



# 中美两国企业内部控制标准体系的比较与思考

张玉珍

(陕西财经职业技术学院 陕西咸阳 712000)

**【摘要】** 财政部制定发布的《企业内部控制基本规范》及相关指引,实现了与以 COSO 内部控制框架为代表的国际内部控制框架的趋同,对提高我国企业内部控制水平具有重要的指导意义。

**【关键词】** 内部控制 内部控制框架 内部控制标准 内部控制规范

我国《企业内部控制基本规范》及相关指引的制定充分借鉴了 COSO 委员会 1992 年制定且于 1994 年修订的《内部控制——整合框架》(简称“COSO 内部控制框架”),通过比较可以发现,在内部控制概念、目标、要素等所有主要方面我国企业内部控制标准与美国企业内部控制框架保持了一致。本文拟就我国企业内部控制标准与美国企业内部控制框架的异同点进行比较,重点分析形成差异的原因,分析我国企业内部控制标准的优点以及需要完善之处,并就国际趋同过程中如何进一步完善我国企业内部控制标准进行了理性思考。

## 一、我国企业内部控制标准与美国企业内部控制框架之比较

**1. 内部控制标准制定机构的比较。**美国企业内部控制框架的制定机制属于民间组织主导型。美国企业内部控制框架的制定机构是 COSO 委员会,该委员会是一个民间组织,由美国注册会计师协会(AICPA)、美国会计学会(AAA)、内部审计师协会(IIA)、管理会计师协会(IMA)、财务经理协会(FEI)等五个民间机构发起成立。民间组织是实行自我管理、自我监控的组织。COSO 委员会拥有一套完整的组织机构和运作体系,其工作独立于发起组织和政府机构。这种超然独立的地位能够使 COSO 内部控制框架在制定过程中保持独立性,这也是 COSO 内部控制框架得到广泛认可的基础。

我国企业内部控制标准的制定机制属于政府主导型。我国企业内部控制标准体系由财政部牵头制定。2006 年 7 月,财政部与国资委、审计署、证监会、保监会、银监会联合成立了企业内部控制标准委员会,该委员会的秘书处设在财政部会计司,为建立健全我国企业内部控制标准体系提供政策指导和咨询服务。一般来讲,在企业内部控制标准的制定过程中,民间组织主导型适用于民间专业团体影响力较大且市场化程度较高的国家;政府主导型适用于政府职能比较强大、在经济政策上比较侧重于宏观调控的国家。根据我国的经济水平,企业内部控制标准制定采用政府主导模式具有一定的必然性。但是在企业内部控制标准体系的制定过程中,应该鼓励有关专业团体如注册会计师协会、资产评估协会以及大型企业等利益相关方积极参与。这样制定出来的内部控制标准容

易得到相关各方的认可,确保标准的顺利实施。

**2. 内部控制标准法律地位的比较。**COSO 内部控制框架于 1992 年出台并在 1994 年修订后,得到了包括美国证券交易委员会(SEC)等相关政府机构的认可。尤其是在安然、世通等公司财务欺诈事件出现后,美国国会出台了《2002 年萨班斯-奥克斯利法案》,在该法案的第 404 节“管理层对内部控制的评价”中规定,按照 1934 年《证券交易法》编制年报的公司,出具内部控制报告和会计公司对内部控制报告的评价时应当遵循 SEC 发布或认可的准则。这样,COSO 内部控制框架就得到了美国法律的认可,具有较高的法律地位。

我国企业内部控制标准以财政部文件形式发布。按照我国《立法法》的规定,财政部文件属于法规的第四个层次,显然《企业内部控制基本规范》及相关指引作为规范性文件虽具有法律效力,但其法律级次较低。要引导企业按照《企业内部控制基本规范》及相关指引的要求建立和完善内部控制制度,还需要其他法律的配合。为了在企业建立健全内部控制制度,提高《企业内部控制基本规范》及相关指引的约束力,今后在修订《公司法》、《证券法》、《会计法》等法律时,应明确企业要建立健全内部控制制度,明确建立健全内部控制制度的责任在董事会或相应权力机构,明确建立健全内部控制制度的依据是国务院财政部门制定的内部控制规范。

**3. 内部控制标准约束范围之比较。**COSO 内部控制框架适用的对象不仅包括企业,而且包括政府和非营利组织。而我国《企业内部控制基本规范》及相关指引仅适用于企业。然而,政府和非营利组织同样需要进行内部控制,其内部控制的建立与完善同样需要相关规范进行指导。这就要求财政部在制定《企业内部控制基本规范》后还应适时制定政府机构、事业单位、民间非营利组织等内部控制规范,以便对这些单位内部控制的建设进行指导。

**4. 内部控制概念、目标、要素之比较。**COSO 内部控制框架对内部控制概念和目标进行了如下阐述:内部控制,是由企业董事会、管理层和其他人员实施的、旨在为实现以下各类控制目标提供合理保证的过程:经营的有效性和效率;财务报告的可靠性;符合适用的法律和法规。在 1994 年修订时,COSO

内部控制框架加上了保护资产安全的目标,提出内部控制由控制环境、风险评估、控制活动、信息与沟通、监控等五个要素构成。我国《企业内部控制基本规范》中,对内部控制概念和目标进行了如下定义: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活动合法合规、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。内部控制要素包括内部环境、风险评估、控制活动、信息与沟通以及内部监督。

