

新旧内部控制规范比较

韦秀长 杨军

(中山大学管理学院 广州 510275 中国联通广西分公司 南宁 530022)

【摘要】 财政部2007年3月发布了《企业内部控制规范——基本规范》和17项具体规范本文将其与相关的内部准则旧规范进行对比分析,进一步强化对新规范要义的认识和理解,并提出若干建议。

【关键词】 内部控制 内部牵制 会计控制

2007年3月2日,财政部以《关于印发<企业内部控制规范——基本规范>和17项具体规范(征求意见稿)的通知》(财会便[2007]7号)的形式下发了《企业内部控制规范——基本规范》和17项具体规范(简称“新规范”),并将相关规范在财政部会计准则委员会网站(www.casc.gov.cn)上予以公布。新规范的制定是国际国内多种因素共同作用、共同影响的结果,也是继新会计准则、审计准则发布后财政部牵头进行的又一项我国立意国际趋同、走向国际资本市场的重大系统工程。本文试图对新规范与2001年6月22日至2003年年底发布的包括《内部会计控制基本规范(试行)》在内的11项规范(简称“旧规范”)进行对比,并对新规范的实施提供了一些建议。

一、新旧规范内容的对比分析

1. 从结构来看。旧规范中的基本规范共分六章,包括总则、内部会计控制的目标和原则、内部会计控制的内容、内部会计控制的方法、内部会计控制的检查和附则。这一结构基本上是按照以会计控制为中心来制定的。

新规范中的基本规范共分八章,包括总则、内部环境、风险评估、控制措施、信息与沟通、监督检查、组织实施和附则,通过突出内部控制五要素,烘托出内部控制的核心、条件和重

600)×10]。假如甲企业与乙企业没有签订具体的协议价款,乙企业将根据市场情况决定向甲企业采购的具体交易金额。当市场缺乏类似产品的价格时,由于源自合同的权利义务关系无法计量,于是乙企业不能成为甲企业的顾客资产。

三、总结

依据会计计量的要求,顾客资产从形式上看是与特定顾客相联系的无形资产,以预期履行特定的交易为表征,其实质反映了企业预期得益于顾客的经济利益的程度及其延续性、波动性,体现企业与顾客之间建立在特定权利义务关系上的关系价值,这种关系价值为企业拥有或控制,反映了未来预期很可能流入企业的经济利益的现值。根据上述分析,笔者对顾客资产的定义为:顾客资产是企业未来预期的交易中得益于顾客的经济利益的现值。这一定义对预期交易的确认,能够纳入顾客、资产计量范围的顾客能够纳入顾客资产计量范围

点,其中“内部环境”对比旧规范而言属于新增的章节。

2. 从建立和实施原则来看。新规范增加了“重要性原则”和“有效性原则”,这是在强调全面性的基础上的补充和完善,明确了内部控制应“兼顾全面、突出重点、有效执行”。

3. 从责任划分来看。旧规范仅是套用《会计法》的要求,提出“单位负责人对本单位内部会计控制的建立健全及有效实施负责”,仅笼统地归为“单位负责人”,不利于细化到岗到人;而新规范中则明确地将每个主要负责层面(董事长、经理、总会计师)逐一列示说明其承担的不同义务,针对性和操作性较强。

4. 从具体的内容来看。新旧规范主要存在如下几方面的不同:

(1)关于风险控制和信息控制。旧规范仅在第二十四条、二十六条中概括性地提及风险控制和电子信息技术控制的问题,并将其归入第四章即“内部会计控制的方法”来表现,无具体的要求和规定;而新规范则按COSO框架,将“风险评估”和“信息与沟通”单列章节说明,从定义、目标、内容、程序、影响因素、方法和要求等方面做出更多表述,其中“风险评估”细化为八个条款、“信息与沟通”分为七个条款,这使得相关规定更

的经济利益作了明确的规定。

【注】 本文系国家自然科学基金项目“顾客资产会计计量研究”(项目编号:70672116)阶段性研究成果。

主要参考文献

1. 于坤章,谢峰.顾客资产的实质与特性.湖南大学学报(社会科学版),2005;1

2. 王镠莹,刘凤军.对顾客资产研究的文献综述.市场营销导刊,2006;2

3. 邵景波,张明立.国外顾客资产测量模型研究及启示.中国软科学,2006;2

4. 汪涛,徐岚.顾客资产与竞争优势.中国软科学,2002;1

5. 杨彬.顾客资产的会计学定义分析.财会月刊,2004;B12

6. 周镭,成爱武,杨彬.顾客资产的摊销.财会月刊,2004;B12

具全面性、指导性和操作性。

(2)关于授权控制。新规范在旧规范强调授权控制的基础上,将授权明确划分为“常规性授权”和“临时性授权”两项,并分别做出了规定,同时提出了“集体决策”、“联签”的制度在企业中的运用要求,突出了对重大事项授权审批的关注;而旧规范的类似描述或要求分别在每个具体规范中反复提及,没有体现统一集中的体系化目标。

