

企业内部控制有效性评价的国际经验借鉴

孟凡伟 李小燕 宋根生

(北京化工大学经济管理学院 北京 100029)

【摘要】 本文对美、英、加拿大等国关于企业内部控制有效性评价的理论进行了比较分析,为我国企业内部控制有效性评价提供经验借鉴。

【关键词】 内部控制 有效性评价 COSO报告 COCO指南

近年来,我国的内部控制规范进行了一系列的改革,内部控制评价工作也积极借鉴国外经验,努力探索有中国特色、适应国际惯例的方式方法。但是,内部控制评价是一个系统工程,我们要根据内部控制的历史演变及最新的研究成果和未来的发展趋势,适当借鉴欧美发达国家的经验,并结合我国的实际情况,不断建立健全我国的内部控制评价规范,以更好地指导我国内部控制评价实践。

一、国外企业内部控制有效性评价规范比较

内部控制理论大致经历了内部牵制、内部控制制度、内部控制结构与内部控制整体框架等几个发展阶段,逐步形成了内部控制建设规范和评价规范。本文以COSO委员会发布的

家获得了充裕的财政收入,尤在于使人民各安所业,不感税负压迫,进一步讲,还能使人口增加,税源畅旺,“由是民得安其居业,户口蕃息,晏始为转运使时,天下见户不过二百万,其季年乃三百餘万;在晏所统则增,非晏所统则不增也。”这样培养税源,注意租税的恤民经济原则,是刘晏理财最成功的地方。对于刘晏理财的成功我们可以作如下分析:

1. 自奉简约。理财者的生活最容易流于奢侈,也最易为人所诟病。刘晏则自奉简约、生活质朴。《旧唐书·刘晏传》言:晏理家以俭约称,而重交敦旧,颇以财货遗天下名士,故人多称之。自己俭约,对人亦俭,则为慳吝,固不足取。刘晏则对己薄,对人厚,重交敦旧,以财货遗天下名士,如是才能得人心而收工作的实效。这种美德用于政治,有助于形成廉洁的作风和提高行政效率。

2. 工作勤勉。勤勉是事业成功的一个要件,主政者的因循实为懒惰的另一种解释,欲提高行政效率,必须先从勤勉着手。《新唐书·刘晏传》中说:“质明视事,至夜分止,虽休浣不废。事无闲剧,即日剖决无留。”他从早工作到晚,虽假日也不休息,当日事,当日毕,没有积压的公事,能够抓住时机而没有延误。按现代术语讲,就是苦干精神,只有这样的苦干精神,才能取得那样伟大的成就。

3. 注重交际。人是社会关系的总和,要做好本职工作首先要处理好人际关系。刘晏上任后,罗织天下珍品,馈赠四方

《内部控制——整体框架》与《企业风险管理综合框架》、英格兰和威尔士特许会计师协会发布的特恩布尔报告、COCO委员会发布的《控制指南》、巴塞尔银行监管委员会发布的《银行组织内部控制系统的框架》为比较对象。

1. 内部控制规范发布机构。内部控制制度的建立多是外部力量推动的结果。美、英、加拿大和巴塞尔银行监管委员会的内部控制规范都是由第三方即外部团体提出的,这是由内部控制规范的公共物品性质所决定的。

2. 控制目标。COSO报告、特恩布尔报告和巴塞尔银行监管委员会《银行组织内部控制系统框架》的观点是“三目标论”,三目标是指营运目标、信息目标和遵从性目标。尽管三者

名士,有人讥晏此举为“多任数拔权贵固恩”。《旧唐书·刘晏传》替他辩护说:“时讥有口者以利啖之,苟不塞谗口,何以持重权?即无以展其才,济其国矣。是其术也,又何讥焉。”凡是现实主义的政治家,都会理解刘晏这番苦心。

4. 知人善任。做大事必须重视人才,刘晏在这方面的突出表现是任用士人,罗织当时有名之士,委以重任,对于有干才而节操差的也选用,在爵禄和经费方面予以融通,使其尽心工作,勤奋用事。为应付环境,权贵们介绍来的人,他也接受并予以俸禄官阶,但不让他们实际任事。刘晏以为:“士有爵禄,则名重于利,吏无荣进,则利重于名”。《新唐书·刘晏传》将“士”与“吏”在主观认识上作了清晰的划分,在任用上,又有轻重衡量,可谓任材得人。因此,属吏都感知遇之恩并尽心图报,虽远在数千里外,而奉教令如在眼前。刘晏死后,执掌财政的许多官员都是他的门生部吏,史书对于刘晏的用人记载甚详且多有褒奖。人不尽其才,物何尽其用?治国理财,用人为先。

