对企业内部控制整体框架的思考

北京理工大学　陈　彤

【摘要】 美国反欺诈财务报告委员会(COSO)的内部控制整体框架理论已得到业界的普遍认可,但我国内部控制理论尚未形成比较统一和完善的体系。本文对COSO的内部控制整体框架理论及中西方其他关于内部控制的论述进行了归纳,以期在我国建立一套内涵与外延相统一、能与国际接轨、可操作性强的企业内部控制新框架。

【关键词】 内部控制　整体框架　控制环境　控制过程　控制监督

西方国家的内部控制理论已经历了内部牵制、内部控制、内部控制结构和内部控制整体框架四个阶段。COSO的《内部控制——整体框架》经过十多年的完善和应用,已得到业界的普遍认可。我国学者对COSO报告进行了全面研究,从而丰富了我国的内部控制理论,但目前我国内部控制理论尚未形成比较统一和完善的体系。因此,笔者对COSO报告的内部控制整体框架理论、西方国家其他关于内部控制的论述、我国与内部控制相关的法规、我国学者关于内部控制的探讨加以归纳,以期建立我国企业内部控制体系的新框架。

一、内部控制理论的演变

(一)内部控制理论简介

1.COSO的《内部控制——整体框架》。COSO发布的《内部控制——整体框架》指出内部控制包括三大目标:一是经营的效果和效率(操作性目标),二是财务报告的可靠性(信息性目标),三是符合适用的法律和法规(遵从性目标)。它进一步指出,内部控制构成要素包括:①控制环境;②风险评估;③控制活动;④信息与沟通;⑤监督。这五个要素中,风险评估及信息与沟通是传统内部控制理论所没有的,对控制环境重要性的强调也是前所未有的,同时,监督的具体含义也得到了扩展。这五个要素相互联系,共同构成一个立体框架,形成了一个有机的动态系统。

2.COSO的《企业风险管理——整合框架》。2004年9月,COSO在《企业风险管理——整合框架》中指出,企业风险管理是一个过程,由一个企业主体的董事会、管理层和其他人员实施,应用于战略制定并贯穿于企业活动之中,旨在识别可能会影响企业主体的潜在事项及管理风险以将其限制在该主体的风险容量之内, 并为主体目标的实现提供合理保证。该框架有四个目标,即战略目标、经营目标、报告目标、合规目标;该框架有八个要素,即内部环境、目标设定、事项识别、风险评估、风险应对、控制活动、信息与沟通、监督。

与内部控制整体框架相比,企业风险管理目标体系多了一个战略目标,在要素构成上存在着两个变化:一是以内部环境取代控制环境,在内部环境中引入风险管理、风险偏好两个概念。二是更加关注风险,扩展了内部控制整体框架的风险评估要素,将其进一步细分为目标设定、事项识别、风险评估和风险应对四个要素。由此,企业内部控制在整体框架基础上增加了三个要素,即目标设定、事项识别、风险评估;同时, 企业内部控制的目标得以提升到企业发展战略的高度。这是内部控制理论发展史上的一次飞跃。

3.国际内部审计师协会(IIA)有关内部控制的观点。IIA在《内部审计标准说明》中指出,内部控制是指在一个组织内部设计的管理控制程序, 它为实现以下主要目标提供合理的保证: ①资料的可靠性和完整性; ②对政策、计划、程序、法律和规定的遵守;③对资产的保护;④经济和有效地使用资源;⑤完成所制定的经营或计划中的任务和目标。