(3)关于监督检查。旧规范仅在第二十七条至第二十九条以短小篇幅简单提出了“内部会计控制的检查”要求,而将监督检查的重点内容细化于每个具体规范内;而新规范则通过八个条款对“监督与检查”进行了全面阐述,突出其重要地位,并重点提出了“持续性监督检查”和“专项监督检查”的要求(第六十二条),同时也明确定义了“内部控制缺陷”和“重大缺陷”(第六十四条),逐一列示了“内部控制自我评估报告”的内容(第六十八条),极大丰富了监督检查的目标、程序和方法。

(4)关于组织实施。旧规范仅在第二十八条和第二十九条中提及内部控制组织和评价问题,但描述过于简单,不具操作指导意义;而新规范则将“组织实施”以约两页的篇幅进行规定,为内部控制的有效实施奠定了基础,有力地保障了企业内部控制构建的健康有序运行。

(5)关于其他新增内容。新规范中增加了“经济活动分析控制”(第五十条)、绩效考评控制(第五十一条),并规定了企业内部控制建设执行表现形式的要求(第五十三条),使得规范的结构更完整。

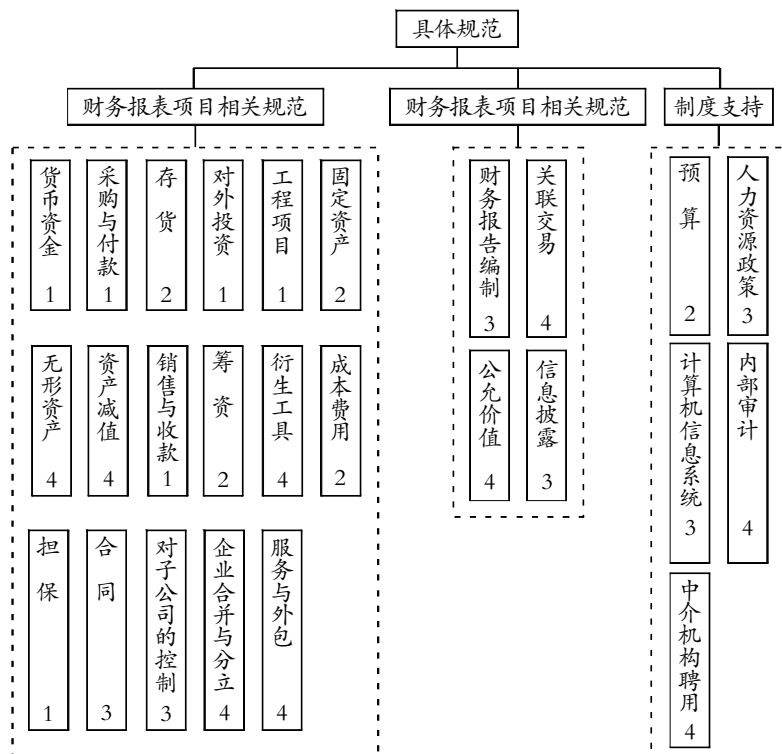
(6)具体规范的内容不同。新旧规范的出台前的准备工作大致相同,但新规范推行力度相对较大,因而第一次向社会公布的具体规范就达17项之多(余下正在起草的也已确定了9个项目)。从新规范对具体规范的设计上分析,不难看出主要以财务报告内部控制为主线,概括分为三类(如右上图所示)。

二、新规范的改进

从每个具体规范的内容来看,主要存在以下需要改进的方面:

1. 货币资金。

(1)关于货币资金的定义。结合新会计准则,新规范不仅仅局限于“企业拥有”,将企业“可控制的货币资金”也列入考虑范畴,这与新会计准则更配套、更适应(第二条,除非有特指,所列条款号均属新规范,以下同)。