综观刘晏的理财治绩,《中国财政史》著者胡钧教授说:“故论中国之理财家,管子而后,晏一人而已”,实不为过。

【注】 本文系河北省社会科学规划研究项目“中国政府理财与会计控制问题研究”(项目编号:200607021)阶段性研究成果。

主要参考文献

郭垣.中国八大理财家.北京:中华书局,1944

对上述目标的阐述稍有区别,但基本内容是一致的。《控制指南》则重点强调了营运目标,将经营的效率和效果视为内部控制的首要目标。对于内部控制的目标历来都存在着争论,一种说法就是将确保资产的安全作为一个单独的目标,COSO报告认为这一目标应该包含在经营目标之中,而特恩布尔报告将保护资产的安全独立了出来。但不论是三目标论还是四目标论,都认为各个目标之间存在着交叉,不能截然分开。

3. 内部控制定义。美、英、加拿大和巴塞尔银行监管委员会都将内部控制定性为一种“过程”。其定义都准确反映了内部控制是与管理活动融为一体的,由不同的相互作用、相互联系的要素组成,有明确的目标,既表现为静态的一系列制度、措施、程序和方法,又表现为动态的控制活动、过程以及文化的综合系统的本质。

4. 内部控制要素。从国外情况看,尽管对内部控制性质的理解存在着较大争议,各种对内部控制构成要素的认识却基本一致。COSO报告提出的内部控制五要素已得到了国际社会和各职业团体的广泛承认。巴塞尔银行监管委员会1998年的框架与COSO报告的不同之处是:在控制环境中强调了管理层的监察和控制;在风险评估方面将风险的识别和风险的评估并举;在控制活动方面又突出了职责分离的重要性;除了监督评审活动之外,把缺陷的纠正这种COSO认为并非内部控制的活动的也归纳为内部控制活动。巴塞尔银行监管委员会还在上述内部控制的五要素基础上增加了监管当局对内部控制的检查和评价,把它作为内部控制的另一个不可忽视的内容。《控制指南》认为控制的基本要素包括目标、承诺、能力、学习和监督,并从这四个基本要素出发制定出了有效控制的二十个规范标准。英国特恩布尔报告认为内部控制的基本要素为政策、程序、任务、行为以及公司的其他方面。

5. 控制主体。企业内部每一成员在实施内部控制过程中都扮演着一定的角色,对内部控制也都负有一定的责任。但美、英、加拿大和巴塞尔银行监管委员会在分析内部控制的主体时都没有提到一个重要团体——股东。这主要是因为,美英等发达国家股份制企业的股权高度分散,使得股东对公司直接约束能力不强,更多的是通过外部的市场机制来选择和约束代理者和经理人员,因此没有将股东列为内部控制的主体。

6. 对内部控制信息披露、自我评价和外部审计师(或监管者)评价做出要求。但是这种要求主要还是受审计影响,其主要职责被理解为“防错纠偏”,以揭示并消除偏差为目标,以事后控制为主要形式。

二、国际经验的借鉴

1. 通过法律法规的形式对内部控制有效性评价进行强制性规定。内部控制信息披露作为上市公司定期报告的重要组成部分,随同公司年度报告一起披露,应该包括如下文件:①管理当局就旨在保护财务报告可靠性、营运效益控制和遵循性的内部控制出具评价报告,并由公司董事长、总经理、财务负责人签字盖章。②为保证内部控制信息披露的真实性,负责年度会计报表审计的注册会计师要对内部控制报告出具验证意见,与会计报表审计意见书一同披露。③公司监事会对公

