引。

3. 对内控环境的建设和改进是内部控制制度推行的首要前提条件。内控环境为控制要素之首,构成一个企业的内部控制基础性平台,内控环境是影响、制约企业内部控制制度建立与执行的各种内部因素的总称,是实施内部控制的基础。普华永道总结了在美国上市的亚洲公司在遵守 SOX 法案 404 条款要求方面所面临的主要障碍(即 2005 版白皮书)时,也是将无效的审计委员会、缺乏由高级管理层推动的全公司范围的内部控制管理程序、缺乏反舞弊和举报机制、缺乏有效运行并记录完整的公司层面控制等控制环境方面的缺陷列为亚洲公司的普遍问题。在我国,由于体制和经营机制方面的问题,造成企业控制环境存在的问题更为突出。所以,在推行企业内部控制制度规范时,必须努力改进内部控制环境,建立健全法律法规体系,提高和改进公司治理效果,完善审计监督体系。

4. 尽快正式颁布内部控制报告制度与评价标准。企业内部控制基本规范于 2009 年 7 月 1 日在上市公司范围内实施,编制内部控制评估报告、建立内部控制报告审核制度将成为上市公司制度建设的环节之一。就我国目前而言,财政部等五部委于 2008 年 6 月 28 日发布的《企业内部控制评价指引》和中注协主持起草的《企业内部控制鉴证指引》均为征求意见稿,在对上市公司内部控制进行评估和鉴定时缺乏具体的准则规范。2007 年是沪市上市公司执行《上海证券交易所上市公司内部控制指引》的第一年,仅只有 146 家上市公司出具了内部控制报告,而且还存在公司内部控制评价标准不统一、内部控制缺陷披露较少、内部控制报告审核意见类型单一、会计师事务所的审核标准较为混乱等问题。因此,应尽快出台内部控制评价指南,加快制定公司内部控制评价的审计鉴证标准。

主要参考文献

1. 潘秀丽. 企业内部控制研究. 北京: 中国财政经济出版社, 2005
2. 陈志斌, 陆瑶. 内控规范制定机制研究. 会计研究, 2008; 4
3. 张连起. 内部控制建设十大“组合元素”辨析. 财务与会计, 2007; 8