4.我国审计准则及内部会计控制规范。中国注册会计师协会施行的《独立审计具体准则第9号——内部控制与审计风险》指出,内部控制是指被审计单位为了保证业务活动的有效进行,保护资产的安全和完整,防止、发现、纠正错误与舞弊,保证会计资料的真实、合法、完整而制定和实施的政策与程序。内部控制包括控制环境、会计系统和控制程序。我国财政部发布的多项内部会计控制规范,是以《会计法》为依据、以会计核算和会计监督为核心、以会计及相关工作中最薄弱的环节为研究重点、便于监督检查、既借鉴国际惯例又符合我国实际的内部会计控制规范。其基本框架是按照内部会计控制的目标、原则、内容、方法、检查等来构建的,具体规范是根据不同的业务项目并针对其主要业务环节设计的。我国内部会计控制规范的特点是:①基本界定了内部控制的目标和原则,直接列示出内部控制的内容和方法,但没有明确内部控制的要素;②在基本原则中提到内部会计控制应当符合单位的实际情况,以及内部会计控制应当随着外部环境的变化、单位业务职能的调整和管理要求的提高而不断得到修订和完善;③提出了风险控制方法,要求被审计单位树立风险意识,建立有效的风险管理系统,通过风险预警、风险识别、风险评估、风险分析和风险报告等措施,对财务风险和经营风险进行全面预防和控制。

5.我国学者关于内部控制的论述。朱荣恩教授认为内部控制的目标包括:保护财产安全;保证会计记录真实、合法、完整;及时提供可靠的财务信息;降低和转移风险;预防、查核和纠正错误和弊端,提高经营效率;遵循法律、规章和各项

管理作业规定;减少不必要的成本、费用,以求盈利;贯彻企业经营方针,认真履行职责。同时,根据内部控制理论框架,单位内部控制可由三部分组成:①组织机构,包括法人治理结构、管理部门设置和岗位分工;②人员管理,包括聘用、考核和奖励;③业务程序,包括业务循环、处理程序、控制要点等。他还介绍了十种企业内部控制的方法,即组织规划控制、授权批准控制、文件记录控制、全面预算控制、实物保全控制、职工素质控制、风险防范控制、内部报告控制、电算化控制和内部审计控制。

于增彪教授认为,现代企业内部控制制度的设计分为总体设计和单项设计。内部控制制度的总体设计可采用三条思路:①三维立体的静态结构。现代企业的内部控制制度在总体上应该是组织、项目和流程三个方面的综合,具有三维立体性。在流程维度设计中,就是遵循"流程—作业—任务"这种模式依次进行的。②过程循环的动态结构。从动态上看,内部控制制度不仅包括制定,而且还包括执行、对执行情况的计量或测试、对计量或测试结果的分析和报告、根据偏差进行整改,这是一个完整的动态结构或系统。③以企业经营活动事件的常规性、非常规性和混合性为基础的结构。内部控制制度的单项设计是指对一个内部控制制度项目按部门、按项目、按流程进行设计。

刘明辉教授提出内部控制的整体框架由四个部分构成:①企业治理控制。它是整个企业内部的上层建筑;②企业管理控制。主要是对企业日常的生产经营活动的控制与约束;③信息管理系统。由信息传递和信息反馈的所有通道构成,是由人和计算机组成的进行数据的收集、处理、存储、传递的系统;④企业文化。它是组织内部的一套通用的价值体系。

(二)内部控制理论分析

通过对以上几种有代表性的内部控制理论的分析归纳,可以得出以下结论:

1.西方国家内部控制研究基本上以COSO的内部控制整体框架理论为依据。COSO的内部控制整体框架理论是经过几个阶段发展而来的,已成为目前最具权威的理论,被西方国家全面接受并普遍采用。《企业风险管理——整合框架》是对《内部控制——整体框架》的超越,其在内涵界定、目标体系、构成要素等方面进行了扩展和延伸。它将内部控制整体框架的要素划分得更细,在侧重点上有一定差异,使企业控制管理更加关注风险。关于内部控制与风险管理的关系,COSO界定内部控制是风险管理的一个组成部分。

其实,内部控制与风险管理有着密切的关系,它们有许多相通之处,内部控制系统是直接针对企业各种风险的,内部控制的目标和风险管理的目标也是相通的,因为风险管理也是为了帮助组织提高经营的效率与效果。但是,风险管理与内部控制都有各自不同的内涵与外延。国际银行监管组织巴塞尔委员会指出:风险管理不同于内部控制之处在于,典型的风险管理比较关注特定业务战略的评审,旨在通过比较不同公司业务领域内的风险与报酬从而使收益最大化。