司内部控制出具审查意见。

目前,我国仅有2001年10月证监会发布的《关于做好证券公司内部控制评审工作的通知》对内部控制评审提出了明确的规定,即要求证券公司根据《证券公司内部控制指引》的要求聘请有证券执业资格的会计师事务所对公司内部控制进行评审,会计师事务所应当向证券公司提交内部控制评审报告。而在其他规范中,没有对管理层进行财务报告内部控制有效性评价提出强制性规定。这必然会导致我国企业对内部控制有效性评价的弱化,使得监督本身流于形式。面对我国上市公司的经营失败和公司舞弊指控的增多,财务报告内部控制的重要性日益显现,这就对财务报告内部控制有效性评价提出了新的要求。我们应借鉴国外经验,在相关法律法规中对内部控制评价做出明确的规范,以将财务报告错误表述的风险降低到一个恰当的水平。

2. 制定严密的内部控制理论框架和操作规范。如果没有一套完整的内部控制体系,就会使内部控制有效性评价流于形式。严密的内部控制理论框架和操作规范可以使内部控制评价有据可依、有章可循,提高内部控制有效性评价的效率。西方发达国家的内部控制理论经历了一个不断完善的发展过程,内部控制的内容已经超越了财务及审计范畴,渗透到企业生产经营活动的全过程。COSO报告对西方各国都产生了深远的影响,许多国家和组织对内部控制的定义都在一定程度上借鉴了COSO的成果。

我国理论界和实务界对内部控制的认识存在着多种观点。企业界、审计界等不同行业和部门也从各自不同的角度来界定内部控制的概念,主要原因就是我国缺乏一套公认的内部控制标准。目的和需求的差异赋予内部控制不同的涵义和目标,造成理论上的混乱和实务上无所适从,内部控制的评价也就只能流于形式。

因此,我们应学习和借鉴西方国家的内部控制理论,并结合我国的实际情况,以COSO内部控制整体框架为基础,建立我国的内部控制标准框架体系,对内部控制的概念、目标、构成要素等内容进行权威性定义,要突出强调内部控制环境、风险管理意识、战略管理理念等。

3. 促使内部控制评价主体多元化。由于企业内外部环境的变化以及内部控制理论的不断发展和完善,内部控制评价主体日益扩展。在欧美国家,内部控制的评价主体呈现多元化的发展趋势。除了独立的注册会计师之外,董事会、管理层和员工作为企业生产经营活动的主体,也将成为最重要的内部控制评价的主体。当然,政府对企业经营活动监管的需要也将使政府成为主体之一。

根据《萨班斯—奥克斯莱法案》(简称“SOX法案”)302节和404节及SEC的相关规定和PCAOB的AS2,美国上市公司内部控制评价包括:管理层对财务报告内部控制的有效性的评价和注册会计师对财务报告内部控制进行的审计。英国的Cadbury委员会在《内部控制和财务报告》中明确了董事会对财务报告内部控制负责,并审核内部财务控制制度的有效性;管理层向董事会提交的报告应在其涵盖的范围内均衡地评价

重大风险以及内部控制在防范这些风险过程中的有效性;外部审计师对董事会审查内部控制系统的有关遵循声明进行审查。COCO委员会规定“控制需要企业内所有员工的参与,包括董事会、管理层和所有其他员工”,它是为董事会、高级管理层和各级管理人员、所有者和债权人以及审计师制定的。

4. 明确内部控制评价的内容。评价内容受评价目标、评价主体意志以及外部环境等多方面因素的影响,所以在确定评价内容时对相关影响因素要有全面、细致的考虑。世界各国对内部控制评价的内容有一个共同的认识:管理层必须对内部控制设计的合理性和运行的有效性进行评价,外部评价必须包括对管理层内部控制报告及其责任的评价。SEC的规则指出,对内部控制的评价必须根据既能评价内部控制设计又能评价测试内部控制有效性的程序进行,并列举式地指出了内部控制评价应该包括的内容。COCO指南还根据评价标准设计出了一套内部控制的评价问题,来对内部控制有效性进行评价。

我国财务报告编报规则中要求公开发行证券的商业银行、保险公司、证券公司建立健全内部控制制度,并在招股说明书正文中说明内部控制制度的完整性、合理性和有效性,同时要求注册会计师对被审计单位的内部控制制度及风险管理的完整性、合理性和有效性进行评价和报告,但是没有给出具体的条款,因而还有待完善。我国现阶段尚未对内部控制评价内容做出相关规定,由于审计师在独立地对财务报告内部控制有效性进行审计时,主要是针对财务报告形成过程中所有重要的内部控制有效性进行评价,因此在确定内部控制评价内容时,一方面应以审计师与委托人达成的业务约定书内容为依据,另一方面还需要考虑审计师在审计初期确定的审核标准。在研究制定内部控制评价办法、确定评价内容时,应当在规定适用于多数行业的共性评价内容的同时,考虑企业性质和行业特征的差异,对特殊行业的内部控制内容做出特别规定。

