

# 谈美国公司内部控制历史性变革

张美霞(博士)

(上海外国语大学国际金融贸易学院 上海 200083)

**【摘要】** 本文从审计视角和监管视角回顾了美国内部控制的演变历史,得出了相关结论和启示,以期为我国的内控制制规范建设提供借鉴。

**【关键词】** 内部控制 审计视角 监管视角

近年来,世界各国对企业内部控制问题日益关注。回顾西方国家内部控制的发展历史,1929年的经济危机和1938年的“麦克森-罗宾斯事件”促使各国会计和审计职业界、理论界以及政府监管机构开始关注内部控制问题,而2001年安然、世通等财务舞弊案的爆发则使内部控制进入强制性信息披露阶段。在这个过程中,会计和审计职业界的理论研究使内部控制的内容日益丰富和完善,而政府的介入则直接推动了内部控制在实务中的运用。

## 一、审计视角的内部控制

多年来,内部控制一直是审计和会计领域的一个主要概念,关于内部控制的专业规范也多见诸于美国注册会计师协会(AICPA)和反虚假财务报告委员会发起组织委员会(COSO)等职业团体制定的规则。从审计视角看,一般认为内部控制经过了内部牵制、内部控制制度、内部控制结构、内部控制整体框架和风险管理框架的发展历程。每一个阶段的进步,都代表着人们对内部控制认识上的飞跃,同时为理论研究和实务操作开辟了新的领域。

**1. 内部牵制阶段(20世纪40年代之前)。**内部牵制是内部控制的最初形态,其典型特征是以执行层面的交易和账务处理为重点,以职务分离和相互制衡为手段,以保护资产安全完整和查错防弊为目标。内部牵制奠定了内部控制的基本思路,即使现在,为保护资产和记录的安全而分离不相容职务仍是内部控制最基本的要求。

**2. 内部控制制度阶段(20世纪40~70年代)。**1938年的“麦克森-罗宾斯事件”促使职业界开始思考审计师的责任界限和审计程序的合理性问题,并产生了对审计师评价企业内部控制制度的初步要求。1949年,审计程序委员会发表了一份特别报告——《内部控制:一种协调性系统要素及其对管理当局和注册会计师的重要性》,首次对内部控制下了一个权威性的定义,即内部控制是企业所制定的旨在保护资产安全、保证会计资料准确可靠、提高经营效率以及促进管理部门所制定的各项政策得以贯彻执行的方法和措施。这一定义对当时的审计职业界产生了极大的影响,导致了以评价内部控制的健全性、有效性为基础的制度基础审计模式的诞生。

1958年,审计程序委员会发布第29号审计程序公告,进一步把内部控制分为内部会计控制和内部管理控制。1972年,其又发布了第54号审计程序公告,对内部会计控制进行了重新定义,认为内部会计控制应该为确保财务报表的编制与公认会计原则相一致而提供合理保证。由于内部会计控制对会计处理的影响是直接的,注册会计师进行财务报表审计时主要关注的还是内部会计控制。从审计视角对内部控制提出要求,虽然有助于促使被审计单位建立和完善内部控制系统,但由于不具有强制性,因而对被审计单位没有约束力。

1974年,AICPA成立了审计人员职责委员会(即科恩委员会),主要研究审计师的职责。科恩委员会很快就提出了两项建议:一是公司管理当局应在提交财务报告时,相应出具一份披露内部控制情况的报告;二是审计师对管理当局出具的内部控制报告进行评价并报告。随后,财务经理协会(FEI)向其成员发布了一封公开信,FEI在信中表示认可科恩委员会的上述建议;同时,为了便于其成员实施这些建议,FEI还提供了一份指南。此后,越来越多的公司开始在年报中提供管理层内部控制报告。

随着1977年《反国外行贿法》(FCPA)的颁布,AICPA更加积极地致力于内部控制的研究。此后的十多年间,AICPA陆续对内部控制的建立、评价、报告发布了各种指南。1985年,反虚假财务报告委员会(Treadway委员会)成立,专门研究舞弊性财务报告产生的原因,其中就包括内部控制不健全问题。Treadway委员会于1999年3月发布了《虚假财务报告:1987~1997年美国上市公司的分析》,其提出:虚假财务报告的产生与控制环境有着密切的关系,主要涉及高级管理层和董事会的问题。此后,人们在研究中开始逐渐关注管理层和控制环境对虚假财务报告和内部控制的影响。

