

# 对上市公司内部控制指引的解读与思考

刘捷

(复旦大学管理学院 上海 200433)

**【摘要】** 2006年上海、深圳证券交易所先后出台了上市公司内部控制指引,被业界称为中国版的《萨班斯—奥克斯利法案》。本文认为,上海、深圳证券交易所的内部控制指引已体现了COSO(美国反虚假财务报告委员会)报告的最新研究成果,相信该指引的出台能够积极推动我国上市公司提高自身质量。

**【关键词】** 内部控制 风险管理 上市公司质量

## 一、内部控制指引出台的背景

2006年6月5日,上海证券交易所出台了《上海证券交易所上市公司内部控制指引》(简称“上交所内部控制指引”),为上市公司建立并有效执行内部控制制度提供指引,针对上市公司内部控制的信息披露提出了强制性要求。而2006年9月28日,深圳证券交易所也出台了《深圳证券交易所上市公司内部控制指引》(简称“深交所内部控制指引”),做出了比上交所内部控制指引更为详尽的规定。这两个版本的内部控制指引一经颁布,就被业界称为中国版的《萨班斯—奥克斯利法案》,这标志着我国上市公司内部控制制度及监督体系的建设和完善已经走到了关键的时期。

其实我国对内部控制的关注早在1997年中国人民银行印发《加强金融机构内部控制的指导原则》时就已经开始了。2005年10月,证监会出台《关于提高上市公司质量意见》,这是国务院首次就上市公司工作批转发布的文件。2006年5月17日,证监会发布第32号令——《首次公开发行股票并上市管理办法》,该办法规定“发行人的内部控制所有重大方面是有效的,并由注册会计师出具了无保留结论的内部控制鉴证报告”,这是我国首次对上市公司内部控制提出具体的要求。而在上交所内部控制指引出台的第二天即2006年6月6日,国资委也发布了《关于印发〈中央企业全面风险管理指引〉的通知》;紧接着2006年7月,财政部发出了《关于成立企业内部控制标准委员会的通知》。如此高密度的政策出台,表明我国对内部控制制度建设的重视程度。

上市公司是资本市场的基石,上市公司的质量直接决定了资本市场的质量。而上市公司的质量则与内部控制制度密切相关。美国企业的公司治理指数目前已列全球首位,而其在内部控制制度建设方面,亦是经过了从1992年的COSO报告到2002年的《萨班斯—奥克斯利法案》。再到2004年的《企业风险管理框架》的不断努力,力图通过不断完善监管体系减少财务丑闻,重拾投资者的信心。尤其是2002年的《萨班斯—奥克斯利法案》,对于美国上市公司信息披露质量的提高起到了极为关键的作用。那么,被称为中国版的《萨班

斯—奥克斯利法案》的上交所和深交所内部控制指引自然也被寄予了厚望,基于此,本文试图对我国上交所和深交所的内部控制指引做进一步的解读。

## 二、对内部控制指引的分析

**1. 关于内部控制的定义。**上交所内部控制指引对内部控制的定义为:“内部控制是指上市公司(以下简称‘公司’)为了保证公司战略目标的实现,而对公司战略制定和经营活动中存在的风险予以管理的相关制度安排。它是由公司董事会、管理层及全体员工共同参与的一项活动。”深交所内部控制指引对内部控制的定义则为:“内部控制是指上市公司(以下简称‘公司’)董事会、监事会、高级管理人员及其他有关人员为实现下列目标而提供合理保证的过程……”

这两个定义都明确了内部控制的以下特征:①是一个过程;②受人的影响;③旨在识别影响组织的事件并管理风险;④合理保证;⑤为了实现各类目标。相比而言,上交所的定义进一步明确了应用于战略制定的内容,对于这点的明确是非常重要的。公司制定战略的时候,是否考虑了可能发生的风险,是否考虑了公司对风险的偏好和承受能力是非常重要的,有时候最大的风险往往出现在战略制定环节。

总的说来,我国对内部控制的认知已经上升到了“风险管理”的层面,开始关注战略层面的风险界定,并认识到内部控制制度执行的有效性是以各层级的努力为基础的。内部控制是否贯穿整个企业的所有层级和单位,也往往影响内部控制制度执行的有效性,上市公司只有实现了内部控制的信息通畅,才能及时识别风险并做出反应。

**2. 关于内部控制的目标。**上交所内部控制指引对内部控制目标的设定如下:提高公司经营的效果与效率,增强公司信息披露的可靠性,确保公司行为合法合规。深交所内部控制指引则在定义中设定了内部控制的目标:①遵守国家法律、法规、规章及其他相关规定;②提高公司经营的效益及效率;③保障公司资产的安全;④确保公司信息披露的真实、准确、完整和公平。

对于内部控制目标的设定,两个框架均明确了如下三点:

①经营的效果和效率;②报告的可靠性;③法律法规的遵循性。其中,“报告的可靠性”应包括内部的和外部的、财务的和非财务的报告,其关键在于保证公司内部信息传递的通畅,往往很多漏洞产生的原因就在于信息的不对称,决策层的决策没有信息支持,审批流于形式,舞弊的发生也就有了可能。因此可以说,报告的可靠性目标是最基本也是最难以达到的。