内部控制中的信息与沟通也需要进行风险管理,但其本身可以不被理解为风险管理。因此,本文的内部控制整体框架仍以《内部控制——整体框架》为基础,将风险管理整体框架中与内部控制有关的部分进行适当的考虑。

IIA关于内部控制目标中的"资料的可靠性和完整性"与"对资产的保护"可以划归"财务报告的可靠性";其"经济和有效地使用资源"和"完成所制定的经营或计划中的任务和目标"可以划归"经营的效果和效率"。因此,IIA的主要内部控制目标与COSO的《内部控制——整体框架》的目标是一致的。

2.我国正逐渐接受COSO的内部控制整体框架理论。我国对内部控制的研究较晚,尚未形成比较统一和完善的理论体系。目前,国内理论界对是否借鉴COSO的关于内部控制的概念体系还有争议,但大多数学者持肯定意见,认为现代企业的经营环境和运营方式都发生了很大的变化,财务系统的内部控制和企业管理的内部控制之间已经相互交织,企业内部控制就不应该停留在财务系统的内部控制层面,而应该将两者结合起来。同时为了与国际接轨,我国企业内部控制的理论体系和实际操作都应该在借鉴学习的基础上结合我国实际情况进行适当的调整。

1997年,中国注册会计师协会发布的《独立审计具体准则第9号——内部控制与审计风险》虽然是以西方发达国家内部控制结构阶段的理论为基础的,但由于当时内部控制整体框架理论刚刚进入我国,人们对它的认识还不全面,因而这个准则难免存在一定的缺陷。随着实践的推进,我国学者和实际工作者对发达国家的内部控制理论逐渐加深了认识,经过集思广益,中国内部审计协会2003年发布的《内部审计具体准则第5号——内部控制审计》就比较全面地采用了COSO的内部控制整体框架理论;同时,在理论界也取得了一些研究成果,如朱荣恩教授等人从不同角度或在不同程度上理解和应用了COSO的内部控制整体框架的内容。他们认为内部控制应由组织机构、人员管理、业务程序三部分组成。其中,组织机构和人员管理是内部控制环境的内容,业务程序是控制活动的内容。他们进一步提出的内部控制的十种控制方法,是对内部控制整体框架要素的细化。

3.我国内部控制理论与内部控制整体框架存在一些差异。目前我国对内部控制结构的描述与COSO的内部控制整体框架的构成要素存在差异,后者更强调管理方面的内部控制,而不仅仅局限于会计方面的内部控制。这也是内部控制概念越来越广、涵盖的内容越来越多的具体体现。

内部会计控制规范是我国目前关于内部控制最具权威的规章,在国内企业得到了普遍宣传和推行,具有一定的代表性。内部会计控制规范的基本框架是按照内部会计控制的目标、原则、内容、方法、检查等方面来构建的,其细化的要求是根据不同的业务项目并针对主要的业务环节进行设计的。内部会计控制的三项基本目标是提高会计信息质量、保护财产的安全和完整、确保法律法规规章制度的贯彻执行,它与COSO的内部控制整体框架目标相比,缺少效率和效益的目标,因为效率和效益的目标不属于会计控制的范畴。内部会计控制规范的不足之处是在构成上局限于内部会计控制的内容,忽略了控制环境的内容,其具体规范是针对主要业务环节进行控制设计的,存在忽略人的因素的偏向,还有对风险在内部控制中的影响也缺少关注。

朱荣恩教授提出的十种控制方法虽然基本涵盖了内部

控制整体框架的要素，但内部控制组成结构不同于COSO的内部控制整体框架结构。于增彪教授提出的内部控制整体框架缺少信息与沟通这一环节。刘明辉教授提出的内部控制整体框架缺少风险评估和监督这两个要素。