**3. 内部控制结构阶段(20世纪80~90年代初)。**经过多年的努力,AICPA在内部控制方面积累了大量的研究资料。1988年4月,AICPA下设的审计准则委员会发布了第55号审计准则公告,从1990年1月起以文告取代1972年发布的第1号审计准则公告。该公告首次以“内部控制结构”代替“内部控制”,认为内部控制是管理部门设计和运用的,用以合理保证其控制目

标得以实现的政策和程序,并提出了内部控制结构应该包括控制环境、会计系统和控制政策三个要素;在内部控制理论认识上,首次正式提出了控制环境的概念,不再强调会计控制和管理控制的划分。控制环境是企业内部控制设计和实施所处的各种环境因素的总称,反映了管理层、董事会和所有者对内部控制及其重要性的全面态度。对控制环境的重视表明内部控制开始关注组织的经营管理问题,拓展了内部控制的范围,是一次革命性的变革。

**4. 内部控制整体框架阶段(20世纪90年代初~21世纪初)。**1992年,COSO发布了《内部控制——整体框架》的报告,1994年又对其进行了增补。该报告对内部控制的定义、目标和构成要素重新进行了界定,提出了以三个目标和五个要素为基础的完整的内部控制框架。

1992年的COSO报告是对内部控制的历史性突破,人们普遍认为这份报告是迄今为止最具权威性的内部控制规范,其中的许多定义、建议和理念被广泛引用,运用到很多国家和组织的会计立法及规则制定中,在全世界范围内产生了广泛的影响。美国审计署(GAO)、加拿大控制委员会、国际内部审计师协会、巴塞尔委员会等机构制定的内部控制规则都吸收了COSO报告的思想。1996年,AICPA下设的审计准则委员会发布了第78号审计准则公告,也全面接受了COSO报告对内部控制的定义,并从1997年1月起取代1988年发布的第55号审计准则公告。我国财政部发布的《内部会计控制规范》(2001)、中国人民银行发布的《商业银行内部控制指引》(2002)、中国注册会计师协会发布的《内部控制审核指导意见》(2002)、我国证监会发布的《证券公司内部控制指引》(2003)、中国内部审计协会发布的《内部审计准则——内部控制》(2003)等,其定义诠释与核心目标也与COSO报告一脉相承。

**5. 风险管理框架阶段(21世纪初至今)。**2001年开始曝光的一系列财务丑闻,暴露出美国公司在内部控制设计和执行上的缺陷以及风险管理意识的缺失,表明美国企业在内部控制特别是控制环境方面存在严重的问题。2002年7月,美国国会发布了《萨班斯—奥克斯利法案》(SOX法案)。COSO也从2001年起开始委托普华永道公司组织编写《企业风险管理框架》的报告,并于2004年9月正式发布。该报告提出的企业风险管理框架并没有取代1992年COSO报告提出的整体框架,而是代表了内部控制实务和理论研究的发展方向。企业风险管理框架的范围比整体框架的范围更为广泛,是对内部控制框架的扩展,是一个主要针对风险的更为明确的概念(朱荣恩等,2003),对风险的关注实际上突出了控制环境的重要性。

对风险管理的要求,一方面扩展了董事会和管理层的责任,另一方面扩展了独立审计师的责任。国际审计与鉴证准则委员会据此发布了三个新的国际审计风险准则,同时对其他准则进行了相应的修订。

企业风险管理框架的提出成为内部控制历史上又一次历史性变革,职业界和监管机构迅速接受了风险管理的概念,并用于解释和解决现实问题。我国注册会计师协会于2006年发布的新审计准则体系、上交所和深交所于2006年分别颁布的

《上市公司内部控制指引》、我国财政部于2007年发布的《企业内部控制规范(征求意见稿)》等,在内部控制的定义、目标、要素方面也都吸收了企业风险管理框架的内容。

## 二、监管视角的内部控制

随着公众公司各种财务舞弊问题的出现,政府部门为了加强监管,也越来越多地参与到内部控制系统的建设中,并直接推动了内部控制的变革。从监管视角规范内部控制的主要是美国国会和证券交易委员会(SEC),主要经历了两个阶段:一是强制性实施阶段,标志性事件是FCPA的颁布;二是强制性审计和信息披露阶段,标志性事件是SOX法案的颁布。