注:上图中“1”为旧规范中已发布试行的具体规范,新规范中重新整合完善;“2”为旧规范中已公布征求意见但尚未发布实施的具体规范,新规范中重新整合完善;“3”为新规范中新增部分;“4”为新规范中未包含但正处于起草中或待起草。

(2)关于不相容岗位的规定。旧规范中只对会计与出纳这两个岗位明确了工作不相容的范畴,对于货币资金运行的其他环节仅笼统要求“不得由一人办理货币资金业务的全部过程”,明显不如新规范中明确“货币资金支付的审批与执行、保管与盘点清查、会计记录与审计监督”(第四条)这几个方面属于不相容岗位的操作性强。

(3)关于岗位任职和任期的规定。旧规范中对办理货币资金业务的人员提出了职业道德要求;而新规范中则要求在配备合格人员的前提下实行定期轮岗,且规定关键财会岗位应实行强制休假制度并且任期最长不超过5年(第五条)。对比旧规范这一点有较强的指导性。

(4)关于票据及有关印章的管理规定。旧规范中对此章节的管理规定停留在归纳性的要求中;而新规范在继承的基础上,对作废票据、票据台账、开票规定、保管到期等方面进行了逐一细化规定(第十九条),其操作性更强。

2. 采购与付款。

(1)关于请购与审批控制。新规范在继承旧规范的基础上增加了采购需求包括的各明细要素,并对提出与企业生产经营计划适配的要求(第八条),明显加强了事前风险控制的防范力度。

(2)关于采购与验收控制。新规范在继承旧规范的基础上重点强调了两个方面的“应当”:一是企业应当建立供应商评价制度(第十一条);二是企业应当成立由企业管理层以及来自采购、生产、财会、内审、法律等部门的负责人组成的采购价格委员会,明确采购价格形成机制,并对大宗商品、最高限价和委托中介等做出具体规定(第十二条),从经济事项的发生源头从严控制。

(3)关于付款控制。新规范除了继承旧规范对预付账款和定金的管理和控制外,明确了如何对大额预付账款的监控、分析等内容,加大了事中控制的力

度(第十七条)。另外,新规范增加“财会部门应当参与商定对供应商付款的条件”(第十六条)也是对源头控制的又一有力措施。

3. 销售与收款。

(1)关于不相容岗位的规定。旧规范中对于不相容岗位的规定侧重于以部门的划分,即分别设立办理销售、发货、收款三项业务的岗位;而新规范则明确规定货币资金支付的审批与执行、保管与盘点清查、会计记录与审计监督等几个方面属于不相容岗位。具体内容包括:客户信用调查评估与销售合同的审批签订;销售合同审批、签订与办理发货;销售货款的确认、回收与相关会计记录;销售退回货品的验收、处置与相关会计记录;销售业务经办与发票开具、管理;坏账准备的计提与审批、坏账的核销与审批。

(2)关于信用政策评估时限的规定。旧规范中仅提出了企业应负责制定企业信息政策,但并未细化间隔时间;而新规范则明确要求信息政策应当规定定期(或至少每年)对客户资信情况进行评估(第五条),则使得信用政策的应用更具可靠性。

(3)关于销售与发货控制。新规范在继承旧规范的基础上,将业务流程的顺序,即销售谈判、合同审批、合同订立、组织销售与组织发货等环节逐一列示要求,其中将旧规范中涉及到的合同审批移至合同订立之前,进一步强调了从严审批,并对合同订立应当明确与销售商品相联系的所有权和风险与报酬的转移时点(第十二条),以规避法律风险。

(4)关于收款控制。新规范在继承旧规范的基础上,增加了对应收账款分类管理的要求,同时也增加了定期抽查核对销售业务记录、会计记录、出库与实物记录等项目的规定,并要求定期与往来客户核对,确保企业应收尽收、应收早收(第十八条、第二十三条、第二十四条)。

4. 工程项目。

(1)关于不相容岗位的规定。在旧规范的基础上,新规范增加了两类不相容岗位:一是项目决策与项目实施,二是项目实施与项目验收(第四条)。增加这两项内容,使得工程项目的管控更为完整、到位。

(2)增加了对于重大项目外聘中介的规定。旧规范在当时的历史背景下对于此类问题几乎没有考虑;而新规范出台正处于我国经济高速发展时期,因此增加了有关规定,明确其协助企业工程项目管理及工程项目变更等要求(第十五条、第十七条和第二十五条)。