中美两国的内部控制概念除适用范围有差异外,其他方面没有实质性的区别。在对内部控制要素的表述方面,《企业内部控制基本规范》中的“风险评估”要素比 COSO 内部控制框架中的“风险评估”要素含义丰富。《企业内部控制基本规范》中的“风险评估”要素包括了 COSO 内部控制框架八个要素中的目标设定、事项识别、风险评估、风险应对等四个要素。可见,我国的《企业内部控制基本规范》不仅在内部控制定义、目标、要素等方面实现了与 COSO 内部控制框架的实质性趋同,而且还吸收了 COSO 委员会制定的《企业风险管理——整合框架》中的合理成分,这使得我国的内部控制规范具有一定的超前性。

5. 内部控制标准体系构成之比较。COSO 委员会制定的内部控制标准包括 COSO 内部控制框架和《内部控制——评价工具》两部分。除了 COSO 内部控制框架详细列举的内容摘要、框架、向外部各方报告和向外部各方报告补遗四个部分,《内部控制——评价工具》还提供了对内部控制标准体系进行评价可能用到的资料,包括一套空白工具、一个参考手册和已填写的工具三部分。“空白工具”是一套内部控制评价的空白表格,按照内部控制构成要素排列;“参考手册”旨在帮助评价者填写空白工具中的“风险评估与控制活动工作表”,它以一个经营性企业为例,列示了内部控制系统构成;“已填写的工具”是针对一家假设的中等规模的航空部件制造商 ABC 公司,例示如何完成评价工作。由此看来,COSO 委员会制定的内部控制标准在理论和实务操作上都比较完善。

我国财政部制定的内部控制标准体系包括《企业内部控制基本规范》及相关指引两大部分,继承了财政部曾在 2001 年制定的《内部会计控制规范》包括基本规范和具体规范的做法,是对国际内部控制标准的发展,将我国企业内部控制标准的内容更加细化、更加规范化。但是我国的企业内部控制标准体系中还缺少像《内部控制——评价工具》这样的规范,以致我国企业内部控制标准的可操作性不强。

## 二、完善我国内部控制标准体系的几点思考

我国制定内部控制标准体系尚在起步阶段,对照美国 COSO 内部控制框架,我们还有许多工作要做。

1. 充实内部控制规范的内容。我国内部控制规范从形式上看已经实现了与国际内部控制框架的实质性趋同,但是我国的《企业内部控制基本规范》从内容上看有些单薄,可操作性不强。因此,应考虑从以下方面完善我国企业内部控制规范的内容:①出台企业内部控制基本规范指南,作为基本规范的

讲解,对基本规范中的内部控制要素的内容以及各要素之间的关系进行详细说明。②对企业如何执行《企业内部控制基本规范》及相关指引进行说明,最好通过一个典型企业的实例讲解企业如何建立和完善内部控制制度。

2. 完善内部控制评价工具内容。为了保证内部控制评价工作的顺利进行,建议出台《企业内部控制评价指引》实施细则,对有关内容进行详细说明。①如何合理使用内部控制评价方法。《企业内部控制评价指引》规定了调查问卷、专题讨论、穿行测试、统计抽样、比较分析等方法,对这些方法的含义,管理人员一般容易理解,但是要让他们把这些方法正确高效地运用到内部控制评价工作中,获取需要的评价证据,还需要具有操作性的实施细则加以指导。②如何在实务中恰当区分内部控制重大缺陷和重要缺陷。在内部控制评价中对内部控制重大缺陷和重要缺陷的把握非常重要,这里有一个“度”的问题,实施细则应给出一个尺度,以便在内部控制评价报告中披露内部控制缺陷及其认定情况,以及重大缺陷的整改情况。③制定内部控制评价工作常用的表格,明确评价的重点。可以参照 COSO 制定的《内部控制——评价工具》的格式,制定一套通用的内部控制评价底稿,供企业使用,同时通过有关表格说明在评价内部控制时应该从哪些问题上出发。④制定企业内部控制评价报告的通用格式。在《企业内部控制评价指引》中虽然规定了内部控制评价报告的内容,但不够细化,因此建议在其实施细则中明确评价报告的格式、标题、收件人、正文的段落、各段的内容、不同评价意见的措辞、落款,使得企业内部控制评价报告具有通用性和规范性。

3. 完善中小企业内部控制。《企业内部控制基本规范》适用于大中型企业,小型企业和其他单位可以参照该规范建立与实施内部控制。由于我国存在众多的小企业,同时由于各种原因小企业的管理水平不高,内部控制比较薄弱,因而完善小企业的内部控制同样非常重要。鉴于小企业的特点,建议我国内部控制标准制定机构参照 COSO 委员会制定《较小型公众公司财务报告内部控制指南》的做法,对小企业如何按照成本效益原则使用《企业内部控制基本规范》设计和实施内部控制提供指导。

4. 加强内部控制规范的宣传、培训。内部控制理论的变革能否让企业接受,能否提高企业的内部控制水平,是摆在我们面前的一个非常重要的课题。为此,必须加强对企业财务人员和管理人员有关内部控制规范的宣传、培训,使他们从理论上接受和掌握新的内部控制理念,并且把内部控制规范的内容贯穿到企业的日常工作中,使我国的企业内部控制水平达到《企业内部控制基本规范》的要求,推动企业提高经营管理水平。

## 主要参考文献

1. COSO(美)著.方红星等译.内部控制——整合框架.大连:东北财经大学出版社,2008
2. COSO(美)著.方红星等译.企业风险管理——整合框架.大连:东北财经大学出版社,2005
3. 陈志斌,陆瑶.内控规范制定机制研究.会计研究,2008;4