4.COSO的内部控制整体框架也存在着不足之处。COSO的内部控制整体框架首次把内部控制从原来的平面结构发展为立体框架模式，代表着国际上在内部控制方面的最高研究水平。它以三个目标和五个要素全面概括了内部控制的内容，是目前最成熟和最完善的内部控制理论，对我国内部控制的研究及应用都有很大的借鉴价值。但如果将内部控制作为一个系统来看，则五个要素的排列缺乏一个明确的划分标准。把一个控制过程分解为风险评估、控制活动、信息与沟通三个部分并分别作为与控制环境和监督同等地位的要素，在某种意义上割裂了它们之间的有机联系，同时也破坏了系统的整体性。控制环境是进行内部控制过程的基础；监督是对内部控制过程的监控和评价；风险评估和控制活动都应属于内部控制过程的组成部分，从而应将这两个要素归入控制过程；而信息与沟通应作为内部控制过程的前提而存在，任何系统的运动过程都离不开信息，系统是依靠信息的传递来控制的，从控制过程到监督评价都必须以信息的畅通作为保障，因而应该将其归入控制环境。另外，COSO内部控制整体框架中的控制环境的内容、性质不一，缺乏逻辑性。

因此，COSO的内部控制整体框架虽然对我国内部控制的研究及应用有很大的借鉴价值，但是需要在其基础上结合我国实际情况，科学合理地加以应用。

二、内部控制整体框架的重新构建

根据以上分析，笔者认为内部控制整体框架应包括：①三大目标。一是财务报告的可靠性(信息性目标)，包括信息的真实、可靠及资产的安全、完整；二是符合适用的法律和法规(遵从性目标)；三是有利于经营的效果和效率，包括经济、有效地使用资源及提高经营效率和效果。②三大要素。一是控制环境，包括组织结构、组织文化、信息与沟通；二是控制过程，包括目标设立、风险评估、控制活动；三是控制监督，包括日常监督和控制评估。三者之间的关系是：控制环境是基础，控制过程是核心，控制监督是保障。

（一）控制环境

内部控制环境是指对建立、加强或削弱特定政策、程序及其效率产生影响的各种因素。控制环境由反映最高管理当局、董事会和企业所有者对控制以及控制对企业重要性的全面态度的各种行为、政策和程序组成。企业内部控制的环境因素有很多，它们互为条件、相互制约、相互联系，共同形成对内部会计控制的影响合力。具体包括：

1.组织结构。企业的组织结构是指为公司活动提供计划、执行、控制和监督职能的整体框架，是内部控制的实施载体。建立适当的组织结构，是指科学合理地设置企业内部机构与岗位，确定机构与岗位职责以及各个机构、岗位间的相互关系，是对人流、物流、信息流实现有效控制的基本前提。组织结构的内容包括：

(1)机构设置。这是指建立组织的计划、行动、监控、督导活动的分工负责的结构体系。在机构设置中，应考虑让每项经济业务循序经过各相关部门，并保证业务循环中有关部门之间相互进行检查。一个合理的组织结构应包括两个层面：一是组织治理结构的设置，其属于结构的高层，主要是理清控制权、监督权与执行权，一般是由股东(大)会、董事会、监事会、总经理构成的基本框架。二是各个部门及岗位的设置，其属于结构的基本层。

(2)权责分派。它包括权利与责任的层次与幅度两方面，明确规定处理各种经济业务过程中不同层次人员的权利范围及其应负的责任。它强调对于组织内的全部活动要合理、有效地分配职责和权限，并为执行任务和承担职责的组织成员特别是关键岗位的人员提供和配备所需要的资源，确保他们的经验和知识与职责权限相匹配，要使所有员工知道他们的工作行为、职责担负的形式和认可方式以及与达成组织目标之间的联系。设置组织机构和权责分派体系时，有两类机构需要特别重视：一是治理结构层次中的董事会及其所属的审计委员会，二是管理部门层次中的审计部门。

2.组织文化。企业文化是随着现代社会经济的发展、社会文明的进步，企业组织在一定的民族文化传统中逐步形成的具有本企业特征的基本信念、价值观念、道德规范、规章制度、生活方式、人文环境以及与此相适应的思维方式和行为方式的总和。企业文化具体包括：

(1)人力资源政策。企业职员的胜任能力和积极性、正直性在很大程度上取决于企业的有关雇佣、培训、待遇、业绩考评及晋升等政策和程序的合理程度，因此制定合理的人员政策并规范地推行非常重要。而招收、评估和激励职工的政策方法就成为内部会计控制的重要组成部分。