深交所内部控制指引更明确了保障资产安全的目标,相对于提高经营效率与效果的目标,遵守法律法规、保障资产安全是内部控制的根本,而对于我国大部分的上市公司而言,目前还应将这两个目标作为完善内部控制制度的主要目标,只有真正做到了这两点,才能够去谈如何提高经营效率与效果。

**3. 关于内部控制的要素。**上交所内部控制指引框架中提出了八个基本要素:目标设定、内部环境、风险确认、风险评估、风险管理策略选择、控制活动、信息沟通以及检查监督;深交所内部控制指引框架中也提出了以内部环境、目标设定、事项识别、风险评估、风险对策、控制活动、信息与沟通以及检查监督为内部控制的要素。

对于控制要素的界定,上交所和深交所的内部控制指引均采用了八要素的方式将风险框架细致分解。其中,“目标设定”指董事会和管理层根据公司的风险偏好设定战略目标,“风险确认”(深交所为“事项识别”)强调董事会和管理层对影响公司目标实现的内外事项进行识别,“风险评估”和“风险管理策略选择”(深交所为“风险对策”)则是董事会和管理层对内外风险进行分析后,根据公司风险承受能力和风险偏好选择风险管理策略。这四个要素均是强调从战略层面对风险进行界定、确认以及选择,并引入了“风险承受能力”及“风险偏好”的概念,更好地在战略层面区分了风险与机会。笔者认为,只有真正把握好这四个要素,公司的内部环境才能得以优化。

**4. 关于内部控制检查监督的角色与任务的界定。**上交所内部控制指引明确规定“公司董事会对公司内部控制制度的建立健全、有效实施及其检查监督负责”。深交所内部控制指引也规定“公司董事会应对公司内部控制制度的制定和有效执行负责”。

在内部控制要素中加入了更多的风险管理因素之后,董事会不仅仅对监督检查负责,而且企业风险管理的成功与否更多地依赖于董事会对风险的偏好以及对风险的反应。这一点在上交所和深交所内部控制指引框架中都明确地体现在各专项风险控制中。

就内部控制检查监督的角色设定而言,上交所内部控制指引要求“公司应确定专门职能部门负责内部控制的日常检查监督工作”,且该部门“可直接向董事会报告,该部门负责人的任免可由董事会决定”。深交所内部控制指引也规定公司“设立专门负责监督检查的内部审计部门”,且该部门“直接对董事会负责”。

在董事会层面确定专门的职能部门负责内部控制的日常检查监督工作或设立审计委员会是非常重要的。我国很多上

市公司都设有内部审计部门,但由于在董事会层面没有相应的专门负责检查监督的部门,很多公司的内部审计部门是向总经理汇报,这样的内部审计部门是形同虚设的,即使有再好的制度,也都容易流于形式。内部审计部门作为内部控制的相关责任部门,其工作如果难以有效开展,对内部控制的监督就无从谈起。而设置董事会层面的专门职能部门,对内部审计部门开展工作是非常有利的,也为实现信息的上下通畅提供了保证。

**5. 关于专项风险的内部控制。**上交所内部控制指引详细规定了对附属公司的管理控制以及金融衍生品交易的内部控制。深交所内部控制指引则重点强调了对控股子公司的管理控制、关联交易的内部控制、对外担保的内部控制、筹集资金使用内部控制、重大投资的内部控制。

毋庸置疑,这些专项风险的内部控制制度对我国上市公司而言都是极为重要的指导,以前我国上市公司风险管理的意识不是很强,对内部控制的理解也往往局限于面面俱到的管理,结果反而是某些表面上内部控制似乎做得很好的企业最终出现了问题。究其原因,内部控制也是要讲究成本效益原则的,面面俱到的管理反而导致没有将精力用在高风险事项的管理上,对高风险点和低风险点投入同样的精力,采用同样的审批程序,显然难以达到较好的风险管理效果。上交所和深交所分别就其所认为的专项风险进行详细的规定,所涉及的问题的确都是高风险点或是我国企业一直重视不够的风险点。

**6. 关于内部控制检查、信息披露及监管的要求。**上交所内部控制指引要求上市公司“制定年度内部控制检查监督计划”,并规定了一些重大事项作为内部控制检查监督计划的必备事项。在披露方面,则要求“公司董事会应在年度报告披露的同时,披露年度内部控制自我评估报告,并披露会计师事务所对内部控制自我评估报告的核实评价意见”。深交所内部控制指引也要求“公司根据自身经营特点和实际状况,制定公司内部控制自查制度和年度内部控制自查计划”,并且“注册会计师在对公司进行年度审计时,应参照有关主管部门的规定,就公司财务报告内部控制情况出具评价意见”。就内部控制检查监督以及信息披露而言,在上交所和深交所内部控制指引框架中均强调内部自评与外部审核相结合,这对于我国上市公司来说是一个极大的挑战,也是一种有益的尝试。

总之,上交所和深交所的内部控制指引均已体现了COSO 报告的最新研究成果,然而我国上市公司的控制环境普遍存在执行难以及信息不畅通等问题,这些问题成为内部控制发展的重要障碍,我国上市公司提高信息质量,要靠内外监管共同努力。内部控制指引为公司内部监管提供了思路,同时加强了外部监管,相信这一系列的努力对完善我国上市公司的内部控制能够起到积极的推动作用。

#### 主要参考文献

金戎昉,李若山,徐明磊.COSO 报告下的内部控制新发展——从中航油事件看企业风险管理.会计研究,2005;2