5. 设计一套科学的行动指南。如果没有通用的内部控制评价工具,就会直接导致内部控制评价缺乏科学性、规范性和可操作性,进而会加大评价工作的实施难度、资源投入的主观随意性、结论的不可靠性。所以,英美发达国家在制定通用性的内部控制框架和标准的基础上,对制定内部控制有效性评价的具体行动指南做出了积极探索。比如KPMG和McGladrey&Pullen会计师事务所在单位内部组建由高级管理人员组成的专门小组,分步骤、有计划地对内部控制的设计和执行情况进行检查和评价。单位可以聘请实施年报审计的注册会计师之外的中介机构或有关专业人员协助对本单位的内部控制的完整性、合理性及有效性进行评价,并对评价过程中发现的重大控制缺陷或重要控制弱点进行必要的改进,保证财务报告的质量,降低财务风险。

从我国全面推行内部控制以来所制定的法律法规和行政规范中可以看出,涉及到内部控制的内容还是很多的。由此可见,政府监管部门对企业内部控制的建立健全提出了一定的

要求,但综观现有的各项法律法规,却没有相关条款对管理层进行内部控制制度有效性评价提供实质性指导,从而造成不同企业的管理层在进行内部控制的有效性评价时没有一个统一的标准。所以,我们应该借鉴西方的先进经验,结合我国企业的风险特征和管理特征,提出内部控制评价的工具和综合评价模型,为我国内部控制有效性评价提供一套科学的行动指南。

6. 明确内部控制评价的时间范围。在美国,尽管审计师发表的内部控制评价报告是针对特定时点进行的(SEC的内部控制报告范例表明一般是与所审计会计报表期间的期末资产负债表日相一致),但审计人员对内部控制有效性进行的测试工作则涵盖了一段时间。因此,KPMG会计师事务所提供的报告要求,管理层应该保证投入运行的内部控制必须运行了一段足够的时间,以便于审计师执行有效性测试工作。

在我国目前的相关法规中,尚未对评价涉及的时间范围做出要求。在确定我国内部控制有效性评价的时间范围时,应借鉴国外的有益经验,针对一段时间内的内部控制的有效性进行评价,并在管理层关于财务报告内部控制的申明中明确报告的期间范围,对于超过一定期限的内部控制评价结果,最终还需要取得额外的证据来支持。

7. 管理层评价与外部审计师审核应协调一致。由于SOX法案和SEC的有关指南要求上市公司的高层管理人员对提交的财务报告提供保证,因此执行管理层是控制环境和财务资料的负责人。同时,管理层对内部控制有效性负责,必须选择适当的控制标准对公司的内部控制有效性进行评价,并获取足够的证据来支持最终的评价结果,同时需要签署一份关于公司内部控制有效性的书面申明。

外部审计师应当为财务报告作公证,其应向财务报告使用者保证报告中的资料是按照一般公认会计原则公允地反映了组织的财务状况,并对管理层最终形成的内部控制评价报告意见提供足够的恰当证据。所以管理层应该加强与外部审计师的交流和沟通,如所确定重要的内部控制内容及原因;在进行重要控制的执行有效性评价时采取的程序是否科学合理;发现的内部控制缺陷及其重要性如何;采用的改进措施是否有效等。管理层、内部审计人员以及管理层雇用的第三方的测试工作只能作为外部审计人员内部控制评价工作的一部分,但审计师还需要对有效性进行独立测试,以保证审计结论的公允。

【注】本文为财政部和北京化工大学青年教师自然科学基金共同资助项目“企业内部控制有效性评价”(项目编号为QN0634)的阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 罗绍德.企业内部控制的新制度经济学解析.审计与经济研究,2003;11
2. 朱荣恩.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
3. 王光远.公司治理下的内部控制与审计——英国的经验与启示.中国注册会计师,2003;2