(2)诚信的原则和道德价值观。无论是对于企业还是对于整个宏观经济来说，诚信的重要性是不言而喻的，因此无论是企业最高管理层还是其他成员都应当做到：严格一致地遵守诚信原则和道德标准；不盲目追求不切实际的目标，以免形成不必要的压力；对敏感职位之间的职责分工要准确、细致，以免出现资产失窃的疏漏或隐藏不佳绩效的漏洞；加强企业的内部审核制度；发挥董事会的职能，使其客观地监督企业的高级管理阶层；提供道德方面的指导，使所有雇员在一般和特定环境下能够保持正确的判断；制定书面化的行为准则和政策声明，将其传达给全体雇员；将诱发人们不诚实、非法和不道德行为的动机降至最低。

(3)管理哲学和经营风格。管理者素质在企业经营管理中发挥着绝对重要的作用，管理者素质不同，其对企业发展所产生的影响也会不同。管理阶层的管理哲学及管理风格，包括企业承受经营风险的种类、整个企业的管理方式，企业管理阶层对法规的反应、对企业财务的重视程度以及实行的人力资源政策等，都深深地影响着企业内部控制的成效，也直接影响着下级员工的思维方式和品行。

3.信息与沟通。信息是指员工能够获得其工作中所需要的信息，沟通是指信息向上的、向下的、横向的、在组织内外自由的流动。一个良好的信息与沟通系统可以使企业及时掌握其营运情况和组织中发生的状况。具体包括两个方面：

(1)信息系统，即企业的财务信息系统和管理信息系统。财务信息系统以会计信息为主，提供有关企业财务方面的信

息;而管理信息系统不仅提供会计方面的信息,还提供很多非财务信息。信息系统处理企业内部信息和外部信息,内部信息资料包括采购资料、销售交易资料、内部营业活动资料和内部生产过程资料;外部信息资料包括某种特定市场或行业的经济资料、用于企业生产的商品的资料、显示顾客偏好的市场情报、竞争对手产品开发活动的信息、立法机关与行政机关所发布的信息。

(2)沟通。通过企业信息系统沟通,使员工能够知悉其营业、财务报告及遵循法律的责任。企业沟通包括内部沟通和外部沟通。内部沟通需要做到:所有的员工,特别是那些负有重要营业责任或财务管理责任的员工,除了得到用以管理其职责范围内事务的重要资料以外,还应当得到来自最高管理层承担内部控制责任的确切信息;员工需要知道企业期望他们做出哪些行为、哪些行为被接受、哪些行为不被接受;员工还需要知道在其履行职责时,一旦有非预期的事项发生,除了要注意该事项之外,还应注意导致该事项发生的原因,如此才有办法辨认潜在缺失,采取行动,并预防此种状况的再次发生;员工必须掌握在组织中向上沟通重要信息的方法。外部沟通应做到:顾客和供应商能通过开放的沟通渠道输入重要的信息;与相关的外部团体沟通,以便获悉关于本企业内部控制功能的重要信息;外部审计人员对企业营业、相关业务问题及控制系统审计后,可以向管理阶层及董事会提供重要的控制信息;政府主要机关所报道的复核或检查的结果,可以有效地弥补控制的缺失。

(二)控制过程

内部控制是由企业董事会、经理层和其他员工实施的,为营运的效率效果、财务报告的可靠性、相关法令的遵循性等目标的达成而提供合理保证的过程。这个过程由三个环节组成,一切行动要对准目标来实施控制。首先要确立目标,这是控制的第一个环节,称为目标设定;其次,目标能否实现,还必须对组织存在和发展的环境中可能发生的各种风险正确地评估,这是控制的第二个环节,称为风险评估;最后,针对组织目标和可能存在的风险制定恰当的控制政策和程序并有效实施,这是控制的第三个环节,称为控制活动。