**1. 强制实施的开始——FCPA的颁布。**1977年水门事件后,美国国会通过了FCPA,除了反贿赂条款外,FCPA还对上市公司的会计和内部控制提出了具体的要求,规定公司必须建立内部控制系统。FCPA的颁布是内部控制发展史上的一个重大事件,表明政府正式介入了内部控制规制过程,内部控制开始进入强制性实施阶段,建立和强化内部控制系统已成为企业应履行的一种法律责任(吴水澎等,2000)。之后,很多企业开始实施内部控制,各种职业团体也就内部控制展开研究、发布规则。

1979年,SEC发布了《管理阶层对内部会计控制的报告书》,强制要求上市公司在年报中披露内部控制信息,管理层应对公司内部会计控制是否能为FCPA确定的内部控制目标提供合理保证进行报告,而注册会计师应审查管理层的陈述并发表意见。此举加大了管理当局的报告责任,并扩大了注册会计师的证实责任。但是,此要求由于实施成本太高、管理人员责任过重而遭到批评,最终被否决。而SEC的倾向性态度还是对公众公司产生了一定影响。

1980年,SEC发布了S-X规则,要求上市公司披露“管理当局讨论与分析”的信息,揭示上市公司的财务和经营状况,包括内部控制的信息,但对独立审计师是否提供内部控制报告没有过多的要求。1988年,SEC提出一份名为《管理当局责任的报告》的建议,重申管理层对内部控制评价和报告的要求。对SEC的要求,赞成者和反对者均有。而当时由于没有建立起一个统一的公司内部控制有效性评价规则,这给实际操作带来了难度。虽然SEC和AICPA就此多次发布指导性文件,但是仍然只有一部分公司披露了内部控制报告。

尽管如此,在SEC的影响下,Treadway委员会也在1987年开始倡导企业管理当局在年度报告中出具关于内部控制评价的报告。联邦存款保险公司则在1991年发布了《1991年联邦存款保险公司改进法》,要求资产总额在5亿美元以上的大型金融机构提供内部控制有效性的报告,并要经过审计人员的验证。GAO也于1999年11月发布了《联邦政府内部控制准则》,参照1992年COSO报告提供了一个综合框架。但总体来看,内部控制报告还处于自愿披露阶段。

**2. 强制披露的开始——SOX法案的颁布。**安然、世通等公司的财务舞弊案爆发后,美国国会于2002年7月迅速出台了SOX法案,该法案的103条款、302条款和404条款均涉及到内部控制。特别是404条款规定:所有按照《1934年证券交易法》

13(a)、15(b)条款向SEC提交财务报告的上市公司,都必须在年度报告中包含一份内部控制报告和内部控制审计报告。其中:内部控制报告属于企业管理层对内部控制的责任声明及其设计和执行有效性的自我评价,而内部控制审计报告则是担任年报审计的独立审计师验证公司内部控制有效性与评价管理层自我评价报告的审计意见。404条款的这项规定至少产生了以下影响:①从审计师的责任来看,审计的涉入领域已经突破了纯粹财务报表审计的范畴。②SOX法案的颁布,标志着上市公司的内部控制信息披露开始被纳入强制性信息披露范围(周勤业等,2005)。③管理层的自我评估要以内部审计人员对本公司内部控制状况的评价为基础,这就将内部审计从幕后推到了前台,内部审计在内部监控中的重要性开始被认可。④强调了审计委员会的独立性和职责。如在审计委员会中至少要有一名财务专家,审计委员会有权监督公司的会计处理和财务报告编制过程及财务报表的审计等。

2002年10月22日,SEC发布了第33-8138号提案,首次对财务报告内部控制进行了诠释。2003年6月5日,SEC发布最终规则,对SOX法案的302条款做了重要修改,寻求为遵循SOX法案的404条款所需的过渡办法。最终规则将财务报告内部控制定义为:由公司的首席执行官、首席财务官或公司行使类似职权的人员设计或监管的,受到公司的董事会、管理层和其他人员影响的,为财务报告的可靠性和符合公认会计原则提供合理保证的控制程序。同时,提出了内部控制的具体政策和程序。但是,最终规则只包括财务报告可靠性目标,没有提及经营效率效果目标,遵循性目标也只是保留了SEC发布的与财务报表编制直接相关的部分。