(3)关于价款支付控制。新规范中强调了“工程进度款的支付要按工程项目进度或者合同约定进行,不得随意提前支付”(第十六条)。同时,增加对在建工程项目减值情况的定期检查和归口管理的要求(第十九条)。

(4)关于竣工决算控制。新规范对工程剩余物资的管理和入账进行了明文规定(第二十二条),同时首次明确了“企业应当建立工程项目评估制度”,并使其“作为绩效考核和责任追究的基本依据”(第二十七条)。另外,考虑了竣工决算审计的特例情况:旧规范中对竣工决算和竣工验收的关系定义为“未实施竣工决算审计的工程项目,不得办理竣工验收手续”(旧

规范第二十五条);而新规范中则切合实际地提出“未实施竣工决算审计的工程项目,原则上不得办理竣工验收手续,因生产经营急需确需组织竣工验收的,应同时进行竣工决算审计”(第二十四条)。这将两环节的时间范围拓宽了,增强了操作性,体现了实质重于形式的原则。

5. 担保。

(1)关于不相容岗位的规定。在旧规范的基础上,新规范中增加了两类不相容岗位:一是担保业务的执行和核对,二是担保业务相关财产保管和担保业务记录。增加的这两项内容(第四条),使得担保管控更为到位。

(2)关于担保评估与审批控制。在继承旧规范的基础上,新规范加强了对申请担保人的资格审查,除了要求审查其资产质量、经营情况、偿债能力、信用状况外,还增加了对“行业前景、申请担保人担保和第三方担保的不动产、动产及其权利归属”等方面的审查要求(第十一条),符合当前社会发展的实际需要。

(3)关于担保执行控制。在被担保人定期提供审查资料的问题上,旧规范仅要求提供“财务报告”,而新规范增加了“有关资料”,使得担保业务的事中控制源更为全面,有利于担保业务的正确评估。同时,为进一步强化担保业务的过程控制,新规范还对增加担保事项台账(第十七条)、担保合同和相关档案管理(第十九条)等做出了明确的规定。

6. 对外投资。总体来说,对外投资方面的变动不大,只是结合当前经济发展实际增加了一些内容:①增加了一类不相容岗位,即对外投资绩效评估与执行(第四条),增项内容使得对外投资管控更为全面、到位。②增加了投资审查批准控制要求,提出对达到一定标准的投资项目进行预审(第十二条):针对当今企业集团比重较大的状况,增加了企业集团对其所属企业对外投资项目的审批规定(第十三条);按新会计准则要求,增加了对外投资减值情况的定期检查和归口管理要求(第二十一条);为增强事后管控质量,提出了对外投资项目后续跟踪评价管理制度(第二十五条),在一定程度上保证了投资效果和责任认定。

7. 成本费用。对这一方面的具体规范,新规范变动极大,基本上是对成本费用经济业务发生的起点至终点的每一环节的一个重新打造,这是学习新规范应重点关注的问题。旧规范中,将成本费用的预算、执行以及核算这三个环节全部归入“成本费用支出控制”列示,不便于对照执行,并且其要求描述过于简单,操作性不强。而新规范中则改为按“成本费用预测、决策与预算控制”、“成本费用执行控制”、“成本费用核算”、“成本费用分析与考核”分章节逐一列示规范条款,这样更明晰且指导性更强。另外,对于旧规范中固有的三个环节不是简单继承,而是结合当前实际做了较大改动,同时还增加了对成本费用有关预测、决策、分析与考核等方面的要求。

8. 预算。总体来说,新旧规范的改动不大。新规范只是将相关文字表述改得更为接近实际,例如要求总会计师对于预算工作除了负有“领导”责任外还需“加强业务指导”(第五条)。旧规范中对企业编制预算的程序定义为“上下结合、分级

编制、逐级汇总”,而新规范在此基础上增加了“全员参与、综合平衡”(第十三条)两项,同时针对预算编制不及时或不符合规定的,旧规范只是提出“应当及时做出报告”,而新规范则强调“应当纳入预算考核指标体系”(第十四条),强化了预算管理在企业中的地位。

9. 存货。在新旧规范的对比中,存货方面的变化较大。首先,关于结构设计,旧规范除了例行的“总则”、“岗位分工与授权批准”、“监督检查”和“附则”外,还将存货涉及的各个环节控制分别按“取得、验收与入库控制”、“仓储与保管控制”、“领用、发出与处置控制”这三个方面分别制定具体要求;而新规范则按“请购与采购控制”、“验收与保管”、“领用与发出控制”和“盘点与处置控制”这四个涉及存货业务的重点流程来设计,从管理控制的目的出发,突出了存货事前控制要求,笔者认为新规范显然更贴近工作实际。