1.目标设定。目标分为企业的总体目标(基本目标)和具体目标。总体目标包括:①营运目标,即绩效和获利目标及保障资产的安全;②会计信息目标,即防止对外报送不真实的财务报告;③遵循目标,即遵循国家的相关法律法规。具体目标是每一个具体部门或业务项目控制中要达到的目标,从纵向看,包括股东(大)会对董事会的控制目标、董事会对经营者的控制目标、经营者对管理者的控制目标、管理者对员工的控制目标等;从横向看,包括货币资金控制目标、实物资产控制目标、投资控制目标、筹资控制目标等。

2.风险评估。风险评估指管理当局对目标实现过程中可能发生的、财务报表按照公认会计原则编制有关的风险进行识别和分析。评估风险的先决条件是制定目标。风险评估就是分析和确认实现所定目标可能发生的风险,并针对这些风险发生的可能性和影响采取措施。

企业进行风险首先要明了风险形成的原因。风险的种类很多,从企业目标的角度大致可将其分为经营风险和财务风险。企业风险一般是由外部因素和内部因素的共同作用造成的。外部因素包括科技发展、顾客的需求或预期改变、竞争、新的法律和行政命令的颁发、自然灾害的发生等;内部因素包括信息系统处理的中断、聘用员工的培训方法及激励制度、经理人员的责任改变、董事会或监事会不够坚定或无效等。

企业进行风险评估一般要经历风险辨别、分析、管理、控制等过程。特别要注意的是,当企业内外部环境发生变化时,风险最容易发生,因此应加强对环境变化时的事务管理。风险评估中最基本的部分就是如何辨认已发生的变化,并采取必要的行动。这些变化因素包括行业环境的改变,新员工的进入,业务的迅速成长,新科技的使用,新业务、新产品,公司并购重组,组织结构调整,国外业务增多等。

3.控制活动。企业管理层辨识风险之后,应针对风险发出必要的指令。控制活动是确保管理阶层为达到企业的目标所发的指令得以执行的措施及程序。控制活动出现在整个企业内的各个阶层与各种职能部门,包括核准、授权、验证、调节、复核营业绩效、保障资产安全以及职务分工等多种活动。控制活动包括政策和程序两个要素。政策规定应该做什么,程序则使政策产生相应的效果,政策是程序的基础。控制活动包括三个步骤,即控制政策的建立、实施与这些政策相符的控制程序、确认控制政策被遵从。内部控制活动按目的划分主要可以分为预防性控制、检查性控制、纠正性控制三大类。管理当局设计内部控制程序时应遵循的基本原则是完整性、合理性和有效性。其中,完整性是合理性与有效性的基础,有效性又以完整性与合理性为基础,完整性与合理性则以有效性为目的。

(三)控制监督

企业内部控制是一个过程,这个过程是通过纳入管理过程的大量制度及活动实现的。要确保内部控制制度被准确地执行且执行的效果良好、内部控制能够随时适应新情况等,就必须对整个内部控制的过程施以恰当的监督,以通过监督活动在必要时对其加以修正。监督是由适当的人员,在适当、及时的情况下,评估控制的设计和运作情况的过程,也是一种随着时间的推移而评估制度执行质量的过程。

监督包括日常持续的监督活动和定期个别的评估活动。

1.日常的监督活动。它是指对内部控制的执行情况定期进行检查,确保内部控制的贯彻实施。该活动在营运过程中发生且持续不断,它包括例行的管理和监督活动,如绩效比较、外界沟通、内部监督、职务分离、建议制度、信息反馈、内部财务审计、内部经营审计等等。

2.控制评估。它是指在持续监督的基础上,每个组织不定期或定期地对自己的内部控制系统进行评估,评估内部控制的恰当性和有效性及其实施的效率和效果,以期更好地实现内部控制的目标。这也称为自我控制评估。

主要参考文献

①阎达五,杨有红.内部控制框架的构建.会计研究,2001;2

②刘金文.内部控制基本理论研究.北京:中国财政经济出版社,2005

③潘秀丽.企业内部控制研究.北京:中国财政经济出版社,2005

④宋建波.企业内部控制.北京:中国人民大学出版社,2004