作为对SOX法案的404条款的回应,2003年3月18日,AICPA发布了财务报告内部控制审计的征求意见稿,对一些审计准则公报和鉴证事务准则公报进行了修订,提出对公众公司的审计应该包括财务报表审计和财务报告内部控制有效性审计两部分,审计师应对内部控制设计的有效性和执行的有效性进行评价,并出具审计意见。为了使审计师在评价内部控制时有所依据,还对内部控制缺陷进行了定义,分为设计缺陷和执行缺陷两类,并根据内部控制缺陷的严重程度,将其分为重大控制缺陷和重要控制弱点,同时规定了财务报告内部控制评价发表无保留审计意见的限制条件。即如果公司内部控制中存在未更正的重要控制弱点,独立审计师不能对财务报告内部控制有效性发表无保留意见,而应根据重要控制弱点的性质发表保留意见或反对意见。很多会计师事务所也积极行动起来,根据SOX法案的404条款发布内部控制评价的操作指引。

为了使注册会计师在进行内部控制审计时有所依据,2004年3月9日,公众公司会计监管委员会(PCAOB)发布了第2号审计标准,并于6月18日经SEC批准。根据该审计标准,注册会计师出具的鉴证意见将包括对财务报表的审计意见和对内部控制的审计意见。内部控制审计意见要包括对内部控制设计和执行有效性的验证以及对管理层评估报告的评价,而SEC认同该标准就等于认可1992年COSO发布的《内部控

制——整体框架》,表明了COSO框架事实上已正式成为进行内部控制所要遵循的标准。

SOX法案从酝酿伊始,就不断受到各方的质疑。由于SOX法案的404条款要求上市公司每一笔交易的财务记录的每一个环节都要有相应的内部控制制度,并要对每一项内部控制流程进行评估、检测并改善其缺陷,对企业来说要花费大量的时间、人力和财力,高昂的执行成本在一定程度上对美国金融市场的竞争力造成了负面影响,而管理当局评价报告的鉴证责任也成为外部审计师的一项沉重负担。鉴于此,COSO专门发布了《小型公众公司财务呈报内部控制报告指南》。2007年PCAOB发布了第5号审计标准,从此取代了第2号审计标准。在PCAOB注册的会计师事务所将在不迟于2007年11月15日或之后结束的财务年度中按照新标准进行内部控制审计。第5号审计标准不再要求注册会计师对被审计单位管理层的评价报告发表审计意见,同时允许注册会计师在审计小公司或者业务不太复杂的公司时,可适当减少内部控制测试。这两项规定可以看做是对SOX法案的修正,将会使SOX法案更便于执行和推广。

### 三、结论

从美国内部控制的历史发展可知,内部控制的演变过程具有三个显著特点:①内部控制的理念从审计视角逐渐延伸到管理控制领域;②内部控制信息从自愿性披露、强制实施延伸到强制性实施和披露;③从内部控制的核心目标看,不论哪个阶段,会计信息都是内部控制的一个基本和重要的组成部分。综观美国内部控制的发展历史,人们对内部控制的理解随着时间的推移不断演进。不同的利益群体对内部控制有不同的要求,从审计职业界的视角来看是提高审计效率、降低审计风险,从公司管理层的视角来看是保护资产安全完整、防止舞弊、提高经营效率,从政府机构的视角来看则是提高信息披露的透明度和质量、维护投资者利益、协调委托代理关系、改善公司治理。内部控制的发展过程,既是会计、审计职业不断成熟的过程,又是管理理论和实践的深化过程。虽然从目前来看,每个发展阶段都有其自身的不足,但是就当时的环境和条件而言,每个阶段都是一个飞跃,是历史性的变革和突破。

我国的内部控制规范建设从20世纪90年代开始起步,迄今为止历时十余年。在这个过程中,财政部、注册会计师协会、中国人民银行、证监会等机构大量吸收和借鉴了西方国家近年来内部控制的研究成果,分别从不同角度对内部控制进行规范,但由于政出多门、定义和适用范围的不统一,给企业带来了法规遵循的难度。另外,除了1999年的《会计法》,各机构颁布的规范都属于部门性规章,执行时其权威性也受到挑战。我国应参考美国内部控制的演进过程,在政府的推动下统一内部控制的标准,赋予其法律的强制约束力。

### 主要参考文献

1. 石爱中.从内部控制历史看内部控制发展——内部控制信息化改造.审计研究,2006;6
2. 周勤业,王啸.美国内部控制信息披露的发展及其借鉴.会计研究,2005;2