其次,在上述结构调整的基础上,新规范的各章节摆脱了旧规范采用按存货类别分别阐述的方式,而是从业务流程出发,更多考虑每个流程节点的风险及相应控制措施要求,看起来更具通用性和实用性。同时为了满足当前管理需要,新规范提出了存货信息化管理的要求(第九条),使之更为适用。

10. 固定资产。在新旧规范的对比中,固定资产这一具体规范的改动也是颇大的,主要体现在范围拓宽、内容细化。从新规范中“使用与维护控制”(第四章)与旧规范中的“日常保管控制”的对比就可体现:旧规范中将这一章节更多停留在会计控制上;而新规范则对其管理控制要求更多、更广,首先规定“固定资产移动应当得到授权”(第十六条),同时明确固定资产分类要求、折旧政策要求以及日常维修、大修理和技术改造等维保要求、对于固定资产盘点可能出现的盘盈和盘亏问题确定规范要求等。

综上所述,笔者认为由于新旧规范出台背景不同,两者侧重点有所不同。旧规范侧重于会计内部控制,因此其着眼点更多体现在对经济业务结果的控制上,而新规范是企业内部会计控制与管理控制相结合的产物,因此在按业务循环角度构建规范的同时增加了事前、事中控制要求,并考虑了诸如自动控制等新型管理机制和管理手段,更好地体现了与时俱进。

三、建议

1. 增加进行财务报告内部控制有效性评价的强制性规定。目前,我国仅有2001年10月证监会发布《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。

针对我国上市公司仍较多地存在经营失败和财务舞弊的

问题,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进行评价提出了新的要求。笔者建议借鉴国外经验,对内部控制评价提出明确的要求,以将财务报告错误表述的风险降低到一个恰当的水平。

2. 建立统一、科学的评价标准。内部控制评价是对内部控制执行有效性的检测。对企业内部控制进行评价,应该执行哪些评价程序、遵循什么样的评价标准、是否需建立内部控制的评价准则、用什么样的评价形式等都是需要考虑的因素。如果需要注册会计师对企业内部控制的评价承担相应的法律责任,在什么情况下承担责任、承担什么责任等也都是需要谨慎解决的问题。目前我国内部控制的评价体系尚未建立,新规范尚未将这方面的内容作为主要部分予以重视,可能造成内部控制有效性评价流于形式,没有和财务报告审计中的内部控制评价明显区分开来。因此,笔者建议建立一套完善的、具有可操作性的评价指标体系,以促使内部控制制度在实践中更具有有效性。

3. 在应用指南的制定上考虑增加案例运用说明。如前所述,由基本规范、具体规范和应用指南构成的新规范体系,较之旧规范整体性更为充分,但由于本次出台征求意见部分尚未包含应用指南,只是在相关说明中提及应用指南的作用和主要内容。为增强内部控制规范的指导应用功能,还应考虑增加案例分析,便于理解和运用。

4. 更为全面地考虑各具体规范的一致性。上述对照分析已经提及新规范构建更为体系化,但仔细研究新规范,尤其是各个具体规范,笔者认为还需进一步集中化。这主要体现在部分具体规范的内容结构上,档案记录的保管要求仍不统一:一方面与基本规范有交叉重叠之嫌(如授权批准控制等);另一方面,某些表述存在过于简单或基本不提及(如人员配备条件、经济业务文档记录保管等)的现象。这些问题在一定程度上弱化了新规范统一性的整体表现。

四、结束语

在我国,内部控制不是一个新话题更不是一个新行为,但由于我国企业在法制意识、制度基础、风险理念、经营风格等方面与欧美企业还存在较大差异,因此加强企业内部控制建设并使之形成长效机制尤显重要。本次我国政府如此系统地规范和出台新规范,相当于把内部控制作为贯穿企业经营管理与风险控制全过程的系统工程来建设,这对于改善我国企业内部控制现状、提高企业核心竞争力、实现企业价值最大化以及保证资本市场的有效运行意义深远。

主要参考文献

1. 刘玉廷.内部会计控制规范:新形势下加强单位内部会计监督的里程碑.会计研究,2001;9
2. 张立辉等.内部控制与公司治理:战略的观点.北京:中国税务出版社,2006